

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الحاج لخضر باتنة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم القانونية

مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري

أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية

إشراف الأستاذ الدكتور:

مبروك غضبان

إعداد:

عقيلة خرباشي

بتاريخ 23 ماي 2010 أمام اللجنة المتكونة من :

رئيسا	أستاذ التعليم العالي	جامعة قسنطينة	الدكتور : الأمين شريط
مشرفا ومقررا	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة	الدكتور : مبروك غضبان
عضوا	أستاذ محاضر	جامعة أم البواقي	الدكتور: مختار بوعبد الله
عضوا	أستاذ محاضر	جامعة باتنة	الدكتور: علي قريشي
عضوا	أستاذ محاضر	جامعة بسكرة	الدكتور: الزين عزري

السنة الجامعية 2009/2010

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ
الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ"

سورة البقرة ﴿الآية 32﴾

﴿إهداء﴾

﴿إلى من أدين لهما بوجودي بعد إذن الله عزّ وجل
...﴾

إلى والديّ الكريمين.

﴿إلى كل من سخت عليّ نفسه عوناً ولو بالدعاء.﴾

﴿إلى كل من عرف معنى التعب والسهر في طريق



البحث عن الحقيقة.

﴿شكر و عرفان﴾

﴿أقدم عظيم الشكر إلى الأستاذ الدكتور الفاضل مبروك
غضبان، على قبول الإشراف على أطروحتي، وتوجيهها في الإطار
المناسب.﴾

﴿أنتي بجميل العرفان إلى مهدي الأول في دراسة، وتدرّيس
القانون
كلية الحقوق بجامعة فرحات عباس بسطيف، وعلى رأسها
الأستاذ الدكتور الموقر الخير قشي .﴾

﴿إلى من كان فضله عليّ كبيراً في خوض غمار البحث العلمي
الأكاديمي الأستاذ الدكتور الكريم الأمين شريط.﴾

﴿إلى كل الأساتذة اللذين جمعني بهم طاولة الدراسة، وظلّت
ذاكرتي تحتفظ لهم بطيب التذكار، وعلى رأسهم الأستاذ الدكتور
بلعيد موسى والأستاذ الدكتور مسعود شيهوب، وكذا أعضاء لجنة
المناقشة.﴾

✽ إلى كل أسرة جامعة الحاج لخضر بباتنة، وجامعة محمد
بوضياف بالمسيلة.

مقدمة.

لقد كشف تدافع التراكمات السلبية للأوضاع خلال التسعينيات عن محدودية الحلول التي أوجدتها النصوص القانونية لتلك الفترة في مواجهة الإنزلاقات الخطيرة، وسدّ الثغرات التي كادت أن تنسف بكل ملامح النظام، وتقوّض أركان الدولة الجزائرية⁽¹⁾ فبدت الحاجة ملحة لإيجاد منظومة قانونية، ومؤسّساتية تستجيب للعديد من التحديات و تصحّح الإختلالات الحاصلة من جراء تحول المجتمع.

من أجل ذلك سعى التعديل الدستوري الحاصل في 28 نوفمبر 1996⁽²⁾ لإتخاذ عدة تغييرات قانونية ومؤسّساتية عميقة في إطار تدعيم الديمقراطية التعددية، واستكمال مسار بناء دولة القانون⁽³⁾.

و لعلّ أهمها تلك التي طالت السلطة التشريعية سواء في تشكيلتها، أو في اختصاصاتها، فأحداث غرفة ثانية في البرلمان سميت في متن النص الدستوري "مجلس الأمة" إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، يشكل تحولا يستحق الوقوف عنده بجديّة لتقصي خلفيات، و مبررات تخلي النظام الدستوري الجزائري عن نظام المجلس

(1) عرفت الجزائر أزمة خانقة منذ نهاية الثمانينات تعددت أسبابها، وأبعادها بين ما يتعلق منها، بالهوية وبغياب المؤسسات القانونية، والإنهيارات الإقتصادية، التضارب الإجتماعي، والفوضى السياسية (التعددية السياسية اللانظمة) ، ولمعلومات أكثر حول الموضوع راجع:

- سليمان الرياشي، «الأزمة الجزائرية: الخلفيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية» مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت (لبنان) ، أوت 1999، ص ص . 187-560.
- محمد الميلي، « الجزائر إلى أين؟ »، مجلة المستقبل العربي، العدد 271، الكويت، سبتمبر 2001 ص ص . 11-27.

- عنصر العياشي، سوسيولوجيا الديمقراطية و التمرد بالجزائر، دار الأمين للنشر والتوزيع، مصر 1999، ص ص . 41-55.

(2) أنظر: التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 .

(3) أنظر: لما ورد في المذكرة الرئاسية المتعلقة بتعديل الدستور، الصادرة في ماي 1996 عن رئاسة الجمهورية ، ص 3.

الواحد، المعتمد منذ الإستقلال إلى عام 1996، والتوجه نحو نظام المجلسين، أو كما يسميه البعض نظام الغرفتين، أو الثنائية البرلمانية، أو البيكاميرية⁽¹⁾.

إن الإعتراف لمجلس الأمة بطابع المؤسسة السياسية يستتبع تمتعه بكل ما يسمح به هذا المفهوم من اكتساب للشخصية القانونية، وإستقلال في التنظيم المالي والإداري.

بيد أن إختيار أعضاء المجلس، الذي لا يتم بمنأى عن تدخل السلطة التنفيذية مجسدة في تعيين ثلث (3/1) الأعضاء مباشرة من طرف رئيس الجمهورية، و عدم قدرة المجلس حتى على تحديد أجهزته الدائمة من غيرها، يطرح تساؤلا حول مدى تأهيل تنظيم مجلس الأمة بهذه الطريقة في قيام المجلس بدوره بإستقلالية وبفعالية خاصة في خضم التأثيرات المرافقة لأدائه لعمله؟.

و لما كان بناء المؤسسات عموما، و السياسية خصوصا، يرتبط بطبيعة الهدف المطلوب إنجازه، فالمؤسسات ليست لها قيمة بحد ذاتها، بل يتأتى لها ذلك من الوظيفة المسندة لها، لذا يعد تقصي الأدوار التي رسمها النص الدستوري، و مجموعة النصوص القانونية الأخرى لمجلس الأمة على درجة عالية من الأهمية، للوصول إلى حكم واضح حول طبيعة، و مركز هذه المؤسسة الدستورية البرلمانية.

طبعا من دون إغفال واقع التجارب المقارنة في ذات السياق، والتي تشترك معها في بعض الأسس، و تختلف معها في بعض الخصوصيات التي تلحق بالنظام الدستوري الجزائري دون غيره من الأنظمة التي تنتهج نظام الغرفتين كفرنسا، و الولايات المتحدة الأمريكية.

فبإعتبار أن مجلس الأمة مؤسسة سياسية برلمانية، فهو يشترك لا محالة مع المجلس الشعبي الوطني في ممارسة الأدوار البرلمانية، أي أن عمل مجلس الأمة يتمحور أساسا في العمل التشريعي، والعمل الرقابي.

1- العمل التشريعي: يبدأ عادة على شكل مشروع أو اقتراح قانون، و في كلتا الحالتين تنطلق الإجراءات التشريعية بعد الإتفاق بين مكثبي الغرفتين و الحكومة وفق ترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة من المجلس الشعبي الوطني، ثم إلى مجلس الأمة

(1) سوف نقف عند كل هذا التنوع في المصطلحات.

الذي يقع على عاتقه مسؤولية المناقشة، و التصويت على النص القانوني دون أن يكون مقيدا بالموافقة عليه، بل له حق الإختلاف مع المجلس الشعبي الوطني حول النص في كله أو في بعض أحكامه فقط، بمعنى أن موافقة المجلس الشعبي الوطني على مشروع أو اقتراح القانون لا تلزم بأية صفة مجلس الأمة للسعي في اتخاذ نفس الموقف.

هذا ما يفهم من نص المادة 98 من التعديل الدستوري في 28 نوفمبر 1996⁽¹⁾ لكن استحضار النصوص القانونية الأخرى، يجعلنا نستفسر إن كان المجلسان (الغرفتان) يتمتعان حقا بالسيادة في إعداد القانون، و التصويت عليه، و هل هما على قدم المساواة في ممارسة العمل التشريعي، أم أن أحدهما يتفوق على الآخر، وعندئذ ما أثر ذلك على التوازن الداخلي للبرلمان؟.

2- العمل الرقابي: يضطلع مجلس الأمة بمهمة رقابة نشاط الحكومة من خلال نفس آليات الرقابة التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني، بإستثناء تلك التي تترتب عنها المسؤولية السياسية للحكومة، والمتمثلة في ملتصق الرقابة، والتصويت بالثقة.

هذه الإستثناءات تطرح إنشغالا حول ما إذا كان هذا الوضع يدخل في إطار تحقيق نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، نظير عدم قابلية حل مجلس الأمة، أم أنه يخل هذا الأخير في تحقيق رقابة برلمانية صارمة على أعمال السلطة التنفيذية؟.

على ضوء دراسة الوظائف المسندة لمجلس الأمة خاصة في الميدانين التشريعي و الرقابي، يمكننا الكشف عن طبيعة نظام الغرفتين الذي أراده التعديل الدستوري لعام 1996 كبديل لنظام الغرفة الواحدة، وهذه النقاط وغيرها هي التي دفعتنا لإختيار دراسة الموضوع .

(1) أنظر: نص المادة 98 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة. و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه ".

أ- أسباب إختيار الموضوع.

من بين الأسباب التي كانت وراء إختيار البحث في موضوع مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري هي أساسا:

- ذلك الإختلاف الحاصل في وجهات النظر بين مؤيد يسعى لتعزيز دور مجلس الأمة، الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري، ومعارض يصرّ على أن إحداث غرفة ثانية لم يضيف سوى أعباء مالية إضافية في ميزانية الدولة ومنه يستحسن، بل يجب إلغاؤه والعودة لنظام الغرفة الواحدة.

- الوقوف على دور مجلس الأمة في ضمان استمرارية مؤسسات الدولة، وحماية النظام الدستوري من الإنسدادات .

- معرفة حقيقة مكانة مجلس الأمة بالمقارنة مع المجلس الشعبي الوطني من جهة وأمام السلطة التنفيذية من جهة أخرى.

- تبيين مدى التزام مجلس الأمة بتعزيز دولة القانون، وتثبيت الديمقراطية.

أما بخصوص سبب تحديد دراسة مجلس الأمة في النظام الدستوري دون النظام السياسي، فمرده إلى أن النظام الدستوري، أو كما يسميه البعض نظام الحكم، ما هو إلا عنصرا من عناصر النظام السياسي، الذي يشمل إلى جانب النظام الدستوري الأنظمة التي لها علاقة بالتنظيم السياسي، مثل النظام الإقتصادي، الثقافي، الإيديولوجي، الإعلامي الحزبي، والعسكري. . . إلخ⁽¹⁾.

(1) بشأن الفرق بين النظام السياسي، و نظام الحكم (النظام الدستوري) يرى الدكتور محمد المجذوب أن: "دراسة النظام السياسي لدولة ما لا تقتصر على التعرف على شكل الحكم، بل تشمل كذلك دراسة الفلسفة والمبادئ والقيم السياسية والإجتماعية التي تسود فيها، ودراسة القوى الإجتماعية الحية والمؤثرة، وبما أن العقائد والقيم والفلسفات ليست واحدة أو موحدة في جميع الدول، فإن مفهوم النظام السياسي من حيث المبدأ والتطبيق يختلف، ويتغير من دولة إلى دولة."

- د/ محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم الأنظمة الدستورية والسياسية في العالم، الدار الجامعية، بيروت(لبنان)، 2000، ص. 85.

ولإستحالة دراسة كل هذه العناصر تمّ حصر الدراسة في ظل النظام الدستوري طبعا دون أن يمنع هذا التحديد من تتبع إنعكاسات وجود مجلس الأمة على النظام السياسي ككل، هذا الأخير الذي لا يعد إلا أن يكون عبارة عن بناء يقوم على عناصر مترابطة بحيث أن أيّ تغيير في أهدافها أو موضوعها يؤدي حتما إلى تغيير في الكل على حد رأي الأستاذ سترأوس⁽¹⁾، وهو ما يؤكد الأهمية التي يفتكها موضوع الدراسة.

كما لم يتم تقييد الدراسة فقط وفق نص التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 على اعتبار أن تنظيم، وعمل، وعلاقة مجلس الأمة مع غيره من المؤسسات، تعدته إلى نصوص أخرى، سنوردها في حينها.

ب- أهمية الموضوع .

إن اختيار دراسة موضوع مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري يكتسي أهمية بالغة في نطاق الدراسات الدستورية المعمّقة لإعتبارات عديدة أهمها:

- الرغبة الصريحة للمؤسس الدستوري لعام 1996 في إحداث غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني تدفعنا للبحث عن الأسباب، والمبررات الحقيقية من وراء هذا الإختيار.

- وجود غرفة ثانية في البرلمان يقود للكشف عن حقيقة الثنائية البرلمانية التي أرادها المؤسس الدستوري بالمقارنة مع ما تفرزه الأنظمة المقارنة في المجال، ومع ما تطبعه التجربة الجزائرية من ممارسات و خصوصيات.

- تحديد مركز مجلس الأمة يبرز بالضرورة الدور الذي خوّله المؤسس الدستوري للمجلس في الأداء البرلماني، المترجم أساسا في العمل التشريعي بكل مراحل والنشاط الرقابي بمختلف مواعيده و آلياته، وبالتالي الكشف عن قيمة التغيير الحاصل في السلطة التشريعية، ومدى ضرورته من عدمها؟.

(1) أنظر :

- C. L. Straus, Anthropologies structurales, édition polon, Paris, 1958, p.307, « in » Marcel Prélôt, Op. Cit. , p. 31.

- البحث في مركز مجلس الأمة يظهر مستويات العلاقات التي تربط المجلس بمؤسسات الدولة العليا، خاصة وأن مجلس الأمة يشكل جزءا من البرلمان، هذا الذي يفترض أن يمثل قطبا فاعلا في إرساء الحوار والنقاش، وتثبيت أركان الديمقراطية الفتية وتجسيد التعددية السياسية، والتنافس على السلطة بالطريق السلمي، ومنه تقصي حقيقة المبادئ التي تحكم النظام الدستوري الجزائري، والتوصل لمؤشر قوي في تكييف النظام السياسي الجزائري بعد إصلاحات عام 1996.

والواقع أن أهمية البحث في مركز مجلس الأمة تظهر بصفة جلية إثر الإجابة عن الإشكالية التي يطرحها الموضوع.

ج- الإشكالية.

إن إحداث مجلس الأمة أفضى إلى طرح إشكالية مفادها: « ما هو مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، ومنه ما الجدوى من إحداث مجلس الأمة، الغرفة الثانية في البرلمان، على ضوء النصوص القانونية والممارسة؟ ».

وتمخض عن الإشكالية جملة من التساؤلات الفرعية التي تتعلق بالمنطلقات التي انبعت منها مجلس الأمة، أو بعبارة أخرى بالخلفيات والمبررات التي إستند عليها إنشاء غرفة ثانية في البرلمان الجزائري، ثمّ التساؤل حول ما إذا استطاع مجلس الأمة إثبات وجوده كمؤسسة دستورية، والتمتع بكل ما يسمح به هذا المفهوم من اكتساب للشخصية المعنوية، و استقلال في التنظيم الإداري والمالي؟.

كذلك ما طبيعة نظام الغرفتين المنتهج عقب التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، أيعد مماثلا لنظام الغرفتين الذي ظهر في بعض الأنظمة المقارنة كبريطانيا أمريكا، وفرنسا، أم أنه يأخذ وضعاً متميزاً يدخل في خصوصيات النظام الدستوري الجزائري؟.

من جهة أخرى ووفقا لتشكيلة مجلس الأمة والمهام المسندة له، فما هو يا ترى المركز الذي يحتله مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني، وأمام السلطة التنفيذية، فهل استطاع وجوده أن يعزز كفة البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية أم العكس، وبصيغة أخرى هل أن إحداث غرفة ثانية شكّل إضافة لصالح البرلمان أم كان عليه؟.

حتى تتم الإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه، تمّ الإستهداء بمنهجية دراسة قامت على اختيار الطرق المنهجية الضرورية، والأكثر ملاءمة لمثل هذا النوع من المواضيع.

د- منهج الدراسة .

لإعتبرات تتعلق بالموضوع لا غير فقد تمّ اعتماد الطرق المنهجية الآتية:

- التحليلي، الإستنتاجي، والنقدي للعديد من النصوص القانونية، والظواهر الدستورية، وكذلك بقصد معاينة التجربة الدستورية الجزائرية، فيما يتعلق بالثنائية البرلمانية.

- التاريخي والمقارن للبحث عن التطبيقات المختلفة لنظام الثنائية البرلمانية رغبة في الوصول لأفضل الوضعيات.

وحيث أن كل بحث عن الحقيقة تله بعض الصعوبات، التي تختلف من موضوع لآخر، فكذاك البحث في مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري لاقت بعض الصعوبات.

هـ- الصعوبات.

من بين الصعوبات التي انتابت دراسة موضوع البحث، قلة الدراسات الشاملة المتخصصة، إن لم نقل انعدامها في بعض أجزاء الدراسة، وكذلك الإصطدام في مجال الممارسة بعدم استخدام مجلس الأمة لعدد من الآليات البرلمانية المقررة له دستوريا، كما هو الحال بالنسبة للإستجواب والتحقيق، والرقابة المالية التي لايتحمل وزرها لوحده مما صعب علينا إعطاء حكم تقييمي نزيه بشأن مدى فعالية هذه الآليات الرقابية في أداء مجلس الأمة .

انطلاقا من الإشكالية المذكورة أعلاه تدفعنا الرغبة القوية في الكشف عن المركز الحقيقي الذي يحتله مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري للعمل الدؤوب على الإجابة، وتبسيط وتوضيح كل التساؤلات المطروحة من خلال خطة دراسة تتمفصل حول بابين (2) إثنين .

و- خطة الدراسة .

يخصص الباب الأول من الدراسة لمنطلقات وتنظيم مجلس الأمة، بمعنى سيتم تناول الخلفيات العامة، والمبررات الحقيقية لإيجاد مجلس الأمة في الفصل الأول.

بينما الفصل الثاني سيدور حول كيفية تنظيم مجلس الأمة، من حيث تشكيلة أعضائه، ومدى استقلاليته في تحديد تنظيمه الإداري والمالي؟.

في المقابل يكشف الباب الثاني عن نمط البناء الوظيفي لمجلس الأمة، المترجم في المجالين التشريعي والرقابي، إذ يتم التفرغ في الفصل الأول لدراسة حجم الأداء التشريعي المخول لمجلس الأمة، ويركز الفصل الثاني على دور مجلس الأمة في رقابة أعمال الحكومة.

الباب الأول:

منطلقات وتنظيم مجلس الأمة.

الباب الأول:

منطلقات وتنظيم مجلس الأمة.

انتهجت الجزائر نظام المجلس الواحد، منذ 20 سبتمبر 1962، تاريخ إنشاء المجلس الوطني التأسيسي، الذي أسندت له بالإضافة للوظيفة التمثيلية، مهمة وضع دستور للبلاد⁽¹⁾، تحقق في 10 سبتمبر 1963، وتؤكد بذلك مرة أخرى نظام أحادية المجلس التشريعي⁽²⁾.

غير أن التداخل بين السلطة والأشخاص القائمين عليها (شخصه السلطة) ولّد نزاعات فجرها إنقلاب 19 جوان 1965 بقيادة الرئيس الراحل هواري بومدين، الذي أعلن بموجب الأمر الصادر في 10 جويلية 1965 عن قيام هيئة جديدة لتسيير البلاد سميت "بمجلس الثورة"، تحت قيادته التي جمعت بين سلطات رئيس الدولة، وباقي السلطات بإسم الشرعية الثورية .

(1) تضمنت اللائحة الصادرة عن المجلس الوطني التأسيسي ليوم 26 سبتمبر 1962 أن: "المجلس الوطني التأسيسي كهيئة تمثيلية للشعب الجزائري، المؤتمن الوحيد على السيادة الوطنية في الداخل والخارج وحارسها."

- النص مأخوذ من: د/ بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الإستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2009، ص ص3-43.

(2) أنظر: نص المادة 27 من دستور 10 سبتمبر 1963: "السيادة الوطنية للشعب، ويمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني ترشحهم جبهة التحرير الوطني، وينتخبون بإقتراع عام مباشر وسري لمدة خمسة سنين".

- الجريدة الرسمية رقم 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963 (النص الأصلي بالفرنسية لعدم تعريب الجريدة الرسمية حتى عام 1964)، وبالعربية أخذت ترجمته من:

- د/ بوكرا إدريس، المرجع السابق، ص ص43-57.

لكن المجلس الوطني جمد نشاطه، وكذلك الدستور الذي لم يدم إلا 13 يوما، بفعل استخدام الرئيس الأسبق أحمد بن بلة لنص المادة 59 التي تبرر له إتخاذ التدابير الإستثنائية في حالة خطر داهم وشيك الوقوع.

استمر الوضع إلى أن تقرر اعتماد دستور 22 نوفمبر 1976، حيث عهد إلى مجلس سمي "بالمجلس الشعبي الوطني"⁽¹⁾ ممارسة المهمة التشريعية كوظيفة، وليس كسلطة، لأن السلطة كانت بيد رئيس الجمهورية، وتحت رقابة الحزب الواحد (حزب جبهة التحرير الوطني) في تأكيد واضح لمبدأ وحدة القيادة بين الحزب والدولة، بل أسبقية الحزب على الدولة.

مما جعل المجلس الشعبي الوطني مجرد غرفة تسجيل للقوانين، وبذلك أكدت عدم قدرته على مسايرة التحولات، والتطلعات الجديدة للشعب، والتي تشعبت وتضخمت فلم تستطع السلطة احتقانها، فإنفجرت في الخامس (5) من أكتوبر 1988 معلنة عن رفض، وغضب عنيفين للأوضاع⁽²⁾.

احتواءً لهذه الحركة الإحتجاجية الواسعة، تمّ إجراء استفتاء حول تعديل الدستور في 23 فيفري 1989⁽³⁾، وفي الحقيقة تمخض عن الإستفتاء دستور جديد التوجه والمبادئ، التي من أهمها مبدأ الفصل بين السلطات، الرقابة على دستورية القوانين من طرف مجلس دستوري، التعددية السياسية التي انطلقت بحق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي، والتوجه نحو إقتصاد السوق، والتخلي عن الخيار الإشتراكي.

رغم ذلك فقد احتفظ دستور عام 1989 بنظام المجلس الواحد، إذ عهد ممارسة السلطة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني، الذي قرر رئيس الجمهورية في 4 جانفي 1992 حله، ثم قدّم هو استقالته، وبذلك تغيب أهم المؤسسات الدستورية، ويغيب بعدها إلى

(1) أنظر : نص المادة 126 الواردة في الفصل الثالث بعنوان الوظيفة التشريعية من دستور 22 نوفمبر 1976 : « يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني.

للمجلس الشعبي الوطني، في نطاق اختصاصاته، سلطة التشريع بكامل السيادة.
يعد المجلس الشعبي الوطني القوانين ويصوت عليها».

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية رقم 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

(2) أنظر: عنصر العياشي، المرجع السابق، ص ص. 42-50 .

(3) أنظر: دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية رقم 9، المؤرخة في 1 مارس 1989.

حد شبه تام الأمن العام، وتدخل الجزائر في أزمة خانقة تعددت جوانبها، دامت أزيد من عشرية سوداء من الزمن .

وفي 28 نوفمبر 1996 استجاب الشعب لإستفتاء تعديل الدستور، الذي أفصح عن بعض التغييرات بخصوص تنظيم السلطات العامة⁽¹⁾ بما فيها السلطة التشريعية، التي نقلها المؤسس الدستوري من نظام أحادية المجلس إلى ثنائية البرلمان، فإلى جانب المجلس الشعبي الوطني، أحدث غرفة ثانية سماها مجلس الأمة⁽²⁾ ، وهو ما يجعلنا نتساءل عن منطلقات إحداثه (الفصل الأول)، وعن كيفية تنظيمه (الفصل الثاني) .

(1) فيما يخص التغييرات الحاصلة في السلطة القضائية أنظر :

- عقيلة خربا شي، «اختصاص القضاء الإداري في ظل تحولات النظام القضائي الجزائري بعد عام 1996» ، مجلة المنتدى القانوني، العدد 3، ، جامعة بسكرة(الجزائر)، ماي 2006، ص ص. 34- 47 .

(2) أنظر: نص المادة 98 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 وما يليها.

الفصل الأول:

منطلقات إحداه مجلس الأمة.

إن إحداه مجلس الأمة، الغرفة الثانية في البرلمان، إلى جانب المجلس الشعبي الوطني يعد إيدانا صريحا جسده التعديل الدستوري في 28 نوفمبر 1996⁽¹⁾ بالتخلي عن نظام أحادية البرلمان (Monocamérisme)⁽²⁾ المعتمد لأكثر من ثلاثة عقود من الزمن، وفي ظل ثلاثة دساتير متعاقبة⁽³⁾، واعتماد نظام الغرفتين (Bicamérisme)، الذي دار حوله جدل كبير بصدد مدى قدرته على ضمان أداء برلماني متميز يحفظ للسلطة التشريعية تواجدا قويا، وحقيقيا مقارنة بما تفرضه السلطة التنفيذية في غالب الأنظمة من هيمنة على باقي السلطات⁽⁴⁾.

و يعترضنا أثناء دراسة الموضوع واقع تعدد المصطلحات فيما يخص البيكاميرالية، نظام الغرفتين، نظام المجلسين، الثنائية البرلمانية، الازدواجية البرلمانية من جهة، والمجلس الأعلى، مجلس الشيوخ، الغرفة الثانية من جهة أخرى، فنكون مجبرين على توضيح هذا التعدد، وكشف الغموض الذي يمكن أن ينجر على ذلك، كما سنقف عند مصطلح الأمة في تسمية مجلس الأمة.

1- مصطلحات: البيكاميرالية، نظام الغرفتين، نظام المجلسين، الثنائية البرلمانية الازدواجية البرلمانية.

تعرف البيكاميرالية على أنها نظام سياسي يقوم على أساس وجود برلمان مكون من غرفتين متغايرتين⁽⁵⁾، ولهذا يشكل نظام الغرفتين المرادف بالعربية لنظام البيكاميرالية

(1) أنظر: أحكام الفصل الثاني من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 .

(2) نعني بـ : Monocamérisme ou Monocaméralisme نظام سياسي ذو مجلس تمثيلي واحد

- د/ جبور عبد النور، د/ عبد النور عواد، المرجع السابق، ص . 686 .

(3) تم تبني نظام المجلس الواحد في دستور 10 سبتمبر 1963، ثم في دستور 22 نوفمبر 1976، وأيضا في دستور 23 فيفري 1989.

(4) أنظر:

-Sophia Mappa, Pouvoirs traditionnels et Pouvoir d'Etat en Afrique, édition Karthala paris, 1998, pp. 165-183.

(5) أنظر التعريف الاصطلاحي لنظام البيكاميرالية:

والغرفتان معا تشكلان ثنائية واحدة بعنوان البرلمان، فرياضيا نقول أن ثنائية البرلمان هي (الغرفة 1، الغرفة 2)، وعليه فنظام ثنائية البرلمان هو نفسه نظام الغرفتين، وقد تسمى الغرفة بالمجلس كما في الجزائر، فنقول عندها نظام المجلسين.

لذا ينصرف نظام البيكاميرالية، أو الثنائية البرلمانية، أو نظام الغرفتين، أو نظام المجلسين لمفهوم واحد، و عليه لا بأس في استخدام أيّ من هذه المصطلحات.

لكننا نتحفظ في إطلاق مصطلح الإزدواجية البرلمانية، بل نفضل عدم استخدامه كون الإزدواجية تقتض الاستقلالية الكاملة من الناحية العضوية و الوظيفية، فإن أمكن لنا القول أن مجلس الأمة مستقل عضويا عن المجلس الشعبي الوطني، إلا أنه من الناحية الوظيفية جزما لا يمكن المراهنة على ذلك، خاصة و أن مرور النصوص القانونية على مجلس الأمة يفرض مرورها أولا على المجلس الشعبي الوطني، بل و موافقته عليها، أي لا يمكن لمجلس الأمة ممارسة نشاطه في الميدان التشريعي، وحتى الرقابي في حالات معينة بمعزل عن المجلس الشعبي الوطني.

في حين أن إسقاط مصطلح الإزدواجية على النظام القضائي المتبني بعد إصلاحات 1996 يتلاءم أكثر، إذ جهات القضاء العادي والإداري تمارس مهامها بحرية

.../...

« Bicomérisme / Bicoméralisme [N.M]: système politique fondé sur un parlement composé de deux chambres distinctes (par ex: chambre des députés et sénat, chambre des lords et chambre des communes en G.B- de Bi: deux et camera: chambre. »
- Dictionnaire de la langue française [Encyclopédie et Nom propres], édition 83, imprimé en Italie, 1994, p.133.

ويعرفها أيضا الدكتور جبّور عبد النور : البيكاميرالية: Bicomérisme ou Bicoméralisme

ثنائية التمثيل (مذهب سياسي يقضي بوجود مجلسين لتمثيل الشعب).

- د/ جبّور عبد النور، د/ أ.ك. عبد النور عواد، معجم عبد النور المفصل [فرنسي، عربي]، دار العلم

للملايين، الطبعة الأولى، بيروت، 1995، ص. 120.

كما عرّفت البيكاميرالية على شبكة الويب كما يلي:

« Bicomérisme ou Bicoméralisme: est un système d'organisation politique qui divise le parlement en deux chambres distinctes, le mot introduit au XIX siècle, et constitué de « bi » (deux) et « camera » (chambre en latin), les deux termes (bicomérisme, bicoméralisme) sont strictement équivalents en français. » .

- نقلا من الموقع الإلكتروني:

- Sans auteur, « Bicomérisme»,[www.recitus.qc.ca/histoire/2003-2004/equip45/bicomérisme .htm].

واستقلالية أكبر⁽¹⁾، وما يدخل في اختصاص القضاء العادي يخرج من اختصاص القضاء الإداري والعكس صحيح، كما تتكفل هيئة قضائية مستقلة تسمى محكمة التنازع بحل تنازع الإختصاص سواء أكان سلبيا أو إيجابيا، أو في صورة تعارض الأحكام⁽²⁾.

أما الجدل القائم بشأن نظام الغرفتين، أو بعبارة أخرى حول ما الجدوى من وجود غرفة ثانية ليس جديدا، ولا خاصا فقط بالجزائر، بل يندرج ضمن فلسفة وتاريخ الحركة البرلمانية، التي انقسمت بين مؤيد لنظام الغرفتين، و متمسك بنظام الغرفة الواحدة.

غير أن المنطلقات التي انبعث منها مجلس الأمة، والظروف التي رافقت ميلاده عمقت التساؤلات بشأن طبيعته وموقعه، وكذا علاقاته سواء مع المجلس الشعبي الوطني، أو مع الحكومة، وبالتالي فيما إذا كان مجلس الأمة يشكل دعامة لتعزيز، وتفعيل دور البرلمان، أم أنه يشكل منفذا دائما للسلطة التنفيذية، لها أن تستغله للقفز درجة أخرى على حساب البرلمان، معظمة بذلك الفجوة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية التي ميّزت النظام الدستوري الجزائري منذ عام 1963 بنسب متفاوتة من دستور لآخر⁽³⁾.

(1) أنظر: المواد من 152 وما يليها من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

وكذلك:

- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بمجلس الدولة، الجريدة الرسمية رقم 37، المؤرخة في 01 جويلية 1998.

- القانون رقم 02/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية رقم 37 المؤرخة في 01 جويلية 1998.

(2) أنظر: القانون العضوي رقم 03/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بمحكمة التنازع، الجريدة الرسمية رقم 39، المؤرخة في 07 جويلية 1998.

(3) أنظر: الدراسات الأكاديمية التالية:

- د/ الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة، جامعة قسنطينة مارس 1991، ص ص. 387-562.

- د/ سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري رسالة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، ديسمبر 1984، ص ص. 202-381.

- عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في ظل دستور 1963، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 1997، ص ص. 112-230.

.../...

2- مصطلحات: المجلس الأعلى، الغرفة الثانية، مجلس الشيوخ.

بالنسبة لمصطلحي المجلس الأعلى، والغرفة الثانية، نعتقد منطقياً أن ما يكون أعلى يستحق أن يرتب أولاً، لذا فالمصطلحان معا لا يجتمعان.

أما تسمية مجلس الشيوخ، فإن دلت على التروي والتعقل، إلا أن دراسة شروط الترشح لعضوية مجلس الأمة، والتي منها المتعلقة بالسنّ المقدرة بأربعين سنة كاملة فما فوق، تفنّدها الدراسات البيولوجية التي تعتمد سنّ الشيخوخة بداية من الستين (60)⁽¹⁾ وليس من الأربعين، لذلك فوصف الشيخ إن كان يصدق على بعض الأعضاء، إلا أنه لا يصدق على البعض الآخر منهم دون الستين سنة.

بينما إذا أردنا إطلاق التسمية اقتداء بما هو كائن في فرنسا، أو في الولايات المتحدة الأمريكية، فهذا مستبعد لأن التجربة الجزائرية تطبعها خصوصيات منبتها كما عبّر أحد رؤساء مجلس الأمة السابقين "العبقرية الجزائرية"⁽²⁾.

لذلك لا بأس من استخدام تسمية الغرفة الثانية كتعبير مرادف لمجلس الأمة، مع إعطاء المجلس الشعبي الوطني تسمية الغرفة الأولى، دون أن تعني هذه التسمية الدرجة.

.../...

- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 رسالة ماجستير، جامعة سطيف، أكتوبر 2004، ص ص. 5-120.
(1) مصطفى عشوي، مدخل إلى علم النفس، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص ص. 19-47.

(2) القول للسيد بشير بومعزة أول رئيس لمجلس الأمة:

"أنا أرفض تماماً عبارة مجلس الشيوخ، كما أن مجلسنا لا يسمى sénat، والحقيقة أن ترجمة كلمة sénat تعني مجلس الشيوخ، لكنني أقول أن هذه ليست داراً للتقاعد، وكذلك ليست كغيرها من الغرف الأخرى الموجودة في بعض البلدان التي تعتبر ديمقراطية، والتي ترى أنها غرفة اللوردات التي تتميز بخاصية العمر والمال والطبقة الاجتماعية، وليست مجلس قداماء المجاهدين بأتم معنى الكلمة مع كل الشرف لقداماء المجاهدين.

فهذه الغرفة تدخل ضمن نظرة جديدة في بناء الديمقراطية، لكن المنبع الأساسي لها هو العبقرية الجزائرية أي عبقرية الشعب الجزائري".

-نقلا من الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، السنة الأولى، العدد 1

5 ديسمبر 1998، ص. 14.

فمستبعدة فرضية التسمية على أساس الدرجة لأن كلتا الغرفتين، وإن اختلفتا في طريقة تكوينهما، إلا أنهما تضمان كفاءات عالية حتى وإن كانت كنتيجة لما يفرزه الزخم الشعبي من خلال الإنتخابات المباشرة.

كذلك إن ركزنا على أن الثنائية البرلمانية، أي انقسام البرلمان لغرفتين هو تكريس لسلسلة انقسامات مبدأ الفصل بين السلطات داخل كل سلطة، المبدأ الذي لا يعترف بالتدرج، بل بالتساوي والإستقلالية، مع التعاون بين السلطات⁽¹⁾ يتعزز الإعتقاد بأن التعديل الدستوري لعام 1996 لم يكن يقصد ترتيب الغرفتين، و هذا ما يفهم من صياغة الفقرة الثانية من نص المادة 98 من التعديل الدستوري لعام 1996: "وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، والهاء في لفظ "له" تعود على البرلمان المشكّل من غرفتين.

كما تصلح تسمية الغرفة الثانية على أساس الأسبقية في الوجود ، فتاريخيا وجد المجلس الشعبي الوطني منذ دستور عام 1976، وتمّ تنصيب أول مجلس شعبي وطني تعددي بعد الإنتخابات التشريعية المجراة في جوان 1997، ثم مجلس الأمة في جانفي 1998.

وأیضا على أساس أن العمل البرلماني في معظمه التشريعي، وحتى الرقابي ينطلق من المجلس الشعبي الوطني، ثمّ يصل إلى مجلس الأمة، وعليه يأخذ المجلس الشعبي الوطني تسمية الغرفة الأولى، ومجلس الأمة الغرفة الثانية.

لهذه الإعتبارات نرى أنه يمكن استخدام تسمية الغرفة الثانية، أو الإحتفاظ بالتسمية التي أرادها المؤسس الدستوري، وهي مجلس الأمة، وإن كانت حتى هذه التسمية تطرح إستفسارا بشأن مدلول مصطلح الأمة؟.

3- مدلول مصطلح الأمة في تسمية مجلس الأمة.

إذا كان مصطلح مجلس لا يطرح أي إشكال، إذ يدل على المكان الذي يتم فيه الإجتماع، أو حتى على الهيئة في حد ذاتها، إلا أن مصطلح أمة يثير استفسارات في

(1) أنظر:

-Montesquieu, de l'esprit des lois, tome1, ouvrage présenté par: Djillali liabes, Entreprise nationale des arts graphiques (ENAG), Algérie, 1990, pp. 179-209

الحقيقة هي ليست وليدة النظام الدستوري الجزائري، بل ظهرت بوجود الدولة، وبروز التنازع حول من يمارس السيادة فيها، فظهرت نظريتان إحداهما ترد السيادة للأمة والأخرى تجعلها للشعب⁽¹⁾.

مما لا مرأى فيه أن المجلس الشعبي الوطني يحقق مبدأ سيادة الشعب لإعتماد الإنتخابات فيه على الأساس الديمغرافي (الشعبي)، لكن تحول هذا الأساس لدى مجلس الأمة من خلال انتخاب ثلثي (3/2) أعضائه بطريق غير مباشر من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، وتعيين ثلثه (3/1) الآخر من طرف رئيس الجمهورية⁽²⁾ يؤكد تمثيل مجلس الأمة للأمة، لكن السؤال الذي يطرح هو: أية أمة نقصد؟.

إن البحث في الفكر الدستوري يقودنا إلى أن هناك فرقا بين الشعب والأمة، ومنه بين سيادة الشعب، وسيادة الأمة، فالشعب يفيد مجموع الأفراد المقيمين على إقليم معين والخاضعين لسلطة وجنسية دولة معينة، بينما الأمة هي مجموعة من الأفراد تربط بينهم روابط مادية، وروحية تميزهم عن غيرهم من الجماعات⁽³⁾.

نلاحظ أن المفهوم الكلاسيكي للأمة جزما لا يتوافق مع مفهوم الشعب الجزائري الذي يعد جزءا من الأمة العربية الإسلامية، لكن التعامل مع المفهوم بنوع من المرونة التي أظهرها الأستاذ ناصيف نصار بعد دراسته لدراسات بعض الدول العربية، كالمملكة المغربية، الجمهورية الجزائرية، الجمهورية التونسية، المملكة الأردنية الهاشمية، الكويت

(1) أنظر:

-Marcel Prélot, institution politique et droit constitutionnel, 5^{ème} édition, Dalloz, France 1972, pp. 649-66

(2) أنظر: نص المادة 101/2، 3 من التعديل الدستوري لعام 1996: "ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الولائي.

ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والإقتصادية والإجتماعية. "

(3) أنظر: أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت (لبنان) ، 1977، ص. 98.

- د/ فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة (مصر)، 1975 ص. 126.

جمهورية مصر، وسوريا يسمح لنا بإطلاق وصف الأمة على الشعب الجزائري، حيث يرى أنه يمكن تصور نشوء الأمة بعد تكوين الدولة، ومنه إطلاق وصف الأمة على الشعب المكوّن للدولة⁽¹⁾.

وإن كنا نوافق الأستاذ بوزيد لزهاري، عندما يرى أنه يجب المحافظة على مصطلح الأمة لأن الأمة ليست الشعب الحالي فحسب، بل هي أيضا الناس المتوفون والأفكار السابقة⁽²⁾، فإننا نضيف على ذلك بعدا ثالثا يتمثل في الأجيال القادمة، والأفكار المستقبلية.

قد يبرر لنا الجمع بين مفهومي الأمة والشعب، ذلك المزج الذي أراده المؤسس الدستوري بخصوص عدم الفصل بين مدلوليهما، ومنه بين مدلول سيادة الأمة، وسيادة الشعب، فصياغة المادة 2/6 من التعديل الدستوري لعام 1996 تبرّر الجمع⁽³⁾، في حين أن المبدئين في فقه القانون الدستوري متباعين، إذ لكل واحد منهما أسسه ونتائجه⁽⁴⁾ فالسيادة حسب الأستاذ جورج بيردو، إما أن تعود إلى الشعب أو إلى الأمة⁽⁵⁾.

كما يجب توضيح الأسباب التي تمّ الإستناد عليها لإختبار دراسة موضوع مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري.

(1) أنظر: ناصيف نصار، الإيديولوجية على المحك، دار الطليعة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت (لبنان)، 1994، ص. 10. نقلا من مرجع:

- د/ إسماعيل زروخي، دراسات في الفكر العربي المعاصر، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع عين مليلة(الجزائر)، 2002، ص ص. 81-83.

(2) أنظر: د/ بوزيد لزهاري، تدخل في ندوة مجلس الأمة بعنوان: المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، نوفمبر 1998، ص. 72.

(3) أنظر: نص المادة 2/6 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1998:

"السيادة الوطنية ملك للشعب وحده. "

و النص بالفرنسية يبين أيضا المزج بين الشعب و الأمة، و منه بين السيادة للأمة و السيادة للشعب.

" La souveraineté nationale appartient exclusivement au peuple. "

(4) يرى الأستاذ مارسيل بريلو ما يلي:

" Il y a entre ces deux conceptions (la souveraineté nationale, la souveraineté du peuple) de grandes affinités, cependant elles diffèrent dans leurs formules, et leurs conséquences... "

- Voir: Marcel Prélot, Op. Cit. , p. 334.

- Ibid. , pp. 333-334.

(5) أنظر:

فإذا كان نظام الغرفتين يعتمد كمبدأ عام على وجود غرفتين متغايرتين، إلا أن مبررات اعتماد النظام تختلف من دولة لأخرى، كما تختلف تبعاً لذلك الكيفية التي يترجم بها، وهذا ما يترتب عنه تعدد صور تطبيقه، وعدم وجود نمطية واحدة تشترك فيها كل التطبيقات، وحتى تحتكم إليها لقياس مدى النجاح أو الفشل .

على الرغم من أن نظام الغرفتين الذي ظهر بداية في بريطانيا، ثم في الولايات المتحدة الأمريكية، وفرنسا، وتناقلته الكثير من الدول لاحقاً بشكل خفية عامة يستحيل تجاهلها، إذ يستحضرها لنا القانون المقارن استحضاراً لا بد منه، على الأقل لعراقتها إلا أنه لا يمكن الإكتفاء بإسقاط التجربة الجزائرية على هذه التجارب المقارنة دون البحث في المبررات الحقيقية لوجود مجلس الأمة.

فحيث أن التفرد في تطبيق نظام الغرفتين إلى حد كبير، هو سمة كل نظام دستوري في كل دولة، فبالإكيد يتحكم في التوجه نحو النظام خصوصيات تتعلق بطبيعة النظام الدستوري، والسياسي عموماً كون العلاقة بين النظامين وثيقة جداً⁽¹⁾.

وعلى اعتبار أن إحداث غرفة ثانية في البرلمان ليس أمراً من ابتكار النظام الدستوري الجزائري، فقبل البحث عن المبررات المتعلقة بإحداث مجلس الأمة، يجدر استحضار الخلفيات العامة المتعلقة بنظام الغرفتين (المبحث الأول)، من خلال الإفصاح عن الدعائم التي يقوم عليها نظام الغرفتين، وكذا المبررات التي يستند عليها، والآفاق التي يبلغها .

وهذا من شأنه تسهيل عملية البحث عن المبررات الخاصة بإنشاء مجلس الأمة (المبحث الثاني) ، ومن جهة أخرى الموازنة بين هذه المبررات مقارنة بتلك المبررات التي استند عليها نظام الغرفتين، الضاربة جذوره في أعماق التاريخ، ومنه الإلمام

⁽¹⁾ يرى الدكتور محمد نصر مهنا أن: « النظام السياسي هو مجموعة العناصر المتداخلة والمتشابكة، التي يربط بينها الاعتماد المتبادل، أي إذا حصل تغيير في مواصفات وخصائص جزء من النظام، فإن كل الأجزاء الأخرى تتأثر، وما النظام الدستوري الذي يتمحور نطاقه في نظام الحكم، أي ببناء السلطات والعلاقة بينها من جهة، و بينها وبين الأفراد من جهة أخرى، إلا جزء من النظام السياسي. ».

- د/ محمد نصر مهنا، في النظام الدستوري والسياسي، دراسة تطبيقية، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية (مصر) ، 2005، ص ص. 100 - 103 .

بالمنطلقات التي انبعث منها مجلس الأمة، أي الكشف عن جملة الظروف والأسباب والغايات التي كانت وراء اعتماد غرفة ثانية في البرلمان الجزائري .

المبحث الأول:

الخلفيات العامة المتعلقة بنظام الغرفتين.

يعد ضروريا البحث عن الخلفيات العامة المتعلقة بنظام الغرفتين، أي عن البذور الأولى للنظام من أجل الوصول للمنطلقات التي يقوم عليها مجلس الأمة، فإذا كانت هذه الخلفيات تشكل مرتكزات غير مباشرة لظهور نظام الغرفتين في الجزائر، إلا أنها تسهل اكتشاف مدى تأثير التجربة الجزائرية بالتجارب المقارنة المعتمدة لنظام الغرفتين، وطبيعة الخصوصيات التي تتفرد بها الغرفة الثانية في الجزائر عن غيرها من الغرف الثانية.

وبالعودة لتعريف نظام الغرفتين، أو البيكاميرالية الذي مفاده أنه نظام سياسي يقوم على برلمان مكون من غرفتين متغايرتين⁽¹⁾، يتضح أن نظام الغرفتين يقوم أساسا على وجود غرفتين متميزتين، إذ ما الجدوى من وجود غرفة ثانية صورة طبق الأصل للغرفة الأولى؟.

بمعنى أن دعائم نظام الغرفتين (المطلب الأول) تتمثل في دعامتين أساسيتين هما، المغايرة من حيث التشكيل، والمغايرة من حيث الإختصاص، مما أدى لعدم وجود نموذج واحد لنظام الغرفتين، ومنه تعدد مبررات أعمال نظام الغرفتين، واتساع آفاقه (المطلب الثاني) .

المطلب الأول:

دعائم نظام الغرفتين.

عادة ما يأخذ إنشاء غرفة ثانية أبعادا، ودوافع مغايرة لتلك التي تنبثق منها الغرفة الأولى، ومن بينها الحرص على تحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة، الرشادة والتوازن الإقليمي، لذلك فشكل نظام الغرفتين تتحكم فيه إلى درجة كبيرة وضعية الغرفة

(1) أنظر: تعريف البيكاميرالية الوارد في الصفحتين 13- 14 أعلاه .

الثانية التي يطبعها التنوع في عدد الأعضاء، وطريقة التشكيل (أولاً)، وحتى في التسمية⁽¹⁾ (أنظر الجدول أدناه) .

كما تختلف في الإختصاصات المخولة لها (ثانياً)، فمنها من تتساوى مع الغرفة الأولى في الصلاحيات المسندة لها، فيتحقق نظام البيكاميرالية المتساوية، أو أن تتفوق إحدى الغرفتين على الأخرى، فيأخذ نظام البيكاميرالية وصف غير المتساوي (غير المتعادل).

⁽¹⁾ أنظر: جدول يوضح تسميات الغرفة الأولى والغرفة الثانية ، وهو يمثل حصيلة بحث في مختلف المراجع المتوفرة لدى الباحثة، وهناك تسميات أخرى.

الدولة	تسمية الغرفة الأولى	تسمية الغرفة الثانية
الجزائر	المجلس الشعبي الوطني	مجلس الأمة
فرنسا	الجمعية الوطنية	مجلس الشيوخ
المغرب	مجلس النواب	مجلس المستشارين
موريتانيا	الجمعية الوطنية	مجلس الشيوخ
تونس	مجلس النواب	مجلس المستشارين
الأرجنتين	مجلس النواب	مجلس الشيوخ
كندا	مجلس العموم	مجلس الشيوخ
إيطاليا	مجلس النواب	مجلس الشيوخ
بلجيكا	مجلس النواب	مجلس الشيوخ
ألمانيا	مجلس النواب Bundstage	مجلس الولايات Bundesrat
الهند	مجلس الشعب	مجلس الولايات
إيرلندا	مجلس النواب	مجلس الشيوخ
اليابان	مجلس النواب	مجلس المستشارين
الأردن	مجلس النواب	مجلس الأعيان
رومانيا	مجلس النواب	مجلس الشيوخ
روسيا	مجلس الشعب(الدوما)	المجلس الفدرالي
السنغال	الجمعية الوطنية	مجلس الشيوخ
بريطانيا	مجلس العموم	مجلس اللوردات
الولايات المتحدة الأمريكية	مجلس النواب	مجلس الشيوخ

أولاً:

المغايرة بين الغرفتين من حيث التشكيل.

إذ كان نظام الغرفتين يشترط توافر غرفتين متغايرتين، وهي السمة التي تشترك فيها الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين، إلا أنه لا يفرض على منتهجه نمطا معيناً بشأن تركيبة الغرفة الثانية، بل إن هذه المسألة متروكة لظروف، وإرادة كل دولة على حدى.

بعبارة أخرى الغرفة الثانية تدخل في خصوصيات كل دولة، ومن الصعب إخضاع كل الغرف الثانية لنفس القواعد حتى وإن كانت الأنظمة الدستورية تتشابه.

فالجزائر مثلا تأخذ ببعض ملامح النظام الرئاسي الأمريكي على الأقل في تفوق رئيس الجمهورية على باقي السلطات، وبعضاً من خصوصيات النظام البرلماني الإنجليزي⁽¹⁾، والتي منها المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، لكن هذا لم يمنع من اختلاف غرفتها الثانية عن الغرفة الثانية في كل من أمريكا وبريطانيا، مما أدى لوجود تركيبات مختلفة للغرفة الثانية، تشكل الغرفة الأرستقراطية الباكورة، ثم الغرفة الفدرالية فالغرفة الديمقراطية.

أ- الغرفة الثانية الأرستقراطية.

يمثل هذا النوع من الغرفة الثانية، البذرة الأولى لظهور نظام الغرفتين، وإن كان تاريخ القانون الدستوري يفيد أن مجلس اللوردات، الغرفة الثانية في البرلمان البريطاني ظهر قبل الغرفة الأولى.

فقبل القرن الثاني عشر (12) ميلادي كان الملك يجمع بيده كل الصلاحيات بما فيها التشريعية، ويساعده في ذلك مجلس استشاري يسمى المجلس العام للملكة (Magninum Concilium)⁽²⁾، وفي عهد الملك جون سان تير (Jean Sans terre)، الذي

(1) أنظر: د/ بوزيد لزهاري، «حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والنظام الدستوري البرلماني» مجلة الفكر البرلماني، العدد 4، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أكتوبر 2003، ص ص. 83-91.

- نور الدين فكايير، «ملامح طبيعية النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 10، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أكتوبر 2005، ص ص. 43-59.

(2) أنظر:

.../...

أصبح يهدد طغيانه الشعب الإنجليزي، قام النبلاء بثورة في عام 1215، إضطر على إثرها الملك جون إلى إعادة الحريات بموجب الميثاق الكبير (La Grand Charte) المعروف بـ(Magna Carta)، الذي منع بموجبه فرض الضريبة، إلا بعد موافقة البرلمان المكوّن فقط من النبلاء والبارونات والكهوت⁽¹⁾.

لاحقاً أصبح البرلمان البريطاني مكوّن من مجلسين، مجلس العموم، ويضم ستمائة وتسعة وخمسين (659) نائباً منتخبا لعهدة تقدر بخمس سنوات، و مجلس اللوردات، الذي يبلغ عدد أعضائه حسب إصلاح 11 نوفمبر 1999، ستمائة وستة عشر (616) عضوا موزعين كمايلي⁽²⁾:

- اللوردات المعينون مدى الحياة، وهم يشكلون الأغلبية، وعددهم أربعمائة وثمانون (480) عضوا.

- اللوردات بالوراثة: حيث ألغي هذا الصنف بموجب إصلاحات 1999، ولم يبق منهم إلا تسعين (90) عضوا، خمسة وسبعون (75) منهم تختارهم الأحزاب وخمسة عشر (15) يختارون من قبل المجلس ككل .

- اللوردات القضائيون وعددهم سبعة وعشرون (27) عضوا .

- اللوردات الروحيون وعددهم ستة وعشرون (26) أسقفا.

يبدو أن إصلاحات عام 1999 لم تدع مجلس اللوردات محصورا في الطبقة الأرستقراطية فقط، فنسمات الديمقراطية بدأت تغازل المجلس، الذي لم يصمد في وجهها وأصبح مفتوحا لضم فئات أخرى من غير العائلة المالكة.

وحتى وإن استمر تمتع مجلس اللوردات بسلطات مساوية لسلطات مجلس العموم في المجالين التشريعي والرقابي⁽³⁾ لفترة طويلة، إلا أن توسع الهيئة الناجمة وقوتها بداية

.../...

- Bernard Chantebout, droit constitutionnel et sciences politiques, Armand colin, 17^{em} édition, Paris, Août 2000, p. 140

(1) أنظر: د/ إبراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري(الساتير والدولة ونظم الحكم)، الطبعة الأولى، دار الكتاب الجديدة المتحدة ، بيروت(لبنان)، 2001، ص ص 301-308.

(2) أنظر:

- Philippe Ardant, institution politiques et droit constitutionnel, L. G.D. J, 12^{em} édition Paris, 2000, pp. 275-279.

(3) مارس البرلمان الإنجليزي في القرن الثامن عشر سلطات واسعة، فعلى حد قول السيد Delolme أن البرلمان يستطيع فعل كل شيء سوى أن يحول الرجل لامرأة.

.../...

من عام 1832 قلّص من دور مجلس اللوردات الذي تحول إلى مجلس للإستشارة، أو كما وصفه الأستاذ هوريو Houriou بغرفة تأمل خاصة بعد أن سحب منه التعديل الدستوري لعام 1911 اختصاص التشريع، وحوّله لمجلس العموم⁽¹⁾.

غير أن تفهقر مجلس اللوردات لم يؤثر على استمرار نظام الغرفتين، وانتشاره واسعاً، إذا لا تزال الغرفة الثانية المشكّلة على أساس طبقي موجودة، كما هو الأمر في مجلس الأعيان الأردني المنشأ بموجب دستور عام 1952، والمعيّن أعضاؤه من طرف الملك⁽²⁾.

ب- الغرفة الثانية ذات الطابع الفدرالي.

عادة ما تنشأ الغرفة الثانية ذات الطابع الفدرالي كنتيجة متلازمة مع شكل الدولة المركب، فوجود عدد من الدويلات يفرض على الدولة الفدرالية إيجاد مجلس يضمن تمثيلاً لأعضائها على المستوى المركزي يراعي خصوصيات كل وحدة من وحدات الإتحاد الفدرالي التي تتمتع بالإستقلالية الداخلية إلى حد كبير⁽³⁾.

لهذا تتبنى أغلب الدول الفدرالية نظام الغرفتين، الذي يضم مجلساً للنواب يقوم على أساس التمثيل النسبي للسكان، ومجلساً آخر يضمن تمثيلاً متساوياً لكل عضو من أعضاء الإتحاد بغض النظر عن قاعدة التمثيل السكاني، وهو ما يشكل الغرفة الثانية في البرلمان.

.../...

ولمزيد من التفاصيل راجع:

- د/ إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت (لبنان)، 1996، ص.ص. 184-185 .

(1) أنظر: أندريه هوريو، المرجع السابق، ص. 188 .

(2) أنظر: د/ مسعود شيهوب، «نظام الغرفتين البرلماني (النشأة والتطور)»، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002 ص. 12 .

(3) حول الدولة الفدرالية و الآثار المترتبة عن الإتحاد الفدرالي أنظر:

- Marcel Prélot, Op. Cit. ,pp. 248-269.

ومن بين الدول التي تتميز غرفتها الثانية بالطابع الفدرالي، الولايات المتحدة الأمريكية، إذ تكفلت الفقرة الأولى من المادة الأولى من دستور 17 سبتمبر 1787 بتشييد كونجرس مكون من مجلسين، مجلس النواب ومجلس الشيوخ⁽¹⁾.

حيث يقوم مجلس النواب على أساس نائب لكل شريحة سكانية قدرها ثلاثون ألف (30000) نسمة، وينتخب نوابه لمدة سنتين (2) بالإقتراع العام المباشر، ويظهر أن مدة العضوية قصيرة مقارنة بمجالس نواب بعض البرلمانات الأخرى.

في المقابل يعتمد مجلس الشيوخ على انتخاب ممثلين إثنين (2) عن كل ولاية بغض النظر عن مساحتها وعدد سكانها⁽²⁾، أي أنه يضم مئة (100) شيخ لمدة ست (06) سنوات مع تجديد ثلثه كل سنتين⁽³⁾.

يمارس المجلسان الصلاحيات التشريعية بالتساوي، إلا فيما يتعلق بقوانين الضرائب، حيث يعود حق المبادرة بإقتراحها لمجلس النواب، كما يتمتع المجلسان بالسلطة التأسيسية على قدم المساواة.

أما إن اختلف المجلسان في التصويت على اقتراح قانون⁽⁴⁾، فيعين المجلسان لجنة مختلطة (لجنة مصالحة) مؤلفة من ثلاثة نواب يعينهم رئيس مجلس النواب (السيبكر)

(1) أنظر: نص الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور الأمريكي لعام 1787 المعدل:

"All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and house of representative. "

- النص مأخوذ من الدستور الأمريكي والتعديلات 27 الحاصلة له، الوارد في الموقع الإلكتروني لمجلس الشيوخ الأمريكي :

[www.senat.gov/civics/constitutio_item/constitutio.htm]

(2) تضم الولايات المتحدة الأمريكية 50 ولاية.

(3) أنظر: الفقرة 3 من المادة الأولى من دستور 17 سبتمبر 1787 الأمريكي المعدل .

(4) خلافا لما هو معمول به في فرنسا لا نجد في النظام الدستوري الأمريكي مجالاً للتفويض في التشريع للسلطة التنفيذية تأكيداً لمبدأ الفصل الجامد بين السلطات، لكن يمكن أن يتدخل رئيس الجمهورية في التشريع من خلال توجيه رسالة سنوية إلى الكونجرس يشرح فيها ما يبرر اتخاذ تدابير قانونية معينة وتسمى بـ « Administrative Bills »، وهي تقترب من المبادرة بمشروع قانون.

وحول الموضوع راجع:

- د/ إبراهيم أبو خزام، المرجع السابق، ص ص 337-340.

وثلاثة شيوخ يعينهم رئيس مجلس الشيوخ، تناط باللجنة مهمة إعداد مشروع قانون يحظى بموافقة المجلسين، وفي حال عدم اتفاقهما يهمل المشروع ويوضع جانبا.

لكن الدستور الأمريكي خصّ مجلس الشيوخ بصلاحيات خاصة منها موافقته على تعيين السفراء، وكبار الموظفين والقضاة، والتصديق على المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية شرط تحقق موافقة أغلبية الثلثين (3/2) ⁽¹⁾.

كما يمارس مجلس الشيوخ الصلاحية القضائية (the impeachment) بمناسبة محاكمة رئيس الجمهورية بتهمة الخيانة العظمى، فبعد أن يقدرّ مجلس النواب بالأغلبية البسيطة ملاحقة الرئيس، يكون لمجلس الشيوخ و بأغلبية الثلثين إدانة رئيس الجمهورية إذا ثبتت التهمة الموجهة في حقه.

ويرأس مجلس الشيوخ في هذه الحالة رئيس المحكمة العليا، وبهذا يشكل مجلس الشيوخ حاجزا في وجه السلطة المطلقة التي يمارسها رئيس الجمهورية، ويعمل على إقامة نوع من التوازن الذي تستدعيه الصفة الفدرالية للدولة.

يظهر أنّ مجلس الشيوخ، هو المجلس الأكثر اعتبارا في الكونجرس الأمريكي فعلى حد رأي دي توكفيل Alexis de Tocqueville أن مجلس الشيوخ ينافس رئيس الولايات المتحدة في إدارة شؤون الدولة ⁽²⁾، والسبب في ذلك يعود كثيرا إلى قلة عدد أعضائه

⁽¹⁾ تسمى المعاهدات التي تحتاج لموافقة مجلس الشيوخ بالمعاهدات الفنية (الرسمية)، لكن حتى يتجنب رئيس الجمهورية معارضة مجلس الشيوخ كما حدث في معاهدة فرساي عام 1919 يلجأ إلى ما يسمى بالمعاهدات ذات الشكل المبسط (المعاهدات التنفيذية، Executive Agreements)، إذ الموافقة عليها تتم بالأغلبية البسيطة في مجلس النواب.

وحول الموضوع راجع :

- Isaac Paenson, manual of the terminology of public international law (peace) and international organizations , Bruylant, Brussels, 1983, pp. 282-304.

⁽²⁾ أنظر :

- Alexis de Tocqueville, de la démocratie en Amérique, tome 1, ouvrage présenté par Said Chikhi, ENAG édition, Alger, 1988, p. 183.

ولجدية المناقشات وتنظيمها المحكم، وطول عهده مقارنة مع مجلس النواب، مما يسمح لأعضائه بأخذ الحرية والوقت الكافي لدراسة القوانين⁽¹⁾.

لذلك يعد مجلس الشيوخ البوتقة الحقيقية التي تتجسد في داخلها وحدة الأمة الأمريكية من خلال انصهار تدريجي للدويلات أعضاء الإتحاد الفدرالي.

مع أن الغرفة الثانية ذات الطابع الفدرالي يرتبط وجودها بشكل الدولة المركب إلا أنه يمكن أن يوجد مثيل لها ولو نسبياً حتى في الدول البسيطة، خاصة تلك التي تعتمد على نظام اللامركزية الإدارية، حيث تقوم المقاطعات الإدارية (التقسيمات الإدارية) بدور الدويلات في النظام الفدرالي⁽²⁾، فيعهد إليها مهمة إختيار أعضاء الغرفة الثانية، ويكون الإختيار بالطريق غير المباشر، الذي يقتصر على أعضاء المقاطعات الإدارية أي منتخبها، مثلما تؤكد ذلك المادة 3/24 من دستور عام 1958 الفرنسي⁽³⁾.

ج- الغرفة الثانية ذات الطابع الديمقراطي.

صاحب إنتشار الديمقراطية ضمور تدريجي للغرف الثانية الأرستقراطية، في المقابل توسعت الغرف الثانية ذات الطابع الديمقراطي، التي تعتمد على نظام الإنتخابات سواء المباشرة أو غير المباشرة.

(1) قد يلجأ بعض الشيوخ لتعطيل عمل مجلس الشيوخ خاصة وأن فترة التدخل غير محدودة، إذ يستطيع أي شيخ أن يتمسك بالكلمة للمدة التي يراها كافية ومناسبة، وهذا ما حصل عام 1957، حيث شغل السيد ج. سترم تورمند منبر المجلس مدة 24 ساعة و18 دقيقة بدون انقطاع، وقد أطلق على هذا النوع من تعطيل الجلسات تسمية:

« the filibustering »، التي يقودها شيوخ محنون، مما جعل تعديل عام 1979 يعمد لتحديد مدة قصوى للمناقشات، وحول الموضوع راجع :

-د/ إسماعيل الغزال، المرجع السابق، ص ص. 429-430 .

(2) هناك فرق بين اللامركزية الإدارية والمركزية السياسية، فالأولى هي شكل من أشكال التنظيم الإداري، أما الثانية فهي شكل من أشكال الدولة المركبة.

(3) أنظر: نص المادة 3/24 من دستور 4 أكتوبر 1958 الفرنسي:

" Le Sénat est élu au suffrage indirect, il assure la représentation des collectivités territoriale de la république, les français établis hors de France sont représentés au sénat ".
- Voir : Constitution du 4 Octobre 1958, document d'études, n ° 1.04, la documentation française, e,1999.

فمن أصل سبع وستين (67) برلمانا يعتمد نظام الغرفتين⁽¹⁾، هناك ثمان وثلاثين (38) منها تضم غرفها الثانية أعضاء منتخبيين كلهم، منها واحد وعشرين (21) غرفة منتخبة عن طريق الإقتراع المباشر (الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان، نيجيريا سويسرا الفلبين، البرازيل، أستراليا...)، وخمسة عشر (15) غرفة ينتخب أعضاؤها بالإقتراع غير المباشر (جنوب إفريقيا، ألمانيا، إثيوبيا، المغرب، موريتانيا، هولندا، روسيا...) وغرفتان (2) بالإنتخاب المختلط المباشر وغير المباشر في كل من بلجيكا وإسبانيا.

إذ تحتوي الغرفة الإسبانية على مائتين وثمانية (208) عضوا منتخبا عن طريق الإقتراع العام المباشر، وتسع وأربعين (49) عضوا منتخبا عن طريق مجالس المقاطعات السبع في إسبانيا.

أما الغرفة الثانية البلجيكية، فتضم أربعين (40) عضوا منتخبا بالإقتراع العام المباشر، وواحد وعشرين (21) عضوا منتخبا من طرف المجموعات المحلية، وعشرة (10) أعضاء منتخبين من قبل زملائهم الأوائل، الذين يصل عددهم إلى واحد وستين (61) منتخبا⁽²⁾.

كما أن هناك أربعة عشر (14) غرفة تكون منتخبة جزئيا، منها غرفتان (2) في كل من إيطاليا والشيلي تتشكلان جزئيا عن طريق الإقتراع المباشر، إذ ينتخب ثمان وثلاثين (38) عضوا من أصل سبع وأربعين (47) في الشيلي، وثلاثمائة وخمس عشرة (315) من أصل ثلاثمائة وأربع وعشرين (324) عضوا في إيطاليا، أي أن عدد الأعضاء المنتخبين أكبر بكثير من عدد الأعضاء المعينين .

وتوجد إثنتي عشرة (12) غرفة ثانية منتخبة جزئيا بطريق الإقتراع غير المباشر منها الجزائر بست وتسعين (96) عضوا من أصل مئة وأربعة وأربعين (144) عضوا وكزخستان بأربعين (40) عضوا من أصل سبع وأربعين (47).

(1) حصيلة الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين مأخوذة من البيانات الواردة في الموقع الإلكتروني:

[www.recitus.qc.ca/histoire/2003-2004/equip45/Bicamérisme.htm] .

(2) أنظر: الموقع الإلكتروني الوارد في الصفحة رقم 13 .

أما الغرف الثانية المعينة كلياً، فهي لا تمثل إلا خمسة عشر (15) غرفة من أصل سبع وستين (67) غرفة، أي أن الغرف الثانية المعينة تمثل أقل من ثلث عدد الغرف الثانية المنتخبة كلياً والمنتخبة جزئياً، المقدر عددها بأثنتين وخمسين (52) غرفة⁽¹⁾.

وبهذا تتفوق الغرف الثانية ذات الطابع الديمقراطي على الغرف الثانية غير الديمقراطية، وهذا ما يظهره الجدول أدناه.⁽²⁾

⁽¹⁾ أنظر: التقرير الوارد في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الثاني، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 29-30 أكتوبر 2002 ص.116.

⁽²⁾ أنظر: جدول يوضح تشكيلة الغرفة الثانية في نماذج من برلمانات العالم التي تأخذ بنظام الغرفتين حسب البيانات الواردة في الموقع الإلكتروني الوارد في الصفحة 27، وبالإستعانة بالتقرير الوارد في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، المرجع السابق ص. 101 ومايليها.

الغرف الثانية المعينة	الغرف الثانية المنتخبة جزئياً		الغرف الثانية المنتخبة كلياً		
	بالإقتراع غير المباشر	بالإقتراع المباشر	بالإقتراع المختلط	بالإقتراع غير المباشر	بالإقتراع المباشر
بريطانيا	الجزائر	إيطاليا	إسبانيا	فرنسا	و.م.أ
بليرز	مصر	الشيلى	بلجيكا	روسيا	البرازيل
بربادي	الهند			ألمانيا	كولومبيا
با هاماس	بيلوروسيا			النمسا	بوليفيا
انتيفاوبرودا	بتسوانا			هولندا	المكسيك
الكمبودج	مدغشقر			جنوب إفريقيا	الأرغواي
بورندي	إرلندا			الأرجنتين	أستراليا
البندقية	كزخستان			البوسنة	جمهورية الدومنيك
كندا	طاجكستان			إثيوبيا	هايتي
جزر فيجي	نيبال			الغابون	اليابان
جمايكا	سوزيلاندا			المغرب	ليبيريا
لوزونو	ماليزيا			موريتانيا	كيرغزستان
سانت لوسي				نميبيا	نجيريا
ترينيتي وتوباغو				يوغسلافيا	بالاهوس
الأردن				سلوفينيا	البراغواي
					بولندا
					رومانيا
					جمهورية التشيك
					تايلاندا
المجموع	المجموع	المجموع	المجموع	المجموع	المجموع
15	12	2	2	15	21

كذلك تختلف الغرف الثانية من حيث عدد أعضائها، فهناك غرفا بها تسعة عشر (19) عضوا على الأقل، كبوليفيا التي تضم سبعة وعشرين (27) عضوا، الشيلي سبعة وأربعين (47)، البراغواي خمسة وأربعين (45)، الفلبين أربع وعشرين (24) الأروغواي ثلاثين (30) عضوا، و يرتبط العدد القليل لأعضاء الغرف الثانية عادة بالدول صغيرة المساحة، وقليلة الكثافة السكانية .

في المقابل توجد ستة وعشرون (26) غرفة ثانية تضم من خمسين (50) إلى مئة وتسعة (109) عضوا، أما التي يفوق عدد أعضائها مئة وتسعة (109) عضوا، فتشكل أربعة (4) غرف، وهناك ستة (6) غرف يتراوح عدد أعضائها بين مئتين وأربعين (240) و مئتين وتسعة وسبعين (279) عضوا، مثلما في الهند، إسبانيا، اليابان، مصر والمغرب.

فبغير إيطاليا التي يبلغ عدد أعضائها غرفتها الثانية ثلاث مئة وأربعة وعشرين (324) عضوا، وبريطانيا التي تعد ستمائة وستة عشر (616) عضوا إثر إصلاحات 11 نوفمبر 1999⁽¹⁾، يبقى عدد أعضاء الغرف الثانية محدودا نسبيا .

أما فيما يخص مدة العضوية (العهد) في الغرفة الثانية، وبإستثناء إنجلترا التي يكون أعضاؤها معينون لمدى الحياة، فإن أغلب الدول تحدد مدة العضوية من أربع (4) إلى ست (6) سنوات وفق التقسيم التالي⁽²⁾:

- عهدة أربع (4) سنوات: تشترك فيها أربعة عشر (14) غرفة ثانية في العالم.
- عهدة خمس (5) سنوات: تجتمع فيها إثنان وعشرون (22) غرفة ثانية .
- عهدة ست (6) سنوات: تلتزم بها عشرين (20) غرفة في العالم منها الجزائر.
- عهدة ثماني (8) سنوات: تأخذ بها كل من البرازيل والشيلي.
- عهدة تسع (9) سنوات: تخص كل من فرنسا، المغرب، وليبيريا.
- عهدة أقل من أربع (4) سنوات: تعتمد البوسنة (2سنة)، وماليزيا(3 سنوات).

(1) أنظر:

- Philippe Ardant, Op. Cit. , p. 286.

(2) أنظر: قدياري حرز الله، «لمحة عن نظام الغرفتين في العالم»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 6 نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2004، ص. 75 .

كما ينتشر تطبيق التجديد الجزئي لأعضاء الغرفة الثانية بهدف ضمان التداول على السلطة، واستمرارية المجالس⁽¹⁾ في العديد من الغرف الثانية، منها الولايات المتحدة الأمريكية، الأرجنتين، أستراليا، البرازيل، الشيلي، مصر، فرنسا، الجزائر، هايتي، الهند اليابان، المغرب، موريتانيا، النيبال، باكستان، الفلبين، التشيك، النمسا، و ألمانيا.⁽²⁾

تكون أيضا المغايرة بين الغرفتين الأولى والثانية في الشروط اللازم توافرها في أعضاء كل غرفة، وعادة ما تشترط شروط إضافية خاصة في أعضاء الغرفة الثانية قد تتعلق بالطبقة، أو السن التي ترتبط بالنضج، وكثيرا ما لا تقل عن ثلاثين (30) سنة كما في الولايات المتحدة الأمريكية، فرنسا خمسة وثلاثين (35) سنة، الأردن، والجزائر أربعين (40) سنة فما فوق⁽³⁾.

وتتحصن أغلب الغرف الثانية من الحل، بينما توجد تسعة عشر (19) حالة فقط من بينها بلجيكا، إسبانيا، إيطاليا، هولندا، اليابان، المغرب، كازاخستان، تايلاند، النيبال الأرغواي، إذ تنص دساتيرها على إمكانية حل الغرفة الثانية⁽⁴⁾.

ثانيا:

المغايرة بين الغرفتين من حيث الإختصاص.

يعد التمايز أو المغايرة في الإختصاص بين الغرفة الثانية والغرفة الأولى في الواقع نتيجة منطقية لإختلاف الغرفتين في التشكيل، فلما كانت الغرفة الأولى تعتمد أساسا على التمثيل الشعبي، فمن الطبيعي أن تكون أوسع إختصاصا مقارنة مع الغرفة الثانية.

من هذا المنطلق تأرجحت الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين بين من تقيم المساواة في الإختصاص بينهما، ويسمى هذا الشكل بالبيكاميرية المتساوية، وبين من تقيم فرقا بين الغرفتين، فتكون البيكاميرية غير متساوية .

(1) أنظر :

- Marcel Prèlol, Op. Cit. , p. 743.

(2) أنظر : ملخص مناقشات ملتقى نظام الغرفتين، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص. 102 .

(3) أنظر : قدياري حرز الله، المرجع السابق، ص. 73 .

(4) أنظر : ملخص مناقشات ملتقى نظام الغرفتين، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص. 102 - 103.

فالبيكاميرالية المتساوية على حد رأي الأستاذ مارسيل سوس MARCEL SOUSSE هي التي تتجح في تحقيق التوازن الداخلي للبرلمان، أما البيكاميرالية غير المتساوية، فهي التي تفشل في ذلك، إذ أن إحدى الغرفتين تحتكر العمل البرلماني، وعادة ما تكون الغرفة الأولى⁽¹⁾.

لذلك فالبحث عن التوازن الداخلي للبرلمان يجب أن يأخذ في الحسبان واقع المغايرة بين الغرفتين في التشكيل، فتزويد الغرفتين بنفس الصلاحيات قد لا يتناسب مع عدم تماثل تركيبة الغرفتين، بل قد يوقعهما فيما يسمى بالبيكاميرالية المتوازنة، التي ترفض التكامل بين الغرفتين، وتجعل الغرفة الواحدة ندا للأخرى⁽²⁾، وحتى عائقا لها.

وتضطلع الغرفة الثانية بمجموعة من الإختصاصات، تتمايز عن اختصاصات الغرفة الأولى في بعضها، وتشارك معها في البعض الآخر، والتمايز يظهر كذلك حتى بين الغرف الثانية وبعضها البعض، وهذا ما سنوضحه فيما سيلي مباشرة.

أ- إختصاص الغرفة الثانية في المجال التشريعي.

تتعترف العديد من الدساتير بمبدأ المساواة بين الغرفتين في المجال التشريعي بمعنى أن لكل غرفة دور في اقتراح القوانين و إقرارها⁽³⁾.

1 - دور الغرفة الثانية في إقتراح القانون.

تحتفظ حوالي ثلاثة وثلاثون (33) غرفة ثانية بحقها في اقتراح القوانين مثلها مثل الغرفة الأولى، أي تتمتع بحق المبادرة بالقانون بصفة تامة ومن دون قيود، لكن هناك غرفا ثانية ممنوعة جزئيا من المبادرة في ميادين معينة خاصة في المجال المالي

(1) أنظر:

-Marcel Sousse, « le Bicaméralisme: Bilan et Perspectives », revue du droit public (R. D. P), N5, L. G. D. J, Paris, 1997, pp.1324-1350.

(2) ظهرت فكرة البيكاميرالية المتوازنة، أو الثنائية البرلمانية المتوازنة في الخطاب الذي ألقاه الرئيس ديغول " De Gaulle " في 16 جوان 1946، أين أراد زعزعة سلطة الغرفة السفلى للجمهورية الرابعة وفي المقابل تطوير قوة الغرفة الثانية، لمعلومات أكثر أنظر:

-Bernard Chantebout, Op.Cit., pp. 374-377.

(3) أنظر: التقرير الوارد في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين ...، المرجع السابق، ص.105.

الضرائب والضمان الإجتماعي، إذ يعود حق المبادرة فيها للغرفة الأولى، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية⁽¹⁾، أو للحكومة كما في فرنسا⁽²⁾، في حين نجد غرفا أخرى لا تتمتع مطلقا بحق اقتراح القانون كما في الجزائر، إيثيوبيا، الأراضي المنخفضة، تايلاندا، لوزوتو، وجزر فيجي.

إن حديثنا عن حق اقتراح القانون يقودنا تلقائيا لحق التعديل، فهو معترف به بصورة كاملة لحوالي أربعين (40) غرفة ثانية، مع التحفظ بشأن بعض الميادين المستثناة كالمجال المالي، في المقابل منعت من ممارسته ثلاثة غرف في كل من كمبوديا، هولندا وكيرغستان⁽³⁾.

أمّا في الجزائر فممارسة هذا الحق تطرح إشكالا بين النص الدستوري والنصوص المطبقة له والممارسة، لهذا نفضل مناقشة المسألة لاحقا بقدر من التفصيل.

2- دور الغرفة الثانية في إقرار القانون.

تقر العديد من الدساتير بمساواة الغرفتين فيما يخص إقرار القانون، بحيث لا يصبح النص قانونا، إلا إذا تمت الموافقة عليه في كل غرفة، وتتشابه تسعة عشر (19) غرفة ثانية في إجراءات ونصاب المصادقة على القانون مع الغرفة الأولى⁽⁴⁾.

لكن هناك دولا تعطي أفضلية لغرفة على حساب الغرفة الأخرى للحسم نهائيا في مصير القانون، وتبدو هذه الحالة أكثر وضوحا لما تختلف الغرفتان في الوصول إلى نص متماثل (*texte identique*)، ولمعالجة مسألة اختلاف الغرفتين تباينت الدساتير، فمنها من نصت على كيفية الحل، ومنها من سكتت، وتركت الأمر للعرف، مثلما حصل في

(1) أنظر: الفقرة 7 من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية والتعديل السادس عشر (16) الصادر عام 1913 .

(2) أنظر: نص المادة 39 / 3 من دستور 1958 المعدلة بموجب التعديل الدستوري الفرنسي رقم 138/96 في 22 فيفري 1996:

" Les Projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité social sont soumis en Premier lieu à l'assemblée Nationale. "

يظهر من كلمة (Projets) أن المبادرة في قوانين المالية، والضمان الإجتماعي من حق الحكومة فقط.

(3) أنظر: د/ الأمين شريط، « واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها»، الملتنقى

الوطني حول نظام الغرفتين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص. 3.

(4) أنظر: المرجع نفسه، ص. 3.

الولايات المتحدة الأمريكية التي درج فيها الحال على تشكيل لجنة مصالحة⁽¹⁾، ووفقا لذلك إختلفت طرق تسوية فك الإختلاف التي نذكر أهمها:

- **طريقة الذهاب و الإياب (la navette)**: أي أن النص محل الإختلاف يبقى في حركة ذهاب و إياب بين الغرفتين إلى حد الوصول لحل، بمعنى أن إنتقال النص بين الغرفتين يكون مفتوحا، وغير محدود كما هو الحال في المكسيك .

رغم أن هذه الطريقة تكرر المساواة بين الغرفتين بشكل مطلق، إلا أن عدم تقييد مرات الذهاب والإياب، يشكل عائقا في مسار استكمال وجود القانون الذي قد تستدعيه الضرورة المستعجلة.

- **طريقة الذهاب والإياب مع إعطاء الكلمة الأخيرة لإحدى الغرفتين**: تقوم هذه الطريقة على انتقال النص محل الإختلاف بين الغرفتين لمرة أولمرتتين، ثم تعطى كلمة الفصل لإحدى الغرفتين، وفي غالب الأحيان تكون سلطة الفصل للغرفة الأولى، كما هو موجود في كل من إيرلندا، الغابون، جمهورية التشيك، بولندا، وفرنسا⁽²⁾.

- **طريقة الذهاب و الإياب مع إحالة النص محل الإختلاف على لجنة خاصة**: تعتمد هذه الطريقة في حالة استمرار الإختلاف بين الغرفتين، عقب ذهاب و إياب النص بين الغرفتين، على استدعاء لجنة مختلطة، قد تكون متساوية الأعضاء، أو غير متساوية تقوم بإعداد إقتراح نص لحل الإختلاف، يعرض على الغرفتين لإقراره، وفي هذه الحالة تكون الغرفتين على قدم المساواة .

أما التجربة الجزائرية، فإنها تأخذ وضعا متميزا فيما يتعلق بفض الإختلاف بين الغرفتين انطلاقا من أن مجلس الأمة لا يملك حق المبادرة بالقانون، وممارسة حق التعديل غير واضحة بشكل دقيق وصريح .

(1) أنظر: د/ إسماعيل الغزال، المرجع السابق، ص. 430 .

(2) تنص المادة 2/45 من دستور فرنسا لعام 1958 أنه في حالة إختلاف الغرفتين حول مشروع أو اقتراح قانون، يتم قراءة النص لمرتين لدى كل غرفة، وبعد قراءة واحدة لما تصرح الحكومة بإستعجالية النص، وفي حالة استمرار الخلاف، لرئيس الحكومة صلاحية استدعاء لجنة مختلطة (commission mixte) تقوم بإعداد نص مشترك (texte commun)، وإذا لم تتوصل لذلك، أولم تصادق على النص تطلب الحكومة من الجمعية الوطنية الفصل نهائيا .

(... Demander à l'assemblée National de statuer définitivement).

بجانب الغرفة الثانية التي لها دور مفصلي في المجال التشريعي، نجد هناك استثناءات تتعلق بالدور الإستشاري لبعض الغرف الثانية، إذ لا تشارك الغرفة الثانية في التصويت على القانون، بل ينحصر دورها في إعطاء رأيها حول مضمون القانون، وتوجد ست (6) حالات⁽¹⁾، في كل من بوتسوانا، كمبوديا، مصر، بوركينافاسو، سلوفينيا و كرواتيا.

كما أن هناك حالات نادرة جدا تملك فيها الغرفة الثانية نفس سلطات مجلس النواب في مجال التشريع، ما عدا في بعض الميادين التي يكون فيها دورها استشاريا ففي الهند مثلا يصبح دور الغرفة الثانية إستشاريا بحثا فيما يخص قانون المالية.

هذا الإستثناء الذي بموجبه تنتقل الغرفة الثانية من القيام بدور أساسي إلى دور إستشاري لا يفيد بالضرورة عدم فعالية الغرفة الثانية، إذ قد تعوّض الكفاءة، وحكمة الرأي الإستشاري عن الوجود الدائم والملزم في العمل البرلماني .

في حين أن أغلب الغرف الثانية في العالم تتمتع بدور رئيسي في العمل التشريعي وحتى في مختلف صور العمل البرلماني الأخرى، لكن تثار بشأنها مسألة مدى الفعالية أو جدواها كما أشار الأستاذ شاندرناغور Chandernagor⁽²⁾.

ب- إختصاص الغرفة الثانية في مراقبة الحكومة.

تتمتع جلّ الغرف الثانية بإختصاص مراقبة نشاط الحكومة، وعادة ما تملك نفس الوسائل التي تستعملها الغرف الأولى في ذلك، والتي تأخذ أشكالا متعددة، منها الأسئلة بنوعها الشفوية والمكتوبة، الإستجواب، إنشاء لجان التحقيق، طرح موضوع عام للمناقشة تقييم تطبيق التشريع والسياسات العمومية .

(1) أنظر: التقرير الوارد في ملتقى نظام الغرفتين، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص. 108 .

(2) أنظر:

- André Chandernagor, un Parlement, Pour quoi faire ?, édition Gallimard, France, 1967 pp. 112-177.

حيث بيّن السيد شاندرناغور في هذا الكتاب واقع انهيار البرلمانات، و أرجع الأسباب الرئيسية في ذلك لعدم التكيّف العميق لعمل البرلمانات مع الحقائق الإقتصادية والإجتماعية، وفي هذا الصدد كان قد عقد ملتقى دولي في نوفمبر 1965 بجنيف من طرف الإتحاد البرلماني الدولي بعنوان: الأزمة العالمية للنظام البرلماني للتباحث حول أسباب الأزمة، وانعكاساتها، والمقترحات الممكنة لمعالجتها.

لكن في مجال مراقبة نشاط الحكومة تبدو الغرفة الأولى أكثر تميزاً عن الغرفة الثانية في أغلبية الدساتير، فالغرفة الثانية لا يمكنها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة ومنه إقالتها، ولا تشكل المفاضلة هنا إخلالاً بالبيكاميرية المتساوية، بل على العكس تماماً فهي تجسد إلى حد بعيد التوازن الداخلي للبرلمان، وكذا تكريس مبدأ الفصل بين السلطات فنتيجة لعدم قابلية حل الغرفة الثانية تستبعد إمكانية إسقاط الحكومة من طرفها.

فهذا ينسجم مع فكرة السلطة توقف السلطة (le Pouvoir arrête le pouvoir) إذ حل البرلمان، وطرح المسؤولية السياسية للحكومة على حد تعبير الأستاذ الأمين شريط وجهان لعملة واحدة، فلا يوجد أحدهما من دون وجود الآخر⁽¹⁾.

غير أنه يجب الإنتباه إلى أن الإرتباط بين إثارة المسؤولية السياسية، وحل البرلمان ميزة النظام البرلماني، الذي يقوم على الفصل المرن بين السلطات، لم يمنع الدول التي تأخذ به من أن تؤمن غرفها الثانية من الحل⁽²⁾، كما هو معروف في النظام الرئاسي، الذي يقوم على الفصل الجامد بين السلطات، فلا تطرح مسؤولية السلطة التنفيذية، ولا هذه الأخيرة تحل البرلمان⁽³⁾.

وكون الحل إجراء خطير عادة لا تقدم عليه الدول، إلا إذا كانت الظروف تستلزم ذلك، ولا يوجد حل آخر من دونه، خاصة إذا كان الخلاف جوهرياً بين الحكومة والبرلمان، واستحال التوصل لحل يجتمع عليه الطرفان، فلإزالة الإنسداد والتشنج الحاد يتم حسب الأستاذ مورو J.Moreau الإستجد بالناخبين لتكوين برلمان جديد، أو إن صح التعبير لإيجاد أغلبية برلمانية جديدة⁽⁴⁾.

(1) أنظر: د/ الأمين شريط، « واقع البيكاميرية...»، المرجع السابق، ص. 34 .

(2) أنظر: د/ داود الباز، الشورى والديمقراطية النيابية، (دراسة تحليلية و تأصيلية لجوهر النظام النيابي (البرلمان) مقارنة بالشريعة الإسلامية)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية(مصر) ، 2004، ص ص. 96-94 .

وكذلك:

- Marcel Prélot, Op. Cit., p. 443-481.

(3) أنظر: د/ نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999 ص ص. 374-365 .

(4) أنظر:

- Jacques Moreau, droit public(Théorie générale de l'Etat et droit constitutionnel) tome 1, Economica, Paris, 1993, pp. 113-114.

ج - مساهمة الغرفة الثانية في العملية التأسيسية .

ليس غريبا أن تساهم الغرفة الثانية، خاصة و أنها من بين المؤسسات الرئيسية في الدولة، في العملية التأسيسية، التي يراد منها إرساء دعائم استقرار و استمرارية الدولة إذ تمنح أغلب الدساتير للغرفة الثانية حق المبادرة في عملية المراجعة الدستورية، وتجعل موافقتها ضرورية لإقرار نص التعديل الدستوري⁽¹⁾.

كما تلزم بعض الدساتير الغرفة الثانية بتزويد الهيئة المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين بعدد من أعضائها، ففي فرنسا يتم تعيين ثلاثة (3) أعضاء من مجلس الشيوخ في المجلس الدستوري من بين الأعضاء التسعة، وفي الجزائر عضوان (2) من أصل تسعة (9) أعضاء⁽²⁾.

كما تشارك في تحريك الهيئة المكلفة برقابة الدستورية عن طريق الإخطار، الذي قد يمارسه رئيس الغرفة الثانية، أو عدد معين من أعضائها، ويوجد هذا الحق في كل من الجزائر، البرازيل، كمبوديا، الأردن، المغرب، موريتانيا، البوسنة، بولونيا، جمهورية التشيك، رومانيا، روسيا، سلوفينيا، وفرنسا⁽³⁾.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية، فيعد تعديل الدستور الصلاحية الجوهرية للكونجرس، ومنه لمجلس الشيوخ، فطبقا للمادة الخامسة من دستور أمريكا لعام 1787⁽⁴⁾ يمكن تعديل الدستور بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء الغرفتين الإثنتين، ويمكن أن تشارك

(1) أنظر: د/ الأمين شريط، «واقع البيكاميرالية . . .»، المرجع السابق، ص 34 .

(2) أنظر: نص المادة 1/164 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996:

" . . . واثتان (2) ينتخبهما مجلس الأمة. . . . "

(3) يعود حق إخطار المجلس الدستوري في فرنسا فيما يخص الغرفة الثانية (مجلس الشيوخ) لستين (60) عضوا حسب ما حددته المادة 2/61 المعدلة بموجب التعديل الدستوري رقم 904/74 المؤرخ في 29 أكتوبر 1974، إذ كان النص قبل التعديل الدستوري يحصر الإخطار لكل من رئيس الجمهورية الوزير الأول، ورئيس كل غرفة من البرلمان .

(4) أنظر: نص المادة 5 من دستور 1787 الأمريكي :

" Le congrès toutes les fois que les deux tiers des membres des deux Chambres le Jugeront nécessaire, Proposera des amendements à cette constitution. . . . "

الدويلات الأعضاء في الإتحاد في المبادرة بتعديل الدستور، شرط أن يقدم الطلب من ثلثي (3/2) المجالس التشريعية للدويلات .

وفي هذه الحالة يستدعي الكونجرس مؤتمرا لهذه الدول لعرض مشروع التعديل الذي يصبح نافذا بعد الموافقة عليه من طرف ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء المجالس التشريعية للدويلات الأعضاء، أو بطريقة أخرى يقرها الكونجرس .

لقد أستخدم هذا الإجراء مرة واحدة في التعديل الواحد والعشرين لعام 1933 المتعلق بتحريم المشروبات الروحية (les Boissons Spiritueuses)، بينما باقي التعديلات التي وصل عددها إلى ستة وعشرين (26) تعديلا، كان آخرها في 5 جويلية 1971 قضى بتخفيض سن الإقتراع إلى ثمانية عشر (18) سنة لعب فيها الكونجرس الدور الأساسي .

د - الصلاحية القضائية للغرفة الثانية.

بالإضافة للصلاحيات التي تدخل في إطار اختصاص الغرفة الثانية بإعتبارها أحد أجزاء السلطة التشريعية، فإنها تضطلع ببعض الإختصاصات التي تدخل في إطار ممارسة الصلاحية القضائية، ولأن هذه الصلاحية تظهر كإختراق لمبدأ الفصل بين السلطات، فغالبا ما تكون ممارستها محدودة، وفي حالات محصورة جدا تتعلق غالبا بإتهام ومحاكمة شخصيات ذات مركز ممتاز في الدولة⁽¹⁾.

فالولايات المتحدة الأمريكية تعتمد إجراء الأمبيشمنت (Impeachment)، وهو تقليد كان معمولا به قديما في بريطانيا، حيث تسند المادة الأولى من الدستور الأمريكي الحق في متابعة السلطات السياسية السامية للدولة الفدرالية لمجلس الشيوخ، وإذا كان الإتهام يتعلق برئيس الجمهورية، فيتولى رئيس المحكمة العليا رئاسة مجلس الشيوخ.

كما حددت المادة الثانية في فقرتها الرابعة من دستور 1787 حالات الإتهام الجنائي في جرائم الخيانة العظمى، الرشوة، أو أية جنائية أو جنحة خطيرة ارتكبت من

(1) أنظر :

- Marcel Prélot, Op. Cit. , pp. 257-259.

طرف رئيس الجمهورية، نائب الرئيس، وكل الموظفين المدنيين للولايات المتحدة الأمريكية⁽¹⁾.

وينتشر هذا النوع من المهام خاصة في الغرف الثانية لدول أمريكا الجنوبية فيمكن للغرفة الثانية مثلا في الأرجنتين مقاضاة كل من رئيس الجمهورية، نائب الرئيس أعضاء الحكومة، وقضاة المحكمة العليا، ويشمل الإختصاص القضائي للغرفة الثانية في الشيلي الضباط العامون، والمحافظون .

وفي كولومبيا يمكن للغرفة الثانية أن تقاضي بالإضافة لرئيس الجمهورية قضاة المحكمة العليا، ومجلس الدولة، وموظفي المديرية العامة للضرائب، ونفس الشيء بالنسبة لكل من البارغواي و الأروغواي، وجمهورية الدومنيكان، لكن مجلس الأمة الجزائري لا يتمتع بمثل هذه الصلاحيات.

هـ - صلاحية تعيين المسؤولين السامين في الدولة.

خصت بعض الدساتير غرفتها الثانية بصلاحية تعيين بعض المسؤولين السامين في الدولة، لكنها اختلفت بشأن طريقة التعيين، إذا ينتشر التعيين المباشر من طرف الغرفة الثانية في 13 دولة، منها الغرفة الثانية في كولومبيا التي تعين الوكيل العام.

أما في إسبانيا، فالغرفة الثانية تعين من أربعة (4) إلى عشرون (20) عضوا في المجلس العام للسلطة القضائية، وتعين الغرفة الثانية في بوليفيا قضاة مجالس المقاطعات والمجلس الوطني للعمل، وبالإجتماع مع غرفة النواب تعين قضاة المحكمة العليا وأعضاء مجلس القضاة ، والوكيل العام للجمهورية، وكذلك الحال في رومانيا.

بينما التعيين القائم على موافقة الغرفة الثانية، كما هو موجود في الولايات المتحدة الأمريكية، فقبل أن يتم تعيين السفراء والقضاة وكبار الموظفين، يجب أن يوافق مجلس الشيوخ على ذلك⁽²⁾، ونفس الشيء في الأرجنتين.

(1) أنظر : نص الفقرة 4 من المادة 2 من دستور 1787 الأمريكي:

" The President, Vice President and all Civil Officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for and conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and misdemeanors. "

(2) أنظر : الفقرة 2 من المادة 2 من دستور 1787 الأمريكي .

وحتى مجلس الأمة في الجزائر يمارس هذه الصلاحية، لكن بشكل محدود جدا فمثلا في تعيين أعضاء المجلس الدستوري يقوم مجلس الأمة بإختيار عضوين، لكن التعيين النهائي لهما يكون من طرف رئيس الجمهورية⁽¹⁾ بموجب مرسوم رئاسي.

المطلب الثاني:

مبررات و آفاق نظام الغرفتين.

الواقع أن الجدل حول نظام الغرفتين ليس أمرا استثنائيا، فهو لا يخرج عن دائرة النقاش الذي يدور حول مختلف المؤسسات السياسية، التي تشكل أحد العناصر الأساسية للنظام السياسي، فمثلا يشكل تمايز الغرفتين من حيث التشكيل، ومن حيث الإختصاص الدعائم الرئيسية لنظام الغرفتين، فلكذلك تمايزت الآراء بين مؤيد ومعارض له، والذي يجد أن الحل الأمثل مجسد في نظام المجلس الواحد، لذلك ينبغي الوقوف علي المبررات التي استند عليها نظام الغرفتين (أولا).

غير أن هذا الإختلاف في الآراء، لم يقف حائلا أمام إنتشار نظام الغرفتين، ولم يمنع من امتداده نحو آفاق واسعة (ثانيا)، حتى و إن اختلفت الأنظمة السياسية التي أعتمد فيها.

(1) أنظر: نص المادة 164 / 1 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، وكذلك نص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 31 أكتوبر 1999:

"... يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في المهام والتعيينات والوظائف والمناصب الآتية:

- رئيس المجلس الدستوري

- أعضاء المجلس الدستوري وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 164 من الدستور ..."

أولا :

مبررات نظام الغرفتين.

لقد تحملت الدول التي انتهجت نظام الغرفتين، بإستثناء بريطانيا، التي نشأ بها عفويا، عناء البحث عن مبررات الأخذ بنظام الغرفتين دون نظام الغرفة الواحدة⁽¹⁾، وفي هذا السياق قدّم أنصار نظام الغرفتين العديد من المبررات لتدعيم وجود غرفة ثانية، لكننا سنجمل هذه المبررات في ثلاثة عناصر أساسية، على وقع ما قدمه الأستاذ مارسيل بريلو M. Prèlot وهي⁽²⁾:

- أ- تحسين التمثيل البرلماني ،
- ب- ترقية العمل التشريعي،
- ج- السعي لتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية .

وفي سياق الحديث عن محتوى هذه العناصر، سنحاول تقدير كل مبرر من المبررات بالنظر لحجم الانتقادات المثارة بشأنه، ومدى قدرته على الصمود في وجهها.

أ- تحسين التمثيل البرلماني.

تحرص الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين على تجاوز التمثيل العددي للسكان المعتمد في الغرفة الأولى، والتحول إلى تمثيل المناطق أو التقسيمات الإقليمية للدولة والكفاءات الوطنية التي تعكس الثراء الثقافي، الاجتماعي، الإقتصادي، والسياسي، من خلال غرفة ثانية تركز في كلها، أو في جزء منها التنوع الحاصل في الدولة ، وبالتالي توفير تمثيل متنوع، ومتوازن يراعي مختلف مكونات المجتمع.

(1) أنظر : د/ نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص ص. 385-380 .
- د/ عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 1998، ص ص. 175-170 .
- د/ إبراهيم أبوخزام، المرجع السابق، ص ص. 308-301 .
- لطيف عبد المجيد، « التطور التاريخي لنشأة نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين ... ، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص ص. 55-47 .
- د/ محمد نصر مهنا، المرجع السابق، ص ص. 301-299 .
(2) أنظر:

- Marcel Prèlot, Op. Cit. , pp. 742-744.

1- تمثيل الجماعات الإقليمية.

لضمان تمثيل أكثر دقة، واستجابة لمختلف الإنشغالات التي يطرحها المواطنون في مختلف مناطق الدولة، تلجأ العديد من الدول إلى جعل التمثيل داخل الغرفة الثانية أوسع، وأكثر تنسيقاً مما هو موجود عليه في الغرفة الأولى، من خلال إشراك الجماعات الإقليمية في التمثيل داخل الغرفة الثانية .

وإن كان شكل الدولة المركب في الدولة الفدرالية يتطلب ضرورة تمثيل مصالح كل الولايات الداخلة في الإتحاد من أجل الحفاظ على التوازن داخل الدولة، إلا أن الدولة البسيطة كذلك استجابت لذلك، فقد كان الهدف من إنشاء مجلس الشيوخ في فرنسا هو ضمان تمثيل الجماعات المحلية⁽¹⁾، وإعطاء معنى أكثر فعالية للجماعات الناجمة عن نظام اللامركزية الإدارية، وهذا تحديداً يشكل خصوصية دستورية لمجلس الشيوخ الفرنسي.

فتواجد ممثلين عن نظام اللامركزية الإدارية يسهل وضع القواعد التي تطبق على الإدارة، كقواعد الرقابة الإدارية، وكذلك الإستجابة لإحتياجات المواطنين في كل نقاط الجمهورية، ومنه السعي للموازنة بين مقتضيات المصلحة الوطنية وتداعيات الإحتياجات المحلية، وهذا من شأنه على حد تعبير الأستاذ دولكامب A.Delcamp أن يشكل مصدراً لإثراء الموروث التشريعي بمشاركة متمرسين في الإدارة في وضع نصوص أكثر غنى وتخصصاً .

و في نفس الوقت إظهار لقوة مركز الإدارة المحلية، ودورها في تسيير الشؤون العمومية والنماء المحلي والوطني.⁽²⁾ والحال كذلك في المغرب، إذ ثلاثة أخماس (5/3) أعضاء مجلس المستشارين منتخبين من طرف هيئة ناخبة مكونة من ممثلي الجمعيات المحلية، وخمسين (5/2) منتخبين من هيئة ناخبة مكونة من المنتخبين في الغرف المهنية وممثلي المأجورين⁽³⁾ .

(1) تؤكد المادة 24 من دستور 4 أكتوبر 1958 الفرنسي أن مجلس الشيوخ المنتخب بالإقتراع غير المباشر يضمن تمثيل الجماعات المحلية الجهوية، وحتى الفرنسيين المقيمين في الخارج .
وبهذا يتأكد تمثيل مجلس الشيوخ الفرنسي للجماعات الإقليمية .

(2) أنظر:

- Alain Delcamp, le Sénat et la décentralisation, Economica, Paris, 1991, p. 500.

(3) أنظر:

أما مجلس الشيوخ الموريتاني، فيتكون من ستة وخمسين (56) عضواً، ينتخب ثلاثة وخمسين (53) منهم من قبل هيئة ناخبة مشكلة من مستشاري المقاطعات، وثلاثة (3) شيوخ يمثلون الموريتانيين المقيمين بالخارج، كما يتم انتخاب ثلث (3/1) أعضاء مجلس المستشارين التونسي من بين المنظمات المهنية الوطنية⁽¹⁾.

والجزائر لم تخرج عن هذا الإطار بإنتخاب ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة بالإقتراع غير المباشر من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية⁽²⁾.

2- تمثيل الطبقات والفئات الحية للمجتمع .

تعد بريطانيا المهد الأول لتمثيل الغرفة الثانية لطبقات معينة، إذ يجمع مجلس اللوردات الطبقة الأرستقراطية، المكوّنة من أفراد العائلة المالكة (بالوراثة)، وممثلي طبقات أخرى عليا، يتم تعيينها ضمناً لتمثيل مصالحها، التي تختلف عن مصالح غالبية الشعب⁽³⁾.

كما تضم الغرفة الثانية في موريتانيا رؤساء القبائل، رغم أن أعضاءها منتخبين من طرف مجالس الجماعات الإقليمية، وفي الأردن يتألف مجلس الأعيان من عدد من النواب لا يتجاوز نصف عدد أعضاء مجلس النواب، يقوم الملك بتعيينهم من طبقات محددة تشمل رؤساء الحكومات والوزراء، والذين شغلوا منصب سفير، والقضاة السابقين بالمحاكم العليا ومحاكم الإستئناف، والضباط السامين المتقاعدين⁽⁴⁾.

.../...

- Bernard Cubertafond, le Système Politique Marocain, édition l'harmattan, Paris, 1997 pp.172-173.

(1) أنظر: د/ السعيد مقدم، « التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار إتحاد المغرب العربي (دراسة مقارنة بالإستئناف مع التجربة الفرنسية)»، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الأول المرجع السابق، ص ص. 95-104 .

(2) أنظر: المادة 101 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 .

(3) أنظر: د/ نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص 380.

(4) أنظر: نص المادة 64 من الدستور الأردني لعام 1952: "يشترط في عضو مجلس الأعيان زيادة على الشروط المعينة في المادة 75 من هذا الدستور أن يكون قد أتم أربعين سنة شمسية من عمره وأن يكون من إحدى الطبقات الآتية:

.../...

أما فيما يخص تمثيل الفئات الحية، أو القوى الحية للمجتمع، ونظرا لما يشوب التمثيل في الغرفة الأولى، القائم على الأساس العددي للناخبين (الأساس الديمغرافي) من معوقات منها:

- ضعف نسب المشاركة السياسية في عمليات الإقتراع .
- اقتصار اختيار الممثلين على منتخبي الدوائر الانتخابية المحددة، وليس على الشعب في كله.
- وصول نواب إلى البرلمان لهم شعبية، لكن تنقصهم الكفاءة العلمية والدراية المطلوبة لإجادة صنع التشريع، وكافة الأعمال البرلمانية الأخرى.

فقد تمّ فتح المجال أمام الفئات الحية للمجتمع للمشاركة بصفة جدية في صناعة القرار من جهة، ولتفادي المعارضة السريّة من قبل هذه الفئات للسلطة من جهة أخرى، فأعضاء الغرفة الثانية الإيرلندية تنتخبهم الجامعات، وآخرون يتم إختيارهم على أساس إنتمائهم الوظيفي ، وخُمسين (5/2) من أعضاء غرفة المستشارين بالمغرب تنتخبهم الغرف المهنية وممثلة الأجراء⁽¹⁾.

أيضا ثلث (3/1) أعضاء مجلس المستشارين التونسي يعين من قبل المنظمات المهنية، والبقية يعينهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات .

والجزائر لم تشدّ عن هذه الوضعية من خلال تعيين رئيس الجمهورية لثلث(3/1) أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية و الإقتصادية والإجتماعية⁽²⁾.

.../...

- رؤساء الوزراء الحاليون والسابقون، ومن شغل سابقا مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب، و رؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الإستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة أمير لواء فصاعدا، والنواب السابقون الذين انتخبوا لأقل من مرتين ومن مائل هؤلاء من الشخصيات الحائزون على ثقة الشعب، و اعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن ... "

- المادة مأخوذة من: د/إسماعيل الغزال، المرجع السابق، ص.217.

(1) أنظر:

- Bernard Cubertafond, Op.C it., p.173 .

(2) أنظر: المادة 2/101 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

لقد أنتقد هذا المبرر على أنه إذا صلح لتحقيق التوازن داخل الدولة الفدرالية، حيث يمثل مجلس الشيوخ المقاطعات أو الدويلات على قدم المساواة، بينما يمثل مجلس النواب مصالح الأفراد المكونين لدويلات الإتحاد⁽¹⁾، لكنه في غيرها يؤدي إلى الإعتراف قانونا بنظام الطبقات، ويخلق أقلبيات في البرلمان لها مصالح خاصة بها تتعارض مع مصلحة مجموع الشعب .

بالإضافة إلى أن الأعضاء المعيّنين سيشعرون بالإنتماء للحكومة، والولاء لها بدلا من الولاء للأمة، وهذا يعد إفسادا للذمة ، كما أن السيادة كل لا يتجزأ تمارس فقط بواسطة مجلس واحد منتخب، وعليه فنظام الغرفتين يتعارض مع وحدة إرادة الأمة.

لكن تمّ الرد على هذه الإنتقادات بأن ثنائية البرلمان لا تفيد تجزئة السيادة مثلما لا يمثل توزيع الوظائف على ثلاث وحدات تجزئة للسيادة، بل توزيعا للاختصاصات فقط فلو سرنا مع منطق أن الثنائية البرلمانية تجزئة للسيادة، فحتى في نظام المجلس الواحد نجد أعضاء متعددي التوجهات تتعارض وتتباين مطالبهم⁽²⁾ .

فالإصرار على عدم تجزئة سيادة الأمة يؤدي في النهاية إلى ضرورة التعبير عن إرادة الأمة بواسطة شخص واحد، أي إرادة واحدة ، وهذا بلا شك سيخلق الإستبداد والطغيان.

ولا مرأ في أن إشراك فئات، وطبقات معينة في الغرفة الثانية من أجل تحسين التمثيل لم يعد له خطر كبير، نتيجة انتشار آليات الرقابة المتعددة ، ومبادئ الديمقراطية التي من أهمها خضوع الجميع لسيادة القانون⁽³⁾، بل على العكس، إذ أصبحت الغرفة الثانية بوتقة لإحتواء رغبات الفئات الحية للمجتمع في الوصول إلى السلطة، وإظهار توجهاتها بشكل علني، ومنه تفادي نموها السري الذي قد يجرها إلى تصادمات عنيفة.

(1) أنظر: د/ إسماعيل الغزال، المرجع السابق ، ص. 419.

(2) أنظر :

- Marcel Prélot, Op.C it., p.173.

(3) يرى ألكيس دي توكفيل أن الخضوع للقانون من أهم العوامل الأساسية لنجاح الأنظمة السياسية ومنها الأمريكي ، ويقول أن الأمريكيين لا يخضعون للقانون فقط، بل يحبونه محبة الأبناء لوالديهم ومن مصلحة كل فرد ازدياد قوة القانون، ولمزيد من المعلومات راجع:

- ألكيس دي توكفيل، الديمقراطية في أمريكا، ترجمة أمين مرسي قنديل، الجزآن الأول و الثاني

الطبعة الثالثة ، عالم الكتب ، القاهرة(مصر)، 1991، ص ص. 218-219.

ب- ترقية العمل التشريعي.

وجود غرفتين من شأنه تأمين ترقية، وتحسين العمل التشريعي بدرجة كبيرة، وتظهر آثار ترقية العمل التشريعي في الصورتين التاليتين:

1- الصورة الأولى: إجادة صنع التشريع.

إن إدخال كفاءات عالية في عضوية الغرفة الثانية يساهم كثيرا في علاج مشكلة تدني مستوى أعضاء البرلمان، ويدفع إلى ضمان تقسيم أفضل للعمل، فأى نص تشريعي يناقش مرتين بلا شك يوفر إمكانية الحصول على نص أكثر دقة، ونجاعة واستجابة للمتطلبات المفروضة، وعلى قدر ما ينطوي عليه اختلاف المجلسين حول نص تشريعي من مجازفة بتعطيل مسار استكمال القانون، إلا أنه يشكل حلقة بارزة في مضمار ترشيد الأفكار والنصوص القانونية.

2- الصورة الثانية: تفادي التسرع في التشريع.

لئن كان اضطلاع السلطة التنفيذية بواجب تلبية حاجيات المواطنين، بما فيها المستعجلة والمؤقتة، يبرر إتخاذ تدابير أكثر سرعة و استجابة⁽¹⁾، ففي المقابل يعهد للسلطة التشريعية بمهمة وضع قواعد عامة أكثر استقرارا وعقلانية، و أقل تسرعا من أجل تفادي الخطأ أو الإنقياد لعاطفة عارضة .

فإذ حدث ذلك في الغرفة الأولى التي عادة ما تكون أكثر اندفاعا بسبب احتوائها على طاقات شابة متحمسة، فإن المجلس الثاني ينقذ الموقف، ويكبح الوقوع في عثرات

(1) يمكن للسلطة التنفيذية في سبيل تحقيق المصالح الأكثر سرعة أن تتخذ أعمالا قانونية لا تتطلب وقتا كبيرا لإصدارها، ومن أهم هذه الوسائل التشريع الفرعي، الذي يشمل المراسيم والقرارات الإدارية، هذه الأخيرة التي تكتسب الصدارة، و الإستخدام الواسع نظرا لأنها تتخذ بالإرادة المنفردة للإدارة.

ولمزيد من المعلومات راجع :

- د/ ناصر لباد، القانون الإداري (النشاط الإداري)، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، المؤسسة الوطنية

للكتاب، الجزائر، 2002، ص ص. 328-330.

وكذلك :

-Jean Rivéro, droit administratif, 9^{em} édition , Dalloz , paris ,1980, pp.90-97.

هيمنة الأغلبية ، ويضبط التوازن تماما مثلما يفعل المكبح في خفض سرعة السيارة لتجنب وقوع المآسي.

كذلك قد لا يكفي تعدد المناقشات في نظام المجلس الواحد، ولا إعطاء حق الإعتراض على القوانين لرئيس الجمهورية من أجل إعادة قراءتها مرة ثانية ، فقد أثبتت التجربة عدم كفاية المناقشات، والإستعمال النادر لحق الإعتراض، إن لم نقل عدم استعماله فعلا كما حدث في ظل الجمهورية الفرنسية⁽¹⁾، وفي الجزائر أيضا .

لقد أنتقد هذا المبرر من منطلق أن نظام الغرفتين يؤخر سير العمل التشريعي نتيجة الإجراءات المضاعفة، التي تفرض ضرورة عرضه على الغرفة الأولى والغرفة الثانية مع إمكانية عدم اتفاق الغرفتين، ومنه الوقوف مطولا حتى يتم الإفراج عن القانون وربما ينتهي الإنتظار بلا فائدة، تماما كما لا جدوى ترجى حسب المفكر الإنجليزي بنيامين فرانكلين من عربة يجرها جوادان في اتجاهين متعاكسين⁽²⁾.

لعله ظاهر ما في هذا الرأي من إسراف، إذ العبرة ليست بكثرة التشريعات ،بل بمقدار صلاحيتها، وهذا يشفع لتلافي طول الإجراءات، فضلا على ذلك فنظام الغرفتين يضمن ثبات، واستقرار التشريعات بتجنب الإكثار من التعديل لبساطة الإجراءات وسرعتها كما هو معروف في نظام المجلس الواحد⁽³⁾، أما الحالات المستعجلة فقد خولت أغلب الدساتير للسلطة التنفيذية إمكانية التشريع فيها عن طريق اللوائح التنظيمية⁽⁴⁾ .

(1) أنظر :

-Dmitri Georges Lavroff, le droit constitutionnel de la V^{em} république, 3^{eme} édition Dalloz, paris, 1999 , p.800.

(2) أنظر: نص قول بنيامين فرانكلين بالفرنسية :

" Un corps législatif en divisé en deux branches, c'est une charrette tirée par un cheval devant et par un cheval derrière en sens opposé."

القول مأخوذ من :

-Marcel Sousse, Op.Cit., p.1329.

(3) أنظر: د/ سليمان محمد الطماوي ،السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)،الطبعة الخامسة ،دار الفكر العربي ،القاهرة(مصر)،1986، ص.196 .

(4) أنظر :

- Charles Debbasch, institutions et droit administratif, tome 1, presse universitaire française (P.U.F), Paris, 1982, pp.101-106.

ج- السعي لتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

يلعب نظام الغرفتين دوراً مزدوجاً في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ يحول من جهة دون سيطرة السلطة التشريعية، فوجود غرفتين ومن خلال ما يتحقق من رقابة متبادلة بينهما يؤدي إلى إلزام كل غرفة بحدود سلطتها الدستورية وبالتالي يقل خطر الإسراف، وإساءة استعمال السلطة .

ومن جهة أخرى يعمل نظام الغرفتين على تخفيف حدة الصراع بين البرلمان والحكومة، فإنفصال السلطتين عن بعضهما البعض يجعل من المحتمل اختلافهما، خاصة بين الحكومة والغرفة الأولى لإمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من ناحية، وقابلية حل الغرفة الأولى من ناحية أخرى.

لذلك ففي الغالب تلعب الغرفة الثانية دور الحكم بين الحكومة والغرفة الأولى وانضمامها إلى أحد الطرفين في الرأي يحمل غالباً الطرف الآخر على التسليم بالأمر، أي أن إتفاق الغرفتين على موقف واحد يدفع الحكومة إلى التفكير ملياً في مراجعة موقفها و التفاهم مع المجلسين (1).

قيل أن مبرر تخفيف نظام الغرفتين لحدة الصراع بين الحكومة والبرلمان يخرج المجالس التشريعية عن وظيفتها، لأن التحكيم في مثل هذه الحالات يكون عادة من اختصاص رئيس الجمهورية، بل أكثر من ذلك فنظام الغرفتين يزيد صراعا هو الصراع بين الغرفتين .

لكن يرّد على ذلك بأن مثل هذا التصادم لا يدوم طويلاً، إذ عادة ما يتم الإحتكام للرأي العام في حالة اشتداد و استمرار الصراع بين الحكومة و البرلمان، أما الصراع بين الغرفتين فلا مناص منه، مادام المجلسان مختلفان في التشكيل والإختصاص، وهما الشرطان اللذان تتحقق بهما الفوائد المرجوة من وجود غرفتين، وهو كذلك مؤشر قوي لصحة حياة، ونشاط الغرفتين لا خمولهما(2).

(1) أنظر: مزود حسن، «الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين والهيئة النيابية ذات المجلس الفردي» مداخلة بالملتقى الوطني حول نظام الغرفتين ...، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 36.

(2) أنظر :

ثانياً:

آفاق نظام الغرفتين.

إن المفاضلة بين نظام الغرفتين، ونظام الغرفة الواحدة تبدو صعبة كون التوجه نحو نظام أو آخر يتوقف في النهاية على تاريخ وظروف كل دولة، وحجم تجاربها، ومدى نضج شعبها⁽¹⁾، و فهم كل دولة للديمقراطية على حد رأي الأستاذ مسعود شيهوب⁽²⁾.

لكن الملاحظ أن آفاق نظام الغرفتين أكثر اتساعاً من نظام الغرفة الواحدة، وما يدل على ذلك هو الإنتشار الواسع للنظام، وقلة أو فشل حالات التخلي عنه.

أ- الإنتشار الواسع لنظام الغرفتين .

يعرف نظام الغرفتين إنتشاراً واسعاً مثلما يبينه الشكل أدناه⁽³⁾، فبعد ما كان عدد الدول التي تأخذ به في عام 1970 خمسة وأربعون (45) دولة، قفز العدد عام 1991 إلى

.../...

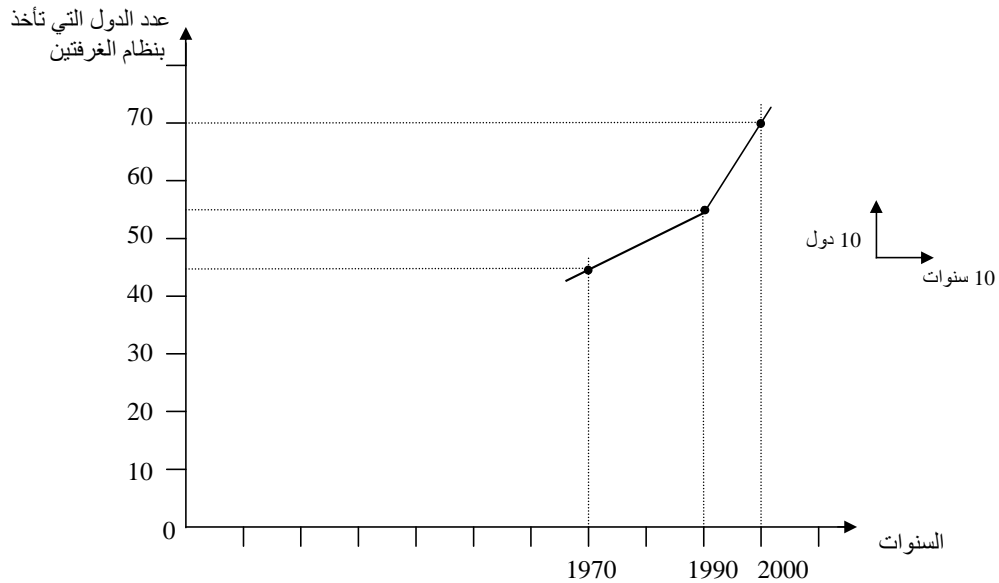
- Marcel Prélot , Op.Cit., p.743 .

- د/ عبد الكريم علوان، المرجع السابق، ص . 171 .

(1) أنظر: د/ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص.270.

(2) أنظر: د/ مسعود شيهوب، «نظام الغرفتين...»، المرجع السابق، ص. 47.

(3) أنظر: شكل بياني يوضح انتشار نظام الغرفتين [المنحنى من إنشاء الباحثة]، والبيانات مأخوذة من الموقع الإلكتروني الوارد في الصفحة 27.



خمسة وخمسون (55) دولة من بين ستة وتسعون (96) دولة لها برلمان، وارتفع العدد ليصل سبعون (70) دولة، وما يقارب ثلاثة عشر (13) دولة أخرى هي بصدد استكمال مسار الانتقال من نظام الغرفة الواحدة لنظام الغرفتين⁽¹⁾، وقد ساعد على هذا التوسع الهائل مجموعة من العوامل نذكر من بينها :

1- عدم إرتباط نظام الغرفتين بشكل معين من الأنظمة الدستورية، فرغم أن الغرفتين ظهرتتا بداية في بريطانيا، مهد النظام البرلماني، إلا أن ذلك لم يمنع من الأخذ به في العديد من الأنظمة الدستورية الأخرى كالرئاسي، شبه الرئاسي وغيرهما .

2- عدم حصر تطبيق نظام الغرفتين في نموذج واحد ساعد كل دولة على حدى في اختيار الصورة التي تراها مناسبة لها، وتتوافق مع خصوصياتها، ممّا جعل تقريبا كل دولة تتفرد بكيفية تطبيق خاصة لنظام الغرفتين، فعلى حد رأي الأستاذ الأمين شريط أن موضوع الغرفة الثانية موضوع لا نموذجي إلى درجة إمكانية القول أن كل غرفة تعتبر كيانا قائما بذاته، فهي تختلف عن بعضها من حيث التسمية، والتشكيل و الإختصاصات ومدة العهدة إلى غير ذلك⁽²⁾.

وهذا ما ساعد على إثراء تجارب نظام الغرفتين، وتشجيع الدول على الدخول فيه أو التحضير حثيثا لإنشاء غرفة ثانية بجانب الغرفة الأولى.

3- نظام الغرفتين يستجيب أكثر لإحتواء مختلف المكونات التي تدخل في تشكيل الدولة سواء الجغرافية أو الديمغرافية، أو الفكرية أو غيرها، وهو أكثر شمولية، وقدرة على حماية كل المصالح الحيوية للدولة من خلال توسيع قاعدة المشاركة السياسية لأقصى حد ممكن.

4- وجود غرفة ثانية أضحت عاملا أساسيا في إحداث التوازن المؤسسي بتجنب إفراط الأغلبية الحاكمة أو تشدد المعارضة، ومنه الحفاظ على استقرار الدولة الذي يشكل القاعدة الصلبة للسير الحيوي، والناجح من أجل التكفل بالتطلعات المشروعة للشعب.

(1) الأرقام مأخوذة من الموقع الإلكتروني :

[www.recitus.qc.ca/histoire/2003-2004/equip45/Bicamérisme.HTM.] .

(2) أنظر : د/الأمين شريط، « واقع البيكاميرالية ... »، المرجع السابق، ص.22.

في حين أن الإقتصار على غرفة واحدة قد يرهن السلطة التنفيذية لإرادة الأغلبية السياسية المستحوذة على البرلمان، والتي تشكل في حقيقة الأمر أقلية بسبب ضعف نسب المشاركة في الإنتخابات التشريعية، فنكون أمام دكتاتورية الأقلية .

5- نظام الغرفتين يمتاز بالمرونة والديناميكية، والقدرة على مواكبة التطورات الحاصلة على الأقل من خلال عملية التجديد الدوري لأعضاء الغرفة الثانية التي تأخذ بها أغلب دول نظام الغرفتين، وبالتالي الإستفادة من معظم الخبرات الممكنة، خاصة تلك التي يعجز النظام الإنتخابي عن استمالتها للدخول في معترك المنافسة الإنتخابية .

6- نتيجة عدم قابلية أغلب الغرف الثانية للحل، ومنه عدم خضوعها المباشر للضغط الحكومي، فهذا يسمح للغرفة الثانية بالتمتع بنوع من الحرية التي من شأنها تسهيل عملية الموازنة بين البرامج والسياسات، و اختيار الحلول الأكثر ملاءمة (1).

من جهة أخرى يمكن الحفاظ على استمرارية مؤسسات الدولة، ومنع حدوث حالات الشغور، وتجنب الوقوع في الأزمات المترتبة عن الفراغ المؤسسي.

7- يساعد وجود غرفة ثانية في البرلمان على توسيع الرقابة البرلمانية من خلال تكثيف وتوسيع عملية رقابة نشاطات الحكومة عبر مختلف الآليات الدستورية الممكنة، التي يمكن أن تصل إلى درجة إثارة المسؤولية السياسية للحكومة في بعض الدول (2).

8- وجود غرفة ثانية لن يثقل نشاطات الحكومة أو البرلمان ، كما ذهب إليه مناهضي نظام الغرفتين، بل إن إيجاد التقنيات الدستورية المناسبة لحل حالات الإنسداد

(1) تلعب الغرفة الثانية في فرنسا (مجلس الشيوخ) بداية من عام 1972 دورا معتبرا في مجال المراقبة المستمرة الخاصة بتطبيق القوانين، وتشارك مع الجمعية الوطنية في تقييم، وتطوير التشريع من خلال آلية تقييم التشريع، وكذا السياسات العمومية خاصة تلك المتعلقة بالإتحاد الأوروبي. ولمزيد من التفاصيل حول الموضوع راجع:

-Dmitri Georges Lavroff, Op.Cit., pp.554-555.

(2) على سبيل المثال يتمتع كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ في إيطاليا بالقدرة ذاتها على تحريك مسؤولية الحكومة ومحاسبتها ، وإجبارها على تقديم استقالتها بحجب الثقة عنها، وهذا قد يؤدي إلى حل المجلسين أو حل أحدهما فقط ، ولمزيد من التفاصيل حول الموضوع راجع:

- د/ إسماعيل الغزال، المرجع السابق، ص.390.

التي قد تنشأ سواء بين الغرفتين بحد ذاتهما، أو بينهما وبين الحكومة يساعد على تحقيق نسق من التوازن النسبي، الذي قد يكون أحيانا صعبا ومعقدا، لكنه مضمون إلى حد ما.

9- نظام الغرفتين لم يعد ضرورة في الدول الفدرالية فقط، بل أصبح كذلك في كل الدول، إذ أثبت واقع الحال أن أكبر الدول عراقة في الأخذ بنظام الغرفتين، هي أكثر الدول تطورا و استقرارا، ومنها بريطانيا، و الولايات المتحدة الأمريكية، و فرنسا.

فقد اعتبر الأستاذ دي توكفيل أن من بين أسباب نجاح النظام الأمريكي، هو طريقة توزيع الاختصاصات، وعلاقة السلطات ببعضها البعض⁽¹⁾.

ب- قلة حالات التراجع عن نظام الغرفتين.

بجانب تنامي حالات استخدام نظام الغرفتين لوحظ قلة حالات التراجع عنه، فقد حاولت فرنسا مرتين التحول عنه إلى نظام الغرفة الواحدة، إذ كانت المرة الأولى في 1946، والثانية في 27 أبريل 1969 بعرض مشروع إصلاح مجلس الشيوخ على الإستفتاء الشعبي، لكن النتيجة كانت سلبية أدت لإستقالة العميد ديغول De Gaulle من رئاسة الجمهورية، حتى أن البعض حينها علّق أن ديغول أراد موت مجلس الشيوخ فتحصل مجلس الشيوخ على موت ديغول.⁽²⁾

بينما نجح الإستفتاء الذي جرى في بولونيا في جوان 1947 في التراجع عن نظام الغرفتين، وعلى إثره تمّ إلغاء مجلس الشيوخ ، أما مصر فتترددت في الأخذ بنظام الغرفتين، إذ اعتمده في دستوري 1923 و 1930، لكن مالت دساتير الثورة إلى نظام

(1) أنظر: ألكسيس دي توكفيل، الديمقراطية في أمريكا، المرجع السابق، ص ص.220-223.

وكتب كذلك حول أسباب نجاح النظام الأمريكي، أو بالأحرى النظام الرئاسي الأمريكي :

- د/نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص ص.373-374.

- د/إبراهيم أبو خزام، المرجع السابق، ص ص.340-342.

(2) كانت نتيجة التصويت في استفتاء أبريل 1969 : 12007000 صوتوا بلا، مقابل 10902000 بنعم مما دفع الجنرال ديغول إلى الإنسحاب في منتصف يوم الغد 28 أبريل 1969.

ولمزيد من التفصيل راجع:

- Bernard Chantebout, Op.Cit., pp.441-444.

المجلس الواحد، ثمّ عادت مرة أخرى لنظام المجلسين في 1971، وكذلك في التعديل الدستوري لعام 1980⁽¹⁾.

كما ألغت نظام الغرفتين كل من فنلندا عام 1960، و الدنمارك في عام 1953 وكذلك السويد في عام 1970، وأيضا المغرب خلال دستوري عام 1970 وعام 1972 بعد ما كانت قد تبنته في دستور سنة 1962، لكن أعيد إحياء تجربة الغرفتين، وتحقيقها في التعديل الدستوري لعام 1996، إذ تمّ الإعلان في الخطاب الملكي الصادر في أوت 1996 عن عدة تعديلات دستورية أهمها إحداث نظام الغرفتين، الذي بموجبه أصبح البرلمان مكوّن من مجلس النواب ومجلس المستشارين⁽²⁾.

في المقابل توجد في إفريقيا فقط ستة عشر (16) دولة تأخذ بنظام الغرفتين، منها إحدى عشر (11) تتبع النظام لأول مرة منها الجزائر، إلى جانب خمسة (5) دول أخرى أقرت دساتيرها نظام الغرفتين، لكن لإعتبارات عملية إنتقالية لم تنشئ غرفها الثانية بعد⁽³⁾.

فلقد اختارت كثير من الديمقراطيات الفتية نظام الغرفتين على الأقل من أجل إيجاد قدر من المرونة في تمثيل الشعب من جهة، وضمان استقرار النظام من جهة أخرى وبالتالي فنظام الغرفتين يعد أداة مهمة للتحويل الديمقراطي، وحصول التعايش بين الأغلبية التي تسيطر على المجلس الأول، و الأقلية التي تسود في المجلس الثاني .

(1) أنظر: د/ محمد نصر مهنا، المرجع السابق، ص ص. 483-498.

(2) من أهم المبررات الواردة في الخطاب الملكي بشأن نظام الغرفتين نذكر:

- إن التمثيل في البرلمان لم يمثل أحسن تمثيل القوى الحية الموجودة في الغرفة المهنية و الطبقة المأجورة و المجالس المنتخبة والجماعات المحلية، ومنه تجاوز الشوائب التي قد تطبع الإنتخابات
 - وجوب إعطاء المغرب نظاما للجهات من أجل الفعالية و النماء المحلي.
- ولمزيد من التفاصيل حول الموضوع راجع:

- Bernard Cubertafond, Op.Cit ., p. 181.

(3) أنظر :

- Sophia Mappa , Op.Cit.,p.181.

فعلی حد قول السيد دوبان S.M.Dupin، مستشار مجلس الشيوخ الفرنسي أن نظام الغرفتين يؤدي لتحقيق التكامل والإندماج بين الأقلية السياسية في المجلس الثاني والأغلبية في المجلس الأول⁽¹⁾.

بهذا يتضح فشل، أو تراجع حالات التخلي عن نظام الغرفتين، فالدول التي تركته في مراحل معينة سرعان ما عادت للأخذ به مرة أخرى، وهذا مؤشر قوي يفند تراجع نظام الغرفتين لصالح نظام الغرفة الواحدة⁽²⁾، ويؤكد إمتداد تبني نظام الغرفتين بصفة إيجابية ووفق علاقة مطردة تربط بين تقدم السنوات، وتزايد عدد الدول التي تأخذ به كما يوضحه لنا الشكل البياني المتعلق بإنتشار نظام الغرفتين بدلالة السنوات (الزمن).

لذلك قد لا أبالغ إن قلت أن أغلب دول العالم اليوم تأخذ بنظام الغرفتين، وعلى رأسها أكبر البلدان المتقدمة و أكثرها كثافة سكانية، والتي عددها خمسة عشر (15) دولة بجانب الصين.

رغم ذلك تبقى مسألة تبني نظام الغرفتين، أو حتى نظام الغرفة الواحدة متصلة أكثر بالعديد من الخيارات المتعلقة بشكل الدولة ومختلف ظروفها التاريخية، السياسية وحتى الإقتصادية، لأن إنشاء غرفة ثانية يحتاج لنفقات معتبرة في التجهيز والتسيير، الأمر الذي أدى ببعض للمناداة بإلغاء الغرفة الثانية لأنها تنقل ميزانية الدولة بأعباء معتبرة⁽³⁾.

أي أن تفضيل نظام دون الآخر لا يجب أن يبنى فقط على الأسس النظرية، بل يجب القيام بدراسة جدوى، أو عملية موازنة بين معطيات الدولة، ومدى ملاءمتها لأي من النظامين.

(1) أنظر :

- Sébastien Mosneron Dupin, « Bicamérisme et Nouvelle démocraties », Parliamentary réforme (Séminaire), Cairo university, 2003, p.68.

(2) من بين المساندين لتغلب نظام الغرفة الواحدة على نظام الغرفتين الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب إذ يرى أن: " من الناحية النظرية نحن مع نظام المجلس الواحد، ويبدو أن أغلبية من الدول في العصر الحديث تتجه نحو تفضيل نظام المجلس النيابي الواحد بدليل أن بعض الدول التي كانت تأخذ بنظام المجلسين قد تركته، و أخذت بنظام المجلس الواحد . . "

- أنظر د/ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص.271.

(3) أنظر :

- Marcel Sousse, Op. Cit., p.1327.

في هذا السياق يبدو ضروريا البحث عن المبررات الحقيقية التي ارتكز عليها التحول في الجزائر من نظام الغرفة الواحدة إلى نظام الغرفتين، وجدير بالإهتمام تقصي المعطيات التي انطلق منها إنشاء مجلس الأمة، وكذا الظروف التي رافقت ميلاده، وتبعت تطوره، من أجل الكشف عن المنطلقات الحقيقية لإحداث غرفة ثانية، ومنه تسهيل الوصول إلى الجدوى من وراء خيار التحول لنظام الغرفتين، والإجابة على هذه الإهتمامات سيتولاها المبحث الثاني الموالي مباشرة

المبحث الثاني:

مبررات إنشاء مجلس الأمة.

الواقع إن كانت الجزائر لا تدير ظهرها للمبررات التي اجتمعت حولها أغلب الدول المنضوية تحت نظام الغرفتين⁽¹⁾، والمتمثلة أساسا في تحسين التمثيل، ترقية العمل التشريعي، وخلق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. لكن تجربتها بصدد نظام الثنائية البرلمانية تثير التساؤل حول ما إذا كانت مبررات إنشاء مجلس الأمة، الغرفة الثانية في البرلمان، تنحس فقط في تلك المبررات العامة أو الخلفيات العامة، أم أنها تنفرد ببعض المبررات، التي تشكل المنطلقات والدوافع الفعلية للتخلص من نظام الغرفة الواحدة، وتكريس نظام الغرفتين لأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية، خاصة وأن الظروف التي أدت، وصاحبت ولادة مجلس الأمة تمتاز ببعض الخصوصية، مما يجعل التجربة الجزائرية تطبع ببعض السمات مقارنة بغيرها من التجارب الأخرى الآخذة بنظام الغرفتين؟. إن الجواب يستشف من تنوع المبررات، بين المبررات السياسية والمبررات القانونية، والتي سيتم توضيحها أدناه مباشرة.

(1) أنظر: د/ نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص ص. 369-370.

د/ إبراهيم أبو خزام، المرجع السابق، ص ص. 344-350.

وكذلك:

-Mercei Prélot ,Op.Cit.,pp.259-270.

المطلب الأول:

المبررات السياسية.

في إطار مسعى الإصلاحات الوطنية الشاملة الرامية لتثبيت أركان البناء المؤسساتي، و تعزيز مصداقية الدولة، التي تراجعت إلى مستوى شبه كلي خاصة خلال التسعينيات⁽¹⁾، تمّ اعتماد نظام الغرفتين كخيار سياسي، لضمان استقرار واستمرارية الدولة (أولاً)، و توسيع مجال التمثيل الوطني (ثانياً) بهدف تمثيل الجماعات المحلية و سدّ نقائص التمثيل الإنتخابي.

أولاً:

ضمان إستقرار و إستمرارية الدولة.

شكلت الأوضاع التي عرفتها الجزائر قبل التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 منعطفاً حاداً لتدهور خطير على العديد من الأصعدة، منها المؤسساتي، الأمني الإجتماعي، الإقتصادي، و السياسي⁽²⁾.

و هي الدوافع التي أدت للتفكير في اعتماد غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، من أجل الحفاظ على سلطة الدولة و إستمرارية مؤسساتها التي كادت أن تدكها عواصف الأحداث الناجمة عن غليان الشارع الجزائري في الخامس من أكتوبر 1988 وإلغاء الإنتخابات التشريعية في ديسمبر 1991، و الفراغ المؤسساتي (الدستوري) بفعل إقتران حل المجلس الشعبي الوطني بإستقالة رئيس الجمهورية بداية عام 1992.

(1) أنظر:

- Abd Elkader Yefsah, la question du pouvoir en Algérie, Entreprise national du livre Alger, 1992, pp. 326-359.

(2) أنظر: د / نيفين مسعد، «النظم السياسية العربية: قضايا الإستمرار و التغيير (حالة الجزائر)» مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت (لبنان)، 1997، ص ص. 139-201.

أ- غليان الشارع الجزائري في الخامس (5) أكتوبر 1988.

استفاق الشارع الجزائري صباح الخامس (5) من أكتوبر 1988، على حركة رافضة للأوضاع، سرعان ما عرفت تصعيدا عنيفا لها⁽¹⁾، والواقع أن هذه الإنتفاضة لم تكن وليدة يومها، بل جاءت كنتيجة لسلسلة من التراكمات السلبية للأوضاع، التي لم تستطع الدولة احتواءها وتبريد تأججها.⁽²⁾

فعلى الصعيدين الإقتصادي و الإجتماعي، فقد وجد غالبية الشعب نفسه، و بعدما كان يجري وراء كماليات العيش، في بحث مضني عن فرص الحصول على أساسيات الحياة، و في إطار برنامج يركز على التقشف، و الإعتماد على النفس من دون أن يمنع من تراجع خطير في الإقتصاد الوطني، الذي لم يقدر على بلوغ نسبة نمو تقدر بـ 2% و مديونية ضاهت 26 مليار دولار⁽³⁾.

مما دفع الدولة لإعادة جدولة ديونها عن طريق صندوق النقد الدولي، و تخفيض قيمة العملة الوطنية بنحو 50%، و الدخول في سلسلة إعادة هيكلة مؤسسات الدولة و الخصخصة السريعة للقطاع العام، و التحرير شبه التام لأسعار الكثير من المواد واسعة الإستهلاك، وفتح الأسواق الوطنية على التجارة الخارجية، و الإنتقال إلى اقتصاد السوق.⁽⁴⁾

أما على الصعيد السياسي، فقد أدى مبدأ وحدة القيادة بين الحزب و الدولة أو بالأحرى أسبقية الحزب على الدولة إلى إغلاق منافذ تجديد الحزب و هياكله، و تجلى أنه من الصعب تنظيم علاقات محكمة بين القمة و القاعدة، خاصة في ظل استخدام سياسة التوفيق التي أدت إلى رفض كل من له رأي مخالف، و النزوع إلى تقديس المسؤولين و رفض تداولهم على السلطة.

(1) أنظر: رشيد بن يوب، «كرونولوجيا الأحداث الأمنية: 1982-2001»، دليل الجزائر السياسي، الطبعة

الثالثة، المؤسسة الوطنية للإتصال و النشر و الإشتهار، الجزائر، 2002، ص ص. 22-31.

(2) أنظر: أحمد مهابة، «مأزق الجزائر بين العنف و الحوار»، مجلة السياسة الدولية، العدد 115، مطبعة

الأهرام، القاهرة (مصر)، جانفي 1994، ص ص. 73-74.

(3) أنظر: محمد بلقاسم بهلول، «الجزائر بين الأزمة الإقتصادية و الأزمة السياسية»، مجلة المستقبل

العربي، العدد 277، الكويت، فيفري 2002، ص ص. 89 و ما بعدها.

(4) أنظر: د/ عبد العزيز شرابي، «أزمة المديونية الخارجية في المغرب العربي، دروس من التاريخ»

مجلة العلوم الاجتماعية و الإنسانية، العدد 3، جامعة قسنطينة (الجزائر)، 1995، ص ص. 96-98.

مما وسع دائرة الإنشقاق في حزب جبهة التحرير الوطني، وأدى إلى ظهور أحزاب معارضة، منها ما كان يعمل بالخارج، و منها ما كان في الداخل ، لكن في سرية و بذلك تأكد الميول نحو الذهاب لنظام التعددية و الديمقراطية ،التي أظهرتها بجلاء أحداث الخامس من أكتوبر1988، فاتجه نحوها الجميع حتى من كان على حد قول السيد بوعلام بن حمودة ينتمي إلى حزب جبهة التحرير الوطني (1)، لذلك فسرعان ما أعلنت السلطة عن موجتين من الإصلاحات ، و على رأسها الدستورية و هي:

- **الموجة الأولى تمت في 3 نوفمبر 1988:** و بموجبها أعيدت هيكلية الوظيفة التنفيذية بإحداث مركز رئيس الحكومة، الذي أصبح يشارك رئيس الجمهورية في الصلاحيات، ودعم نسيب دور البرلمان في مواجهة الحكومة، من خلال النص على عرض الحكومة لبرنامجها، و لبيان سياستها العامة السنوي على المجلس الشعبي الوطني مع إمكانية مبادرة النواب بإقتراحات قوانين.

- **الموجة الثانية تمت في 23 فيفري 1989:** تمخض عنها إعلان دستور جديد التوجه تضمن عددا من المبادئ الأساسية التي تدخل في تجسيد دولة القانون و منها:

- توضيح حدود العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية من خلال ترجمة خاصة لمبدأ الفصل بين السلطات ، أسفرت عن تفوق السلطة التنفيذية على البرلمان.

- الإقرار بالتعددية السياسية (حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي) التي أقرها القانون رقم 11/89 الصادر في 5 جويلية 1989 المتعلق بقانون الجمعيات ذات الطابع السياسي (2).

(1) أنظر: د/ بوعلام بن حمودة، الممارسة الديمقراطية للسلطة (بين النظرية و الواقع)، دار الأمة الجزائر، 1992، ص ص. 128-130.

(2) أدى الإنفتاح السياسي الذي أقره دستور 23 فيفري 1989، و النصوص المطبقة له إلى تضخم عدد الجمعيات ذات الطابع السياسي المعروفة لاحقا بالأحزاب السياسية ،و التي وصل عددها إلى ما يقارب الستين (60) حزبا سياسيا، ذاعت بينها المزايدة السياسية ، و الوجود غير المنظم إلى درجة التشابه الكبير بين برامج أغلبها، إن لم نقل إقتباس بعضها عن البعض الآخر، أو ما يسمى بظاهرة "الإستساخ السياسي".

و لمزيد من المعلومات راجع:

- تكريس مبدأ الرقابة على دستورية القوانين، و إسنادها لهيئة سياسية (المجلس الدستوري).

-التخلي عن الخيار الإشتراكي، و فتح الباب أمام اقتصاد السوق.

ب- إلغاء الإنتخابات التشريعية المجراة في ديسمبر 1991.

عقب إقرار التعددية السياسية في الجزائر، و بحلول آجال تجديد المجالس المنتخبة تمّ في 12 جوان 1990 إجراء الإنتخابات المحلية⁽¹⁾، التي بدت نتائجها مفاجئة حسمت لصالح الجبهة الإسلامية للإيقاد (الحزب المحل) بنسبة 55% من المقاعد المطلوب شغلها مقابل 28.13% لحزب جبهة التحرير الوطني، و باقي المقاعد وزعت بين التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية، الأحرار، الحزب الوطني للتضامن و التنمية، والحزب الإجتماعي الديمقراطي.⁽²⁾

وإثر الإضراب السياسي الشامل للتراب الوطني، الذي دعت له الجبهة الإسلامية للإيقاد(الحزب المحل) ابتداء من 26 ماي 1991، واحتلالها للساحات العمومية من خلال المسيرات والتجمعات الجماهيرية تعبيرا عن رفضها للأوضاع، وخاصة القانون المتعلق بالإنتخابات والقانون الخاص بتقسيم الدوائر الإنتخابية، قرر رئيس الجمهورية إعلان حالة

.../...

- رشيد بن يوب، « الأحزاب السياسية »، دليل الجزائر السياسي، الطبعة الثالثة، 2002، المرجع السابق، ص. 78 و ما بعدها.

- غوثي مكاشة، « الوضع الحزبي في الجزائر من 1962 إلى يومنا هذا »، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإقتصادية و السياسية، العدد 3، جامعة الجزائر، 1990، ص. 678 و ما يليها.
⁽¹⁾ كان من المقرر إجراء الإنتخابات المحلية في 12 ديسمبر 1989، لكن تمّ تأجيلها حتّى جوان 1990 نظرا للأوضاع المتدهورة التي عرفتها البلاد إثر أحداث 5 أكتوبر 1988، و كذلك لعدم الإستعداد المادي والسياسي، إذ خلال هذه الفترة تمّ إصدار القانون رقم 06/90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المعدل والمتمم للقانون 13/89 المؤرخ في 7 أوت 1989 المتضمن قانون الإنتخابات، الجريدة الرسمية رقم 32 لعام 1990.

ولمزيد من التفاصيل راجع:

- د/ عمر صدوق، آراء سياسية و قانونية في بعض قضايا الأزمة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1995، ص. 110 و ما يليها.

⁽²⁾ أنظر: المرجع نفسه، ص ص. 111-113.

الحصار إبتداءا من 5 جوان 1991 لمدة أربعة أشهر عبر كامل التراب الوطني⁽¹⁾، كما تمّ تأجيل الإنتخابات التشريعية المقررة في 27 جوان 1991.

لكن بالرغم من تدهور الأوضاع الأمنية ، التي استدعت خروج الجيش الشعبي الوطني إلى الشارع، إلا أنه تمّ رفع حالة الحصار في سبتمبر 1991⁽²⁾، و الإعلان عن تنظيم الدور الأول من الإنتخابات التشريعية في 26 ديسمبر 1991 ، و الدور الثاني في 16 جانفي 1992.

وقد أسفر الدور الأول للإنتخابات التشريعية المجراة في 26 ديسمبر 1991 عن فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ(الحزب المحل) بـ 188 مقعدا، و حزب جبهة القوى الإشتراكية بـ 25 مقعدا، و جبهة التحرير الوطني بـ 15 مقعدا، و الأحرار بـ 3 مقاعد و بقي 198 مقعدا للدور الثاني.

غير أن هذه النتائج لم تتقبلها الكثير من الأوساط، فنظمت جبهة القوى الإشتراكية و اللجنة الوطنية لإنقاذ الجزائر، المشكّلة من شخصيات وطنية، و جمعيات، وبعض الحساسيات السياسية الأخرى، في الثاني من جانفي 1992، مسيرة عبر شوارع الجزائر العاصمة تدعو فيها لإيقاف المسار الإنتخابي، نتيجة الوضع المشحون الذي شهدته الجزائر عقب تحصل الجبهة الإسلامية للإنقاذ(الحزب المحل) على أكثرية المقاعد في المجالس المحلية، و في الدور الأول للإنتخابات التشريعية⁽³⁾.

و هي النتائج التي ابتعدت عن واقع تقديرات النظام القائم، الذي كان يتصور أن بقاءه مضمون، في المقابل تمسكت الجبهة الإسلامية للإنقاذ بتمكينها من ممارسة السلطة بالنظر للنتائج المحصل عليها.

(1) أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 96/91 المؤرخ في 5 جوان 1991، المتضمن إعلان حالة الحصار الجريدة الرسمية رقم 29، المؤرخة في 12 جوان 1991.

(2) أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 336/91 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991، المتضمن رفع حالة الحصار الجريدة الرسمية رقم 44 لعام 1991.

(3) أنظر : محمد الميلي، المرجع السابق، ص ص. 11-27.

ج- الفراغ المؤسساتي (الدستوري).

أمام جملة الأوضاع المتردية، التي نشطها الصراع القائم بين السلطة والمعارضة، وجد الشعب الجزائري نفسه في دوامة أخرى صنعها قرار رئيس الجمهورية في 11 جانفي 1992، المتضمن إعلان استقالته، التي لحقت بأيام فقط القرار الذي اتخذه في 4 جانفي 1992، القاضي بحل المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾.

ما زاد الأمر تعقيدا تصريح المجلس الدستوري، الصادر في 12 جانفي 1992⁽²⁾، بأن هناك فراغا دستوريا ناجما عن عدم نص دستور عام 1989 على حل حالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية مع شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل.

وبذلك امتنع رئيس المجلس الدستوري السيد عبد المالك بن حبيلس عن تولي مهمة رئاسة الدولة، لأن المادة 8/84 من دستور 23 فيفري 1989⁽³⁾، تنص على اضطلاع رئيس المجلس الدستوري بمهمة رئيس الدولة عندما تقترن وفاة رئيس الجمهورية و ليس الإستقالة بشغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله.

عندئذ دخلت الجزائر في معضلة دستورية خانقة، ترتب عنها انهيار أهم مؤسسات الدولة السياسية المتمثلة في البرلمان و رئاسة الجمهورية، هذه الأخيرة التي تعد محور النظام الدستوري و محركه الأساسي.

(1) أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 01/92 المؤرخ في 4 جانفي 1992، المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية رقم 2، المؤرخة في 8 جانفي 1992.

(2) جاء في التصريح: " إن الدستور لا ينص على حالة اقتران شغور المجلس الشعبي الوطني عن طريق الحل و شغور رئاسة الجمهورية عن طريق الإستقالة، لذا فإنه يتعين على المؤسسات المخولة بالسلطات الدستورية بمقتضى المواد: 130، 129، 79، 75، 24 و 153 من الدستور السهر على استمرارية الدولة و العمل على توفير الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات و للنظام العام ".

ولمزيد من المعلومات راجع: جريدة الوطن، الصادرة في 13 جانفي 1992، ص ص. 1-2.

(3) أنظر: نص المادة 8/84 من دستور 23 فيفري 1989: " و إذا اقترنت وفاة رئيس الجمهورية بشغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا لإثبات الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية.

يضطلع رئيس المجلس الدستوري بمهمة رئيس الدولة في الظروف المبينة في الفقرات السابقة من هذه المادة...".

فعلى إثر تصريح المجلس الدستوري، نشرت وزارة الدفاع بياناً تؤكد فيه وفاء الجيش الوطني الشعبي لإلتزاماته إزاء الأمة، إستجابة لطلب رئيس الحكومة السيد أحمد غزالي، الذي أعلن في ساعة متأخرة من ليلة 11 جانفي 1992 أن استقالة رئيس الجمهورية السيد الشاذلي بن جديد أحدثت وضعية لا سابق لها في الجزائر، و على الجيش الشعبي الوطني إتخاذ الترتيبات الملائمة للمحافظة على الأمن العمومي، و حماية أمن المواطنين⁽¹⁾، ثم ترأس صباح 12 جانفي 1992 مجلس الحكومة، و أطلعته على موقف المجلس الدستوري، و في إطاره أتخذ قرار بضرورة اجتماع المجلس الأعلى للأمن.

ليتم في نفس اليوم اجتماع المجلس الأعلى للأمن بمقر الحكومة، و دخوله في دورة مفتوحة، و اجتماع من دون توقف تمخض عنه إعلان إلغاء الدور الثاني للإنتخابات التشريعية، و إقامة مجلس أعلى للدولة⁽²⁾ يتكون من خمسة أعضاء هم:

- محمد بوضياف (رئيساً)⁽³⁾.

- خالد نزار (عضوا).

- علي كافي (عضوا).

- تيجاني هدام (عضوا).

- علي هارون (عضوا).

عهد للمجلس الأعلى للدولة (HCE) جميع السلطات المخولة لرئيس الجمهورية على أن لا تتجاوز مدة هذه المهمة نهاية الفترة الرئاسية الناتجة عن انتخابات 22 ديسمبر 1988 و بمساعدة هيئة استشارية وطنية تمثلت في المجلس الإستشاري الوطني ، المكون حسب المادة 06 من المرسوم الرئاسي 39/92 المؤرخ في 4 فيفري 1992⁽⁴⁾، من ستين (60) عضوا يعينون بمرسوم رئاسي، وبكيفية تضمن تمثيلاً موضوعياً و متوازناً لمجمل القوى الإجتماعية في تنوعها و حساسياتها.

(1) أنظر: جريدة المساء، الصادرة في 12 جانفي 1992، ص.2.

(2) أنظر: الإعلان الصادر عن المجلس الأعلى للأمن، المؤرخ في 14 جانفي 1992، المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، الجريدة الرسمية رقم 3، المؤرخة في 15 جانفي 1992.

(3) لم يستمر السيد محمد بوضياف طويلاً في رئاسة المجلس الأعلى للدولة بسبب اغتياله يوم 29 جويلية 1992 بدار الثقافة في عنابة، و هو بصدد إلقاء خطاب.

(4) أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 39/92 المؤرخ في 4 فيفري 1992، يتعلق بصلاحيات المجلس الإستشاري الوطني و طرق تنظيمه و عمله، الجريدة الرسمية رقم 10، المؤرخة في 9 فيفري 1992.

و اعتبارا للمساس الخطير و المستمر للنظام العمومي المسجل في العديد من نقاط التراب الوطني، تمّ إعلان حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فيفري 1992 ، بداية من 9 فيفري و لمدة 12 شهرا على امتداد كامل التراب الوطني⁽¹⁾، و طبقا للمادة الرابعة من ذات المرسوم، تولى وزير الداخلية و الجماعات المحلية الإدارة العامة لتنفيذ تدابير الوقاية، و الحفاظ على النظام العمومي.⁽²⁾

استمر المجلس الأعلى للدولة في إدارة شؤون البلاد بمساعدة الحكومة و المجلس الإستشاري الوطني إلى غاية تنظيم ندوة الوفاق الوطني في الفترة ما بين 25 و 26 جانفي 1994، و التي تمخض عنها أرضية الوفاق الوطني⁽³⁾، حددت في المادة الرابعة منها المؤسسات المسيّرة للمرحلة الإنتقالية و هي:

- رئاسة الدولة التي يقوم المجلس الأعلى للأمن بتعيينها.

- الحكومة و المجلس الوطني الإنتقالي الذي يعينه رئيس الدولة.

وقد تمّ تعيين السيد ليامين زروال رئيسا للدولة و وزيرا للدفاع في 30 جانفي 1994⁽⁴⁾، لكنه قام بإيقاف مدته الرئاسية، و نظمّ انتخابات رئاسية مسبقة لإضفاء الشرعية على وجوده، و فاز بالعهدة الرئاسية بتاريخ 16 نوفمبر 1995، إلا أنه أعلن مرة أخرى في خطابه الملقى يوم 11 سبتمبر 1998⁽⁵⁾، عن تقليص عهده الرئاسية، وإجراء

(1) أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فيفري 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ الجريدة الرسمية رقم 10 ، المؤرخة في 9 فيفري 1992.

(2) أنظر: القرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية و الجماعات المحلية السيد العربي بلخير مع وزير الدفاع الوطني السيد خالد نزار، المؤرخ في 10 فيفري 1992، المتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية رقم 11 ، المؤرخة في 11 فيفري 1992.

(3) أنظر: أرضية الوفاق الوطني، الجريدة الرسمية رقم 6 ، المؤرخة في 31 جانفي 1994، و المرسوم الرئاسي رقم 304/96 المؤرخ في 17 سبتمبر 1996 ، المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني، الجريدة الرسمية رقم 54 ، المؤرخة في 19 سبتمبر 1996.

(4) تم تعيين السيد ليامين زروال رئيسا للدولة و وزيرا للدفاع الوطني في اجتماع المجلس الأعلى للأمن يوم 30 جانفي 1994، بمقر رئاسة الجمهورية ، الجريدة الرسمية رقم 6 ، المؤرخة في 31 جانفي 1994.

(5) أثناء هذه الفترة تمّ إجراء استفتاء حول تعديل الدستور في 28 نوفمبر 1996، الذي أقر عدة تغييرات قانونية و مؤسساتية منها، إحداث غرفة ثانية، جهات القضاء الإداري ، المحكمة العليا للدولة... الخ.

انتخابات رئاسية مسبقة في 15 أبريل 1999، تحصل بموجبها مرشح الإجماع السيد عبد العزيز بوتفليقة على الأغلبية المطلقة في الدور الأول⁽¹⁾.

لكن مسألة الفراغ الدستوري الحاصلة عقب 11 جانفي 1992 تثير التساؤل حول مدى مسؤولية كل من رئيس الجمهورية و المجلس الدستوري في إمكانية تلافى تلك الإشكاليات الخطيرة ، التي ترتبت لاحقا عن موقف كل منهما، أو بعبارة أخرى مدى دستورية موقف كل منهما؟.

1- مدى دستورية إستقالة رئيس الجمهورية، و حل المجلس الشعبي الوطني.

بالنسبة لإستقالة رئيس الجمهورية، و طبقا للأحكام الدستورية، فإنه لا يوجد ما يقيد حق رئيس الجمهورية في تقديم استقالته، إذ تعود له السلطة التقديرية في ذلك نظرا لما يكتنف الأمر من اعتبارات أكثرها سياسية.

في المقابل اعتبرها البعض، ومنهم الأستاذ سعيد بو الشعير غير دستورية⁽²⁾ بحيث يفهم من الفقرتين 4 و 5 من المادة 84 من دستور 23 فيفري 1989⁽³⁾ أن المؤسس الدستوري ربط حق الإستقالة بوجود المجلس الشعبي الوطني، مما يمكن رئيسه من تولي مهام رئاسة الدولة مدة خمسة و أربعين (45) يوما، تنظم خلالها انتخابات رئاسية، أي أنه لم يخول رئيس الجمهورية تقديم استقالته في حالة حل المجلس الشعبي الوطني، بل اكتفى فقط بذكر حالة اقتران وفاة رئيس الجمهورية مع شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله، حيث يضطلع فيها رئيس المجلس الدستوري بمهمة رئيس الدولة.

(1) أنظر: إعلان المجلس الدستوري رقم 01/م.د/99 المؤرخ في 20 أبريل 1999 ، المتعلق بنتائج الانتخابات الرئاسية ليوم 15 أبريل 1999 ، الجريدة الرسمية رقم 29 ، المؤرخة في 21 أبريل 1999 .

(2) أنظر: د/ سعيد بو الشعير، «وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 و حل المجلس الشعبي الوطني»، مجلة إدارة، المجلد 3، العدد 1، نشرية للمدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1993 ص. 9 و ما يليها.

(3) أنظر: نص الفقرتان 4 و 5 من المادة 84 من دستور 23 فيفري 1989: " في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، ويبلغ فوراً شهادة الشغور النهائي للمجلس الشعبي الوطني الذي يجتمع وجوبا. يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني مهام رئيس الدولة مدة أقصاها خمسة و أربعون يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية.".

وبالتالي فنقديم الإستقالة في هذه الحالة حسب نفس الأستاذ، يتجافى مع روح الدستور، و هو نفس ما نعتقده لأسباب عديدة منها:

- صعوبة ضمان استمرار تطبيق الدستور بصفة كلية، مما يترك مجالاً للشك في إحداث الرئيس لأزمة دستورية.

- الإستقالة بهذه الصورة تعد تهرباً من مسؤولية حماية الدستور، أحد الواجبات الأساسية الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية.⁽¹⁾

- لا يمكن الشك في أن التعديل الدستوري كان يقصد إحداث فراغ دستوري تهوى على إثره أهم ركائز الدولة، المتمثلة في رئيس الجمهورية و البرلمان في آن واحد.

أما فيما يخص حل المجلس الشعبي الوطني، فهو أيضاً يطرح مسألة عدم دستوريته لإعتبارات أهمها:

- إن المجلس الشعبي الوطني قد انتهت فترته التشريعية، إذ عقد جلسة ختامية نهائية يوم 4 جانفي 1992، و بالتالي فلا معنى للحل، فما الجدوى من إعادة قتل الميت؟.

- إجراء الحل تمّ دون استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني وفقاً لما صرح به السيد عبد العزيز بلخادم، رئيس المجلس الشعبي الوطني حينها للصحافة⁽²⁾، أي أنه تمّ بمخالفة أحكام المادة 120 من دستور 1989⁽³⁾.

(1) أنظر: نص المادة 67 من دستور 23 فيفري 1989 : " يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة وحدة الأمة و هو حامي الدستور، و يجسد الدولة داخل البلاد و خارجها و له أن يخاطب الأمة مباشرة."

(2) أنظر: جريدتي الشعب و الوطن الصادرتين في 1 و 2 جانفي 1993.

(3) أنظر: نص المادة 120: " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء إنتخابات تشريعية قبل أو أنها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس الحكومة.

وتجرى هذه الإنتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر."

2- مدى دستورية إعلان المجلس الدستوري الصادر في 12 جانفي 1992.

بخصوص المجلس الدستوري، وعلى اعتبار أنه المكلف بالسهر على احترام الدستور⁽¹⁾، ووفقا للتفسير الموضوعي للمادة 84 من دستور 1989 كان بإمكانه لفت نظر رئيس الجمهورية، على فرض أن هذا الأخير لم يكن يعلم بالعواقب الناجمة عن اقتران استقالته⁽²⁾ بحل المجلس الشعبي الوطني.

و بالتالي كان أمام المجلس الدستوري خياران لتجنب الفراغ الدستوري، فإما رفض قبول استقالة رئيس الجمهورية، لأنها بلا شك ستؤدي لإنسداد لا مخرج منه أو قبول الاستقالة على أساس أنها صحيحة، مع اضطلاع رئيس المجلس الدستوري بمهمة رئاسة الدولة، و ترجيح اعتبارات حماية الدولة على الإلتزام بالتفسير الحرفي (الشكلي) لنص المادة 84 من دستور 1989، و بذلك لم يوفق المجلس الدستوري في نفي تحمل مسؤولية التدهور الذي لحق بالدولة، و لم يتمتع بالجرأة المطلوبة للدفاع عن سلامة الجمهورية، و استمرارية مؤسساتها رغم أنه مكلف بذلك.

إذن يتجلى لنا أن الرغبة القوية في معالجة الظروف الصعبة التي عاشتها الجزائر في التسعينيات، خاصة عقب الفراغ الدستوري الذي أحدثته استقالة رئيس الجمهورية وحل المجلس الشعبي الوطني، ثمّ عدم الإستقرار السياسي و الأمني، تشكل مبررا أساسيا، بل أهم مبرر لإحداث مجلس الأمة، الذي لم يكن وليد الصدفة، أو الإقتداء الساذج ببرلمانات العالم، بل هو نتاج مخاض عسير كشفت عنه سنوات تراجع هيبة الدولة، و ما أفرزته الساحة السياسية اللامنظمة من ممارسات مضطربة كادت أن تعصف كلية بالدولة⁽³⁾.

(1) أنظر: المادة 1/153 من دستور 23 فيفري 1989.

(2) أكدت بعض الأوساط و الشخصيات الوطنية، منها السيد علي هارون ليومية الشروق اليومي أن الرئيس الشاذلي بن جديد، قد أرغم على الإستقالة، و لم يغادر السلطة بمحض إرادته.

و لمزيد من المعلومات راجع: جريدة الشروق اليومي، الأحد 21 جانفي 2001، ص. 3.

(3) في نفس السياق تحدث أول رئيس لمجلس الأمة، السيد بومعزة أن: "... هناك شيء آخر يعطي أهمية كبيرة لهذه الغرفة، و هو مبني على التجربة التي مرت بها الجزائر مدة 35 سنة، و التي قد تبدو قصيرة، لكننا عشنا فيها مراحل هدّد فيها النظام السياسي و الأمن الجماعي، و وحدة التراب ووحدة .../...

فمجلس الأمة وجد على حد رأي الأستاذ عمار عوابدي كهيئة التحكم، و صمّام الأمان للأمة و الدولة الجزائرية في حالات الأزمات السياسية، والدستورية بين مؤسسات الدولة، وفي حالات الضرورة و الظروف الإستثنائية⁽¹⁾، خاصة في ظل المعطيات التي زوّد بها مجلس الأمة، و المتمثلة في عدم قابليته للحل، و خضوعه للتجديد الجزئي كل ثلاث سنوات، و الدور الممتاز الذي يلعبه رئيس مجلس الأمة (كما سنرى لاحقاً) في أوضاع الضرورة.

هذا الإستنتاج لا يعني أبداً أن المبررات السياسية لإحداث مجلس الأمة تتوقف فقط عند ضمان استقرار و استمرارية الدولة، بل تتعداها أيضاً إلى توسيع مجال التمثيل الوطني، الذي يأخذ أبعاداً عميقة في تثبيت الديمقراطية.

ثانياً:

توسيع مجال التمثيل الوطني.

بالرجوع للبند الثامن والعشرين (28) من المذكرة الرئاسية المتعلقة بتعديل الدستور⁽²⁾، يتبين أن من بين المبررات التي دعت إنشاء مجلس الأمة، الغرفة الثانية في البرلمان، توسيع مجال التمثيل الوطني، وعدم حصره فقط فيما يترتب عن نتائج الإنتخابات، التي قد تخالطها مغالطات تنقص من قدرتها على الإستجابة للإنشغالات المتنوعة للشعب.

.../...

الشعب، و سأذكر هذه المراحل الثلاث و هي : وفاة هواري بومدين - رحمه الله- و أيضاً وفاة السيد محمد بوضياف - رحمه الله - و بينهما استقالة الشاذلي بن جديد".

- مقتطف من خطاب السيد بومعزة في الجلسات التأسيسية لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية لمداوات مجلس الأمة، العدد 1، الجزائر، 5 ديسمبر 1998، ص. 14.

⁽¹⁾ أنظر: د / عمار عوابدي، «دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون»، تدخل في ندوة مجلس الأمة تحت عنوان: المنطلقات الفكرية و السياسية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص. 33.

⁽²⁾ جاء في البند 28 من المذكرة الرئاسية ما يلي: "إن إنشاء هذه الغرفة الثانية، المعترف بها في كل الأنظمة الديمقراطية، يرمي إلى توسيع مجال التمثيل بضمن تمثيل الجماعات المحلية...". ص. 9.

إن توسيع مجال التمثيل الوطني من خلال إحداث غرفة ثانية يبدو واضحا من خلال مظهرين أساسيين، و هما ضمان تمثيل الجماعات المحلية، و سدّ نقائص التمثيل الانتخابي.

أ- ضمان تمثيل الجماعات المحلية.

تشارك العديد من الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين، في جعل الغرفة الثانية إطارا لضمان توازنات إقليمية، فكان الهدف من إنشاء مجلس الشيوخ في فرنسا أساسا وفقا لنص المادة 3/24 من دستور 4 أكتوبر 1958 تمثيل الجماعات الإقليمية.⁽¹⁾

كما جاء في الخطاب الملكي المغربي الصادر في 20 أوت 1996، المتعلق بالتعديل الدستوري لعام 1996 أن وجوب إعطاء المغرب نظاما للجهات من أجل اللامركزية و الفاعلية، و النماء المحلي تعد من المبررات الأساسية لإنشاء غرفة ثانية.⁽²⁾

في المقابل نجد أن التعديل الدستوري الجزائري لـ 28 نوفمبر 1996 لا يقر صراحة بأن أساس وجود مجلس الأمة هو ضمان تمثيل الجماعات المحلية، بل أكتفت المادة 2/101 من التعديل الدستوري⁽³⁾ بتبيين فقط كيفية تكوين مجلس الأمة من ثلاثين (3/2) بطريق الإقتراع غير المباشر و السري، و من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الولائي، و ثلث (3/1) يعينه مباشرة رئيس الجمهورية.

هذا يفيد أن مبرر تمثيل الجماعات المحلية غير معن صراحة في إيجاد غرفة ثانية، مثلما هو الحال في فرنسا، غير أن استحضار ما ورد في الفقرة الثانية للمادة 101 من التعديل الدستوري، و ما جاء أيضا في البند 28 من المذكرة الرئاسية، يجعلنا نعتد أن من بين مبررات إحداث مجلس الأمة، هو ضمان تمثيل الجماعات المحلية، و لو بصفة ضمنية، لذلك لا يمكن تجاهل حقيقة أن مجلس الأمة يجسد التمثيل الإقليمي، لكن السؤال الذي يطرح نفسه هو حول ما إذا كان مجلس الأمة يمثل الهيئات المحلية، أم يمثل الشعب

(1) أنظر: نص الفقرة 3 من المادة 24 من دستور 4 أكتوبر الفرنسي: " مجلس الشيوخ... يضمن تمثيل

الجماعات المحلية للجمهورية، الفرنسيين الموجودين خارج فرنسا يمثلون في مجلس الشيوخ".

(2) أنظر: د / السعيد مقدم ، المرجع السابق، ص ص. 95-97.

(3) أنظر: المادة 2/101 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

منظما إلى هذه الهيئات المحلية؟، أي هل يستند التمثيل السياسي في مجلس الأمة على البعد الإقليمي، أم على البعد الديمغرافي؟.

بالنظر لإنتماء أكثرية أعضاء مجلس الأمة، أي الثلثان إلى الجماعات المحلية وانتخابها من طرف هيئة ناخبة مشكّلة فقط من منتخبيين محليين، يتعزز الاعتقاد أنه إذا كان المجلس الشعبي الوطني يمثل الشعب، فإن مجلس الأمة يمثل الإقليم، خاصة وأن تمثيل الولايات في مجلس الأمة يكون بالتساوي، فكل ولاية من الولايات الثماني والأربعين (48) ممثلة بعضوين (02) مهما كان عدد سكانها⁽¹⁾، أي أن التمثيل السياسي يتم دون مراعاة البعد الديمغرافي، إذ ولاية الجزائر العاصمة، أو باقي الولايات الأكثر شدة سكانية تتساوى مع أقلها كثافة سكانية.

لكن الإمعان في نص المادة 105 من التعديل الدستوري⁽²⁾، يظهر بجلاء أن المهمة الدستورية لأعضاء مجلس الأمة مثلما هي لنواب المجلس الشعبي الوطني لا تنحصر في الدفاع عن مصالح ولاية أو منطقة معينة، بل تتعداها إلى تمثيل كل الوطن الذي يشكل حسب المادة الأولى من التعديل الدستوري وحدة واحدة لا تتجزأ.⁽³⁾

لذلك فالتمييز الكلاسيكي بين التمثيل الشعبي (الديمغرافي) و التمثيل الإقليمي لا يجد أساسا له في الدستور الجزائري، الذي يعترف بأن إرادة الشعب هي منبع مشروعية الدولة وسبب وجودها⁽⁴⁾، من أجل هذا قد يشكل إلغاء الدوائر الانتخابية

(1) أنظر: نص المادة 6 من الأمر رقم 08/97 الصادر في 6 مارس 1997 المعدل و المتمم بالأمر رقم 04/02 المؤرخ في 25 فيفري 2002 المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في إنتخاب البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 15 لعام 2002 : " تحدد الدائرة الانتخابية بالنسبة لإنتخاب أعضاء مجلس الأمة بالحدود الإقليمية للولاية، يكون لكل دائرة انتخابية مقعدان اثنان (2) ".

وهو نفس ما تضمنته المادة 1/4 من المرسوم التنفيذي رقم 375/2000 المؤرخ في 22 نوفمبر

2000 المتعلق بتنظيم إنتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين وسيره، الجريدة الرسمية رقم 70

لعام 2000 : " تمثل كل ولاية بمقعدين (2) في مجلس الأمة. "

(2) أنظر: نص المادة 105 من التعديل الدستوري لعام 1996: " مهمة النائب و عضو مجلس الأمة وطنية قابلة للتجديد، و لا يمكن الجمع بينهما و بين مهام أو وظائف أخرى. "

(3) أنظر: نص المادة 01 من التعديل الدستوري لعام 1996: " الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية وهي وحدة لا تتجزأ. "

(4) أنظر: نص المادة 1/11 من التعديل الدستوري لعام 1996: " تستمد الدولة مشروعيتها و سبب وجودها من إرادة الشعب. "

و تعويضها بالدائرة الانتخابية الواحدة، والقائمة الوطنية الواحدة أفضل اقتراح، لكن هذه الفكرة يصعب تجسيدها واقعياً خاصة في ظل الكثافة السكانية الكبيرة، والإتساع الجغرافي الذي قد يمنع الكثيرين من ممارسة حقهم الانتخابي لبعدها عن مكان الاقتراع عنهم.

أيضاً من الناحية العملية يصعب فصل التمثيل الديمغرافي عن التمثيل الإقليمي لأن الإقليم يشكل الإطار الضروري لتجسيد التمثيل الديمغرافي، و يستطيع أن يمثل العنصر الجامع لمختلف فئات الشعب المتباينة المشارب.

فبالتالي نستطيع القول أن التمثيل السياسي في مجلس الأمة شأنه في المجلس الشعبي الوطني له بعد ديمغرافي و بعد إقليمي، إذ يجسد التمثيل الديمغرافي في إطار إقليمي، لكن الإختلاف يكون فقط في نطاق الإقليم بين الغرفتين، ففي مجلس الأمة تعد الولاية، الدائرة الانتخابية القاعدية، بينما في المجلس الشعبي الوطني، فعادة ما تضم الولاية عدة دوائر انتخابية، يتحكم في عددها حجم الكثافة السكانية، و البعد عن مقر عاصمة الولاية.

و عليه فمجلس الأمة يمثل الشعب عن طريق الجماعات المحلية، التي هي في الأصل منتخبة من طرف الشعب المكون لهذه الجماعات المحلية، و نظراً للعلاقة البنوية بين مجلس الأمة والجماعات المحلية، فإن عضو مجلس الأمة، خاصة المنتخب يفترض فيه أن يكون الأقرب للمواطن والإدارة، وهذا ينجم عنه نتائج مهمة نذكر من بينها ما يلي:

1- إمكانية إطلاع عضو مجلس الأمة بصورة واضحة على الإنشغالات العميقة للمواطنين، ومنه نقلها مباشرة للسلطات المختصة صاحبة القرار، مما يعجل في تلبية المطالب المطروحة، وتقادي طرق الباب غير الصحيح.

2- تكريس مبدأ اللامركزية، القاعدة الأساسية في تسيير الشؤون العمومية⁽¹⁾ وجعل حلقة الربط مستمرة، و متجددة بين الهيئات اللامركزية و هيئات المركزية الإدارية.

(1) أنظر: نص المادة 16 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ".

3- إحداء موازنة مؤسسية في مجال التمثيل الوطني السياسي عن طريق إدخال عنصر الإقليم كبعد إلى جانب البعد الديمغرافي، تجسيدا للحقيقة التي مفادها أن الدولة تضم الشعب إلى جانب الإقليم.

4- تثمين وإعادة تنشيط مهمة الجماعات المحلية، و ذلك بتمكين ممثلها من التعرف أكثر على الواقع، الذي يطبعه التنوع في المطالب الشعبية من ولاية لأخرى ومنه السهر على التوفيق بين ضرورات ترقية الأقاليم (الولايات)، و تحقيق مقتضيات التنمية الوطنية.

5- بحكم ممارسة المنتخب في مجلس الأمة لمهامه على مستوى الجماعات المحلية، فهذا يساعد كثيرا مجلس الأمة على أخذ موقف سليم، مناطه التجربة إزاء النصوص القانونية المعروضة عليه، والمتعلقة بتحديد أفضل السبل لتلبية الإحتياجات العامة.⁽¹⁾

6- تواجد ممارسين سابقين لشؤون الجماعات المحلية، يسهل التعامل مع موضوع إخضاع الإدارة المحلية للرقابة، ومنه وضع القواعد القانونية اللازمة لإحقاق مبدأ المشروعية⁽²⁾.

7- دراية الممثلين المحليين المنتخبين في مجلس الأمة بالمشاكل و الصعوبات التي تعترض الحياة اليومية للمواطن، يشكل قوة حقيقية لإثارة مسؤولية الحكومة عبر الآليات الرقابية المتنوعة، ومنه الإرتقاء بالدور الرقابي لأعمال الحكومة إلى درجة كبيرة من الفعالية، نتيجة رصد المعطيات عن طريق المعاينة الميدانية، وهذا من شأنه كذلك الفصل بصفة جدية في مدى التلاؤم بين حجم الإعتمادات التي تخصصها الحكومة والإحتياجات الحقيقية المطلوب تغطيتها.

(1) أنظر: الطيب ماتلو، « مجلس الأمة و القضايا المحلية »، مجلة الفكر البرلماني، العدد 3، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003، ص ص. 27-28.

(2) أنظر:

- Alain Delcamp, Op. Cit., p. 495.

ب- سدّ نقائص التمثيل الإنتخابي.

لا شك في أن تعيين رئيس الجمهورية لثلاث أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية، الثقافية، المهنية، الإقتصادية والإجتماعية⁽¹⁾ يثير مسألة الجدوى من اعتماد أسلوب التعيين المباشر من طرف السلطة التنفيذية، بدل أسلوب الإنتخاب الأكثر استعمالاً، و شيوعا في تكوين المجالس التشريعية؟.

الإجابة على هذا التساؤل، تقودنا إلى أن تفضيل أسلوب على آخر تتحكم فيه إلى درجة كبيرة المزايا التي قد يجلبها هذا الأسلوب، والنقائص التي قد تظهر في الأسلوب الآخر، وفي الحقيقة تعد المزايا التي يوفرها تعيين ثلاث أعضاء مجلس الأمة سدًا لنقائص التمثيل القائم على الإنتخاب، ومن بين المزايا نذكر:

1- توسيع مجال المشاركة السياسية: لأن العديد من الكفاءات و الشخصيات، قد لا تحسن الخوض في غمار العمل السياسي و الحزبي لأسباب متعددة، منها انشغالها العلمي أو الوظيفي، وعدم تفرغها للدخول في المزاومات الإنتخابية، التي قد يطول أمدها، لكنها تستطيع تقديم مساهماتها في الحياة البرلمانية بشكل مفيد إن أختيرت.

وبالتالي فالتعيين المباشر لهذه الفئات فيه إعادة الإعتبار للقيمة الفردية للكفاءات الوطنية، بتمكينهم من فرصة الإندماج في الحياة السياسية، والإستفادة من قدراتهم في التعبير الديناميكي، والمتجدد عن المصالح العليا للأمة.

2- اختيار الثلث المعين من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية، الثقافية، المهنية، الإقتصادية، والإجتماعية، يراعي التنوع الحاصل في الفئات الحية للمجتمع، وبالتالي تستجيب التشكيلة المختلطة لمجلس الأمة لإنشغال تفضيل معايير النضج والكفاءة لدى أعضائه، كما تستجيب للإنشغال الرامي لضمان تمثيل مختلف القطاعات، وكذا تعبئة الطاقات الحية خدمة للأمة، والتكفل بشؤونها⁽²⁾.

3- وجود مثل هذه الفئات في مجلس الأمة، يفتح قناة إصغاء حقيقية للفعاليات السياسية، التي يجب أن ينظر إليها دائما على أنها قوة اقتراح، ووجه من أوجه التعبير عن

(1) أنظر: المادة 2/101 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

(2) أنظر: البند 30 من المذكرة الرئاسية المتعلقة بالتعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، ص. 9.

الإرادة الشعبية، و ليس خطرا يجب إستبعاده لإبقاء الأوضاع على ما هي عليه⁽¹⁾، ممّا قد يؤدي إلى نشوء معارضات أكثرها تكون سرية ينجم عنها إنزلاقات خطيرة⁽²⁾ نتيجة الضغوطات الممارسة تجاهها، وفقا لمنطق أن الضغط دائما يتولد عنه الانفجار⁽³⁾.

أما بخصوص النقائص التي يطرحها التمثيل القائم على الإنتخاب، فنعدّد بعضا منها:

1- التمثيل عن طريق الإنتخاب، قد ينجم عنه ممثلين يرتكزون على التأييد الشعبي، لكنهم يفتقرون إلى الدراية والحكمة، اللازمتين في العمل البرلماني.

2- اعتماد نظام التمثيل النسبي على الإقتراع على القائمة لا على الأسماء، قد ينطوي على خداع للناخبين، وذلك بوضع إسم شخص ذو كفاءة على رأس القائمة لإجتذاب جمهور الناخبين، وتغطية باقي المترشحين، الذين قد لا تتوافر فيهم معايير الكفاءة اللازمة لتحقيق أداء برلماني فعال، فما تفرغه الإنتخابات ليس دائما مفيد و هو ما يعني أن الإنتخاب على حد رأي الأستاذ الأمين شريط معيار معوّق خلقيا (طبيعيا)⁽⁴⁾.

3 - الناخب لا يكون حرا في اختيار مرشحيه، فله أن يختار القائمة كلها أو يرفضها كلها، أي أن المفاضلة ستكون بين البرامج و الأحزاب لا بين الأشخاص و بالتالي لا يمكنه التعرف على المنتخبين الذين يمثلونه حقيقة وفقا لإختياره، و هو ما يجعل أيضا الممثل حرا من التقيد بتوجيهات ناخبيه⁽⁵⁾، الأمر الذي أدى بالناخبين إلى

(1) أنظر: د / منى مكرم عبيد، « مستقبل السلطة في عالمنا العربي: هل يتم تداولها؟»، مجلة العربي العدد 494، مطابع الشروق، القاهرة، جانفي 2000، ص ص. 20-24.

(2) أنظر: عبد الإله بلقزيز، «المعارضة والسلطة في الوطن العربي»، مركز دراسات الوحدة العربية بيروت، ديسمبر 2001، ص ص. 13-45.

(3) أنظر: د / سمير خطاب، التنشئة السياسية والقيم، إيتراك للنشر والتوزيع، مصر، 2004، ص. 41.

(4) أنظر: د / الأمين شريط، « واقع البيكاميرية...»، المرجع السابق، ص. 26.

(5) أنظر: د/ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 294.

فقدان الثقة في ممثليهم وفي الأحزاب السياسية، ولعل هذا ما يفسر إتفاف الناخبين و تركيبتهم لمرشح الإجماع خاصة في الإنتخابات الرئاسية⁽¹⁾.

إذا كان التخوف من نظام الأغلبية سببه ما يسمى بدكتاتورية الأغلبية البرلمانية التي عادة ما تنبثق عنها الحكومة، و بالتالي تصبح حسب الأستاذ الأمين شريط سلطة القرار بيد القيادات و الهياكل الحزبية ، و خارج مؤسسات الدولة⁽²⁾، فإن نظام التمثيل النسبي المعتمد بموجب الأمر رقم 07/97⁽³⁾، أدى إلى ظهور شكل آخر للأغلبية البرلمانية من خلال التحالفات(الإئتلافات).

فقد حصل لأول مرة الإئتلاف الحكومي في العهدة التشريعية الممتدة من 1997 إلى 2000، بين أربعة أحزاب سياسية عقب الإنتخابات الرئاسية في أبريل 1999 وهي : التجمع الوطني الديمقراطي الحاصل على 155 مقعدا، و حركة مجتمع السلم بـ 69 مقعدا، و جبهة التحرير الوطني الحائزة على 64 مقعدا، و حركة النهضة بـ 34 مقعدا⁽⁴⁾.

وعقب الإنتخابات التشريعية المجراة في ماي 2002، و رغم حصول حزب جبهة التحرير الوطني على الأغلبية المطلقة للمقاعد بـ 199 مقعدا، إلا أنه تمّ اللجوء مرة أخرى للتحالف، الذي انحصر في ثلاثة قوى سياسية فقط هي جبهة التحرير الوطني، التجمع الوطني الديمقراطي بـ 47 مقعدا، و حركة مجتمع السلم بـ 38 مقعدا.⁽⁵⁾

(1) أنظر : د/ الأمين شريط، «التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية»، مجلة الفكر البرلماني العدد 4، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر ، أكتوبر 2003، ص ص. 119-128.

(2) أنظر : د/ الأمين شريط، « واقع البيكاميرالية...»، المرجع السابق، ص. 28.

(3) أنظر: الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، الجريدة الرسمية رقم 12 لعام 1997.

(4) أخذت النتائج من إعلان رقم 01/إ.م.د / 97 المؤرخ في 9 جوان 1997، يتعلق بنتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي جرى يوم 5 جوان 1997، الجريدة الرسمية رقم 40، المؤرخة في 11 جوان 1997.

(5) أنظر: إعلان رقم 01/إ.م.د/ 02 المؤرخ في 3 جوان 2002، يتعلق بنتائج إنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي جرى يوم 30 ماي 2002، الجريدة الرسمية رقم 43، المؤرخة في 23 جوان 2002.

كما استمر التحالف بين نفس القوى السياسية الثلاث، جبهة التحرير الوطني بـ 136 مقعداً، التجمع الوطني الديمقراطي بـ 62 مقعداً، و حركة مجتمع السلم بـ 51 مقعداً⁽¹⁾ عقب تشريعات 17 ماي 2007، و التحالف في هذه الحالة يبدو ضروريا لعدم تحصل أي حزب على الأغلبية المطلقة، التي تسهل إتخاذ القرارات، لكن من ناحية أخرى هذا الوضع جعل الأحزاب المتحالفة في حالة تملل سياسي أدى لتراجع دور المعارضة.

4- الإنتخابات ليست في كل الحالات معيارا يعبر بصدق عن القاعدة التي مفادها "صوت واحد لكل شخص"، إذ قد تخالطها تشوهات كالتزوير، كما قد تفشل في استقطاب كل الحساسيات السياسية خاصة من خلال ظاهرة مقاطعة الإنتخابات التشريعية، والإمتناع أو العزوف عن الذهاب لمكاتب الإقتراع⁽²⁾.

5- إعتقاد أغلب الترشيحات على مظاهرات الأحزاب السياسية، يجعل المنتخب خاضعا وتابعا لولائه السياسي مهما بدا ذلك خفيا، فإذا أراد النائب ضمان الترشيح لعهدة أخرى عليه الإلتزام بتوجيهات حزبه، وهذا الأمر يترك النائب في وضعية خيار صعبة بين الإعتبارات التمثيلية والإعتبارات الحزبية، وعدم التوفيق بين هذين الإعتبارين غالبا ما يطرح إشكالية أزمة البرلمان، التي ينجم عنها انحصار وأقول دوره.

رغم أن نظام التمثيل النسبي أعطى للأحزاب السياسية، حتى وإن كانت صغيرة حق المشاركة في الإنتخابات التشريعية، إذ فاز بالعهد التشرية الأولى في عهد التعددية (1997-2002)، عشرة (10) أحزاب سياسية، و قائمة للأحزاب من بين واحد وعشرين (21) قائمة حرة⁽³⁾.

أما في العهد الثانية (2002-2007)، ورغم مقاطعة بعض الأحزاب السياسية فقد شهدت فوز تسعة (09) أحزاب سياسية بالإضافة لقائمة حرة من أصل أربع وعشرين

(1) أنظر: إعلان رقم 03 /إ.م.د/ 07 المؤرخ في 21 ماي 2007، يتضمن نتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي جرى يوم 17 ماي 2002، الجريدة الرسمية رقم 45، المؤرخة في 11 جويلية 2007.

(2) قاطعت كل من جبهة القوى الإشتراكية و التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية تشريعات 2002 وقاطعت جبهة القوى الإشتراكية تشريعات 2007، في حين أن كلا منهما تحصل على 19 مقعدا في تشريعات 1997، الجريدة الرسمية رقم 40 لعام 1997.

(3) أنظر: إعلان رقم 01 / إ.م.د/ 97 المؤرخ في 9 جوان 1997، المرجع السابق.

(24) قائمة مشاركة⁽¹⁾، و خلال العهدة الثالثة (2007-2012)، فاز واحد وعشرين (21) حزبا سياسيا وقائمة حرة⁽²⁾.

لكن هذا الوضع أدى لتنامي ظاهرة التصدع أو الإنشقاق داخل الأحزاب السياسية وهذا ما حدث لكل من حركة النهضة، التي انشقت عنها حركة الإصلاح الوطني والتجمع من أجل الثقافة و الديمقراطية، الذي انحاز عنه الإتحاد من أجل الحريات والديمقراطية، و كذا حزب العمال الذي انبثق عنه حزب العمال الاشتراكي.

بالإضافة إلى انخفاض نسبة المشاركة في الإنتخابات، فقد وصلت في تشريعات جوان 1997 إلى 65.60%⁽³⁾، و انخفضت في تشريعات ماي 2002 إلى 46.17%⁽⁴⁾ و في تشريعات أبريل 2007 إلى 35.67%⁽⁵⁾، و هذه النتائج تبدو ضعيفة مقارنة بنسب المشاركة في الإنتخابات الرئاسية، إذ بلغت 60.99% في رئاسيات أبريل 1999⁽⁶⁾ و نسبة 58.08% في رئاسيات أبريل 2004⁽⁷⁾.

و كنتيجة لإنخفاض نسبة المشاركة خاصة في تشريعات 17 أبريل 2007 (35.67%)، قدمت الحكومة مشروع قانون عضوي وافق عليه البرلمان⁽⁸⁾ يعدل و يتمم قانون الإنتخابات، و يتعلق تحديدا بالمادتين 82 و 109 من الأمر رقم 07/97 المتضمن القانون العضوي للإنتخابات، حيث تمّ إضافة شروط جديدة تتصل بتزكية كل قائمة مترشحين للإنتخابات سواء كانت تحت مظلة حزب أو عدة أحزاب سياسية، أو كقائمة

(1) أنظر: إعلان رقم 01/م.د/02 المؤرخ في 3 جوان 2002، المرجع السابق.

(2) أنظر: إعلان رقم 03/م.د/07 المؤرخ في 21 ماي 2007، المرجع السابق.

(3) أنظر: الجريدة الرسمية رقم 40، المؤرخة في 11 جوان 1997.

(4) أنظر: الجريدة الرسمية رقم 43، المؤرخة في 23 جويلية 2002.

(5) أنظر: الجريدة الرسمية رقم 45، المؤرخة في 29 جويلية 2007.

(6) أنظر: إعلان رقم 01/م.د/99 المؤرخ في 20 أبريل 1999، يتعلق بنتائج انتخاب رئيس

الجمهورية، الجريدة الرسمية رقم 29، المؤرخة في 21 أبريل 1999.

(7) أنظر: إعلان رقم 04/م.د/04 المؤرخ في 12 أبريل 2004 يتضمن نتائج انتخاب رئيس

الجمهورية، الجريدة الرسمية رقم 24، المؤرخة في 18 أبريل 2004.

(8) أنظر: القانون العضوي رقم 08/07 المؤرخ في 28 جويلية 2007، يعدل و يتمم الأمر رقم 07/97

المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، الجريدة الرسمية

رقم 48، المؤرخة في 29 جويلية 2007.

مترشحين أحرار⁽¹⁾ للحد من تفتيت النتائج الانتخابية، و سدّ الباب أمام دخول بعض الأحزاب المجهريّة و الموسمية للساحة السياسية، طبعاً دون أن يعني هذا أن الوضعيّة العامّة للأحزاب السياسيّة هي السبب الوحيد لتدني نسبة المشاركة في الانتخابات التشريعيّة، بل إن المسألة تتحكم فيها جملة من الأسباب، التي تحتاج لدراسة متعدّدة الجوانب قانونيّة، سياسيّة، اجتماعيّة، اقتصاديّة، وثقافيّة⁽²⁾.

بلا شك إن الرغبة القويّة في ضمان استقرار و استمرارية الدولة عقب الظروف التي كابدها الجزائر في التسعينيات، و توسيع مجال التمثيل الوطني، بإشراك ممثلي الجماعات المحليّة في تكوين مجلس الأمة، و سدّ نقائص النظام الانتخابي المعتمد، تشكل المبررات العمليّة لإحداث مجلس الأمة.

لكن لا يمكن غضّ الطرف عن المبررات القانونيّة، التي يسعى بموجبها مجلس الأمة لإثبات وجوده ضمن قائمة المؤسسات الدستوريّة المكرّسة لدولة القانون، لذلك فإننا

⁽¹⁾ وفقاً للمادة 3 من القانون العضوي رقم 08/07 المعدلة و المتممة للمادة 109 من الأمر رقم 07/97 يمكن أن تترك قائمة مترشحين للانتخابات التشريعيّة:

- إما من طرف الأحزاب السياسيّة التي تحصلت خلال أحد الانتخابات التشريعيّة الثلاث الأخيرة على أكثر من أربعة في المائة (4%) من الأصوات المعبر عنها، موزعة على خمسين في المائة زائد واحد (50% + 1) من عدد الولايات على الأقل، شرط ألا يقل هذا العدد عن ألفي (2000) صوت معبر عنه في كل ولاية.

- و إما من طرف الأحزاب السياسيّة التي تتوفر على ستمائة (600) منتخب على الأقل في مجالس شعبيّة بلديّة وولائيّة ووطنية، موزعين على خمسين في المائة زائد واحد (50% + 1) من عدد الولايات على الأقل، على ألا يقل هذا العدد عن عشرين (20) منتخبا في كل ولاية.

- و عند تقديم قائمة مترشحين تحت رعاية حزب سياسي لا تتوفر فيه الشروط المذكورة أعلاه أو أن الحزب يشارك لأول مرة في الانتخابات، فيجب أن تدعم القائمة بثلاثة في المائة (3%) على الأقل من توقيعات الناخبين المسجلين في الدائرة الانتخابيّة المعنيّة.

- و في حالة تقديم قائمة بعنوان قائمة حرة يجب أن تدعم بثلاثة في المائة (3%) على الأقل من توقيعات الناخبين المسجلين في الدائرة الانتخابيّة المعنيّة.

- و يجب أن تكون التوقعيات موزعة على خمسين في المائة زائد واحد (50% + 1) من عدد البلديات المشكّلة للولاية، على ألا يقل عدد التوقعيات في كل بلدية عن ثلاثة في المائة (3%) من عدد الناخبين المسجلين في البلدية.

⁽²⁾ أنظر: أحمد حجاج، «الديمقراطية و التعددية الحزبية و الانتخابات في إفريقيا»، الملتقى الدولي حول الإصلاح البرلماني، جامعة القاهرة (مصر)، 2003، ص ص. 267-290.

نتساءل عن المبررات القانونية، التي تتحكم في وجود غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، و هو ما سيكون موضوع المطلب الثاني الآتي مباشرة.

المطلب الثاني:

المبررات القانونية.

إن البحث عن إسقاطات بعض المبادئ القانونية على تجربة الجزائر بخصوص الثنائية البرلمانية، يساعدنا حتما في الكشف و لو جزئيا عن حقيقة المركز القانوني الذي يحتله مجلس الأمة، و من ضمن أهم هذه المبادئ الأساسية، مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ سيادة البرلمان، فالسؤال المطروح هو: إلى أي مدى يتجسد هذين المبدأين وينتجان أثرهما في مجلس الأمة؟، أو بعبارة أخرى هل من أثر لهذين المبدأين في مجلس الأمة؟.

أولا:

تكريس مبدأ الفصل بين السلطات.

من الصعب معالجة موضوع نظام الغرفتين في الجزائر، أو حتى في أي نظام آخر بمعزل عن تحليل مدى تكريس النظام ككل، والغرفة الثانية رمز التحول للثنائية البرلمانية لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي من بين ما يهدف إليه منع الإستبداد وتحقيق التوازن بين السلطات.⁽¹⁾ على الأقل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

(1) أنظر : د / سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية و القانون الدستوري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة(مصر) ، 1988، ص ص. 286-280.

- د / سعيد بو الشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة (النظم السياسية، طرق ممارسة السلطة، أسس الأنظمة السياسية و تطبيقاتها)، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1990، ص ص. 164 - 167.

أ- منع إستبداد الغرفة الأولى.

يفيد تاريخ الفكر الدستوري الكلاسيكي أن مبدأ الفصل بين السلطات يعتمد أساسا على توزيع الوظائف، أو تقسيم الإختصاصات بين ثلاث وحدات، تشريعية، تنفيذية وقضائية. (1)

لكن تعقد الوظائف و تشعبها استتبع ضرورة استخدام طريقة تقسيم الوظائف حتى داخل السلطة الواحدة، فقسمت السلطة التشريعية إلى وحدتين، بل حتى إلى ثلاث بمشاركة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي، كما تحولت السلطة التنفيذية من الأحادية إلى الثنائية، و أيضا السلطة القضائية، التي أصبحت تظم نظاما قضائيا عاديا و آخر إداريا.

بمعنى أن حركة تقسيم الإختصاصات وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات لم تقتصر على انقسام أساسي واحد، بل ظهرت له سلسلة من الإنقسامات، و بذلك يعتبر نظام الغرفتين على حد رأي الأستاذ الأمين شريط⁽²⁾ أحد تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في تأكيد واضح لفكرة كان قد نادى بها مونتيسكيو Montesquieu تقتضي بأن تركز السلطة بيد شخص أو هيئة واحدة يؤدي للإستبداد، لذا كان لابد من توزيع السلطة على أكثر من جهة، و فضلا على ذلك يجب أن توقف السلطة الأخرى⁽³⁾.

فيمكن لمجلس الأمة أن يقي الدولة من سيطرة المجلس الشعبي الوطني نتيجة هيمنة الأغلبية البرلمانية، إذ التخوف من هيمنة حزب سياسي معين على مصير السلطة التشريعية، أي مصير القانون، و رقابة الحكومة مثلما كاد أن يحدث عقب الإنتخابات التشريعية المجراة في 1991، يدخل في المبررات الأساسية لإحداث غرفة ثانية.

(1) أنظر:

- Montesquieu, Op. Cit., pp. 180-200.

(2) أنظر: د / الأمين شريط، « واقع البيكاميرالية... »، المرجع السابق، ص. 25.

(3) أنظر: مقولة مونتيسكيو:

" Pour qu'on puisse abuser du pouvoir, il faut, que par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir " .

- Montesquieu , Op. Cit.,p. 30.

غير أنّ هذا المبرر يشكل كما أكد الأستاذ شونتيبو B.Chantebout وقفا أو مصادرة لإرادة الشعب، المعبر عنها بطريق الإنتخاب، و خروجا عن درب الديمقراطية⁽¹⁾.

والأغلبية البرلمانية لا يتحكم في زمامها هيمنة حزب سياسي واحد في كل الحالات، بل قد يكون ذلك مكفولا لعدد من الأحزاب السياسية، كما هو الحال بشأن ذبوع ظاهرة التحالف بين الأحزاب السياسية الفائزة في الإنتخابات التشريعية، و إن كان ذلك يحقق الأغلبية اللازمة لممارسة البرلمان لعمله بحرية أكثر، إلا أنه يقضي على فرصة مشاركة المعارضة في العمل البرلماني، ويجعل البرلمان وخاصة الغرفة الأولى خاضعة لمنطق الأغلبية، التي أصبحت في حقيقة الأمر، وأخذا بعين الإعتبار نسب المشاركة الضعيفة في الإنتخابات التشريعية، لا تمثل عمليا إلا أغلبية الأقلية، أي أغلبية المشاركين في الإقتراع.

وهو الأمر الذي تخوّف منه الأستاذ دي توكفيل متسائلا حول ما العمل حتّى لا تحول قرارات الأكثرية من أن تكون ممارسة الحكم مضمونة أيضا من جانب الأقلية⁽²⁾؟، وإعتبر أن إستبداد الأكثرية أشدّ مخاطر الديمقراطية، لذلك فقد دعى إلى نبذ الطابع المطلق للسيادة الشعبية.

ما يلفت النظر عند توكفيل هو الأهمية التي يعولها على الفئات السياسية المتميزة (النخبة) في رسم حدود السيادة الشعبية، ووضع حد لإستضعاف الديمقراطية نتيجة إستبداد الأكثرية، و هو يستند في ذلك على فكرة المواطنة التي تخول لكل مواطن بغض النظر إن كان من داخل أو خارج الأغلبية حق المشاركة في تحديد معالم النظام داخل الدولة التي ينتمي إليها.

إن الهيمنة على الغرفة قد لا يرتبط دائما بفعل الأغلبية البرلمانية، إذ قد يكون للأقلية دورا كبيرا في توجيه المجلس نتيجة تفوقها لعوامل متعددة، منها قوتها المالية الفكرية، الإجتماعية، أو غيرها، لذلك فالديمقراطية تقتضي في آن واحد حرية الخيارات السياسية، و تمثيل مصالح الأكثرية، و ضمان بقاء الأقلية، و من العبث و الخطورة على

(1) أنظر:

- Bernard Chantebout, Op. Cit.,p. 112.

(2) أنظر:

- Alexis de Toqueville, Op. Cit., pp. 392-405.

حد قول الأستاذ آلان تورين Alain Tourin إعطاء الأولوية لأحد هذه العناصر، وتغلبه على العنصر الآخر⁽¹⁾.

لكن الممارسة توحى منذ ظهور مجلس الأمة و حتى قبل ذلك، أن المجلس الشعبي الوطني، و إن كان يعد الإطار الأساسي لصناعة القانون و رقابة عمل الحكومة إلا أن تاريخ عمل هذا المجلس لا يكشف مطلقاً عن هيمنته لا على العمل التشريعي، حيث أن أغلبية النصوص القانونية ذات أصل حكومي، و لا حتى على العمل الرقابي، الذي ظل في كل أحواله متأرجحاً بين التركيزية اللامشروطة لأعمال الحكومة، واستعمال بعض الآليات الرقابية التي لا يمكنها إثارة مسؤولية الحكومة⁽²⁾، ويطرح كذلك التساؤل بشأن دور مجلس الأمة في الحفاظ على التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية؟.

ب- الحفاظ على التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية.

إن وجود مجلس الأمة، الغرفة الثانية في البرلمان، يشكل ضماناً مهمة لإنفصال أحسن بين السلطات، حيث يقوم بالإمتصاص والتقليل من حدة مواقف الغرفة الأولى، التي تغذيها حماسة و إندفاع الأغلبية الناجمة عن الإقتراع المباشر⁽³⁾.

فيتحول إلى حكم وعامل استقرار مؤسساتي، خاصة في الإشكالات التي تنشأ نتيجة الإختلاف بين الحكومة و المجلس الشعبي الوطني، أي يقوم بنوع من التسوية بين الطرفين، و يتحكم في هذا الدور المناط بمجلس الأمة عدداً من العوامل منها:

- الحصانة الدستورية لمجلس الأمة ضد حله من طرف السلطة التنفيذية، فهو يتعامل مع الموقف بكثير من الراحة، التي تشعر أعضائه بالقوة، وعدم الخضوع للمساومة.

(1) أنظر: آلان تورين، ما هي الديمقراطية: حكم الأكثرية أم ضمانات الأقلية، ترجمة حسن قبيسي الطبعة الأولى، دار الساقى، بيروت (لبنان)، 2001، ص ص. 165-182.

(2) أنظر: د / الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري...، المرجع السابق، ص ص. 389-560.

- د / سعيد بو الشعير، علاقة المؤسسة التشريعية...، المرجع السابق، ص ص. 204-380.

- عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية...، المرجع السابق، ص ص. 120-230.

- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص ص. 10-100.

(3) أنظر: د/ زهور ونيسي، « الدور الفكري و السياسي لمجلس الأمة »، مداخلة في ندوة مجلس الأمة بعنوان: المنطلقات الفكرية و السياسية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص. 15.

- مدة عهده المقدرة بست (6) سنوات، وهي مدة معقولة لتوفير الإستقرار داخل المجلس.

- نوعية التشكيلة البشرية المكونة لمجلس الأمة، والتي يفترض أنها تضم كفاءات و شخصيات ذات حنكة وحكمة (الثلاث المعين)، ودراية بالإنشغالات الحقيقية للمواطنين (الثلاثين المنتخبين).

- اشتراط الأغلبية المطلقة المقدره بثلاثة أرباع (4/3) الأعضاء لإتخاذ أي قرار.

إذن يظهر أن التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 سعى لإحداث مجلس الأمة كهيئة توازن إضافية غايتها الحرص على احترام تطبيق الدستور، و إمعان النظر قبل الفصل في المسائل المطروحة عليه، فوضع على عاتقه مسؤولية دراسة و مناقشة النصوص القانونية التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، مع حقه في الإعتراض عليها، ثم إقرارها أم رفضها.

كما أخضع عمل السلطة التنفيذية بالإضافة لرقابة المجلس الشعبي الوطني تحت طائلة السقوط، إن لم تستطع افتكاك المصادقة بداية على برنامجها،⁽¹⁾ لرقابة مجلس الأمة مريدا بذلك إفهام الحكومة أن مصادقة المجلس الشعبي الوطني ليست مطلقة، بل يجب أيضا السعي للحصول على تأييد الغرفة الثانية، دون أن تهدد هذه الرقابة لا بزوال الحكومة، و لا بحل مجلس الأمة، أي أن الحوار الدستوري الهادئ هو ميزة العلاقة بين الحكومة ومجلس الأمة، فهو على حد تعبير الأستاذ صويلح بوجمعة ضابط الحركات التجاوزية⁽²⁾.

بحيث يمكن للحكومة أن تستند إلى المجلس الشعبي الوطني في حالة توافقها مع الأغلبية البرلمانية، أو أن تستند إلى الغرفة الثانية حالة عدم توافق الأكثرية في الغرفة الأولى معها، و في كلتا الحالتين، فنظام الغرفتين يوفر بصورة أو بأخرى نوعا من التوازن بين الحكومة و البرلمان، فبحكم قرب مجلس الأمة أكثر من السلطة التنفيذية نتيجة اختيار ثلثي (3/2) أعضائه من ممثلي الجماعات المحلية، فهذا يقوي فرص إيجاد حلول توفيقية للخلافات التي قد تنشأ بين الحكومة و البرلمان.

(1) أنظر: المادة 81 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

(2) أنظر: د/ بوجمعة صويلح، «مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن و الاستقرار»، مداخلة بالملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص. 129.

زيادة على ذلك، فإن اتفاق المجلسين على رأي واحد هو رسالة صريحة للسلطة التنفيذية على قوة موقف البرلمان، و ما يكون أمام الحكومة إلا الذهاب في نفس السياق أو تحمل آثار الخروج عمّا اتحد حوله المجلسان.

إن أوجد مجلس الأمة لتجنب الإنسدادات التي يمكن أن تحصل أساسا بين الحكومة و البرلمان، وخاصة مع المجلس الشعبي الوطني، فتؤدي إلى تعطيل المصالح العليا للدولة و للشعب⁽¹⁾.

أي أنه يسعى في إطار الإجراءات الدستورية لمنع تبعية الحكومة للنواب، ويساعد على تقوية الإستقرار الحكومي أكثر⁽²⁾، و كذلك تحييد مؤسسة رئاسة الجمهورية، والتقليل من تدخلاتها المباشرة لحل الإشكالات العالقة بين الحكومة و البرلمان، وخاصة مع المجلس الشعبي الوطني.

لكن بالنظر لحجم السلطات التي تتمتع بها عادة الحكومة في مواجهة البرلمان فإن التساؤل يطرح بشأن مدى تدعيم وجود غرفة ثانية في البرلمان الجزائري لسيادة السلطة التشريعية، و بقائها وفيه ثقة الشعب و تطلعاته⁽³⁾.

⁽¹⁾ في ذات السياق كان قد عبّر أول رئيس لمجلس الأمة السيد بومعزة بمناسبة الجلسات التأسيسية الأولى لمجلس الأمة:

".... سمعت البعض يقول إننا سدّ، لكننا لسنا كذلك، وإذا كنا سدّا فهو ضد العنف والكره والضغائن أو سدّا من نوع خاص، حيث أن هناك بعض السدود في أوربا يسمونها (Les écluses) وهذه السدود توقف المياه وتمنع الفيضانات، و ارتفاع منسوب المياه، حتّى تضمن للسفينة السير بأمان... ، و هذا ما يجعل هذه الغرفة تلعب دور السدّ من هذا النوع (écluse)..."

- مقتطف من الجريدة الرسمية لمداومات مجلس الأمة، العدد 1، العهدة الأولى، المرجع السابق ص. 14.

⁽²⁾ جاء في الفقرة التاسعة (9) من مقدمة المذكرة الرئاسية المتعلقة بالتعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996: "... إن تعديل الدستور، كما هو مقترح يهدف أساسا إلى توسيع الهيئة التشريعية و تحقيق استقرار قوي للهيئة التنفيذية..."

⁽³⁾ أنظر: المادة 100 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

ثانياً:

تدعيم سيادة البرلمان.

انطلاقاً مما ورد في البند التاسع من المذكرة الرئاسية المرفقة بمشروع التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 القاضي بأن تعديل الدستور يهدف أساساً لتوسيع الهيئة التشريعية، فإننا نتساءل إن كان هذا التوسيع يقتصر فقط على الجانب الهيكلي، بإدراج غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعب الوطني، أم أن التوسيع يشمل كذلك الوظائف المسندة للهيئة التشريعية.

و بالتالي إلى أي مدى يمكن لمجلس الأمة أن يضمن مساراً تشريعياً أفضل مما كان عليه الحال في نظام الأحادية البرلمانية، و هل أن وجوده يوسع فعلاً من ممارسة الرقابة البرلمانية، مما يدعم سيادة البرلمان؟.

أ- ضمان مسار تشريعي أفضل.

لما كان مجلس الأمة يمثل الشق الثاني في البرلمان، فالطبيعي أن يباشر المهمة التشريعية المجلسان معاً، بحيث لكل مجلس، و بالإستقلال عن المجلس الآخر الحق في اقتراح القوانين، و مناقشتها و إقرارها.⁽¹⁾

لكن التعديل الدستوري ذهب إلى منح المجلس الشعبي الوطني سلطات تشريعية أوسع من سلطات مجلس الأمة، إذ يملك المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بإقتراح القوانين، في حين أن مجلس الأمة مجرد من ذات الحق.

كما يتمتع المجلس الشعبي الوطني بحق إقتراح التعديلات التي يراها ضرورية على النصوص المعروضة عليه، أما مجلس الأمة فلم يمكن من هذا الحق مباشرة و بنفس الكيفية، بل خول له حق الإختلاف حول النصوص التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني، و هذه المسألة كانت من المحتمل أن تشكل حاجزاً مانعاً أمام استكمال مسار دخول النصوص القانونية حيز التنفيذ، وتضع المجلس الشعبي الوطني تحت رحمة مجلس

(1) أنظر: لطيف عبد المجيد، المرجع السابق، ص ص. 47-54.

الأمة، و تؤدي لإختناق العلاقة بين الغرفتين⁽¹⁾، لكن معالجة الأمر من خلال لجنة برلمانية متساوية الأعضاء لا محالة يوفق بين فرص مشاركة كل من الغرفتين في العملية التشريعية (سنعود لاحقا للموضوع بالتفصيل) .

في المقابل أقر التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 صراحة حق مجلس الأمة في مناقشة النصوص المصادق عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني، ومنه حق الموافقة عليها بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) الأعضاء أو رفضها، أي إذا كان مجلس الأمة تابع للمجلس الشعبي الوطني في التموين بالنصوص القانونية، إلا أنه ليس كذلك في تحديد موقفه إزاء ما يعرض عليه.

و هذا من شأنه أن يخلق لأعضاء مجلس الأمة نوعا من الحرية التي تمكنهم من إبداء آرائهم بكل ثقة، و دون التخوف من فرض الموافقة عليهم، أي أن مجلس الأمة سيّد في تحديد وجهة نظره من النص المعروض عليه.

بالتأكيد هذا الوضع سيكون له انعكاس مرضي على نمط المناقشات التي ستأخذ طابعا جديا في اتجاه إثراء النصوص القانونية بعيدا عن ضغط و حماسة الأغلبية البرلمانية، التي تجعل الجلسات أكثر انفعالا مقارنة بما هو كائن في الغرفة الثانية بحكم نضح سنّ أعضائه، و تجاوزهم لمرحلة الإندفاع و تقلب المزاج.⁽²⁾

(1) أنظر: الطاهر طالب ، « دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين » ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص ص. 72-76.

(2) من خلال الحوار الذي جرى بين اثنين من مؤسسي الولايات المتحدة الأمريكية: واشنطن وجيفرسون، فالغرفة الثانية تلعب دورا مميزا في تهدئة الأوضاع المدفوعة بحماسة الأغلبية في الغرفة الأولى، فعند عودة جيفرسون من فرنسا إلتمس من واشنطن أن يشرح له الأسباب التي دعت إلى تبني فكرة الغرفة الثانية و هو واقف أمام المدفأة بيده كوب من الشاي يصب محتواه في كوب آخر، فأجابه واشنطن بقوله: ها أنت قد أجبت عن سؤالك.

فرد جيفرسون: ماذا تريد أن تقول؟، فقال واشنطن لجيفرسون: لما أفرغت الشاي في كوب آخر، فأجاب جيفرسون: لكي أبرد.

و حينها تسلل إلى ذهن جيفرسون أن مجلس الشيوخ مثل هذا الكوب الثاني، إذ تفرغ فيه النصوص التشريعية لتبريدها.

.../...

فكان التعديل الدستوري لعام 1996 يذكر أن العمل التشريعي عمل معقد وصناعة القانون بحاجة لأكثر من محطة⁽¹⁾، و للمناقشة المزدوجة و لموافقة المجلسين حتى تصير التشريعات نافذة.

حتى و إن كان عمل مجلس الأمة في الميدان التشريعي مرتبط بما يحيله عليه المجلس الشعبي الوطني، و عمل هذا الأخير معلق على موافقة مجلس الأمة، إلا أن روح التعاون والمشاركة، و تغليب العقل و الحكمة و الموضوعية هي التي تسود علاقة الغرفتين، على الأقل فيما أثبتته الموقفين المتعلقين على التوالي بدراسة القانون الناظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، و رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه بمناسبة دسترة الأمازيغية⁽²⁾.

.../...

لكننا نرى أن تبريد تأجج النصوص القانونية المنبعث من الغرفة الأولى لن يكون له معنى إذا كان على حساب إفراغ النصوص من محتواها و فقدان معناها، فبعض النصوص القانونية بحاجة إلى أن تكون قوية الشحنة. و بالتالي فدور الغرفة الثانية في التخفيف من حدة و تصلب مواقف الغرفة الأولى يجب أن يمارس بلا إسراف و لا تقريط.

ولمزيد من التفاصيل حول الحوار الذي جرى بين واشنطن و جيفرسون أنظر:

- Marcel Prélot, Op. Cit. ,p. 742.

-M.Réné Monory, Pour mieux connaître le sénat, la documentation française, Paris, 1993 pp. 186-189.

⁽¹⁾ لقد أطلق البعض على مجلس الأمة وصف الغربال الثاني، الذي يزيد من لذة الخبز المصنوع من الدقيق الذي يمر عبره.

ولمزيد من التفاصيل راجع: جريدة مداولات مجلس الأمة، العدد 1، المرجع السابق، ص. 14. ⁽²⁾ الموقف الأول: يتعلق بعرض الحكومة لمشروع القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني و لمجلس الأمة و لعملهما و للعلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة على مكتب المجلس الشعبي الوطني.

لكن و بما أن مجلس الأمة لم يكن قد نصب بعد، و على الرغم من أن المادة 181 من التعديل الدستوري لعام 1996 تخول للمجلس الشعبي الوطني ممارسة كامل الصلاحيات، بما فيها صلاحية التشريع كاملة لحين تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في الدستور ومنها مجلس الأمة ، إلا أن مكتب المجلس الشعبي الوطني طلب من الحكومة الإنتظار و تأجيل دراسة القانون لغاية تنصيب مجلس الأمة نظرا لأن مشروع القانون المذكور يعني الأطراف الثلاثة: المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة الحكومة، و أحد هذه الأطراف غير موجود.

.../...

ب- توسيع ممارسة الرقابة البرلمانية.

لقد مكنّ التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 مجلس الأمة، كما المجلس الشعبي الوطني من حق رقابة أعمال الحكومة، إذ يقوم مجلس الأمة برقابة برلمانية سياسية طبقاً لأحكام الدستور⁽¹⁾، و هو في ذلك يستعمل عددا من الوسائل الرقابية هي:

- أسلوب المناقشة: بالنسبة لعرض برنامج الحكومة، لبيان السياسة العامة السنوي لقانون المالية و ميزانية الدولة،
- الإستماع لأعضاء الحكومة من خلال لجان المجلس،
- إستجواب الحكومة،
- توجيه أسئلة شفوية و كتابية لأعضاء الحكومة،
- التحقيق البرلماني،
- الرقابة المالية.

لكن رغم تعدد آليات ممارسة الرقابة البرلمانية من طرف مجلس الأمة، إلا أنها تبقى في مجملها غير ذات أثر فعال، نتيجة انعدام الأثر المترتب عن استعمال بعض

.../...

أما الموقف الثاني: الذي يفسر العلاقة المتسمة بالحكمة بين الغرفتين، فيظهر عندما قرر رئيس الجمهورية دسترة الأمازيغية عن طريق البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، و كان رئيس مجلس الأمة (المرحوم: محمد الشريف مساعدي) في وضعية صحية حرجة لا تسمح له بتأرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه.

كما أن الدستور و القانون العضوي رقم 02/99 لم يوضحا كيفية علاج هذه الحالة، خاصة و أن أغلب الحالات تنص على أن رئيس مجلس الأمة يرأس البرلمان بغرفتيه بإستثناء إذا ترأس رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة في ظروف محددة دستوريا، فهنا يرأس رئيس المجلس الشعبي الوطني البرلمان بغرفتيه.

لكن تمّ تجاوز هذا الإشكال بتبني حل رئاسة البرلمان بغرفتيه من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني، و بذلك تمّ إزالة الإنسداد الذي كان سيحصل بين الغرفتين.
و لمزيد من التفاصيل راجع:

- عبد القادر بن صالح، « مجلس الأمة عهدة... و تجربة »، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص
نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2003، ص ص. 7-19.

(1) أنظر : المواد : 80، 84، 99، 133، 134 وكذلك، 160 و 161 من التعديل الدستوري لعام 1996.

الآليات الرقابية، فمناقشة عرض برنامج الحكومة، أو حتى مناقشة بيان السياسة العامة السنوي يقتصر أثرهما على إمكانية إصدار لائحة. (1)

في حين أن المناقشة في المجلس الشعبي الوطني، يمكن أن ينجم عنها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة و إجبارها على تقديم استقالتها، و لعل هذه النتيجة لا تخص مجلس الأمة في الجزائر فقط، بل تشترك فيها معظم الغرف الثانية في العالم (2)، وهذا ليس راجعا لإختلال في مبدأ المساواة بين الغرفتين (3)، لكنه يعود أساسا لإختلاف آثار الرقابة على كل غرفة، إذ الغرفة الثانية غالبا ما تكون غير قابلة للحل، و هو حال مجلس الأمة في الجزائر، فمن غير المعقول إجبار الحكومة على تقديم استقالتها من طرف مجلس الأمة، في حين أن هذا الأخير محصن من الحل. (4)

من أجل ذلك عني التعديل الدستوري لعام 1996 بتقليص اختصاصات مجلس الأمة خاصة في مواجهة الحكومة من حيث أنه لا يمكنه في أي حال من الأحوال ردها عقب تقديم رئيسها لبرنامج حكومته أو مساءلتها عبر ملتصق رقابة، و هذا الوضع يجعل مجلس الأمة بعيدا عن الضغط الحكومي، وهو ما من شأنه تسهيل دوره في عملية نقد السياسات الحكومية، و الوقوف على سلبياتها و تفعيل إيجابياتها، لأن البرامج الحكومية ليست سلبية بالضرورة في كل الأحوال.

على الرغم من أن أثر رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة يقترب من مجرد لفت نظر الحكومة حول مسائل معينة، إلا أن إحداث مجلس الأمة يعمل على توسيع مجال ممارسة الرقابة البرلمانية على الأقل ذات الأثر الإستعمالي، بإزدياد عدد الأسئلة الشفوية و الكتابية الموجهة لأعضاء الحكومة، و طول فترة المناقشات لإزدواجية ممارستها في كلتا الغرفتين.

(1) أنظر: عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص ص. 69-120.

(2) أنظر:

- M.Réne.Monory, Op. Cit. , pp. 288-290.

- Valentine Herman / Française Mendel, les parlements dans le monde (recueil de données comparatives), 2^{ème} édition, Bruylant, Bruxelles, 1986, pp. 585et suit.

(3) أنظر: د/ الأمين شريط، «واقع اليكاميرالية...»، المرجع السابق، ص. 34.

(4) أنظر: العربي شحط، عبد القادر وعدة، جلول محمد، «دعائم و خصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص ص. 16-17.

حتىّ و إن تتوعت مبررات إحداث مجلس الأمة بين المبررات السياسية والقانونية، و تراوحت بين العملية و النظرية، إلا أن إحداث غرفة ثانية، بلا شك يبقى يشكل لبنة إضافية في بناء دولة القانون، على الأقل لحمايتها من الإنتكاسات الحاصلة كما وقع في التسعينيات.

لذلك فالتساؤل الذي يطرح نفسه بعد التعرف على مبررات إحداث غرفة ثانية هو كيف تمّ تنظيم مجلس الأمة من حيث التركيبة البشرية، و المالية، و الإدارية، و مدى قدرته ووفقا لهذه التركيبة على القيام بالمهام المسندة له؟، و هذا ما سيكون موضوع الفصل الثاني.

الفصل الثاني:

تنظيم مجلس الأمة.

يختلف تنظيم الغرفة الثانية من دولة إلى أخرى، و تبعاً لذلك تنص بعض الدساتير على أن يكون تشكيلها بطريق الوراثة كما في إنجلترا⁽¹⁾، أو بطريق الانتخاب الذي تأخذ به كثير من الدول، لكن بأشكال متعددة، و هناك من الدول الأخرى من تمزج بين طريقتي الانتخاب و التعيين⁽²⁾ مثلما هو الحال في الجزائر، إذ تمّ الجمع بين أسلوبَي الانتخاب و التعيين في تكوين مجلس الأمة، وهو ما سيتجلى في المبحث الأول.

غير أن إتباع هذه الطريقة يطرح تساؤلات حول ما الجدوى من الدمج بين أسلوبَي الانتخاب و التعيين؟، فإذا كان اختيار ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة بطريق الانتخاب غير المباشر يساهم في إضفاء الطابع الديمقراطي للمجلس، بالإختيار الحر للأعضاء، إلا أن طريقة الانتخاب غير المباشر تضعف من التمتع بصفة كاملة بالوصف الديمقراطي.

كما أن تعيين رئيس الجمهورية، القائد الأول للسلطة التنفيذية لثلاث الأعضاء مباشرة و دون تدخل من السلطة التشريعية، و لو من باب الإستشارة يدع الإستفسار قائماً بشأن إن كان هذا الوضع يقلل من حرية مجلس الأمة، و يضعه بصورة أو بأخرى في خدمة الحكومة، فيتحول إلى أداة يمكنها أن تحركها متى تشاء، لتزيد من تفوقها المعهود على البرلمان؟، و بالتالي ما هي حدود تأثير تكوين مجلس الأمة بهذه الكيفية على مبدأ الإستقلالية الذاتية للمجلس و البرلمان عموماً؟.

أيضاً هل يستقل مجلس الأمة في تحديد تنظيمه الإداري، أم هو مقيد في تحديد الأجهزة التي يتكون منها، و بواسطتها يسير و يدير أعماله؟.

(1) أنظر: د / نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص. 375.

- د / داود الباز، المرجع السابق، ص ص. 82-103.

(2) أنظر:

كما نتساءل عن نطاق استقلالية المجلس في تنظيمه المالي، أي هل يأخذ المجلس كامل حريته في إعداد و صرف ميزانيته، و ما هي حدود الرقابة المنصبة عليه في هذا السياق؟، و هذا ما سنوضحه في المبحث الثاني.

المبحث الأول:

الجمع بين أسلوبَي الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء مجلس الأمة.

إن تشكيلة مجلس الأمة وفقا لما أراده التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 تشترك فيها الكيفيتين الانتخاب و التعيين معا، بحيث أن أغلبية الأعضاء المقدره بالثلثين (3/2) تكون بطريق الانتخاب غير المباشر و من طرف هيئة ناخبة خاصة (المطلب الأول).

أما الثلث (3/1) الآخر، يتدخل رئيس الجمهورية مباشرة بتعيينه، و هو ما يطرح تساؤلا حول حدود سلطة رئيس الجمهورية في التعيين، وعن دور الثلث المعين في تقوية السلطة الرئاسية داخل البرلمان، و التأثير على استقلالية البرلمان (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

الانتخاب غير المباشر لثلاثي الأعضاء.

وفقا للفقرة الثانية من المادة 101 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 فإن ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة يتم انتخابهم عن طريق الإقتراع غير المباشر والسري من بين و من طرف أعضاء المجالس الشعبية المحلية⁽¹⁾، و تبعا لذلك تمّ في 25 ديسمبر 1997، انتخاب ست وتسعين (96) عضوا من أصل مئة وأربع وأربعين (144) عضوا للعهد الأول.

(1) أنظر: نص الفقرة الثانية من المادة 101 من التعديل الدستوري لعام 1996: "ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإقتراع غير المباشر و السري من بين و من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الولائي، و يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الإقتصادية و الإجتماعية."

لكن بالنظر للطابع المتميز لتشكيلة ثلثي أعضاء مجلس الأمة، فإنه يثار التساؤل حول ما إذا كانت شروط الترشح لعضوية مجلس الأمة هي نفسها المقررة لإنتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني، أم أنها تختلف عنها؟ (أولاً)، و طالما أن الإنتخاب يتم بطريق غير مباشر، فما هي خصائص الهيئة الناخبة لثلثي الأعضاء، و ما طبيعة النظام الإنتخابي المعتمد (ثانياً)؟.

أولاً:

شروط الترشح لعضوية مجلس الأمة.

بالعودة لأحكام الفصل الثالث من القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات⁽¹⁾ المعنون بالأحكام المتعلقة بإنتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، يتضح أن هناك شروطاً عامة يشترك فيها كل من أعضاء المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة⁽²⁾ و هناك شروطاً خاصة تتعلق فقط بأعضاء مجلس الأمة المنتخبين وفقاً لما ورد في المادتين 127 و 128⁽³⁾، و تتمثل هذه الشروط فيما يلي:

- أن يكون المترشح لعضوية مجلس الأمة عضواً في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي.

- أن يكون سن المترشح أربعين (40) سنة كاملة يوم الإقتراع.

(1) أنظر: الأمر رقم 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 01/04، الجريدة الرسمية رقم 12 لعام 1997.

(2) أنظر: نص المادة 129 من الأمر رقم 07/97: "تطبق الشروط الخاصة بإنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني و حالات التنافي على إنتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين".

(3) أنظر: نص المادة 127 من الأمر رقم 07/97: "يمكن كل عضو في مجلس شعبي بلدي أو ولائي تتوفر فيه الشروط القانونية، أن يترشح لعضوية مجلس الأمة".

ولنص المادة 128 من نفس الأمر: "لا يترشح للعضوية في مجلس الأمة إلا من بلغ أربعين (40) سنة كاملة يوم الإقتراع".

أ- الشرط الأول: أن يكون المترشح عضوا في المجلس الشعبي البلدي
أوالولائي.

لقد مكنت المادة 127 من القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية فقط من الترشح لعضوية مجلس الأمة، و هذا الشرط يستمد وجوده من مبررات إحداث مجلس الأمة، إذ أن إنشاء غرفة ثانية في البرلمان الجزائري من بين ما استند عليه هو ضمان تمثيل الجماعات المحلية⁽¹⁾.

لكن و بالنظر إلى أنه لا توجد مادة صريحة لا في الدستور، و لا في باقي النصوص القانونية الأخرى المنظمة لمجلس الأمة، فإن اشتراط أن يكون المترشح لعضوية مجلس الأمة عضوا في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي، تبدو غير متوافقة مع الطابع غير الإلزامي لإستناد مجلس الأمة على التمثيل المحلي، عكس ما هو موجود في فرنسا مثلا، حيث أن اشتراط العضوية في المجالس المحلية للعضوية في مجلس الشيوخ هو نتيجة حتمية لقيام مجلس الشيوخ وفق نص المادة 3/24 من دستور 1958 على حقيقة تمثيل الجماعات المحلية⁽²⁾.

هذا بالإضافة إلى أن أعضاء مجلس الأمة، ليس كلهم منتخبون، بل هناك ثلث معين، و بالتالي لا يمكن أن نقول بصفة قاطعة أن مجلس الأمة يقوم على أساس ضمان التمثيل المحلي فقط.

من جهة أخرى، إن اشتراط الإنتماء لعضوية المجالس المحلية للعضوية في مجلس الأمة، يجعل حق الترشح مقيدا و محصورا في فئة معينة دون باقي فئات المجتمع مما يبعد المجلس عن التقاليد الديمقراطية التي لا تقيد حق الترشح في طائفة واحدة⁽³⁾.

(1) أنظر: البند 28 من المذكرة الرئاسية المرفقة بمشروع التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 ص. 3.

(2) أنظر:

- Philippe Ardant, Op. Cit., pp. 532-534.

- Alain Delcamp, Op. Cit., pp. 498-509.

(3) أنظر: د/ رفعت محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ص. 271-287.

- د/ داود الباز، المرجع السابق، ص ص. 84-87.

فحتّى و إن كانت العضوية في المجالس المحلية تفيد في الإطلاع الحقيقي على انشغالات و تطلعات المواطنين مباشرة، إلا أن ذلك ليس مقصورا على هؤلاء الأعضاء فقط، بل باقي مواطني تلك الرقعة الجغرافية يمكنهم الإلمام بذات الإهتمامات، ومنه فتح مجال الترشح يعطي فرصة لجميع مواطني البلدية أو الولاية، خاصة لأولئك الذين لم يتحصلوا على مقاعد في الإنتخابات المحلية للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية وتوسيع مجال المشاركة السياسية.

إلى جانب أن حق الترشح مقتصر على فئة معينة، فإن حق الإنتخاب كذلك، فطبقا للمادتين 2/101 من التعديل الدستوري لعام 1996، والمادة 123 من القانون العضوي المنظم للإنتخابات⁽¹⁾، فالهيئة الناخبة لثلاثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة تتكون من المنتخبين المحليين دون سواهم، أي من أعضاء المجلس الشعبي الولائي وأعضاء المجالس الشعبية البلدية.

1- أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

يشكل أعضاء المجلس الشعبي الولائي، هيئة المداولات في الولاية⁽²⁾، وهم منتخبون عن طريق الإقتراع النسبي على القائمة⁽³⁾ لمدة خمس (05) سنوات، ويتم توزيع المقاعد بين القوائم الإنتخابية بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى، وعدم الأخذ في الحسبان القوائم التي لم تتحصل على نسبة

(1) أنظر: نص المادة 1/123 من الأمر رقم 07/97: " ينتخب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين بالأغلبية حسب نموذج الإقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية، من طرف هيئة انتخابية مكونة من مجموع:

- أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

- أعضاء المجالس الشعبية البلدية للولاية...

(2) أنظر: نص المادة 9 من القانون رقم 09/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بالولاية: " المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداولة في الولاية"، الجريدة الرسمية رقم 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990.

(3) أنظر: المادة 75 من الأمر رقم 07/97 المتعلق بنظام الإنتخابات.

سبعة (7%) في المائة على الأقل من الأصوات المعبر عنها⁽¹⁾، ويشترط في المترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي عدد من الشروط⁽²⁾ هي:

- أن يكون سن المترشح خمس و عشرين (25) سنة كاملة يوم الإقتراع.
 - أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفائه منها.
 - أن تكون له أهلية الإنتخاب⁽³⁾، إذ يجب أن يحوز من باب أولى شروط الناخب.
- كما اشترطت المادة 82 من قانون الإنتخابات⁽⁴⁾ وجوب أن يكون المترشح ضمن قائمة مترشحين مقبولة صراحة من طرف حزب سياسي أو عدة أحزاب⁽⁵⁾، أو في صورة قائمة حرة⁽⁶⁾.

و يتراوح عدد الأعضاء الناخبين من خمس وثلاثين 35 إلى واحد وخمسين 51 عضوا، و يصل إلى خمس وخمسين 55 عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1250000 نسمة، شرط أن تمثل كل دائرة إنتخابية بعضو على الأقل⁽¹⁾.

(1) أنظر : المادة 76 من الأمر رقم 07/97 المتعلق بنظام الإنتخابات.

(2) أنظر أحكام المادتين 82 و 93 من الأمر رقم 07/97 المتعلق بنظام الإنتخابات.

(3) أنظر: المواد 5، 6 و 7 من الأمر رقم 07/97 المتعلق بنظام الإنتخابات.

(4) تمّ تعديل و تتميم المادة 82 بموجب المادة 2 من القانون العضوي رقم 08/07 المؤرخ في 28 جويلية 2007، الذي يعدل و يتمم الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات.

(5) وفقا للشروط الواردة في المادة 82 المعدلة و المتممة بالمادة 2 من القانون العضوي رقم 08/07 تمّ قبول تسعة (9) أحزاب سياسية فقط في الإنتخابات المحلية المجراة في 29 نوفمبر 2007 و هي:

- حزب جبهة التحرير الوطني - التجمع الوطني الديمقراطي - حركة مجتمع السلم - حركة الإصلاح الوطني - حركة النهضة - جبهة القوى الإشتراكية - حزب التجمع من أجل الثقافة و الديمقراطية - حزب العمال - حزب الجبهة الوطنية الجزائرية.

و بالمقابل تمّ إقصاء ستة عشر (16) حزبا لعدم حيازتها على الشروط المذكورة في المادة 82 المعدلة و المتممة.

(6) وفقا للمادة 2 من القانون العضوي رقم 08/07 المعدلة و المتممة للمادة 82 من نظام الإنتخابات:

- عندما تقدم القائمة بعنوان قائمة حرة يجب أن تحصل على ثلاثة في المائة (3%) من توقيعات الناخبين المسجلين في الدائرة الإنتخابية المعنية.

- و عندما تكون الدائرة الإنتخابية هي الولاية يجب أن تكون التوقيعات موزعة على خمسين في المائة زائد واحد (50%+1) من عدد البلديات، على ألا يقل عدد التوقيعات في كل بلدية عن ثلاثة في المائة (3%) من عدد الناخبين المسجلين في البلدية.

2- أعضاء المجالس الشعبية البلدية.

يشارك أيضا أعضاء المجالس الشعبية البلدية مع أعضاء المجلس الشعبي الولائي في أنهم يكوّنون هيئات المداولات لدى البلديات، و يخضع انتخابهم لنفس الإجراءات التي تحكم انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي من حيث نظام الانتخاب، و مدة العهدة حتى أن الانتخابات تجري في نفس التوقيت والتاريخ.

و يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية بتغير عدد سكان البلدية، المحصل عليه في آخر عملية تعداد وطني رسمي للسكان، و يتراوح العدد من سبع 7 إلى ثلاث وثلاثين 33 عضوا بالنسبة للبلديات التي يساوي عدد سكانها 200001 نسمة أو يفوقه.

كما تتماثل العضوية في المجلس الشعبي الولائي مع العضوية في المجالس الشعبية البلدية في طائفة الأشخاص غير القابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم و لمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الإختصاص، حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم⁽²⁾، مع إضافة محاسبو الأموال البلدية و مسؤولو المصالح البلدية بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية البلدية، و محاسبو أموال الولايات و مسؤولو المصالح الولائية فيما يخص أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

وفقا للتقسيم الإداري المعمول به حاليا، فعدد الولايات ثمان و أربعين (48) ولاية بينما عدد البلديات وصل إلى 1541 بلدية⁽³⁾، و تبعا لذلك فإن عدد الناخبين أي المنتخبين المنبثقين عن العضوية في المجالس الشعبية البلدية و المكونين للهيئة الناخبة لثلاثي أعضاء مجلس الأمة المنتخبين يفوق بكثير عدد الناخبين التابعين للمجلس الشعبي الولائي.

.../...

(1) أنظر: المادة 99 من القانون المتضمن نظام الانتخابات.

(2) حسب المادتين 98 و 100 من قانون الانتخابات، فالأشخاص غير القابلين للانتخاب وفقا للشروط المذكورة أعلاه هم: الولاة - رؤساء الدوائر - الكتاب العامون للولايات - أعضاء المجالس التنفيذية للولايات - القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي - موظفو أسلاك الأمن.

(3) أنظر: القانون رقم 09/84 المؤرخ في 4 فيفري 1984، المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية رقم 6 لعام 1984.

رغم ذلك فقد شهدت أول عهدة لمجلس الأمة انتخاب 8 أعضاء من المجالس الشعبية البلدية⁽¹⁾ من أصل 96 عضواً، وهذا العدد الأخير هو محصلة تمثيل كل ولاية بمقعدين⁽²⁾.

و بالتالي فتمثيل البلدية بإعتبارها الخلية القاعدية لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية⁽³⁾ يبقى ضعيفا مقارنة بنسبة تمثيل الولاية، وهو ما يضر بالتوازن بين شقي الجماعات المحلية (البلدية، الولاية)، و يحتاج إلى إعادة النظر فيه لاحقا.

لكن عدم جمع عضو مجلس الأمة المنتخب بين العضوية في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي والعضوية في مجلس الأمة، يجعل البلدية والولاية غير ممثلتان كشخص معنوي عام، نظرا لإنقطاع الصلة بين المنتخب في مجلس الأمة والبلدية أو الولاية، وهذا من شأنه تفادي عدم التوازن في التمثيل أمام مجلس الأمة في كل من البلدية و الولاية.

ب- الشرط الثاني: أن يكون سنّ المترشح لعضوية مجلس الأمة أربعين سنة

كاملة.

منعت المادة 128 من قانون الانتخابات الترشح للعضوية في مجلس الأمة، إلا على من بلغ أربعين (40) سنة كاملة يوم الإقتراع، إذ استهلت المادة بعبارة "لا يترشح" بمعنى أن عضو المجلس الشعبي البلدي أو الولائي، الذي يقل عمره عن الأربعين سنة فهو غير مقبول للترشح، و يدخل في طائفة عدم القابلية للإنتخاب لعدم توفر السن القانونية المطلوبة، و هي نفس السن المطلوبة لشغل منصب رئيس الجمهورية⁽⁴⁾، و تزيد بإثنتي عشر (12) سنة عن السنّ المطلوبة في الترشح لإنتخاب نائب في المجلس الشعبي

(1) أنظر: نص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 375/2000 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 423/97 المؤرخ في 11 نوفمبر 1997 المتعلق بتنظيم إنتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين و سيره، الجريدة الرسمية رقم 70 لعام 2000:

" تمثل كل ولاية بمقعدين (2) في مجلس الأمة " .

(2) أنظر: مجلس الأمة بعد سنتين من تنصيبه، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، 2000، ص. 6.

(3) أنظر: المواد 14، 15، 16 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

(4) أنظر: المادة 73 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

الوطني، المقدره بثمان وعشرين (28) سنة⁽¹⁾، و هذا يجعلنا نتساءل عن الفارق في السن المطلوبة للعضوية في كل غرفة من البرلمان؟.

الواقع أن اشتراط أربعين سنة كاملة لعضوية مجلس الأمة لا يعكس الطموح في منح فرصة لإشراك مختلف فئات الشعب في التعبير عن تطلعاتها خاصة و أن سبعين في المائة (70%) من المجتمع شباب، فبالنظر إلى أن حق الإنتخاب مقرر في سنّ الثامنة عشر (18)، فإمكانية إسهام الشباب في مجلس الأمة منعدمة تماما، بينما هم أحسن حظا في المجلس الشعبي الوطني.

من جهة أخرى وعلى اعتبار أن المترشح لعضوية مجلس الأمة، يشترط فيه أن يكون عضوا في المجلس الشعبي الولائي أوفي أحد المجالس الشعبية البلدية التي تتطلب خمس وعشرين (25) سنة لإكتساب عضويتها تبدو غير متوافقة مع شرط بلوغ الأربعين سنة كاملة يوم الإقتراع نظرا للفارق الواضح و المقدر بخمس عشرة (15) سنة.

أيضا وعلى فرض أن المترشحين لإنتخابات العضوية في المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية كانت كلهم أعمارهم تتراوح ما بين 25 و ما دون 40 سنة، ففي هذه الحالة يعد مستحيلا تحقيق شرط بلوغ سنّ الأربعين لقبول الترشح لعضوية مجلس الأمة، لذلك فحبذا لو يتم استدراك الأمر في تعديل قانون الإنتخابات، لتلافي أية ثغرة قد تؤدي لعدم استقرار المؤسسات الدستورية التي تضمن استمرارية الدولة.

لكن ما يبرر اشتراط سن الأربعين هو فكرة أن الغرفة الثانية تجسد الرزانة والتعقل و الحكمة على اعتبار أن السن مرتبطة بمرحلة النضج والتروي، حتى أنها السن التي قدرها الله سبحانه وتعالى لإنزال الوحي على الرسول عليه الصلاة والسلام، وتحميله مسؤولية تبليغ الرسالة إلى العالمين كافة.

هذا دون أن ننسى أن رئيس مجلس الأمة المنتخب من قبل أعضاء مجلس الأمة مدعو دستوريا لأن يتراأس رئاسة الدولة في حالة حدوث مانع لرئيس الجمهورية أو في حالة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية⁽²⁾، و هو ما يستوجب تماثل الحد الأدنى للسن

(1) أنظر : المادة 107 من الأمر 07/97 المتضمن نظام الإنتخابات.

(2) أنظر: المواد 88 ، 89 و 90 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

المطلوبة في منصب رئيس الجمهورية و منصب رئيس الأمة، الذي هو في الأصل أحد أعضاء مجلس الأمة سواء المنتخبين أو المعينين⁽¹⁾.

أما فيما يخص الشروط العامة، التي يشترك فيها كل من المترشح لنيابة المجلس الشعبي الوطني وعضوية مجلس الأمة⁽²⁾، فحددها المواد 5، 7، و 107 من الأمر

(1) خلال العهدة الأولى لمجلس الأمة الممتدة من 1998 إلى 2004، بلغت نسبة الأعضاء الذين تتراوح أعمارهم ما بين 40-51 سنة نسبة 28%، و 52% للذين تتراوح أعمارهم ما بين 51-60 سنة، و 20% لمن يفوق سنهم 60 سنة، و لمزيد من التفاصيل راجع:

- حصيلة نشاطات مجلس الأمة (1998-2004)، ص ص. 112-132.

لقد تداولت 12 إمرة فقط على عضوية مجلس الأمة من أصل 144 عضواً أي بنسبة 8.33%، وهو رقم بعيد عن المعدل العالمي للنساء العضوات في الغرفة الثانية خلال الفترة من 2000 إلى 2004 و المقدر بـ 15.2% كما يوضحه الجدول أدناه.

وهي نسبة تفوق معدل مشاركة المرأة في الحياة البرلمانية في الدول العربية المقدر بـ 3.4% في الغرفة الأولى، و بـ 6.2% في الغرفة الثانية و بـ 2.8% في الغرفتان معاً، و هذا يعود لعدة عوامل: منها طبيعة المجتمعات العربية و نظرتها الضيقة للمرأة، و حتى لتميز الأنظمة القانونية بين الرجال و النساء في ممارسة الحقوق السياسية كالإنتخاب و الترشيح.

و لمزيد من التفاصيل راجع:

- إيمان محمد عبد الرحمان، «موقع المرأة على خريطة الإصلاح البرلماني»، ملتقى القاهرة حول الإصلاح البرلماني، المرجع السابق، ص ص. 631-650.

- عيد الحسان، «النظام الإنتخابي و أثره في تفعيل حق المرأة في المشاركة في عضوية مجلس النواب»، مجلة أبحاث اليرموك، المجلد 22، العدد 4، منشورات جامعة اليرموك، الأردن، ديسمبر 2006 ص ص. 1033-1052.

و الجدول الموالي يوضح المعدل العالمي للنساء في البرلمان خلال 2000-2004، و المعطيات صادرة

عن حصيلة الإتحاد البرلماني الدولي لعام 2004، و يمكن أخذها من مجلة الفكر البرلماني، العدد 8 مارس 2005، ص. 194.

السنة / الغرفة	2000	2001	2002	2003	2004
الغرفة الأولى	13.5%	14.1%	14.5%	14.9%	15.2%
الغرفة الثانية	10.7%	13.4%	13.6%	14%	15.2%
الغرفتان	13.1%	14%	14.3%	14.8%	15.2%

(2) أكدت المادة 50 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 حق كل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب و يُنتخب، إلا أن ممارسة الحق مقرونة بتوفر الشروط القانونية اللازمة.

رقم 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، و يمكن إيجازها كما يلي:

1- الجنسية الجزائرية: يجب أن يكون المترشح ذو جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة منذ مدة تزيد عن خمس (5) سنوات كاملة⁽¹⁾، أي لا يمكن قبول ترشح الأجنبي لكن تثار مسألة متعددي الجنسية، فإذا كان الأمر يبدو معقولا في المجلس الشعبي الوطني لتمثيل الجالية الجزائرية فيه، إلا أن مجلس الأمة لا يضم ممثلين عن الجالية الجزائرية في الخارج⁽²⁾، وهو ما يطرح التساؤل بشأن عدم اشتراط الجنسية الجزائرية الأصلية في المترشح لعضوية مجلس الأمة؟.

وعلى فرض أن أي عضو في المجلس مؤهل لتولي رئاسة مجلس الأمة، و بالتالي رئاسة الدولة في حالة وجود مانع لرئيس الجمهورية أو شغور نهائي للرئاسة، فمن المنطقي أن تتوفر في عضو مجلس الأمة شروط الترشح لرئاسة الجمهورية، والتي منها الجنسية الجزائرية الأصلية، ولذلك فإشتراط الجنسية الجزائرية الأصلية في عضو مجلس الأمة يظهر مسألة متناسقة جدا مع المركز الممتاز الذي يحتله رئيس مجلس الأمة، بل على العكس، فإغفال المشرع الإنتخابي لهذا الأمر يشكل تجاوزا لروح المواد 73، 88 و 89، و 90 من التعديل الدستوري لعام 1996.

2- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية: يشترط في المترشح أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية، ومنه يجب أن يكون متمتعا بقواه العقلية، معافى من كل عته، أو سفه أو غفلة، وله أهلية التصرف كاملة، وغير محجور عليه.

كما يشترط أن يكون المترشح متمتعا بحقوقه السياسية، و منها حق الإنتخاب الترشح، و ممارسة الوظائف في الدولة، و أن لا يكون محروما من أي حق من الحقوق السياسية الثابتة لكل مواطن سواء بقوة القانون، كمن سلك سلوكا معاديا للثورة، أو أن حرمانه تمّ بموجب حكم قضائي.

(1) أنظر: أحكام الأمر رقم 01/05 المؤرخ في 27 فيفري 2005 المعدل و المتمم للأمر رقم 86/70 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، الجريدة الرسمية رقم 15، المؤرخة في 27 فيفري 2005.

(2) في المقابل تنص المادة 3/24 من دستور 1958 الفرنسي على أن مجلس الشيوخ يضمن تمثيل الجماعات المحلية، و كذا الفرنسيين المقيمين في خارج فرنسا.

3- السوابق العدلية: يجب على المترشح أن لا يكون قد سبق الحكم عليه نهائيا بسبب ارتكابه أفعالا وصفها القانون جنائية بغض النظر عن طبيعتها (سياسية اقتصادية...)، أو بسبب ارتكابه لجنحة شريطة أن يكون الحكم الصادر بشأنها، قد أقر عقوبة الحبس وأجاز فيها المشرع الحكم بالحرمان من ممارسة حق الإنتخاب كعقوبة تبعية وفقا لما ورد في المادتين 2/8، و 14 من قانون العقوبات الجزائي(1).

وكل نائب بالمجلس الشعبي الوطني أو عضوا بمجلس الأمة إلتحق بالغرفة المعنية، و هو لا يستوفي الشروط المطلوبة أو فقدها أو فقد إحداها يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية وفقا لأحكام المادة 106 من التعديل الدستوري(2).

بحكم أن الترشح لعضوية مجلس الأمة ينفرد ببعض الخصوصية سواء في المترشحين أو حتى في الهيئة الناخبة، فإننا نتساءل إن كان النظام الإنتخابي كذلك يتميز عن باقي الأنظمة الإنتخابية المعتمدة خارج انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة، أم يشترك معها في نفس الطبيعة؟.

ثانيا:

طبيعة النظام الإنتخابي لثلثي أعضاء مجلس الأمة.

تبعا للطبيعة الخاصة لتشكيلة ثلثي أعضاء مجلس الأمة، فإن النظام الإنتخابي لهؤلاء الأعضاء يمتاز بخصوصية تفرده عن باقي الأنظمة الإنتخابية المتداولة في تكوين المؤسسات التي تتطلب إجراء إنتخابات، و هذه الخصوصية تتجلى في مظهرين أساسيين:

- تقسيم الدوائر الإنتخابية.

-الإجراءات التقنية لإختيار ثلثي الأعضاء.

(1) أنظر: القانون رقم 06/ 23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006 يعدل ويتم الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية رقم 84 ، المؤرخة في 24 ديسمبر 2006.

(2) أنظر: نص المادة 106 من التعديل الدستوري لعام 1996: " كل نائب أو عضو مجلس الأمة لا يستوفي شروط قابلية إنتخابه أو يفقدها يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية ".

أ- تقسيم الدوائر الانتخابية.

لقد نظم الأمر رقم 08/97 المعدل والمتمم بالأمر رقم 04/02 تحديد الدوائر الانتخابية، وعدد المقاعد المطلوب شغلها في البرلمان⁽¹⁾، إذ تطرق بداية لتقسيم الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في المجلس الشعبي الوطني وفقا للقواعد التالية:

- تحدد الدائرة الانتخابية بالحدود الإقليمية للولاية.

- توزع المقاعد لكل دائرة إنتخابية بحسب عدد سكان كل ولاية، مع تحديد مقعد لكل 80000 نسمة، ومقعد إضافي لكل حصة متبقية تشمل أربعين ألف 40000 نسمة.

أما الولايات التي يساوي أو يقل عدد السكان فيها عن 350000 نسمة، فيخصص لها أربعة مقاعد.

- تمثل الجالية الجزائرية في الخارج بثمانية مقاعد موزعة على ست (6) دوائر انتخابية.

في حين أن تحديد الدوائر الانتخابية، و توزيع المقاعد المطلوب شغلها في مجلس الأمة يأخذ طابعا خاصا، فإن كان يشترك النظام الإنتخابي لثلاثي أعضاء مجلس الأمة مع النظام الإنتخابي لنواب المجلس الشعبي الوطني في طريقة تحديد الدائرة الإنتخابية بالحدود الإقليمية للولاية⁽²⁾، إلا أنه يختلف عنه في توزيع المقاعد المطلوب شغلها، إذ حدد لكل دائرة إنتخابية، أي لكل ولاية مقعدين اثنين⁽³⁾، بغض النظر عن الكثافة السكانية لكل ولاية، وبالتالي يكون العدد الإجمالي للأعضاء المنتخبين هو ثمان وأربعين 48 (عدد الولايات) ضرب اثنين 2 (عدد المقاعد لكل ولاية) والمجموع هو ستة وتسعين 96 عضوا منتخبا.

(1) أنظر: الأمر رقم 08/97 المؤرخ في 6 مارس 1997، المعدل و المتمم بالأمر رقم 04/02 المؤرخ في فيفري 2002، المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية و عدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخاب البرلمان الجريدة الرسمية رقم 15 ، المؤرخة في 26 فيفري 2002.

(2) أنظر: نص المادة 1/6 من الأمر رقم 08/97 المعدل و المتمم بالأمر 04/02: " تحدد الدائرة الانتخابية بالنسبة لإنتخاب أعضاء مجلس الأمة بالحدود الإقليمية للولاية " .

(3) أنظر: نص المادة 2/6 من الأمر رقم 08/97: " يكون لكل دائرة إنتخابية مقعدان اثنان " .

ففيما يخص توزيع المقاعد بشأن إنتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة، يتجلى أن المشرع قد انتهج مبدأ التساوي في التمثيل بين الولايات، وهو ما عرف أيضا في مجلس الشيوخ الأمريكي المكون من شيخين اثنين لكل ولاية، وعددها خمسون، فمجموع الأعضاء مئة شيخ⁽¹⁾.

ظاهريا هذا التوزيع يقوم على أساس المساواة في التمثيل بين الولايات، إلا أنه واقعا ليس كذلك، إذ كيف يمكن لولاية الجزائر العاصمة التي يقطنها أكثر من ثلاثة ملايين نسمة أن تكون ممثلة بنفس العدد من الأعضاء مثل ولاية إليزي، التي يقطنها حوالي ستين ألف (60000) نسمة، و هذا ما قد يعتبر مساسا بالمبدأ الدستوري الذي مفاده أن الشعب يمارس سيادته بواسطة ممثليه المنتخبين⁽²⁾، و إضعافا للممارسة الديمقراطية.

لكن قراءة نص المادة 2/7 من التعديل الدستوري لعام 1996 توحى أن ممارسة الشعب لسيادته لا تكون فقط من خلال ممثليه المنتخبين، و لكن كذلك بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها⁽³⁾، و مجلس الأمة هو من بين المؤسسات التي اختارها الشعب فور موافقته على التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

من ناحية أخرى، إن توزيع المقاعد بين الولايات بالتساوي يبدو متناسبا مع اشتراط أن يكون عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد نواب المجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁾ المقدر عددهم بـ 389 نائبا⁽⁵⁾ والجمود النسبي للتقسيم الإداري والإقليمي.

(1) أنظر: د / الغزال، المرجع السابق، ص. 427 و ما يليها.

- المادة 3/1 من دستور 17 سبتمبر 1787 الأمريكي.

(2) أنظر: نص المادة 3/7 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر : " يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الإستفتاء و بواسطة ممثليه المنتخبين".

(3) أنظر: نص المادة 2/7 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها".

(4) أنظر: نص المادة 3/101 من التعديل الدستوري لعام 1996: " عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني".

(5) أنظر : الملحق المرفق بالأمر رقم 08/97 المعدل و المتمم بالأمر رقم 04/02 المتعلق بتحديد الدوائر الإنتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخاب البرلمان.

ب- الإجراءات التقنية لإنتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة.

وفقا للمادة 123 من القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات، والمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 423/97 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 375/2000⁽¹⁾ يتم إنتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين بالأغلبية حسب نموذج الإقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية من قبل هيئة ناخبة مكونة من مجموع أعضاء المجلس الشعبي الولائي وأعضاء المجالس الشعبية البلدية المعلن على انتخابهم النهائي.

وبذلك يعد مجلس الأمة المؤسسة الوحيدة التي يختار أعضاؤها (الثلثين) بهذه الطريقة خلافا لإنتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء المجالس المحلية، الذي يتم عن طريق الإقتراع النسبي المباشر.

و من مزايا هذه الطريقة نذكر: ضمان حرية عضو المجلس الشعبي الولائي وأعضاء المجالس الشعبية البلدية في الترشح من عدمه، و كذا استقلاليتهم عن الأحزاب التي فازوا عبرها بعضوية المجالس المحلية حيث يسمح القانون⁽²⁾ لكل عضو في الجماعات المحلية أن يترشح بإسمه الخاص من دون اشتراط تركية الحزب كما هو الأمر في الترشح للنيابة في المجلس الشعبي الوطني ، و حتى في المجالس الشعبية المحلية، إذ يجب أن يكون المترشح تحت مظلة حزب أو عدة أحزاب سياسية، أو يحصل على عدد معين من توقيعات ناخبي الدائرة الإنتخابية التي يريد الترشح فيها إن أراد دخول معترك الإنتخابات كمترشح حر⁽³⁾.

أيضا التصويت يكون إجباريا من طرف الهيئة الناخبة، التي يقوم الوالي بإعداد قائمة بأسماء أعضائها حسب الترتيب الأبجدي، مع إمكانية الإعفاء من التصويت في حالة حدوث مانع قاهر⁽⁴⁾، و تجوز ممارسة حق التصويت بالوكالة بالنسبة للناخبين المرضى

(1) أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 423/97 المؤرخ في 11 نوفمبر 1997، المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 375/2000 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000، المتعلق بتنظيم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، الجريدة الرسمية رقم 70 لعام 2000.

(2) أنظر: المادة 127 من الأمر رقم 07/97 المتعلق بنظام الإنتخابات.

(3) أنظر: المادة 2/2 من المرسوم التنفيذي رقم 423/97 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 375/2000.

(4) أنظر: المادتين 2 و 3 من القانون العضوي رقم 08/07 المؤرخ في 28 جويلية 2007 المعدل

المتواجدين بالمستشفيات، أو الذين يعالجون في منازلهم، و كذلك الناخبين الموجودين مؤقتاً في الخارج.⁽¹⁾

ولا تعطى الوكالة إلا لوكيل واحد، مع شرط أن يكون الوكيل من ضمن أعضاء نفس الهيئة الانتخابية، و تحرر الوكالة في شكل رسالة خطية مصادق عليها أمام كاتب الضبط لدى المحكمة المختصة، ويجب أن تصحب هذه الرسالة بشهادة طبية تثبت الوضعية الصحية للناخب المريض، و يتم هذا الإجراء أمام رئيس المركز الدبلوماسي أو القنصلي بالنسبة للناخبين الموجودين مؤقتاً في الخارج، و بعد قيام الوكيل بعملية التصويت يوقع في مكان الموكل، مع العلم أن إجراء الإقتراع يكون بمقر الولاية⁽²⁾.

ما يشكل خصوصية في انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة، و لا نجده في انتخاب أعضاء أية مؤسسة دستورية أخرى، و يمثل ضماناً أساسية لصرامة و نزاهة العملية الانتخابية هو أن مكتب التصويت يتشكل من رئيس و نائب رئيس و مساعدين اثنين، كلهم قضاة ، و يزود مكتب التصويت بأمانة يتولاها كاتب ضبط يعينه وزير العدل⁽³⁾.

توضع تحت تصرف الناخبين ورقة التصويت المعدة في شكل قائمة اسمية ويجب أن تتضمن ورقة التصويت ما يأتي⁽⁴⁾:

.../...

و المتمم للأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 و المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

(1) أنظر: المادة 2 الفقرة الأخيرة من المرسوم التنفيذي رقم 423/97 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 375/2000.

(2) أنظر: نص المادة 1/135 من نظام الانتخابات: "يجري الإقتراع بمقر الولاية"، و كذلك نص المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 423/97 المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 375/2000: "يفتح مكتب التصويت بمقر كل ولاية".

(3) أنظر: المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 423/97 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 375/2000.

(4) أنظر المادة 1/14 من المرسوم التنفيذي رقم 423/97 المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 375/2000.

- الدائرة الإنتخابية.

- تاريخ الإنتخاب.

- ألقاب المترشحين و أسماءهم باللغة العربية و الأحرف اللاتينية.

كما يجب أن تحدد ورقة التصويت تسمية الحزب السياسي بالنسبة للمترشحين المتقدمين تحت رعاية حزب سياسي، و يجري التصويت ضمن أغلفة شفافة وغير مصمغة، و ذات نموذج موحد⁽¹⁾، و لما يتقدم الناخب بنفسه لقاعة التصويت لا يضع الظرف في الصندوق إلا بعد إشعار رئيس مكتب التصويت على أنه لا يحمل سوى ظرف واحد، و عندئذ يأذن له رئيس المكتب بإدخال الظرف في الصندوق، و يثبت تصويت كل ناخب بإمضائه على قائمة التوقيع.

عقب انتهاء عملية التصويت لإنتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة، يتم فرز الأصوات من قبل فارزين يعينهم أعضاء مكتب التصويت من بين أعضاء الهيئة الإنتخابية بإستثناء المترشحين أو ممثليهم، ويجوز لأعضاء مكتب التصويت أن يشاركوا في الفرز⁽²⁾.

ثم ترسل نسخة من محضر الفرز إلى المجلس الدستوري، الذي يتلقى طعون المترشحين خلال الأربع و العشرين ساعة التي تلي إعلان النتائج النهائية، و يبت فيها في أجل ثلاثة أيام عمل⁽³⁾.

كما يتولى المجلس الدستوري إعلان المنتخبين الفائزين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات وفقا لعدد المقاعد المطلوب شغلها، و المقدره بمقعدين اثنين في كل ولاية

(1) أنظر: المادة 2/15 من المرسوم التنفيذي رقم 423/97 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 375/2000.

(2) أنظر: المواد من 53 إلى 57 من نظام الإنتخابات، و كذلك المواد من 19 إلى 23 من المرسوم التنفيذي رقم 423/97 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 375/2000.

(3) نصت المادة 146 من نظام الإنتخابات على أن المجلس الدستوري يعلن النتائج النهائية في أجل اثنين و سبعين (72) ساعة، بينما المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 423/97 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 375/2000 استعملت عبارة ثلاثة أيام عمل بدل اثنين و سبعين (72) ساعة.

و في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها بين مترشحين، يفوز بالمقعد المترشح الأكبر سنًا⁽¹⁾.

أما في حالة ما إذا قرر المجلس الدستوري إلغاء الانتخابات، فينظّم انتخاب آخر في أجل ثمانية أيام ابتداء من تاريخ تبليغ قرار المجلس الدستوري⁽²⁾.

و في حالة شغور مقعد أي عضو منتخب في مجلس الأمة سواء بسبب الوفاة أو التعيين في وظيفة عضو بالحكومة، أو عضو بالمجلس الدستوري، أو بسبب الاستقالة أو الإقصاء أو أي مانع شرعي آخر، يتم إجراء انتخابات جزئية لإستخلافه⁽³⁾، و تنتهي عهدة العضو الجديد المنتخب في مجلس الأمة للأسباب السابق ذكرها، و بإنهاء عهدة العضو المستخلف⁽⁴⁾.

ما يسترعي الإنتباه في انتخاب ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة أنه و إلى جانب أن الإنتخاب على مستوى مجلس الأمة هو إنتخاب غير مباشر، فهو أيضا ملزم أي إجباري، عكس ما هو موجود على مستوى المجلس الشعبي الوطني، حيث أن التصويت اختياريًا، لذلك فجعل الإنتخاب إجباريا ينطوي على جانبين، جانب إيجابي و آخر سلبي.

فالجانب الإيجابي، يتمثل في إلزام الهيئة الإنتخابية (الناخبة) بممارسة الإنتخاب مما يعبر عن تخوف المشرع من عدم قيام الهيئة الإنتخابية بالإنتخاب، و بالتالي الفشل في إقامة مجلس الأمة نظرا لما يشهده الإنتخاب الإختياري من نقاعس الكثيرين عن الذهاب لمكاتب الإقتراع، و هذا ما حدث مثلا في تشريعات 17 ماي 2007، إذ ما يفوق 60% من الهيئة الناخبة لم تشارك في الإنتخابات.

غير أن عدم فرض عقوبة معينة في حالة عدم القيام بواجب الإنتخاب، يجعل من إلزام الإنتخاب إلزاما غير حقيقيا.

(1) أنظر: المادة 147 من نظام الإنتخابات.

(2) أنظر: المادة 3/149 من نظام الإنتخابات.

(3) أنظر: المادة 150 من نظام الإنتخابات.

(4) أنظر: المادة 151 من نظام الإنتخابات.

أما فيما يخص الجانب السلبي للإنتخاب الإجباري، فيتمثل في فقدان الناخب لسلطة تقدير الذهاب من عدمه لمكتب الإقتراع، بمعنى أن القيام بالإنتخاب يكون على سبيل القهر و ليس الطوعية، مما قد يحدث شعورا بالنفور من التصويت لدى الناخب و هو ما يجعله سهل المنال لمن يغريه بدفع المال مقابل التصويت لصالح أطراف معينة أو لحساب أسماء بذاتها.

لذلك فالفوز في انتخابات عضوية مجلس الأمة ليس مرتبطا فقط بمقدار الولاء للحزب الذي تمّ الترشح تحت مظلته، بل كذلك بمدى متانة العلاقة بين المترشح و المنتخبين المحليين.

إلى جانب الجزء المنتخب الذي يشكل ظاهريا الأغلبية، يوجد ثلث (3/1) آخر معين من طرف رئيس الجمهورية، هذه التشكيلة المزدوجة التي تجمع بين الإنتخاب غير المباشر و التعيين المباشر تجعلنا نتساءل حول ما إذا كان الجزءان ينصهران معا ليشكلان كتلة واحدة بعنوان مجلس الأمة، أم أن هذه التركيبة تحكمها علاقات القوى، و لصالح من تعود الغلبة؟، هذه النقاط و أخرى سنعالجها في المطلب الثاني الموالي.

المطلب الثاني:

تعيين ثلث، و تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.

بالنظر إلى أن نظام الغرفتين يقوم على تمايز الغرفتين من حيث التركيبة والإختصاصات فقد اعتمد التعديل الدستوري لعام 1996 في تكوين مجلس الأمة أسلوبا مغايرا لذلك المتبع في المجلس الشعبي الوطني، من خلال الإنتخاب غير المباشر لثلثي الأعضاء.

لكن التساؤل الكبير يثار بشأن إدراج ثلث أعضاء مجلس الأمة، معين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية، رغم مجافاته للطابع الديمقراطي، و بالتالي ما هي حدود سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ثلث الأعضاء، و انعكاسات ذلك على استقلالية مجلس الأمة و كذا البرلمان؟ (أولا).

و على اعتبار أن التعديل الدستوري قد نص على تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة كل ثلاث سنوات، فإن استفسارا آخر يطرح حول ما إذا كان التجديد في صالح

مجلس الأمة، أم العكس هو الصحيح، نظرا لإستبعاد أعضاء إستمرت تجربتهم في العمل البرلماني لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات، وإستبدالهم بآخرين ربما لا فكرة لهم عن النشاط البرلماني؟(ثانيا).

أولا:

تعيين رئيس الجمهورية لثلث أعضاء مجلس الأمة.

خولت المادة 2/101 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽¹⁾ لرئيس الجمهورية سلطة تعيين ثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية و بذلك نلاحظ لأول مرة أن أسلوب التعيين يطال السلطة التشريعية المنظمة في مختلف الدساتير المتعاقبة من 1963 إلى 1996⁽²⁾.

و هو ما يخلق لنا مجالا للإستفسار حول ما إذا كان لرئيس الجمهورية حق مطلق أو مقيد في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، و أثر ذلك في تقوية السلطة الرئاسية داخل البرلمان؟.

(1) أنظر: نص المادة 02/101 من التعديل الدستوري لعام 1996: "... و يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الإقتصادية و الإجتماعية".

(2) لقد عرفت الجزائر أسلوب تعيين الهيئة المكلفة بالتشريع، و لكن خلال الفترات التي وصفت بأنها غير عادية، و هذا ما تجسد في المجلس الوطني التأسيسي لعام 1962، و في مجلس الثورة المنبثق عن نظام 19 جوان 1965.

و أيضا في المؤسسات الإنتقالية التي أوكلت لها مهمة التشريع في الفترة الممتدة من عام 1992 إلى 1997، التي تمثلت في المجلس الإستشاري الوطني للفترة من 1992 إلى 1994 و المجلس الوطني الإنتقالي لما بين 1994/1997، و هو أحد المؤسسات المنبثقة عن أرضية الوفاق الوطني لعام 1994، و استمر حتى إجراء الإنتخابات التشريعية التعددية في جوان 1997.

و لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى:

- د / الأمين شريط، خصائص التطور ...، المرجع السابق، ص ص. 386-432.

- إسماعيل مرزوق، « مسيرة التجربة البرلمانية في الجزائر»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 9
نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2005، ص ص. 89-107.

أ- حدود سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة.

إن الكشف عن حدود السلطة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، يظهر لنا من خلال حجم القيود الواردة على سلطته في ذلك، بمعنى أن سلطة رئيس الجمهورية في المسألة تتسع تبعا لضيق و محدودية القيود الواردة عليها و العكس صحيح، لذلك سنقف عند أغلب القيود التي تعترض سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ثلث الأعضاء بمجلس الأمة و منها:

- **القيود الأول:** بالرجوع لنص المادة 2/101 من التعديل الدستوري لعام 1996 نجدها تلزم رئيس الجمهورية بتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من فئات معينة وهي: الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية، الثقافية، المهنية، الإقتصادية والإجتماعية، أي يجب أن ينصب اختيار رئيس الجمهورية على الشخصيات الوطنية ومنها مثلا التاريخية التي قدمت للوطن تضحيات معتبرة، و كذلك على الفئات الحية والنخبة في المجتمع لقدراتها العلمية، الثقافية، المهنية، الإقتصادية، و الإجتماعية.

- **القيود الثاني:** يتمثل في ضرورة استيفاء العضو المعين لشروط قابلية انتخابه و هي تلك الشروط الواجب توافرها في المترشح لعضوية مجلس الأمة⁽¹⁾، دون اشتراط أن يكون العضو المعين عضوا في أحد المجالس الشعبية المحلية (الولائية، البلدية)، و هذا لضمان التماثل بين الأعضاء المعينين و المنتخبين في الشروط القانونية العامة، و كذلك لعدم وجود نص يشترط شروطا قانونية خاصة في الأعضاء المعينين خلافا للأعضاء المنتخبين.

- **القيود الثالث:** يعين رئيس الجمهورية ثلث أعضاء المجلس لعهدة كاملة و المقدرة بست (6) سنوات⁽²⁾ مع العلم مسبقا بتطبيق قاعدة التجديد النصفى للأعضاء كل ثلاث (3) سنوات، بمعنى أن رئيس الجمهورية يملك سلطة إصدار مرسوم رئاسي يقضي بتعيين ثلث الأعضاء، لكنه لا يملك نفس الصلاحية لإنهاء مهام الأعضاء، أي أن إلغاء العضوية في مجلس الأمة بالنسبة للأعضاء المعينين لا تحكمه قاعدة توازي الأشكال و الإجراءات

(1) هي الشروط الواردة في المواد: 128 من قانون الإنتخابات، والمتعلقة ببلوغ سن الأربعين (40) سنة كاملة، و كذلك الشروط الواردة في المادتين 5 و 107 من قانون الإنتخابات.

(2) أنظر: نص المادة 2/102 من التعديل الدستوري لعام 1996: "تحدد مهمة مجلس الأمة بمدة ست (6) سنوات".

بل يخضع لنفس الإجراءات التي تطبق على الأعضاء المنتخبين، فتنتهي العضوية إما بالقرعة عقب كل تجديد جزئي لنصف أعضاء مجلس الأمة، أو لإنقضاء مدة العهدة المحددة بست (6) سنوات، أو بسبب الوفاة، أو لأية حالة أخرى من حالات سقوط المهمة البرلمانية مثلا بسبب الإدانة الجزائية ورفع الحصانة البرلمانية، أو فقد أحد شروط القابلية للانتخاب (التجريد من الجنسية، عارض من عوارض الأهلية...).

وهذه الوضعية تعد في حقيقة الأمر ضمانا مهمة لإستقلالية العضو المعين وعدم بقاءه طيلة مدة عضويته في مجلس الأمة مهددا بإنهاء مهامه، مما يجعل العضو المعين متذبذبا و متخوفا من أي فعل يصدر منه، و بالتالي يمكن للعضو المعين اتخاذ المواقف التي يراها متوافقة و قناعاته من دون ضغوط.

أما إذا كان العضو يطمح في عهدة أخرى، فهنا لن تكون المسألة بنفس السهولة كما في التعيين الأول، إذ على العضو أن يبقى وفيا - و لو أدبيا لأنه لا يوجد نص يفرض ذلك - لتوجيهات رئيس الجمهورية التي تتجسد بصورة كبيرة في برنامج الحكومة.

رغم القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، إلا أنه يبقى يحتفظ بمجال تحرك واسع في ذلك من خلال ما يلي:

- تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة يدخل في إطار ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التي خولها له الدستور في التعيين في الوظائف و المهام المنصوص عليها دستوريا⁽¹⁾، و تبعا لذلك نصت المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية على أن رئيس الجمهورية من بين ما يعين

(1) أنظر: نص المادة 1/78 المقطع 1 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يعين رئيس الجمهورية في الوظائف و المهام الآتية:

- الوظائف و المهام المنصوص عليها في الدستور...".

أعضاء مجلس الأمة وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 101 من التعديل الدستوري لعام 1996.⁽¹⁾

هذا يعني أن تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة أدخل في طائفة التعيينات في الوظائف المدنية و العسكرية، و بمفهوم المخالفة فعضوية مجلس الأمة تعد وظيفة عمومية وعضو مجلس الأمة موظف عمومي، تنطبق عليه تبعا لذلك القواعد المتعلقة بالوظيفة العمومية⁽²⁾، في حين أنه ليس كذلك على الأقل في القواعد الخاصة بالترقية و التقاعد، مما يجعله في مركز قانوني ممتاز.

لذلك فحبذا لو يتم إضافة عبارة "والمهام (العهدات) المنصوص عليها في الدستور" إلى عنوان المرسوم الرئاسي رقم 240/99 ليصبح: المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة و المهام (العهدات) المنصوص عليها في الدستور (La Nomination aux emplois civils et militaires de l'Etat, et) خاصة و أن المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 240/99 تشير إلى المقطع 1 و المقاطع من 4 إلى 9 في الفقرة الأولى من المادة 78 من التعديل الدستوري لعام 1996، دون ذكر المقطع 2 من نفس المادة، و هو المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية⁽³⁾.

(1) أنظر: نص المادة 1 من المرسوم الرئاسي رقم 240/99 : "وفقا لأحكام المواد 78 (المقاطع 1 و من 4 إلى 9 من الفقرة الأولى و الفقرة الثانية) و 101 و 164 و 172 من الدستور، يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في المهام و التعيينات و الوظائف و المناصب الآتية:

- أعضاء مجلس الأمة وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 101 من الدستور ...".

(2) تمّ تعديل القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بموجب الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 46، المؤرخة في 16 جويلية 2006.

(3) أنظر: نص المقطع 2 للفقرة الأولى من المادة 78 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يعين رئيس الجمهورية في الوظائف و المهام الآتية: ...

2- الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة ...".

لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض سلطته في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة وفقا لما أكدته الفقرة الأولى من المادة 87 من التعديل الدستوري لعام 1996 طالما أن الدستور لم يجد طريقة أخرى لتعيينهم⁽¹⁾.

من جهة أخرى منعت الفقرة الثانية من المادة 87 من التعديل الدستوري لعام 1996 رئيس الجمهورية من تفويض سلطته في تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77 و 78، و على اعتبار أن تعيين أعضاء مجلس الأمة يتعلق بتطبيق أحكام المادة 1/78 المقطع 1 من التعديل الدستوري لعام 1996، فلذلك ليس لرئيس الجمهورية تفويض سلطته في هذا المجال⁽²⁾.

يقوم رئيس الجمهورية بتعيين ثلث الأعضاء من دون الإلتزام بإتخاذ أي استشارة من أي طرف كان، و هو ما يشكل دليلا قاطعا على السلطة الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة.

و حتى و إن حددت المادة 2/101 من التعديل الدستوري لعام 1996، الفئات التي يعين من بينها رئيس الجمهورية ثلث الأعضاء، إلا أنه لا يوجد معيار دقيق و فيصلي بشأن الفئات محل التعيين، إذ ما المقصود بالشخصيات الوطنية، و حتى الكفاءات الوطنية فهل يكون الحكم من خلال الشهادات المحصل عليها، أم بالتجربة الطويلة، و هل تخضع المسألة لتقدير المجالس العلمية للهيئات المستخدمة، أم للجان المختصة أم ماذا؟، لذلك فغالب الأمر أن إتخاذ قرار تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة يبقى من السلطات التقديرية لرئيس الجمهورية دون سواه.

(1) أنظر: نص المادة 1/87 من التعديل الدستوري لعام 1996: " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين رئيس الحكومة و أعضائها، و كذا رؤساء المؤسسات الدستورية و أعضائها، الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم".

(2) أنظر: نص المادة 2/87 من التعديل الدستوري لعام 1996: " كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الإستفتاء و حل المجلس الشعبي الوطني و تقرير إجراء الإنتخابات التشريعية قبل أوانها و تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77 ، 78 و 97، و من 93 إلى 95، و 97، و 124 و 126 و 127 و 128 من الدستور".

ب- دور الثلث المعين في تقوية السلطة الرئاسية داخل البرلمان.

إن وجود أعضاء معينين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية على مستوى مجلس الأمة، يكشف عن تدخل واضح للسلطة التنفيذية في السلطة التشريعية، فعن طريق الجزء المعين تم تقوية تواجد السلطة الرئاسية داخل البرلمان، خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار النسبة التي اشترطها التعديل الدستوري، و المقدر بثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة لإتخاذ أي قرار⁽¹⁾.

و نظرا لعدم تجانس تركيبة مجلس الأمة، فلو يشتد الصراع بين الكتل المشكلة للجزء المنتخب سيصعب على مجلس الأمة ممارسة اختصاصاته، و عندئذ سيلعب الثلث الرئاسي دور الأقلية الفاصلة، إذ يعود له القرار النهائي في اعتماد أي موقف.

و حتى و إن كانت الكتل المنتخبة على وفاق، فهي لا تستطيع لوحدها فعل أي شيء طالما أن عددها ست و تسعين (96) عضوا فقط، بينما النصاب اللازم توافره يساوي مئة و ثمانية (108) عضوا، أي ثلاثة أرباع، بمعنى يجب أن ينضم على الأقل اثني عشرة (12) عضوا من الأعضاء المعينين البالغ عددهم ثمانين و أربعين (48) عضوا، أي بما يساوي ربع (4/1) عدد أعضاء الجزء المعين.

بهذا إن كان ظاهريا يسري عمل مجلس الأمة بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه، إلا أنه واقعا يتوقف على موقف الأقلية المقدر بربع (4/1) عدد الأعضاء المعينين، مما يجعلها تأخذ وصف الأقلية الموقفة (Minorité de Blocage).

كذلك إن المكانة التي تحتلها الأقلية في مجلس الأمة تشكل خطرا حتى على المجلس بحد ذاته، فمن غير المعقول أن تتحكم قلة قليلة في توجيه الإرادة الشعبية المعبر عنها في المجلس الشعبي الوطني و وافقتها الكتل المشكلة للجزء المنتخب في مجلس الأمة، مع العلم أنه لا يوجد حتى ما يمنع من خروج الأعضاء المعينين عن إرادة رئيس الجمهورية، إذ يكفي امتناع أو رفض سبعة و ثلاثين (37) عضوا معينا حتى يصير موقف مجلس الأمة و البرلمان عموما كما يريدون، و ليس كما تريد الإرادة الشعبية أو حتى رئيس الجمهورية.

⁽¹⁾ أنظر: نص المادة 2/120 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه ".

أما إن أراد الثلث المعين إتخاذ موقف ما، فعليه كسب تأييد ستين (60) عضوا منتخبا على الأقل، و بهذه المعادلة البسيطة نلاحظ كيف أن الجزء المعين يؤثر تأثيرا كبيرا داخل مجلس الأمة، و يتحكم في توجيه البرلمان وفق ما يراه مناسبا، و هذا من شأنه إضعاف الإرادة الشعبية و إبعاد الغرفة الثانية عن الممارسة الديمقراطية القائمة على حكم الأكثرية و ضمان بقاء الأقلية، و ليس سيطرتها على الأغلبية، و لا استبدال هذه الأخيرة⁽¹⁾.

لذلك فإننا نتساءل عن حدود تكريس مجلس الأمة للتمثيل الحقيقي للإرادة الشعبية؟ الإجابة على هذا التساؤل يتحكم فيها منطلقين أساسيين، فعندما ننطلق من كون أن رئيس الجمهورية منتخب بالإقتراع العام المباشر⁽²⁾، أي أنه يتفوق على البرلمان في الشرعية نظرا لإنتخابه من قبل غالبية الشعب، و بنسبة مشاركة تفوق نسبة المشاركة في التشريعات⁽³⁾، فتعيين ثلث الأعضاء في مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية مباشرة يدخل في إطار تجسيد الإرادة الشعبية، و لو بطريقة غير مباشرة.

أما الجزء الآخر المنتخب، فهو يحتفظ بالطابع الديمقراطي حتى و إن كان إنتخابه مقيدا ومقتصرا على أعضاء المجالس الشعبية المحلية، و يتم بطريق غير مباشر على اعتبار أن للديمقراطية صورا متعددة، منها ما هو مباشر و غير مباشر، و إذا كان الإنتخاب المباشر الطريق الأكثر ديمقراطية، فإن الإنتخاب غير المباشر لا تنزع عنه الصفة الديمقراطية حتى و إن ضعفت مقارنة بالإنتخاب المباشر⁽⁴⁾.

لكننا لما ننطلق من تشكيلة مجلس الأمة، المعين ثلثها من طرف رئيس الجمهورية بداية من العهدة الأولى، و بعد قراءة القائمة الإسمية للأعضاء المعينين المعلن عنها

(1) أنظر: آلان تورين، المرجع السابق، ص ص. 75-114.

(2) أنظر: نص المادة 71 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996: "ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع العام المباشر السري.

يتم الفوز في الإنتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنه "

(3) بلغت نسبة المشاركة في رئاسيات 2004: 58.08%، في حين أن نسبة المشاركة في تشريعات 17 ماي 2007 وصلت حدود 35.65%، والنتائج مأخوذة من : الجريدة الرسمية رقم 24 لعام 2004 و الجريدة الرسمية رقم 45 لعام 2007.

(4) أنظر: د / داوود الباز، المرجع السابق، ص ص. 84-89.

- د/ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ص. 289-291.

بموجب المرسوم الرئاسي رقم 499/97⁽¹⁾ نجد أن أغلب الأعضاء محل التعيين هم مسؤولون سابقون، و وجوه تاريخية، فهناك أحد عشر (11) وزيرا سابقا، وثلاث (3) جنرالات، وأربعة (4) سفراء.

بالإضافة إلى بعض الأسماء من بعض الجمعيات، كالجمعية الوطنية لمتقاعدي الجيش الشعبي الوطني، الجمعية الوطنية لمهندسي البريد و المواصلات، الإتحاد العام للعمال الجزائريين، إتحاد الفلاحين، جمعية 8 ماي 1945، و غيرها⁽²⁾.

لكن تمثيل هذه الجمعيات لم يكن ذاتيا، بمعنى أن الجمعية ليست هي التي تختار من يمثلها في مجلس الأمة، بل إن رئيس الجمهورية من يختار ممثل الجمعية الذي سيدرج اسمه ضمن قائمة الأعضاء المعينين، و ليس كل الجمعيات محل اختيار، بل فقط تلك التي تكون قريبة من السلطة، و هو ما يفسر تواجد المسؤولين السابقين.

أيضا عندما نقوم بإستحضار مضمون الفقرة الأولى من المادة السادسة من التعديل الدستوري لعام 1966، التي تحصر مصدر كل سلطة بيد الشعب⁽³⁾، و بإستقراء المعادلة المتعلقة بتأثير الثلث المعين في اتخاذ، و توجيه القرار داخل مجلس الأمة و البرلمان عموما، نجد أن تشكيلة مجلس الأمة لم توفق في تجسيد الإرادة الشعبية بصفة حقيقة، و لم تحقق الديمقراطية بصورة كبيرة على الأقل مثلما هو الأمر بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، طبعا مع الأخذ بعين الإعتبار أن البرلمانات و مهما كانت طريقة تشكيلها تعاني من أزمة التمثيل السياسي، أو ما يشبه الإنفصام بين الممثلين و المنتخبين، و هي النقطة التي يعتبرها آلان تورين مسؤولة عن هزال مشاركة المواطنين في الحياة السياسية⁽⁴⁾.

ما يميز أيضا تشكيلة مجلس الأمة مقارنة بتشكيلة المجلس الشعبي الوطني هو الخضوع للتجديد الدوري لنصف الأعضاء، مما يطرح علينا بإلحاح ضرورة معرفة الجدوى من هذه العملية؟.

(1) أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 499/97، المؤرخ في 27 ديسمبر 1997 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة، الجريدة الرسمية رقم 86 لعام 1997.

(2) أنظر: سليمان رحمانى، « أغلب أعضاء حصة الرئيس في مجلس الأمة مسؤولون سابقون ووجوه تاريخية »، جريدة الخبر اليومي، الصادرة في 13 جانفي 1998، ص. 4.

(3) أنظر: نص المادة 1/6 من التعديل الدستوري لعام 1996: "الشعب مصدر كل سلطة".

(4) أنظر: آلان تورين، المرجع السابق، ص ص. 145-149.

ثانياً:

تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.

إلى جانب اختلاف مجلس الأمة عن المجلس الشعبي الوطني في طريقة تشكيل الأعضاء، فقد أقر التعديل الدستوري لعام 1996 تجديد أعضائه، الذي يتميز بعدد من الخصائص الأساسية، غير أن عملية التجديد تثير التساؤل حول ما إذا كان إنهاء عضوية بعض الأعضاء من دون نهاية العهدة كاملة، و الإبقاء على بعضهم يخدم مجلس الأمة أم يضر به؟.

أ- خصائص تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.

أقرت الفقرة الثالثة في المادة 102 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽¹⁾ تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة كل ثلاث (3) سنوات، و هي بذلك خلقت ميزة جديدة في البرلمان لم يسبق أن عرفتها السلطة التشريعية، و تكشف لنا المادة 181 في فقرتها الأولى⁽²⁾ أن تجديد أعضاء مجلس الأمة يكتسي الخصائص الأساسية التالية:

- تجديد نصفي لأعضاء مجلس الأمة.
- تجديد دوري يجري كل ثلاث (3) سنوات.
- تجديد نصفي أول يتم بطريق القرعة.

1- الخاصية الأولى: التجديد النصفي لأعضاء مجلس الأمة.

كانت المادة 102 من التعديل الدستوري لعام 1996 في فقرتها الثالثة واضحة بحيث نصت على أن تجديد تشكيلة مجلس الأمة يشمل نصف الأعضاء، أي اثنين و سبعين (72) عضواً من أصل مئة و أربع و أربعين (144) عضواً، و لم يقصر النص

(1) أنظر: نص المادة 102 في فقرتها الثانية من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996: " تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث (3) سنوات ".

(2) أنظر: نص المادة 1/181 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996: " يجدد نصف (2/1) عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة و يستخلف أعضاء مجلس الأمة الذين وقعت عليه القرعة وفق الشروط نفسها و حسب الإجراء نفسه المعمول به في انتخابهم أو تعيينهم ".

أعلاه التجديد على الجزء المعين أو المنتخب، بل جاء النص عاما من خلال عبارة "تشكيله مجلس الأمة"، التي توحى إلى الجزأين معا.

لكن و بمناسبة التجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة، كثرت التأويلات و الآراء داخل مجلس الأمة و خارجه بشأن الأعضاء محل التجديد، فذهب رأي إلى أن التجديد يتم بغض النظر عن الجزء المعين، بينما ذهب الرأي الآخر إلى غضّ النظر عن الجزء المنتخب.

و قد أنتقد الرأيين بشدة⁽¹⁾، و إنتهى الأمر إلى ضرورة تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة مع الأخذ بعين الإعتبار أن الجزء المنتخب يتم التجديد فيه عن طريق الإنتخاب، و كذلك الحال بالنسبة للجزء المعين، الذي يتولى رئيس الجمهورية مهمة تجديد نصف أعضائه⁽²⁾.

من جهة أخرى أدى استحضار أحكام المادتين 2/114 و 2/181 من التعديل الدستوري لعام 1996 لجدل قانوني و سياسي كبير حول خضوع رئيس مجلس الأمة للتجديد الجزئي مثل باقي الأعضاء، أم استمرار مهامه لكامل العهدة المقدرة بست (6) سنوات؟.

فالمادة 114 في فقرتها الثانية تنص على إنتخاب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيله مجلس الأمة⁽³⁾، بينما تنص الفقرة الثانية من المادة 181 الواردة في

(1) أنظر: عبد الرحمان بلعياط، «مجلس الأمة بين الجدل السياسي و الواقع البرلماني»، مجلة الفكر البرلماني، العدد2، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، مارس 2003، ص ص. 86-190.

(2) لقد أكدت المذكرة التفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين ذات الموقف: "... و لما كان أعضاء مجلس الأمة بعضهم منتخب (2/3=96) و الباقي (1/3=48) معين، فإن عملية التجديد وللحفاظ على النصاب المحدد في الدستور (المادة 101)، يجب أن تتم بشكل منفصل بحيث تجري القرعة بين الأعضاء المنتخبين لتجديد نصف عددهم و بين المعينين كذلك لتجديد نصف عددهم".

- مقتطف من أحكام الفقه الدستوري الجزائري، العدد5، نشرية للمجلس الدستوري، الجزائر 2000، ص. 37.

(3) أنظر: نص المادة 2/114 من التعديل الدستوري لعام 1996: "ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيله المجلس".

أحكام إنتقالية على أن القرعة المتعلقة بالتجديد الجزئي أثناء مدة العضوية الأولى لا تشمل رئيس مجلس الأمة، الذي يبقى يمارس مهامه لمدة ست (6) سنوات⁽¹⁾.

لكن القراءة السليمة للمادتين، هي تلك القائمة على الربط بينهما، و بالتالي نتوصل إلى أن القاعدة العامة هي الواردة في المادة 2/114، أي أن رئيس مجلس الأمة ينتخب بعد كل تجديد جزئي، وهو ما يتلاءم مع الفقرة الثانية من المادة 102 من التعديل الدستوري لعام 1996.

أما الفقرة الثانية من المادة 181، فهي تعد استثناء عن القاعدة العامة، بمعنى أن تطبيقها مشروط بالعهد الأولى فقط، و بالتالي يمارس رئيس مجلس الأمة مهامه للسنوات الست (6)⁽²⁾، خلال العهد الأولى أي أن التعديل الدستوري قد ميز بين حالتين:

- **الحالة الأولى:** التجديد الجزئي الدوري الذي تحكمه أحكام المادة 3/102 من التعديل الدستوري لعام 1996، الذي يشمل نصف أعضاء مجلس الأمة كل ثلاث (3) سنوات.

- **الحالة الثانية:** التجديد الجزئي خلال العهد الأولى تحكمه أحكام المادة 2/181 من التعديل الدستوري لعام 1996، إذ يستثنى رئيس مجلس الأمة من عملية التجديد الجزئي الأول، و يبقى يمارس مهامه لمدة ست (6) سنوات.

لكن النقاش السياسي تغلب على النقاش القانوني، و هو ما أدى إلى مغادرة رئيس مجلس الأمة الأسبق السيد بشير بومعزة لرئاسة مجلس الأمة عقب التجديد الجزئي الأول في 2001⁽³⁾.

(1) أنظر: نص المادة 2/181 من التعديل الدستوري لعام 1996: " لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهد الأولى لمدة ستة (6) سنوات ".

(2) تمّ التأكيد بموجب المذكرة التفسيرية أن: " عملية تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة طبقا للحكم الإنتقالي الوارد في المادة 181 من الدستور تعد حالة إستثنائية ترد على القاعدة العامة المنصوص عليها في الفقرتين الثانية و الثالثة من المادة 102 من الدستور، و تحدث مرة واحدة في حياة مجلس الأمة".

ولمزيد من التفاصيل راجع: المذكرة التفسيرية، المرجع السابق، ص. 34.

(3) أنظر: بوجمعة هيشور، « مجلس الأمة في عهده الأولى (1998-2004) »، مجلة الفكر البرلماني عدد خاص، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2003، ص. 55.

2- الخاصية الثانية: تجديد دوري يتم كل ثلاث (3) سنوات.

تضمنت الفقرة الثالثة للمادة 102 من التعديل الدستوري لعام 1996 القاعدة العامة المتعلقة بالإطار الزمني لتجديد نصف عدد أعضاء مجلس الأمة، وقد تمّ تحديده كل ثلاث (3) سنوات، وبما أن عهدة مجلس الأمة تقدر بست (6) سنوات، فإنه يحصل تجديد جزئي واحد خلال كل عهدة.

وفعلا جرت أول عملية تجديد جزئي لنصف عدد أعضاء مجلس الأمة في ديسمبر 2000، ففي جلسة علنية عقدت يوم 13 ديسمبر 2000 بمقر مجلس الأمة، إذ تمّ إجراء عملية القرعة الخاصة بالأعضاء المنتخبين، وفي 28 ديسمبر 2000 أجريت القرعة الخاصة بالتجديد النصفى للأعضاء المعيّنين⁽¹⁾، ليتم بعدها تثبيت عضوية الأعضاء الجدد أو استخلافهم حسب ما أورده الفقرة الأولى من المادة 181 من التعديل الدستوري ووفق نفس الشروط و الإجراءات المعمول بها في انتخاب الجزء المنتخب و تعيين الجزء المعين⁽²⁾.

يبدو أن التعديل الدستوري استخدم في نص المادة 1/181 من التعديل الدستوري لعام 1996 مصطلح "الإستخلاف" بمناسبة عملية التجديد الجزئي لأعضاء مجلس الأمة مثلما استخدمه في نص المادة 112 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽³⁾.

غير أنّ إعمال المصطلح في المادتين مختلف، إذ في الحالة الأولى يتعلق بالتجديد الجزئي لأعضاء مجلس الأمة، أما في نص المادة 112 فإنه يتعلق بحالة شغور مقعد عضو مجلس الأمة، الذي ينتج عادة عن وفاة العضو أو تعيينه في وظيفة حكومية أو في المجلس الدستوري، أو إستقالته، أو إقصائه، أو حدوث أي مانع قانوني له، و هي الحالات

(1) أنظر: حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفي 1998- جانفي 2004)، نشرية لمجلس الأمة الجزائر، 2004، ص ص. 23-28.

(2) أنظر: نص المادة 1/181 من التعديل الدستوري لعام 1996: "... و يستخلف أعضاء مجلس الأمة....".

(3) أنظر: نص المادة 112 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يحدد قانون عضوي شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده ".

المنصوص عليها بموجب المادة 150 من قانون الانتخابات⁽¹⁾، وبالتالي فالإستخلاف مرتبط أكثر بحالة الشغور وليس بالتجديد الجزئي لأعضاء مجلس الأمة⁽²⁾، لذلك يفترض الإنتباه عند استعمال مصطلح الإستخلاف، وعند التطبيق يجب البحث عن الإطار الذي أورد فيه التعديل الدستوري المصطلح للوقوف على معناه الحقيقي⁽³⁾.

3- الخاصية الثالثة: التجديد النصفي الأول يتم بطريق القرعة.

أقرت المادة 1/181 من التعديل الدستوري لعام 1996 أن تجديد نصف عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة يكون عن طريق القرعة، لكن لم توضح كيف تتم هذه القرعة، و هل تجرى على الأعضاء المعينين و المنتخبين معاً، أم على كل جزء لوحده، وعندها ما مصير الدوائر الإنتخابية التي تنهي القرعة عضوية ممثليها الإثنين معاً؟، كل هذه التساؤلات لم تجد لها جواباً لا في التعديل

(1) أنظر: نص المادة 150 من نظام الإنتخابات: " في حالة شغور مقعد عضو منتخب في مجلس الأمة بسبب الوفاة، أو التعيين في وظيفة عضو بالحكومة، أو عضو بالمجلس الدستوري، أو الإستقالة أو الإقصاء، أو أي مانع شرعي آخر، يتم إجراء انتخابات جزئية لإستخلافه " .

(2) أنظر: د / محمد بوسلطان، « استخلاف أحد أعضاء البرلمان في حالة شغور مقعده » ، مداخلة في اليوم الدراسي الخاص بمناقشة المواضيع المتضمنة في المواد: 103، 108 و 112 من الدستور، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 13 ماي 2001، ص ص. 75-95.

(3) في ذات السياق ورد في المذكرة التفسيرية: "لئن كان المؤسس الدستوري استعمل مصطلح الإستخلاف في المادتين 181 و 112 من الدستور، إلا أنه يجب عند التطبيق البحث عن السياق الذي أورد فيه المؤسس الدستوري هذا المصطلح للوقوف على معناه ومضمونه.

فالإستخلاف الوارد ضمن المادة 181 يدخل في سياق و معنى و مضمون استخلاف الأعضاء الذين تم تجديدهم عن طريق القرعة، أما ذلك المنصوص عليه في المادة 112 فإنه يخص المقاعد الشاغرة غير المعنية بعملية التجديد ، و من ثمة فإن الإستخلاف في الحالة الأولى مرتبط بعملية التجديد التي تتم في أجل معلوم، كل ثلاث سنوات، و يخص مجموعة من الأعضاء، نصف عدد أعضاء مجلس الأمة و يكون لعهدتها مدتها معلومة للجميع طبقاً للمادة 102 من الدستور.

أما الإستخلاف في الحالة الثانية، فهو مرتبط بحالة شغور تاريخ وقوعها غير معلوم و تخص عضواً واحداً، و تكون من حيث مدة الإستخلاف مختلفة من عضو لآخر، فقد تكون أقل من ست سنوات بقليل، وقد تصل إلى أقل من سنة (وفاة، تعيين، استقالة، إقصاء... الخ) .

- مقتطف من المذكرة التفسيرية، المرجع السابق، ص ص. 35-36.

الدستوري، و لا في القانون العضوي رقم 2/99⁽¹⁾، ولا حتّى في النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل و المتمم الصادر عام 1999⁽²⁾، ممّا استوجب تعديله مرة أخرى، و إضافة المادتين 96 مكرر و 96 مكرر1⁽³⁾.

و ربما يعود النقص الواضح في عدم تطرق النظام الداخلي لمجلس الأمة لعملية القرعة المجرأة بمناسبة تجديد أعضاء مجلس الأمة لحدثة تجربة الغرفة الثانية، و سرعة إعداد النظام الداخلي لضمان السير العادي لمجلس الأمة في أقرب وقت⁽⁴⁾.

ولكي نتعرف على الجدوى من عملية التجديد الدوري لنصف أعضاء مجلس الأمة، ينبغي أن نكشف عن إيجابيات و سلبيات هذه العملية.

(1) أنظر: القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 15، المؤرخة في 9 مارس 1999.

(2) صدر النظام الداخلي لمجلس الأمة عام 1998 في الجريدة الرسمية رقم 8 لعام 1998 و عدل و تم في 1999، الجريدة الرسمية رقم 84 لعام 1999.

(3) أنظر: نص المادة 96 مكرر من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية رقم 77 لعام 2000: " طبقا للمواد 101، 102 و 181 من الدستور، تتم عملية القرعة بين الأعضاء المنتخبين حسب الدوائر الانتخابية لتعويض النصف منهم، كما تتم عملية القرعة بين الأعضاء المعينين لوحدهم لتعويض النصف منهم ".

و تنص المادة 96 مكرر 1 على ما يلي: " إجراءات عملية القرعة و تنظيمها و سيرها و توقيتها يضبطها مكتب المجلس بالتشاور مع هيئة التنسيق، و يبلغ أعضاء المجلس بذلك ".

(4) بناء على أحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل و المتمم الصادر عام 2000، و بموجب المرسوم الرئاسي رقم 340/2000 المؤرخ في 30 أكتوبر 2000 المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية لتجديد أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، و بناء على محضر اجتماع هيئة التنسيق (إحدى هيئات مجلس الأمة) المنعقد في 26 نوفمبر 2000، و مضمون محضر اجتماع مكتب المجلس المنعقد بتاريخ 27 نوفمبر 2000، أصدر مكتب المجلس تعليمية تحدد كيفية إجراء عملية القرعة و مراقبتها.

ولمزيد من المعلومات راجع: حصيلة نشاطات مجلس الأمة، المرجع السابق، ص ص.

ب- إيجابيات و سلبيات تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.

مثلما لطريقة تشكيل مجلس الأمة عن طريق الجمع بين أسلوبَي التعيين والانتخاب غير المباشر محاسن ومساوئ، فكذاك لعملية تجديد نصف الأعضاء بمجلس الأمة إيجابيات و سلبيات.

1- إيجابيات عملية تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.

من بين الإيجابيات التي تتحقق من خلال عملية التجديد النصفى والدوري لأعضاء مجلس الأمة نذكر ما يلي:

- المحافظة على استمرارية مجلس الأمة: إن تجديد نصف الأعضاء و الإبقاء على النصف الآخر من شأنه نقل تجربة الثلاث (3) سنوات، و الحفاظ على موروث الحياة البرلمانية دون انقطاع، مما يسمح بالوقوف على النقائص التي اعترت الممارسة وصقلها في اتجاه تطوير العمل البرلماني داخل مجلس الأمة بكيفية أكثر تنظيماً وفعالية مقارنة بالتجربة في السنوات الأولى، بمعنى سيخلق احتكاك بين الأعضاء الجدد والسابقين، وهو ما يفيد في تطعيم الممارسة البرلمانية بتصورات جديدة لترقية نشاط مجلس الأمة.

- خلق ديناميكية في العمل البرلماني: كون مدة العهدة المقدره بست سنوات نوعاً ما طويلة مقارنة بعهدات بعض المؤسسات الدستورية و منها المجلس الشعبي الوطني فذلك قد تصاب الحياة البرلمانية بنوع من الخمول الناجم عن تراخي الأعضاء، و بالتالي فالتجديد النصفى للأعضاء كل ثلاث سنوات يجعل عضو مجلس الأمة أكثر استعداداً ونشاطاً.

أما إذا كان للعضو الرغبة في الفوز بتجديد آخر أو عهدة أخرى، فيقع عليه التزام أساسي بإثبات وجوده و جدارته، بالعمل المتواصل و المكثف داخل المجلس و خارجه.

- توزيع ممارسة العمل البرلماني على أكبر عدد ممكن من المواطنين: إن عملية التجديد الجزئي لنصف أعضاء مجلس الأمة كل ثلاث (3) سنوات، تعطي فرصة إضافية لأكبر عدد ممكن من أعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، وكذا الكفاءات والشخصيات الوطنية من أجل ممارسة العمل البرلماني في أهم المؤسسات الدستورية

التي اختارها الشعب من خلال موافقته على التعديل الدستوري، وهذا من شأنه توسيع مجال ممارسة السيادة الشعبية، و تفادي خلق أرسنقراطيات برلمانية⁽¹⁾، بإحتكار أعضاء محددين للعضوية في مجلس الأمة.

2- سلبيات تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.

ينتاب عملية التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة عدد من السلبيات نذكر منها:

- التفريط في المهارات و القدرات المكتسبة: إخراج نصف أعضاء مجلس الأمة عن طريق القرعة، كل ثلاث سنوات ينطوي على مغبة ترك المهارات و القدرات التي اكتسبها أولئك الأعضاء من خلال ممارستهم للعمل البرلماني لفترة تبدو معقولة تمكنهم من الإطلاع على خبايا النشاطات البرلمانية⁽²⁾.

- ومن جهة أخرى سيحتاج الأعضاء الجدد لوقت ربما يصل إلى سنة على الأقل حتى يتمكنهم التعرف على العمل البرلماني وفق مختلف مواعيده و آلياته، و هذا من شأنه تعطيل وتيرة الأشغال، وعدم المحافظة على نفس المستوى الذي تمّ تحصيله خلال السنوات الأولى.

- استقطاع وقت معتبر لضمان استقرار الأعضاء الجدد: إن إدخال أعضاء جدد إلى مجلس الأمة من شأنه استغراق وقت معتبر من أجل التكفل بالأعضاء الجدد خاصة أولئك المقيمين خارج العاصمة، كما يجب التثبيت من عضوية كل واحد منهم، وتوزيعهم على هياكل المجلس لتسهيل ممارستهم للعمل البرلماني.

- إنفاق أموال إضافية لتجديد الأعضاء: إن استكمال عملية تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة يتطلب إنفاق أموال معتبرة من أجل الإعداد خاصة لإنتخاب نصف ثلثي الأعضاء المنتخبين، بإستتساخ قوائم الترشيح و الإعلانات، و تحضير الأظرفة والتكفل بأعضاء مكاتب الإقتراع، و غيرها من المسائل المتعلقة بالعملية الإنتخابية⁽³⁾.

(1) أنظر: د/ روبريت ميتينارا، « نحو مفهوم جديد للعمل البرلماني يناسب الديمقراطية الحديثة» المؤتمر الدولي للإصلاح البرلماني، المرجع السابق، ص ص. 57-64.

(2) أنظر: العربي شحط، عبد القادر وعدة، جلول محمد، المرجع السابق، ص ص. 18-19.

(3) أنظر: المواد من 125 إلى 149 من نظام الإنتخابات.

إن عملية الموازنة بين إيجابيات وسلبيات عملية تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة تبدو معقدة، ورغم ذلك يمكن الإبقاء على عملية التجديد الجزئي لنصف الأعضاء نظرا للإيجابيات المحصل عليها من ورائه، مع ضرورة بذل الجهد في سبيل التقليل من النقائص المشار لها وفق ما يعزز من فعالية أداء المجلس، ويتوافق مع خصوصية تشكيلته التي نتساءل إن كانت تؤهله للتمتع بالإستقلالية في التنظيم الإداري والمالي أم لا؟، و هذا ما سنعالجه في المبحث الثاني أدناه.

المبحث الثاني:

مدى استقلالية التنظيم الإداري و المالي لمجلس الأمة.

غالبا ما يتوقف نجاح أية مؤسسة على حسن تنظيمها الإداري، و رشادة استخدام مواردها المالية، ويشكل تمتع المؤسسة بالإستقلال في التنظيم الإداري والمالي أهم مظهرين لتحديد الطبيعة القانونية للمؤسسة، فوفقا لهما إما أن تتمتع المؤسسة بالشخصية المعنوية أم تنتفي عليها؟.

لذا فدراستنا لمدى تمتع مجلس الأمة بالإستقلال الإداري و المالي تقودنا للإجابة إن كان مجلس الأمة يكتسب الشخصية المعنوية أم لا⁽¹⁾؟، فبعبارة أخرى عن طريق الكشف عن تنظيم الهيكل الإداري (المطلب الأول)، وعن سير الموارد المالية (المطلب الثاني) يمكننا البحث في مدى تمتع الغرفة الثانية بالشخصية المعنوية، ومنه إثبات مدى الإستقلالية و السيادة في ممارسة العمل البرلماني؟.

(1) لقد شكل البحث في مدى تمتع كل غرفة في البرلمان بالشخصية المعنوية انشغالا عميقا لدى القانونيين و هذا من ضمن ما ورد في كتاب من أجل معرفة أكثر لمجلس الشيوخ.

"Les Juristes Discutent Encore de la question de savoir si les assemblées parlementaires sont dotées de la personnalité morale et constituent des établissements publics."

- Voir : M. René Monory, Pour mieux connaître le sénat, Op. Cit., p. 103.

المطلب الأول:

عدم إستقلالية مجلس الأمة في تنظيمه الإداري.

للإجابة على مدى استقلالية مجلس الأمة في تنظيمه الإداري، يجدر بنا التقصي عن هياكل أو أجهزة مجلس الأمة من حيث تشكيلها واختصاصاتها، وكذلك طريقة سير أعمالها من خلال جملة الأحكام القانونية الموضحة لذلك، بداية من النص الأساسي وهو التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، وكذا القانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وكذلك بالإعتماد على النظام الداخلي لمجلس الأمة، دون غضّ النظر عن الدور الذي لعبته آراء المجلس الدستوري في غل يد مجلس الأمة عن تحديد ما يراه مناسباً من أجهزة دائمة، وحصرها فقط في رئيس مجلس الأمة، مكتب مجلس الأمة، واللجان الدائمة (أولاً).

في المقابل تمّ إستبعاد المجموعات البرلمانية، وهيئتي التنسيق والرؤساء من طائفة الأجهزة الدائمة لمجلس الأمة (ثانياً)، وهو ما قد يفيد أن مجلس الأمة ليس حرّاً في تحديد تنظيمه الإداري.

أولاً:

تقييد مجلس الأمة في تحديد أجهزته الدائمة.

على اعتبار أن غرفتي البرلمان تتمتعان بالإختصاص المستقل في إعداد نظامهما الداخلي والمصادقة عليه طبقاً لما أكدته الفقرة الأخيرة من المادة 115 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽¹⁾، فقد تولى مجلس الأمة مباشرة عقب تنصيبه في 4 جانفي 1998 إعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه في 22 جانفي 1998⁽²⁾، وبموجبه تمّ تحديد أجهزته

(1) أنظر: نص المادة 3/115 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يعد المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة نظامهما الداخلي و يصادقان عليهما".

(2) أنظر: حصيلة نشاطات مجلس الأمة، المرجع السابق، ص. 14، و كذلك الجريدة الرسمية رقم 8 لعام 1998.

الدائمة وهي رئيس المجلس، مكتب المجلس، واللجان الدائمة، وكذلك هيئاته الإستشارية والتنسيقية المتمثلة في المجموعات البرلمانية، هيئة الرؤساء، و هيئة التنسيق.

و قد تضمن مشروع القانون العضوي رقم 02/99 في نص مادته التاسعة أن المجموعات البرلمانية تدخل ضمن الأجهزة الدائمة لكل غرفة من البرلمان⁽¹⁾، لكن المجلس الدستوري توصل في الرأي رقم 08 المؤرخ في 21 فيفري 1999 إلى أن المؤسس الدستوري قد حصر الأجهزة المشتركة لكل غرفة من البرلمان فقط في الرئيس مكتب الرئيس، واللجان الدائمة دون غيرها⁽²⁾.

لذلك وفقا لأحكام الدستور، ونص القانون العضوي رقم 02/99، عمل مجلس الأمة على تعديل وتنظيم نظامه الداخلي⁽³⁾، أو بالأحرى تكييفه مع القانون العضوي رقم 02/99، وبالنظر لغموض طريقة إجراء القرعة الخاصة بتجديد نصف أعضاء مجلس الأمة، فقد لجأ مجلس الأمة لإدخال تعديل ثان على نظامه الداخلي⁽⁴⁾، الذي أبقى فيه على نفس التنظيم الإداري الموزع بين الأجهزة الدائمة والهيئات الإستشارية والتنسيقية ولمعرفة طبيعة، ودور الأجهزة الدائمة لمجلس الأمة سنتعرض لكل جهاز على حدى.

(1) أنظر: نص المادة 9 من مشروع القانون العضوي رقم 02/99: "أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة هي: الرئيس - المكتب - اللجان الدائمة- المجموعات البرلمانية".
(2) أسس المجلس الدستوري حصره للأجهزة الدائمة لكل غرفة من البرلمان على ما يلي:
" - اعتبارا أنه يستنتج من المواد 111، 113، 114، 117 و 119 من الدستور أن المؤسس الدستوري قد حصر الأجهزة المشتركة لكل من الغرفتين في الرئيس و المكتب و اللجان الدائمة دون غيرها".

- مقتطف من الرأي رقم 8/ر.ق.ع/م.د/1999 المؤرخ في 21 فيفري 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، الجريدة الرسمية رقم 15، المؤرخة في 9 مارس 1999 ص. 5.

(3) صدر النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل و المتمم في الجريدة الرسمية رقم 84، المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

(4) صدر النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل و المتمم بتاريخ 28 نوفمبر 2000 في الجريدة الرسمية رقم 77 لعام 2000.

أ- رئيس مجلس الأمة.

يعد رئيس مجلس الأمة، الشخصية الأولى في مجلس الأمة، والشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية، و يتجلى ذلك من خلال توليه لرئاسة الدولة بالنيابة إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه⁽¹⁾، وسيتجلى ذلك من خلال إستعراض كيفية إنتخابه والصلاحيات التي يضطلع بها.

1- إنتخاب رئيس مجلس الأمة .

يُنْتَخَب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس⁽²⁾، مع إعمال أحكام الفقرة الثانية للمادة 181 من التعديل الدستوري، التي تستثني رئيس مجلس الأمة من القرعة الخاصة بالتجديد الجزئي للعهد الأولى، أي يبقى رئيس المجلس طوال مدة العهد الأولى للمجلس، لكن الممارسة أظهرت عكس ذلك، إذ لم تستمر رئاسة أول رئيس لمجلس الأمة خلال العهد الأولى سوى ثلاث سنوات (1998-2001)⁽³⁾.

يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة بالإقتراع السري في حالة تعدد المترشحين و يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة، وفي حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة، يجرى دور ثاني في أجل أقصاه أربع وعشرين (24) ساعة، يتم فيه التنافس بين المترشحين الأول والثاني المتحصلين على أغلبية الأصوات و يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية النسبية.

(1) أنظر: المواد من 88 إلى 90 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

(2) أنظر: المادة 2/114 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

(3) الحقيقة أن مغادرة أول رئيس لمجلس الأمة عقب السنة الثالثة من العهد الأولى كان نتيجة الأزمة التي طفت بين رؤساء الكتل البرلمانية و الرئيس الأسبق السيد بشير بومعزة، و كان السبب في ذلك دوافع سياسية نجم عنها تنحيته، مع العلم أنه لم يقدم استقالته.

و لمزيد من التفاصيل حول الموضوع راجع ما ورد في بعض الصحف اليومية:

- جريدة الخبر اليومي، الصادرة في 14 أبريل 2001، ص. 2.

- جريدة El Watan، ليوم 10 أبريل 2001، ص. 2.

- جريدة Le Matin، الصادرة في 14 أبريل 2001، ص. 3.

أما في حالة تعادل الأصوات بين المترشحين الأول و الثاني يعد فائزا المترشح الأكبر سنًا⁽¹⁾، بينما في حالة وجود مترشح واحد يكون الإنتخاب بالإقتراع السري أو برفع اليد، و يعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات.

وعند شغور منصب رئاسة مجلس الأمة بسبب الإستقالة أو التنافي أو الوفاة أو أي مانع قانوني آخر، يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة بنفس الطرق المحددة سابقا في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما من تاريخ إعلان الشغور، و يشرف على عملية الإنتخاب أكبر نواب الرئيس، بمساعدة أصغر عضوين في مجلس الأمة شرط أن لا يكونا مترشحين⁽²⁾، و الإخطار بحالة الشغور يكون من طرف هيئة التنسيق، ويتم إثباته بموجب لائحة يصادق عليها ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة⁽³⁾.

2- إختصاصات رئيس مجلس الأمة .

يقوم رئيس مجلس الأمة بعدد من الإختصاصات، منها ما يكون على مستوى مجلس الأمة، و منها ما يكون على مستوى الدولة عامة، و على ضوءها يمكن تبين المكانة التي يحتلها رئيس مجلس الأمة.

I- إختصاصات رئيس مجلس الأمة على مستوى مجلس الأمة.

يضطلع رئيس مجلس الأمة بمقتضى المادة 8 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بمجموعة من الصلاحيات لاسيما ما يلي:

- ضمان الأمن و النظام العام داخل مقر مجلس الأمة، و السهر على احترام النظام الداخلي، فعلى اعتبار أن مقر مجلس الأمة محظي بالحرمة، فقد وضعت المادة الثالثة (3) من القانون العضوي رقم 02/99 تحت تصرف رئيس مجلس الأمة و كذلك رئيس المجلس الشعبي الوطني، و تحت مسؤولية كل واحد منهما الوسائل الضرورية لضمان الأمن و النظام داخل كل غرفة من البرلمان.

(1) أنظر: المادة 6 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل و المتمم الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 2000 الجريدة الرسمية رقم 77 لعام 2000.

(2) أنظر: المادة 7 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل و المتمم، الصادر عام 2000.

(3) أنظر: المادة 4/7 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل و المتمم، الصادر عام 2000.

- رئاسة جلسات المجلس، و اجتماعات مكتب المجلس و هيئة الرؤساء، و كذا اجتماعات هيئة التنسيق.
- تمثيل مجلس الأمة أمام المؤسسات الوطنية و الدولية.
- إعداد مشروع ميزانية مجلس الأمة و عرضها على مكتب المجلس للمناقشة و هو أيضا الأمر بالصرف.
- التعيين في المناصب الإدارية و التقنية التابعة لمجلس الأمة بموجب قرارات⁽¹⁾.
- ضبط تنظيم المصالح الإدارية و التقنية للمجلس و مثال هذه المصالح الأمانة العامة لمجلس الأمة، مكتب الموارد البشرية، مكتب المواصلات و البريد، المكتب المكلف بالأمن، وغيرها.
- توفير الوسائل المادية و البشرية اللازمة لعمل أعضاء المجلس.
- يتولى مهمة إخطار المجلس الدستوري عند الإقتضاء طبقا للمادة 166 من التعديل الدستوري لعام 1996.
- من خلال هذه الصلاحيات يظهر أن رئيس مجلس الأمة يقوم بدور أساسي في تكريس وجود هياكل مجلس الأمة، و حسن إدارتها لضمان السير العادي للمجلس ككل في سبيل الوصول إلى تقديم أداء برلماني معتبر.

II - إختصاصات رئيس مجلس الأمة على مستوى الدولة عامة.

تعتبر المادتان 88 و 89 من التعديل الدستوري لعام 1996 رئيس مجلس الأمة الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية، لذلك فهو مكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة في الحالتين التاليتين:

- حالة إستحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه بسبب مرض خطير ومزمن.
- حالة إستقالة رئيس الجمهورية أو وفاته.
- ففي الحالة الأولى يمارس رئيس مجلس الأمة مهمة رئاسة الدولة بالنيابة لمدة خمس و أربعين (45) يوما⁽²⁾، يتمتع خلالها بكل صلاحيات رئيس الجمهورية، بإستثناء تلك الواردة في نص المادة 90 من التعديل الدستوري لعام 1996.

(1) أنظر: نص المادة 101 من القانون العضوي رقم 02/99: "توضع تحت تصرف كل غرفة، و تحت سلطة رئيسها المصالح الإدارية و التقنية الضرورية لإدارتها".

(2) أنظر: المادة 2/88 من التعديل الدستوري لعام 1996.

وإذا استمر المانع بعد انقضاء الخمس و الأربعين (45) يوماً يعلن الشغور بالإستقالة وجوباً، و تسري نفس الأحكام المطبقة في الحالة الثانية التي تكون بسبب استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، فبعد اجتماع المجلس الدستوري وجوباً، وإثبات حالة الشغور و تبليغ شهادة التصريح بالشغور إلى البرلمان الذي يجتمع وجوباً، يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها ستون (60) يوماً، تنظم خلالها انتخابات رئاسية يمنح من الترشح لها رئيس الدولة المعين بهذه الطريقة، وطبقاً للمادة 12 من القانون العضوي رقم 02/99 يتولى نيابة رئاسة مجلس الأمة نائب الرئيس الأكبر سناً.

يضطلع رئيس الدولة في هذه الحالة بممارسة ذات الإختصاصات التي يمارسها رئيس الجمهورية إلا ما استثنته أحكام المادة 90 من التعديل الدستوري لعام 1996، أي لا يمكن لرئيس الدولة المعين في هذه الحالة ممارسة الإختصاصات التالية:

- إصدار العفو، و تخفيض العقوبات أو استبدالها.
- اللجوء للإستفتاء.

- تعيين رئيس الحكومة و أعضائها، إذ لا يمكن أن تقال أو تعدّل الحكومة القائمة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية، أو وفاته، أو استقالته حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسته مهامه⁽¹⁾، لكن إذا ترشح رئيس الحكومة القائمة لرئاسة الجمهورية فعندئذ يمارس وظيفة رئيس الحكومة أحد أعضائها الذي يعينه رئيس الدولة.⁽²⁾

- التشريع بأوامر.
- تقرير حل المجلس الشعبي الوطني.
- تعديل الدستور.

كما لا يستطيع رئيس الدولة المعين في فترتي الخمسة و الأربعين يوماً (45) و الستين (60) يوماً أن يقرر حالة الطوارئ، أو الحصار، أو الحالة الإستثنائية، أو التعبئة العامة، أو الحرب إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، وبعد استشارة المجلس الدستوري و المجلس الأعلى للأمن⁽³⁾، ففي الظروف غير العادية لا يتمتع رئيس

(1) أنظر: المادة 1/90 من التعديل الدستوري لعام 1996.

(2) أنظر: المادة 2/90 من التعديل الدستوري لعام 1996.

(3) أنظر: المادة 3/90 من التعديل الدستوري لعام 1996.

مجلس الأمة رئيس الدولة بالنيابة أو رئيس الدولة بنفس السلطات المخولة دستوريا لرئيس الجمهورية، التي تصل ذروتها في حالة الحرب نتيجة وقف العمل بالدستور وجميع السلطات بيده⁽¹⁾.

لكن مساهمة رئيس مجلس الأمة في الظروف غير العادية لا تقتصر على كونه رئيسا للدولة بالنيابة أو رئيسا للدولة فقط، بل حتى بوصفه رئيسا لمجلس الأمة فهو يلعب دورا مهما في تقرير حالة دون الأخرى و اتخاذ الإجراءات المناسبة، بحيث يستشير رئيس الجمهورية في كل الحالات غير العادية البسيطة و المعقدة⁽²⁾، أي أن التعديل الدستوري لعام 1996 ألزم رئيس الجمهورية بطلب استشارة رئيس مجلس الأمة في مثل هذه الظروف، دون أن يلزمه بالأخذ برأيه، و رغم ذلك يبقى يشكل رئيس مجلس الأمة جهازا استشاريا أساسيا لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية.

و في إطار المركز الممتاز الذي يحتله رئيس مجلس الأمة، فقد مكنته أحكام المادة 99 من القانون العضوي رقم 02/99 من رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا⁽³⁾ في الحالات التالية:

- **الحالة الأولى:** (المادة 2/88 من التعديل الدستوري لعام 1996): إذا استحال على رئيس الجمهورية ممارسة مهامه بسبب مرض خطير و مزمن، و بعد أن يثبت المجلس الدستوري المانع، يتم استدعاء البرلمان بغرفتيه من طرف رئيس مجلس الأمة الذي يرأس البرلمان المجتمع بغرفتيه معا طبقا للمادتين 98 و 99 من القانون العضوي رقم 02/99 من أجل التصريح بثبوت المانع.

(1) أنظر: عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص ص. 57-59.

(2) أنظر: أحكام المواد 1/91، 2/93، 94 و 95 من التعديل الدستوري لعام 1996.

(3) أنظر: نص المادة 98 من القانون العضوي رقم 2/99: "يجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، بناء على استدعاء رئيس الجمهورية، في الحالات المنصوص عليها في المواد 91 الفقرة 2، و 93 و 95 و 102 الفقرة الأخيرة و 130 الفقرة 2 و 176 من الدستور، و بإستدعاء من رئيس الدولة بالنيابة أو رئيس الدولة في الحالة المنصوص عليها في المادة 90 الفقرة 4.

يجتمع البرلمان وجوبا بإستدعاء من رئيس مجلس الأمة في الحالات المنصوص عليها في المادة 88 الفقرات 2، 3 و 5 من الدستور، كما يمكن أن يجتمع البرلمان بإستدعاء من رئيس مجلس الأمة في الحالة المنصوص عليها في المادة 177 من الدستور".

- الحالة الثانية: (المادة 3/88 من التعديل الدستوري لعام 1996): عند استمرار المانع لرئيس الجمهورية بعد انقضاء خمسة و أربعين (45) يوماً، و بعد إعلان الشغور بالإستقالة وجوبا من طرف المجلس الدستوري يتم استدعاء البرلمان بغرفتيه من طرف رئيس مجلس الأمة، الذي يترأس البرلمان المجتمع بغرفتيه معا للتصريح بالشغور بالإستقالة.

- الحالة الثالثة: (المادة 5/88 من التعديل الدستوري لعام 1996): بعد إثبات الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية من طرف المجلس الدستوري بسبب الاستقالة أو الوفاة، يجتمع بإستدعاء من رئيس مجلس الأمة البرلمان بغرفتيه برئاسة رئيس مجلس الأمة.

- الحالة الرابعة: (المادة 2/91 من التعديل الدستوري لعام 1996): لتمديد حالة الطوارئ أو الحصار يستدعي رئيس الجمهورية البرلمان للإجتماع بغرفتيه برئاسة رئيس مجلس الأمة.

- الحالة الخامسة: (المادة 93 من التعديل الدستوري لعام 1996): عند إعلان الحالة الاستثنائية، يستدعي رئيس الجمهورية البرلمان للإجتماع بغرفتيه برئاسة رئيس مجلس الأمة.

- الحالة السادسة: (المادة 95 من التعديل الدستوري لعام 1996): عند إعلان حالة الحرب يستدعي رئيس الجمهورية البرلمان للإجتماع بغرفتيه معا برئاسة رئيس مجلس الأمة.

- الحالة السابعة: (المادة 102 الفقرة الأخيرة من التعديل الدستوري لعام 1996): عند الموافقة على تمديد مهمة البرلمان بسبب ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية يستدعي رئيس الجمهورية البرلمان بغرفتيه للإجتماع برئاسة رئيس مجلس الأمة.

- الحالة الثامنة: (المادة 2/130 من التعديل الدستوري لعام 1996): لما يقتضي الأمر إصدار لائحة تتويج فتح مناقشة حول السياسة الخارجية يستدعي رئيس الجمهورية البرلمان للإجتماع بغرفتيه معا برئاسة رئيس مجلس الأمة.

- الحالة التاسعة: (المادة 179 من التعديل الدستوري لعام 1996): عند التعديل الدستوري بالطريق البرلماني الخالص، يستدعي رئيس الجمهورية البرلمان لانعقاد بغرفتيه المجتمعين معا برئاسة رئيس مجلس الأمة، و هو ما حصل في 8 أبريل 2002 بمناسبة إدخال الأمازيغية لغة وطنية في الدستور.

- الحالة العاشرة: (المادة 177 من التعديل الدستوري لعام 1996): عند مبادرة ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين بإقتراح تعديل الدستور يتم الإجتماع هنا بإستدعاء من رئيس مجلس الأمة و تحت رئاسته.

و تضبط القواعد الخاصة بسير البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا⁽¹⁾ في نظام داخلي تقترحه لجنة مكوّنة من مكتب الغرفتين يرأسها أكبر الأعضاء سنا، و يصادق عليه البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا في بداية جلساته⁽²⁾.

من خلال الحالات العشر يتضح أنه إذا كان إسناد رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا لرئيس مجلس الأمة يدل على المكانة السامية التي أخذها في النظام الدستوري الجزائري بوصفه الرجل الثاني في الدولة بعد رئيس الجمهورية⁽³⁾، فإنه كذلك يشكل نقلة نوعية لضمان استمرارية الدولة و مؤسساتها في كل الظروف العادية و غير العادية.

فبواسطة رئيس مجلس الأمة تمت معالجة مسألة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، و التي لم تجد حلا لها في دستور 23 فيفري 1989، و أدت إلى أزمة خانقة بينما تكفل التعديل الدستوري لعام 1996 بتكليف رئيس مجلس الأمة برئاسة الدولة بالنيابة أو بمهام رئيس الدولة، و في المقابل منح رئيس المجلس الشعبي الوطني حق الترشح للإنتخابات الرئاسية، مما يخلق نوعا من التوازن بين رئيسي غرفتي البرلمان.

(1) إن المقر المؤقت لإجتماع البرلمان بغرفتيه معا هو قصر المؤتمرات بنادي الصنوبر مثلما جرى الأمر في 8 أبريل 2002، بمناسبة دسترة الأمازيغية.

(2) أنظر: المادة 100 من القانون العضوي رقم 2/99.

(3) أنظر: د/ عمار عوابدي، «رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري»، مجلة الفكر البرلماني العدد 5، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أبريل 2004، ص ص. 112-114.

ب- مكتب مجلس الأمة.

يعد مكتب مجلس الأمة ، الجهاز الثاني في مجلس الأمة، وهو مكوّن بطريقة تتوافق و المهام الأساسية للمجلس عموما، وهو ما سيتضح من خلال دراسة تكوينه وصلاحياته.

1- تكوين مكتب مجلس الأمة.

أسندت الفقرتين 2 و 3 من المادة 113 من التعديل الدستوري لعام 1996 لمجلس الأمة كما للمجلس الشعبي الوطني مهمة انتخاب مكتب لكل غرفة⁽¹⁾، كما نصت المادة 13 من القانون العضوي رقم 02/99 على أن يتشكل مكتب كل غرفة من الرئيس و نواب الرئيس ، و عند الإقتضاء من أعضاء آخرين، ومنحت المادة 2/13 الحق لكل غرفة في تحديد عدد نواب الرئيس و الأعضاء الآخرين، و كفيات انتخابهم و صلاحياتهم، فوفقا للمادة 9 من النظام الداخلي لمجلس الأمة يتكون مكتب المجلس من رئيس المجلس و خمسة (5) نواب يتم انتخابهم لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد⁽²⁾.

ونظرا لأهمية منصب نواب الرئيس، إذ يساعدون رئيس مجلس الأمة في تسيير وإدارة مداوالات أجهزة المجلس و المناقشات بها، فإن ممثلي المجموعات البرلمانية يتفقون في اجتماع يعقد بدعوة من رئيس مجلس الأمة أو بإقتراح من مجموعة برلمانية على توزيع مناصب نواب الرئيس فيها بين المجموعات البرلمانية على أساس التمثيل النسبي.

بعدها تعرض قائمة نواب الرئيس على مجلس الأمة للمصادقة عليها، وفي حالة عدم الاتفاق أو عدم المصادقة عليها، يتم إعداد قائمة واحدة لنواب الرئيس من قبل المجموعات البرلمانية طبقا لمعيار تتفق عليه المجموعات البرلمانية الراغبة في المشاركة في عضوية مكتب مجلس الأمة، و تعرض أيضا على المجلس للمصادقة عليها، و يكون

(1) أنظر: نص المادة 2/113، 3 من التعديل الدستوري لعام 1996: "ينتخب المجلس الشعبي الوطني مكتبه و يشكل لجانه.

تطبيق الأحكام السابقة الذكر على مجلس الأمة ."

(2) أنظر: المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000.

انتخاب نواب الرئيس بالإقتراع المتعدد الأسماء السري في دور واحد، و عند تساوي عدد الأصوات يعلن فوز المترشح الأكبر سنًا⁽¹⁾.

ما يمكن ملاحظته أن مدة عضوية النواب في مكتب مجلس الأمة قصيرة جدا (سنة واحدة)، و لا تتماشى مع مواعيد تجديد مجلس الأمة، إذ لا داعي لإعادة انتخاب نواب الرئيس كل سنة طالما أن التجديد النصفي للأعضاء يتم كل ثلاث (3) سنوات.

فحتّى و إن كان الدافع من وراء ذلك هو منح فرصة لأكثر عدد ممكن من أعضاء مجلس الأمة لتقلد مهام نيابة الرئيس، و خلق ديناميكية في أكثر أجهزة الأمة نشاطا إلا أن مبرر ضمان استقرار هياكل المجلس، و تراكم التجربة لدى أعضائها، ممّا يسمح بالقيام بالعمل البرلماني بصورة فعالة تبدو أكثر معقولة.

2- صلاحيات مكتب مجلس الأمة.

يعتبر مكتب مجلس الأمة المحرك الرئيسي لعمل مجلس الأمة، و هذا ما يفسر اهتمام المجموعات البرلمانية بإيجاد ممثل لها به، و يقوم مكتب مجلس الأمة تحت إشراف رئيس مجلس الأمة أو أحد نواب الرئيس في حالة غيابه⁽²⁾، بعدد من الصلاحيات⁽³⁾ هي:

- تحديد تاريخ توزيع النصوص المحالة على مجلس الأمة.
- ضبط آجال تقديم أعضاء مجلس الأمة لملاحظاتهم حول مشاريع النصوص المقدمة إليهم.
- تنظيم سير الجلسات، و ضبط جدول أعمال الدورة، و مواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة طبقا لأحكام القانون العضوي رقم 02/99 و كذا النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- تحديد أنماط الإقتراع في إطار أحكام القانون العضوي رقم 2/99 و النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي.

(1) أنظر: المادة 4/11 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

(2) أنظر: المادة 12 المقطع الأخير من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

(3) أنظر: المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

- المصادقة على الهيكل التنظيمي للمصالح الإدارية، و على كفاءات مراقبة المصالح المالية لمجلس الأمة.

- دراسة مشروع ميزانية مجلس الأمة و اقتراحه للتصويت.

في سبيل ممارسة هذه الصلاحيات يعقد مكتب مجلس الأمة اجتماعاته العادية دوريا بدعوة من رئيسه، و يمكنه عقد اجتماعات غير عادية، كلما دعت الضرورة لذلك بدعوة من الرئيس أو بطلب من أغلبية أعضائه، و يبلغ جدول أعمال اجتماع المكتب لأعضائه ثمانين وأربعين (48) ساعة قبل انعقاده، مع إمكانية إطلاع أي عضو من مجلس الأمة على محاضر اجتماعات المكتب شرط أن يرخص رئيس مجلس الأمة بذلك⁽¹⁾.

أثناء الاجتماعات الأولى يقوم مكتب مجلس الأمة بتحديد صلاحيات كل عضو من أعضائه على النحو التالي⁽²⁾:

- شؤون التشريع و العلاقات مع الحكومة و المجلس الشعبي الوطني.
- الشؤون الإدارية و المالية.
- الشؤون الخارجية.
- العلاقات العامة.

من خلال مجموعة الصلاحيات المسندة لمكتب مجلس الأمة يتبين أن هذا الأخير هو المترجم الأول لجدول أعمال الدورة، إذ يقوم بمهام قاعدية قبل انطلاق الأشغال داخل جلسات مناقشة المواضيع التي تمّ الإتفاق عليها بين الحكومة و المكتب مع أولوية الحكومة في تحديد ترتيبها⁽³⁾، و هو ما يجعل مكتب المجلس منفذا رئيسيا يمكن أن تستغله الحكومة لبسط إرادتها.

(1) أنظر: المادة 4/13 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000.

(2) الطريقة أعلاه في توزيع المهام على أعضاء مكتب مجلس الأمة ليست بصفة مطلقة، بل يمكن للمكتب إيجاد تقسيمات أخرى، بمعنى أن هذه التقسيمات ليست على سبيل الحصر بل المثال فقط، على اعتبار أن المادة 2/14 من النظام الداخلي لمجلس الأمة استهلكت بلفظة يمكن: "يمكن توزيع مهام المكتب على النحو التالي.....".

(3) أنظر: المادة 16 من القانون العضوي رقم 02/99.

ج - اللجان الدائمة.

تعد اللجان المخابر المتخصصة للبرلمان، و قد نصت المادة 2/113 من التعديل الدستوري على أن ينتخب المجلس الشعبي الوطني مكتبه و يشكل لجانه، و أسقطت الفقرة الثالثة من نفس المادة تطبيق نفس الأحكام على مجلس الأمة، بمعنى لمجلس الأمة أن ينتخب مكتبه و يشكل لجانه.

وقد جاء النص عاما بحيث لم يحصر الأمر في اللجان الدائمة فقط، و هو ما تفسره أيضا المادة 10 من القانون العضوي 02/99⁽¹⁾، التي تمكن كل غرفة من البرلمان من إنشاء هيئات تنسيقية و استشارية أو رقابية، يتم تحديدها في النظام الداخلي لكل غرفة.

من هذا المنطق اقترح أعضاء مجلس الأمة بمناسبة التعديل الأول للنظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في نوفمبر 1999، إنشاء إلى جانب اللجان الدائمة، اللجان المؤقتة لكن المجلس الدستوري رفض ذلك بموجب الرأي رقم 09/ر.ن.د.م.د/99 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور⁽²⁾، معتبرا أن المؤسس الدستوري قد أقر بمقتضى المادتين 117 و 161 من الدستور اختصاص كل غرفة في إنشاء لجان دائمة و لجان تحقيق، و لم ينص على سواها.

و بذلك فقد حصر المجلس الدستوري إختصاص مجلس الأمة في إنشاء اللجان الدائمة فقط دون غيرها، و هو موقف نراه ضيقا و متشددا فوّت على مجلس الأمة فرصة

(1) أنظر: نص المادة 10 من القانون العضوي رقم 02/99: "يمكن كل غرفة أن تنشئ هيئات تنسيقية و استشارية أو رقابية، تحدد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين".

(2) مما ورد في الرأي رقم 09/ر.ن.د.م.د/99 بشأن إنشاء اللجان المؤقتة:

" - و اعتبار أن مجلس الأمة قد أسند الدور الرقابي المنصوص عليه في المادة 10 من القانون العضوي المذكور أعلاه إلى المراقب المالي بمقتضى المادة 128 من النظام الداخلي موضوع الإخطار. - و اعتبار أن المؤسس الدستوري قد أقر بمقتضى المادتين 117 و 161 من الدستور، أنه من اختصاص كل غرفة من البرلمان تشكيل لجان دائمة، و لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة دون سواها.

- و اعتبارا بالنتيجة أن مجلس الأمة حين استند إلى المادة 10 من القانون العضوي المذكور أعلاه لإنشاء اللجان المؤقتة فإنه يكون بذلك قد خالف أحكام المادة 161 من الدستور".
الجريدة الرسمية رقم 84، المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

معالجة بعض المسائل خاصة تلك المؤقتة أو المستعجلة على مستوى لجان تخصص لذات الغرض، و تنتهي مهامها فور انتهاء أعمالها⁽¹⁾.

لهذا سنركز على دراسة اللجان الدائمة، و سنتناولها من حيث تكوينها و الإختصاصات التي تتكفل بها.

1- تكوين اللجان الدائمة.

لم تقيد المادة 117 من التعديل الدستوري لا مجلس الأمة، و لا المجلس الشعبي الوطني في تحديد عدد اللجان الدائمة لكل غرفة⁽²⁾، و حتى القانون العضوي رقم 02/99 في نص مادته 15 خول للنظام الداخلي لكل غرفة تحديد عدد لجانها و مهامها⁽³⁾.

لذلك تولى النظام الداخلي لكل غرفة من البرلمان تحديد عدد لجانها و مهامها فحددها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بإثنتي عشر (12) لجنة⁽⁴⁾، بينما أحصت المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة تسعة (9) لجان هي:

- لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان.
- لجنة الدفاع الوطني.
- لجنة الشؤون الخارجية و التعاون الدولي و الجالية الجزائرية في الخارج.

(1) لقد فرض واقع الحال على مجلس الأمة، استخدام لجنة خاصة (مؤقتة) للتعامل مع إقتراح تعديل قانون الإنتخابات في عام 2004، بحيث أن الموضوع طرح مباشرة عقب التجديد الجزئي لمجلس الأمة في الوقت الذي كانت فيه أغلب اللجان قد فقدت أكثرية أعضائها، و لمزيد من التفاصيل راجع:

- د/ بوزيد لزهاري، «عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 9 نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2005، ص ص 74-75.

(2) أنظر: نص المادة 117 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانها الدائمة في إطار نظامها الداخلي".

(3) أنظر: نص المادة 15 من القانون العضوي رقم 02/99: " ينشئ المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة من ضمن أعضائهما لجانا دائمة.

يحدد النظام الداخلي لكل غرفة عددها و مهامها وفقا لأحكام المادة 117 من الدستور".

(4) أنظر: المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الصادر بالجريدة الرسمية رقم 46 لعام 2000، و الذي عدل ثلاث مرات بعد صدوره عام 1997، الأولى كانت في 1998، و الثانية في 1999 و الثالثة في عام 2000.

- لجنة الفلاحة و التنمية الريفية.
- لجنة الشؤون الإقتصادية و المالية.
- لجنة التربية و التكوين و التعليم العالي و البحث العلمي و الشؤون الدينية.
- لجنة التجهيز و التنمية المحلية.
- لجنة الصحة و الشؤون الإجتماعية و العمل و التضامن الوطني.
- لجنة الثقافة و الإعلام و الشبيبة و السياحة.

تتكون لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان و كذا لجنة الشؤون الإقتصادية و المالية من خمسة عشر (15) عضوا إلى تسعة عشر (19) عضوا على الأكثر، و تضم بقية اللجان من عشر (10) إلى خمسة عشر (15) عضوا على الأكثر⁽¹⁾.

و غالبا ما يرجع هذا التفاوت في عدد أعضاء اللجان إلى أن حجم الأعمال الموكلة لبعض اللجان أكبر مقارنة بمهام اللجان الأخرى، فلجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان تعد المستشارة الدائمة لباقي اللجان.

و يتم توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تناسب مع عدد أعضائها، و تقدر حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة برلمانية بنسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة المعنية، و ترفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى مباشرة عندما يفوق الباقي نسبة 0.50، بينما الأعضاء غير المنتمين لمجموعة برلمانية، فيعينهم مكتب المجلس في أية لجنة دائمة بناء على طلباتهم.

يسير أعمال كل لجنة دائمة مكتب يتكون من رئيس و نائب رئيس و مقرر، توزع عليهم المهام بعد إتفاق رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد مع مكتب المجلس بدعوة من رئيس مجلس الأمة، أو بطلب من مجموعة برلمانية⁽²⁾.

ووفقا للمادة 27 من النظام الداخلي لمجلس الأمة يمكن لكل عضو في مجلس الأمة أن ينظم إلى لجنة دائمة، و لا يمكن لعضو مجلس الأمة أن ينظم إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة، أي أنه تمّ تقييد الإنضمام إلى اللجان الدائمة بلجنة واحدة، و هو ما قد يمنع من الإستفادة من خبرات بعض الأعضاء في أكثر من مجال.

(1) أنظر: المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

(2) أنظر: المادتين 31 و 37 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

زيادة على ذلك، فإن العضوية في أكثر من لجنة، على الأقل في لجنتين دائمتين يسمح على حد رأي الأستاذ بوزيد لزهارى بتفادي الغياب المتكرر للأعضاء، الذي أصبح يعيق عمل اللجان، خاصة وأن الغالب في البرلمانات هو السماح بتعدد العضوية في اللجان الدائمة مثلما هو الحال في كل من فرنسا و أمريكا⁽¹⁾.

كما يشكل مجلس الأمة لجانه الدائمة لمدة سنة قابلة للتجديد، مع إمكانية إعادة تجديد عضوية اللجان الدائمة كلياً أو جزئياً، و هنا نستحضر نفس الملاحظة المقدمة بشأن مدة العضوية في مكتب مجلس الأمة، بل الوضع هنا أشد تعقيداً، على اعتبار أن اللجان تعد الأجهزة الفنية للعمل البرلماني، ومنه لا يصمد أي مبرر في سبيل ضرورة الحفاظ على تجربة الأعضاء المكتسبة داخل اللجان الدائمة، لذلك فحبذا لو تم ربط تجديد أعضاء اللجان الدائمة، بموعد التجديد الجزئي لنصف أعضاء مجلس الأمة، حتى تتجانس تركيبة اللجان مع تشكيلة المجلس ككل.

2- إختصاصات اللجان الدائمة.

حددت المواد من 17 إلى 24 من النظام الداخلي لمجلس الأمة مجال اختصاص كل لجنة، أي المسائل التي تحال عليها، وقد استخدم المشرع في تحديد اختصاص اللجان الدائمة طريقتين.

الطريقة الأولى تقوم على أساس تحديد اختصاصات اللجنة الدائمة بكيفية محددة ومختصرة، كما هو الحال بالنسبة للجنة الدفاع الوطني، التي تختص بالمسائل المتعلقة بالدفاع الوطني⁽²⁾.

أما الطريقة الثانية، فمن خلالها حظيت اللجان الدائمة بمجال اختصاص واسع و غير دقيق كلجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان⁽³⁾، و لجنة التربية و التكوين و التعليم العالي و البحث العلمي و الشؤون الدينية، و لجنة الصحة و الشؤون الإجتماعية و العمل و التضامن الوطني.

(1) أنظر: د/ بوزيد لزهارى، «عن اللجان الدائمة...»، المرجع السابق، ص. 77.

(2) أنظر: المادة 18 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

(3) أنظر: المادة 17 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

على الرغم من تحديد اختصاص كل لجنة، إلا أن تنازع الإختصاص بين اللجان الدائمة يمكن أن يثار في حالتين هما:

- **الحالة الأولى:** تكون عندما تعلن لجنة دائمة عن عدم اختصاصها بدراسة مسألة معينة و إيداء الرأي بشأنها، و تسمى هذه الحالة بالتنازع السلبي.

- **الحالة الثانية:** تقوم عندما تعلن لجنتان دائمتان فأكثر اختصاصهما بدراسة مسألة، وهنا يكون التنازع إيجابيا، في كلتا الحالتين يضطلع مكتب مجلس الأمة بفضّ التنازع الحاصل.

تباشر اللجان الدائمة أشغالها بمجرد استدعائها من قبل رئيسها أثناء الدورة، و من طرف رئيس مجلس الأمة فيما بين الدورتين لدراسة و تحليل النصوص المحالة عليها بواسطة جمع المعلومات حول المسألة المعروضة عليها، و لها في إطار ممارسة أعمالها أن تدعو أشخاصا مختصين، و ذوي خبرة للإستعانة بهم بما فيهم أعضاء الحكومة⁽¹⁾، مع التنبيه أن جلسات لجان مجلس الأمة سرية⁽²⁾.

ليتم بعدها تسجيل الملاحظات، و صياغة التوصيات و الإقتراحات و التعديلات و بلورة ذلك في التقريرين التمهيدي و التكميلي إن لزم الأمر ذلك⁽³⁾، و يمكن لكل لجنة دائمة أن تطلب من مكتب مجلس الأمة عرض نص على لجنة دائمة أخرى لتبدي رأيها فيه.

و لا تصح مناقشات اللجان الدائمة إلا بحضور أغلبية أعضائها، و عند عدم توفر النصاب، تعقد جلسة ثانية بعد ثماني و أربعين (48) ساعة على الأقل، و هي مدة نراها

(1) أنظر: المادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

(2) أنظر: المادة 1/42 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

في المقابل لم ينص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على سرية الجلسات، بل مكنت المادة 41 منه رئيس المجلس الشعبي الوطني و نوابه من حضور أشغال أية لجنة دائمة دون أن يكون لهم حق التصويت، لكن ألزم النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني و لمجلس الأمة المصالح الإدارية بمسؤولية المحافظة على سرية الأشرطة السمعية في أرشيف اللجنة الدائمة، و لا يسمح بالإستماع لها إلا بإذن رئيس اللجنة.

(3) في حالة النصوص القانونية يمكن إعداد تقرير تمهيدي و تكميلي، أما بالنسبة للأوامر، فتقدم اللجان بشأنها تقريرا واحدا يحال على جلسة التصويت.

نوعا ما طويلة خاصة إذا كانت المسألة ملحة، و يستحسن لو تمّ تقصيرها كما في المجلس الشعبي الوطني لست (6) ساعات فقط⁽¹⁾، و في جلسة التصويت الثانية يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد أعضاء اللجنة الحاضرين، مع إجازة التصويت بالوكالة⁽²⁾.

بالرغم من الدور الأساسي الذي تلعبه اللجان الدائمة في العمل البرلماني، إلا أن النظام الداخلي لمجلس الأمة قيّد حيز نشاطها، إذ لا يمكنها الاجتماع إلا في إطار دراسة النصوص المحالة عليها⁽³⁾، في حين كان من الجدير لو أنها مكنت من الاجتماع كلما دعت الضرورة لذلك، على الأقل لفض مشكلة تراكم الأعمال.

إلى جانب الأجهزة الدائمة المحددة حصرا، فقد خول مجلس الأمة إمكانية إنشاء هيئات تنسيقية و استشارية أو رقابية، نتساءل عن عددها، و طبيعتها و دورها في التنظيم الإداري لمجلس الأمة؟ (ثانيا).

ثانيا:

إخراج هيئات الرؤساء و التنسيق، و المجموعات البرلمانية من الأجهزة الدائمة.

جاء نص المادة 9 من القانون العضوي رقم 02/99 دقيقا و محددًا، إذ حصر الأجهزة الدائمة لمجلس الأمة فقط في الرئيس، المكتب و اللجان الدائمة، دون أن يترك مجالًا لإحتواء أجهزة أخرى، لكن القراءة المتأنية للمادة 10 من ذات القانون تمكن كل غرفة في البرلمان من خلال نظامها الداخلي أن تنشئ هيئات تنسيقية و استشارية أو رقابية.

فتطبيقا لأحكام هذه المادة أوجد النظام الداخلي لمجلس الأمة هيئات أخرى إلى جانب الأجهزة الدائمة و هي: هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق⁽⁴⁾، بالإضافة إلى المجموعات

(1) أنظر: المادة 3/40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

(2) أنظر: المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

(3) أنظر: المادتين 32 و 33 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

(4) أنظر: المادة 46 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر في 2000: " طبقا لأحكام المادة 1 من

القانون العضوي المذكور أعلاه هيئات مجلس الأمة هي:

- هيئة الرؤساء.

- هيئة التنسيق... "

البرلمانية⁽¹⁾، و قد عدّد النظام الداخلي الأول لمجلس الأمة هذه الهيئات مع الأجهزة الدائمة للمجلس دون أن يميز بينهما⁽²⁾.

لكن بصدور القانون العضوي رقم 02/99 تم الفصل بين أجهزة مجلس الأمة و هيئاته، التي سنتعرض لها بالدراسة.

أ- هيئة الرؤساء.

تتكون هيئة الرؤساء طبقاً لأحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة⁽³⁾ من رئيس مجلس الأمة و نواب الرئيس البالغ عددهم خمسة (5) نواب، و رؤساء اللجان الدائمة التسع و تأخذ هيئة الرؤساء تسميتها من كون أن أغلبية أعضائها يتمتعون بصفة رئيس و تخضع هيئة الرؤساء لسلطة رئيس مجلس الأمة، و هي تباشر الإختصاصات التالية⁽⁴⁾:

- إعداد جدول أعمال دورات المجلس.
- تحضير دورات المجلس و تقييمها.
- تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة و التنسيق بين أعمالها.
- تنظيم أشغال المجلس.

تجتمع هيئة الرؤساء كل خمسة عشر (15) يوماً خلال دورات المجلس، و يمكن أن تجتمع عند الضرورة بدعوة من رئيس مجلس الأمة، و حتّى يتمكن أعضاء هيئة الرؤساء من العلم بمضمون الإجتماع يجب أن يبلغ جدول الإجتماع للأعضاء قبل انعقاد الإجتماع باثنتين و سبعين (72) ساعة على الأقل.

عقب انتهاء الإجتماع توزع محاضر اجتماعات هيئة الرؤساء على أعضائها في ظرف إثنين و سبعين (72) ساعة على الأكثر من تاريخ إنعقاد الإجتماع حتّى يتمكن

(1) أنظر: المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

(2) أنظر: المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 1998، الجريدة الرسمية رقم 8 المؤرخة في 18 فيفري 1998.

(3) أنظر: نص المادة 1/47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000: " تتكون هيئة الرؤساء من رئيس المجلس و نواب الرئيس و رؤساء اللجان الدائمة ".

(4) أنظر: نص المادة 2/47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000.

أعضاء الهيئة من مباشرة أشغالهم على مستوى الهيئات التي يمثلونها وفقا لما تمخض عنه الاجتماع.

ب- هيئة التنسيق.

تضم هيئة التنسيق التابعة لمجلس الأمة، بالإضافة إلى أعضاء هيئة الرؤساء رؤساء المجموعات البرلمانية، أي أن هيئة التنسيق تعد الهيئة الموسعة التي تمثل فيها مختلف أجهزة و هيئات مجلس الأمة، و هي بذلك تتكون من أعضاء مكتب مجلس الأمة و رؤساء اللجان الدائمة و رؤساء المجموعات البرلمانية⁽¹⁾، و تستشار في عدد من المسائل هي:

- جدول أعمال الجلسات.

- تنظيم أشغال المجلس و السهر على حسن أدائها و تقييمها.

- توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية.

تجتمع هيئة التنسيق بوصفها هيئة استشارية بدعوة من رئيس مجلس الأمة كل شهر على الأقل خلال الدورات، و في حالة اقتضاء اجتماعها لضرورة معينة، فيمكنها الاجتماع بطلب من رئيس مجلس الأمة أو بطلب من مجموعة برلمانية⁽²⁾.

غير أن ما يلاحظ هو عدم تمكين رؤساء اللجان الدائمة من طلب هيئة التنسيق و حتى هيئة الرؤساء للاجتماع، فإذا كان لا بأس في قصر دعوة هيئة الرؤساء للاجتماع بيد رئيس مجلس الأمة فقط، فإن الأمر يبدو معيبا بالنسبة لهيئة التنسيق على اعتبار انه قد مكن الشريك الثالث، المتمثل في رؤساء اللجان الدائمة من ذلك، فكان من الأولى تمكين رئيس كل لجنة من دعوة الهيئة للإنعقاد، أو على الأقل تمكين رؤساء اللجان الدائمة مجتمعين فيما بينهم من ذلك، خاصة و أن هيئة التنسيق لا تعد إلا مجرد هيئة استشارية لمجلس الأمة.

بينما تشترك هيئة التنسيق مع هيئة الرؤساء في مواعيد تبليغ جدول أعمال الاجتماع لأعضائها و كذلك في توزيع محاضر الاجتماعات، فعند التبليغ يشترط أجل

(1) أنظر: نص المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000

(2) أنظر: نص المادة 3/48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000

أثنين وسبعين (72) ساعة على الأقل قبل انعقاد الإجتماع، و توزع المحاضر على الأعضاء بعد انعقاد الإجتماع كذلك باثنين و سبعين (72) ساعة على الأكثر⁽¹⁾.

ج - المجموعات البرلمانية.

في إطار تطبيق أحكام المادة 10 من القانون العضوي رقم 02/99 خولت أحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة للأعضاء أن يشكلوا مجموعات برلمانية على أساس الإنتماء الحزبي⁽²⁾، و قد أثارت المجموعات البرلمانية جدلاً بشأن تحديد طبيعتها، إذ أدخلتها المادة 9 من مشروع القانون العضوي رقم 02/99 من ضمن أجهزة مجلس الأمة.

لكن المجلس الدستوري، و على سبيل الإستنتاج اعتبر أن المؤسس الدستوري قد حصر الأجهزة المشتركة لكل من مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني في الرئيس المكتب، واللجان الدائمة دون غيرها، أي أن رأي المجلس الدستوري أخرج المجموعات البرلمانية من أجهزة كل غرفة⁽³⁾، و بالتالي تبقى المجموعات البرلمانية مجرد اجتماع لمجموعة من أعضاء غرفة برلمانية بقصد توحيد مواقفهم السياسية خلال النشاط البرلماني⁽⁴⁾، وهي تلعب دوراً مهماً في:

- تعيين أعضاء اللجان المختلفة.
- مشاركة رؤساء المجموعات البرلمانية في هيئة التنسيق.
- تحديد زمن التدخل في المناقشات، و المشاركة في ضبط جدول أعمال الدورة و الجلسات.

(1) أنظر: المادة 4/48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الصادر عام 2000.

(2) أنظر: المادة 4/49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000.

(3) " - و إعتباراً أن المشرع حين أضاف بموجب المادة 9 من هذا القانون المجموعات البرلمانية إلى أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة يكون قد أخل بمقتضيات المواد المذكورة أعلاه. - و إعتباراً بالنتيجة أن المجموعات البرلمانية لا تدخل ضمن مجال القانون العضوي، و أن المادة 10 من هذا القانون كفيلاً بتضمين ذلك ".

- مقتطف من الرأي رقم 08/ر.ق.ع/99 المؤرخ في 21 فيفري 1999 ،المرجع السابق، ص.5 .
(4) أنظر: د / الأمين شريط ، «علاقة الحكومة بالبرلمان» ، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 23-24 أكتوبر 2000، ص. 34.

ولتكوين مجموعة برلمانية يجب مراعاة عدد من الشروط هي:

- أن تضم كل مجموعة برلمانية عشر (10) أعضاء على الأقل.
- لا يمكن للعضو أن ينضم إلى أكثر من مجموعة برلمانية واحدة، كما يمكنه أن لا ينضم لأية مجموعة برلمانية.
- لا يمكن لأي حزب أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة.

أما الأعضاء المعينون، ووفقاً لنص المادة 101 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، و لا ينتمون إلى أحزاب سياسية يمكنهم أن يشكلوا مجموعة برلمانية واحدة.⁽¹⁾

يتم تأسيس المجموعة البرلمانية بعد استلام مكتب مجلس الأمة الملف الذي يتضمن البيانات التالية⁽²⁾:

- تسمية المجموعة البرلمانية.
- قائمة اسمية لأعضاء المجموعة البرلمانية.
- إسم رئيس المجموعة البرلمانية و أعضاء مكتبها، مع إمكانية تعيين نائب رئيس المجموعة البرلمانية من ضمن أعضاء المكتب لإنابته في هيئات المجلس أو في الجلسات العامة.

ويكون الإعلان عن إنشاء المجموعة البرلمانية مع ذكر تسميتها، و قائمة أعضائها و اسم رئيسها و نوابه، في جلسة علنية لمجلس الأمة، و تنشر هذه المعلومات و الوثائق في الجريدة الرسمية للمداولات.

و نفس الشيء إذا حدث أي تعديل في تشكيلة المجموعة البرلمانية الناتج عن استقالة أو إقصاء أو انضمام جديد للمجموعة⁽³⁾، فعندئذ يجب أن تقدم المجموعة البرلمانية

(1) أنظر: المادة 49 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000.

(2) أنظر: المادة 50 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000.

(3) اشترطت المادة 2/116 من التعديل الدستوري لعام 1996 تدوين مداولات كل غرفة في محاضر تنشر طبقاً للشروط التي يحددها القانون، و قد نصت المادة 7 من القانون العضوي رقم 02/99 على نشر المحاضر و عروض الحال الكاملة للمناقشات في الجريدة الرسمية لمناقشات كل غرفة، و أحالت .../...

القائمة الإسمية لمكتبها و أعضائها في جلسة علنية، ولا يمكن لأعضاء مجلس الأمة إنشاء مجموعة أو مجموعات برلمانية للدفاع عن مصالح شخصية أو مهنية، كما يمنع إنشاء أية جمعيات داخل المجلس⁽¹⁾.

أما الأعضاء المنتمون إلى حزب سياسي، و لا تتوفر فيهم شروط تشكيل مجموعة برلمانية، فيمكنهم أن يختاروا مندوبا عنهم ليتولى التعبير عن انشغالاتهم، و حضور اجتماعات هيئة التنسيق دون أن يكون له حق التصويت.⁽²⁾

إذن يتبين أن الأساس الذي تقوم عليه المجموعة البرلمانية هو حزبي خالص و بالتالي فالحزب صاحب الأغلبية البرلمانية سيكون له أكبر عدد ممكن من أعضاء مجلس الأمة في مجموعته البرلمانية، و منه أكبر عدد من أعضاء اللجان الدائمة⁽³⁾.

بمعنى أن المجموعات البرلمانية في غالبها هي مجرد امتدادات للأحزاب السياسية داخل البرلمان، و ما تلك الشروط اللازم توفرها لإنشاء مجموعة برلمانية إلا قيودا تفرض على العضو خوفا من تهربه من تمثيل الأمة، و تكريسا لإستقلال إرادته و عدم خضوعه لأية جهة كانت، و أن الإعتراف بالمجموعات البرلمانية يعود أساسا إلى ميل الأشخاص الطبيعي إلى التكتل و التضامن فيما بينهم وفقا لقناعاتهم المشتركة⁽⁴⁾.

.../...

المادة 95 في فقرتها الأخيرة من النظام الداخلي لمجلس الأمة، تحديد شكل الجريدة الرسمية للمداولات و محتواها إلى تعليمة عامة يصدرها مكتب مجلس الأمة، مع منع نشر محاضر الجلسات المغلقة.

(1) أنظر: المادة 1/52 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الصادر عام 2000.

(2) أنظر: المادة 2/52 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الصادر عام 2000.

(3) المجموعات البرلمانية المشكلة خلال العهدة الأولى لمجلس الأمة (1998-2004) هي: المجموعة البرلمانية للتجمع الوطني الديمقراطي، للثلاث الرئاسي، لحزب جبهة التحرير الوطني.

أما المشكلة خلال العهدة الثانية (2004-2010) فهي: المجموعة البرلمانية لحزب جبهة التحرير

الوطني، للثلاث الرئاسي، للتجمع الوطني الديمقراطي، و المجموعة البرلمانية لحركة مجتمع السلم.

(4) أنظر: د/ الأمين شريط، «القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان و الحكومة: هل له علاقة

بالمجموعات البرلمانية»، وقائع اليوم الدراسي حول موضوع: القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذلك العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة بين النص و الممارسة، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر 23 أكتوبر 2001، ص ص 26-30.

و على الرغم من أن التعديل الدستوري لعام 1996 منح لمجلس الأمة حرية إعداد نظامه الداخلي، و المصادقة عليه، إلا أن رقابة المجلس الدستوري المشددة على النصوص التي تضبط تنظيمه و سيره سواء في القانون العضوي رقم 02/99 أو في النظام الداخلي، جعلت مجلس الأمة مرغما على التواجد في الوضعية التي أريدت له وأنه غير مستقل في تحديد التنظيم الإداري الذي يراه مناسباً له.

طبعاً دون أن يعني هذا إنكار تمتعه بقدر من حرية التحرك فيما حدّد له من أجهزة و هيئات، إذ توضع تحت تصرف مجلس الأمة، وتحت سلطة رئيسه المصالح الإدارية و التقنية الضرورية لإدارته⁽¹⁾.

إذا كانت الحال هذه على مستوى التنظيم الإداري، فهل يمكن لمجلس الأمة ووفق التنظيم الإداري المحدّد له أن يتمتع بالإستقلالية في تنظيمه المالي، أم أن عدم الإستقلالية في التنظيم الإداري يرافقها أيضاً إخفاق في تحقيق الإستقلالية على مستوى التنظيم المالي؟، كل هذه التساؤلات، و أخرى سنحاول الإجابة عنها في المطلب الثاني أدناه مباشرة.

المطلب الثاني:

إستقلالية مجلس الأمة في تنظيمه المالي.

إن بقاء مجلس الأمة، أو أية مؤسسة أخرى لا يتوقف على حسن التنظيم الإداري و الاستقلال في إدارة الهياكل فقط، بل للجانب المالي تأثير قوي و أساسي، فالسير الآني و المستقبلي مرهون بالموارد المالية المتاحة، فلمقدار الأموال المقدمة، و مدى حرية التصرف فيها (أولاً)، و مرونة و نجاعة الرقابة الممارسة على إنفاقها (ثانياً) اعتبار كبير في وجود المؤسسة، و ضمان استقرارها و تطورها المستمر

(1) أنظر: نص المادة 101 من القانون العضوي رقم 02/99: " توضع تحت تصرف كل غرفة و تحت سلطة رئيسها المصالح الإدارية و التقنية الضرورية لإدارتها ".

أولاً:

حرية مجلس الأمة في إعداد و صرف ميزانيته.

لقد أقر القانون العضوي رقم 02/99، لكل غرفة من البرلمان تمتعها بالإستقلالية المالية، و في هذا السياق تحتفظ كل غرفة بحق إعداد، و صرف الميزانية المصوّت عليها⁽¹⁾.

أ- إستقلالية مجلس الأمة في إعداد ميزانيته.

على اعتبار أن مجلس الأمة يتمتع بالإستقلال المالي⁽²⁾، فيتم إعداد ميزانيته على مستواه، أي داخل أجهزته و هيكله، إذ يقوم رئيس مجلس الأمة، و من خلال ما يوضع تحت سلطته و تصرفه من مصالح تقنية و فنية بإعداد مشروع ميزانية المجلس⁽³⁾، ثم يعرضه على مكتب المجلس، الذي يقوم بدراسته، ثم يبلغه بدوره إلى لجنة الشؤون الإقتصادية و المالية، لتبدي رأيها فيه في غضون العشرة (10) أيام التي تلي تبليغ المشروع للجنة، مع إمكانية إدخالها للتعديلات التي تراها مناسبة.

عقب انتهاء اللجنة من إبداء رأيها حول مشروع الميزانية، يحال المشروع بناء على اقتراح من مكتب مجلس الأمة على المجلس للتصويت عليه، شرط أن يتم ذلك خلال دورة الخريف من كل سنة، بقصد إدماج ميزانية مجلس الأمة ضمن مشروع قانون المالية و الميزانية، الذي يناقش أيضا وجوبا خلال الدورة الخريفية (سنعود لاحقا لقانون المالية و الميزانية).

ما يلاحظ أن مجلس الأمة يتمتع بالإستقلالية الكافية في إعداد ميزانيته دون تدخل أية جهة أخرى، إذ يتم تبليغ الميزانية التي صوّت عليها مجلس الأمة للحكومة لتدمج

(1) أنظر: نص المادة 103 من القانون العضوي رقم : 02/99: " تتمتع كل غرفة في البرلمان بالإستقلالية المالية ".

(2) أنظر: نص المادة 1/89 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000: " يتمتع مجلس الأمة بالإستقلال المالي و الإداري ".

(3) أنظر: المادة 8 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

مباشرة في قانون المالية و الميزانية⁽¹⁾، أي أن وزير المالية لا يمارس أية رقابة على هذه الميزانية مثل ما يفعله مع بقية المؤسسات.

و كمقارنة بين مجلس الأمة الجزائري، و مجلس الشيوخ الفرنسي، فهذا الأخير لا يتمتع بنفس الإستقلالية المكرسة لمجلس الأمة، حيث أن الكلمة الأخيرة للإعتماد النهائي لميزانية مجلس الشيوخ في ميزانية الدولة تعود إلى لجنة مكلفة بتحديد ميزانية المجلس تتشكل من أعضاء في مجلس الشيوخ و أعضاء من مجلس المحاسبة⁽²⁾.

لكن بالرغم مما يحظى به مجلس الأمة من حرية إعداد ميزانيته، إلا أن هذا لم يمنع من امتثاله لبعض التوجيهات العامة، خاصة بسبب الإنتقادات التي وجهت إليه والتي منها أنه مكلف لميزانية الدولة، و ما ينفق عليه يمكن توجيهه للعمل على تحسين الظروف الإقتصادية العامة للدولة⁽³⁾.

و ما يدل على ذلك هو التباين في المبالغ المخصصة لميزانية المجلس، ففي سنة 1999 بلغت ميزانيته 1.400.000.000 دينار جزائري، بينما في عام 2000 وصلت إلى 1.052.176.000 دينار جزائري، أي بفارق يفوق 347 مليون دينار جزائري، ومعدل انخفاض يعادل 25% عن ميزانية عام 1999⁽⁴⁾.

فلئن حاول مجلس الأمة تبرير هذا التناقص في الميزانية في إطار سياسة التقشف إلا أن التقرير الذي نشره مكتب مجلس الأمة في الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة (العدد 2 لعام 1999) أكد أن هذا الإنخفاض يدخل في إطار احترام توصيات السلطات العمومية في مجال التقشف و الصرامة في تسيير أملاك الدولة.

(1) أنظر: نص المادة 89 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000: "يتم تبليغ الميزانية التي صوت عليها مجلس الأمة إلى الحكومة خلال الدورة الخريفية قصد إدماجها ضمن مشروع قانون المالية".

(2) أنظر:

- M.René, Monory, Op.Cit, p. 150.

(3) أنظر: د/ صويلح بوجمعة، « مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن و الإستقرار»، المرجع السابق، ص ص. 130-131.

(4) أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 2، الفترة التشريعية الأولى، الدورة الخريفية الجزائر، 1999، ص. 4.

و بالتالي فالإنخفاض الحاصل في الميزانية، و إن كان ظاهريا مؤسس على تخفيض العبئ المالي، الذي يتطلبه مجلس الأمة في إطار سياسة التقشف، إلا أنه في حقيقة الأمر ترجمة لتوجيهات الإرادة السياسية.

ب- سلطة مجلس الأمة في صرف ميزانيته.

يحتفظ رئيس مجلس الأمة بصلاحيته الأمر بالصرف، و هو بذلك يشرف على تنفيذ جميع العمليات المالية داخل مجلس الأمة من اقتناء للمواد و الخدمات و إنجاز الدراسات، و التي عادة ما تتم في شكل صفقات عمومية⁽¹⁾.

لكن ما يلاحظ أن التعويضات المقدمة لأعضاء، مجلس الأمة تأخذ حصة الأسد في الميزانية المخصصة لمجلس الأمة، فيستفيد جميع الأعضاء من تعويضات بغض النظر عن المستوى الثقافي أو العلمي أو الإجتماعي⁽²⁾، و إلى جانب نص المادة 2/115 من التعديل الدستوري لعام 1996 عن التعويضات التي تدفع للنواب، و أعضاء مجلس الأمة⁽³⁾، فقد نظم القانون المتعلق بعضو البرلمان مسألة تعويض أعضاء البرلمان.

غير أن هذا القانون كاد أن يخلق أزمة حقيقية داخل البرلمان، إذ بعدما تلقى مجلس الأمة نص القانون من المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 01 أوت 1998، أحاله رئيس مجلس الأمة في 4 أوت 1998، على لجنة الشؤون القانونية والإدارية و حقوق الإنسان التي بدورها درسته في ثلاث عشرة (13) جلسة عمل، و أعدت حوله تقريرا تمهيديا ورد في ثماني (8) صفحات.

(1) أنظر: المادتين 7 و 101 من المرسوم الرئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 24 جويلية 2002 يتضمن الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 52، المؤرخة في 28 جويلية 2002.

(2) تساوي الأعضاء في التعويضات، يعد مظهرا من مظاهر الديمقراطية التي تقوم كذلك على جعل الانتخاب حقا، و ليس وظيفة عكس ما كان معمول به في بعض الأنظمة الديمقراطية، والتي كانت تشترط أن يحوز المترشح لعضوية البرلمان مبلغا معينا من المال حتى يمكنه الترشح، مما أدى لإنحصار فرص الترشح لعضوية البرلمان فقط في الطبقة الأرستقراطية، و لمزيد من التفاصيل راجع:

- د/ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ص. 276-279.

(3) أنظر: نص المادة 2/115 من التعديل الدستوري لعام 1996 : " يحدد القانون ميزانية الغرفتين و التعويضات التي تدفع للنواب و أعضاء مجلس الأمة ".

و بتاريخ 15 نوفمبر 1998 عرض النص للدراسة و المناقشة في جلسة عامة و بعد عرض التقرير التكميلي للجنة المختصة الذي أعدته على ضوء الملاحظات و الإقتراحات المقدمة أثناء المناقشة العامة، صادق مجلس الأمة على النص في 26 نوفمبر 1998 ، و اعترض على أحد عشر (11) مادة، مما استوجب تدخل اللجنة المتساوية الأعضاء (سنتعرف عليها لاحقاً)، و لكن استدعاءها للإنعقاد محجوز بيد رئيس الحكومة ، و لم يحصل إلا في أواخر سنة 2000، و بعد أن تمّ الفصل في المواد محل الإختلاف صادق مجلس الأمة على النص بتاريخ 28 نوفمبر 2000⁽¹⁾.

ليعرض لاحقاً النص بناء على إخطار من رئيس الجمهورية على رقابة المجلس الدستوري، الذي قدم بشأنه الرأي رقم 12/ر.ق.م/د.01⁽²⁾، تطرق فيه لعدد من النقاط منها:

- تسمية القانون، حيث رفض المجلس الدستوري وصف القانون بالقانون الأساسي لعضو البرلمان على اعتبار أنه يستنتج من عبارة "القانون الأساسي لعضو البرلمان" أن المشرع أراد تضمين كل الأحكام المتعلقة بعضو البرلمان في هذا القانون بما فيها الأحكام التي يدرجها المؤسس الدستوري في نصوص أخرى، و هذا يتجافى وقواعد توزيع الإختصاص⁽³⁾.

(1) أنظر: حصيلة نشاطات مجلس الأمة، المرجع السابق، ص ص. 37-38.

(2) أنظر: الرأي رقم 12/ر.ق.م/ر.01 مؤرخ في 13 جانفي 2001 يتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 9، المؤرخة في 4 فيفري 2001.

(3) من ضمن ما ورد من تبريرات في الرأي رقم 12/ر.ق.م/د.:

" - و اعتباراً أن المؤسس الدستوري حين تناول في المواد 104، 105، 106، 107 (الفقرة الأولى)، 109، 110 و 111 بعض المسائل المتعلقة بعضو البرلمان، و أحال المواضيع المنصوص عليها في المواد 103، 108 و 112 على القانون العضوي، و بيّن بمقتضى المادة 115 (الفقرة الثانية) أن تحديد التعويضات يكون بموجب القانون، و أقر بموجب المادة 107 (الفقرة الثانية) أن تحديد الشروط التي يتعرض فيها النائب أي نائب أو عضو مجلس الأمة للإقصاء من اختصاص النظام الداخلي لكل غرفة، يكون حرص من خلال ذلك كله على توزيع المواضيع التي تتناولها هذه الأحكام على النصوص المذكورة صراحة في الدستور.

مما يعني أنه يستبعد ضمناً إدراجها في نص واحد مثلما يستشف من وصف المشرع هذا القانون بـ "الأساسي" لأنه لو كانت نية المؤسس الدستوري خلاف ذلك، لنص على هذا القانون من بين المجالات المحددة في المادة 122 أو 123، أو في مادة أخرى من الدستور."

كما ركّز على مسألة التعويضات المقدمة للنواب و أعضاء مجلس الأمة و رأى
عدم دستورية بعض المسائل منها:

- عدم قبول فكرة العطلة الخاصة المقدره بسنتين من انتهاء العهدة و الإستفادة
خلالها من التعويضات المخصصة للعضو الممارس، على اعتبار أن مفهوم العطلة
الخاصة يفيد استمرار العلاقة التنظيمية بين المستفيد و الهيئة، في حين أنه لا ينطبق على
النائب و عضو مجلس الأمة اللذين انتهت علاقتهما بالبرلمان بإنهاء العهدة، و بالتالي
الإقرار بحق الإستفادة من الإمتيازات المرتبطة بالعطلة الخاصة بشكل تعويضات غير
مؤسسة دستوريا.

- رفض قيام مكتب المجلس الشعبي الوطني بتقدير المنحة الشهرية الخاصة، التي
تدفع للنائب الممثل للجالية الوطنية في الخارج، و كذلك رفض تقدير المجلسين للتعويضة
التي يتقاضاها عضو البرلمان عن البحث و التوثيق، على اعتبار أن المادة 2/115 من
التعديل الدستوري لعام 1996 أخضعت تحديد التعويضات المقدمة لكل الأعضاء و النواب
للقانون.

في مقابل الإهتمام الكبير الذي حظي به موضوع التعويضات المخصصة لنواب
المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة لم نجد حرصا من نفس الدرجة على
ضرورة قيام عضو البرلمان بدوره الحقيقي داخل البرلمان⁽¹⁾.

و خاصة حضور الجلسات، فحتّى و إن تمّ النص على ذلك⁽²⁾، إلا أن عدم وجود
جزاء يطبق على عضو البرلمان لاسيما عندما تتكرر غيابه عن حضور الجلسات العامة
من شأنه إيقاع البرلمان في صعوبات كبيرة من جراء عدم توفر النصاب اللازم للتصويت
و هو ما يؤدي إلى تأجيل الأشغال، و تراخي وتيرة الأداء البرلماني.

(1) أنظر: نص المادة 5 من القانون رقم 01/01 المؤرخ في 31 جانفي 2001 المتعلق بعضو البرلمان:

" تتمثل مهام عضو البرلمان على الخصوص في:

- المساهمة في التشريع.

- ممارسة الرقابة.

- تمثيل الشعب و التعبير عن انشغالاته."، الجريدة الرسمية رقم 9، المؤرخة في 4 فيفري 2001.

(2) أنظر: نص المادة 12 من القانون رقم 01/01: " على عضو البرلمان حضور الجلسات العامة
و أشغال اللجان التي هو عضو فيها، و المشاركة في التصويت أو المصادقة مع أداء المهام المسندة إليه".

فمثلما نصت المادة 2/19 من القانون رقم 01/01 على إعمال قواعد الوظيف العمومي، الخاصة بسلك الإطارات السامية للدولة، من أجل حساب مبلغ التعويضة الممنوحة لعضو البرلمان⁽¹⁾، فماذا لو طبقت كذلك قواعد الوظيف العمومي، المتعلقة بالغياب، و التي تتمثل أساسا في الإنتقاص من مبلغ التعويضة، عوض الإكتفاء فقط بالنص على حضور عضو البرلمان للجلسات العامة، دون أي جزاء يذكر حالة تقاعسه عن ذلك.

لذلك و إذا كان مجلس الأمة حرا في إعداد وصرف ميزانيته، التي يرجع الجزء الأكبر منها إلى أعضائه في شكل تعويضات، فإنه لا بد من تضمين النظام الداخلي له قواعد صارمة لضمان السير الحسن، و المشاركة الحثيثة في العمل البرلماني، و وفق ما يحقق التوازن بين كفتي حقوق و إلتزامات عضو مجلس الأمة، لهذه الدواعي و غيرها لا بد من إخضاع تنفيذ ميزانية مجلس الأمة للرقابة، و كلما كانت متعددة الصور، إزداد معها ترشيد إنفاق الأموال المخصصة لمجلس الأمة (ثانيا).

ثانيا:

رقابة تنفيذ ميزانية مجلس الأمة.

عقب إعداد مجلس الأمة لميزانيته و رصدها في قانون المالية، يأتي تنفيذ الميزانية، و بما أنه مرتبط بإنفاق أموال عمومية، فإن فرض رقابة على ذلك يعد مسألة ضرورية لتلافي كل صور التبديد أو الإنفاق غير العقلاني، و في هذا السياق يوجد نوعان من الرقابة، الرقابة القبلية، و الرقابة البعدية.

أ- الرقابة القبلية.

انطلاقا من المادة 10 من القانون العضوي رقم 02/99، التي تمكن كل غرفة في البرلمان أن تنشئ هيئات تنسيقية و استشارية أو رقابية تحدد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين، تولت أحكام الباب الحادي عشر من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل

(1) أنظر: نص المادة 19 من القانون رقم 01/01: " تحسب هذه التعويضة على أساس أعلى قيمة للنقطة الإستدلالية المعمول بها في الوظيف العمومي و الخاصة بسلك الإطارات السامية للدولة ".

و الصادر عام 2000 النص على إنشاء مراقب برلماني مع نائبين له على مستوى مكتب مجلس الأمة⁽¹⁾.

ما يلاحظ أن المادة العاشرة أعلاه لم تبين كيف يتم إحداث المراقب البرلماني فهل يعين أم ينتخب من طرف المجلس؟، لكن الرجوع للمادة 5/92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة يفسر الغموض، بحيث يخضع المراقب البرلماني و نائبا لنفس إجراءات انتخاب و تجديد هياكل مجلس الأمة، و هو ما يعني أن مدة عمله لا تتعدى السنة، ثم يجدد بعدها، و إنتخابه و تجديده يتم على مستوى مكتب المجلس.

لكن طريقة إنشاء المراقب المالي و نائبا منتقدة، لأن المشكل الذي قد يعترض مكتب مجلس الأمة هو عدم توصله لإتفاق، و عندئذ ما الحل يا ترى؟، قياسا على ما هو متداول في إنشاء اللجان الدائمة، و على اعتبار أن المادة 2/92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ساوت بين المراقب البرلماني و نائبا في الحقوق و الإمتيازات مع رؤساء اللجان و نوابهم⁽²⁾، إذ في حالة عدم إتفاق مكتب مجلس الأمة على انتخاب مكتب اللجنة الدائمة المكوّن من رئيس و نائب رئيس و مقرر، فإن أعضاء اللجنة الدائمة يقومون بذلك⁽³⁾، أما بالنسبة للمراقب البرلماني و نائبا، فالمسألة تطرح إشكالا لأن المراقب البرلماني و نائبا لا ينتمون إلى أية لجنة.

لذلك كان من الأفضل تشكيل لجنة داخل مجلس الأمة تتكون من ممثل واحد لكل مجموعة برلمانية بالإضافة لرئيس مجلس الأمة تقوم بإنتخاب المراقب البرلماني و نائبا و إن تعذر ذلك، فيتم الإنتخاب من طرف أعضاء المجلس ككل لإعطائه شرعية أكبر.

ووفقا للمادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، يكلف المراقب البرلماني بعدد من المهام هي:

(1) أنظر: نص المادة 1/92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر عام 2000: " طبقا للمادة 10 من القانون العضوي المذكور أعلاه، ينشأ مراقب برلماني مع نائبين له في مجلس الأمة على مستوى مكتب المجلس...".

(2) أنظر: نص المادة 92 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000: " يستفيد المراقب البرلماني و نائبا من نفس الحقوق و الإمتيازات التي يستفيد منها رؤساء اللجان و نوابهم".

(3) أنظر: المادة 31 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

- السهر على متابعة تنفيذ ميزانية مجلس الأمة.
 - السهر على حسن استخدام و استغلال الموارد البشرية و المادية المخصصة للمجلس.
 - التكفل بقضايا و شؤون أعضاء مجلس الأمة و تنظيم اتصالاتهم مع كل الهيئات.
 - إعداد الحصيلة السنوية عن عمليات التسيير و عرضها على مجلس الأمة.
- و في سبيل القيام بهذه المهام، يمكن للمراقب البرلماني حضور أشغال مكتب مجلس الأمة و هيئتي الرؤساء و التنسيق، و توضع تحت تصرفه الوسائل البشرية و المادية اللازمة لأداء مهامه.

إن عمل المراقب المالي يتمشى و مهام المراقب المالي⁽¹⁾، الذي يشرف على الرقابة المسبقة للنفقات العمومية من خلال مراقبة مدى مطابقة النفقات الملتزم بها للقوانين و التنظيمات، وكذا مراقبة الأمر بالصرف من حيث مدى أهليته لصرف النفقات الملتزم بها.⁽²⁾

غير أن ما يميز المراقب البرلماني عن المراقب المالي هو أن هذا الأخير موظف سام تابع لوزارة المالية متواجد على مستوى كل ولاية⁽³⁾، في حين أن المراقب البرلماني يجسد مبدأ الفصل بين السلطات، و ينفي وجود عضو تابع للسلطة التنفيذية في داخل السلطة التشريعية، و يدعم استقلالية مجلس الأمة في الجانب المالي.

ب- الرقابة البعدية.

أسندت المادة 170 من التعديل الدستوري لعام 1996 الرقابة البعدية للأموال العمومية لمجلس المحاسبة⁽⁴⁾، و تطبيقا لذلك نص القانون العضوي رقم 02/99 على

(1) أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية رقم 82، المؤرخة في 15 نوفمبر 1992.

(2) أنظر: المادتين 2 و 3 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92.

(3) أنظر: المادتين 2 و 3 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92.

(4) أنظر: نص المادة 1/170 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية ".

خضوع التسيير المالي في كل غرفة من البرلمان لمراقبة مجلس الأمة⁽¹⁾، كما أخضعت المادة 90 من النظام الداخلي المعدل لمجلس الأمة محاسبة مجلس الأمة لمراقبة مجلس المحاسبة و قواعد المحاسبة العمومية.⁽²⁾

و يعرف مجلس المحاسبة على أنه المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الاقليمية و المرافق العمومية⁽³⁾، و قد وسع الأمر رقم 20/95 مجال اختصاصه ليشمل رقابة كل الأموال العمومية مهما يكن الوضع القانوني لمسييري هذه الأموال أو المستفيدين منها، و الهدف من وراء ذلك تشجيع الإستعمال الفعّال و الصارم للموارد و الوسائل و الأموال العمومية الوطنية.⁽⁴⁾

يقوم مجلس المحاسبة في إطار الرقابة البعدية للأموال العمومية بنوعين من الرقابة، رقابة المطابقة أي التأكد من مطابقة العمليات المالية و المحاسبة للقوانين و التنظيمات المعمول بها⁽⁵⁾، و كذلك رقابة نوعية التسيير، أي تقييم مدى الفعالية و الأداء و الإقتصاد في إنفاق الأموال العمومية⁽⁶⁾.

(1) أنظر: نص لمادة 104 من القانون العضوي رقم 2/99: " يخضع التسيير المالي في كل غرفة لمراقبة مجلس المحاسبة ".

(2) أنظر : نص المادة 90 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000: " تخضع محاسبة مجلس الأمة لقواعد المحاسبة العمومية و لمراقبة مجلس المحاسبة ".

(3) أنظر : المادة 2 من الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية رقم 39، المؤرخة في 23 جويلية 1995.

(4) أسس مجلس المحاسبة في دستور 1976، و تم تجسيده ميدانيا في عام 1980، و خضع في سيره للقواعد القانونية التالية:

- القانون رقم 05/80 المؤرخ في 1 مارس 1980، الذي أعطى له اختصاص ذو طابع إداري و آخر قضائي في ممارسة الرقابة الشاملة على الجماعات المحلية و المرافق و المؤسسات و الهيئات التي تسيير الأموال العمومية أو تستفيد منها مهما يكن وضعها القانوني.

- القانون رقم 32/90 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 المتعلق بتنظيم و سير مجلس المحاسبة حيث ضيق هذا القانون من صلاحيات مجلس المحاسبة، و استثنى من مراقبته المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري، و جرده من صلاحياته القضائية.

(5) أنظر: المادة 2/2 من الأمر رقم 20/95، المتعلق بمجلس المحاسبة.

(6) أنظر: المادة 6 من الأمر رقم 20/95، المتعلق بمجلس المحاسبة.

1- رقابة المطابقة.

تعتمد هذه الرقابة أساساً على اكتشاف الأخطاء غير المشروعة، و كذا عمليات إختراق القوانين و التنظيمات، ومن أمثلة الحالات التي تتجسد فيها رقابة المطابقة، و التي تشمل مخالفات هي⁽¹⁾:

- استعمال الإعتمادات المالية لغير الأهداف المخصصة لها.

- الإلتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة خرقاً للقواعد المطبقة في مجال الرقابة الفعلية.

- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء إما تجاز ما في الإعتمادات و إما تغيير للتخصيص الأصلي للإلتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.

- الرفض غير المؤسس للتأشيريات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيريات الممنوحة خارج الشروط القانونية.

- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات و سجلات الجرد، و الإحتفاظ بالوثائق و المستندات الثبوتية.

- التسيير الخفي للأموال و القيم أو الوسائل و الأملاك العامة.

- أعمال التسيير التي تتم بإختراق قواعد إبرام و تنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.

- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه.

و إن كانت رقابة المطابقة ردعية تقلص من الإنحرافات عن القوانين و التنظيمات، إلا أنها غير كافية لوحدها لتحقيق الفعالية و النجاعة و الإقتصاد في إنفاق الأموال العمومية، لذا تكون بحاجة لرقابة نوعية التسيير.

(1) أنظر: المادة 88 من الأمر رقم 20/95، المتعلق بمجلس المحاسبة.

2- رقابة نوعية التسيير.

تنص المادة 69 من الأمر رقم 20/95 على اختصاص مجلس المحاسبة بمراقبة نوعية تسيير الهيئات و المصالح العمومية المذكورة في المواد من 7 إلى 10 من نفس الأمر، بما فيها طبعا مجلس الأمة، حيث يقيم مجلس المحاسبة العناصر التالية: الفعالية النجاعة، والإقتصاد⁽¹⁾.

فيراد برقابة الفعالية قياس مدى تحقيق الأهداف المسطرة، و يعبر عنها بالعلاقة بين النتائج المحققة و الأهداف المسطرة، و بينما النجاعة هي استعمال أقل سقف مالي معين والحصول على مخرجات وافرة، و تسمى بالمردودية.

أما الإقتصاد فهو الركون إلى أقل تكلفة ممكنة، مع تحقيق الجودة المناسبة و الكمية المطلوبة و في الوقت المناسب انطلاقا من تحديد الإحتياجات و الإستعمال العقلاني للموارد، و في هذه الحالة يقوم قاضي مجلس المحاسبة بتقييم الإختيارات الأكثر اقتصادا، و يمكن تحقيقها في وقت مناسب.

لكن فعالية هذه الرقابة تبقى محدودة بفعل عدم وجود معايير دقيقة لتطبيق رقابة نوعية التسيير التي تتحكم فيها أحيانا دوافع منها اصطدام قاضي مجلس المحاسبة بعدم قدرته على تقدير مدى صحة و جدوى أهداف السياسات و البرامج المسطرة⁽²⁾.

إن تدخل مجلس المحاسبة لا ينحصر فقط في الرقابة البعيدة لأموال مجلس الأمة بل يمكن أيضا لرئيس مجلس الأمة، و حتى لرئيس مجموعة برلمانية أن يعرضوا على

(1) أنظر: نص المادة 1/69 من الأمر رقم 20/95: " يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الهيئات و المصالح العمومية المذكورة في المواد من 7 إلى 10 من هذا الأمر، و بهذه الصفة، يقيم شروط استعمال هذه الهيئات و المصالح و الموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها على مستوى الفعالية و النجاعة و الإقتصاد بالرجوع إلى المهام و الأهداف و الوسائل المستعملة ".

(2) أنظر: نص المادة 15 من الأمر رقم 20/95: " تستثنى رقابة مجلس المحاسبة أي تدخل في إدارة و تسيير الهيئات التي تخضع لرقابته و أية إعادة نظر في صحة و جدوى السياسات و أهداف البرامج التي سطرته السلطات الإدارية أو مسؤولو الهيئات التي تمت مراقبتها".

مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية، التي تدخل في نطاق اختصاص مجلس المحاسبة⁽¹⁾.

فإذا عاين أثناء تحقيقاته حالات أو وقائع أو مخالفات تلحق ضررا بأموال مجلس الأمة يبلغ فوراً مجلس المحاسبة، رئيس مجلس الأمة و المصالح المعنية و سلطاتها السلمية المؤهلة قصد اتخاذ الإجراءات التي يقتضيها تسيير الأموال العمومية تسيير سليماً⁽²⁾.

وعلى اعتبار أن محاسبة مجلس الأمة تخضع لقواعد المحاسبة العمومية، فإن الأمر بالصرف والذي حصرتة المادة 8 من النظام الداخلي لمجلس الأمة في شخص رئيس مجلس الأمة يعد مسؤولاً مدنياً و جزائياً على صيانة و استعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية، و منه فهو مسؤول شخصياً على مسك جرد للممتلكات المنقولة و العقارية المكتسبة أو تلك المخصصة للمجلس⁽³⁾.

يتبين من خلال التنظيم الإداري و المالي لمجلس الأمة، أن هذا الأخير و إن لم يكن حراً تماماً في اختيار الهياكل الإدارية التي يباشر من خلالها نشاطه، إلا أنه يتمتع بإختصاصات مهمة في نطاق ما صمم له من أجهزة و هيئات.

من جهة أخرى فهو يحتفظ بالإستقلالية الكافية في إعداد و صرف ميزانيته من خلال الدمج التلقائي لميزانيته في الميزانية العامة للدولة، و إن كان لابد من خضوع تنفيذها للرقابة متعددة الأشكال، إلا أن ذلك لم يؤثر كثيراً على إستقلالية المجلس في صرف ميزانيته بقدر ما يحث على الإنفاق السليم للأموال العمومية وفقاً لمقومات الفعالية النجاعة و الإقتصاد.

(1) أنظر: المادتين 20 و 22 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

(2) أنظر: المواد من 23 إلى 27 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

(3) أنظر: المادة 32 من القانون رقم 21/90 يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35 المؤرخة في 15 أوت 1990.

خلاصة الباب الأول.

يتضح من خلال دراسة منطلقات و تنظيم مجلس الأمة، موضوع الباب الأول، أن إحداث غرفة ثانية في البرلمان، رمز التحول نحو نظام الغرفتين، ليست فكرة من خلق النظام الدستوري الجزائري، بل هي فكرة قديمة أوجدها النظام الدستوري البريطاني، ثم تنامت إلى أن أصبح أغلب سكان الأرض يعيشون في ظل برلمانات مشكّلة من غرفتين مع آفاق مفتوحة لإنضمام أكثر من ثلاث عشرة (13) دولة لذات النظام.

فإذا كانت الصدفية قد أنشأت نظام الغرفتين في بريطانيا، إلا أن الدول التي اتبعته لاحقاً أصبحت تبحث عن مبررات لتبنيه، فإتحدت أغلبها في اعتماد النظام لتحسين التمثيل و ترقية العمل التشريعي، و تحقيق أكبر قدر من التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية.

و الواقع أن النظام الدستوري الجزائري عقب التعديل الدستوري لعام 1996، لم يستبعد هذه المبررات، لكن الظروف التي عاشتها الجزائر خلال التسعينيات و هشاشة النسيج المؤسساتي، الذي كادت أن تقوِّض أركانها واقعة حل المجلس الشعبي الوطني و شغور رئاسة الجمهورية، و التداعيات الأمنية الخطيرة اللاحقة، شكلت منطلقاً حقيقياً استدعته طبيعة الأحداث لإحداث مجلس الأمة .

لذلك إن كان يقوم إنشاء مجلس الأمة على توسيع مجال التمثيل الوطني و تكريس مبدأ الفصل بين السلطات، و تدعيم سيادة البرلمان، إلا أن ضمان إستقرار وإستمرارية الدولة، يشكل المبرر الأساسي و الواضح للتخلي عن نظام أحادية البرلمان و هو ما يخلق خصوصية التوجه نحو نظام الغرفتين في الجزائر.

من جهة أخرى إن التشكيلة المختلطة لأعضاء مجلس الأمة، التي تجمع بين الإنتخاب و تعيين ثلث الأعضاء مباشرة من طرف رئيس الجمهورية، الطريقة المستعملة لأول مرة في تاريخ البرلمان الجزائري، حتى و إن كانت تفيد في تحسين التمثيل، و سدّ نقائص النظام الإنتخابي، و تزويد البرلمان بكفاءات، و التقليل من هيمنة الأغلبية البرلمانية، إلا أنها تبعد مجلس الأمة عن الطابع الديمقراطي القائم أساساً على الإنتخاب و تترك مجالاً واسعاً للتأثير القوي للسلطة التنفيذية، أو إن صح التعبير السلطة الرئاسية في توجيه السلطة التشريعية خاصة من خلال اشتراط الأغلبية الموصوفة المقدر بثلاثة

أرباع الأعضاء لإتخاذ أي قرار، و هو ما يقلص تدريجيا من استقلالية المجلس في اتخاذ المواقف بصفة ذاتية.

أما دراسة التنظيم الإداري و المالي لمجلس الأمة، فتكشف عن نسبية استقلال المجلس في تحديد التنظيم الإداري، الذي يمارس في إطاره العمل البرلماني، و إجباره على قبول هيكل إداري يضم أجهزة دائمة تتمثل فقط في الرئيس، المكتب، و اللجان الدائمة، بالإضافة إلى هيئتي الرؤساء و التنسيق، و كذا المجموعات البرلمانية، التي تنقسم إختصاصات فنية، و استشارية لتهيئة العمل البرلماني.

في المقابل يحظى مجلس الأمة باستقلالية معتبرة في الجانب المالي، تظهر من خلال حريته في إعداد و صرف ميزانيته، التي يخضع تنفيذها لرقابة قبلية يقوم بها مراقب برلماني و نائباه، و أخرى بعدية مسندة لمجلس المحاسبة لضمان حسن تسيير الأموال المخصصة له، دون أن ينفي هذا تمتع مجلس الأمة بالشخصية المعنوية.

من هذه النتيجة، و على اعتبار أن مجلس الأمة يحوز الشخصية القانونية، التي تؤهله لإكتساب الحقوق و أيضا تحمل الواجبات، فهل يمارس مجلس الأمة وظائفه بصفة كاملة أم يعثرها نقائص، و بالتالي ما هو مسار البنية الوظيفية التي يضطلع بها مجلس الأمة في إطار النصوص القانونية، و أيضا في حقل الممارسة؟، و هذا ما سنتعرف عليه من خلال الباب الثاني.

الباب الثاني:

مسار البنية الوظيفية لمجلس الأمة.

الباب الثاني:

مسار البنية الوظيفية لمجلس الأمة .

يمارس البرلمان بإعتباره ممثل إرادة الشعب والمعبر عن انشغالاته⁽¹⁾ مهتمين أساسيتين تتمثلان في المهمة التشريعية، والمهمة الرقابية، وتعني الأولى ممارسة كل الأعمال ذات الصلة بصناعة القانون ، بينما الثانية يقصد بها ممارسة الإشراف والمتابعة والمساءلة عن تصرفات الحكومة⁽²⁾.

وفيما يخص المهمة التشريعية يضطلع المجلس الشعبي الوطني بداية بكل مراحل خلق القانون، وعلى رأسها المبادرة بالقانون المخولة لعدد معين من نوابه، وفي ظل مجال تشريعي يتنوع بين القانون العادي والقانون العضوي، مع مساهمة كبيرة من طرف رئيس الجمهورية في التشريع مباشرة من خلال آلية التشريع بأوامر، وفي إطار ما حفظ له أيضا من سلطة تنظيمية مستقلة، وما يمنحه له حقه السيد في اللجوء مباشرة للشعب.

كما يتمتع المجلس الشعبي الوطني بحق تقديم التعديلات التي يراها ضرورية على مشاريع أو اقتراحات القوانين المعروضة عليه، وتعد موافقته ضرورية لإقرار القانون وسيره للدخول حيز التنفيذ.

لكن إحداث مجلس الأمة بجوار المجلس الشعبي الوطني يطرح التساؤل حول مساهمته أو حصته في العمل التشريعي، بمعنى هل يمارس مجلس الأمة العمل التشريعي مشاطرة مع المجلس الشعبي الوطني، هل يساعده فقط، أم يكمله، وهل يتمتع أعضاؤه بنفس الحقوق التي يتمتع بها نواب المجلس الشعبي الوطني بخصوص المبادرة بالقانون وحق التعديل؟.

أيضا ما هو تأثير مجلس الأمة في المناقشة والمصادقة على النصوص المعروضة عليه، فهل يجب على مجلس الأمة أن يبقى دائما على وفاق مع المجلس الشعبي الوطني أي هل هو ملزم بالموافقة على النصوص التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني ورفض تلك التي رفضها، أم له حق الإختلاف معه؟، وإن كان له ذلك، فهل يعترض

(1) أنظر : المادة 100 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

(2) أنظر :

على كل النص أم على جزء منه فقط؟، وعندئذ ألا يمكن اعتبار حق الإختلاف ممارسة لحق التعديل ولو بصورة غير مباشرة؟.

وفي حالة الإختلاف كيف يتم معالجة الأمر، وإن لم يتم التوصل إلى حل ما تآثير ذلك على مسار إكمال النص القانوني، ألا يعد في هذه الوضعية مجلس الأمة حاجزا في طريق إتمام مراحل التشريع، التي كانت قد انتهت على مستوى المجلس الشعبي الوطني؟.

كما تلقى على عاتق البرلمان مهمة رقابة أعمال الحكومة، وفي إطار ذلك يتولى المجلس الشعبي الوطني ملاحظة وفحص والإستفسار عن الأعمال الموكلة للحكومة، فهي مسؤولة أمامه منذ عرض برنامجها(مخطط العمل) عليه، وحصولها على موافقة أغلبية أعضائه، وملزمة بتنفيذ البرنامج وفقا للصورة التي تمّ اعتماده عليها، وكل خروج أو تجاوز له يفترض أن يعرضها للمسؤولية السياسية.

لذلك أوجد التعديل الدستوري للمجلس الشعبي الوطني آليات رقابية متعددة، منها ما هو مقيد بمواعيد محددة، كإثارة ملتئم الرقابة والتصويت بالثقة، اللذان يطرحان فقط بمناسبة بيان السياسة العامة، ويمكن أن ينجم عنهما تقديم رئيس الحكومة(الوزير الأول) استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، ومنها ما لم ترصد ممارستها بإطار زمني معين حيث يمكن للمجلس الشعبي الوطني استخدامها متى يشاء، كما في الأسئلة بنوعها الشفوية والمكتوبة، الإستجاب، وإنشاء لجان تحقيق⁽¹⁾.

غير أن إستخدام هذه الآليات الرقابية يظل ضيقا سواء بفعل محدودية الآثار الناجمة عنها، أو لأن شروط ممارستها تكون نوعا ما معقدة، أو حتى بسبب عدم وضوح كيفية ممارستها مثلما هو الحال بخصوص الرقابة المالية المنصبة على تنفيذ قانون المالية، التي لم تصدر النصوص المتعلقة بتنظيم ممارستها لحد اليوم⁽²⁾.

وفي خضم الوظيفة الرقابية يطرح أيضا التساؤل حول دور مجلس الأمة في رقابة عمل الحكومة، فهل يراقب الحكومة وفقا لنفس المواعيد والإجراءات والآليات تماما كما هو الأمر أمام المجلس الشعبي الوطني، أم أن خصوصية مجلس الأمة المرتبطة بمنطلقات إحداثه، وإختلاف تركيبته عن تركيبية المجلس الشعبي الوطني تفرض تمايز رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة عن تلك الممارسة من طرف المجلس الشعبي الوطني، على الأقل من

(1) أنظر: المواد : 133، 134، 161 من التعديل الدستوري لعام 1996.

(2) أنظر: عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص 117-119.

حيث الآثار القانونية المترتبة عن ممارسة الرقابة على اعتبار أن المسؤولية السياسية المثارة من قبل المجلس الشعبي الوطني يقابلها إمكانية حله⁽¹⁾، بينما مجلس الأمة محصن من الحل.

وبالتالي فالتخفيف من حدة آثار الرقابة من طرفه يدخل في إطار إحداث التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟ خاصة بوجود ثلث معين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية، مما يثير التساؤل حول إن كان هذا الجزء يشكل مانعا كبيرا في وجه إتساع وفعالية الرقابة الممارسة من طرف مجلس الأمة أم لا؟.

الإجابة على هذه التساؤلات ستترد في الباب الأول، الذي يهدف إلى توضيح طبيعة المسار الذي يسلكه مجلس الأمة في أداء وظائفه، أو بعبارة أخرى تحديد مسار البنية الوظيفية لمجلس الأمة من خلال المواعيد و الإجراءات و الميكانيزمات التي حددتها النصوص القانونية مع دور الممارسة في ذلك، من خلال فصلين ، يتمركز الفصل الأول حول حجم الأداء التشريعي لمجلس الأمة، بينما يتناول الفصل الثاني دور مجلس الأمة في رقابة أعمال الحكومة .

الفصل الأول:

حجم الأداء التشريعي لمجلس الأمة.

إن تحديد حجم الأداء التشريعي لمجلس الأمة يفيد في الكشف عن مدى سيادة مجلس الأمة في العمل التشريعي، أي إلى أي مدى تصل أو تتوقف سلطاته في الميدان التشريعي، وبما أن مجلس الأمة يشكل جزء من البرلمان، فحتما هو مقيد بما منح للبرلمان من مجال تشريعي، هذا الذي يعرف نوعا ما توسيعا مقارنة بما كان عليه الوضع في دستور 23 فيفري 1989⁽²⁾.

كما نستفسر عن مقدار تأثير مجلس الأمة في إقرار القانون، وعن الدور الذي يلعبه إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، فهل هو مجرد صورة طبق الأصل للمجلس الشعبي الوطني بمعنى إن وافق هذا الأخير على مشروع أو اقتراح القانون ، فما يكون على مجلس الأمة إلا الموافقة، أم أن تمايز مجلس الأمة عن المجلس الشعبي الوطني في التشكيلة ، وتمتعه بالإستقلالية الإدارية والمالية يزوده بالحرية اللازمة لتحديد المواقف

(1) أنظر: المادة 129 من التعديل الدستور لـ 28 نوفمبر 1996.

(2) أنظر: عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية ...، المرجع السابق، ص. 8.

التي يراها مناسبة تجاه ما يعرض عليه من نصوص قانونية، وبالتالي له أن يأخذ موقفا مغايرا لما توصل له نواب المجلس الشعبي الوطني؟.

وأیضا يطرح التساؤل حول أثر اشتراط أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة للمصادقة على النصوص القانونية الموافق عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني المعبر عن الإرادة الشعبية (1)؟.

الإجابة على هذه التساؤلات وغيرها سيحتويها مبحثان، يتعلق المبحث الأول بمدى سيادة مجلس الأمة في إعداد القانون، في حين يتم التطرق في المبحث الثاني لتأثير مجلس الأمة في إقرار القانون.

المبحث الأول:

مدى سيادة مجلس الأمة في إعداد القانون.

مبدئيا أقرت المادة 98 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 سيادة البرلمان (2) في إعداد القانون، أي الغرفتين على حد سواء، لكن تحديد نطاق ممارسة هذه السيادة يرتبط أساسا بالمجال التشريعي الذي ينشط فيه البرلمان عموما، ومجلس الأمة خصوصا (المطلب الأول) .

وتبدو بصورة واضحة سيادة مجلس الأمة في العمل التشريعي بالنظر لحجم الصلاحيات المخولة له في مجال إعداد القانون، أي من حيث تمتعه أو حرمانه من حق المبادرة بالقانون، على اعتبار أن حق المبادرة يشكل البوابة الرئيسية لبسط وجهة نظر المجلس حول مسألة معينة بخلاف لو أن المبادرة جاءت من أطراف أخرى، وكذلك من حيث تمتعه أم لا بحق التعديل، الذي يعد في الحقيقة الوجه الآخر للمبادرة بالقانون؟.

(1) أنظر: نص المادة 2/14 من التعديل الدستوري لعام 1996 : " المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات " .

(2) إن الوضعية الحالية للبرلمانات تشهد تراجعا عن المذهب التقليدي المعروف بسيادة البرلمان (La Souveraineté Parlementaire)، الذي كان قد شرحه الفقيه كاري دوما لبرج (Carré de Malberg) بأن المجالس تأخذ سلطاتها من التمثيل الفعلي للسيادة أي من الشعب، حيث هي الوحيدة التي تعبر عن إرادته .

" Les Assemblées Tiraient leurs pouvoirs d'une représentation effective du souverain c'est - à - dire du peuple dont elles exprimaient seules la volonté".

ولمزيد من المعلومات راجع :

-Pierre Avril / Jean Gicquel , Op . Cit .,p .128.

المطلب الأول :

توزيع المجال التشريعي بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 .

حتى يتسنى لمجلس الأمة ممارسة اختصاصه التشريعي ينبغي أن يتوضح له المجال الذي يمكنه أن يتحرك فيه، فبالرجوع للتعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 نجد أن المجال التشريعي العائد للبرلمان يتوزع بين نوعين من القوانين، القوانين العادية والقوانين العضوية.

كما أن المجال التشريعي ليس حكرا على البرلمان فقط، بل يتمتع فيه أيضا رئيس الجمهورية بسلطات تشريعية واسعة تتنوع بين التشريع عن طريق الأوامر والمراسيم الرئاسية، وكذلك عن طريق الإستفتاء، الطريق التي لم تستغل في مرحلة دستور 1989 وحتى في الدساتير السابقة.

لذلك فالهدف من هذا المطلب هو تحديد المجال التشريعي بصفة عامة بما فيه المجال التشريعي العائد للبرلمان، ومن خلاله لمجلس الأمة، الذي نتساءل إن كان يستحق فعلا وصف المشرع (أولا)، وما يخرج عنه فيكون لرئيس الجمهورية (ثانيا)؟ .

أولا:

توسيع وتنويع المجال التشريعي العائد للبرلمان .

من جملة التغييرات التي أحدثها التعديل الدستوري لعام 1996، تلك التي طالت المجال التشريعي العائد للبرلمان، إذ تمّ توسيع دائرة المواضيع التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية، كما تمّ إدخال زمرة أخرى من القوانين المعروفة بالقوانين العضوية، مما أضفى على المجال التشريعي المخول للبرلمان خاصية التنوع التي لم يعرفها دستور 1989.

أ- توسيع مجالات القانون العادي.

مقارنة بالمادة 155 من دستور 1989، فقد أضافت المادة 122 من التعديل الدستوري لعام 1996 ⁽¹⁾ ميادين أخرى هامة يمكن أن يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية كانت في السابق لا تدخل ضمن اختصاصاته وهي:

(1) أنظر : نص المادة 122 من التعديل الدستوري لعام 1996 : "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات التالية :

.../...

- 1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لا سيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين،
- 2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وحق الأسرة لا سيما الزواج ، والطلاق والبنوة، والأهلية، والتركات ،
- 3- شروط استقرار الأشخاص،
- 4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية ،
- 5- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب،
- 6- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية ،
- 7- قواعد قانون العقوبات والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجرح والعقوبات المختلفة المطابقة لها والعفو الشامل وتسليم المجرمين ونظام السجون،
- 8- القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ،
- 9- نظام الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية،
- 10- التقسيم الإقليمي للبلاد،
- 11- المصادقة على المخطط الوطني،
- 12- التصويت على ميزانية الدولة،
- 13- إحداث الضرائب و الجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها،
- 14- النظام الجمركي،
- 15- نظام إصدار النقود، نظام البنوك والقرض والتأمينات،
- 16- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي،
- 17- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان،
- 18- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي وممارسة الحق النقابي،
- 19- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة والتهيئة العمرانية،
- 20- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية،
- 21- حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه،
- 22- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية،
- 23- النظام العام للمياه ،
- 24- النظام العام للمناجم والمحروقات ،
- 25- النظام العقاري،
- 26- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي،
- 27- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة،
- 28- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص،
- 29- إنشاء فئات المؤسسات،
- 30- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية. "

- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- إنشاء فئات المؤسسات.

من الناحية النظرية تضمنت المادة 122 من التعديل الدستوري لعام 1996 قيوداً: القيد الأول عمودي يتمثل في تعداد المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية، أما القيد الثاني، فهو أفقي ميّز في إطار المجالات المحفوظة للبرلمان بين مجموعتين، تلك التي يكتفي فيها بوضع القواعد العامة والمبادئ، وبين الأخرى التي يتعدى دوره فيها إلى التفاصيل والجزئيات .

ففيما يخص المجموعة الأولى المتعلقة بوضع القواعد العامة والمبادئ، فإن تدخل البرلمان فيها يظل على مستوى العموميات نظراً لأنها ذات طابع عام، أو لتعقيدها وارتباطها بجوانب تقنية، بينما يترك التفاصيل للنصوص التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية التي تتولى إصدار النصوص التطبيقية للقانون، وبدونها لن يكون القانون قابلاً للدخول حيز التنفيذ، ومن هذه المجموعة نذكر:

- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- القواعد العامة المتعلقة بالصحة.
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية.
- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وحق الأسرة.

أما فيما يتعلق بالمجموعة الثانية، فالبرلمان فيها يتمتع بصلاحيات أوسع، إذ بإمكانه أن يطال الجزئيات والتفاصيل، ومن المفروض أن تدخل السلطة التنفيذية في هذا النوع من المواضيع يقل، ولا يشمل إلا تلك الجوانب التي لم يتناولها البرلمان، ومن مواضيع هذه المجموعة نذكر :

- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي (1).

(1) بالرغم من نص المادة 122 على أن التشريع في مجال الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي يدخل في اختصاص البرلمان، إلا أنه تمّ تنظيم المسألة بموجب أمر صادر من رئيس الجمهورية، ونفس الشيء بالنسبة لقانون الجنسية، ولمزيد من التفاصيل راجع: .../...

- شروط استقرار الأشخاص وحررياتهم وحقوقهم المدنية.
- الضرائب وكل ما يتعلق بالجباية والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها.
- إنشاء فئات المؤسسات.

هذا التمييز على المستوى النظري يبقى بدون فائدة على المستوى العملي، فقلما أحترم سواء من طرف البرلمان أو الحكومة، ولو وجد تمييز أفقي لما تمّ فصل السلطة التنظيمية عن البرلمان، وذلك لغموض الحدود بين النوعين من المجالات (القواعد العامة الجزئيات)، وعدم تمتع البرلمان بإختصاص مطلق وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات ، الذي يفرض استقلال السلطات وتعاونها، وعدم إحتكار السلطة من طرف جهة واحدة.

فعلى البرلمان أن يترك حيزا لتدخل السلطة التنفيذية من خلال اختصاصها التنظيمي المقرر دستوريا، وفي المقابل لا يجب أن تتوسع السلطة التنظيمية على حساب مجال القانون المخول للبرلمان، فالقانون على حد تعبير الأستاذ مسعود شيهوب ليس مجرد تصريح بالنية (déclaration d'intention)⁽¹⁾ يتوقف نفاذه على السلطة التنفيذية، أي لا يجب أن يستغرق القانون في العموميات، بل يجب أن تحمل نصوصه على الأقل محتوى معقولا من الوضوح والدقة يؤهلانه لأن يكون محل تطبيق .

وإذا كانت المادة 122 من التعديل الدستوري لعام 1996 قد عدّدت المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية والبالغ عددها الثلاثين، بما يفيد أنها تشكل الإطار العام لمجالات القانون العادي، إلا أن هذا لا يعني أن التعداد وارد على سبيل الحصر، بل يمكن للبرلمان التشريع بموجب قوانين عادية في مجالات أخرى شرط أن يرخص له الدستور بذلك.

.../...

- أمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية رقم 46، المؤرخة في 16 جويلية 2006.
- أمر رقم 01/05 المؤرخ في 27 فيفري 2005، يعدل ويتم الأمر رقم 86 /70 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 والمتضمن قانون الجنسية الجزائرية، الجريدة الرسمية رقم 15، المؤرخة في 27 فيفري 2005 .

(1) أنظر: د/ مسعود شيهوب، « المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة»، مجلة النائب العدد2، مجلة فصلية تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003 ، ص 10.

فهناك العديد من مواد الدستور التي تمنح للبرلمان هذا الحق⁽¹⁾، ومن جهة أخرى لا يوجد نص دستوري يحضر مجالاً معيناً للتشريع فيه من طرف البرلمان بموجب قوانين عادية، ويترتب على هذا التفسير أن مجال القانون العادي ليس ضيقاً، بل قابلاً للتوسع.

ب- تنويع المجال التشريعي.

خوّل التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 للبرلمان ممارسة اختصاصه التشريعي دون أن يحصره في طائفة القوانين العادية فقط، بل أضاف له كذلك ميادين أخرى يمكن أن يشرع فيها، لكن بموجب قوانين عضوية⁽²⁾، وهي المكنة التي لم يوضحها دستور 23 فيفري 1989 وحتىّ الدساتير السابقة له⁽³⁾.

كما حاول إيجاد تعريف للقانون العضوي معتمداً في ذلك على معيار مركب من المعيارين الشكلي (الإجرائي) والمادي (الموضوعي) بالنص على بعض خصائص وإجراءات وشكليات سنّ وإصدار القانون العضوي من جهة، وتحديد بعض مجالات تطبيقه، وهو ما يظهر من خلال قراءة نص المادة 123 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽⁴⁾.

(1) يمكن للبرلمان أن يشرع بقوانين عادية إضافة لتلك المجالات المحددة في المادة 122 من التعديل الدستوري لعام 1996 بموجب عدد من المواد المتناثرة في نص التعديل الدستوري نذكر منها: المادة 17، 18، 19، 20، 30، 40، 42، 49، و170.

(2) إن فكرة القانون العضوي قديمة في وجودها، لكنها تبلورت بداية من دستور 4 نوفمبر 1848 الفرنسي ثم في دستور 1946، حيث ذكرت النصوص القانونية التي تنظم بعض مجالات القانون العضوي كتتظيم السلطات الدستورية والعلاقات الوظيفية بينها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، ومع صدور دستور الجمهورية الخامسة في 4 أكتوبر 1958، توضحت أكثر طبيعة القانون العضوي، إذ حددت مجالاته والإجراءات الدستورية لسنة، ولمزيد من التفاصيل راجع:

-Marcel Prélot .Op.Cit.,pp.811-813.

(3) بالرغم من عدم وضوح فكرة القانون العضوي في الدساتير الجزائرية السابقة للتعديل الدستوري لعام 1996، إلا أنها كانت موجودة ومعروفة بإسم القانون الإطار (loi-cadre)، لكن لم تكن محددة الموضوعات التي يشرع فيها بهذا النوع من القانون، ولمزيد من التفاصيل راجع :

- د/ محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر 2000، ص ص.70-85.

(4) أنظر : نص المادة 123 من التعديل الدستوري لعام 1996 : "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية :

- تنظيم السلطات العمومية وعملها،

وهو بذلك يختلف عن المؤسس الدستوري الفرنسي الذي اعتمد على المعيار الشكلي الإجرائي لتعريف القانون العضوي، المستنتج من نص المادة 46 من دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958، إذ قررت أحكام هذه المادة أن: "القوانين العضوية هي تلك القوانين التي منحها الدستور طبيعة القوانين العضوية، ويصوت عليها وتعد طبقاً للشروط الآتية:..."⁽¹⁾.

أي تمّ تعريف القانون العضوي بالإستناد إلى شروط وإجراءات صناعته دون تحديد مجالاته-وهو ما يظهر من جملة طبقاً للشروط- ولا بالإعتماد على المعيار المركب الذي يفيد أن القوانين العضوية هي تلك القوانين ذات الطبيعة الخاصة التي صبغها عليها الدستور، وهي مجموعة الأحكام التي تكمل الدستور فيما يتعلق بتنظيم السلطات العامة، وبالرغم من أنها تخضع لنفس المراحل التي يمر بها القانون العادي، إلا أنها تسن وتصدر في ظل إجراءات خاصة بها ومتميزة⁽²⁾.

لكن ما يؤخذ على المؤسسين الدستوريين سواء الفرنسي أو الجزائري أنهما لم يحددا المكانة القانونية التي يحتلها القانون العضوي في هرم تدرج القواعد القانونية، لذا

.../...

- نظام الإنتخابات،
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،
- القانون المتعلق بالإعلام،
- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي،
- القانون المتعلق بقوانين المالية،
- القانون المتعلقة بالأمن الوطني،

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب، وبأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة.

يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره."

(1) أنظر : نص المادة 1/46 من دستور 4 أكتوبر 1958 الفرنسي :

" Les lois auxquelles la constitution confère le caractère de lois organique sont votées et modifiées dans les conditions suivantes...".

(2) في ذات السياق أعطى الأستاذ لافروف التعريف التالي للقانون العضوي:

" Le terme de loi organique en tant que loi relative à l'organisation des pouvoirs publics et développant les dispositions de la constitution était employé par la doctrine pour qualifier un genre particulier de loi, la constitution on a fait une catégorie de loi qui diffère des lois ordinaires par les conditions de leur adoption".

فإن رجوعنا للفقهاء والقضاء يعد أمرا ضروريا، ويتضح أن الإثنتين يتفقان على أن القانون العضوي ذو طبيعة دستورية سامية تجعله يحتل مرتبة تلي الدستور مباشرة، وتعلو على القانون العادي، مما يترتب عنه أن القانون العضوي يمكن أن يلغي القانون العادي في حين هذا الأخير لا يمكنه فعل ذلك⁽¹⁾.

وتعد أهم وظيفة للقوانين العضوية هي تكملة أحكام الدستور، فيها تتحقق وتتجزأ أحكامه، وتعمل على تحيين التدابير الدستورية المتسمة بخصائص الجمود والإقتضاب والعمومية والتجريد في صياغتها⁽²⁾.

فعلى اعتبار أن القانون العضوي كفيل بتحديد وتطبيق الأحكام الدستورية دون إهدار للقيم الدستورية الثابتة والمستقرة، فيجب على البرلمان بالإضافة إلى احترام المجالات التي خصصتها له نصوص الدستور للتشريع فيها بموجب قوانين عضوية الإلتزام بعدد من الشروط هي:

- يجب أن يحصل القانون العضوي حسب نص المادة 2/123 من التعديل الدستوري لعام 1996 على الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني، وأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة.

في المقابل اشترطت المادة 2/46 من الدستور الفرنسي لعام 1958 ترك مدة خمسة عشر (15) يوما ما بين وضع نص القانون العضوي أمام الغرفة الأولى وبين موعد بداية مناقشة القانون⁽³⁾، وهذا يظهر الأهمية التي يوليها المؤسس الدستوري الفرنسي للقانون العضوي نظرا لخصوصيته وحيويته ومكانته في النظام القانوني .

(1) لقد أكد الأستاذ لافروف أيضا سمو القانون العضوي على القانون العادي مشيرا في ذات الإطار إلى قرار الجمعية العامة لمجلس الدولة الفرنسي الصادر في 4 ديسمبر 1972 والحامل للرقم 921/309 المؤكد لنفس الموقف من خلال العبارات التالية:

" C'est la constitution qui confère à certaines lois la nature de loi organique...elles sont placées entre la constitution et les lois ordinaires dans la hiérarchie des textes législatifs et réglementaires ".

- Voir: Ibid., p.792.

(2) أنظر : د/عمار عوابدي، « فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة »، مجلة الفكر البرلماني، العدد 2، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، مارس 2003، ص.59.

(3) أنظر : نص المادة 2/46 من دستور 4 أكتوبر 1958 الفرنسي:

.../...

- إلتزام رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري حسب ما أكدته المادة 2/165 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽¹⁾.

- إبداء المجلس الدستوري لرأيه وفقا لما نصت عليه المادتين 2/165 و 3/123 من التعديل الدستوري لعام 1996 في ظرف عشرين (20) يوما⁽²⁾، لكن التمعن في نص المادة 2/165 من التعديل الدستوري باللغتين العربية والفرنسية يثير بعض اللبس، فكلمة وجوبي(Obligatoire) في النص بالفرنسية⁽³⁾ تشير إلى رأي المجلس الدستوري، وهذا يخلق الشك في أن آراء المجلس الدستوري خارج القوانين العضوية ليست وجوبية طالما لم يشملها النص، وهو عكس ما تؤكد المادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري⁽⁴⁾.

في حين أن النص بالعربية يشير إلى وجوب قيام المجلس الدستوري بعملية المطابقة الدستورية، و منه حبذا لو تستبدل كلمة (Obligatoire) بكلمة (Obligatoirement) ليستقيم المعنى بين النصين بالعربية والفرنسية.

وعندما يتوصل المجلس الدستوري إلى وجود حكم غير مطابق للدستور في القانون العضوي، فإستنادا للمادتين الثانية والثالثة من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري يتم التمييز بين حالتين:

.../...

" Le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu' à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt".

(1) أنظر: نص المادة 2/165 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان. "

(2) أنظر: نص المادة 167 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 " يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، ويعطي رأيه أو قراره في ظرف العشرين يوما الموالية لتاريخ الإخطار".

(3) أنظر: نص المادة 2/165 من التعديل الدستوري لعام 1996 بالفرنسية:

" le conseil constitutionnel, saisi par le président de la république émet un avis obligatoire sur la constitutionnalité des lois organiques après leurs adoption par le parlement".

(4) أنظر: نص المادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 29 جوان 2000 الجريدة الرسمية رقم 48، المؤرخة في 5 أوت 2000، " آراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العمومية و القضائية والإدارية وغير قابلة لأي طعن".

- الحالة الأولى: إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون العضوي المعروض عليه به حكما غير مطابق للدستور، ويستحيل فصله عن باقي أحكام القانون العضوي فعندئذ لا يتم إصدار القانون العضوي كله.

- الحالة الثانية: إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون العضوي المعروض عليه به حكم غير مطابق للدستور، ويمكن فصله عن باقي أحكام القانون العضوي الأخرى، فإنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون العضوي بإستثناء الحكم المخالف للدستور، مع حق رئيس الجمهورية في أن يطلب إجراء مداولة ثانية قبل إصدار القانون العضوي.

أما فيما يخص طبيعة رقابة المجلس الدستوري على القانون العضوي، فقد تنازعتها أحكام المادتين 3/123 و 2/165 من التعديل الدستوري لعام 1996، إذ نجد أن المادة 2/123 تكلمت عن رقابة مطابقة النص مع الدستور " يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره"، بينما الفقرة الثانية من المادة 165 نصت على رقابة دستورية القوانين " يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية قبل أن يصادق عليها البرلمان ".

يظهر أن المؤسس الدستوري يخلط بين النوعين من الرقابة، بينما هما في واقع الفكر الدستوري مختلفتين عن بعضهما، إذ رقابة المطابقة وعلى حد رأي الأستاذ ليشار f.Luchaire تعني أن البرلمان ليس مجبرا فقط بعدم وضع قواعد قانونية مخالفة للدستور بل أكثر من ذلك أن تكون مطابقة له، مما يضيق كثيرا من دور البرلمان.

لكن رقابة الدستورية، فهي علاقة تبعية القانون للدستور، أي يمنع البرلمان من وضع قواعد تتجاهل أو تخالف الدستور، الأمر الذي يسمح للبرلمان بإنشاء قواعد غير موجودة في الدستور⁽¹⁾، بمعنى أن البرلمان في هذه الحالة كما ذهب الأستاذ جبار عبد المجيد أكثر حرية في إنشاء قواعد جديدة في الدستور مقارنة بما تفرضه رقابة المطابقة من تقييد⁽²⁾.

(1) أنظر :

-F.Luchaire, «les lois organiques devant le conseil constitutionnel», revue du droit public (R.D.P) , L.G.D.J, paris, 1992 ,p.289.

(2) أنظر د/ جبار عبد المجيد، « الرقابة الدستورية للقوانين العضوية»، مجلة إدارة، عدد 1، المجلد 10 المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2000، ص.78.

كما أن استحضار أحكام النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري يفيد أنه تمّ النص في الفصل الأول منه على رقابة مطابقة القوانين العضوية والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان للدستور، وفي الفصل الثاني على رقابة دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات.

لذلك من المستحسن لو يتم تغيير عبارة "دستورية القوانين" الواردة في نص المادة 2/165 واستبدالها بعبارة "مطابقة النص مع الدستور" كما ورد في نص المادة 3/123 وفي النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

إنّ المادة 123 من التعديل الدستوري تشكل الإطار العام الذي تتمحور حوله المجالات الدستورية الحيوية والأساسية للتشريع فيها بموجب قوانين عضوية، لكن ومثلما كان تعداد مجالات القانون العادي في المادة 122 من التعديل الدستوري غير حصري ولا مطلق، فكذلك يمكن للبرلمان التشريع بموجب قوانين عضوية في مجالات أخرى خارج أحكام المادة 123 وفقا لعدد من المواد الأخرى في التعديل الدستوري⁽¹⁾.

فطريقة التعداد لا على سبيل الحصر المستخدمة في المادتين 122 و123 من التعديل الدستوري لعام 1996 تسمح للمجال التشريعي العائد للبرلمان بقابلية الإمتداد، غير أن هذه النتيجة قد تكون ظاهرة وصورية إذا قابلها امتداد حقيقي لمجال تدخل السلطة التنفيذية في مجال القانون، فعلى حد قول الأستاذ مورو Jacques Moreau إن فعالية قابلية إمتداد المجال التشريعي المخول للبرلمان مرهونة بمدى الحماية المؤمنة لهذا المجال من اعتداء الحكومة عليه⁽²⁾.

وبالتالي هل أن جهود المؤسس الدستوري لعام 1996 في اتجاه توسيع وتنويع المجال التشريعي مقارنة بما كان عليه الوضع في دستور 1989 يمكن أن يثمر عنها تدعيم سيادة البرلمان في المجال التشريعي، وتقوية كفة التشريع بالمفهوم الشكلي؟ أم أن هذه الإصلاحات لا تلبث على مجابهة الصلاحيات التشريعية التي حظيت بها السلطة التنفيذية، وعلى رأسها رئيس الجمهورية الذي عزز دوره التشريعي بإعادة إحياء سلطته في التشريع بأوامر، إلى جانب إضطلاحه بسلطة تنظيمية مستقلة، وكذلك حقه في اللجوء

(1) يمكن للبرلمان أن يشرع بقوانين عضوية بالإضافة لما ورد من مجالات في المادة 123 بموجب عدد من المواد الأخرى هي : 3/89، 92، 108، 112، 115، 157، 158.

(2) أنظر :

- Jacques Moreau, droit public, tome 1, 3^{ème} édition, Economica, France, 1993, p.148.

مباشرة للشعب؟، والإجابة على هذه التساؤلات كفيلة بالوصول إلى حقيقة كيفية توزيع المجال التشريعي في التعديل الدستوري لعام 1996 ونصيب البرلمان فيه .

ثانياً:

تعزيز سلطة التشريع لدى رئيس الجمهورية .

بالرغم من التعديلات التي أدخلها التعديل الدستوري لعام 1996 على مركز رئيس الجمهورية بإدراج شروط جديدة للترشح لرئاسة الجمهورية⁽¹⁾ وتحديد مدة العهدة الرئاسية وتقييد تجديدها بمرة واحدة⁽²⁾ بهدف تكريس مبدأ التداول على السلطة، أحد المبادئ الأساسية لتكريس الديمقراطية، وكذلك بإقرار المسؤولية الجنائية له⁽³⁾، تطبيقاً لمبدأ " حيث توجد السلطة توجد المسؤولية"⁽⁴⁾.

(1) الشروط تلك نصت عليها المادة 73 من التعديل الدستوري لعام 1996 هي:

- التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط دون أي جنسية أخرى.
- إثبات الجنسية الجزائرية لزوج.

- يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولوداً قبل يوليو 1942.

- يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولوداً بعد يوليو 1942.

- التصريح العلني بممتلكات المترشح لرئاسة الجمهورية المنقولة والعقارية داخل الوطن وخارجه.

(2) أنظر: نص المادة 74 من التعديل الدستوري لعام 1996: " مدة المهمة الرئاسية خمس (5) سنوات .

يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة " .

(3) أنظر: نص المادة 158 من التعديل الدستوري لعام 1996: " تؤسس محكمة عليا للدولة تختص

بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، ورئيس الحكومة عن الجنايات و الجرح التي يرتكبها مناسبة تأديتها لمهامها.

يحدد قانون عضوي تشكيلة وتنظيم وسير المحكمة العليا للدولة وكذلك الإجراءات المطبقة " .

(4) لم تعرف الدساتير الجزائرية السابقة للتعديل الدستوري لعام 1996 مبدأ المسؤولية الجنائية لرئيس

الجمهورية، بينما أقرت المادة 158 من التعديل الدستوري ذلك بنصها على تأسيس محكمة عليا للدولة

تتولى محاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، لكن من دون تحديد

الأفعال التي تعتبر خيانة عظمى ولا الجهة التي تستطيع تحريك الدعوى.

كما أن القانون العضوي الذي من المفروض أن ينظم سير المحكمة العليا والإجراءات المطبقة

أمامها لم يصدر لحد الآن ، مما يجعل نص المادة 158 مفرغاً من المحتوى خاصة وأن هناك اختلافاً

فقهاً كبيراً حول تحديد الأفعال التي تشكل خيانة عظمى تبعا للاختلاف الحاصل حول طبيعة جريمة

الخيانة العظمى، فهناك من يعتبرها ذات طابع سياسي، و آخر يراها ذات طابع جنائي، وجانب ثالث

يمزج بين الطبيعيتين الجنائية والسياسية، ولمزيد من المعلومات راجع:

.../...

فقد زود رئيس الجمهورية بسلطات تشريعية مهمة على رأسها تمكينه من التشريع بأوامر، بالإضافة إلى سلطات تشريعية أخرى تجعل التساؤل قائما حول مقدار التفوق الرئاسي في المجال التشريعي المفترض أنه الإختصاص الأصيل للبرلمان؟.

أ- التشريع عن طريق الأوامر.

لقد عرفت الدساتير الجزائرية المتعاقبة صلاحية التشريع بأوامر⁽¹⁾ بإستثناء دستور 23 فيفري 1989، الذي لم ينص فيه المؤسس الدستوري عليها، مريدا بذلك إحداث نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار تكريس مبدأ الفصل بين السلطات. وأعيد إدراج هذه الصلاحية صراحة بمقتضى نص المادة 124 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996⁽²⁾ استجابة لضرورة ضمان استمرارية الدولة والسير المنتظم لمؤسساتها في جميع الظروف والأحوال⁽³⁾، وبالنظر إلى التأثير القوي الذي يمكن أن تحدثه الأوامر على الإختصاص التشريعي المخول للبرلمان، يحتم الأمر علينا الإحاطة بالضوابط المقررة لممارستها، وكذلك تحديد طبيعتها القانونية.

.../...

- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للتوزيع والنشر، بيروت، 1995، ص ص. 22-30 .
وكذلك :

- Marcel Prélot , Op .Cit., p . 658 .

- Dmitri Georges Lavroff,Op.Cit ., p. 427 .

⁽¹⁾ مصطلح الأوامر عرف منذ عام 1940 بإسم المرسوم- قانون (décret - loi) ليطلق عليه الجنرال ديغول في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي اسم (Ordonnance) وهو المعروف حاليا، ولمزيد من المعلومات راجع :

- Marcel Prélot , Op . Cit .,pp. 692 – 693.

⁽²⁾ أنظر: نص المادة 124 من التعديل الدستوري لعام 1996 : " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان . ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان .

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور .

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء."

⁽³⁾ أنظر: البند 24 من المذكرة المتعلقة بتعديل الدستور الصادرة عن رئاسة الجمهورية، المرجع السابق ص. 8.

1 - ضوابط ممارسة التشريع بأوامر.

حدّدت المادة 124 من التعديل الدستوري لعام 1996 ضوابط يمارس في إطارها رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر، وهي كما سيأتي توضيحه:

- **الضابط الأول:** قيدت المادة 124 من التعديل الدستوري إمكانية تشريع رئيس الجمهورية بأوامر وحصرتها في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان، وكذلك في الحالة الإستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 من التعديل الدستوري، بالإضافة لإمكانية التشريع بأوامر أيضا في مجال قانون المالية (هذه الحالة سنعود لها لاحقا).

فبالنسبة لحالة شغور المجلس الشعبي الوطني التي قد تكون بسبب إنحلاله التلقائي نتيجة عدم موافقته على برنامج الحكومة المعروض عليه للمرة الثانية، أو بسبب إستعمال رئيس الجمهورية لحقه في حل المجلس الشعبي الوطني، أو بفعل تقرير إجراء انتخابات تشريعية مسبقة (1).

عندئذ يمكن أن يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في أجل لا يتجاوز مدة ثلاثة أشهر، وهو أقصى حد يجب أن تجرى فيه الإنتخابات التشريعية لإنهاء وضعية شغور المجلس الشعبي الوطني (2).

ويمثل التشريع بأوامر في هذه الحالة الوسيلة الوحيدة لتنظيم جميع المجالات التي تعود طبقا للدستور للسلطة التشريعية، ومن جهة أخرى تكشف هذه الحالة عن الوجود اللاوظيفي لمجلس الأمة، إذا ببقى معطلا إلا فيما حفظ له من أدوار استشارية .

أما فيما يخص التشريع بأوامر فيما بين الدورتين، فالمجال الزمني له يساوي الشهرين على الأكثر، وهو الأجل الفاصل بين دورة و أخرى على اعتبار أن البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة تدوم مدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل (3) وخمسة

(1) أنظر: المادتين 1/82 و 1/129 من التعديل الدستوري لعام 1996.

(2) أنظر: المادة 2/82 من التعديل الدستوري لعام 1996.

(3) أنظر: المادة 1/118 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاح الدورة⁽¹⁾، مع إمكانية تقليص الفاصل الزمني بين دورة وأخرى بمدة الدورة غير العادية⁽²⁾.

ويبدو أن الوضع بعد التعديل الدستوري لعام 1996 أفضل مما كان عليه الحال في ظل دستور 1989، حيث كان رئيس الجمهورية يتقاسم السنة مناصفة مع المجلس الشعبي الوطني على اعتبار أن مدة كل دورة هي ثلاثة أشهر على الأكثر⁽³⁾.

كما منح التعديل الدستوري لعام 1996 إلى رئيس الجمهورية إضافة إلى الصلاحيات الضبطية الواسعة صلاحية التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية⁽⁴⁾، وهي تدخل في إطار الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية⁽⁵⁾، لذلك يتميز التشريع بأوامر في الحالات العادية عن التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية في النواحي التالية :

(1) أنظر: نص المادة 5/1، 2، 3، 4 من القانون العضوي رقم 02/99: "يجتمع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في دورتي الربيع والخريف.

تبتدئ دورة الربيع في يوم العمل الثاني من شهر مارس.

تبتدئ دورة الخريف في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر.

تدوم كل دورة عادية خمسة (5) أشهر على الأكثر من تاريخ إفتتاحها".

(2) أنظر: نص المادة 2/118، 3 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع بإستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة، أو من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني .

تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي أستدعي من أجله ."

(3) أنظر: نص المادة 1/112 من دستور 23 فيفري 1989: "يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورتين عاديتين كل سنة ومدة كل دورة ثلاثة أشهر على الأكثر ."

(4) الحالة الإستثنائية هي ظرف غير عادي معرف دستوريا في المادة 93 من التعديل الدستوري لعام 1996 ، بحيث يقرر رئيس الجمهورية هذه الحالة إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، بعد استئثار رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة ، والمجلس الدستوري، والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء ، وهي تعد أشد خطورة من حالي الطوارئ والحصار وأقل خطورة من حالة الحرب.

ولمزيد من التفاصيل راجع :

- عقيلة خرباشي، العلاقة ...، المرجع السابق، ص ص. 55-65.

- عبد الرحمن نفيدة ، نظرية الظروف الإستثنائية في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة عنابة، 1990، ص. 86 .

(5) أنظر : المادة 1/93 من التعديل الدستوري لعام 1996.

- ممارسة التشريع بأوامر في الحالات العادية يكون إما عند شغور المجلس الشعبي الوطني، أو فيما بين الدورتين، بينما التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية يكون في إطار إعمال نظام الحالة الإستثنائية المقررة وفقا لأحكام المادة 93 من التعديل الدستوري لعام 1996 .

- الأوامر التشريعية العادية تخضع لأحكام خاصة من حيث سريانها، فرئيس الجمهورية ملزم بعرضها على غرفتي البرلمان في أول دورة لتوافق عليها، إذ تعد لا غية إن لم يوافق عليها البرلمان، أو لم يعرضها عليه رئيس الجمهورية.

- الأوامر التشريعية العادية تخضع لإحترام أحكام الدستور، فلا يمكنها مهما كان الأمر أن توقف أي نص دستوري، في حين الأوامر التشريعية الإستثنائية يمكنها حتى وقف بعض مواد الدستور مؤقتا بإعتبارها وجها من أوجه تطبيق نظام الظروف غير العادية وهو ما أقره الفقه الدستوري المقارن الفرنسي والمصري⁽¹⁾.

- **الضابط الثاني:** يجب أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء، إذ جاء الحديث عن هذا الضابط في آخر المادة 124 بعد الحديث عن التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية لكن هذا لا يعني أنه يطبق في حالة المادة 93 من التعديل الدستوري دون غيرها.

فقبل أن يصدر الأمر، يعرض كمشروع أمر على مجلس الوزراء، كما هو الشأن بالنسبة لمشاريع القوانين مع استبعاد أخذ رأي مجلس الدولة حول موضوع الأمر، وقد يكون السبب في ذلك خاصة في الحالة الإستثنائية هو طبيعة الطرف الذي يقتضي السرعة في اتخاذ التدابير اللازمة⁽²⁾، وفي ذات السياق يطرح التساؤل حول إن كان يمكن لرئيس الجمهورية استخدام حق الفيتو بصدد أمر قد يرفضه الوزراء ورئيسهم؟.

(1) أنظر :

-C.Leclercq , droit constitutionnel et institution politique , L. G . D. J . Paris, 1975, pp . 466- 468.

وكذلك :

- د/ وجدي ثابت غابريال، السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية 1988، ص. 383 .

- د/ عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1980 ، ص. 242.

(2) في فرنسا يتم أخذ رأي مجلس الدولة بشأن الأوامر ، وهو ما تؤكد المادة 2/38 من دستور 1958 :
" Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du conseil d'Etat..."

عمليا مجلس الوزراء لا يمثل إلا جهازا تحت سلطة رئيس الجمهورية⁽¹⁾، وبما أن النظام الدستوري الجزائري لا يأخذ بنظام التوقيع المجاور أو التوقيع المزدوج (Contreseing) من طرف كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة⁽²⁾، فلن يجد رئيس الجمهورية صعوبة في اتخاذ القرار الذي يراه مناسبا دونما إعاراة الإهتمام لتأثير الأغلبية البرلمانية التي عادة ما ينتمي لها أغلب الوزراء.

- **الضابط الثالث:** وجوب عرض الأوامر على البرلمان: إن الإقرار لرئيس الجمهورية بممارسة اختصاص يدخل أساسا في مجال اختصاص السلطة التشريعية الغرض منه مواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة⁽³⁾، قد تتعرض لها الدولة في فترة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين الدورتين، أو حتى في الحالة الإستثنائية.

نظريا وبالإستناد للقاعدة الأصولية التي مفادها "من يملك الكل يملك الجزء"، فإنه يجوز للبرلمان أن يوافق على بعض أجزاء الأمر، ويعترض على أجزاء أخرى من نفس الأمر⁽⁴⁾، لكن الرجوع للنصوص القانونية يفيد غير ذلك، إذ البرلمان يمكنه فقط إما الموافقة أو الرفض، فالمادة 38 من القانون العضوي رقم 02/99⁽⁵⁾ تحصر دور البرلمان

(1) أنظر : المادة 77 المقطع 4 من التعديل الدستوري لعام 1996.

(2) أنظر : د/ رأفت فودة ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971، دراسة مقارنة بين الدستور الكويتي والفرنسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2001، ص ص 232 - 243.

(3) من بين الأوامر المتخذة لمواجهة أوضاع غير عادية نذكر:

- الأمر رقم 03/02 المؤرخ في 25 فيفري 2002، المتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فيضانات 10 نوفمبر 2002، الجريدة الرسمية رقم 28 ، المؤرخة في 21 أبريل 2002.

- الأمر رقم 04/07 المؤرخ في 19 أوت 2007 يتعلق بإعفاء مؤقت لعمليات إستيراد البطاطا الطازجة أو المبردة والموجهة للإستهلاك من الحقوق الجمركية ومن الرسم على القيمة المضافة ، الجريدة الرسمية رقم 52، المؤرخة في 19 أوت 2007 ، وقد جاء هذا الأمر إستجابة للطلب المتزايد على مادة البطاطا ، والارتفاع الكبير لأسعارها خاصة مع حلول شهر رمضان الكريم لعام 1428 هـ.

(4) أنظر : د/ ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1976، ص. 175.

وكذلك :

- Sans Auteur, « le domaine legislative : lois et ordonnance », 10/10/2002, sur le site [www.ecotes.com /ero/ersep/f.f/00700244.htm].

(5) أنظر : نص المادة 38 من القانون العضوي رقم 02/99 : "يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور.

وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل .

في التصويت دون مناقشة ولا إدخال أي تعديل على نص الأمر المقدم من طرف رئيس الجمهورية.

وتعد لا غية الأوامر التي لا تحوز على موافقة البرلمان، فكأنها لم توجد أصلا وإن كان صعب وقوف البرلمان أمام إرادة رئيس الجمهورية التي تحظى بآليات حماية قوية جدا أهمها استخدام رئيس الجمهورية لحقه في حل المجلس الشعبي الوطني، واللجوء مباشرة للشعب عن طريق الإستفتاء.

إذا كانت رقابة البرلمان للأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو فيما بين الدورتين أمرا منطقيا بسبب إمتداد إختصاص رئيس الجمهورية لمجال إختصاص البرلمان، إلا أن التساؤل يثار بصدد الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية، أي هل يمكن أن تشمل رقابة البرلمان هذا النوع من الأوامر ؟.

ظاهريا إن إستحضار أحكام الفقرة الأولى من المادة 38 من القانون العضوي رقم 02/99 يفيد أن المشرع أقر تطبيق إجراء التصويت بدون مناقشة ولا تعديل على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة من البرلمان دون أن يحدد الأوامر التي تعرض والأوامر المستثناة من ذلك، بمعنى أن الأوامر المتخذة سواء في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو فيما بين الدورتين، أو حتى في الحالة الإستثنائية فهي تخضع لرقابة البرلمان، خاصة وأن البرلمان في الحالة الإستثنائية مدعو للإجتماع بقوة القانون⁽¹⁾.

في هذا السياق ذهب جانب من الفقه إلى أن اجتماع البرلمان بقوة القانون معناه تمكين البرلمان من ممارسة نشاطه التشريعي، كما لو كان في دور الإنعقاد العادي، إذ يمكنه أن يناقش ويقرر إلغاء ما اتخذه رئيس الجمهورية، وإذا تطلب الأمر فله أن يحيل رئيس الجمهورية على المحكمة العليا للدولة بتهمة الخيانة العظمى أو يلزمه بالإستقالة⁽²⁾.

.../...

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

(1) أنظر : نص المادة 4/93 من التعديل الدستوري لعام 1996 : "يجتمع البرلمان وجوبا".

(2) أنظر :

- Morange Georges, « le contrôle des décisions prises au titre de l'article 16 », recueil Dalloz, paris, 1982, p. 113.

.../...

أما الجانب الآخر من الفقه فقد ذهب إلى أن البرلمان لا يجوز له أن يمارس دوره المعتاد والمبرر في ذلك هو خطورة الوضع واستعجاليته، وهو ما جرى عليه العمل عند تطبيق الحالة الإستثنائية عام 1961 في قضية الجزائر، حيث قرر الرئيس الفرنسي ديغول أن العلاقات بين الحكومة والبرلمان يجب أن تسير على النحو المقرر في الظروف العادية ما لم تتعلق بإجراءات متخذة استنادا للمادة 16 من دستور الجمهورية الخامسة⁽¹⁾.

فحتى وإن كان للبرلمان أن يناقش قرارات رئيس الجمهورية، لكن ليس له أن يتخذ أي قرار بشأنها، وعليه وعلى حد رأي الأستاذين لابل وتريكو و tricot/lebel، إن رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية يحل محل البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية على نحو يمنع فيه البرلمان من القيام بتلك الوظيفة مؤقتا⁽²⁾.

ويبدو أن المجلس الدستوري الجزائري قد نحى منحى الجانب الثاني من الفقه فبينما أخضع المشرع وفق المادة 1/38 من القانون العضوي رقم 02/99 الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية لرقابة البرلمان كما الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو فيما بين الدولتين، إلا أن المجلس الدستوري وبموجب الرأي رقم 08/ر.ق.ع.م.د/99⁽³⁾ تحفظ على رقابة البرلمان على الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية على اعتبار أن هذه الأوامر تتميز عن الأوامر المتخذة في حالة الشغور وفيما بين الدورتين.

.../...

والرأي المذكور أعلاه كانت قد ساندته أيضا مجموعة العمل التي اشتركت في إعداد دستور 1958

الفرنسي.

(1) أنظر :

- Dmitri Georges Lavroff , Op .Cit ., p. 875 .

(2) أنظر :

- Tricot/Lebel , « les institutions française », revue du droit public (R.D.P), L.G.D.J paris 1985 ,p.273.

(3) أنظر : رأي رقم 08/ر.ق.ع.م.د / 99 مؤرخ في 21 فيفري 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون

العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، الجريدة الرسمية رقم 15، المؤرخة في 9 مارس 1999.

فبالتالي إذا كان المشرع في نص الفقرة الأولى من المادة 38 يريد إخضاع الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية لرقابة البرلمان، فإنه يكون قد خالف أحكام المادة 124 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽¹⁾.

وفي رأينا أنه لاشك في ثبوت حق البرلمان في ممارسة سلطاته التشريعية وحتى الرقابية أثناء تطبيق الحالة الإستثنائية لأن عدم تعرض المادة 93 أو حتى الفقرة الرابعة من المادة 124 من التعديل الدستوري لدور البرلمان خلال هذه الحالة يمكن أن يفسر بعدم تغيير الدور الطبيعي الذي يلعبه البرلمان في جميع الظروف كسلطة قائمة بالمهام التشريعية والرقابية.

غير أن ضعف دور البرلمان في الحالة الإستثنائية المثبت في كل من التجربتين الفرنسية والمصرية⁽²⁾ يجعلنا نتحفظ بعض الشيء في منح البرلمان حق ممارسة كل سلطاته خاصة وأن الأوضاع في هذه الحالة تستدعي اتخاذ إجراءات سريعة جدا، لذلك فتزويد رئيس الجمهورية بسلطات استثنائية، وتقوية دوره ليس مرده للنصوص القانونية

(1) من بين الإعتبارات التي أوردها المجلس الدستوري في الرأي المذكور أعلاه نذكر:

" - واعتبارا أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات 1، 2، 3 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان وخصص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان والأوامر في الحالة الإستثنائية.

- و اعتبار بالنتيجة أنه إذا كان قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة 124 من الدستور بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية، ففي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور".

و رغم ذلك فقد رأى المجلس الدستوري أن المادة 38 من القانون العضوي موضوع الإخطار مطابقة للدستور مع تأكيده على التحفظ المشار له أعلاه.

-مقتطف من رأي رقم 08/ر.ق.ع/م.د / 99 ، المرجع السابق ، ص ص . 6-7 .

(2) أنظر :

-Jean Massot, chef de l'Etat et chef du gouvernement, la documentation française, Paris 1993 pp. 100-102 .

-Dmitri Georges Lavroff, Op. Cit ., p . 875-877.

وكذلك:

-د/ وجدي ثابت غابريال ، المرجع السابق ، ص ص . 312-315.

-د/ عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة...، المرجع السابق، ص ص . 186-192.

فحسب، لكنها مسألة ملاءمة سياسة، إذ يتعين على رئيس الجمهورية وبوصفه القائد الأول للبلاد مواجهة الظروف الإستثنائية، وضمان بقاء وحدة الدولة واستمراريتها.

فحتّى وإن نص التعديل الدستوري لعام 1996 على اجتماع البرلمان وجوباً، إذ لا يعقل أن تكون البلاد في خطر وممثلي الشعب في عطلة، إلا أن البرلمان وتبعاً لنمط سير العمل به من مناقشات وجلسات لا يؤهله للتصدي السريع للأوضاع الإستثنائية، التي تتطلب إتخاذ إجراءات عاجلة وفورية.

من جهة أخرى وبما أن المادة 93 من التعديل الدستوري لعام 1996 لم تبيّن مدة سريانها، فيبقى تحديد المجال الزمني لتطبيق الإجراءات الإستثنائية بما فيها الأوامر يثير التساؤل، وهو نفس التساؤل الذي طرح بمناسبة تطبيق المادة 16 من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي في عام 1961 .

حيث ذهب جانب من الفقه إلى أنه يجب أن ينتهي المجال الزمني لتطبيق الإجراءات الإستثنائية مباشرة بمجرد زوال الظروف الإستثنائية⁽¹⁾ بينما اتجه رأي آخر إلى أن تقدير بقاء أو زوال الإجراءات المتخذة في الحالة الإستثنائية متروك لرئيس الجمهورية⁽²⁾.

(1) أنظر :

- Dmitri Georges Lavroff , Op.Cit., p p . 876-877 .

وكذلك :

-د/ وجدي ثابت غابريال ، المرجع السابق ، ص ص. 232-237.

(2) لقد تبني القضاء المصري كذلك نفس الموقف، فأثر الطعن الذي وجه أمام محكمة أمن الدولة العليا المصرية، الذي مضمونه عدم دستورية (القرار - قانون) أي الأمر رقم 2 لعام 1977 الصادر إثر تطبيق رئيس الجمهورية أنور السادات لنص المادة 74 من دستور 1971 عقب الأحداث الحاصلة في 18 و 19 جانفي 1977، قضت المحكمة بأن:

"الخطر الذي وقع يومي 18 و 19 هو خطر جسيم امتد أثره بعد انقضاء هذين اليومين، و لم يكن فرض حضر التجول و نزول القوات المسلحة إعلاناً عن انتهاء الخطر و زواله، بل إنما كان ذلك لمواجهة هذا الخطر ومحاصرته والقضاء عليه... وإن الظروف التي كانت قائمة حينئذ تقطع باستمرار الخطر الذي يهدد سلامة الوطن حتّى تاريخ إلقاء رئيس الجمهورية لبيانته وإلى جانب ذلك، فإن رئيس الجمهورية وهو في موقع يمكنه من تقدير الأمور والحكم عليها يملك أن يقدر مدى استمرار الخطر وزواله".

ولمزيد من التفاصيل راجع:

-د / عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة...، المرجع السابق، ص. 189.

في حين نحى رأى آخر إلى التفرقة بين نوعين من الإجراءات، فذات الصبغة التشريعية و التنظيمية يجب أن تزول فوراً بمجرد انتهاء الظروف الإستثنائية، أما الإجراءات الإدارية التي تستهدف السير الحسن للمؤسسات فلا يوجد ما يمنع من استمرار العمل بها⁽¹⁾.

بالرغم من واقعية ومنطقية الإتجاه الأخير، إلا أننا نرى أن بقاء بعض الإجراءات الإستثنائية حتى ولو كانت في شكل قرارات إدارية يشكل خطراً على الحقوق و الحريات الفردية و الجماعية، وهي معيبة بعيب انعدام السبب لأن الحالة الواقعية التي أدت لاتخاذها لم تعد قائمة.

لهذا نخلص إلى ضرورة قيام التلازم و الارتباط الزمني بين الحالة الإستثنائية و الإجراءات المتخذة بصددها لأنه يجب أن نعي أن دور الإجراءات الإستثنائية كأصل عام علاجي، وليس دورها وقائياً.

2- الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر.

يكتسي تحديد الطبيعة القانونية للأوامر أهمية كبيرة و خاصة من حيث خضوعها للرقابة، وقد كانت هذه المسألة مثاراً لخلاف فقهي تبعاً للمعيار المستند عليه في التكييف القانوني لهذا النوع من الأعمال القانونية.

فاتجه أنصار المعيار العضوي (الشكلي) إلى أن الأوامر تظل محتقظة بطبيعتها الإدارية بالرغم من موافقة البرلمان عليها، إذ العبرة بالجهة التي أصدرتها، و الغاية من هذا التكييف حماية حقوق و حريات الأفراد من خلال إمكانية الطعن فيها قضائياً.⁽²⁾

لكن وجه نقد لهذا الإتجاه بسؤال مفاده هل أن البرلمان ومن خلال حقه في رفض الأمر لا يمكنه التمييز بين ما يشكل مساساً بحقوق و حريات الأفراد، و بين ما يدعمها و هو المعبر عن إرادتهم؟، بالإضافة إلى اصطدام الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية بفكرة أعمال السيادة.⁽³⁾

(1) أنظر: د/ وجدي ثابت غابريال، المرجع السابق، ص ص. 232-237.

(2) أنظر: د/ مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص ص. 589-612.

(3) في ذات السياق رفضت محكمة القضاء الإداري المصرية الدفع المقدم من طرف الحكومة في أعقاب التطبيق الثاني للمادة 74 في سبتمبر 1981 من طرف الرئيس أنور السادات لحماية الوحدة الوطنية من الفتنة الطائفية التي تهددها مؤكدة:

أما الإتجاه الآخر المستند على المعيار الموضوعي (المادي)، فقد أدخل الأوامر في صنف الأعمال التشريعية لأنها تدخل في إطار الوظيفة التشريعية، ولا يهم الجهة التي قامت بإصدارها، وحتى وإن كانت الأوامر ذات طبيعة تنظيمية، إلا أن موافقة البرلمان عليها ترقيها لمرتبة التشريع.⁽¹⁾

وإننا نرى أن الأوامر أعمالاً تشريعية ليس منذ موافقة البرلمان عليها، بل من تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية للإعتبرات التالية:

- المادة 124 من التعديل الدستوري لعام 1996، الخاصة بالتشريع بأوامر واردة ضمن الفصل الثاني من التعديل الدستوري لعام 1996، المعنون بالسلطة التشريعية فشكليا هي تدخل في الأعمال التشريعية.

- رئيس الجمهورية لا يستمد سلطة التشريع بأوامر من البرلمان عبر إجراء التفويض بل يقرها له التعديل الدستوري مباشرة، وهذا ما تؤكدته عبارة "يشرع" بمعنى أن التعديل الدستوري قد جعل من رئيس الجمهورية في هذه الحالة المشرع الأصيل والوحيد لعدم إمكانية تفويض سلطة التشريع بأوامر لأية سلطة أخرى.⁽²⁾

- لا توجد أية قيود فيما يخص مجال تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر فله التدخل في مجال القانون العادي وحتى القانون العضوي، هذا الأخير الذي منع على

.../...

" إن الدفع المقدم من الحكومة بعدم اختصاصها الذي بني على أساس خروج القرارات الجمهورية الصادرة من رقابة القضاء لأنها تعد من أعمال السيادة، دفع غير مقبول، وهذه القرارات هي في عداد القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري".

ولمزيد من التفاصيل راجع:

- د/ ماجد راغب الطلو، المرجع السابق، ص. 175.

- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة...، المرجع السابق، ص. 190.

(1) أنظر:

-Dmitri Georges Lavroff, Op.Cit., pp. 741-743.

وكذلك :

- د/ وجدي ثابت غابريال: المرجع السابق، ص. 330-331.

(2) أنظر: نص المادة 2/87 من التعديل الدستوري لعام 1996: "كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، و تقرير إجراء الإنتخابات التشريعية قبل أوانها و تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77، و78 و91 و من 93 إلى 95 و97 و124 و126 و127 و128 من الدستور".

الحكومة في فرنسا بموجب قرار المجلس الدستوري الحامل للرقم 134/81 المؤرخ في 5 جانفي 1982.⁽¹⁾

- لا يوجد في الجزائر موقف دستوري صريح وواضح يبين طبيعة الأوامر المتخذة بموجب المادة 124 عكس الوضع في فرنسا، إذ أكد المجلس الدستوري في قراره المؤرخ في 29 فيفري 1972 أن الأوامر الصادرة في إطار المادة 38 من الدستور لها طابع تنظيمي ما لم يتم المصادقة عليها لتصبح لها قيمة تشريعية.⁽²⁾

-البرلمان الجزائري مجرد من حق مراقبة الأوامر، وهو ملزم فقط إما بالموافقة دون مناقشة أو تعديل، و إما بالرفض عكس ما ورد في المادة 38 من الدستور الفرنسي لعام 1958 التي منحت للبرلمان فرصة المراقبة من خلال المناقشة التي تكشف عادة عن الملاحظات، وتؤدي كما أشار الأستاذ أحمد محيو لفحص التعسف الرئاسي⁽³⁾، ومنه تكوين قناعات مؤسسة لدى البرلمانين.

فإذن لا مانع في أن نساند رأي الأستاذ الأمين شريط في أن موافقة البرلمان تبقى مجرد موافقة شكلية لا يمكنها أن تطبع الأوامر بالصفة التشريعية، هذه الأخيرة التي تكتسبها الأوامر من تاريخ التوقيع عليها من طرف رئيس الجمهورية بعد عرضها على مجلس الوزراء.⁽⁴⁾

مما سبق يمكننا القول أن التعديل الدستوري لعام 1996 أعطى لرئيس الجمهورية وحده سلطة تقدير مدى ملاءمة اختيار التشريع بأوامر، الذي قد يبرره عنصر الإستعجال وضرورات الحال، فيعد عندئذ التشريع بأوامر وسيلة لكسب الوقت مقارنة مع ما يمكن أن يستغرقه مسرى إنشاء القانون في صورتيه سواء كان اقتراح أو مشروع قانون، حيث يجب عرضهما في خضم الدورات مع المرور بمختلف الإجراءات من مناقشة و تصويت

(1) أنظر:

-Dmitri Georges Lavroff, Op.Cit., p. 714.

(2) أنظر:

- Ibid ., pp .749-751.

(3) أنظر: أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1979، ص ص. 529-530.

(4) أنظر: د/ الأمين شريط، خصائص التطور...، المرجع السابق، ص. 454.

ورقابة دستورية وإصدار ونشر، كما تشكل الأوامر مجرى لتفادي التعديلات التي قد تفقد النص أهميته وانسجامه.⁽¹⁾

لكن غياب قيود موضوعية وحتى شكلية صارمة على مجال التشريع بأوامر جعل رئيس الجمهورية صاحب اختصاص تشريعي أصيل، مما أدى بالبعض إلى الجزم بأن السلطة التشريعية مكونة من ثلاثة غرف، يشكل رئيس الجمهورية الغرفة الأولى فيها⁽²⁾. كما تؤكد التجربة الدستورية الجزائرية أن ممارسة التشريع بأوامر مرتبطة كثيرا بشخص رئيس الجمهورية، فصلاية الرئيس الراحل هواري بومدين مكنته من استخدام الآلية كإجراء عادي في تسيير شؤون الدولة، بينما الرئيس ليامين زروال لم يستخدم كثيرا التشريع بأوامر، خاصة في الفترة التي أعلن فيها استقالته من سبتمبر 1999 إلى إجراء الانتخابات الرئاسية في أبريل 1999.

و بمجيء الرئيس عبد العزيز بوتفليقة الذي طالب بضرورة استرجاع كل اختصاصاته عرف نظام التشريع بأوامر تواجدا كبيرا، فخلال العهدة التشريعية الممتدة من عام 2002 إلى 2007 تمت المصادقة على 33 أمرا من مجمل 93 نصا قانونيا، أي أن ثلث النصوص القانونية عبارة عن أوامر، وتفقر النسبة لتصل لأكثر من نصف عدد القوانين التي وافق عليها البرلمان، وكانت في الأصل عبارة عن مشاريع قوانين (59) وإقتراح قانون واحد⁽³⁾.

الوضع الذي يصرفنا إلى أنه لشخصية رئيس الجمهورية تأثيرا قويا في إعطاء النظام السياسي الوصف المنسجم مع قدراته الشخصية و طموحاته.

(1) أنظر:

- G. Mekemcha, « le pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnelle du 28 November 1996 », revue idara, Volume 7, N° 1, ENA, Alger, 1997, pp. 70-72.

وكذلك:

- د/ مراد بدران، «الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور والنظام القانوني للأوامر»، مجلة إدارة، المجلد 10، العدد 1، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2000 ص. 38.

(2) أنظر:

- André Chandernagor, Op.Cit., p. 55.

(3) أنظر: حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007)، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان الجزائر، 2007، ص. 11 وما يليها .

ب- التشريع عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة.

انطلاقاً من مبدأ سيادة البرلمان يحصر القانون الدستوري الكلاسيكي الإختصاص التشريعي فقط في البرلمان بإعتباره ممثل الإرادة العامة، لذلك فالحكومة لا تستطيع إلا اتخاذ الإجراءات الضرورية لتطبيق القانون و في حدود ضيقة، ممّا يجعل سلطتها غير مستقلة.

لكن عقب التحولات التي عرفتھا الأنظمة السياسية منذ نهاية الحرب العالمية الأولى بدت عدم قدرة البرلمانات على استيعاب كل الوظيفة التشريعية، وبالمقابل تصاعد تدخل الحكومات المستمر في تنظيم مختلف العلاقات خاصة إثر استخدام أسلوب تحديد المجال التشريعي الذي ينشط فيه البرلمان.⁽¹⁾

ويعد الدستور الفرنسي لعام 1958، السباق في إقرار تمتع الحكومة بالسلطة التنظيمية، أو كما سماها الأستاذ جورج بيردو G.Burdeau بالتشريع الحكومي⁽²⁾، حيث أن البرلمان يشرع بموجب قوانين والحكومة تحدد القواعد الملزمة عن طريق المراسيم والأوامر، وهذين النوعين من التشريع يخضعان لقواعد اختصاص وإجراءات ونظام قانوني مختلف، لكنهما يشكلان وسيلتين لممارسة نفس الإختصاص، أي الإختصاص التشريعي.

أما في الجزائر ومنذ أول دستور للجمهورية الصادر عام 1963، فقد أوكلت مهمة تنظيم المسائل التي تخرج من المجال التشريعي المسند للبرلمان إلى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، وبجانبه رئيس الحكومة بداية من دستور 23 فيفري 1989.

(1) أنظر:

- Dmitri Georges Lavroff, Op.Cit., p. 809.

(2) تعرّض الأستاذ لافروف لرأي الأستاذ بيردو في الفقرة التالية:

" Le professeur G.Burdeau emploie la notion de législation gouvernementale qui qualifie excellemment la situation nouvelle créée par la constitution dans le domaine de l'élaboration des règles obligatoires, elle représente l'avantage de montrer que la fonction est désormais remplie par deux organes, le parlement statuant par des lois au sens formel du terme, et le gouvernement qui fixe les règles obligatoires par des décrets ou ordonnances, ces deux catégories de textes obéissent à des règles de compétence et de procédure différentes, et elles sont soumises à un régime juridique également différent mais elles sont les moyens d'exercice d'une même fonction".

-Voir : Ibid., p. 809.

فبالرجوع للفقرة الأولى من المادة 125 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽¹⁾ نجد أن رئيس الجمهورية بإمكانه اتخاذ قرارات مهمة لتنظيم المسائل غير المخصصة للقانون أي المسائل التي تخرج من اختصاص البرلمان، ففي هذه الحالة يمارس رئيس الجمهورية سلطة مستقلة غير مشتقة من أية سلطة أخرى، مصدرها الدستور نفسه، إذ يمكن أن تطل التدابير التي يتخذها مواضع لم يتناولها البرلمان قبلا بالتشريع، لهذا يسمى المجال الذي يحتفظ به رئيس الجمهورية بالمجال التنظيمي المستقل والسلطة التي يمارسها بالسلطة التنظيمية المستقلة.

ولمّا كان المجال التشريعي المخول للبرلمان محددًا نسبيًا، فخارج هذا المجال يتمتع رئيس الجمهورية بمجال واسع لإعمال سلطته التنظيمية المستقلة⁽²⁾، وإذا كان المبرر في ذلك تمثيل رئيس الجمهورية للإرادة العامة بالنظر لكونه منتخب مباشرة من طرف

(1) أنظر: نص المادة 1/125 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ".

(2) في 25 ديسمبر 2000 أصدر المجلس الدستوري مذكرة تفسيرية تتعلق بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين، اعتبر فيها أن الإستخلاف الخاص بالمقاعد الشاغرة يخضع لحكم المادة 112 من الدستور التي تحيل بدورها تنظيم المسألة إلى قانون عضوي، وقد تحقق ذلك بمقتضى المواد 150، 151، 152 من الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، لكن فيما يخص الأعضاء المنتخبين دون المعينين اللذين يخضعون للسلطة التنظيمية التي تعود لرئيس الجمهورية بموجب المادة 125 من الدستور.

وقد اعتبر المجلس الدستوري أن هذا التفسير يتماشى مع أفكار الدستور نصا و روحا، و مع مبدأ الفصل بين السلطات.

فيبدو أن المجلس الدستوري قد أضاف بموجب هذه المذكرة التفسيرية إلى جانب معيار النص الدستوري المحدد لمجالات القانون و التنظيم معيار الفصل بين السلطات، ففي نظره لا تكفي مجرد الإحالة من الدستور، ولمزيد من التفاصيل راجع:

- مجلة أحكام الفقه الدستوري، العدد 5، الجزائر، 2000، ص ص. 34-38.

و هنا نتساءل هل أن رئيس الجمهورية بحاجة لمعيار آخر لتوسيع سلطته التنظيمية، فظاهريا ما أوردته المذكرة التفسيرية يشكل قيودا مضاعفا على سلطة البرلمان في التشريع، غير أن ما يجعلنا نغض الطرف عن ذلك هو أن المذكرة التفسيرية لم يتداول بشأنها أعضاء المجلس الدستوري، بل صدرت عن رئيسه، و هذا ما يظهر من توقيعه منفردا في آخر المذكرة، بمعنى أن المذكرة جاءت خارج أحكام المادة 167 من التعديل الدستوري لعام 1996، كما أنها لم ترد لا في شكل رأي و لا حتى إعلان، ممّا يجعلها تفتقر للقوة القانونية.

الشعب، إلا أن هذا يجعله مشرعا حقيقيا بالمفهوم المادي للتشريع، ومنافسا قويا وخطيرا للبرلمان.

في المقابل يعود لرئيس الحكومة، كما هو مبين في أحكام الفقرة الثانية من المادة 125 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽¹⁾، مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان بالإضافة إلى أنه مكلف بتنفيذ التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية، لكن سلطة رئيس الحكومة غير مستقلة، بل مشتقة تمنعه من اتخاذ تدابير في مواضيع لم يسبق ترتيبها سواء من طرف البرلمان، أو من قبل رئيس الجمهورية.

أما التعديل الدستوري الحاصل في نوفمبر 2008 فقد جعل الوزير الأول مجردَ معاون أو أحد كتاب رئيس الجمهورية، الذي يستقل بسلطة تعيينه، وتعيين نائب أو عدة نواب له لمساعدته، كما يقوم بتحديد مهامه⁽²⁾، وإذا كان هذا الوضع يساعد على تجنب الإزدواجية في إتخاذ القرارات ومنع تضاربها، ومنه تفادي تعطيل تنفيذ البرامج، إلا أنه يؤكد بشكل صريح إستثناء رئيس الجمهورية بالسلطة التنفيذية.

من جهة أخرى فإن إسناد السلطة التنظيمية للسلطة التنفيذية معناه كما ذهب الأستاذ شارل دوباش CH.Debbasch إعطاء حرية للحكومة في تحديد شروط، ونماذج تدخل الإدارة⁽³⁾، و نتيجة صعوبة إيجاد معيار للتفرقة الجذرية بين الإدارة و الحكومة ، فعادة ما تعطي الحكومة للإدارة إمتياز تحديد الإطار العام لنشاطها⁽⁴⁾، لذلك و إن كانت التنظيمات المستقلة لها وصف التشريع من الناحية المادية، إلا أنه واستنادا للمعيار العضوي يعتبرها العديد من أساتذة القانون أعمالا إدارية يمكن أن تخضع لرقابة القضاء.⁽⁵⁾

(1) أنظر: نص المادة 2/125 من التعديل الدستوري لعام 1996، " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة " .

(2) أنظر: المادتين 5 و 9 من القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية رقم 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 .
(3) أنظر :

- Charles Debbasch, institutions et droit administratif, tome 1, P.U.F (presse universitaire de France) , Paris, 1982, p. 39.

(4) أنظر :

- B. Yelles Chaouch, la relation gouvernement - administration en droit constitutionnel, revue idara , volume 10, N°1, (E.N.A), Alger, 2000, pp. 82-91.

(5) يرى الأستاذ لافروف في هذا الصدد ما يلي:

وبهذا تخلق السلطة التنظيمية امتيازات للإدارة على حساب الإعتبارات التمثيلية ويتحول الإختصاص التنظيمي لقاعدة و الإختصاص التشريعي المسند للبرلمان لإستثناء ويصعب عندئذ الحديث عن وجود تدرج في القواعد القانونية ما دام القانون الصادر عن البرلمان يلعب دور الإطفائي، أي التدخل الخاطف و السريع، ثم الإنسحاب لصالح التنظيم الذي يشغل حيزا واسعا ومطاطا.⁽¹⁾

ج - التشريع عن طريق الإستفتاء.

يعد الإستفتاء وسيلة دستورية تستخدم للإتصال المباشر بالشعب، بهدف إستطلاع رأيه حول موضوع معين، و على اعتبار أن رئيس الجمهورية المجسد لوحدة الأمة فيمكنه اللجوء مباشرة إلى الإرادة الشعبية، لكن التساؤل يثار حول إن كان الإستفتاء وسيلة لتمكين الشعب من ممارسة سيادته الوطنية مباشرة، أم سلطة يستأثر بها رئيس الجمهورية لإتخاذ قرار سيّد، و ما هي حدود هذه السلطة وأنواع الإستفتاء، وأيضا ما هي القيمة القانونية للتشريع المتخذ عن طريق الإستفتاء؟.

1- الإستفتاء حق خالص لرئيس الجمهورية.

لقد كرس التعديل الدستوري لعام 1996 حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الشعب مباشرة بموجب أحكام المادتين 4/7 و 77 المقطع 8، إلا أن النصين لم يحددوا مجالات اللجوء للإستفتاء، إذ أشارت المادة 77 مقطع 8، إلى أنه يمكن لرئيس الجمهورية استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية.

.../...

" Les Règlement étaient des actes législatif au sens matériel du terme, et des actes de nature administrative au point de vue formel".

-Voir: Dmitri Georges Lavroff, Op.Cit., p. 810.

- Charles Debbasch, Op.Cit., pp. 320-327.

وكذلك:

- د / سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري(قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978

ص ص 71-72.

- د/ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية(نظرية الإختصاص)، الجزء الثالث، ديوان

المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص ص 466-489.

⁽¹⁾ أنظر: نص المادة 4/7 من التعديل الدستوري لعام 1996: " لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة".

- نص المادة 77 المقطع 8 من التعديل الدستوري لعام 1996: " 8 - يمكن أن يستشير الشعب

في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء ".

لكن النص يكتنفه الغموض خاصة في عبارة "كل قضية ذات أهمية وطنية"، فما هو
يا ترى معيار تصنيف القضية على أنها ذات أهمية وطنية، هل هو البعد الجغرافي
أم المصلحة العامة أم ماذا؟.

ونظرا لغياب المذكرات التوضيحية التي تشرح وجهة نظر المؤسس الدستوري
فيصعب الوصول إلى معيار دقيق وواضح يفسر ذلك، وبالتالي يبقى مجال اللجوء
للإستفتاء واسعا دون أية شروط تقيده، و هو يدخل في إطار السلطات المحفوظة لرئيس
الجمهورية دون سواه.

كذلك خولت الفقرة الرابعة من المادة السابعة من التعديل الدستوري لعام 1996
لرئيس الجمهورية حق اللجوء مباشرة إلى إرادة الشعب في إطار صياغة عامة لا تحمل
أي حدود، مما يجعل اللجوء للشعب سلطة مطلقة بيد رئيس الجمهورية خاصة وأنها غير
قابلة للتفويض⁽¹⁾، و لا يمكن لأية سلطة أخرى أن تلجأ إليه في فترة غيابه⁽²⁾.

إن اختيار رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع العام المباشر و السري من طرف
الأغلبية المطلقة للشعب يجعله يتفوق على الهيئة التشريعية، التي لا تحظى بنفس المستوى
من الشرعية التي يتمتع بها الرئيس، الذي له اتخاذ قرار اللجوء للشعب حتى دون استشارة
ممثلي الشعب، أي البرلمان، الذي يبدو مغيبا رغم الأهمية التي يكتسبها إشراكه في العملية
للدواعي الآتية:

- النقاش على مستوى كل غرفة من البرلمان يسمح بتوضيح الرؤية للرأي العام
و بالتالي يسهل عليه عملية الموازنة بين سلبيات وإيجابيات الأمر المستفتى فيه، و يجنبه
أسلوب التكهن أو الإختيار عن اندفاع غير مبرر لنقص المعلومات حول الموضوع محل
الإستفتاء.

- أخذ الحيطة من استغلال الرأي العام من طرف الحكومة، و هنا تكمن فرصة
الأحزاب السياسية في ممارسة الوظيفة الإعلامية، و تعبئة المزاج (الرأي) العام.

(1) أنظر: المادة 2/87 من التعديل الدستوري لعام 1996.

(2) أنظر: المادة 90 من التعديل الدستوري لعام 1996.

ومتى أخطر الشعب بقرار تنظيمي إفرادي صادر عن رئيس الجمهورية⁽¹⁾ واستجاب الشعب له، تمكن رئيس الجمهورية من الحصول على قرار شعبي سيّد، و لا يهم إن كانت نتيجة الإستفتاء تعبّر فعلا عن قناعة الشعب أم لا، لعدم مقدرته على مناقشة أو تجزئة موضوع الإستفتاء، فليس بإستطاعته سوى التصويت بنعم وناذرا بلا⁽²⁾، أو حتّى بالإمتناع على اعتبار أن غالبية الشعب يفتقر للثقافة الدستورية وللنضج السياسي.⁽³⁾

لمّا نتمعن في عدد الإستفتاءات المجرأة لحد الآن، و التي تمثل نسبة إستفتاء واحد كل ثلاث سنوات، يتضح أن الشعب يمارس سيادته عن طريق الإستفتاء بشكل ضعيف رغم وجود عدد من المسائل التي تصلح أن تكون موضوعا للإستفتاء كالإنضمام للمنظمة العالمية للتجارة أو الشراكة مع الإتحاد الأوروبي⁽⁴⁾، فمثلا في فرنسا تمّ إجراء إستفتاء

(1) أنظر: المادة 168 من الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات.

(2) لقد تم التصويت بنعم لصالح كل الاستفتاءات المجرأة لحد الآن، وعددها إحدى عشرة (11) وهي:

- استفتاء تقرير المصير في 1 جويلية 1962.
- استفتاء حول المجلس التأسيسي وصلاحياته في 20 سبتمبر 1962.
- استفتاء حول دستور 1963 في 8 سبتمبر 1963.
- استفتاء حول الميثاق الوطني لعام 1976 في 27 جوان 1976.
- استفتاء حول دستور 1976 في 19 نوفمبر 1976.
- استفتاء حول الميثاق الوطني لعام 1986 في 16 جانفي 1986.
- استفتاء حول تعديل الدستور في 3 نوفمبر 1986.
- استفتاء حول دستور 1989 في 23 فيفري 1989.
- استفتاء حول دستور عام 1996 في 28 نوفمبر 1996.
- استفتاء حول الوئام المدني في 16 سبتمبر 1999.
- الإستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية في 29 سبتمبر 2005.

(3) أنظر: د / عمر صدوق، آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1995، ص. 122.

(4) تم التوقيع بالأحرف الأولى على اتفاقية الشراكة مع الإتحاد الأوروبي في أكتوبر 2002، وفي 2005 تمّ التصديق عليها ودخولها حيز النفاذ على مراحل، فقد استفادت السلع الواردة في الملحق الثاني من اتفاقية الشراكة من إعفاء من التعريفات الجمركية في سبتمبر 2005، وبعد مرور سنتين من دخول الإتفاق حيز التنفيذ حسب المادة 9 من الاتفاقية يتم الإلغاء التدريجي للرسوم الجمركية و الضرائب على المنتجات الصناعية التي تتضمن قائمة بـ 1858 نوع، و لمزيد من التفاصيل راجع:

في 20 سبتمبر 1992 من أجل الترخيص بالتصديق على اتفاقية الإتحاد الأوروبي، والسبب في ذلك على حد تعبير الأستاذ لافروف Lavroff أنه لا يمكن بناء أوروبا ضد إرادة الشعب الفرنسي.⁽¹⁾

ويمكن أن يشكل الإستفتاء تقنية هامة لإستطلاع رأي الشعب بخصوص سياسة الرئيس، فيتمكن المواطن من إبداء رأيه بخصوص المسألة المعروضة عليه، وبصفة غير مباشرة يقدر مدى تدعيمه لرئيس الجمهورية.

من هذه الزاوية يمكن أن يشكل الإستفتاء آلية لطرح مسألة الثقة برئيس الجمهورية ومن ثمة إثارة مسؤوليته خاصة إذا قرن الرئيس بقاءه في السلطة بنتيجة الإستفتاء، وهذا ما أكده الإستفتاء الذي أجراه الجنرال ديغول في 27 أبريل 1969، حيث أن النتيجة السلبية المتمثلة في رفض الشعب لمشروع القانون الذي طرح عليه كان السبب في استقالة الرئيس ديغول، الذي كان قد ربط بين نتيجة الإستفتاء وبقائه في قصر الإليزيه.⁽²⁾

ربما كان الرئيس عبد العزيز بوتفليقة يصل لنفس النتيجة بمناسبة الإستفتاء المتعلق بقانون استعادة الوثام المدني⁽³⁾، الذي اعتبره مسعى خاصا به، وأنه مستعد للتخلي عن الرئاسة في حالة التصويت السلبي⁽⁴⁾، وهذا ما يفهم أيضا من صيغة السؤال الذي طرح على الشعب، ومضمونه "هل أنتم مع أو ضد المسعى العام لرئيس الجمهورية الرامي

.../...

- سفيان بوعياد، «اتفاق الشراكة مع الإتحاد الأوروبي لم يفد الجزائر»، جريدة الخبر اليومي 2 سبتمبر 2007، ص. 11.

- سليم ب، «الإتفاق غير متوازن»، جريدة الخبر اليومي، المرجع السابق، ص. 11.

- سليم ب، «منحنا سوفا على طبق من ذهب للأوربيين»، الخبر اليومي، المرجع السابق، ص. 11.

- سليم ب، «لابد من مفاوضات أخرى حول بنود اتفاق الشراكة»، الخبر اليومي، المرجع السابق

ص. 11.

(1) أنظر:

- Dmitri Georges Lavroff, Op.Cit .,p. 714.

(2) أنظر:

- Jean Massot, Op.Cit ., pp. 112-114.

(3) أنظر: القانون رقم 08/99 المؤرخ في 13 جويلية 1999 يتعلق بإستعادة الوثام المدني، الجريدة الرسمية رقم 46، المؤرخة في 13 جويلية 1999.

(4) أنظر: خطاب الرئيس عبد العزيز بوتفليقة في مدينة المدية يوم 1 سبتمبر 1999، جريدة الخبر

اليومي، 2 سبتمبر 1999، ص. 2، ويمكن الرجوع للخطاب على الموقع الإلكتروني:

[www.elmouradia.dz/arabe/president/activites/presidentacti.htm] .

لتحقيق السلم والوئام المدني" ⁽¹⁾، بمعنى أن السؤال المعروف على الشعب لم يتعلق بقانون استعادة الوئام المدني بحد ذاته، بل أكثر من ذلك بمسيرة رئيس الجمهورية، الذي وضع مسألة الثقة به على المحك.

لكن نتيجة الإستفتاء ⁽²⁾ جاءت إيجابية دعمت مركزه أكثر، وسهلت أيضا عليه إفتكاك التأييد الشعبي لاحقا بمناسبة الإستفتاء المتعلق بميثاق السلم والمصالحة الوطنية في 29 سبتمبر 2005. ⁽³⁾

على العموم نتيجة الإستفتاء لا تشكل إلا التزاما أدبيا على عاتق رئيس الجمهورية فحتّى في حالة رفض موضوع الإستفتاء، فإرادته يقدم استقالته، أو أن يبقى في الحكم طبعاً مع ما تمثله له النتيجة السلبية للإستفتاء من إخراج، و تراجع في الهيئة والرضى الشعبي عنه.

⁽¹⁾ أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 169/99 المؤرخ في 1 أوت 1999 يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة للإستفتاء يوم 16 سبتمبر 1999، الجريدة الرسمية رقم 51، المؤرخة في 2 أوت 1999.

⁽²⁾ أنظر: الإعلان رقم 02/إ.م.د/ 99 المؤرخ في 19 سبتمبر 1999، المتعلق بنتائج استفتاء 16 سبتمبر 1999، الجريدة الرسمية رقم 66، المؤرخة في 21 سبتمبر 1999.

⁽³⁾ أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 278/05 المؤرخ في 14 أوت 2005 يتضمن استدعاء هيئة الناخبين للإستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية ليوم الخميس 29 سبتمبر 2005، وقد نصت المادة 3 من المرسوم الرئاسي على أن يلحق مشروع الميثاق من أجل السلم و المصالحة الوطنية بالمرسوم، الجريدة الرسمية رقم 99، المؤرخة في 15 أوت 2005.

وقد صدر عدد من النصوص القانونية لتنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية بالجريدة الرسمية رقم 11، المؤرخة في 28 فيفري 2006 وهي:

- الأمر رقم 01/06 المؤرخ في 27 فيفري 2006 يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.
- المرسوم الرئاسي رقم 93/06 المؤرخ في 28 فيفري 2006 يتعلق بتعويض ضحايا المأساة الوطنية.

- المرسوم الرئاسي رقم 94/06 المؤرخ في 28 فيفري 2006 يتعلق بإعانة الدولة للأسر المحرومة التي ابتليت بضلوع أحد أقاربها في الإرهاب.

- المرسوم الرئاسي رقم 95/06 المؤرخ في 28 فيفري 2006 يتعلق بالتصريح المنصوص عليه في المادة 13 من الأمر المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.

وللتذكير فقد بلغت نسبة المشاركة في هذا الإستفتاء 79.76% ، ولمزيد من التفاصيل راجع:

- الإعلان رقم 01/إ.م.د/ 05 المؤرخ في 1 أكتوبر 2005 المتعلق بنتائج استفتاء 29 سبتمبر 2005 حول الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية، الجريدة الرسمية رقم 67، المؤرخة في 5 أكتوبر 2005.

إنّ الإستفتاء يعد من الصلاحيات المحفوظة لرئيس الجمهورية دون سواه، له وحده سلطة تقدير اللجوء له أم لا، كما له واسع الحرية في تحديد مضمون النص المراد عرضه على الإرادة الشعبية، الأمر الذي يسمح بتعدد أنواع الإستفتاء.

2- أنواع الإستفتاء.

الإستفتاء هو أخذ رأي الشعب حول موضوع ما⁽¹⁾، و على هذا النحو يتنوع الإستفتاء تبعا لطبيعة موضوعه، فقد يكون سياسيا، تشريعا، دستوريا (تأسيسيا).

- **الإستفتاء السياسي:** يكون الإستفتاء سياسيا إذا كان الغرض منه هو أخذ رأي الشعب في أمر من الأمور التي تتعلق بشؤون الحكم، كأن يتعلق بخطة أو برنامج ذو طابع سياسي، ومن أمثلة ذلك إستفتاء عام 1802 بشأن استمرار نابليون بونابرت قنصلا أول مدى الحياة، وإستفتاء سنة 1804 المتعلق بتحديد توارث عرش الإمبراطورية في سلالة نابليون، وإستفتاء عام 1992 الخاص بمنح الإذن للحكومة الفرنسية بالتصديق على اتفاقية الإتحاد الأوربي⁽²⁾.

- **الإستفتاء التشريعي:** يعد الإستفتاء تشريعا إذا تعلق بأخذ رأي الشعب حول قانون ما، وحيث أن الصياغة المستخدمة في المادة 8/77 من التعديل الدستوري لعام 1996 لا تضع أية حدود لموضوع الإستفتاء، فيمكن لرئيس الجمهورية التدخل في مجالات غير محدودة، بما فيها تلك التي تعود إلى اختصاص البرلمان.

فعبارة " القضايا ذات الأهمية الوطنية "، تسمح بأن يكون نص تشريعي عادي أو عضوي أحد هذه القضايا ذات الأهمية الوطنية، وعندئذ يصير الإستفتاء تقنية يعمل من خلالها رئيس الجمهورية على إزاحة البرلمان، والسماح بإمتداد اختصاصات السلطة التنفيذية على حساب اختصاصات السلطة التشريعية.

وإذا كان لجوء رئيس الجمهورية إلى التشريع عن طريق الإستفتاء في حالة الإختلاف بين الحكومة و البرلمان، حول نص تشريعي معين أمرا معقولا ولازما

(1) أنظر:

- Marcel Prélôt, Op.Cit ., p. 85.

(2) أنظر:

- د/ اسماعيل الغزال، المرجع السابق، ص. 30.

- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر

2005، ص ص. 69-70.

الغرض منه تحقيق التوازن بين هيئات الدولة و ضمان سيرها بانتظام و إطاراً⁽¹⁾، إلا أنه خارج هذه الحالة لما يتناول الإستفتاء قانوناً ، فهذا سيؤدي لخلق تشريع موازي لذلك المقرر بموجب أحكام الدستور.⁽²⁾

على هذا فإن معاينة الإستفتاءين الأخيرين المتعلقين على التوالي بإستعادة الوئام المدني في 16 سبتمبر 1999 ، وبميثاق السلم والمصالحة الوطنية المجرى في 29 سبتمبر 2005، تجعلنا نسجل أنهما يأخذان الطابع التشريعي بالنظر لطبيعة موضوع كل إستفتاء والذي تضمن تدابير تمحورت حول تخفيض العقوبات المقررة على بعض الأفعال المجرمة قانوناً، و الإعفاء من المتابعة القضائية عن بعض الأفعال الأخرى.

بينما يعود في الأصل هذا الإختصاص حسب ما أورده المادة 122 من التعديل الدستوري لعام 1996 إلى المجال الذي يحتفظ به البرلمان للتشريع فيه بموجب قوانين عادية، لذلك وإن كان المبرر من وراء ممارسة رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق اللجوء إلى الإرادة العامة هو معالجة بعض القضايا الوطنية وخاصة المعقدة منها، كقضية حماية الأمن والنظام العام داخل الدولة، إلا أن ضرورة حماية المجال التشريعي المسند للبرلمان تعد أمراً ملحا حبذا لو يعالج على الأقل بإدخال في اختصاص المجلس الدستوري مهمة رقابة النصوص المعتمدة عن طريق الإستفتاء، بإعتبار المجلس الدستوري مكلف بالسهر على احترام الدستور، وليس الإكتفاء فقط بالسهر على صحة عمليات الإستفتاء دون موضوع الإستفتاء⁽³⁾.

- **الاستفتاء الدستوري (التأسيسي):** يكون الإستفتاء دستوريا إذا كان الغرض منه أخذ رأي الشعب بشأن تشريع دستوري، سواء أكان الأمر يتعلق بوضع دستور جديد

(1) أنظر:

- A.K.Hartani, le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 Novembre 1996, thèse du doctorat d'Etat en droit public, université d'Alger, Juin 2003, pp.325-328.

(2) أنظر: عقيلة خرباشي، العلاقة...، المرجع السابق، ص. 47.

(3) أنظر: نص المادة 163 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور.

كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الإستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية و يعلن نتائج هذه العمليات".

أو تعديله⁽¹⁾ وعموماً جل الدساتير الجزائرية السابقة عرفت مصدراً واحداً لإقتراح تعديل الدستور، وهو رئيس الجمهورية.⁽²⁾

أما التعديل الدستوري لعام 1996، فبالإضافة إلى أنه حافظ على حق رئيس الجمهورية في المبادرة بتعديل الدستور⁽³⁾، فقد أدرج نصاً جديداً يشرك فيه ممثلي الشعب (البرلمان) في المبادرة بتعديل الدستور.⁽⁴⁾

لكن الشروط التي أوردتها المادة 177 من التعديل الدستوري تقلل وبشكل كبير من نطاق المبادرة البرلمانية في تعديل الدستور، فإشتراط نسبة ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً للمبادرة بتعديل الدستور يشكل حاجزاً يغلق يد البرلمان عن المشاركة في العملية التأسيسية، وإن كانت في نفس الوقت تشكل حتماً أوفر للمصادقة على نص التعديل الدستوري، خاصة إذا لجأ رئيس الجمهورية إلى البرلمان فحسب لإقرار التعديل الدستوري.

(1) أنظر:

- Marcel Prélot, Op.Cit ., p. 650.

(2) حسب المادة 71 من دستور 8 سبتمبر 1963، فالمبادرة بتعديل الدستور ترجع إلى كل من رئيس الجمهورية و الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني معاً، أما دستوري 22 نوفمبر 1976 و 23 فيفري 1989، فقد خصا رئيس الجمهورية وحده بإقتراح تعديل الدستور، إذ نصت المادة 191 من الدستور الأول على: " لرئيس الجمهورية حق المبادرة بإقتراح تعديل الدستور في نطاق الأحكام الواردة في هذا الفصل ".

وكذلك المادة 163 من دستور 1989 بنصها: " لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني، يعرض على استفتاء الشعب للموافقة عليه ثم يصدره رئيس الجمهورية ".

(3) أنظر: نص المادة 174 من التعديل الدستوري لعام 1996، " لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوماً الموالية لإقراره.

يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب ".

(4) أنظر: نص المادة 177 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً، أن يبادروا بإقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الإستفتاء الشعبي.

ويصدره في حالة الموافقة عليه ".

والمبادرة بتعديل الدستور لا يمكن أن تنتج أثرها ما لم تمر على رئيس الجمهورية الذي له كامل السلطة التقديرية في قبولها أو رفضها، أي إذا كان للبرلمان دستوريا حق المبادرة بتعديل الدستور، إلا أن تحريكها في مسار صيرورتها نصا دستوريا محجوز و متوقف على موافقة رئيس الجمهورية، وهو ما يجعلنا نصف مبادرة البرلمان بتعديل الدستور "بالإقتراح المقيد أو المحجوز" .

لكن ووفقا لما يقتضيه مبدأ سمو الدستور ميزة الدساتير المكتوبة الجامدة التي تستوجب إتباع إجراءات خاصة في تعديلها⁽¹⁾، فقد تضمنت أحكام الباب الرابع من التعديل الدستوري لعام 1996 القواعد الخاصة بتعديل الدستور ، لذلك و بالإستناد لقاعدة "الخاص يقيد العام" ، فتحريك المبادرة بتعديل الدستور من طرف رئيس الجمهورية لا بد أن يأخذ أحد المنحيين التاليين:

- **المنحى الأول:** أن يعرض رئيس الجمهورية وحسب نص المادة 174 من التعديل الدستوري لعام 1996 اقتراح تعديل الدستور على الإستفتاء الشعبي خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره من طرف البرلمان بعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة التي يتم بها التصويت على أي نص تشريعي.

- **المنحى الثاني:** أن يصدر رئيس الجمهورية القانون المتضمن نص التعديل الدستوري دونما حاجة لعرضه على الإستفتاء الشعبي، مع ضرورة توافر عدد من الشروط التي تضمنتها المادة 176 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽²⁾ وهي:

- إخطار المجلس الدستوري مسبقا، و الحصول على رأي معلل منه قبل موافقة البرلمان على نص التعديل.

(1) أنظر: د/ فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975 ص. 174.

(2) أنظر: نص المادة 176 من التعديل الدستوري لعام 1996: " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحررياتهما، و لا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات و المؤسسات الدستورية وعلّل رأيه أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الإستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان ".

- عدم مساس موضوع التعديل الدستوري بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان و المواطن و حرياتهم، و عدم المساس بأي كيفية بالتوازنات الأساسية للسلطات و المؤسسات الدستورية.

- موافقة ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان على نص التعديل الدستوري. و عادة ما يلجأ رئيس الجمهورية إلى هذا الأسلوب لما يتأكد من موالاتة البرلمان له أي عندما تتوافق الأغلبية البرلمانية معه، و لا يثق في أن نتيجة الإستفتاء الشعبي ستكون لصالحه.

فقد لجأ فعلا رئيس الجمهورية إلى البرلمان، و تخلى عن أسلوب الإستفتاء بمناسبة التعديل الدستوري الحاصل في 10 أبريل 2002 المتعلق بتعديل المادة 3 من التعديل الدستوري لعام 1996، وإضافة المادة 3 مكرر⁽¹⁾، تخوفا من الرد الشعبي السلبي، خاصة وأن إضافة الأمازيغية لغة وطنية تثير التساؤل حول إن كان ذلك مجرد استكمال تكريس المكونات الأساسية للهوية الوطنية التي تضمنتها ديباجة التعديل الدستوري لعام 1996 وهي الإسلام و العروبة و الأمازيغية، و لا مجال للقول بمساس المادة 3 مكرر بأحكام الدستور، أم العكس صحيح ؟ .

بالرجوع للمادتين 3 و 178 من التعديل الدستوري لعام 1996 ، فإنه لا يمكن أن تعتبر إضافة الأمازيغية مجرد إضافة لم تمس أحكام الدستور للإعتبرات التالية:

- المادة 3 من التعديل الدستوري لعام 1996 التي تنص على أن : " اللغة العربية هي اللغة الوطنية و الرسمية " واردة ضمن أحكام الباب الأول من التعديل الدستوري لعام 1996 المعنون بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري.

فشكليا أيّ تعديل يمس مواد هذا الباب زيادة أو نقصانا يعد مساسا بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، مما يستتبع عدم إمكانية اللجوء لأحكام المادة 176 من

(1) أنظر: نص المادة 3 مكرر من القانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، المتضمن التعديل الدستوري: " تمازيغت هي كذلك لغة وطنية تعمل الدولة لترقيتها و تطويرها بكل تنوعاتها اللسانية عبر التراب الوطني "، الجريدة الرسمية رقم 25 ، المؤرخة في 14 أبريل 2002.

التعديل الدستوري لعام 1996 المتعلقة بالتعديل عن طريق البرلمان⁽¹⁾، بل لابد من عرض مشروع التعديل على الإستفتاء الشعبي⁽²⁾.

من جهة أخرى ووفقا لنص المادة 178 في مقطعها الرابع من التعديل الدستوري لعام 1996⁽³⁾، التي تقضي بمنع أي تعديل دستوري يمس العربية بإعتبارها اللغة الوطنية والرسمية، فإن إدراج الأمازيغية بإعتبارها لغة وطنية، ودخولها حيز التطبيق بداية من تدريسها في المدارس يشكل إنتهاكا لأحكام المادة 178، وكذلك للقانون رقم 05/91 المتعلق بتعميم إستعمال اللغة العربية، وكذلك الأمر رقم 30/96⁽⁴⁾.

كما اختار رئيس الجمهورية نفس الطريق بمناسبة التعديل الدستوري الحاصل في نوفمبر 2008، أي أن السيد عبد العزيز بوتفليقة فضل مرة أخرى الإحتكام لممثلي

⁽¹⁾ تمّ استدعاء البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا لأول مرة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 106/02 المؤرخ في 3 أفريل 2002 طبقا للمادة 100 من القانون العضوي رقم 02/99، و عقد البرلمان المجتمع بغرفتيه معا في 8 أفريل 2002 بقصر الأمم برئاسة السيد عبد القادر بن صالح رئيس المجلس الشعبي الوطني، و بحضور رئيس الحكومة وأعضاء من الحكومة، وبعد الإستماع لمراسيم الإفتتاح، تمّ عرض مشروع النظام الداخلي لسير البرلمان المنعقد بغرفتيه المعد من طرف لجنة برلمانية مشتركة، ثم المصادقة عليه بإجماع الحاضرين.

وتمت المصادقة على مشروع قانون التعديل الدستوري بالأغلبية المطلقة المقدرة بـ 482 صوت لصالح التعديل، مقابل إمتناعين اثنين، و لمزيد من التفاصيل راجع:
- حصيلة نشاطات مجلس الأمة، المرجع السابق، ص ص.23-25.

⁽²⁾ أنظر: ي. حميد، «الأمازيغية لغة وطنية دون استفتاء»، جريدة الخبر اليومي، 13 مارس 2002 ص.2.

⁽³⁾ أنظر: نص المادة 178 من التعديل الدستوري لعام 1996: "لا يمكن لأي تعديل دستوري أن يمس:

- 1- الطابع الجمهوري للدولة،
- 2- النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية،
- 3- الإسلام بإعتباره دين الدولة،
- 4- العربية بإعتبارها اللغة الوطنية الرسمية،
- 5- الحريات الأساسية و حقوق الإنسان والمواطن،
- 6- سلامة التراب الوطني ووحدته."

⁽⁴⁾ أنظر: القانون رقم 05/91 المؤرخ في 16 جانفي 1991 يتضمن تعميم استعمال اللغة العربية الجريدة الرسمية رقم 3، المؤرخة في 16 جانفي 1991.

- الأمر رقم 30/96 المؤرخ في 21 ديسمبر 1996 يعدل ويتمم القانون رقم 05/91، الجريدة الرسمية رقم 81، المؤرخة في 22 ديسمبر 1996.

الشعب بدل الإحتكام إلى الشعب نفسه ، بحجة أن التعديلات جزئية ومحدودة، وليست بذلك العمق ، ولا بذلك الحجم ، ولا بتلك الصيغة التي تتطلب اللجوء إلى الشعب (1) .

والتي أصدر بشأنها المجلس الدستوري رأيه المعلل (2) ، وصادق عليها البرلمان المنعقد بغرفتيه في 12 نوفمبر 2008 (3) بالأغلبية الساحقة لأعضائه .

غير أن التمعن في التعديلات المصادق عليها في نوفمبر 2008 ، تجعلنا نتحفظ بشأن بعض من رأي المجلس الدستوري رقم 08/01 ، وعدم مجاراته في أن التعديل الدستوري جاء وفقا لأحكام المادة 176 من التعديل الدستوري لعام 1996 ، وهذا لإعتبارات عديدة منها :

- إن تعديل الفقرة الثانية في المادة 74 من التعديل الدستوري لعام 1996 (4) القضائية بإلغاء عدد مرات تجديد انتخاب رئيس الجمهورية، وجعل مسألة التجديد مفتوحة وإن كان يتطابق مع نصي المادتين 3/7 (5) ، و 10 من التعديل الدستوري لعام 1996 (6)

(1) لقد أعلن السيد عبد العزيز بوتفليقة عن رغبته في تعديل الدستور مباشرة عقب إنتخابه رئيسا للجمهورية في عام 1999 ، وأعيد طرحه بعد رئاسيات 2004 ، لكن تم تأجيل الإعلان عن إجراءاته حتى أكتوبر 2008 ، حيث أفصح رئيس الجمهورية عن إجراء تعديل دستوري عن طريق البرلمان وإرجاء التعديل الدستوري عن طريق الإستفتاء لوقت لاحق ، وهذا ما يؤكد قوله :

" ونظرا للإلتزامات المستعجلة والتحديات الراهنة ، فقد ارتأيت إجراء تعديلات جزئية و محدودة ليست بذلك العمق، ولا بذلك الحجم ، ولا بتلك الصيغة التي كنت أنوي القيام بها، التي تتطلب اللجوء إلى الشعب ، فقد فضلت اللجوء إلى الإجراء المنصوص عليه في المادة 176 من الدستور ، وإذا تمّ استبعاد فكرة التعديل الدستوري عن طريق الإستفتاء إلى حين، فإن هذا لا يعني التخلي عنه ."

- مقتطف من خطاب رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح السنة القضائية 2008-2009، نقلًا من

الموقع الإلكتروني: [www.elmouradia.dz]

(2) أنظر : رأي رقم 08/01 ر.ت.د/م د مؤرخ في 07 نوفمبر 2008 ، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية رقم 63 ، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 .

(3) أنظر : المرسوم الرئاسي رقم 357/08 المؤرخ في 08 نوفمبر 2008 ، المتضمن استدعاء البرلمان للإعقاد بغرفتيه ، الجريدة الرسمية رقم 62 ، المؤرخة في 09 نوفمبر 2008 .

(4) أنظر : نص المادة 74 من التعديل الدستوري لعام 1996 المعدلة بموجب المادة 4 من القانون رقم 19/08 : " مدة المهمة الرئاسية خمس (5) سنوات .

يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية."

(5) أنظر : نص المادة 3/7 من التعديل الدستوري لعام 1996 : "يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الإستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين ."

(6) أنظر : نص المادة 10 من التعديل الدستوري لعام 1996 : " الشعب حر في اختيار ممثليه .

.../...

إلا أنه يتجافى مع مبدأ التناوب على السلطة ، أحد المرتكزات الأساسية للديمقراطية (1) التي يجب أن يقوم عليها تنظيم الدولة، وفقا لما أكدته المادة 14 من التعديل الدستوري لعام 1996 (2).

وإذا كان تحديد عدد مرات تجديد العهدة الرئاسية يحدّ من حرية الشعب في اختيار ممثليه ، إلا أنه في الآن ذاته يمثل ضمانا قوية للقضاء على استئثار الحكام بالسلطة وتلافي مخاطر الإستحواذ عليها، خاصة في ظل غياب الوعي والنضج السياسي والقانوني اللازم لمجموع الشعب .

وبالتالي فالتخلي عن مبدأ التناوب على السلطة يعدّ تراجعا عن أهم المكتسبات الديمقراطية المحققة عقب 1988 (3)، وهو ما يجعل التعديل المنصب على العهدة الرئاسية يأخذ وصف التعديل الجوهرى .

- إن إلغاء وظيفة رئيس الحكومة، واستبدالها بوظيفة الوزير الأول ، الذي أصبح بالإضافة إلى أنه يستمد مهامه من الدستور ، فهو يشقّ صلاحياته بصورة مباشرة من رئيس الجمهورية ، إذ يخضع توقيع المراسيم التنفيذية ، والتعيين في وظائف الدولة من قبل الوزير الأول إلى الموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية ، وتسد له رئاسة إجتماع الحكومة بتفويض من رئيس الجمهورية (4).

.../...

لا حدود لتمثل الشعب إلا ما نص عليه الدستور وقانون الانتخابات .

(1) لقد تمّ التأكيد على أن مبدأ التناوب على السلطة يعدّ أساس كل ديمقراطية حقيقية وفعلية ، وهو ما ورد في المذكرة الرئاسية المتعلقة بتعديل الدستور في 28 نوفمبر 1996 : "22- يهدف هذا التعديل إلى تكريس التناوب على السلطة ، وهو أساس كل ديمقراطية حقيقية وفعلية . " ، ص.8.

(2) أنظر : نص المادة 14 من التعديل الدستوري لعام 1996 : " تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الإجتماعية . "

(3) أنظر: ق.م ، « تعديل الدستور ضرب لآخر مكاسب أكتوبر 88 » ، جريدة الخبر اليومي 08 نوفمبر 2008 ، ص.5.

- أ.ملوك، « دستور النظام الرئاسي محمّل بالسيئات » ، جريدة الخبر اليومي ، 29 نوفمبر 2008 ص.5.

- Ghania Oukazi, « révision de la constitution : démocratie et alternance au pouvoir », le quotidien d'Oran, 4 novembre 2008, p. 3.

(4) أنظر: نص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 367/08 المؤرخ 15 نوفمبر 2008 ، يفوض الوزير الأول رئاسة اجتماعات الحكومة ، الجريدة الرسمية رقم 64 ، المؤرخة في 17 نوفمبر 2008: .../...

وهو ما يفيد التخلي عن مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، أحد أهم المبادئ التي ارتكز عليها دستور 23 فيفري 1989، والتعديل الدستوري له في عام 1996، فحتى وإن كان مركز رئيس الحكومة في ظل التعديل الدستوري لعام 1996 لا يقارن بمركز رئيس الجمهورية، إلا أنه كان يدخل في إطار منع جمع السلطة بيد واحدة لمنع الاستبداد وتحقيق التوازنات النسبية، التي يتطلبها مبدأ الفصل بين السلطات ، أحد المبادئ المفصلية لقيام دولة القانون، فإستحواذ رئيس الجمهورية على زمام كل السلطة التنفيذية⁽¹⁾ حتما يؤدي إلى التغلغل في النظام الرئاسي المشدّد .

لذلك نرى أن التعديل الدستوري الحاصل في نوفمبر 2008 لم يكن جزئيا ولا محدودا، بل هو تعديل جوهري زاد من قوة مركز رئيس الجمهورية ، وفي المقابل لم يزد قوى باقي السلطات بنفس القدر ، فحتى وإن لم يتم ظاهريا المساس بمحطات العلاقة الوظيفية خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، إلا أن وزن السلطة التنفيذية لم يبقى على حاله مقارنة بوزن السلطة التشريعية .

وعليه فالتعديلات مسّت بكيفية أو بأخرى التوازنات الأساسية للسلطات ، وهي النتيجة التي كان يجب على أساسها مرور التعديل الدستوري على الإستفتاء الشعبي⁽²⁾.

لهذا فالمبادرة بتعديل الدستور تظهر كعمل إنفرادي لرئيس الجمهورية ، فإذا كان التعديل الدستوري لعام 1996 يعطي لممثلي الشعب حق اقتراح تعديل الدستور، فإن بثّ الحركة في هذه المبادرة يبقى من الصلاحيات الحصرية لرئيس الجمهورية، و هذه الحقيقة

.../...

"طبقا لأحكام المادة 6/77 من الدستور يفوض للسيد أحمد أويحيى ، الوزير الأول ، رئاسة اجتماعات الحكومة.»

(1) أنظر : سميرة بلعمري ، «صلاحيات واسعة للرئيس والوزير الأول ممنوع من الترشح للرئاسيات » جريدة الشروق اليومي ، 10 نوفمبر 2008 ، ص 7.

- حميد. يسن، «رئيس مدني يلغي مكاسب ديمقراطية جاء بها رئيس عسكري» ، جريدة الخبر اليومي ، 8 نوفمبر 2008 ، ص 3.

(2) أنظر : فيصل مطاوي ، « لماذا لم يطرح مشروع تعديل الدستور على الإستفتاء ؟ » ، جريدة الخبر الأسبوعي من 08 إلى 14 نوفمبر 2008 ، ص 6.

-عاطف قدارة ، « الرئيس تجنب الإستفتاء وحصر كل العملية في أسبوعين» ، جريدة الخبر اليومي ، 08 نوفمبر 2008 ، ص 2.

- سعيد ب. ، « تعديل الدستور لابد أن يمر عبر صناديق الإقتراع» ، جريدة أخبار اليوم 03 نوفمبر 2008 ، ص 3.

تؤكد ضعف مؤسسات الدولة أمام مركز رئيس الجمهورية، الذي يتخذ وضعاً متميزاً حتى في ظل التعددية السياسية، و يؤدي إلى إصباغ النظام السياسي بالطابع الرئاسي المشدّد (المركز، المغلق).

3- القيمة القانونية للتشريع الإستفتائي.

تظهر أهمية تحديد القيمة القانونية للتشريع المصادق عليه عن طريق الإستفتاء في الإنعكاس الحاصل على توزيع الإختصاص، وبالتالي على العلاقة بين مؤسسات الدولة لاسيما التشريعية والتنفيذية منها، ذلك أن منح قيمة قانونية للتشريع الإستفتائي أكبر من القيمة القانونية للتشريع البرلماني عاديًا كان أم عضويًا، يترتب عليه نتائج بالغة الخطورة فإذا ما أسرف في إستعمال الإستفتاء سيتقلص دور البرلمان بصفة تدريجية في المجال التشريعي إلى حد الضمور النهائي.

وحيث أن التعديل الدستوري لم يقدم إجابة بهذا الصدد، فإننا سنعود لفقّه القانون الدستوري الذي وجد به ثلاث اتجاهات⁽¹⁾، الإتجاه الأول يستند إلى موضوع الإستفتاء ويرى أن الإستفتاء لا يغير ولا يؤثر في طبيعة المجال الذي تمّ الإستفتاء فيه، بل يبقى كما كان قبل الإستفتاء⁽²⁾، أي أن النص محل الإستفتاء له قيمة متغيرة بحسب الموضوع الذي مسّته، فيمكن أن يكون حول قانون دستوري، قانون عضوي، قانون عادي، لائحة.

أما الإتجاه الثاني المستند على المعيار الشكلي، فيعتبر أن التشريع الإستفتائي أعلى قيمة قانونية من التشريع ذو الأصل البرلماني بصرف النظر عن موضوع الإستفتاء والحجة في ذلك أن الإرادة العامة التي عبرت وأقرت موضوع الإستفتاء هي العليا ويجب أن تحترم⁽³⁾، وطبقاً لذلك فإنه لا يمكن المساس بالتشريع الإستفتائي إلا بإستفتاء آخر، وفقاً لقاعدة توازي الأشكال والإجراءات، مع استبعاد خضوعه للرقابة بإعتباره من أعمال السيادة.

(1) أنظر: د/ عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة في فرنسا ابتداء من عام 1791 وحتى الآن، وفي مصر ابتداء من عام 1837، وحتى الآن)، الكتاب الأول الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص.ص. 242-249.

(2) أنظر:

- Marcel Prélot, Op.Cit., p.651.

(3) أنظر: د / محمد سليمان الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص. 478.

- د/ عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص. 401.

في المقابل يرى جانب آخر من الفقه أن التشريع الإستفتائي له قيمة القانون العادي⁽¹⁾، غير أن هذا الإتجاه ضعيف مقارنة بالإتجاهين الأول والثاني نظرا للحكم العام الذي أطلقه على التشريع الإستفتائي، وهو ما لا يتناسب مع كون التشريع الإستفتائي صادر مباشرة عن صاحب السيادة أي الشعب، مما يقتضي منحه قيمة قانونية أعلى من التشريع العادي الصادر عن ممثليه (البرلمان) خاصة إذا كان موضوع التشريع الإستفتائي يدخل في المجال التأسيسي بمعنى أن الإستفتاء دستوريا.

لهذا يبدو لنا أن الاتجاه الأول أكثر معقولة، حيث أنه يتجاوب و الأنواع المختلفة للإستفتاء المستمدة من طبيعة الموضوع المعروض على الشعب، وتبعاً لذلك تتدرج القيمة القانونية له من حيث كونه دستوريا، تشريعيا، لكن يبقى التساؤل مطروحا حول إن كان البرلمان يملك إمكانية تعديل التشريع الإستفتائي، أو على الأقل هل يمكن أن يخضع التشريع الإستفتائي للرقابة الدستورية؟.

إن الإجابة على هذه المسألة تبقى مفتوحة طالما لم يضع التعديل الدستوري معالمها وفي هذا السياق نرى أن إمكانية تعديل أو إلغاء التشريع الإستفتائي من طرف البرلمان تصطدم مع فكرة السيادة التي يملكها الشعب وحده، ذلك أن هذا الأخير هو صاحب السيادة العليا، وما البرلمان إلا معبر عن إرادته⁽²⁾، كما تنطوي المسألة على مخاطرة سياسية قد تؤدي لحل المجلس الشعبي الوطني.

وفيما يخص إمكانية الرقابة الدستورية على التشريع الإستفتائي، فإنه لا يوجد ما يمنع قانونا من ذلك، فخارج حالة الإستفتاء الدستوري (التأسيسي)، حيث يمارس المجلس الدستوري الرقابة المسبقة على مشروع تعديل الدستور لما يقرر رئيس الجمهورية اللجوء للطريق البرلماني بدل الإستفتاء، مما يفيد حصر الرقابة الدستورية على حالة استخدام أحكام المادة 176 من التعديل الدستوري لعام 1996، وعدم استخدامها بمناسبة إتباع أسلوب الإستفتاء في تعديل الدستور، فإنه يمكن أن يقوم المجلس الدستوري بالرقابة الدستورية طالما كان الإستفتاء تشريعيا وليس تأسيسيا، على الأقل بإخضاع مشاريع القوانين المراد الإستفتاء فيها للرقابة المسبقة، الأمر الذي يجنبنا الخوض في صعوبة إخضاعها لاحقا للرقابة الدستورية، ومدى تعارض ذلك مع السيادة الشعبية.

(1) أنظر: د / شاكور راضي شاكور، إختصاص القاضي الدستوري بالتفسير الملزم (دراسة تأصيلية تحليلية)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص ص. 300-301.

(2) أنظر: المادتين 6 و 7 من التعديل الدستوري لعام 1996.

إن أهم ما يمكن إستنتاجه من دراسة كيفية توزيع المجال التشريعي بعد التعديل الدستوري لعام 1996 هو أن التوزيع لم يكن بصورة متوازنة، حيث زوّد رئيس الجمهورية بمجال تشريعي واسع، في المقابل ورغم أن التعديل الدستوري لعام 1996 قد أضاف مجالات أخرى يمكن أن يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية، وأدخل زمرة القوانين العضوية، إلا أن هذا لم يؤثر على المكانة العليا التي يحتلها رئيس الجمهورية وعلى استثنائه على السواد الأعظم من المجال التشريعي.⁽¹⁾

وحتى المجال التشريعي المحفوظ دستوريا للبرلمان لم يسلم من تدخل رئيس الجمهورية فيه، بفعل ما قرر له من آليات تشريعية، ظاهرها أنها مقيدة بضوابط تحد من استخدامها، لكن في حقيقة الأمر هي آليات نافذة القوة متى استعملت أدت لا محالة لتضييق المجال التشريعي العائد للبرلمان.

فإذا كانت هذه هي الحدود الخارجية للمجال التشريعي المخول للبرلمان، فهل ياترى يتمتع البرلمان بحرية التحرك فيما حدد له، أم أن القيود تمتد حتى إلى غاية هذا المجال؟ وعلى اعتبار أن المبادرة بالقانون تشكل روح الحياة التشريعية، فالتساؤل يطرح حول إن كان البرلمان عموما ومجلس الأمة خصوصا يحتفظ بهذا الحق كاملا، أم يكتنف الممارسة قيودا، و ما تأثير ذلك على الأداء التشريعي؟، وهي النقاط التي سيتمحور حولها المطلب الثاني.

المطلب الثاني:

إنفراد رئيس الحكومة (الوزير الأول) بالمبادرة بالقانون أساسا و النواب إستثناءا.

يمر النص التشريعي قبل دخوله حيز النفاذ بعدة مراحل أساسية، أولها مرحلة المبادرة التي تعد بوابة عملية إعداد القانون، ويختلف المتمتع بحق ممارستها من نظام سياسي لآخر، ففي النظام الرئاسي (الأمريكي)، ووفقا للطبيعة الجامدة نسبيا لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، يحتفظ الكونجرس شبه كلياً بحق المبادرة⁽²⁾، بينما في النظام

(1) أنظر: د/ ناجي عبد النور، «مكانة المؤسسة التنفيذية في نظام التعددية السياسية الجزائرية»، مجلة المفكر، العدد 1، جامعة بسكرة (الجزائر)، مارس 2006، ص ص. 203-204.

(2) وفقا للمادة 1/1 من دستور 1787 الأمريكي، فالسلطة التشريعية يستقل بها الكونجرس، ولذلك لا تعطى السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين، ولئن كان لرئيس الجمهورية الحق في تنبيه الكونجرس إلى الأمور الهامة التي تمس الإتحاد من خلال ما يسمى بالرسائل، فإن ذلك لا يصل أبدا إلى اعتباره مشروع قانون، بل يبقى مجرد توصية أو اقتراح يوجه للكونجرس يحثه فيها على إصدار قانون معين.

البرلماني وشبه البرلماني، وتبعا لفكرة التعاون الوظيفي بين السلطات الناجمة عن الفصل المرن بين السلطات تشترك السلطتين التنفيذية والتشريعية في خلق القانون⁽¹⁾، ففي فرنسا مثلا وبموجب دستور 4 أكتوبر 1958⁽²⁾، يرجع حق المبادرة بالقانون لكل عضو من البرلمان منفردا، و كذلك للوزير الأول عبر مجلس الوزراء.

أما في الجزائر، وإن كان مكرس مبدأ التعاون الوظيفي المكفول في الدستور الفرنسي بطريقة تحفظ للبرلمان إختصاصه كمشرع أصيل، إلا أن تطبيقه ليس بنفس الكيفية، فإن تمّ تمكين رئيس الحكومة (الوزير الأول) من حق المبادرة بمشاريع القوانين إلا أن أعضاء البرلمان لم يمكنوا من نفس الحق بطريقة مرضية، إذ يعود حق المبادرة بإقتراح القوانين لعشرين نائبا دون أعضاء مجلس الأمة، ممّا يجعل التساؤل قائما حول حقيقة السيادة النظرية، التي نصت عليها المادة 98 من التعديل الدستوري لعام 1996 للبرلمان، للغرفتين في إعداد القانون والتصويت عليه؟.

بالإضافة إلى اشتراط شروط قابلية إضافية، ومرهقة في اقتراحات دون مشاريع القوانين، و إلى جانب أسباب أخرى تخص البرلمان بحد ذاته، فقد أضحى رئيس الحكومة (الوزير الأول) حرّا ينفرد بالمبادرة بالقانون (أولا)، بينما يمارسها النواب على سبيل الإستثناء (ثانيا).

.../...

ولمزيد من التفاصيل راجع:

- محمد ربيع مرسي، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1995، ص ص. 70-74.

(1) أنظر: د/ جمال سلامة علي، النظام السياسي و الحكومات الديمقراطية (دراسة تأصيلية للنظم البرلمانية والرئاسية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص ص. 293-303.

(2) أنظر: نص المادة 1/39 من دستور 4 أكتوبر 1958 الفرنسي:

" L'initiative des lois appartient concurremment au premier ministre et aux membres du parlement."

ولمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى:

-Philippe Ardant, Op.Cit ., pp. 553-555.

-Dmitri Georges Lavroff, Op.Cit ., pp. 756-758.

أولاً:

حرية رئيس الحكومة (الوزير الأول) في المبادرة بمشاريع القوانين.

لا ينفرد البرلمان بحق المبادرة بالقانون، بل تشاركه فيه الحكومة بدرجة معتبرة فحسب المادة 119 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽¹⁾، يحق لكل من رئيس الحكومة (الوزير الأول)، ونواب المجلس الشعبي الوطني المبادرة بالقوانين، لكن ما ينبغي تبيانه أن رئيس الحكومة (الوزير الأول) يتمتع بقدر كبير من الحرية في تقديم المبادرة بالقوانين و يظهر ذلك من خلال القيود المخففة التي تنحصر فقط في بعض القيود الشكلية التي تلحق مشاريع القوانين، وكذلك من خلال حق الحكومة في سحب مشاريع القوانين.

أ- القيود الشكلية الواردة على مشاريع القوانين.

إن ممارسة السلطة التنفيذية لحق المبادرة بالقانون من خلال رئيس الحكومة (الوزير الأول) لا تصطدم بأية قيود موضوعية تحد من استخدامها، بينما تخضع لبعض القيود الشكلية التي يمكن تجاوزها دون أدنى عناء يذكر، إذ تتولى الحكومة من خلال دوائرها الوزارية المختصة مهمة إعداد مشروع تمهيدي للقانون المراد تقديمه للبرلمان وتعرضه على مجلس الحكومة ثم على مجلس الوزراء.

وقبل عرض المشروع التمهيدي للقانون على مجلس الوزراء يتم أخذ رأي مجلس الدولة حوله⁽²⁾.

(1) أنظر: نص المادة 119 من التعديل الدستوري لعام 1996: " لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين.

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني."

مع إستبدال مصطلح رئيس الحكومة بالوزير الأول وفقا لنص المادة 13 من القانون رقم 19/08 المتضمن التعديل الدستوري.

(2) كأصل عام يعد مجلس الدولة أعلى جهة قضائية في المواد الإدارية، وهو ما يفهم من نص المادة 152 من التعديل الدستوري لعام 1996 التي لم تتكلم عن الإختصاص الإستشاري له على خلاف المادة 3/119 من التعديل الدستوري التي نصت على ذلك.

ولمزيد من التفاصيل حول الإختصاص الإستشاري لمجلس الدولة راجع:

- د/محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري: مجلس الدولة (Conseil d'Etat)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة (الجزائر)، 2004، ص ص. 79-183.

فوفقا لنص المادة 4 من القانون العضوي رقم 01/98⁽¹⁾ والمادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 261/98⁽²⁾، يتم إرسال مشروع القانون وجميع عناصر الملف من الأمانة العامة للحكومة إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة، الذي يبدي رأيه بشأنها وفق حالتين تتحددان بحسب إن كان مشروع القانون إستعجاليا أم لا.

- **الحالة الأولى:** إذا لم يكن مشروع القانون المقدم من طرف الحكومة إستعجاليا فإن مجلس الدولة يتداول حول مشروع القانون في شكل جمعية عامة يترأسها رئيس مجلس الدولة إلى جانب نائب الرئيس ومحافظ الدولة و رؤساء الغرف، و خمسة (5) من مستشاري الدولة مع إمكانية مشاركة الوزراء بأنفسهم أو تعيين من يمثلهم في الجلسات للبت في القضايا التابعة لقطاعاتهم، و لا يصح الفصل إلا بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة على الأقل⁽³⁾.

- **الحالة الثانية:** في الحالات الإستثنائية التي ينبه رئيس الحكومة على استعجالها يحيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الدائمة المشكّلة من رئيس برتبة رئيس غرفة و أربعة (4) على الأقل من مستشاري مجلس الدولة⁽⁴⁾ ويحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات والمداولات، و يقدم مذكراته وفقا لنص المادة 38 من

.../...

- د/عمار بوضياف، «مجلس الدولة الجزائري بين مهمة الإجتهد وتعددية الإختصاصات القضائية» مجلة الفكر البرلماني، العدد 13، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جوان 2006، ص ص. 45-48.
- د/رشيد خلوفي، القضاء الإداري (تنظيم واختصاص)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2002، ص ص. 112-177.

- صاش جازية، «الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية في الجزائر»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 20، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2008، ص ص. 81-97.

(1) أنظر : نص المادة 4 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله : "يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي ."

(2) أنظر : المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية رقم 64، المؤرخة في 30 أوت 1998.

(3) أنظر : المادة 4/37 من القانون العضوي رقم 01/98، المتعلق بمجلس الدولة.

(4) أنظر المادة 38 /2 من القانون العضوي رقم 01/98، المتعلق بمجلس الدولة .

القانون العضوي رقم 01/98، وتتخذ مداولات اللجنة الدائمة بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين.

وفي كلتا الحالتين يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة، وطلب رأي مجلس الدولة بشأن مشاريع القوانين يعد عملاً وجوبياً تخلفه يؤسس سبباً لرفض القانون، وهذا ما أكدته المجلس الدستوري في الرأي رقم 13/ر.ق.ع.م/د/2002 بمناسبة نظره في مدى دستورية القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء⁽¹⁾.

لكن الأخذ برأي مجلس الدولة أو عدم الأخذ به يبقى خاضعاً للسلطة التقديرية للحكومة طالما لا يوجد نص قانوني يلزم الحكومة بذلك، وحسب المادة 20 من القانون العضوي رقم 02/99 يشترط في كل مشروع قانون أن يرفق بعرض الأسباب، وأن يحرر نصه في شكل مواد، ليتم إيداعه من طرف رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، و يتلقى مكتب مجلس الأمة أيضاً مشروع القانون للإطلاع عليه.

كما يقع تحت طائلة عدم القابلية، مشروع القانون إذا كان موضوعه نظير مشروع أو اقتراح قانون هو بصدد الدراسة في البرلمان، أو تمّ سحبه، أو رفضه منذ مدة تقل عن اثنتي عشر (12) شهراً⁽²⁾.

(1) من بين الإعتبارات التي طرحها المجلس الدستوري :

" - واعتباراً أن المادة 119 الفقرة الأخيرة تقضي بأن تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة قبل أن يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني .
- واعتباراً أن مشروع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء أودع من طرف رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 17 ديسمبر 1997 في حين أن المؤسسات المنصوص عليها في دستور 28 نوفمبر 1996 لم تكن قد استكملت بعد.
- واعتباراً بالنتيجة أن السلطات المخولة بإعداد مشاريع القوانين والمصادقة عليها بادرت بإستبدال القانون 21/89 المؤرخ في 12/12/1989 والمتضمن القانون الأساسي للقضاء بقانون عضوي قبل تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في دستور 28 نوفمبر 1996 يكون قد خالف الإجراءات المنصوص عليها في المادتين 180 المطاة الأولى و 119 الفقرة الأخيرة من الدستور ".
- مقتطف من رأي رقم 13 /ر.ق.ع.م/د/2002 مؤرخ في 16 نوفمبر 2002 يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 24 نوفمبر 2002، ص ص. 4-5.

(2) أنظر : المادة 24 من القانون العضوي رقم 02/99 .

ب- إمكانية سحب مشاريع القوانين.

مكّنت أحكام القانون العضوي رقم 02/99⁽¹⁾ الحكومة من سحب مشاريع القوانين التي قدمتها للبرلمان في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني، و هو ما يعني أن القانون لم يفرض على الحكومة وقتا معيناً تعبر فيه عن رغبتها في سحب مشروع القانون، و لم يجبرها حتىّ على طلب رأي المجلس الشعبي الوطني من خلال مكتبه على سبيل الإستشارة، كونه الشريك الآخر في عملية صناعة النص القانوني ويحتمل أنه قطع ردها من الزمن في دراسة ومناقشة مشروع القانون على مستوى لجانه الدائمة، أي أن الحكومة لها كامل الحرية في اختيار الوقت المناسب لسحب مشروع القانون قبل أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني.

وإذا كانت المادة 2/22 من القانون العضوي رقم 02/99 قد مكّنت أيضا مندوبي أصحاب اقتراح القانون من سحب اقتراحات القوانين قبل التصويت عليها مع إعلام مجلس الأمة والحكومة بذلك، إلا أنها لم ترد بالصيغة الواردة في الفقرة الأولى من نفس المادة " في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني "، وهو ما من شأنه أن يفسر الإلحاح، و التأكيد على حرية الحكومة في تحديد وقت سحبها لمشروع القانون المقدم قبل أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

كما لم تحدد الحالات التي يجوز فيها السحب، ولا حتىّ ذكر وجوب تسبب السحب وخارج الشروط الشكلية المبينة أعلاه، تبقى الحكومة، وبما أنها مكلفة بتجسيد السياسة العامة للدولة، وتحوز إمكانيات مادية وبشرية هائلة، شريكا أساسيا في الإختصاص التشريعي، واستحالة مطلقة أن يمارس البرلمان سلطة التشريع بمعزل عنها، بل حتىّ أن اقتراحات القوانين تظل قليلة مقارنة بمشاريع القوانين (ثانيا).

(1) أنظر: المادة 22 من القانون العضوي رقم 02 / 99.

(2) من بين مشاريع القوانين التي سحبتها الحكومة نذكر:

- مشروع قانون متعلق بالسكن ذي الطابع الإجتماعي .

- مشروع قانون الأراضي الفلاحية.

- مشروع القانون المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية (14 أبريل 1999).

- مشروع القانون المعدل والمتمم للقانون المدني (25 أبريل 1999).

ولمزيد من التفاصيل راجع :

- التقرير العام للعهدة التشريعية الرابعة، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، أبريل

2002، الجزائر، ص.26.

ثانياً:

قلة إقتراحات القوانين وإقصاء مجلس الأمة من حق المبادرة.

حتى وإن أقرت المادة 1/119، 2 من التعديل الدستوري لعام 1996 لنواب المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين دون أعضاء مجلس الأمة، وهو ما يدع التساؤل قائماً حول حقيقة نظام البيكاميرية الذي أراده التعديل الدستوري لعام 1996؟، لكن ممارسة حق المبادرة بالقوانين من طرف النواب تعرف ضعفا ملحوظا لعدة أسباب فصلها كما سيأتي بيانه:

أ- أسباب قلة إقتراحات القوانين.

تتنوع أسباب قلة اقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب⁽¹⁾، فمنها ما يتصل بالشروط الشكلية والموضوعية الضرورية لتقديم اقتراحات القوانين، ومنها ما يتدخل فيه درجة ثقافة وتكوين النواب، ومستوى الانضباط الحزبي لدى الأحزاب الممثلة في البرلمان.

1- الشروط الشكلية والموضوعية المفروضة في اقتراح القانون.

فيما يخص الشروط الشكلية اللازمة في إقتراح القانون، وبالرجوع لأحكام القانون العضوي رقم 02/99⁽²⁾، فإنه يشترط في كل اقتراح قانون إضافة إلى ضرورة توقيع عشرين (20) نائبا عليه على الأقل، أن يرفق بعرض أسباب، وأن يحرر نصه في شكل مواد، وأن لا يكون نظيرا لمشروع أو اقتراح قانون تجرى دراسته في البرلمان، أو تمّ سحبه أو رفضه منذ أقل من اثنتي عشر (12) شهرا.

(1) لقد كشفت التقارير خلال العهدة التشريعية الأولى الممتدة من 1997 إلى 2002 أن البرلمان صادق على 59 مشروع قانون واقتراح قانون واحد، وهو المتعلق بعضو البرلمان، وخلال العهدة التشريعية الثانية الممتدة من 2002 إلى 2007 على 60 نصا قانونيا، منها اقتراح قانون واحد خصّ تعديل قانون الانتخابات بادرت به الكتلة البرلمانية لحركة الإصلاح الوطني، أي أن المبادرة بالقانون من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني لم تعرف أي تحسن يذكر، ولمزيد من البيانات راجع :

- التقرير العام للعهد التشريعية 1997-2002، المرجع السابق، ص.15 وما يليها .

- حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007) ، نشرية صادرة عن وزارة العلاقات مع

البرلمان، الجزائر، أبريل 2007، ص.11 وما يليها .

(2) أنظر: المواد:20، 3/21، 2/22، 3، والمادتين 24 و 25 من القانون العضوي رقم 02/99.

كما يجب تبليغ إقتراح القانون المقبول من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني إلى الحكومة، لتبدي رأيها فيه خلال أجل لا يتجاوز الشهرين، فواته يؤدي تلقائيا إلى إحالة إقتراح القانون من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني على اللجنة المختصة لدراسته.

أما بالنسبة للشروط الموضوعية، وزيادة على ضرورة ورود إقتراح القانون ضمن مجال الإختصاص التشريعي المخول للبرلمان، فالمادة 121 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽¹⁾ تضع قيودا موضوعيا لازما مقتضاه عدم قبول أي اقتراح قانون ينتج عنه تخفيض في المواد العمومية، أو زيادة في النفقات العمومية ما لم يتبع بتدابير من شأنها أن تخفف الزيادة في الإيرادات، أو توفر مبالغ مالية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها⁽²⁾.

لذلك يبدو صعبا أن يقدم النواب اقتراح قانون يتوافق مع شرط المادة 121، وهذا من شأنه التقليل وبشكل كبير جدا من حظوظ البرلمان في ممارسة سيادته في المجال المالي، خاصة وأنه لا يوجد أدنى شك في أن تنفيذ أي قانون بحاجة لإعتماد مالي، بمعنى أن القيد المالي يعد بحق على حد تعبير الأستاذ شاندرناغور A.Chandernagor "مقصلة" لعدم فيها اقتراحات القوانين⁽³⁾.

(1) لقد تضمنت المادة 4/25 من القانون العضوي رقم 02/99 نفس الحكم الوارد في المادة 121 من التعديل الدستوري لعام 1996 التي نصها: " لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونة أو نتيجته تخفيض 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 " .

(2) إن القيد المالي المنصوص عليه في المادة 121 من التعديل الدستوري لعام 1996 قد كرسه كذلك الدستور الفرنسي لعام 1958 بموجب المادة 40 منه بنصها:

" Les proposition et amendement formulés par les membres du parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publique, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique . "

بينما الوجود الأول لهذا الشرط فيعود إلى القرن 18 م في بريطانيا، بهدف منع البرلمانين من فرض نفقات إضافية ترهق الناخبين، أو الإنقاص من الموارد العمومية.

ولمزيد من التفاصيل راجع :

-د/ جمال سلامة علي، المرجع السابق، ص ص. 175 -186.

(3) أنظر :

- André Chandernagor, Op.Cit., p.54.

مما يؤكد أن المبادرة بالقانون من طرف النواب في المجال المالي تخرج من نطاق المجال التشريعي المكفول دستوريا للبرلمان، وتبقى من الإختصاصات الحصرية للحكومة لها أن تنظمها في شكل مشاريع قوانين يكون فيها للبرلمان فرصة الإطلاع عليها ومناقشتها وتكوين قناعة بصدها، أو أن تصبها في المجال التنظيمي المحجوز لها حصرا.

فإذا كان الفيد المالي، أو الغربال المالي مثلما ذهب إلى ذلك الأستاذ A.Guichard أنه يمثل حماية للبرلمان من المبادرات البرلمانية الديماغوجية⁽¹⁾، إلا أن هذا لا يدع مجالا للشك في أن الشرط الوارد في المادة 121 أيضا يشل المبادرة البرلمانية في المجال المالي.

ومن المجالات الأخرى التي تعرف كذلك تدخلا محدودا جدا للبرلمان فيها بموجب اقتراحات قوانين، نجد مجالي الدفاع والخارجية، ففيما يتعلق بميدان الدفاع، ورغم نص المادة 122 في البند 27 من التعديل الدستوري لعام 1996 على أن يشرع البرلمان في مجال القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقواعد المسلحة.

لكن وبما أن قطاع الدفاع مصنف من ضمن القطاعات السيادية، التي تحتفظ فيها الدولة بكامل سلطاتها، فمسألة تنظيمها عموما و كما أكد الأستاذ جون ماسو Jean Massot تعود لمن له سلطة قيادة السياسة العامة للدولة، وتوجيهها وقت السلم ووقت الحرب، أي إلى رئيس الجمهورية⁽²⁾، فهو من يحوز سلطة التعيين في الوظائف العسكرية، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ومن يتولى مسؤولية الدفاع الوطني⁽³⁾.

أما بالنسبة لميدان الخارجية، فقد احتفظ التعديل الدستوري لعام 1996، بالسلطة الكاملة لرئيس الجمهورية في تجسيد الدولة داخل البلاد وخارجها، وفي تقرير السياسة الخارجية للأمم وتوجيهها⁽⁴⁾، وتبعاً لذلك ينحصر دور البرلمان في إطار ما رسمته له

(1) أنظر:

- A. Guichard, études sur le parlement de la V^{ème} république, presse universitaire de France, paris, 1965, p.81.

(2) أنظر:

- Jean Massot, Op.Cit., p.106.

(3) أنظر: المادتين 1/77 و 2/78 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

(4) أنظر: المادتين 3/70 و 3/77 من التعديل الدستوري لعام 1996.

المادتان 122 و 131 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽¹⁾، إذ يمكن للبرلمان أن يشرع في المجالات المتعلقة بشروط استقرار الأشخاص ، وبالتشريع الأساسي المتعلق بالجنسية وبالقواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.

ومن جهة أخرى فقد حصرت المادة 131 من التعديل الدستوري تدخل البرلمان في عدد معين من المعاهدات، وهي إتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، دون التطرق إلى أنواع أخرى مهمة كتلك المتعلقة بالتحكيم، وكذلك الإتفاقيات المبرمة مع المؤسسات المالية الدولية كالبنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي والمؤسسة الإنمائية الدولية التي تعرف نماء كبيرا جدا في فترات الضنك المالي، أو حتى بعد تحسن الأوضاع الإقتصادية⁽²⁾.

ويمكن أن يطرح تصديق رئيس الجمهورية على إتفاقية منصوص عليها في المادة 131 من التعديل الدستوري لعام 1996 دون الرجوع للبرلمان، أي دون أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة إشكالا كبيرا يتعلق تحديدا بالآثار المترتبة عن القرار الإفرادي الذي إتخذه رئيس الجمهورية.

في هذا السياق، وعلى حد رأي الأستاذ قشي الخير يجب التمييز بين الأثر المترتب على المستويين الدولي والداخلي⁽³⁾، فعلى المستوى الدولي و استنادا للقاعدة العامة الواردة

(1) أنظر: نص المادة 131 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يصادق رئيس الجمهورية على إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم و التحالف و الإتحاد، و المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة و المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة ".

(2) أنظر: البنك الدولي، «النمو والتقدم التكنولوجي في الجزائر»، جانفي 2008.

[www.worldbank.org/2k61r9sjbo].

- د/ مدني بن شهرة، «سياسات التعديل الهيكلي في الجزائر: برنامج وآثار»، مارس 2008.

[www://etudiantDZ.com/ub/shouthread PH?=1604.].

(3) أنظر: د/ قشي الخير، «مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية»، مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية، العدد 5، جامعة باتنة(الجزائر)، 1996، ص ص. 11-34.

في المادة 27 من إتفاقية فينا لقانون المعاهدات، فإنه يحضر التذرع بالقانون الداخلي للتخلص من الإلتزامات الإتفاقية⁽¹⁾.

لكن المادة 46 من نفس الإتفاقية⁽²⁾ قد لفتت من حدة القاعدة العامة بإعتمادهما على معيار الظاهرية، أي إذا كان عدم الإختصاص ظاهريا (عدم قدرة رئيس الجمهورية على التصديق على المعاهدة المذكورة دون موافقة البرلمان) يسهل اكتشافه من الطرف الآخر في المعاهدة كانت المعاهدة قابلة للإبطال.

بينما إذا استحال اكتشاف عدم الإختصاص فالمعاهدة تنتج أثرها، ويبدو أن هذا الأثر قرر ردعا للدولة التي لم تعلم الطرف الآخر بأن التعبير عن موافقتها على الإلتزام بالمعاهدة تمّ على وجه ينطوي على خرق لحكم من أحكام قانونها الداخلي.

أما على المستوى الداخلي، فإنه لا يمكن الإحتجاج بالمعاهدة التي تمّ التصديق عليها بالمخالفة لقاعدة دستورية، والقاضي غير ملزم بتطبيق أحكامها.

وبالتالي فإنفراد رئيس الجمهورية بالتصديق على المعاهدات قد يؤدي إلى تحميل الدولة الإلتزامات ربما يرفضها الشعب، لذلك وفي ظل تنوع التشكيلات السياسية يصبح ضروريا إشراك البرلمان في إدارة العلاقات الخارجية على الأقل بطلب رأيه أثناء مرحلة المفاوضات خاصة وأن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية تسمو على

(1) أنظر: نص المادة 27 من إتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام 1969: " لا يجوز لأي طرف أن يستظهر بأحكام قانونه الداخلي لتبرير عدم تنفيذه معاهدة ما، وليس في هذه القاعدة ما يخل بالمادة 46".
لقد تمّ التصديق على إتفاقية فينا بموجب المرسوم رقم 222/87 المؤرخ في 13 أكتوبر 1987 يتضمن الإنضمام مع التحفظ إلى إتفاقية فينا لقانون المعاهدات المبرمة يوم 23 ماي 1969، الجريدة الرسمية رقم 42، المؤرخة في 14 أكتوبر 1997، وقد انضمت إليها الجزائر بتاريخ 28 نوفمبر 1998.
(2) أنظر: نص المادة 46 من إتفاقية فينا لقانون المعاهدات:

"1- لا يجوز للدولة أن تستظهر بكون أن التعبير عن موافقتها على الإلتزام بمعاهدة ما قد تمّ على وجه ينطوي على خرق لحكم من أحكام قانونها الداخلي يتعلق بالإختصاص بعقد المعاهدات كمبرر لإبطال موافقتها تلك ما لم يكن هذا الخرق بينا ومتصلا بقاعدة ذات أهمية أساسية من قواعد قانونها الداخلي.

2- يكون الخرق بيّنا إذا اتضح موضوعيا لأية دولة تتصرف في الأمر طبقا للممارسات المعتادة وبنية حسنة."

القانون وفقا لنص المادة 132 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽¹⁾، بمعنى أن قواعد القانون الدولي التي يصادق عليها رئيس الجمهورية تسمو على القانون الذي يصادق عليه البرلمان في تأكيد واضح لسمو القانون الدولي على القانون الداخلي⁽²⁾.

2- عامل تكوين النواب.

يعد عامل التكوين، الذي يكسب القدرة على معالجة المسائل بشكل سليم أمرا مهما جدا في العمل التشريعي لأن مهمة وضع قواعد قانونية مناسبة لإدارة و تنظيم كل الشؤون في الدولة مسألة دقيقة جدا، وتحتاج إلى مختصين أكثر من حاجتها إلى أشخاص يحوزون ثقة ناخبي دائرتهم الانتخابية و فقط.

فإذا كان ممكنا غضّ النظر، ولو مرحليا عن مستوى التكوين في الغرفة الثانية لحرمانها من حق المبادرة بإقتراح القوانين، ولوجود ثلث معين من بين الكفاءات المختلفة إلا أنه لا يمكن الإستهانة بالأمر في الغرفة الأولى، لأنها تمثل الإرادة العامة مباشرة وتحوز إمكانية المبادرة بالقوانين وتعديلها.

ولئن كان يتحكم في عامل التكوين بدرجة كبيرة المستوى العلمي والثقافي للنواب فإن واقعه يكشف على أن 28.26% من النواب دون المستوى الجامعي، أي بين التعليم الثانوي ودون المستوى خلال الفترة التشريعية الممتدة من 1997 إلى 2002⁽³⁾، وبنسبة 22% إثر تشريعات 17 ماي 2007⁽⁴⁾، و هذه الحقيقة تستدعي ضرورة التفكير بجديّة في إعادة النظر في الشروط اللازم توافرها في ممثلي الشعب، ولا بأس أن يكون الحل بإضافة شرط في قانون الإنتخابات يتعلق بالمستوى التعليمي⁽⁵⁾ من أجل رفع درجة كفاءة

(1) أنظر: نص المادة 132 من التعديل الدستوري لعام 1996: " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون " .

(2) أنظر: د / جمال عبد الناصر مانع، القانون الدولي العام، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة (الجزائر) 2005، ص ص. 45-52.

(3) أنظر: حصيلة المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الرابعة، نشرية للمجلس الشعبي الوطني الجزائر، 2002، ص 12.

(4) أنظر: المعلومات الواردة في الموقع الإلكتروني للمجلس الشعبي الوطني بتاريخ: 2007/12/11. [www.apn-dz.org].

(5) على سبيل المثال تفرض القوانين المصرية شرطا يتعلق بالمستوى التعليمي للترشح لعضوية كل من مجلس الشعب ومجلس الشورى، إذ تنص المادة 5 من القانون رقم 38 لعام 1972 المعدل بالقانون رقم 175 لسنة 2005 المتعلق بمجلس الشعب: "... يشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس الشعب:
.../...

النواب، وتمكينهم من ممارسة مهامهم البرلمانية، و هم على دراية تامة بما سينجم عن التصويت بلا أو بنعم ، أو حتى عن الإمتناع.

من جهة أخرى يلعب الدعم الفني⁽¹⁾ دورا مهما في رفع كفاءة أعضاء البرلمان وتعزيز قدراتهم بشأن العمل البرلماني، والمسؤولية في ذلك ليست ملقاة فقط على الأعضاء بضرورة تطوير مهاراتهم الذاتية، بل كذلك على البرلمان كمؤسسة من خلال قنوات متعددة، منها التواصل مع بيوت الخبرة الوطنية والأجنبية⁽²⁾، وإقامة دورات تكوينية منتظمة، والإستعانة بالإستشاريين المختصين في العمل البرلماني⁽³⁾.

3- عامل الإنضباط الحزبي.

لمّا كانت التعددية البرلمانية تقوم على أساس حزبي، فإن مستوى التعددية الحزبية سينعكس سلبا أو إيجابا على مستوى التعددية البرلمانية، وواقع تجربة التعددية الحزبية في الجزائر، الذي تشترك فيه الكثير من التجارب في مختلف الدول، لكن بدرجات

.../...

٤- أن يكون حاصلًا على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسي أو ما يعادلها على الأقل، ويكتفي بإجادة القراءة والكتابة بالنسبة إلى مواليد ما قبل أول يناير سنة 1970. وكذلك المادة 6 من القانون رقم 120 لسنة 1980 المعدل بالقانون رقم 176 لسنة 2005 في شأن مجلس الشورى التي تضمنت نفس الشرط: " ... يشترط فيمن يرشح أو يعين عضوا بمجلس الشورى:....

٤- أن يكون حاصلًا على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسي أو ما يعادلها على الأقل، ويكتفي بإجادة القراءة و الكتابة بالنسبة إلى مواليد ما قبل أول يناير سنة 1970." - المواد مأخوذة من: دستور جمهورية مصر العربية والقوانين الأساسية المكملة له طبقا لأحدث التعديلات، دار الحقانية لخدمات النشر والتسويق، مصر، 2007.

(1) أنظر: د/ علي الصاوي، «دور الدعم الفني في تعزيز عمل النواب»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 11 نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جانفي 2006، ص ص. 122-150.

(2) أنظر: د / جلال بنداري، تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة، دار النهضة العربية، القاهرة 2003، ص ص. 33-73.

(3) أنظر: د / محمد المصالحة، « تحضير وصياغة وإدارة مشاريع التشريعات»، أوراق الندوة البرلمانية العربية بعنوان: نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، نشرية بالتعاون بين مجلس النواب اللبناني ومشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، بيروت، فيفري، 2003، ص ص. 222-227.

متفاوتة⁽¹⁾، يؤكد أن الأحزاب السياسية بدلا من أن تعمل على تكوين ثقافة سياسية لدى الأفراد، وتمكينهم من المشاركة في تسيير الشؤون العمومية، والحكم على الأمور بصفة أقرب للصواب، فهي تتجه أكثر نحو الجمود، أي صَبّ الحياة السياسية في قالب آلي والعمل على ترويض أعضائها على الخضوع لأوامر الحزب حتى وإن لم يقتنعوا بها⁽²⁾.

وفي ذلك تأثير خطير على حرية النائب، الذي يذهب إلى البرلمان، وهو يعلم سلفا إلى أي جانب سيكون صوته، فتصبح النقاشات مجرد خطب منبرية و مبارزة كلامية لا طائل منها لأنها لن تغير من مصير التصويت، فعلى حد تعبير أحد أعضاء مجلس العموم البريطاني في أسلوب ساخر لكنه معبر: " لقد سمعت في مجلس العموم كثيرا من الخطب التي غيرت من رأيي، ولكن لم أسمع خطبة واحدة غيرت صوتي"⁽³⁾.

فإفتقار الأحزاب السياسية إلى بدائل جدية، و إلى العمل بواقعية أثر بشكل واضح جدا على نمط اختيار المترشحين، إذ أصبح الإهتمام منصبا على المترشح الذي يمكنه أن يجلب أكبر عدد من الأصوات على حساب الكفاءة والفعالية⁽⁴⁾.

كما أن عدم القدرة على استيعاب أن المصالح الشعبية يجب ترجيحها على المصالح الحزبية، وأنّ النائب حتى وإن ترشح تحت مظلة حزب سياسي، إلا أنه في آخر المطاف هو ممثل لكل الشعب، كان له تأثير عكسي على المبادرات البرلمانية، التي تفشل بسبب عدم حيازتها على الأغلبية اللازمة لمرورها، ولعل نسب الإمتناع الكبيرة المسجلة في المواعيد الإنتخابية⁽⁵⁾، وتفضيل تركية المترشحين الأحرار خاصة في الإنتخابات الرئاسية

(1) أنظر: د/ عبد المجيد جبار، «التعددية الحزبية في الجزائر»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 4، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أكتوبر 2003، ص ص. 94-108.

(2) أنظر:

- Diane Ravitch, « qu'est ce que la démocratie?», 14-3-2003
[www.civnet.org/civitas/what.dm/frem.htm=govt]

(3) أنظر:

- Mario Clautier, « qu'est ce que la démocratie parlementaire», 25-9-2001
[www.vigil.net/dossier-démocratie/clautier-HTML].

(4) أنظر: د / طارق فتح الله خضر، دور الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابي، دراسة مقارنة، دار نافع للطباعة والنشر، القاهرة، 1986، ص. 46.

(5) أنظر: عبد الله هوادف، « ظاهرة الإمتناع عن التصويت: أزمة ثقة أم إيذان بنهاية الديمقراطية» جريدة الشروق اليومي، 11 ديسمبر 2002، ص. 3.

- فتيحة زماموش، «كيف قاطع العاصميون الإنتخابات التشريعية»، جريدة الخبر الأسبوعي

26 ماي - 1 جوان 2007، ص ص. 6-7.

دلائل تثبت أن التعددية الحزبية أصل التعددية البرلمانية لم تتضح بعد، ولم تترسخ بقوة في أوساط المجتمع.⁽¹⁾

بالإضافة إلى تأثير نظام الأغلبية، الذي ينجم عنه عادة التماثل بين التشكيلة السياسية للحكومة والبرلمان، فيتخلى نواب الأغلبية عن حقهم في المبادرة لصالح الحكومة، الأقدر على ذلك خاصة من حيث الإمكانيات المادية، بينما الأقلية لا يؤهلها عددها للمبادرة حتى وإن كانت وجهة نظرها صائبة.⁽²⁾

من ثمة فالحرص على فعالية المبادرة بالقانون من طرف النواب، وحتى على العمل البرلماني عموماً يقتضي تحسين التمثيل، وتأمين البرلمانين من النفوذ الحزبي الخانق ويمكن بلوغ هذا الهدف إذا كان اختيار ممثلي الشعب مبنياً على عدة أسس ومبادئ موضوعية منها الكفاءة العلمية، الجدية في العمل، حسن السلوك والسمعة الطيبة، والدفاع عن المصالح العليا للوطن، ونبذ الصراعات السلطوية العنيفة واحترام إرادة الشعب.

ب- إقصاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين.

الظاهر من نص المادة 98 من التعديل الدستوري لعام 1996 أنها تمنح للبرلمان المكوّن من غرفتين السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه، فمثلاً للمجلس الشعبي الوطني السيادة في ذلك، فلمجلس الأمة نفس الحق، لكن السؤال الذي يطرح نفسه هو: هل فعلاً تتمتع الغرفتان، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بذات السيادة في إعداد القانون أم لا؟، وسنؤجل التساؤل والإجابة حول السيادة في التصويت على القانون للأجزاء اللاحقة من الدراسة.

إن الرجوع لنص المادة 1/119 من التعديل الدستوري لعام 1996 حتماً لا يتوافق مع نص المادة 98، نتيجة أن المبادرة بالقانون وفقاً لنص المادة 1/119 مقصورة فقط على رئيس الحكومة (الوزير الأول) وعلى نواب المجلس الشعبي الوطني، فوفقاً لقاعدة

(1) أنظر: د/ الأمين شريط، «التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية»، مجلة الفكر البرلماني العدد 4، المرجع السابق، ص ص. 109-118.

(2) مثلاً قانون المحروقات المصادق عليه عام 2005، الأقلية كانت ضده خاصة حزب العمال، لكنها لم تستطع فعل أي شيء، لولا أن رئيس الجمهورية تدخل وألغى القانون في 2006 بموجب أمر صادق عليه لاحقاً البرلمان بموجب القانون رقم 19/06 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 10/06 المؤرخ في 29 جويلية 2006 الذي يعدل ويتمم القانون رقم 07/05 المؤرخ في 28 أبريل 2005، المتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية رقم 72، المؤرخة في 15 نوفمبر 2006.

" الخاص يقيد العام " إن أعضاء مجلس الأمة غير مختصين دستوريا بالمبادرة بالقوانين وهذا ما يكشف مبدئيا عن صورة لعدم التوازن بين الغرفتين، ويدل ولو ضمنا على أن الثنائية البرلمانية ليست متساوية⁽¹⁾.

في المقابل يعتبر البعض حرمان مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين يدخل أساسا في إطار إحداث التوازن بين الغرفتين، وهذا ما يستشف مثلا من خلال إجابة أول وزير للعلاقات مع البرلمان السيد محمد كشود على عدد من الأسئلة التي وجهها المتدخلون بمناسبة الندوة التي عقدها مجلس الأمة تحت عنوان: المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة في عام 1998، و منها لماذا لم يمنح لمجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين؟، إذ أكد الوزير أنه:

" بالنسبة لعدم منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، فلقد حاول المؤسس الدستوري أن يحدث توازنا مهما بين الغرفتين، ثم إن التجربة تعد جديدة بالنسبة للجزائر فقد اختارت القراءة الثانية، التي تعد بمثابة دعم من جهة، أو إلفات الإنتباه إلى بعض الأخطاء التي تحصل في الغرفة الأولى بسبب التسرع في اتخاذ القرارات من جهة أخرى. لقد منح الدستور المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين، وبالمقابل منح مجلس الأمة حق المصادقة عليها⁽²⁾.

إذا كان الرأي أعلاه معقولا فيما يتعلق بحرمان مجلس الأمة من حق المبادرة بالقانون بسبب حداثة تجربة الثنائية البرلمانية في الجزائر، إلا أن التبرير على أساس إحداث التوازن بين الغرفتين من خلال منح المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين وبالمقابل منح مجلس الأمة حق المصادقة عليها لا يشكل بهذا المنظور حجة كافية على اعتبار أن حق المبادرة أمر، والمصادقة أمر آخر.

لذلك فإن كنا نوافق الرأي الذي يبرر نفي تمتع مجلس الأمة بحق المبادرة بالقوانين لحداثة التجربة⁽³⁾، ولإحداث التوازن بين الغرفتين، لكننا نرى أن التوازن لا يجب أن يتم

(1) أنظر: مزود حسن، المرجع السابق، ص ص. 41-43.

- العربي شحط، عبد القادر وعدة، جلول محمد، المرجع السابق، ص ص. 24-26.

(2) أنظر: محمد كشود، « تدخل مكتوب في ندوة المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة»، نشرية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص. 56.

(3) في ذات السياق يرى الدكتور الأمين شريط: "... فإن السبب في رأيي حداثة التجربة البيكاميرالية .../...

على أساس المقابلة بين حق المجلس الشعبي الوطني في المبادرة بالقانون ، وحق المصادقة من طرف مجلس الأمة، على اعتبار أن المقابلة تمت بين أمرين مختلفين.

ومن جهة أخرى يشكل تمكين مجلس الأمة من حق المبادرة بالقانون خطرا على الإرادة الشعبية بالنظر على أن ثلث الأعضاء معين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية القائد الأول للسلطة التنفيذية، وتشتت أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) الأعضاء للمصادقة على القانون، أي يجب موافقة على الأقل اثني عشر (12) عضوا معينا من مجموع ثمان وأربعين (48) عضوا معينا حتى و إن اجتمع كل الأعضاء المنتخبين البالغ عددهم الست والتسعين عضوا، مما يجعل فرص تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية وعلى مجلس الأمة خصوصا يتنامي وفق رؤيتها وتوجيهها.

ففي ظل المعطيات السابقة، وعدم تقرير تقنية الذهاب والإياب في حالة اختلاف الغرفتين (سنعود للمسألة لاحقا) يبدوا معقولا رفع يد مجلس الأمة عن المبادرة بالقانون لأن تمكينه لن يفيد السلطة التشريعية بقدر ما يضعها تحت الإدارة المباشرة للسلطة التنفيذية، مما يؤدي لفساد التوازن بين الغرفتين بصورة عميقة، وحتىّ فساد التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح هذه الأخيرة، بفعل غياب ما يسمى بالسلطة المضادة (1)(Contre pouvoir).

وقد أثبت الواقع أن الممارسة قد استقرت على ترجيح الإستناد إلى نص المادة 1/119 من التعديل الدستوري لعام 1996، التي لا تمنح حق المبادرة بالقانون لمجلس الأمة، دون الإنتباه لحرفية نص المادة 98 من التعديل الدستوري، وهو ما تجسد في القانون العضوي رقم 02/99⁽²⁾ في تأكيد صريح لقاعدة الخاص يقيد العام.

.../...

والخوف من تعقد الإجراءات و نظام لانايفيت المعقد، ولذا كان من المستحسن توفير شروط أفضل لنجاح التجربة من خلال تبسيط المسألة و لو مرحليا، أي حتى تستقبل الغرفة الثانية في النظام السياسي والثقافة السياسية، وكسب الحد الأدنى من التجربة في التعامل مع نظام الغرفتين".

- مقتطف من مقال د/ الأمين شريط، « واقع البيكاميرالية...»، المرجع السابق، ص. 33.

(1) أنظر:

- Pierre Avril, «quel équilibre entre exécutif et législatif ?», revue de droit public (R.D.P), N°1 , L.G.D.J, Paris, 2002, pp. 269-273.

(1) أنظر: المواد من 20 إلى 28 من القانون العضوي رقم 02/99.

لذلك نرى أن إمكانية تمتع مجلس الأمة بحق المبادرة بالقانون من عدمها بحاجة لتسليط الضوء عليها، لرفع كل لبس يمكن أن ينجم عن قراءة المادتين، 98 و 1/119 من التعديل الدستوري لعام 1996، ولا بأس أن تكيف المادة 98 وفقا لنص المادة 1/119 أو أن تكيف المادة 1/119 وفقا للمادة 98، وفي هذه الحالة الأخيرة ستكون المسألة أكثر تعقيدا تتوقف على إعادة النظر في العديد من الأمور منها كيفية تشكيلة مجلس الأمة وطريقة مصادقته على النصوص القانونية، وكيفية فك الإختلاف الحاصل بين الغرفتين.

إذا كان مجلس الأمة يلج الإختصاص التشريعي بحقيقة الإستبعاد الصريح له من المبادرة بالقانون، فهل يا ترى يبقى على ذات الحال في مختلف المراحل الأخرى لصناعة القانون أم لا، ومنه ما هو تأثير وجود مجلس الأمة في إقرار القانون (المبحث الثاني)؟.

المبحث الثاني:

تأثير مجلس الأمة في إقرار القانون.

عقب قبول إيداع مشروع أو اقتراح القانون، تنطلق مرحلة الدراسة على مستوى اللجان الدائمة المختصة، وحتى تتم المصادقة على القانون، يجب أن يكون النص المبرمج وفقا لما تمّ الإتفاق عليه بين الحكومة ومكتبا الغرفتين لضبط جدول أعمال الدورة أو الحكومة ومكتب كل غرفة لضبط جدول أعمال الجلسات، حسب الأولوية التي تحددها الحكومة، موضوع نقاش من طرف كل غرفة على حدى، ممّا يبرز تحكم الحكومة في برمجة جدول أعمال كل غرفة.

والأمر لا يقف عند هذا الحد، بل يمتد إلى داخل جلسات المناقشة العامة، وهو ما يثير التساؤل عن حدود سلطة مجلس الأمة في المناقشة والتصويت على النص المعروض عليه؟، وهو ما سننطرق له في المطلب الأول.

وكونه وارد أن تختلف وجهة نظر مجلس الأمة عن وجهة نظر المجلس الشعبي الوطني بشأن النصوص المحالة عليه، فهل يا ترى تمكن التعديل الدستوري من إيجاد آلية لفض الإختلاف، و ما هو دورها في إرساء نظام البيكاميرالية، وعلاقات الحوار بين الغرفتين من جهة، و الغرفتين والحكومة من جهة أخرى؟.

كما تتدخل السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، في إدارة أغلب الإجراءات اللاحقة على المصادقة على القانون أمام مجلس الأمة (المطلب الثاني)، والمتمثلة أساسا في الرقابة على دستورية القوانين، وإمكانية طلب إجراء مداولة ثانية، وصولا إلى إصدار ونشر القانون في الجريدة الرسمية.

بمعنى أن تأثير مجلس الأمة في إقرار القانون، و مثلما يتوقف على حجم الصلاحيات المخولة له في الميدان التشريعي، فهو في المقابل محدود بحجم السلطات الممنوحة لشركائه في مجال خلق القانون، وعلى رأسها السلطة التنفيذية مجسدة في رئيس الجمهورية.

المطلب الأول:

حدود سلطة مجلس الأمة في المناقشة والتصويت على القانون.

عقب موافقة المجلس الشعبي الوطني على مشروع أو اقتراح القانون المعروض عليه، يأتي دور مجلس الأمة لمباشرة مراحل المصادقة على النص المحال عليه، وفقا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة (أولا)، وقبل المصادقة يجب أن يكون النص محل دراسة أمام اللجنة المختصة ومناقشة من طرف الأعضاء في جلسة عامة، ثم التصويت عليه (ثانيا).

وبالتالي فسلطة مجلس الأمة في المناقشة و التصويت على القانون تتحدد بمقدار حريته في ضبط رزنامة أعماله، وإدارة جلساته سواء على مستوى اللجان أو على مستوى المجلس ككل.

أولا:

خضوع ضبط جدول أعمال مجلس الأمة لأولويات الحكومة.

ضبط جدول الأعمال هو تحديد المواضيع التي تكون محل دراسة ونقاش وتصويت من طرف البرلمان، وهو طريقة فنية لترتيب العمل داخل البرلمان عموما وفي كل غرفة في ظل تزايد المهام وتعقدها، لكننا نتساءل فيما إذا كان ترتيب جدول الأعمال يخضع لسلطة البرلمان، أي لسلطة كل غرفة، ويراعي ضرورات المجتمع التي تحتاج لحلول قانونية، أم أن هناك رهانات أخرى تتحكم في العملية، و انعكاسات ذلك على العمل البرلماني؟.

أ- ترتيب جدول الأعمال وفق أولوية الحكومة.

تحديد جدول الأعمال يظهر كإجراء شكلي، لكنه في الحقيقة هو إجراء مهم ورئيسي كونه يعد مفتاح النشاط البرلماني، ويشكل رزنامة المواضيع التي تتركز عليها الحياة البرلمانية، فكما ذهب الأستاذ أردون PH.Ardant أن تحديد جدول الأعمال هو ترجمة

حقيقية إما لتحكم البرلمان في تنظيم أعماله وإما لخضوعه⁽¹⁾، وضبط جدول الأعمال عمل ضروري سواء بالنسبة للدورة، التي عادة ما تضم عدة جلسات، أو لكل جلسة على حدى.

ففيما يخص جدول أعمال الدورة، فهو يمر بمراحل تحضيرية تبدأ على مستوى هيئة الرؤساء التابعة لكل غرفة⁽²⁾، كما يمكن لكل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة أن يستشير هيئة التنسيق التابعة للغرفة، التي يرأسها بشأن المواضيع المراد إدراجها في جدول الأعمال⁽³⁾.

والمرحلة النهائية هي تلك التي تتم في مقر المجلس الشعبي الوطني بين ممثل الحكومة ومكتب الغرفتين في بداية كل دورة⁽⁴⁾، فوفقاً للمادة 16 من القانون العضوي رقم

(1) أنظر:

- Philippe Ardant, Op.Cit., p. 551.

(2) أنظر: المادة 49 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 46، المؤرخة في 30 جويلية 2000، وكذلك المادة 47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000.

(3) أنظر: المادة 50 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وكذلك المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000 .

(4) بالنسبة لتمثيل الحكومة في تحديد جدول أعمال الدورة، وبالرجوع للمواد 16، 17، 18 من القانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، فقد تمّ الاكتفاء بذكر مصطلحي "الحكومة أو ممثل الحكومة" دون إغارة الإهتمام بأن هذه المهمة وفقاً لنص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 04/98 المؤرخ في 17 جانفي 1998، الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 4 المؤرخة في 28 جانفي 1998، أصبحت من مهام الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الممثل الدائم للحكومة أمام البرلمان، و الناقل الأمين لإنشغالات البرلمان أمام الحكومة، إحتراماً لتقسيم العمل داخل الجهاز التنفيذي.

وربما السبب الرئيسي لعدم الإهتمام هذا هو أن القانون العضوي رقم 02/99 تم سنّه قبل سنّ المرسوم التنفيذي رقم 04/98، حيث أن القانون العضوي رقم 02/99 كان عبارة عن مشروع قانون أرادت الحكومة تسجيله في دورة خريف 1997، إلا أنه تأجل ذلك إلى دورة خريف 1998، وعندئذ تمت المصادقة عليه، ولمزيد من المعلومات راجع:

- حصيلة المجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق، ص 125 وما بعدها.

ولكن المسألة في نظرنا بحاجة إلى إعادة تنظيم حتى تتوافق مضامين و صياغات النصوص مع بعضها البعض منعاً لكل تناقض أو حتى إلتباس يحتمل أن يؤثر على مصداقية النصوص القانونية.

02/99⁽¹⁾ تتمتع الحكومة بحق الأولوية في ترتيب جدول أعمال الدورة، الأمر الذي يجعل غرفتي البرلمان في موقف ضعيف، وفي حالة خضوع شبه تام للحكومة، التي يمكنها إدراج أي مشروع قانون ترغب فيه.

زيادة على ذلك فللحكومة حق تعديل جدول الأعمال سواء بإدخال مواضيع جديدة فيه من خلال تصريح الحكومة بالإلحاح على إستعجالية مشروع قانون عند إيداعه، ومن ثمة إدراجه في جدول أعمال الدورة الجارية⁽²⁾، أو بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة على تسجيل مشروع أو اقتراح قانون لم تعد بشأنه اللجنة المختصة تقريراً في أجل شهرين⁽³⁾.

أما بالنسبة لجدول أعمال الجلسات التي تتألف منها الدورة، فيتم ضبطه من طرف مكتب كل غرفة، لكن بإستشارة الحكومة حسب ما أكدته المادة 18 من القانون العضوي رقم 02/99⁽⁴⁾، وبإستقراء نص المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، يتم تحديد جدول أعمال جلسات المجلس الشعبي الوطني قبل سبعة (7) أيام على الأقل من تاريخ الجلسة، على اعتبار أن تبليغ تاريخ الجلسة وجدول أعمالها إلى أعضاء مجلس الأمة و الحكومة يكون خمسة عشر (15) يوماً على الأقل قبل إفتتاح الجلسة المعنية⁽⁵⁾.

بالرغم من أهمية تحديد محتويات جدول أعمال الدورة، وحتىّ الجلسات، إلا أن التعديل الدستوري وكذلك القانون العضوي رقم 02/99 لم يوضح ذلك، بينما تولى

(1) أنظر: نص المادة 16 من القانون العضوي رقم 02/99: "يضبط مكتب الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعاً لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة".

(2) أنظر: المادة 17 من القانون العضوي رقم 02/99.

(3) أنظر: المادة 26 من القانون العضوي رقم 02/99.

(4) أنظر: نص المادة 18 من القانون العضوي رقم 02/99: "يضبط مكتب كل غرفة بإستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها".

(5) تقضي المادة 1/55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بعدم إمكانية تسجيل مشاريع واقتراحات القوانين في جدول أعمال جلسات المجلس الشعب الوطني ما لم يتم توزيع تقرير اللجنة المختصة قبل ثلاثة أيام عمل على الأقل من تاريخ الجلسة المعنية دون تطبيق هذه الشروط على قانون المالية.

النظامان الداخليان لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي تحديد محتويات جدول أعمال الجلسات⁽¹⁾ التي تتضمن أساساً:

- مشاريع واقتراحات القوانين، والنصوص بالنسبة لمجلس الأمة، التي أعدت تقارير بشأنها.

- الأسئلة الشفوية، وقد خصص لها القانون العضوي رقم 02/99 جلسات شهرية في كل غرفة⁽²⁾.

- المسائل المختلفة المسجلة طبقاً للدستور ولل قانون العضوي والنظام الداخلي لكل غرفة على حدى.

بالإضافة لحق الحكومة الواسع في ترتيب جدول الأعمال سواء بالنسبة للدورة أو الجلسات، يمكنها أيضاً طلب عقد دورة غير عادية سواء بطلب من رئيس الجمهورية مباشرة، أو بطلب من رئيس الحكومة يوجه إلى رئيس الجمهورية⁽³⁾، وحسب المادة 3/4 من القانون العضوي رقم 02/99، فالمرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد

(1) أنظر: نص المادة 2/55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: "يتضمن جدول الأعمال:

- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية.

- اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها.

- الأسئلة الشفوية.

- المسائل المختلفة المسجلة طبقاً للدستور ولل قانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي

الوطني و مجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، ولهذا النظام الداخلي...".

وتنص المادة 2/53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على: "يتضمن جدول الأعمال:

- النصوص التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية.

- الأسئلة الشفوية.

- المسائل المختلفة المسجلة طبقاً للدستور و للقانون العضوي المذكور أعلاه و النظام الداخلي".

(2) أنظر: نص المادة 19 من القانون العضوي رقم 02/99: "تخصص جلستان شهرياً للأسئلة الشفوية

لأعضاء كل غرفة ولأجوبة أعضاء الحكومة عنها".

(3) أنظر: نص المادة 2/118، 3 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة

غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، و يمكن كذلك أن يجتمع بإستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب

من رئيس الحكومة أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعى من أجله".

دورة غير عادية يحدد جدول أعمال الدورة، التي تختتم بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال المستدعى من أجله.

ومثلما يتم ضبط جدول أعمال الدورة والجلسات بمشاركة الحكومة، فأیضا یحدد تاریخ انتهاء كل دورة من دورات البرلمان بالتنسيق بين مكنتي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة⁽¹⁾.

ب- الإنعكاسات الناجمة على أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال.

حتى وإن كان إعطاء الحكومة حق الأولوية في ترتيب جدول أعمال البرلمان تبرره حقيقة تفوق النصوص القانونية ذات الأصل الحكومي على الأخرى ذات الأصل البرلماني⁽²⁾، و كذلك إلتزام الحكومة بصفة مباشرة بتنفيذ التعهدات المدرجة في البرنامج المصادق عليه من طرف البرلمان، إلا أن حق الأولوية يزيد من حجم تدخل الحكومة في العمل التشريعي، ويرتب إنعكاسات أكثرها سلبية على البرلمان نذكر منها:

- تحديد جدول الأعمال وفقا لترتيب الأولوية الذي تريده الحكومة يكشف على أن تدخل الحكومة يمتد حتى إلى أدق تفاصيل العمل البرلماني، فعلى حد رأي الأستاذ قویشار A.Guichard أن الحكومة من خلال هذا الحق تؤثت البرلمان على طريقتها، وفي المقابل يفقد البرلمان الكثير من الحرية في ممارسة سيادته⁽³⁾.

- أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال قد يؤدي لإستبعاد مواضيع يرغب البرلمان في إدراجها ضمن جدول الأعمال، أو حتى تأجيلها لإستكمال الوصول إلى وجهة نظر واضحة حولها، وهذا يشكل إستيلاء على جزء معتبر من السلطة التقديرية التي يفترض أن يتمتع بها ممثلي الشعب.

(1) أنظر: نص المادة 5/5 من القانون العضوي رقم 02/99: "يحدد تاريخ اختتام كل دورة بالتنسيق بين مكنتي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة."

(2) على سبيل المثال، فقد تمت المصادقة خلال العهدة التشريعية الممتدة من 1997 إلى 2002 على 59 مشروع قانون واقتراح قانون واحد، أي ما يساوي نسبة 99% من القوانين ذات منبع حكومي ولمزيد من التفاصيل راجع:

- التقرير العام للعهددة التشريعية الرابعة 1997-2002، المرجع السابق، ص. 15.

(3) أنظر:

- وضع جدول الأعمال وفق رؤية الحكومة من شأنه خلق الإمتعاض لدى أعضاء البرلمان، والشعور بعدم الجدوى لا من حضور الجلسات، ولا من المناقشة، وهو ما قد يؤدي إلى تكرار الغياب عن الأشغال أو حتى بالحضور والإكتفاء، بمطالعة الجرائد أو الحديث الجانبي⁽¹⁾.

حيث أن إحساس النواب بعدم قدرتهم على الدفاع عن اقتراحات القوانين التي يقدمونها على الأقل حتى تصل إلى قاعات المناقشة يقتل روح المبادرة لديهم ، ويجعلهم أكثر سلبية، ففاقد الشيء لا يعطيه، وفي هذا تأثير سلبي على مستوى ومردود النقاش.

وبما أن دورات البرلمان محدودة⁽²⁾، وعلى اعتبار أنه يصعب إدارة الجلسات من دون جدول أعمال تجنباً للفوضى، وعدم اضطراب نشاط البرلمان، فهذا الأخير سيكون مضطراً لمسايرة الحكومة في كل النقاط التي تسطرها طالما لا يوجد مخرج آخر، وفي هذا على حد تعبير الأستاذ M.Morin إعدام لمبدأ الإستقلالية الذاتية للبرلمان⁽³⁾.

وعليه فإن ترتيب جدول أعمال البرلمان ليس مجرد إجراء شكلي فحسب، بل إجراء رئيسي، فمثلاً وصفه الأستاذ أردون PH.Ardant أنه مفتاح العمل البرلماني تستند عليه الحكومة لتنفيذ تعهدات السياسة العامة للدولة، ولكنه في نفس الوقت يعد وسيلة مهمة بيد الحكومة تستعمله لإدارة، وتوجيه العمل البرلماني في الإطار الذي يناسبها⁽⁴⁾.

لهذا يعد ضروريا التخفيف من حدة التفوق الحكومي على البرلمان فيما يخص ضبط جدول الأعمال على الأقل بمنح كل غرفة حق تخصيص جلسة من وقت لآخر في

(1) أنظر: ب. ك، «استفحال ظاهرة تغيب نواب الشعب تشير القلق»، جريدة الخبر اليومي، 16 ماي 1999، ص. 13.

(2) أنظر: نص المادة 5 من القانون العضوي رقم 02/99: " يجتمع المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة في دورتي الربيع والخريف.

تبتدئ دور الربيع في يوم العمل الثاني من شهر مارس.

تبتدئ دورة الخريف في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر.

تدوم كل دورة عادية خمسة (5) أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها. "

(3) أنظر:

- Michel Morin, « qu'est ce que le principe d'autonomie des assemblées? », 23-3-1998 sur le site [www.vie-publique.fr/decouvert_inst/inst-htm].

(4) أنظر:

- Philippe Ardant, Op.Cit., p. 551.

إطار جدول أعمال تكميلي مثلما هو مكرس في نص المادة 3/48 من الدستور الفرنسي لعام 1958⁽¹⁾، إذ تتمتع كل غرفة من البرلمان بجلسة كل شهر تدرس فيها المسائل المحددة من قبل كل غرفة في جدول أعمال تكميلي يمثل متنفسا للعمل البرلماني الخالص أو على حد تعبير الأستاذين أفريل و جيكل P.Avriil/J.Gicquel إن لم يكن باستطاعة البرلمان ممارسة نشاطه بكل حرية و فرض إرادته على الحكومة، فالجلسة المخصصة كل شهر لدراسة المسائل التي يتضمنها جدول الأعمال التكميلي تعدّ عشا لتطوير المبادرة البرلمانية⁽²⁾.

كما أن حرص اللجان الدائمة في كل غرفة على إعداد التقارير اللازمة حول المسائل المحالة عليها و خاصة مشاريع القوانين، على الأقل من أجل إقامة رأي واضح يمكن للبرلماني الإهتمام به أثناء المناقشات، يشكل فرصة للتقليل من حظوظ الحكومة في موافقة البرلمان على القانون بالشكل الذي تريده، مع إبراز أهمية إتفاق مكثبي الغرفتين لمنح أو عدم منح الموافقة لتسجيل الموضوع في جدول الأعمال⁽³⁾ حتىّ تضيع الفرصة على الحكومة في إرباك البرلمان، و عرض الموضوع عليه بطريقة مفاجئة.

إذا كان مجلس الأمة كالمجلس الشعبي الوطني لا يتمتع بحرية تحديد جدول أعمال الدورة و ضبط الجلسات، بل تلعب الحكومة الدور الرئيسي في ذلك، فالتساؤل يطرح أيضا حول مدى حرية مجلس الأمة في المناقشة، والتصويت على النص المعروض عليه و حجم القيود الواردة على ذلك؟ (ثانيا).

(1) أنظر: نص المادة 3/48 من الدستور الفرنسي لعام 1958:

" Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée".

(2) أنظر :

- Pierre Avril/ Jean Gicquel, Op.Cit ., p. 105.

(3) أنظر: المادة 26 من القانون العضوي رقم 02/99.

ثانياً:

تقييد المناقشة و المصادقة على النص في مجلس الأمة.

تعد الفقرة الأولى من المادة 120 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽¹⁾ الحجر الأساسي لقيام العلاقة الوظيفية بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة في الميدان التشريعي، إذ تتضمن القاعدة العامة التي مقتضاها أن كل مشروع أو اقتراح قانون يجب أن يكون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعب الوطني ومجلس الأمة على التوالي.

بمعنى يجب أن يمر مشروع أو اقتراح قانون أولاً على المجلس الشعبي الوطني ثم على مجلس الأمة، وهذا ما يفهم من عبارة " على التوالي"، و في نفس الوقت يغلق الباب أمام إمكانية الخروج على هذا الترتيب، وإذا كانت الفقرة الأولى من المادة 120 تساوي بين الغرفتين في وجوب مناقشة مشروع أو اقتراح القانون، إلا أن مناقشة النص التشريعي من طرف مجلس الأمة تتحدد أساساً بتحريك المجلس الشعبي الوطني، أي أن أول قيد هو شكلي يتمثل في وجوب بدء المناقشة أمام المجلس الشعبي الوطني.

أ- بدء مناقشة مشروع أو اقتراح قانون في المجلس الشعبي الوطني.

لا يتم الشروع في مناقشة اقتراح أو مشروع قانون إلا بعد مناقشته على مستوى المجلس الشعبي الوطني التي عادة ما لا تتطرق إلا بعد أن تتم دراسته على مستوى اللجان الدائمة مع إمكانية إدخال تعديلات، ثم التصويت عليه.

1- دراسة مشروع أو اقتراح قانون على مستوى اللجان الدائمة.

بعد إيداع مشروع قانون، أو بعد تلقي رأي الحكومة بشأن اقتراح قانون، يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني في اجتماع المكتب إحالة النص على اللجنة الدائمة المختصة لدراستها وإعداد تقرير بشأنه على اعتبار أنها أكثر الأجهزة البرلمانية تخصصاً وإطلاعا بالعمل البرلماني، فهي بمثابة المخابر التشريعية⁽²⁾.

(1) أنظر: نص المادة 1/120 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه."

(2) أنظر:

حيث تشرع اللجنة المختصة في دراسة مشروع القانون بالإستماع أولاً إلى عرض ممثل الحكومة ، ليتبع بمناقشة تدور بين أعضاء اللجنة وممثل الحكومة الذي يحاول الإجابة على كل التساؤلات الموجهة إليه مدافعا بذلك عن وجهة نظر الحكومة بخصوص المشروع، بينما في حالة اقتراح قانون يتولى مندوب أصحاب الإقتراح تقديم عرض عن الموضوع لتعقبه أيضا المناقشة.

في كلتا الحالتين لا يوجد ما يمنع من تواجد الحكومة في جلسات اللجان الدائمة على أساس أن المادة 27 في فقرتها الأخيرة من القانون العضوي رقم 02/99 خولت لأعضاء الحكومة إمكانية حضور أشغال اللجان الدائمة، وحتى الإستماع إليهم بناء على طلب توجهه الحكومة إلى رئيس الغرفة التابعة لها اللجنة التي تقوم بدراسة النص القانوني.

وفي المقابل يمكن للجنة الدائمة في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها أن تستمع إلى كل من ممثل الحكومة وإلى أعضاء الحكومة بناء على طلب يقدمه رئيس الغرفة المعنية إلى الحكومة⁽¹⁾.

كما يمكنها في إطار ممارسة أشغالها أن تدعو أشخاصا مختصين ذوي خبرة للإستعانة بهم في أداء مهامها⁽²⁾.

يتولى مساعدة اللجنة الدائمة في كل مراحل أشغالها طاقم إداري تشريعي اكتسب الخبرة في مجال تحضير الوثائق الضرورية والمعلومات الحديثة وصياغة مشاريع التقارير التي تعرض على أعضاء اللجنة لإثرائها والمصادقة عليها بأغلبية الأعضاء، ثم إفراغها في شكل تقرير تمهيدي في أجل لا يتجاوز الشهرين (2)، يبدأ من تاريخ الشروع في الدراسة، وإلا تمكنت الحكومة بناء على طلبها و موافقة مكتب الغرفة المعنية من تسجيل مشروع أو اقتراح القانون في جدول أعمال الجلسات.

(1) أنظر: المادة 1/27 من القانون العضوي رقم 02/99.

(2) لقد بلغ العدد الإجمالي لإستماعات لجان المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الممتدة من 1997 إلى 2002 ما يساوي 438 استماعا سواء للحكومة أو للمختصين، فمثلا لجنة الشؤون القانونية لوحدها استمعت للحكومة 12 مرة، أما لجنتي الشؤون الخارجية والتعاون والجالية وكذا الدفاع الوطني استمعت كل منهما مرتان للحكومة، بينما لجنة المالية والميزانية، وخلال دورة خريف 2002 فقط استمعت 12 مرة للحكومة، ولمزيد من التفاصيل راجع الموقع الإلكتروني:

[www.apn-dz.org/APN/arabic/bilan/2003/travaux2002_2003p.htm].

وباستثناء مشروع قانون المالية، فلا يمكن تسجيل مشروع أو اقتراح قانون في جدول أعمال الجلسة قبل توزيع التقرير المعد من قبل اللجنة المختصة بثلاثة أيام على الأقل قبل تاريخ الجلسة⁽¹⁾.

2- إمكانية إدخال تعديلات على مشروع أو اقتراح قانون.

يشكل حق التعديل على حد وصف الأستاذ كامبي J.P.Camby لب المبادرة بالقانون⁽²⁾ وشكل من أشكالها⁽³⁾، وهو الممر الأساسي الذي تتقابل فيه الحكومة والبرلمان، إذ يمكن لهذا الأخير تقديم تعديلات على مشاريع القوانين، كما يمكن للحكومة تقديم تعديلات على اقتراحات القوانين.

إذا كان التعديل الدستوري لعام 1996 لم يقر صراحة بإمكانية تعديل مشروع أو اقتراح القانون، إلا أن المادة 28 من القانون العضوي رقم 02/99 منحت للجنة المختصة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وللحكومة حق تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح القانون المعروض على اللجنة لدراسته⁽⁴⁾.

أما فيما يخص شروط وإجراءات تقديم التعديلات التي أحالت المادة 2/28 مسألة تنظيمها للنظام الداخلي فتتمثل في⁽⁵⁾:

- أن تكون اقتراحات التعديلات معللة و بإيجاز، وأن تخص مادة أو مواد من النص المودع، مع إمكانية إدراج مادة إضافية شرط أن تكون لها علاقة مباشرة بالنص المودع .

(1) أنظر: المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر عام 2000.

(2) أنظر:

-Jean Pierre Camby,« droit d'amendement et commission mixte paritaire», revue du droit public (R.D.P), N° 6, L.G.D.J, Paris, 2000, p. 1599.

(3) أنظر:

- Pierre Avril/ Jean Gicquel, Op.Cit ., p. 160.

(4) أنظر: نص المادة 28 من القانون العضوي رقم 02/99: " يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني و الحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته.

يحدد النظام الداخلي إجراءات و شروط تقديم اقتراحات التعديلات "

(5) أنظر: المادتين 61 و 62 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الصادر عام 2000.

- أن تخضع اقتراحات التعديلات لأحكام المادة 121 من التعديل الدستوري لعام 1996 تبعا لقاعدة " الفرع يتبع الأصل " ، فلا يمكن اقتراح تعديلات من قبل النواب ترفع من قيمة النفقات العامة ، أو تخفض من الموارد العمومية، وهذه الشروط تدخل في شروط القبولية (Condition de recevabilité).

والتعديلات المقترحة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني تخضع لشروط شكلية تتمثل في:

- يجب أن توقع من قبل جميع أصحابها، علما أنه يشترط عدد عشرة (10) نواب على الأقل لتقديم التعديلات.

- تودع في أجل أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل.

- تحال التعديلات على مكتب المجلس للبت فيها، و إحالة المقبول منها على اللجنة المختصة، وفي حالة عدم قبول التعديل أو رفضه شكلا يكون قرار مكتب المجلس الشعبي الوطني معللا، ويبلغ إلى مندوب أصحابه.

بينما يمكن للحكومة وللجنة المختصة دون أعضائها⁽¹⁾، تقديم التعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها التعديلات من دون التقيد بأجل معين مثلما هو الحال في التعديلات المقترحة من طرف النواب.

تدون اللجنة المختصة استنتاجاتها بشأن التعديلات المحالة عليها في التقرير التكميلي الذي تعده لهذا الغرض، و يمكن أن تقدم الاستنتاجات شفويا عندما يقدم التعديل من طرف

(1) وفقا للمادة 61 في فقرتها ما قبل الأخيرة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لا يمكن لأعضاء اللجنة المختصة إيداع تعديلات كتابية أو التوقيع مع أصحاب التعديلات، وهذا ما تضمنته المادة الأولى من التعليمات العامة رقم 2000/9 المؤرخة في 12 جويلية 2000 الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني: " يحق للحكومة وللجنة المختصة ولعشرة (10) نواب على الأقل، غير أعضاء في هذه اللجنة تقديم تعديلات عن اقتراح أو مشروع قانون محال على لجنة مختصة لدراسته ".

وقد عمم هذا الحكم إلى أعضاء مكتب المجلس الشعبي الوطني بموجب المادة 3 من نفس التعليمات: " لا يمكن أعضاء مكتب المجلس الشعبي الوطني تقديم تعديلات عن اقتراح أو مشروع قانون أو التوقيع مع أصحاب التعديلات المقترحة ".

الحكومة بعد انتهاء أربع و عشرين ساعة من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل⁽¹⁾، ليتم عرضها والتصويت عليها في جلسة المناقشة.

3- المناقشة والتصويت على مشروع أو اقتراح قانون.

وفقا للمادة 2/120 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽²⁾ يلتزم المجلس الشعبي الوطني بمناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين المعروضة عليه، و هو في ذلك يتبع مرحلتين، مرحلة المناقشة العامة، و مرحلة المناقشة مادة مادة⁽³⁾.

ففي مرحلة المناقشة العامة التي تنصب على كامل النص يشرع في المناقشة بالإستماع أولا لممثل الحكومة في حالة مشروع القانون، أو إلى مندوب أصحاب اقتراح القانون في حالة إقتراح القانون ، ثم الإستماع إلى مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين الذين عليهم مراعاة عدد من القيود منها تلك المتعلقة بإحترام القائمة المنشورة الخاصة بالمتدخلين، وكذا احترام الوقت المخصص للتدخل، وإلا الوقوع في مطبات الإجراءات التأديبية⁽⁴⁾.

على إثر المناقشة العامة يقرر المجلس الشعبي الوطني إما التصويت على النص بكامله، وإما التصويت عليه مادة مادة، أو حتى تأجيله⁽⁵⁾.

أما في مرحلة المناقشة مادة مادة، ووفقا لنص المادة 34 من القانون العضوي رقم 02/99 يمكن لممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون تقديم تعديلات شفوية على خلاف مرحلة المناقشة العامة التي لا تسمح بذلك.

وإذا تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل المقدم يؤثر على فحوى النص يقرر رئيس الجلسة توقيف الجلسة لتمكين اللجنة المختصة من التداول وتقديم استنتاجاتها بشأن التعديل المقدم.

خلال المناقشة مادة مادة، وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها، يتدخل مندوب أصحاب كل تعديل، وعند الإقتضاء مكتب اللجنة المختصة، وممثل الحكومة، بعدها تعرض

(1) أنظر: المادة 62 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر عام 2000.

(2) أنظر: نص المادة 2/120 من التعديل الدستوري لعام 1996: " تنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه " .

(3) أنظر: المواد من 32 إلى 36 من القانون العضوي رقم 02/99.

(4) أنظر: المواد من 39 إلى 75 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، الصادر عام 2000.

(5) أنظر: المادة 33 الفقرة الأخيرة من القانون العضوي رقم 02/99.

التعديلات على التصويت وفقا للترتيب المحدد بموجب المادة 35 من القانون العضوي رقم 02/99، إذ يعرض تعديل الحكومة، أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون، وفي حالة انعدامهما أو رفضها يعرض تعديل اللجنة المختصة، و في حالة انعدام تعديل اللجنة المختصة أو رفضه تعرض تعديلات النواب حسب الترتيب الذي يحدده رئيس المجلس الشعبي الوطني، ثم مادة مشروع أو اقتراح القانون في حالة انعدام تعديلات النواب أو في حالة رفضها.

في جلسة المناقشة مادة مادة يمكن أن يعرض للتصويت جزءا من النص عند عدم إدخال أي تعديل عليه، وبعد التصويت على آخر مادة يعرض النص بكامله للتصويت⁽¹⁾ حسب نمط الإقتراح الذي يحدده مكتب المجلس، والذي عادة ما يكون برفع اليد⁽²⁾، فيتم التصويت على القوانين العادية بأغلبية النواب الحاضرين، وعلى القوانين العضوية بأغلبية المطلقة للنواب⁽³⁾.

على إثر تصويت المجلس الشعبي الوطني على مشروع أو اقتراح القانون، يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص الذي صوت عليه في غضون عشرة (10) أيام إلى مجلس الأمة لمناقشته والمصادقة عليه، مع إشعار رئيس الحكومة بذلك⁽⁴⁾.

ب- المناقشة والمصادقة المشروطة على النص القانوني من طرف مجلس الأمة.

إن قيام مجلس الأمة بالمناقشة والمصادقة على النص القانوني تكون مقرونة بعدد من الشروط، التي تعطله عن ممارسة دورة بكل حرية وسهولة، وتتمثل هذه الشروط في:

- إلزام مجلس الأمة بدراسة، ومناقشة النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني.

- حرمان مجلس الأمة من حق التعديل بصفة مباشرة.

(1) أنظر: المادة 36 من القانون العضوي رقم 02/99.

(2) أنظر: المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الصادر عام 2000.

(3) أنظر: نص المادة 2/58، 3، 4، من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000: " لا يصح التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب.

في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ست (6) ساعات على الأقل و اثنتي عشرة (12) ساعة على الأكثر، و يكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين.

تتم مراقبة النصاب قانونا قبل كل عملية تصويت "

(4) أنظر: المادة 42 من القانون العضوي رقم 02/99.

- إشتراط أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) الأعضاء للمصادقة على النص.

1- إلزام مجلس الأمة بدراسة و مناقشة النص المصوّت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني.

عقب تلقي النص من المجلس الشعبي الوطني، يحيل رئيس مجلس الأمة النص على اللجنة المختصة لإعداد تقرير عنه، يوزع على أعضاء المجلس في غضون اثنين وسبعين (72) ساعة على الأقل قبل إنعقاد الجلسة العامة المتعلقة بالتقرير.

ويمكن لأعضاء مجلس الأمة تقديم ملاحظاتهم كتابيا في أجل ثلاثة (3) أيام من توزيع اللجنة المختصة تقريرها، و يتم إيداع الملاحظات لدى مكتب مجلس الأمة الذي يبت فيها شكلا قبل إحالتها على اللجنة المختصة، التي يمكن لها أن تستمع عند الإقتضاء إلى أصحاب الملاحظات المكتوبة، و تقدم في تقريرها التكميلي توصيات معللة على ضوء استنتاجاتها، و ملاحظات أعضاء مجلس الأمة⁽¹⁾.

ووفقا للفقرة الثالثة من المادة 120 من التعديل الدستوري لعام 1996 تنصب مناقشة مجلس الأمة على النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني، أي أن مجلس الأمة غير معني بالنص في حالته الأولى المعروضة على المجلس الشعبي الوطني في صورة اقتراح أو مشروع قانون، بل هو يتعامل مع النص المصوّت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، و هذا ما يفهم من عبارة " يناقش مجلس الأمة النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني...".

تباشر المناقشة العامة في مجلس الأمة من خلال الإستماع إلى ممثل الحكومة، فإلى مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، و أثناء المناقشة العامة تنصب التدخلات على مجمل النص.

على إثر المناقشات يقرر مكتب مجلس الأمة، وليس المجلس ككل مثلما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في المناقشة مادة مادة⁽²⁾.

وخلال المناقشة مادة مادة يمكن أن يعرض للمصادقة جزء من النص إذا لم يكن موضوع ملاحظات أو توصيات من اللجنة، وبعد التصويت على آخر مادة، يعرض رئيس

(1) أنظر: المادة 64 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

(2) أنظر: المادة 4/39 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

الجلسة النص بكامله للمصادقة⁽¹⁾، لكن من الناحية العملية عادة ما تنصب المناقشة على مجمل النص ، وعلى مواده في نفس الوقت.

2- حرمان مجلس الأمة من حق التعديل بطريقة مباشرة.

إذا كان مجلس الأمة مجرد تماما من حق المبادرة بالقانون، فالتساؤل يثار أيضا بشأن إمكانية إدخال تعديلات على النصوص المعروضة عليه؟.

هذه المسألة شكلت مثارا للاختلاف بين اتجاهين، حيث يرى الإتجاه الأول أن مجلس الأمة يتمتع بحق التعديل، فحسب الأستاذ الأمين شريط مجلس الأمة، وعلى غرار 39 غرفة في العالم يتمتع بصفة تامة ومطلقة بحق التعديل، وهذا الحق مكرس بموجب المادتين 98 و120 من الدستور الحالي، لكنه غير مطبق بكيفية مرضية وجدية⁽²⁾.

فالمادة 98 تنص على أن البرلمان (أي الغرفتين) له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، و إعداد القانون يفيد أيضا الحق في تعديله و تغييره.

كذلك المادة 120 تشير إلى حق التعديل لكل من الغرفتين على حد سواء⁽³⁾، من خلال النص المعروض على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء حول النص محل الاختلاف بين مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني، ولقد سبق لمجلس الأمة تعديل عدة نصوص من خلال هذه اللجنة كقانون الطاقة، قانون النائب، القانون الأساسي للقضاء.

أما الإتجاه الثاني، وحسب عدد من أساتذة القانون، منهم الأستاذ مسعود شيهوب الأستاذ الشريف كايس، والأستاذ السعيد مقدم⁽⁴⁾، فيرى أن مجلس الأمة لا يتمتع بحق التعديل، و الحجة في ذلك كما يلي:

(1) أنظر: المادة 65 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الصادر عام 2000.

(2) أنظر: د/ الأمين شريط، « واقع البيكاميرالية... »، المرجع السابق، ص. 33.

(3) أنظر: د/ الأمين شريط، « حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري»، مجلة الفكر البرلماني العدد 10، الجزائر، أكتوبر 2005، ص. 63.

(4) أنظر: د/ مسعود شيهوب، « نظام الغرفتين البرلماني»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 1، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002 ، ص. 19.

- د / الشريف كايس، « دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص. 64.

- د/ السعيد مقدم، المرجع السابق، ص. 101.

- نص المادة 98 من التعديل الدستوري لعام 1996 ورد في صياغة عامة، كما أن القانون العضوي رقم 02/99 في المادة 28 منه نصّ على حق كل من اللجنة المختصة، و نواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة في تقديم اقتراحات التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين دون أن تشمل مجلس الأمة بذلك، وبالتالي لا يمكن تحميل نص المادة 98 أكثر مما يحتمل.

- المادة 120 من التعديل الدستوري لعام 1996 تحصر سلطة مجلس الأمة في الميدان التشريعي في مناقشة النص المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني لكنها لا تلزمه بأن يصادق آليا على كل النصوص المعروضة عليه، بل تترك له هامشا للرفض أو الإختلاف مع المجلس الشعبي الوطني من دون إدخال تعديلات، و هو ما يؤكد الأستاذ الطاهر طالب بقوله: " لا يستطيع مجلس الأمة تعديل، وتلقيح النص المصادق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، كما لا يبادر به "(1).

ووفقا لهذا الاتجاه، لا يمكن اعتبار تدخل مجلس الأمة في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء إلا إبداء للرأي وليس ممارسة لحق التعديل(2)، لأن مجلس الأمة لا يقترح نصا يتعلق بالأحكام محل الخلاف، بل اللجنة المتساوية الأعضاء هي من تقوم بذلك ليس بوصفها برلمانا مصغرا، بل مجرد هيئة تقنية لحل الخلافات البسيطة، بينما الخلافات الجوهرية المعقدة فتتكفل الحكومة بحلها بألية السحب.

مما يؤكد ذلك في نظر هذا الإتجاه أن مجلس الأمة كان قد اقترح أحكاما تسمح له بإمكانية تعديل النصوص التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني، إلا أن المجلس الدستوري رأى عدم دستوريته بموجب الرأي رقم 04/ر.ن.د/م.د/98 معتبرا أن المؤسس الدستوري لم يقصد منح مجلس الأمة حق التعديل خارج إطار المادة 120(3).

(1) أنظر: الطاهر طالب، « دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين

البرلمانية»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص. 71.

(2) في ذات السياق أكد السيد محمد كشود، أول وزير للعلاقات مع البرلمان في إجابته عن التساؤل الذي طرحه الدكتور بوجمعة صويلح في ندوة مجلس الأمة المعنونة بالمنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة حول ما إذا كان مجلس الأمة يملك حق التعديل أم لا أن : " ... منح المجلس الشعبي الوطني حق التعديل، ومنح مجلس الأمة حق إبداء الرأي في اللجنة المتساوية الأعضاء."

- مقتطف من المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص. 56.

(3) من ضمن ما ورد في رأي المجلس الدستوري:

إن القراءة الظاهرية لرأي المجلس الدستوري تفيد أن مجلس الأمة محروم من ممارسة حق التعديل، وهذا ما يبدو من عبارة "...إن المؤسس الدستوري لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل على النص المعروض عليه للمناقشة...".

لكن القراءة المتأنية لرأي المجلس الدستوري وفقا لكل العبارات دون إقصاء لأي منها تكشف أن المجلس الدستوري بموجب الرأي المذكور أعلاه إذا كان قد حرم مجلس الأمة من حق التعديل ، فذلك مقرون بالخروج عن إطار أحكام المادة 120 من التعديل الدستوري لعام 1996.

فبمفهوم المخالفة لمجلس الأمة أن يمارس حقه في التعديل في إطار أحكام المادة 120، أي في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء، وهذا ما تدل عليه عبارة "خارج هذا الإطار"، فعلى حد رأي الأستاذ بوزيد لزهاري أن المجلس الدستوري استخدم عبارة مهمة في آخر الفقرة، و هي خارج هذا الإطار، وهذا يعني أن المجلس الدستوري أقر بكامل حق مجلس الأمة في أن يقدم اقتراحات تعديلات.

لكن تلك التعديلات يجب أن ترفع للجنة المتساوية الأعضاء، فداخل اللجنة المتساوية كل شيء مسموح به لمجلس الأمة، وأن التوصيات والملاحظات التي يمكن للجنة المختصة التابعة لمجلس الأمة أن تقدمها في تقريرها التكميلي تعد بمثابة اقتراحات تعديلات⁽¹⁾، وهذا ما تؤكدته المادة 2/40 من القانون العضوي رقم 02/99⁽¹⁾.

.../...

"- واعتبارا أن الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور تقر احتمال حدوث خلاف بين الغرفتين و تضع لذلك تدابير حله بإسناد مهمة اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف إلى لجنة متساوية الأعضاء مشكلة من ممثلين عن غرفتي البرلمان، تجتمع بناء على طلب من رئيس الحكومة، مما يترتب عليه أن المؤسس الدستوري لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل على النص المعروض عليه للمناقشة خارج هذا الإطار.

- واعتبارا بالنتيجة، إن إقرار حق التعديل وإجراءاته الواردة في المواد 63 إلى 68 والمادتين 75 و 76 من النظام الداخلي تتعارض مع مقتضيات مواد الدستور المذكورة سابقا".

- مقتطف من رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ن.د.م.د/98، المؤرخ في 10 فيفري 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية رقم 8، المؤرخة في 18 فيفري 1998.

⁽¹⁾ أنظر: د/ بوزيد لزهاري، «الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور» مجلة الفكر البرلماني، العدد 7، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2004، ص. 62.

إن فتمتع مجلس الأمة بحق التعديل لا يكون إلا من خلال حقه في الإختلاف مع المجلس الشعبي الوطني ، وفي إطار اللجنة المتساوية الأعضاء، التي تضم أعضاء من المجلسين، مما يترك ممارسة مجلس الأمة لحق التعديل تتم بصفة غير مباشرة، على خلاف الأمر في المجلس الشعبي الوطني ، الذي يتم على مستواه إيداع التعديلات ومناقشتها، والتصويت عليها بصفة مباشرة.

3- اشتراط أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) الأعضاء للمصادقة على النص القانوني.

وفقا للمادة 120 في فقرتها الثالثة⁽²⁾، فمجلس الأمة ملزم إن أراد اعتماد النص القانوني المحال عليه من المجلس الشعبي الوطني تحقيق أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه، وليس أعضائه الحاضرين فقط، وهذه الأغلبية ثابتة في كل أنواع القانون سواء أكان عاديا أم عضويا على خلاف الحال في المجلس الشعبي الوطني، الذي تتغير لديه الأغلبية من البسيطة في القوانين العادية إلى المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية.

فبعملية حسابية بسيطة يتضح الوضع غير المتوازن لإعتماد أغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء للتصويت، إذ أن فارق صوت واحد يرهن مسار اكمال دخول القانون مرحلة التنفيذ، فيكفي أن ينضم عضو واحد إلى ربع أعضاء مجلس الأمة (1+4/1)، ليضرب عرض الحائط حتى إجماع كل نواب المجلس الشعبي الوطني (389 صوت)، وأغلبية أصوات أعضاء مجلس الأمة المساوي لمائة وسبعة (107) صوت، و هي محصلة ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة ناقص صوت واحد، على اعتبار أن الأغلبية اللازمة هي مئة وثمانية (108) صوت (4/3×144).

في النهاية وكأننا نقول أن فارق صوت (-1) يساوي (389+107=496 صوت) بمعنى (-1 صوت = +496 صوت)، وهذا أمر غير مقبول منطقيا، يكشف عن عدم التوازن الذي يسفر عنه تفوق غير مقبول للأقلية على حساب الأغلبية، مما يضر بالتوازنات الأساسية للديمقراطية التي ترفض استبداد الأكثرية والتكرار للأقلية⁽³⁾، ويفسد

.../...

(1) أنظر: نص المادة 2/40 من القانون العضوي رقم 02/99: "تقدم اللجنة المختصة التوصيات المتعلقة

بالحكم أو الأحكام محل الخلاف والتي تمثل رأي مجلس الأمة إلى اللجنة المتساوية الأعضاء."

(2) أنظر: المادة 3/120 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت

عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه ."

(3) أنظر: آلان تورين، المرجع السابق، ص 125.

استقرار العلاقات بين الغرفتين، ويؤدي لا محالة إلى الإنسداد، وتعطيل تسير الشؤون العامة لفقدان أدوات الضبط القانوني للمسائل.

فإذا كانت الممارسة لا تفيد الإستعمال اللاعقلاني أو المفرط لهذه الأغلبية الصعبة التي قد يراد الحصول بها على أكبر إجماع ممكن⁽¹⁾، إلا أن الإحتراز من الوقوع في مثلها يستدعي إعادة النظر فيها بجديّة، لإرساء علاقة بينية متوازنة داخليا بين غرفتي البرلمان.

ولما باتت المغايرة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في التركيبة والإختصاص، والأغلبية اللازمة للتصويت سمات نظام الغرفتين، فإن أول ما يطرحه هذا النظام هو إمكانية اختلاف الغرفتين حول النص المعروف عليهما، وكيفية حلّ هذا الإختلاف؟ (ثالثا).

ثالثا:

إمكانية اختلاف مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني.

تشكل المادة 120 في فقرتها الرابعة⁽²⁾، الإطار الرئيسي لتوضيح جزء هام من طبيعة العلاقة الوظيفية في المجال التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من خلال إمكانية إختلاف هذا الأخير حول النص القانوني المحال عليه من المجلس الشعبي الوطني، و في هذا السياق يطرح التساؤل حول طبيعة إختلاف مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني، وكيفية حل الإختلاف؟.

أ- طبيعة إختلاف مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني.

لقد استهلّت الفقرة الرابعة من المادة 120 بعبارة "في حالة حدوث خلاف..." التي تقابلها بالفرنسية "En cas de désaccord..."، و في رأينا أن كلمة "Désaccord" التي تعني بالعربية إختلاف، تباين، هي أصح من مصطلح خلاف الذي يناسبه بالفرنسية "Différend" ويدل على النزاع أو الخصومة، وهو أمر غير وارد بين غرفتي البرلمان على اعتبار أن

(1) أنظر: د/ بوزيد لزهاري، «الدور التشريعي...»، المرجع السابق، ص. 56.

(2) أنظر: المادة 4/120 من التعديل الدستوري لعام 1996: "في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من رئيس الحكومة، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف." مع إستبدال كلمة رئيس الحكومة بالوزير الأول وفقا للمادة 13 من القانون رقم 19/08 المتضمن التعديل الدستوري لعام 2008 .

كل غرفة تستقل بوضع نظامها الداخلي، وتخضعان للنص الدستوري في توزيع الإختصاص.

لذلك فالمقصود من هذه العبارة هو الإختلاف في وجهات النظر بين أعضاء مجلس الأمة ونواب المجلس الشعبي الوطني، وحيث أن النص التشريعي يكون محل دراسة و مناقشة وتصويت أمام كل من المجلس الشعبي الوطني، ثمّ مجلس الأمة على التوالي فإثارة الإختلاف مرهونة بإعتراض مجلس الأمة على النص، إذ أن موافقته لا تترك مجالاً لذلك.

فمجلس الأمة يستطيع أن يوافق، ويصادق أو أن يخالف ويعارض بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه على النص القادم إليه من المجلس الشعبي الوطني، وعليه فالإختلاف موكل لمجلس الأمة دون سواه، أي هو حق حصري له يمكنه أن يمارسه أو يتركه.

ويبدو أن الفقرة الرابعة من المادة 120 قد مكنت مجلس الأمة من حق الإختلاف بصفة مطلقة، إذ لم تقيده بضرورة أن يكون الإعتراض متعلقاً بمسألة جوهرية دون المسائل الشكلية، بل له أن يمارس أي اعتراض يراه ضرورياً، سواء أكان جوهرياً أم شكلياً يتصل حتى بالصياغة، واستخدام مصطلحات معينة.

كما لم تحصر نفس الفقرة حق مجلس الأمة في الإختلاف على حكم واحد أو مجموعة فقط من الأحكام، وهذا ما يفهم من عبارة " الأحكام محل الخلاف "، بمعنى أن إختلاف مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني يمكن أن ينصب على عبارة، على فقرة في مادة، على مادة، أو على مجموعة من المواد، ولا مانع في أن ينصب الإختلاف كذلك على مجمل النص⁽¹⁾، وهذا ما تبينه المادة 3/94 من القانون العضوي رقم 02/99⁽²⁾.

(1) لقد اعترض مجلس الأمة في قانون التحكم في الطاقة على المادة رقم 41، و اعترض على خمس مواد من القانون المتعلق بالتنظيم القضائي، و ثلاثة مواد من القانون المتعلق بالالتزامات المكلفين في مجال الضمان الإجتماعي، و خمسة مواد من القانون الأساسي للقضاء، ولمزيد من التفاصيل راجع:

- حصيلة نشاطات مجلس الأمة، المرجع السابق، ص ص. 102-112.

(2) أنظر: نص المادة 3/94 من القانون العضوي رقم 02/99: " في حالة رفض مجلس الأمة النص كاملاً لا يعطل ذلك تطبيق أحكام الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور."

ب- كيفية حل الإختلاف بين الغرفتين.

إن الفقرة الرابعة من المادة 120 من التعديل الدستوري تغلق الباب أمام نظام الذهاب و الإياب "La Navette" ، وتجعل مهمة حل الإختلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني من صلاحيات لجنة متساوية الأعضاء، اكتفت الفقرة الرابعة بالنص على أنها " تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين " دون تحديد عدد أعضائها، الذي تكلفت به أحكام القانون العضوي رقم 02/99⁽¹⁾ ، وحسن ما فعل المؤسس الدستوري، إذ يمكن زيادة عدد أعضاء اللجنة ، أو إنقاصه بحسب الحاجة.

لكن ما يؤخذ على صياغة العبارة المذكورة أعلاه أنها تترك القارئ للوهلة الأولى يعتقد أن اللجنة المتساوية الأعضاء تتكون من كل أعضاء الغرفتين ، لذلك فالصواب أن نقول " تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين "، أي بإضافة حرف الجر "من" مثلما هو الحال في النص بالفرنسية " ...constituée des membres des deux chambres."

وطلب اللجنة للإنعقاد محجوز بيد رئيس الحكومة(الوزير الأول) فقط، وهو ما يجعلنا نتساءل لماذا تعقد هذه الصلاحية للحكومة دون الشريكين الأساسيين الآخرين مجلس الأمة مثير الإختلاف، وكذلك المجلس الشعبي الوطني ؟.

فإذا كان اختصاص رئيس الحكومة(الوزير الأول) بذلك مرده إلى حرص الحكومة على استكمال مسار صناعة القانون، ودخوله حيز التنفيذ للإضطلاع بمهمة تنفيذه لضمان سير مختلف المؤسسات والمرافق بانتظام لتلبية الحاجيات العامة، فإن رغبة كل غرفة في أن تتوج أعمالها التشريعية بصيغة نهائية تجسد دورها في تحسس تطلعات الشعب، والتعبير عن انشغالاته لا تقل أهمية عن ذلك، وهو ما يبرز أحيقة غرفتي البرلمان في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لإزالة سوء التفاهم ، خاصة وأن التجربة العملية كشفت أن اللجوء للجنة المتساوية الأعضاء ليس إلتراما بالمعنى الحقيقي للكلمة مثلما يفهم من كلمة " تجتمع "، بل صلاحية معقودة بيد رئيس الحكومة(الوزير الأول) الذي له حرية تقدير استخدامها من عدمه.

⁽¹⁾ أنظر: نص المادة 88 من القانون العضوي رقم 02/99: "يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء".

وربما ما حدث بالنسبة للقانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء أفضل دليل على تحكم رئيس الحكومة في تحريك آلية فك الإختلاف بين غرفتي البرلمان⁽¹⁾.

لهذا لا بد من تحديد أجل معين لرئيس الحكومة (الوزير الأول) لإستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء فواته يؤدي لحلول جهات أخرى محله في استدعائها، ولعل هذا يعضد اقتراحنا في توسيع طلب استدعاء اللجنة إلى غرفتي البرلمان من خلال رئيس كل غرفة.

خلال العشرة أيام الموالية لتاريخ تبليغ طلب رئيس الحكومة (الوزير الأول) بإجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء إلى رئيس كل غرفة⁽²⁾، تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بالتناوب إما في مقر المجلس الشعبي الوطني، وإما في مقر مجلس الأمة، وتكلف وفقا لنص المادة 4/120 من التعديل الدستوري لعام 1996 بإقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الإختلاف.

ويبدو أن صياغة نص المادة 1/94 من القانون العضوي رقم 02/99 أكثر دقة بنصها على أن اقتراح اللجنة يتعلق بالحكم موضوع الخلاف، بينما المادة 4/120 من التعديل الدستوري لعام 1996 ذكرت الأحكام محل الخلاف، وهو ما قد يترك الشك في أن الإختلاف لا بد أن ينصب على جملة من الأحكام دون الحكم الواحد، وهذا ليس معقولا قد أثبتت الممارسة عكسه.

⁽¹⁾ تم إيداع مشروع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء من طرف حكومة السيد أحمد أويحي في 17 ديسمبر 1997 بمكتب المجلس الشعبي الوطني، ثم أعيد تسجيله في جدول أعمال دورة ربيع 1998، حيث تمّ التصويت عليه من طرف الغرفة الأولى في 12 جانفي 1999، و أحيل على مجلس الأمة الذي صادق عيه في 16 مارس 1999، و تحفظ على خمسة (5) مواد منه .

ليبقى القانون الأساسي للقضاء معلقا حتىّ تاريخ 3 سبتمبر 2002، حيث أعرب رئيس الحكومة عن نيته في حل هذا الخلاف بمناسبة افتتاح الدورة الخريفية لعام 2002، و قام فعلا بإستدعاء اللجنة التي اجتمعت بمقر مجلس الأمة يوم الأربعاء 11 سبتمبر 2002 بحضور وزير العدل حافظ الأختام، ووزير العلاقات مع البرلمان لدراسة المواد محل الإختلاف، و لمزيد من التفاصيل راجع:

- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الدورة الخريفية، العدد 3، المؤرخة في 17 أكتوبر 2002 ص ص. 22-27.

-ع. فيصل، «رفع التجميد عن القانون الأساسي للقضاء»، جريدة الخبر اليومي، 12 مارس 2002 ص. 3.

⁽²⁾ أنظر: المادة 87 من القانون العضوي رقم 02/99.

مع التنبيه إلى ضرورة إدخال التعديلات اللازمة إثر إستبدال وظيفة رئيس الحكومة بوظيفة الوزير الأول .

تتبع اللجنة المتساوية الأعضاء في دراسة الأحكام محل الخلاف نفس الإجراءات المتبعة أمام اللجان الدائمة الخاصة بالغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها⁽¹⁾، ولها في إطار ممارسة عملها أن تستمع إلى أي عضو سواء من البرلمان أو من خارجه، ويمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة، مما يضمن تواجد الحكومة في كل مراحل عملها⁽²⁾.

أثناء دراسة الحكم أو الأحكام محل الإختلاف في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء تحتفظ كل غرفة بنفس حظوظ القبول والرفض، مما يفيد أن الغرفتين في هذه الحالة توجدان على قدم المساواة، فمجلس الأمة من خلال أعضائه العشرة يتمتع تماما بنفس السلطات التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني في تقديم الإقتراحات التي يراها مناسبة عبر نوابه العشرة.

وإن كان عمليا لا يمكن وصف اللجنة المتساوية الأعضاء بالبرلمان المشكّل من غرفتين، إذ تبقى على حد رأي الأستاذ بزيد لزهاري مجرد هيئة تقنية مهمتها إيجاد أرضية ملائمة لتسوية الأحكام محل الخلاف بين الغرفتين في إطار ما يسمح به القانون⁽³⁾.

لكن ما يهم أن مجلس الأمة من خلال ممثليه في اللجنة المتساوية الأعضاء يحتفظ بحق تقديم كل الإقتراحات الضرورية بشأن الحكم أو الأحكام محل الإختلاف، و التي هي في الأصل عبارة عن تلك التوصيات والملاحظات التي قدمتها اللجنة المختصة، وتمثل رأي مجلس الأمة.

هذا ما يؤكد مرة أخرى أن مجلس الأمة يمكنه تقديم اقتراحات التعديلات على النصوص القانونية المعروضة عليه ليس بطريقة مباشرة مثلما هو الوضع في المجلس الشعبي الوطني، حيث تتم إقتراحات التعديلات والموافقة عليها على مستواه، لكن في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء يتمتع مجلس الأمة كالمجلس الشعبي الوطني، بحق تقديم اقتراحات التعديلات التي تمثل رأي كل غرفة ، بمعنى أن مجلس الأمة يمكنه ممارسة حق التعديل من خلال حق الإختلاف.

(1) أنظر: المادة 91 من القانون العضوي رقم 02/99.

(2) أنظر: المادة 92 من القانون العضوي رقم 02/99.

(3) أنظر: د / بوزيد لزهاري، «اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين» الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص. 123.

أما اعتماد اقتراح دون الآخر، فهي مسألة تتوقف على درجة الإقناع التي يمتلكها ممثلي كل غرفة، وأيضاً على وجهة الحجج المعضدة لكل اقتراح، لذلك إن أراد مجلس الأمة ممارسة حقه في التعديل ولو بصفة غير مباشرة، فعليه تقديم اقتراح معقول قوي الأسانيد، بالإضافة إلى اختيار ممثلين له في اللجنة المتساوية الأعضاء على درجة عالية من الكفاءة والإقناع.

ثم تفرغ استنتاجات اللجنة المتساوية الأعضاء، التي لا تتناول إلا الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، ولم تحصل على ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء مجلس الأمة، في تقرير يبلغ إلى رئيس الحكومة (الوزير الأول) من قبل رئيس الغرفة التي عقدت لجنة الاجتماعات في مقرها⁽¹⁾، لتعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه طبقاً للإجراءات المعتادة في المصادقة على النص التشريعي⁽²⁾ من دون أن يتم تحديد الأجل الذي يجب أن تلتزم به الحكومة في ذلك.

يتم عرض الاقتراح الذي توصلت له اللجنة المتساوية الأعضاء على غرفتي البرلمان، و يمر أولاً على المجلس الشعبي الوطني ثم على مجلس الأمة، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، وعندئذ يفترض وجود الحالات التالية:

- **الحالة الأولى:** في حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء بالأغلبية اللازمة قانوناً، ثم مصادقة مجلس الأمة عليه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه، فعندئذ لا إشكال يطرح، والنص يستكمل مراحل دخوله حيز النفاذ.

- **الحالة الثانية:** عندما يرفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على اقتراح اللجنة، أو أن يتمسك بتعديلاته على الاقتراح من دون موافقة الحكومة، فعندئذ لا يعرض الاقتراح على مجلس الأمة ويحرم من إبداء رأيه فيه، وهذه الحالة تكشف فعلاً عن تبعية مجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني، وتيرر اعتماد طريقة اللجنة المتساوية الأعضاء بدل أسلوب الذهاب والإياب، الذي يقضي بحرية حركة النص من وإلى كل غرفة⁽³⁾.

(1) أنظر: المادة 2/94، 4 من القانون العضوي رقم 02/99.

(2) أنظر: المادة 95 من القانون العضوي رقم 02/99.

(3) أنظر:

-Pierre Avril/ Jean Gicquel, Op.Cit ., pp. 174-178.

-Philippe Ardant, Op.Cit ., pp. 569-570.

- الحالة الثالثة: لما يوافق المجلس الشعبي الوطني على النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء، أو على الاقتراح، بعد إدخال تعديلات عليه بموافقة الحكومة و يرفضه مجلس الأمة لفشله في إحراز ثلاثة أرباع الأعضاء، أو أنه قدم أيضا تعديلات لم تقبلها الحكومة.

ففي الحالتين الأخيرتين هناك استمرار للخلاف قضت المادة 120 في فقرتها السادسة من التعديل الدستوري لعام 1996⁽¹⁾، بسحب النص من دون أن تحدّد الجهة المخولة بذلك، لكن المادة 96 من القانون العضوي رقم 02/99 فصلت في المسألة ومنحت اختصاص السحب للحكومة⁽²⁾ وهو ما يدع التساؤل قائما حول: لماذا للحكومة فقط حق السحب؟.

إذا كان منطقي أن يسند لها ذات الإختصاص بصدد مشاريع القوانين التي فشلت في حيازة موافقة الغرفتين، فإن الأمر ينطوي على مغبة تأكل دور البرلمان لصالح الحكومة التي استفادت من أعمال قاعدة توازي الأشكال والإجراءات، فبحكم أن صلاحية إدخال النص محل الإختلاف للتسوية بين الغرفتين في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء معقود بيد رئيس الحكومة ، فإن إنهاء هذه العملية أيضا تستقل به الحكومة.

- الحالة الرابعة : في حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني على النص المقترح من اللجنة المتساوية الأعضاء، أو أدخل عليها تعديلات وافقت عليها الحكومة، ولما يعرض النص الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة يدخل عليه هو أيضا تعديلات بموافقة الحكومة، فعندئذ هل تكيف هذه الحالة على أنها تدخل في استمرار الخلاف، أم هي حالة اختلاف جديدة بين الغرفتين؟.

النص الدستوري لم يتعرض للمسألة، لكن بالرجوع للمادة 96 من القانون العضوي رقم 02/99 يظهر أنه في حالة عدم توصل الغرفتان على ضوء اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد، فالأمر يدخل في استمرار الخلاف الذي يؤهل الحكومة لسحب النص.

(1) أنظر: نص المادة 6/120 من التعديل الدستوري لعام 1996:

" في حالة استمرار الخلاف يسحب النص. "

(2) أنظر: نص المادة 96 من القانون العضوي رقم 02/99: " إذا لم توصل الغرفتان على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد، وإذا استمر الخلاف، تسحب الحكومة النص. "

إن الحالات المذكورة أعلاه ناتجة عن توصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى اقتراح نص حول الحكم أو الأحكام محل الإختلاف، لكن المادة 4/120 من التعديل الدستوري لعام 1996 لم تتطرق لحالة عدم توصل اللجنة المتساوية الأعضاء لإقتراح نص يتفق عليه ممثلي الغرفتين، الأمر الذي يلزمنا بإدخال هذه الحالة ضمن حالات استمرار الخلاف التي تؤدي لسحب النص من طرف الحكومة، و هو نفس الحكم المكرّس بموجب المادة 96 من القانون العضوي رقم 02/99 ، مع فارق أنها تستبعد إمكانية عدم توصل اللجنة لإقتراح نص حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، وهو ما يستنتج من عبارة "على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء".

فكأن هذه العبارة توجه اللجنة المتساوية الأعضاء لضرورة الإتفاق حول اقتراح نص، وتسدّ أمامها احتمال عدم حصول إتفاق، و هو ما يفهم كذلك من صياغة نص المادة 1/94 من القانون العضوي رقم 02/99: " يقترح تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء نصا حول الحكم أو الأحكام موضوع الخلاف".

أما فيما يخص قانون المالية وإن كان يخضع لنفس شروط الدراسة و المناقشة والمصادقة على باقي القوانين، إلا أنه ينفرد وفقا لنص المادة 7/120 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽¹⁾ بأجل محددة، فالبرلمان ملزم بالمصادقة عليه في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما منها سبعة وأربعون (47) يوما للمجلس الشعبي الوطني و عشرون (20) يوما لمجلس الأمة، وثمانية (8) أيام للجنة المتساوية الأعضاء⁽²⁾.

فلو أن رئيس الحكومة(الوزير الأول) يتخلف عن استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل الثمانية أيام المالية لإنقضاء المدد المحددة لكل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، أو أن استدعاءها يتم في وقت متأخر من أجل الثمانية أيام ، ممّا لا يسمح للجنة من الوصول إلى اقتراح حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف في الميعاد المحدد.

وحتى وإن تمّ استدعاؤها في وقت معقول وقامت اللجنة بإعداد إقتراحها، لكن الحكومة تأخرت في عرض النص المعدّ على الغرفتين للموافقة عليه طالما لا يوجد أجل تلتزم فيه الحكومة بالعرض، ممّا يؤدي إلى تجاوز أجل الخمسة والسبعون يوما، فلا محالة

(1) أنظر: نص المادة 7/120 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه طبقا للقرارات السابقة."

(2) أنظر: المادة 44 من القانون العضوي رقم 02/99.

ستضيع على البرلمان، وخاصة مجلس الأمة فرصة إدخال التعديلات التي يراها ضرورية على قانون المالية، الذي يتولى رئيس الجمهورية إصداره بأمر له قوة قانون المالية⁽¹⁾.

لهذه الإعتبارات، وما دام أن المادة 120 من التعديل الدستوري لعام 1996 وردت في صيغة مفتوحة، وهو ما يستنتج من الفقرة الأخيرة لها " تحدد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 115 من الدستور"، فيمكن استدراك الأمر دونما حاجة لتعديل دستوري آخر، بل فقط بإدخال التعديلات اللازمة على القانون العضوي رقم 02/99 خاصة تلك الأحكام التي ترهن ممارسة البرلمان لإختصاصه التشريعي كاملا بتحريك الحكومة، وإذنها له بذلك.

وفي انتظار ذلك على مجلس الأمة أن يستغل بشكل جيد الفرصة التي منحها له التعديل الدستوري لتقديم التعديلات التي يراها ضرورية، و تعبر عن رأيه من خلال استعمال حقه في الإختلاف الذي يبدو أن ممارسته محتشمة⁽²⁾ تتم بمعدل مرة واحدة لكل سنة، دون أن يكون للنصوص القانونية دخل في تحديد عدد مرات الإستخدم، بل إن مجلس الأمة هو من امتنع عن استخدام هذا الحق بحجة الشعور بتبعات ذلك، و ترجيح المصلحة العليا للبلاد على كل الإعتبارات⁽³⁾.

(1) أنظر: المادة 8/120 من التعديل الدستوري لعام 1996.

(2) خلال العهدة الأولى لمجلس الأمة الممتدة من جانفي 1998 إلى جانفي 2004 مارس مجلس الأمة حقه في الإختلاف على ستة (6) نصوص قانونية هي:

- القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة.
- القانون الأساسي لعضو البرلمان.
- القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الإجتماعي.
- القانون المتعلق بالإشهار.
- القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

ولمزيد من التفاصيل راجع: حصيلة نشاطات مجلس الأمة، المرجع السابق، ص ص. 101-112.

(3) لقد أكد السيد عبد القادر بن صالح رئيس مجلس الأمة بمناسبة اختتام دورة الخريف لسنة 2007 أن: "...أعضاء مجلس الأمة من جهتهم و من خلال أدائهم لعبوا دورهم كاملا، فلم يببالغوا في استخدام الصلاحيات التي خولهم إياها الدستور ولم يستعملوا حق الرفض من أجل الرفض ... شعورا منهم بتبعات هذا الموقف... وهم بإستمرار كانوا يرجحون المصلحة العليا للبلاد على كل الإعتبارات الأخرى و في كافة مواقفهم كانوا يفضلون لفت الإنتباه لما يجب فعله، وفي كل مرة كانوا يطالبون عبر التوصيات .../..."

في المقابل من جهتنا نرى أن المصلحة العليا للبلاد تقتضي أيضا اضطلاع كل مؤسسة دستورية بكامل صلاحياتها لإضفاء لبنة أخرى في مسار الديمقراطية، وتعزيز دولة القانون، وإذا كان النص الدستوري قد حرم مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين فبحق الاختلاف الذي من خلاله يمارس مجلس الأمة حقه في التعديل يمكن اعتباره بصورة أو بأخرى طريقا لممارسة حق المبادرة، و لو بطريقة غير مباشرة، على اعتبار أن حق التعديل يعد شكلا من المبادرة بالقانون⁽¹⁾، أو على حد تعبير الأستاذ مارسيل بريلو مبادرة محدودة "initiative limitée"⁽²⁾.

وتدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي لا يقف عند هذا الحد، بل يمتد ليشمل كل المراحل التي من شأنها إيصال القانون لدور النفاذ، إذ يقوم رئيس الجمهورية بإدارة الإجراءات اللاحقة على المصادقة على النص القانوني (المطلب الثاني).

المطلب الثاني:

إدارة رئيس الجمهورية للإجراءات اللاحقة على المصادقة على القانون.

إن موافقة المجلس الشعبي الوطني على مشروع أو اقتراح القانون، و مصادقة مجلس الأمة على النص المعروض عليه لا تكفي حتى يحوز القانون الصيغة التنفيذية بل يجب أن يعقب ذلك إجراءات تلعب فيها السلطة التنفيذية، وعلى رأسها رئيس الجمهورية الدور الأساسي، إذ له أن يخطر المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية القانون (أولا)، كما يمكنه أن يعترض مسار القانون بطلب إجراء مداولة ثانية، بالإضافة إلى ضرورة خضوع القانون لإجرائي الإصدار والنشر الموكلين حصرا لرئيس الجمهورية (ثانيا).

.../...

إلى استدراك النقص المسجل في النصوص المحالة عليهم...و في كل مرة كانوا يتجنبون خيار الرفض والتعطيل الذي منحهم إياه القانون."

-الخطاب مقتطف من الموقع الإلكتروني لمجلس الأمة:

[www.majlislouma.dz], 28/01/2008.

(1) أنظر:

-Georges Bergougous, « le droit d'amendement parlementaire et la révision constitutionnelle», revue du droit public (R.D.P), N°6, L.G.D.J, Paris, 2000, p.1610.
-Pierre Avril/Jean Gicquel, Op.Cit .,p. 160.

(2) أنظر:

- Marcel Prélot, Op.Cit., p. 818.

أولاً:

التحكم في الرقابة الدستورية للقوانين.

إنطلاقاً من مبدأ سمو الدستور أسند التعديل الدستوري لعام 1996 الرقابة على دستورية القوانين إلى مجلس دستوري، يكلف أساساً بالسهر على احترام الدستور⁽¹⁾ وهو يمارس رقابة ضيقة على النصوص القانونية الصادرة عن البرلمان ابتداء من النظامين الداخليين لكل غرفة.

لكن التساؤل الذي يطرح يتعلق بمدى استقلالية المجلس الدستوري عند قيامه بمهمة الرقابة على دستورية القوانين؟، والإجابة على هذا التساؤل ستتجلى من خلال تسليط الضوء على الجانبين العضوي، والوظيفي للمجلس الدستوري.

أ- الجانب العضوي للمجلس الدستوري.

يتعلق هذا الجانب بطبيعة التشكيل والتنظيم الخاص بالمجلس الدستوري، و أثر ذلك على إضفاء المرونة والإستقلالية من عدمها، فوفقاً للمادة 164 من التعديل الدستوري لعام 1996 أصبح المجلس الدستوري يتألف من تسعة أعضاء⁽²⁾، ثلاثة أعضاء من بينهم رئيس المجلس الدستوري يعينهم رئيس الجمهورية، واثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان ينتخبهما مجلس الأمة، وعضو واحد تنتخبه المحكمة العليا، وعضو واحد ينتخبه مجلس الدولة.

ونظراً لعدم وجود نص قانوني يحدد شروط إختيار هؤلاء الأعضاء لا من حيث السن، و لا من حيث المستوى العلمي المطلوب، فالهيئة المعينة أو المنتخبة تحتفظ بكامل الصلاحيات في إختيار العضو أو الأعضاء الذين يمثلونها في عضوية المجلس الدستوري المقدرة بست (06) سنوات غير قابلة للتجديد، مع شرط تجديد نصف الأعضاء كل ثلاث سنوات، ما عدا رئيس المجلس الدستوري، الذي يعينه رئيس الجمهورية لفترة واحدة مدتها

(1) يعود ظهور الرقابة على دستورية القوانين بواسطة مجلس دستوري في الجزائر إلى دستور عام 1963، لكن تمّ إغفالها في دستور 1976، وأعيد إحيائها بموجب دستور 1989 كضمانة لتعزيز دولة القانون، و تمّ تكريسها أيضاً بموجب التعديل الدستوري لـ 28 فيفري 1996، ولمزيد من المعلومات راجع:

- د / شربال عبد القادر، «مكانة المجلس الدستوري في النظام الوطني المؤسساتي»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 12، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أبريل 2006، ص ص. 85-87.

(2) وفقاً للمادة 154 من دستور 23 فيفري 1989 كان يتكون المجلس الدستوري من سبعة (7) أعضاء.

ست سنوات⁽¹⁾، وهو ما قد يساعد على تحرر الأعضاء من الضغوط التي يمكن أن يلاقونها من أجل تجديد عهدتهم مرة أخرى.

فبمجرد إنتخاب أو تعيين العضو تفقد الجهة المعينة أو المنتخبة، طيلة المدة المحددة دستوريا، إمكانية عزله إلا إذا أخلّ العضو بواجباته إخلالا خطيرا، فعندها يفصل المجلس الدستوري إثر مداولة بالإجماع في قضية العضو المعني، و إذا سجل عليه الإخلال الخطير يطلب منه تقديم استقالته، ويشعر السلطة المعنية بذلك قصد استخلافه.⁽²⁾

كما اشترطت المادة 2/164 من التعديل الدستوري لعام 1996 تفرغ عضو المجلس الدستوري لمهامه وتوقفه بمجرد انتخابه أو تعيينه عن ممارسة أية عضوية أو وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى ليكرس جهده ووقته لأداء مهامه، و أيضا إبعاده عن كل تأثير من المؤسسة التي كان ينتمي إليها، ويجب على أعضاء المجلس الدستوري أن يتقيدوا بالتزام التحفظ، و أن لا يتخذوا أي موقف علني في المسائل المتعلقة بمداولات المجلس الدستوري⁽³⁾.

إذا كانت تشكيلة المجلس الدستوري بهذه الكيفية تعكس إشراك السلطات الثلاث في الهيئة المكلفة بإحترام الدستور، إلا أن حالة تساوي أصوات أعضاء المجلس الدستوري عند إتخاذ الآراء والقرارات، والتي يكون فيها صوت رئيس المجلس الدستوري مرجحا⁽⁴⁾ تكشف عن الوضع الممتاز للسلطة التنفيذية، وعدم التوفيق في تحقيق التوازن بين مساهمة السلطات الثلاث في تشكيلة المجلس الدستوري.

هذه الحقيقة تخفي لما يتحرك المجلس الدستوري في وسط متجانس⁽⁵⁾، أي في حالة التوافق بين الإتجاه العام للبرلمان بإعتباره صاحب أكبر عدد من الأعضاء (4 أعضاء)

(1) أنظر: المادة 3/164، 4 من التعديل الدستوري لعام 1996.

(2) أنظر: المادة 56 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 2000، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 48 المؤرخة في 6 أوت 2000.

(3) أنظر: المادة 54 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

(4) أنظر: نص المادة 3/17 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري: " وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت رئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة مرجحا ".

(5) أنظر: نوري مرزة جعفر، « المجلس الدستوري الجزائري بين النظرية و التطبيق »، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الإقتصادية والسياسية، المجلد 28، العدد 4، جامعة الجزائر، ديسمبر 1990 ص. 150.

واتجاه رئيس الجمهورية، لكنها تظهر بشكل جلي جدا عند التعارض بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية.

فحتى وإن كان مركز عضو المجلس الدستوري مستقر من حيث عدم قابليته للعزل أو التجديد، إلا أنه لا يمكن استبعاد انتقال التوجه العام للجهة المعينة أو المنتخبة لعضو المجلس الدستوري إلى داخل مداوات المجلس الدستوري، وهو ما يضع على حد تعبير الأستاذ مسعود شيهوب مسألة الحياد المفترض للمجلس الدستوري محل شك⁽¹⁾.

ومنه في رأينا أن إسناد رئاسة المجلس الدستوري لعضو معين من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يجعل إمكانية تأثير رئيس الجمهورية على التوجه العام للمجلس الدستوري أمرا واردا، خاصة إذا علمنا أن الهيئة المكلفة بتحضير أشغال المجلس الدستوري وتنظيم عمله (الأمانة العامة) تابعة لرئيس المجلس الدستوري⁽²⁾، والأمين العام ومديرو الدراسات يعينون كذلك بموجب مرسوم رئاسي كموظفين سامين بإقتراح من رئيس المجلس الدستوري⁽³⁾.

ب- الجانب الوظيفي للمجلس الدستوري.

يرتبط عمل المجلس الدستوري بضابط أساسي وهو الإخطار، الذي يعود إلى جهات سياسية وهي رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة⁽⁴⁾ غير أن ما يجب توضيحه هو أن الإخطار يأخذ صورتين:

1- إخطار إلزامي: وفقا للمادة 2/165، 3 من التعديل الدستوري لعام 1996 يكون الإخطار إلزاميا في حالات محددة حصرا في القوانين العضوية، والنظام الداخلي

(1) أنظر: د/ مسعود شيهوب، « الرقابة على دستورية القوانين (النموذج الجزائري) »، مجلة النائب العدان 6/5، السنة الثالثة، نشرية للمجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2005، ص. 35.

(2) أنظر: المادتين 7 و 8 من المرسوم الرئاسي رقم 143/89، المؤرخ في 7 أوت 1989 المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 157/02 المؤرخ في 16 ماي 2002، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 36، المؤرخة في 19 ماي 2002، والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 105/04 المؤرخ في 5 أفريل 2004، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 21، المؤرخة في 7 أفريل 2004.

(3) أنظر: المادة 2/1 من المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999.

(4) أنظر: المادة 166 من التعديل الدستوري لعام 1996.

لكل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وتسد هذه المهمة تحديدا لرئيس الجمهورية.

وتبعاً لذلك فالمجلس الدستوري يمارس رقابة مطابقة على هذه النصوص ، وهي رقابة سابقة تتم قبل صدور القانون، والزامية إذ يجب على المجلس الدستوري أن يبدي رأيه فيها وجوبا بعد أن يصادق عليها البرلمان، وهي رقابة ضيقة تشترط تطابق النص محل الإخطار مع الدستور نصا وروحا⁽¹⁾، لضمان وجود منظومة قانونية متجانسة مع الدستور نتيجة إرتباطها البنيوي به.

2- إخطار إختياري: حيث تتمتع الجهات المخولة بإخطار المجلس الدستوري بحرية الإخطار من عدمها فيما يتعلق بالمعاهدات والقوانين العادية و التنظيمات⁽²⁾، وفي هذه الحالة يقوم المجلس الدستوري إثر إخطاره برقابة دستورية سابقة على دخول النص القانوني حيز التنفيذ من خلال رأي، أو برقابة لاحقة على الدخول حيز التنفيذ بموجب قرار، و عندئذ يبدو المجلس الدستوري كسلطة قضائية⁽³⁾، وفي كلتا الحالتين تعد آراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية، وغير قابلة لأي طعن⁽⁴⁾.

وسواء أكان الإخطار إلزاميا أو اختياريًا، يجب أن يتم برسالة توجه إلى رئيس المجلس الدستوري، ترفق بالنص المراد عرضه على المجلس الدستوري لإبداء رأيه فيه أو اتخاذ قرار بشأنه، وتسجل رسالة الإخطار ويسلم إشعار بإستلامها، والتاريخ المبين فيه يشكل بداية سريان أجل العشرين (20) يوما⁽⁵⁾، المخصص لتداول المجلس الدستوري

(1) أنظر: علي بوبترة، « ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري »، مجلة الفكر البرلماني، العدد 5، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أفريل 2004، ص. 57.

(2) ذكرت المادة 1/165 من التعديل الدستوري لعام 1996 اختصاص المجلس الدستوري بالفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، دون أن ترفق كلمة القوانين بكلمة "العادية"، على اعتبار أن مصطلح القوانين عام و يدخل فيه العادي و العضوي، هذا الأخير الذي يخضع لرقابة مطابقة، وليس لرقابة دستورية مثلما وضّحنا سابقا.

(3) أنظر: المادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، الصادر عام 2000.

(4) أنظر: المادة 167 من التعديل الدستوري لعام 1996.

(5) أنظر: بن سهلة ثاني بن علي، « المجلس الدستوري بين الرقابتين السياسية و القضائية: دراسة مقارنة على ضوء التطور الدستوري في الجزائر »، مجلة إدارة، العدد 22، نشرية للمدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2001، ص ص. 11-18.

الذي يتم في جلسة مغلقة، لا يصح له أن يفصل فيها في أية مسألة إلا بحضور سبعة (7) من أعضائه على الأقل⁽¹⁾.

كما يلزم المجلس الدستوري بتعليل آرائه وقراراته و تبليغها إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس المجلس الشعبي الوطني ، أو رئيس مجلس الأمة إذا كان الإخطار صادرا من أيّ منهما⁽²⁾، وترسل إلى الأمين العام للحكومة لنشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وإذا توصل المجلس الدستوري إلى أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري ، فهذا النص يفقد أثره من يوم قرار المجلس⁽³⁾.

وعلى اعتبار أن رئيس الجمهورية، وكما رأينا سابقا يضطلع بقسم هام من المجال التشريعي، فإن التساؤل يطرح حول إن كان يمكن للمجلس الدستوري التصدي لرئيس الجمهورية لما يتجاوز الدستور؟.

الواقع أن النظام الدستوري الجزائري لم يوفر الآليات الكفيلة بتمكين المجلس الدستوري من مواجهة تجاوزات رئيس الجمهورية للدستور نظرا للطبيعة الساكنة للمجلس الدستوري، فخارج حالات الإخطار الوجوبي، فالمجلس الدستوري لا يباشر نشاطه إلا بإيعاز من إحدى الجهات المخول لها حق الإخطار.

و من بين الانتهاكات الحاصلة لأحكام الدستور نذكر على سبيل المثال لا الحصر المرسومين الرئاسيين رقم 239/99 و 240/99، اللذين أصبحت بموجبهما صلاحية التعيين في الوظائف المدنية عموما محصورة في يد رئيس الجمهورية دون إشراك رئيس الحكومة(سابقا)، رغم أن المادة 5/85 من التعديل الدستوري لعام 1996 تقر صراحة بحق رئيس الحكومة(سابقا) في التعيين خاصة في الوظائف المدنية.

فرئيس الجمهورية لم يخطر المجلس الدستوري، وهذا معقول لأنه مستبعد أن تراقب السلطة نفسها بنفسها، ورئيسا غرفتي البرلمان لم يقوما بذلك، وبالتالي بقي عمل رئيس الجمهورية يشكل خرقا للدستور، ونفس الشيء بالنسبة للأمر رقم 15/97 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، إذ بقي ساريا رغم

(1) أنظر: المادة 16 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، الصادر عام 2000.

(2) أنظر: المادة 22 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

(3) أنظر: المادة 169 من التعديل الدستوري لعام 1996.

عدم دستوريته ، إلى أن قرر رئيس الجمهورية في عام 2000 إخطار المجلس الدستوري الذي قرر بدوره عدم دستوريته⁽¹⁾.

لذلك فإن حجز إخطار المجلس الدستوري بيد كل من رئيس الجمهورية⁽²⁾ ورئيسي غرفتي البرلمان يعد قيديا خطيرا على ممارسة المجلس الدستوري لدوره كاملا في مجال الرقابة على دستورية القوانين، ومن جهة أخرى يعيق مسار تعميق الديمقراطية. وعليه من المستحسن لو يتم توسيع دائرة إخطار المجلس الدستوري لتشمل بالإضافة إلى الجهات السياسية السابقة ، كلاً من رئيس الحكومة (الوزير الأول) بإعتباره مكلفا بتنفيذ القوانين والتنظيمات، وأعضاء من كلتا الغرفتين على الأقل لتمكين الأقلية من ممارسة إخضاع القوانين للرقابة الدستورية، على اعتبار أن الأغلبية يمكنها ذلك من خلال رئيس المجلس⁽³⁾، ولا بأس في أن يتم تقييده بضوابط لمنع إساءة استعمال الإخطار من قبلها مثلما حصل في فرنسا، إذ يمكن لستين (60) نائبا في الجمعية الوطنية، أو ستين (60) عضوا في مجلس الشيوخ إخطار المجلس الدستوري⁽⁴⁾.

كذلك رئيس المحكمة العليا، ورئيس مجلس الدولة بإعتبارهما يرأسان أعلى جهتين قضائيتين، الأولى مقومة لأعمال الجهات القضائية العادية، والآخر مقوم لأعمال الجهات القضائية الإدارية، ولكل هيئة عضو يمثلها في المجلس الدستوري، فإذا كان الهدف من

(1) أنظر: قرار رقم 02/ق.أ.م.د/2000 مؤرخ في 27 فيفري 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 15/97 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظات الجزائر الكبرى، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 7، المؤرخة في 28 فيفري 2000.

(2) يحتل رئيس الجمهورية المرتبة الأولى ، وبفارق كبير جدا عن رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة بالنسبة لعدد الإخطارات الموجهة للمجلس الدستوري.

ولمزيد من التفاصيل راجع: الملحق المتعلق ببيان حصيلة إنجازات واجتهادات المجلس الدستوري في المراقبة الدستورية و الانتخابية (1989-2004) والمقدم من طرف السيد:

- محمد بجاوي، «المجلس الدستوري، صلاحيات.... إنجازات.... وآفاق»، مجلة الفكر البرلماني العدد 5، نشرية لمجلس الأمة ، الجزائر ،أفريل 2004، ص ص. 48-53.
(3) أنظر:

- Jean Pierre Camby, la saisine du conseil constitutionnel , revue du droit public (R.D.P) volume 113,N° 1, L.G.D.J, Paris, 1997, pp. 5-13.

(4) أنظر: نص المادة 2/61 من دستور 4 أكتوبر 1958 الفرنسي، وهي محصلة التعديل الدستوري رقم 904/74 المؤرخ في 29 أكتوبر 1974.

"Aux même fins, les lois peuvent être déferées au conseil constitutionnel, avant leur promulgation par le président de la république, le premier ministre, le président de l'assemblée nationale, le président du sénat, ou soixante députées ou soixante sénateurs".

إشراك السلطة القضائية في تشكيلة المجلس الدستوري أساسا هو ضمان نوع من التوازن بين السلطات، فمن غير المعقول أن تحرم سلطة دون باقي السلطات من حق الإخطار.

أما إذا كان المبرر من الحرمان هو ضمان استقلالية القضاء، فلماذا إذن تقحم السلطة القضائية في تشكيلة المجلس الدستوري، التي يطغى عليها الطابع السياسي، ولما لا يمكن المجلس الدستوري من الإخطار التلقائي من قبل رئيسه، أو من قبل أغلبية معينة لأعضائه؟.

وسواء تعلق الأمر برقابة المطابقة أم برقابة الدستورية، فدور المجلس الدستوري يقف عند حد التحقق من مدى توافق النص القانوني مع الدستور من عدمها دون أن تنصب رقابته على مدى ملاءمة، أو مدى صلاحية النصوص المقدمة من الناحية الاجتماعية، والإقتصادية والسياسية... إلخ، بل هذه الصلاحية يتمتع بها البرلمان أساسا وكذلك السلطة التنفيذية كونها شريك رئيسي في العمل التشريعي.

إلى جانب إختصاص المجلس الدستوري بالنظر في مدى مطابقة أو دستورية القوانين، كونه مكلف بالسهر على احترام الدستور، فهو أيضا يسهر على صحة عمليات الإستفتاء وإنتخاب رئيس الجمهورية، والإنتخابات التشريعية، ويعلن نتائج هذه العمليات⁽¹⁾.

هذا بالإضافة إلى دوره المحوري في بعض الحالات الخاصة المحددة حصرا والمتعلقة أساسا بشغور رئاسة الجمهورية بسبب الوفاة أو الإستقالة، أو أي مانع قانوني آخر⁽²⁾، وكذلك في الحالات غير العادية المتمثلة في حالة الطوارئ، الحصار، الحالة الإستثنائية وحالة الحرب⁽³⁾.

وإلى جانب إضطلاع رئيس الجمهورية بمهمة تحريك المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية القوانين، فبإمكانه أيضا طلب مداولة ثانية، وإختصاصه بإصدار ونشر القانون (ثانيا).

(1) أنظر: المادة 2/163 من التعديل الدستوري لعام 1996.

(2) أنظر: المواد 88، 89، 90 من التعديل الدستوري لعام 1996.

(3) أنظر: المواد 91، 93، 96، 97، من التعديل الدستوري لعام 1996.

ثانياً:

طلب إجراء مداولة ثانية، الإصدار والنشر.

إن تدخل رئيس الجمهورية في الإجراءات المؤدية لدخول القانون حيز التنفيذ متعددة، وله قرار ممارستها بصفة حصرية دون تدخل أية سلطة أخرى، كما هو الشأن بالنسبة لطلب إجراء مداولة ثانية، و إصدار ونشر القانون.

أ- طلب إجراء مداولة ثانية.

في إطار السلطات التي ينفرد رئيس الجمهورية بمباشرتها على النص القانوني الحائز لموافقة المجلس الشعبي الوطني و مصادقة مجلس الأمة، فقد مكنته أحكام المادة 127 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽¹⁾، من الاعتراض على القانون، و طلب إجراء مداولة ثانية بشأنه.

لكن المادة جاءت خالية من أية شروط موضوعية تتعلق باستخدام رئيس الجمهورية لحقه في الاعتراض، كذكر مثلاً أسباب الاعتراض، أو تحديد الحالات التي يمكن فيها إثارته، مما يعني أن سلطة تقدير استخدامه من عدمها تدخل في السلطات الحصرية لرئيس الجمهورية، وتبعاً لذلك لا يجوز له أن يفوضها إلى أية جهة أخرى فالمادة 87 من التعديل الدستوري لعام 1996 أدخلت تطبيق أحكام المادة 127 من ضمن السلطات التي لا تقبل التفويض.

وخارج الشرط الشكلي المتعلق بطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره من طرف البرلمان ، وتحديدًا من تاريخ مصادقة مجلس الأمة عليه⁽²⁾، الذي يلتزم رئيسه بإرسال النص النهائي إلى رئيس الجمهورية في أجل عشرة أيام⁽³⁾، فالإمكانية مفتوحة أمام رئيس الجمهورية في

(1) أنظر: نص المادة 127 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره.

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني".
(2) أنظر: نص المادة 1/45 من القانون العضوي رقم 2/99: "يمكن رئيس الجمهورية، وفقاً لأحكام المادة 127 من الدستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصوت عليه، وذلك خلال الثلاثين (30) يوماً الموالية لمصادقة مجلس الأمة عليه".

(3) أنظر: المادة 43 من القانون العضوي رقم 02/99.

الإعترض على القانون سواء أكان في الأصل عبارة عن اقتراح أو مشروع قانون وعلى كل القانون، أم على جزء منه فقط.

إن قراءة المادة 1/127 من التعديل الدستوري تفيد أن حق الإعتراض على القانون يكون نسبياً وليس مطلقاً، بحيث إذا لم يقر رئيس الجمهورية بصدور القانون إلى البرلمان خلال أجل الثلاثين (30) يوماً من إقراره، فهذا يعد تنازلاً عن استخدام حق الإعتراض بالنسبة لذات القانون الذي يكون جاهزاً للإصدار، ودون أن يعني هذا سقوط حق الإعتراض لاحقاً على قوانين أخرى.

أما إن طلب رئيس الجمهورية من البرلمان إجراء مداولة (قراءة) ثانية للقانون المصوت عليه، فالنص محل الإعتراض يبقى معلقاً لحين تحقق شرط حيازته على أغلبية ثلثي (3/2) أصوات نواب المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، وفي حالة عدم تحقق هذه الأغلبية يصبح نص القانون لاغياً⁽²⁾.

إن الأغلبية المشروطة للموافقة على النص المعترض عليه من طرف رئيس الجمهورية تعد صعبة التحقق في ظل تنوع التشكيلات السياسية التي ينتمي إليها نواب المجلس الشعبي الوطني، وهو ما من شأنه تضيق الخناق على المبادرة البرلمانية بالقانون من خلال تعديل اقتراح القانون المقدم من طرف النواب، أو رفض التعديلات المقدمة من طرف المجلس الشعبي الوطني على مشروع القانون، والإبقاء على النص كما قدمته الحكومة لأول مرة أمام ممثلي الشعب.

وبالتالي حق الإعتراض له تأثير كبير على حرية قرارات البرلمان، وهو يعبر عادة عن تعارض وجهات النظر بين رئيس الجمهورية و البرلمان، وهو وسيلة قوية لردع الأغلبية البرلمانية خاصة عند هيمنتها ومحاولة توظيف القانون لصالحها⁽³⁾، وفي هذه

(1) المادة 2/127 من التعديل الدستوري لعام 1996 استخدمت كلمة أعضاء المجلس الشعبي الوطني بدل مصطلح نواب وهو الأصح بالنظر إلى أن طريقة تشكيل المجلس الشعبي الوطني تقوم على الانتخاب فقط.

(2) أنظر: المادة 2/45 من القانون العضوي رقم 02/99.

(3) أنظر:

-Marcel Prélot / Jean Boulouis, institution politique et droit constitutionnel, 7^{eme} édition Dalloz, Paris, 1978, p. 807.

-Dmitri Georges Lavroff, Op.Cit ., p. 798.

وكذلك:

.../...

الحالة يعد حسب الأستاذين أفريل وجيكل طلب إجراء مداولة جديدة⁽¹⁾ خدمة لدولة القانون وحماية للدستور.

ما يلاحظ كذلك أن المادة 127 من التعديل الدستوري لعام 1996، وحتى أحكام القانون العضوي رقم 02/99 لم تنص لا على إمكانية رفض البرلمان لطلب رئيس الجمهورية بإجراء مداولة ثانية، ولا حتى على عدم إمكانية الرفض.

لكن بالنظر لموقع البرلمان الضعيف، وللآليات الفعالة والقوية التي يحوزها رئيس الجمهورية للتأثير والضغط مباشرة على البرلمان، والتي منها حق الحل المكرس بموجب المادة 129 من التعديل الدستوري لعام 1996، فالبرلمان لا يمكنه معارضة طلب رئيس الجمهورية⁽²⁾، وإن كانت الممارسة تؤكد وإلى غاية اليوم عدم استخدام أي رئيس للجمهورية منذ دستور 1963 لحقه في الاعتراض، ولو لمرة واحدة.

وفي المقابل لم تمكن المادة 2/10 من الدستور الفرنسي لعام 1958 البرلمان من رفض طلب رئيس الجمهورية بإجراء مداولة جديدة، مؤكدة بذلك المركز القوي الذي يحتله رئيس الجمهورية في النظام الفرنسي.

ب- الإصدار والنشر.

يعد الإصدار من الإختصاصات التقليدية لرئيس الجمهورية، وهو بمثابة شهادة ميلاد التشريع، أي إعلان بإتمام إجراءات إقراره من طرف البرلمان وأنه أصبح قانوناً نهائياً، كما يتضمن أمراً إلى الحكومة بتنفيذه كقانون من قوانين الدولة النافذة.

.../...

- د/ قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهورية (تحليل قانوني مقارن)، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص ص. 312-316.
⁽¹⁾ يجب التوضيح أن هناك فرقا بين المداولة الجديدة (La nouvelle deliberation) والمداولة الثانية أو القراءة الثانية (la second lecture, la second délibération) في النظام الفرنسي، إذ المداولة الثانية تأتي قبل التصويت على القانون، وتكون بطلب من الحكومة، اللجنة المختصة بموضوع القانون أو عضو من الجمعية الوطنية، بينما المداولة الجديدة تتم بطلب رئيس الجمهورية، و تكون بعد المصادقة على القانون في أجل لا يتعدى 15 يوما من إحالة القانون المصادق عليه على الحكومة.
أما في الجزائر فلا توجد المداولة الثانية المعروفة في فرنسا، بل توجد فقط ما يعرف عندها بالمداولة الجديدة، ولمزيد من التفاصيل راجع:

-Pierre Avril /Jean Gicquel, Op.Cit ., pp. 181-182.

⁽²⁾ لقد نصت المادة 50 من دستور الجزائر لعام 1963 على أنه لا يمكن للمجلس الوطني رفض طلب رئيس الجمهورية بإجراء مداولة ثانية.

لكن اختلف الفقهاء فيما إذا كان الإصدار يعد عملاً تشريعياً أم لا، بينما أقر غالبيتهم أن الإصدار تصرف قانوني ملزم يقع على عاتق رئيس الجمهورية، ويمثل الوجود الرسمي للقانون، ويعتبر نقطة إنطلاق تنفيذه دون أن يدخل في البناء التشريعي⁽¹⁾.

وإذا كانت المادة 1/126 من التعديل الدستوري لعام 1996 منحت لرئيس الجمهورية مدة ثلاثين (30) يوماً لإصدار القانون تبدأ من تاريخ تسلمه القانون، مع إمكانية وقف هذا الميعاد بسبب إخطاره هو نفسه، أو بسبب إخطار رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، للمجلس الدستوري الفاصل في مدى دستورية القانون، إلا أنها لم تبين حدود إلتزام رئيس الجمهورية بهذا الواجب.

بعبارة أخرى لم تقرر مسؤولية رئيس الجمهورية في أن يقوم بإصدار القانون في مدة معقولة، أو الجزاء المترتب عن امتناعه عن ذلك، وبقاء القانون خاملاً بلا نفاذ (القانون في عنق الزجاجة)، الأمر الذي تعتبره بعض الأنظمة اعتداء جسيماً من طرف رئيس الجمهورية على البرلمان، يشكل خيانة عظمى⁽²⁾، كما لم تبين الجهة المكافئة بالحلول محل رئيس الجمهورية للقيام بالإصدار، بل اعتبرته أحكام المادة 2/87 من التعديل الدستوري من السلطات الحصرية لرئيس الجمهورية لا يجوز له أن يفوضها⁽³⁾.

(1) أنظر: د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية...، المرجع السابق، ص ص. 22-30.
- د / قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري (تحليل قانوني مقارن) ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص ص. 344-347.
وكذلك:

-Dmitri Georges Lavroff, Op.Cit ., p. 804.

- Marcel Prélôt, Op.Cit ., p. 709.

(2) أنظر: د / ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 158.
وكذلك:

- Dmitri Georges Lavroff, Op.Cit ., pp. 806-807.

(3) لقد انفرد دستور 1963 لوحده بتحديد الجهة التي يمكنها الحلول محل رئيس الجمهورية في إصدار القانون، إذ نصت المادة 51 منه على: " إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها ".
بينما كانت المدة المخصصة للإصدار حسب المادة 49 من نفس الدستور هي العشرة (10) أيام

الموالية لإحالة القانون على رئيس الجمهورية من طرف المجلس الوطني، ويمكن التخفيض من أجل العشرة أيام عندما يطلب المجلس الوطني الإستعجال.

في المقابل حصرت كل من المادتين 154 من دستور 1976 والمادة 117 من دستور 1989 إصدار القانون بيد رئيس الجمهورية، ولم تحدد ذلك السلطة المخولة بالحلول محل رئيس الجمهورية في ذلك.

أما فيما يخص النشر، فهو عملية تعقب الإصدار، ويتمثل الأثر السياسي له في علم الكافة بمحتوى القانون الصادر من طرف رئيس الجمهورية، واستنادا للقاعدة الأصولية التي مفادها "لا تكليف إلا بمعلوم"⁽¹⁾، فالنشر يصبح حجة تبطل كل عذر بجهل القانون⁽²⁾.

وحتى وإن كان النشر مجرد عملية مادية تهدف لتكريس الإجراءات التشريعية السابقة، إلا أنه كان من الأفضل ضمان وصول القانون لعلم الكافة، على الأقل من خلال تقييد عملية النشر بأجل محدد منعا لكل تهاون، ودرءا لكل عرقلة للعمل التشريعي، خاصة بعد مصادقة البرلمان على القانون، فنجد مثلا المادة 80 من دستور الجمهورية العربية اليمنية لعام 1990 تنص على أن ينشر القانون في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من إصداره⁽³⁾، و هو نفس الأجل الذي حدده الدستور المصري الصادر عام 1971⁽⁴⁾.

يتضح من خلال دراسة حجم الأداء التشريعي المخول لمجلس الأمة، ورغم الجهود المبذولة في سبيل إيجاد غرفة ثانية كاملة الصلاحيات، إلا أن ذلك لم يصل إلى مستوى الإقرار لها بكافة مظاهر ممارسة السلطة التشريعية.

فبالإضافة إلى أن المجال التشريعي الممنوح للبرلمان مقيد بقيود مضاعفة، شكلية وموضوعية، ورئيس الجمهورية مزود بسلطات تشريعية واسعة إلى درجة تجعله صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع، فإن مجلس الأمة يوجد في مركزين، المركز الأول يدل على هشاشة وضعه وضعف وضعيته، خاصة نتيجة حرمانه من حق المبادرة بالقانون، وعدم تمتعه بنفس حق التعديل المقر للمجلس الشعبي الوطني.

أما المركز الثاني فيبين دوره الرئيسي في العملية التشريعية، وهو ما يتجسد من خلال أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه اللازمة للمصادقة على القانون، وهي الأغلبية

(1) أنظر: د/ محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، منشأة المعارف الإسكندرية، 1971، ص. 465.

- د / عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة...، المرجع السابق، ص. 203.

(2) أنظر: نص المادة 60 من التعديل الدستوري لعام 1996: "لا يعذر بجهل القانون، يجب على كل شخص أن يحترم الدستور وقوانين الجمهورية".

(3) أنظر: د/ قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية...، المرجع السابق، ص. 274.

(4) أنظر: نص المادة 188 من الدستور المصري لعام 1971: "تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها، ويعمل بها بعد شهر من اليوم التالي لتاريخ نشرها، إلا إذا حددت لذلك ميعادا آخر".

التي تجعل فعلا النص القانوني رهن موافقة مجلس الأمة، والأصح موافقة ربع الأعضاء المعينين، الذي يلعب دور الأغلبية ، التي بإمكانها إيقاف مسار دخول القانون حيز التنفيذ . فإذا كان مجلس الأمة يحتل مركزا مزدوجا هامشيا ورئيسيا معا في إطار العمل التشريعي، فما هو يا ترى دوره في رقابة أعمال الحكومة، وبالتالي أيّ مركز يكتسبه من خلال ذلك؟، وهو ما سنعمل على توضيحه في الفصل الثاني أدناه .

الفصل الثاني:

دور مجلس الأمة في رقابة أعمال الحكومة .

لا تقتصر العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على المجال التشريعي فقط، بل تتعداه إلى رقابة البرامج والسياسات والنشاطات التي تقوم بها الحكومة في إطار ما يعرف بالرقابة البرلمانية⁽¹⁾.

ونظرا لتمايز أشكال الأنظمة السياسية، واختلاف طبيعة العلاقة التي تجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فقد تباينت تبعا لذلك مضامين مفهوم الرقابة البرلمانية فهناك من يرى أنها رخصة لمتابعة الأعمال السياسية والإدارية للسلطة التنفيذية

(1) لقد اقترح البرلمان في نص المادة 7 من مشروع القانون الأساسي لعضو البرلمان توسيع الرقابة البرلمانية إلى مختلف الهيئات العمومية: "يمارس البرلمان الرقابة الشعبية على الحكومة ومدى تنفيذ برامجها وعلى مختلف الهيئات العمومية".

لكن المجلس الدستوري اعتبر بموجب الرأي رقم 12/ ر.ق/ م د/01 أن المادة 99 من الدستور أقرت الرقابة التي يمارسها البرلمان على عمل الحكومة وفق الشروط المحددة في المواد 80، 84، 133 و 134 من الدستور.

ويمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد 135، 136 و 137 من الدستور أي أن المواد حصرت الرقابة على عمل الحكومة، ولهذا فالمشروع حينما وسّع نطاق الرقابة إلى الهيئات العمومية يكون قد خالف أحكام المادة 99 من الدستور.

ولمزيد من التفاصيل إرجع إلى:

- رأي رقم 12/ ر.ق / م د / 01 المؤرخ في 13 جانفي 2001 المتعلق بمراقبة دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 9، المؤرخة في 4 فيفري 2001 ص.6.

وتوجيهها حتى تتطابق مع الأماني التي تبتغيها الأمة⁽¹⁾ من دون التطرق للآثار الناجمة عن هذا النقد، وهو ما يعيق الوصول إلى رقابة برلمانية فعالة .

بينما عرفها البعض الآخر بأنها سلطة تفصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف على عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة سواء أكانت الحكومة بأسرها، أو أحد الوزراء (2) .

بمعنى أنه يجعل إرتباطا متلازما بين الرقابة البرلمانية، والمسؤولية السياسية للحكومة، مما قد لا يستوي مع كل أنواع الرقابة البرلمانية الممارسة، ويضع السلطة التنفيذية في حالة تأهب قصوى للذهاب بسبب ودون سبب على حسب تقدير البرلمان ويفقدها أيضا استقلاليتها، ويخل بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

لذلك فإعطاء مفهوم للرقابة البرلمانية يستوجب التركيز على الأهداف المتوخاة منها والتي تتمثل أساسا في تفصي الحقائق عن أعمال الحكومة ، الكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وإقرار المسؤولية السياسية للحكومة .

- **تفصي الحقائق عن أعمال الحكومة:** أي إمكانية الإستيضاح عن أعمال معينة وقد يتمثل هذا التفصي في استدعاء أعضاء الحكومة، أو أي أشخاص آخرين لسماعهم حول وقائع معينة، خاصة في إطار لجان التحقيق البرلمانية.

- **الكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة:** إن الكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة لا يقتصر على التشريعات، إنما يمتد إلى البرامج والسياسات التي إلتزمت بها الحكومة أمام السلطة التشريعية، وكذلك الحرص على حسن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المجسدة لهذه السياسات والبرامج .

- **إقرار المسؤولية السياسية للحكومة:** يرتبط بالكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة إقرار المسؤولية السياسية للحكومة، والمرجعية أو المعيار في ذلك هي البرامج والسياسات العامة والنصوص القانونية التي صوّت وصادق عليها

(1) أنظر: د/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في نظم الحكم والإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة 1962، ص. 317.

(2) أنظر: د/ إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983، ص. 3.

البرلمان، وتعد الرقابة البرلمانية الرقابة الوحيدة التي يمكنها طرح المسؤولية السياسية للحكومة، أي أنها رقابة أصيلة ووحيدة.

فالرقابة البرلمانية تمثل معيار أداء للكشف عن مدى التعاون بين الحكومة والبرلمان في إطار تكريس مبدأ الفصل النسبي بين السلطات، وهو ما يعطي الرقابة البرلمانية الصبغة السياسية، بالإضافة إلى كونها تمارس من قبل مؤسسة دستورية سياسية وهي البرلمان، وتطبق أيضا على مؤسسة دستورية سياسية وهي الحكومة.

وحتى إن كان للشعب حق ممارسة الرقابة، ولو بطريق غير مباشر من خلال البرلمان الذي يعد حيزا للتعبير عن الإرادة الشعبية⁽¹⁾، إلا أنه لا يمكن تكييف رقابة البرلمان على أعمال الحكومة بالرقابة الشعبية، بل هي رقابة سياسية بالتفسير السليم لمنطق وحكم مبدأ الفصل بين السلطات⁽²⁾، وهي أيضا رقابة دستورية إذ لا تمارس خارج ما قرره أحكام الدستور والنصوص المطبقة له⁽³⁾.

وإذا كان التعديل الدستوري لعام 1996 قد عمل على توسيع مجال الرقابة البرلمانية من خلال إحداث غرفة ثانية بجوار المجلس الشعبي الوطني، تضطلع كذلك بمهمة رقابة أعمال الحكومة، إلا أن التساؤل سرعان ما يقبع جانبا حول ما إذا كان مجلس الأمة مخول على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني، برقابة أعمال الحكومة، أم أن إختلاف التركيبة العضوية لمجلس الأمة عن المجلس الشعبي الوطني، والتي كان لها أثر في عدم تماثل الغرفتين في المجال التشريعي، تفرض التمييز بين الغرفتين في المجال الرقابي كذلك؟.

فهل يملك مجلس الأمة حق ممارسة الرقابة البرلمانية بذات الوسائل المتاحة للمجلس الشعبي الوطني، وهل يستوي الأثر المترتب عن رقابة مجلس الأمة مع الأثر المترتب عند ممارستها من طرف المجلس الشعبي الوطني؟.

(1) أنظر: نص المادة 14 من التعديل الدستوري لعام 1996: "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات".

(2) أنظر: نص المادة 99 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 80، 84 و 133 و 134 من الدستور.

يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 135 إلى 137".

بالإضافة للمادة 160 المتعلقة بالرقابة المالية، والمادة 161 الخاصة بإنشاء لجان التحقيق.

(3) أنظر: د/ عمار عوابدي، «عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 1، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002، ص. 56.

بمعني هل بإمكان مجلس الأمة إثارة المسؤولية السياسية للحكومة أم لا؟، وهل هو قادر على تحقيق رقابة برلمانية صارمة من خلال الآليات الرقابية المتاحة له؟، أي بعبارة أخرى ما طبيعة الدور المنوط بمجلس الأمة في رقابة أعمال الحكومة، وإلى أي مدى يمكن أن يرتقي إلى درجة الفعالية في خضم الضوابط القانونية من جهة، وما يتمخض عن الممارسة من جهة أخرى؟، وهو ما سنناقشه في المبحثين التاليين.

المبحث الأول:

إنتفاء المسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس الأمة .

تشكل المسؤولية السياسية الأثر القوي للرقابة البرلمانية، وهي تعبير عن عدم رضى الشعب صاحب السيادة ومصدر كل سلطة، أو على الأقل الأغلبية البرلمانية على أداء الحكومة القائمة، وبالتالي محاسبتها ومساءلتها، ومنه إبعادها عن السلطة من خلال ممثليه في البرلمان بإعتبارهم وسيلته في ممارسة السلطة، فالمسؤولية السياسية هي تكريس لمبدأ "حيث توجد السلطة توجد المسؤولية" (1).

وعادة ما تقترن إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من قبل البرلمان بإمكانية حله وفقا لما يستلزمه التوازن بين السلطات، ووقف السلطة الأخرى، أحد متطلبات مبدأ الفصل بين السلطات (2).

لكن وبما أن الغرفة الثانية في الجزائر ، وكغيرها من بعض الغرف الثانية في العالم محصنة من الحل، فهي إذن لا يمكنها طرح المسؤولية السياسية للحكومة، وتبقى هذه الأخيرة بمنأى عن احتمال تنحيها بسبب رقابة الغرفة الثانية لأعمالها.

من هذا المنطلق تسعى الحكومة جاهدة لكسب تأييد المجلس الشعبي الوطني منذ أول لقاء بينهما بمناسبة تقديم برنامج الحكومة (مخطط العمل) ، وإلا اضطرت إلى التنحي جانبا بينما تكتفي بتقديم عرض عن برنامجها (مخطط عملها) أمام مجلس الأمة (المطلب الأول) يمكن أن يتمخض عنه إصدار لائحة، لا تحوز قوة إجبار الحكومة على تقديم استقالتها.

(1) أنظر: د/ الأمين شريط، «عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم»، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 3، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003 ، ص.77.

(2) أنظر:

أما وقوف الحكومة أمام مجلس الأمة بمناسبة بيان السياسية العامة، فهو لا يرقى إلى آثار مثولها أمام المجلس الشعبي الوطني، بفعل أن تدخل مجلس الأمة يبقى مجرد تدخل سياسي فاقد لكل مكنة في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

التزكية التفائية لبرنامج الحكومة (مخطط العمل) أمام مجلس الأمة.

يعد برنامج الحكومة (مخطط العمل)، الإطار الذي تفرغ فيه السياسة العامة والإستراتيجية الشاملة التي تنتهجها الدولة، ويتضمن عادة المبادئ والأهداف والمحاور والوسائل المستعملة في كافة المجالات على المستوى الداخلي والدولي، وهو كما عرفه الأستاذين أفريل و جيكل أول ميثاق، واتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه، وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة⁽¹⁾.

بمعنى أن البرنامج (مخطط العمل) في جوهره هو تعهد والتزام دستوري بين الحكومة والبرلمان على حد سواء ، بضمان حسن التنفيذ والتطبيق لمحاوره وأهدافه فالحكومة تتعهد بإنجازه والبرلمان أيضا يلتزم بالسهر على ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية على ضوء ما هو متفق عليه في البرنامج .

فالبرنامج (مخطط العمل) يشكل الأداة المادية والقانونية التي يستند عليها البرلمان في رقابة أعمال الحكومة، كما يلتزم أيضا بتمكين الحكومة وعلى رأسها رئيس الحكومة (الوزير الأول) من مختلف النصوص التشريعية اللازمة لوضع البرنامج (مخطط العمل) حيز التنفيذ بالنظر إلى أن رئيس الحكومة (الوزير الأول) ملزم دستوريا بأن ينفذ وينسق البرنامج المصادق عليه وفقا لما نصت عليه المادة 83 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽²⁾.

(1) أنظر :

-Pierre Avril/Jean Giquel, Op.Cit., pp.220-232.

(2) أنظر : نص المادة 83 من التعديل الدستوري لعام 1996 : " ينفذ رئيس الحكومة البرنامج الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني". مع إستبدال عبارة رئيس الحكومة بالوزير الأول وفقا للقانون رقم 19/08 المتضمن التعديل الدستوري .

لكن التساؤل يطرح بشأن صلاحيات مجلس الأمة، وحتى المجلس الشعبي الوطني عند عرض ومناقشة برنامج الحكومة (مخطط العمل)، والنتائج القانونية المترتبة عن ذلك؟ وهو ما سنستعرضه في النقطتين الموالتين مباشرة.

أولاً:

عرض ومناقشة برنامج الحكومة (مخطط العمل).

يكون رئيس الحكومة منذ لحظة تعيينه وتعيين طاقمه الحكومي (1) ملزماً بإعداد برنامج (مخطط العمل) وضبطه وعرضه في مجلس الوزراء، كما يلتزم بتقديمه في أجل خمسة وأربعين (45) يوماً من تعيين الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني، هذا الذي يكون مطالباً بالتصويت عليه في ظرف عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه له ليقدّم بعدها وفي أجل عشرة (10) أيام من موافقة الغرفة الأولى عليه، عرضاً عن البرنامج (مخطط العمل) لمجلس الأمة للموافقة عليه (2).

أ- تقديم برنامج الحكومة (مخطط العمل) للمجلس الشعبي الوطني.

قبل التطرق لحدود مناقشة برنامج الحكومة (مخطط العمل) أمام المجلس الشعبي الوطني، يجب الإجابة على التساؤل الذي مفاده: هل أن البرنامج هو فعلاً برنامج للحكومة أم أنه في الحقيقة برنامج لرئيس الجمهورية؟.

1- برنامج الحكومة (مخطط العمل) ترجمة حقيقية لتوجهات رئيس الجمهورية .

إن المادة 2/79 من التعديل الدستوري لعام 1996 (3) تنفي كل شك في أن رئيس الحكومة (سابقاً) حرّ في إعداد برنامج الحكومة، إذ أن استمراره مرهون بإفئتكك تأشيرة موافقة البرلمان، إلا أن هذه الخطوة لا يمكن أن تتم دون عرض البرنامج على مجلس الوزراء .

(1) يتم تعيين كل من رئيس الحكومة والوزراء بموجب مرسوم رئاسي، وتجدر الإشارة إلى أنه لا توجد أية ضوابط لا في الدستور، ولا في القانون العضوي رقم 02/99 تتعلق بكيفية ممارسة هذه السلطة لذلك فالأمر يبقى من الإختصاص المحفوظ لرئيس الجمهورية، ولا يجوز له بأي حال من الأحوال تفويضه حسب ما أكدت عليه المادة 87 من التعديل الدستوري لعام 1996، والحال نفسها عند تعيين الوزير الأول ونائب أو عدة نواب له مثلما يبيّن التعديل الدستوري الحاصل في 2008 .

(2) أنظر : المواد 46، 47، 48، من القانون العضوي رقم 02/99.

(3) أنظر : نص المادة 2/79 من التعديل الدستوري لعام 1996 : "يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته ويعرضه في مجلس الوزراء."

فحتىّ وإن لم تشترط المادة 2/79 صراحة قبول مجلس الوزراء للبرنامج، إلا أنه علميا يصعب اعتبار عرض برنامج الحكومة في مجلس الوزراء مجرد إجراء لإعلام رئيس الجمهورية بمضمون البرنامج، إذا لا يمكن تجاهل المركز الممتاز الذي يمثله رئيس الجمهورية، ولا يمكن الإستخفاف بالسلطات التقديرية الواسعة التي يتمتع بها، والتي يمكن أن تصل إلى حد تعريض البرنامج للتعديل، والإضافة في حالة عدم الإلتزام بما يراه رئيس الجمهورية .

لذلك فرئيس الجمهورية يتمتع بحق مراقبة رئيس الحكومة(سابقا)، وطاقمه الوزاري في مدى الأخذ بتوجيهاته⁽¹⁾، وما على رئيس الحكومة(سابقا) إلا الإنصياع، أو الإستقالة التي قد يفرضها رئيس الجمهورية عليه فرضا بموجب ما تخوله له أحكام المادة 77 المقطع 5 من التعديل الدستوري لعام 1996 من سلطة تعيين رئيس الحكومة، وإنهاء مهامه دون تحديد أية شروط لذلك.

(1) لقد أكد رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة في اجتماع مجلس الوزراء المنعقد يوم 10 ماي 2003 أن مجلس الوزراء سيقى الإطار الذي تحسم فيه القرارات بشأن ما يدخل ضمن اختصاصه من ملفات ،وبذات اللقاء ألزم السيد أحمد أو يحي المعين في 2 ماي 2003 رئيس الحكومة بالإستمرار في العمل بالبرنامج المصادق عليه في أوت 2002 ،ولمزيد من المعلومات راجع:

- أ. رحمانى، «الرئيس يثير مشكل الصلاحيات»، جريدة الخبر اليومي، 11 ماي 2003 ، ص 3 .
وبداية من سبتمبر 2007 اعتمد رئيس الجمهورية بالإضافة إلى لقائه الدوري بالوزراء في مجلس الوزراء إلى لقاء كل وزير على حدى، وتخصيص له جلسة سماع يعرض فيها له حصيلة نشاط قطاعه وجاء هذا الإجراء إثر الزيارات الميدانية التي قام بها رئيس الجمهورية إلى عديد من الولايات التي كشفت له عن العديد من التجاوزات ،وعدم التوافق بين التصريحات المقدمة والواقع، وهذا تقليد لم يعرف من قبل في التجربة الدستورية الجزائرية.

كما أمر رئيس الجمهورية بتخصيص جلسة سماع في مجلس الحكومة لولاية بعض الولايات خاصة الفقيرة ، ولمزيد من التفاصيل حول الموضوع راجع :

- محمد لعقاب، «هل يصدّق بوتفليقة ما يقوله الوزراء»، جريدة الخبر الأسبوعي ، السنة التاسعة 29 سبتمبر-5 أكتوبر 2007 ، ص ص. 6-7.

- سميرة بلعمري، « الحكومة تستمع للولاية وزرهوني في زيارات أسبوعية للولايات»، جريدة الشروق اليومي، 6 جانفي 2007، ص 5.

وقد أعاد الرئيس نفس الشيء بداية من سبتمبر 2008، وكانت البداية بقطاع المالية.

- و. أ. ج، « خلال جلسة استماعه لوزير المالية : بوتفليقة يعلن عن تكليف الحكومة بإعداد برنامج خماسي جديد»، جريدة الخبر اليومي، 8 سبتمبر 2008 ، ص 5.

ويمتد تدخل رئيس الجمهورية حتىّ إلى المصالح والأعوان المساعدين لرئيس الحكومة⁽¹⁾، ممّا يجعل هذا الأخير مجرد معاون لرئيس الجمهورية يمارس سلطة مشتقة من سلطة رئيس الجمهورية، فبقاء رئيس الحكومة مرتبط بحيازته على ثقة رئيس الجمهورية، إذ لا يمكن تصور وجود رئيس حكومة فقد ثقة رئيس الجمهورية لأنه حتما سيرفض له اعتماد كل التدابير اللازمة لتنفيذ برنامج الحكومة.

أيضا وبما له من سلطة توجيه خطاب مباشر للأمة⁽²⁾، فهو سيعمل لا محالة على التأثير بطريقة غير مباشرة على الرأي العام ومن أمامه البرلمان، ومنه توجيه هذا الأخير نحو رفض برنامج الحكومة، وهنا ربما تظهر طريقة الإختيار التلقائي لرئيس الحكومة من ضمن الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية أمرا جوهريا تقاديا لكل ضغط عليه، ومن أجل تمكينه من ممارسة صلاحياته بكل حرية⁽³⁾.

(1) وفقا للمادتين 1 و3 من المرسوم الرئاسي رقم 99/204 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، فرئيس الجمهورية يعين كل من الأمين العام للحكومة ومدير ديوان رئيس الحكومة، رئيس الديوان، مدير الدراسات، نواب المديرين...، وحتىّ المصالح المساعدة لرئيس الحكومة على مستوى الوزارات، وعلى المستوى المحلي من خلال تعيين الولاة والكتاب العامون لبلديات مقر الولاية.

(2) أنظر : نص المادة 70 الفقرة الأخيرة من التعديل الدستوري لعام 1996: " له أن يخاطب الأمة مباشرة ".

(3) تفيد التجربة الدستورية الجزائرية في ظل التعددية الحزبية أن رئيس الجمهورية له كامل الحرية في تعيين رئيس الحكومة، أو حتىّ إقالته دون إعارة الإهتمام لفكرة اختيار رئيس الحكومة من ضمن الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية كما هو الحال في النظام البرلماني.

فقد تمّ تعيين السيد على بن فليس (أحد قيادي حزب جبهة التحرير الوطني) في 26 أوت 2000 على رأس حكومة يحوز فيها التجمع الوطني الديمقراطي على أغلبية المقاعد (155 مقعدا)، وفي المقابل عين السيد أحمد أويحي (أحد قيادي حزب التجمع الوطني الديمقراطي) في 5 ماي 2003 على رأس حكومة ترجع الأغلبية المطلقة فيها لحزب جبهة التحرير الوطني بـ 199 مقعدا.

و يضع التعديل الدستوري الحاصل في نوفمبر 2008، الوزير الأول في خدمة رئيس الجمهورية الذي له أيضا واسع وكامل السلطة التقديرية في اختيار من يكون وزيرا أول.

إن هذه الحقائق تكشف بصورة أو بأخرى أن النظام الدستوري الجزائري لا يأخذ بأحد أهم خصائص النظام البرلماني، وهو ما يجعله يبتعد عن الإتصاف المطبق به، أي أن النظام الجزائري ليس نظاما برلمانيا خالصا، ولمزيد من التفاصيل حول خصائص النظام البرلماني راجع :

-د/ بوزيد لزهاري، « حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والنظام الدستوري البرلماني »

العدد 4، المرجع السابق، ص ص 86 - 91.

في المقابل لقد أفصح التعديل الدستوري الحاصل في 2008 صراحة على أن برنامج الحكومة هو برنامج رئيس الجمهورية، وهو ما يفهم من نص المادة 79 من التعديل الدستوري لعام 1996 المعدلة بموجب المادة 6 من القانون رقم 19/08⁽¹⁾.

وتبعاً لذلك فمهمة الوزير الأول تنحصر في السهر على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وتجسيده ميدانياً ، وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة ، وفي سبيل ذلك يقوم الوزير الأول بضبط مخطط عمله، وعرضه أولاً في مجلس الوزراء لأخذ إذن رئيس الجمهورية ، ثم يقدمه إلى كل غرفة من البرلمان للموافقة عليه .

فحتى وإن لم يترك التعديل الدستوري لعام 1996 مجالاً لأن يقدم رئيس الحكومة للبرلمان برنامج الحكومة من دون موافقة رئيس الجمهورية عليه في مجلس الوزراء ، إلا أن ما يسجل لصالح التعديل الدستوري الحاصل في نوفمبر 2008 أنه قطع الشك باليقين إذ أقر صراحة بوحدة البرنامج المعروف على البرلمان، والذي تتكفل الحكومة بتنفيذه وهو برنامج رئيس الجمهورية الحائز على ثقة أغلبية الشعب في الإنتخابات الرئاسية.

2- حدود مناقشة برنامج الحكومة (مخطط العمل) أمام المجلس الشعبي الوطني.

إن تبني مجلس الوزراء لبرنامج الحكومة (مخطط العمل) ليس له أثر نهائي، بل لا بد من موافقة البرلمان عليه، وبالرجوع لأحكام المادة 1/80 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽²⁾ ، فريس الحكومة (الوزير الأول) ملزم بتقديم برنامج حكومته (مخطط العمل) إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه خلال الخمسة والأربعين (45) يوماً المالية لتعيين الحكومة⁽³⁾ ، وبعد سبعة (7) أيام من تبليغ البرنامج (مخطط العمل) للنواب يشرع في مناقشته، ثم التصويت عليه بعد تكييفه إن اقتضى الأمر ذلك في أجل عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة⁽⁴⁾.

(1) أنظر: نص المادة 79 مكن التعديل الدستوري لعام 1996 المعدلة: " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول.

ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة .

يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه، ويعرضه في مجلس الوزراء ."

(2) أنظر: نص المادة 1/80 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يقدم رئيس الحكومة برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، يجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة ."

(3) أنظر : المادة 46 من القانون العضوي رقم 02/99.

(4) أنظر : المادة 48 من القانون العضوي رقم 02/99

واستنادا إلى أن برنامج الحكومة (مخطط العمل) عادة ما يتضمن مبادئ وأهداف ومحاور، ووسائل النشاط الحكومي في كافة المجالات، فتقديم البرنامج (مخطط العمل) ومناقشته يشكل مصدرا مهما لجمع الحقائق الرسمية عن النشاط العام للحكومة من أجل تكوين رؤية محددة وواضحة لدى النواب، وهو بمثابة المعيار الرقابي الأساسي لمختلف الوسائل الرقابية الأخرى، حيث أن أغلب الوسائل الرقابية تنصب على مدى الإنجاز ومطابقة الأداء وفقا لما هو مقرر في برنامج الحكومة (مخطط العمل) والنصوص التشريعية التي صدرت بشأن تنفيذه.

لكن ما طبع غالبية المناقشات حول برامج الحكومات المقدمة منذ جوان 1997 إلى غاية ديسمبر 2008، تاريخ تقديم أول مخطط عمل إثر التعديل الدستوري الحاصل في 2008، أنها لم تمثل إلا إجراء شكليا فاترا يحتاج إلى الكثير من الدفع والإصلاحات وهذا لعدة أسباب نذكر من بينها:

- **هيمنة الأغلبية البرلمانية:** الأغلبية البرلمانية حقيقة لا يمكن الإستغناء عنها لضمان حكومة مستقرة، ولتفادي التغييرات الحكومية المستمرة⁽¹⁾، وإذا لم تسفر الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية، فعادة ما يتم اللجوء للتحالفات التي تخدم أحزاب الوسط بدرجة كبيرة⁽²⁾ حيث يتم تشكيل حكومة من عدد من الأحزاب، لضمان بقاء الحكومة، وعدم اصطدامها بالمعارضة .

هذا ما قام به السيد أحمد أويحي في عام 1997، الذي شكّل أول حكومة إنتلافية في أول مجلس تعددي يعود للتجمع الوطني الديمقراطي فيه الأغلبية، وكذلك السيد علي بن فليس في عام 2002، ونفس الوضع أكده السيد عبد العزيز بلخادم في عام 2007 ومجددا السيد أويحي في ديسمبر 2008 .

وتؤدي ظاهرة الأغلبية البرلمانية إلى تصدّر نواب الأغلبية البرلمانية المباشرة، أو غير المباشرة (عن طريق التحالفات) لمساندة الحكومة، وانحصار دورهم في

(1) أنظر : مورييس د يفارجيه، ترجمة الدكتور جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992، ص.57.

(2) أنظر : بلخن، « التحالفات الحتمية »، جريدة الشروق اليومي، 18 سبتمبر 2002، ص.5.

الموافقة اللامشروطة على البرنامج المعروض عليه⁽¹⁾، مما يشكل تعطيلاً لفعالية الرقابة البرلمانية الممارسة بمناسبة تقديم برنامج الحكومة أمام نواب الشعب.

- **التغييرات الحكومية المستمرة:** خلال الفترة الممتدة من عام 1997 إلى عام 2008 تعاقبت عشر (حكومات)، أي بمعدل يقترب من حكومة لكل سنة، بل إن بعض الحكومات لم تصل إلى هذا المعدل⁽²⁾، وهو نفس الحكم على تقديم برامج الحكومات، إذ قدم السيد أحمد بن بيتور برنامج حكومته للنواب في 16 جانفي 2000، وقدم عقبه السيد علي بن

(1) أنظر: ح. سليمان، «الوزير الأول يعرض اليوم مخطط عمله أمام البرلمان: المعارضة لتسجيل نقاط والتحالف لغلق النقاش»، جريدة الخبر اليومي، 14 ديسمبر 2008، ص 3.
(2) أنظر: جدول يوضح تعاقب رؤساء الحكومات من جوان 1997 إلى جوان 2007.

السادة رؤساء الحكومات/ الوزير الأول	تاريخ التعيين (توجب مرسوم رئاسي) م.ر.	تاريخ إنهاء المهام (توجب مرسوم رئاسي) م.ر.	تاريخ تقديم برنامج الحكومة للبرلمان
أحمد أويحيى	م.ر. 230/97 مؤرخ في 24 جوان 1997 الجريدة الرسمية رقم 44 مؤرخة في 29 جوان 1997.	م.ر. 425/98 مؤرخ في 14 ديسمبر 1998 الجريدة الرسمية رقم 95 مؤرخة في 20 ديسمبر 1998.	أوت 1997
إسماعيل حمادي	م.ر. 427/98 مؤرخ في 15 ديسمبر 1998 الجريدة الرسمية رقم 95 مؤرخة في 20 ديسمبر 1999.	م.ر. 297/99 مؤرخ في 23 ديسمبر 1999 الجريدة الرسمية رقم 93 مؤرخة في 26 ديسمبر 1999.	جانفي 1999.
أحمد بن بيتور	م.ر. 299/99 مؤرخ في 23 ديسمبر 1999 الجريدة الرسمية رقم 93 مؤرخة في 26 ديسمبر 1999.	م.ر. 254/2000 مؤرخ في 26 أوت 2000 الجريدة الرسمية رقم 54 مؤرخة في 20 أوت 2000.	جانفي 2000.
علي بن فليس	م.ر. 256/2000 مؤرخ في 26 أوت 2000 الجريدة الرسمية رقم 54 مؤرخة في 20 أوت 2000.	م.ر. 203/02 مؤرخ في 04 جوان 2002 الجريدة الرسمية رقم 40 مؤرخة في 05 جوان 2002.	سبتمبر 2000.
علي بن فليس	م.ر. 205/02 مؤرخ في 04 جوان 2002 الجريدة الرسمية رقم 40 مؤرخة في 05 جوان 2002.	م.ر. 206/03 مؤرخ في 05 ماي 2003 الجريدة الرسمية رقم 32 مؤرخة في 07 ماي 2003.	حويلا 2002.
أحمد أويحيى	م.ر. 208/03 مؤرخ في 05 ماي 2003 الجريدة الرسمية رقم 32 مؤرخة في 07 ماي 2003.	م.ر. 173/06 مؤرخ في 24 ماي 2006 الجريدة الرسمية رقم 35 مؤرخة في 28 ماي 2006.	ماي - جوان 2003.
عبد العزيز بلخادم	م.ر. 175/06 مؤرخ في 24 ماي 2006 الجريدة الرسمية رقم 35 مؤرخة في 28 ماي 2006.	م.ر. 168/07 مؤرخ في 01 جوان 2007 الجريدة الرسمية رقم 36 مؤرخة في 03 جوان 2007.	لم يقدم برنامج، بل تم الاستمرار في تطبيق البرنامج السابق.
عبد العزيز بلخادم	م.ر. 172/07 مؤرخ في 04 جوان 2007 الجريدة الرسمية رقم 37 مؤرخة في 07 جوان 2007.	م.ر. 184/08 مؤرخ في 23 جوان 2008 الجريدة الرسمية رقم 35 مؤرخة في 29 جوان 2008.	حويلا 2007.
أحمد أويحيى	م.ر. 186/08 مؤرخ في 23 جوان 2008 الجريدة الرسمية رقم 35 مؤرخة في 29 جوان 2008.	م.ر. 364 / 08 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية رقم 64، مؤرخة في 17 نوفمبر 2008.	لم يقدم برنامج جديد، بل تم الاستمرار في تطبيق البرنامج السابق.
أحمد أويحيى (وزير أول)	م.ر. 365/08 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن تعيين الوزير الأول، الجريدة الرسمية رقم 64 مؤرخة في 17 نوفمبر 2008.	إلى غاية إجراء الانتخابات الرئاسية في 9 أفريل 2009.	في ديسمبر 2008 قدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

فليس برنامج حكومته في 21 سبتمبر 2000، وبعد الإنتخابات التشريعية المجراة في ماي 2002 قدم السيد على بن فليس برنامج حكومته في جويلية 2002، وقبل فوات السنة وفي ماي 2003 قدم السيد أحمد أويحيى برنامج حكومته للبرلمان.

وقدم السيد عبد العزيز بلخادم برنامج حكومته في جويلية 2007 ، وفي ديسمبر 2008 قدم السيد أويحيى عقب التعديل الدستوري الحاصل في نوفمبر 2008 مخطط عمله من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية .

فهذا التعاقب السريع⁽¹⁾ وعدم الإستقرار الحكومي⁽²⁾ بالتأكيد يخلق حالة من الإرتباك في ترتيب نشاطات البرلمان، ويضعف الشعور لدى النواب بعدم الجدوى من المناقشات ما دام أن ما سيتم الإتفاق عليه بين الحكومة والبرلمان لن يتخطى المراحل الأولى للتنفيذ وسيتحطم بقرار سيّد من رئيس الجمهورية، مضمونه تغيير رئيس الحكومة (الوزير الأول) والطاغم الوزاري، حتى قبل فوات الحول.

حتى أن تقديم برنامج الحكومة (مخطط العمل) من عدم تقديمه يظل أيضا من السلطات الحصرية لرئيس الجمهورية، دون إعارة الإهتمام لنص المادة 80 من التعديل الدستوري لعام 1996، التي يفهم منها وجوب تقديم رئيس الحكومة (الوزير الأول) برنامج حكومته (مخطط عمله) للبرلمان ، وهذا ما يؤكد عدم تقديم برنامج الحكومة للبرلمان عقب تعيين السيد بلخادم على رأس الحكومة في ماي 2006 ، وعدم تقديم السيد أويحيى أيضا برنامج الحكومة في جوان 2008 ، بحجة الإستمرار في تطبيق نفس البرنامج، وهو برنامج رئيس الجمهورية ، الذي لم تنتهي عهده بعد ، فما الجدوى من إعادة تقديم نفس البرنامج الذي سبق ووافق عليه البرلمان ؟ ، لكن من جهة أخرى هذا القرار السياسي يشكل اعتداء صارخا على أحكام الدستور وخاصة المادة 80 منه .

في المقابل، رئيس الحكومة (الوزير الأول) لن يبذل الكثير من الجهد في إعداد برنامج عمل حكومته (مخطط العمل) مادامت النتيجة شبه معروفة لديه مسبقا، فيأتي البرنامج (مخطط العمل) عبارة عن خطوط عريضة ومحاور عامة بحاجة لتدقيق وتفصيل

(1) أنظر: محمد مسلم، «سبعة سنوات وستة حكومات»، جريدة الشروق اليومي، 25 ماي 2006 ص.2.

(2) أنظر: ج.ب، «تغيير رئيس الحكومة: تكريس لعدم الإستقرار»، جريدة الشروق اليومي، 25 ماي 2006، ص.3.

خاصة في بعض القطاعات الحساسة كالمالية والإقتصاد⁽¹⁾، وهو ما أكده أحد النواب بمناسبة مناقشة برنامج الحكومة المعينة في أوت 2000 بقوله: "إن الذي يتصفح برنامج الحكومة قراءة وتأملا يجده يتسم بالإستغراق في العموميات شأنه شأن برامج الحكومات السابقة، ناهيك عن عدم الإهتمام ببعض القطاعات"⁽²⁾.

ولم يلبث طويلا حتى أكد التعديل الدستوري الحاصل في نوفمبر 2008 في نص مادته السادسة على أن برنامج الحكومة المقدم إلى البرلمان، ماهو إلا عبارة عن مخطط عمل من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وبذلك قد إنزاح الستار الذي كان يفصل بين البرلمان ورئيس الجمهورية، وأصبحت العلاقة بينهما أكثر وضوحا للعيان، وما الوزير الأول إلا مجرد ناقل أمين لتوجيهات، ورغبات رئيس الجمهورية لدى البرلمان.

- **المناقشة محدودة زمنيا:** وفقا للمادة (10) من القانون العضوي رقم 02/99، يتم التصويت على برنامج الحكومة (مخطط العمل) في ظرف عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديم البرنامج في الجلسة، أي أن تدخلات النواب يجب أن تكون في مدة محددة يمكن لرئيس المجلس تقليصها إن اقتضى الأمر ذلك بالنظر إلى عدد المتدخلين، وبالتالي فالمناقشات ستكون هشة يطغى عليها الطابع السطحي والعام دون أن تطال التفاصيل والجزئيات.

على ضوء المناقشة يتحدد مصير برنامج الحكومة (مخطط العمل)، فإما أن يقتنع النواب بوجهة نظر رئيس الحكومة (الوزير الأول) المجسدة في البرنامج، وبالتالي يصادقون عليه، أو أن يطلبوا منه تكيف برنامجه (مخطط عمله) على هدي المناقشة، مع العلم أن نص المادة 2/80 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽³⁾ لم يلزم رئيس الحكومة (سابقا) بالإستجابة لهذا المطلب، وهذا ما يفهم من صياغة الفقرة التي استهلكت بكلمة "يمكن"، أي أن السلطة التقديرية في الأخذ أو عدم الأخذ بالملاحظات المقدمة من طرف النواب أثناء المناقشة تعود لرئيس الحكومة (سابقا).

(1) أنظر: ع.س، «مشكل الإقتصاد يحل بقوانين تقنية وليس سياسية»، جريدة الخبر اليومي 27 نوفمبر 2002، ص.2.

(2) أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت 23 سبتمبر 2000، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 25، المؤرخة في 11 أكتوبر 2000، ص.5.

(3) أنظر: نص المادة 2/80 من التعديل الدستوري لعام 1996: "ويمكن رئيس الحكومة أن يكيف برنامجه على ضوء هذه المناقشة".

لذلك تغدو المناقشة بلا طائل يرجى منها مادام رئيس الحكومة (سابقاً) هو من يقرر تكليف البرنامج على ضوء الملاحظات المقدمة في جلسات المناقشة، أو الإبقاء على البرنامج كما عرض في المرة الأولى أمام المجلس الشعبي الوطني ، من دون إغارة الإهتمام لما تمخضت عنه مناقشة النواب.

في ذات السياق تساءل أحد النواب بمناسبة مناقشة برنامج حكومة السيد بن فليس في 2000 عن نية الحكومة في الأخذ بملاحظات وتوصيات النواب، وهل ستجد طريقها إلى برنامج معدل، أو سيكون مصيرها الإهمال مثلما وقع مع الحكومات السابقة المصادق سلفاً على برنامجها بحكم الأغلبية المضمونة حصلت القناعة أم لم تحصل ، "ولتبقى حينئذ المناقشات مجرد مناقشات" (1).

وحتى إثر التعديل الدستوري الحاصل في نوفمبر 2008 تمّ الإبقاء على الأخذ بالملاحظات المقدمة في جلسات مناقشة مخطط عمل الحكومة من ضمن سلطات السلطة التنفيذية ، إذ يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل على ضوء المناقشة وبالتشاور مع رئيس الجمهورية (2).

مما يعني أن التعديل الدستوري في 2008 قد كشف صراحة أن الأخذ بما تسفر عنه جلسات مناقشة مخطط عمل الحكومة يدخل ضمن دائرة السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ، وهذا يؤكد أن البرلمان واقع لا محالة تحت أسر إرادة رئيس الجمهورية .

وهذه نقطة تحسب على البرلمان، ولصالح تعزيز تواجد رئيس الجمهورية، وتوجيه البرلمان وفق النسق الذي يراه مناسباً، وهو ما يفيد أن التعديل الدستوري الحاصل في 2008 قد مسّ بكيفية أو بأخرى بالتوازن القائم بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ولغير صالح هذه الأخيرة .

أما في حالة ما إذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة (مخطط العمل) المعروض عليه، فيكون لزاماً على رئيس الحكومة (سابقاً) ، وبقوة القانون

(1) أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 25، المرجع السابق، ص.7.

(2) أنظر : المادة 07 من القانون رقم 19/08 المتضمن التعديل الدستوري المعدلة للمادة 80 : "...ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا ،على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية..."

تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية الذي بدوره يقوم بتعيين رئيس حكومة (وزير أول)⁽¹⁾ يقع على عاتقه إعداد برنامج (مخطط عمل)، وعرضه مجدداً على البرلمان. وإذا كانت النصوص القانونية لم تعضل رئيس الجمهورية من إمكانية تعيين نفس رئيس الحكومة (الوزير الأول) المستقيل وجوباً، إلا أن المنطق والواقع يحتمان عدم تعيين نفس رئيس الحكومة (الوزير الأول) الفاشل في كسب تأييد البرلمان.

بينما رفض المجلس الشعبي الوطني لبرنامج الحكومة (مخطط العمل) للمرة الثانية يؤدي إلى الإنحلال الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني، واستمرار الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية إجراء انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر⁽²⁾.

إن استقالة الحكومة في حالة رفض برنامجها تعد أمراً طبيعياً ومنطقياً كون المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه أن يمنح موافقته على النصوص التشريعية التي تأتي لتنفيذ البرنامج، فحتى ولو تستمر الحكومة في العمل رغم رفض برنامجها (مخطط عملها)، إلا أن ذلك حتماً سيؤدي لرفض المجلس الشعبي الوطني لجميع القوانين المعروضة عليه من طرف الحكومة، مما يحمل على حدوث انسداد أكيد بين المؤسسات الدستورية في الدولة .

فتقديداً لهذا المأزق السياسي لا بد أن تستقيل الحكومة، ويستحسن تعيين رئيس حكومة (وزير أول) جديد منعا لكل اصطدام بين الحكومة والبرلمان مجدداً، وبهذا تتأكد المسؤولية المزدوجة لرئيس الحكومة (الوزير الأول) من جهة أمام رئيس الجمهورية، ومن جهة أخرى أمام البرلمان، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية تضامنية، وليست مسؤولية فردية .

(1) أنظر: نص المادة 81 من التعديل الدستوري لعام 1996: " في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية. يعين رئيس الجمهورية من جديد رئيس حكومة حسب الكيفيات نفسها ."

تمّ تعديل هذه المادة بموجب المادة 8 من القانون رقم 19/08 لتصير كما يلي: " يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله . يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيراً أول حسب الكيفيات نفسها . "

(2) أنظر: نص المادة 82 من التعديل الدستوري لعام 1996: " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً.

تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر".

بمعنى أن النظام الدستوري الجزائري لا يأخذ بفكرة المسؤولية الفردية للوزير أمام البرلمان، بل يقتصر على المسؤولية السياسية للحكومة كوحدة متجانسة⁽¹⁾، بالإضافة إلى أن مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية يفقد الكثير من محتواه نتيجة إختلال التوازن بين الصلاحيات والمسؤولية الملقاة على عاتق طرفيه، فنجد رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة القرار السياسي دون أن يكون مسؤولاً مسؤولية نافذة لكل جهالة، خاصة وأن مسؤوليته الجنائية المقررة بموجب المادة 158 من التعديل الدستوري لعام 1996 غير واضحة تماماً.

بينما في المقابل يوجد رئيس الحكومة (الوزير الأول) محشوراً بين رئيس الجمهورية والبرلمان، وبذلك يخل تطبيق مبدأ "حيث توجد السلطة توجد المسؤولية"⁽²⁾، ويقع على عاتق رئيس الحكومة (الوزير الأول) مسؤولية الحصول على ثقة رئيس الجمهورية، الذي يعينه وينهي مهامه⁽³⁾، كما يجب أن يفوز بتأييد البرلمان لمواصلة مهامه.

لكن يظهر أن واقع التجربة الدستورية يستبعد تماماً استقالة الحكومة بسبب عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامجها (مخطط عملها) نظراً لتمتع الحكومة بوسائل تأثير قوية على النواب، مما يحقق دائماً التوافق أو على الأقل التعايش (Cohabitation) بين الأغلبية الرئاسية التي تتجسد توجهاتها في برنامج الحكومة (مخطط العمل)، والأغلبية البرلمانية .

وإذا كانت موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة (مخطط العمل) ضرورية لبقاء الحكومة، فإن البدء في تنفيذ البرنامج (مخطط العمل) يحتاج أيضاً لموافقة مجلس الأمة، الذي يمارس كذلك رقابته على أعمال الحكومة بداية من عرض البرنامج (مخطط العمل) المقدم إليه.

(1) أنظر: د/الأمين شريط، «عن واقع ووظيفة...»، المرجع السابق، ص 92-94.

(2) أنظر:

-Mouloud Mansour, le dualisme de l'exécutif dans la constitution algérienne du 23 février 1989, mémoire de magister; université d'Alger, 1995, pp.105-110.

(3) أنظر: علي صغبر جمال، العلاقة القانونية بين رئسي الجمهورية والحكومة في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، بحث لنيل الماجستير، جامعة الجزائر، 2002، ص ص 65-72.

ب- إكتفاء رئيس الحكومة(الوزير الأول) بتقديم عرض حول البرنامج (مخطط العمل) لمجلس الأمة .

إن حصول رئيس الحكومة(الوزير الأول) على موافقة المجلس الشعبي الوطني لا يعني البداية الفعلية في تنفيذ البرنامج(مخطط العمل)، بل يجب تقديم عرض عن البرنامج(مخطط العمل) لمجلس الأمة، وهذا ما يفهم من نص المادة 3/80 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽¹⁾ التي استهلكت بلفظ "يقدم"، تماما كما وردت الفقرة الأولى من نفس المادة، وهي تنص على تقديم رئيس الحكومة لبرنامج(مخطط عمله) إلى المجلس الشعبي الوطني، أي أن التقديم وجوبي سواء إلى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة غير أن تدخل هذا الأخير يبقى ضعيفا بذات المناسبة لأسباب نذكر منها:

1 - رئيس الحكومة(الوزير الأول) ليس ملزما بتقديم كل البرنامج(مخطط العمل) مثلما هو الحال أمام المجلس الشعبي الوطني، بل يكفي بتقديم فقط عرض حول البرنامج(مخطط العمل)، أي مجرد قراءة لأهداف البرنامج(مخطط العمل) ومحاورة الكبرى دون ذكر التفاصيل والجزئيات التي إطلع عليها المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾ وبالتالي فالعرض مجرد إعلام لمجلس الأمة ببرنامج الحكومة(مخطط العمل)، إذ لا يعقل

(1) أنظر: نص المادة 3/80 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يقدم رئيس الحكومة عرضا حول برنامجها لمجلس الأمة".

تمّ تعديل هذه الفقرة بموجب المادة 8 من القانون رقم 19/08 كما يلي: "يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني".

(2) إن الموقف أعلاه قد أكدّه الدكتور بوجمعة صويلح عند تدخله لمناقشة عرض حول برنامج الحكومة المقدم في جويلية 2007: "لما تصفحت الوثيقة الموزعة علينا مباشرة في الصفحة الأولى التي تتعلق بالمقدمة وبإشكالية قانونية - قلت بأن هذا البرنامج- وهو عبارة عن برنامج يستند إلى المادة 79 من الدستور وإلى المادة 80 منه- موجه إلى المجلس الشعبي الوطني...فمجلس الأمة من خلال العرض الذي قدمه معالي السيد رئيس الحكومة، أنه قدم عرضا، وتقديم العرض هو في حد ذاته كان يغني عن الإشارة لإحالة هذه المادة (80) على مجلس الأمة، لأن هذه الوثيقة الآن- بالنسبة لي- لا أناقشها في أية نقطة منها اكتفي بالعرض المقدم، فالعرض من الناحية الدستورية يمنح امتيازاً دستورياً لمجلس الأمة وهذا الإمتياز يتمثل في إمكانية إصدار لائحة".

- مقتطف من الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الثانية، السنة الرابعة، الدورة الربيعية، العدد5، المؤرخة في 4 أوت 2007، ص.24.

أن يصادق مجلس الأمة لاحقا على قوانين تتعلق بتنفيذ برنامج يجهله، أو أن يكون بمقدوره الرقابة دون الإستعلام مسبقا عن مقاصد وتصرفات الحكومة⁽¹⁾.

2- إن أحكام القسم الخامس من القانون العضوي رقم 02/99، المعنون بعرض برنامج الحكومة على مجلس الأمة قد حددت في مادتها الوحيدة(المادة 49) مدة عشرة(10) أيام على الأكثر من تاريخ موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج(مخطط العمل) حتىّ يقدم رئيس الحكومة(الوزير الأول) إلى مجلس الأمة عرضا حول برنامجه(مخطط عمله).

وبالمقارنة مع المادة 47 من ذات القانون العضوي، التي منعت الشروع في المناقشة العامة للبرنامج(مخطط العمل) أمام المجلس الشعبي الوطني إلا بعد سبعة(7) أيام من تبليغ البرنامج(مخطط العمل) إلى النواب، فأعضاء مجلس الأمة لم يمنح لهم نفس الأجل، وإذا كان المبرر في ذلك هو وجود علاقات تعاون بين الغرفتين على الأقل من خلال اشتراك مكثبي الغرفتين مع الحكومة في ضبط جدول أعمال الدورة، ومرور برنامج الحكومة(مخطط العمل) أولا على المجلس الشعبي الوطني، ثمّ أمام مجلس الأمة، إلا أن حتمية ضمان مناقشة فعالة من طرف أعضاء مجلس الأمة لعرض رئيس الحكومة (الوزير الأول) حول البرنامج(مخطط العمل) يستوجب نفي كل عذر لعدم علم عضو المجلس بمضمون برنامج الحكومة(مخطط العمل).

من ناحية أخرى، وبما أنه يتم تقديم مجرد عرض حول برنامج الحكومة (مخطط العمل) أمام مجلس الأمة، وهذا العرض لن يقدم إلا عند مثول رئيس الحكومة(الوزير الأول) أمام مجلس الأمة، وعليه من المنطقي أن يستفيد أعضاء مجلس الأمة من أجل لتدارس العرض المقدم من قبل رئيس الحكومة(الوزير الأول) حتىّ تتم المناقشة بصورة جيدة، بدلا من أن يكون مجلس الأمة مضطرا إلى الإستماع للعرض المقدم والتصويت على البرنامج(مخطط العمل) في أجل قصير جدا ، خاصة وأن الحكومة تكون عادة في استعجال من أمرها للبدء في تنفيذ البرنامج(مخطط العمل).

3- إن التعديل الدستوري لعام 1996 لم يأذن صراحة لمجلس الأمة بفتح مناقشة عامة بعد انتهاء رئيس الحكومة من تقديم عرض حول برنامجه، لكن الممارسة أكدت تمتع مجلس الأمة بحق مناقشة العرض حول برنامج الحكومة.

(1) أنظر: د/ الأمين شريط، «علاقة الحكومة بالبرلمان»، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 23-24 أكتوبر 2000، ص.27.

فَعَقِبَ تَعْيِينَ السَّيِّدِ أَحْمَدَ أُوَيْحِي، وَمُوَافَقَةَ الْمَجْلِسِ الشَّعْبِيِّ الْوَطْنِيِّ عَلَى بَرْنَامِجِ حُكُومَتِهِ فِي أَوْتِ 1997، قَدَّمَ عَرْضًا حَوْلَ الْبَرْنَامِجِ لِمَجْلِسِ الْأُمَّةِ فِي 29 مَارَسِ 1998 وَتَمَّ فَتْحُ مَنَاقِشَةٍ عَامَّةٍ حَوْلَهُ⁽¹⁾، وَهُوَ مَا جَرَى عَلَيْهِ الْعَرَفُ إِلَى غَايَةِ الْيَوْمِ.

غَيْرَ أَنَّ الْمَسْأَلَةَ فِي بَادئِ الْأَمْرِ كَادَتْ أَنْ تَدْخَلَ مَجْلِسَ الْأُمَّةِ فِي أَزْمَةٍ حَقِيقِيَّةٍ مَعَ الْغُرْفَةِ الْأُولَى، وَعَرْضَتِهِ لِإِنْتِقَادَاتٍ شَدِيدَةٍ نَادَتْ بِعَدَمِ دَسْتُورِيَّةِ الْمَنَاقِشَةِ الْحَاصِلَةِ عَلَى مَسْتَوَاهِ، وَالْحِجَّةُ فِي ذَلِكَ كَمَا يَلِي :

- بِالرَّجُوعِ لِأَحْكَامِ التَّعْدِيلِ الدَسْتُورِيِّ لِعَامِ 1996 وَتَحْدِيدِ الْمَادَّةِ 99 مِنْهُ، فَهِيَ تَنْصُحُ عَلَى أَنْ يَر_اقِبَ الْبَرْلَمَانُ عَمَلَ الْحُكُومَةِ وَفَقًا لِلشَّرُوطِ الْمَحْدَدَةِ فِي الْمَوَادِ: 80، 84، 133 وَ 134 مِنَ الدَسْتُورِ، وَأَنْ يَمَارِسَ الْمَجْلِسُ الشَّعْبِيُّ الْوَطْنِيُّ الرِّقَابَةَ الْمَنْصُوصَ عَلَيْهَا فِي الْمَوَادِ مِنْ 135 إِلَى 137 مِنَ الدَسْتُورِ.

وَعَلَيْهِ فَمَجَالُ رِقَابَةِ الْبَرْلَمَانِ لِلْحُكُومَةِ مَحْدَدَةٌ فِي الْمَوَادِ الْمَذْكُورَةِ أَعْلَاهُ، بِمَعْنَى يَمَارِسَ الْبَرْلَمَانُ، أَيَّ كَلِّ مِنَ الْغُرْفَةِ الْأُولَى وَالْغُرْفَةِ الثَّانِيَةِ الرِّقَابَةَ بِمُوجِبِ الْمَوَادِ: 80، 133، 84، 134، وَيَنْفَرِدُ الْمَجْلِسُ الشَّعْبِيُّ الْوَطْنِيُّ عَنِ مَجْلِسِ الْأُمَّةِ بِالرِّقَابَةِ الْمَضْمَنَةِ فِي الْمَوَادِ مِنْ 135 إِلَى 137 مِنَ الدَسْتُورِ، وَهِيَ تَلْكَ الْمَتَعَلِّقَةُ بِمَلْتَمَسِ الرِّقَابَةِ .

أَمَّا بِخُصُوصِ الرِّقَابَةِ الْمَمَارَسَةِ عَلَى بَرْنَامِجِ الْحُكُومَةِ فَقَدْ نَظَّمَتَهَا أَحْكَامُ الْمَادَّةِ 80 مِنَ التَّعْدِيلِ الدَسْتُورِيِّ لِعَامِ 1996، وَتَطَرَّقَتْ كُلُّ مِنَ الْمَوَادِ 81، 82، 83 إِلَى الْآثَارِ النَّاجِمَةِ عَنِ تَقْدِيمِ الْبَرْنَامِجِ لِلْبَرْلَمَانِ.

- حَيْثُ أَنَّ الْمَادَّةَ 80 الْمَذْكُورَةَ أَعْلَاهُ لَمْ تَنْتَضِمْنَ أَبْدَا مَا يَفِيدُ إِمْكَانِيَّةَ فَتْحِ مَنَاقِشَةٍ مِنْ طَرَفِ مَجْلِسِ الْأُمَّةِ حَوْلَ الْعَرَضِ الْمَقْدَمِ مِنْ طَرَفِ رَئِيسِ الْحُكُومَةِ عَنِ بَرْنَامِجِ حُكُومَتِهِ، فَإِنَّ الْمَنَاقِشَةَ تَعْدُ غَيْرَ دَسْتُورِيَّةٍ.

(1) يَعدُّ بَرْنَامِجَ السَّيِّدِ أَحْمَدَ أُوَيْحِي أَوَّلَ بَرْنَامِجِ عَرَضٍ عَلَى مَجْلِسِ الْأُمَّةِ، وَيَعُودُ الْفَارَقُ الْوَاضِحُ بَيْنَ تَارِيخِ مُوَافَقَةِ الْمَجْلِسِ الشَّعْبِيِّ الْوَطْنِيِّ عَلَى بَرْنَامِجِ الْحُكُومَةِ، وَتَارِيخِ عَرَضِهِ أَمَامَ مَجْلِسِ الْأُمَّةِ إِلَى أَنْ هَذَا الْأَخِيرُ لَمْ يَكُنْ مَوْجُودًا إِلَّا فِي جَانْفِي 1998، وَكَذَلِكَ لَمْ يَكُنْ هُنَاكَ قَانُونُ عَضُوي يَنْظِمُ مَوَاعِيدَ وَإِجْرَاءَاتِ تَقْدِيمِ بَرْنَامِجِ الْحُكُومَةِ لِلْبَرْلَمَانِ.

ويبدو أن هذا الموقف قد استند على الرأي الفقهي الذي مفاده أن الممارسات التي تتعمد إيقاف أو تجميد، أو خرق حكم دستوري، تكون غير مقبولة دستورياً، وعديمة القيمة القانونية⁽¹⁾.

بينما يرى جانب آخر من الفقه أنه يجب التمييز بين الممارسات الدستورية والخروقات الدستورية، فالممارسات الدستورية هي التصرفات التي تعدل أو تفسر أو تكمل أحكاماً دستورية مكتوبة، وتحظى بقبول السلطات العامة المعنية.

أما الخروقات الدستورية، فهي التصرفات التي تصدر عن واحدة من السلطات العامة بالرغم من رفض السلطات الأخرى المعنية بتلك التصرفات، أي عدم توفر عنصر الرضى والشعور بالزامية مثل هذه التصرفات، التي تؤدي إلى نشوء عرف دستوري قد يكون معدلاً مفسراً، أو مكملًا ينجم عن تطبيق الدستور المكتوب⁽²⁾.

ومن جهتنا، فإننا نرجح الرأي الثاني على اعتبار أن تصرف مجلس الأمة بفتح مناقشة عامة حول العرض المقدم من طرف رئيس الحكومة حول برنامج حكومته لم يشكل استبعاداً لنص دستوري بقدر ما شكل ممارسة دستورية لم يعارضها أي رئيس حكومة (وزير أول) لحد الآن، بل على العكس تماماً فكل رؤساء الحكومات المتعاقبين والوزير الأول لحد الآن قدموا عرضاً حول برامج حكوماتهم (مخطط العمل)، وقبلوا الردّ على تدخلات أعضاء مجلس الأمة المرتبطة بذات الموضوع⁽³⁾.

فالممارسة قد أنشأت لمجلس الأمة حقاً دستورياً مكن أعضاءه من الإدلاء بأرائهم وملاحظاتهم، وتحفظاتهم بشأن برنامج الحكومة، وإيصالها إلى الرأي العام خاصة وأن مجلس الأمة يضم كفاءات قادرة على النقد والإثراء، وهذه خطوة مهمة تحسب لصالح تنمية علاقات التعاون، والحوار بين الحكومة ومجلس الأمة .

(1) أنظر :

-Philippe Ardant, Op.Cit ., p. 63.

(2) أنظر: أندريه هوريو، المرجع السابق، ص ص 326-327.

(3) لقد تمّ تأكيد الموقف نفسه من قبل عدد من المختصين في القانون، ومنهم الأستاذ عبد المجيد جبار أحد أعضاء مجلس الأمة في مقال له بجريدة الوطن، تطرق فيه لمدى دستورية مناقشة مجلس الأمة لبرنامج الحكومة، ولمزيد من التفاصيل راجع :

-Abd El Madjid Djabbar, « de l'opportunité d'un débat au conseil de la nation », journal el waten, 13-14/04/1998, p .7 .

في المقابل يفهم من عبارة " ... مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني." الواردة في نص المادة 3/80 من التعديل الدستوري لعام 1996 في صورتها المعدلة بموجب المادة 07 من القانون رقم 19/08 ، أن الوزير الأول يقدم فقط عرضا عن مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة ، الذي يقوم بدوره بنفس الإجراءات التي تمت على مستوى المجلس الشعبي الوطني للموافقة على مخطط العمل .

وبما أن المادة 1/80 المعدلة تلزم المجلس الشعبي الوطني بإجراء مناقشة عامة بغرض الموافقة على مخطط العمل ، فتبعاً لذلك يكون مجلس الأمة مطالباً بإجراء مناقشة عامة للموافقة على عرض الوزير الأول حول مخطط عمله .

وبذلك فالمادة 80 في صورتها المعدلة تغلق الباب في وجه الاعتقاد بعدم أحقية مجلس الأمة بفتح مناقشة بغرض الموافقة على عرض الوزير الأول حول مخطط عمل الحكومة .

لكن الأمر لا يقف عند هذا الحد، بل يطرح التساؤل حول ما الفائدة من تقديم ومناقشة عرض برنامج الحكومة(مخطط العمل) أمام مجلس الأمة ؟.

ثانياً:

النتائج القانونية لتقديم عرض حول برنامج الحكومة(مخطط العمل) لمجلس الأمة.

إن تقديم عرض حول برنامج الحكومة(مخطط العمل) ومناقشته وفقاً لما أكدته الممارسة أمام مجلس الأمة بعدما وافق المجلس الشعبي الوطني عليه قبلاً ، تنحصر نتائجها القانونية في إمكانية إصدار لائحة ، ومن دون أن يترتب على ذلك لا حل مجلس الأمة، ولا إثارة المسؤولية السياسية للحكومة.

أ- إمكانية إصدار لائحة.

لقد حرص التعديل الدستوري على أن يكون لمجلس الأمة دور في تقييم برنامج الحكومة(مخطط العمل)، فأذن له بإمكانية اتخاذ موقف منه بموجب لائحة، مع وجوب أن تقدم وفق شروط وإجراءات محددة قانوناً.

1- شروط وإجراءات إصدار لائحة.

نظّم كل من القانون العضوي رقم 02/99⁽¹⁾ والنظام الداخلي لمجلس الأمة شروط وإجراءات إصدار لائحة، والتي تتماثل إلى حد كبير مع شروط وإجراءات إصدار لائحة من طرف المجلس الشعبي الوطني بمناسبة بيان السياسة العامة، وهذا ما تؤكدته الفقرة الثانية من المادة 49 من القانون العضوي رقم 02/99⁽²⁾.

فيعد اقتراح لائحة بشأن عرض برنامج الحكومة (مخطط العمل) حقا لأعضاء مجلس الأمة يستوجب قبوله أن يوقع عليه عشرون (20) عضوا على الأقل، مع عدم إمكانية توقيع العضو الواحد على أكثر من اقتراح لائحة، وهذا ما يفهم منه أنه يمكن تقديم عدة اقتراحات لوائح.

وحسب المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، يجب أن يودع اقتراح اللائحة من طرف مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد ثماني و أربعين (48) ساعة من تقديم العرض بدل أجل اثنين وسبعين (72) ساعة المخصص لتقديم اقتراحات اللوائح من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة بيان السياسة العامة، ويبدأ الأجل من اختتام المناقشة الخاصة ببيان السياسة العامة⁽³⁾.

قبل التصويت على اقتراح لائحة، تتم المناقشة بشأنه، ولا يتدخل حسب المادة 55 من القانون العضوي رقم 02/99 إلا الحكومة بناء على طلبها، ومندوب أصحاب اقتراح اللائحة، وعضو يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة، وعضو يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة.

الوضع يبدو واضحا بالنسبة للحكومة، ومندوب أصحاب اقتراح اللائحة، لكن بالنسبة للمتدخلين الآخرين، فهما يطرحان التساؤل حول من هو العضو الراض لإقتراح اللائحة ومن هو العضو المؤيد لها، وكيف يكون بالإمكان معرفة موقف العضو المعارض أو المؤيد معرفة قطيعة نهائية، وعلى أي أساس يختار عضو معارض دون عضو معارض آخر، أو حتىّ عضوا مؤيدا بدل عضو مؤيد آخر؟، لذلك فالمسألة بحاجة لتوضيح وتدقيق أكثر.

(1) أنظر: نص المادة 4/80 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة ".

(2) أنظر: نص المادة 2/49 من القانون العضوي رقم 02/99: " يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة حسب نفس الشروط المحددة في المواد من 52 إلى 55 من هذا القانون ".

(3) أنظر: المادة 51 من القانون العضوي رقم 02/99.

كما يطرح التساؤل حول مضمون اللائحة التي يصدرها مجلس الأمة عقب مناقشة عرض برنامج الحكومة (مخطط العمل)؟، إن أحكام التعديل الدستوري لعام 1996، وأيضا القانون العضوي رقم 02/99، وحتى النظام الداخلي لمجلس الأمة لم تبين محتوى اللائحة، فهل تتضمن تأييدا للحكومة أم العكس؟.

على هذا الأساس يمكن لمجموعة من الأعضاء (20 عضوا على الأقل) المعارضين لبرنامج الحكومة (مخطط العمل) التعبير عن عدم رضاهم بإقتراح لائحة تعارض البرنامج، ويمكن لمجموعة أخرى تساند ذات البرنامج (مخطط العمل) أن تقترح لائحة أخرى تعارض اللائحة الأولى.

ففي ظل غياب نصوص قانونية واضحة يبقى مضمون اللائحة خاضعا للفرضيتين السابق ذكرهما، وإن كان واقع التعامل في النظم البرلمانية يفيد أن إقتراح اللائحة يعد خطوة للفت إنتباه الحكومة، وإنذارها بوجود معارضة لسياساتها⁽¹⁾.

لكن عمليا يصعب على مجلس الأمة إصدار لائحة تتضمن بيانا سلبيا ينتقد فيه الحكومة بالنظر إلى أن المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة اشترطت توقيع عشرين (20) عضوا لقبول اقتراح اللائحة.

وهذا العدد يصعب تحقيقه كون أن أغلبية الأعضاء المنتخبين ينتمون لنفس الحزب أو الأحزاب المشكلة للأغلبية البرلمانية وللطاقم الحكومي، مما يجعل التوافق سهلا بين الحكومة والأغلبية البرلمانية.

أما الجزء المعين، فلا يمكن توقع لجوئه لمعارضة برنامج الحكومة (مخطط العمل) على اعتبار أن رئيس الجمهورية قد اتخذ موقفا إيجابيا من البرنامج (مخطط العمل) عند عرضه في مجلس الوزراء، ومن غير المعقول وقوف الأعضاء المعينين - ولو أدبيا - ضد من له سلطة تعيينهم، حتى وإن كانت النصوص القانونية لا تفرض ضرورة التوافق المطلق بين الثلث المعين ورئيس الجمهورية.

(1) تعد اللائحة في الأنظمة البرلمانية شكلا من أشكال الإنذار والتوبيخ تتخذ منه الحكومات مبررا كافيا لتقديم استقالته قبل أن تسحب منها الثقة بشكل صريح، ولمزيد من المعلومات راجع :
- د/ الأمين شريط، «علاقة الحكومة بالبرلمان»، المرجع السابق، ص. 25.

حتى وإن تمّ إيداع اقتراح اللائحة والمصادقة عليها⁽¹⁾، إلا أن السؤال يظل مطروحا حول الأثر المترتب عن اللائحة؟.

2- الأثر المترتب عن إصدار لائحة.

لم تكشف النصوص القانونية عن الأثر القانوني أو القيمة القانونية للائحة، إن كانت ملزمة للحكومة أم لا؟، لكن من الناحية العلمية يصعب على الحكومة إتخاذ موقف لا مبال باللائحة، لأن هذا سيكون سببا كافيا لإصطدامها مستقبلا بعراقيل تحول دون التنفيذ التلقائي للبرنامج(مخطط العمل).

وبالرغم من عدم وضوح الأثر المترتب عن اللائحة، وهي المسألة التي تحتاج إلى إعادة نظر، إلى جانب المغالاة في النصاب اللازم توافره لقبول اقتراح اللائحة، إذ مادام اعتماد اللائحة يتم بأغلبية الأعضاء، فلما يتم تضييق حق المبادرة بإقتراح لائحة بعشرين (20) عضوا على الأقل؟ ، لكن تبقى اللائحة تمثل وسيلة مهمة للفت إنتباه الحكومة إلى جوانب التقصير .

ففي مقابل تمتع المجلس الشعبي الوطني بحق الطلب من الحكومة تكييف برنامجها(مخطط عملها) على ضوء الملاحظات المقدمة لها أثناء مناقشات النواب، على مجلس الأمة أن لا يقصر في استصدار لائحة، بإعتبارها على حد رأي الأستاذ بوجمعة صويلح إمتياز دستوري⁽²⁾ يمكّن مجلس الأمة من التعبير عن

(1) أصدر مجلس الأمة لأول مرة منذ تأسيسه اللائحة رقم 01/2004 المؤرخة في 26 ماي 2004 حول برنامج الحكومة، زكى فيها برنامج الحكومة المنبثق عن برنامج رئيس الجمهورية، المعلن عنه في الإنتخابات الرئاسية المجرأة في 8 أفريل 2004.

ولمزيد من التفاصيل راجع:

- مجلة الفكر البرلماني، العدد7، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر ، ديسمبر 2004 ،ص ص. 185- 189 .

كما أصدر أيضا لائحة مساندة لمخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية في 24 ديسمبر 2008 .

(2) "...هذا الإمتياز الدستوري يتمثل في أن عرض برنامج الحكومة على مجلس الأمة ليس إجراء عاديا محضا وليس جلسة عادية وإنما يمكن أن ينصب على لائحة الفاصل فيها أن قد تكون مدعمة أو مؤيدة و ببعض الملاحظات..."

- مقتطف من تدخل الدكتور بوجمعة صويلح الوارد في الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة العدد 5، المرجع السابق، ص. 24.

أرائه، وإبداء ملاحظاته، وبسط قناعاته لدى غيره من المؤسسات الدستورية⁽¹⁾ ولدى الرأي العام أيضا⁽²⁾، حتى وإن كان مبعثها دائما الأغلبية البرلمانية التي تتوافق عادة مع وجهات نظر الحكومة المترجمة لتوجيهات رئيس الجمهورية.

ولا مانع من إصدار لائحة مؤيدة، المهم أن يثبت مجلس الأمة جدارته، وعدم تقاعسه عن استخدام كل الوسائل المتاحة له لرقابة الحكومة، حتى وإن لم يترتب عنها طرح المسؤولية السياسية للحكومة.

ب- عدم قابلية مجلس الأمة للحل .

يعتبر الحل أخطر أسلحة السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية وقد تقرر هذا الحق في النظام البرلماني، إذ خول للسلطة التنفيذية حق حل المجلس النيابي في مقابل حق البرلمان في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة⁽³⁾ فالحل هو السلاح المقابل أو الموازي للمسؤولية السياسية، واستخدم في فرنسا بداية من

⁽¹⁾ يمكن لمجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني، أي البرلمان المنعقد بغرفتيه معا إصدار لائحة يبلغها لرئيس الجمهورية بمناسبة فتح مناقشة حول السياسة الخارجية، ولقد حصرت المادة 130 من التعديل الدستوري لعام 1996 الجهات التي لها حق طلب فتح هذه المناقشة في رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين .

وهنا نتساءل عن سبب حرمان باقي أعضاء البرلمان ، وهم من أحزاب متعددة من هذا الحق خاصة وأن إختصاص البرلمان في مجال المعاهدات الدولية محصور في عدد معين من المعاهدات حددتها المادة 131 من التعديل الدستوري لعام 1996.

فإذا كان النقاش حول السياسة الخارجية يعني الكثير من المصادقية والشفافية، إلا أن إصدار لائحة بهذا الصدد، وتبليغها لرئيس الجمهورية لا يشكل أي تهديد لوجود الحكومة على اعتبار أن مصير اللائحة يبقى مرتبطا بإرادة رئيس الجمهورية، وطالما أن ميدان الخارجية يعد من الميادين المحفوظة لرئيس الجمهورية، فمستبعد أن تكون اللائحة معارضة للسياسة الخارجية، وحتى وإن كانت كذلك أمعقول أن يقبل رئيس الجمهورية لائحة تعارض سياسته الخارجية، طبعاً إلا إذا كان الرئيس يقبل أن يحاسب نفسه بنفسه، وعندئذ ما هي الآثار المترتبة عن اجتماع صفتي الحكم والخصم في نفس الشخص؟. ولمزيد من التفاصيل راجع: عقيلة خربا شي، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص. 84.

⁽²⁾ أنظر: د/ عمار عوابدي، «عملية الرقابة ودورها...»، المرجع السابق، ص. 60.

⁽³⁾ أنظر:

-Dmitri Georges Lavroff, Op. Cit.,pp. 867-870 .

- Philippe Ardant, Op. Cit., p.491.

-Sans Auteur,« la responsabilité politique du gouvernement: la dissolution»

26-1-2003,sur le site [www.assemblée-net.fr/résponsabilité.26-1-2003.ASP].

الجمهورية الثالثة⁽¹⁾، ويقصد به إنهاء الفترة النيابية للمجلس النيابي قبل الميعاد المحدد دستوريا⁽²⁾.

وبتفحص أحكام التعديل الدستوري لعام 1996 نجد أنه تمّ اعتماد الحل في مواجهة المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، الذي حصّن منه، وهذا في رأينا يدخل في إطار ضمان التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وعلى اعتبار أن مجلس الأمة غير مؤهل دستوريا لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، فمن غير المنطقي أن تحظى السلطة التنفيذية في المقابل بسلطة حل مجلس الأمة.

ف طالما أن الحل والمسؤولية السياسية وجهان لعملة واحدة، أو كفتين لميزان توازن العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فنقريب الحل من دون المسؤولية السياسية يعدّ إعداما للسلطة التشريعية، والمسؤولية السياسية من غير الحل تشكل تهديدا خطيرا وعشوائيا لاستقرار السلطة التنفيذية، فالعلاقة التي تربط بين الحل والمسؤولية السياسية هي علاقة اطراد، بمعنى أن تقرير الحل مرهون بطرح المسؤولية السياسية والعكس صحيح.

أما فيما يخص حل المجلس الشعبي الوطني، فقد اعتمد التعديل الدستوري لعام 1996 طريقتين لحله، الأولى منصوص عليها بموجب المادة 82 من التعديل الدستوري لعام 1996، وهي تتعلق بالحل الوجوبي المرتبط بالعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بمناسبة تقديم برنامج (مخطط العمل) للمجلس الشعبي الوطني، بينما الطريقة الثانية قررتها أحكام المادة 129 من التعديل الدستوري لعام 1996، وجعلت من الحل آلية دستورية تؤكد المركز الممتاز الذي يحتله رئيس الجمهورية في الحياة السياسية.

1-الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني.

إن تقنية الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني لم يكرسها فقط التعديل الدستوري لعام 1996، بل وردت قبلا في أول دستور للجمهورية الجزائرية

(1) أنظر:

-Dmitri Georges lavroff, Op. Cit., p. 868.

(4) أنظر:

-Mohamed Brahimi,« le droit de dissolution dans la constitution de 1989», revue algérienne des sciences économiques et politique (R.A.S.J.E.P),N°1, université d'Alger mars 1990, p.47.

المستقلة الصادر عام 1963 في نص المادة 56⁽¹⁾، وكرسها أيضا دستور عام 1989 بموجب المادة 78 منه⁽²⁾ بينما جاء دستور عام 1976 خاليا من النص على الحل الوجودي للمجلس الشعبي الوطني.

والحل الوجودي للمجلس الشعبي الوطني يكشف إما عن عدم وجود أغلبية برلمانية تضمن تسيير الشؤون العامة للمجلس الشعبي الوطني بشكل مستقر أو أن الحكومة المعيّنة على أنقاض الحكومة التي فشلت في الحصول على تأييد المجلس الشعبي الوطني عادت بنفس البرنامج الذي سبق وأن رفض.

فالحل المقرر بموجب المادة 82 من التعديل الدستوري يكون تلقائيا، وبقوة القانون في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني لبرنامج الحكومة (مخطط العمل) للمرة الثانية فعندئذ وبوصف رئيس الجمهورية حكما بين مؤسسات الدولة، يمارسه لتفادي الإنسداد المؤسساتي الذي قد يحدث من جراء عدم التوافق بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني.

لكن الواقع يؤكد أن المجلس الشعبي الوطني يتجنب مواجهة الحكومة، ويقبل دائما برنامجها (مخطط العمل) المعروف عليه دون أية معوقات تذكر، فلم يحدث إلى غاية اليوم أن تمّ حل المجلس الشعبي الوطني بسبب رفضه الموافقة على برنامج الحكومة (مخطط العمل)، على خلاف الوضع مثلا في فرنسا، إذ تمّ لعدة مرات حل الجمعية الوطنية (في عام 1966، 1968، 1988، 1997، 1999)⁽³⁾.

ويترتب على الحل الوجودي للمجلس الشعبي الوطني استمرار الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني، في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر، وعليه فإتخاذ قرار رفض برنامج الحكومة (مخطط العمل) من طرف المجلس الشعبي الوطني لن يتم إلا بعد النظر مليا في كل النتائج العكسية التي ستترتب على

(1) أنظر: نص المادة 56 من دستور عام 1963: "التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني يوجب استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس...".

(2) أنظر: نص المادة 78 من دستور عام 1989: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا وتجرى انتخابات تشريعية جديدة في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

(3) أنظر:

-Dmitri Georges lavroff, Op . Cit.,p. 869.

موقفه، وغالبا ما تخلص الموازنة إلى التزكية اللامشروطة للبرنامج(مخطط العمل) المعروف عليه⁽¹⁾ .

كما أن تحمل عبئ رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على برنامج الحكومة(مخطط العمل) للمرة الثانية لا يتوقف فقط على عائق المجلس الشعبي الوطني بل يمتد حتى إلى مجلس الأمة، فإن كان مستحيل حله لضمان استقرار الدولة واستمرارية مؤسساتها، إلا أنه يبقى شبه مجمد نظرا لإرتباط عمله بعمل الغرفة الأولى إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني جديد .

لهذا يمكن اعتبار الحل الوجودي للمجلس الشعبي الوطني وسيلة للضغط على البرلمان ككل من جهة، ودفعه إلى تحمل المسؤولية الملقاة على عاتقه من جهة أخرى خاصة عند تباين مواقف النواب نتيجة اختلاف المصالح الحزبية والشخصية، مما يتسبب في أزمة تمثيل تؤدي لتراجع دور البرلمان، ووقوفه في وجه المصالح العليا للدولة⁽²⁾ .

2- الحل إختصاص حصري لرئيس الجمهورية.

تخول المادة 129 من التعديل الدستوري العام 1996⁽³⁾ لرئيس الجمهورية سلطة التحكيم، بإعتباره ضامن إحترام الدستور، و المسؤول عن حسن سير المؤسسات، مما يتطلب إلتزامه الحياد في عملية التنظيم، وإعادة التوازن بين الهيئات الدستورية.

ففي الحالات العادية يقوم رئيس الجمهورية بدور المراقب ، والمنبه للمسائل والقضايا التي يمكن أن تهز استقرار المؤسسات الدستورية، بينما في الحالات غير العادية والأزمات السياسية، فيتوجب عليه التدخل لإعادة سير الآليات الدستورية المعطلة، فيمكنه عن طريق ما يتمتع به من سلطات ، ومنها الحل أن يلعب دور الحكم في حالة قيام نزاع بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني .

(1) أنظر : عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص ص.80-81.

(2) أنظر :

-André Chandernagor, Op. Cit., p.112.

(3) أنظر: نص المادة 129 من التعديل الدستوري لعام 1996 : "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة .

تجرى هذه الإنتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

مع إستبدال مصطلح رئيس الحكومة بالوزير الأول وفقا لنص المادة 13 من القانون

رقم 19/08 المتضمن التعديل الدستوري.

وفي خضم حياة سياسية تعددية لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يبقى محايدا ومستقلا
بأتم معنى الكلمة، بل يمكنه بإسم الشعب⁽¹⁾ أن يحل المجلس الشعبي الوطني، ويقدم الهيئة
الناخبة لإتخاذ موقف إزاء المشكل القائم بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني .

يكون الهدف من الحل في هذه الحالة، هو وضع مقاربة وموازنة بين مدى التطابق
بين الإرادة الشعبية والنواب، بمعنى هل يمثل النواب مجموع الشعب، ويعبرون عن
الإرادة العامة أم لا؟.

ووفقا للمادة 129 من التعديل الدستوري لعام 1996، لرئيس الجمهورية مطلق
الحرية في حل المجلس الشعبي الوطني، فهو يتخذ قرار الحل بصفة شخصية، ومرسوم
الحل لا يمكن بأي حال من الأحوال إخضاعه لتوقيع أية جهة أخرى، مما يجعل من هذا
الإختصاص سلطة حصرية لرئيس الجمهورية عكس ما هو معمول به في النظام
البرلماني،، حيث أن رئيس الحكومة هو صاحب المبادرة بالقرار ، ويوقع إلى جانب
رئيس الجمهورية قرار الحل⁽²⁾.

بمعنى لا تتحدد حرية رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني بأي قيد
موضوعي، بإستثناء تلك الشروط الشكلية التي لا تؤثر في شيء على حق استخدام الحل
فقبل أن يقدم رئيس الجمهورية على الحل يستشير كلا من رئيس المجلس الشعبي الوطني
ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة، وإذا كان طلب الإستشارة إلزامي، إلا أنه وفي ظل
غياب نص قانوني يبين القيمة القانونية لهذه الآراء الإستشارية، فلرئيس الجمهورية كامل
السلطة في الأخذ أو عدم الأخذ بها.

وبالتالي فالقرار النهائي يرجع لرئيس الجمهورية، ولا يتم اللجوء للحل إلا بناء على
تحليل خاص يتصوره عن التوازن الدستوري القائم، وما إشتراط إستشارة رؤساء الهيئات
المذكورة أعلاه إلا مجرد إجراء شكلي لا يمس بأي حال من الأحوال إرادة رئيس

(1) يمارس رئيس الجمهورية سلطة حل المجلس الشعبي الوطني لأنه يمثل الإرادة العامة ، ومنتخب
بالإقتراع العام المباشر، وعلى هذا لا يمكن لرئيس الدولة الذي يشغل منصب رئيس الجمهورية وفقا
لنص المادتين 88 و89 من التعديل الدستوري لعام 1996 إعمال أحكام المادة 129 من التعديل الدستوري
خلال فترتي الخمسة والأربعين (45) والستين (60) يوما وفقا لما أكدته المادة 3/90 من التعديل
الدستوري، كما لا يمكن حل المجلس الشعبي الوطني خلال الظروف غير العادية.

(2) أنظر :

- Pierre la lumière / André Demichel, les régimes parlementaire européens, presse
universitaire de France, paris, 1996, pp. 563- 565.

الجمهورية ورغبته في حل المجلس الشعبي الوطني، بل له سلطة غير مشروطة وتقديرية في ذلك⁽¹⁾.

وعندما يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني، تبقى الحكومة القائمة بصفة مؤقتة حتى يتم إجراء انتخابات تشريعية في ظرف أفضاه ثلاثة (3) أشهر قد تسفر عنها النتائج التالية:

- في حالة التوافق بين الحكومة، أو بعبارة أخرى بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية، فرئيس الجمهورية لن يواجه صعوبات في ممارسة سلطاته، وتوجيه السياسة العامة للدولة على النحو الذي يراه مناسباً، وسيعتمد حكومة له تعمل على تنفيذ توجيهاته.

- في حالة التعارض بين الأغلبية البرلمانية المحصل عليها والحكومة، فهذا يعد نجاحاً للمجلس الشعبي الوطني المحل، وسيكون رئيس الجمهورية في موقف صعب للغاية، وسيجد مشاكل في تعيين حكومة تسهر على تنفيذ سياسيته دون أن تصطدم بالأغلبية المعارضة، وهنا ينادي البعض بضرورة استقالة رئيس الجمهورية على أساس أن نتيجة الانتخابات التشريعية تعد ضمناً إستفتاء غير مباشر على شخص الرئيس وسياسيته⁽²⁾، وعندئذ يظهر الحل كآلية للديمقراطية شبه المباشرة، تسمح بتواجد هيئة نيابية مع إمكانية تدخل الشعب، وتحكيم رأيه، وخضوع النواب لرقابته⁽³⁾.

إن كان الحل الوجودي المقرر بموجب المادة 82 من التعديل الدستوري لعام 1996 يعد كأثر للمسؤولية السياسية التي يطرحها المجلس الشعبي الوطني ضد الحكومة، إلا أن حق الحل المقرر في المادة 129 يتحول إلى وسيلة تهديد لإستقرار البرلمان، الرغبة من ورائه إيجاد أغلبية واضحة تدعم الحكومة في المجلس الشعبي الوطني، خاصة إذا تعذر عليها الإستمرار في تنفيذ سياستها بسبب انعدام الأغلبية البرلمانية التي تعضدها، وفي المقابل يتحول المجلس الشعبي الوطني والبرلمان عموماً إلى أداة طيعة بيد رئيس الجمهورية، الذي يبقى محتفظاً بقوة مركزه، وهيمنته على السلطة في النظام السياسي.

(1) أنظر: د/ سعاد غوثي، «البرلمان في النظام السياسي الجزائري»، مداخلة في الندوة العاشرة لوزارة العلاقات مع البرلمان حول: البيكاميرالية (التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة)، الجزائر، 14 نوفمبر 2006، ص. 9.

(2) أنظر: د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة...، المرجع السابق، ص ص 162-163.

(3) أنظر: عقيلة خرباشي، العلاقة...، المرجع السابق، ص. 86.

وعليه يمكن القول أن مجلس الأمة شريك للمجلس الشعبي الوطني في رقابة برنامج الحكومة (مخطط العمل)، لكن ضبط التعديل الدستوري لعام 1996 لحدود علاقة مجلس الأمة بالحكومة ، وإقراره بعدم مسؤوليتها أمامه قضى على كل محاولة جادة في التأثير عليها، مما يبقى المجلس الشعبي الوطني ومثلما يعد الراعي الأول للعمل التشريعي، فهو يمثل أيضا المراقب الحقيقي للحكومة، إذ عدم موافقته على البرنامج تؤدي لإستحالة تقديم عرض حوله لمجلس الأمة، ومنه فدور مجلس الأمة في إطار برنامج الحكومة لا يرتقي إلى درجة الرقابة الفعالة، بل تبقى رقابته تدور في فلك جمع المعلومات والإستعلام⁽¹⁾.

إذا كانت الحال هذه في تقديم برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة، فهل يتغير الوضع بمناسبة تقديم بيان السياسية العامة، أم أن تدخله يأخذ الطابع السياسي الفاقد لكل أثر قانوني صارم (المطلب الثاني)؟ .

المطلب الثاني:

التدخل السياسي لمجلس الأمة بمناسبة بيان السياسية العامة.

يعتبر بيان السياسية العامة السنوي وسيلة إبلاغ مهمة جدا من الحكومة لأعضاء البرلمان ، وإحاطتهم علما بما تمّ تنفيذه أثناء سنة من تقديم البرنامج (مخطط العمل) وكذلك المشاريع التي هي في طور الإنجاز، والتي هي في الآفاق المستقبلية ، وتتويج الحكومة القيام بها، والصعوبات التي تعترضها⁽²⁾.

والحكومة ملزمة سنويا ابتداء من تاريخ المصادقة على برنامجها من طرف البرلمان بأن تقدم بيانا عن السياسية العامة إلى المجلس الشعبي الوطني، يعقب حسب المادة 84 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽³⁾ بمناقشة قد تختتم بإصدار لائحة تنطبق عليها نفس

(1) أنظر: د/ عمار عوابدي، «عملية...»، المرجع السابق، ص . 54.

(2) أنظر:

- Pierre Avril / Jean Gicquel, Op.Cit., p. 121.

(3) أنظر: نص المادة 84 من التعديل الدستوري لعام 1996: "تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسية العامة.

تعقب بيان السياسية العامة مناقشة لعمل الحكومة.

يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة.

كما يمكن أن تترتب على هذه المناقشة إيداع ملتصق رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 135 و 136 و 137 أذناه.

.../...

الشروط والإجراءات والملاحظات السابق عرضها على اللائحة، التي يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يصدرها بمناسبة تقديم له عرضا حول برنامج الحكومة (مخطط العمل).

كما يمكن للمجلس الشعبي الوطني إيداع ملتصق رقابة، وعدم التصويت على لائحة الثقة، قد يترتب عنهما طرح المسؤولية السياسية للحكومة إن وافقت الأغلبية البرلمانية على ذلك، وفي المقابل يكون تدخل مجلس الأمة في ذات المناسبة إجتماعيا (أولا) لا يسفر عنه أي آثار قانونية تزعزع وجود الحكومة (ثانيا)، بل على العكس تماما فالحكومة تملك صلاحية تقرير تدخل مجلس الأمة من عدمه في بيان السياسية العامة.

أولا:

إمكانية تقديم بيان السياسية العامة أمام مجلس الأمة.

لم تلزم المادة 84 في فقرتها الأخيرة من التعديل الدستوري لعام 1996 الحكومة بتقديم بيان سياستها العامة السنوي أمام مجلس الأمة مثلما هي ملزمة بذلك أمام المجلس الشعبي الوطني، أي أن الحكومة تملك كامل السلطة التقديرية في إشراك مجلس الأمة من عدمه بمناسبة بيان السياسية العامة السنوي، الأمر الذي يجعل تدخل مجلس الأمة لا ينجم عنه أي أثر يربك الحكومة على غرار المجلس الشعبي الوطني، الذي حصرت بيده أهم وأكثر الوسائل الرقابية فعالية⁽¹⁾.

أ- السلطة التقديرية للحكومة في تقديم بيان السياسية العامة لمجلس الأمة.

في حالة مرور بيان السياسية العامة السنوي بسلام أمام المجلس الشعبي الوطني يمكن للحكومة أن تقدم بيان السياسة العامة إلى مجلس الأمة، وهذا ما تؤكد كلمة "يمكن" التي استهل بها نص الفقرة الأخيرة من المادة 84 من التعديل الدستوري لعام 1996، مما يعني أن الحكومة غير ملزمة بتقديم بيان عن السياسة العامة إلى مجلس الأمة مثلما هي ملزمة بذلك أمام المجلس الشعبي الوطني .

.../...

لرئيس الحكومة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته.

يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة .

(1) أنظر: عقيلة خرباشي، العلاقة...، المرجع السابق، ص. 82 وما يليها.

ويمكن للحكومة تقديم بيان السياسة العامة السنوي إلى مجلس الأمة في الحالات التالية:

- تقديم بيان السياسة العامة السنوي للمجلس الشعبي الوطني دون أن يتبعه تصويت بعدم الثقة، أو الموافقة على اقتراح ملتمس الرقابة.

- تقديم بيان السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني مع طلب رئيس الحكومة (الوزير الأول) التصويت بالثقة والموافقة على ذلك.

- تقديم بيان السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني، وإيداع ملتمس رقابة لم يحصل على موافقة ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني.

وبالرغم من توافر الحالات المبينة أعلاه، إلا أن تقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة يظل من صميم السلطة التقديرية للحكومة، ولا يوجد ما يجبرها على ذلك، وهذا الوضع يكشف عن علاقة احتمالية يمكن أن تربط مجلس الأمة بالحكومة بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي، على خلاف العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة في ذات المناسبة، والتي تكتسي طابعا محقق النشأة متى التزمت الحكومة بتعهداتها الدستورية، ويؤكد أن المجلس الشعبي الوطني شريك أساسي ومهم يجب إعلامه بالحصيلة السنوية لتنفيذ البرنامج (مخطط العمل) المصادق عليه⁽¹⁾، وهو المراقب الحقيقي للحكومة في مختلف أطوار عملها.

بينما يوجد مجلس الأمة في مركز التابع من جهة للحكومة بالوقوع تحت أسر سلطتها التقديرية، وللمجلس الشعبي الوطني من جهة أخرى، تبعا للموقف الذي يتخذه من بيان السياسة العامة المعروض عليه، فعلى ضوءه إما أن يمر البيان لمجلس الأمة، أو أن ينتهي عند المجلس الشعبي الوطني .

لهذا فالعلاقة بين مجلس الأمة والحكومة بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي تخضع لإعتبارين أساسيين هما:

- مرور بيان السياسة العامة السنوي أمام المجلس الشعبي الوطني دون أن تثار المسؤولية السياسية للحكومة سواء لعدم استخدام النواب للآليات الرقابية المرخصة لهم

(1) أنظر: بن مالك بشير، «علاقات مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الأول، المرجع السابق، ص. 114.

بهذه المناسبة، أو أن استخدامها اصطدم بعدم تحقق الشروط اللازمة لنفاذها، نتيجة مثلاً استحالة توفر النصاب اللازم لإتمامها، مثلما هو الأمر في ملتزم الرقابة.

- استخدام الحكومة لسلطتها التقديرية في تقديم بيان السياسة العامة السنوي لمجلس الأمة، وهذا الإعتبار مرتبط بالإعتبار الأول، إذ أن حجب المجلس الشعبي الوطني لموافقته على بيان السياسة العامة يقتل تماماً إمكانية تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة أمام الغرفة الثانية، ويفقد الحكومة سلطتها التقديرية في إمكانية تقديم بيان سياستها العامة لمجلس الأمة.

إذن وبالإضافة إلى ارتباط تقديم بيان السياسة العامة السنوي بإرادة الحكومة، فهو أيضاً مقيد بموقف المجلس الشعبي الوطني من البيان، وهذا الوضع يعكس بصورة أو بأخرى علاقة التبعية التي تربط الغرفة الثانية بالغرفة الأولى، وضعفها الذي ينعكس على نظام البيكاميرالية، فعلى حد قول الأستاذ مارسيل سوس إن ضعف نظام البيكاميرالية من ضعف الغرفة الثانية⁽¹⁾.

ب- الأثر الإعلامي لتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة.

حتى وإن قررت الحكومة منح فرصة لمجلس الأمة للتدخل في رقابة بيان السياسة العامة السنوي، إلا أن مجلس الأمة يبقى مجرداً من إمكانية إتخاذ موقف فعّال تجاه مدى تنفيذ الحكومة لتعهداتها التي سبق وأن إلتزمت بها أمامه عند تقديمها له عرضاً حول برنامجها(مخطط العمل).

فالتعديل الدستوري لعام 1996، وكذا القانون العضوي رقم 02/99⁽²⁾ لم يحددوا حتى الطريقة العملية لتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة على غرار المجلس الشعبي الوطني، الذي تمّ النص فيه على أن تعقب بيان السياسة العامة مناقشة لعمل الحكومة، إذ

(1) أنظر:

-Marcel Sousse, Op.Cit., pp.1324-1356.

(2) لم يضيف القانون العضوي رقم 02/99 شيئاً فيما يخص تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة بل اكتفت المادة 56 منه بإعادة نفس ماورد في الفقرة الأخيرة للمادة 84 من التعديل الدستوري لعام 1996.

أما النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر عام 2000، فلم يشر مطلقاً لتقديم بيان السياسة العامة حتى أن المادة 71 منه نصت على أن يمارس مجلس الأمة رقابته لأعمال الحكومة وفقاً لأحكام المواد 80 و 33، 161 من الدستور والقانون العضوي رقم 02/99 دون ذكر حتى نص المادة 84 المتعلقة ببيان السياسة العامة.

جاء نص الفقرة الأخيرة من المادة 84 من التعديل الدستوري مقتضبا تضمن فقط إمكانية أن تقدم الحكومة بيان السياسة العامة لمجلس الأمة.

كما لم تبيين النصوص القانونية الآثار المترتبة عن تقديم بيان السياسة العامة السنوي لمجلس الأمة، وإذا كان الدافع من وراء ذلك هو ضمان عدم قيام علاقة صراع حادة بين مجلس الأمة والحكومة ، حيث يكفي ما يمكن أن تتعرض له الحكومة من تهديد لوجودها من طرف المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، إلا أن الأمر ينطوي على مغبة إضعاف مركز مجلس الأمة بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي، فدور مجلس الأمة فيه يكاد ينعهد ويمكن للحكومة أن تتفادى هذا الإجراء في كله.

لكن وبالرغم من الوضع الثانوي الذي أوجدت فيه النصوص القانونية مجلس الأمة بمناسبة بيان السياسة العامة، غير أن المنطق يفرض عرض البيان أمامه ، ولا يسقط واجب الحكومة في ضرورة القيام بذلك أمام مجلس الأمة طالما أنها ملزمة بتقديم عرض عن برنامجها(مخطط العمل) له، خاصة إذا كان بيان السياسة العامة ينطوي على تعديلات أدخلتها الحكومة على البرنامج المصادق عليه .

لذلك فمن الضروري إطلاع مجلس الأمة على التعديلات المجرأة⁽²⁾ على اعتبار أن بيان السياسة العامة يمثل مناسبة مهمة لقياس حالة أداء الحكومة ، ومنه تسهيل عملية المقارنة والمطابقة بين ماتمت المصادقة عليه، وما تمّ تنفيذه خلال سنة كاملة .

على الرغم من تمتع الحكومة بسلطة تقدير إمكانية تقديم بيان السياسة العامة السنوي لمجلس الأمة، إلا أن الواقع العملي يفيد أن الحكومة، وكلما قدمت بيانا عن السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني، قدمته أيضا لمجلس الأمة، إذ قدمت الحكومة برئاسة السيد أحمد أويحي في دورة خريف عام 1998 أول بيان سياسة عامة في ظل أول برلمان تعددي وفي دورة خريف عام 2001 قدم السيد علي بن فليس أيضا بيان السياسة العامة وكذلك الحال في دورة ربيع 2005 ، حيث قدم السيد احمد أويحي بيانا عن السياسة العامة.

غير أن ما يلاحظ هو العدد الضئيل لمرات تقديم بيان السياسة العامة السنوي من طرف الحكومة للبرلمان، فمن أصل ثمانية (8) حكومات قدمت برامج حكوماتها إلى

(1) أنظر : عقيلة خرياشي ، العلاقة...، المرجع السابق ، ص.92

(2) أنظر: بشير بن مالك ، المرجع السابق، ص ص. 114-117 .

البرلمان قدمت فقط ثلاثة(3) منها بيان سياستها العامة السنوي، أي أن معدل قيام الحكومة بواجبها الدستوري المتعلق ببيان السياسة العامة لم يتعدى نسبة 37% .

وفي رأينا أن التفسير الأساسي لهذا الوضع هو التغييرات الحكومية المتسارعة جدا فبدلا من أن يتلقى البرلمان الحصيلة السنوية لحكومة السيد إسماعيل حمداني اضطر إلى مناقشة برنامج حكومة السيد أحمد بن بيتور، ونفس الشيء بالنسبة لحكومة السيد أحمد أويحي المنهاة مهامها في ماي 2006⁽¹⁾، وحكومة السيد عبد العزيز بلخادم، المعينة في 4 جوان 2007، والمنهاة مهامها في 23 جوان 2008.

بينما نجد أن الحكومات الفرنسية ، ومنذ عام 1975 حتى عام 2000 قد عرضت ثمانى وعشرين(28) مرة بيانا عن سياستها العامة أمام الجمعية الوطنية ، واثنى عشر(12) مرة أمام مجلس الشيوخ⁽²⁾، مع العلم أنه للوزير الأول الفرنسي صلاحية الطلب من مجلس الشيوخ الموافقة على بيان السياسة العامة⁽³⁾ ، ولمجلس الشيوخ أن يقبل أو يرفض الموافقة على تصريح السياسة العامة، وحتى وإن كان الرفض لا يؤثر على بقاء الحكومة، إلا أنه من الناحية السياسية يجرج الحكومة ويضعف مصداقيتها.

لتفادي ذلك عادة لا يقدم الوزير الأول على عرض تصريح السياسة العامة على مجلس الشيوخ، إلا إذا كان هذا الأخير مؤيدا لسياسة الحكومة، أي أن طلب موافقة مجلس الشيوخ من طرف الوزير الأول مرتبط أساسا بمدى حسن أو سوء العلاقة التي تربط بين الحكومة ومجلس الشيوخ⁽⁴⁾ .

(1) أنظر: ليلي مصلوب، «حصيلة الحكومة التي لم يعرضها أويحي»، جريدة الشروق اليومي، 25 ماي 2006، ص 4.

(2) أنظر :

-Sans Auteur, «le sénat et la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement » 28-2-2002, sur le site [www.assemblée.nat.fr/ connaissance.4tm].

(3) أنظر : نص المادة 49/ الفقرة الأخير من دستور 4 أكتوبر الفرنسي لعام 1958:

«Le premier ministre a la faculté de demander au sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale».

(4) في الفترة الممتدة من عام 1962 إلى عام 1969 لم يتم عرض تصريح السياسة العامة على مجلس الشيوخ الفرنسي نظرا لسوء العلاقة بين الحكومة ومجلس الشيوخ بسبب لجوء الرئيس ديغول إلى الإستفتاء لتعديل نمط انتخاب رئيس الجمهورية ومحاولة التخلي عن مجلس الشيوخ، ولمزيد من المعلومات راجع:

-Bernard Chantebout, Op. Cit .,pp. 442- 444.

وإذا كان التعديل الدستوري لعام 1996 ألزم الحكومة بتقديم عرض عن البرنامج(مخطط العمل) لمجلس الأمة، مماّ يسمح لهذا الأخير من أن يدخل في حوار مع الحكومة ، ويتعاون معها بشكل يعينه على مراقبتها لاحقا، فإنه في المقابل لم يفرض عليها أن تطلع المجلس على حصيلة تنفيذ برنامجها(مخطط العمل)، وحتى وإن فعلت فمجلس الأمة غير مخول بإتخاذ موقف فعال وذي تأثير على الحكومة، خاصة وأن المجلس لا يحوز على أهم الوسائل الرقابية ، وهي التصويت بعدم الثقة، وتحريك ملتمس الرقابة (ثانيا).

ثانيا:

حصر التصويت بالثقة وملتمس الرقابة بيد المجلس الشعبي الوطني.

إلى جانب أن تقديم بيان السياسة العامة السنوي يعد صلاحية للحكومة، فحتى وإن تلقى مجلس الأمة البيان، إلا أنه يبقى مجردا من إمكانية اتخاذ موقف حازم من مدى تنفيذ الحكومة للبرنامج الذي سبق وأن تمّ الإتفاق عليه مقارنة مع المجلس الشعبي الوطني الذي جمعت بيده أكثر الوسائل الرقابية فعالية⁽¹⁾، والمتمثلة في التصويت بالثقة وملتمس الرقابة وهما الآليتان اللتان حرم منهما مجلس الأمة، نظر للآثار الخطيرة المترتبة عنهما ، والتي تصل إلى حد طرح المسؤولية السياسية للحكومة ، أو حل المجلس الشعبي الوطني.

أ- حق رئيس الحكومة(الوزير الأول) في طلب التصويت بالثقة .

من استحضار أحكام المادة 5/84 من التعديل الدستوري لعام 1996 ، يتضح أن تحريك لائحة الثقة لعقد المسؤولية السياسية للحكومة يشكل اختصاصا أصيلا لرئيس الحكومة(الوزير الأول)، فلا يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني حق طلبه، أو إجبار رئيس الحكومة(الوزير الأول) على ذلك ، وكقاعدة عامة طلب التصويت بالثقة يمكن أن يكون في الحالات التالية:

- في حالة وجود معارضة لسياسة الحكومة سواء من قبل النواب، أو من قبل من هم في الساحة السياسية، فعندئذ يتجه رئيس الحكومة(الوزير الأول) إلى المجلس الشعبي الوطني طالبا منه التصويت بالثقة، فإن صوت المجلس الشعبي الوطني لصالح الحكومة فهذا يعد كرد فعل على المعارضة يؤكد أن الحكومة لاتزال تتمتع بثقة الأغلبية البرلمانية

(1) أنظر: عقيلة خرباشي ، العلاقة...، ص.82 وما يليها.

بينما إن لم يمنح نواب المجلس الشعبي الوطني ثقتهم للحكومة، فإنها تضطر إلى تقديم استقالته، وفي هذا انتصار للمعارضة.

- في حالة ثبوت خلاف بين الحكومة ورئيس الجمهورية، فيعد التصويت بالثقة لصالح الحكومة تدعيماً لموقفها أمام رئيس الجمهورية، بينما إذا حدث العكس، فتستقيل الحكومة مع الإشارة إلى أن هذه الحالة نادرة الحدوث بفعل صلاحية رئيس الجمهورية في إقالة الحكومة متى يشاء، وفي هذا تكريس لفكرة الحكومة الرئاسية *Gouvernement Présidentielle*⁽¹⁾.

- في حالة تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني يمكن أن تطلب الحكومة التصويت بالثقة، وتعتبر هذه الحالة الوحيدة التي نص عليها التعديل الدستوري لعام 1996 دون الإشارة لباقي الحالات الأخرى.

وبالتالي فالتعديل الدستوري قد ربط اللجوء للتصويت بالثقة بنص المادة 84 منه المتعلقة حصراً ببيان السياسة العامة السنوي، وهذا ما تؤكد أيضاً المادة 62 من القانون العضوي رقم 02/99⁽²⁾.

تتبع في التصويت بالثقة عدة إجراءات تضمنتها المواد من 62 إلى 64 من القانون العضوي رقم 02/99 دون أحكام النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، إذ يتم تسجيل التصويت بالثقة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني وجوبا بناء على طلب رئيس الحكومة (الوزير الأول)، ويتدخل خلال جلسة المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة بالإضافة إلى الحكومة، نائب يؤيد التصويت بالثقة، ونائب آخر ضد لائحة التصويت بالثقة، وهذه النقطة تثير نفس الإشكال الذي سبق وأن طرحناه حول الأسس المعتمد عليها في اختيار عضو مؤيد وعضو معارض للائحة.

المستساغ في الأمر هو أن المادة 64 من القانون العضوي رقم 02/99 حددت أن التصويت بالثقة يكون بالأغلبية البسيطة لنواب المجلس الشعبي الوطني.

فيبدو أن المادة 5/84 من التعديل الدستوري لعام 1996 تخلق أمام المجلس الشعبي الوطني فرصة ثانية لأخذ موقف من البرنامج المتفق عليه، فإن صوت بالثقة فسيكون

(1) أنظر :

- Jacques Moreau, Op . Cit ., p.120.

(2) أنظر : نص المادة 62 من القانون العضوي رقم 02/99 : " يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوبا، بناء على طلب الحكومة، وفقا لأحكام المادة 84 من الدستور".

ملزما بمساعدة الحكومة وتأييدها في تنفيذ برنامجها ، بينما إذ صوت بعدم الموافقة على لائحة الثقة، فما على الحكومة إلا أن تقدم استقالته لرئيس الجمهورية .

لكن استقالة الحكومة في هذه الحالة محتملة على اعتبار أنه لرئيس الجمهورية حق اللجوء قبل قبول استقالة الحكومة إلى حل المجلس الشعبي الوطني وفقا لأحكام المادة 129 من التعديل الدستوري لعام 1996 ، وإذا حدث وأن حل رئيس الجمهورية المجلس الشعبي الوطني، فالحكومة تبقى مؤقتا حتى يتم انتخاب مجلس شعبي وطني جديد.

وإذا كانت فرنسا قد انتظرت سبعة عشرة (17) سنة، أي من عام 1958 إلى عام 1975 حتى قدم الوزير الأول طلب موافقة مجلس الشيوخ على تصريح السياسة العامة⁽¹⁾ فإن الجزائر ذات التجربة الفتية في عهد نظام الغرفتين لا تزال تنتظر.

ب- صعوبة استخدام ملتصق الرقابة بفعل الأغلبية البرلمانية.

يعتبر ملتصق الرقابة أو لائحة اللوم⁽²⁾ وسيلة جد فعالة في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، فبموجبها يتم وضع حد للحكومة بأكملها على اعتبار أن الحكومة مسؤولة مسؤولية تضامنية أمام البرلمان⁽³⁾، وبإستقراء نص المادة 4/84 من التعديل الدستوري لعام 1996 يتبين أن تحريك ملتصق الرقابة يكون فقط بمناسبة بيان السياسة العامة.

وفي حقيقة الأمر، إن لجوء نواب المجلس الشعبي الوطني لتحريك هذه الآلية ليس بالأمر السهل، نتيجة إحاطتها بمجموعة من الشروط جعلت منها شبه مستحيلة سواء من حيث النصاب القانوني اللازم للتوقيع على اقتراح ملتصق الرقابة، أو المدة المحددة للتصويت، وكذلك الأغلبية المشروطة للموافقة على الملتصق .

(1) أنظر :

-M.René Monoroy , Op. . Cit., p.289.

(2) يعود أصل تسمية ملتصق الرقابة للنظام الدستوري المغربي، فطبقا لأحكام الفصل الخامس والسبعين (75) من دستور عام 1962 يمكن للبرلمان أن يلتصق من الملك إقالة الحكومة ، فمن خلال الملتصق يستطيع النواب معارضة استمرارية الحكومة وإثارة مسؤوليتها، ولا يقبل ملتصق الرقابة إلا إذا وقع ربع (4/1) عدد النواب على الأقل، ولمزيد من المعلومات راجع:

-د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ...، المرجع السابق، ص.175.

وكذلك:

-Bernard Cubertafond, Op. Cit .,pp. 183-186.

(3) أنظر : د/ الأمين شريط ،«عن واقع ...»، المرجع السابق، ص ص. 92-93.

1- النصاب القانوني اللازم للتوقيع على اقتراح ملتزم الرقابة .

طبقا للمادة 135 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽¹⁾ ، وكذا المادة 57 من القانون العضوي رقم 02/99 يشترط للموافقة على اقتراح ملتزم الرقابة أن يوقع من قبل سبع (7/1) عدد نواب المجلس الشعبي الوطني على الأقل ، وهذه النسبة المشروطة تبدو صعبة التحقيق نوعا ما في ظل مجلس تعددي⁽²⁾ ، ويضيف القانون العضوي رقم 02/99⁽³⁾ شروطا أخرى تتمثل في :

- عدم إمكانية توقيع النائب الواحد على أكثر من ملتزم رقابة واحد.

- إيداع نص ملتزم الرقابة من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

- نشر نص ملتزم الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني وتعليقه وتوزيعه على كافة النواب.

أثناء جلسة المناقشة التي تسبق التصويت على ملتزم الرقابة المتعلقة ببيان السياسة العامة لا يتدخل إلا كل من الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب ملتزم الرقابة ونائب يرغب في التدخل ضد الملتزم، ونائب يرغب في التدخل لتأييده.

بمعنى أن مناقشة اقتراح ملتزم الرقابة تكون محدودة وضعيفة ، مما لا يسمح لكل النواب من تبادل وجهات النظر بصورة كافية ، ويفتح المجال للعمل خارج الجلسة، أي أن الكولسة ستأخذ نصيب الأسد في تحديد موقف النواب من ملتزم الرقابة .

(1) أنظر : نص المادة 135 من التعديل الدستوري لعام 1996 : " يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتزم رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة.

ولا يقبل هذا الملتزم إلا إذا وقع سبعة (7/1) عدد النواب على الأقل ."

(2) لقد اشترط مثلا المؤسس الدستوري الفرنسي في نص المادة 2/49 من دستور 4 أكتوبر 1958 المعدل في 4 أوت 1999 فقط نسبة عشر (10/1) عدد نواب الجمعية الوطنية للموافقة على ملتزم الرقابة.

(3) أنظر : المواد : 58، 59، و 60 من القانون العضوي رقم 02 / 99 .

2- المدة اللازمة للتصويت على ملتتمس الرقابة.

حسب المادة 136 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽¹⁾ والمادة 2/61 من القانون العضوي رقم 02/99 ، فلا يتم التصويت على ملتتمس الرقابة إلا بعد مرور ثلاثة أيام من تاريخ الإيداع ، وتعد مدة الثلاثة (3) أيام مدة كافية تمكن مساندي الحكومة من إجراء اتصالاتهم لإقناع مقترحي الملتتمس بالتراجع عن موقفهم، وكذا تهدئة الأعصاب ، ومنه زوال دواعي إثارة ملتتمس الرقابة.

عندئذ قد تتحول المدة اللازمة للتصويت على ملتتمس الرقابة لبؤرة ضغط وفرصة سانحة لتدعيم موقف الحكومة، وربما هذا هو الدافع الذي جعل المؤسس الدستوري الفرنسي يخفّض المدة إلى ثماني وأربعين (48) ساعة وفقا لنص المادة 2/49 من دستور 4 أكتوبر 1958⁽²⁾ .

3- نصاب الموافقة على ملتتمس الرقابة.

بالإضافة إلى الشروط السالفة الذكر، فالموافقة على ملتتمس الرقابة تستوجب تحقق أغلبية ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني، وإذا صادق نواب المجلس الشعبي الوطني على ملتتمس الرقابة، فيلزم رئيس الحكومة (الوزير الأول) بتقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية⁽³⁾، وبينما في حالة عدم حصول ملتتمس الرقابة على الأغلبية المشروطة فالحكومة ستبقى .

ما يمكن ملاحظته أن سلطة البرلمان في اتخاذ ملتتمس الرقابة ضد الحكومة محصورة ومقيدة، بل إنها تكاد تكون منعقدة لأن نجاح ملتتمس الرقابة مرتبط بنوعية الأغلبية السائدة في المجلس الشعبي الوطني ، فإذا كانت الحكومة حائزة على أغلبية واضحة، فإن حظوظ نجاح ملتتمس الرقابة تكون عسيرة جدا، ومسألة تغيير الحكومة تعد أمرا صعبا .

(1) أنظر : نص المادة 136 من التعديل الدستوري لعام 1996 : " تتم الموافقة على ملتتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب .

ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتتمس الرقابة " .

(2) أنظر :

-Pierre Avril / Jean Gicquel, Op . Cit., pp. 224- 225.

(3) أنظر : نص المادة 137 من التعديل الدستوري لعام 1996: " إذ صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتتمس الرقابة، يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية " ، مع إستبدال كلمة رئيس الحكومة بالوزير الأول طبقا للمادة 13 من القانون رقم 19/08 .

وبالتالي فاللجوء لملتصم الرقابة في حالة وجود أغلبية برلمانية مساندة للحكومة لا يكون بهدف إسقاط الحكومة لأن هذا سيكون مستحيلا ، بل يمكن أن تستعمله المعارضة للوقوف في وجه الحكومة والإفصاح رسميا عن عدم رضاها صراحة عنها، وعن برنامجها الذي قطع مسار سنة من التنفيذ الفعلي .

من جهة أخرى يبقى المجلس الشعبي الوطني متحفزا كثيرا في تحريك ملتصم الرقابة، ومنه إثارة المسؤولية السياسية للحكومة طالما أن هذه الأخيرة ماهي إلا أداة للتسيير والتنفيذ، يعود أمرها إلى رئيس الجمهورية⁽¹⁾، بمعنى أن كل مساس بالحكومة يعد بطريقة غير مباشرة مساسا برئيس الجمهورية، الذي يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني .

وعليه إذا كانت رقابة المجلس الشعبي الوطني لبيان السياسة العامة من خلال ملتصم الرقابة تعتبر رقابة بعدية لأنها تمارس بعد التنفيذ الفعلي لبرنامج الحكومة حتى وإن كان في جزء منه فقط، وهي رقابة منطقية وطبيعية على اعتبار أن المجلس الشعبي الوطني كان قد منح الترخيص بتنفيذ برنامج الحكومة (مخطط العمل)، ومنه يكون بمقدوره فحص ورقابة صحة ودقة تنفيذه من خلال بيان السياسة العامة ، واتخاذ كافة التدابير اللازمة في حالة تجاوز الإتفاق المعقود بين الحكومة والبرلمان، حتى وإن استتبع الأمر إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، إلا أن تسيير ملتصم الرقابة بجملة من القيود ، أضحت عراقيل تحد من فعاليته كإجراء رقابي مهم، وشكلت درعا واق لضمان استقرار الحكومة في مواجهة البرلمان .

لذلك فضعف الرقابة التي يمارسها مجلس الأمة بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي قد لا يتحمل فقط عدم حيافة المجلس على الوسائل الرقابية الفعالة كملتصم الرقابة والتصويت بالثقة، طالما أنهما محصوران بيد المجلس الشعبي الوطني ، لكن استخدامهما يغدو مستحيلا نتيجة القيود المضروبة عليهما، القانونية و الواقعية، المستندة لما يفرضه منطق الأغلبية على الأقلية .

بالإضافة إلى أنه في مقابل تحريك المجلس الشعبي الوطني لمثل هذه الآليات الرقابية التي تطرح المسؤولية السياسية للحكومة، يمكن أن يتعرض المجلس للحل ، بينما يحصن مجلس الأمة من ذلك، ومنه فتجريد مجلس الأمة من إمكانية استخدام هذه الآليات الرقابية

(1) الحكومة لا تستمد وجودها من المجلس الشعبي الوطني، بل إن رئيس الجمهورية من تعود له سلطة تعيينها وإنهاء مهامها ، وهو في ذلك يمارس سلطة تقديرية واسعة.

يدخل في صلب إقامة التوازن بين السلطتين، وعدم اعتداء واحدة على الأخرى ، وهو ما يستوجب أن يركز مجلس الأمة على الآليات الرقابية الأخرى، التي يطرح بصددها التساؤل حول ما إذا كان بمقدور مجلس الأمة تحقيق رقابة برلمانية صارمة عن طريق الآليات الرقابية الأخرى المتمثلة في السؤال ، الإستجواب، ولجان التحقيق ، وكذلك الرقابة المالية ؟، وهو ما سنتناوله في المبحث الثاني مباشرة .

المبحث الثاني:

ضعف رقابة جمع المعلومات.

إن تركية برنامج الحكومة(مخطط العمل) والموافقة على بيان سياستها العامة ليست المراحل الأخيرة في النشاط الرقابي لمجلس الأمة وللمجلس الشعبي الوطني أيضا، بل عليه المتابعة الدائمة لحالة تنفيذ البرنامج، والتأكد من عدم وجود انحرافات أو تجاوزات في التطبيق العملي.

فإذا كانت رقابته في هاتين الحالتين محدودتي المجال، على اعتبار أن الحكومة تقدم برنامجا(مخطط العمل) واحدا لها طوال فترة تعيينها، واحتماليا بيان سياستها العامة السنوي، إن إلتزمت بتنفيذ أحكام الدستور، ففي المقابل تخول لمجلس الأمة كما المجلس الشعبي الوطني وسائل أخرى للرقابة يكون إستخدامها أوفر مجالا سواء لعدم ربطها بمواعيد معينة كما في السؤال، الإستجواب، والتحقيق، أو لثبات ودورية مواعيدها مثلما هو الحال بشأن الرقابة المالية .

ورغم أن الأمل كان كبيرا جدا غداة تشكيل أول غرفة ثانية ضمن أول برلمان تعددي في إحقاق رقابة برلمانية فعالة غايتها تطابق التنفيذ مع الشكليات المعدة قانونا تكريسا لمبدأ سيادة القانون، وتثبيتا لأركان الديمقراطية⁽¹⁾، إلا أن الواقع سرعان ما كشف أن الدور الرقابي لمجلس الأمة لا يتعدى الجانب الإستعلامي⁽²⁾ ، فلا يمكن الإتكال على

(1) لقد أكد السيد علي بن فليس ، رئيس الحكومة السابق في خطابه بمناسبة افتتاح الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين أن: "البرلمان بغرفتيه يشكل معقلا من معاقل ممارسة الديمقراطية في بلادنا حيث أنه تتجسد فيه قيم التعددية في ظل احترام الرأي والرأي المخالف ."

-مقتطف من الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين ...، الجزء الأول، المرجع السابق، ص.10.

(2) يشترك البرلمان الجزائري مع البرلمان الفرنسي في ضعف دوره الرقابي، إذ تمثل حصة الرقابة من نشاطات البرلمان الفرنسي 15% ، وفي المقابل ترتفع النسبة إلى 60% لدى مجلس العموم البريطاني ولمزيد من المعلومات راجع :

-Philippe Ardant, Op. Cit., p.575.

هذه الوسائل لطرح المسؤولية السياسية للحكومة، إذ لا تزال تقنية السؤال تفتقر للجزاء الذي يضفي عليها الطابع الفعال، ويبقى الإستجواب والتحقيق آليتين غير مستخدمتين إلى غاية اليوم (المطلب الأول).

وما يثير الدهشة، ويظل تساؤلاً يمر من دورة خريفية لأخرى، هو عدم ممارسة الرقابة المالية المنصوص عليها دستورياً، وعطالتها إلى حد الساعة (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

الأثر الإعلامي للسؤال، وغياب ممارسة الإستجواب والتحقيق.

إن متابعة النشاط الحكومي في كافة أوضاعه تستوجب حصول مجلس الأمة على المعلومات الضرورية التي تمكنه من تحقيق رقابة برلمانية صارمة وحقيقية، وفي سبيل ذلك يمكن توجيه أي سؤال (كتابي، شفوي) لأي عضو في الحكومة، والقيام كذلك بإستجواب الحكومة، وإنشاء لجان تحقيق .

وحتى وإن لم تصدر أحكام التعديل الدستوري لعام 1996 صراحة حق أعضاء مجلس الأمة في اللجوء لهذه الوسائل الرقابية، إلا أن افتقارها للجانب الردعي حال دون قيام رقابة فعالة، فإستعمال السؤال بنوعية الشفوي والكتابي يعاني من عدم الجدوى نتيجة إدارة الحكومة لأغلبية إجراءاته ، وانعدام الجزاء القانوني المترتب عنه (أولاً)، بينما الإستجواب والتحقيق فهما وسيلتان مهملتان، إذ يعزف تماماً أعضاء مجلس الأمة عن استخدامها (ثانياً).

أولاً:

الأثر الإعلامي للسؤال.

يعد السؤال الوسيلة الأكثر استخداماً وشفوعاً⁽¹⁾ في مباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان ، وهو في حقيقته مجرد استنفهام أو استفسار من

(1) لقد نشأ أسلوب طرح الأسئلة في إنجلترا بداية من 9 فيفري 1721 في مجلس اللوردات عندما وجّه السيد إيرل كاوبر سؤالاً للوزير الأول، بينما بدأ في مجلس العموم منذ عام 1783. أما في فرنسا، فظهر السؤال الشفوي بداية من عام 1875 ، أي بظهور المجالس التشريعية، وظهر السؤال المكتوب في 30 جوان 1909.

عضو البرلمان عن أمر يجهله، أو رغبته في التأكد من حصول واقعة معينة، أو الإستعلام عن نية السلطة التنفيذية في مسألة ما⁽¹⁾، فالسؤال يتضمن طلبا من عضو البرلمان إلى عضو الحكومة أيضا حول حقيقة نقطة ما⁽²⁾.

فطرح السؤال ينشئ علاقة مباشرة بين عضو البرلمان وأحد أعضاء الحكومة ويرمي إلى الكشف عن حقيقة أمر معين في أعمال الحكومة، كما قد يكون الهدف منه تجميع الحقائق التي تساعد في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، ويمكن أن يكون مجرد وسيلة للفت إنتباه عضو الحكومة المعني لأمر من الأمور⁽³⁾ بغية دفعه إلى اتخاذ القرار اللازم لذلك⁽⁴⁾.

.../...

في المقابل عرفت الجزائر آلية السؤال منذ أول دستور لها عام 1963، حيث نصت المادة 38 منه على آلية السؤال بنوعيه الشفوي والكتابي، والحال كذلك بموجب التعديل الدستوري لعام 1996، ولمزيد من المعلومات راجع:

-د/ قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية...، المرجع السابق، ص. 296.

- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس (مصر)، 2006، ص ص. 18-719.
(1) أنظر:

-Pierre Avril/ Jean Jicquel, Op.Cit., pp. 239-240.

(2) أنظر: د/ زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة 1991، ص. 231.

-د/ إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص ص. 26-27.

(3) أنظر: د/ عبد الكريم كيش، «السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة في النظام البرلماني»، اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، نشرة صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، سبتمبر 2001، ص. 46.

-د/ حميد حميدي، «إشكالية السؤال الشفوي في إطار العلاقات الوظيفية بين الحكومة و البرلمان» المرجع السابق، ص ص. 40-41.

(4) أنظر: حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص. 718.

وإذا كان التعديل الدستوري لعام 1996 قد أقر لأعضاء البرلمان حق استخدام آلية السؤال دون اشتراط نصاب معين⁽¹⁾، إلا أن إستقراء الأحكام العامة للسؤال تبرز عددا من الشروط الواجب توفرها، وتكشف أن مصير السؤال لا يتعدى ردّ عضو الحكومة المعني.

أ- ضوابط إستعمال آلية السؤال.

تنقسم الأسئلة التي يمكن لأعضاء البرلمان طرحها إلى أسئلة شفوية، وأسئلة كتابية لم تفرق النصوص القانونية بين مضمون وهدف كل منها عن الأخرى، في حين أن تجربة البرلمانات الغربية تكشف عن إختلاف جوهري بين النوعين.

فالسؤال الكتابي يهدف أساسا إلى الحصول على توضيحات أو معلومات حول مسألة معينة تتعلق عموما بتنفيذ أو تطبيق نص قانوني أو تنظيمي، أو الحل الذي أعطته أو ستعطيه الحكومة لمشكل ما، أو لفت الإنتباه لوجود مشكل يحتاج إلى تدخلها، وهو محدود الأثر ينحصر فقط بين العضو صاحب السؤال وعضو الحكومة المعني، دون أن يمتد إلى الرأي العام⁽²⁾.

أما السؤال الشفوي فهو أساسا ذو بعد سياسي ، وله أثر يمتد حتىّ إلى الرأي العام مما قد يجعل المسؤولية السياسية للحكومة على المحك ، إضافة إلى أن مجاله غير محدود بموضوعات معينة .

ومع ذلك فقد مكنت المادة 134 من التعديل الدستوري لعام 1996 نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة على حد سواء من حق توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو ضمن الحكومة، لكن المواد من 68 إلى 75 من القانون العضوي رقم 02/99 اشترطت ضوابط قيدت استعمال هذا الحق، ومنها ما يتعلق بقبول السؤال ومنها ما يتصل بإجراءات الرد عليه ، وهي ذات الضوابط التي تحكم الأسئلة في كل غرفة، أي في مجلس الأمة كما في المجلس الشعبي الوطني.

(1) أنظر: نص المادة 1/134 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة ."

(2) أنظر: د/ الأمين شريط، «السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية»، اليوم الدراسي حول موضوع السؤال...، المرجع السابق، ص. 61 .

1- شروط قبول السؤال.

حتى يحوز السؤال، سواء أكان شفويا أم كتابيا القبول، يجب أن يشتمل على عدد من الشروط الشكلية والموضوعية⁽¹⁾ هي:

- أن يوجه السؤال، ويوقع من عضو واحد في مجلس الأمة، أو من طرف نائب واحد في المجلس الشعبي الوطني، ومعنى ذلك أن المؤسس الدستوري أضفى على السؤال طابعا فرديا، منع بموجبه إمكانية إثارة أسئلة جماعية، وبالرغم من أن السؤال يعد حقا شخصيا لكل عضو من البرلمان، إذ لا يجب أن يقدم إلا من طرف عضو واحد، إلا أن ذلك لا يمنع من أن يسأل أي عضو في نفس الموضوع الذي سأل فيه زميله.

- أن يتضمن نص السؤال موضوعا واحدا، ويحدد بوضوح عضو الحكومة الموجه إليه، فمن أجل تسهيل مهمة الإجابة بأسرع وقت على السؤال المطروح ينبغي الإكتفاء بموضوع واحد في نص السؤال، وأن يحدد بدقة عضو الحكومة المعني بالسؤال لتفادي الوقوع في عدم الإختصاص⁽²⁾.

- يجب أن يحزر نص السؤال باللغة العربية: إحتراما لأن اللغة العربية تعد أحد ثوابت الدولة، وتمثل اللغة الوطنية الرسمية.

- يجب أن يكون نص السؤال خاليا من العبارات النابية: على مقدم السؤال أن يتوخى الحذر في إنتقاء ألفاظ وعبارات نص سؤاله، بحيث لا يشتمل على عبارات نابية أو ألفاظ غير لائقة، أو إقحام أسماء بذاتها، مما يشكل تشهيرا بالحياة الخاصة.

(1) عادة ما يتم تنظيم الشروط اللازم توافرها لقبول السؤال في شكل تعليمات عامة يصدرها مكتب كل غرفة على حدى، فقد تضمنت المواد من 1 إلى 8 من التعلبية رقم 2000/08 المؤرخة في 12 جويلية 2000 الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني الشروط المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.

وفي المقابل اكنفى مجلس الأمة بالشروط المذكورة في النص الدستوري والقانون العضوي رقم 02/99، وفي نظامه الداخلي دون أن يقوم بإصدار تعلبية تتعلق تحديدا بالأسئلة.

(2) عقب إنشاء وزارة العلاقات مع البرلمان أصبحت المهمة أكثر تنظيما، فمن مهام الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان على وجه الخصوص:

- تنسيق العلاقات بين غرفتي البرلمان والهيكل الحكومية حسب ما ورد في نص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 04/98 المؤرخ في 17 جانفي 1998، المحدد لصلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 4، المؤرخة في 28 جانفي 1998.

- يجب أن لا يكون السؤال متعلقاً بمصلحة شخصية: من القواعد المسلّم بها في النظام النيابي أن عضو البرلمان يمثل الشعب والأمة ، لذلك بات لزاماً عليه تحسس تطلعات الشعب والإستجابة لإنشغالاته، ومنه لا يجب أن يسأل عن أمر خاص به ، بل يجب أن يكون الهدف من وراء السؤال هو إبتغاء المصلحة العامة.

- أن لا يتعلق السؤال بقضية مطروحة على الجهات القضائية: إحتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات لا يجب على مقدم السؤال أن يستعمل سؤاله كمطية لإعتداء سلطة على سلطة أخرى.

- يتم إيداع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب مجلس الأمة أو مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل عشرة (10) أيام على الأقل من الجلسة المقررة للإجابة فيها عليه⁽¹⁾ .

وعندما يقرر مكتب كل غرفة توافر شروط قبول السؤال يقوم رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني بإرسال السؤال فوراً إلى رئيس الحكومة، حيث يتولى وزير العلاقات مع البرلمان مهمة تبليغ أعضاء الحكومة بالأسئلة الشفوية أو الكتابية الموجهة إليهم، وتبليغهم بجلسات الردّ عليها⁽²⁾ .

2- إجراءات الردّ على السؤال.

لقد حرّرت المادة 2/134 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽³⁾ السؤال الكتابي من قيد البرمجة لأنه لا يتطلب انعقاد جلسة للإجابة عنه، حيث يودع عضو الحكومة المعني بالسؤال الكتابي الجواب كتابة لدى مكتب الغرفة المعنية، الذي يتولى بدوره تبليغه إلى صاحبه، شرط أن يتم الجواب في ظرف ثلاثين (30) يوماً الموالية لتبليغ السؤال الكتابي لعضو الحكومة⁽⁴⁾.

(1) أنظر: المادة 1/169 من القانون العضوي رقم 02/99.

(2) أنظر: نص المادة 5/4 من المرسوم التنفيذي رقم 04/98: " تتمثل مهمة الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان على وجه الخصوص فيما يأتي :

- تنظيم كيفية تبليغ الأسئلة الشفوية و الكتابية التي يوجهها أعضاء البرلمان إلى أعضاء الحكومة وكذلك الأجوبة الخاصة بها ، وفق الأشكال والأجال المحددة."

(3) أنظر: نص المادة 2/134 من التعديل الدستوري لعام 1996: " ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابياً وخلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً "

(4) أنظر: المادة 73 من القانون العضوي رقم 02/99.

وإن كان واقع الأمر يؤكد عدم الإلتزام بهذا الأجل، والجدول أدناه⁽¹⁾ يبين أن الفارق بين تاريخ تبليغ السؤال الكتابي لعضو الحكومة، وتاريخ الإجابة عليه يفوق في بعض المرات بكثير الأجل المنصوص عليه دستوريا.

لكن تبقى مسألة إدراج السؤال الشفوي بجدول أعمال كل غرفة بحاجة إلى موافقة الحكومة، إذ يحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية، وضبط عددها بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان، وبالإتفاق مع الحكومة⁽²⁾.

خلال الجلسة المخصصة للإجابة على الأسئلة الشفوية، والتي عادة ما تخصص لها خلال الدورات العادية جلسة كل خمسة عشر (15) يوما ، وهي قليلة قد لا تفي بالإجابة على كل الأسئلة المطروحة ، وهذا ما يؤدي إلى تأجيل الإجابة على الأسئلة من دورة لأخرى، وفي المقابل نجد أن الدستور الفرنسي يخصص جلسة كل أسبوع للإجابة على الأسئلة المقدمة⁽³⁾، يقوم صاحب السؤال الشفوي بعرض سؤاله بصفة شخصية، أو من خلال زميل يوكله عن نفسه في مدة يقررها رئيس الجلسة⁽⁴⁾.

بعد رد ممثل الحكومة عن السؤال الشفوي يجوز لعضو مجلس الأمة صاحب السؤال تناول الكلمة من جديد في حدود خمس (5) دقائق للتعقيب ، ويمكن أيضا لممثل الحكومة

(1) أنظر: جدول يبين الفارق بين تاريخ تبليغ السؤال الكتابي لعضو الحكومة، وتاريخ الإجابة عليه والمعلومات يمكن الحصول عليها من حصيلة نشاطات مجلس الأمة، المرجع السابق، ص ص. 310-311.

صاحب السؤال الكتابي	تاريخ تبليغ السؤال الكتابي لعضو الحكومة	تاريخ إجابة عضو الحكومة	عضو الحكومة المعني بالسؤال
نبيل هوامل	3 أبريل 2000	31 ماي 2000	وزير النقل
صلاح الدين قنفي	28 جوان 2000	16 أكتوبر 2000	وزير المالية
مقران آيت العربي	29 نوفمبر 2000	22 جانفي 2001	وزير الداخلية
محمد بوديار	12 جوان 2001	15 أوت 2001	وزير الموارد المائية
محمد بوديار	12 جوان 2001	8 نوفمبر 2001	وزير المالية
محمد بوشكير	11 مارس 2003	15 نوفمبر 2003	وزير الداخلية
بوجمعة صويلح	4 مارس 2007	29 أبريل 2007	وزير العدل
مسعود بدوخان	2 جويلية 2007	8 أوت 2007	وزير الفلاحة

(2) أنظر: المادة 2/70 من القانون العضوي رقم 99/02.

(3) أنظر: المادة 48 من دستور 4 أكتوبر 1958 الفرنسي.

(4) أنظر: المادة 1/76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر عام 2000.

التعقيب في حدود عشرة (10) دقائق⁽¹⁾ ، مع عدم إمكانية طرح عضو البرلمان لأكثر من سؤال واحد في كل جلسة، لضمان استفادة باقي الأعضاء من حق طرح أسئلة شفوية وتلقي الردّ عنها⁽²⁾، وهذه المسألة يمكن التحكم فيها عند ضبط جدول أعمال الجلسات الذي يتم بين الحكومة ومكتب الغرفة المعنية بالأسئلة.

وإن كان تحديد مدة التدخل لطرح السؤال الشفوي يدخل في إطار ضبط الأشغال وعدم إهدار الوقت، إلا أن ذلك يعتبر عائقا في وجه فتح فرصة لتبادل وجهات النظر حول مضمون السؤال مع عضو الحكومة المعني، ومنه نقل انشغالات المنتخبين والوفاء بكل إلتزامات العهدة البرلمانية⁽³⁾، التي تقتضي بأن يعبر عضو البرلمان بإسم ولحساب الإرادة العامة عن تطلعاتها بكل سيادة وتجرّد وحرية ، وأن يقوم بذلك بكل أمانة وإخلاص وتفاني.

غير أن التساؤل الذي يطرح عقب توافر شروط وإجراءات مباشرة السؤال بنوعيه الشفوي والكتابي، هو ما الأثر القانوني المترتب عنه .؟

(1) لقد حدّد المجلس الشعبي الوطني بموجب التعلّية رقم 2000/08 مدة طرح السؤال الشفوي في ثلاثة (3) دقائق، وجواب عضو الحكومة في سبعة (7) دقائق، أما التعقيب فيكون في دقيقتين (2) لكل من صاحب السؤال وعضو الحكومة على حد سواء.

ويفسر الفارق في زمن التدخل والتعقيب على السؤال بين الغرفتين أساسا لكثرة عدد نواب المجلس الشعبي الوطني مقارنة بأعضاء مجلس الأمة.

(2) إن المشرع الجزائري قد حدّد فقط وجوب طرح سؤال واحد لكل عضو في كل جلسة ، لكنه لم يحدّد عدد الأسئلة الشفوية الممكن طرحها من قبل كل عضو في الشهر أو خلال الدورة كلها، بينما حدد المشرع المصري مثلا وبالإضافة إلى أنه لا يجوز أن يدرج لعضو البرلمان أكثر من سؤال في جلسة واحدة، فلا يجوز أيضا أن يتجاوز ثلاثة أسئلة على الأكثر في الشهر الواحد. ولمزيد من المعلومات راجع:

- حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص. 724.

(3) أنظر: هيئة تحرير المجلة ، « العهدة البرلمانية»، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 1، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002، ص ص 218-223.

ب - إنعدام الجزاء القانوني المترتب عن السؤال.

نظريا يتمتع السؤال بأهمية كبيرة على اعتبار أن الغاية المرجوة من اعتماده تتمحور أساسا حول تمكين عضو البرلمان من نقل إنشغالات المواطنين إلى الجهات الرسمية، كما أنها تفتح المجال أمام عضو الحكومة لمعرفة حقيقة الأوضاع التابعة لقطاعه، وهي تعد فرصة مواتية لتوضيح وجهات نظر المسؤولين بشأن قضايا معينة، مما يساعد على تبيان وشرح وتوضيح التوجهات العامة للحكومة ككل، وإعطاء أعمال المؤسسات الدستورية أكثر مصداقية⁽¹⁾.

لكن الممارسة العملية لم تبرهن على فعالية السؤال ، فلا يزال مجرد وسيلة إستعلامية لم تصل بعد إلى درجة التأثير في توجهات الحكومة، وإحاطتها برقابة برلمانية جدية، وهذا لعدة أسباب نذكر من بينها:

1- لا يوجد ما يلزم الحكومة بضرورة الإجابة على الأسئلة الموجهة، إذ تكشف التقارير أن الحكومة لم تجب خلال الفترة التشريعية الممتدة من عام 1997 إلى عام 2002 على 130 سؤال وجهها نواب المجلس الشعبي الوطني، منها 73 سؤال شفوي و57 سؤال كتابي، وعلى 13 سؤال طرحها أعضاء مجلس الأمة، منها 8 أسئلة شفوية و5 أسئلة كتابية.

وخلال الفترة التشريعية الممتدة من عام 2002 إلى عام 2007 لم تجب الحكومة أيضا على 110 سؤالا وجهها أعضاء البرلمان لها، منها 7 أسئلة كتابية، و35 أسئلة شفوية قدمت من طرف أعضاء مجلس الأمة، و28 سؤالا كتابيا، و40 سؤالا شفويا وجهها نواب المجلس الشعبي الوطني ، والجدول أدناه يوضح ذلك⁽²⁾.

(1) أكد السيد عبد القادر بن صالح رئيس مجلس الأمة بمناسبة افتتاح دورة خريف 2002 أن : " استعمال آلية السؤال الإستعمال الأنسب من شأنه أن يعطي أعمال المؤسسات الدستورية للبلاد المصداقية لأنه يوفر لها الشفافية التي يطالب بها المواطن والمسؤول".

- مقتطف من مجلة مجلس الأمة، العدد7، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جانفي 2003 ، ص.7.
(2) أنظر: جدول يبين حصيلة الأسئلة الشفوية والكتابية خلال الفترتين التشريعتين {1997-2002} و {2002-2007}، و الأرقام مأخوذة من :

- التقرير العام للعهد التشريعية الرابعة، المرجع السابق، ص. 25.
- حصيلة الدورة التشريعية الخامسة {2002-2007}، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان 2007 ، ص. 29.

2- عدم دقة النصوص القانونية المتعلقة بالسؤال أدى إلى تملص الحكومة في كثير من المرات من الإجابة عن الأسئلة الموجهة إليها، فعدم ضبط المدة الفاصلة بين السؤال الشفوي لدى مكتب مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني بحسب الحالة، وتاريخ الإجابة عليه ساهم في التقليل من قيمة تأثير السؤال، إذ يصل الفارق كما يبينه الجدول أدناه⁽¹⁾ إلى ما يزيد عن السنة.

و هو ما من شأنه التأثير سلبا على فعالية السؤال، فمرور الوقت لا محالة يبدد أهمية السؤال ، خاصة تلك الأسئلة المتعلقة بمسائل ظرفية، ويوغر عدم الثقة لدى عضو مجلس الأمة أو النائب، ومن ورائه الشعب في مسؤوليه⁽²⁾.

.../...

مجلس الأمة		المجلس الشعبي الوطني		الغرفة
2007-2002	2002-1998	2007-2002	2002-1997	عدد الأسئلة
92	31سحب منها3	466	476	الأسئلة الشفوية
57	20	426	403	الأسئلة الشفوية المجاب عنها
35	08	40	73	الأسئلة الشفوية المتبقية
43	22	400	678	الأسئلة الكتابية
36	17	372	621	الأسئلة الكتابية المجاب عنها
07	05	28	57	الأسئلة الكتابية المتبقية

(1) أنظر: جدول توضيحي للفارق بين تاريخ إيداع السؤال الشفوي، وتاريخ الجواب عليه في مجلس الأمة والمعلومات مقتطفة من حصيلة مجلس الأمة، المرجع السابق، ص 306-311.

صاحب السؤال	تاريخ تبليغ السؤال للحكومة	تاريخ الإجابة	عضو الحكومة المعني
حبيب دواقي	مارس 2001	9سبتمبر 2002	وزير الصحة وإصلاح المستشفيات
بوجمعة صويلح	اكتوبر 2003	19اكتوبر 2006	وزير المالية
صالح بوتلحيق	17اكتوبر 2004	11ماي 2005	وزيرة الثقافة
قدياري حرز الله	19مارس 2005	ماي 2005	وزير النقل
عبد الله بوسنان	18هفريل 2005	19اكتوبر 2006	وزير الأشغال العمومية
قدور دواحي	ماي 2005	19اكتوبر 2006	وزير التربية الوطنية
محمد بوديار	25أفريل 2006	15جون 2006	وزير التجارة
محمد دراوي	26اوت 2006	19اكتوبر 2006	وزير الفلاحة
بوجمعة صويلح	15نوفمبر 2006	14ماي 2007	وزير النقل

(2) كحل لمشكلة الفارق بين تاريخ تبليغ السؤال للحكومة، والإجابة عنه نصت المادة 184 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري عام 1979 على أن لا يتأخر الرد على السؤال الشفوي أكثر من شهر واحد من تاريخ تبليغ السؤال إلى الوزير من أجل تحقيق رقابة جادة ومستمرة بواسطة الأسئلة، ولمزيد من المعلومات راجع:

- حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 726-728.

3- كثيرا ما تتميز الجلسات المخصصة للإجابة على الأسئلة الشفوية بغياب الوزراء المعنيين بالرد، والإكتفاء بتوكيل الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان وذلك والذي غالبا ما يقدم إجابات عامة لا تحمل التفاصيل الدقيقة، الأمر الذي يخلق الكثير من الإمتعاض و الإستياء لدى أعضاء البرلمان، ويؤثر سلبا على مستوى ومردود الأسئلة.

وهذا ما حصل مثلا في جلسة المجلس الشعبي الوطني المنعقدة في 18 ديسمبر 2002، فبدلا من الإجابة على تسعة (9) أسئلة أختزل العدد إلى خمسة (5) أسئلة فقط وتقلص عدد الوزراء المعنيين إلى ثلاثة ، مما أدى لإنسحاب نواب حركة مجتمع السلم وحركة الإصلاح من قاعة الجلسات⁽¹⁾.

بالإضافة إلى معاناة بعض أعضاء البرلمان من عدم إكتراث بعض أعضاء الحكومة لطلبات الإستقبال التي يقدمونها من أجل الحصول على المعلومات الدقيقة والأكيدة، والتي على ضوئها يمكنهم توجيه إستفساراتهم⁽²⁾، وكان من الممكن تلافي هذه الضائقة على الأقل على المستوى المحلي، حيث تضمنت المادة 13 من مشروع القانون الأساسي لعضو

(1) أنظر: م. شوقي، « وزراء يغيبون عن جلسة الأسئلة الشفوية»، جريدة الشروق اليومي، 19 ديسمبر 2002، ص.3.

(2) نتيجة الإحتجاجات المقدمة من أعضاء البرلمان خلال الجلسات بسبب عدم اهتمام مصالح الحكومة بتلبية طلباتهم في الإستقبال للتزود بالمعلومات اللازمة لممارسة عملهم الرقابي، وجّه رئيس الحكومة السابق السيد بن فليس بتاريخ 27 جانفي 2003 تعليمة إلى أعضاء الحكومة والولاية يلزمهم فيها بتلبية كل طلبات الإستقبال المقدمة إليهم، سداً للفراغ الحاصل في مجال العلاقات بين رئيس الحكومة والبرلمان وتقاديا للإستياء الحاصل الذي بدى واضحا لدى أعضاء البرلمان خلال الدورة الخريفية لعام 2002. وقد أعاد رئيس الحكومة السابق السيد بلخادم، إثر مطالبة أعضاء البرلمان في الدورة الخريفية لعام 2007 بتحسين استقبال أعضاء الحكومة لهم، إحياء نفس التعليمة لإعطاء مزيد من الدفع للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان في المجال الرقابي .

ولمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع لما كتب حول الموضوع في الصحافة الوطنية:

-أنيس نواري، « بن فليس يطلب من الوزراء والولاية استقبال النواب»، جريدة النصر، 30 جانفي

2003 ص.3.

-EI Houari Dilmi , « l'Etat face a' ces responsabilités», le quotidien d'Oran, 28/01/2003 p.2.

-علي. م، « تعليمة للولاية لإشراك النواب في القرار المحلي»، جريدة البلاد، 29 جانفي 2008

ص. 3.

البرلمان (1) إلتراما على عاتق السلطات الولائية والبلدية بوضع تحت تصرف عضو البرلمان الوثائق الضرورية التي يحتاجها لأداء مهمته.

لكن المجلس الدستوري أعفي السلطات الولائية والبلدية من هذا الواجب في الرأي رقم 12/ر.ق/م/د/01 بحجة أن المؤسس الدستوري قد حدّد صراحة من خلال المواد 133، 134 و 161 من الدستور، الإطار الذي يمارس فيه عضو البرلمان الصلاحيات المضمّنة في المادة 13 ، ووضع المشرع لمثل هذا الإلتزام على عاتق السلطات الولائية والمحلية يجعله متجاوزا لصلاحياته الدستورية .

كما حرّر رأي المجلس الدستوري أيضا السلطات المحلية حتّى من واجب تمكين عضو البرلمان من الحضور في النشاطات والتظاهرات الرسمية والزيارات العملية والإستطلاعية وجلسات العمل برفضه للمادة 12 من مشروع القانون الأساسي لعضو البرلمان (2).

ويبدو أن المجلس الدستوري كان متشدّدا في رأيه، معتمدا بذلك على الفصل المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من دون إعارة الإهتمام لضرورة إقامة علاقات بينية بين السلطتين، وأن عضو البرلمان يعد شريكا أساسيا في البحث عن حلول لمشاكل المواطنين بحكم قربه الكبير بهم، ودرأيته بإنشغالهم لتحقيق الصالح العام (3) .

(1) أنظر : نص المادة 13 من مشروع القانون الأساسي لعضو البرلمان : "يجب على السلطات الولائية والبلدية تمكين عضو البرلمان من أداء مهمته البرلمانية بوضع تحت تصرفه المعلومات والوثائق الضرورية التي يحتاجها " .

- مقتطف من الرأي رقم 12/ر.ق/م/د/01 مؤرخ في 13 جانفي 2001 يتعلق بمراقبة دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 9 ، المؤرخة في 4 فيفري 2001 ، ص.7.

(2) أنظر : نص المادة 12 من مشروع القانون الأساسي لعضو البرلمان: " يمكن عضو البرلمان من الحضور في النشاطات والتظاهرات الرسمية والزيارات العملية والإستطلاعية التي تقام على المستوى المحلي وجلسات العمل التي تعقد في هذا الإطار " .

(3) لقد أكد السيد زيارى، رئيس المجلس الشعبي الوطني على أهمية إطلاع النواب على الإنجازات والمشاريع المحلية في خطابه: " نلتمس من السيد رئيس الحكومة أن يعطي تعليمات إلى المسؤولين المحليين من أجل التنسيق مع النواب ، وتمكينهم من الإطلاع على ما وصلت إليه إنجازات البرامج المسطرة على المستويات المحلية ومتابعة تنفيذها باعتبارهم شركاء الهيئة التنفيذية في تحقيق الصالح العام " .

.../...

وكل لظاهرة تغيب أعضاء الحكومة عن الجلسات المخصصة للإجابة على الأسئلة الموجهة إليهم لا بأس في أن نستحضر التجربة الفرنسية التي أدخلت منذ 23 أكتوبر 1969 أمام الجمعية الوطنية ، وبداية من عام 1982 أمام مجلس الشيوخ، نوعا آخر من الأسئلة، وهو السؤال الآني أو الحال (Question d'actualité)، أو السؤال المستعجل كما في إنجلترا، أو السؤال قصير المدة في مصر⁽¹⁾.

فميزة هذا النوع من الأسئلة الشفوية أنه يقوم دون إتباع إجراءات مسبقة ، أي أنه يقوم على العفوية⁽²⁾، إذ تفتح دوريا (كل شهر في مجلس الشيوخ) جلسة للحوار والنقاش المباشر المنقول على شاشة التلفزيون، يكون فيها لأعضاء الغرفة المعنية حق طرح كل إستفساراتهم على أعضاء الحكومة الحاضرين، الذين يفترض فيهم الإحاطة بكل المسائل المتعلقة بقطاعاتهم ، ولا مناص لهم خلال الجلسة إلا الإجابة بصفة فورية (آنية) .

لكن يبقى نجاح هذا النوع من الأسئلة مرتبطا إلى حد كبير بتعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإلى درجة الوعي، ومستوى تحمل المسؤولية لدى أعضاء الحكومة في حضور الجلسات تلقائيا طالما انه لا يوجد نص قانوني يجبرهم على ذلك⁽³⁾.

4- الإمكانية التي خولتها المادة 4/134 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽⁴⁾ بفتح مناقشة حول الأسئلة المطروحة، لما ترى أياً من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة غير مقنع، تصطدم بالنصاب اللازم توافره لتقديم طلب فتح المناقشة، حيث أن عدد ثلاثين (30) عضوا اللازمة لفتح مناقشة في مجلس الأمة حول جواب عضو الحكومة عن

.../...

- مقتطف من كلمة السيد زيارى بمناسبة اختتام دورة الخريف يوم 28 جانفي 2007 ، مأخوذة من

الموقع الإلكتروني: [www.apn-dz.org]

(1) أنظر: د/ إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ، ص ص . 35-37.

(2) أنظر: د/ الأمين شريط ، «السؤال ...» ، المرجع السابق، ص. 67 .

(3) انظر: كورين لوكياس، « إجراءات الأسئلة : آلية للرقابة البرلمانية» ، الملتقى التاسع لوزارة العلاقات مع البرلمان حول: السؤال الشفوي والكتابي كآليات للرقابة البرلمانية، الجزائر، 23 أفريل 2006 ص. 25 .

- نقلا من الموقع الإلكتروني :

[www.mcrp.gov.dz/ministere_arabe/question_10.htm].

(4) أنظر: نص المادة 4/134 من التعديل الدستوري لعام 1996 : " إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا يبرر إجراء مناقشات، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة " .

السؤال الشفوي أو الكتابي (1) تبدو صعوبة التحقيق بالنظر لتشكيلة المجلس التي تضم ثلثا معينا مباشرة من طرف رئيس الجمهورية يصعب ، ولو أدبيا وقوفه ضد الحكومة، وثلثين منتخبيين ينحدرون من تشكيلات سياسية عادة ما يكون لها تمثيل في الحكومة، خاصة عقب إنتشار ظاهرة حكومات الإئتلاف ،التي تحاول أن تضم أكبر عدد من التشكيلات السياسية لتكون قاعدة تأييد قوية لسياسيتها .

كما أن المادة 2/74 من القانون العضوي رقم 02/99 (2) تفرض قيودا موضوعيا وتنظيميا لازما مقتضاه اقتصار المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة، أي لا يمكن للمناقشة أن تمتد إلى مواضيع أخرى، فلا يمكن مثلا طرح موضوع عام بغير ما تضمنه السؤال الشفوي أو الكتابي للمناقشة، ممّا يدل على أن الجزائر لا تأخذ على خلاف بعض الدول بالرقابة عن طريق طرح موضوع عام للمناقشة(3) ، والذي يعد من الوسائل الرقابية الهادئة، ويهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة بقصد الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان .

فهو من ناحية يحقق للبرلمان مبتغاه في معرفة سياسة الحكومة حول موضوع ما والتباحث بشأنه سواء أكان الموضوع متعلقا بالسياسة الداخلية أو السياسة الخارجية، ومن ناحية أخرى فهو يكشف للحكومة عن توجهات البرلمان في ذات المسألة، ومدى دعمه لها في الإجراءات التي تتخذها بشكل تتوخى من خلاله إثارة مسؤوليتها السياسية(4).

وعموما فتح مناقشة حول سؤال شفوي أو كتابي عقب جواب عضو الحكومة(5) لا يترتب عنه أي أثر قانوني فعال وحاسم ، وهو ما عبّر عنه النواب في تدخلاتهم

(1) أنظر: المادتين 75 و 3/76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر عام 2000.

(2) أنظر: نص المادة 2/74 من القانون العضوي رقم 02/99: " يجب أن تقتصر هذه المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة " .

(3) أنظر: د/ سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة) ، الطبعة الخامسة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1980 ص. 550 وما بعدها.

(4) أنظر: حسن مصطفى البحري ، المرجع السابق ، ص. 746 .

(5) لقد فتح المجلس الشعبي الوطني في 1 أفريل 2003 جلسة لمناقشة الوضع في العراق إثر طرح السؤالين الشفويين رقمي (71,47) المتعلقين بموقف الحكومة الجزائرية من العدوان الحاصل على العراق في 20 مارس 2003 ، وتمت الإجابة على السؤالين في الجلسة المنعقدة في 30 مارس 2003 .../...

بمناسبة مناقشة مشروع القانون العضوي رقم 02/99 ، حيث تساءلوا عن الأثر الذي ستفضي له المناقشة التي تتبع السؤال مؤكدين أن التجربة قد أفادت أنه تم فتح مناقشة حول الوضع الأمني ، لكن لم يتم الخروج لا بتوصيات، ولا بقرارات تجعل المناقشة مفيدة ينجم عنها آثار تطبيقية⁽¹⁾.

والحال أكثر وهنا بالنسبة لمجلس الأمة، إذ أنه أدرج في مشروع تعديل نظامه الداخلي عام 1999 نص المادة 104⁽²⁾ القاضية بإمكانية إنتهاء المناقشات على مستواه بالمصادقة على لائحة، لكن المجلس الدستوري اعتبر بموجب الرأي رقم 09/ر.ن.د/م د/م د/99 أن المؤسس الدستوري قد بيّن بمقتضى المادة 4/80 من الدستور الحالة الوحيدة التي يمكن فيها لمجلس الأمة إصدار لائحة (بمناسبة تقديم عرض حول برنامج الحكومة لمجلس الأمة) ، وحين أورد حالة أخرى يمكنه فيها المصادقة على لائحة غير تلك الحالة المنصوص عليها صراحة في المادة 4/80 من الدستور يكون قد خالف أحكام المادة 4/80 من الدستور.

بذلك قد رسم المجلس الدستوري حدودا ضيقة جدا لمجال ممارسة مجلس الأمة لرقابة عمل الحكومة عن طريق فتح مناقشة حول سؤال شفوي أو كتابي، وحرر هذه الوسيلة من كل أثر يمكن أن يترتب عنها حتى ولو كان مجرد لائحة للفت الإنتباه.

.../...

من طرف السيد عبد العزيز بلخادم ، وزير الدولة ووزير الشؤون الخارجية ، الذي أكد أن الجزائر شأنها شأن البلدان الشقيقة تعارض إعادة تشكيل الخارطة الجيوسياسية ، أو صياغة التوازنات ، أو المصادرة المقنعة لثروات المنطقة تكون فيها إسرائيل المستفيد الأساسي، وإنتهت المناقشة ببيان ختامي تضمن رفض الإعتداء ومساندة العراق.

ولمزيد من التفاصيل راجع ما كتب حول الموضوع في الصحف الوطنية ومنها:

- ح. سليمان ، « بلخادم يؤكد رفض الجزائر للديمقراطية المحمولة جوا»، جريدة الخبر اليومي 3 أبريل 2003، ص.6.

(1) أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة ، العدد 108 الصادرة في 14 ديسمبر 1998 ، ص.8-9.

(2) أنظر : نص المادة 104 من اقتراح النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل عام 1999: "يمكن أن تنتهي المناقشة بالمصادقة على لائحة حسب الشروط المذكورة في المادة 95".

- المادة مأخوذة من الرأي رقم 09/ر.ن.د/م د/م د/99، المؤرخ في 22 نوفمبر 1999، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية رقم 84، المؤرخة في 28 نوفمبر 1999، ص.5.

رغم النقائص التي تنتاب آلية السؤال خاصة بسبب انعدام الجزاء المترتب عنه كما هو الحال في السؤال الكتابي ، ومحدودية آثار السؤال الشفوي التي لا تتعدى إمكانية إخراج عضو الحكومة ، وتحسيسه بشكل علني وصريح بحجم المسؤوليات الملقاة على عاتقه أمام أعضاء مجلس الأمة ، وأمام الشعب إن كانت الجلسات منقولة على شاشة التلفاز، إلا أنه يبقى يشكل وسيلة استعمال مهمة يستفيد منها أعضاء مجلس الأمة في حث الحكومة دائما على أن تضع في حساباتها أن البرلمان يمكنه أن يطلب منها في أي وقت استفسارا حول أي موضوع، وهي مطلوبة وفقا للمادة 2/134، 3 من التعديل الدستوري لعام 1996 بالإجابة عن الأسئلة الموجهة لها.

وهو ما أكده المجلس الدستوري بموجب الرأي رقم 08/ر.ق.ع/م د/99 المؤرخ في 21 فيفري 1999 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، إذا اعتبر أن فقرات المواد 3/71، 3/73، و 3/74 من مشروع القانون العضوي المذكور⁽¹⁾ تخول عضو الحكومة إمكانية الإمتناع عن الإجابة عن أي سؤال لأسباب ذات علاقة بمصالح إستراتيجية للبلاد.

في حين أن المادة 2/134 و 3 من التعديل الدستوري لعام 1996 تبين أن جواب عضو الحكومة يكون وفق الشروط المنصوص عليها من دون أن تقرر أية حالة لعدم الجواب حتى وإن كان السؤال متعلقا بمصالح إستراتيجية للبلاد، مما يستتج أن عضو الحكومة لا يمكنه الإمتناع عن الرد لأي سبب كان، وهو ملزم بالإجابة عن السؤال وفق الشروط والآجال المحددة في المادة 134.

وعندما يمكن عضو الحكومة من الإمتناع عن الإجابة يشكل ذلك إخلالا بأحكام الفقرتين 2 أو 3 من المادة 134 .

(1) أنظر: نص المادة 3/71 : "يمكن عضو الحكومة أن يمتنع عن الإجابة لأسباب ذات مصالح إستراتيجية للبلاد".

- نص المادة 3/73 : " في حالة عدم جواب عضو الحكومة على السؤال الكتابي الموجه إليه بعد انقضاء المدة المحددة أعلاه يحق للنائب مساءلة عضو الحكومة شفويا ".
- نص المادة 3/74: " تتبعض نفس الإجراءات في حالة عدم الرد على السؤال الشفوي أو الكتابي".
والمواد مأخوذة من الرأي رقم 08 / ر. ق. ع / م د / 99 المؤرخ في 21 فيفري 1999
المرجع السابق، ص ص. 7 - 8.

بهذا فقد أظهر المجلس الدستوري بموجب رأيه ليونة كبيرة عززت حق أعضاء البرلمان في توجيه أي سؤال لأي عضو في الحكومة ، وأكد إلتزام الحكومة في عدم التملص من الإجابة لأية دواعي كانت على اعتبار أن السؤال يعد المسلك الأيسر الذي يمكن عضو البرلمان منفردا من أن يوجه استفساره إلى أي عضو في الحكومة، و هو ما جعله الوسيلة الرقابية الأكثر استعمالاً⁽¹⁾.

حيث بلغ عدد الأسئلة التي طرحها نواب المجلس الشعبي الوطني خلال العهدة الأولى 866 سؤالاً، منها 466 سؤالاً شفويًا، و 400 سؤالاً كتابيًا، ليرتفع العدد خلال العهدة الثانية إلى 154 سؤالاً، منها 476 سؤالاً شفويًا، و 678 سؤالاً كتابيًا.

بينما انخفض عدد الأسئلة التي طرحها أعضاء مجلس الأمة في العهدة الثانية إلى 53 سؤالاً، منها 21 سؤالاً شفويًا، و 22 سؤالاً كتابيًا، بعدما كان قد بلغ عددها في العهدة الأولى 135 سؤالاً، منها 92 سؤالاً شفويًا، و 43 سؤالاً كتابيًا، ولعلّ المبرر الأساسي في ذلك هو الإنشغال بالانتخابات الرئاسية في 2004، والتشريعية في 2007.

⁽¹⁾ أنظر: الأرقام الواردة في الجدول المتعلق بحصيلة الأسئلة الشفوية و الكتابية، الصفحة. 320 من الأطروحة.

الملاحظ أن منطق الأغلبية هو الذي تحكم في رقابة عمل الحكومة عن طريق الأسئلة داخل المجلس الشعبي الوطني، إذ أن نواب أحزاب الأغلبية البرلمانية المتمثلة في أحزاب التحالف الرئاسي (جبهة التحرير الوطني، حركة مجتمع السلم، التجمع الوطني الديمقراطي) احتلوا مرتبة الأسد في طرح الأسئلة الشفوية و الكتابية⁽¹⁾.

لكن ذات المنطق لم يطبق بصفة تلقائية في مجلس الأمة، حيث احتل الثلث المعين خلال الفترة التشريعية الممتدة من عام 2002 إلى عام 2007 مرتبة الصدارة في عدد الأسئلة الكتابية الموجهة للحكومة بنسبة 79% من مجمل عدد الأسئلة الكتابية المطروحة مقابل 19% للتجمع الوطني الديمقراطي، و 2% لحركة مجتمع السلم.

بينما أخذ المرتبة الثانية بنسبة 30% عقب التجمع الوطني الديمقراطي بنسبة 57% ومن بعدهما حركة مجتمع السلم بنسبة 4% من مجموع كل الأسئلة الشفوية المطروحة البالغ عددها 92 سؤالاً شفوية⁽²⁾.

⁽¹⁾ أنظر: جدول يبين توزيع الأسئلة الشفوية و الكتابية المطروحة حسب التشكيلات السياسية في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الممتدة من 2002 - 2007 ، و المعلومات مأخوذة من :
- حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007)، المرجع السابق، ص. 30

النسبة المئوية	الأسئلة الكتابية	النسبة المئوية	الأسئلة الشفوية
44%	جبهة التحرير الوطني	34%	جبهة التحرير الوطني
19%	حركة مجتمع السلم	18%	حركة الإصلاح الوطني
15%	حركة الإصلاح الوطني	17%	حركة مجتمع السلم
6%	التجمع الوطني الديمقراطي	10%	الأحرار
5%	الجبهة الوطنية الجزائرية	9%	التجمع الوطني الديمقراطي
5%	الأحرار	7%	حزب العمال
3%	حركة الوفاق الوطني	4%	الجبهة الوطنية الجزائرية
2%	حزب العمال	1%	حركة الوفاق الوطني
1%	حركة النهضة		

⁽²⁾ أنظر: جدول يبين توزيع الأسئلة الكتابية و الشفوية حسب التشكيلات السياسية في مجلس الأمة خلال الفترة التشريعية (2002-2007)، و المعلومات مأخوذة من :
- حصيلة الدورة التشريعية الخامسة، المرجع السابق، ص. 30.
أو على الموقع الإلكتروني :

[www.mcrcp.gov.dz/mimistere_arab/hassila 2002-2007.htm]

.../...

هذه النسب تبين بشكل واضح أن الثلث المعين ليس دائما على وفاق مع الحكومة وأن تدخل رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة لم يؤثر على دورهم في ممارسة العمل الرقابي، بل على العكس فوجودهم أعطى دفعا كبيرا لمستوى أداء مجلس الأمة في الميدان الرقابي، وعزز فكرة أن إدخال ثلث معين مباشرة من بين الكفاءات والشخصيات الوطنية من ضمن ما يهدف إليه تحسين التمثيل، وسدّ نقائص التمثيل الانتخابي.

حتى وإن كان في ذات الوقت يشكل منفذا دائما لرئيس الجمهورية، له أن يتحكم في طبيعة المواقف التي تصدر عنه من خلال السلطة التقديرية المخولة له في اختيار الأعضاء المشكلين للثلث المعين، و التأثير بطريقة مباشرة على توجهات البرلمان والإحتفاظ بمركز الريادة في ممارسة السلطة بكل صورها⁽¹⁾، و منه الإقتراب كثيرا نحو خصوصيات النظام الرئاسي المشدّد.

بالإضافة إلى آلية السؤال حول مجلس الأمة إمكانية استجواب الحكومة، وإنشاء لجان تحقيق، غير أن التساؤل الذي يطرح هو: هل أن ممارسة الإستجواب محررة من القيود التي تعيق استخدامه، وهل استعمال مجلس الأمة لهذه الآلية قادر على بلوغ رقابة برلمانية صارمة (ثانيا)؟

.../...

النسبة المئوية	الأسئلة الشفوية	النسبة المئوية	الأسئلة الكتابية
57%	التجمع الوطني الديمقراطي	79%	الثلث الرئاسي
30%	الثلث الرئاسي	19%	التجمع الوطني الديمقراطي
9%	جبهة التحرير الوطني	02%	حركة مجتمع السلم
4%	حركة مجتمع السلم		

(1) أنظر: د / سعاد غوثي، المرجع السابق، ص ص. 4 - 7.

وكذلك :

- A.K.Hartani, Op.Cit., p. 28 et suit.

ثانياً:

غياب ممارسة الإستجواب والتحقيق .

رغم أن التعديل الدستوري لعام 1996 خوّل لمجلس الأمة إمكانية إستجواب الحكومة وإنشاء لجان تحقيق برلمانية، إلا أن واقع الممارسة يشهد بعزوف مجلس الأمة عن إستخدام الإستجواب ، واستغائه تماماً عن القيام بالتحقيق.

أ- عزوف مجلس الأمة عن إستخدام الإستجواب.

يعتبر الإستجواب في الأنظمة المقارنة⁽¹⁾ من وسائل الرقابة البرلمانية التي يستعملها أعضاء البرلمان لإستقاء المعلومات حول موضوع من المواضيع، حيث يسمح بتبادل وجهات النظر بين الحكومة وأعضاء البرلمان ، ورصد المعلومات اللازمة من الحكومة للفت إنتباهها إلى ضرورة اتخاذ إجراءات معينة، و هو يحمل في طياته معنى المؤاخذه أي يؤدي في نهاية الأمر إلى طرح المسؤولية السياسية بالحكومة، أو بأحد أعضائها⁽²⁾.

فالفرق بين الإستجواب والسؤال، هو أن هذا الأخير يحمل معنى طلب المعرفة أو تبادل الرأي من أجل استيضاح أمر ما، بينما يكون الإستجواب مقدمة لطلب الثقة بالحكومة أو الوزير فيما إذا لم يكن رد عضو الحكومة على الإستجواب مقنعاً، ويترتب

⁽¹⁾ إذا كان السؤال من منشأ إنجليزي، فالإستجواب أصله فرنسي ظهر مع بداية دستور الثورة الفرنسية لعام 1971، ومنها انتقل إلى دساتير دول أخرى، وكثر استخدامه في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة فبدائية من عام 1946 أصبحت جلسات الاستجواب تأخذ أكبر نصيب من جدول أعمال الجمعية الوطنية الفرنسية.

وخلال الفترة التشريعية الثانية فقط، قدم 1549 طلب إستجواب، منها 316 جمعت وتمت مناقشتها بعمق، و220 استفادت من مناقشة قصيرة، الأمر الذي أدى للتخلي عن الإستجواب في ظل دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958 بسبب استخدامه غير المنتظم الذي أدى لعدم الإستقرار الحكومي. ففي ظل الجمهورية الرابعة سقطت خمس (05) حكومات عن طريق الإستجواب، واقتصر الأمر على إجراء واحد يتم بمقتضاه تقرير المسؤولية للحكومة وهو ملتصق بالرقابة، ولمزيد من المعلومات راجع:

- Philip Williams, La vie sous la 4^{eme} république, Armand Colin, Paris, 1971
pp. 372-373.

نقلا من مقال :

- د / عمار عباس، « إستجواب الحكومة من طرف البرلمان في النظام السياسي الجزائري »
مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد 4، جامعة تلمسان (الجزائر)، 2006، ص ص. 31-35.
⁽²⁾ أنظر: د / إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 87.

على عدم رضى البرلمان عن جواب الحكومة طرح موضوع الثقة بها ، الذي قد ينتهي إلى إقرار مسؤوليتها السياسية⁽¹⁾.

وإذا كان نص المادة 1/133 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽²⁾، قد أقر لأعضاء البرلمان حق إستجواب الحكومة، فإنه أيضا جاء عاما لم يضع أي قيد على الإستجواب سوى أن يكون موضوع الإستجواب متعلقا بإحدى قضايا الساعة، بينما القانون العضوي رقم 02/99 يتنقل ممارسة الإستجواب بشروط يجب توافرها، وإلا لما حاز على القبول رغم أنه لم يرفق بآثار يمكنها التأثير على وجود الحكومة ، ممّا أدى إلى تضائل استخدامه على مستوى المجلس الشعبي الوطني، والعزوف عنه تماما في مجلس الأمة.

1- الشروط والإجراءات الواجب توافرها في الإستجواب.

إن قراءة أحكام القسم التاسع من القانون العضوي رقم 02/99⁽³⁾، تبين أن هناك شروطا وإجراءات يجب مراعاتها عند استخدام الإستجواب ،و إلا عدّ غير مقبول.

I- شروط إستخدام الإستجواب.

تتنوع شروط استخدام الإستجواب بين الشروط الموضوعية و الشروط الشكلية و التي نجمالها فيما يلي:

- أن يكون موضوع الإستجواب متعلقا بإحدى قضايا الساعة: يستفاد هذا الشرط من الفقرة الأولى من نص المادة 133 من التعديل الدستوري لعام 1996، لكن من دون أن يتم توضيح ما المقصود بقضايا الساعة.

⁽¹⁾ هناك العديد من الدساتير، و التي منها الدستور المصري، حيث تعتبر الإستجواب وسيلة لمحاسبة الحكومة إذ تنص المادة 2/126 من دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة 1971 على ذلك : " ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم، و لا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس ".

كما تنص المادة 127 من ذات الدستور المعدلة طبقا للإستفتاء على تعديل الدستور الذي أجري في 26 مارس 2007 على ما يلي: " لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر من أعضائه مسؤولية رئيس مجلس الوزراء ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس .

ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد إستجواب موجه إلى الحكومة، و بعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب ".

⁽²⁾ أنظر: نص المادة 1/133 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يمكن أعضاء البرلمان إستجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة ".

⁽³⁾ أنظر: المواد 65-67 من القانون العضوي رقم 02/99.

فهذا اللفظ عام يحتمل أن يدخل تحته أي موضوع، ومنه يثار الجدل حول المعيار الذي يمكن من خلاله اعتبار موضوع ما من قضايا الساعة، و موضوع آخر لا يصلح أن يكون موضوعا للإستجواب بحجة أنه لا يشكل إحدى قضايا الساعة، ومن هو المخول بالفصل في المسألة؟.

في المقابل يشير مصطلح " قضايا الساعة " في بعض الأنظمة إلى آلية رقابية أخرى تشبه إلى حد بعيد ما يسمى في بريطانيا بأسئلة الساعة أو الأسئلة المستعجلة⁽¹⁾، و طالما لم يتم تحديد مضمون قضايا الساعة، فيمكن لأعضاء البرلمان توجيه إستجواب للحكومة في كل قضية راهنة تتصل بالشؤون الداخلية أو الخارجية للدولة على حد سواء.

- يشترط أن يتم التوقيع على نص الإستجواب من طرف ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة، أو ثلاثين نائبا من المجلس الشعبي الوطني بحسب الحالة، وهذا الشرط قد تضمنته المادة 2/65 من القانون العضوي رقم 02/99.

بينما ورد نص المادة 1/133 من التعديل الدستوري في صيغة مفتوحة لم يشترط حدا معيناً للمبادرة بالإستجواب، و هي نفس الصيغة التي كانت قد وردت فيما يخص آلية السؤال "يمكن أعضاء البرلمان..."، فلم تفرق بعدد معين من أعضاء مجلس الأمة أو نواب المجلس الشعبي الوطني.

فإشترط الحد الأدنى المقدر بثلاثين (30) عضوا، أو ثلاثين نائبا لمباشرة إجراءات الإستجواب ينطوي على إضعاف لحق كل غرفة في رقابة عمل الحكومة عن طريق الإستجواب⁽²⁾.

وهو شرط مبالغ فيه بالنظر إلى أن الحد القانوني الأدنى للمبادرة بالقانون، وإصدار لائحة، وحتى لإنشاء لجان التحقيق - كما سنرى لاحقا - لا يتعدى عشرين (20) عضوا

(1) أنظر: د/ محمد باهي أبو يونس، الرقابة على أعمال الحكومة في النظامين المصري و الكويتي دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية (مصر)، 2002، ص ص. 92-107.

- حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص. 726.

(2) كان الحد الأدنى اللازم للإستجواب في دستور 23 فيفري 1989 هو خمسة (5) نواب، وقد اعتبر هذا النصاب كبحا لحرية نواب المجلس الشعبي الوطني في تحريك الإستجواب، ولمزيد من التفاصيل راجع:

- د / الأمين شريط، خصائص...، المرجع السابق، ص ص. 502-503.

أو نائباً، فلماذا ينفرد الإستجواب بحد أدنى يفوق الحد المعمول به في الآليات الرقابية الأخرى؟.

من جهة أخرى يبدو غير معقول أن يتساوى الحد الأدنى المطلوب لمباشرة الإستجواب في المجلس الشعبي الوطني مع الحد الأدنى اللازم في مجلس الأمة ، خاصة وأن عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، و تركيبة مجلس الأمة لا تتميز بالتجانس لإحتوائها على ثلث معين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية ، بإمكانه أن يلعب دور الأقلية الكابحة بالنظر للنصاب اللازم توافره لإعتماد أي تدبير قانوني، لذا كان من الأولى أن يؤخذ الفارق بين الغرفتين بعين الإعتبار⁽²⁾، ويخفف النصاب في مجلس الأمة عنه في المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾.

أما بخصوص الجهة التي يوجه إليها الإستجواب، فالمادة 1/133 من التعديل الدستوري لعام 1996 ذكرت أن الإستجواب يوجه للحكومة، بمعنى يمكن أن يوجه الإستجواب لكل عضو من الحكومة دون أن يستثنى من ذلك رئيس الحكومة(سابقاً).

وكاد أعضاء البرلمان أن يلزموا أنفسهم بحصر الجهة التي يوجه إليها الإستجواب فقط في رئيس الحكومة(سابقاً) دون باقي الأعضاء إثر مصادقتهم على نص المادة 65 من مشروع القانون العضوي رقم 02/99⁽⁴⁾.

لكن المجلس الدستوري اعتبر بموجب الرأي رقم 08/ر.ق.ع/م د/99⁽⁵⁾ أن المؤسس الدستوري قد حوّل بمقتضى المادة 1/133 من الدستور أعضاء البرلمان إمكانية إستجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، وعندما حصر المشرع إمكانية الإستجواب

(1) أنظر: المادة 3/101 من التعديل الدستوري لعام 1996.

(2) أنظر: مقران آيت العربي، « النظرة الإنتقادية لأهداف مجلس الأمة »، مجلة مجلس الأمة، العدد 4 الجزائر، فيفري 2000، ص. 12.

(3) لقد نص أول نظام داخلي لمجلس الأمة في المادة 1/77 منه على: " يوقع على نص الإستجواب خمسة عشر (15) عضواً ويبلغ حتماً إلى الحكومة من طرف رئيس مجلس الأمة في غضون ثمان وأربعين (48) ساعة من إيداعه ".

- مقتطف من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 8، المؤرخة في 18 فيفري 1998.

(4) أنظر: نص المادة 65 من مشروع القانون العضوي رقم 02/99: " يمكن أعضاء البرلمان إستجواب رئيس الحكومة بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة وفقاً لأحكام المادة 133 من الدستور".

(5) أنظر: الرأي رقم 08/ر.ق.ع / م د / 99 ، المرجع السابق، ص. 7.

في رئيس الحكومة دون سواء يكون قد استثنى إمكانية إستجواب أعضاء الحكومة من قبل أعضاء البرلمان، الأمر الذي يعد إخلالا بأحكام المادة 1/133 من الدستور.

وبذلك فقد أكد المجلس الدستوري إمكانية إستجواب رئيس الحكومة (سابقا)، وكل عضو من أعضائها، وجنب البرلمان حصر الإستجواب فقط في رئيس الحكومة (سابقا).

II - إجراءات مباشرة الإستجواب.

يتم تحريك آلية الإستجواب وفق مرحلتين أساسيتين:

- **المرحلة الأولى:** يتم إيداع نص الإستجواب لدى مكتب مجلس الأمة، أو مكتب المجلس الشعبي الوطني بحسب الحالة، ويوزع على أعضاء الغرفة المعنية، كما يلتزم رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني بتبليغ نص الإستجواب إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لإيداع نص الإستجواب.

- **المرحلة الثانية:** يقوم بعدها مكتب الغرفة المعنية بالإستجواب، وبالتشاور مع الحكومة بتحديد الجلسة التي يجب أن يدرس فيها الإستجواب، والتي حددتها المادة 2/66 من القانون العضوي رقم 02/99 بخمسة عشر (15) يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الإستجواب.

خلال الجلسة المخصصة لدراسة الإستجواب يقدم مندوب أصحاب الإستجواب عرضا يتناول موضوع الإستجواب يبين فيه الوقائع وأدلة إسنادها، وكذا الإنتقادات و حتىّ الإتهامات الموجهة للحكومة، ويجب أن تكون الأدلة حاضرة لا أن يتم تصيّدتها من خلال ما تكشف عنه المداخلات، و تلتزم الحكومة بالإجابة على الإستجواب الموجه لها⁽¹⁾.

ونظرا لخصوصية الإستجواب كونه قد يتضمن تهما، فالأولى أن يتم الردّ على الإستجواب ممّن وجه له، و يصعب القول بجواز أن ينيب العضو المستجوب عضوا آخر مكانه⁽²⁾، لكن التساؤل يثار حول من المسؤول عن الإجابة على الإستجواب عندما لا يحدد نص الإستجواب العضو الموجه له؟.

في هذا السياق يستحسن إعمال المعيار الموضوعي، أي يتم النظر إلى طبيعة الموضوع، فإن تبين أن موضوع الإستجواب يتصل بقطاع معين، عندئذ يوكل الأمر إلى

(1) أنظر: نص المادة 2/67 من القانون العضوي رقم 02/99 : " تجيب الحكومة عن ذلك " .

(2) أنظر: د/ باهي أبو يونس ، المرجع السابق، ص. 162.

- د / إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 77.

صاحب القطاع، بينما إذا كانت المسألة عامة، فمن المفروض أن يتولى رئيس الحكومة الإجابة على الإستجواب.

وقد أثارت هذه المسألة خلافا حادا في المجلس الشعبي الوطني في الجلسة العلنية المنعقدة يوم 9 جانفي 2003⁽¹⁾، حيث أكد رئيس الكتلة البرلمانية لحركة مجتمع السلم (حمس) أن الإستجواب المتعلق بالخروقات الحاصلة في القانون المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية⁽²⁾، يرتبط بمسألة تهمة الأمة، لذلك يجب أن يجيب عنه رئيس الحكومة⁽³⁾ دون أي وزير آخر، لكن وبعد نقاش طويل تقدم السيد نور الدين طالب، الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان للإجابة، الأمر الذي أثار حفيظة النواب، وأدى إلى مغادرة أصحاب الإستجواب لقاعة الجلسات⁽⁴⁾.

لكن من الناحية القانونية لا يوجد ما يلزم رئيس الحكومة (سابقا) بالحضور في جلسة الإستجواب على اعتبار أن المادة 1/133 من التعديل الدستوري لعام 1996 تنص على أن يوجه الإستجواب للحكومة، والمادة 2/67 من القانون العضوي رقم 02/99 نصت كذلك على أن تجيب الحكومة دون أن تحصر الإجابة في رئيس الحكومة (سابقا).

وعلى فرض أن طلب كتلة حمس بضرورة حضور رئيس الحكومة (سابقا) للإجابة على الإستجواب استند إلى نص المادة 2/65 من القانون العضوي رقم 02/99، التي تلزم كلا من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة بتبليغ نص الإستجواب

(1) أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الخامسة، العدد 34 الصادرة في 3 فيفري 2003، ص. 5.

(2) الإستجواب يتعلق بالخروقات المتتالية للقانون رقم 05/91 المؤرخ في 16 جانفي 1991 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، الصادر بالجريدة الرسمية رقم 3، المؤرخة في 16 جانفي 1991. وكذلك الأمر رقم 30/96 المؤرخ في 21 ديسمبر 1996 المعدل والمتمم للقانون رقم 05/91 الجريدة الرسمية رقم 81، المؤرخة في 22 ديسمبر 1996.

(3) نذكر أنه خلال الدورة الخريفية لعام 2002 وجه لرئيس الحكومة إستجوابين: الأول وهو المذكور سابقا، أما الثاني فهو المتعلق بملف التجارب النووية الفرنسية "برقان"، حيث تساءل النواب وعددهم 46 نائبا، عن الإجراءات المتخذة بشأن الموضوع، ولم يرق أيضا لرئيس الحكومة بالإجابة عن الإستجواب خلال الجلسة المخصصة لذلك بتاريخ 6 أكتوبر 2003، ولمزيد من المعلومات راجع:

- ح . سليمان، «ممارسة النواب للرقابة على عمل الحكومة في الدورة الخريفية: بن فليس يدير ظهره كلية للبرلمان»، جريدة الخبر اليومي، 25 جانفي 2003، ص. 3.

(4) أنظر: م. شوقي، «نواب حمس يستجوبون حكومة بن فليس»، جريدة الخبر اليومي، 24 ديسمبر 2002 ص. 3.

إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لإيداعها لدى مكتب الغرفة المعنية بالإستجواب.

غير أن هذا السند يظل ضعيفا على اعتبار أن رئيس الحكومة يضطلع بمهمة التنسيق بين مختلف أعضاء الحكومة، وأيضا الحكومة تعد هيئة متضامنة أمام البرلمان لها أن تعين من ينوب عنها تماما كما يحق للنواب أن يعينوا من ينوب عنهم في طرح الإستجواب.

و لا يجب مطلقا الخلط بين الآليتين الإستجواب، التي هي آلية للرقابة الجماعية و آلية السؤال، التي هي آلية للرقابة الفردية، ولو أن الممارسة بينت أنه حتى في جلسة الإجابة عن الأسئلة الشفوية يتولى الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان الإجابة بدلا من عضو الحكومة الموجه إليه السؤال.

كذلك حتى وإن تمّ استحضار رأي المجلس الدستوري رقم 08/رق.ع.م.د/99 الذي مفاده عدم حصر توجيه الإستجواب فقط في رئيس الحكومة، وتمديده إلى باقي أعضاء الحكومة لتبرير وجوب إجابة رئيس الحكومة على الإستجواب المقدم إليه، إلا أنه لا يمكن اعتماد ذات الرأي في هذا السياق كون توجيه الإستجواب أمر والإجابة عنه أمر آخر، خاصة وأن الواقع شهد خلال العهدة التشريعية الممتدة من عام 1997 إلى عام 2002 ردّ الحكومة ممثلة في وزير العدل حافظ الأختام على الإستجوابين المتعلقين بالانتخابات المحلية، والإعتداء على الحصانة البرلمانية⁽¹⁾، بدلا من رئيس الحكومة الموجه له الإستجوابين.

2- تخلف الأثر الملزم للإستجواب.

إن تفحص النصوص القانونية المنظمة للإستجواب سواء الواردة في التعديل الدستوري لعام 1996، أو في القانون العضوي رقم 02/99، أو حتى في النظام الداخلي لمجلس الأمة⁽²⁾ لم يسفر عنه أي أثر يمكن أن يترتب على الإستجواب خاصة في حالة تقديم الحكومة لإجابة غير مقنعة، حتى ولو بالنص على فتح مناقشة حول موضوع

(1) أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 34، المرجع السابق، ص. 9.

(2) لقد جاء النظام الداخلي لمجلس الأمة مقتضبا جدا فيما يخص الإستجواب، إذ حمل بين طياته مادة وحيدة (المادة 73) نصت فقط على إجراء إيداع الإستجواب، أما النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر عام 2000، فلم يتطرق مطلقا لهذه الآلية، إذ تم الإكتفاء بالأحكام الواردة في التعديل الدستوري و القانون العضوي رقم 02/99 حول الموضوع.

الإستجواب، ممّا يعني أن دور الحكومة يقتصر على مجرد الرد على نص الإستجواب الذي يقدمه مندوب أصحاب الإستجواب.

لكن تفقد نص المادة 1/66 من القانون العضوي رقم 02/99، التي وردت بها جملة " الجلسة التي يجب أن يدرس فيها " تكشف مبدئياً أن جلسة الإجابة على الإستجواب تخصص لدراسة الإستجواب، و الدراسة تحوي ضمناً المناقشة.

وبما أن مجلس الأمة لم يستخدم مطلقاً آلية الإستجواب، فيبدو صعباً الوقوف على حقيقة الأمر أمامه، غير أن الرجوع إلى واقع الحال في المجلس الشعبي الوطني يكشف المسألة، فقد أثبتت التجربة أن جلسة الإجابة على الإستجواب لم تجرى فيها مناقشة بعد عرض الإستجواب، وإجابة ممثل الحكومة عنه⁽¹⁾.

كما أكدت الممارسة، وفي إطار ما خولته أحكام المادة 2/125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر عام 1997⁽²⁾ عن إنشاء لجنة تحقيق عقب رد الحكومة على الإستجوابين المقدمين لها⁽³⁾، وعدم إقتناع النواب بإجابتها⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ بعد انتهاء مندوب أصحاب الإستجواب من عرض نص الإستجواب المتعلق بالتجاوزات التي عرفتھا عملية الإنتخابات المحلية المجراة في 23 أكتوبر 1997، والرد عليه من طرف ممثل الحكومة جاء في تدخل رئيس المجلس الشعبي الوطني: " بهذا يكون المجلس قد استمع إلى منطوق طلب الإستجواب ورد الحكومة وفقاً للترتيبات القانونية المكرسة في النظام الداخلي، تبقى الفعالة لدى السادة النواب التي إذا حصلت يطوى الموضوع " .

ولمزيد من التفاصيل راجع:

- الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني، العدد 21، المؤرخة في 15 ديسمبر 1997 ص. 21.

⁽²⁾ أنظر: نص المادة 02/125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997: " يمكن أن ينتهي الإستجواب في حالة عدم إقتناع المجلس برد الحكومة بتكوين لجنة تحقيق " .

- صدر النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1997 في الجريدة الرسمية رقم 53، المؤرخة في 13 أوت 1997.

⁽³⁾ الإستجوابان هما: الإستجواب المتعلق بسير الانتخابات المحلية في أكتوبر 1997، والإستجواب المتعلق بالمساس بالحصانة البرلمانية للنواب في أكتوبر 1997، ولمزيد من التفاصيل راجع:

- حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002)، الجزء الثاني 2002، ص ص. 290-291.

⁽⁴⁾ مما جاء في اللائحة المتضمنة إنشاء لجنة تحقيق في التجاوزات التي عرفتھا عملية الإنتخابات المحلية في أكتوبر 1997:

.../...

إلا أنه تمّ التراجع عن هذا الأثر في التعديل الموالي للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر عام 1998، وقد تضمنت المادة 3/79 من أول نظام داخلي لمجلس الأمة أيضا النص على ذات الأثر⁽¹⁾، لكن تمّ حذفه في النظام الداخلي الصادر عام 1999 وحتىّ وإن تمّ الإبقاء عليه، إلا أنه يظل أثرا معلقا على نتيجة عمل لجنة التحقيق، وعلى مدى إلزامية التقارير التي تتوصل إليها.

ومنه فالإستجواب في الجزائر يبقى مجرد طلب معرفة بيانات أو معلومات في مسألة معينة لا أكثر ولا أقل، بينما هو في بعض التشريعات لا يعتبر مجرد حوار بين مقدمه و الموجه إليه، بل تعقبه مناقشة واسعة تنتهي إما بشكر و إثراء حالة قيام الحكومة بواجبها، أو تجاوز عن الأخطاء اليسيرة المرتبكة من قبلها مع لفت إنتباهها، وقد ينتهي الإستجواب إلى إدانة الحكومة و طرح مسؤوليتها السياسية، التي قد تكون فردية تؤدي إلى سحب الثقة من المستجوب، أو تضامنية تؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة بأكملها⁽²⁾.

بينما الإستجواب على ضوء التعديل الدستوري لعام 1996 والنصوص المطبقة له فلا يؤدي لا للمسؤولية الفردية و لا الجماعية، و حتىّ و إن تمّ ربط إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بنجاح الإستجواب، إلا أن إستناد الحكومة على أغلبية برلمانية يحول

.../...

"...بعد إستجواب الحكومة والإستماع إلى ردها الذي لم يكن مقنعا، فإننا نطالب بإنشاء لجنة للتحقيق تخص سير الإنتخابات المحلية التي جرت يوم 23 أكتوبر 1997، و كل ما سبقها من تجاوزات و ما صاحبها من تزوير".

وورد في اللائحة التي تضمنت إنشاء لجنة تحقيق عقب إستجواب الحكومة حول التجاوزات التي وقعت في حق النواب:

"...بعد إستجواب الحكومة و الإستماع إلى ردها الذي لم يكن مقنعا، فإننا نطالب بتشكيل لجنة تحقيق في الإهانة والتجاوزات المرتكبة في حق النواب".
ولمزيد من التفاصيل راجع:

- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 24 الصادرة في 24 ديسمبر 1997، ص ص. 32-33.

⁽¹⁾ أنظر: نص المادة 3/79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998: " في حالة موافقة المجلس على الطلب، تجرى المناقشة وقد تفضي إلى تكوين لجنة تحقيق حسب الإجراءات المحددة في النظام الداخلي".

⁽²⁾ أنظر: د/ قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية...، المرجع السابق، ص ص. 384-387.

- د / مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص. 762.

دون ظهور معارضة لها إلا برضاها، فالأغلبية المعضّدة لها يصعب أن تسمح بإتخاذ قرار يعاكس إرادة الحكومة.

كما يواجه الإستجواب معوقاً آخر يتعلق بإمكانية إرجائه⁽¹⁾، حيث إذا ما حل ميعاد النظر فيه تكون الأحداث والظروف قد تغيرت، لتجد الحكومة عندئذ مسلكاً ممتازاً للإفلات من الإنتقادات الموجهة لها.

فاعمل الوقت قد يؤدي إلى اختناق الإستجواب، وحتى للتنازل عنه، ليأس أصحابه من أن يكون له أثر يذكر، خاصة وأن المسألة لم يتم تنظيمها، وتشكو من فراغ قانوني يمكن للحكومة أن تستغله لإفراغ الإستجواب من محتواه بإعتبارها شريك أساسي لا غنى عنه في ضبط الجلسة التي يتم فيها الإجابة عن الإستجواب.

لهذه الأسباب وغيرها فقد ظل استخدام الإستجواب محتشماً من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، فخلال العهدة التشريعية الممتدة من عام 1997 إلى عام 2002 وصل مجموع الإستجابات إلى سبع⁽²⁾ .

⁽¹⁾ لقد حدث وأن تمّ تأجيل جلسة طرح والإجابة على الإستجواب المتعلق بالخروقات المتتالية للقانون المتضمن تعميم إستعمال اللغة العربية من دورة الربيع لعام 2001 إلى دورة خريف 2002، وتحديداً في 9 جانفي 2003.

و لمزيد من التفاصيل راجع:

- حصيلة المجلس الشعبي الوطني، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص. 291.

⁽²⁾ تمثلت الإستجابات المقدمة خلال الفترة التشريعية الممتدة من عام 1997 إلى عام 2002 فيما يلي:

1- استجواب يتعلق بالتجاوزات الحاصلة في الإنتخابات المحلية في 23 أكتوبر 1997، وترتب عنه إنشاء لجنة تحقيق.

2- استجواب يتعلق بالمساس بالحصانة البرلمانية لبعض النواب في أكتوبر 1997، وترتب عنه إنشاء لجنة تحقيق.

3- استجواب يتعلق بموقف الحكومة من قضية اعتماد حركة الوفاء - العدل - والجهة الديمقراطية في 2000.

4- استجواب حول موقف الحكومة من قضية اعتماد الجبهة الديمقراطية في 2001.

5- استجواب حول قضية المفقودين في 2001.

6- استجواب حول غلق المجال الإعلامي العمومي في 2001.

7- استجواب حول خرق القانون رقم 05/91 المتضمن تعميم إستعمال اللغة العربية، والأمر رقم 30/96 المعدل و المتم له في 2001 وأجل إلى 2003.

و لمزيد من التفاصيل راجع:

.../...

و خلال الفترة التشريعية الممتدة من عام 2002 إلى عام 2007، قدمت تسع (9) استجابات، منها استجوابان كانا مؤجلان من الفترة التشريعية السابقة ، مثلما يوضحه الجدول أدناه⁽¹⁾، أي بمعدل يتراوح من استجواب إلى استجوابين في كل سنة، وهو رقم ضعيف يبرز إهمال استعمال آلية الإستجواب.

أما مجلس الأمة، وعلى امتداد العهدة الأولى، وإلى غاية اليوم (الدورة الخريفية لعام 2008) فلم يستخدم أبدا الإستجواب⁽²⁾، إذ عزف نهائيا عن استعماله مكتفيا فقط بالأسئلة، طالما أن آلية الإستجواب لا تختلف في آثارها عن آلية الأسئلة، بل على العكس ، فإستخدام السؤال مكفول لكل عضو بصورة منفردة، بينما الإستجواب يلتصق بعدة شروط، وبالتالي فعوض مجلس الأمة في السؤال يكون أكثر تحررا مقارنة بآلية الإستجواب.

لكن هذا المبرر لا يجب أن ينفي ضرورة استخدام مجلس الأمة لكل الآليات الرقابية المتاحة له، وإذا كان السؤال يقوم على المبادرة الفردية في رقابة نشاط الحكومة، فإن الإستجواب يعد آلية رقابة جماعية يمكن لأصحابه أن يعبروا من خلاله على موقفهم المؤيد أو المعارض للتدابير التي تنتهجها الحكومة بشأن مسألة معينة.

ومن جهة أخرى هذا الوضع يكشف عن صعوبة قيام مجلس الأمة بإخضاع الحكومة لرقابة صارمة من قبله، و ضعفه في أن يشكل دعامة صلبة للغرفة الأولى في مواجهة

.../...

- حصيلة المجلس الشعبي الوطني، الجزء الثاني، المرجع السابق ، ص ص. 290-291.

⁽¹⁾ أنظر : جدول يبين الإستجابات الموجهة من طرف المجلس الشعبي الوطني (2002-2007)، وفقا

لما ورد في حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007)، المرجع السابق، ص. 34.

الرقم	موضوع الاستجواب	تاريخ الإرسال للحكومة	تاريخ جلسة العرض
01	خرق القانون رقم 05/91 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، و كذا الأمر رقم 30/96 المعدل والمتمم له.	2002/12/22	2003/1/9 الإجابة دون عرض.
02	أضرار التجارب النووية الفرنسية - بمنطقة رقان.	2003/01/9	2003/10/06
03	خرق الحصانة النيابية خلال المسيرة السلمية لحركة مجتمع السلم يوم : 2003./02/27	2003/03/12	2003/10/06
04	النتائج التي خلفها زلزال 21 ماي 2003.	2003/06/15	2003/10/06
05	خرق الأمر الرئاسي رقم 35/76 المتعلق بالمنظومة التربوية.	2003/09/17	2003/10/06
06	إضراب أساتذة الثانويات.	2003/09/22	2003/12/25
07	منكوبو زلزال 21 ماي 2003.	2004/01/05	لم يتم الرد عنه.
08	الاعتداءات التي تعرض لها مناصرو الفريق الوطني بتونس.	2004/02/25	تم سحبه في 30 ماي 2004
09	التعليق التلفزيوني باللغة الفرنسية للقاءات كأس إفريقيا للأمم.	2004/06/05	لم يتم الرد عنه.

⁽²⁾ أنظر : حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007)، المرجع السابق، ص. 27.

الحكومة⁽¹⁾، الأمر الذي يستدعي ضرورة إعادة النظر في الشروط اللازم توافرها في الإستجواب المثار أمام مجلس الأمة مع ذلك في المجلس الشعبي الوطني، لأنه من غير المنطقي أن نساوي بين مؤسستين هما في الأصل متميزتين عضويا ووظيفيا⁽²⁾.

من أجل تسهيل استخدام الإستجواب، و تمكين مجلس الأمة من القيام بدوره كاملا كضمير حيّ ينقل انشغالات الأمة، و يساهم من خلال الكفاءات التي يحويها في التعبير بحرية وشفافية عن التطلعات المشروعة للمواطنين وفقا لما يقوي الديمقراطية، و يرسى دولة القانون بكل عناصرها⁽³⁾.

إذا كانت آليتي السؤال والإستجواب تتمايزان من حيث شروط وإجراءات مباشرتهما إلا أنهما تتماثلان في الآثار الناجمة عنهما، والتي تنحصر عادة في عرض السؤال أو الإستجواب وردّ الحكومة عليه، ممّا يجعلهما آليتين لجمع المعلومات و الحقائق، فهل يا ترى ينطبق ذات الحكم على الرقابة المخولة لمجلس الأمة عن طريق لجان التحقيق وما هو واقع الممارسة بشأنها؟.

ب- الإستغناء عن لجان التحقيق.

يعد التحقيق وسيلة لرقابة عمل الحكومة متعددة الأطراف، ويتميز عن السؤال والإستجواب في أنه سلسلة من الأسئلة والمناقشات، و ليس مجرد سؤال وإجابة عليه تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء البرلمان للكشف عمّا وقع في إطار الجهاز الحكومي من تجاوزات⁽⁴⁾.

(1) أنظر: عقيلة خرباشي، العلاقة...، المرجع السابق، ص. 104.

(2) أنظر: د/ عمر صدوق، «تساوي و تمايز غرفتي البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية حسب الأحكام الدستورية»، ندوة حول: قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 24 نوفمبر 2002، ص ص. 29-36.

(3) أنظر:

- Jerome Lether, «quelle place pour les seconds chambres dans les démocraties contemporaines», 1997, sur le site, [www.institutions-politique.fr].

وكذلك:

- د / محمد بوسلطان، «نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الأول، المرجع السابق، ص ص. 73-78.

(4) أنظر:

- Pierre Avril / Jean Gicquel, Op.Cit., pp. 243-244.

- N. Lagasse / X.Baeselen, le droit d'enquête parlementaire, Bruylant, Bruxelles , 1980 p.40.

ويعكس التحقيق رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى المعلومات اللازمة حول مسألة معينة قصد تلافي الأخطاء، أو إصلاح الضرر، وحتى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة⁽¹⁾.

وإن كان التعديل الدستوري لعام 1996 قد أقر لكل غرفة من البرلمان حقها في القيام بالتحقيق، إلا أنه قابل ذلك بضرورة تشكيل لجان تحقيق خاصة لهذا الغرض⁽²⁾ وحتى وإن كان هذا الشرط يهدف لضمان تفرغ لجنة التحقيق للمهمة المنوطة بها، إلا أنه يشكل معوقاً في وجه ممارسة الرقابة على نطاق واسع، خاصة من طرف اللجان الدائمة لكل غرفة، التي تمّ إبعادها عن ممارسة التحقيق، بالإضافة إلى إتقال اللجان المكلفة بالتحقيق بقيود تحد من فعالية الرقابة الممارسة من طرفها.

1- إبعاد اللجان الدائمة عن القيام بالتحقيق.

إن ممارسة التحقيق في النظام البرلماني⁽³⁾ لا تقتضي البتة تشكيل لجنة تحقيق خاصة بذلك، بل للبرلمان حق الإختيار بين أن يعهد بالتحقيق إلى إحدى لجانه الدائمة، أو أن

(1) أنظر:

- CH.Bidegaray, «le contrôle parlementaire», revue du droit public (R.D.P), N°5 L.G.D.J, Paris, 1963,p. 1633.

- J.Crouzatier,« le rôle des commissions d'enquête», revue du droit public, N°3, L.G.D.J Paris, 1975, p. 1010.

(2) أنظر: نص المادة 161 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة ".

(3) تعد بريطانيا مهد النظام البرلماني، أسبق الدول استخداماً للتحقيق البرلماني، ففي عام 1689 قام البرلمان بأول تحقيق وكان حول سوء إدارة الحرب مع أيرلندا، استناداً لحق البرلمان في محاسبة الحكومة، وتتمتع لجان التحقيق البرلمانية في ظل النظام البرلماني بسلطات واسعة تمكنها من أداء دورها الرقابي على أكمل وجه.

أما في النظام الأمريكي، وبالرغم من أن الدستور الأمريكي لم يتضمن أي نص صريح، يمنح الكونغرس مباشرة أية سلطة في مساءلة الرئيس أو أعضاء السلطة التنفيذية، إلا أن الواقع الأمريكي يفيد أن الكونغرس يمارس رقابة فعالة من خلال حقه في تشكيل لجان تحقيق، وإن كانت هذه اللجان لا تتمتع بذات السلطات التي تتمتع بها نظيرتها في النظام البرلماني، بسبب عدم مسؤولية الحكومة أمام البرلمان إلا أن هذا الأخير يمارس من خلالها رقابة صارمة، حتى أن المحكمة الفيدرالية الأمريكية أكدت أن سلطة التحقيق ملازمة للعمل التشريعي، ولمزيد من التفاصيل راجع:

-C. Leclercq, Op.Cit., p. 623 – 627.

وكذلك :

.../...

يكلف به لجنة خاصة⁽¹⁾، وإن كان إسناد التحقيق إلى إحدى اللجان الدائمة للبرلمان يكاد يكون الوسيلة الأكثر فعالية في رقابة الحكومة كونها تقوم بجمع معلومات أكثر دقة ومصداقية بحكم تخصصها وإطلاعها عن قرب ، وبصفة دائمة بمختلف الأعمال الحكومية التي تدخل في إطار صلاحياتها.

ففي بريطانيا تكتسي هذه اللجان أهمية بالغة في رقابة الجهاز الحكومي عن قرب وتمثل لجنة المالية أهم لجان البرلمان التي تسهر على رقابة عمل الحكومة، والحال كذلك في أمريكا، حيث تؤدي اللجان الدائمة دورا هاما في عملية الرقابة البرلمانية.

إذ تحظى اللجان الدائمة بمجلس الشيوخ بقوة أكبر من تلك التي تتمتع بها اللجان الدائمة لمجلس النواب، ويرجع ذلك حسب الفقيه الأمريكي جورج جالواي George.B.Galloway إلى استمرارية واستدامة اللجان الأولى، إذ لا تجدد إلا بطريقة جزئية كل عامين، وتستمر لمدة ست سنوات على الأقل، عكس الأخرى بمجلس النواب التي يتم تجديدها كلية كل عامين، فلا جدال أن استمرار بقاء اللجان الأولى مدة ست سنوات، زمن العهدة التشريعية الواحدة لمجلس الشيوخ ، يمكّنها من تثبيت قواعدها ومنحها سلطات أكثر اتساعا وقوة⁽²⁾.

كما خولت المادة 145 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية للجان الدائمة من خلال مقرريها صلاحية تحرير تقارير استعلامية على مدار السنة حول العمل الحكومي، وفي هذا الإطار يمكن للجان الدائمة الإستماع لأي عضو من الحكومة، وهذه المهمة الإستطلاعية للجان الدائمة تقترب كثيرا من عمل لجان التحقيق⁽³⁾.

.../...

- فارس محمد عبد الباقي علي عمران، التحقيق البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر 1998، ص ص 37-43.

(1) أنظر: د/ إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 127.

(2) أنظر: فارس محمد عبد الباقي علي عمران، المرجع السابق، ص. 341.

(3) لقد تمّ إقرار إنشاء لجان التحقيق في فرنسا بموجب المادة 1/6 من الأمر رقم 1100/58، المؤرخ في 17 نوفمبر 1958، المتعلق بوظيفة المجالس البرلمانية، وفي هذا الأمر تمّ التمييز بين لجان التحقيق ولجان المراقبة (commission de contrôle, commissions d'enquête)، حيث كانت تقوم لجان التحقيق بجمع عناصر المعلومات حول وقائع معينة، لتضع استنتاجاتها التي تقدمها للغرفة المعنية، بينما لجان المراقبة تكفلت بفحص ، ودراسة التسيير الإداري والمالي والتقني للمرافق العمومية والمؤسسات الوطنية.

.../...

أما دور اللجان الدائمة في غرفتي البرلمان الجزائري، فلم يرتق بعد إلى درجة التحقيق رغم أن المادة 2/133 من التعديل الدستوري لعام 1996 مكّنتها من أن تستمع إلى أعضاء الحكومة ، وبناء عليه تمارس اللجان الدائمة الرقابة على العمل الحكومي عن طريق مناقشة مشروع القانون محل الدراسة، فيقوم أعضاء اللجنة المختصة بتوجيه أسئلة مباشرة للوزير المعني، يراد من خلالها الإستفسار حول بعض المسائل التي لها علاقة بمشروع القانون، و على الوزير المعني الإجابة على الإنشغالات المطروحة عليه والغاية من ذلك معرفة ما يجري في القطاع.

ويتم تدوين كل تدخلات أعضاء اللجنة ، وأجوبة عضو الحكومة في محضر يوزع على النواب، ومن ثمة تكون اللجنة الدائمة قد مارست نوعا ما رقابة على عمل من أعمال الحكومة، إلا أن رقابتها مقيدة بالموضوع المعروض، والذي يجب أن يكون ضمن اختصاصاتها.

كما أن متابعة النشاطات الحكومية بصفة دائمة، ولعدة سنوات تصطدم بتأثير الحكومة الكبير في عملها، خاصة و أن أعضاء اللجان الدائمة – كما وضحنا سابقا – ينتمون إلى المجموعات البرلمانية التي تتقاسم المقاعد بكيفية تتناسب مع عدد أعضاء كل مجموعة برلمانية مقارنة بالعدد الأقصى لأعضاء كل لجنة.

وعلى اعتبار أن أساس قيام المجموعات البرلمانية هو حزبي خالص، فإن حزب الأغلبية، ومجموعته البرلمانية سيقيمان قاعدة قوية لرد كل محاولات التشكيك في النشاط الحكومي، وبالتالي تجد اللجان الدائمة نفسها تدور حول نفس المركز المتمثل في دعم الحكومة سواء أكانت على صواب ، أم على خطأ.

لهذا فدور اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان لن يتعدى محاولة إعلام البرلمان بالمعلومات والحقائق بصفة مدروسة، و منظمة عن طريق التقارير التشريعية الرسمية المتمثلة في التقارير التمهيديّة، والتقارير التكميلية حول النص محل الدراسة.

.../...

لكن بصدر القانون رقم 698/91 المؤرخ في 20 جويلية 1991 تمّ إلغاء ذلك التمييز الإصطلاحي وتمّ الإحتفاظ بتسمية لجان التحقيق.
ولمزيد من المعلومات راجع:

-Pierre Avril / Jean Gicquel, Op.Cit., pp. 243-245.

-M.Réne.Monory , Op.Cit., pp. 308-309.

2- القيود الواردة على لجان التحقيق البرلمانية.

نتيجة إشتغال اللجان الدائمة بالعمل التشريعي، الذي قد يجعل اللجنة في حالة عمل مستمر مثلما هو الحال بالنسبة للجنة المكلفة بالشؤون القانونية، فعلى حد قول الفقيه جالواي أن مركز القوة التشريعية ليس المجلس بأكمله، بل في لجانه الدائمة⁽¹⁾.

لذلك تمّ اعتماد طريقة إنشاء لجان خاصة لمناقشة ، أو معالجة بعض المسائل غير المتجددة بطبيعتها، كما أنها قد تنشأ خصيصاً لإجراء تحقيقات معينة، وفي كل الأحوال هي لجان مؤقتة تنتهي بإنهاء الغرض الذي أنشأت من أجله⁽²⁾.

وفي ذات السياق حول التعديل الدستوري لعام 1996 لأعضاء البرلمان، أي لأعضاء مجلس الأمة، وكذا نواب المجلس الشعبي الوطني، إمكانية إنشاء لجان تحقيق في أي وقت، مع شرط عام وحيد مفاده أن يتعلق التحقيق بقضايا ذات مصلحة عامة، إلا أن القانون العضوي رقم 02/99 قلّص من ذات الحق بفعل الشروط الصارمة التي فرضتها

(1) أنظر: فارس محمد عبد الباقي علي عمران، المرجع السابق، ص. 341.

(2) لقد شهد التحقيق من خلال لجان خاصة في النظام الرئاسي الأمريكي فعالية كبيرة، فواقع الأمر يؤكد أن لجان التحقيق التي أحدثها الكونجرس تكاد تكون أقوى لجان التحقيق البرلمانية على مستوى برلمانات العالم، حيث أن الكثير منها أدى دوراً مفيداً في ممارسة البرلمان لعمله الرقابي، ومن أمثلة تلك اللجان: اللجان التي كشفت عن الفضائح السياسية مثل قضية الووترجيت عام 1973، و إيران جيت عام 1987. وقد امتلكت هذه اللجان سلطات واسعة من أهمها سلطتها في استدعاء من تطلب شهادتهم و إلزامهم بالتمثل أمامها، وإجبارهم على أن يضعوا ما بين أيديهم من مستندات تخص موضوع التحقيق تحت إمرة اللجنة، وإذا امتنع أحدهم عن التمثول أو أبى تقديم ما طلبته، أرفض الإجابة على أسئلتها عدّ بفعله مرتكباً لجريمة جنائية تسمى بجريمة إهانة أو احتقار الكونجرس (Contempt of Congress) و هي جريمة يعاقب عليها جنائياً.

فتطبيقاً لذلك تمت محاكمة السيد براودر Browder وخمسة من زملائه المتهمين بالشيوعية عام 1950، لرفضهم الإجابة عن بعض الأسئلة التي وجهتها إليهم لجنة التحقيق البرلمانية، وكانت العقوبة حبسهم لمدة سنة، و تغريم كل واحد منهم بألف دولار عن كل مرة أعتبر عدم جوابه فيها إهانة للهيئة النيابية التي تمثلها لجنة التحقيق.

ولمزيد من التفاصيل راجع:

-N.Lagasse / X. Baeselen, Op. Cit., pp. 93-104.

-C. leclercq, Op.Cit., p. 327.

-Valantine Herman / Française Mendel, Op.Cit., p. 757.

وكذلك:

- فارس محمد عبد الباقي علي عمران، المرجع السابق، ص. 350.

أحكام القسم الحادي عشر⁽¹⁾ منه، إذ لم يترك المجال لأي مادة في أن تكون مطلقة دون قيود.

فيمكن لكل من المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة أن ينشئ في إطار اختصاصات كل واحد منهما في حالة ما لم يقتنع بالبيانات والتوضيحات التي تقدمها السلطة التنفيذية عن طريق أجهزتها، وأراد الوقوف على الحقيقة بنفسه إذا ما دخله ريب أو لم يطمئن لسبب من الأسباب أن ينشئ لجان تحقيق، كوسيلة للكشف عن الانحرافات في مختلف القطاعات والإدارات، ولكن ضمن مجموعة من الشروط.

حيث يستلزم لإنشاء لجنة تحقيق التصويت على لائحة تودع لدى مكتب غرفة البرلمان المعنية بالتحقيق، شرط أن يوقع اللائحة عشرين (20) نائبا، أو عشرين (20) عضوا حسب الحالة، و هذا الشرط مثلما أشار له بعض نواب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة مشروع القانون العضوي رقم 02/99 يهدف إلى منع المعارضة من ممارسة وظيفتها وحققها في الرقابة، لأنه لا يمكن تصور أن نواب الأغلبية البرلمانية سيتخذون مبادرة بإنشاء لجنة تحقيق حول عمل الحكومة المساندين لها، خاصة وأنه لم يتم تحديد الأغلبية المطلوبة في التصويت على لائحة الإنشاء⁽²⁾.

وإنشاء لجنة تحقيق في غرفة لا يمنع الغرفة الأخرى من إنشاء لجنة تحقيق أيضا حول نفس الموضوع شرط أن تعلم الغرفة التي أنشأت أولا لجنة التحقيق الغرفة الأخرى بذلك⁽³⁾، لكن لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع التي أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية، إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب، ونفس الموضوع والأطراف.

معنى هذا أن حق البرلمان في إنشاء لجان تحقيق مقيّد بعدم فتح تحقيق قضائي، وفي هذا مساس بسلطات البرلمان، خاصة و أن الفرق بين التحقيق البرلماني والقضائي بيّن

(1) أنظر: المواد من 76 إلى 86 من القانون العضوي رقم 02/99.

(2) أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 107، الصادرة في 12 ديسمبر 1998، ص ص. 12-13.

(3) أنظر: نص المادة 2/78 من القانون العضوي رقم 02/99: " تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق الغرفة الأخرى بذلك ".

إذ أن لجان التحقيق البرلمانية تقوم بتحقيقات سياسية ، ولا تعاقب أحدا عكس التحقيق القضائي الذي لا يمكن أن يقتصر على نتائج سياسية فقط⁽¹⁾.

فالفرق بين التحقيق البرلماني، الذي يعد أحد مظاهر التحقيق السياسي⁽²⁾، والتحقيق القضائي هو الفرق بين العمل البرلماني والعمل القضائي، مما يحزر التحقيق البرلماني من قيود التحقيقات القضائية والإدارية ، والتي رسم لها القانون قواعد إجرائية لا يجوز الخروج عليها.

وتضيف المادة 81 من القانون العضوي رقم 02/99 شرطا آخر مفاده أن البرلمانيين (أعضاء مجلس الأمة، نواب المجلس الشعبي الوطني) الذين وقعوا على لائحة إنشاء لجنة تحقيق ليس لهم الحق في أن يكونوا من ضمن أعضائها، وهذا من شأنه منح اللجنة حيادا أكثر، ويجب على مجلس الأمة ، وكذلك المجلس الشعبي الوطني، أن يراعي في تشكيل لجان التحقيق نفس الشروط المتعلقة بتوزيع المقاعد على اللجان الدائمة في كل غرفة⁽³⁾، مع التزام أعضاء لجنة التحقيق بالتقيد بسرية التحريات والمعاينات، والمناقشات التي تجري⁽⁴⁾.

كما يمكن للجنة التحقيق وفقا لنص المادة 83 من القانون العضوي رقم 02/99 أن تستمع إلى أي شخص و أن تعالين أي مكان، و أن تطلع على أية معلومة ، أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، لكن المادة 84 من ذات القانون قيدت اختصاص لجنة التحقيق في الاطلاع على أية وثيقة، و أخذ نسخة منها طالما كانت تكتسي طابعا

(1) أنظر: د / إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص ص. 119-122.

(2) يعني التحقيق السياسي (L'enquête politique) كل تحقيق تجريه جهة سياسية بهدف سياسي لا تراعي فيه الضمانات القضائية، وتقوم به لجان تقصي الحقائق عن وضع من الأوضاع للكشف عما به من مخالفات.

ولمزيد من التفاصيل حول مفهوم التحقيق السياسي وأنواعه راجع:

-د/ إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص ص. 121-122.

-فارس محمد عبد الباقي علي عمران، المرجع السابق، ص ص. 21-32.

(3) أنظر: نص المادة 1/78 من القانون العضوي رقم 02/99: " يعين المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة من بين أعضائه لجان تحقيق حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة ".

(4) أنظر: المادة 82 من القانون العضوي رقم 02/99.

سرّيًا واستراتيجيًا يهّم الدفاع الوطني، والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني، و أمن الدولة الداخلي والخارجي، مع إلتزام الجهات المعنية بتقديم تعليل وتبرير لذلك.

فالإستثناء الوارد في المادة 84 من القانون العضوي رقم 02/99 يطرح التساؤل حول ما المقصود بالإستراتيجية؟ و إن تمّ إستبعاد مجال الدفاع الوطني فهذا معقول، أما المصالح الحيوية للإقتصاد الوطني، و أمن الدولة الداخلي والخارجي فيشكل إخراجها من مجال إطلاع لجنة التحقيق على أية وثيقة، وأخذ نسخة منها تقليصا لسلطات البرلمان في رقابة عمل الحكومة.

من جهة أخرى يطرح الإستفسار بشأن المسؤول عن تقدير مدى توافر الإستثناءات المذكورة، وحتىّ و إن ألزمت الفقرة الثانية من نص المادة 84 الجهات المعنية بتعليل وتقديم مبرر لرفضها تقديم الوثائق التي تطلبها لجنة التحقيق، إلا أنه لم يتم تحديد الجهة التي تنظر في مدى وجاهة المبررات التي تقدمها الجهات المعنية، ويظل تقدير الأمر من ضمن السلطات الحصرية لنفس الجهات، فهي على حد تعبير القانون الإداري خصم و حكم في آن واحد، المسألة التي تجعل الشك قائما في نفي صفة الحياد عن التبريرات التي تقدمها الجهات المكلفة بذلك، ويوقع لجان التحقيق في ضائقة القرارات الإنفرادية الصادرة عن الجهات المعنية.

وفي هذا السياق لا بأس من أن نلفت النظر مثلما أشار لذلك أحد أعضاء مجلس الأمة بمناسبة مناقشة مشروع القانون العضوي رقم 02/99 في أن أعضاء لجنة التحقيق عقلاء مثل أعضاء الحكومة تماما يمكنهم تقدير المسائل الإستراتيجية، و مدى خطورة الوثيقة ومنع تسريبها ونشرها حفاظا على مصالح البلاد⁽¹⁾، دون الإضرار بحق عضو لجنة التحقيق في الإطلاع على الوثائق، وأخذ نسخة عنها بهدف تمكين لجنة التحقيق من مباشرة تحقيقاتها استنادا إلى معطيات صحيحة، وحقيقية من دون شك في تسرب المعلومات التي تزل بمصالح البلاد، كون لجنة التحقيق ملزمة بالتقيد بالسريّة.

أيضا يمكن للجنة التحقيق أن تستمع إلى أي عضو في الحكومة، إذ يرسل رئيس مجلس الأمة، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، بحسب الحالة، إلى رئيس الحكومة طلب الإستماع، ويتم ضبط برنامج المعاينات والزيارات إلى إدارات المؤسسات، والإدارات العمومية وأعاونها قصد المعاينة الميدانية، والإستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي

(1) أنظر: تدخل عضو مجلس الأمة مقران آيت العربي، الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة العدد 7، الصادرة في 1 مارس 1999، ص.15.

يتبعونها ويعد عدم الإمتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يدون في التقرير، يجعل السلطة السلمية تتحمل كامل مسؤولياتها.

تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا، حيث تنتهي مهمتها بمجرد إيداع تقرير عملها أو على الأكثر بإنقضاء أجل ستة (6) أشهر قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشاء لجنة التحقيق، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثنتي عشر (12) شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها⁽¹⁾.

فلجنة التحقيق ملزمة بإعداد تقرير يسلم إلى رئيس الغرفة المعنية بالتحقيق، ويبلغ إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة (الوزير الأول)، كما يوزع على أعضاء مجلس الأمة، أو نواب المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، ويمكن لمجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة أن يقرر نشر التقرير كليا أو جزئيا بناء على اقتراح من مكتب الغرفة المعنية، ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة⁽²⁾.

حتى وإن كان أخذ رأي الحكومة في نشر تقرير لجنة التحقيق مثلما عبر عنه السيد محمد كشود أول وزير للعلاقات مع البرلمان أنه إجراء ضروري لأن الحكومة شريك مهم للبرلمان، لذا يجب عدم إخفاء أمور مثل هذه عنها⁽³⁾.

لكنه من جهة أخرى يشكل قيادا على البرلمان يجعله قاصرا خاضعا لوصاية الحكومة والأمر سيكون هينا لما يكون التقرير مؤيدا للحكومة، بينما في الحالة العكسية أي لما يكون ضدها، فغير مستبعد أنها سترفض التقرير إن لم ترفض التحقيق أصلا، وهذا الوضع بالتأكيد سيؤثر على عمل البرلمان.

ولتجاوز هذه العقبة يستحسن أن تمنح السلطة التقديرية لمجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني بحسب الحالة في الأخذ برأي الحكومة، لكن يبدو أن هذا الاقتراح بعيد المنال، إذ لا يمكن غض الطرف عن رأي الحكومة، الذي بالتأكيد سيشكل سندا قويا تعتمده الغرفة المعنية بالتحقيق للبت في مسألة نشر التقرير كليا أو جزئيا.

(1) أنظر: المادة 80 من القانون العضوي رقم 02/99.

(2) أنظر: المادة 86 من القانون العضوي رقم 02/99.

(3) أنظر: الجريدة الرسمية لمحاولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 108، الفترة التشريعية الرابعة الصادرة في 14 ديسمبر 1998، ص. 24.

فرغم أن المادة 86 من القانون العضوي رقم 02/99 في فقرتها الثانية و الثالثة خولت لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، صلاحية البت في ذلك من دون مناقشة، و فقط بأغلبية الأعضاء الحاضرين، إثر عرض يقدمه مقرر لجنة التحقيق يبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا، مع إمكانية فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير كليا أو جزئيا، و هو ما يفهم منه أن نشر التقرير مسألة ثابتة.

لكن الإختلاف فقط من حيث هل يتم نشر التقرير كليا أم جزئيا؟، وإن كان الواقع يفيد أن نشر تقرير لجنة التحقيق سواء أكان كليا أم جزئيا مسألة صعبة، إن لم تكن مستحيلة على ضوء ما تمّ إستقراؤه من تجربة المجلس الشعبي الوطني في إنشاء لجان تحقيق⁽¹⁾.

هذه الحقيقة تؤكد حساسية الحكومة للرقابة و المتابعة الميدانية لأعمالها، ونفورها من أن يتدخل البرلمان في عملها، وهذا حتما سيؤدي إلى فشل لجان التحقيق في مهمتها ويرغم البرلمان على العمل وفق تبريرات الحكومة، التي تستغل فكرة الحفاظ على

(1) أنظر: جدول يبين لجان التحقيق التي تمّ إنشاؤها في المجلس الشعبي الوطني، و البيانات مأخوذة من حصيلة المجلس الشعبي الوطني، الجزء الأول، المرجع السابق، ص.295.

لجنة التحقيق	تاريخ إيداع لائحة الإنشاء	عدد أعضاء اللجنة	تاريخ المصادقة على اللائحة	عدد أعضاء مكتب اللجنة	عدد الاجتماعات	عدد الاستماعات	المدة	تاريخ تسليم التقرير	الملاحظة
لجنة التحقيق حول سير الانتخابات المحلية 23 أكتوبر 1997.	1997/11/23	41	/11/17 1997	7	32	+14 شهادات المواطنين	6 أشهر	/6/8 1999	تمديد أجل إيداع التقرير لمدة 6 أشهر أخرى.
لجنة التحقيق حول الاعتداء على النواب والمساس بالحصانة البرلمانية.	1997/11/24	41	/11/27 1997	6	23	/	6 أشهر	/	تمّ توزيع التقرير على أعضاء المجلس.
لجنة التحقيق في الأحداث التي عرفتها بعض ولايات الوطن.	2001/4/30	20	2001/5/2	5	43	+16 شهادات المواطنين	6 أشهر	/	تمديد أجل إيداع التقرير لمدة 3 أشهر أخرى.

المصالح العليا للدولة تهرباً من نشر تقرير لجنة التحقيق، وهو ما ينقص من استقلالية البرلمان، ويدعم سيطرة الحكومة على زمام السلطة في الدولة، ويفضي لإنتكاس تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁾، الذي يعد أحد أهم روافع النظام الديمقراطي.

أما فيما يخص مجلس الأمة، فتظهر الممارسة أنه لم يكثرث بكون التعديل الدستوري لعام 1996 قد كفل له تماماً مثل المجلس الشعبي الوطني حق إنشاء لجان تحقيق، إذ لم يستعمل ولا مرة واحدة هذه الآلية الهامة، التي تمكنه من معرفة الحقيقة بشأن نشاط الحكومة.

حتى وإن كانت الرقابة البرلمانية عن طريق لجان التحقيق تحفها قيود و معوقات تحد من فعاليتها، إلا أنه لا يجب الإكتفاء على هذه التبريرات للتخلي عن حق دستوري يعد في الآن ذاته التزاماً على عاتق مجلس الأمة بهدف الإستجابة لتطلعات و إنشغالات المواطنين.

وقيام المجلس الشعبي الوطني بالرقابة عن طريق إنشاء لجان تحقيق لا يعفي مطلقاً مجلس الأمة من أعمال نفس الآلية، على اعتبار أن مجلس الأمة مؤسسة تتمتع كما المجلس الشعبي الوطني بالشخصية المعنوية.

فإذا كان مجلس الأمة منقوص الصلاحيات في المجال التشريعي، فإن تمتعه نسبياً بنفس الميكانيزمات المخولة للغرفة الأولى في رقابة عمل الحكومة حتى وإن لم يترتب عنها إثارة مسؤوليتها السياسية تعد فرصة سانحة لإثبات وجوده وأحقته في أن يتقاسم العمل البرلماني مع المجلس الشعبي الوطني، ولعل أفضل طريقة لبلوغ ذلك هو تمسك مجلس الأمة بكل ما خول له من آليات، وإستعمالها بإستمرار بدل هجرها، الذي قد يعضد الرأي القائل بضعفه، وعدم الجدوى من وجوده.

وفي مقابل عدم استخدام مجلس الأمة لكل الآليات الرقابية المخولة له لأسباب ودوافع أغلبها تتبع من إرادته، فإنه غير قادر مثل المجلس الشعبي الوطني، على ممارسة دوره الرقابي على قانون المالية ليس لكونه لم يكثرث بالأمر، بل لأن آلية الرقابة المالية في حد ذاتها هي في حالة عطالة، إذ لم ترسم بعد ملامح ممارستها بصفة دقيقة، وهو ما سنوضحه في المطلب الثاني الموالي مباشرة.

(1) أنظر: ب. خ، «إبسم المصلحة الوطنية، هل الرئيس هو فعلاً من يجرنا إلى نظام شمولي»، جريدة الخبر اليومي، 14 أفريل 2001، ص. 5.

المطلب الثاني:

عطالة آلية الرقابة المالية.

إن برنامج الحكومة (مخطط العمل) المصادق عليه من طرف غرفتي البرلمان وفقا للأشكال المحددة قانونا يحتاج إلى قانون المالية، الذي يأخذ بهذا الوصف الأداة الرئيسية لتجسيد البرنامج على أرض الواقع، وإذا كانت الدساتير الحديثة قد منحت نظريا الإختصاص المالي للبرلمان⁽¹⁾، من خلال تخويله صلاحية التشريع في المجال المالي، إلا أن الثابت هو أن الحكومة تعد صاحبة الإختصاص الحقيقي في هذا المجال⁽²⁾.

الوضع في الجزائر لم يشذ عن القاعدة المذكورة أعلاه، إذ أن الحكومة تقبض بيديها على المجال المالي، من خلال تحكمها في إعداد قانون المالية، بالإضافة إلى المناقشة المحدودة التي يقوم بها البرلمان (أولا)، والذي يوجد في مركز هامشي فيما يخص رقابة تنفيذ قانون المالية، نتيجة تملص الحكومة من تنفيذ قانون المالية، وكذلك لإنعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة (ثانيا).

⁽¹⁾ يعتبر الإختصاص المالي من أقدم إختصاصات البرلمان، وكان بداية أكثر أهمية من الإختصاص التشريعي، بل هو العامل الأساسي في ظهور النظام النيابي تطبيقا لمبدأ " لا ضريبة بدون موافقة ممثلي الشعب ".

لكن الإتجاه المعاصر في النظم الديمقراطية سعى للحد من الصلاحيات المالية للبرلمانات، بمنع النواب من زيادة النفقات إرضاء لناخبيهم، وبدأ هذا الاتجاه يتبلور في عهد الجمهورية الفرنسية الرابعة، وأكدته دستور الجمهورية الخامسة عام 1958، إذ حدّ من السلطة المالية للبرلمان في ثلاث مجالات هي:

- الحد من مبدأ تخصيص النفقات العامة.
- إلغاء المبادرة البرلمانية في النفقات العامة.
- صلاحية الحكومة في نشر قانون المالية والميزانية، بمرسوم حال التأخر في إقراره خلال مدة ولمزيد من سبعة (7) أيام. التفاصيل راجع:

-La Banque Mondiale, parlement : budget et genre, UNIFEM, Broxelles, 2004
pp. 11-15.

-Pierre Avril / Jean Gicquel, Op .Cit ., pp. 185-188.

وكذلك:

- د / داود الباز، المرجع السابق، ص ص. 92-94.

⁽²⁾ أنظر:

- Marcel Prélot / Jean Boulouis, Op.Cit ., p. 533.

أولاً:

إحتكار الحكومة للمجال المالي.

من منطلق أن الحكومة تضطلع بمهمة التسيير والتنفيذ، فهي تحتكر مجال قانون المالية، إذ بمفردها تقوم بتحضير مشروع قانون المالية على مستوى دوائرها الوزارية من دون مساهمة البرلمان في ذلك، ولها أن تضع كل الترتيبات التي تراها ملائمة لتنفيذ برنامجها، وبإمكانها إدراج أية نفقات ترغب فيها، وتوزيع الإيرادات بالطريقة التي تناسبها.

بينما دور البرلمان لا يتعدى المناقشة المحدودة زمنياً لضرورة التصويت في أجل معين مسبقاً، وإلا تدخل رئيس الجمهورية وأصدر قانون المالية بأمر، مؤكداً بذلك عدم وجود ميدان لا تطله السلطة التنفيذية.

أ- تحكم الحكومة في إعداد قانون المالية.

قانون المالية تقليدياً هو قانون موازنة الدولة⁽¹⁾، وهذا المصطلح الأخير ظهر للمرة الأولى في مطلع القرن التاسع عشر، وتحديداً في القانون الفرنسي الصادر عام

⁽¹⁾ لقد اختلفت التشريعات بشأن استخدام مصطلح الموازنة والميزانية، فبعض التشريعات أدرجت الميزانية بدلاً من الموازنة، رغم وجود تمييز ما بين المصطلحين، فتعرّف الميزانية (Bilan) بأنها كشف موجودات و مطلوبات المؤسسة أو الشركة في فترة معينة، أو في نهاية السنة المالية، ومقارنة قيمتها الحالية بقيمتها السابقة، مع إظهار وضعها المالي من أرباح و خسائر محققة.

بينما الموازنة (Budget) هي كشف تقديري بنفقات الدولة و إيراداتها عن سنة مالية مقبلة وهي تحتاج إلى إجازة من السلطة التشريعية، أي هي بيان شامل عن المالية العامة، يشير إلى النفقات والإيرادات والعجز أو الفائض، بمعنى تختلف موازنة الدولة عن ميزانيتها بحيث أن الموازنة هي كشف تقديري بإيرادات و نفقات الدولة عن سنة مالية معينة، بينما الميزانية هي كشف بما لها و ما عليها في فترة زمنية معينة، أو في نهاية سنة مالية.

فالموازنة تعد بمثابة المؤشر الأساسي لما تقوم به الحكومة و الأهداف التي تتوخاها، وهي أداة حقيقية للتخطيط لبلوغ إنجازات تنموية شاملة، أي هي عملية تمتد على عدة مراحل تبدأ بالتخطيط و الإعداد والدراسة، فالإقرار في البرلمان، ثم التنفيذ، و أخيراً المراقبة والتدقيق.

ولمزيد من التوضيحات راجع:

- عدنان محسن ضاهر، «الموازنات العامة في الدول العربية»، نشرية بمساهمة برنامج الأمم

المتحدة الإنمائي (U.N.D.P)، لبنان، 2005، ص ص. 13-15.

1862، ليتحول إلى قانون المالية بموجب الأمر الصادر في 2 جانفي 1959⁽¹⁾ فالموازنة العامة هي وثيقة تحدد ما تعتزم الدولة إنفاقه، وبيان مفصل عن الإيرادات اللازمة لتغطية الإنفاق ومصادر الحصول عليها، وهي تحدد بوضوح السياسة المالية للدولة، وتعد وسيلة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية وتنفيذ مخططات وتوجهات الدولة⁽²⁾، كما عرفها الأستاذ عبد المجيد جبار، بأنها وثيقة يتم بمقتضاها ترخيص النفقات والإيرادات السنوية للدولة، وهي تحدد بصفة عامة ما ستكون عليه سياسة الدولة بالنسبة لسنة ما⁽³⁾.

والقاعدة العامة أن الموازنة العامة تحدد لمدة سنة مقبلة، وهذا ما يميزها عن الحساب الختامي الذي يعبر عن إيرادات ومصروفات الدولة خلال السنة المنصرمة وتقوم الموازنة العامة على المبادئ التالية⁽⁴⁾:

- **مبدأ السنوية:** الموازنة تعد صكا تشريعيا تقدر فيه نفقات الدولة، ووارداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق، فالإجازة ممنوحة للسلطة التنفيذية لسنة مالية ينتهي مفعولها بإنهاء السنة، و على الحكومة أن تعود مجددا للبرلمان لإقرار موازنة السنة المقبلة.

- **مبدأ الشمولية:** يجب أن تشمل الموازنة العامة على جميع الإيرادات، ونفقات الدولة خلال السنة المالية بشفافية كاملة.

(1) أنظر:

- Jean Claud Martinez / Pierre Dimalta, Droit budgétaire, 3^{eme} édition, L.I.T.E.C, Paris 1999, pp. 3-158.

(2) أنظر: تعريف الموازنة (Budget) حسب الأستاذ كولار:

" Le Budget annuel, Acte politique d'autorisation des recettes et dépenses, a un rôle essentiel comme instrument de la politique économique et social, il est d'abord le moyen d'attendre les objectifs à moyen terme de la politique économique, donc l'exécution du plan dans les pays pratique un planification étatique, il règle en outre les problèmes à court terme et ceux de la conjoncture".

-Voir : Frédéric Colard, « la transformation du rôle de l'Etat », 27/3/2003, sur le site [http://perso.wabado.fr/fredric-colard/etat/transo.27-3-03.HTM].

(3) أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، العدد 4، الصادرة في 10 ديسمبر 2002، ص. 4.

(4) أنظر: د / حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1987، ص ص. 75 - 80.

- **مبدأ الوحدة:** ويقضي هذا المبدأ أن تظهر كافة عناصر الإيرادات والنفقات العامة في بيان واحد دون تشتتها في بيانات مختلفة، لتسهيل عرضها ومناقشتها، وتوضيح المركز المالي ككل، وأيضاً تجنّب الباحث أو الدارس إجراءات التسويات الحسابية، إلا أن دولا كثيرة لا تطبق هذا المبدأ، إذ توجد لها بيانات ملحقّة، وتفتح عدداً من الإعتمادات في صناديق خاصة خارج الموازنة العامة.

- **مبدأ عدم التخصيص:** أي عدم تخصيص نوع معين من الإيرادات لإنفاق محدد بذاته، كما لو خصص إيرادات الرسوم الجامعية لتغطية المصروفات الخاصة بالجامعة فقط.

- **مبدأ التوازن:** معناه تحقيق التوازن بين الإيرادات العامة وجملة النفقات العامة لكن يمكن عدم تحقيق هذا المبدأ نظراً لإختلاف الحالة الإقتصادية للدولة من سنة لأخرى.

إن إعداد قانون المالية معناه وضع تقدير للنفقات وما يلزمها من إيرادات، ولما كان أساس هذه المرحلة هو التقدير، فيجب إلّتزام الدقة إلى أقصى حد حتى لا تفاجأ الدولة أثناء التنفيذ بغير ما توقعته الحكومة، فينتج عن ذلك آثار سيئة كان بالإمكان تفاديها أثناء مرحلة الإعداد، وتكشف الدراسات المقارنة أن تحضير قانون المالية يتم وفق نظامين رئيسيين هما النظام الأمريكي، و النظام الأوروبي⁽¹⁾.

فالنظام الأمريكي يحصر عملية التحضير بيد رئيس الجمهورية من خلال مكتب التسيير والميزانية (Office of management and budget)، و هو جهاز تابع للرئاسة بينما النظام الأوروبي يأخذ فيه تحضير قانون المالية وصف لعبة إدارية يقوم فيها وزير المالية بتحضير مشروع قانون المالية، ويتم بتدخل ونقاش بين باقي الوزراء ووزير المالية برئاسة رئيس الحكومة، وتحت سلطة رئيس الجمهورية الذي يلعب دوراً مهماً في التحكيم المالي⁽²⁾.

أما الجزائر فيبدو أنها تميل إلى تكريس النظام الأوروبي على اعتبار أن إعداد الموازنة العامة أو تغييرها يعتبر من صميم عمل الإدارة، لهذا فالحكومة و بما لها من أجهزة متشعبة ومتغلّطة في البلاد بأكملها، وباعتبارها الأقدر على تلبية الإحتياجات التي يتطلبها المجتمع، فإنه يقع على عاتقها عبئ التحضير.

(1) أنظر:

- Francis Querol, l'élaboration de la loi de finances, Economica, France, 1998, pp. 9-37.

(2) أنظر:

- P. Perrineau, « l'arbitrage budgétaire du président de la république », 31 octobre 1981, sur le site, [www.le monde.fr], p. 8.

وتبدأ عملية تتبع تقديرات النفقات والإيرادات بشكل تصاعدي، أي من الأسفل إلى الأعلى، إذ تبدأ بالوحدات إلى أن تنتهي بالوزارات، التي ترفعها بدورها إلى وزارة المالية التي تقوم بدراسة الموازنة المرفوعة إليها للتأكد من صحة التقديرات، وسلامة الأسس التي بنيت عليها، وكذلك عدم المغالاة أو الإنقاص في عناصر الإنفاق أو الإيرادات المقترحة، ليتم بعدها عرضها في مجلس الحكومة، ثم في مجلس الوزراء.

ظاهرياً إن قراءة نص المادة 121 من التعديل الدستوري لعام 1996 تفيد أنها تسمح لنواب المجلس الشعبي الوطني بإقتراح قوانين تتعلق بالمجال المالي، لكن في حقيقة الأمر لا يوجد إقتراح لقوانين تتعلق بالميدان المالي لأن النواب مجبرون على البحث عن تدابير ترفع مداخيل الدولة، أو توفر مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.

فإذن إعداد مشروع قانون المالية يبقى مفتوحاً أمام الحكومة دون سواها، وهذا ما تؤكدته المادة 44 من القانون العضوي رقم 02/99⁽¹⁾، من خلال الصياغة "مشروع قانون المالية"، أي أنها حصرت المبادرة في مجال قانون المالية في الحكومة دون نواب المجلس الشعبي الوطني.

ويتضمن قانون المالية حسب المادة 67 من القانون رقم 24/89⁽²⁾ جزئين متباينين فيحوي الجزء الأول الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية، وكذا الطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية، وتسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية والخارجية. بينما يشمل الجزء الثاني النفقات العامة، ويبين كيفية توزيعها، ويكتسي طابع قانون المالية كل من⁽³⁾ :

- قانون المالية وقوانين المالية التكميلية والمعدلة.

- قانون ضبط الميزانية.

(1) أنظر: نص المادة 44 من القانون العضوي رقم 02/99: " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية...".

(2) أنظر : القانون رقم 24/89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل والمتمم للقانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المعدل والمتمم، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 1، المؤرخة في 3 جانفي 1990.

(3) أنظر: المادة 2 من القانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 28، المؤرخة في 10 جويلية 1984.

عقب انتهاء الحكومة من إعداد مشروع قانون المالية، وحيازته على موافقة مجلس الوزراء ، يتم إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في أقصى تاريخ وهو الثلاثين (30) سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية⁽¹⁾، إلا أن هذا التاريخ كثيرا ما لا يحترم، ثم يحال بعدها المشروع إلى اللجنة المختصة لدراسته، وعقبها عرضه للمناقشة والتصويت عليه أمام كل غرفة من البرلمان.

ب- المناقشة المحدودة لقانون المالية من طرف البرلمان.

لقد درج النظام الجزائري على تقديم مشروع قانون المالية من طرف الحكومة إلى البرلمان في الدورة الخريفية، و هنا نرى أنه من المستحسن عرضه في الدورة الربيعية تأهبا للدخول الإجتماعي والدراسي الذي يبدأ عادة مع شهر سبتمبر، و هو ما تعتمد بعض الدول كمصر⁽²⁾.

ورغم الأهمية البالغة التي يكتسيها قانون المالية، بإعتباره الأداة الرئيسية التي تمكن الدولة من التدخل في الحياة العامة بما يكفل التوازن في البلاد على الصعيدين الداخلي والخارجي، إلا أن دور البرلمان فيه يبقى ضعيفا لأسباب عديدة أهمها:

- إن دراسة مشروع قانون المالية تتم تحت إشراف الحكومة، التي تتواجد في كل الإجراءات المتخذة على مستوى كل غرفة من البرلمان، و التي تبدأ بإيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ، الذي يحيله بدوره على لجنة المالية والميزانية، والتي تحدد في أول اجتماع لها جدول أعمالها، و كذا منهجية الدراسة والإستماع في إطارها.

حيث تعقد لجنة المالية والميزانية لغرض دراسة مشروع قانون المالية عدة جلسات تكون بحضور ممثل الحكومة، المتمثل في وزير المالية لعرض مشروع القانون، و يمكن للجنة الإستماع لأي عضو في الحكومة، وكذلك الإستعانة بأشخاص مختصين وذوي خبرة في إطار ممارسة أشغالها.

وتتوج أعمالها بتقديم تقرير إلى المجلس الشعبي الوطني من طرف مقرر اللجنة أو من ينوبه، لتبدأ بعدها جلسات المجلس بعرض يقدمه وزير المالية حول مشروع قانون المالية ، ثم تتدخل لجنة المالية والميزانية لتقديم تقريرها، لتبدأ تدخلات النواب بشأن

(1) أنظر: المادة 67 من القانون رقم 24/89.

(2) أنظر: د / عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية...، المرجع السابق، ص ص. 654-657.

مشروع القانون حول التعديلات المقترحة عليه إن وجدت، وبعدها يأتي ردّ ممثل الحكومة عنها.

- البرلمان مقيّد بأجل زمني محدد للمصادقة على مشروع قانون المالية أقصاه خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه وفقا لنص المادة 7/120 من التعديل الدستوري لعام 1996 موزعة بين الغرفتين ، إذ يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعين (47) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه لدى مكتب المجلس.

ثمّ يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل عشرين (20) يوما⁽¹⁾ وقد يعود أساسا الفارق الزمني في الأجل الممنوح للمجلس الشعبي الوطني مقارنة بمجلس الأمة إلى أن عدد أعضاء هذا الأخير لا يتعدى نصف عدد نواب المجلس الشعبي الوطني على الأكثر، وفي حالة عدم إتفاق غرفتي البرلمان أو اختلافهما حول قانون المالية، فيتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (8) أيام للبت في الأحكام محل الخلاف⁽²⁾.

- عند عدم مصادقة غرفتي البرلمان على مشروع قانون المالية في الأجل المحدد وفقا لنص المادة 8/120 من التعديل الدستوري لعام 1996، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية ، والأمر المتخذ في هذا المجال لا يدخل ضمن أحكام المادة 124 من التعديل الدستوري لعام 1996 المتعلق بالتشريع بأوامر، إذ أن المبدأ العام في هذه المادة هو جواز التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

لكن الحالة المنصوص عليها في الفقرة الثامنة من المادة 120 لا تنتمي لا إلى الحالة الأولى، و لا إلى الحالة الثانية، وبالتالي فهي قاعدة خاصة لا يمكن استبعادها استنادا لقاعدة " الخاص يقيدّ العام " .

على هذا الأساس حتّى و إن حددت المادة 4/44 من القانون العضوي رقم 02/99 أجل ثمانية (8) أيام للبت في الخلاف الحاصل حول قانون المالية بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء، إلا أن الخلاف لن يكون له أي معنى، و لن يحاول مجلس الأمة الاعتراض على قانون المالية طالما أنه يدرك جيدا

(1) أنظر: المادة 1/44، 2، 3 من القانون العضوي رقم 02/99.

(2) أنظر: المادة 4/44 من القانون العضوي رقم 02/99.

أن هذا القانون سيصدره رئيس الجمهورية بأمر بعد خمس و سبعين (75) يوما، وعليه ما الجدوى من استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء ، خاصة وأن تحريكها معقود بطلب يقدم من طرف رئيس الحكومة(الوزير الأول)⁽¹⁾ .؟

- تشكل الأغلبية البرلمانية حاجزا يمنع معارضة مشروع قانون المالية، ومنه فمناقشة مشروع قانون المالية تظهر خالية من كل أهمية بارزة، إذ أن أغلب النواب يخضعون لتوجيهات حزب الأغلبية وتعليماته، و يلتزمون بمواقفه إزاء المسائل العامة المطروحة للمناقشة، وبذلك تصبح حرية هؤلاء النواب مقيدة فيما يبديونه من آراء وملاحظات، أو يتقدمون به من طلبات واقتراحات، فلا يستطيعون الخروج عن المواقف والتعليمات المحددة سلفا، مما يؤدي إلى الحد من دور البرلمان ذاته بتحويل أعضائه من ممثلين للشعب إلى ممثلين لأحزابهم السياسية المختلفة.

وقد كان في تدخل أحد نواب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة القانون العضوي رقم 02/99 تأكيد كبير على حقيقة الضغط الذي يمارسه حزب الأغلبية على نوابه وإجبارهم بعدم مناقشة قانون المالية بقوله:

" وآخر فصل من هذه العملية بدأنا نعيشه، وبدأت أصداؤه تبلغ مسامعنا مؤخرا وهو يهدف إلى حرمان النواب من حقهم في المشاركة في النقاش ومراقبة الجهاز التنفيذي لسبب واحد فقط، و لجريمة واحدة ارتكبوها هي أنهم يمثلون الأغلبية في هذا المجلس وفي مجلس الأمة، وأي منطق هذا الذي يجعلنا نطلب من النواب الذين يمثلون إرادة أغلبية المواطنين عدم مناقشة قانون المالية، ثم عدم تنبيه الوزراء إلى النقائص الموجودة في الميدان، و لست أدري ما إذا كانت هذه هي الديمقراطية " ⁽²⁾.

ففي هذا القول حقيقة أولية قد تنسف الديمقراطية، وحرية عضو البرلمان، وحقه في إبداء ملاحظاته و التعبير عن رأيه دون قيود⁽³⁾، و من جهة أخرى هذا دليل على نقص الإنضباط الحزبي، الذي على إثره أصبحت الحكومة تراقب البرلمان بدلا من مسؤوليتها أمام الجسم الانتخابي.

(1) أنظر: عقيلة خرباشي، العلاقة...، المرجع السابق، ص ص. 48-52.

(2) أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 107، 12 ديسمبر 1998 ص. 27.

(3) أنظر:

- Pascal Perrineau, « le malaise démocratie », 1/7/1999, sur le site [www.le monde.fr] p. 14.

وعندئذ تطرح مسألة ما هي وظائف الأحزاب السياسية في بناء الديمقراطية وتكريس دولة الحق والقانون⁽¹⁾؟، وهل أن المشكلة تكمن في التشريعات التي توطر العمل الحزبي، بحيث تعوقه وتعوق دوره في تكريس دولة القانون، أم أن المسألة ترجع لتموقع أغلب الأحزاب السياسية على هامش الحياة السياسية؟.

ما يمكن ملاحظته أيضا هو عدم كفاية النصوص القانونية المتعلقة بممارسة الإختصاص المالي، لذا لا بد من تبيين كيفية ممارسة هذه الوظيفة حتى يبتعد كل من أعضاء البرلمان والحكومة عن التأويلات المتناقضة، و يساهما كل في إطار اختصاصاته في وضع الترتيبات اللازمة لتجسيد البرنامج المصادق عليه فعليا، و من بين ما يستحق ضرورة الإسراع في توضيحه هو كيفية ممارسة البرلمان لرقابة تنفيذ قانون المالية؟.

ثانيا:

عجز البرلمان عن رقابة تنفيذ قانون المالية.

إن التصويت على مشروع قانون المالية يعد ترخيصا من البرلمان لصالح الحكومة بتطبيق أحكام قانون المالية، ولهذا السبب يسمى القرار النهائي الصادر عن البرلمان فيما يتعلق بالمالية العامة في بعض الأنظمة، ومنها الفرنسي بالترخيص المالي L'autorisation budgétaire⁽²⁾.

وإذا كان عبئ تنفيذ قانون المالية يقع من الناحية العملية على الحكومة، إلا أنه لا ينبغي استبعاد البرلمان من مراقبة التنفيذ للتأكد من مدى مطابقة التنفيذ للشكل الذي ارتضاه البرلمان، خاصة و أن الجزء الكبير من إيرادات الدولة يدفعها الشعب من مداخله.

فالغاية من الرقابة على تنفيذ قانون المالية بصورة عامة هي التأكد من مدى احترام الحكومة للإجازة (الرخصة) التي كان قد منحها لها البرلمان لجباية الإيرادات و صرف

(1) أنظر:

- Dixit Laurent Laplante, « système politique et démocratie », 1999, sur le site [www.Ac.Bordeaux.fr/etablissement/sud/nedoe/ses/1999/demo99.htm].

وكذلك:

- بوصيدة فيصل، « مدى إسهام الأحزاب السياسية في تكريس دولة القانون: هل تتحرك الجزائر نحو الديمقراطية»، جريدة الشروق اليومي، 25 سبتمبر 2002، ص. 7.

(2) أنظر:

- Francis Querol, Op.Cit ., p. 77.

النفقات، وقد تكون مراقبة التنفيذ سابقة⁽¹⁾ أو لاحقة له، كما قد تكون رقابة إدارية تقوم بها الحكومة على نفسها، أو رقابة عن طريق أجهزة مستقلة كمجلس المحاسبة مثلا، بالإضافة إلى الرقابة السياسية، والتي عادة ما يقوم بها البرلمان، والتي يجب أن تكون بشكل مستمر.

غير أن واقع الأمر يشهد بعجز البرلمان الجزائري عن رقابة تنفيذ قانون المالية بفعل تملص الحكومة من تنفيذ قانون المالية بالصيغة التي ارتضاها ممثلي الشعب من خلال عدة تقنيات، وكذلك لعدم توضيح كيفية ممارسة الرقابة البرلمانية اللاحقة، الأمر الذي أدى لبقائها نصا على ورق.

أ- تملص الحكومة من تنفيذ قانون المالية.

القاعدة العامة أن اعتماد قانون المالية من طرف البرلمان يشكل قيودا على الحكومة لا تستطيع هذه الأخيرة بموجبه إجراء أي تعديل فيه، غير أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والمالية، وغيرها الداخلية منها والخارجية تمكن الحكومة من إحداث تغييرات عليه عبر عدة تقنيات أهمها، قانون المالية التكميلي، تحويل الإعتمادات، الحسابات الخاصة.

1- قانون المالية التكميلي.

تلجأ الحكومة لإستعمال تقنية قانون المالية التكميلي لتغيير الإعتمادات المالية التي أقرها البرلمان في قانون المالية الرئيسي بهدف الإستجابة للتحولات التي تواجهها ميدانيا والتي عادة لا يتعرض لها قانون المالية.

⁽¹⁾ من بين مزايا الرقابة السابقة على تنفيذ قانون المالية هي منع الوقوع في الخطأ والتأكد من مطابقة التصرف المالي قبل حدوثه وفقا لما ارتبطت به الحكومة مع ممثلي الشعب، وهي منتشرة كثيرا في نظام المملكة المتحدة البريطانية، إذ يعهد البرلمان إلى موظف أو مسؤول يسمى المراقب العام بمهمة منح الإذن بالصرف بعد التأكد من ورود المبلغ في الميزانية، وهذا الموظف غير قابل للعزل، ولا تتدخل الحكومة في تحديد التعويضات التي يتلقاها مقابل عمله، بل الأمر يعود للبرلمان.

ولمزيد من التفاصيل راجع:

د/ حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص. 80.

وكذلك:

فبداية من أول عام من عمر العهدة التشريعية الرابعة عرض مشروع قانون المالية التكميلي لعام 1997، و كان يهدف إلى إدخال بعض التصحيحات في الأبواب المتعلقة بالإيرادات والنفقات، تماشياً ومبادئ الصرامة والتشفيف، وترشيد النفقات.

بينما قانون المالية التكميلي لعام 1998، الذي تضمن ثمانية (8) مواد كان يهدف إلى تصحيح مالي ناتج عن تدهور الجباية البترولية، و تضمن زيادات استهدفت أساساً ميزانية التجهيز الخاصة بقطاعات اجتماعية مثل السكن، الفلاحة، الإنارة، التعليم العالي، وشكّلت التقلبات الجوية الحاصلة في العاشر من نوفمبر 2001 أسباباً موضوعية لرصد موارد إضافية لمواجهة النفقات الجديدة، وهو نفس الحال عقب زلزال 21 ماي 2002 الذي أسس ركيزة لإقرار قانون المالية التكميلي لعام 2003⁽¹⁾، كما عدّت المشاريع التنموية لمختلف مناطق الوطن المرتكزات الأساسية لإعتماد قوانين المالية التكميلية بداية من عام 2005.

فحتى وإن كانت الإجراءات المتبعة في مناقشة قانون المالية السنوي تنطبق كذلك على مناقشة قانون المالية التكميلي، خاصة إذا لم يقم رئيس الجمهورية بإصدارها على شكل أمر مما يمكن أعضاء البرلمان من خلال جلسات المناقشة من طلب توضيحات حول التغييرات الطارئة على الإعتمادات المالية المصادق عليها بموجب قانون المالية.

لكن أثناء المناقشة عادة ما يكتفي أغلب أعضاء البرلمان بمناقشة ذات طابع عام بينما يباشر الأعضاء المعارضين مناقشة تمتاز بالطابع الشكلي نتيجة تركيز السلطة المالية وكذا التنظيمية بيد الحكومة، فلن يكون بمقدورهم إلا التثديد بالسياسة المالية المنتهجة والتشكيك في التقديرات الحكومية المعتمدة في قانون المالية التكميلي.

وإذا كان اعتماد قانون المالية التكميلي يشكل أحد الحلول لتلبية المتطلبات التي تفرزها تحولات المجتمع في الداخل والخارج، إلا أنه يعد في الوقت ذاته دليلاً على قصر النظر وسوء التخطيط والتسيير، الذي ينجم عنه إهدار الأموال العمومية على الأقل عبر عملية الإعداد لكل من قانون المالية السنوي، ثم قانون المالية التكميلي، الذين لا يفصل بينهما عادة إلا ستة (6) أشهر على الأكثر.

فكان من الممكن إقتصاد الأموال المرصودة لإعداد قانون المالية التكميلي لتسديد مصاريف تلبية احتياجات عامة أخرى، أم أن المتطلبات التي يفرضها الواقع الجزائري

(1) أنظر: حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة، المرجع السابق ص ص. 109 - 117.

متغيرة إلى درجة عدم استيعاب سياسة مالية لمدة سنة لها؟، بينما توجد دولا أخرى كبريطانيا مثلا لا تعتمد حتى على قانون المالية السنوي، بل على ما يسمى بالسياسات المالية التي تدوم من ثلاث إلى أربع سنوات⁽¹⁾.

فإذن المسألة تعود أساسا إلى عدم الدراسة الجيدة والإستشرافية من طرف القطاعات المختصة، ولا داعي لإنشاء وزارة مستقلة مكلفة بالتخطيط كما كان سائدا من قبل، وفي العديد من الدول إلى حد الآن لبلوغ ذلك⁽²⁾، بل يمكن أن تقوم بهذه الوظيفة كل وزارة على حدى.

بالإضافة إلى دور المجلس الوطني للتخطيط في تقديم نظرة عميقة ومؤسسة على معايير موضوعية سليمة وفق برامج وسياسات تضمن الإستمرارية بدلا من الحلول الإنتقالية الترفيعية، الأمر الذي يمكن الدولة من التخلي تدريجيا عن قوانين المالية التكميلية واستخدامها فقط استثناء لمواجهة متطلبات لم ينتبأ لها قانون المالية، وليس اعتمادها كقاعدة عامة، فلا تكاد تخل سنة من وجود قانون مالية تكميلي⁽³⁾.

(1) أنظر :

-Jean Claud Martinez / Pierre Dimalta, Op .Cit ., p. 210.

-Francis Querol, Op.Cit ., p. 35.

(2) أنظر:د/ حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص. 91.

(3) أنظر: قوانين المالية التكميلية الصادرة خلال الفترة الممتدة من عام 1997 إلى عام 2008.

- قانون رقم 01/97 المؤرخ في 31 أوت 1997، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 1997 الجريدة الرسمية رقم 58، المؤرخة في 31 أوت 1997.

- قانون رقم 08/98 المؤرخ في 5 أوت 1998، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 1998 الجريدة الرسمية رقم 58، المؤرخة في 9 أوت 1998.

- قانون رقم 02/2000 المؤرخ في 27 جوان 2000، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2000، الجريدة الرسمية رقم 37، المؤرخة في 28 جوان 2000.

- قانون رقم 12/01 المؤرخ في 19 جويلية 2001، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2001 يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2001، الجريدة الرسمية رقم 38، المؤرخة في 21 جويلية 2001.

- قانون رقم 04/02 المؤرخ في 16 أفريل 2002، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 02/01 المؤرخ في 25 فيفري 2002، المتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2002، الجريدة الرسمية رقم 28، المؤرخة في 21 أفريل 2002.

- قانون رقم 05/03 المؤرخ في 14 جوان 2003، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2003 الجريدة الرسمية رقم 37، المؤرخة في 15 جوان 2003.

.../...

2- تحويل الإعتمادات.

الأصل العام أنه تجب موافقة البرلمان على نقل أي مبلغ من موضع لآخر لكن العدد المتنامي لتحويلات الإعتماد التي تغص بها الجرائد الرسمية⁽¹⁾، يدل على أن الحكومة تتصرف في قانون المالية كما تشاء، لها أن تلتزم بما جاء فيه، ولها أن لا تنقيد بالصيغة التي ارتضاها البرلمان⁽²⁾.

وهذا تعبير صريح من السلطة التنفيذية يقضي على حق المؤسسة النيابية في الإشراف على تنفيذ الميزانية، و إخضاع الحكومة للمساءلة عن مدى تحقيق الأهداف المحددة في قانون المالية، الوثيقة الإستراتيجية للدولة خلال سنة مدنية⁽³⁾.

.../...

- قانون رقم 15/05 المؤرخ في 18 أكتوبر 2005، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 05/05 المؤرخ في 18 جويلية 2005، المتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2005، الجريدة الرسمية رقم 70 ، المؤرخة في 19 أكتوبر 2005.

- قانون رقم 13/06 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 04/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2006، الجريدة الرسمية رقم 7، المؤرخة في 15 نوفمبر 2006.

- قانون رقم 09/07 المؤرخ في 19 سبتمبر 2007 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03/07 المؤرخ في 24 جويلية 2007، المتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2007، الجريدة الرسمية رقم 59 ، المؤرخة في 23 سبتمبر 2007.

- قانون رقم 17/08 المؤرخ في 5 أكتوبر 2008 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 02/08 المؤرخ في 24 جويلية 2008 ، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2008 ، الجريدة الرسمية رقم 58 ، المؤرخة في 8 أكتوبر 2008.

⁽¹⁾ أنظر: نماذج من تحويلات الإعتماد في الفترة الممتدة من 1996 إلى غاية 2003 الواردة في:

- عقيلة خرباشي، العلاقة...، المرجع السابق، ص ص. 132-136.

⁽²⁾ إن تحويلات الإعتماد تتم بموجب مرسوم رئاسي، و هو ما نصت عليه المادة 32 من القانون رقم 17/84 ، فحتى و إن ذكرت فقط كلمة مرسوم دون التمييز بين الرئاسي و التنفيذي، إلا أن هذا راجع لعدم وجود منصب رئيس الحكومة إلا بعد دستور 23 فيفري 1989، وبالتالي فكلمة مرسوم تتصرف مباشرة للمرسوم الرئاسي.

⁽³⁾ أنظر:

-Frederick C.Stapenhurst / Ricardo Pelizzo,« des parlements plus impliqués», revue finances et développement, Volume 39, N°4, décembre 2002 (publication trimestrielle du fond monétaire international), ou sur le site [www.Inf.Org/fandd], pp. 46-48.

ويكشف الإستخدام المفرط لتحويل الإعتمادات عن فشل قانون المالية الرئيسي في إحداث التوازنات الأساسية بين الإحتياجات والإيرادات الخاصة ببعض القطاعات أو المصالح، كما لو يقل الإعتماد المخصص لوزارة ما عن المصروف الفعلي لها، وفي هذا نتيجة حتمية تشير إلى ضعف بيانات الميزانية مما قد يؤدي إلى انتكاسات مالية خطيرة جدا⁽¹⁾.

من جهة أخرى يفسر تحويل الإعتماد الطابع العام لقانون المالية، وابتعاده عن التدقيق والتفصيل القائم على معايير سليمة، و هو ما أكده أحد أعضاء مجلس الأمة في تدخله بمناسبة مناقشة قانون المالية لعام 2003 بقوله: " إن مشروع قانون المالية لسنة 2003، الذي نحن عاكفون على التفصيل في مختلف محاوره، تميزت دراسته بعجالة لأسباب لا ندركها، ربّما لها علاقة بما تضمّنه من عموميات، وأفكار تعكس خصوصيات الواقع المعاش، فهو يتطرق إلى رغبة قوية عند الحكومة لمواصلة مسار الإصلاحات بمختلف المجالات دون استشراف النتائج، والآثار والانعكاسات التي تترتب عن هذا العمل⁽²⁾ ".

إذن الحاجة لخضوع أعمال القائمين بتنفيذ قوانين المالية للمساءلة عن الميزانية ملحة جدا، وهذا لمصلحة الإستقرار المالي في الأجل الطويل، ويجب الإقتناع بهذا الرأي وإعطاء الهيئات الممثلة للشعب السلطة اللازمة والكافية لمنح التراخيص المالية، وإلغائها دون ضغوط أو قرارات فوقية تفنقر للسند الشعبي، إن لم نقل حتىّ القانوني، وأيضا إضفاء أكثر مصداقية للرقابة البرلمانية في المجال المالي.

3- حسابات التخصيص الخاص.

الأصل العام أن الميزانية العامة للدولة مثلما وضحنا أنفا تقوم على مبادئ أساسية أهمها مبدأ وحدة الميزانية، أي أن تدرج كل نفقات وإيرادات الدولة في ميزانية واحدة وكذلك مبدأ عدم التخصيص، الذي يقضي بمنع تخصيص مورد معين لتغطية نفقة معينة بل تضاف الموارد إلى بعضها البعض من أجل تغطية مجمل النفقات.

(1) أنظر:

-Christoph Rosenbergm/ Nouriel Roubini /Brad Setser, «les faiblesses des bilans pourraient être le signe annonciateur d'une crise», revue finances et développement Op.Cit ., pp. 15-18.

(2) أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 4، المرجع السابق، ص. 56.

لكن هذين المبدئين لا يمنعان السلطة التنفيذية من إحداث حسابات خاصة على مستوى الخزينة العامة⁽¹⁾، بما فيها حسابات التخصيص الخاص التي تحمل عادة تسمية حساب أو صندوق، وتفتح وتقفّل هذه الحسابات بموجب قانون المالية⁽²⁾، وبالتالي يعود للبرلمان منح الترخيص بإنشائها، ويكون عادة الغرض من إحداثها هو توظيف موارد معينة لمواجهة النشاطات التي توليها كل من الحكومة و البرلمان إهتماما بالغا.

ويضاف لذلك اعتبار سياسي مفاده أنه عندما يفتح حساب خاص من أجل معالجة قضية ما، فإن هذه المبادرة في حد ذاتها تكشف للرأي العام عن اهتمام السلطات السياسية بقضايا المواطنين وعزمها على معالجتها، لذلك لا تتوانى الحكومة في إحداث هذه الحسابات كلما أملت عليها الظروف السياسية ذلك⁽³⁾.

تمول حسابات التخصيص الخاص كقاعدة عامة بواسطة موارد خاصة يتولى قانون المالية وحده تحديدها، لكن يمكن أيضا أن تتم موارد حساب التخصيص الخاص بحصة مسجلة في الميزانية العامة للدولة ضمن الحدود المبينة في قانون المالية⁽⁴⁾.

أما عمليا فمعظم الصناديق أو حسابات التخصيص الخاص تمول بالأساس عن طريق اعتمادات الميزانية العامة، على اعتبار أن المشرع لم يضع إلى حد الآن الحدود التي تعهد

(1) حسب المادة 48 من القانون رقم 17/84 لا تشمل الحسابات الخاصة سوى الأصناف التالية:

- الحسابات التجارية.

- حسابات التخصيص الخاص.

- حسابات التسبيقات.

- حسابات القروض.

- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.

(2) أنظر: المادة 48 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية.

(3) من أمثلة الحسابات الخاصة التي أنشأت استجابة لظروف سياسية نذكر:

- صندوق تعويض ضحايا الأعمال الإرهابية المحدث بموجب المادة 145 من المرسوم التشريعي رقم 01/93 المؤرخ في 19 جانفي 1993، المتضمن قانون المالية لعام 1993، الجريدة الرسمية رقم 4، المؤرخة في 20 جانفي 1993 .

- صندوق تعويض ضحايا وذوي حقوق ضحايا الأحداث التي رافقت الحركة من أجل استكمال الهوية الوطنية المحدث بموجب المادة 201 من القانون رقم 11/02 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 المتضمن قانون المالية لعام 2003، الجريدة الرسمية رقم 86، المؤرخة في 25 ديسمبر 2002.

(4) أنظر: المادة 56 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية.

بها في نص المادة 2/56 من القانون رقم 17/84⁽¹⁾، تاركا بذلك قدرا كبيرا من الحرية للسلطة التنفيذية في التصرف ، ونقل اعتمادات الميزانية العامة إلى هذه الحسابات.

يتم التصويت على الحسابات الخاصة، ومن ضمنها حسابات التخصيص الخاص طبقا لأحكام القانون المتعلق بقوانين المالية⁽²⁾ بشكل إجمالي، أي أن البرلمان لا يصوت إلا على الحد الأقصى للنفقات المرخص بها لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة وطالما أن حسابات التخصيص الخاص تشكل بكاملها صنفا واحدا، رغم احتوائها على العشرات من الصناديق، فإنها تخضع لتصويت واحد، وهو التصويت الذي لا يشمل إلا الحد الأقصى للنفقات المتعلقة بجميع الصناديق.

لذلك يبقى الترخيص الذي يمنحه البرلمان للحكومة مبتورا بحيث لا يشمل كل النفقات الخاصة بكل حساب على حدى، بل ينصب على كل صنف من الحسابات الخاصة بمجمله، مما يعطي للحكومة حرية كبيرة في التصرف في الأموال المحولة لهذه الحسابات الخاصة.

وفيما يخص متابعة البرلمان لتنفيذ حسابات التخصيص الخاص، فقد أوجبت المادة 68 من القانون رقم 17/84 على الحكومة أن ترفق مشروع قانون المالية بعدة وثائق من بينها قائمة الحسابات الخاصة للخرينة تبين فيها مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات، القصد من وراء ذلك هو تمكين البرلمان من الإطلاع على مضمون الحسابات الخاصة ومتابعة تنفيذها.

لكن الحكومة لا تزال تمتنع عن تقديم مثل هذه الوثائق للبرلمان، الأمر الذي جعل المشرع يتدخل بموجب المادة 89 من قانون المالية لعام 2000⁽³⁾، ويفرض على الأمرين

(1) أنظر: نص المادة 2/56 من القانون رقم 17/84 : " ويمكن أن تتم موارد حساب التخصيص الخاص بحصة مسجلة في الميزانية العامة للدولة ضمن الحدود المبينة في قانون المالية " .

(2) أنظر : نص المادة 70 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية.

(3) أنظر: نص المادة 89 من القانون رقم 11/99 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، المتضمن قانون المالية لعام 2000، الجريدة الرسمية رقم 92، المؤرخة في 25 ديسمبر 1999: " تكون حسابات التخصيص الخاص موضوع برنامج عمل معدّ من طرف الأمرين بالصرف المعنيين تحدد فيه بالنسبة لكل حساب الأهداف المسطرة وكذا آجال الإنجاز .

يتم تحديد نفقات وإيرادات هذه الحسابات بموجب قائمة.

كما يتم وضع جهاز لمتابعة وتقييم حسابات التخصيص الخاص، معدّ من طرف الوزير المكلف بالمالية بالإشتراك مع الأمرين بالصرف المعنيين".

بصرف حسابات التخصيص الخاص بإعداد برنامج عمل تحدد فيه الأهداف المسطرة وكذا آجال الإنجاز، وتبين نفقات وإيرادات هذه الحسابات بموجب قائمة.

كما أوجب وضع جهاز لمتابعة وتقييم حسابات التخصيص الخاص يشترك فيه الوزير المكلف بالمالية مع الأمرين بالصرف المعنيين، غير أن نص المادة 89 من قانون المالية لعام 2000 جاء غامضا، ومبتورا من ناحية عدم تحديد الجهة التي يحزر لفائدتها هذا البرنامج إن كان البرلمان أم جهة أخرى؟، و لم يحدد أيضا مصير جهاز المراقبة الواجب إنشاؤه، مما يعطي الوزير المكلف بالمالية صلاحية متابعة هذا الجهاز على حساب البرلمان، الذي يضمحل دوره بشكل كبير في ذات الموضوع.

أيضا وعلى الرغم من أن الإختصاص في مجال إنشاء الحسابات الخاصة، بما فيها حسابات التخصيص الخاص يرجع للبرلمان من خلال قانون المالية، وأن الإعتمادات المتعلقة بحسابات التخصيص الخاص اعتمادات حصرية لا يجوز تجاوزها لحدود المبلغ الإجمالي المرخص به من طرف البرلمان، إلا أن المادة 2/55 من القانون رقم 17/84⁽¹⁾ أجازت في حالة الإستعجال أو الضرورة القصوى إمكانية فتح اعتمادات أو مكشوفات إضافية عن طريق التنظيم من دون أن يتم تحديد الحد الأقصى لهذه المكشوفات، وتركت مسألة تقدير وجود الحالة الإستعجالية، أو الضرورة القصوى للسلطة التنفيذية صاحبة الإختصاص التنظيمي، مع عدم إشراك أية سلطة أخرى في الموضوع.

ولا تتحصر سلطة الحكومة في تجاوز حدود الإعتمادات المرخصة في الحسابات الخاصة فقط في الحالة الإستعجالية أو الضرورة القصوى، بل حتى في الحالات العادية سمح المشرع لها بذلك، فعندما يتبين أثناء التنفيذ أن حجم إيرادات حسابات التخصيص الخاص المنجزة أدنى من التقديرات، يمكن للحكومة فتح مكشوف ضمن الحدود المنصوص عليها في قانون المالية، وحسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم، أي أن الترخيص بفتح مكشوف يتم وفقا للشروط التي تحددها السلطة التنفيذية⁽²⁾.

(1) أنظر: نص المادة 2/55 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية: " وفي حالة الإستعجال أو الضرورة القصوى يمكن فتح اعتمادات أو مكشوفات إضافية عن طريق التنظيم ".

(2) أنظر: نص المادة 3/57 من القانون رقم 17/84: " أما إذا كانت الإيرادات أدنى من التقديرات يمكن الترخيص بفتح مكشوف ضمن الحد المنصوص عليها في قانون المالية، وحسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم ".

رغم ما تلعبه حسابات التخصيص الخاص في تلبية العديد من المتطلبات الأساسية الواقعية للدولة، إلا أنها تشكل مجالاً فسيحاً تتصرف فيه الحكومة بقدر كبير من الحرية التي تصل إلى حد الإستحواذ على البرلمان، وتجريده من اختصاصه في متابعة تنفيذ العمليات المسطر إنجازها من خلال حسابات تخصيص خاص، هذه الأخيرة التي يتطلب الأمر ضرورة إعادة النظر في شروط وكيفيات إنشائها، وتنفيذها، ومتابعتها بصورة تحقق التوازن بين الإستجابة للحاجيات الأولية للمواطنين والدولة من جهة، وعدم الحجر على البرلمان من جهة أخرى.

بالإضافة إلى التقنيات المذكورة، التي عادة ما تتملص من خلالها السلطة التنفيذية من تنفيذ قانون المالية بالكيفية المحددة من طرف البرلمان، فقد ظهر في الواقع بداية من الإنتخابات الرئاسية المجراة في أبريل 1999 شكل آخر لإنفاق الأموال العمومية خارج حدود قانون المالية، ويتمثل في تخصيص رئيس الجمهورية لأغلفة مالية إضافية إثر زيارته الميدانية للولايات⁽¹⁾.

فحتى وإن كانت هذه المبالغ المالية موجهة لسدّ الإحتياجات العامة، وتخصيص مشاريع تنموية للولايات المعنية، إلا أن الأمر يكشف من ناحية عن عجز قانون المالية السنوي على استيعاب كل المتطلبات، وهو ما يستدعي البحث، والدراسة المعمقة في كيفية وضع قانون المالية، ومن ناحية أخرى فهو يدفع البرلمان خارج ميدان رقابة إنفاق المال العام.

ب- إنعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة على قانون المالية.

إن الرقابة على تنفيذ قانون المالية هي في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية لأنها تعتبر رقابة على السلطة التنفيذية للتأكد من مدى احترامها، وتقيداً بالإجازة الممنوحة لها في جباية الإيرادات وصرف النفقات، وتتحقق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بعد إقفال السنة المالية، وبعد التنفيذ الفعلي والنهائي لكل العمليات المالية (نفقات، إيرادات) بتقديم حساب ختامي للسلطة التشريعية تبين فيه ما تمّ تحصيله من إيرادات، وما تمّ صرفه من نفقات، ومدى مطابقتها كل هذه العمليات مع ما ورد في قانون المالية.

(1) أنظر: احسن قطاف، «برنامج إضافي للولاية بـ 9.7 مليار دينار: الرئيس يدشن نفق عين شريكى والجسر العظيم بالبويرة»، جريدة الخبر، 28 جويلية 2008، ص. 2.

وعند اختتام السنة المالية تقوم الحكومة بعرض مشروع قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية على البرلمان للموافقة عليه، والذي يتم بموجبه إقرار نتائج تنفيذ الميزانية العامة للدولة، وكذلك نتائج تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.

1- عدم تقديم عرض عن استعمال الإعتمادات المالية.

على الرغم من أن الفقرة الأولى للمادة 160 من التعديل الدستوري لعام 1996⁽¹⁾ نصت على تقديم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا تبين فيه استعمال الإعتمادات المالية التي سبق وأن تمّ ترخيصها لها، وهذا ما يفهم من كلمة "تقدم" التي يظهر أنها تفيد الوجوب لا الإختيار، بمعنى أن الحكومة ملزمة بتقديم هذا العرض للبرلمان كونه يمثل النتيجة النهائية لما تمّ صرفه من نفقات، وما تمّ تحصيله من إيرادات مقارنة بما تمّ رصده، أي الواقع الفعلي والمحصلة النهائية لمصروفات وإيرادات الدولة.

غير أن الواقع يكشف أن الحكومة لا تلتزم بهذا الواجب الدستوري، حتى أن عمل لجنتي المالية والميزانية على مستوى مجلس الأمة، والمجلس الشعبي الوطني يبقى منقوصا لعدم حصولهما على جميع التقارير التي تمكنهما من القيام بالدور الرقابي من خلال دراسة مشروع قانون المالية، وقانون المالية التكميلي.

وإذا كان عائق الحكومة في ذلك هو أن تقديم عرض عن استعمال الإعتمادات المالية لا يكون إلا بعد إقفال نهائي للحسابات، وهي مسألة تشوبها بعض التعقيدات والصعوبة في إقفال كل الحسابات في آن واحد، خاصة حسابات التخصيص الخاص، إلا أنه يمكن على الأقل تقديم عرض عن الإعتمادات عقب إقفال ما أمكن إقفاله من حسابات، وتقديم عرض شبه كلي أفضل بكثير من عدم تمكين البرلمان من الإطلاع على ما تمّ تنفيذه جملة وتفصيلا.

2- تجميد قانون تسوية الميزانية.

وفقا للمادة 160 في فقرتها الثانية من التعديل الدستوري لعام 1996، تختتم السنة المالية للبرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المعنية من طرف كل غرفة من البرلمان، أي أن التعديل الدستوري ضرب ميعادا دوريا يقوم فيه البرلمان بتقييم أداء الحكومة على مدار السنة المالية المنصرمة مقارنة بالتقديرات المرخص لها بها

⁽¹⁾ أنظر: نص المادة 1/160 من التعديل الدستوري لعام 1996: "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية".

في إطار قانون المالية، لذلك فقانون تسوية الميزانية يمتاز بأهمية كبيرة جدا للإعتبرات التالية⁽¹⁾:

- قانون تسوية الميزانية يقر حساب نتائج السنة المالية، المشتمل على الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة، و النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة، وكذا نتائج تسيير عمليات الخزينة.

- قانون تسوية الميزانية يكتسي طابع قانون المالية إلى جانب قانون المالية الرئيسي (السنوي)، وقوانين المالية التكميلية، والمعدلة الخاصة بكل سنة مالية⁽²⁾.

فحتى وإن لم يحدد التعديل الدستوري بدقة وقت تقديم قانون تسوية الميزانية إلا أن الرجوع للمادة 68 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية يكشف أن مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية يكون من مرفقات قانون المالية السنوي.

أي أن وقت تقديم مشروع قانون المالية للسنة المعنية هو نفس وقت تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية، ومنه لا يجب الفصل بين قانون المالية وقانون تسوية الميزانية.

- قانون تسوية الميزانية يعد الأساس الواقعي الذي يستند عليه عضو البرلمان في التصويت على رفع نفقة أو بتخفيض إيراد، وفي هذا الإطار يطرح سؤال مهم مفاده هل يمكن تقنيا مناقشة قانون المالية بناء على احتمالات، ودون تقييم لنتائج السنة الماضية من أجل معرفة حركية المؤشرات الاقتصادية؟.

فعلى حد تعبير أحد نواب المجلس الشعبي الوطني: " إن وثيقة ضبط الميزانية تعد بمثابة تقييم لنتائج الميزانية السابقة، وإرساء قواعد لمعرفة كيفية تسيير الأموال العمومية وكيفية تنفيذ الميزانية فعليا والأرقام الحقيقية التي تم تسجيلها في الإيراد والإنفاق"⁽³⁾.

(1) أنظر: عقيلة خرباشي، العلاقة...، المرجع السابق، ص. 114.

(2) أنظر: نص المادة 5 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية: " يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية، وعند الإقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية ".

(3) أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 162 الصادرة في 14 أكتوبر 1999، ص. 23.

لكن الواقع يثبت أن كل الحكومات المتعاقبة منذ عام 1997 لم تقدم أي مشروع يتضمن قانون تسوية الميزانية رغم تصريحات مسؤوليها المتكررة من سنة لأخرى⁽¹⁾ بالقيام بذلك، لكنها لم ترتق، وحتى الدورة الخريفية لعام 2008 إلى مستوى التنفيذ.

وإذا كان السبب في ذلك هو عدم الإستقرار الحكومي، الذي تعرفه الساحة السياسية وصعوبة إعداد مثل هذا المشروع، إلا أنه لا يجب التماذي أكثر في عدم تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية، على اعتبار أن الحكومة هي الوحيدة المخولة، وأيضا الملزمة بتقديم مشروع قانون تسوية الميزانية، أو كما سماه القانون رقم 17/84 قانون ضبط الميزانية⁽²⁾، مع ضرورة استشارة مجلس المحاسبة في المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية، وإرسال التقارير التقييمية المعدة بشأنه إلى الهيئة التشريعية.

لذلك فعلى الحكومة أن تفي بكافة إلتزاماتها الدستورية، والتي يمكن للبرلمان من خلالها ممارسة صلاحياته في مجال المراقبة المالية، التي تشكل أهم مؤشرات الحكم الرشيد⁽³⁾.

وعلى أعضاء البرلمان الإصرار أكثر والإلحاح بشكل قوي ودائم⁽⁴⁾ من أجل وفاء الحكومة بواجباتها الدستورية، وهذا لن يتحقق إلا كما عبّر الأمين

⁽¹⁾ لقد صرح وزير المالية خلال الجلسة المخصصة لمناقشة مشروع قانون المالية لعام 1998 بأن: "مشروع قانون لضبط الميزانية هو بصدد الإعداد والتحضير، وسيتم تقديمه في السنوات الثلاث القادمة". - مقتطف من الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة العدد 25، الصادرة في 24 ديسمبر 1997، ص. 4.

و من خلال تدخل وزير المالية للرد على تدخلات أعضاء مجلس الأمة بمناسبة مناقشة قانون المالية لعام 2003 صرح أيضا أن: " القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وقانون ضبط الميزانية سيعاد النظر فيها خلال سنة 2003، وسيكون لكم المجال لإثراء هذه القوانين، والإمعان فيها... " - مقتطف من الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، العدد 5، الصادرة في 12 ديسمبر 2002، ص. 3.

⁽²⁾ أنظر: نص المادة 76 من القانون رقم 17/84: " يجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية...".
⁽³⁾ أنظر: د/ فيرنر باتسلت، « الحكم الرشيد و العلاقة بين النواب والدوائر الإنتخابية»، ملتقى الإصلاح البرلماني، جامعة القاهرة، مصر، 2003، ص ص. 545-546.

⁽⁴⁾ لقد شكّل قانون تسوية الميزانية أحد أهم المطالب التي نادى بها أعضاء البرلمان، و منهم الدكتور الأمين شريط، عضو سابق بمجلس الأمة بقوله: " لماذا لا تقدم الحكومة قانون تسوية الميزانية للبرلمان للمصادقة عليه؟".

العام للإتحاد الدولي للبرلمانات السيد أندري جونسون، بأن الفهم السليم من طرف أعضاء البرلمان لدورهم كواضعي قوانين ومشرفين على عمل الحكومات هو السبيل لإعطاء البرلمان أكبر قوة وتماسكا⁽¹⁾، وإبعاده عن الوضع الهامشي الذي يوجد به⁽²⁾ لأنه إذا كانت الميزانية تدخل في صميم التشريع ، فإن صرفها هو منح سلطة فعلية للحكومة

.../...

فالدستور يلزم الحكومة سنويا بتقديم قانون تسوية الميزانية، و يجعل الدستور من هذا القانون وسيلة أساسية لرقابة المؤسسات العمومية وكيفية سيرها، و كيفية إنفاق الأموال العمومية، ولحد الآن لم يحدث أي مسعى من أجل حل هذا المشكل.

والمعلوم أن البرلمان بغرفتيه يناقش قانون الميزانية مثل القانون الحالي، و يبذل جهدا كبيرا في هذا الأمر، ولكن في نهاية الأمر وبعد المصادقة عليه تتصرف السلطة التنفيذية في هذا القانون مثلما تشاء فالملاحظ أن الجريدة الرسمية مملوءة بمراسيم تحويل الإعتماد من وزارة إلى وزارة ، و من مصلحة إلى مصلحة، و في نهاية الأمر لسنا ندري ما إذا كان قانون المالية في نهاية الأمر يطبق بالشكل الذي ارتضاه البرلمان أم لا؟ ، و في رأينا عدم تقديم قانون تسوية الميزانية فيه نوع من الإخلال بإرادة البرلمان ."

- مقتطف من الجريدة الرسمية لمداومات مجلس الأمة، العهدة الأولى، العدد 4، الصادرة في 13 ديسمبر 1999، ص. 46.

وفي نفس السياق أكد الدكتور بوزيد لزهاري بمناسبة مناقشة قانون المالية لعام 2006 متسائلا عن عدم تقديم الحكومة لقانون ضبط الميزانية: " كيف أن قانون ضبط الميزانية الذي أصبح الآن مطلبا برلمانيا واضحا يتكلم عنه الجميع، وأصبح مطلبا على مستوى الشعب.

بمعنى أنه ونحن نعلم بأن العملية صعبة وليس سهلة لإعداد مثل هذا القانون وحتى بالنسبة للأدوات حان الوقت للاستجابة لهذا المطلب المهم ."

- مقتطف من الجريدة الرسمية لمداومات مجلس الأمة، العهدة الثانية، العدد 4، الصادرة في 20 نوفمبر 2005، ص. 51.

(1) أنظر:

- Fredrick. C. Staphenurst / Ricardo Pelizzo, Op.Cit ., p. 47.

(2) أنظر:

-Jean Pierre Charbonneaux, le parlement de plus en plus marginalisé, 16/1/2001, sur le site [www.vigil.net/ds-democratie/doc/charbonneaux.htm].

في مواجهة البرلمان⁽¹⁾ خاصة في مجال الحسابات الخاصة، وعلى رأسها حسابات التخصيص الخاص⁽²⁾.

فتجميد الحكومة لقانون تسوية الميزانية يؤدي إلى تفويت الفرصة على البرلمان لمعرفة كيفيات تسيير، ونتائج تنفيذ الميزانية العامة عموماً، والحسابات الخاصة للخزينة⁽³⁾ تحديداً.

ومن أجل استكمال مسار إحقاق رقابة برلمانية في المجال المالي لا بد من إعداد القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، على اعتبار أن هذا القانون يتولى مهمة توضيح كيفية ممارسة الرقابة المالية من طرف البرلمان⁽⁴⁾، وأن الإبقاء على تنظيم المجال المالي بموجب القانون رقم 17/84، وهو قانون عادي أمر غير معقول قانونياً مادام يمكن لقانون المالية السنوي أن يعدّله نتيجة تساويهما في القوة القانونية، و منه فالإسراع في تحقيق ذلك

(1) أنظر : د / محمد بو سلطان، «علاقة الحكومة بالبرلمان»، الملتقى الوطني حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص. 124.

(2) في ذات السياق تساءل الدكتور بوزيد لزهاري عن مصير الرقابة البرلمانية على الصناديق الخاصة بمناسبة مناقشة قانون المالية لعام 2008:

"هناك نقطة أخرى تتعلق بالصناديق الخاصة تمّ سؤالكم من طرف اللجنة المختصة حول الموضوع فأجبتكم بأن هناك رقابة مجلس المحاسبة، وهناك رقابة (I.G.F)، لكن وماذا عن الرقابة البرلمانية بالنسبة للصناديق الخاصة".

- مقتطف من الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العهدة الثانية، الدورة الخريفية، العدد 4 الصادرة في 22 ديسمبر 2007، ص. 16.

(3) أنظر: حكيم عزي، «جمعيات بورقلة تتساءل عن وجهة أموال صندوق الجنوب: الأرقام تجاوزت 03 ملايين دولار لتنمية شبه معدومة»، جريدة الشروق اليومي، 20 جويلية 2008، ص. 12.

(4) لم يتوانى أعضاء البرلمان وعلى رأسهم الدكتور بوزيد لزهاري، عضو مجلس الأمة، عن المطالبة بضرورة استكمال مسار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية من خلال تدخله بمناسبة مناقشة قانون المالية لعام 2008:

"...يبقى غياب القانون العضوي المتعلق بالمالية، والذي من المعروف أنكم منكبون على دراسته منذ مدة، لكن متى يخرج إلى النور؟ لأن البرلمانانات خلقت أساساً من أجل فرض الضرائب، ومن أجل مراقبة صرف هذه الأموال العمومية، لأننا إذا بقينا دائماً في مستوى أن البرنامج يناقش، فنحن في الحقيقة نناقش في الخيال إتمادات و برامج سوف تحقق..."

- مقتطف من الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 4، الصادرة في 22 ديسمبر 2007 ص. 51.

يعد سدًا لثغرة تشريعية أدت لتعطيل الرقابة البرلمانية في المجال المالي لأزيد من عهدين تشريعيين⁽¹⁾.

⁽¹⁾ لقد استشعر البرلمان أهمية وجوب وجود القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وظهر ذلك من خلال العديد من المطالبات بضرورة إعداده من قبل الحكومة كان آخرها ما ورد في خطاب رئيس المجلس الشعبي الوطني في 2 سبتمبر 2008 بمناسبة افتتاح الدورة الخريفية لعام 2008: " وفي إطار العناية المشتركة بين الهيئة التنفيذية والهيئة التشريعية بتدابير صرف المال العام ومجالات إنفاقه يحرص المجلس على التكفل بصلاحياته الدستورية ويعمل على توفير كافة الشروط التي تمكنه من ممارسة مهامه بكل جدية وفعالية، و عليه فإنه يحث على إيداع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الذي وعدت به الحكومة ليكون مرجعا أساسيا يوفر الإطار المناسب لمعايير الشفافية في طرائق صرف المال العام، و ترشيد الإنفاق حفاظا على مصالح الأمة، وتجسيديا لآلية الرقابة البرلمانية وسيتمن هذا القانون ممثلي الشعب من أداء مهامهم الدستورية على أكمل وجه ".

- مقتطف من كلمة السيد عبد العزيز زيارى، رئيس المجلس الشعبي الوطني بمناسبة افتتاح الدورة الخريفية من الفترة التشريعية السادسة، سبتمبر 2008، على الموقع الإلكتروني:

[www.apn-dz.org]

وقد وعدت الحكومة بالإستجابة لمطلب ممثلي الشعب، وتقديم مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية.

ولمزيد من التفاصيل راجع:

- محمد مسلم، «الحكومة تستجيب لمطلب زيارى، وتقرر إحالة مشروع القانون العضوي للمالية» جريدة الشروق اليومي، 6 سبتمبر 2008، ص.4.

خلاصة الباب الثاني.

إن تتبع مسار البنية الوظيفية لمجلس الأمة يفيد أن هذا الأخير يضطلع بمهمتين أساسيتين هما: المهمة التشريعية والمهمة الرقابية، وفي إطار كل مهمة يأخذ مركزا متمائزا عنه في المهمة الأخرى.

فمجلس الأمة لا يقوم بالمهمة التشريعية في فضاء حرّ، بل ينشط إلى جانب المجلس الشعبي الوطني في مجال تشريعي تملك فيه السلطة التنفيذية حصة الأسد، بإعتبار أن رئيس الجمهورية يحوز سلطات تشريعية هامة، فبإمكانه التشريع في أية مسألة بموجب الأوامر وعن طريق التنظيمات المستقلة، التي يتحرر فيها تماما من كل وجود للسلطة التشريعية، ولو على سبيل الإستشارة، كما له التشريع عن طريق الإرادة الشعبية مباشرة من خلال تقنية الإستفتاء.

بالإضافة إلى تمتع الحكومة ممثلة في رئيس الحكومة (الوزير الأول) بحق المبادرة بمشاريع القوانين من دون حد أو حاجز، بينما تأخذ المبادرة بالقوانين من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني وصف الإستثناء لا القاعدة العامة بفعل القيود المضروبة عليها ولقوة الحكومة المادية والبشرية، ولأسباب لها علاقة ببنية الهيئة التشريعية بحد ذاتها.

في المقابل لا يتمتع مجلس الأمة بحق المبادرة بالقانون، إذ مهمته التشريعية لا تنطلق إلا بعد أن تنتهي على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالمصادقة على النص الذي سيعرض عليه، وعندئذ ما على مجلس الأمة إلا أن يقتنع بما توصلت له الغرفة الأولى، أو أن يستعمل حقه في الإعتراض من خلال أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه.

هذه النسبة التي تشكل سلاحا ذو حدين، من جهة تخول لمجلس الأمة سلطة التعبير بحرية عن موقفه تجاه النص المحول إليه من الغرفة الأولى، وتؤكد التمايز بين الغرفتين ومن جهة أخرى فهي تمثل خطرا على إرادة المجلس الشعبي الوطني، إذ يمكن أن تكون هذه الأغلبية مقصلة لعدم فيها النصوص القانونية، بفعل أن تحقق الأغلبية المطلوبة يتحكم فيه مالا يزيد عن ربع الثلث المعين، الذي يجب أن يساند ثلثي الأعضاء المنتخبين إن حصل لديهم الاتفاق على ذات الموقف حتى يستكمل النص مراحل نفاذه.

بمعنى حتىّ و إن كان مجلس الأمة يوجد في مركز التابع للمجلس الشعبي الوطني لأن هذا الأخير هو من يموله بالمادة التشريعية، إلا أن حقه في الإختلاف معه يجعله يحتل مركزا متميزا على المجلس الشعبي الوطني، الذي يكون مضطرا للإشتراك معه على قدم المساواة من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء للوصول إلى حل للأحكام محل الإختلاف

وهي الآلية التي تمكّن مجلس الأمة في ذات الوقت من تدارك حرمانه من حقي المبادرة و التعديل وممارستها بطريقة غير مباشرة.

فاللجنة المتساوية الأعضاء تعد البوتقة التي تتصهر فيها الفوارق بين الغرفتين ويحدث فيها التوازن الداخلي بينهما في اتجاه تكريس نظام بيكاميرالي متعادل ولو مرحليا لكن هذا الإنسجام بين الغرفتين يكون تحت إشراف، ومراقبة الحكومة التي يتحكم رئيسها(الوزير الأول حاليا) في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، و يحوز سلطة سحب النص في حالة عدم توصل اللجنة لحل للأحكام محل الإختلاف.

وتفوق السلطة التنفيذية يمتد حتى آخر مرحلة من مراحل استكمال حلقات دخول النص حيز التنفيذ، إذ يدير رئيس الجمهورية تلك الحلقات بداية من التحكم في الرقابة على دستورية القوانين، إلى طلب إجراء مداولة ثانية، تكشف عن عدم التوافق بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية، المسألة التي لم تطرح كون رئيس الجمهورية يحوز مباشرة سلطة تعيين ثلث أعضاء الغرفة الثانية ، وبإمكانه حل الغرفة الأولى، بالإضافة لسلطته في إهمار القانون بالصيغة التنفيذية عبر إرائي الإصدار والنشر.

أما مسار مهمة رقابة عمل الحكومة من طرف مجلس الأمة، فهو يكشف عن رقابة هادئة في كثير من الأحيان و معطلة في أحيان أخرى، حيث أن مثول الحكومة أمام مجلس الأمة بمناسبة تقديم عرض عن برنامجها(مخطط العمل) وبيان سياستها العامة السنوي لا يحمل أي تهديد لها ، طالما أن مسؤوليتها السياسية منتفية أمامه ، في مقابل تحصنه من إجراء الحل على خلاف الوضع أمام المجلس الشعبي الوطني.

وتظل رقابته بآليات الرقابة الأخرى كالسؤال، الإستجواب والتحقيق عديمة الفعالية كونها عديمة الأثر الملزم، منها ما يركّز عليها مجلس الأمة في رقابته لعمل الحكومة كما في الأسئلة بنوعيتها، ومنها ما تؤكد الممارسة عدم استخدامها، ولو لمرة واحدة على خلاف الحال في المجلس الشعبي الوطني، الذي لم يترك آلية رقابة إلا واستخدمها بغض النظر عن فعاليتها من عدمها.

بينما يشترك كل من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني في تجميد اختصاصهما في رقابة ومتابعة تنفيذ قانون المالية لعدم وفاء الحكومة بالتزاماتها الدستورية في مجال الرقابة المالية من طرف كل غرفة من البرلمان.

خاتمة.

إن البحث حول المركز الذي يناله مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري يعد بحثاً محورياً في الدراسات الدستورية المعمقة، بإعتباره يكشف من جهة عن طبيعة، ودور هذه المؤسسة الدستورية البرلمانية في إرساء ملامح النظام الدستوري الجزائري، ومن جهة أخرى يبرز بجلاء حقيقة إرادة المشرع في تكريس دولة القانون، وتثبيت أركان الديمقراطية بكل أبعادها.

وبصفة عامة قد أوصلتنا الدراسة للموضوع إلى عدد من الإستنتاجات، التي سنوردها تباعاً كما سيأتي:

1- إن إحداث غرفة ثانية في البرلمان، ليست فكرة من وضع النظام الدستوري الجزائري، بل هي فكرة قديمة أوجدتها الأنظمة المقارنة بداية من النظام الإنجليزي، الذي نشأ فيه نظام الغرفتين عفويا، إلى النظام الأمريكي، فالفرنسي، ثم تداولته النظم إلى أن غدت أغلب دول العالم تتشكل برلماناتها من غرفتين، مع آفاق رحبة لإنصواء العديد من الدول تحت لواء ذات النظام.

لذلك فالخلفيات العامة لنظام الغرفتين في الجزائر مستلهمة بشكل، أو بآخر من الأصول العريقة لنظام الغرفتين التي عرفتها الأنظمة المقارنة.

2- عدم وجود نسق ثابت لنظام الغرفتين مكن أغلب الدول من اعتماد نظام الغرفتين بالصورة التي تتناسب ومميزات كل نظام على حدى، فإذا كانت مبررات إنشاء غرفة ثانية تتجمع أساسا حول ترقية العمل التشريعي، وتحسين التمثيل، وخلق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إلا أن المبررات الحقيقية لإعتماد نظام الغرفتين تتمايز من دولة لأخرى.

3- إن إنشاء مجلس الأمة، الغرفة الثانية في البرلمان لم يكن وليد الصدفة، بل كان أساسا نتيجة للظروف التي عرفتها الجزائر خاصة خلال التسعينات، بداية من الرفض الشعبي للأوضاع إلى فشل المسار الإنتخابي، وحل المجلس الشعبي الوطني، واقترانه بإستقالة رئيس الجمهورية، إلى تردي الأوضاع الأمنية، كلها أسباب كان لها النصيب الأوفر في التخلي عن نظام الغرفة الواحدة، واعتماد نظام الغرفتين كبديل أساسي لضمان أولا استقرار المؤسسات، والحفاظ على استمرارية الدولة، خاصة من خطر هيمنة الأغلبية البرلمانية واندفاعها الحماسي اللامسؤول.

وأيضاً توسيع مجال التمثيل الوطني بإشراك مختلف الفئات، والعناصر المكونة للأمة في التعبير عن انشغالات، وتطلعات المواطنين دون الإكتفاء فقط بما يسفر عنه التمثيل عن طريق الإنتخابات، التي ثبت أنها لا تستطيع بصفة تامة الإلمام بكل التنوعات الحاصلة في المجتمع.

كذلك تكريس مبدأ الفصل بين السلطات من خلال العمل على تقسيم العمل البرلماني على أكثر من غرفة واحدة درءاً لإستبداد الهيئة المكلفة بالتشريع، وتحويل القانون لأداة لخدمة مصالحها لا لخدمة المصالح العليا للدولة.

4- الجمع بين أسلوبى الإنتخاب والتعيين في اختيار أعضاء مجلس الأمة، و إن كان يمنح فرصة لتفادي النقص الحاصل من جراء ما ينجم عن التمثيل الإنتخابي، الذي غالباً ما يعتمد على المعيار الشعبوي والحماسي على حساب الكفاءات والقدرات، إلا أنه في ذات الوقت يفقد هذا النوع من المجالس الكثير من الشرعية التي تستند على عنصر الرضى بين عضو المجلس وممثليه.

كما ينطوي الأمر على مغبة استحواد السلطة التنفيذية على العمل داخل المجلس فيتحول هذا الأخير لخدام للحكومة، بإعتبار أن رئيس الجمهورية يحوز السلطة التقديرية الواسعة في اختيار القائمة المشكلة لثلث أعضاء مجلس الأمة، وحتى إن توجب عليه الإختيار من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية، والثقافية، والمهنية والإقتصادية والإجتماعية، إلا أن ذلك يظل قيدياً واهياً لا يضعف في شيء سلطة رئيس الجمهورية في تعيين من يراه مناسباً لعضوية مجلس الأمة، طالما لا توجد شروط واضحة ودقيقة في المسألة.

5 - مجلس الأمة ليس حرّاً في تحديد كيفية تنظيمه الإداري من خلال نظامه الداخلي بل هو ملزم بالعمل وفق التشكيلة الإدارية التي أرادها له التعديل الدستوري لعام 1996 والقانون العضوي رقم 02/99، وكذلك المجلس الدستوري في عدد من آرائه، إذ حصرت الأجهزة الدائمة للمجلس في رئيس المجلس، المكتب، اللجان الدائمة، مع الإبقاء على هيئتي التنسيق والرؤساء، وكذلك المجموعات البرلمانية ضمن الهيئات التنسيقية والإستشارية والرقابية.

6 - حتى و إن كان مجلس الأمة مستقل في إعداد وصرف الميزانية المخصصة له إلا أن إعتبرات الحفاظ على المال العام، وترشيد إنفاقه تفرض خضوع تنفيذ العمليات المالية المتعلقة بالمجلس لرقابة قبلية يمارسها مراقب برلماني، ورقابة بعدية مسندة لمجلس

المحاسبة، مع الإلتزام وعدم الخروج عن التوجيهات العامة التي تفرضها السلطة المركزية للدولة في مجال الإنفاق العام.

لذلك فمجلس الأمة يحتفظ بوصف المؤسسة الدستورية، وتبعا لذلك يكتسب الشخصية المعنوية ويتمتع بالإستقلال النسبي في تنظيمه الإداري والمالي بالقدر الذي يمكنه من ممارسة المهام المنوطة به، إلا أنه يظل مرتبطا بإرادة السلطة التنفيذية على المستوى العضوي، وعلى المستوى الإداري والمالي بشكل مباشر وغير مباشر، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في الترتيب الداخلي لمجلس الأمة، وفقا لما يؤكد حقه الأصيل في أن يكون أحد المؤسسات السيّدة في الدولة.

وبخصوص الدور الذي يقوم به مجلس الأمة، الذي يتمحور حول المجالين التشريعي والرقابي، فقد لاحظنا بصفة عامة أن مجلس الأمة ليس مستقرا في وضع معين، فمركزه يتأرجح بين القوة والضعف، ففي المجال التشريعي سجلنا الإستنتاجات التالية:

7 - مجلس الأمة لا يتحرك في مجال تشريعي واسع، وهو حال البرلمان عموما حيث أن المجال التشريعي موزع بين البرلمان ورئيس الجمهورية، فرغم أن التعديل الدستوري لعام 1996 قد وسّع مجالات القانون التي يشرع فيها البرلمان، وأضاف طائفة القوانين العضوية إلى هرم تدرج القواعد القانونية، إلا أن الجزء الأكبر يحتفظ به رئيس الجمهورية، المزود بسلطات تشريعية قوية جدا، تتمثل في إمكانية التشريع بأوامر، التي تفتقد لضوابط موضوعية واضحة.

وأیضا التشريع بموجب السلطة التنظيمية المستقلة التي ينحصر فيها دور البرلمان إلى حد التلاشي، فهي لا تخضع لموافقة البرلمان ولا حتى لإستشارته، الأمر الذي أدى إلى قفز التنظيم على حساب التشريع الصادر عن البرلمان، واختلال تطبيق مبدأ هرمية القانون.

بالإضافة إلى ذیوع شكل آخر للتشريع المادي الناجم عن استخدام رئيس الجمهورية لحقه السيّد في اللجوء لإرادة الشعب مباشرة، فأصبح الإستفتاء طريق آخر لإستصدار القوانين في تأكيد صريح لتراجع القانون بالمفهوم الشكلي لصالح القانون بالمفهوم المادي.

8 - إذا كانت المبادرة بالقوانين المتأتية من نواب المجلس الشعبي الوطني ضعيفة بفعل القيود الموضوعية والشكلية المفروضة عليها، ولقوة الحكومة، وحيازتها على الإمكانيات المادية والبشرية التي تؤهلها لتقديم مشاريع القوانين، ولأسباب تدخل في الوهن الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نتيجة إنخفاض المستوى لدى بعض النواب، ونقص

الإنضباط الحزبي، الذي أدى إلى ترجيح الإعتبارات الحزبية على الإعتبارات التمثيلية فإن مجلس الأمة محروم من تقديم إقتراحات القوانين، وحتى من تقديم التعديلات على القوانين المعروضة عليه بنفس الطريقة التي يقدمها المجلس الشعبي الوطني.

ليبقى السبيل الوحيد أمام مجلس الأمة للتعبير عن قناعاته هو الإعتراض على النصوص المحالة عليه، مما يتطلب تدخل اللجنة المتساوية الأعضاء، التي جعلتها النصوص القانونية آلية حكومية يحق فقط لرئيس الحكومة (الوزير الأول) طلب استدعائها وإلا بقي النص عالقا.

أما إن استمر الخلاف بين الغرفتين ، فللحكومة أن تنهي المسألة باستعمال حق الفيتو أي سحب النص محل الإختلاف دون مراعاة مصادقة ممثلي الشعب عنه في الغرفة الأولى.

وبالتالي مجلس الأمة سيكون مخيرا بين أن يبقى دوره هامشيا يقتصر على الموافقة التلقائية على كل النصوص المعروضة عليه، أو الإعتراض عليها، وبهذه الصفة سيشكل موقفه حاجزا أمام إرادة المجلس الشعبي الوطني، ويمكن اعتباره بمثابة حليف ممتاز للسلطة التنفيذية ضد المجلس الشعبي الوطني.

9 - للحكومة اليد الطولى في توضيب العمل داخل مجلس الأمة، و المجلس الشعبي الوطني، من خلال احتكارها لحق الأولوية في ترتيب جدول أعمال الدورات، وعدم ترك فرصة لكل غرفة في إدراج على الأقل بعض المسائل التي تدخل في أولويات إهتماماتها.

10 - إشتراط أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة للمصادقة على النص المحال عليه من المجلس الشعبي الوطني يجعل دخول القانون حيز التنفيذ مشروطا بتحقيق الأغلبية المذكورة التي يلعب فيها الثلث الرئاسي، أو إن صح القول ربع الثلث الرئاسي دور الأقلية الموقفة، فيكفي أن يلتحق عضو واحد إلى ربع أعضاء مجلس الأمة ليصير إجماع المجلس الشعبي الوطني، وأغلبية أصوات أعضاء مجلس الأمة المقدر عددهم بـ 107 عضو (نتيجة ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة ناقص صوت واحد) بلا معنى، وهو أمر لا يستسيغه منطق عاقل بإعتباره يخل بالتوازنات الأساسية للديمقراطية ، التي تأبى استبداد الأغلبية، وقهر الأقلية.

فمن خلال أغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء ينال مجلس الأمة مركز الصدارة مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني، بل يتحول إلى أداة في صالح السلطة التنفيذية لرقابة ممثلي الشعب.

11 - إذا كان نظام الغرفتين في التجربة الدستورية الجزائرية ظاهريا، و من خلال النصوص القانونية، يتصف بأنه يقترب من أن يكون متوازنا، فمثلا نظير حرمان مجلس الأمة من حق المبادرة وحق التعديل بشكل مباشر الممنوحان للمجلس الشعبي الوطني قرّر له حق الفيتو باسئراط أغلبية ثلاثة أرباع أعضائه للمصادقة على النص المعروف عليه.

لكن واقع العمل التشريعي يفيد أن التوازن غير محقق، حيث أن المجلس الشعبي الوطني نادرا ما يمارس حق المبادرة بالقانون، وأغلب التعديلات تتم برضى الحكومة في المقابل يبقى مجلس الأمة يحوز سلطة الإعتراض على القوانين.

فحتّى ولو تمّ مرور النص محل الإختلاف على اللجنة المتساوية الأعضاء التي تعد الصورة الأوضح لوجود الغرفتين على قدم المساواة، إلا أن عرض حل اللجنة للأحكام محل الإختلاف على كل غرفة، وبقاء نفس الأغلبية اللازمة للمصادقة على النص المتعلق بالأحكام محل الإختلاف يرهن إرادة المجلس الشعبي الوطني بموقف مجلس الأمة، الذي رغم أن اختصاصه التشريعي يرتبط ارتباطا وجود أو عدم بمجال اختصاص المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يجعل الإعتقاد حاصل في الوهلة الأولى حول مركزه الهامشي في المجال التشريعي إلا أنه في الحقيقة يمكن أن يشكل جهازا رقابيا حادا بإمكانه قصّ النصوص التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني، ولولا أن الممارسة تشهد بقلّة حالات استخدام مجلس الأمة لحقه في الإعتراض، لأمكن القول أن مجلس الأمة يعد غرفة معرقلّة، وحاجزا لصدّ إرادة ممثلي الشعب.

12 - لرئيس الجمهورية التدخل مباشرة لإدارة الإجراءات اللاحقة على المصادقة على القانون، فمعظم الإخطارات الموجهة للمجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية القوانين مصدرها هو ، كما يتحكم في مصير النص المصادق عليه، فله أن يمهره بالصيغة التنفيذية من خلال إجرائي الإصدار والنشر، وله أن يطلب إعادة قراءته مرة ثانية، بشرط موافقة أغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

بمعنى أن رئيس الجمهورية يعدّ المشرع الحقيقي نظرا لتدعيم مركزه بسلطات تشريعية واسعة ، مع عدم وضوح مسؤوليته، فرغم إقرار مسؤوليته الجنائية، إلا أن الواقع العملي يطرح بشأنها الكثير من الغموض والتساؤلات.

وفي المقابل يتمتع رئيس الحكومة (الوزير الأول) بإختصاصات لا تتوافق وحجم المسؤولية المزدوجة التي يتحملها أمام رئيس الجمهورية وأمام البرلمان، وهو ما يؤكد أن

الثنائية في السلطة التنفيذية هي شكلية، والنصوص القانونية الحالية لم تضع حداً للتفوق الرئاسي، فما زال النظام الدستوري يعاني من ظاهرتين متناقضتين، أولهما تضخم السلطات والصلاحيات لدى مؤسسات قليلة، على رأسها رئيس الجمهورية، وثانيهما ضعفها لدى أخرى كالبرلمان ورئيس الحكومة (الوزير الأول)، مما أدى إلى ظهور ما يعرف بتدرج (Superposition) السلطات.

أما فيما يتعلق بدور مجلس الأمة في رقابة أعمال الحكومة، فواقع الأمر يختلف تماماً عما هو كائن في المجال التشريعي، وهذا ما جعلنا نستقي الإستنتاجات الآتية:

13- إن وقوف الحكومة أمام مجلس الأمة عند تقديم رئيس الحكومة لعرض حول برنامج حكومته (مخطط العمل) لا يعد إلا إجراء ودياً فاتراً لا ينجر عنه أي أثر يمكن أن يطرح المسؤولية السياسية للحكومة، أو يعرض مجلس الأمة للحل مثلما هو الأمر أمام المجلس الشعبي الوطني، وفي هذا تأكيد على أن المسؤولية السياسية للحكومة والحل صنوان يجتمعان معاً ويفترقان معاً، ولا يوجد أحدهما دون الآخر، فطالما أن مجلس الأمة محصن من إجراء الحل، فكذلك الحكومة منتفية مسؤوليتها السياسية أمامه، أي أنه نوع من إقامة التوازن بين الحكومة والبرلمان.

14- تعد اللائحة الإمكانية الوحيدة التي تخول لمجلس الأمة لفت نظر الحكومة إلى مسألة معينة حول برنامجها المعروف عليه، إلا أن اشتراط نصاب عشرين (20) عضواً للتوقيع عليها يغل يد مجلس الأمة خاصة في ظل وجود أغلبية برلمانية في المجلس الشعبي الوطني مع إمكانية امتدادها لمجلس الأمة، والتي لن تجرؤ عادة إلا على المساندة اللامشروطة.

بينما دور المعارضة، فهو منحصر في التنديد والتشكيك، كما أن سيطرة الإعتبارات الحزبية على الإعتبارات التمثيلية خلقت حالة من الشك حول حياد الرقابة الممارسة من طرف أعضاء البرلمان على الحكومة، وأدخلت البرلمان في أزمة حقيقية مقتضاها الصراع بين الإعتبارات الحزبية التي تستدعي بقاء المنتخب وفيها لتوجهات ومواقف حزبه وكتلته البرلمانية من جهة، وبين الإعتبارات التمثيلية التي تقتضي أن عضو البرلمان يمثل الأمة ومصالحة هذه الأخيرة فوق كل الإعتبارات من جهة أخرى.

15- إن تقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة يعد مكنة بيد الحكومة، وليس إلزاماً على عاتقها أي لها أن تقوم به، ولها أن تمتنع عنه، كما أن تدخل مجلس الأمة بذات المناسبة يلفه الطابع السياسي، فلا يمكن لأعضائه تحريك ملتزم رقابة، ولا الحكومة

تكون مهددة بتقديم استقالتها لحجب الثقة عنها، و هما الآليتان الأشدّ فعالية في الرقابة البرلمانية لإمكانية ترتب المسؤولية السياسية للحكومة من جراء الموافقة على أيّ منهما و بهما يتفوق المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة لتمتع الأول بحق استخدامهما وحرمان الثاني من ذلك.

غير أن الممارسة تساوي بين المجلسين لعدم استعمال المجلس الشعبي الوطني لملتصم الرقابة والتصويت بالثقة، ولو لمرة واحدة منذ إعتقاد نظام الغرفتين، بالإضافة إلى أن ميعاد بيان السياسة العامة كثيرا ما لا يتحقق، وبلوغه مسألة حصرية بيد السلطة التنفيذية، التي غالبا ما تلغيه بسبب التعديلات الحكومية التي لا يدور عليها الحول.

16- رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة منحصرة في آلية السؤال بنوعيه الشفوي والكتابي، لكن انعدام الأثر الملزم المترتب عنها يجعلها مجرد وسيلة لجمع المعلومات والحقائق حول نشاط الحكومة لا غير، بيد أنها من جهة أخرى البرهان الحقيقي لنفي الإعتقاد بأن الرقابة البرلمانية في شقها الفردي لم تمت ، ولا يزال أعضاء المجلس كل واحد على حدى يمدّها بالنفس لتبقى على قيد الحياة.

17- رقابة مجلس الأمة في صورتها الجماعية، أي التي تمارس من قبل جماعة من الأعضاء ضيقة النطاق إلى درجة التلاشي، نتيجة عزوف مجلس الأمة عن استخدام آليتي الإستجواب، والتحقيق البرلماني المخصصتين لذات الرقابة، الأمر الذي أدى عموما إلى وهن الرقابة البرلمانية الممارسة من قبل مجلس الأمة.

18- تملص الحكومة من تنفيذ قانون المالية بتقنيات قانون المالية التكميلي، وتحويل الإعتمادات ، وحسابات التخصيص الخاص، وكذلك عدم وفائها بالتزاماتها الدستورية المتمثلة أساسا في تقديم عرض عن استعمال الإعتمادات المالية المعدّة لكل سنة مالية وقانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية، وكذلك القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية عطّل تماما مجلس الأمة ، وأيضا المجلس الشعبي الوطني عن ممارسة الرقابة المالية.

وبالتالي تمّ تجميد عملية أساسية من عمليات الرقابة الشاملة والفعالة من طرف ممثلي الشعب لحماية المال العام من كافة مخاطر الفساد، وترشيد الإنفاق العام، و حفظ موارد الدولة من الإستنزاف، الأمر الذي لا يساعد على تثبيت الديمقراطية القائمة على الشفافية والمحاسبة، ولا على تكريس دولة الحق والقانون ، وتقوية شأفة الحكم الرشيد.

لذلك وفي نظرنا، فإن إصلاحات عميقة يجب القيام بها يكون موضوعها إعادة الصلاحيات الفعلية لمجلس الأمة في المجالين التشريعي والرقابي، وإذا كان السبب من إنشائه كهيئة برلمانية منقوصة الصلاحيات هو حادثة تجربة نظام الغرفتين في الجزائر ولطبيعة الظروف التي رافقت ميلاده، فنعتقد أن الظروف الآن مناسبة لإعادة النظر في مجلس الأمة سواء من حيث التركيبة العضوية، أو البنية الوظيفية، والمسألة بحاجة لقرار حاسم يفصل بصفة قاطعة في المركز الذي يحتله مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري.

فإما أن يكون له مركز يرتقي لدرجة ممارسة العمل التشريعي والرقابي بصورة أساسية وفعالية، وإما أن تحفظ له فقط الوظيفة الإستشارية، كما هو الحال في بعض الأنظمة التي تأخذ بنظام الغرفتين.

بالإضافة إلى ضرورة إثراء وتحيين النصوص القانونية، التي يبدو أنها خلقت حالة من الارتباك المؤسسي، وأدت إلى الإنزواء الواضح نحو النظام الرئاسي المشدد (المغلق).

وبالنظر إلى تجربة العشر سنوات من عمر مجلس الأمة يفترض أن يتم النظر إليه كمؤسسة قائمة بحد ذاتها في الأوضاع العادية وغير العادية، وليس مجرد حل مستعجل لأزمة يمكن أن تماثل تلك التي كادت أن تنسف بكل أركان الدولة في التسعينيات، وفي سبيل ذلك نقترح ما يلي:

1- إعطاء مجلس الأمة مزيدا من السلطة التقديرية في تحديد الأجهزة الدائمة التي يباشر من خلالها مهامه، وعدم حصرها فقط في الرئيس، المكتب، واللجان الدائمة، بل يجب أن تشمل أيضا المجموعات البرلمانية باعتبارها الإطار الأمثل لتحديد المواقف بشكل جماعي، وهو ما يسهل لاحقا على المجلس تكوين قناعة معينة حول مسألة ما.

2- التقليل من التأثير القوي الذي يتمتع به الثلث المعين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية على باقي أعضاء مجلس الأمة، وحتى وإن كان الجزء المعين يضم كفاءات وشخصيات وطنية، إلا أن الثلث المنتخبين لا يخلوان من ذلك، كما أن الديمقراطية مثلما تفرض عدم التكرار للأقلية، تستوجب أيضا عدم تحكم الأقلية في الأغلبية، فإذا لما لا يتم تقرير العمل بنظام الأغلبية البسيطة بدل الثلاثة أرباع؟.

3- من أجل ضمان مستوى نقاش جدي ومثمر داخل مجلس الأمة، وأيضا داخل المجلس الشعبي الوطني لأبد من إعادة النظر في شروط الترشيح لعضوية البرلمان

بإدراج شرط يتعلق بالمستوى التعليمي، فحتى وإن كان للرضى الشعبي أثر كبير في إضفاء المزيد من الشرعية على البرلمان، إلا أن طبيعة العمل البرلماني التي تتطلب الإلمام بالأمور، والتمتع بدرجة معينة من القدرة على التحليل والنقد والإستنتاج تفرض إنتقاء أعضاء مجلس الأمة، ونواب المجلس الشعبي الوطني بعناية فائقة، ووفقا لمعايير مضبوطة وموضوعية، ولذلك لا بأس في إبقاء ثلث من أعضاء مجلس الأمة معينين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية من بين الكفاءات، والشخصيات للرفع من مستوى التمثيل داخل المجلس.

4- تدعيم حظوظ البرلمان في مجال المبادرة بالقانون بتمكين مجلس الأمة من اقتراح القوانين، وتقديم التعديلات خاصة تلك المتعلقة بالإدارة المحلية، فمن غير المنطقي أن يتشكل مجلس الأمة من ثلثين، هم في الأصل أعضاء في المجالس الشعبية المحلية، ولا يستفاد من تجربتهم في الموضوع، و هذا من شأنه إحداث التوازن الداخلي بين غرفتي البرلمان، و تأكيد أن البرلمان - أي الغرفتين - له السيادة في إعداد القانون، مع توسيع مجال تشريع البرلمان، خاصة فيما يخص المعاهدات المتعلقة بالإقتراض، والمبرمة مع المؤسسات المالية الدولية كصندوق النقد الدولي، البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الإنمائية الدولية.

5- إعادة النظر في كيفية ضبط جدول أعمال الدورة، فمن الطبيعي أن يكون للحكومة الأولوية في ترتيب جدول الأعمال نظرا لإلتزامها المباشر بتلبية الإحتياجات العامة، وهذا ما درجت عليه معظم النظم في العالم، لكن الأولوية لا تعني أبدا الاحتكار لذلك يجب منح فرصة لكل من مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني في إدراج المواضيع التي يراها كل منهما ضرورية على الأقل من خلال جدول أعمال تكميلي.

وفي ذات السياق نقترح تعديل بعض نصوص القانون العضوي رقم 02/99، والتي منها المواد 16، 17، 18 بإدراج الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان بدل الحكومة تماشيا مع ما رسمه المرسوم التنفيذي رقم 04/98 لهذه الوزارة، بإعتبارها الممثل الدائم للحكومة لدى البرلمان، والناقل الأمين لإنشغالات البرلمانيين لدى الحكومة، احتراما لمبدأ تقسيم العمل داخل الجهاز الحكومي، ووفقا لما تمخض عن التعديل الدستوري الحاصل في نوفمبر 2008 .

6- إتخاذ الإحترازاات اللازمة لتمكين مبادرات البرلمانيين من الوصول إلى قاعة المناقشات لأن البرلمان هو المكان الطبيعي، والأمتل للنقاش السياسي الهادئ، ومنه يجب أن يعطى كل من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني قدرا من الحرية في تحديد شكل

المناقشات المنصبة حول اقتراحات القوانين، و الحد من التدخل اللامحدود للحكومة في عمل اللجان الدائمة في ذات الإطار، ومن المستحسن كذلك وضع حد لظاهرة تغيب أعضاء البرلمان عن الجلسات من دون عذر مبرر، من أجل تكريس مصداقية البرلمان والوفاء للثقة التي أودعها الشعب في ممثليه.

7- عندما يخول مجلس الأمة حق المبادرة، وحق التعديل يصبح ضروريا التعامل مع الغرفتين على قدم المساواة، وبالتالي عند حدوث إختلاف بين الغرفتين، فإننا نقترح في المرحلة الأولى أعمال نظام الذهاب والإياب، مع تحديد عدد مرات الذهاب والإياب بمرتين (2) في الحالات العادية، ولما يتم التصريح بإستعجالية القانون، فيكون الذهاب والإياب لمرة واحدة.

وفي الحالتين عند فشل طريقة الذهاب والإياب، يتم اللجوء إلى لجنة متساوية الأعضاء لا بأس أن يطلبها رئيس الحكومة (الوزير الأول) للإجتماع، لكن في أجل معين نرى أن لا يتعدى ثمانية (8) أيام لمنع بقاء القانون معلقا، وعندما تتوصل اللجنة إلى حل للأحكام محل الإختلاف، يتم عرضه على كل غرفة لإقراره، بينما في حالة استمرار الخلاف يسحب النص من طرف الحكومة، و من طرف هذه الأخيرة، وبالتشاور مع مندوب أصحاب اقتراح القانون، لما يكون النص محل الإختلاف في الأصل عبارة عن اقتراح قانون.

8- توسيع نطاق إخطار المجلس الدستوري ليشمل أعضاء كل غرفة، فيمكن مثلا لربع نواب المجلس الشعبي الوطني، وربع أعضاء مجلس الأمة، كلا على حدى إخطار المجلس الدستوري، بالإضافة لرئيس الحكومة (الوزير الأول)، ورئيس المحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة، من أجل تفادي الخروقات الخطيرة للدستور والقانون، وضمان حق الأقلية في تكريس دولة القانون، ولإعادة الإعتبار لمبدأ تدرج القواعد القانونية.

9- وضع حل لإمكانية إمتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون الحائز على موافقة غرفتي البرلمان، خاصة عند عدم التوافق بين الأغلبية البرلمانية والأغلبية الرئاسية ولا بأس في أن تسند هذه المهمة للشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية، أي إلى رئيس مجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لعام 1996.

وحتى وإن كان الواقع يشهد بعدم حصول مثل هذه المشكلة، إلا أن وضع الحلول لما يمكن التنبؤ به من الإشكاليات يدفع بعيدا خطر حدوث إنسداد، قد تتعطل على إثره المصالح العليا للدولة.

10- إعادة الاعتبار لمجلس الأمة ككل في الظروف غير العادية، وليس التعامل معه فقط من خلال رئيسه، الذي يصبح جهازا استشاريا لرئيس الجمهورية، وذلك بعرض القرارات المتخذة في الحالات غير العادية على البرلمان وجوبا، مع الإسراع في استكمال المنظومة القانونية المتعلقة بالظروف غير العادية للتخفيف من حدة تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية.

أما بخصوص المجال الرقابي، الذي يمارس في إطاره مجلس الأمة رقابته على أعمال الحكومة، فإننا نقترح أيضا جملة من الإصلاحات منها ما يلي:

11- الرفع من مستوى مناقشة برنامج الحكومة (مخطط العمل)، و هذا لن يتأتى إلا كما اقترحنا بإعادة النظر في شروط العضوية في البرلمان، و التنسيق داخل المجموعات البرلمانية بطريقة يتفق فيها أعضاء كل مجموعة على تفادي تكرار الملاحظات المقدمة من طرف أعضاء نفس المجموعة البرلمانية، والإستعانة بمختصين في المجالات الفنية والتقنية.

12- تخفيض الحد اللازم للتوقيع على إصدار لائحة من طرف مجلس الأمة عن الحد اللازم لذلك في المجلس الشعبي الوطني، و على اعتبار أن عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني، فنقترح أن يكون النصاب اللازم هو عشرة (10) أعضاء بدل عشرين (20) عضوا، أو بطريقة أخرى تعتمد على السماح لكل مجموعة برلمانية من تقديم اقتراح لائحة، وهذا الحل تجسده العديد من الدول كالبرتغال البرازيل، إيطاليا، وبولونيا من أجل تدعيم الديمقراطية، وتجنب إقصاء الأقلية.

13- جعل تقديم بيان السياسة العامة ميعادا يجب على الحكومة المثول فيه أمام غرفتي البرلمان على حد سواء، مع إمكانية استصدار لائحة من طرف أعضاء مجلس الأمة، وفي ذات الميعاد يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يختتم مناقشة بيان السياسة العامة بلائحة كما يقوم بالتصويت على لائحة الثقة التي يطلبها رئيس الحكومة وجوبا من المجلس الشعبي الوطني.

وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة بأغلبية الثلثين (3/2) يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته، مع إلغاء الجملة الواردة في الفقرة الأولى من نص المادة 129 من التعديل الدستوري لعام 1996 التي تنص على " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني"، والإبقاء على حق رئيس الجمهورية في الدعوة إلى انتخابات تشريعية قبل أوانها.

14- بما أن الممارسة كشفت عن عدم استخدام ملتزم الرقابة، و هذا لعدة أسباب كما بيّنا في صلب الموضوع، فيبدو غير منطقي ربط أهم آلية رقابية بميعاد بيان السياسة العامة الذي غالبا ما لا يتم بلوغه، لذلك نقترح إلغاء إجراء ملتزم الرقابة.

15- كون أن آلية السؤال بنوعيه تعد الآلية الرقابية الأكثر استخداما لجمع المعلومات والحقائق حول نشاط الحكومة فيجب إيلاء العناية لها، و مثلما تمّ تحديد أجل ثلاثين (30) يوما للإجابة على السؤال الكتابي، فيجب أيضا تحديد أجل للإجابة على السؤال الشفوي ونقترح أن لا يتعدى الشهران، مع تخصيص جلسة كل شهر للأسئلة المتعلقة بمسائل آنية ويكفي أن يتم تحديد هذه الجلسة بين مكتب كل غرفة والحكومة، حتّى أنه يمكن تحديد الوقت الذي تدوم فيه الجلسة، وعدد الأسئلة محل الطرح و الإجابة.

وكذلك تنزيل الحد الأدنى اللازم لفتح مناقشة إذا كان جواب عضو الحكومة شفويا أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة، حيث أن عدد الثلاثين عضوا (30) في مجلس الأمة صعب التحقق بالنظر لتركيبة المجلس، مع إمكانية إصدار لائحة عقب انتهاء المناقشة.

16- تخفيض الحد الأدنى اللازم لمباشرة الإستجواب من طرف أعضاء مجلس الأمة إلى خمسة عشر (15) عضوا بدل ثلاثين (30) عضوا المعمول بها في المجلس الشعبي الوطني مراعاة للفارق بين عدد أعضاء مجلس الأمة، و عدد نواب المجلس الشعبي الوطني، مع فتح مناقشة حول موضوع الإستجواب في جلسة الإجابة عليه قد تنتهي بطرح المسؤولية السياسية الفردية للوزير محل الإستجواب، بعد التصويت بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء على لائحة سحب الثقة من الوزير المعني، دون أن يكون لمجلس الأمة حق طرح المسؤولية السياسية الجماعية للحكومة على اعتباره غير قابل للحل.

أما على مستوى المجلس الشعبي الوطني، فيتم مباشرة الإستجواب من طرف ثلاثين (30) نائبا على الأقل، وفتح أيضا حوله مناقشة قد تنتهي بطرح المسؤولية السياسية الفردية للوزير المعني بالإستجواب، أو إثارة المسؤولية السياسية الجماعية للحكومة بلائحة سحب الثقة التي يشترط أن يوقعها سبع (7/1) عدد نواب المجلس الشعبي الوطني على الأقل ويصوت عليها بأغلبية الثلثين (3/2).

وفي هذا السياق يستحسن تفادي التغييرات الحكومية المتسارعة، ومنح فرصة لحكومة الأغلبية لممارسة مهامها والمرور على كافة المواعيد الدستورية، ومنه تسهيل على البرلمان وضع حكم تقييمي بشأنها، وعلى الحزب أو الأحزاب المشكلة لأغلبية المقاعد، وأيضا تزويد رئيس الحكومة (الوزير الأول) بالصلاحيات اللازمة لمباشرة مهامه

نظرا لحجم المسؤولية المزدوجة التي يتحملها أمام رئيس الجمهورية من جهة، وأمام البرلمان من جهة أخرى.

17- على مجلس الأمة أن يستغل كل المكثات الدستورية المخولة له لرقابة نشاط الحكومة ولا يعرض عن أية آلية، ومن بينها إنشاء لجان التحقيق، مع إمكانية إنشاء لجان تحقيق مشتركة بين كل من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني لتركيز العمل أكثر وتفاذي إنشاء لجنتي تحقيق حول ذات الموضوع في كله أو في جزئه، وأيضا توسيع وتدعيم مجال التعاون بين الغرفتين في مجال العمل الرقابي.

18- الإعتقاد في إعداد قانون المالية على الدراسات الموضوعية الإستشرافية لإحتواء أغلب الإحتياجات الآنية والمستقبلية للحد من تهرب السلطة التنفيذية من تنفيذ قانون المالية وفقا لما رخص به البرلمان عند المصادقة على قانون المالية، فكلما كان قانون المالية شاملا انخفضت فرص الخروج عنه.

19- ضرورة وفاء الحكومة بالتزاماتها الدستورية المتعلقة بتقديم عرض عن استعمال الإعتمادات المالية المقررة لكل سنة مالية، و القانون المتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية لتمكين البرلمان من معرفة نتائج تنفيذ الترخيص المالي الذي منحه للحكومة بمناسبة قانون المالية، وتكوين رؤية واضحة حول قانون المالية المبرمج للسنة المالية.

20- الإسراع في استكمال مسار إعداد القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لرفع التجميد الحاصل بشأن الرقابة المالية، و تمكين البرلمان من المساهمة في إرساء قواعد الشفافية والمساءلة الموضوعية، وفقا لما يقوي البناء الديمقراطي ويضفي الرشادة على الحكم.

تمّ بحمد الله وعونه.

ملخص.

إن إنشاء مجلس الأمة، الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري، ليس إبتكاراً من وحي النظام الدستوري الجزائري، بل إن جذور نظام الغرفتين ضاربة في التاريخ، إذ تناقلته العديد من الدول، ولا زالت آفاق إنتهاجه مفتوحة بشكل واسع.

لذلك لا يمكن التتكر لمبررات نظام الغرفتين، التي إجتمعت أغلبها في تحسين التمثيل وترقية العمل التشريعي، وتحقيق أكبر قدر ممكن من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، غير أن السعي لضمان استقرار واستمرارية الدولة، التي كادت أن تتلاشى إثر سلسلة الإختلالات المتراكمة، خاصة خلال التسعينات، تشكل المبرر الأساسي للتوجه نحو نظام الغرفتين.

وقد روعيت المغايرة بين الغرفتين من حيث التكوين، فعلى خلاف المجلس الشعبي الوطني المنتخب، فإن تشكيلة مجلس الأمة تجمع بين الإنتخاب وتعيين ثلث الأعضاء مباشرة من طرف رئيس الجمهورية، وهي الطريقة التي وإن كانت حقيقية تفيد في سدّ نقائص التمثيل القائم على الإنتخاب، وتزويد البرلمان بكفاءات، والتقليل من هيمنة الأغلبية البرلمانية، إلا أنها تخلق منفذا دائما لتأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، رغم تمتع مجلس الأمة بالشخصية المعنوية.

أما تفحص مسار البنية الوظيفية لمجلس الأمة، فهو يكشف عن قيام المجلس بمهمتين أساسيتين، هما المهمة التشريعية والمهمة الرقابية، وفي إطار كل واحدة منهما يأخذ مركزا مختلفا عنه في المهمة الأخرى .

ففي العمل التشريعي، ينشط مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني في مجال تشريعي تملك فيه السلطة التنفيذية، مجسدة في رئيس الجمهورية، حصة الأسد من خلال جملة من السلطات، منها التشريع عن طريق الأوامر، وعن طريق التنظيمات المستقلة، وأيضا التشريع عن طريق الإستفتاء ، بالإضافة لحق رئيس الحكومة (الوزير الأول) في المبادرة بمشاريع القوانين، التي تأخذ نسبة 99% مقارنة بإقتراحات القوانين المقدمة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني .

في المقابل لا يتمتع مجلس الأمة بحق المبادرة بالقانون، ويقتصر دوره على المناقشة والتصويت على النصوص المحالة إليه من الغرفة الأولى، أو أن يستعمل حقه في الإعتراض من خلال أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه المشروطة للموافقة على النصوص القانونية.

وهي الأغلبية التي تشكل سلاحا ذو حدين، فمن جهة تخول لمجلس الأمة التعبير بحرية عن موقفه تجاه النص المعروض عليه من الغرفة الأولى، وتؤكد المغايرة بين الغرفتين، ومن جهة أخرى فهي تمثل خطرا على إرادة المجلس الشعبي الوطني، إذ يمكن أن تكون هذه الأغلبية مقفلة لعدم فيها النصوص القانونية، وترهن الأغلبية لدى الأقلية . حتى وإن كان مجلس الأمة يوجد في مركز التابع للمجلس الشعبي الوطني، لأن هذا الأخير من يموله بالمادة التشريعية، إلا أن حقه في الإختلاف معه يجعله يحتل مركزا متميزا عن المجلس الشعبي الوطني، الذي يكون مضطرا للإشتراك معه على قدم المساواة من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء، وهي الآلية التي تمكن مجلس الأمة في ذات الوقت من تدارك حرمانه من حقي المبادرة والتعديل، وممارستها بطريقة غير مباشرة .

بينما يكشف مسار رقابة عمل الحكومة من طرف مجلس الأمة عن رقابة هادئة ومعطلة في أحيان أخرى، بفعل إنتفاء المسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس الأمة، في مقابل تحصنه من إجراء الحل، وانعدام الجزاء المترتب عن بعض الآليات الرقابية، كما في السؤال، وتخلف مجلس الأمة عن استخدام عدد من آليات الرقابة المقررة له مثل الإستجواب والتحقيق، وأيضا تجميد اختصاصه مثل المجلس الشعبي الوطني في مجال الرقابة المالية، لعدم وفاء الحكومة بالتزاماتها الدستورية في مجال الرقابة المالية من طرف البرلمان لأزيد من عهدين .

وللرفع من مستوى أداء مجلس الأمة، وتدعيم مركزه، يجب إعادة النظر في الأغلبية اللازمة للتصويت، والصلاحيات المخولة له لمباشرة الإختصاص التشريعي، خاصة فيما يخص تمكينه من حق المبادرة بالقانون وحق التعديل، واعتماد نظام الذهاب والإياب المحدد، إلى جانب اللجنة المتساوية الأعضاء .

كما يتعين على مجلس الأمة أن لا يفوت فرصة استعمال أية آلية دستورية خولت له لإحاطة الحكومة برقابة برلمانية، وإن لم تصل إلى درجة إثارة المسؤولية السياسية لها مقابل عدم إمكانية حل مجلس الأمة، إلا أنها ستكون صارمة تزيد من مدى إلتزام الحكومة بتعهداتها الدستورية .

Résumé.

La création du Conseil de la Nation, deuxième chambre du Parlement Algérien, n'est pas novatrice, inspirée par le système constitutionnel Algérien par contre les fondements du système bicamériste sont lointains dans l'histoire tel rapporté par de nombreux États, dont les perspectives sont encore ouvertes et largement répandues.

Par conséquent, on ne peut pas nier les justifications du système bicamériste dont la plupart sont réunies afin d'améliorer la représentation, et la promotion du travail législatif, et d'atteindre le plus grand équilibre possible entre les deux pouvoirs, législatif et exécutif.

La garantie de la stabilité et la continuité de l'Etat, qui a presque disparu après une série de déséquilibres accumulés en particulier au cours des années quatre-vingt-dix, est la principale justification d'aller vers le système bicamériste.

La distinction entre les deux chambres a été prise en considération, en termes de composition, à la différence de l'assemblée populaire nationale, la composition du conseil de la nation réunit entre l'élection et la désignation d'un tiers des membres, directement par le Président de la République, pour combler les véritables lacunes de la représentation fondée sur l'élection, et de fournir au parlement des compétences, et de réduire la domination de la majorité parlementaire, mais cette façon engendre un débouché pour le pouvoir exécutif d'influer sur le pouvoir législatif.

L'examen de la structure fonctionnelle du conseil de la nation, signifie que le conseil assume deux missions fondamentales, la fonction législative et la fonction de contrôle, au sein de chacune d'elles a une position différente que l'autre.

Le conseil de la nation exerce l'action législative à côté de l'APN, et dans un domaine législatif divisé entre les deux pouvoirs, mais le pouvoir exécutif particulièrement le Président de la République, possède la part du lion, à travers un certain nombre de pouvoirs, notamment la législation par ordonnances, par les règlements, et par la voie du référendum.

En plus, par l'initiative du projets des lois déposées par le chef du gouvernement (Premier ministre), qui prennent 99% par rapport aux proportions des lois déposées par les députés.

D'autre part, le conseil de la nation n'a pas le droit d'initiative des lois , et son rôle se limite à la discussion et l'adoption des textes votés par l'APN , comme il a le droit d'opposition par la majorité des trois quarts (3/4).

Cette majorité est une arme à double tranchants, elle est habilitée d'exprimer librement son attitude sur les textes juridiques, et affirme également la distinction entre les deux chambres, mais il représente une menace à la volonté de l'APN elle peut être une « guillotine » , qui massacre les textes votés par l'APN, et stimule la domination de la minorité à la majorité .

Malgré que le conseil de la nation subordonné à l'APN, car le premier est financé au matière législatif par la dernière, mais le droit d'être en désaccord avec l'APN , posé le conseil de la nation dans une excellente position, car il oblige l'APN de se joindre avec lui sur un même pied d'égalité, par la voie de la commission paritaire, constituée des membres des deux chambres, le mécanisme qui permet au conseil de la nation de rattraper, et de remédier à la privation du droit d'initiative et d'amendement, et de les exerce d'une façon indirecte.

A la différence de la mission législative , le conseil de la nation exerce un contrôle calme ,et bloqué à d'autre moment,sur l'activité du gouvernement, en raison de l' irresponsabilité politique du gouvernement devant le conseil de la nation, par rapport à l'impossibilité de la dissolution de la deuxième chambre.

Et de l'absence de la sanction aux certains mécanismes de contrôle ,tel que en question, et diffère de l'utilisation d'autre mécanismes de contrôle, tel que l'interpellation et l'enquête.

Ainsi que la stagnation de sa compétence, tel que l'APN ,en matière de contrôle financier, a cause de l'incapacité du gouvernement à répondre à leurs obligations constitutionnelles dans le domaine du contrôle financier par le Parlement durant deux mandats.

Pour renforcer le niveau de performance du conseil de la nation,et de consolider sa position, il doit être réexaminée à la majorité nécessaire au vote, et les pouvoirs qui sont confiés à la compétence législative, notamment en ce qui concerne le droit d'initiative des lois, le droit d'amendement, et l'adoption de système « la navette » avec la commission paritaire .

Finalemment Le Conseil de la nation ne doit pas perdre l'occasion d'utiliser n'importe quel mécanisme constitutionnel a été autorisé pour le contrôle parlementaire du gouvernement, même s'il n'a pas la possibilité de mise en jeu la responsabilité politique du gouvernement, mais il a la capacité de mettree au niveau son contrôle parlementaire.

قائمة المراجع المعتمدة.

أولاً: باللغة العربية.

I- المؤلفات.

- 1- د/ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979.
- 2- آلان تورين، ما هي الديمقراطية (حكم الأكثرية أم ضمانات الأقلية)، ترجمة حسن قبيسي، الطبعة الأولى، دار الساقى، بيروت، 2001.
- 3- أليكسيس دي توكفيل، الديمقراطية في أمريكا، ترجمة أمين مرسي قنديل، الطبعة الثالثة، عالم الكتب، القاهرة، 1991.
- 4- أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1977.
- 5- د/ إبراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري (الساتير والدولة و نظم الحكم) الطبعة الأولى، دار الكتاب الجديدة المتحدة، بيروت، 2001.
- 6 - د/ إدريس بوكرا، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2009 .
- 7- د/ إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983.
- 8- د/ إسماعيل الغزال، الساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر بيروت (لبنان)، 1996.
- 9- د/ إسماعيل زروخي، دراسات في الفكر العربي المعاصر، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة (الجزائر)، 2002.
- 10- د/ باهي أبو يونس، الرقابة على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعية الحديثة للنشر، الإسكندرية (مصر)، 2002 .
- 11- د/ بوعلام بن حمودة، الممارسة الديمقراطية للسلطة (بين النظرية والواقع)، دار الأمة الجزائر، 1992.
- 12- د/ جلال بنداري، تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة، دار النهضة العربية القاهرة (مصر)، 2003.

- 13- د/ جمال سلامة علي، النظام السياسي والحكومات الديمقراطية (دراسة تأصيلية للنظم البرلمانية والرئاسية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
- 14- د/ جمال عبد الناصر مانع، القانون الدولي العام، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة (الجزائر)، 2005.
- 15- د/ داود الباز، الشورى و الديمقراطية النيابية (دراسة تحليلية وتأصيلية لجوهر النظام النيابي مقارنة بالشريعة الإسلامية)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية (مصر) 2004.
- 16- د/ وجدي ثابت غابريال، السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف الإسكندرية(مصر)، 1988.
- 17- د/ زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية القاهرة (مصر)، 1991.
- 18- د/ حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1987.
- 19- د/ طارق فتح الله خضر، دور الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابي (دراسة مقارنة)، دار نافع للطباعة و النشر، القاهرة (مصر)، 1986.
- 20- د/ ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة (مصر) 1976.
- 21- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب الجزائر، 2005.
- 22- مورييس ديفارجيه، ترجمة الدكتور جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الأنظمة السياسية الكبرى)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت، 1992.
- 23- د/ محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام النيابي في لبنان وأهم الأنظمة الدستورية والسياسية في العالم، الدار الجامعية، بيروت (لبنان)، 2000.
- 24- د/ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري: مجلس الدولة (Conseil D'Etat)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة (الجزائر)، 2004.
- 25- د/ محمد باهي أبو يونس، الرقابة على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية (مصر)، 2002.
- 26- د/ محمد نصر مهنا، في النظام الدستوري و السياسي (دراسة تطبيقية)، الطبعة الأولى المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية (مصر)، 2005.

- 27- د/ محمد رفعت عبد الوهاب، د/ حسين عثمان محمد، النظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية (مصر)، 2001.
- 28- د/ محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، منشأة المعارف الإسكندرية (مصر)، 1971.
- 29- د/ محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية الجزائر، 2000.
- 30- د/ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (نظرية الاختصاص) الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
- 31- د/ ناصر لباد، القانون الإداري (النشاط الإداري)، الجزء الثاني، الطبعة الأولى المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 2001.
- 32- د/ نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان 1999.
- 33- د/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في نظم الحكم والإدارة، دار الفكر العربي القاهرة (مصر)، 1962.
- 34- د/ سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي القاهرة (مصر) 1986.
- 35- د/ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي القاهرة (مصر)، 1978.
- 36- د/ سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة (النظم السياسية طرق ممارسة السلطة، أسس الأنظمة السياسية وتطبيقاتها)، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
- 37- د/ عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، 1998.
- 38- د/ عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة في فرنسا ابتداء من عام 1791 وحتى الآن، و في مصر ابتداء من عام 1837 وحتى الآن)، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة (مصر) 2006.
- 39- د/ عبد الغني بسيوني عبدا لله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني المؤسسة الجامعية للتوزيع والنشر، بيروت، 1995.

- 40- د/ **عمر حلمي فهمي**، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة (مصر)، 1980.
- 41- د/ **عمر صدوق**، آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 42- **عنصر العياشي**، سوسيولوجيا الديمقراطية والتمرد بالجزائر، دار الأمين للنشر والتوزيع، مصر، 1999.
- 43- د/ **فؤاد العطار**، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة (مصر)، 1975.
- 44- د/ **قائد محمد طربوش**، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت (لبنان)، 1995.
- 45- د/ **قائد محمد طربوش**، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري (تحليل قانوني مقارن)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت (لبنان) 1995.
- 46- د/ **رأفت فودة**، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971 (دراسة مقارنة بين الدستور الكويتي والفرنسي)، دار النهضة العربية، القاهرة (مصر) 2001.
- 47- د/ **رشيد خلوفي**، القضاء الإداري (تنظيم واختصاص)، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2002.
- 48- د/ **شاكر راضي شاكر**، اختصاص القاضي الدستوري بالتفسير الملزم (دراسة تأصيلية تحليلية)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة (مصر)، 2005.

II- الرسائل الجامعية.

- 1- د/ **الأمين شريط**، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة جامعة قسنطينة (الجزائر)، مارس 1991.
- 2- د/ **حسن مصطفى البحري**، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لضمان نفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس (مصر) 2006.
- 3- **مايسة بلطرش**، العهدة الرئاسية والداستير الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 2000.

- 4- د/ محمد ربيع مرسي، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة (مصر)، 1995.
- 5- د/ سعيد بو الشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، ديسمبر 1984.
- 6- عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في ظل دستور 1963 رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 1997.
- 7- عبد الرحمان تفيدة، نظرية الظروف الإستثنائية في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة عنابة (الجزائر)، 1990.
- 8- علي صغير جمال، العلاقة القانونية بين رئيسي الجمهورية والحكومة في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، بحث لنيل الماجستير، جامعة الجزائر، 2002.
- 9- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، بحث لنيل الماجستير، جامعة سطيف (الجزائر)، أكتوبر 2004.
- 10- د/ فارس محمد عبد الباقي علي عمران، التحقيق البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة (مصر)، 1998.

III- المقالات.

أ- المجلات والنشريات.

- 1- أحمد حجاج، «الديمقراطية والتعددية الحزبية والانتخابات في إفريقيا»، الملتقى الدولي حول الإصلاح البرلماني، جامعة القاهرة (مصر)، 2003.
- 2- أحمد مهابة، «مأزق الجزائر بين العنف والحوار»، مجلة السياسة الدولية، العدد 115 مطبعة الأهرام، القاهرة (مصر)، 1994.
- 3- د/ الأمين شريط، «السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية»، اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، نشرة صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 26 سبتمبر 2001.
- 4- د/ الأمين شريط، «القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة: هل له علاقة بالمجموعات البرلمانية»، وقائع اليوم الدراسي حول موضوع القانون العضوي رقم 02/99، المؤرخ في 8 مارس 1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بين النص والممارسة نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 23 أكتوبر 2001.

- 5- د/ الأمين شريط، «التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 4، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أكتوبر 2003.
- 6- د/ الأمين شريط، «واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها» الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة الجزء الأول، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر 29-30 أكتوبر 2002.
- 7- د/ الأمين شريط، «حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري»، مجلة الفكر البرلماني العدد 10، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أكتوبر 2005.
- 8- د/ الأمين شريط، «علاقة الحكومة بالبرلمان»، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر 23-24 أكتوبر 2000.
- 9- د/ الأمين شريط، «عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 3، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003.
- 10- الطاهر طالب، «دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانية»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الثاني، المرجع السابق.
- 11- الطيب ماتلو، «مجلس الأمة والقضايا المحلية»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 3 نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003.
- 12- د/ السعيد مقدم، «الثنائية البرلمانية في أقطار إتحاد المغرب العربي (دراسة مقارنة بالاستثناس مع التجربة الفرنسية)»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الأول المرجع السابق.
- 13 - العربي شحط، عبد القادر و عدة، جلول محمد، «دعائم وخصائص نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الثاني المرجع السابق.
- 14 - د/ الشريف كايس، «دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الأول، المرجع السابق.
- 15- إيمان محمد عبد الرحمان، «موقع المرأة على خريطة الإصلاح البرلماني»، الملتقى الدولي حول الإصلاح البرلماني، جامعة القاهرة (مصر)، 2003.

- 16- إسماعيل مرزوق، «مسيرة التجربة البرلمانية في الجزائر»، مجلة الفكر البرلماني العدد 9، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2005.
- 17- بوجمعة هيشور، «مجلس الأمة في عهده الأولى (1998-2004)»، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2003.
- 18- د/ بوجمعة صويلح، «مجلس الأمة ضابط الحركات التجارية للتوازن والإستقرار» الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الأول، المرجع السابق.
- 19- د/ بوزيد لزهاري، «الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 7، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2004.
- 20- د/ بوزيد لزهاري، «المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة»، نشرية لمجلس الأمة بعنوان: المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، الجزائر، نوفمبر 1998.
- 21- د/ بوزيد لزهاري، «اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الأول، المرجع السابق.
- 22- د/ بوزيد لزهاري، «حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والنظام الدستوري البرلماني»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 4، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أكتوبر 2003.
- 23- د/ بوزيد لزهاري، «عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة» مجلة الفكر البرلماني العدد 9 نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2005.
- 24- بن مالك بشير، «علاقات مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الأول، المرجع السابق.
- 25- بن سهلة ثاني بن علي، «المجلس الدستوري بين الرقابتين السياسية والقضائية (دراسة مقارنة على ضوء التطور الدستوري في الجزائر)»، مجلة إدارة، العدد 22 نشرية للمدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2001.
- 26- جازية صاش، «الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية في الجزائر» مجلة الفكر البرلماني، العدد 20، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2008.
- 27- د/ جبور عبد النور، د/أ.ك. عبد النور عواد، معجم عبد النور المفصل (فرنسي-عربي)، دار العلم للملايين، الطبعة الأولى، بيروت (لبنان)، 1995.
- 28- د/ زهور ونيسي، «الدور الفكري والسياسي لمجلس الأمة»، نشرية لمجلس الأمة بعنوان المنطلقات الفكرية...، المرجع السابق.

- 29- د/ **حميد حميدي**، «إشكالية السؤال الشفوي في إطار العلاقات الوظيفية بين الحكومة والبرلمان»، اليوم الدراسي حول موضوع السؤال...، المرجع السابق.
- 30- **كورين لوكياس**، «إجراءات الأسئلة: آلية للرقابة البرلمانية»، الملتقى التاسع لوزارة العلاقات مع البرلمان حول السؤال الشفوي والكتابي كآليات للرقابة البرلمانية، الجزائر أفريل 2007.
- 31- **لطيف عبد المجيد**، «التطور التاريخي لنشأة نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الثاني، المرجع السابق.
- 32- **محمد الميلي**، «الجزائر إلى أين؟»، مجلة المستقبل العربي، العدد 271، الكويت سبتمبر 2001.
- 33- د/ **محمد المصالحة**، «تحضير وصياغة وإدارة مشاريع التشريعات»، أوراق الندوة البرلمانية العربية حول: نحو تطور الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية نشرية بالتعاون بين مجلس النواب اللبناني ومشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (U.N.D.P)، بيروت (لبنان)، فيفري 2003.
- 34- د/ **محمد بجاوي**، «المجلس الدستوري: صلاحيات... إنجازات... وآفاق»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 5، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أفريل 2004.
- 35- **مزود حسن**، «الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين والهيئة النيابية ذات المجلس الفردي»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الثاني، المرجع السابق.
- 36- د/ **محمد بوسلطان**، «استخلاف أحد أعضاء البرلمان في حالة شغور مقعده» اليوم الدراسي حول مناقشة المواضيع المتضمنة في المواد: 103، 108، و 112 من الدستور نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 13 ماي 2001.
- 37- د/ **محمد بوسلطان**، «نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة» الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الأول، المرجع السابق.
- 38- د/ **محمد بوسلطان**، «علاقة الحكومة بالبرلمان»، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة...، المرجع السابق.
- 39- **محمد بلقاسم بهلول**، «الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية»، مجلة المستقبل العربي، العدد 277، الكويت، فيفري 2002.
- 40- د/ **منى مكرم عبيد**، «مستقبل السلطة في عالمنا العربي: هل يتم تداولها؟» مجلة العربي، العدد 494، مطابع الشروق، القاهرة (مصر)، جانفي 2000.
- 41- د/ **مسعود شيهوب**، «المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة» مجلة النائب، العدد 2، نشرية للمجلس الشعبي الوطني، الجزائر 2003.

- 42- د/ مسعود شيهوب، «الرقابة على دستورية القوانين (النموذج الجزائري)» مجلة النائب، العددان 6/5، نشرية للمجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2005.
- 43- د/ مسعود شيهوب، «نظام الغرفتين البرلماني (النشأة والتطور)»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 1، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002.
- 44- هيئة تحرير المجلة، «العهد البرلمانية»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 1، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002.
- 45- مقران آيت العربي، «النظرة الانتقادية لأهداف مجلس الأمة»، مجلة مجلس الأمة العدد4، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، 2000.
- 46- د/ مراد بدران، «الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور والنظام القانوني للأوامر»، مجلة إدارة، المجلد 10، العدد 1، نشرية للمدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2000.
- 47- نور الدين فكايير، «ملامح طبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996» مجلة الفكر البرلماني، العدد 10، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أكتوبر 2005.
- 48- نورة مرزة جعفر، «المجلس الدستوري الجزائري بين النظرية والتطبيق» المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، المجلد 28، العدد 4، جامعة الجزائر ديسمبر 1990.
- 49- د/ نيفين مسعد، «النظم السياسية العربية: قضايا الاستمرار والتطبيق (حالة الجزائر)» مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت (لبنان)، 1997.
- 50- سليمان الرياشي، «الأزمة الجزائرية: الخلفيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية»، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت (لبنان)، أوت 1999.
- 51- د/ سعاد غوثي، «البرلمان في النظام السياسي الجزائري»، الندوة العاشرة لوزارة العلاقات مع البرلمان حول: التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزائر 2006.
- 52- د/ سعيد بوالشعير، «وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11جانفي 1992 وحل المجلس الشعبي الوطني»، مجلة إدارة، المجلد 3، العدد 1، نشرية للمدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1993.
- 53- عبد الإله بلقزيز، «المعارضة والسلطة في الوطن العربي»، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت (لبنان)، ديسمبر 2001.
- 54- د/ عبد الكريم كيبش، «السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة في النظام البرلماني» اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي...، المرجع السابق.

- 55- د/ عبد المجيد جبار، «الرقابة الدستورية للقوانين العضوية»، مجلة إدارة، المجلد 10 العدد1، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2000.
- 56- د/ عبد المجيد جبار، «التعددية الحزبية في الجزائر»، مجلة الفكر البرلماني، العدد4 نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أكتوبر 2003.
- 57- د/ عبد العزيز شرابي، «أزمة المديونية الخارجية في المغرب العربي: دروس من التاريخ»، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 3، جامعة قسنطينة، الجزائر، 1995.
- 58- عبد القادر بن صالح، «مجلس الأمة، عهدة... وتجربة»، مجلة الفكر البرلماني عدد خاص، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2003.
- 59- عبد القادر شربال «مكانة المجلس الدستوري في النظام الوطني المؤسساتي»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 12، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أبريل 2006.
- 60- عبد الرحمان بلعياط، «مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع البرلماني»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 2، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، مارس 2003.
- 61- عدنان محسن ظاهر، «الموازنات العامة في الدول العربية»، نشرية لمساهمة مجلس النواب اللبناني...، المرجع السابق.
- 62- د/ عمار بوضياف، «مجلس الدولة الجزائري بين مهمة الإجهاد وتعددية الإختصاصات القضائية»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر جوان 2006.
- 63- د/ عمار عباس، «استجواب الحكومة من طرف البرلمان في النظام السياسي الجزائري» مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد 4، جامعة تلمسان (الجزائر)، 2006.
- 64- د/ عمار عوابدي، «دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون»، نشرية لمجلس الأمة بعنوان المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، المرجع السابق.
- 65- د/ عمار عوابدي، «عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن» مجلة الفكر البرلماني، العدد 1، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002.
- 66- د/ عمار عوابدي، «فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 2، نشرية لمجلس الأمة الجزائر مارس 2003.
- 67- د/ عمار عوابدي، «رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري»، مجلة الفكر البرلماني العدد 5، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أبريل 2004.
- 68- د/ علي الصاوي، «دور الدعم الفني في تعزيز عمل النواب»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 11، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جانفي 2006.

- 69- علي بوبترة، «ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 5، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أفريل 2004.
- 70- عيد الحسينان، «النظام الانتخابي وأثره في تفعيل حق المرأة في المشاركة في عضوية مجلس النواب»، مجلة أبحاث اليرموك، المجلد 22، العدد 4، منشورات جامعة اليرموك الأردن، ديسمبر 2006.
- 71- د/ عمر صدوق، «تساوي وتمايز غرفتي البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية حسب الأحكام الدستورية»، ندوة حول: قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 24 نوفمبر 2002.
- 72- عقيلة خرباشي، «اختصاص القضاء الإداري في ظل تحولات النظام القضائي الجزائري بعد 1996»، مجلة المنتدى القانوني، العدد 3، جامعة بسكرة (الجزائر)، 2006.
- 73- د/ فيرنز باتسلت، «الحكم الراشد والعلاقة بين النواب والدوائر الانتخابية»، ملتقى دولي حول الإصلاح البرلماني، المرجع السابق.
- 74- قدياري حرز الله، «لمحة عن نظام الغرفتين في العالم»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 6، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2004.
- 75- د/قشي الخير، «مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية»، مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية، العدد 5، جامعة باتنة (الجزائر)، 1996.
- 76- رشيد بن يوب، «الأحزاب السياسية»، دليل الجزائر السياسي، الطبعة الثالثة، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر، 2002.
- 77- رشيد بن يوب، «كرونولوجيا الأحداث الأمنية (1982-2001)»، دليل الجزائر السياسي الطبعة الثالثة، المرجع السابق.
- 78- روبرت ميتينارا، «نحو مفهوم جديد للعمل البرلماني يناسب الديمقراطيات الحديثة» الملتقى الدولي حول الإصلاح البرلماني، المرجع السابق.
- 79- غوثي مكاشة، «الوضع الحزبي في الجزائر من 1962 إلى يومنا»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الإقتصادية والسياسية، العدد 3، جامعة الجزائر، 1990.
- 80- المذكرة الرئاسية المتعلقة بتعديل الدستور، الصادرة عن رئاسة الجمهورية في ماي 1996.
- 81- التقرير العام للعهدة التشريعية الرابعة، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان الجزائر، أفريل 2002.

- 82- **حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007)**، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2007.
- 83- **حصيلة المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الرابعة**، الجزء الأول والجزء الثاني، نشرية للمجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2002.
- 84- **حصيلة نشاطات مجلس الأمة (1998-2004)**، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، 2004.
- 85- **مجلس الأمة بعد سنتين من تنصيبه**، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، 2000.
- 86- **مجلة أحكام الفقه الدستوري الجزائري**، العدد 5، نشرية للمجلس الدستوري، الجزائر، 2000.

ب- الجرائد الوطنية.

- 1- **احسن قطاف**، «برنامج إضافي للولاية بـ 9.7 مليار دينار: الرئيس يدشن نفق عين شريكي والجسر العظيم بالبويرة»، جريد الخبر اليومي، 28 جويلية 2008.
- 2- **أ.ملوك**، «دستور النظام الرئاسي محمّل بالسيئات»، جريدة الخبر اليومي 29 نوفمبر 2008.
- 3- **أنيس نواري**، «بن فليس يطلب من الوزراء والولاة استقبال النواب»، جريدة النصر 30 جانفي 2003.
- 4- **أ.رحماني**، «الرئيس يثير مشكل الصلاحيات»، جريدة الخبر اليومي، 11 ماي 2003.
- 5- **ب.بلخن**، «التحالفات الحتمية»، جريدة الشروق اليومي، 18 ديسمبر 2002.
- 6- **ب.ك**، «استفحال ظاهرة تغييب نواب الشعب تثير القلق»، الجريدة الخبر اليومي 16 ماي 1999.
- 7- **ب.علاوة**، «الإستقالة والإقالة في عهد بوتفليقة»، جريدة الخبر الأسبوعي، من 29 نوفمبر إلى 5 ديسمبر 2008.
- 8- **بوصيدة فيصل**، «مدى إسهام الأحزاب السياسية في تكريس دولة القانون: هل تتحرك الجزائر نحو الديمقراطية؟»، جريدة الشروق اليومي، 25 سبتمبر 2002.
- 9- **ب.خ**، «باسم المصلحة الوطنية: هل الرئيس هو فعلا من يجرنا إلى نظام شمولي»، جريدة الخبر اليومي، 14 أفريل 2001.
- 10- **ح.ب**، «تغيير رئيس الحكومة تكريس لعدم الإستقرار»، جريدة الشروق اليومي 25 ماي 2006.
- 11- **و.أ.ج**، «خلال جلسة استماعه لوزير المالية: بوتفليقة يعلن عن تكليف الحكومة بإعداد برنامج خماسي جديد»، جريدة الخبر اليومي، 8 سبتمبر 2008.

- 12- **حكيم عزي**، «جمعيات بورقلة تتساءل عن وجهة أموال صندوق الجنوب: الأرقام تجاوزت 03 ملايين دولار لتتمية شبه معدومة»، جريدة الشروق اليومي، 20 جويلية 2008.
- 13- **حميد يسن**، «رئيس مدني يلغي مكاسب ديمقراطية جاء بها رئيس عسكري»، جريدة الخبر اليومي، 8 نوفمبر 2008.
- 14- **حميد يسن**، «الأمازيغية لغة وطنية دون استفتاء»، جريدة الخبر اليومي 13 مارس 2002.
- 15- **ح. سليمان**: «الوزير الأول يعرض اليوم مخطط عمله أمام البرلمان: المعارضة لتسجيل نقاط والتحالف تعلق النقاش»، جريدة الخبر اليومي، 14 ديسمبر 2008، ص 3.
- 16- **ح. سليمان**، «بلخادم يؤكد رفض الجزائر للديمقراطية المحمولة جوا»، جريدة الخبر اليومي 03 أبريل 2003.
- 17- **ح. سليمان**، «ممارسة النواب للرقابة على عمل الحكومة في الدور الخريفية: بن فليس يدير ظهره كلية للبرلمان»، جريدة الخبر اليومي، 25 جانفي 2003.
- 18- **ليلى مصلوب**، «حصيلة الحكومة التي لم يعرضها أويحي»، جريدة الشروق اليومي، 25 ماي 2005.
- 19- **محمد لعقاب**، «هل يصدق الرئيس ما يقوله الوزراء»، جريدة الخبر الأسبوعي من 29 سبتمبر - 5 أكتوبر 2007.
- 20- **محمد مسلم**، «الحكومة تستجيب لمطلب زيارتي وتقرر إحالة مشروع القانون العضوي للمالية»، جريدة الشروق اليومي، 6 سبتمبر 2008.
- 21- **محمد مسلم**، «سبعة سنوات وستة حكومات»، جريدة الشروق اليومي، 25 ماي 2006.
- 22- **م. شوقي**، «وزراء يغيبون عن جلسة الأسئلة الشفوية»، جريدة الخبر اليومي، 19 سبتمبر 2002.
- 23- **م. شوقي**، «نواب حمس يستجوبون حكومة بن فليس»، جريدة الخبر اليومي 12 سبتمبر 2002.
- 24- **سليمان رحماتي**، «أغلب أعضاء حصة الرئيس في مجلس الأمة مسؤولون سابقون ووجوه تاريخية»، جريدة الخبر اليومي، 13 جانفي 1998.
- 25- **سليم ب**، «الإتفاق غير متوازن»، جريدة الخبر اليومي، 2 سبتمبر 2007.
- 26- **سليم ب**، «لابد من مفاوضات أخرى حول بنود اتفاق الشراكة»، جريدة الخبر اليومي 2 سبتمبر 2002.
- 27- **سليم ب**، «منحنا سوقا على طبق من ذهب للأوروبيين»، جريدة الخبر اليومي 2 سبتمبر 2007.

- 28- **سميرة بلعمري**، «الحكومة تستمع للولاية و زرهوني في زيارات أسبوعية للولايات» جريدة الشروق اليومي، 6 جانفي 2007.
- 29- **سميرة بلعمري**، «صلاحيات واسعة للرئيس والوزير الأول ممنوع من الترشيح للرئاسيات» جريدة الشروق اليومي، 10 نوفمبر 2008.
- 30- **سعيد ب**، «تعديل الدستور لابد أن يمر عبر صناديق الاقتراع»، جريدة أخبار اليوم 3 نوفمبر 2008.
- 31- **عاطف قدارة**، «الرئيس تجنب الإستفتاء وحصر كل عملية في أسبوعين»، جريدة الخبر اليومي، 8 نوفمبر 2008.
- 32- **عبد الله هوادف**، «ظاهرة الإمتناع عن التصويت: أزمة ثقة أم إيذان بنهاية الديمقراطية» جريدة الشروق اليومي، 11 ديسمبر 2002.
- 33- **علي م**، «تعلية للولاية لإشراك النواب في القرار المحلي»، جريدة البلاد 29 جانفي 2008.
- 34- **ع.س**، «مشكل الإقتصاد يحل بقوانين تقنية وليس سياسية»، جريدة الخبر اليومي، 27 نوفمبر 2002.
- 35- **ع. فيصل**، «رفع التجميد عن القانون الأساسي للقضاء»، جريدة الخبر اليومي، 12 مارس 2002.
- 36- **فيصل مطاوي**، «لماذا لم يطرح مشروع تعديل الدستور على الإستفتاء»، جريدة الخبر الأسبوعي، من 8 إلى 14 نوفمبر 2008.
- 37- **فتيحة زماموش**، «كيف قاطع العاصميون الإنتخابات التشريعية»، جريدة الخبر الأسبوعي 26 ماي - 1 جوان 2007.

IV- النصوص القانونية.

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية رقم 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية رقم 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976 .
- 3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية رقم 9، المؤرخة في 1 مارس 1989.
- 4- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.

5- دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في 17 سبتمبر 1787، والتعديلات 27 له، نقلا من موقع مجلس الشيوخ الأمريكي:

-[www.senat.gov/civics/constitution_item/constitution.htm]

6- دستور فرنسا الصادر في 4 أكتوبر 1958، مأخوذ من :
- constitution française du 4 octobre 1958,document d'études,n°1.04,la documentation française, Paris, 1999 .

7- دستور جمهورية مصر العربية والقوانين الأساسية المكملة له طبقا لأحدث التعديلات، دار الحقانية لخدمات النشر والتسويق، مصر، 2007.

8- قانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 25، المؤرخة في 14 أبريل 2002.

9- قانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

10- رأي رقم 08/01/ر.ت.د.م.د مؤرخ في 7 نوفمبر 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

11- مرسوم رئاسي رقم 222/87 المؤرخ في 13 أكتوبر 1987، يتضمن الإنضمام مع التحفظ إلى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المبرمة يوم 23 ماي 1969، الجريدة الرسمية رقم 42 المؤرخة في 14 أكتوبر 1987.

12- قانون عضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بمجلس الدولة، الجريدة الرسمية رقم 37، المؤرخة في 1 جويلية 1998.

13- قانون عضوي رقم 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 15، المؤرخة في 9 مارس 1999.

14- رأي رقم 08/ر.ق.ع.م.د/1999، المؤرخ في 25 فيفري 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، الجريدة الرسمية رقم 15 المؤرخة في 9 مارس 1999.

15- قانون العضوي رقم 08/07 المؤرخ في 28 جويلية 2007، يعدل ويتم الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الجريدة الرسمية رقم 48، المؤرخة في 29 جويلية 2007.

- 16- أمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 12، لعام 1997.
- 17- قانون رقم 09/84، المؤرخ في 4 فيفري 1984، المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد الجريدة الرسمية رقم 6 لعام 1984.
- 18- قانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية الجريدة الرسمية رقم 28، المؤرخة في 10 جويلية 1984.
- 19- قانون رقم 24/89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل والمتمم للقانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم المؤرخة في 3 جانفي 1990.
- 20- قانون رقم 11/98 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، المتضمن قانون المالية لعام 2000 الجريدة الرسمية رقم 92، المؤرخة في 25 ديسمبر 1999.
- 21- قانون رقم 09/90 المؤرخ في 7 أبريل 1990، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 15 المؤرخة في 11 أبريل 1990.
- 22- قانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35، المؤرخة في 15 أوت 1990.
- 23- قانون رقم 05/91 المؤرخ في 16 جانفي 1991، يتضمن تعميم استعمال اللغة العربية الجريدة الرسمية رقم 3، المؤرخة في 16 جانفي 1991.
- 24- قانون رقم 01/97 المؤرخ في 31 أوت 1997، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 1997 الجريدة الرسمية رقم 58، المؤرخة في 31 أوت 1997.
- 25- قانون رقم 08/98 المؤرخ في 5 أوت 1998، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 1998 الجريدة الرسمية رقم 58، المؤرخة في 9 أوت 1998.
- 26- قانون رقم 08/99 المؤرخ في 13 جويلية 1999، يتعلق باستعادة الوثام المدني، الجريدة الرسمية رقم 46، المؤرخة في 13 جويلية 1999.
- 27- قانون رقم 02/2000 المؤرخ في 27 جوان 2000، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2000، الجريدة الرسمية رقم 37، المؤرخة في 28 جوان 2000.
- 28- قانون رقم 01/01 المؤرخ في 31 جانفي 2001، المتعلق بعضو البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 9، المؤرخة في 4 فيفري 2001.
- 29- رأي رقم 12/ر. ق.م. د/01 المؤرخ في 13 جانفي 2001، يتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 9، المؤرخة في 4 فيفري 2001.

- 30- قانون رقم 12/01 المؤرخ في 19 جويلية 2001، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2001، الجريدة الرسمية رقم 38، المؤرخة في 21 جويلية 2001.
- 31- قانون رقم 04/02، المؤرخ في 16 أفريل 2002، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 02/01 المؤرخ في 25 فيفري 2002، المتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2002، الجريدة الرسمية رقم 28، المؤرخة في 21 أفريل 2002.
- 32- قانون رقم 11/02 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لعام 2003 الجريدة الرسمية رقم 86، المؤرخة في 25 ديسمبر 2002.
- 33- قانون رقم 05/03 المؤرخ في 14 جوان 2003، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2003 الجريدة الرسمية رقم 37، المؤرخة في 15 جوان 2003.
- 34- قانون رقم 15/05، المؤرخ في 18 أكتوبر 2005، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 05/05 المؤرخ في 18 جويلية 2005، المتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2005، الجريدة الرسمية رقم 70، المؤرخة في 19 أكتوبر 2005.
- 35- قانون رقم 13/06 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 04/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2006، الجريدة الرسمية رقم 7، المؤرخة في 15 نوفمبر 2006.
- 36- قانون رقم 19/06 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 10/06 المؤرخ في 29 جويلية 2006، الذي يعدل ويتم القانون رقم 07/05 المؤرخ في 28 أفريل 2005 المتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية رقم 72، المؤرخة في 15 نوفمبر 2006.
- 37- قانون رقم 23/06 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006 يعدل ويتم الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 8 جوان 1966 والمتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية رقم 84، المؤرخة في 24 ديسمبر 2006.
- 38- قانون رقم 09/07 المؤرخ في 19 سبتمبر 2007، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03/07 المؤرخ في 24 جويلية 2007، المتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2007، الجريدة الرسمية رقم 59، المؤرخة في 23 سبتمبر 2007.
- 39- قانون رقم 17/08 المؤرخ في 5 أكتوبر 2008 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 02/08 المؤرخ في 24 جويلية 2008، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2008، الجريدة الرسمية رقم 58، المؤرخة في 8 أكتوبر 2008.
- 40- أمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية رقم 39، المؤرخة في 23 جويلية 1995.

- 41- أمر رقم 30/96 المؤرخ في 21 ديسمبر 1996، يعدل ويتم القانون رقم 05/91 الجريدة الرسمية رقم 81، المؤرخة في 22 ديسمبر 1996.
- 42- أمر رقم 04/02 المؤرخ في 25 فيفري 2002، المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية وتحديد المقاعد المطلوب شغلها في انتخاب البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 15 لعام 2002.
- 43- أمر رقم 01/05 المؤرخ في 27 فيفري 2005 المعدل والمتم للأمر رقم 86/70 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، الجريدة الرسمية رقم 15 المؤرخة في 27 فيفري 2005.
- 44- أمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 46، المؤرخة في 16 جويلية 2006.
- 45- مرسوم رئاسي رقم 96/91 المؤرخ في 5 جوان 1991، المتضمن إعلان حالة الحصار الجريدة الرسمية رقم 09، المؤرخة في 12 جوان 1991.
- 46- مرسوم رئاسي رقم 336/91 مؤرخ في 22 سبتمبر 1991، المتضمن رفع حالة الحصار الجريدة الرسمية رقم 44 لعام 1991.
- 47- مرسوم رئاسي رقم 01/92 المؤرخ في 4 جانفي 1992، المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية رقم 2، المؤرخة في 8 جانفي 1992.
- 48- مرسوم رئاسي رقم 39/92 المؤرخ في 4 فيفري 1992، يتعلق بصلاحيات المجلس الإستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية رقم 10، المؤرخة في 9 فيفري 1992.
- 49- مرسوم رئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فيفري 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ الجريدة الرسمية رقم 10، المؤرخة في 9 فيفري 1992.
- 50- مرسوم رئاسي رقم 304/96 المؤرخ في 17 سبتمبر 1996 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني، الجريدة الرسمية رقم 54، المؤرخة في 19 سبتمبر 1996.
- 51- أرضية الوفاق الوطني، الجريدة الرسمية رقم 6، المؤرخة في 31 جانفي 1994.
- 52- مرسوم رئاسي رقم 499/97 المؤرخ في 27 ديسمبر 1997، المتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة، الجريدة الرسمية رقم 86 لعام 1997.
- 53- مرسوم رئاسي رقم 169/99 المؤرخ في 1 أوت 1999، يتضمن استدعاء الهيئة الناجبة للإستفتاء ليوم 16 سبتمبر 1999، الجريدة الرسمية رقم 51، المؤرخة في 2 أوت 1999.
- 54- مرسوم رئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 31 أكتوبر 1999.

- 55- مرسوم رئاسي رقم 157/02 المؤرخ في 16 ماي 2002 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 143/89 المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه، الجريدة الرسمية رقم 36 المؤرخة في 19 ماي 2002.
- 56- مرسوم رئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 24 جويلية 2002، يتضمن الصفقات العمومية الجريدة الرسمية رقم 52، المؤرخة في 28 جويلية 2002.
- 57- مرسوم رئاسي رقم 278/05 المؤرخ في 14 أوت 2005، يتضمن استدعاء هيئة الناخبين للإستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية ليوم الخميس 29 سبتمبر 2005، الجريدة الرسمية رقم 55، المؤرخة في 15 أوت 2005.
- 58- مرسوم رئاسي رقم 357/08 المؤرخ في 8 نوفمبر 2008، المتضمن استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه، الجريدة الرسمية رقم 62، المؤرخة في 9 نوفمبر 2008.
- 59- مرسوم رئاسي رقم 367/08 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يفوض الوزير الأول رئاسة اجتماعات الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 64، المؤرخة في 17 نوفمبر 2008.
- 60- مرسوم تنفيذي رقم 414/92، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية رقم 82، المؤرخة في 15 نوفمبر 1992.
- 61- مرسوم تنفيذي رقم 04/98 المؤرخ في 17 جانفي 1998، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 4، المؤرخة في 28 جانفي 1998.
- 62- مرسوم تنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية رقم 64، المؤرخة في 30 أوت 1998.
- 63- مرسوم تنفيذي رقم 375/2000 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000، المتعلق بتنظيم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين وسيره، الجريدة الرسمية رقم 70 لعام 2000.
- 64- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر عام 1997، الجريدة الرسمية رقم 53 المؤرخة في 13 أوت 1997.
- 65- النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر عام 1998، الجريدة الرسمية رقم 8، المؤرخة في 18 فيفري 1998.
- 66- رأي رقم 04/ر.ن.د.م.د/98 المؤرخ في 10 فيفري 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية رقم 8، المؤرخة في 18 فيفري 1998.
- 67- النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم الصادر عام 1999، الجريدة الرسمية رقم 84 المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

- 68- رأي رقم 9/ر.ن.د.م.د/ 1999، المؤرخ في 22 نوفمبر 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية رقم 84، المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.
- 69- النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم الصادر عام 2000، الجريدة الرسمية رقم 77 لعام 2000.
- 70- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 29 جوان 2000، الجريدة الرسمية رقم 48، المؤرخة في 6 أوت 2000.
- 71- قرار رقم 02/ق.أ.م.د/2000، المؤرخ في 27 فيفري 2000 يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 15/97 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية رقم 7، المؤرخة في 28 فيفري 2000.
- 72- رأي رقم 13/ر.ق.ع.م.د/2002 المؤرخ في 16 نوفمبر 2002، يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 24 نوفمبر 2002.
- 73- إعلان رقم 97/01/إ.م.د/97 المؤرخ في 9 جوان 1997، يتعلق بنتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي جرى يوم 5 جوان 1997، الجريدة الرسمية رقم 40، المؤرخة في 11 جوان 1997.
- 74- إعلان رقم 01/إ.م.د/99 المؤرخ في 20 أبريل 1999، يتعلق بنتائج انتخاب رئيس الجمهورية ليوم 15 أبريل 1999، الجريدة الرسمية رقم 29، المؤرخة في 11 أبريل 1999.
- 75- إعلان رقم 02/إ.م.د/99 المؤرخ في 19 سبتمبر 1999 المتعلق بنتائج استفتاء 16 سبتمبر 1999 حول استعادة الوثام المدني، الجريدة الرسمية رقم 66، المؤرخة في 21 سبتمبر 1999.
- 76- إعلان رقم 01/إ.م.د/02 المؤرخ في 3 جوان 2002، يتعلق بنتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي جرى يوم 30 ماي 2002، الجريدة الرسمية رقم 43، المؤرخة في 23 جوان 2002.
- 77- إعلان رقم 04/إ.م.د/04 المؤرخ في 12 أبريل 2004، يتضمن نتائج انتخاب رئيس الجمهورية، الجريدة الرسمية رقم 24، المؤرخة في 18 أبريل 2004.
- 78- إعلان رقم 01/إ.م.د/05 المؤرخ في 1 أكتوبر 2005، يتعلق بنتائج استفتاء 29 سبتمبر 2005 حول الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية، الجريدة الرسمية رقم 67 المؤرخة في 5 أكتوبر 2005.

- 79- إعلان رقم 03/إ.م.د/07 المؤرخ في 21 ماي 2007، يتضمن نتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي جرى يوم 17 ماي 2007، الجريدة الرسمية رقم 45، المؤرخة في 11 جويلية 2007.
- 80- إعلان المجلس الأعلى للأمن، المؤرخ في 14 جانفي 1992، المتضمن إقامة المجلس الأعلى للدولة، الجريدة الرسمية رقم 3، المؤرخة في 15 جانفي 1992.
- 81- القرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير الدفاع الوطني المؤرخ في 10 فيفري 1992، المتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية رقم 11، المؤرخة في 11 فيفري 1992.
- 82- التعليمات العامة رقم 2000/08، المؤرخة في 12 جويلية 2000، الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني المتعلق بالأسئلة الشفوية والكتابية.
- 83- التعليمات العامة رقم 2000/09 المؤرخة في 12 جويلية 2000، الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني المتعلقة بالمناقشة والتصويت على مشروع أو اقتراح قانون.

V- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني.

- 1- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 21 15 ديسمبر 1997.
- 2- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 24 24 ديسمبر 1997.
- 3- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 107 12 ديسمبر 1998.
- 4- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 108 14 ديسمبر 1998.
- 5- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 162 14 أكتوبر 1999.
- 6- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 25 11 أكتوبر 2000.
- 7- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الخامسة، العدد 34 03 فيفري 2003.

VI - الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة.

- 1- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، العدد 1
5ديسمبر1998.
- 2- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، العدد 2، 1999.
- 3- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، العدد 4
13ديسمبر1999.
- 4- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، العدد 3، 7أكتوبر2002.
- 5- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، العدد 4
10ديسمبر2002.
- 6- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، العدد 5
12ديسمبر2002.
- 7- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، العدد 7، جانفي2003.
- 8 - الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الثانية، العدد 4
20نوفمبر2005.
- 9- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الثانية، العدد 5، 4أوت2007.
- 10- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الثانية، العدد 4
22ديسمبر2007.

ثانيا: باللغات الأجنبية.

I - Les Ouvrages .

- 1- **Abd Elkader Yefseh**, la question du pouvoir en Algeria, Entreprise national du livre, Alger, 1992.
- 2- **A.Guichard**, études sur le parlement de la V^{eme} république, presse universitaire (P.U.F), France, 1965.
- 3- **Alain Delcamp**, le sénat et la décentralisation, Economica, Paris, 1991.
- 4- **Alexis de toqueville**, de la démocratie en Amérique, tome 1, ouvrage présenter par said chikhi, ENAG édition, Alger, 1988.
- 5- **André Chandernagor**, un parlement pour quoi foire? Edition Gallimard, France 1967.
- 6- **Bernard Chantebout**, droit constitutionnel et sciences politique, 17^{eme} édition Armand colin, Paris, Août 2000.
- 7- **Bernard Cubertafond**, le système politique Marocain, édition l'harmattan, Paris 1997.
- 8- **Charles Debbasch**, institutions et droit administratif, tome1, P.U.F, Paris, 1982.
- 9- **C.Leclerq**, droit constitutionnel et institution politique L.G.D.F, Paris 1975.
- 10- **Dmitri Georges Lavroff**, le droit constitutionnel de la V^{eme} république, 3^{eme} édition , Dalloz, Paris, 1999.
- 11- **Dictionnaire de la langue française** (Encyclopédie et Nom propres), édition 83 Imprimé en Italie, 1994.
- 12- **Francis Querol**, L'élaboration de la loi de finance, Economica, France, 1998.
- 13- **Isaac Paenson**, Manuel of the terminology of public international law (peace) and international organization, bruylant, Brussels, 1983.
- 14- **Jacques Moreau**, Droit public (théorie générale de l'Etat et droit constitutionnel) tome 1, Economica, Paris, 1993.
- 15- **Jean Claud martinez/Pierre Dimalta**, Droit budgétaire, 3^{eme} édition L.I.T.E.C Paris, 1999.
- 16- **Jean Massot**, Chef de l'Etat et chef du gouvernement, la documentation française Paris, 1993.
- 17- **Jean Rivéro**, Droit adminstratif, 9^{eme} édition, Dalloz, Paris, 1980.

- 18- la Banque Mondiale**, Parlement: Budget et genre, UNIFEM, Broxelles 2004.
- 19- Marcel Prélot**, institution politique et droit constitutionnel, 5^{eme} édition, Dalloz France, 1972.
- 20- Marcel Prélot / Jean Boulouis**, institution politique et droit constitutionnel, 7^{eme} édition, Dalloz, Paris, 1978.
- 21- M.Réne, Monory**, pour mieux connaître le sénat, la documentation française Paris, 1993.
- 22- Montesquieu**, de l'esprit des lois, tome 1, ouvrage présenté par Djillali liabes ENAG édition, Alger, 1990.
- 23- N.Lagasse / X.Baeselen**, le droit d'enquête parlementaire bruylant, Bruxelles 1980.
- 24- Philippe Aardant**, institutions politiques et droit constitutionnel, L.G.D.J , 12^{eme} édition, Paris, 2000.
- 25- Pierre Avril / Jean Gicquel**, droit parlementaire, 2^{eme} édition Montchrestien France, 1996.
- 26- Pierre la lumière / André Demichel**, les régimes parlementaire européens / PUF Paris (France), 1996.
- 27- Sophia Mappa**, pouvoirs traditionnels et pouvoirs d'Etat en Afrique, édition karthala, Paris, 1998.
- 28- Valantine Herman / Française Mendel**, le parlement dans le monde (recueil de données comparatives), 2^{eme} édition, Bruylant, Bruxelles, 1986.

II- Les articles.

A – revues, séminaires, recueils.

- 1- B.Yelles Chaouch**, «la relation gouvernement – administration en droit constitutionnel», revue idara, Volume 10, N° 1, ENA, Alger, 2000.
- 2- CH. Bidegaray**, «le contrôle parlementaire», revue du droit public (R.D.P), N°5 L.G.D.J, Paris, 1963.
- 3- Christoph Rosenberg / Nouriel Roubini / Brad sétser**, «les faiblesses des bilans pourraient être le signe annonciateur d'une crise» revue finances et développement volume 39, N° 4, décembre 2002.

- 4- **F.luchaire**, «les lois organiques devant le conseil constitutionnel» revue du droit public (R.D.P) L.G.D.J, paris, 1992.
- 5- **Frederick .C, Stapenhurst / Ricardo Belizzo**, «des parlements plus impliqués» revue finances et développement, volume 39, N°4, décembre, 2002.
- 6- **Georges Bergougnons**, «le droit d'amendement parlementaire et la révision constitutionnel», revue du droit public (R.D.P), N°6, L.G.D.J, Paris, 2000.
- 7- **G.Mekemcha**, «le pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnel du 28 novembre, 1996». Revue idara, Volume 7, N°1, ENA, Alger, 1997.
- 8- **J.Crozatier**, «le rôle des commissions d'enquête», revue du droit public (R.D.P) N°3, L.G.D.J, Paris, 1975.
- 9- **Jean Pierre Camby**, «droit d'amendement et commission mixte paritaire», revue du droit public, N°6, L.G.D.J, Paris, 2000.
- 10- **Jean Pierre Camby**, «la saisine du conseil constitutionnel», revue du droit public volume 113, N°1, L.G.D.J, Paris, 1997.
- 11- **Marcel Soussse**, «le Bicamérisme: Bilan et perspectives», revue du droit public N°5 L.G.D.J, Paris, 1997.
- 12- **Mohamed Brahimi**, «le droit de dissolution dans la constitution de 1989», revue algérienne des sciences juridique, économiques et politiques (R.A.S.J.E.P), N°1 Université d'Alger, Mars 1990.
- 13- **Morange Géorges**, «Le contrôle des décisions prises au titre de l'article 16» recueil Dalloz, Paris, 1982.
- 14- **Pierre Avril**, «quel équilibre entre exécutif et législatif ? », revue du droit public N°4, L.G.D.J, Paris, 2002.
- 15- **Sébastien Mosneron Dupin**, «Bicamérisme et nouvelle démocratie» parliamentary reforme (Séminaire), Cairo université, 2003.
- 16- **Tricot / Lebel**, «les institutions politiques française», revue du droit public, N°6 L.G.D.J, Paris, 1982.

B- Les Journaux.

- 1- **Abd El Madjid Djabbar**, «de l'opportunité d'un débat au conseil de la nation» ElWaten, 13-14/4/1998.
- 2- **El Houari Dilmi**, «L'Etat face à ces responsabilités». Le quotidien d'Oran 28-1-2003.

3- Ghania Oukazi, «Révision de la constitution: démocratie et alternance au pouvoir» le quotidien d'Oran, 4-11-2008.

III- Les Thèses et les mémoires.

1- A.K. Hartani, le pouvoire présidentiel dans la constitution du 28 Novembre 1996 thèse du doctorat d'état en droit public, université d'Alger, juin 2003.

2- Mouloud Mansour, le dualisme de l'exécutif dans la constitution algérienne du 23 février 1989, mémoire de magister, université d'Alger, 1995.

IV- Sur le Site Web.

1- Diane Ravitch, «qu'est –ce –que la démocratie?», 14-3-2003

[www.civnet.org/civites/what.dm/frene.htm ≠ ogvt].

2-Dixit Laurant Laplant, «Système politique et démocratie», 1999.

[www.AC.Bordeaux.Fr/Etablissement/Sud/medoe/ses/1999/demo99.].

3- Jean Pierre Charbonneau,« Le parlement de plus en plus marginalisé»

16-1-2001, [www.Vigil.Net/ds-démocratie/docs/charbonneau.htm].

4- Jorome Lether,« quelle Place pour les seconds chambres dans les démocraties contomporains », 1997, [www.institution-polique.Fr].

5- Mario Clautier, «qu'est-ce que la démocratie parlementaire», 25-9-2001

[www.Vigil.Net/dossier-démocratié/clautier.htm].

6- Michel Morin,« qu' est-ce-que le principe d'autonomie des assemblées»

8-3-98, [www.vie-publique.Fr/découvert_instit/instit.htm].

7- P.Pirrineau, « L'arbitrage budgétaire du président de la république»

31-10-1981, [www.le monde.Fr].

8- P. Pierrineau, «le malaise démocratie», 1-7-1999, [www.le monde.fr].

9- sans auteur, «Bicamérisme», [www.recitus.qc.ca/histoire/2003-

2004/équip45/bécamérisme.htm].

10- sans auteur, «la résistibilité politique du gouvernement: la dissolution»

26-01-2003,[www.recitus.qc.ca/histoire/2003-2004/équip45/bécamérisme.htm]

11- sans auteur, «la domaine législatif: lois et ordonnances», 10-10-2002

[www.ecots.com/ero/ersep/f.f/00700244.htm].

12- sans auteur, « le sénat et la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement»

28-2-2002, [www.assemblée.Net.Fr/connaissance.htm].

- 13- [www.apn-dz.org/apn/Arabic/Bilan/2003/travaux2002-2003.htm].
- 14- [www.elmouradia.dz]
- 15- [www://etudiant.dz.Com/ub/shouthread_ph2t=1604]
- 16- [www.Inf.org/Fandd]
- 17- [www.majlislouma.dz]
- 18- [www.mcrp.gov.dz/ministere_arab/hassila_2002-2007.htm]
- 19- [www.mcrp.gov.dz/ministere_arab/questioner_10.htm]
- 20- [www.world Bank.org/2k61R9sjbo]

الفهرس

الصفحة	الموضوع
1	مقدمة.
9	الباب الأول: منطلقات وتنظيم مجلس الأمة.
13	الفصل الأول: منطلقات إحداث مجلس الأمة.
21	المبحث الأول: الخلفيات العامة المتعلقة بنظام الغرفتين.
21	المطلب الأول: دعائم نظام الغرفتين.
23	أولاً: المغايرة بين الغرفتين من حيث التشكيل.
23	أ- الغرفة الثانية الأرستقراطية.
25	ب- الغرفة الثانية ذات الطابع الفدرالي.
28	ج- الغرفة الثانية ذات الطابع الديمقراطي.
32	ثانياً: المغايرة بين الغرفتين من حيث الإختصاص.
33	أ- إختصاص الغرفة الثانية في المجال التشريعي.
36	ب- إختصاص الغرفة الثانية في مراقبة الحكومة.
38	ج- مساهمة الغرفة الثانية في العملية التأسيسية .
39	د- الصلاحية القضائية للغرفة الثانية.
40	هـ - صلاحية تعيين المسؤولين السامين في الدولة.
41	المطلب الثاني: مبررات و آفاق نظام الغرفتين.
42	أولاً : مبررات نظام الغرفتين.
42	أ- تحسين التمثيل البرلماني.
47	ب- ترقية العمل التشريعي.
49	ج- السعي لتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.
50	ثانياً: آفاق نظام الغرفتين.
50	أ- الإنتشار الواسع لنظام الغرفتين .
53	ب- قلة حالات التراجع عن نظام الغرفتين.
56	المبحث الثاني: مبررات إنشاء مجلس الأمة.
57	المطلب الأول: المبررات السياسية.
57	أولاً: ضمان إستقرار و إستمرارية الدولة.

58	أ- غليان الشارع الجزائري في الخامس (5) أكتوبر 1988.
60	ب- إلغاء الانتخابات التشريعية المجراة في ديسمبر 1991.
62	ج- الفراغ المؤسساتي (الدستوري).
68	ثانيا: توسيع مجال التمثيل الوطني.
69	أ- ضمان تمثيل الجماعات المحلية.
73	ب- سدّ نقائص التمثيل الانتخابي.
79	المطلب الثاني: المبررات القانونية.
79	أولا: تكريس مبدأ الفصل بين السلطات.
80	أ- منع إستبدال الغرفة الأولى.
82	ب- الحفاظ على التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية.
85	ثانيا: تدعيم سيادة البرلمان.
85	أ- ضمان مسار تشريعي أفضل.
88	ب- توسيع ممارسة الرقابة البرلمانية.
91	الفصل الثاني: تنظيم مجلس الأمة.
92	المبحث الأول: الجمع بين أسلوب الانتخاب، والتعيين في اختيار أعضاء مجلس الأمة.
92	المطلب الأول: الانتخاب غير المباشر لثلاثي الأعضاء.
93	أولا: شروط الترشح لعضوية مجلس الأمة.
94	أ- الشرط الأول: أن يكون المترشح عضوا في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي.
98	ب- الشرط الثاني: أن يكون سنّ المترشح لعضوية مجلس الأمة أربعين سنة كاملة.
102	ثانيا: طبيعة النظام الانتخابي لثلاثي أعضاء مجلس الأمة.
103	أ- تقسيم الدوائر الانتخابية.
105	ب- الإجراءات التقنية لإنتخاب ثلاثي أعضاء مجلس الأمة.
109	المطلب الثاني: تعيين ثلث، و تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.
110	أولا: تعيين رئيس الجمهورية لثلاث أعضاء مجلس الأمة.
111	أ- حدود سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة.
115	ب- دور الثلث المعين في تقوية السلطة الرئاسية داخل البرلمان.

118	ثانيا: تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.
118	أ- خصائص تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.
124	ب- إيجابيات و سلبيات تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.
126	المبحث الثاني: مدى استقلالية التنظيم الإداري و المالي لمجلس الأمة.
127	المطلب الأول: عدم إستقلالية مجلس الأمة في تنظيمه الإداري.
127	أولا: تقييد مجلس الأمة في تحديد أجهزته الدائمة.
129	أ- رئيس مجلس الأمة.
136	ب- مكتب مجلس الأمة.
139	ج- اللجان الدائمة.
144	ثانيا: إخراج هيئتا الرؤساء و التنسيق، و المجموعات البرلمانية من الأجهزة الدائمة.
145	أ- هيئة الرؤساء.
146	ب- هيئة التنسيق.
147	ج- المجموعات البرلمانية.
150	المطلب الثاني: إستقلالية مجلس الأمة في تنظيمه المالي.
151	أولا: حرية مجلس الأمة في إعداد، و صرف ميزانيته.
151	أ- إستقلالية مجلس الأمة في إعداد ميزانيته.
153	ب- سلطة مجلس الأمة في صرف ميزانيته.
156	ثانيا: رقابة تنفيذ ميزانية مجلس الأمة.
156	أ- الرقابة القبلية.
158	ب- الرقابة البعدية.
163	خلاصة الباب الأول.
165	الباب الثاني: مسار البنية الوظيفية لمجلس الأمة.
168	الفصل الأول: حجم الأداء التشريعي لمجلس الأمة.
169	المبحث الأول: مدى سيادة مجلس الأمة في إعداد القانون.
170	المطلب الأول : توزيع المجال التشريعي بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 .
170	أولا: توسيع وتنويع المجال التشريعي العائد للبرلمان .
170	أ- توسيع مجالات القانون العادي.

174	ب- تنوع المجال التشريعي.
180	ثانيا: تعزيز سلطة التشريع لدى رئيس الجمهورية .
181	أ- التشريع عن طريق الأوامر.
194	ب- التشريع عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة.
197	ج - التشريع عن طريق الإستفتاء.
213	المطلب الثاني: إفراد رئيس الحكومة(الوزير الأول) بالمبادرة بالقانون أساسا والنواب إستثناءا.
215	أولا: حرية رئيس الحكومة(الوزير الأول) في المبادرة بمشاريع القوانين.
215	أ- القيود الشكلية الواردة على مشاريع القوانين.
218	ب- إمكانية سحب مشاريع القوانين.
219	ثانيا: قلة إقتراحات القوانين وإقصاء مجلس الأمة من حق المبادرة.
219	أ- أسباب قلة إقتراحات القوانين.
227	ب- إقصاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين.
230	المبحث الثاني: تأثير مجلس الأمة في إقرار القانون.
231	المطلب الأول: حدود سلطة مجلس الأمة في المناقشة والتصويت على القانون.
231	أولا: خضوع ضبط جدول أعمال مجلس الأمة لأولويات الحكومة.
231	أ- ترتيب جدول الأعمال وفق أولوية الحكومة.
235	ب- الإنعكاسات الناجمة على أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال.
238	ثانيا: تقييد المناقشة والمصادقة على النص في مجلس الأمة.
238	أ- بدء مناقشة مشروع أو اقتراح قانون في المجلس الشعبي الوطني.
243	ب- المناقشة والمصادقة المشروطة على النص القانوني من طرف مجلس الأمة.
249	ثالثا: إمكانية اختلاف مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني.
249	أ- طبيعة إختلاف مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني.
251	ب- كيفية حل الإختلاف بين الغرفتين.
258	المطلب الثاني: إدارة رئيس الجمهورية للإجراءات اللاحقة على المصادقة على القانون.
259	أولا: التحكم في الرقابة الدستورية للقوانين.
259	أ- الجانب العضوي للمجلس الدستوري.

261	ب- الجانب الوظيفي للمجلس الدستوري.
266	ثانياً: طلب إجراء مداولة ثانية، الإصدار والنشر.
266	أ- طلب إجراء مداولة ثانية.
268	ب- الإصدار والنشر.
271	الفصل الثاني: دور مجلس الأمة في رقابة أعمال الحكومة .
274	المبحث الأول: إنتقاء المسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس الأمة .
275	المطلب الأول: التركيزية التلقائية لبرنامج الحكومة(مخطط العمل) أمام مجلس الأمة.
276	أولاً: عرض ومناقشة برنامج الحكومة(مخطط العمل).
276	أ- تقديم برنامج الحكومة(مخطط العمل) للمجلس الشعبي الوطني.
287	ب- إكتفاء رئيس الحكومة(الوزير الأول) بتقديم عرض حول البرنامج (مخطط العمل) لمجلس الأمة.
291	ثانياً: النتائج القانونية لتقديم عرض حول برنامج الحكومة(مخطط العمل) لمجلس الأمة .
291	أ- إمكانية إصدار لائحة.
295	ب- عدم قابلية مجلس الأمة للحل .
301	المطلب الثاني: التدخل السياسي لمجلس الأمة بمناسبة بيان السياسية العامة.
302	أولاً: إمكانية تقديم بيان السياسية العامة أمام مجلس الأمة.
302	أ- السلطة التقديرية للحكومة في تقديم بيان السياسية العامة لمجلس الأمة.
304	ب- الأثر الإعلامي لتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة.
307	ثانياً: حصر التصويت بالثقة ،وملتمس الرقابة بيد المجلس الشعبي الوطني.
307	أ- حق رئيس الحكومة في طلب التصويت بالثقة .
309	ب- صعوبة إستخدام ملتمس الرقابة بفعل الأغلبية البرلمانية.
313	المبحث الثاني: ضعف رقابة جمع المعلومات.
314	المطلب الأول: الأثر الإعلامي للسؤال، وغياب ممارسة الإستجواب والتحقيق.
314	أولاً: الأثر الإعلامي للسؤال.
316	أ- ضوابط إستعمال آلية السؤال.
321	ب - إنعدام الجزاء القانوني المترتب عن السؤال.
332	ثانياً: غياب ممارسة الإستجواب والتحقيق .

332	أ- عزوف مجلس الأمة عن إستخدام الإستجواب.
343	ب- الإستغناء عن لجان التحقيق.
354	المطلب الثاني: عطالة آلية الرقابة المالية.
355	أولاً: إحتكار الحكومة للمجال المالي.
355	أ- تحكم الحكومة في إعداد قانون المالية.
359	ب- المناقشة المحدودة لقانون المالية من طرف البرلمان.
362	ثانياً: عجز البرلمان عن رقابة تنفيذ قانون المالية.
363	أ- تملص الحكومة من تنفيذ قانون المالية.
371	ب- إنعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة على قانون المالية.
378	خلاصة الباب الثاني.
380	خاتمة.
393	ملخص.
398	قائمة المراجع المعتمدة.
425	الفهرس.