



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة باتنة - 01-
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



ضمانات استقلالية السلطة التشريعية في الجزائر

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق
تخصص: قانون دستوري

إشراف الأستاذة الدكتورة:
خلفة نادية

إعداد الطالب:
بن أحمد سمير

أعضاء لجنة المناقشة

الصفة	الجامعة الأصلية	الدرجة العلمية	اسم ولقب الأستاذ
رئيسا	جامعة باتنة 1	أستاذ التعليم العالي	أ.د/ عباس شافعة
مشرفا ومقررا	جامعة باتنة 1	أستاذ التعليم العالي	أ.د/ خلفة نادية
عضوا مناقشا	جامعة باتنة 1	أستاذ محاضر (أ)	د/ أحمد بيطام
عضوا مناقشا	جامعة بسكرة	أستاذ محاضر (أ)	د/ عبد الحليم مرزوقي
عضوا مناقشا	جامعة بركة	أستاذ محاضر (أ)	د/ نبيل نويس
عضوا مناقشا	جامعة جيجل	أستاذ محاضر (أ)	د/ عبد الحليم بوشكيوة

السنة الجامعية: 2019-2020

إشراف الأستاذة الدكتورة
خلفة نادية

ضمانات استقلالية السلطة التشريعية في الجزائر

إعداد الطالب
بن أحمد سمير

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

كلمة شكر وعرّفان

بعد حمد الله العليّ القدير على توفيقه لي في إنجاز هذا العمل

◆ أتقدم بالشكر والعرّفان وجزيل الامتنان إلى المشرفة الأستاذة الدكتورة خلفة نادية لقبولها الإشراف على هذا العمل، وعلى ما قدمته لي من توجيه رشيد ونصح مفيد لأجل إخراجه في أحسن صورة، وأرجو من الله أن يجزيها خير الجزاء.

◆ كما أن الواجب يقتضي مني أن أوصل شكري إلى كل من ساعدني ودعمني في كل مراحل إنجاز هذا العمل خاصة الوالدين الكريمين وأصدقائي باديس، عامر، لحسن، سليم، إبراهيم زميلتي وأختي سهام عباسي، ابنة عمّتي محمد الشريف نور الزمان.

◆ كما أتقدم بخالص شكري لأعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بقراءة هذه المذكرة، وحضور مناقشتها، فدمتم جميعاً في خدمة العلم، وأن ينفع بكم الله البحث العلمي.

كلمة شكر وعرفان

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع:

♦ إلى روح جدي وجدتي وصديقي العزيز شاطر كمال رحمهم الله.

♦ إلى الوالدين الكريمين واخوتي.

♦ إلى كل أصدقائي وزملائي وأساتذتي.

♦ إلى خطيبتي وزوجتي المستقبلية.

قائمة أهم المختصرات:

أولاً: باللغة العربية

ج.ر: الجريدة الرسمية

م.د: المجلس الدستوري

م.ش.و: المجلس الشعبي الوطني.

م.أ: مجلس الأمة.

ن.د: النظام الداخلي.

ق.ع: القانون العضوي.

ق.إ.ج: قانون الإجراءات الجزائية.

ق.إ.م.و: قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

م: المادة.

ص: الصفحة.

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة.

ن.د.م.ق.ع.م.د: النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

ن.د.ل.م.ش.و: النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

ن.د.ل.م.أ: النظام الداخلي لمجلس الأمة.

ثانياً: باللغة الفرنسية

O.P.U : Office des Publications Universitaires.

P.U.F: Persse Universities de France.

L.G.D.J: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence.

RASJEP: Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques.

P: Page.

PP: de la page à la page.

N°: Numéro

Op.cit: Ouvrage Précédemment cité.

مقدمة:

تبرز أهمية السلطة التشريعية في المنظومة القانونية للدولة من خلال إضطلاعها بوظيفة التشريع في مختلف مجالات وميادين الحياة، وخاصة تلك التي تمس بمراكز وحقوق وحرريات الأفراد باعتبارها ممثلة لهؤلاء الذين إنتخبوا أعضائها ونوابها لفترة تشريعية محددة على أساس ما قدموه من برامج تخدم المصلحة العامة للشعب، و كذلك من خلال دورها الرقابي الذي تمارسه في مواجهة السلطة التنفيذية بوسائل عديدة ومتنوعة تختلف مناسبة استخدامها و درجة خطورتها، بهدف الحد من تجاوزاتها وتعيديها على الحقوق والحرريات بصفة خاصة وعلى القواعد الدستورية بصفة عامة التي تعترف بها وتحميها.

وقد تعاضم دور السلطة التشريعية بشكل كبير مع ما عرفته الحياة من تطورات في شتى المجالات السياسية والإقتصادية والاجتماعية والثقافية من أجل مواكبة مختلف المتغيرات لتلبية الحاجات المتزايدة للأفراد خاصة في ظل العولمة والثورة التكنولوجية التي يشهدها عالمنا المعاصر.

بيد أن وجود السلطة التشريعية رغم أهميته سواء أكانت ممثلة ببرلمان يتشكل من غرفة واحدة أو ممثلة ببرلمان مزدوج يتشكل من غرفتين ومهما كانت التسمية التي تطلق عليه، وسواء أكانت ممثلة بحزبين أو عدة أحزاب، فذلك لا يكفي لوحده لكي نقر بوجود سلطة تشريعية قوية تؤثر على عملية صنع القرار، بل لابد من وجود ضمانات تكفل لها الإستقلالية في مواجهة السلطات الأخرى وخاصة السلطة التنفيذية، وبالتالي تحقق لنوابها وأعضائها أريحية و ثقة عند ممارسة دورهم التشريعي والرقابي، وهو ما اتفقت أغلب الدساتير على إقراره بما فيها الدساتير الجزائرية، لذلك فمن النادر أن نجد دولة دون دستور ولا دون دستور يقر بوجود إنشاء البرلمان وبوجوب النص على ضمانات تكرس استقلاليته.

لكن مجرد التنصيص على مجموعة من الضمانات في فحوى الدساتير لا يكفي وحده للتقرير بديمقراطية النظام السياسي، بل لا بد من توفير مجموعة من الآليات والوسائل التي تضمن التطبيق الفعلي لها على أرض الواقع، وهذا من خلال المؤسسات الدستورية المكفلة بحماية الضمانات والدفاع عنها.

والجزائر منذ وضع أول دستور للدولة سنة 1963 اعترفت في صلب دساتيرها بضرورة توفير ضمانات لاستقلالية السلطة التشريعية التي عرفت تطورا ملحوظا ترافق مع إزدياد أهمية وتوسع دور السلطة التشريعية كآلية هامة لتكريس النظام الديمقراطي الذي يقوم على مبدأ دستوري أساسي مفاده أن الشعب هو مصدر كل سلطة وله السيادة الوطنية التي يمارسها عن طريق المؤسسات الدستورية التي يختارها بواسطة ممثليه المنتخبين في مختلف المجالس بما فيها المجالس التشريعية.

والجدير بالذكر هنا، أن الدولة كانت تتبع نظام الأحادية الحزبية إلى غاية وضع دستور 1989 الذي دخلت بمقتضاه الدولة عهد التعددية السياسية كرسست تعدد وتنوع الإتجاهات والبرامج للأحزاب المختلفة التي تتنافس للحصول على مقاعد بالبرلمان لغرض ضمان تمثيل مختلف أطياف الشعب وفئات المجتمع بشكل فعلي، وهو مادفع المؤسس الدستوري الجزائري إلى إدخال تعديلات دستورية أخرى تجلت

من خلال التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي تم بموجبه إقرار نظام الثنائية البرلمانية باستحداث غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني وهي مجلس الأمة، وذلك رغبة منه في مسايرة و محاكاة عديد الأنظمة الديمقراطية الناجحة التي تبنت هذا النظام، مع وجود إختلاف معها في بعض الجوانب بالنظر إلى خصوصية كل نظام سياسي وظروف كل دولة.

وأخر تعديل دستوري عرفته الجزائر كان سنة 2016 الذي تضمن العديد من التعديلات الجوهرية التي مست مختلف الحقوق والحريات، وكذا المؤسسات الدستورية بما فيها البرلمان سواء ماتعلق بأحكام العضوية فيه بالنص على حقوق والتزامات جديدة أو ماتعلق بكيفية ممارسته لصلاحياته ومهامه بما فيها عقد دوراته والدور التشريعي والرقابي لكل غرفة.

أ- أهمية موضوع الدراسة:

إن البحث في موضوع ضمانات إستقلالية السلطة التشريعية في الجزائر يكتسي أهمية بالغة من عدة جوانب أهمها:

- استقلالية السلطة التشريعية معناه تكريس فعلي لمبدأ الفصل بين السلطات في أداء عملها ووظائفها، لأن غياب هذه الضمانة يؤدي إلى جعل المبدأ شكليا ونظريا وينحصر في إطار ضيق ومحدود.
- البرلمان هو المعبر الحقيقي عن إرادة واحتياجات الشعب، وهو المدافع عن حقوقه وحرياته، وبالتالي فعدم استقلالية البرلمان تؤدي إلى إهدار مبدأ أن الشعب مصدر السلطة، حيث يصبح البرلمان مجرد أداة في يد السلطة التنفيذية تسييرها كيفما تشاء، وهو ما يبعده عن دوره الأساسي في التشريع والرقابة.
- دراسة هذه الضمانات تبرز لنا كيفية تنظيمها من طرف المؤسس الدستوري الجزائري ومختلف القوانين الناظمة، وكذا الكشف عن كيفية ممارستها واستخدامها من طرف النواب والأعضاء.
- تدعيم المكتبة القانونية بمرجع متخصص في دراسة هذه الضمانات في الجزائر بشكل تفصيلي، له من الأهمية العلمية القانونية التي يمكن أن يرجع إليها الطلبة والباحثين في هذا المجال، وكذا نواب وأعضاء البرلمان والمختصين في القانون الدستوري عند تعديل الدستور والقوانين، بالأخذ ببعض الإقتراحات التي يتضمنها هذا البحث لغرض استدراك النقائص والثغرات التي تضمنتها النصوص الدستورية والقانونية في هذا المجال.
- أهمية الموضوع وجديته على الساحة الوطنية خاصة أن دور البرلمان كان موضوعا لندوات وملتقيات وحصص تلفزيونية وإذاعية تخللتها نقاشات واختلافات في وجهات النظر بين مؤيد ومعارض للوضع السائد داخل المؤسسة التشريعية سواء بتشكيلتها أو وظائفها، وما تشهده الجزائر حاليا من مسيرات ومظاهرات رافضة للوضع العام بالبلاد بما فيها وضع البرلمان.

ب-أسباب إختيار الموضوع:

من أهم الأسباب التي دفعتنا وشكلت لنا حافزا كباحثين في مجال القانون الدستوري لإختيار هذا الموضوع هي:

ب-1- الأسباب الذاتية:

منطلقها رغبتنا كباحثين في مجال القانون الدستوري في دراسة الموضوع بجدية، خاصة موضوع السلطات الذي يعد المجال المفضل لنا في البحث والدراسة لما له من أهمية في ابراز مدى تكريس مبدأ الفصل بين السلطات كأساس للنظام الديمقراطي لأي دولة.

ب-2- الأسباب الموضوعية:

- إبراز دور هذه الضمانات وأهميتها في تجسيد إستقلالية السلطة التشريعية وتفعيل أداؤها ودورها التشريعي والرقابي.

- محاولة الوقوف على إشكالية واقعية موجودة خاصة في الدول ذات الأنظمة الديمقراطية الناشئة منها الجزائر، منطلقها المناداة بضرورة وجود ضمانات فاعلة تضمن استقلالية السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية.

- التعرف على درجة الأهمية التي أولاهها المؤسس الدستوري ومختلف القوانين الناظمة لهذه الضمانات.

- الجدل والانتقاد الذي أثارته كيفية استخدام النواب والأعضاء لهذه الضمانات والإمميزات الممنوحة لهم، ومدى إلتزامهم بالضوابط والحدود التي تحكم كيفية التمتع بها وممارستها.

ج- إشكالية الدراسة و تساؤلاتها:

دراسة ضمانات استقلالية السلطة التشريعية في الجزائر تفرض ضرورة دراستها بشكل تفصيلي باستقراء جميع النصوص الدستورية والقانونية للإحاطة بجميع جوانبها بما تتضمنه من إيجابيات وسلبيات نظريا وواقعا، وهو ما يثير إشكالية رئيسية تتمحور حول:

إلى أي مدى نجح المؤسس الدستوري الجزائري في النص على ضمانات تكفل إستقلالية السلطة التشريعية كعامل أساسي لتحسين أداؤها؟

وتمخض عن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية أهمها:

- فيما تتبدى هذه الضمانات؟

- كيف تم تنظيمها من طرف المؤسس الدستوري الجزائري ومختلف القوانين الناظمة؟

- هل هي كافية لتجسيد استقلالية السلطة التشريعية؟

- ماهي الحدود والضوابط الدستورية والقانونية التي تحكم النص على هذه الضمانات والتمتع بها؟

- هل هناك من السبل الكفيلة بتحقيق فاعلية هذه الضمانات في حالة عدم فاعليتها؟

د- منهج الدراسة:

المتطلبات المنهجية للدراسة تفرض علينا استخدام المنهج الوصفي التحليلي كمنهج أساسي لأننا بصدد دراسة هذه الضمانات من خلال توصيفها بتعريفها والتطرق لأهميتها وأشكالها وخصائصها وحدودها.

ومن خلال تحليل مختلف النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لهذه الضمانات، والوقوف على الثغرات والنقائص التي تعترى هذه النصوص، وكذا العراقيل والقيود التي تواجهها على مستوى الواقع. كما دعمنا بحثنا بمنهج أخرى إرتأينا ضرورتها العلمية بما لها من فائدة في تنوير الباحثين في كل ما له علاقة بموضوع البحث، حيث اعتمدنا المنهج التاريخي كأساس لفهم نشأة هذه الضمانات ومبررات النص عليها في الدساتير، والتطور الذي عرفته في الأنظمة المقارنة التي كانت مهدا لها، وكذا تتبع التطور الذي شهدته من خلال التجربة الدستورية الجزائرية، وذلك لأن الواقع هو عبارة عن نتاج لتراكمات سابقة.

بالإضافة إلى المنهج المقارن بإجراء بعض المقارنات بين ما هو مطبق في بعض الدول سواء الغربية أو العربية ومحاولة اسقاطه على الوضع السائد في الجزائر، خاصة في الجوانب الإيجابية التي أخذت بها الأنظمة موضوع المقارنة في النص على ضمانات استقلالية السلطة التشريعية .

ه- نطاق الدراسة:

من خلال عنوان الرسالة يتضح أن النطاق المكاني لدراستنا ينحصر في الجزائر بالنظر إلى خصوصية التجربة الدستورية بصفة عامة والبرلمانية بصفة خاصة، وكذا ما عرفته من ظروف وأحداث أثرت بشكل كبير على وضع المؤسسة التشريعية فيها، مع الإشارة من حين لآخر إلى تجارب الدول الأخرى سواء العربية أو الغربية خاصة في الجوانب التي إرتأينا أنها تصلح للتطبيق والأخذ بها في المنظومة القانونية الجزائرية.

أما النطاق الزمني فقد إمتد من أول دستور للجزائر لسنة 1963 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016، وما صاحبه من تعديلات مست مختلف القوانين النازمة مسايرة للتعديلات الدستورية وتجسيدها لها.

و- صعوبات الدراسة:

موضوع السلطة التشريعية يتميز بأنه موضوع واسع ومتشعب، حيث كان محلا لبحث ودراسة من قبل العديد من الفقهاء والمختصين في القانون الدستوري ولو في جزئيات في كتب عامة ومجلات وأوراق بحثية ورسائل ماجستير ودكتوراه، وهو ما يفرض علينا الإلمام بجميع جوانبه وذلك بدراسة جميع جهات النظر ومعالجتها دون الإقتصار على زاوية واحدة للموضوع لإعتماد الأصلح والأقرب لموضوعنا حسب وجهة نظرنا.

كما أن الموضوع يتميز بمرونته خاصة مع التعديلات التي عرفتها الدساتير والقوانين الناظمة في الجزائر، وكذا مختلف الظروف التي مرت وتمر بها حاليا مع الحراك الشعبي الذي انطلق منذ تاريخ 2019/02/22 إلى غاية كتابة هذه الأسطر، حيث تمحورت أهم مطالبه حول التغيير الجذري للتشكيلة البشرية للمؤسسة الموجودة حاليا بضرورة انتخاب برلمان ديمقراطي يمثل الشعب أحسن تمثيل حتى يكون في مستوى طموحاتهم وتطلعاتهم.

ومن ثم فهو موضوع الساعة يضعنا أمام مسؤولية مواكبة كل التغيرات والأحداث والتعديلات التي قد تطرأ والتي من شأنها التأثير على كل جزئية في الموضوع سواء من حيث التعديلات التي قد يعرفها الدستور أو القوانين والمراسيم التي قد تصدر في هذا الخصوص، وكذا التحقيقات التي باشرتها مؤسسة القضاء ضد بعض البرلمانين المتهمين في قضايا فساد.

وتوجد صعوبة أخرى تبنت أساسا في عدم وجود توازن وتوافق قانوني بين غرفتي البرلمان خاصة في ظل عدم صدور النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني رغم مرور أكثر من ثلاث سنوات على صدور التعديل الدستوري 2016، وأكثر من سنتين على تنصيب البرلمان الجديد مقارنة بمجلس الأمة الذي يعمل بنظام داخلي جديد الصادر بتاريخ 2017/07/25، وهو ما فرض علينا الإعتماد على النظام الداخلي لمجلس الأمة في كثير من المواضع بإعتباره المسير للتعديل الدستوري الأخير رغم أن دراستنا تتعلق بالبرلمان بغرفتيه، وهو ما يتنافى مع الواقع و الدستور بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني ، ومع ذلك ضرورة الدراسة فرضت علينا اللجوء إلى النظام الداخلي للغرفة الأولى في عديد الجوانب المتعلقة بهذه الضمانات من من حيث تنظيمها و تقسيمها .

و- الدراسات السابقة:

رغم أهمية الموضوع و حساسيته إلا أنه لم ينل حقه من دراسات متخصصة في الموضوع ، حيث اقتصر أغلب المراجع التي بحثنا فيها على الإشارة إلى هذه الضمانات في بعض الجزئيات من الكتب العامة المتخصصة في مجال القانون الدستوري، كما توجد بعض المراجع التي تناولت ضمانات من الضمانات و بحثت فيها بشكل مستقل عن الضمانات الأخرى.

وأثمرت رحلة بحثنا في الموضوع عن الحصول على مرجعين متخصصين فقط وهما:

- كتاب بعنوان " عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري" لمؤلفه الجزائري الدكتور/إبراهيم ملاوي، حيث اعتمد المرجع أهم ركن من أركان النظام النيابي الديمقراطي وهو الخاص باستقلال البرلمان، إذ تمت معالجته من طرف المؤلف بطريقة غير مباشرة من زاوية طريقة إختيار عضو البرلمان وبداية عضويته بالمؤسسة التشريعية و ماله من حقوق وواجبات تترتب عليها، وكيفية مباشرة العضو لمهامه ووظائفه التشريعية والرقابية، كما تطرق لدراسة الدبلوماسية البرلمانية بتوسيع الدراسة إلى نشاط الإتحاد البرلماني العربي، وصولا إلى حالات إنتهاء العضوية البرلمانية وزوالها بمختلف أسبابها.

وانحصرت دراسة المؤلف في ظل دستور 1996 وما قبله من دساتير سواء ظل الأحادية أو التعددية الحزبية، وركزت النتائج التي توصل إليها على تأثير النائية البرلمانية على أداء البرلمان في جميع المجالات وخاصة في المجال السياسي.

وهو ما يختلف عن طريقة معالجتنا للموضوع الذي تناولنا فيه بطريقة مباشرة جميع الضمانات على المستويين النظري والواقعي سواء أكانت في صورة ضمانات تتعلق بالجانب الإداري والمالي للبرلمان وبالحصانة البرلمانية وما تتضمنه من إيجابيات وسلبيات نوقشت وحللت في مضمون الدراسة بدراسة جميع الدساتير إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016.

وكذا تأثير مختلف الظروف المحيطة بعمل البرلمان على أدائه التشريعي و الرقابي، سواء ماتعلق بعلاقته مع السلطة التنفيذية أو المؤسسات الدستورية الأخرى كالمجلس الدستوري و مجلس الدولة، وكذلك تأثير الوضع السائد داخل المؤسسة التشريعية في حد ذاتها خاصة تركيبته البشرية.

حيث توصلنا من خلالها إلى مجموعة من النتائج تتعلق بكل ضمانات من الضمانات على حدة، وجميع المؤثرات التي ساهمت في تغير النظرة إلى هذه المؤسسة وأثرت على مكانتها كسلطة فاعلة في النظام الدستوري الجزائري.

- كتاب بعنوان " السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية -دراسة مقارنة- " لمؤلفه الأردني الدكتور/ علي محمد الدباس، حيث ركزت دراسته على الضمانات في ظل النظام الديمقراطي النيابي الأردني مقارنة بالأنظمة الديمقراطية النيابية الأخرى، إذ اعتمد المؤلف في دراسته على تقسيم الدراسة إلى ثلاث أقسام، تناول القسم الأول الإطار المفاهيمي للديمقراطية النيابية.

وتناول القسم الثاني العوامل التي تضمن استقلالية المجالس التشريعية بدراسة كيفية تشكيل المجالس المنتخبة والمبادئ العامة التي تحكم عملية الانتخابات و ضمانات نزاهتها والإختصاصات والصلاحيات المعقودة لهذه المجالس.

أما القسم الثاني فتناول مظاهر استقلالية المجالس النيابية بدراسة الضمانات القانونية وتتعلق أساسا بالجانب الإداري و المالي، وكذا الحصانة البرلمانية، و دراسة الضمانات العملية التي تتعلق تحديدا بدور الأحزاب السياسية و الرأي العام في تعزيز استقلالية المجالس النيابية.

وهو ما يختلف في كثير من الجوانب عن زاوية دراستنا ونطاقها وكيفية معالجتنا للموضوع، وإن كانت قد التقت معها في جانب بعض أنواع هذه الضمانات، وكذا التشديد على أهميتها في ضمان إستقلالية السلطة التشريعية، وضرورة منح البرلمان اختصاصات فعلية وآليات تعزز استقلاله.

ح- خطة الدراسة:

لإعطاء موضوع البحث حقه عن طريق الإحاطة بجميع الجوانب المتعلقة به، ولإجابة كذلك على الإشكالية الرئيسية وما تفرع عنها من تساؤلات، فقد اعتمدنا التقسيم الثنائي للخطة بتقسيمها إلى باين،

حيث خصصنا الباب الأول لدراسة كيفية تنظيم ومعالجة الدستور والقوانين لهذه الضمانات بدراسة ماهيتها وأشكالها وتطورها التاريخي مع ابراز من حين لآخر بعض الثغرات والنقائص، وذلك بتقسيم الباب إلى فصلين، خصص الفصل الأول لبحث استقلالية السلطة التشريعية من الجانب الإداري والمالي، والفصل الثاني لبحث ضمانات الحصانة البرلمانية.

أما الباب الثاني فتناول دراسة العوامل المؤثرة على استقلالية السلطة التشريعية، وذلك بالنظر إلى مختلف المؤثرات سواء النصوص الدستورية أو نصوص القوانين الناظمة أو تلك المؤثرات بنوعها الداخلية - داخل البرلمان- والخارجية - السلطات والمؤسسات المرتبطة بالبرلمان-، حيث قسمنا هذا الباب بدوره إلى فصلين تناولنا في الفصل الأول انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية على عمله، وفي الفصل الثاني تناولنا ضعف الأداء الرقابي للبرلمان وتأثير مختلف الظروف المحيطة بعمل البرلمان على استقلاليته.

وانهينا بحثنا بخاتمة تضمنت أهم النتائج المتوصل إليها و بعض الإقتراحات التي ارتأينا ضرورة الأخذ بها من طرف المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري.

فاصلة الباب الأول

الباب الأول

التنظيم الدستوري والقانوني لضمانات استقلالية السلطة التشريعية

من القواعد الأساسية التي يركز عليها النظام السياسي الديمقراطي لأي دولة تقرير ضمانات تكفل استقلالية السلطة التشريعية في ممارسة مهامها التشريعية والرقابية في مواجهة السلطة التنفيذية، ما من شأنه أن يجعل عضو البرلمان حرا مستقلا وبعيدا عن أي تأثير خارجي.

بيد أن هذه الضمانات لن تكون فعالة ما لم تتوج بمنظومة قانونية كاملة في العديد من الزوايا⁽¹⁾، وقد تضمنت الدساتير الجزائرية هذه الضمانات التي تعززت أكثر من خلال تطور التجربة الدستورية إلى غاية صدور آخر تعديل دستوري بتاريخ 6 مارس 2016 الذي أكد على مبدأ الفصل بين السلطات بصريح نص المادة 15 منه التي نصت على: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات..."، كما قررت المواد من 114 إلى 129 عديد الضمانات في غاية من الأهمية منها ما هو مقرر في الدساتير السابقة، وأخرى تم تأكيدها ودسترتها لأول مرة.

كما نظمتها الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، والقانون العضوي رقم 16 / 12 المؤرخ في 25/08/2019 المعدل والمتمم للقانون العضوي 02/99 المؤرخ في 08/03/1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁽²⁾، وكذا القانون العضوي رقم 12- 02 المؤرخ في 12 جانفي 2012 يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية⁽³⁾، والقانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25/08/2016 يتعلق بنظام الانتخابات⁽⁴⁾، والقانون رقم 01-01 المؤرخ في 31 / 01 / 2001 المتعلق بعضو البرلمان⁽⁵⁾.

فالسطة التشريعية تملك السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها، والتشريع في المجالات التي حددها الدستور سواء بقوانين عادية أو عضوية⁽⁶⁾، والتي تمثل حجة في مواجهة السلطة التنفيذية حيث لا تملك هذه الأخيرة الاعتداء على هذه المجالات والصلاحيات، بل ينحصر دورها في تنفيذ القوانين ما لم ينص الدستور على خلاف ذلك أو استثناءا.

وبخصوص ممارسة العهدة البرلمانية فيجب ضمان استقلال النائب البرلماني عن جمهور الناخبين، إذ لا يجوز لهم الاشتراك معه في عملية التشريع والرقابة، أو المطالبة بعزله أو حله البرلمان.

(1) فوزي أوصديق، فصول دستورية، دار الخلدونية، الجزائر، 2012، ص: 12.

(2) الجريدة الرسمية، عدد 55، المؤرخة في 28/08/2016.

(3) الجريدة الرسمية، عدد 01، المؤرخة في 14 / 01 / 2012.

(4) الجريدة الرسمية، عدد 50، المؤرخة في 28/08/2016.

(5) الجريدة الرسمية، عدد 09، المؤرخة في 04/02/2001.

(6) المواد: 112، 140، 141 من التعديل الدستوري 2016.

كما أن العهدة البرلمانية وعضواها مستقلان استقلالاً عضوياً ووظيفياً وقانونياً عن الجهات والدوائر الأخرى السياسية والمنظمات الاجتماعية والثقافية والإيديولوجية التي زكت عضو البرلمان، ويصبح خاضعاً بكل حرية واستقلالية وسيادة لمصادر النظام القانوني للعهدة البرلمانية⁽¹⁾، حيث ينحصر دور هؤلاء فقط في تقييم الأداء البرلماني للنواب خلال العهدة التشريعية لتقرير إما إعادة انتخابهم لعهدة جديدة، أو عدم تجديد الثقة فيهم مرة أخرى بانتخاب أعضاء جدد هذا من جهة، ومن جهة أخرى على البرلمانيين أن يعملوا على تمثيل وحماية المصلحة الوطنية وليس المصلحة الخاصة لناخبيهم، ولكن ذلك لا يعني إهمال الدفاع عن القضايا والمشاكل ذات الصلة بدائرته الانتخابية، فهناك اتجاه حديث يرى وجوب تحقيق نوع من الإنسجام والتعاون بين الناخبين والهيئة الناخبة، ويكون ذلك عن طريق عدم التجاهل أو الإنقياد الكامل لرغبات الناخبين⁽²⁾.

فعلى قدر أهمية ما سبق ذكره في ضمان استقلالية البرلمان، نجد ضماناً استقلالية السلطة التشريعية إدارياً ومالياً في تنظيم عضويتها وشؤونها وموازنتها وتحديد مكافآت أعضائها (الفصل الأول) وحمايتهم من المسألة والمتابعة بتقرير الحصانة البرلمانية (الفصل الثاني) من أهم وأقوى الضمانات التي تكفل استقلالية الأعضاء.

(1) وثائق برلمانية، حقوق وواجبات عضو البرلمان، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 23، جويلية 2009، ص: 258.

(2) تيسير عودة، محاضرات في النظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة 02، 1993، ص: 62.

الفصل الأول: ضمانات استقلالية السلطة التشريعية إداريا وماليا:

تحتاج السلطة التشريعية إلى هامش من الاستقلال المالي والإداري يضمن عدم تدخل السلطة التنفيذية في تسيير شؤون إدارتها، ويحقق لها الاستقرار في عملها فلا تخضع إلا لسلطة القانون الذي منحها الاستقلالية في تحديد تنظيمها وتشكيل لجانها وسير جلساتها ومختلف أجهزتها وكيفية توزيع المهام داخلها ووضع موازنتها، وإثبات عضوية أعضائها وتحديد مكافآتهم. وبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجده أحال على للقوانين العضوية تحديد تنظيم غرفتين البرلمان، ونظام العضوية داخل البرلمان، وحالات التنافي، ونظام التعويضات البرلمانية، كما ترك للأئمة الداخلية تحديد كيفية إثبات العضوية داخل البرلمان، وكيفية وضع الميزانية وطريقة تشكيل و تسيير المصالح الإدارية والتقنية⁽¹⁾.

وهذا ما سنتعرض له بالتفصيل من خلال مبحثين، حيث نتناول في المبحث الأول أحكام العضوية داخل السلطة التشريعية، وفي المبحث الثاني الاستقلال الداخلي والمالي للسلطة التشريعية.

المبحث الأول: الضمانات المتعلقة بأحكام العضوية داخل السلطة التشريعية:

بمجرد فوز المترشح في الانتخابات التشريعية بمعقد داخل البرلمان وتأكيد المجلس الدستوري لصحة هذه النتائج، فإنه يكتسب مركزا قانونيا ساميا ويستفيد من امتيازات خاصة ومهمة لا تتوفر لدى الأشخاص والموظفين العاديين، وهذا نظرا لحساسية وطبيعة المهمة والوظيفة الموكلة إليه، باعتباره يمارس السيادة الوطنية باسم الأمة والشعب طيلة عهده البرلمانية.

بيد أن الفوز بالعضوية البرلمانية لا يعني أنها صحيحة ونهائية، بل تخضع لقيود وشروط تضمن أحقية النائب بهذه العضوية وفق الإطار الدستوري والقانوني المنظم لأحكام العضوية داخل المؤسسة التشريعية.

حيث بعد التأكد من صحة عضوية النائب، يقع على هذا الأخير واجب أداء وظائفه التشريعية والرقابية على أكمل وجه، وهو ما يفرض عليه التفرغ التام لعمله النيابي إلى غاية نهاية الفترة التشريعية المحددة بنص الدستور أو نهاية عهده بسبب الوفاة أو الحصول مانع له، أما في حالة إخلاله بواجباته أو ثبوت وجوده في وضع غير قانوني فستسقط عنه صفة العضوية بالبرلمان بقوة القانون.

ولإلقاء الضوء على أحكام العضوية داخل السلطة التشريعية سنتناولها وفق مطلبين خصصنا المطلب الأول ضمانات إثبات العضوية البرلمانية، وواجب التفرغ لها، والمطلب الثاني لدراسة إسقاط العضوية البرلمانية في الحالات العادية وغير العادية.

(1) المواد: 120، 121، 132.

المطلب الأول: ضمانات إثبات العضوية البرلمانية والتفرغ لها:

إن حسن سير عمل المؤسسة التشريعية يفرض عدم وجود خلل وشبهات فيما يتعلق بعضوية النائب، وبالتالي يجب التأكد من سلامة وقانونية هذه العضوية عن طريق اتخاذ إجراءات إثبات العضوية من طرف الهيئة المخولة بذلك (فرع أول) وكذا ضمان تفرغ النائب لعضويته وعدم إخلاله بواجباته كمثل للشعب (فرع ثاني).

الفرع الأول: إثبات العضوية البرلمانية وإجراءاتها:

نص الدستور الجزائري على وجوب التحقق من صحة عضوية النواب الممثلين للسلطة التشريعية، وأسند صلاحية إثباتها لكل من غرفتي البرلمان على حدة، وهذا ما قرره المادة 121 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بنصها على: "إثبات عضوية النواب وأعضاء مجلس الأمة من اختصاص كل من الغرفتين على حدة".

وهو ذات الوضع الذي كان سائدا في مصر قبل التعديل الدستوري لسنة 2012 و2014، حيث أوكل المؤسس الدستوري المصري لمجلس الشعب أمر الفصل في صحة عضوية أعضائه طبقا للمادة 93 من الدستور المصري لسنة 1971 التي تنص على: "يختص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضائه...".

بيد أنه بعد التعديل الدستوري لسنة 2012، 2014 أسند هذا الاختصاص إلى محكمة النقض؛ أي أصبح جهاز القضاء صاحب الاختصاص الأصلي بهذه العملية لما يتوفر عليه القضاء من الحياد والنزاهة والاستقلالية، وهذا استجابة لمطالب الفقه الدستوري.

أما في فرنسا فالوضع ذاته بالنسبة للجزائر "حيث أنط المشرع الفرنسي مسألة إثبات عضوية أعضاء الجمعية الوطنية بعد انتخاب أعضائها للمجلس ذاته، فهو المختص بإعلان إثبات صحة عضوية جميع أعضائه من دون استثناء، وذلك طبقا لنصوص المواد 1 إلى 7 من قانون الجمعية الوطنية"⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك فرق بين مصطلحي التحقيق في صحة العضوية البرلمانية وإثبات العضوية، فالتحقيق هو عملية لاحقة على إجراء الانتخابات التشريعية وإعلان قوائم وأسماء الأحزاب الفائزين من طرف وزير الداخلية، حيث يمارس هذا الإجراء عن طريق المجلس الدستوري باعتباره جهاز مكلف بالسهر على صحة عمليات الانتخابات، ويعلن النتائج النهائية لهذه العملية، كما ينظر في الطعون التي يتلقاها حول النتائج المؤقتة للانتخابات التشريعية، وذلك وفق إجراءات حددت قانونا⁽²⁾.

(1) بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان (السلطة التشريعية)، دراسية مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص: 141.

(2) المادة: 182 من التعديل الدستوري 2016.

أما عملية إثبات عضوية البرلمان تجري عند افتتاح الفترة أو العهدة التشريعية، حيث أسندها المؤسس الدستوري مثلما أسلفنا إلى كل غرفتي البرلمان على حدة نظرا لما يتطلبه هذا الإجراء من دقة واستقلالية.

وهذا ما نصت عليه المادة 04 / 02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 والتي جاء فيها ما يلي: "يتولى المجلس الشعبي الوطني إثبات عضوية أعضائه طبقا لإعلان المجلس الدستوري مع مراعاة ما يتخذه هذا الأخير لاحقا من قرارات إلغاء الانتخابات أو إعادة النظر في النتائج"، وكذا المادة 03/03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 بنصها على: " يتولى مجلس الأمة إثبات عضوية أعضائه طبقا لإعلان المجلس الدستوري للنتائج النهائية، المتضمن أسماء الأعضاء المنتخبين، وطبقا للمرسوم الرئاسي المتضمن تعيين أعضاء في مجلس الأمة". إذن فعملية إثبات العضوية هي عملية لاحقة وموالية للتحقيق في صحة العضوية التي يقوم بها المجلس الدستوري.

بخصوص إجراءات إثبات العضوية على مستوى غرفتي البرلمان، فسنتطرق إليها بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني (أولا)، ومجلس الأمة (ثانيا)، بالإضافة إلى وضع النائب قبل اثبات صحة عضويته(ثالثا).

أولا: إثبات العضوية على مستوى المجلس الشعبي الوطني

بعد افتتاح الفترة التشريعية التي تبدأ طبقا لأحكام المادة 130 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في اليوم الخامس عشر (15) الذي يلي وجوبا تاريخ إعلان المجلس الدستوري النتائج، وبعد المناداة على النواب حسب الإعلان المسلم من المجلس الدستوري يتم الإشراف على تشكيل لجنة إثبات العضوية والمصادقة على تقريرها طبقا للمادة 02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و يرأس الجلسة أكبر النواب سنا و بمساعدة اصغر نائبين إلى غاية انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني، وتتشكل لجنة إثبات العضوية من 20 عضوا حسب التمثيل النسبي، وبعد وضع اللجنة لتقريرها وصياغته، يتم عرضه على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه.

وفي حالة عدم إثبات عضوية أحد الأعضاء أو أكثر أو في حالة عدم إثبات عضوية عضو جديد أو أكثر، فيتم تسجيلها في جلسة عامة، وذلك بعد تبليغ قرارات المجلس الدستوري الفاصلة في المنازعات الخاصة بانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني لرئيس المجلس.

وبمجرد المصادقة على تقرير اللجنة من طرف المجلس تحل هذه الأخيرة وجوبا⁽¹⁾، و هو ما يدل على الطابع المؤقت لعمل اللجنة، حيث تبدأ مهمتها بمجرد تشكيلها في الجلسة الأولى لافتتاح الفترة التشريعية، وتنتهي بمجرد وضع تقريرها.

(1) المادتان 04-05 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

ثانيا: إثبات العضوية على مستوى مجلس الأمة

ما قرره النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني هو ذاته ما نص عليه النظام الداخلي لمجلس الأمة مع اختلاف طفيف في بعض التفاصيل بالنظر لوضعية كل مجلس، حيث طبقا لنص المادة 02/02 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017: "يرأس الجلسة الأولى مكتب مؤقت يتكون من أكبر الأعضاء سنا وأصغر عضوين، إلى غاية انتخاب رئيس مجلس الأمة. يقوم المكتب المؤقت بالإشراف على:

... انتخاب لجنة إثبات العضوية لأعضاء مجلس الأمة..."

وفي حالة وجود تحفظات تحال وجوبا على لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، التي تعرض على المجلس تقريرا في الموضوعي أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما من تاريخ الإحالة. وتجدر الإشارة إلى أن عضو البرلمان في كلتا الغرفتين يظل محتفظا بصفته خلال فترة إثبات العضوية إلى غاية صدور قرار اللجنة والمصادقة عليه⁽¹⁾.

باستقراء نصوص المواد السابق ذكرها تتضح لنا العديد من النقاط أهمها:

أ- التأكيد على أن أعمال اللجنة مقيدة بإعلان المجلس الدستوري الحاضرة والمستقبلية التي قد تفرزها الطعون المودعة أمامه، يبين عدم تفرد البرلمان بالبت في صحة العضوية بل افتقاره لكل الصلاحية في هذه المسألة.

وأن أعماله لا تخرج عن الطابع الإجرائي المحض⁽²⁾، وهو ما يبين لنا أن استقلال البرلمان في هذا الجانب غير مطلق.

ب- هناك الكثير من الغموض يثور حول لجنة إثبات العضوية مثل طريقة انتخاب أعضائها، وعلى أي أساس يتم انتخاب هؤلاء الأعضاء الكفاءة الخبرة، السن...، هل أعضاؤها ينتمون إلى الأغلبية أو المعارضة أم هما بالتساوي أو حسب نسبة تمثيلهم بالمجلس، وهو ما يطرح إمكانية محاباة أحد النواب على حساب الآخر إذا كان ينتمي إلى الأغلبية المساندة للحكومة على حساب الذي ينتمي إلى المعارضة، وبالتالي صدور قرارات عن اللجنة تتسم بالخلل وعدم الحياد.

وبخصوص المدة الممنوحة للجنة لوضع تقريرها لم يتم تحديدها في نصوص مواد النظام الداخلي لغرفتي البرلمان.

⁽¹⁾ المادتان: 03 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، و 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017.

⁽²⁾ إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، أكسيج كوم، الجزائر، 2015، ص: 15.

وكان من الأجدر بالمشرع أن يحرص على وضع أحكام أكثر دقة ووضوحاً بشأن طريقة انتخاب وعمل هذه اللجنة على أساس أن عملها جد حساس وخطير، وهو تقرير مصير نائب تم انتخابه وإعلان فوزه نهائياً من طرف المجلس الدستوري.

ثالثاً: وضع النائب قبل إثبات صحة عضويته

يكتسب المترشح في الانتخابات التشريعية صفة نائب بالبرلمان من تاريخ الإعلان النهائي لنتائجها من طرف المجلس الدستوري أو من تاريخ صدور المرسوم الرئاسي المتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة إلى غاية صدور قرار لجنة إثبات العضوية والمصادقة عليه من طرف غرفتي البرلمان، وإذا كان مضمون القرار عدم إثبات عضوية النائب فتبطل أو تسقط صفة العضوية عنه.

وهذا ما قرره المادة 04 فقرة أخيرة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بنصها على "لا توقف عملية إثبات العضوية خلال سيرها الصلاحيات المتصلة بصفة النائب".

وتنص المادة 04/03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على "لا توقف عملية إثبات العضوية خلال سيرها الصلاحيات المتصلة بصفة عضو مجلس الأمة".

بيد أن الإشكالية تثور بصدد ما إذا كان يستطيع النائب أو العضو خلال سير عملية إثبات عضويته أن يشارك في اقتراحات القوانين أو التصديق على مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة والمشاركة في أعمال اللجان، خاصة وأن لجنة إثبات العضوية غير مقيدة بمهلة معينة لإصدار قراراتها؟

مع أن هناك جانب من الفقه يرى أن النائب قبل الفصل في صحة نيابته لا يملك المبادرة التشريعية، فإنه تأسيساً على قرينة صحة العضوية في السلطة التشريعية⁽¹⁾، ومع عدم وجود نصوص في الدستور أو الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان تمنع ذلك صراحة، يمكن التقرير أن بقاء النائب محتفظاً بهذه الصفة معناه تمتعه بجميع الحقوق والامتيازات الممنوحة للعضو البرلماني إلى غاية ثبوت العكس بما فيها حق المبادرة بالقوانين والتصديق على مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة.

ومهما يكن من قول فالخطورة تكمن في حالة تقديم اقتراحات القوانين ومناقشتها والمصادقة عليها، ثم صدر قرار لجنة إثبات العضوية بإبطال أو إسقاط العضوية عن النائب المشارك في هذه العملية، فما هو مصير هذه الاقتراحات؟ هل تبطل بناء على قاعدة ما بنى على باطل فهو باطل وهو الوضع الأصح؟ أم يستمر تطبيق القانون معيياً من حيث الشكل بعدم اكتمال النصاب القانوني بسبب مشاركة نائب أو أكثر أسقطت عضويته؟.

(1) قائد محمد طربوش، أنظمة الحكم في الدول العربية، النشاط البرلماني للسلطة التشريعية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2007، ص: 1780.

وبالتالي كان من الأجدر بالمشرع أن ينص على مدة محددة لصدور قرار لجنة إثبات العضوية مع اشتراط عدم تقديم اقتراحات قوانين إلى بعد صدور قرار اللجنة، وهذا حفاظا على استقرار المؤسسة البرلمانية واستقلالها، وعلى جدية القوانين التي تقدمها أو تصادق عليها.

الفرع الثاني: ضمانات واجب التفرغ للعضوية البرلمانية:

لا يمكن الحديث عن استقلالية السلطة التشريعية إلا إذا كان عضو أو نائب البرلمان متفرغا لممارسة العهدة البرلمانية بكل إخلاص وتفاني وشرف، وأن يكرس كل جهده ووقته في سبيل أداء واجبه كمثل للشعب، وهذا طبقا للمادة 116 من التعديل الدستوري 2016 التي تنص على: "يتفرغ النائب أو عضو مجلس الأمة كليا لممارسة عهده...".

وهذا ما أكدته المادة رقم 02/03 من القانون رقم 01-01 المؤرخ في 31 جانفي 2001 المتعلق بعضو البرلمان، التي نصت على: "يوضع عضو البرلمان في حالة انتداب قانوني، ويتفرغ كليا للمهام التشريعية والرقابية".

ومن نافلة القول، فالتفرغ للعضوية البرلمانية يظهر بشكل أساسي من خلال الحضور والانضباط في الجلسات وفي أشغال اللجان (أولا)، وعدم وجود النائب أو العضو في حالة من حالات التناهي مع العهدة البرلمانية (ثانيا).

أولا: الحضور والانضباط في الجلسات وفي أشغال اللجان:

إن مواظبة النائب أو العضو على حضور الجلسات التي يعقدها البرلمان طوال الفترة التشريعية، يعد أهم مؤشر على التزامه بتنفيذ وعوده والدفاع عن برنامجه الذي ترشح وانتخب على أساسه، ذلك أن الجلسات البرلمانية منبر يسمح بإجراء الحوار الديمقراطي كأهم مبدأ لنجاح المناقشة وتحقيق نتائج جيدة وفعالة.

وفي ذات الإطار تجدر الإشارة إلى أنه من الإيجابيات المسجلة بالنسبة للتعديل الدستوري لسنة 2016 دسترة واجب التفرغ للعضوية البرلمانية بمقتضى المادة 116 منه، حيث تم التشديد على المشاركة الفعلية لأعضاء غرفتي البرلمان في أشغال اللجان والجلسات العامة، وذلك تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب بالإحالة على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة للنص على الأحكام المتعلقة بذلك.

وهذا ما لا نجده بالنسبة للدساتير السابقة سواء خلال فترة الأحادية أو خلال فترة التعددية السياسية، بينما نص القانون رقم 01-01 المتعلق بعضو البرلمان في المادة 12 منه: "على عضو البرلمان حضور الجلسات العامة وأشغال اللجان التي هو عضو فيها، والمشاركة في التصويت أو المصادقة مع أداء المهام المسندة إليه".

وواجب حضور الجلسات وأشغال اللجان يفرض على النائب أو العضو أن يكون متواجدا فيها سواء أكانت علانية (1) أو سرية (2).

وقد نصت المادتان 133 من التعديل الدستور الجزائري 2016 و06 فقرة أخيرة من القانون العضوي رقم 16-12 على أن البرلمان يمكن أن يعقد جلسات علانية أو مغلقة.

1- الجلسات العلانية:

يقصد بالجلسات العلنية أن يكون البرلمان مفتوح لجميع أفراد الشعب، بحيث يتاح لهؤلاء إمكانية الإطلاع على مجريات العمل بالبرلمان وليس الدخول إلى البرلمان وحضور الجلسات، والمشاركة في أعمال اللجان وفي إصدار القرارات.

ومن ثم فجعل الإجراءات البرلمانية مفتوحة للجمهور إنما يقصد به في الواقع أن تكون مفتوحة للعاملين بالصحافة، ووسائل البث الإذاعي والتلفزيوني الذين يمثلون "عيون وآذان" الجمهور بصفة عامة⁽¹⁾ لتمكينهم من متابعة ممثليهم ومراقبة مدى التزامهم بالدفاع عن حقوقهم وحياتهم، وبالتالي فعقد البرلمان لجلساته بمقاعد فارغة أو شبه فارغة وما أكثرها في بلادنا التي أصبحت صفة ملازمة للنشاط البرلماني، من شأنها زعزعة الثقة تجاه أداء و عمل المؤسسة التشريعية، وهو ما سيؤدي إلى العزوف عن المشاركة السياسية في عملية الانتخاب.

وتعد الجريدة الرسمية لمناقشات البرلمان مصدرا مهما يمكن المواطنين من الاطلاع الكامل على المناقشات التي دارت خلال جلسات البرلمان، والتي تنشر في شكل محاضر بالإضافة إلى تقارير اللجان⁽²⁾.

ومن نافلة القول، يمكن التقرير بأن الهدف من جعل جلسات البرلمان علانية تحقيق ما يسمى بالإعلام البرلماني بجميع إسهاماته وخصائصه، من خلال الآتي:

- إبراز دور السلطة التشريعية في التشريع والرقابة ومحاربة الفساد.
- تفعيل دور المواطن في تقييم أداء المجلس البرلماني والمشاركة في صنع القرار والتوصيات البرلمانية.
- تعزيز مبدأ الحوار وتفعيل الرأي الآخر عن طريق التواصل المباشر بين أعضاء البرلمان والمواطنين.
- إضفاء المزيد من الشفافية والموضوعية على الأداء والعمل البرلماني من خلال التغطية الإعلامية لجلسات البرلمان ولجانه.
- التعريف بالبرلمان ومضابطه وقراراته وتوصياته وآلياته ونشاطات أعضائه⁽³⁾.

2- الجلسات المغلقة:

طبقا للمادة 133 من التعديل الدستوري 2016 فإنه يجوز للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن يعقدا جلسات مغلقة بطلب من رئيسيهما، أو من أغلبية الأعضاء الحاضرين، أو بطلب من الوزير الأول.

⁽¹⁾ ديفيد بيثام، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين، بثينة شمس، بيروت، 2016، ص: 51.

⁽²⁾ المادتان: 07، 08 من القانون العضوي رقم 16-12.

⁽³⁾ محمد حسين الخياط، الإعلام البرلماني ودوره في تعزيز قدرات أداء البرلمانيين بين العرب، مجلة الفكر البرلماني، العدد 11، مجلس الأمة، الجزائر، جانفي 2006، ص: 152-153.

ويرى الفقه أن الجلسات المغلقة تخصص عادة لبحث المسائل التي تحتم التكتّم والسرية حفاظاً على سلامة الدولة للتداول في قضايا تهم الدفاع الوطني والسياسة الخارجية⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى بعض الأنظمة المقارنة نجد الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل بتاريخ 2008/07/23 نص في مادته 33 على أنه يمكن لكلا المجلسين عقد جلسات سرية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من عشر أعضائه.

أما الدستور المصري 2014 في مادته 120 فقد نص على جواز عقد جلسات سرية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو الحكومة أو بناء على طلب رئيسه أو عشرين من أعضائه على الأقل، بينما ترك للمجلس السلطة التقديرية في تقرير ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجري في جلسة علنية أو سرية.

والملاحظ مما سبق ذكره مسألة التشدد في عقد الجلسات السرية حيث ضيبتها المؤسس الدستوري كما هو الحال في مصر وفرنسا بضرورة تقديم طلب من الجهات المخولة دستورياً بذلك، على اعتبار أن سرية الجلسات هي الاستثناء وعلانيتها هي الأصل.

بيد أن ما يؤخذ على المؤسس الدستوري الجزائري والقوانين الناظمة أنه لم يتم النص على الحالات التي تستدعي تقديم طلب بعقد جلسات سرية وكيفية مناقشة الطلب، والأطراف التي يجوز لها الحضور، وكذا النصاب اللازم لصدور القرار القاضي بعقد الجلسة السرية أو بعد عقدها. فتجري الدقة في هذه الحالة ضروري نظراً لحساسية المسائل السرية، خاصة إذا تعلقت بمسائل مصيرية.

3- واجب الانضباط وجزاء الغياب عن الجلسات:

إن واجب حضور جلسات لبرلمان يفرض على النائب أو العضو ضرورة الخضوع لقواعد السلوك والانضباط التي تحكم سير الجلسات، وفي حالة إخلال النائب أو العضو بهذه القواعد ينتج عن ذلك جزاءات تتدرج بحسب المخالفة المرتكبة من طرف هذا الأخير (أ) ولا يتوقف الأمر عند حضور الجلسات بل يتعداه إلى حالة الغياب عن الجلسات وما يترتب عنها من جزاءات (ب).

أ- واجب الانضباط في الجلسات:

توجد معايير في كل البرلمانات تقريباً تحظر على العضو الحديث أو التصرف بطريقة تهين أو تهدد عضو آخر، أو تعيق حرية النقاش أو التصويت، أو تظهر عدم الاحترام للبرلمان أو رئيسه، وهذه المعايير كلها تتعلق بأصول التعامل والعمل داخل البرلمان⁽²⁾.

ومن أهم السلوكيات التي يجب أن يتقيد بها النائب أو العضو، نذكر على سبيل المثال:

(1) نقلاً عن: نوال لصلح، مكانة عضو البرلمان، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، السنة الجامعية 2015-2016، ص: 91.

(2) ديفيد بيثام، المرجع السابق، ص: 117.

- عدم أخذ أو تناول الكلمة دون إذن.
 - عدم احترام الوقت الممنوح له لإلقاء كلمة أو عرض تدخله.
 - الاختصار في الكلام مع عدم التكرار.
 - عدم مقاطعة زميله أو التعليق على كلامه⁽¹⁾.
 - عدم إهانة أو تجريح أو تهديد أو استفزاز أحد زملائه أو أعضاء الحكومة.
 - احترام ترتيب أولوية الكلام.
- وقد ترك المؤسس الدستوري الجزائري للأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان تحديد الإجراءات التي يتم اتخاذها ضد النائب أو العضو المخالف، وهي إجراءات ذات طابع تأديبي.
- حيث وبالرجوع إلى المواد 75 إلى 79 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمواد 117 إلى 123 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، والمذكرة الإعلامية التي أصدرها مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 2001/06/24، نجد أن التذكير بالنظام داخل الجلسات هو من صلاحيات رئيس الغرفتين، ورئيس الجلسة الذي يمكنه اتخاذ الإجراءات التأديبية الآتية ضد النائب أو العضو المخالف:
- التذكير بالنظام في حالة التسبب في تعكير صفو المناقشات، أو حاد المتدخل عن الموضوع.
 - التنبيه في حالة التذكير بالنظام للمرة الثانية أو أخذ الكلمة من غير إذن.
 - سحب الكلمة إذا أصر على الكلام بعد توجيه التنبيه إليه وذلك إلى أن تنتهي مناقشة الموضوع محل الدراسة، أو إذا أحييت الكلمة إلى النائب بناء على طلبه قصد إيداء نقطة نظام، ثم تبين لرئيس الجلسة أن كلامه لا علاقة له بذلك.
 - المنع من تداول الكلمة وذلك في إحدى الحالات الآتية:
 - إذا تعرض إلى ثلاثة تنبيهات في موضوع واحد.
 - إذا استعمل العنف أثناء الجلسات.
 - إذا تسبب في تظاهرة تعكر بشكل خطير النظام والهدوء داخل الجلسات.
 - إذا قام باستفزاز أو تهديد زميل أو زملاء له.
- والمنع من تناول الكلمة يشمل عدم المشاركة في مناقشات ومداولات الغرفتين مدة ثلاثة أيام، وفي حالة العود ورفض الإمتثال لأوامر رئيس الغرفتين يمدد المنع إلى ست (6) جلسات متتالية.
- وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة منع النائب أو العضو من تناول الكلمة يستدعي النائب المعني للإستماع إليه من طرف المكتب قبل النظر في القضية والبت فيها.

(1) نوال لصلح، المرجع السابق، ص: 97.

و لا يجوز أن يصدر قرار المجلس بتوقيع الجزاء دون سماع أقوال المعني ولكن لو أبدى العضو المعني رغبته في الإدلاء بأقواله فإن ذلك لا يحول دون توقيع الجزاء عليه، ما دامت المخالفة ثابتة في حقه⁽¹⁾.

بيدا أنه بالرجوع إلى نصوص المواد أعلاه نجدها لا تنص على إمكانية عدم إدلاء العضو أو النائب المعني بأقواله شخصيا بأن ينيب عنه أحد زملائه ليقوم مقامه، في حالة حصول مانع له يمنعه من الحضور بنفسه أمام المكتب، ومع ذلك يمكن التقرير أنه ليس هناك ما يمنع النائب أو العضو المعني من تفويض أو توكيل أحد زملائه للحضور نيابة عنه بناء على عدة اعتبارات:

- استخدم المشرع عبارة النائب المعني ولم يقل النائب المعني شخصيا أو بنفسه، مع عدم وجود نص يمنع المعني من ذلك، فمثلا بخصوص إجراءات رفع الحصانة البرلمانية نصت المادة 72 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 125 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على أن اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية تستمع للنائب أو العضو الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه، وكذلك بالنسبة لعملية التصويت على القوانين فقد نصت المادة 63 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على أنه يمكن للنواب أو الأعضاء التصويت بالوكالة، رغم دقة وخطورة هذه الإجراءات مقارنة بإجراء الإستماع إلى العضو في مسألة ليست بخطيرة وهي المنع من تناول الكلمة التي تصل عقوبتها في أقصى الحالات إلى ست (6) أيام.

وما يلاحظ في ذات الإطار بخصوص الجزاءات الموقعة على النائب أو العضو المخالف لقواعد الانضباط والسلوك داخل الجلسات التي تصل إلى المنع من تناول الكلمة كأقصى حد، لا تعد شيئا يذكر مقارنة بنوع المخالفات المرتكبة التي قد تكون خطيرة في بعض الحالات كاستخدام العنف وما يحمله من عدة أفعال وتصرفات قد تصل إلى حد الإعتداء الجسدي بالضرب أو الجرح، والتهديد الشفوي بما يتضمنه من مساس بشرف وسلامة الشخص المههدد مع العلم أن هذه الأفعال تصنف في خانة الجرائم المعاقب عليها بنصوص قانون العقوبات.

وبالتالي حسب وجهة نظرنا لا يوجد هناك تناسب بين الجزاء الشكلي وهو المنع من تناول الكلمة وبين الفعل المرتكب.

وبالرجوع إلى الوضع في مصر نجد المادة 37 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري تنص على العقوبات الآتية: التنبيه الشفهي، التنبيه الكتابي، اللوم، الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس لمدة تزيد على 10 جلسات لا تجاوز نهاية دور الانعقاد، إسقاط العضوية.

(1) - سالم فايز البحيري، القانون الدستوري والنظم القانونية والإدارية للمجالس النيابية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، دون سنة نشر، ص ص: 287-288.

وبالنسبة للعضو الذي قرر المجلس عدم اشتراكه في أشغاله يسقط حقه في المكافأة البرلمانية خلال تلك الفترة.

وعليه فالمشروع المصري كان أكثر صرامة ودقة من المشروع الجزائري في هذا الخصوص مع أن الواقع في الجزائر كشف لنا أن انتماء الرئيس دائما للحزب الحاكم يجعله يجاري الحكومة ويحرص على عدم إخراجها ببعض التدخلات، وأخطر ما يمكن أن تصل إليه سلطة الرئيس في حفظ النظام هو اعتبار تدخلات الأعضاء التي تعبر عن آراء سياسية مختلفة من قبيل الإخلال بالنظام فتسحب الكلمة من صاحبها التي يمكن أن تتجاوز إطار الجلسة الواحدة لتشمل عدة جلسات⁽¹⁾.

ب- حالة الغياب من الجلسات: ترك المؤسس الدستوري الجزائري بمقتضى المادة 116 من التعديل الدستوري 2016 للنظامان الداخليان لغرفتي البرلمان النص على الأحكام المتعلقة بواجب مشاركة البرلماني في أشغال اللجان والجلسات العامة، وذلك تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب. فالمؤسس الدستوري الجزائري تفتن لظاهرة الغياب التي عانى ويعاني منها برلماننا، بحيث ضمن نصوص الدستور هذه الظاهرة بعد تعديله سنة 2016.

وفي ظل عدم صدور النظام الداخلي الجديد للمجلس الشعبي الوطني لحد الساعة، فسنتناول ماتضمنته أحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر سنة 2017 في هذا الخصوص، إذ نصت المادة 115 منه على أنه يجب على عضو اللجنة أو المجلس الذي يتعذر عليه الحضور لأشغال اللجنة أو جلسات المجلس أن يوجه إخطارا بذلك إلى رئيس اللجنة الذي يحيله إلى رئيس المجلس إذا تعلق الأمر بأشغال اللجان، أو إلى رئيس المجلس مباشرة في حالة الغياب عن الجلسات العامة.

ويشترط في الغياب أو العذر المقدم أن يكون مبررا طبقا للحالات التي حددتها المادة أعلاه، وهي على سبيل الحصر:

- نشاط رسمي في الدائرة الانتخابية.
- مهمة ذات طابع وطني.
- مهمة رسمية خارج الوطن.
- عطلة مرضية أو عطلة أمومة.

ويملك المجلس كامل السلطة التقديرية في قبول أو رفض المبررات الأخرى المقدمة خارج المبررات أعلاه أو الإخطارات التي توجه بعد انعقاد الجلسة، مع اشتراط ألا يتعدى الأجل يومي (02) عمل.

وما يلاحظ على المشروع انه أغفل النص على حالة قاهرة تمنع الحضور الفعلي للعضو حتى وإن كانت تدخل في إطار المبررات الأخرى خاصة بالنظر إلى إدراجها ضمن الحالات التي تخضع للسلطة التقديرية للمجلس، وهي حالة الوفاة التي قد تمس أصوله أو فروعه أو حواشيه، حيث تعتبر مبررا لا نقاش

(1) نوال لصلح، المرجع السابق، ص: 99.

فيه ولا تخضع لتقدير المجلس، وبالتالي كان من الأجدر لو تم التنصيص عليها إضافة إلى الحالات الأربع المحددة حصراً.

وبخصوص العقوبات الموقعة في حالة غياب العضو دون عذر مقبول عن الجلسات العامة وأشغال اللجان، نصت المادة 116 على أن الغياب لثلاث مرات متتالية خلال الدورة، يؤدي بالعضو إلى الخضوع للعقوبات الآتية:

- يُوجّه إليه تنبيه كتابي.

- تُنشر قائمة الأعضاء المتغيبين عن أشغال جلسات المجلس في الجريدة الرسمية للمناقشات، وفي الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس.

- تُدوّن أسماء الأعضاء المتغيبين عن أشغال اللجان الدائمة في محاضر اجتماعات اللجنة، وتبلغ نسخ من ورقة حضور أعضاء اللجنة إلى كل من نائب الرئيس المكلف بالتشريع، ورؤساء المجموعات البرلمانية.

- يُخصم مبلغ مالي من التعويضة البرلمانية التي يتقاضاها العضو بعدد الأيام التي تغيب فيها عن أشغال اللجان الدائمة وأشغال الجلسات العامة.

- إذا تكرر غياب العضو لثلاث (3) مرات متتالية أخرى خلال الدورة نفسها بدون عذر مقبول، يُحرّم من الترشح لأي منصب في أجهزة وهيئات المجلس بعنوان التجديد المقبل.

ومن وجهة نظرنا نرى أن هذه الإجراءات والعقوبات هي ذات أهمية لحمل العضو على تحمل مسؤولياته أخلاقياً وقانونياً و سياسياً اتجاه من انتخبوه، ولكنها تظل غير كافية - نحن نتكلم هنا في حالة تطبيق نصوص المواد على أرض الواقع ودون تمييز بين نواب الأغلبية و نظرائهم من الأقلية- إذ لا بد من توقيع جزاء أكثر ردها يتبدى أساساً في حالة غياب العضو لأكثر من ثلاث جلسات متتالية دون عذر مقبول، تتم إقالته أو إقصائه مباشرة من مؤسسة البرلمان واستخلافه بالعضو الذي يليه في القائمة، وذلك ضماناً للسير الحسن للبرلمان و لشفافيته ومصداقيته.

فالغياب معناه حسب جانب من الفقه تعليق عضوية البرلماني باعتباره موقف اختياري يلجأ إليه العضو بامتناع بصورة إرادية في القيام بالمهام التي يستوجبها موقعه كمثل للشعب تعبيراً عن وضع أو حالة معنية، ومن ثم عدم حضور الجلسات سيؤدي إلى عرقلة عمل السلطة التشريعية ولجانها نتيجة الغياب عن الجلسات واللجان⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى بعض المنظمة المقارنة على سبيل المثال في العراق إذا تجاوزت عدد غيابات العضو بدون عذر مشروع لأكثر من ثلاث جلسات المجلس من مجموع الفصل التشريعي الواحد تتم إقالته⁽²⁾،

(1)- أحمد علي عبود الخفاجي، حالات انتهاء العضوية في مجلس النواب العراقي ظل دستور العراق لسنة 2005، مجلة الكوفة، العدد 08، دون سنة نشر، ص: 15.

(2)- نفس المرجع، ص: 17.

وحسن ما فعل المشرع العراقي ذلك أن إقالة العضو من منصبه أقوى وأردع جزاء لحمل الأعضاء الآخرين على الالتزام بحضور الجلسات، أما في مصر فإنه طبقاً للمادة 366 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري فإنه يترتب على غياب العضو عن الجلسات أو اللجان بدون إذن مبرر أو بعد فوات المدة المرخص له فيها بالتغيب ولم يحضر، فإنه يحرم من المكافأة طيلة مدة الغياب.

والملاحظ بالنسبة للجزء الموقع هو جزاء ردعي ولا يحول دون غياب العضو عن الجلسات أو خروجه أو انسحابه منها دون إذن.

وفي الكويت فقد عالج المشرع ظاهرة الغياب بأكثر تفصيل ودقة، وأقر لها جزاءات صارمة ورادعة، وذلك في المواد 24، 25، و26 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على النحو التالي:

- لا يجوز التغيب عن إحدى الجلسات إلا إذا أخطر الرئيس بأسباب ذلك.
- إذا أراد التغيب لأكثر من شهر وجب استئذان رئيس المجلس.
- لا يجوز للعضو الذي حضر الجلسة الانصراف عنها نهائياً قبل ختامها إلا بإذن الرئيس.
- إذا تكرر الغياب في دور الانعقاد الأول لخمس جلسات متتالية أو عشر جلسات غير متتالية، ينشر أمر غيابه في الجريدة الرسمية، كما ينشر على نفقته في جريدتين يوميتين، وتقطع مخصصات العضوية في المدة التي تغيبها بدون مبرر، وينذر الرئيس بذلك.
- إذا تكرر الغياب بدون عذر بعد ذلك يجوز للمجلس بأغلبية أعضائه اعتباره مستقلاً، وللجنة بأغلبية أعضائها أن تعتبر العضو مستقلاً من عضويتها إذا تخلف عن حضور ثلاث جلسات متتالية أو خمس غير متتالية، ويحاط المجلس بذلك في أول جلسة تالية لاختيار عضو آخر⁽¹⁾.

ثانياً: حالات التنافي مع العهدة البرلمانية:

من المتفق عليه فقها وقانوناً أن الشروط الواجب توافرها في أعضاء المجالس التشريعية هي شروط بداية واستمرار، فلا يكفي توافر هذه الشروط عند الترشح للانتخابات التشريعية أو عند التعيين، بل يجب أن تبقى هذه الشروط قائمة حتى انتهاء نيابة أعضاء المجلس التشريعي⁽²⁾.

ومن أهم الشروط التي يجب توافرها لدى العضو أو النائب البرلماني لضمان حسن أداء عمله شرط عدم الجمع بين وظيفته ووظائف أخرى في الدولة، أو الحكومة، أو الوزارة، أو المؤسسات الدستورية وغيرها، وهذه الأخيرة نجدها محددة بموجب نصوص القانون.

(1) عدنان طاهر، حقوق وواجبات عضو البرلمان في القوانين الأساسية والأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، مجلة الفكر

البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 12، أبريل 2006، ص: 240 - 241.

(2) علي خطار شطناوي، الأنظمة السياسية والقانون الأردني والمقارن، الكتاب الثالث، دار وائل للنشر، الأردن، الطبعة

الأولى 2013، ص: 321.

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجده نص على ذلك باستخدام وصف أو مصطلح حالات التنافي، وهذا بمقتضى المادة 120 منه، حيث أحال للقانون العضوي تحديد الوظائف التي يوجد فيها البرلماني في وضعية تنافى مع ممارسة عهده البرلمانية.

وهو ما تجسد فعليا بصدور القانون العضوي رقم 12- 02 المؤرخ في 2012/01/12 يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية⁽¹⁾.

ولتوضيح الموضوع سنتناول حالات التنافي من حيث تعريفها (1)، ومبررات تقريرها (2)، والوظائف التي تدخل في إطارها (3) وإجراءاتها وآثارها (4).

1- تعريف حالات التنافي:

عرف القانون العضوي أعلاه بمقتضى المادة 02 منه حالات التنافي بأنها: "يقصد بالتنافي بمفهوم هذا القانون العضوي، الجمع بين العضوية في البرلمان وعهدة انتخابية أخرى أو بينهما وبين المهام أو الوظائف أو الأنشطة المحددة في المواد أدناه".

وبالرجوع إلى الفقه الدستوري نجد الدكتور "عبد الجليل مفتاح" يعرف التنافي بأنه: "ينتج عن التضارب وعدم الانسجام، والتناقض بين وظيفتين عندما لا يكون ملوهما في وقت واحد بشخص واحد، وأن الولاية البرلمانية تتناقض مع أية وظيفة إدارية أو رئاسية وعضوية مجالس الإدارة"⁽²⁾.

وبناء على ذلك، فإن المترشح الذي يفوز بعقد في البرلمان عليه أن يتفرغ بصفة كلية لممارسة عهده البرلمانية بالتخلي عن ممارسة الوظائف التي تتعارض وتتنافى معها، ألا ما يستثنيه القانون في هذا الإطار، فهي غير مطلقة بل تتعلق فقط بالوضعية أو الحالات التي يصبح فيها استقلال البرلماني غير مضمون⁽³⁾.

2- مبررات تقرير حالات التنافي البرلماني:

لتقرير حالات التنافي مبررات دستورية وأخرى جاء بها الفقه الدستوري:

أ- المبررات الدستورية:

يهدف تقرير حالات التنافي إلى تحقيق وتأكيد العديد من الضمانات والمبادئ الدستورية، أهمها:

(1)- الجريدة الرسمية، العدد 01، المؤرخة في 2012/01/14، ص: 41.

(2)- عبد الجليل مفتاح، كيفية معالجة حالات التنافي ومنازعاته، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر العدد 10، 2013، ص: 40.

(3)- Jean paul jacqué, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Dalloz, Paris, 09

ème Edition, 2012, p:205.

أ-1- تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات، فحالات التنافي تجد أساسها وتتبع من هذا المبدأ، ذلك أن جمع الوظائف يؤثر على استقلالية السلطة التشريعية تجاه السلطات الأخرى⁽¹⁾.

أ-2- ضمان مبدأ الشرعية كأهم مبرر لمبدأ الفصل بين السلطات، ذلك أن القواعد التشريعية تتسم بالعمومية والتجريد، حيث تصدر بغض النظر عن الحالات الفردية، ولا يتحقق ذلك إلا إذا تم الفصل بين المشرع والمنفذ لأنه إذا جمع التشريع والتنفيذ في يد هيئة واحدة تزول عن القانون صفته الأساسية، ويمكن لهذه الهيئة تعديل القانون بناء على اعتبارات المحاباة والجور، وبالتالي يفقد التشريع حياده، ويصبح مجرد أداة في يد السلطة التنفيذية، وكذلك الأمر في حالة الجمع بين السلطتين القضائية والتشريعية، وإن كان هذا الافتراض الأخير نادر الحدوث⁽²⁾.

أ-3- تقرير حالات التنافي الغرض منه منع تشويه صورة ودور البرلمانين كممثلين للأمة والشعب⁽³⁾، ومنع تضارب مصالح البرلماني الخاصة مع المصالح العامة للشعب الذي انتخبه ليمثلهم، مع العلم أن أسوأ أوجه تضارب المصالح يكمن في استغلال النواب مناصبهم من أجل مصالحهم الخاصة مما يؤثر على نزاهة المؤسسة التشريعية، لذلك فإنه من المبادئ الأساسية الكامنة وراء أي نظام أخلاقي هو وجوب عدم تصرف النواب بطريقة قد يجدون صعوبة في تبريرها للعامة⁽⁴⁾.

أ-4- حماية البرلماني من الضغوطات غير المقبولة التي تؤثر على حسن أداءه⁽⁵⁾.

أ-5- تجسيد مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، وذلك بفتح الساحة السياسية أمام الجميع تجنباً لتركيز العهدة الانتخابية لدى عدد محدود من الأشخاص، وكذلك إعادة تثمين البرلمان بمقاومة ظاهرة التغيب⁽⁶⁾، خاصة التي يعرفها البرلمان الجزائري في ظل غياب إجراءات ردية لهذه الظاهرة التي تعرفها مختلف برلمانات العالم، علماً أن نظام التصويت بالوكالة ساهم في تفاقم هذه الظاهرة⁽⁷⁾.

(1)-Vlad Constantinesco Et Stéphane Pièrré-Caps, Droit Constitutionnel Français, Dalloz, Paris, p: 137.

(2)- بن حمود ليلي، الديمقراطية ودولة القانون، دار هومة، الجزائر، 2014، ص: 264.

(3)-Francis Hamon et Michel Troper, Droit constitutionnel, LGDJ, Paris, 28^{ème} Edition, p: 632.

(4)-غريغ باور، دليل البرلمانين حول الأخلاقيات وقواعد السلوك البرلماني، المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد، GOPAC، ص ص: 21- 22.

(5)- Jean Chatelain, La Nouvelle Constitution et Le régime politique de la France, Edition Berger-Levrault, Paris, p: 87.

(6)- يلس شاولش بشير، مبدأ التنافي، دراسة مقارنة، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 10، 2013، ص ص: 27- 28.

(7)- عمار عباس، توسيع حالات التنافي مع العهدة البرلمانية محاولة لتحقيق الفصل العضوي بين السلطات، مجلة المجلس المجلس الدستوري الجزائري، الجزائر، العدد 05، 2015، ص: 05.

ب- مبررات الفقه لحالات التنافي:

هناك العديد من المبررات التي قدمها الفقه الدستوري لحالات التنافي، أو عدم الجمع بين العهدة البرلمانية ووظائف أو عهديات أخرى:

ب-1- بالنسبة لعدم الجمع بين الوظائف الانتخابية:

إن حظر الجمع بين العضوية في المجلس الشعبي الوطني مع العضوية في مجلس الأمة أو في أحدهما مع العضوية في المجالس الشعبية البلدية أو الولائية، يعود إلى عدة اعتبارات:

- تفادي تراكم الوظائف التمثيلية وتحسين الأداء البرلماني⁽¹⁾.
- تؤدي بالبرلمان إلى تفضيل مهمة على حساب أخرى قد تكون محلية على حساب وطنية، أو وطنية على حساب محلية⁽²⁾.

- يترتب عنه تعارض أو ازدواجية لمواقف البرلماني على المستوى المحلي والوطني⁽³⁾.

- رغبة المشرع في عدم تشتت جهود الأعضاء بين العمل المحلي والعمل البرلماني، وكلاهما يحتاج إلى التفرع، يضاف إلى ذلك أن نصوص قانون الإدارة المحلية البلدية والولائية تعطي للبرلمان سلطات رقابية على أعمال وأنشطة المجالس والوحدات المحلية، وبالتالي لا يعقل أن يكون عضو البرلمان هو ذاته عضو بالمجلس المحلي ويراقب نفسه بنفسه⁽⁴⁾.

وهناك من يمنع جمع العضوية في المجالس الوطنية مع البرلمان الأوربي كما هو الحال في فرنسا⁽⁵⁾، وفي إنجلترا لا توجد موانع للجمع بين العضوية في البرلمان والعضوية في الجماعات الإقليمية، رغم ذلك أصبحت ظاهرة الجمع قليلة جدا، حيث من أصل 630 عضوا برلمانيا 09 فقط لهم عضوية في مجلس منتخب⁽⁶⁾.

ب-2- بالنسبة لعدم الجمع بين الوظائف العامة:

يعد مبدأ عدم الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف العامة، أو وظائف السلطة التنفيذية من الضمانات الضرورية لاستقلال السلطة التشريعية، خاصة إذا أخذنا في الاعتبار أنه من بين أهم وظائف البرلمان هي مراقبة أعمال الحكومة⁽⁷⁾.

(1)- Jean paul Jacqué, op.cit, p : 205.

(2)-François Luchaire et Gérard Conac, La Constitution De La République Française, Economica, Paris, 1980, p : 429.

(3)- Françis Hamon, op.cit, p :637.

(4)- إبراهيم ملاوي، مرجع سابق، ص: 43.

(5)- Françis Hamon, op.cit, p :632.

(6)- عبد الجليل مفتاح، مرجع سابق، ص: 35.

(7)- محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة، بيروت، الجزء 02، الطبعة 02، 1967، ص304.

وبالعودة إلى تاريخ التطور الدستوري العالمي فإن انجلترا تعد مهدا لهذا المبدأ، إذ جاء في النظام الذي دعت فيه الأميرة "صوفية الهانوفرية" مؤقتا إلى التاج البريطاني في عام 1700م، أنه لا يحق لأي شخص أن ينال من الملك وظيفة أو مرتبا، وآية فائدة أخرى، أن يكون عضوا في مجلس العموم، وقد طبق هذا النظام عام 1714 ثم عدل عام 1717 على شكل يخسر به كل نائب نيابته إذا نال منصبا ذا راتب، مع إمكانية تجديد انتخابه إذا كان المنصب لا يتناقض مع النيابة. وقد استمر هذا المبدأ حتى عام 1867م حيث تم إبطاله ليتقرر إدخال أعضاء مجلس العموم في الوزارة، إذ يحافظ هؤلاء الوزراء على مقاعدهم النيابية وإن غيروا مناصبهم في الحكومة التي دخلوا في تشكيلها⁽¹⁾.

فمعظم الدساتير تتفق على مبدأ عدم جواز تقلد نائب أو عضو البرلمان وظيفة في هيئة عامة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، تساهم الخزينة العامة للدولة بتقديم دعم مالي لهذه الهيئة وإن كان لا يتقاضى أجرا عن هذه الوظيفة لأنه سيستفيد من منافع مادية غير مباشرة أثناء مباشرة وظيفته، وهو ما يتعارض مع روح الدستور⁽²⁾.

ومن ثم فعضو البرلمان الذي يجمع بين عضوية ووظيفة في الإدارة لن يستطيع القيام بمهامه بشكل سليم بالنظر إلى تبعيته للإدارة التي عينته وتكون مشرفة ومسؤولة على عمله ونقله وترقيته، فيكون تبعا لذلك خاضعا لقاعدة الخضوع الرئاسي ما يجعله في وضع لا يستطيع معه القيام بدوره في مراقبة ونقد الحكومة وهو تابع لها⁽³⁾، بمعنى القيام بدور المراقب والمراقب في آن واحد وهو أمر مستحيل⁽⁴⁾، كذلك عند التصويت داخل قبة البرلمان فإنه سوف يصوت لصالح الحكومة، إما لمنفعة، أو خوفا من فقدان وظيفته، وقد ينعكس ذلك على منتخبه الذين سيفقدون الثقة فيه⁽⁵⁾ وفي مؤسسة البرلمان.

ومن المفيد الإشارة إلى أن حظر الجمع يسري سواء أكان العضو النائب موظفا قبل فوزه بمقعد في البرلمان واكتسابه صفة العضوية، أو تم تعيينه موظفا بعد ما أصبح عضوا أو نائبا بالبرلمان⁽⁶⁾.

(1) قائد محمد طربوش، أنظمة الحكومة في الدول العربية، طرق قيام السلطة التشريعية والمؤقتة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، الجزء 05، 2007، ص ص: 1140 - 1141.

(2) عصام علي الدبس، الوسيط في النظام الدستوري، دار الثقافة، الأردن، الطبعة الأولى، 2014، ص: 326.

(3) أمين سلامة العضائيلية، الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة 01، 2001، ص: 173.

(4) محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة 04، 2002، ص: 305.

- François Luchaire et Gérard Conac, op.cit, p:429.

(5) أمين سلامة العضائيلية، المرجع السابق، ص: 173.

(6) عبد الفتاح الحسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية بيروت، 1968، ص: 249.

ب-3- بالنسبة للجمع مع المهن الحرة أو التجارية أو لصالح الشركات:

إن الهدف من وراء تقرير هذا المبدأ هو ضمان نفع النائب للعمل البرلماني وعدم تأثير تلك الأنشطة على عمله كمثل للشعب، وتجنب ما يترتب عن تلك الممارسة من علاقات مشبوهة، أو توجهات مريبة تؤثر على مكانته، وصورته، واعتباره.

حيث قد يهمل البرلماني صفقة ومسؤوليته التمثيلية، وتصبح النيابة ضرباً من ضروب التجارة الربحة وتحقيق امتيازات مادية على حساب المهمة الموكولة له، ويظهر من خلالها النائب كذلك كمثل لشريحة اجتماعية متميزة⁽¹⁾، أو جهات معينة.

ومن ثم فأهم عامل لنجاح العهدة البرلمانية والحفاظ على ثقة الرأي العام يتجسد من خلال نص القوانين والداستاتير على فصل المال عن السياسة كوسيلة ضرورية لأخلاق العمل البرلماني والسياسي.

3- حالات الجمع التي تدخل في إطار التنافي:

نص المشرع الجزائري بمقتضى المادة 03 من القانون 12- 02 على أنه تتنافى مع العهدة البرلمانية:

- أ - وظيفة عضو في الحكومة.
- ب - العضوية في المجلس الدستوري.
- ج- عهدة انتخابية أخرى في مجلس شعبي منتخب.
- د- وظيفة أو منصب في الهيئات والإدارات العمومية، والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية، أو العضوية في أجهزتها وهيكلها الاجتماعية.
- هـ - وظيفة أو منصب في مؤسسة أو شركة أو تجمع تجاري أو مالي أو صناعي أو حرفي أو فلاح.
- و- ممارسة نشاط تجاري.
- ي- مهنة حرة شخصياً أو بإسمه.
- مهنة القضاء.
- وظيفة أو منصب لدى دولة أجنبية أو منظمة دولية حكومية أو غير حكومية.
- رئاسة الأندية الرياضية الإحترافية والإتحادات المهنية.

⁽¹⁾ ضياء جابر الأسدي، التعارض بين عضوية البرلمان والوظائف الحكومية والأنشطة الخاصة، مركز العراق للتنمية والدراسات الإستراتيجية، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: law.uokerbala.edu.iq، تاريخ الزيارة: 2017/04/12. أحمد سرحال، النظم السياسية والدستورية في لبنان والدول العربية، دار الفكر العربي، بيروت، الطبعة 01، 1990، ص:149.

ونصت المادة 04 من ذات القانون على أنه: "لا يمكن لعضو البرلمان خلال ممارسة عهده استعمال أو السماح باستعمال اسمه الشخصي، مشفوع بصفته في إشهار يخدم مصالح مؤسسة مالية أو صناعية أو تجارية".

بينما استثنى المشرع بمقتضى المادة 05 من ذات القانون بعض النشاطات والمهام وأخرجها من دائرة التنافي، وهي على سبيل الحصر:

– نشاطات مؤقتة لأغراض علمية أو ثقافية أو إنسانية أو شرفية، لا تؤثر على الممارسة العادية للعهد، بعد موافقة مكتب الغرفة المعنية.

– مهنة مؤقتة لصالح الدولة، لا تتجاوز السنة.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون أعلاه قبل عرضه على المجلس الدستوري لإبداء رأيه، قد رفع حالة التنافي بالنسبة لمهام أستاذ أو أستاذ محاضر في التعليم العالي والبحث العلمي (الفقرة 03 من المادة 05) وأستاذ في الطب لدى مؤسسات الصحة العمومية (الفقرة 04 من المادة 05).

بيد أن المجلس الدستوري بمقتضى رأيه رقم 04/ر.م.د/الصادر في 2011/12/22 يتعلق بمراقبة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهد البرلمانية للدستور، قد صرح بعدم مطابقة الفقرتين 03 و 04 للدستور استنادا إلى مساس الفقرتين المذكورتين بمبدأ المساواة، حيث أحدث القانون موضوع الإخطار وضعا تمييزيا بين النواب مقارنة بأصحاب وظائف مماثلة، اعتبارا أن القانون يعبر عن الإرادة العامة ولا يمكنه أن يحدث عدم مساواة بين الموظفين⁽¹⁾.

وهو ذات الموقف الذي اتخذته المجلس الدستوري عند مراقبة مطابقة القانون الأساسي للنائب⁽²⁾، والمتمم والمعدل بالقانون رقم 91-22 المؤرخ في 04 ديسمبر 1991⁽³⁾.

حيث ألغى المجلس بموجب قراره الصادر في 30 أوت 1989 المادة 08 من القانون أعلاه والتي استثنت وظائف أساتذة التعليم العالي وأطباء القطاع العمومي من حالات التنافي، بحجة أنها مخالفة لمقتضيات المادة 28 من دستور 1989 التي تنص على أن كل المواطنين سواسية أمام القانون، وبالتالي أحدثت وضعا تمييزيا بين أصحاب وظائف مماثلة تمارس ضمن أطر قانونية مختلفة.

فالمجلس الدستوري بآرائه هذه يكون قد جانب الصواب خاصة من جانب التبرير المتعلق "بمبدأ المساواة" البعيد كل البعد عن مقاصد الدستور، ذلك أن المساواة لا تعني أنها مساواة فعلية يتساوى بها الموظفون في الحريات والحقوق أيا كانت مراكزهم القانونية، بل هي مساواة قانونية رهينة بتوافر شروطها الموضوعية التي تترد في أساسها إلى طبيعة الحق الذي يكون محلا لها، وما تقتضيه من ممارسته من متطلبات.

(1) - الجريدة الرسمية، العدد 01، المؤرخة في 2012/01/14، ص ص: 38 - 39.

(2) - الجريدة الرسمية، العدد 33، المؤرخة في 1989/08/09.

(3) - الجريدة الرسمية العدد 63، المؤرخة في 1991/12/07.

فالمشرع يملك بسلطته التقديرية تبعا لمقتضيات الصالح العام، وضع شروط موضوعية تتحدد بها المراكز القانونية التي يتساوى بها الأفراد أمام القانون، بحيث إذا توافرت هذه الشروط في طائفة من الأفراد وجب إعمال المساواة بينهم لتماثل مراكزهم القانونية، وإن اختلفت هذه المراكز بأن توافرت في البعض دون البعض الآخر انتفى مناط التسوية بينهم⁽¹⁾.

كما أن أحداث هذا التمييز تملية تنوع حاجات المجتمع ومتطلباته لغرض سدها، وما يقصده المؤسس الدستوري هو التمييز على أساس المولد والجنس، والعرق، والرأي⁽²⁾، وبالتالي فمن غير المعقول معاملة القاضي أو الوزير معاملة التاجر أو الفلاح، بالنظر إلى اختلاف مراكزهم القانونية.

أما بالنسبة لوظيفة الأستاذ في التعليم العالي والبحث العلمي وأستاذ لدى مؤسسات الصحة الجوارية فإنه رغم مناداة الكثير من الفقه باستثناء هاته الفئة من الخضوع لحالات التنافي، إلا أننا نتفق مع المشرع في هذه المسألة بالنظر إلى المهام العديدة المكلف بها أستاذ التعليم العالي خاصة مع وضع التعليم في الجزائر، فهو مكلف بتدريس المحاضرات والأعمال الموجهة وحراسة الامتحانات وتصحيح أوراق الطلبة، بالإضافة إلى الإشراف على المذكرات والرسائل، والمشاركة في لجان المناقشة.

وهذه المهام هي متعددة تتطلب التفرغ الجدي لها وللبحث العلمي، وهو ما يصعب على الأستاذ التوفيق بين وظيفته وعمله بالبرلمان الذي يتطلب بدوره حضور الجلسات والمشاركة في أشغال اللجان وفي عملية رقابة الحكومة، الأمر الذي قد يؤدي به إلى تفضيل إحدى الوظيفتين على حساب الأخرى، وفي أسوأ الحالات إهمالهما معا، نتيجة ماينجم عن ذلك من تعدد المداخل في حالة الجمع بين الوظيفتين.

ومن ثم فالبرلماني الجاد والمخلص في عمله، والذي يريد تمثيل الشعب أحسن تمثيل يصعب عليه التوفيق بين الوظيفتين هذا من جهة، ومن جهة أخرى استفادة البرلمان من كفاءة الأساتذة في قطاع التعليم العالي منطلقها خبرتهم في التعليم والبحث العلمي، وليس استمرارهم في وظيفتهم بالموازاة مع الوظيفة البرلمانية. خاصة بالنظر إلى الوضع السائد في الجزائر.

ودون إهمال النص على ضمانة احتفاظ الأستاذ بمنصبه الأصلي في الجامعة بمجرد نهاية عهده البرلمانية واحتساب مدة العهدة كخبرة في مسيرته التعليمية والبحثية.

وهناك ملاحظة أخرى فيما يتعلق بالاستثناء الوارد في الفقرة الثانية من المادة 05 بخصوص ممارسة مهنة مؤقتة لصالح الدولة لا تتجاوز السنة، والتي يكتنفها الغموض وعدم الدقة، حيث لم يحدد المشرع طبيعة ونوع المهام المؤقتة التي يمكن أن يمارسها البرلماني خلال هذه المدة، هل تمارس هذه المهمة طيلة مدة السنة مع التفرغ لها أو بصفة متقطعة بالموازاة مع عمله داخل البرلمان؟ ومن ثم كان

(1) أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2012، ص: 63-64.

(2) إبراهيم ملاوي، مرجع سابق، ص: 46.

من الأجدر بالمشرع الجزائري تحري الدقة بخصوص هذه المسألة بشكل لا يدع مجالاً للشك والريبة، نظراً لحساسية دور ووضع البرلمان كعضو لدى مؤسسة دستورية عليا في الدولة.

وبالرجوع إلى الوضع في بعض الأنظمة المقارنة كفرنسا ومصر، نجد القانون الفرنسي لا يجيز جمع المهام النيابية في البرلمان بغرفتيه، وتتعارض الوظيفة البرلمانية مع صفة العضو في المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مع صفة العضو في الحكومة لأقاليم ما وراء البحار، مع ممارسة مهنة القضاء وأسلاك المحاكم الإدارية، ومع الممثلين لدى الاتحاد الأوربي، ومع المهام الانتخابية الأخرى، وتتعارض أيضاً مع ممارسة وظائف لدى دولة أجنبية أو منظمات عالمية، ومع وظائف الرؤساء ونوابهم وكذلك الأعضاء في المجالس الإدارية، والمديرين العاميين ومساعدتهم في المؤسسات والهيئات المضمونة أو الممولة من طرف الدولة أو المسيرة لحسابها حسب الظروف التي يحددها القانون⁽¹⁾.

وتتعارض النيابة البرلمانية مع مهنة المحاماة على من كانوا مسجلين في الجدول الرسمي، كذلك يمنع على البرلمان السماح باستعمال اسمه وصفته النيابية في إعلانات مؤسسة مالية أو صناعية، أو تجارية⁽²⁾.

وقد استثنى المشرع الفرنسي بنص المادة 142 من القانون الوضعي المتعلق بالانتخابات بعض المهن، والوظائف من الخضوع لحالات التنافي، وهي:

- أساتذة التعليم العالي المرسمون عند تاريخ الانتخاب المكلفون بالبحث.
 - محافظات منطقة الراين الأعلى، والراين المتخصص، ومنطقة موزيل.
 - ممارسة بعض المهن الحرة كطبيب وبيطري، وصيدلي، وصناعي، وزراعي، ومطبعي....⁽³⁾.
- وفي مصر لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب وعضوية مجلس الشورى أو المجالس الشعبية المحلية، كما لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب ووظائف العمدة والمشايخ، وعضوية اللجان الخاصة بها⁽⁴⁾.

كما تعتبر من حالات التنافي المانعة للترشح تلكم المتعلقة بأفراد القوات المسلحة العاملين والذين هم في وضعية خدمة، والشرطة وأعضاء المخابرات العامة، وأعضاء الرقابة الإدارية، وكذلك أعضاء الهيئات القضائية والمحافظين قبل تقديم استقالتهم، على أن الاستقالة تعتبر مقبولة من تاريخ تقديمها⁽¹⁾.

(1)- نقلاً عن: بركات محمد، مرجع سابق، ص: 241.

(2)- بركات محمد، مرجع سابق، ص: 242.

-François Hamon, op.cit, p : 635

(3)- بركات محمد، مرجع سابق، ص: 137.

(4)- المادة: 28 من القانون رقم: 2005/175 المعدل للقانون 1972/38 في شأن مجلس الشعب.

- عبد الرحمن إسماعيل الصالحي، المؤسسات التشريعية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2004، ص: 97.

- وفي المقابل أجاز المشرع المصري بمقتضى القانون رقم 2000/175 لبعض الفئات الجمع بين العضوية البرلمانية ووظائفهم التي يشغلونها وهم على سبيل الحصر:
- مديري الجامعات ووكلائها وأعضاء هيئة التدريس والبحوث فيها، ومن في حكمهم من العاملين في الوزارات والهيئات العامة والمؤسسات العامة التي تمارس نشاطا علميا.
 - رؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها.
 - الشاغلين لوظيفة من وظائف الإدارة العليا بالحكومة ووحداتها المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها.
 - وإذا كان عضو مجلس الشعب عند انتخابه من العاملين في الدولة أو في القطاع العام، يتفرغ لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله، وتحتسب مدة العضوية في المعاش أو المكافأة، مع تأكيد المشرع أنه لا يجوز أثناء مدة العضوية بمجلس الشعب أن تقرر معاملة أو ميزة خاصة في وظيفته الأصلية⁽²⁾.
- مما سبق يتضح أن المشرع في كل من الجزائر، وفرنسا، ومصر، قد أكد على وجوب وأهمية عدم الجمع بين الوظيفة البرلمانية والوظائف الأخرى المحددة بنص القانون، بينما يختلف المشرع الجزائري عن نظيره المصري والفرنسي في مسألة استثناء الأساتذة الجامعيين من الخضوع لحالات التنافي،⁽³⁾ وإن كان الاستثناء الخاص بالأساتذة الجامعيين في مصر أوسع بكثير من نظيره في القانون الفرنسي، لأن المشرع الفرنسي قصر هذا الاستثناء على الأساتذة فقط، بينما تجاوزه المشرع المصري ليشمل مديري الجامعات ووكلائهم إلى جانب أعضاء هيئة التدريس بصفة عامة، حتى من دون درجة الأستاذ. رغم ما أثاره تعميم هذا الاستثناء من اختلافات في وجهات النظر بين مؤيد ومعارض⁽⁴⁾.
- وهو ذات الوضع بالنسبة لأصحاب المهن الحرة حيث استثنى كل من المشرعين الفرنسي والمصري هذه الفئة من الخضوع لحالات التنافي، ويختلف المشرع المصري عن نظيره الفرنسي من جانب أنه منع على الرئيس مجلس الشعب بمجرد انتخابه رئيسا مزاولا مهنة تجارية أو غير تجارية أو أية وظيفة عامة أو خاصة⁽⁴⁾.

والملاحظ أيضا بالنسبة للمشرع المصري أنه أجاز الجمع بين العضوية البرلمانية وممارسة الوظيفة العامة بخلاف المشرع الجزائري والفرنسي، حيث يمكن للنائب الفائز في الانتخابات التشريعية الاحتفاظ بوظيفته العامة مع اشتراطه لشرط التفرغ للعضوية البرلمانية، وهو ما حوله حسب الدكتور "أيمن محمد الشريف" إلى مجرد افتراض نظري، حيث أنه على بساط الواقع العملي سوف يفقد الكثير من مصداقيته

(1) - بركات محمد، المرجع السابق، ص: 223.

(2) - المادة 24 من القانون رقم 2005 / 175.

(3) - أيمن محمد الشريف، ازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص ص: 432-433.

(4) - المادة: 32 من القانون رقم 2005/175.

لانعدام الاستقلال الواجب توافره كشرط أساسي لعضو البرلمان، ليس فقط لفعالية الدور الرقابي إنما لمدى الحرية التي يجب أن يتمتع بها النائب كمثل للشعب، وهو ما يؤثر على دور الموظف النائب مقارنة بالنائب المستقل⁽¹⁾ وهو رأي سديد، خاصة أن هذا الوضع هو السائد في أغلب الدساتير والتشريعات المقارنة.

4- إجراءات وأثار التنافي:

إثبات وجود حالة التنافي من عدمها يتطلب المرور على مجموعة من الإجراءات تضمنتها المواد من 06 إلى 13 من القانون العضوي رقم 12-02 المتعلق بحالات التنافي:
أ- الإجراءات المتبعة بعد إثبات العضوية:

بعد إثبات عضوية البرلمان عليه أن يودع تصريحاً لدى مكتب الغرفة المعنية خلال 30 يوماً الموالية لتنصيب أجهزة مكتب الغرفة المعنية يذكر فيه العهدة أو الوظائف أو المهام، أو الأنشطة التي يمارسها سواء أكانت بأجر أو بدون أجر، وذات الأمر ينطبق على العضو الذي يقبل أثناء عهده البرلمانية وظيفته، أو عهدة انتخابية أخرى أو مهمة أو نشاطاً، وبعدها يحيل المكتب هذا التصريح على اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية التي تبدي رأياً بشأنه في أجل لا يتعدى 15 يوماً من تاريخ إخطارها. والملاحظ أن المشرع أغفل النص على المدة التي يجب أن يحيل خلالها مكتب الغرفة المعنية التصريح على اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية، فيما إذا كانت هذه الإحالة ستتم في نفس اليوم ومباشرة، أو بعد مدة معينة، حيث نظراً لأهمية هذا الإجراء كان من المفروض على المشرع أن يحدد هذه المدة بدقة تقادياً للتماطل من المكتب المعني وتعطيل الإجراءات.

والملاحظ أيضاً أن المشرع اقتصر على الأنشطة والمهام التي يمارسها البرلمان في الحاضر، فلو وسعها المشرع بالنص على الأنشطة والمهام التي ستمارس مستقبلاً خاصة إذا كان العضو أو النائب قد باشر إجراءات الحصول على رخصة أو سجل تجاري أو بطاقة حرفي لممارسة نشاط معين قبل حصوله على مقعد في البرلمان، وبعد فوزه في الانتخابات وإيداع التصريح حصل على الترخيص بممارسة نشاط معين، ففي هذه الحالة يصبح البرلمان في حالة تنافي وتحت غطاء القانون⁽²⁾.

وهناك إشكال آخر طرحه الدكتور "عبد الجليل مفتاح" يتعلق بمشكلة الدقة وعدم التحديد في المادة 06/02 بخصوص استخدام كلمة نفس الأجل، والمقصود بها ثلاثين يوماً، هل تحسب من تاريخ القبول بالوظيفة، أو العهدة الانتخابية، أو المهمة أو النشاط؟ أم يحسب الأجل بعد الثلاثين يوماً الموالية لتنصيب أجهزة الغرفة المعنية؟، لأنه في هذه الحالة أو الفرضية تكون الغرفة قد استكملت عملية تنصيب أجهزتها، وتمارس مهامها، ما يفرض ضرورة توضيح الفقرة بإعادة صياغتها⁽³⁾، ونحن نوافق هذا الطرح.

(1)- أيمن محمد الشريف، المرجع السابق، ص ص: 440-441.

(2)- المادة 05 من القانون 12-02.

(3)- عبد الجليل مفتاح، المرجع السابق، ص ص: 51-52.

وبالرجوع إلى التشريعات المقارنة على وجه الخصوص في فرنسا، نجد أنه يمكن لمكتب الجمعية الوطنية، أو العضو المعني في حالة وجود شك حول حالات التنافي إخطار المجلس الدستوري الذي يصدر قراره بكل سيادة، حيث أنه في حالة ثبوت وجود التنافي للعضو المعني مدة 30 يوما للتخلي والاستقالة عن المهمة والوظيفة التي تتنافى مع عهده، أما في حالة عدم استجابته يتم التصريح باستقالته من منصبه بقوة القانون⁽¹⁾.

ب- الإجراءات في حالة ثبوت التنافي:

إذا ثبت وجود العضو أو النائب البرلماني في حالة من حالات التنافي يمنح له مكتب الغرفة المعنية مهلة ثلاثين يوما للاختيار بين عهده البرلمانية والاستقالة.

ويتوقف عضو البرلمان الموجود في حالة تنافي عن ممارسة المهن أو الوظائف أو العهدة، أو النشاط الذين يدخلون في هذا الإطار.

أما إذا كان يمارس وظيفة عمومية أو مهنة حرة، فإنه يطلب إحالته على الوضعية الخاصة المنصوص عليها في قانونه الأساسي⁽²⁾.

ويعتبر العضو مستقيلاً تلقائياً في الحالات الآتية:

- إذا لم يتم بالتصريح المنصوص عليه لدى مكتب الغرفة المعنية.
 - في حالة انقضاء أجل 30 يوماً لإيداع التصريح مع استمرار حالة التنافي.
- وبعد ذلك يعلن مكتب الغرفة المعنية شغور المقعد خلال 30 يوماً من انقضاء الأجل المحدد سواء لإيداع التصريح أمام مكتب الغرفة المعنية، أو للاختيار بين العهدة البرلمانية والاستقالة، ويبلغ القرار الصادر عن المكتب إلى العضو المعني والحكومة والمجلس الدستوري⁽³⁾.
- وما يمكن تسجيله باستقراء نصوص المواد أعلاه أنه لم يتم النص على منح العضو حق الدفاع عن موقفه إذ ينازع العضو في وجوده في حالة تنافي، فكيف لا يكون له الحق في الدفاع عن نفسه؟⁽⁴⁾.
- ويفقد عضو البرلمان الذي تم تعيينه في الحكومة أو تم انتخابه في المجلس الدستوري تلقائياً صفة العضوية، ويعلن مكتب الغرفة المعنية شغور المقعد في أجل 30 يوماً من انقضاء الأجل المحدد للبرلماني للاختيار بين منصبه في الحكومة أو المجلس الدستوري وعضويته في البرلمان، ويتم تبليغ القرار إلى العضو المعني وإلى الحكومة وإلى المجلس الدستوري.

(1) عبد الجليل مفتاح، المرجع السابق، ص: 55-56.

Eric Oliva et Sandrine Giummarra, Droit Constitutionnel, Dalloz, Paris, 07 ème Edition, 2011, p: 180.

(2) المادتان: 07، 08 من القانون رقم 12-02.

(3) المادة 09 من القانون رقم 12-02.

(4) عبد الجليل مفتاح، المرجع السابق، ص: 54.

وفي حالة إثبات حالة التنافي مع عهدة انتخابية أخرى يعتبر عضو البرلمان مستقila وجوبا من المجلس الأصلي⁽¹⁾.

ويتم استخلاف العضو أو النائب الذي فقد عضويته أو مقعده بالبرلمان بسبب حالة التنافي طبقا للأحكام المنصوص عليها التشريع الساري المفعول⁽²⁾، والتي سنتناولها بالتفصيل في المطلب الثاني من هذا البحث. وأما في حالة ما تبين لإحدى غرفتي البرلمان أن العضو أو النائب قد أدلى بتصريحات غير صحيحة وناقصة بخصوص الوظائف أو العهد أو المهن أو الأنشطة التي يمارسها، فتطبق عليه في هذه الحالة عقوبات التصريح الكاذب المنصوص عليها طبقا للتشريع الساري المفعول⁽³⁾.

مع أنه حسب رأينا ختاماً لهذه النقطة أن البرلمان سيكون حريصاً بشكل كبير على الحفاظ على مقعده في البرلمان نظراً لما تقدمه هذه المؤسسة من امتيازات عديدة يبحث عنها كل موظف أو تاجر، أو أي صاحب نشاط آخر طموح، وبالتالي من المستبعد أن يضع العضو البرلماني نفسه في هذا الموقف.

وتجدر الإشارة أنه ترتب على دخول القانون العضوي المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، وجود حوالي 52 نائبا في وضعية تنافي مع وظائفهم ومهامهم وأنشطتهم الأصلية، أغلبهم منضمون إلى نقابات، لاسيما منها الاتحاد العام للعمال الجزائريين، وقد فضلوا في الأخير التمسك بعهدتهم البرلمانية، بعد تسوية وضعياتهم، نظراً لما تقدمه الوظيفة البرلمانية من امتيازات سواء في شقها المالي أو في شق الحصانة البرلمانية⁽⁴⁾.

المطلب الثاني: استقلالية البرلمان بإنهاء العضوية واستخلاف الأعضاء

منح الدستور الجزائري ومختلف القوانين الناظمة للبرلمان الاستقلالية في تقرير إنهاء عضوية النواب والأعضاء وفي طريقة استخلافهم، فالوظيفة بالبرلمان تنتهي بنهاية العهدة البرلمانية أو وفقاً لإرادة النائب أو نتيجة ظروف خارجة عن إرادته، انطلاقاً من أن وظيفة النائب داخل البرلمان ليست دائمة. وسنتناول الحالات التي تنتهي فيها العضوية البرلمانية (فرع أول)، وطرق استخلاف الأعضاء المنتهية عهدتهم (فرع ثاني).

(1) المادتان 10-11 من القانون 12-02.

(2) يقصد بالتشريع الساري المفعول قانون الانتخابات، وآخر قانون تم إصداره هو القانون 16-10 المؤرخ في 25/08/2016 يتعلق بنظام الانتخابات، حيث تضمنت المادتان 105-106 إجراءات استخلاف عضو المجلس الشعبي الوطني، فيما تناولت المادتان 132-133 إجراءات استخلاف عضو مجلس الأمة.

(3) يقصد بالتشريع الساري المفعول قانون العقوبات.

(4) عمار عباس، توسيع حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: http://ammarrabbes.blogspot.com/2016/01/blog-post_23.html، تاريخ الزيارة : 2018/06/18.

الفرع الأول: حالات انتهاء العضوية البرلمانية

يعتبر انتهاء العضوية البرلمانية النتيجة الطبيعية والحتمية لتوافر حالتين هما: الحالة العادية (أولاً)، والحالة غير العادية (ثانياً).

أولاً: الحالات العادية لانتهاء العضوية البرلمانية:

إن استقالة عضو ونائب البرلمان (1)، ووفاته (2)، وأيضاً نهاية الفترة التشريعية (3)، وحل البرلمان (4)، يعدون من الحالات الطبيعية والعادية لإنهاء العضوية البرلمانية.

1- استقالة عضو البرلمان:

عضو البرلمان الحق في الاستقالة عن المؤسسة التشريعية شأنه في ذلك شأن الموظف في القطاع العام سواء أكان في قطاع الوظيف العمومي أو القطاع الاقتصادي، أو في القطاع الخاص. وتعرف الاستقالة بأنها تصرف يعبر بموجبه المعني عن إرادته في التخلي أو الإنهاء، أو مغادرة وظيفة أو عمل أو مهنة أو مهمة ما، وتتم الاستقالة البرلمانية بمحض إرادة العضو أو النائب بصفة فردية وشخصية، وذلك لإنهاء حالة من حالات التنافي، أو للتعبير عن موقف سياسي أو لأسباب شخصية عادة ما تكون نادرة⁽¹⁾.

وقد تضمنت الدساتير الجزائرية النص على الاستقالة إلى غاية صدور التعديل الدستوري لسنة 2016⁽²⁾، حيث نصت المادة 125 منه على: "يحدد قانون عضوي الحالات التي لا تقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه".

واستقالة العضو أو النائب البرلماني قد تكون بصفة اختيارية وبمحض إرادته، أو بصفة تلقائية وإجبارية.

أ- الإستقالة الاختيارية والإرادية:

بالرجوع إلى الدساتير الجزائرية، وكذا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لا نجد أي نص أو مادة تعالج إجراءات تقديم الاستقالة وكيفية تقديمها، والمهلة الممنوحة للبت في طلب الاستقالة.

ومهم يكن من أمر فإنه تبعاً لما هو معمول به في مختلف القوانين المنظمة للوظيفة العامة، وقانون العمل، وكذا بالنظر لبعض الدساتير والأنظمة المقارنة، يرى جانب من الفقه أن هناك إجراءات وشروط لا بد من توافرها عند تقديم الاستقالة سواء بالنسبة لعضو البرلمان أو رئيس إحدى الغرفتين، وهي:

– أن تكون الاستقالة مكتوبة وموقعة من المعني، وتتضمن تاريخ تقديمها والأسباب والمبررات التي دفعت المعني إلى تقديم الاستقالة.

(1) الأمين شريط، فكرة الاستقالة في القانون البرلماني والتجربة الجزائرية، فعاليات اليوم الدراسي الخاص بمناقشة المواضيع المتضمنة المواد 103، 112، 108 من الدستور، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2001/05/13، ص 45-46.

(2) المواد: 57 من دستور 1963، 176 دستور 1976، 102 من دستور 1989، 108 دستور 1996.

- أن تقدم الاستقالة من المعني شخصيا إلى رئيس الغرفة المعنية.
- تعرض الاستقالة مرفقة بكل الوثائق الضرورية من طرف رئيس الغرفة المعنية على لجنة إثبات العضوية -اللجنة القانونية أثناء الفترة التشريعية- مع إمكانية سماع المعني لوضع تقريرها الذي يقدم إلى المجلس للمصادقة عليه.
- بعد مصادقة المجلس تعلن حالة الشغور إلى الجهات المعنية وهما رئيس المجلس والمعني ، والمجلس الدستوري، والحكومة⁽¹⁾.
- أما في حالة استقالة رئيس المجلس تقدم استقالته بالنسبة لمجلس الأمة إلى هيئة التنسيق، ويثبت الشغور بلائحة يصادق عليها أغلبية أعضاء مجلس الأمة الحاضرين، وبالنسبة للم ش و يتولى مكتب المجلس المعني الذي يجتمع وجوبا لهذا الغرض تحضير ملف حالة الشغور، وإحالته على اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية التي تعد تقريرها في هذا الخصوص، ويعرض التقرير في جلسة عامة للمصادقة عليه بأغلبية الأعضاء⁽²⁾.
- وبإلقاء نظرة على بعض الأنظمة المقارنة، نجد مثلا في مصر نص دستور 2014 في مادته 111 على: " يقبل مجلس النواب استقالة أعضائه، ويجب أن تقدم مكتوبة، ويشترط لقبولها ألا يكون المجلس قد بدأ في اتخاذ إجراءات إسقاط العضوية ضد العضو"، ونصت المادة 391 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري على الشروط الخاصة بالاستقالة وإجراءاتها:
- أن تقدم مكتوبة وخالية من أي قيد أو شرط.
- يعرض الرئيس الاستقالة خلال 48 ساعة من ورودها على مكتب المجلس.
- تنتظر بحضور العضو إلا إذا امتنع عن ذلك بعد إخطاره.
- يحيل مكتب المجلس الاستقالة بأسبابها على اللجنة العامة لتنظرها وإعداد تقرير بشأنها.
- تعرض الاستقالة مع تقرير مكتب المجلس، أو تقرير اللجنة العامة بحسب الأحوال في أول جلسة تالية لتقديمها.
- يجوز بناء على اقتراح رئيس المجلس أو طلب العضو النظر في استقالته في جلسة سرية.
- تعتبر الاستقالة نهائية من تاريخ قبولها من طرف المجلس.
- في حالة عدم قبول الاستقالة من طرف المجلس مع استمرار العضو في تصميمه على الاستقالة، يجب عليه إخطار مكتب المجلس بذلك بكتاب موصى عليه بعلم الوصول، وفي هذه الحالة تعتبر استقالته مقبولة من تاريخ الإخطار.

(1)- الأمين شريط، المرجع السابق، ص ص: 55- 56.

(2)-المادتان: 10 من ن. د. للم ش. و لسنة 2000، 6 من ن. د. لم. أ لسنة 2017.

-وهناك حالة أخرى تجدر الإشارة إليها ذكرتها المادة 117 من التعديل الدستوري 2016 فقرة أخيرة: وتتعلق بوضعية النائب الذي استقال من حزبه أو أبعد منه، حيث يظل محتفظا بصفته نائب برلماني غير منتم.

- قبول الاستقالة مرهون بعدم اتخاذ المجلس لإجراءات إسقاط العضوية عن العضو. ومن ثم كان من الأجدر بالمشرع الجزائري من خلال الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان وضع إجراءات تقديم الاستقالة بدقة وخاصة ما يتعلق بمهلة دراستها والمهلة الممنوحة للعضو المتراجع عن الاستقالة، خاصة وأن الرجوع في الاستقالة له فائدة خاصة في الحياة النيابية، حيث كثيرا ما يحدث النقاش وينفعل بعض الأعضاء فيسارع إلى تقديم استقالته، وقد تسمح الفرصة للمصالحات التي يشرع فيها بعضهم بتمكين العضو الذي قدم استقالته في ذلك الوقت إعادة تقييم الموقف بعيدا عن جو التوتر الذي ساد في وقت تقديم الاستقالة⁽¹⁾، وحسب رأي جانب كبير من الفقه أن الحكمة في تحديد الكتابة هي التروي لكي يراجع العضو نفسه، والتأكد من جديته في تقديم الاستقالة⁽²⁾.

ب- الإستقالة التلقائية أو الإجبارية:

من الآثار المترتبة على ثبوت حالة التنافي لدى عضو أو نائب البرلمان اعتبار هذا الأخير مستقيلا بحكم وقوة القانون، وبالتالي يفقد هذا الأخير صفة العضوية البرلمان. وقد عبر المشرع الجزائري عن الاستقالة بحكم القانون باستخدام عبارات تعبر عن نفس النتيجة أو الأثر، وهي على سبيل الحصر طبقا للقانون 02/12:

ب- 1- المادة 9: "يعتبر العضو المعني مستقيلا تلقائيا".

ب- 2- المادة 10: "يفقد عضو البرلمان ... تلقائيا صفة العضوية البرلمانية".

ب- 3- المادة 11: "يعتبر عضو البرلمان ... مستقيلا وجوبا من المجلس الأصلي".

بيد أنه بخصوص التصريح الغير صحيح أو الناقص المقدم من طرف العضو أو النائب البرلماني بهدف إخفاء حالات التنافي والتي تطبق عليه عقوبات التصريح الكاذب المنصوص عليها في المواد 223 و 228 من قانون العقوبات، فحسب رأي جانب كبير من الفقه الجزائري أن الإشكال يثور حول وضعية العضو في هذه الحالة، هل يخضع لإجراءات رفع الحصانة فقط أم إجراءات فقدان الصفة النيابية وجوبا أو تلقائيا⁽³⁾.

ومها يكن من أمر فحسب رأينا، فالبرلماني الذي تتم متابعته من أجل جريمة التصريح الكاذب يخضع لإجراءات رفع الحصانة البرلمانية وفقدان الصفة النيابية معا، وهذا بالنظر إلى اعتبارين:

- الإعتبار الأول: بإستقراء نص المادة 125⁽⁴⁾ من النظام الداخلي لمجلس الأمة على سبيل المثال نجد أن طلبات رفع الحصانة البرلمانية ترفع من أجل المتابعة القضائية، بمعنى أن المتابعة القضائية تعتبر

(1)- أحمد علي عبود، المرجع السابق، ص: 14.

(2)- نقلا عن: نوال لصلح، المرجع السابق، ص: 105.

(3)- نفس المرجع، ص: 106.

(4)- تنص المادة 1/125: "يودع طلب رفع الحصانة البرلمانية من أجل المتابعة القضائية لدى مكتب المجلس من قبل الوزير المكلف بالعدل".

سبب من أسباب رفع الحصانة البرلمانية، وجريمة التصريح الكاذب تستوجب المتابعة القضائية، وعقاب الفاعل عليها، ومن ثم لا يتصور بقاء النائب والعضو محتفظا بصفته البرلمانية وهو معاقب بالغرامة والحبس، خاصة أن العقوبة قد تصل إلى 3 سنوات.

- الإعتبار الثاني: وجود تصريح كاذب معناه إخفاء لحالات التنافي، وبالتالي ممارسة العضو أو النائب لمهامه وهو في حالة تنافي مع عهده البرلمانية، وما بني على باطل فهو باطل، ومن ثم اعتبار البرلماني مستقبلا وجوبا، أو تلقائيا هي النتيجة الطبيعية لهذه الوضعية.

وحسب رأي الدكتور "إبراهيم شيحا": "أنه يكفي لإسقاط العضوية أن يأتي النائب من الأعمال ما يلقي عليه من الريبة وعدم الاحترام، إذ يجب على النائب أن يتحلى بالمبادئ التي تتفق واعتباره عضوا في السلطة التشريعية"⁽¹⁾.

فإذا ارتكب مثل هذه الجريمة، فإن ذلك يعتبر استهزاء بالناخبين وبالشعب وبالمؤسسة التشريعية في حد ذاتها، مما يستحيل معه إمكانية استمراره ممثلا للشعب وموظفا بهذه المؤسسة وهو في هذه الوضعية.

2- وفاة عضو البرلمان:

تتروى وتنتهي العضوية داخل البرلمان بوفاة العضو أو النائب سواء أكان منتخبا أو معيناً، وهذا اعتباراً من تاريخ وفاته، وحفاظاً على حقوق ذويه وأسرته يتم حساب الفترة التي قضاها بالبرلمان عهدة كاملة بغض النظر عن المدة التي مارس خلالها عهده البرلمانية، حيث تدخل هذه الأخيرة في حساب منحة التقاعد التي تمنح لذويه وأسرته⁽²⁾.

وبالنسبة للإجراءات المتبعة في حالة وفاة عضو أو نائب البرلمان من خلال التجربة الدستورية الجزائرية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، فلا نجد أي إشارة إلى ذلك باستثناء ما نصت عليه الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان بخصوص إجراءات استخلاف رئيسي غرفتي البرلمان، وقانون الانتخابات بخصوص إجراءات استخلاف أعضاء ونواب البرلمان في حالة الوفاة، وغيرها من الحالات الأخرى العادية وغير العادية.

وتشير التقاليد البرلمانية على أنه بعد أن ينعي رئيس المجلس إلى الأعضاء وفاة عضو من أعضاء المجلس، فإن الحكومة والمجموعات البرلمانية المختلفة للحزب، أو المجموعة التي ينتمي إليها تشارك في تأبين العضو المتوفي⁽³⁾.

⁽¹⁾ إبراهيم عبد العزيز شيحا، محاضرات في تحليل النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1978، ص: 309.

⁽²⁾ إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص: 291.

⁽³⁾ إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص: 292.

3-إنهاء الفترة التشريعية:

للسلطة التشريعية مدة محددة تقرر في الأحكام الدستورية، أوفي قانون الانتخابات، واللوائح الداخلية، ويطلق على هذه المدة بالفترة أو الفصل التشريعي، ويستحسن أن تكون هذه المدة فترة متوسطة من الزمن بما لا يقل عن سنتين ولا تزيد عن ست سنوات، حتى لا يبتعد النواب والأعضاء عن اتجاهات الناخبين، وإرادتهم وتصبح ممثلا حقيقيا لهم، لأنه بعد التحديد يمكن الرجوع إليهم من وقت لآخر لمعرفة رغباتهم وإرادتهم، التي تتغير وتتطور مع مرور الوقت وذلك بإجراء انتخابات تشريعية دورية⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى الدساتير الجزائرية نجدها نصت على تحديد مدة الفترة التشريعية بخمس(05) سنوات بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، و ست (06) سنوات بالنسبة لمجلس الأمة، و هذا الأخير يمكن تجديد نصف تشكيلته كل ثلاث (03) سنوات، مع النص على استثناء يتعلق بإمكانية تمديد عهدة البرلمان في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية⁽²⁾.

وقد جعل الدستور مدة نيابة المجلس الشعبي الوطني أقصر من مدة نيابة مجلس الأمة، على اعتبار أن جميع أعضاء المجلس الأول منتخوبون من طرف الشعب، وهو المعبر الحقيقي عن إرادتهم، أما المجلس الثاني جعلت مدته أطول مسايرة لما هو معمول به في أغلبية الأنظمة المقارنة التي تأخذ بنظام الثنائية البرلمانية، حيث يهدف وجود مجلس الأمة لتحقيق الاستقرار والديمومة والحفاظ على ثبات السلطة التشريعية على اعتبار أن الغرفة الأولى قابلة للحل، كما يساهم في سد حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، إذ يعد رئيس مجلس الأمة الشخصية الثانية في هرم النظام الدستوري الجزائري.

وفي ذات الإطار إن كانت مدة مجلس الأمة طويلة إلا أن الدستور قد خفف منها عن طريق تقرير التجديد النصفى لأعضاء المجلس كل ثلاث (03) سنوات⁽³⁾.

4-حل البرلمان:

حل البرلمان ممثلا في المجلس الشعبي الوطني قبل انتهاء الفترة التشريعية يعد سببا من أسباب انتهاء العضوية البرلمانية، ونصت على حل البرلمان معظم الدساتير في العالم، حيث أصبح سمة من سمات الأنظمة البرلمانية.

و يعتبر رئيس الجمهورية وفقا للمادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016 صاحب الحق الأصيل في حل المجلس الشعبي الوطني، وذلك بعد استشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول⁽¹⁾.

(1)- قائد محمد طربوش، المرجع السابق، ص: 1149.

(2)- المادة 119 من التعديل الدستوري 2016.

(3)- إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص: 287- 288.

- بالنسبة للمجلس التأسيسي الجزائري لسنة 1962 تراوحت مدة عهده بين سنة إلى سنتين.

ويمكن تعريف الحل بأنه قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي أو الفترة التشريعية، ويعرف أيضا بالإنهاء المعجل للفصل أو الفترة التشريعية⁽²⁾. والمتبع للتطور التاريخي لحل البرلمان يجد أن هذا الحق لم ينشأ جملة واحدة بل جاء نتيجة للظروف السياسية التي سادت في إنجلترا⁽³⁾، حيث كان هذا الحق يمارس وفقا للإرادة المطلقة والسياسة الشخصية للملك التي كان يمارسها متى خالف البرلمان اتجاهات الملك وإرادته، فهو امتياز خالص له⁽⁴⁾. بيد أنه بعد إصدار وثيقة الحقوق لعام 1988 بدأت سيادة البرلمان البريطاني تظهر لتتفوق على سيادة الملك، وقد بدأ الفرق يظهر بين إجرائي تأجيل جلسات البرلمان وحله بوصف الأخير إجراء متميزا عن الأول، وكان ذلك بمناسبة موافقة البرلمان على قانون الميزانية، واتفاق مجلسيه على مشروعات القوانين⁽⁵⁾.

ومن ثم فرضت قيود على الملك في ممارسة سلطة الحل بصفة انفرادية، حيث أصبح من الواجب وجود الوزارة إلى جانبه، وهذا يتطلب صدور قرار من مجلس الوزراء الذي يوقع على قرار الحل⁽⁶⁾. ويتم اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني في الحالات الآتية⁽⁷⁾:

أ- في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على لائحة الثقة التي يطلب الوزير الأول التصويت عليها بمناسبة اختتام مناقشة عمل الحكومة الذي يعقب بيان السياسة العامة، ففي هذه الحالة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته، وفي مقابل ذلك يلجأ رئيس الجمهورية إلى حل البرلمان كرد فعل على موقف المجلس الشعبي الوطني، وفقا للمادة 147 من التعديل الدستوري 2016.

ب- إذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية ينحل المجلس المعني وجوبا.

ج- إذا أصبح وضع المجلس الشعبي الوطني حسب تقدير رئيس الجمهورية بعيد عن متطلبات الهيئة الناجبة، ولم يعد يمثل الشعب أحسن تمثيل⁽⁸⁾.

(1) استشارة رئيس المجلس الدستوري لم يتم النص عليها في الدساتير السابقة، وقد تظن المؤسس الدستوري لذلك على اعتبار أن هذا الجهاز مكلف بالرقابة على دستورية القوانين، لذا فمن الطبيعي أن يستشار في موضوع الحل لإبداء الرأي حول دستورية استخدام حق الحل من عدمه.

(2) رائد ناجي، حق حل البرلمان في الأنظمة المقارنة، دار الكتاب العربي، الجزائر، الطبعة 01، 2012، ص: 33.

(3) رائد ناجي، المرجع السابق، ص: 26.

(4) G. burdeau, Manuel de Droit Constitutionnel, LGDJ, Paris, 21^{ème} Edition, 1988, p: 139.

(5) علي سعيد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، مكتبة السنهوري، بيروت، الطبعة 01، 2016، ص: 26.

(6) رائد ناجي، المرجع السابق، ص: 29.

(7) تقرير الحل يتم بموجب مرسوم رئاسي صادر وموقع من طرف رئيس الجمهورية، وهذا ما هو متبع في معظم الأنظمة المقارنة.

(8) المواد: 96، 98، 147 من التعديل الدستوري 2016.

بيد أن استخدام حق الحل له آثار سلبية على استقلالية البرلمان بالنظر إلى العديد من الثغرات المتعلقة بكيفية استخدامه من طرف رئيس الجمهورية، والتي سنتعرض لها بالتفصيل في الباب الثاني من هذا البحث.

بيد أن المنتبغ للتجربة البرلمانية في الجزائر سواء في عهد الأحادية أو التعددية الحزبية، وسواء في ظل أحادية أو ثنائية البرلمان لا يعثر على أي "أزمة" وقعت له مع الحكومة وانتهت بحل المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما يعبر حسب رأي الفقه على مبدأ التعايش السلمي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث أصبح البرلمان من خلال ذلك مساهرا للحكومة وتوجهاتها ومخططاتها، ومنفذا لبرنامج رئيس الجمهورية الذي حظي بموافقة الشعب، وهو ما جعل البرلمان يتفادى الوقوع في أزمة وخلاف مع الحكومة تؤدي إلى حله⁽¹⁾.

ومن ثم فاتخاذ البرلمان لهذا الموقف يجعله يعيد كل البعد عن وظائفه الأساسية في التشريع ورقابة عمل الحكومة، ويصبح مجرد أداة في يد السلطة التنفيذية توجهها حسب رغباتها وإرادتها.
ثانيا: الحالات الغير العادية لإنهاء العضوية البرلمانية:

يقصد بالحالات غير العادية لانتهاء العضوية البرلمانية وضع نهاية لمهمة أو وظيفة البرلماني قبل انتهاء فترة التشريعية لأسباب تعود إلى العضو أو النائب ذاته، وذلك نتيجة لعدم استوائه لشروط قابليته للانتخاب، أو فقدانها، أو اقراره لفعل يخل بالشرف مهنته، وذلك إما بإسقاط عضويته أو مهمته البرلمانية (1)، أو بإقصائه (2).

وتكريسا لاستقلالية السلطة التشريعية وأكل المؤسس الدستوري لغرفتي البرلمان تقرير إسقاط أو إقصاء النائب أو العضو، وهذه الأسباب منصوص عليها في المادتان 123 و124 من التعديل الدستوري 2016، وهذا ما سنتناوله وفق الآتي:

1- حالة الإسقاط:

لم تتعرض الدساتير الجزائرية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لتعريف إسقاط العضوية، بل اكتفت بالنص على حالات وإجراءات إسقاط العضوية⁽²⁾.
وبالرجوع إلى الدستور الجزائري في مادته 123 نجده نص على: "كل نائب أو عضو مجلس الأمة لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو يفقدها يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية.
ويقرر المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، حسب الحالة، هذا السقوط بأغلبية أعضائه".

⁻ تفسر هذه الحالات وجود أزمة وصراع بين البرلمان والحكومة في علاقتهم.

⁻ نصت عليها جميع الدساتير الجزائرية باستثناء دستور 1963 الذي أحال ذلك إلى القانون بموجب المادة 29 منه.

(1) - بركات محمد، المرجع السابق، ص: 357.

(2) - هو ذات الأمر بالنسبة لبعض الدساتير المقارنة كمصر وفرنسا والأردن ولبنان.

ويقرر المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حسب الحالة هذا السقوط بأغلبية أعضائه" ويختلف إسقاط العضوية عن بطلانها، فالبطلان يكون بسبب عدم توافر الشروط القانونية التي يفرضها القانون في المترشح للانتخابات يوم الاقتراع، أو عدم صحة إجراء عملية الاقتراع ذاتها، أما إسقاط العضوية فيكون نتيجة للتخلف أو غياب أو فقدان هذه الشروط بعد إجراء عملية الانتخاب وفوزه بمقعد بالبرلمان، على اعتبار أن الإسقاط يفترض أن العضوية قامت صحيحة، وذلك على خلاف البطلان⁽¹⁾.

أ- أسباب سقوط العضوية:

تأسيسا على ما سبق ذكره هناك ثلاث حالات لسقوط العضوية البرلمانية تتمثل في عدم إسقاط شروط القابلية للانتخاب (أ-1)، أو نتيجة لفقدان هذه الشروط (أ-2)، أو تغيير الانتماء الحزبي (أ-3).

أ-1 عدم إسقاط الشروط القابلية للانتخاب:

يجوز لكل شخص تتوافر فيه الشروط القانونية أن يترشح لعضوية البرلمان بغرفتيه تطبيقا للمادة 62 من التعديل الدستوري 2016⁽²⁾، والمادة 2/63 التي أضافت شروط التمتع بالجنسية الجزائرية لتولي المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية.

كما تضمن هذه الشروط قانون الانتخابات رقم 16-10 الصادر في 25 أوت 2016، وذلك بنص المواد 91، 92، 93، 94، و 97 بالنسبة لانتخابات أعضاء المجلس الشعبي الوطني، والمواد 110، 111، 112، 114، و 115 بالنسبة لانتخابات أعضاء مجلس الأمة.

أ-2 فقدان شروط القابلية للانتخاب:

ضرورة استيفاء المترشح للبرلمان لجملة من الشروط لا تقتصر فقط على يوم الانتخاب، بل لا بد من استمرار توافرها عند الفوز في الانتخابات والحصول على مقعد بالبرلمان إلى غاية نهاية الفترة أو العهدة التشريعية.

وبالنسبة لبعض الشروط كشرط السن، وثبوت أداء الخدمة الوطنية، وإجادة القراءة والكتابة فلا يتصور فقدانها. فلا يتصور فقدانها كشرط أخرى مثل شرط الجنسية أو السلامة العقلية أو الشطب من جداول الانتخاب أو تغيير الديانة... شرط الجنسية، والسلامة العقلية⁽³⁾ أو الشطب من جداول الانتخاب، أو تغيير الديانة...

وعلى خلاف المؤسس الدستوري الجزائري نص المؤسس الدستوري المصري على شروط إلى جانب فقدان أو تغييب أحد الشروط العضوية على حالات أخرى مثل الإخلال بواجبات العضوية، وفقدان الثقة التي تعتبر من أسباب إسقاط العضوية كجزاء تأديبي وفقا للمادة 110 من دستور 2014.

(1) إبراهيم شيحا، المرجع السابق، ص: 308.

(2) تنص المادة 62: "لكل مواطن تتوافر فيه الشروط القانونية أن ينتخب، ويُنْتخَب".

(3) لم ينص النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، أو قانون الانتخاب على فقدان السلامة العقلية، أو الجنسية، (خاصة المرض الخطير المزمن، أو تغيير الديانة كأسباب لإسقاط العضوية البرلمانية).

فإتيان أحد الأفعال أو التصرفات التي تلقي على النائب الريبة أو عدم الاحترام، أو إذا ما استهان بوظيفته للتأثير على الحكومة أو التقصير في حضور الجلسات، أو ارتكاب أعمال شائنة والجرائم المخلة بالشرف⁽¹⁾.

ومن خلال ما سبق ذكره نستنتج أن المؤسس الدستوري المصري كان أشمل وأوسع من نظيره الجزائري، في حين كان عليه أن يتحرى الدقة والتوسع في تعداد الأفعال التي تؤدي إلى إسقاط العضوية كظاهرة الغياب عن الجلسات، وفقدان الجنسية، وفقدان السلامة العقلية، أو الجسدية خاصة الإصابة بمرض خطير يستحيل معه ممارسة المهام البرلمانية أو الاستمرار فيها، وتغيير الديانة باعتبار دين الدولة هو الإسلام طبقا للمادة 02 من التعديل الدستوري 2016.

أ-3 تغيير الإنتماء الحزبي:

نص التعديل الدستوري 2016 بمقتضى المادة 117 منه على: " يجرى المنتخب في المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة، المنتمي إلى حزب سياسي، الذي يغير طوعا الإنتماء الذي انتخب على أساسه، من عهده الانتخابية بقوة القانون. يعلن المجلس الدستوري شغور المقعد بعد إخطاره من رئيس الغرفة المعنية ويحدد القانون كيفية استخلافه.

يحتفظ النائب الذي استقال من حزبه أو أبعده منه بعهده بصفته نائب غير منتم".

وهذا ما أكدته المادة 126 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017، حيث يحيل مكتب المجلس ملف المعني على اللجنة المختصة لدراسته التي تعد تقريرا في الموضوع يعرض في الجلسة العامة للمصادقة عليه، ويبلغ قرار التجريد فور صدوره إلى العضو المعني، وتخطر الجهات المعنية بشغور مقعده.

وحسنا مافعل المؤسس الدستوري وهذا لأجل القضاء على ظاهرة التجوال السياسي في حالة التطبيق الصارم للمواد أعلاه، فهذه الظاهرة كانت محل نقاشات وانتقادات كبيرة باعتبارها أساءت بشكل كبير لصورة الأحزاب السياسية بصفة خاصة وللبرلمان بصفة عامة، لأنها تعبر عن عدم احترام للوعود التي تضمنتها برامج مترشحي الأحزاب، وبالتالي استهانة بجمهور الناخبين.

ب- إجراءات إسقاط العضوية:

تبدأ إجراءات إسقاط العضوية عن العضو أو النائب بالبرلمان طبقا للمادتين 73 من ن د ل م ش و، والمادة 127 من ن د ل م أ، بناء على إشعار من وزير العدل، حيث يرسل طلب الإسقاط الذي يقدم من مكتب الغرفة المعنية إلى اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، واللجنة

⁽¹⁾ بالنسبة للجرائم المخلة بالشرف أدخلها المؤسس الدستوري الجزائري تحت إطار الأفعال الموجبة للإقصاء وليس الإسقاط.

القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي على مستوى مجلس الأمة.

عند قبول الطلب تحال المسألة للغرفة المعنية البت فيها بطريق الاقتراع السري في جلسة مغلقة بأغلبية أعضاء الغرفتين، "والأغلبية المطلوبة في هذه الحالة هي الأغلبية البسيطة"⁽¹⁾، وهذا بعد الإستماع إلى تقرير اللجنة والنائب أو العضو المعني الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه.

بيد أن الغموض يثور حول مسألة الأغلبية البسيطة المطلوبة للبت في طلب إسقاط العضوية البرلمانية، هل هي أغلبية الأعضاء الحاضرين أم الأغلبية بعد تحقق النصاب القانوني للبت في المسألة؟
ج- آثار إسقاط العضوية:

بالرجوع إلى الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان نجد أن إجراءات إسقاط العضوية البرلمانية وردت تحت عنوان إجراءات فقدان الصفة النيابية بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني، وإجراءات تجريد العضو من المهمة البرلمانية بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة، وهو ما يفيد بزوال صفة النائب أو العضو في البرلمان بصفة نهائية.

ورغم أنه لا يوجد نص دستوري، أو تشريعي يبين مصير النائب الذي أسقطت عنه العضوية فيما يخص إمكانية الترشح لعهد برلمانية أخرى⁽²⁾.

إلا أنه حسب رأينا أن النائب الذي فقد الجنسية⁽³⁾، أو أصابته علة عقلية كالجنون أو السفه، أو جسدية كمرض خطير ومزمن يؤثر على أداء مهامه، فإن ذلك يمنع من الترشح لعهد انتخابية أخرى على اعتبارها من الشروط الأساسية لمباشرة المهام البرلمانية، وتمثيل الشعب أحسن تمثيل.

2- حالة الإقصاء:

إذا اقترب النائب أو العضو فعلا يخل بشرف مهمته يتم عقابه بإقصاءه من المؤسسة التشريعية دون المساس بالمتابعات الأخرى الواردة في القانون كالمتابعة القضائية.

ومسؤولية عضو البرلمان في هذا الإطار هي مسؤولية أمام جميع زملائه الذين يمكنهم تجريده من مهمته النيابية طبقا للمادة 124 من التعديل الدستوري 2016.

وبالرجوع إلى المادتان 74 من د ل م ش و، و 129 من د ل م أ، نصتا على أن إقصاء العضو أو النائب يكون بناء على حكم قضائي نهائي صدر ضده لارتكابه فعلا يخل بشرف مهنته، وإجراءات إقصاء العضو هي ذاتها المتبعة عند إسقاط عضويته.

(1) إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص: 297.

- اشتراط الأغلبية نصت عليها المواد 135 دستور 1976، 100 دستور 1989، و 106 دستور 1996.

(2) نوال لصلج، المرجع السابق، ص: 120.

(3) لأنه في هذه الحالة حتى لو استعاد النائب جنسيته الجزائرية بعد فقدانها وقام بالترشح لعهد أخرى، فإن ذلك يلقي الريبة والشك حول سلوك النائب وغرضه من هذا التصرف.

وتأسيسا على ما سبق ذكره لا بد من التأكيد على أن القرارات التي تصدر عن أي من المجلسين لا تملك جهة أخرى التعقيب عليها، أو الطعن فيها بوصفها أعمالا برلمانية خالصة لا تخضع لرقابة أية جهة أخرى⁽¹⁾، كما أن إسقاط العضوية أو الإقصاء يعتبران من وسائل حماية الناخبين، وحماية العهدة البرلمانية من أعضاء البرلمان أنفسهم⁽²⁾.

الفرع الثاني: استقلال البرلمان باستخلاف الأعضاء والنواب

انتهاء العضوية البرلمانية للعضو أو النائب المعني سواء في الحالات العادية أو غير العادية يترتب عنه شغور منصبه، وهو ما يفرض ضرورة استخلافه طبقا لما يقضيه القانون في هذا الإطار. وعليه سنتناول إجراءات استخلاف نواب المجلس الشعبي لوطني (أولا)، وإجراءات استخلاف أعضاء مجلس الأمة (ثانيا).

أولا: الإستخلاف في المجلس الشعبي الوطني

نصت المادتان 105-106 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات على أنه في حالة شغور مقعد النائب بالمجلس الشعبي الوطني بسبب الوفاة، أو الاستقالة، أو حدوث مانع شرعي له، أو الإقصاء أو التجريد من عهده الانتخابية أو بسبب قبوله وظيفة عضو في الحكومة أو في المجلس الدستوري، يتم استخلافه بالمرشح المرتب مباشرة بعد المترشح الأخير المنتخب في القائمة، وهذا لممارسة العهدة البرلمانية للمدة المتبقية من الفترة التشريعية.

حيث يتم التصريح بشغور مقعد النائب من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني، والذي يبلغه فوراً إلى المجلس الدستوري لإعلان حالة الشغور وتعيين خلفه⁽³⁾.

والملاحظ على هذه الإجراءات أنها تتسم بالسرعة والبساطة وعدم التعقيد، وهو ما يتماشى ما يتطلبه تفعيل الأداء البرلماني في هذا الشأن، خاصة من جانب عدم تعطيل المؤسسة التشريعية في أداء مهامها إذا تعلق الأمر بعدة سنوات أعلن شغور مقعدهم.

ومن الأمثلة على الاستخلاف، أن المجلس الشعبي الوطني بالإجماع بتاريخ 21 جوان 2017 على إثبات عضوية خمسة نواب جدد المؤهلين لاستخلاف نواب بعد شغور مقاعدهم إثر قبولهم وظيفة عضو في الحكومة، حيث تم استخلاف النائبة "غنية الدالية" بالنائب "أمينة بركات" عن الدائرة الانتخابية للبلدية، والنائب "طاهر حجار" بالنائب "محمد مازوز" عن الدائرة الانتخابية لتيارت، والنائب "محجوب بدة"

(1) محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها، وزارة الثقافة، عمان، الطبعة 01، 2008، ص: 269.

(2) إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص: 279.

(3) هذا الإجراء نص عليها القانونون 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات في المواد: 102-103، و بالنسبة للأمر 97-07 المتعلق بنظام الانتخابات في مادته 119 فرق بين حالتين، حالة الشغور بسبب الوفاة، أو تولي وظيفة في الحكومة، = أو المجلس الدستوري، حيث يعوض النائب بنفس الطريقة المذكورة آنفا، أما في حالة الشغور بسبب الاستقالة أو حدوث مانع أو الإقصاء، فيتم إجراء انتخابات جزئية لاستخلاف النائب.

بالنائب "عاشور سغواني" عن الدائرة الانتخابية للمدية، والنائب "طاهر خاوة" بالنائب "مراد حليس" عن الدائرة الانتخابية للجزائر العاصمة، وكلهم نواب يمثلون المجموعة البرلمانية لحزب جبهة التحرير الوطني، كما تم استخلاف النائب "الطيب زيتوني" بالنائب "صالح قدارة" عن حزب التجمع الوطني الديمقراطي بالدائرة الانتخابية لوهران⁽¹⁾.

وبالنسبة لمنصب رئاسة المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 10 من د ل م ش و بسبب الاستقالة، أو العجز، أو التنافي، أو الوفاة، يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني في أجل أقصاه 15 يوما من إعلان الشغور وهذا بنفس الإجراءات⁽²⁾، حيث يتولى مكتب المجلس الشعبي الوطني تحضير ملف الشغور الذي يحيله على اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية لإعداد تقرير بهذا الشأن لإثبات هذه الحالة، ويعرض التقرير في جلسة عامة للمصادقة عليه بأغلبية أعضاء المجلس، ويشرف على عملية الانتخاب أكبر النواب سنا من غير المترشحين بمساعدة أصغر نائبين في المجلس الشعبي الوطني، وإذا حصل الشغور التام في السنة الأخيرة من الفترة التشريعية، فلا يشغل المقعد الشاغر. والملاحظ أن الدستور الجزائري والقوانين الناظمة على خلاف الوضع في مصر لم تحدد المدة التي يجوز خلالها شغل منصب النائب المترشح لشغور منصبه، حيث حدد المؤسس الدستوري المصري هذه المدة بـ 6 أشهر على الأقل قبل انتهاء مدة مجلس النواب⁽³⁾.

ثانيا: الاستخلاف في مجلس الأمة:

في حالة شغور مقعد عضو منتخب في مجلس الأمة بسبب الوفاة أو الاستقالة أو التعيين في وظيفة عضو بالحكومة أو المجلس الدستوري، أو التجريد من عهده الانتخابية، أو أي مانع شرعي آخر يتم إجراء انتخابات جزئية لاستخلافه، وبمجرد انتخاب العضو الجديد فإنه يمارس مهامه بصفة عضو مجلس الأمة إلى غاية انتهاء عهدة العضو المستخلف التي تنتهي بنهاية الفترة التشريعية، أو في حالة

⁽¹⁾ مقال منشور على الموقع الإلكتروني لوكالة الأنباء الجزائرية، ar.aps.dz/algerie، تاريخ الزيارة 2017/11/14.

⁽²⁾ هذه الإجراءات محددة بنص المادة 03 من ن. د. ل. م. ش. و، وهي:

- الانتخابات تكون بالاقتراع السري في حالة تعدد المترشحين.
- يعلن فوز المترشح بالأغلبية المطلقة للنواب.
- في حالة عدم توافر الأغلبية المطلقة يلجأ إلى دور ثان للمتنافسين الأول والثاني المتحصلين على أكبر عدد من الأصوات، حيث يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية.
- في حالة تعادل الأصوات يعلن فوز المترشح الأكبر سنا.
- في حالة المترشح الوحيد، يكون الانتخاب برفع اليد ويعلن فوزه بالحصول على أغلبية الأصوات.

⁽³⁾ إبراهيم ملاوي، مرجع سابق، ص: 304.

- سكت عنها كذلك القانون رقم 01-12، والقانون 07-97 المتضمنين لنظام الانتخابات، في حين تضمن القانون رقم 13-89 المدة التي تجري فيها انتخابات جزئية للم ش وب 06 أشهر، وخفضت المدة إلى 03 أشهر بمقتضى القانون 06-91 المعدل والمتمم للقانون 13-89.

وجوده في حالة من الحالات العادية أو الغير عادية لانتهاء العهدة البرلمانية، ويتم التصريح بحالة الشغور من قبل مكتب المجلس الذي يبلغ فوراً إلى المجلس الدستوري. والملاحظ أن المشرع الجزائري سكت عن تحديد المدة التي يجب أن تجري فيها انتخابات جزئية، وعليه فإن الأمر يتوقف على إدارة رئيس الجمهورية الذي تعود له سلطة استدعاء الهيئة الناخبة للدائرة أو الدوائر المعنية بالشغور.

وتجدر الإشارة أن هناك حالتين جرى فيها الاقتراع الجزئي لعضو واحد بمجلس الأمة الأولى جرت يوم 32 جويلية 1998 بالدائرة الانتخابية الأغواط، حيث تم إعلان فوز المترشح "فوزلي عبد القادر"⁽¹⁾، والثانية تتعلق بإجراء الانتخابات الجزئية ليوم 23 فبراير 2006 بولايات بجاية، بشار، تيزي وزو، المدية، وهران، لاستخلاف أعضاء منتخبين في مجلس الأمة، وذلك بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 06-01 الصادر في 07/01/2006 الذي يهدف إلى استدعاء الهيئة الناخبة لولايات بشار، تيزي وزو، المدية، وهران، من أجل انتخابات جزئية لاستخلاف أعضاء منتخبين في مجلس الأمة شغرت مقاعدهم بسبب الوفاة، والتعيين في وظيفة حكومية والانتخاب لعضوية المجلس الدستوري من جهة، ولشغل مقعدين اثنين (02) بولايتي بجاية وتيزي وزو الشاغرين بسبب عدم إجراءات انتخابات جزئية يوم 30/12/2003 من جهة ثانية. حيث تم إعلان فوز المترشحين "تزدائيت صالح" (ولاية بجاية)، "عبيد أمحمد" (ولاية بشار)، "لعناصري علي" (ولاية تيزي وزو)، بوخاري إدريس (ولاية المدية)، ورقيق صلاح الدين (ولاية وهران)⁽²⁾.

وبالنسبة لرئيس مجلس الأمة فإنه في حالة شغور منصبه بسبب الاستقالة، أو التنافي، أو المانع القانوني، أو الوفاة يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة في أجل أقصاه 15 يوماً من تاريخ إعلان الشغور، وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في م 6 من النظام الداخلي، وتقوم هيئة التنسيق بالإخطار بحالة الشغور، والذي يتم إثباته بلائحة يصادق عليها أغلبية أعضاء مجلس الأمة الحاضرين في جلسة عامة⁽³⁾. بمعنى أن التصديق على اللائحة يكون فقط من حق الأعضاء الحاضرين، وهذا هو الأصل والمنطقي.

(1) إعلان رقم 03/م.د./ مؤرخ في 26/07/1998 يتعلق بنتائج الانتخاب الجزئي لعضو مجلس الأمة.

(2) إعلان رقم 01/م.د./ مؤرخ في 25/02/2006 يتضمن نتائج الانتخابات الجزئية لاستخلاف أعضاء منتخبين في مجلس الأمة.

(3) المادة 09 من ن د لم أ لسنة 2017.

- في ظل النظام الداخلي لسنة 2000 يتم إثبات حالة الشغور بلائحة يصادق عليها 3/4 أعضاء مجلس الأمة، ودون تحديد هل يكون ذلك في جلسة عامة أو سرية، وبالتالي أصبح النص أكثر دقة ووضوحاً.

المبحث الثاني: استقلال السلطة التشريعية بنظامها الداخلي وبشؤونها المالية:

منحت معظم الدساتير في الدول ذات النظام الديمقراطي للسلطة التشريعية اختصاصات تتعلق بموضع نظامها الداخلي وتسيير شؤونها المالية المتعلقة بإقرار موازنتها، وتحديد مكافآت أعضائها، كأهم مظهر من مظاهر استقلالية هذا الجهاز في مواجهة السلطة التنفيذية، وتجسيدا لمسألة الفصل العضوي الوظيفي بين السلطتين حيث أن فعالية عمل البرلمان تقاس بالنسبة لما يملكه من آليات وقوانين وموارد تضمن استقلاله.

وبالرجوع إلى التجربة الدستورية الجزائرية، نجد أن معظم الدساتير نصت على أن البرلمان سيد نفسه في وضع نظامه الداخلي والمصادقة عليه، وفي تسيير شؤونه المالية، وهذا ما سنتعرض له بالتفصيل عند بحث كل من النظام الداخلي في المطلب الأول، والشؤون المالية للبرلمان في المطلب الثاني.

المطلب الأول: النظام الداخلي لغرفتي البرلمان

كل مؤسسة تحتاج إلى وجود قواعد أو لائحة تنظم عملها وأجهزتها وحقوق وواجبات الموظفين أو الأعضاء التابعين لها، وذلك لضمان السير العادي لعملها، وتكون هذه القواعد أو اللائحة في شكل وثيقة مكتوبة تمكن المخاطبين بأحكامها من الإطلاع عليها والرجوع إلى أحكامها عند الاقتضاء أو الضرورة. وباعتبار البرلمان مؤسسة عليا في الدولة، فمن الطبيعي أن يكون له نظام داخلي يمكنه من التحكم في تنظيم أعماله، وأجهزته كشرط أساسي لضمان استقلاليته، وتفعيل دوره في الدفاع عن مصالح أفراد الشعب.

ونصت المادة 132 من التعديل الدستوري 2016 على: "يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما".

ولبحث النظام الداخلي لغرفتي البرلمان يجب التعرض لماهية وتعريف هذا النظام وأهميته (فرع أول)، التنظيم الهيكلي للبرلمان وفقا لنظامه الداخلي (فرع ثان)، النظام الداخلي والرقابة الدستورية (فرع ثالث).

الفرع الأول: تعريف النظام الداخلي لغرفتي البرلمان وأهميته

نتناول تعريف النظام الداخلي (أولا)، وأهميته وقيمه القانونية (ثانيا).

أولا: تعريف النظام الداخلي لغرفتي البرلمان

عرف الفقه النظام الداخلي من ناحيتين القانونية الشكلية، والسياسية الواقعية معا. فمن الناحية القانونية/ الشكلية، يتمثل النظام الداخلي في مجموعة من القواعد التي تتعلق بهيكل عمل البرلمان، وأجهزته الرئيسية، وتبيان حقوق وواجبات الأعضاء، وكيفية ممارسة المهام البرلمانية المختلفة، وبالتالي تصبح أحكام النظام الداخلي بمثابة شروط وقواعد إجرائية يجب مراعاتها في العمل البرلماني.

و من الناحية السياسية/الواقعية، يعتبر النظام الداخلي منظومة من الأفكار والأعراف والمبادئ البرلمانية، التي تستهدف تسهيل وتيسير العمل البرلماني، وتحقيق درجة أكبر من الديمقراطية داخل البرلمان، والشفافية مع المجتمع، والتمكين للأعضاء للقيام بعبء الوكالة عن المواطنين⁽¹⁾.
إن من خلال ما سبق يمكن التقرير أن النظام الداخلي للبرلمان يمثل الإطار المحدد لعمل البرلمان بوظائفه المختلفة التشريعية والرقابية، لتسهيل عمل أعضائه في القيام بواجباتهم داخل البرلمان كأهم عامل لضمان تمثيل منتخبهم على الوجه الأمثل، دون إهمال ما يتمتع به هؤلاء من حقوق.
ويعد النظام الداخلي امتدادا وتكملة لنصوص الدستور، حيث يجد النظام الداخلي مصدره في نصوص الدستور، ويجد الدستور تطبيقا لنصوصه وأحكامه وتفسيرها في النظام الداخلي للبرلمان، فكلاهما يكمل الآخر.

مع ضرورة الإشارة إلى أنه ينبغي التمييز بين النظام الداخلي والقانون، إذ أن الفرق بينهما يظهر أساسا في أن الأول يعتبر لائحة وقاعدة داخلية، فرغم أهميته يظل عبارة عن نص يتعلق بالتنظيم الداخلي للمجلسين يتقيد البرلمان بأصوله، ولا تنفذ إلا خارجه.

في حين أن القانون الذي يصادق البرلمان عليه، يحتاج لأجل ذلك لعملية الإصدار والنشر التي يجريها رئيس الجمهورية، وفقا للأصول التي يكون الدستور قد نص عليها⁽²⁾.

وفي الجزائر يوجد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في 13 أوت 1997 وعدل ثلاث مرات الأولى سنة 1998، الثانية 1999، والثالثة في 23 مارس 2000، ونظام الداخلي لمجلس الأمة الذي صدر في 01/22 /1998 وعدل بدوره ثلاث مرات الأولى سنة 1999 والثانية سنة 2000 والثالثة سنة 2016.

وهناك قانون آخر يتعلق بتنظيم سير البرلمان وعمله وعلاقته مع الحكومة، وهو القانون العضوي رقم 02 /99 الصادر في 08 مارس 1999 والمعدل بمقتضى القانون العضوي رقم 16- 12 المؤرخ في 25 /08 /2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

ثانيا: أهمية النظام الداخلي بالنسبة للبرلمان

للنظام الداخلي أهمية خاصة للحياة البرلمانية وعمل النواب والأعضاء، ويظهر ذلك من عدة جوانب أهمها:

(1) علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة 02، 2003، ص: 146.

(2) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة 02، 2012، ص: 262.

- آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين، بيروت، الجزء 02، 2004، ص: 727-728.

1- النظام الداخلي أداة لتحسين العمل البرلماني وتطويره:

يعد النظام الداخلي الأداة الأساسية لتنظيم وحسن سير عمل البرلمان، حيث يضبط العلاقات بين الفاعلين الأساسيين (الأغلبية والمعارضة)، ويقننها ويحقق التوازن المطلوب بينهم، ويضمن حقوق الأقليات البرلمانية ويحدد الواجبات ويبين المخالفات ويضع لها الجزاءات والعقوبات. كما يساهم في تطوير الأداء البرلماني على اعتبار أنه ذو طبيعة مرنة ومتحركة، حيث يتفاعل مع المتغيرات السياسية والدستورية، مما يجعله قابلاً للتعديل والتغيير، وبالتالي فهو خلاصة التفاعل بين متطلبات التغيير وضرورات الاستقرار⁽¹⁾.

2- النظام الداخلي يضمن تنوع الأداء البرلماني:

يضمن النظام الداخلي تنوع الأداء البرلماني عن طريق تجسيد تنوع الانتماءات، والاتجاهات السياسية والحزبية داخل البرلمان، ذلك أن البرلمان يضم عدداً من الأحزاب والتشكيلات السياسية داخله، حيث يكون المجال مفتوحاً أمام جميع النواب أو الأعضاء للتعبير عن آرائهم وإرادتهم بكل حرية، وممارسة العمل البرلماني دون قيود، ودون أن ينقص من الحق الطبيعي في أن يكون الجميع على قدر المساواة، فلا نجد في النظام الداخلي مثلاً نصوص يمكن استخدامها من قبل رئيس المجلس لتقييد دور فئة من النواب، أو تهميشها⁽²⁾.

3- النظام الداخلي يضمن حرية التعبير والرأي:

على أساس النظام الداخلي يتحدد ما يتمتع به العضو من حرية في إبداء آرائه وفق نظام يكفل تحقيق الممارسة الديمقراطية السليمة، حيث يتناول النظام الداخلي طريقة تسيير المناقشات داخل البرلمان، والحق في طرح الأسئلة الشفوية والمكتوبة واستجواب الحكومة ومناقشة مخطط عملها والتصويت بالثقة...، والهدف من ذلك هو إفساح المجال لمن يرغب من النواب في طلب الكلام والمشاركة في النقاش⁽³⁾، تجسيدا لحرية الرأي والتعبير المنصوص عليها في الدستور، والتي يتم تأطيرها من خلال النظام الداخلي.

4- النظام الداخلي إطار تنظيمي وتفصيلي لمهام البرلمان:

يحتاج العمل البرلماني إلى العديد من التفاصيل الدقيقة التي لا يخوض فيها الدستور، وتتعلق أساساً بتفصيل المهام التي يؤديها البرلماني وكيفية تأدية هذه المهام بشكل واضح ودقيق.

(1) رشيد مدور، إصلاح الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية ودوره في تعزيز الديمقراطية، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: parlementaire.blogspot.com، تاريخ الزيارة: 2017/04/12.

(2) المركز العربي لتطوير حكم القانون و النزاهة، البرلمان في الدول العربية، بيروت، 2007، ص: 289.

(3) محمد أبو حامد، النظام الداخلي للبرلمان، www.dostor.org، تاريخ الزيارة: 2017/04/12.

علي الصاوي، المرجع السابق، ص: 147.

(3) المركز العربي لتطوير حكم القانون و النزاهة، المرجع السابق، ص: 289.

ومن ثم فإن الأقدار في وضع هذه التفاصيل هو نواب وأعضاء البرلمان أنفسهم لأنهم الأعلّم بالمشكلات التي يواجهونها أثناء عهدتهم البرلمانية.

5- اسهامات النظام الداخلي في تعزيز شفافية البرلمان:

يساهم النظام الداخلي في تعزيز شفافية البرلمان، وذلك من خلال وضع آليات عملية المساءلة والاستجابات، ومختلف وسائل الرقابة البرلمانية، وكيفية تشكيل اللجان وعضويتها، وتحديد ما يتمتع به النائب من حقوق وما عليه من واجبات والتزامات.

وما يعزز شفافية البرلمان هو إتاحتها للجمهور، حيث ينص النظام الداخلي على تحديد سير الجلسات وجعلها علانية أمام الجمهور، وتسهيل الوصول إلى المعلومات⁽¹⁾ من خلال وضع التشريعات التي تمكن هؤلاء من الاطلاع على النظام الداخلي ومختلف أشغال البرلمان، ونشاطاته سواء أكان ذلك بالاطلاع على النسخ الورقية أو زيارة الموقع الإلكتروني للبرلمان.

الفرع الثاني: التنظيم الهيكلي للبرلمان وفقا لنظامه الداخلي

حدد النظام الداخلي للبرلمان، وكذا القانون العضوي 16/12 القواعد المتضمنة للهيكل التي تتولى الإشراف على سير العمل داخله، وتختلف هذه الهياكل أو الأجهزة من ناحية الصلاحيات الممنوحة لها سواء على مستوى المجلس الشعبي الوطني (أولا)، أو مجلس الأمة (ثانيا).

أولا: هياكل المجلس الشعبي الوطني:

طبقا للقانون العضوي 16/12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، فإن أجهزة المجلس الشعبي الوطني هي: الرئيس، المكتب، اللجان الدائمة، كما يمكن كل غرفة أن تنشئ هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية، وهذه الهيئات يتم تحديدها في النظام الداخلي لغرفتي البرلمان⁽²⁾.

1- رئيس المجلس الشعبي الوطني:

طبقا للمادة 131 من التعديل الدستوري 2016 يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني لفترة تشريعية محددة بخمس (05) سنوات.

وبالنسبة لطريقة انتخاب الرئيس فتكون عن طريق الاقتراع السري مرورا بإجراءات ومراحل محددة سبق الإشارة إليها عند معالجة إجراءات استخلاف رئيس المجلس الشعبي الوطني، حيث يتمتع رئيس المجلس الشعبي الوطني بمكانة متميزة في النظام الدستوري الجزائري، بالنظر إلى الصلاحيات الممنوحة له:

(1) - سليم نصر، كلمة افتتاحية بمناسبة الندوة البرلمانية حول: الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية " واقع وتحديات

الإصلاح في العالم العربي"، الرباط، أيام 28-29 مارس 2007 .

(2) - المادتان 09-10 من ق ع 12/16.

أ- الدور الإداري أو التنظيمي للغرفتين: لرئيس المجلس الشعبي الوطني كمشرف على هذا الجهاز دور كبير في تنظيم وتسيير المصالح الإدارية، لضمان التطبيق السليم لقواعد النظام الداخلي للمجلس وضمان احترامه:

أ-1- رئاسة جلسات المجلس وإدارة مناقشاته ومداولاته.

أ-2- ضمان الأمن والنظام داخل المجالس، حيث توضع تحت تصرفه ومسؤوليته جميع الوسائل⁽¹⁾.

أ-3- توزيع المهام الضرورية في المصالح الإدارية وبين أعضاء المكتب.

أ-4- إعداد مشروع ميزانية المجلس والأمر بصرفها.

أ-5- تحديد تسيير مختلف المصالح الإدارية وضبط تنظيمها.

ب- الدور التمثيلي: يمثل رئيس المجلس الشعبي الوطني العمل البرلماني من خلال:

ب-1- تمثيل المجلس داخل الوطن وخارجه.

ب-2- توقيع توصيات التعاون البرلماني الدولي.

ب-3- إخطار المجلس الدستوري بشأن مراقبة دستورية القوانين⁽²⁾.

ج- الدور الاستشاري: يعد رئيس المجلس الشعبي الوطني من الشخصيات التي يستشيرها رئيس الجمهورية في مسائل مختلفة:

ج-1- قبل تقرير الحالة الاستثنائية، أو حالة الحرب، أو الحصار، أو حالة الطوارئ أو التعبئة العامة⁽³⁾.

ج-2- قبل تقرير حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها⁽⁴⁾.

وأضاف التعديل الدستوري لسنة 2016 صلاحية أخرى لرئيس المجلس الشعبي الوطني، تتمثل في إلزام مجلس المحاسبة والمجلس الوطني لحقوق الإنسان برفع تقرير سنوي إلى رئيس المجلس.

ورغم أهمية دور رئيس المجلس الشعبي الوطني في كونه ينتخب للفترة التشريعية بكاملها على خلاف رئيس مجلس الأمة، كما سنرى ذلك لاحقاً، لم يعد الشخص الثاني في الهرم التأسيسي للدولة، لأن امتياز تولي رئاسة الدولة في حالتها الشغور النهائي⁽⁵⁾، أو حدوث مانع لرئيس الجمهورية أصبح من صلاحيات رئيس مجلس الأمة.

(1)- المادة 14 من ق ع 12/16.

(2)- إخطار المجلس الدستوري في هذه الحالة يكون لاحقاً واختيارياً بعد صدور القوانين.

(3)- المواد: 105، 106، 107، 108، 109 من التعديل الدستوري 2016.

(4)- المادة 147 من التعديل الدستوري 2016.

(5)- المادة 102 من التعديل الدستوري 2016.

- صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 254.

مع أن استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية هي استشارة شكلية غير ملزمة، كما أن م.ش.و يواجه إجراء خطيرا هو الحل مقارنة بمجلس الأمة الذي هو محمي من هذا الإجراء.

2- مكتب المجلس الشعبي الوطني: يتكون المجلس الشعبي الوطني من رئيس المجلس وتسعة (09) نواب للرئيس، ويتم انتخاب النواب لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد.

وتوزع مناصب نواب الرئيس بعد اتفاق بين ممثلي المجموعات البرلمانية بعد اجتماع يعقد بدعوة من رئيس المجلس، حيث توضع قائمة المترشحين للعضوية التي تعرض على المجلس للمصادقة عليها. وفي حالة عدم الاتفاق يتم انتخاب نواب الرئيس بالاقتراع المتعدد الأسماء السري في دور واحد، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن فوز المترشح الأكبر سنا.

ويتولى مكتب المجلس الشعبي الوطني المهام الآتية:

أ- تنظيم سير الجلسات في إطار القانون والنظام الداخلي للمجلس.

ب- مناقشة وتنظيم ومراقبة كل ما يتعلق بالشؤون المالية والمصالح الإدارية للمجلس.

ج- متابعة النشاط التشريعي والبرلماني للمجلس واقتراح وسائل تطويره.

د- الإشراف على إصدار نشرات إعلامية.

هـ- متابعة علاقات المجلس مع البرلمانات والاتحادات البرلمانية.

و- تقديم حصيلة سنوية عن نشاطاته وتوزيعها على النواب.

ي- البت في قابلية اقتراحات القوانين والتعديلات واللوائح، و في حالة غياب الرئيس يخلفه أحد أعضاء المكتب في رئاسة جلسات المجلس واجتماعات المكتب والرؤساء وهيئة التنسيق⁽¹⁾.

فحسب الفقيه الفرنسي "فيليب أردان" مكتب المجلس من خلال دوره يبدو كعلاج لمعظم المشاكل التنظيمية، الإدارية، والمالية البسيطة⁽²⁾.

3- اللجان الدائمة: طبقا للمادة 154 من الدستور فإنه يمكن للمجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة تشكيل لجانها الدائمة في إطار نظامها الداخلي، وتعد اللجان الدائمة هياكل أساسية في كل برلمان، ضمنها يتم القسم الكبير من العمل البرلماني⁽³⁾.

ويضم المجلس الشعبي الوطني 12 لجنة دائمة تعنى بمختلف الشؤون والمجالات الضرورية والحيوية للبلاد بما فيها الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، والتربوية والمالية والخارجية والقانونية، والحقوق والحريات.

(1) المواد: 11، 12، 13، 14 من د ل م ش و.

(2) - Philippe Ardant, Les Institutions de la V^e République, Hachette Supérieur, Paris, 07^{ème} Edition, 2001, p: 97.

(3) - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 255.

أ- تشكيل اللجان الدائمة: طبقا للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، تشكل اللجان في بداية الفترة التشريعية لمدة سنة قابلة للتجديد، ويمكن إعادة تجديد أعضاء اللجان الدائمة كلياً أو جزئياً بنفس الإجراءات والأشكال المحددة في هذا النظام الداخلي.

ويمكن لكل نائب أن يكون عضواً في لجنة دائمة، في حين لا يجوز له أن يكون عضواً في أكثر من لجنة دائمة واحدة.

وفي ذات الإطار يقرر الدكتور " بوزيد لزهارى " أن عدم السماح للعضو في أن يكون عضواً على الأقل في لجنتين دائمتين لا يسمح بتفادي ظاهرة الغياب المتكرر، الذي أصبح يعيق عمل اللجان خاصة أن الغالب في البرلمانات هو السماح بتعدد العضوية في اللجان الدائمة مثلما هو عليه الحال في كل من فرنسا وأمريكا⁽¹⁾.

وتضم اللجان من عشرين (20) إلى (30) عضواً على الأكثر باستثناء لجنة المالية والميزانية التي تضم من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضواً على الأكثر.

ويتم توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها، وتساوي حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة نسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة، وترفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى المباشر عندما يفوق الباقي نسبة 0.50 %.

ثم تقوم المجموعات البرلمانية بتوزيع أعضائها على اللجان في حدود الحصص التي حصلت عليها، وبناءاً على رغبات النواب غير المنتمين يعين المكتب أعضاء في لجان دائمة، وفي حالة شغور مقعد أو استقالة عضو لجنة دائمة يتم شغل المقعد الشاغر وفق الإجراءات نفسها.

وبناءً على اتفاق بين المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد مع مكتب المجلس بدعوة من رئيس المجلس، يتم توزيع المهام على مكاتب اللجان من رئيس ونائب رئيس ومقرر، ويعين المترشحون وينتخبون طبقاً للاتفاق المتوصل إليه، وفي حالة عدم الاتفاق يتم انتخاب رؤساء اللجان ونواب رؤسائها ومقرريها وفقاً لنفس الإجراءات المتبقية عند انتخاب وتوزيع مقاعد نواب الرئيس⁽²⁾.

أ- سير أشغال اللجان:

تستدعى اللجان الدائمة من قبل رؤسائها لدراسة المشاريع واقتراحات القوانين المحالة عليها من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني، والتي تكون مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بهذه المشاريع والاقتراحات، وذلك أثناء الدورات. في حين يتم استدعائها فيما بين الدورات من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب جدول أعماله.

(1) بوزيد لزهارى، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2005، ص: 77.

(2) المواد: 32، 33، 34، 35، 36، 37 من د.د.ل.م.ش.و.

بيد أنه لا يمكن لهذه اللجان الاجتماع عند انعقاد جلسات المجلس الشعبي الوطني إلا عند الضرورة وبموافقة مكتب المجل، وتعتبر مناقشات اللجان الدائمة صحيحة مهما كان عدد النواب الحاضرين، ولا يصح التصويت إلا بحضور أغلبية الأعضاء، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية في أجلست (06) ساعات وعندئذ يكون التصويت صحيحا مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين.

بيد أن الإشكالية تثور بخصوص النصاب الواجب للتصويت في الجلسة الأولى، إذ كيف يمكن اشتراط أغلبية الأعضاء الحاضرين بينما يوجد فيهم أعضاء لم يحضروا المناقشات أصلا، فهل يعقل التصويت على مشروع أو اقتراح قانون لم يناقش من قبل هؤلاء؟

فحسب رأينا كان من الأفضل لو تم اعتماد نصاب المتمثل في عدد الأعضاء الحاضرين المناقشين والمصوتين بالنظر إلى اعتبارين:

الأول: إن الأعضاء الحاضرين هم من حضروا مناقشة المشاريع والاقتراحات وشاركوا فيها، وبالتالي هم الأعم والأدرى بمضامينها وجزئياتها.

الثاني: أن اللجان ستصبح غنى من اللجوء إلى عقد جلسة ثانية، والتي سيعود فيها التصويت إلى الأعضاء الحاضرين مهما كان عددهم، ويقصد بهم أعضاء اللجان فقط دون غيرهم.

وفي ذات الإطار يمكن للجان في إطار ممارسة أعمالها وعقد اجتماعاتها أن تدعو المختصين وذوي الخبرة للاستعانة بهم، واستدعاء مندوب عن أصحاب اقتراح القانون أو التعديل للاستماع إليهم، كما يمكن للجان أن تطلب من مكتب المجلس الشعبي الوطني عرض مشروع أو اقتراح القانون على لجنة دائمة أخرى لتبدي رأيها فيها إذا كان هذا الأخير يدخل في اختصاصها وصلحياتها، كأن تقوم لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية بأخذ رأي لجنة المالية والميزانية.

وفي حالة تنازع الاختصاص بين لجنتين أو أكثر يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بتسوية المسألة محل النزاع، بمعنى إحالة المشروع أو الاقتراح على اللجنة صاحبة الاختصاص الأصيل، مع أن إمكانية حدوث تنازع في الاختصاص هو أمر نادر الحدوث باعتبار أن رئيس المجلس هو المختص بإحالة المشاريع أو الاقتراحات على اللجان، وفقا لصلحياتها واختصاصاتها المحددة بوضوح بمقتضى أحكام النظام الداخلي⁽¹⁾.

4- هيئة الرؤساء: تتكون هيئة الرؤساء من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس، وتجتمع هيئته بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني، ولها دور هام لكنه تنسيقي أكثر مما هو تقريرى، ويظهر ذلك من خلال دورها في التنظيم والإعداد والضبط والتحضير:

أ- إعداد مشروع جدول الأعمال دورات المجلس، وضبط الجدول الزمني لجلسات المجلس.

ب- تنظيم أشغال المجلس، وسير أشغال اللجان الدائمة، والتنسيق بين أعمالها.

(1)- المواد: 38، 39، 40، 43، 44 من ن د ل م ش و.

ج- تحضير دورة المجلس وتقويمها⁽¹⁾.

5- **هيئة التنسيق:** تتكون هيئة التنسيق من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة، ورؤساء المجموعات البرلمانية، وفي إطارها يتم التشاور بين رئيس المجلس الشعبي الوطني والمجموعات البرلمانية.

وتستشار هيئة التنسيق عند الاقتضاء في ثلاث مسائل أو مواضيع:

- جدول الأعمال.

- تنظيم أشغال المجلس الشعبي الوطني وضمان حسن أدائها.

- توفير الوسائل المتعلقة بسير المجموعات البرلمانية وضمانها.

وتجتمع هذه الهيئة بناء على دعوة من رئيس المجلس أو بطلب من مجموعتين برلمائيتين أو أكثر⁽²⁾.

1-المجموعات البرلمانية: نص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أحقية النواب في تشكيل مجموعات برلمانية، حيث تضمن النظام الداخلي الأحكام المتعلقة بتشكيلها وتأسيسها وتسييرها ودورها داخل البرلمان، وتلعب المجموعات البرلمانية دورا أساسيا ومركزيا في العمل البرلماني، وفي التنشيط السياسي، حيث ذهب بعض الفقه إلى درجة التقرير "أنه يصعب على البرلماني غير المنظم للمجموعة البرلمانية أن يمارس مهامه وعهده بفاعلية"⁽³⁾.

ويجوز لـ 10 من النواب على الأقل أن يشكلوا مجموعات برلمانية، ويمكن لهم أن لا يكونوا أعضاء في أية مجموعة برلمانية. في حين لا يمكن للنائب أن يكون عضوا في أكثر من مجموعة برلمانية واحدة، ولا يمكن للحزب السياسي أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية، كما لا يسمح بتشكيل مجموعات برلمانية على أساس مصلحي محلي أو فئوي⁽⁴⁾، من منطلق أن مهمة البرلماني وطنية وتحمي المصلحة العامة.

"وفيما يخص تسييرها وطرق عملها فهي تخضع لقوانين داخلية موضوعة من طرفها، أو من طرف الأحزاب التي تنتمي إليها، لكن في الكثير من الأحيان نجد معظم القواعد التي تنظمها عرفية غير مكتوبة"⁽⁵⁾.

(1)- المادة 49 من د. للم. ش. و.

- مكتب المجلس هو المختص بإعداد جدول جلسات المجلس، وضبط الجدول التفصيلي لكيفية سير الجلسات وجدولها الزمني.

(2)- المادة 50 من من ن. د للم. ش. و.

(3)- Vlad Constantinesco Et Stéphane Pièrré-Caps, op.cit, p : 147.

- Jean Paul Jacqué, op.cit, p: 209.

(4)- المادة 51 من ن د للم ش و.

(5)- الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، فعاليات الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، يومي

23-24 أكتوبر 2000، ص: 34.

وقد نص النظام الداخلي على تمكين هذه المجموعات من كافة الوسائل المادية والبشرية لضمان قيامها بعملها على أحسن وجه، وهذا بما يتناسب مع عدد أعضائها⁽¹⁾.

وبالنسبة لصلاحياتها ودورها، فتم تحديدها بمقتضى أحكام هذا النظام، وتتمثل على وجه التحديد في الآتي:

- أ- توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بينها.
- ب- لديهم عضوية في هيئة التنسيق.
- ج- لها دور استشاري فيما يتعلق بتنظيم أشغال البرلمان وجدول الأعمال، لضمان حسن أداء العمل البرلماني، حيث تتم استشارتها من قبل رئيس المجلس.
- د- توزيع أعضائها على اللجان الدائمة في حدود الحصص الممنوحة لها.
- هـ- انتخاب رؤساء اللجان ونواب رؤسائها ومقرريها بعد عرض أسماء المترشحين للانتخابات من قبلها.

و- توزيع المهام على مكاتب اللجان من رئيس ونائب رئيس ومقرر.

والملاحظ أنه رغم أهمية الدور التي تمارسه المجموعات البرلمانية كجزء هام من السلطة التشريعية، إلا أن النظام الداخلي لم يتطرق إلى ماهية علاقتها مع الحكومة، ما من شأنه عرقلة العمل في حالة الخلاف، نظرا لعدم وجود علاقة تحاورية بين الحكومة والمجموعات البرلمانية تستهدف التقريب في وجهات النظر بإيجاد قواسم مشتركة ومرسومة خدمة للمصلحة العامة، وترقية العمل البرلماني والحكومي، لذا لا بد من ضبط قواعد وإجراءات محددة توضح كيفية قيام هذا الحوار لأجل قيام علاقة طبيعية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽²⁾.

2- المصالح الإدارية للمجلس الشعبي الوطني: المصالح الإدارية للبرلمان هي الهيكلية الإدارية ومجموعة التقسيمات داخلها التي تضم مجموعة من الموظفين داخل البرلمان، ومبرر وجودها هي توفر الدعم الإداري والمالي والفني لقيام البرلمان وأعضائه بواجباتهم التشريعية والرقابية والمالية والتمثيلية⁽³⁾.

وللمجلس الشعبي الوطني مصالح إدارية وتقنية تتكون من وسائل مادية، وموظفين يحكمهم نظام خاص، وخاضعين لسلطة رئيس المجلس الذي يتولى التعيين في الوظائف الإدارية للمجلس، وتعيين

(1) المادة: 52 من د ل ل م ش و .

(2) إبراهيم بولحية، علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص ص: 84 - 85.

(3) مقال بعنوان: دور الإدارة البرلمانية في مجلس النواب الليبي، منشور على الموقع الإلكتروني:

www.agora-parl.org، تاريخ الزيارة 06/01/2018.

الأمين العام لإدارة المجلس، والإشراف على سير هذه المصالح وتنظيمها، وهذا بمساعدة المكتب⁽¹⁾.
ثانيا: هياكل مجلس الأمة

نص القانون العضوي 12/16 في المادة 09 على ذات الهياكل الموجودة بالمجلس الشعبي الوطني وهي: الرئيس، والمكتب، واللجان الدائمة، فكل المجلسين يشتركان في الهياكل، بينما يختلفان في عدد الأعضاء داخل اللجان، والمجموعات البرلمانية، وكذا عدد اللجان. وهو أمر منطقي بالنظر إلى أن عدد أعضاء مجلس الأمة أقل من عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

1-رئيس مجلس الأمة:

يختلف رئيس مجلس الأمة عن رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي ينتخب للعهدة البرلمانية بكاملها، ذلك أنه ينتخب على إثر كل تعديل جزئي للمجلس بعد نهاية المدة المحددة للتجديد ب 03سنوات، وفقا لما قرره المادتان 3 /119 و 151 من التعديل الدستوري 2016⁽²⁾. وبخصوص طريقة وإجراءات انتخاب رئيس مجلس الأمة، فهي ذاتها تقريبا الخاصة برئيس المجلس الشعبي الوطني، مع اختلافهما في بعض النقاط:

-الدور الثاني للانتخابات يجري في أجل 24 ساعة.

-يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية النسبية⁽³⁾.

-في حالة المترشح الوحيد يتم الانتخاب بالاقتراع السري أو رفع اليد.

ولرئيس مجلس الأمة مكانة متميزة ووضع خاص في الدستور الجزائري، وفي النظام الداخلي، ويُظهر ذلك عديد المهام الموكلة إليه.

أ- **صلاحياته كرئيس لمؤسسة مجلس الأمة:** يمارس رئيس مجلس الأمة طبقا للمادة 08 من النظام الداخلي عديد المهام والصلاحيات، وهي على وجه التحديد:

أ-1- السهر على تطبيق النظام الداخلي وضمان احترامه.

أ-2- ضمان الأمن والنظام العام داخل مقر المجلس، وهذا بوضع جميع الوسائل والإمكانات تحت مسؤوليته طبقا لأحكام المادة 14 من ق ع 12/16.

أ-3- رئاسة جلسات مجلس الأمة واجتماعات المكتب واجتماعات هيئة الرؤساء، وهيئة التنسيق.

أ-4- تمثيل مجلس الأمة وطنيا ودوليا.

(1) صالح بلحاج، المرجع السابق، ص: 258.

(2) نصت المادة: 3/119: "تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث سنوات"، والمادة 151 / 2: "ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس".

(3) بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الوطني، لم يتم تحديد أجل إجراء الدور الثاني، ولا الأغلبية المشروطة لفوز المترشح، هل هي نسبية أو مطلقة؟ أما المترشح الوحيد فيتم انتخابه بطريقة واحدة، وهي رفع اليد.

- أ-5- تكليف نواب الرئيس بمهام عند الاقتضاء.
- أ-6- التعيين في المناصب الإدارية والتقنية بموجب قرارات، وهذا ما نصت عليه م 102 من قانون العضوي 16 / 12: "توضع تحت تصرف كل غرفة وتحت سلطة رئيسها، المصالح الإدارية والتقنية الضرورية لإدارتها".
- أ-7- إعداد مشروع ميزانية المجلس وعرضه على المكتب للمناقشة والمصادقة.
- أ-8- الأمر بصرف ميزانية المجلس.
- أ-9- ضبط تنظيم المصالح الإدارية والمالية والتقنية للمجلس.
- أ-10- ضمان توفير الوسائل المادية والبشرية اللازمة لعمل أعضاء المجلس.
- أ-11- إخطار المجلس الدستوري عند الاقتضاء، طبقاً لأحكام المادة 1/187 من الدستور⁽¹⁾.
- من خلال هذه المهام يتضح لنا الاستقلالية التي يتمتع بها رئيس مجلس الأمة، ودوره في ضمان التنسيق بين مختلف هياكل وأجهزة المجلس، وتوفير الوسائل التي تساعد على تسهيل العمل البرلماني.
- ب- **صلاحياته كرئيس للدولة:** وفقاً للتعديل الدستوري 2016 لرئيس مجلس الدولة صلاحيات تتعدى حدود مؤسسة مجلس الأمة، حيث منحت له مهام وصلاحيات بصفته كرئيس للدولة والشخصية الثانية بعد رئيس الجمهورية، وذلك في الحالات الآتية:
- ب-1- في حالة حصول مانع لرئيس الجمهورية بسبب مرض خطير ومزمن، حيث بعد اجتماع المجلس الدستوري وجوباً، وبعد تحققه من حصول المانع، يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع، ويعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً وأغلبية 2/3 أعضائه ثبوت المانع لرئيس الجمهورية، ويتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئاسة الدولة بالنيابة لمدة خمسة وأربعين (45) يوماً كأقصى حد، وفي حالة استمرار المانع لأكثر من 45 يوماً يعلن الشغور بالاستقالة وفقاً لنفس الإجراءات أعلاه.
- ب-2- في حالة استقالة رئيس الجمهورية وإعلان الشغور بالاستقالة أو الوفاة، يجتمع المجلس الدستوري وجوباً، ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، وتبلغ فوراً شهادة التصريح بالشغور إلى البرلمان الذي يجتمع وجوباً، ويتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها تسعون (90) يوماً⁽²⁾، تنظم خلالها انتخابات رئاسية لا يمكن بمقتضاها لرئيس الدولة الترشح لها.

(1) ويكون الإخطار اختيارياً و لاحقاً على صدور القوانين مثلما هو الوضع بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الوطني.

(2) الملاحظ أنه وفقاً لنص المادة 102 من الدستور تقرر رفع مدة تولي رئيس مجلس الأمة لرئاسة الدولة في حالة الاستقالة، أو وفاة رئيس الجمهورية إلى 90 يوماً مقارنة بدستور 1996 حيث كانت المدة 60 يوماً. وحسن ما فعل المؤسس الدستوري، على اعتبار أن زيادة مدة شهر كامل تسمح بمنح الوقت الكافي لإعادة ترتيب الأمور وتحقيق الاستقرار المؤسسي داخل الدولة، وخاصة فيما يتعلق بتنظيم الانتخابات الرئاسية وما تحتاجه من شروط وإجراءات.

ب-3- في حالة وفاة أحد المترشحين للدور الثاني أو تعرضه لمانع شرعي عند الترشح للانتخابات الرئاسية التي تجري أثناء الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية، و بعد إعلان المجلس الدستوري وجوب القيام بكل العمليات الانتخابية من جديد، بمعنى إعادة الإجراءات اللازمة للترشح وتنظيم الانتخابات، وتمديد آجال تنظيم الانتخابات الجديدة لمدة أقصاها ستون (60) يوما، فيظل رئيس الدولة في منصبه حتى أداء رئيس الجمهورية اليمين⁽¹⁾.

ويمارس رئيس مجلس الأمة كرئيس للدولة معظم الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية باستثناء ما نصت عليه المادة 104 من التعديل الدستوري 2016⁽²⁾، حيث أنه لا يمكن لرئيس الدولة أن يمارس المهام الآتية:

- إصدار العفو وتخفيض العقوبات أو استبدالها.
- استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء.
- تعيين أعضاء الحكومة ورئيسها.
- التشريع بأوامر.
- حل المجلس الشعبي الوطني.
- تعديل الدستور سواء أكانت المبادرة منه أو من قبل 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا.

- تقديم الوزير الأول لاستقالته له.

- تقرير حالة الطوارئ أو الحصار، أو الحالة الاستثنائية، أو حالة الحرب، أو التعبئة العامة، إلا بموافقة غرفتي البرلمان المجتمعين معا، وبعد استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمة⁽³⁾.

ج- صلاحياته كمستشار لرئيس الجمهورية:

يجب على رئيس الجمهورية أن يستشير رئيس مجلس الأمة في الظروف غير العادية السابق الإشارة إليها، وهذا بمقتضى المواد 105، 107، 108، 109 من التعديل الدستوري 2016، حيث أكدت

(1)- في ظل دستور 1976 المادة: 117، ودستور 1989 المادة: 84، كانت هذه الصلاحيات من اختصاص رئيس المجلس الشعبي الوطني باعتباره الشخصية الثانية في الدولة، وذلك في ظل أحادية السلطة التشريعية.

(2)- أنظر المادة 103 من الدستور التي من خلالها نسجل ملاحظتين:

- أن مهمة رئيس الدولة قد تتعدى 90 يوما في حالة تنظيم انتخابات جديدة لمدة أقصاها 60 يوما أي قد تصل إلى أكثر من 150 يوما؛ أي 5 أشهر.

- أن وظيفة رئيس الدولة قد تستمر إلى غاية أداء الرئيس لليمين بخلاف ما أخذ به دستور 1996 بمقتضى المادة 89 منه حيث تنتهي مهمة رئيس الدولة بمجرد الإعلان عن انتخاب رئيس الجمهورية، وعليه فتمديد المدة إلى غاية أداء اليمين والتي لن تزيد عن أسبوع طبقا للمادة 89 من التعديل الدستوري 2016، لها من الأهمية بمكان، ذلك أن المؤسس الدستوري أكد على ضرورة المباشرة الفعلية للمهام التي تبدأ فور أداء اليمين، وهو اتجاه صائب.

(3)- المادة 104 فقرة أخيرة من التعديل الدستوري 2016.

نصوص هذه المواد على إلزامية أخذ رأي مجلس الأمة قبل رأي رئيس المجلس الشعبي الوطني من خلال التقديم والتأخير المعتمد في التعديل الدستوري 2016 مقارنة بالتعديل الدستوري 1996 وفق الصياغة الآتية: "...رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة...".

وهذا تأكيد من جانب المؤسس الدستوري على أن رئيس مجلس الأمة هو الشخصية الثانية بعد رئيس الجمهورية مقارنة برئيس المجلس الشعبي الوطني، لذا تتم استشارته أولاً؛ رغم أن هذه الاستشارة غير ملزمة لرئيس الجمهورية.

كما يستشار رئيس مجلس الأمة قبل تقرير حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات قبل أوانها وفقاً للمادة 147 من التعديل الدستوري 2016.

د- صلاحياته كرئيس للبرلمان:

منحت المادة 100 من القانون العضوي 12/16 لرئيس مجلس الأمة صلاحية رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا في الحالات المحددة بنصوص الدستور، وهي:

- د-1- إعلان البرلمان ثبوت المانع لرئيس الجمهورية في حالة المرض الخطير والمزمّن (م 2/102).
- د-2- تصريح البرلمان بشغور منصب رئيس الجمهورية بالاستقالة في حالة استمرار المانع بعد انقضاء مدة 15 يوماً، أو الاستقالة الإرادية لرئيس الجمهورية أو إقالته (م 3 / 102 و 5)
- د-3- موافقة البرلمان على تمديد حالة الطوارئ أو الحصار (المادة 105).
- د-4- اجتماع البرلمان وجوباً عند تقرير الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية (م 107).
- د-5- إثبات البرلمان للحالة الخطيرة جدا التي تستوجب تمديد عهدة البرلمان (م 119 فقرة أخيرة)
- د-6- إصدار البرلمان عند الاقتضاء لللائحة لتتويج للمناقشة التي يفتحها البرلمان حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين (م 2 / 148).
- د-7- إصدار رئيس الجمهورية لنص التعديل الدستوري دون عرضه على الاستفتاء الشعبي (م 210 فقرة أخيرة)⁽¹⁾.

د-8- مبادرة أعضاء البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا باقتراح تعديل الدستور، حيث يجتمع البرلمان باستدعاء من رئيس مجلس الأمة وبرئاسته.

هـ- صلاحياته في علاقته مع المؤسسات:

بعض المؤسسات كمجلس المحاسبة والمجلس الوطني لحقوق الإنسان ملزمة برفع تقرير سنوي إلى رئيس مجلس الأمة، وهذا طبقاً للمواد 192 و 199 من التعديل الدستوري 2016.

(1) وهو ما حصل عند التعديل الدستوري لسنة 2002 بمناسبة ترسيخ تمازيغت لغة وطنية، والتعديل الجزئي لسنة 2008، وكذا التعديل الأخير لسنة 2016.

من خلال ما سبق ذكره يتضح أن تكليف رئيس مجلس الدولة بهذه المهام سواء في الظروف العادية أو الغير العادية يشكل نقلة نوعية لضمان استمرارية الدولة ومؤسساتها⁽¹⁾، وكذا الحفاظ على استقرارها كأهم مؤشر على سيادتها.

1- مكتب مجلس الأمة:

وفقا للقانون العضوي 12/16 يعد المكتب الجهاز الثاني لمجلس الأمة، وستتناول بالدراسة تكوينه وصلاحياته وتسييره.

أ- تكوين مكتب مجلس الأمة:

لمجلس الأمة صلاحية انتخاب مكتبه⁽²⁾ وهو ما أكدته المادة 09 من القانون 12/16 وبشكل مكتب مجلس الأمة طبقا للمادة 09 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 من رئيس المجلس وخمسة نواب، ويتم انتخاب النواب لمدة 01 سنة واحدة قابلة للتجديد.

ويتفق ممثلو المجموعات البرلمانية على توزيع مناصب نواب الرئيس في اجتماع يعقد بدعوة من رئيس المجلس فيما بين هذه المجموعات على أساس التمثيل النسبي⁽³⁾، حيث يتم إعداد قائمة تعرض للمصادقة عليها في جلسة عامة، وفي حالة عدم الاتفاق أو المصادقة على القائمة، يتم إعداد قائمة أخرى موحدة للنواب من قبل المجموعات البرلمانية خاضعة لاتفاقها، وبصفة خاصة تلك المجموعات المشاركة في المكتب، وتعرض هذه القائمة في جلسة عامة للمصادقة عليها⁽⁴⁾. وفي حالة استمرار الخلاف فإنه يتم انتخاب نواب الرئيس بالاقتراع المتعدد الأسماء السري في دور واحد، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن فوز المترشح الأكبر سنا. أما في حالة شغور منصب أحد النواب فيستخلف طبقا لذات الإجراءات المذكورة أعلاه⁽⁵⁾.

وإذا قارنا بين طريقة انتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني، ونواب رئيس مجلس الأمة نجد أن هناك اختلافا من حيث الإجراءات، حيث أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ذكر مرحلتين فقط.

(1) عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، السنة الجامعية: 2009 - 2010، ص: 140.

(2) تنص المادة 2/130 و3 من التعديل الدستوري 2016 "ينتخب المجلس الشعبي الوطني مكتبه ويشكل لجانه. تطبق الأحكام السابقة الذكر على مجلس الأمة".

(3) المادة 11 من ن. د. لم. أ، ويلاحظ أنه تم سحب صلاحية اقتراح عقد الاجتماع من المجموعات البرلمانية، لتصبح حكرا على رئيس مجلس الأمة خلافا لما نص عليه النظام الداخلي السابق.

(4) يلاحظ أن المشرع من خلال المادة 11 من النظام الداخلي المعدل، التزم الدقة والوضوح باستخدام عبارة " جلسة عامة" مقارنة بالنظام الداخلي لسنة 2000 الذي اكتفت المادة 11 منه بالنص على: " تعرض القائمة في مجلس الأمة للمصادقة عليها" دون توضيح ما إذا كانت الجلسة علنية أو سرية، وهو ما يضيفي حسب رأينا الشفافية والوضوح في عملية انتخاب واختيار نواب الرئيس.

(5) المادة 11 من ن. د. لم. أ لسنة 2017.

فبالنسبة للمرحلة الأولى هي ذاتها بالنسبة لمجلس الأمة، أما المرحلة الثانية الخاصة بإعداد قوائم موحدة لنواب الرئيس من قبل المجموعات البرلمانية فلم يتم النص عليها بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، حيث تم النص فقط على انتخاب النواب بطريق الاقتراع المتعدد الأسماء والسري في حالة عدم الإتفاق بين المجموعات البرلمانية، أو عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني على القائمة⁽¹⁾، وهي تعد مرحلة ثالثة بالنسبة لمجلس الأمة.

ب- صلاحيات مكتب مجلس الأمة:

يقوم مكتب مجلس الأمة تحت إشراف رئيس المجلس بمجموعة من المهام، وهي على سبيل الحصر.

ب-1- تحديد تاريخ توزيع مشاريع ونصوص القوانين المحالة على المجلس.

ب-2- ضبط جدول أعمال الجلسات العامة وتنظيم سيرها.

ب-3- البت في اقتراحات القوانين والتعديلات واللوائح من حيث الشكل.

ب-4- تحديد أنماط التصويت في إطار أحكام القانون العضوي 16 / 12، وكذا النظام الداخلي.

ب-5- النظر في الأسئلة الشفوية والكتابية التي يعرضها عليه رئيس المجلس قبل إحالتها على الحكومة.

ب-6- البت في طلب استجواب الحكومة، وفي طلبات اللجان الدائمة عقد جلسات استماع إلى أعضاء الحكومة.

ب-7- البت في البعثات الاستعلامية المؤقتة التي تقترحها اللجان الدائمة.

ب-8- البت في اقتراح لجنة التحقيق من قبل أعضاء من مجلس الأمة.

ب-9- دراسة مشروع جدول الأعمال الذي تقترحه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة طبقاً لأحكام المادة 114 من التعديل الدستوري 2016.

ب-10- مناقشة مشروع ميزانية تسيير مجلس الأمة والمصادقة عليه، وإحالتها على لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لإبداء الرأي فيه.

ب-11- المصادقة على الهيكل التنظيمي للمصالح الإدارية والتقنية، وعلى كفاءات مراقبة المصالح المالية لمجلس الأمة.

ب-12- تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي⁽²⁾.

وباستقراء صلاحيات مكتب مجلس الأمة نسجل مجموعة من الملاحظات:

1- توسيع هذه الصلاحيات.

(1) - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2009، ص: 58.

(2) - المادة 12 من ن. د. لم. أ.

2- أصبح لمكتب مجلس الأمة دور كبير في توزيع والبت في مشاريع واقتراحات القوانين، والتعديلات المتعلقة بها، وكيفية التصويت عليها، وهذا تماشيا مع التعديل الدستور الأخير الذي منح لمجلس الأمة صلاحية اقتراح القوانين⁽¹⁾، تحقيقا للتوازن بين غرفتي البرلمان.

3- له صلاحيات أيضا تتعلق بممارسة الرقابة من طرف مجلس الأمة على أعمال الحكومة من خلال بته في طلب الأسئلة الشفوية والكتابية، وفي طلب استجواب الحكومة، وفي طلبات اللجان الدائمة للاستماع للحكومة، وفي البعثات الاستعلامية المؤقتة، واقتراح تشكيل لجان التحقيق.

وبالنسبة للحقوق التي منحها الدستور للمعارضة البرلمانية بغرض تمكينها من المشاركة في الأشغال البرلمانية، وفي الحياة السياسية، فإن جدول الأعمال التي تقترحه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة، يخضع لدراسة المكتب.

ومن ثم فمخ هذه الصلاحيات لمكتب المجلس تأكيد على أهمية ومركز هذا الجهاز في الغرفة الثانية للبرلمان، وبالنتيجة تعزيز لمكانة مجلس الأمة ومركزه في النظام الدستوري والسياسي الجزائري. وفي ختام هذه النقطة، تجدر الإشارة إلى أنه في حالة غياب رئيس مجلس الأمة يخلفه أحد النواب، لرئاسة الجلسات أو اجتماعات المكتب، واجتماعات هيئة الرؤساء واجتماعات هيئة التنسيق⁽²⁾.

ج- تسييره:

طبقا للمادة 13 من النظام الداخلي لمجلس الأمة يعقد المكتب اجتماعاته العادية دوريا بدعوة من رئيسه، وإذا دعت الضرورة يمكن له عقد اجتماعات غير عادية بدعوة من رئيسه، أو بطلب من أغلبية أعضائه، ويبلغ أعضائه بجدول أعماله قبل انعقاده، كما توزع عليهم محاضر اجتماعات المكتب التي يمكن للعضو الاطلاع عليها بترخيص من رئيس المجلس.

وما يلاحظ على نص المادة أعلاه أنها لم تحدد المدة التي يبلغ فيها المكتب أعضائه بجدول الأعمال، ولا على حق الأعضاء في إدراج نقاط أخرى يرونها ضرورية مثلما كان عليه الوضع في النظام الداخلي لسنة 2000، حيث نص على مدة 48 ساعة وعلى حق الأعضاء في إدراج نقاط أخرى.

وهو موقف لا يفهم من جانب المشرع، رغم ما تلعبه الآجال من دور هام في تحقيق الفاعلية والجدية في العمل، وكذا منح الفرصة لأعضاء المكتب لإدراج يرونها مهمة قد تغافل المكتب عنها أو لم ينتبه لها.

ومنحت المادة 14 من ذات النظام لرئيس المجلس صلاحية تكليف كل عضو من أعضاء المكتب، في اجتماعاته الأولى بعد التحاقهم بإحدى المهام الآتية:

ج-1- شؤون التشريع والعلاقات مع الحكومة.

(1)- المادة 136 من التعديل الدستوري 2016.

(2)- المادة 12 من ن. د. لم. أ.

ج-2- الشؤون الإدارية والمالية.

ج-3- الشؤون الخارجية.

ج-4- العلاقات العامة وشؤون أعضاء المجلس، وتنظيم اتصالاتهم مع كل الهيئات.

ج-5- متابعة النشاط الميداني والأنشطة المتعلقة بترقية وترشيح الثقافة البرلمانية.

3- لجان المجلس الدائمة:

لمجلس الأمة الحق طبقا لمجلس الأمة الحق في تشكيل لجانها الدائمة وفقا للمادة 134 من التعديل الدستوري 2016 والمادة 15 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2016، وستتم دراستها ببحث تشكيلها وسير أشغالها، وجلسات الاستماع إليها، ودورها في تشكيل البعثات الاستعلامية المؤقتة.

أ- **تشكيل اللجان:** حدد النظام الداخلي لمجلس الأمة في مادته 16 عدد اللجان الدائمة بتسع (09) لجان تختص بمختلف مجالات الحياة بما فيها الاقتصادية، والمالية، والإدارية، والاجتماعية والثقافية، والقانونية والدفاع، والشؤون الخارجية...

وتتكون اللجان طبقا للمادة 23 من النظام الداخلي من 10 إلى 15 عضوا على الأكثر باستثناء لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وكذا لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية والتي تضم من 15 عضوا إلى 19 عضوا على الأكثر، ويرجع هذا التفاوت في عدد أعضاء اللجان إلى حجم الأعمال الموكلة لها، فلجنة الشؤون القانونية مثلا تعد المستشار الدائمة لباقي اللجان⁽¹⁾.

وتوزع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها، حيث تساوي حصة المقاعد الممنوحة لها نسبة عدد أعضائها مقارنة بالعدد الأقصى لأعضاء اللجنة، وترفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى المباشر إذا فاق الباقي نسبة 0.5 بالمئة⁽²⁾.

ثم تقوم المجموعات البرلمانية بتوزيع أعضائها على اللجان في حدود الحصص الممنوحة لها، وذلك مع مراعاة اختيار الأعضاء وتخصصهم، ويمكن للأعضاء غير المنتمين إلى مجموعة برلمانية أن يطلبوا تعيينهم أعضاء في لجنة دائمة، ويقوم مكتب المجلس بهذا التعيين مع مراعاة رغبات وتخصصات الأعضاء عند كل تعيين⁽³⁾.

والملاحظ أن المشرع قد اشترط ضرورة توافر شرطين وهما: الرغبة والتخصص، بمعنى منح الحرية للعضو في اختيار الانضمام إلى اللجان الدائمة، سواء كان منتمي أو غير منتمي لمجموعة برلمانية مع مراعاة تخصصه قدر الإمكان، فيما إذا كان يتناسب مع اختصاص اللجنة التي يريد الانضمام، وذلك

(1) عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص: 146.

(2) المادة 17 من ن. د. لم. أ.

(3) المادة 18 من ن. د. لم. أ.

ضمانا لتسهيل عمل اللجان في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين، وهو الجديد التي أتى به النظام الداخلي لسنة 2016.

بيد أنه في ظل غياب شرط الكفاءة لدى نواب البرلمان لدى ترشحهم للعضوية تجعل نسبة تحقق هذا الشرط ضئيلة جدا ومن ثم سيخضع التعيين لرغبة العضو أكثر من تخصصه، خاصة وأن المشرع استخدم عبارة قدر الإمكان.

وبناء على اجتماع يعقد بدعوة من الرئيس، يتفق رؤساء المجموعات البرلمانية مع مكتب المجلس على توزيع مهام مكاتب اللجان المتكونة من رئيس ونائب للرئيس ومقرر، ويعين هؤلاء المترشحون وينتخبون طبقا لاتفاق المجموعات البرلمانية، وفي حالة عدم الاتفاق يتم انتخاب مكتب اللجنة من طرف أعضائها⁽¹⁾، ويشكل مجلس الأمة لجانه الدائمة لمدة سنة قابلة للتجديد، وتجدد التشكيلة أعضاء اللجان كليا أو جزئيا بالإجراءات ذاتها أعلاه، ولا يمكن للعضو في اللجان الدائمة أن يغير عضويته في اللجنة المنتمي إليها خلال السنة إلا في حالات محددة، وهي:

- الإستقالة.

- الإبعاد عن المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها.

بيد أنه يجوز للعضو الذي فقد عضويته في اللجنة الدائمة أن يقدم طلب إلى مكتب المجلس قصد الانضمام إلى اللجنة ذاتها أو غيرها بصفة عضو غير منتم، حيث يبيت المكتب في طلبه في أجل 15 يوما من تاريخ إيداعه. وأوجب النظام الداخلي الجديد على عضو مجلس الأمة أن ينضم إلى اللجان الدائمة، بعدما كانت مسألة الانضمام متروكة لاختيار العضو في الأنظمة الداخلية السابقة.

ويفهم من ذلك أن غرض المشرع هو ضمان المشاركة الفعلية لجميع الأعضاء بمجلس الأمة في أشغال وأعمال اللجان، بعدما أصبح من حق هذه الغرفة المبادرة بالقوانين من منطلق اختصاصها الأصيل باقتراح القوانين في المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.

في حين لا يمكن للعضو أن ينضم إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة⁽²⁾، وهو ماسبق بيانه عند دراسة اللجان الدائمة على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

ب- سير أشغال اللجان الدائمة:

تنص المادة 33 من النظام الداخلي لمجلس الأمة: "يحيل رئيس مجلس الأمة على اللجان الدائمة مشاريع واقتراحات القوانين والنصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، وكذا كل المسائل التي تدخل في إطار اختصاصها مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها للدراسة و/ أو إبداء الرأي".

(1)- المادة 19 من ن. د. لم. أ.

(2)- المواد: 20، 21، 22 من ن. د. لم. أ.

من خلال نص المادة أعلاه يتضح أن اللجان الدائمة أصبح لها اختصاص جديد هو دراسة مشاريع واقتراحات القوانين بعد أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني، بيد أنه يؤخذ على المشرع هو عدم نصح على مشاريع القوانين التي يصوت عليها مباشرة مجلس الأمة والمتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، والتي يتم إيداعها مباشرة مكتب مجلس الأمة، وخاصة ضرورة تصويت المجلس الشعبي الوطني عليها كإجراء ثاني، وهو ما يجعل نص المادة مبتورا وغير دقيق من جانب مراعاة التوازن بين الغرفتين.

ويتم استدعاء اللجان الدائمة أثناء الدورة من قبل رؤسائها لدراسة هذه المشاريع والاقتراحات التي تحال من طرف رئيس مجلس الأمة، و يمكن استدعاء اللجان خارج الدورة من قبل رئيس المجلس عند الاقتضاء، ولا يمكنها الاجتماع خلال انعقاد جلسات المجلس إلا بغرض المداولة في مسائل أحالها عليها رئيس المجلس على سبيل الاستعجال⁽¹⁾.

وتعد المناقشات و/أو التصويت في اللجان الدائمة صحيحة بحضور أغلبية الأعضاء، وفي حالة عدم تحقق الأغلبية، يتم عقد جلسة ثانية بعد 24 ساعة على الأقل مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين، وفي حالة غياب أحد الأعضاء يكون التصويت بالوكالة والتي تكون مكتوبة، وفي حدود توكيل واحد⁽²⁾. وأهم ملاحظة إيجابية تم تسجيلها في هذا الإطار مقارنة بالنظام الداخلي السابق، هي خفض المدة في حالة عدم توافر النصاب اللازم لصحة المناقشات داخل اللجنة، بعدما كانت جلستين الأولى بعد 24 ساعة، والثانية مدتها (48 ساعة) في حالة عدم توافر النصاب.

حيث أصبحت المدة اللازمة لعقد جلسة ثانية هي 24 ساعة في كلتا الحالتين، وهي مدة تتناسب مع المسائل العادية، ولكن بالنسبة للمسائل العالقة والملحة كان من المستحسن لو تم تحديد مدة قصيرة على الأقل ست (06) ساعات مثلما هو عليه الوضع بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني.

وبالنسبة لمسألة التصويت بالوكالة اشترط المشرع في النظام الداخلي الجديد ضرورة أن تكون مكتوبة؛ بمعنى أن يكون التفويض خطيا وليس شفويا، ذلك أن الكتابة تجعل الدليل قائما على وجودها في مواجهة الطرفين، وتمكن مجلس الأمة من تسجيلها و حفظها بغرض العودة إليها عند الاقتضاء خاصة إذا أراد العضو استخدام الوكالة مرة أخرى لأن المشرع اشترط توكيلا واحدا لا غير حتى لا يستخدمه العضو كوسيلة للتهرب المتكرر من حضور أشغال اللجان، وهو ما لم يتضمنه النظام الداخلي السابق الذي لم يحدد أيضا الحد الأقصى لعدد الوكالات، بل اكتفى بالنص على إمكانية التصويت بالوكالة وفقا للمادة 34 منه.

(1)- المادة 34 من ن. د. لم. أ.

(2)- المادة 35 من ن. د. لم. أ.

ويمكن لرئيس المجلس ونوابه أن يشاركوا في أشغال اللجان دون أن يكون لهم حق التصويت، وهو ذات الوضع بالنسبة لأي عضو في المجلس بعد أن يطلب الإذن من مكتب اللجنة لحضور أشغالها، ويقوم مكتب اللجنة المتكون من الرئيس ونائبه والمقرر بتسيير أشغال اللجنة، وفي حالة غياب الرئيس ينوب عنه نائبه، وبعد انتهاء اللجنة من أشغالها تقدم تقريرها في الجلسة العامة بواسطة مقررها، وفي حالة غيابه يعين رئيس اللجنة من ينوب عنه في الموضوع⁽¹⁾.

ولدى قيام اللجنة بدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، فهي تقوم بما يلي:

- ب-1- الاستماع إلى ممثل الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح القوانين حسب الحالة.
- ب-2- يمكن أن تستمع إلى مندوب أصحاب التعديل.
- ب-3- يمكن لها استدعاء أشخاص مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها.
- ب-4- يمكن لها أن تطلب من مكتب المجلس عرض نص محال عليها على لجنة دائمة أخرى لتبدي رأيها فيه.

وفي حالة إعلان إحدى اللجان عن عدم اختصاصها، أو في حالة وجود تنازع في الاختصاص بين لجنتين أو أكثر يقوم مكتب المجلس بتسوية النزاع، وتحديد اللجنة المختصة المعنية⁽²⁾. وتجدر الإشارة إلى أن اجتماعات اللجان الدائمة هي مغلقة وسرية، وبخصوص أعمالها فتحفظ في أرشيف اللجنة، ولا يسمح بالاطلاع عليها إلا بإذن من رؤسائها⁽³⁾.

ج- جلسات الاجتماع داخل اللجان الدائمة:

نصت المادة 2/151 من التعديل الدستوري 2016 على: " يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة"، وأكد النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2016 على أنه يمكن للجان الدائمة أن تستمع إلى أي عضو من أعضاء الحكومة كلما اقتضت الضرورة ذلك، وهذا بعد موافقة مكتب المجلس. وتقوم اللجنة بتقديم طلب الاستماع إلى مكتب المجلس للبت فيه، ويمكن للجنة توسيع جلسات الاستماع لتشمل أعضاء المجلس الذي يمكنهم المشاركة في المناقشة⁽⁴⁾.

بيد أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد بدقة كيفية الاستماع إلى أعضاء الحكومة؟ وماهي المسائل التي تستدعي ذلك؟ وماهي المدة الممنوحة لمكتب المجلس للبت في طلب الاستماع؟

د- البعثات الاستعلامية المؤقتة:

نصت المادة 2/134 من التعديل الدستوري 2016 على تمكين كل لجنة دائمة من تشكيل بعثة استعلام مؤقتة حول موضوع أو وضع معين على مستوى التراب الوطني، ويقدم طلب تشكيل البعثة من

(1)- المواد: 36، 37، 38 من ن. د. ل. م. أ.

(2)- المواد: 39، 40، 41، 42 من ن. د. ل. م. أ.

(3)- المادة 45 من ن. د. ل. م. أ.

(4)- المادة 48 من ن. د. ل. م. أ.

طرف اللجنة إلى مكتب المجلس للبت فيه، وفي حالة قبول طلب اللجنة يتم تبليغ الوزير الأول ببرنامج البعثة الاستعلامية، وعند إنتهاء البعثة الاستعلامية المؤقتة من عملها تعد تقريراً ترفعه إلى رئيس المجلس⁽¹⁾.

ومكن النظام الداخلي لمجلس الأمة في مادته 51 البعثات من كافة الوسائل البشرية والمادية اللازمة، لتقوم بمهامها على أكمل وجه وفي أحسن الظروف.

ولم يتم النص على عدد الأعضاء في تشكيلة البعثة وطبيعة المواضيع والأوضاع التي تستدعي تشكيل هذه البعثة، والمدة اللازمة للبت في طلب تشكيلها، كما أن النص على تبليغ الوزير الأول ببرنامج البعثة الاستعلامية يؤثر على استقلالية هذه البعثات في عملها، وبالنتيجة على استقلالية البرلمان.

و في ختام هذه النقطة تجدر الإشارة إلى أن أعضاء مجلس الأمة اقترحوا إنشاء لجان مؤقتة إلى جانب اللجان الدائمة، وذلك بمناسبة تعديل النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999، بيد أن المجلس الدستوري رفض ذلك بمناسبة رقابته لمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور بمقتضى رأيه رقم 09/ ر.ن.د.م.د/99، حيث اعتبر الاقتراح مخالفاً لمقتضيات المادة 117 و161 من الدستور اللتين نصتا على إنشاء لجان دائمة، ولجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة دون سواها⁽²⁾، وهو ما ضيق من صلاحيات مجلس الأمة في معالجة بعض المسائل العاجلة، أو المؤقتة على مستوى لجان تخصص لذات الغرض، وتنتهي مهامها فور انتهاء أعمالها⁽³⁾.

4- هيئات مجلس الأمة:

طبقاً للمادة 10 من القانون 16/12، والمادة 50 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 يتكون مجلس الأمة من ثلاث هيئات: هيئة الرؤساء، وهيئة التنسيق، والمراقب البرلماني.

أ-هيئة الرؤساء: تتكون هيئة الرؤساء طبقاً للمادة 52 من النظام الداخلي من رئيس المجلس ونواب الرؤساء، ورؤساء اللجان الدائمة، وتمارس هذه الهيئة عديد الصلاحيات تحت إشراف رئيس المجلس، وهي على سبيل الحصر:

أ-1- إعداد جدول أعمال الدورة العادية للمجلس.

أ-2- تحضير الدورة العادية للمجلس وتقييمها.

أ-3- تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها.

أ-4- تنظيم أشغال الجلسات العامة للمجلس.

(1)- المادة 50 من ن. د. م. أ.

(2)- رأي المجلس الدستوري المنشور في الجريدة الرسمية رقم: 04، المؤرخة في 1999/11/28.

(3)- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص: 144-145.

وتجتمع هيئة الرؤساء بدعوة من رئيس مجلس الأمة كلما اقتضى الأمر ذلك؛ بمعنى أن اجتماعها متوقف على دعوة الرئيس، ولا يمكن لها الاجتماع التلقائي مثلما كان عليه الوضع في النظام الداخلي لسنة 2000، الذي نص بمقتضى م 47 منه على اجتماع هذه الهيئة كل 15 يوما خلال الدورات، أو بدعوة من الرئيس عند الضرورة. وهو يشكل حسب رأينا تقييد لعملها على اعتبار أن دورها يقتصر على التنظيم والإعداد والتحضير فقط في الحالات العادية، وذلك تحت إشراف الرئيس الذي يتابع عملها. ويتم تبليغ جدول أعمال الاجتماع لأعضاء الهيئة قبل انعقاده باثنين وسبعين (72) ساعة على الأقل ما عدا في الحالات الطارئة والمستعجلة التي تخفف وفقا لها هذه المدة تماشيا مع حالة الاستعجال، ويتم توزيع محاضر اجتماع هذه الهيئة على أعضائها خلال اثنين وسبعين (72) ساعة على الأكثر من تاريخ انعقاد الاجتماع⁽¹⁾.

ب- **هيئة التنسيق**: تتكون هيئة التنسيق طبقا للمادة 54 من النظام الداخلي من رئيس المجلس، ونواب الرئيس، ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية. وبالإضافة إلى التشاور الذي يجريه رئيس مجلس الأمة مع المجموعات البرلمانية، تستشار هيئة التنسيق في المسائل الآتية.

ب-1- جدول أعمال الجلسات.

ب-2- تنظيم أشغال المجلس وتقييمها.

ب-3- توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية.

وتجتمع هذه الهيئة بدعوة من رئيس المجلس كلما اقتضى الأمر ذلك، فاجتماعها كذلك متوقف على دعوة الرئيس بعد ما كان اجتماعها في التنظيم الداخلي السابق يكون بناء على دعوة الرئيس، أو على طلب من المجموعات البرلمانية.

وهو موقف غير صائب حسب وجهة نظرنا على أساس أن هيئة التنسيق هي هيئة استشارية لا أكثر ولا أقل، ورؤساء المجموعات البرلمانية وحتى رؤساء اللجان هم أعضاء أساسيين في تشكيل اللجنة، فكان من باب أولى لو تم منحهم حق طلب اجتماع هذه الهيئة.

ويتم تبليغ مشروع جدول أعمال الاجتماع لأعضاء الهيئة قبل انعقاده ب 72 ساعة على الأقل ما عدا في الحالات الطارئة والمستعجلة، ويتم توزيع محاضر اجتماع هذه الهيئة على أعضائها خلال اثنين وسبعين (72) ساعة على الأكثر من تاريخ انعقاد الاجتماع⁽²⁾.

ج- **المراقب البرلماني**:

(1)-المادة 53 من ن. د. لم. أ.

(2)-المادة 54 من ن. د. لم. أ.

استحدثت هيئة المراقب البرلماني بمقتضى النظام الداخلي لسنة 2017، وهذا بنص المادة 35 منه، حيث ينشأ المراقب البرلماني مع نائبين له، ويمارس تحت سلطة رئيس المجلس المهام الآتية:

ج-1- متابعة تنفيذ ميزانية المجلس.

ج-2- إعداد الحصيلة السنوية عن عمليات التسيير وعرضها على المكتب المجلس، ويمكن للمراقب البرلماني حضور اجتماعات مكتب المجلس وهيئة الرؤساء، وهيئة التنسيق بدعوة من رئيس المجلس. ولضمان أداء مهامه بكل فاعلية نصت المادة أعلاه على تمكينه من كل الوسائل المادية والبشرية اللازمة، ويخضع المراقب البرلماني ونائباه للإجراءات نفسها المطبقة على انتخاب وتجديد أجهزة المجلس، كما يستفيد مع نوابه من ذات الحقوق والامتيازات التي يستفيد منها رؤساء اللجان.

بيد أن نص المادة أعلاه لم يوضح لنا المعايير التي يتم على أساسها اختيار المراقب البرلماني ونائباه، وكذا الشروط الواجب توافرها في المترشح لهذه المهمة.

د- المجموعات البرلمانية:

يحق لأعضاء مجلس الأمة تشكيل مجموعات برلمانية طبقاً للمادة 56 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، ويتم تشكيل هذه المجموعات على أساس الانتماء الحزبي، وقد مكن النظام الداخلي الجديد الأعضاء المعينون بمقتضى المادة 3/118 من التعديل الدستوري 2016 من إنشاء مجموعة برلمانية واحدة بعنوان الثلث (1/3) الرئاسي؛ بمعنى استفادة الأعضاء المعينين من ذات الحقوق التي يستفيد منها الأعضاء المنتخبين، وفي هذا تكريس وتدعيم لتدخل وسيطرة السلطة التنفيذية على أجهزة البرلمان التي تمارس عن طريق أعضاء معينين من طرفها، حتى وإن كان غرض المشرع هو تحقيق التوازن والمساواة بين الأعضاء المعينين والمنتخبين.

وتتكون المجموعة البرلمانية من 10 أعضاء على الأقل، وتوجد العديد من المحظورات على العضو التي نص عليها النظام الداخلي، وهي:

- أ- لا يمكن لأي حزب سياسي أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة.
- ب- لا يمكن لأعضاء المجلس الأحرار أن ينشئوا أكثر من مجموعة برلمانية واحدة.
- ج- لا يمكن لعضو المجلس أن ينضم إلى أكثر من مجموعة برلمانية واحدة.
- د- لا يمكن للعضو المعين أن ينتمي إلى مجموعة برلمانية غير المجموعة البرلمانية للثلث الرئاسي.
- هـ- لا يمكن لعضو المجلس المنتخب المنتمي لمجموعة برلمانية مشكلة على أساس الانتماء الحزبي أن يغير مجموعته البرلمانية عملاً بأحكام المادة 117 من الدستور.
- و- لا يمكن لأعضاء مجلس الأمة إنشاء مجموعة أو مجموعات للدفاع عن مصالح شخصية أو مهنية.
- ز- يمنع إنشاء أي جمعيات داخل المجلس مهما كانت طبيعتها.

في حين يمكن للعضو أن لا يكون عضوا في أية مجموعة برلمانية، وبالنسبة للأعضاء الذين لا تتوفر فيهم شروط إنشاء مجموعات برلمانية يمكنهم اختيار مندوب عنهم يتولى التعبير عن انشغالاتهم، ويمكنه حضور اجتماعات هيئة التنسيق بدعوة من رئيس المجلس، دون أن يكون له حق التصويت⁽¹⁾.

وتؤسس المجموعات البرلمانية بعد استلام مكتب المجلس ملف التأسيس الذي يتضمن:

-تسمية المجموعة.

-قائمة أعضاء الحكومة.

-تشكيلة المكتب المتكون من الرئيس ونائبه والمقرر.

-النظام الداخلي الخاص بالمجموعة.

-تحديد ما إذا كانت الطبيعة السياسية للمجموعة البرلمانية من المعارضة.

ويمكن لرئيس المجموعة عند الاقتضاء تعيين من ينوب عنه من أعضاء المكتب في هيئات المجلس أو في الجلسات العامة، ويعلن عن إنشائها وذكر تسميتها وقائمة أعضائها وتشكيلة مكتبها في جلسة علنية، كما توضع تحت تصرفها جميع الوسائل البشرية والمادية اللازمة لضمان حسن سير أعمالها، وفي حالة تعدت المجموعة البرلمانية العدد المطلوب لإنشائها، تنحل وجوبا، وإذا استقال أو أقصي أحد أعضائها أو انضم عضو جديد فيها، فتقوم المجموعة بعرض القائمة الاسمية لمكتبها على أعضائها في جلسة علنية.

وبخصوص صلاحياتها، فهي تمارس اختصاصات ذات أهمية⁽²⁾:

-المشاركة في ضبط جدول أعمال الجلسات والدورات، والتدخل في سير الجلسات.

-توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة، وتوزيع أعضائها على هذه اللجان.

-لها عضوية في هيئة التنسيق⁽³⁾.

-تعيين وانتخاب المترشحين لمكتب اللجان وتوزيع المهام عليهم.

-توزيع مناصب نواب الرئيس وإعداد قائمة النواب.

-تحديد مدة تدخل الأعضاء في المناقشات.

وما قيل عن علاقة المجموعات البرلمانية مع الحكومة على مستوى المجلس الشعبي الوطني

يصدق على المجموعات البرلمانية على مستوى مجلس الأمة.

الفرع الثالث: النظام الداخلي ومراقبة الدستورية

إذا كان الأصل العام أن كل مجلس من مجلسي البرلمان هو سيد نظامه الداخلي، حيث يستأثر كل مجلس بحرية وضع نظامه الداخلي، لكن هذه اللوائح تعرض على المجلس الدستوري قبل وضعها موضع التنفيذ للتأكد من توافقها مع الدستور من عدمه⁽¹⁾.

(1)-المواد: 56، 57، 61 من ن. د. لم. أ.

(2)-المواد: 56، 58، 60 من ن. د. لم. أ.

(3)-تم سحب صلاحيتها في طلب اجتماع هيئة التنسيق بعد التعديل الجديد للنظام الداخلي لمجلس الأمة.

فالدستور باعتباره القانون الأسمى في الدولة ومصدرا أساسيا لجميع القوانين، فإنه لا يجوز للبرلمان استخدام هذه الاستقلالية بالخروج عن الدستور عن طريق إصدار نصوص وقوانين تتعارض مع نصوصه وأحكامه.

ولدراسة كيفية خضوع النظام الداخلي للبرلمان لمراقبة الدستورية، سيتم تناول تعريف الرقابة الدستورية والجهاز المكلف بها (أولا)، وإجراءات خضوع النظام الداخلي للرقابة الدستورية (ثانيا).

أولا: تعريف الرقابة الدستورية والجهاز المكلف بها

إن موضوع الرقابة على دستورية النظام الداخلي بصفة خاصة، وعلى القوانين بصفة عامة لما له من أهمية يقتضي منا تعريف هذه الرقابة⁽¹⁾، ودراسة الجهاز المكلف بها المتمثل في المجلس الدستوري⁽²⁾.

1- تعريف الرقابة الدستورية:

تعرف الرقابة على دستورية القوانين بأنها وسيلة للكشف أو التحقق من مدى مطابقة القوانين والمراسيم والقرارات الصادرة عن السلطات العامة في الدولة لمقتضيات الوثيقة الدستورية، وهذا من أجل إلغائها إذا لم تصدر بعد، أو منع تطبيقها وعدم الاستمرار في نفاذها إذا كانت قد صدرت فعلا⁽²⁾.

2- المجلس الدستوري كجهاز مكلف بالرقابة على دستورية القوانين:

يمارس الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر المجلس الدستوري، وهذا على غرار نظيره الفرنسي واللبناني والتونسي والمغربي، ونصت معظم الدساتير الجزائرية على أن المجلس الدستوري هو الجهاز المكلف بالرقابة على دستورية القوانين بما فيها النظام الداخلي لغرفتي البرلمان⁽³⁾.

حيث نصت المادة 1/182 من التعديل الدستوري 2016 على: "المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهر على احترام الدستور...".

من نص المادة أعلاه يتضح لنا أن المهمة الأساسية للمجلس الدستوري هي ضمان احترام الدستور في مواجهة جميع السلطات العامة في الدولة -تنفيذية، تشريعية، وقضائية-، وما يساعده على أداء

(1) صلاح الدين فوزي، البرلمان، دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص: 36.

(2) إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للنشر والطباعة، بيروت، 1983، ص: 210.

- محمد المجذوب، رقابة دستورية القوانين، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة 01، ص: 14.

(3) لم يتضمن دستور 1976 النص على الرقابة الدستورية، حيث كان بمقتضاه الميثاق الوطني هو المصدر الأساسي لقوانين الدولة، و أوكلت مهمة ضمان حماية الدستور واحترامه لرئيس الجمهورية بوصفه حامي الدستور.

مهامه كونه هيئة مستقلة تتمتع باستقلالية في مواجهة السلطات التي تراقبها⁽¹⁾، ويضمن الدستور استقلاله بوسائل عديدة: شروط وطريقة توظيف أعضائه، العهدة الواحدة، التعارض والتنافي، النظام التأديبي، وجوب وجوب الحياد⁽²⁾، تمتع الأعضاء بالحصانة القضائية في المسائل الجزائية⁽³⁾، تمتعه بالاستقلالية الإدارية والمالية⁽⁴⁾. وهو ما يجعل المجلس الدستوري بتشكيلته ومكانته يقع في هرم مؤسسات الرقابة على المستوى الوطني، وبالتالي من غير المقبول خضوع هذه الهيئة للرقابة⁽⁵⁾.

ويمارس المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين بتشكيلة تتكون من 12 عضواً: (04) من بينهم الرئيس ونائبه، يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية، واثنان ينتخبهما مجلس الأمة، واثنان ينتخبها المجلس الشعبي الوطني، واثنان تنتخبهما المحكمة العليا، واثنان ينتخبهما مجلس الدولة⁽⁶⁾. والملاحظ على هذه التشكيلة أنها متوازنة من حيث عدد الأعضاء المختارين من طرف كل سلطة، بمعدل أربعة أعضاء لكل واحدة⁽⁷⁾، مع الاختلاف في طريقة التوظيف، فالسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية توظف ممثلها عن طريق التعيين، بينما تم اعتماد طريقة الانتخاب بالنسبة للأعضاء الممثلين للسلطة التشريعية والقضائية.

والمجلس الدستوري عند مراقبة دستورية القوانين لا يتحرك من تلقاء نفسه، بل بناء على إخطار من طرف الجهات المخولة بذلك وهم: رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الأمة، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو الوزير الأول، أو عن طريق 50 نائبا من المجلس الشعبي الوطني، أو ثلاثين (30) عضواً في مجلس الأمة.

كما يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا، أو مجلس الدولة، إذا ادعى أحد أطراف المحاكمة أمام الجهات القضائية أن الحكم الفاصل في النزاع فيه مساس بحقوقهم وحررياتهم التي يحميها الدستور⁽⁸⁾، وعليه فإن الإحالة تتم بعد التأكد من جدية الادعاء ومن وجود هذا المساس.

ثانياً: إجراءات خضوع النظام الداخلي للرقابة الدستورية

(1)-YellesChaouche Bachir , Le Conseil Constitutionnel en Algérie, OPU, Alger, 04^{ème} Edition,1991, p: 30.

(2)-مريم كماشة، أي دور المجلس الدستوري في مجال حماية حقوق الإنسان، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 24، جانفي 2010، ص 39.

(3)-المادة 185 من التعديل الدستوري 2016.

(4)-المادة 182 من التعديل الدستوري 2016.

(5)-مريم كماشة، المرجع السابق، ص 39.

(6)-المادة 183 من التعديل الدستوري 2016.

(7)-التساوي في عدد الأعضاء داخل المجلس يكرس مبدأ التوازن بين السلطات في التمثيل.

(8)-المادتان: 185، 186 من التعديل الدستوري 2016.

يخضع النظام الداخلي لغرفتي البرلمان عند مراقبة مطابقته للدستور لمجموعة من الإجراءات، تبدأ من إخطار المجلس الدستوري كوسيلة لتحريك الرقابة (1)، ومرورا بفحص رسالة الإخطار ودراستها (2)، وصولا إلى إصدار الرأي القاضي بدستورية أو عدم دستورية النظام الداخلي في كل نصوصه أو بعضها (3).

1- إخطار المجلس الدستوري كوسيلة لتحريك الرقابة:

لا يمارس المجلس الدستوري مهامه في رقابة دستورية القوانين من تلقاء نفسه، بمعنى أن هذا الأخير لا يتحرك إلا بناء على إخطار من طرف الجهات التي منحها المؤسس الدستوري حق إخطاره، وهو ذات الاتجاه الذي تبنته معظم الدساتير في الأنظمة المقارنة، ويمارس المجلس الدستوري رقابة سابقة وأخرى لاحقة على دستورية القوانين.

ويخضع النظام الداخلي للرقابة السابقة والإلزامية التي يتم تحريكها بعد إخطاره من طرف جهة واحدة ممثلة في شخص رئيس الجمهورية دون غيره، وهذا بنص المادة 186 من التعديل الدستوري 2016: "يبدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان".

كما يفصل المجلس الدستوري في دستورية النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة"، وهذا ما أكدته المادتان 3 و 8 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الصادر بتاريخ 2019/05/12 (1).

ومن خلال المادة 186 أعلاه يتضح لنا بالنسبة لآجال الإخطار أنها تحتسب بعد مصادقة البرلمان على نظامها الداخلي، وترفع رسالة الإخطار بواسطة رسالة مرفقة بالنص أو النصوص المطعون بعدم دستورتها.

2- فحص ودراسة رسالة الإخطار:

بمجرد وصول رسالة الإخطار تسجل بمكتب الضبط على مستوى مديرية التوثيق لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري، ويسلم تبعا لذلك وصل باستلام رسالة الإخطار، ويشكل التاريخ المبين في وصل الاستلام بداية سريان الأجل (2)، وهذه الآجال محددة ب 30 يوما لإصدار رأيه أو قراره وفقا للمادة 189 من التعديل الدستوري 2016، وفي حال وجود طارئ، وبناء على طلب رئيس الجمهورية يتم تخفيض هذا الأجل إلى 10 أيام.

وهناك استثناء آخر نصت عليه الفقرة الثانية من المادة أعلاه، يتعلق بالإخطار الذي يتم بناء على إحالة من المحكمة العليا، أو مجلس الدولة، حيث حدد الأجل ب 04 أشهر، كما يمكن تمديد هذا الأجل

(1) - الجريدة الرسمية، العدد 42، الصادرة بتاريخ 2019/06/30.

(2) - العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، دار العثمانية، الجزائر، 2004، ص ص: 419-420..

مرة واحدة لمدة أقصاها 04 أشهر بناء على قرار مسبب من المجلس الدستوري، ويتم تبليغه إلى الجهة القضائية المعنية⁽¹⁾.

وبعد ذلك يعين رئيس المجلس مقررًا من بين أعضائه ليتولى إجراء التحقيق حول الملف وتحضير مشروع القرار أو الرأي الذي يسلم إلى رئيس المجلس والأعضاء، مرفقا بنسخة من ملف القضية المضمنة بالتقرير المعد من طرف المقرر.

وفي سبيل أداء مهامه على أحسن وجه خول النظام الداخلي للمجلس الدستوري للمقرر إمكانية جمع المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف الموكل إليه، واستشارة أي خبير يختاره من أجل الوصول إلى حل للمنازعة الدستورية⁽²⁾.

وما يساعد المجلس الدستوري الحالي أيضا في أداء مهامه في فحص رسالة الإخطار هو تمتع أعضائه بخبرة مهنية لا تقل عن 11 سنة في التعليم العالي في العلوم القانونية، أو في القضاء، أو في مهنة محام لدى المحكمة العليا، أو لدى مجلس الدولة، أو في وظيفة عليا في الدولة⁽³⁾، خاصة وأن الرقابة على دستورية القوانين هي عملية فنية ومعقدة تتطلب مهارات وقدرات وكفاءات قانونية.

وبعد ذلك يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة ويصدر رأيه الذي يكون معللا بأغلبية أعضائه، وفي حالة تعادل الأصوات بين أعضائه يكون صوت الرئيس مرجحا⁽⁴⁾، سواء أكان رئيس المجلس، أو رئيس الجلسة⁽⁵⁾.

3- صدور الرأي وآثاره:

باعتبار المجلس الدستوري يمارس رقابة سابقة وجوبية على دستورية النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، فهو يصدر رأيا وليس قرارا، وهذا طبقا للمادة 2/186 من التعديل الدستوري 2016. وطبقا للمادة 191 من التعديل الدستوري 2016، يكون الرأي الصادر عن المجلس الدستوري نهائيا وملزما لجميع السلطات العمومية، والسلطات الإدارية والقضائية بما فيها البرلمان، وهذا ما أكدته المادتان 4 و 71 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري بنصها على أن بمجرد تصريح المجلس الدستوري بعدم مطابقة أحكام النظام الداخلي، أو بعضها للدستور، يصبح من غير الممكن العمل

(1) نص المؤسس الدستوري في ظل دستوري 89-96 على منح المجلس الدستوري مهلة 20 يوما لفحص رسالة الإخطار، ومن ثم فتوسيع هذه المدة في ظل التعديل الحالي يجعل المجلس الدستوري في وضع أكثر أريحية، بحيث تمنحه الوقت الكافي لفحص رسائل الإخطار.

(2) عمار عباس ونعيمة بختي، تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 21، نوفمبر 2008، ص: 45.

(3) المادة 184 من التعديل الدستوري 2016.

(4) المادتان: 1/189 من التعديل الدستوري 2016، و 24 من ن.د.م.ق.ع.م.د.

(5) المادتان: 2/183 من التعديل الدستوري 2016، و 20 من ن.د.م.ق.ع.م.د.

به من طرف الغرفة المعنية إلا بعد تعديله وعرضه من جديد على المجلس وتصريحه بمطابقته للدستور، ومن ثم فإن كل تعديل يمس النظام الداخلي للبرلمان لا بد من عرضه على المجلس الدستوري لفحص مدى دستوريته.

وتأسيسا على ما سبق ذكره تتسم قرارات وآراء المجلس الدستوري بالإنفاذ الفوري وبالحيوية، وهو ما يجعلها حائزة لقوة الشيء المقضي فيه، وغير قابلة للطعن ما عدا حالة طلب تصحيح خطأ مادي⁽¹⁾. وحسب الدكتور "محفوظ لعشب" أن النص على مبدأ الأثر الفوري لآراء وقرارات المجلس الدستوري يكمن في رغبة واضع الدستور إعطاء هذا الرأي أو القرار صبغة شمولية ومتكاملة عبر التراب الوطني، بحيث يتزامن تطبيقه على مستوى جميع المؤسسات دون أن تطغى عليه بعض الظروف الخاصة والاعتبارات الشخصية⁽²⁾، كما أكد المجلس هذا المبدأ في قراره رقم 95/01 المؤرخ في 06 / 08 / 1995 المتعلق بدستورية البند السادس من المادة 108 من قانون الانتخابات بعد الإخطار الموجه إليه من قبل رئيس الجمهورية، حيث سبق للمجلس الفصل في عدم مطابقة المادة 108 في الفقرة الثالثة للدستور بمقتضى القرار رقم 89 / 01 المؤرخ في 20 / 08 / 1989.

ومن المفيد الإشارة إلى أن المجلس الدستوري لم يسبق له أن طرح أمامه نص قانوني وحكم بمطابقته للدستور تماما، حيث فرض هذا الأخير وجوب احترام نصوص الدستور حرفيا ونصا⁽³⁾، بيد أنه أبدى رأيه المتضمن مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل في 02 / 12 / 2000 شكلا ومضمونا للدستور، وكان هذا التعديل قد مس المادتين 96 مكرر، و96 مكررا وذلك بمقتضى رأيه رقم 2000/11 المؤرخ في 06 / 12 / 2000⁽⁴⁾.

فالمجلس الدستوري من خلال اجتهاداته كان أكثر صرامة وضيقا في تقريره لعلاقة المطابقة بين الدستور والنظام الداخلي، ومن الأمثلة على ذلك هو تقريره المبكر في رأيه رقم 89 / 01 الصادر بتاريخ 28 / 08 / 1989 حول دستورية النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، أن: "مفهوم المطابقة للدستور يجب أن يكون معلوما بكيفية صارمة، فإنه يتعين من هذه الوجهة على النظام الداخلي للمجلس

(1) هناك استثناء يتعلق بحجية قرارات وآراء المجلس الدستوري، وذلك في حالة تعديل الدستور أي زوال الأسباب التي تأسس عليها منطوق آرائه وقراراته، أنظر القرار رقم 01 الصادر في 06 / 08 / 1995 (ج ر، العدد 43، المؤرخة في 08 / 08 / 1995).

(2) محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000، ص: 150.

(3) جاء في قرار المجلس المؤكد على إلزامية آرائه وقراراته وحجيتها ما يلي: " واعتبارا والحال أن إدراج نفس الشرط من شروط الترشح لرئاسة الجمهورية الذي تم الفصل فيه بعدم مطابقته للدستور تجاهل قوة قرار المجلس الدستوري، ومن ثم فإنه لا وجه للبت في مدى دستوريته من جديد".

(4) رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة 01، 2006، ص: 213.

الشعبي الوطني أن يعبر بأمانة في أحكامه عن الخطة البيانية المضمنة في القواعد الدستورية التي يستنبط منها جوهره...".

حيث يتضح جليا من رأي المجلس فرضه لعلاقة المطابقة الصارمة للدستور، والتي تكون بالإنتاج بأمانة لمحتواه⁽¹⁾.

ومن الأمثلة أيضا على تقرير المجلس الدستوري ضرورة المطابقة الحرفية وبأمانة لنصوص الدستور بمناسبة مراقبته للنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، حيث اعتبر أن استعمال مصطلح "إيفاد" الوارد في المادة 52، والمتعلق بإيفاد بعثة استعلامية مؤقتة، "فإنه لم يعبر بأمانة عن مصطلح "تشكيل" المكرس دستوريا، وبذلك يكون قد أضفى معنا مغايرا لما ورد في المادة: 2/134 من الدستور، ومختلفا عن المعنى المقصود من محتوى المادة 52 من النظام الداخلي للمجلس..."، وأيضا مصطلح "حزب" الوارد في الفقرة 3 من المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس حيث أقر ما يلي: "اعتبارا أن استعمال مصطلح "حزب" في المادة المذكورة أعلاه لم يعبر بأمانة عن مصطلح "حزب سياسي" المكرس في الدستور والقانون العضوي 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية والقانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه..."⁽²⁾.

وهو ما يعتبر إضعافا للسلطة التقديرية للمشرع عند تفسيره لمبادئ الدستور، إذ يمنع البرلمان من استرداد المجال الذي وضعه الدستور خارج متناوله، بإبقائه حبيس صلاحياته الصريحة في الدستور فقط، حيث يؤدي ذلك إلى عرقلة وظيفته التشريعية وإخراجها من معناها المعياري لتصبح مجرد نقل حرفي لأحكام الدستور⁽³⁾، ويمكن للمجلس أيضا في إطار ممارسة مهامه الرقابية أن يقوم بإلغاء جزئي لبعض المواد المطابقة الجزئية، حيث يقوم بتوضيح في رأيه أو قراره للأحكام أو المواد أو القرارات غير الدستورية، ويعطي لها البدائل⁽⁴⁾، ومثال ذلك الفقرة 01 من المادة 02 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2016، حيث جاء في رأي المجلس الدستوري ما يلي: "تعد الفقرة الأولى من المادة 2 مطابقة جزئيا للدستور، وتعاد صياغتها كما يلي:

طبقا لأحكام المادة 130 من الدستور يعقد مجلس الأمة وجوبا جلسته الأولى من الفترة التشريعية في اليوم الخامس عشر (15) من تاريخ إعلان المجلس الدستوري نتائج انتخاب أعضاء مجلس الأمة".

⁽¹⁾ محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، السنة الجامعية 2015-2016، ص: 177-178.

⁽²⁾ رأي رقم 02/ ر.ن.د.م.د/ 17 مؤرخ في 25 جويلية 2017، (ج ر عدد 49 مؤرخة في 22/08/2017).

⁽³⁾ محمد منير حساني، نفس المرجع، ص: 179.

⁽⁴⁾ رشيدة العام، المرجع السابق، ص: 214..

كما أقر المطابقة الجزئية للفقرة 03 من المادة 03 من النظام الداخلي أعلاه والمادة 59، والفقرة 02 من المادة 87، ومن ثم تعد هذه الأحكام غير المطابقة جزئياً أو كلياً للدستور قابلة للفصل عن باقي أحكام النظام الداخلي.

وقد لجأ المجلس الدستوري الجزائري على غرار المجالس الدستورية في فرنسا ولبنان إلى توسيع مجال الرقابة الدستورية باعتماد تقنيات عديدة أهمها فكرة الكتلة الدستورية والتحفظات التفسيرية، والتي أخذ بها المؤسس الدستوري الجزائري منذ 1989⁽¹⁾.

ويقصد بالكتلة الدستورية كل ما يخرج عن الأحكام الواردة في الدستور، بحيث تضم في مجموعها ديباجة الدستور بما تضمنه من مبادئ خاصة بمبادئ الحرية والعدالة الاجتماعية والمساواة الديمقراطية، ومبدأ الفصل بين السلطات...، والمعاهدات والقوانين العضوية، واعتمد المجلس الدستوري على القوانين العضوية كأساس مرجعي لإصدار رأيه وقراراته، وذلك بموجب رأيه المؤرخ في 13/05/2005 الذي استند فيه على القانون العضوي المتضمن نظام الانتخابات في 06/03/1997 حيث ارتأى مايلي: "واعتباراً أن المادة 10 من الدستور تقضي بأنه لا حدود لتمثيل الشعب عدا تلك الحدود التي حددها الدستور وقانون الانتخابات، واعتباراً كذلك أن الفقرة الأولى من المادة 109 من الأمر 97-07 المؤرخ في 06/03/1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات تقضي بأن تقدم كل قائمة للمرشحين إما تحت رعاية حزب سياسي أو أكثر...". وهو بذلك يكون قد ساير نظيره الفرنسي⁽²⁾.

كما استخلص المجلس الدستوري بعض المبادئ من روح الدستور كمبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ توزيع الاختصاص في مختلف أرائه المتعلقة برقابة النظامين الداخليين للغرفتين⁽³⁾، ومثال ذلك النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2016 حيث جاء في رأيه: "واعتباراً وبناءً على الاستقلالية التنظيمية لكل من غرفتي البرلمان والمستنبطة من مبدأ الفصل بين السلطات، فإن المؤسس الدستوري أقر لكل غرفة صلاحية إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه بكل سيادة، شريطة احترام توزيع الاختصاصات بين السلطات..."⁽⁴⁾.

(1)- الأمين شريط، مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، الجزائر، العدد 01، 2003، ص: 15.

(2)- YellesChaouche Bachir ,op.cit, p p: 72- 84.

(3)- الأمين شريط، مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري، المرجع السابق، ص: 16.

(4)- قرار المجلس الدستوري رقم 89 /01 الصادر في 28/08/1989 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، (نشرية أحكام الفقه الدستوري الجزائري الصادرة عن المجلس الدستوري الجزائري، العدد 01، 1997).

بيد أن توسيع مجال الرقابة ليشمل مفهوم الكتلة الدستورية جعل الرأي السائد يقرر أن البرلمان يصبح مقيدا بقيود يجهلها ويفقده سيادته في التشريع، ويصبح همه الرئيسي هو التفكير في كيفية تقاضي إدانته من طرف المجلس الدستوري بآراء لا أساس لها في الدستور نفسه⁽¹⁾.

وبخصوص التحفظات التفسيرية التي تكون عبارة عن إعطاء التفسير اللائق للنص الذي يراه المجلس الدستوري مناسباً⁽²⁾، حيث يضيف القاضي الدستوري بمقتضاه إلى النص أو الحكم ما يفترق إلى أن يكون مطابقاً للدستور تحت إطار تفسيره⁽³⁾، وفي ذات الإطار يقرر الفقيه "بيغان" أنه في حالة الشك في المعنى الذي يعطى للنص، فتفسيره وفقاً للدستور هو الذي يجب أن يعتمد⁽⁴⁾.

فالتحفظات التفسيرية تسمح للمجلس الدستوري أن يلعب دور الحكم أو المعدل والمنظم للحياة السياسية بين البرلمان والحكومة أو بين الأغلبية والمعارضة بإعطاء حلول وسطى، بحيث لا تدين طرفاً ولا تغضب الطرف الآخر، وكمثال على التحفظات التي أوردها المجلس الدستوري ما قرره بخصوص المادة 45 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، حيث جاء في رأيه " اعتباراً أن المادة 45 من النظام الداخلي، موضوع الإخطار، تنص على أن اللجنة المختصة تعد تقريراً عن مشروع قانون أو اقتراح قانون أحيل عليها في أجل شهرين اثنين من الشروع في دراسته، مستندة إلى المادة 25 من قانون العضوي رقم 16-12... واعتباراً والحال هذه، فإن نص المادة 45 من النظام الداخلي موضوع الإخطار، يكون مطابقاً للدستور إذا كان مجلس الأمة يقصد من تحديد أجل الشهرين معنى لا يتعارض مع ما جاء في المادة 25 من القانون العضوي رقم 16-12...".

ومن الواضح أن التحفظات التفسيرية رغم إيجابيتها، فهي تشكل سلاحاً خطيراً في يد المجلس الدستوري يستعمله للتأثير على البرلمان وعلى عمله التشريعي، بحيث يمنحه ذلك إمكانية الحلول محل البرلمان في عملية التشريع⁽⁵⁾.

ومع ذلك يشكل المجلس الدستوري مصدراً قانونياً تفسيرياً تكميلياً للمنظومة القانونية البرلمانية، حيث أن آراء وقرارات واجتهادات المجلس الدستوري المتعلقة بتفسير الدستور وإجراءات عملية المراقبة الدستورية للقضايا والموضوعات المتعلقة بتنظيم البرلمان وأعماله تعد مصدراً قانونياً تفسيرياً لهذه المنظومة على أساس منطق النظرية الدستورية العامة⁽⁶⁾.

المطلب الثاني: انفراد البرلمان بإقرار موازنته وتحديد مكافآت أعضائه

(1)- الأمين شريط، نفس المرجع، ص: 16.

(2)- رشيدة العام، المرجع السابق، ص: 213.

(3)- YellesChaouche Bachir ,Op.Cit, p: 153.

(4)- YellesChaouche Bachir ,Op.Cit, p: 154.

(5)- الأمين شريط، مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري، المرجع السابق، ص: 19.

(6)- مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الفكر والقانون، جامعة برج آية، 2014، ص: 73.

أهم جانب من جوانب استقلال البرلمان، يتمثل في إنفراد هذا الأخير في إقرار موازنته، بحيث تكون له ميزانية خاصة مستقلة (فرع أول)، وفي تحديد مكافآت أعضائه التي تكون كمقابل لأداء مهامهم ووظائفهم البرلمانية طيلة مدة نيابتهم (فرع ثاني).

الفرع الأول: انفراد البرلمان بإقرار موازنته

يتمتع البرلمان في معظم الدول ذات الأنظمة الديمقراطية بالاستقلالية في إقرار موازنته، وباستقراء المنظومة القانونية الجزائرية، نجد القانون العضوي رقم 12/16 في مادته 104 نص على تمتع البرلمان باستقلاله المالي، وهذا ما أكدته الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان⁽¹⁾.

"إنفراد البرلمان بإقرار موازنته يعد ضمانا أساسيا لضمان تفرغ البرلماني لعهدته ووظائفه، وبالتالي يعد مظهرا أساسيا من مظاهر الديمقراطية"⁽²⁾، وعليه سنتناول إعداد الميزانية والتصويت عليها في البرلمان (أولا)، والرقابة على تنفيذ ميزانية البرلمان (ثانيا).

أولا: إعداد ميزانية البرلمان والتصويت عليها

يقوم رئيسا غرفتي البرلمان بإعداد مشروع الميزانية وعرضه على مكتب الغرفتين للمصادقة عليه، حيث يصادقان عليه ويقومان بإحالتها على لجنة المالية والميزانية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بالنسبة لمجلس الأمة، وذلك لإبداء رأيهما فيه خلال عشرة (10) أيام التي تلي إحالة المشروع على اللجنة المعنية. وفي حالة وجود تحفظات على المشروع فيمكن تعديله تبعا لرأي اللجنة، وبعدها يتم تبليغ المشروع إلى الحكومة قصد إدماجه في مشروع القانون المتضمن قانون المالية للسنة المعنية⁽³⁾، بينما لم ينص النظام الداخلي لغرفتي البرلمان على الكيفية التي يتم بها إدماج مشروع الموازنة في قانون المالية.

ومن المفيد الإشارة إلى أنه بمقتضى البيان الصادر بمناسبة الدراسة الإقليمية التي أقامها الإتحاد البرلماني الدولي حول العلاقات بين البرلمان والسلطة التنفيذية بخصوص موضوع البرلمان وإجراءات وضع موازنته، تم تأكيد ما يلي: "طبقا للمبدأ الأساسي للفصل بين السلطات، يجب أن يكون البرلمان هو المسؤول وحده عن وضع موازنته الداخلية، على أن يقدمها لاحقا للسلطة التنفيذية لدمجها في الموازنة الوطنية، ولا يجوز للسلطة التنفيذية أن تقرر مدى ملائمة الموارد التي يطلبها البرلمان لأداء مهامه من عدمها"⁽⁴⁾.

والبرلمان الجزائري لا يخضع لرقابة السلطة التنفيذية ممثلة في شخص الوزير الأول بشأن إعداد ميزانيته، وهو ما يشكل تكريسا لاستقلالية البرلمان في هذا الجانب بتعزيز شعوره بأنه سيد نفسه من خلال

(1)- المادتان: 80 من ن. د. لم. ش. و لسنة 2000، و 130 من ن. د. لم. أ لسنة 2017.

(2)- Louis Favoreu, Droit Constitutionnel, Dalloz, Paris, 10^{ème} Edition, 2007, p: 678.

(3)- المواد: 2 /80 من ن. د. لم. ش. و لسنة 2000، و 130 و 131 من ن. د. لم. أ، و 104 من ق ع 12-16.

(4)- ديفيد بيتام، المرجع السابق، ص: 141.

تقديره لنفقاته للسنة المالية القادمة، وقيامه بصرفها دون رقابة أو تدخل من جانب السلطة التنفيذية، أما فيما يتعلق بإدارة المصالح المالية لغرفتي البرلمان فيتولاها الأمين العام، وذلك تحت سلطة رئيس الغرفتين⁽¹⁾.

ثانيا: الرقابة على تنفيذ ميزانية البرلمان

يخضع تنفيذ ميزانية البرلمان لنوعين من الرقابة: القبلية الداخلية (1)، والبعدية الخارجية (2).

1- الرقابة القبلية الداخلية:

وتمارس هذه الرقابة داخل غرفتي البرلمان من طرف المراقب البرلماني، وهذا طبقا للمادة 35 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، حيث من بين أهم الوظائف التي يكلف بها المراقب البرلماني متابعة تنفيذ ميزانية المجلس، وإعداد الحصيلة السنوية عن عمليات التسيير وعرضها على مكتب المجلس. وبخصوص أهم الملاحظات حول وظيفة المراقب البرلماني، فقد سبق إيرادها عند التعرض لهيكل غرفتي البرلمان⁽²⁾. وعمل المراقب البرلماني يتمشى ومهام المراقب المالي الذي يشرف على الرقابة المسبقة للنفقات العمومية من خلال مراقبة مدى مطابقة النفقات الملتزم بها للقوانين والتنظيمات، وكذا مراقبة الأمر بالصرف من حيث مدى أهليته لصرف النفقات الملتزم بها.

بيد أن المراقب البرلماني يختلف عن المراقب المالي من جانب أن هذا الأخير موظف سام تابع لوزارة المالية متواجد على مستوى كل ولاية، في حين أن المراقب البرلماني هو مجسد لاستقلالية البرلمان في الجانب المالي⁽³⁾.

2- الرقابة البعدية الخارجية:

يتولى الرقابة البعدية الخارجية أي خارج البرلمان مجلس المحاسبة، وهو ما نصت عليه المادة 192 من التعديل الدستوري 2016: "يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة". وهذا ما أكدته المادة 105 من القانون العضوي 12/16 بنصها على: "يخضع التسيير المالي في كل غرفة لمراقبة مجلس المحاسبة".

وتم تأسيس مجلس المحاسبة بمقتضى دستور 1976، وأنشئ فعليا سنة 1980، و يخضع للأمر رقم 95- 20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26/08/2010 المتعلق بمجلس المحاسبة⁽¹⁾.

(1) علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص: 282.

(2) المادتان: 83 من د. ل. م. ش. و، 133 من ن. د. ل. م. أ.

(3) نقلا عن عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص: 163

- أحالت على المرسوم التنفيذي رقم 92/ 414 المؤرخ في 14 / 11 / 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها (ج ر عدد 82 مؤرخة في 15/11/1992)

أ- مهام مجلس المحاسبة:

نصت المادة 02 من الأمر أعلاه على أنه من اختصاصات مجلس المحاسبة:

- الرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية عن طريق:

- التدقيق في استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية، والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه، ويتأكد من مطابقتها عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

وهو بممارسة هذه الرقابة يساهم في:

- تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية، والأموال العمومية.

- ترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية.

- تقرير الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية؛ أي غير الشرعية.

كما نصت المادة 2/192 من التعديل الدستوري 2016 على: " يساهم مجلس المحاسبة في

تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية".

وفي سبيل أداء مهامه على أكمل وجه منح له القانون ثلاث كفاءات أو طرق للرقابة: حق

الإطلاع، وسلطة التحري (أ)، ورقابة نوعية التسيير (ب)، ورقابة الانضباط (ج).

أ-1- حق الاطلاع وسلطة التحري:

طبقا للمادة 55 من الأمر 95 - 20 يحق لمجلس المحاسبة أن يطلب كل الوثائق التي من شأنها

تسهيل مهامه، كما له سلطة الاستماع إلى أي عون في الجماعات والهيئات الخاضعة لرقابته، وله حق

التحري من أجل الإطلاع على المسائل المنجزة بالاتصال بالمؤسسات والهيئات المعنية.

وطبقا للمادة 57 من ذات الأمر يحق له الإطلاع على كل المعلومات أو الوثائق أو التقارير عن

حسابات هذه الهيئات، كما يمكن له طبقا للمادة 58 استشارة اختصاصيين أو تعيين خبراء لإفادته أو

مساعدته في أشغاله.

أ-2- رقابة نوعية التسيير:

طبقا لنص المادة 69 يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية بما فيها

البرلمان⁽²⁾، وذلك على مستوى الفعالية والنجاعة، والاقتصاد بالرجوع إلى الأهداف والمهام والوسائل

المستعملة، حيث يقوم مجلس المحاسبة بما يلي:

- يتأكد من خلال تحرياته من ملائمة وفعالية وفعلية آليات وإجراءات الرقابة، والتدقيق الداخليين،

وخصوصا إقامة الأنظمة والإجراءات التي تضمن نظامية تسيير مواردها، واستعمالاتها وحماية ممتلكاتها

(1) - الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخة في 01 /09/ 2010، ص: 4.

(2) - هذه الهيئات والمصالح العمومية حددت بنص المادتان: 07، 10 من الأمر رقم 95 - 20.

ومصالحها وكل ما يتعلق بتسجيل و تقفي العمليات المالية و المحاسبية، ويقدم في سبيل تحقيق ذلك كل التوصيات الضرورية⁽¹⁾.

- مراقبة شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات والهيئات الخاضعة للرقابة، وذلك بالتأكد من مدى توافر الشروط المطلوبة لمنحها واستعمالها⁽²⁾.

- التأكد من مطابقة النفقات التي تم صرفها مع الموارد التي تم جمعها⁽³⁾.

- تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت بها مؤسسات الدولة والهيئات العمومية الخاضعة لرقابته بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية، وينتهي مجلس المحاسبة أشغاله التقييمية بإعداد تقرير يتضمن المعايير والملاحظات والتقييمات التي يرسلها مسؤولي الهيئات المعنية للسماح لها بتقديم إجاباتهم وملاحظاتهم في الأجل الذي يحدده مجلس المحاسبة.

كما يمكن له لضمان تسهيل أشغاله أن ينظم نقاشا يشارك فيه مسؤولوا أو مسيرو الهيئات المعنية، بما فيهم رئيسي غرفتي البرلمان، ويعد بعد ذلك تقييمه النهائي ويصدر كل التوصيات والاقتراحات لتحسين فعالية ومردودية هذه الهيئات والمؤسسات التي يرسلها إلى مسؤوليها، وكذا الوزراء والسلطات الإدارية المعنية، ويتعين على مسؤولي الجماعات والهيئات الخاضعة لرقابته بعد إرسال النتائج النهائية لرقابته، أن يقوموا بتبليغها إلى هيئات المداولة لتلك الجماعات أو الهيئات في أجل أقصاه شهرين (02)، ويتم إخطاره من طرف المسؤولين المعنيين بهذا التبليغ⁽⁴⁾.

وفي ذات الإطار نصت المادة 3/192 من التعديل الدستوري 2016 على أن مجلس المحاسبة يعد تقريره السنوي الذي يرفعه إلى رئيس الجمهورية، وإلى رئيسي غرفتي البرلمان، والوزير الأول.

أ-3- رقابة الانضباط:

طبقا للمادة 87 مكرر من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 يتأكد مجلس المحاسبة من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، حيث منحت له سلطة تحميل مسؤولية المسؤولين عن الهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابته بما فيها مسؤولي غرفتي البرلمان.

وتعتبر مخالفات لقواعد الانضباط، الأخطاء والمخالفات المذكورة في نص المادة 88 والتي يعاقب عليها المجلس خاصة ما يتعلق بغرفتي البرلمان:

- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإجراءات والنفقات.

- استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات

العمومية لغير أهدافها المحددة قانونا.

(1)- المادة 69/2 من الأمر رقم 10-02.

(2)- المادة 70 من الأمر 95-20.

(3)- المادة 71 من ذات الأمر.

(4)- المادة 73 من الامر رقم 95-20.

-الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقا للقواعد المطبقة في مجال الرقابة الفعلية،
أودون توافر الاعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية.
-خضم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء، إما تجاوزا في الاعتمادات، وإما تغييرا للتخصيص
الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.
-تنفيذ عمليات النفقات الخارجة عن هدف أو مهمة الهيئات العمومية.
-عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد، والاحتفاظ
بالوثائق والمستندات الثبوتية.
-التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة.
-أعمال التسيير التي تتم باختراق قواعد إبرام وتنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات
العمومية.

-تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه، ويصدر مجلس
المحاسبة عقوبة الغرامة التي تختلف بحسب نوع الخطأ المرتكب، والتي لا تتعارض مع تطبيق العقوبات
الجزائية والتعويضات المدنية عند الاقتضاء⁽¹⁾.
وتعتبر قرارات مجلس المحاسبة قابلة للمراجعة بسبب أخطاء في القرار أو الإغفال والتزوير،
الاستعمال المزوج، عند ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك⁽²⁾.
وختاما لهذه النقطة تجدر الإشارة إلى أن مهمة مجلس المحاسبة هي مهمة معقدة تحتاج إلى
مهارات وكفاءات عالية، خاصة في ظل عدم وجود قضاء متخصص في المجال المحاسبي يمكن
المجلس من ممارسة الرقابة على أحسن وجه.

الفرع الثاني: إفراد البرلمان بتحديد مكافآت أعضائه

نصت أغلب الدساتير على إفراد البرلمان بتحديد مكافآت أعضائه بما فيها الدستور الجزائري
المعدل سنة 2016، حيث نصت المادة 120 منه على: "تحدد كميّات انتخاب النواب وكميّات انتخاب
أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم، وشروط قابليتهم للانتخاب، ونظام عدم قابليتهم للانتخاب، وحالات
التنافي، ونظام التعويضات البرلمانية، بموجب قانون عضوي"⁽³⁾.

وقد حدد القانون رقم 01-10 المؤرخ في 2001/01/31 المتعلق بعضو البرلمان المكافأة أو
التعويض البرلماني، بمقتضى مواده من 18 إلى 21، حيث نصت المادة 18 على: "يتقاضى عضو
البرلمان أثناء عهده البرلمانية تعويضات أساسية وتعويضات أخرى منصوص عليها في القانون".

(1)-المواد: 89 ، 90 ، 91 ، 92 من الأمر رقم 95-20 المتمم والمعدل بالأمر 02/10.

(2)-المادة 102 من الأمر رقم 95-20.

(3)-نصت عليها المواد: 143 دستور 1976، 109 دستور 1989، 115 دستور 1996.

وعلة تقرير المكافأة البرلمانية أن النائب أو العضو البرلماني لن يستطيع القيام بمهامه بكل أريحية، ما لم يؤمن له تعويض ومقابل مالي نظير أدائه لدوره التشريعي والرقابي، لضمان تمثيل الشعب أحسن تمثيل.

ولإحاطة بموضوع المكافأة البرلمانية، سيتم تناول كل من تعريفها ومبرراتها (أولاً)، خصائصها (ثانياً)، وكيفية احتسابها (ثالثاً).

أولاً: تعريف المكافأة البرلمانية ومبررات تقريرها

المكافأة البرلمانية، أو التعويض، أو المخصصات كلها صيغ تستخدم بلا تفرقة وتمييز، إلا أن أكثرها ذيوفا وانتشاراً هو تعبير المكافأة البرلمانية⁽¹⁾، ومن التعريفات التي أعطيت للمكافأة البرلمانية:

1- "المقصود بمكافأة عضو السلطة التشريعية تحديد مرتب له مقابل تفرغه للعمل في هذه السلطة"⁽²⁾.

2- "المكافأة البرلمانية اصطلاح يطلق على المكافأة أو المقابل المالي الذي يصرف لعضو البرلمان، لمواجهة النفقات التي يتكبدها للقيام بواجباته البرلمانية ولضمان استقلاليته"⁽³⁾.

ومن خلال هذين التعريفين يمكن وضع تعريف خاص بنا للمكافأة البرلمانية: "فهو ذلك الأجر الذي يتلقاه أو يستفيد منه البرلماني شهرياً نظير قيامه بمهامه البرلمانية لضمان استقلاله وتفرغه الكامل لعهدته.

وتقرير المكافأة البرلمانية مرده العديد من الاعتبارات والمبررات، أهمها:

أ- مبدأ عمومية الترشيح كمطلب أساسي للمبدأ الديمقراطي النيابي القائم على ممارسة سيادة الشعب بواسطة ممثليه، ففكرة المجانية التي كانت مطبقة في العهود الأولى للديمقراطية أدت إلى حصر النيابة بالطبقات الفنية، وتحول دون إمكانية وصول عامة الناس إلى البرلمان⁽⁴⁾، وهو ما كان سائداً في بريطانيا وفرنسا، حيث كانت العضوية المجانية مطبقة عندهم⁽⁵⁾.

ب- جعل البرلمانيين المنتخبين وحتى المعينين بمنأى عن الضغوطات والإغراءات المحتملة، فهي تحقق الاستقلال المادي للأعضاء في مواجهة المصالح الخاصة لبعض الفئات، والوقوف في وجه

(1) محمد سليم الغزوي، نظرات حول المكافأة البرلمانية في كل من التشريع الأردني والمقارن، مجلة دراسات، المجلد 21، العدد 02، 1994، ص: 326.

(2) قائد محمد طربوش، أنظمة الحكم في الدول العربية، النشاط البرلماني للسلطة التشريعية، المرجع السابق، ص: 1732.

(3) رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، الطبعة 01، 2017، ص: 283.

(4) تزيه رعد، النظام الدستوري والسياسي في لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، الطبعة 01، 2010، ص: 112.

- علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص: 284.

(5) في فرنسا ذاع عندهم لفترة ما مبدأ مضمونه: "يجب أن تكون غنيا حتى تستطيع أن ترشح نفسك، وبالتالي تستطيع أن تخدم مجاناً": محمد سليم الغزوي، المرجع السابق، ص: 328.

مجموعات الضغط التي قد تستغل الحاجة المادية للأعضاء لحماية مصالحهم الذاتية⁽¹⁾، وتجسد بالتالي ضمان حماية مؤسسة البرلمان من كل أشكال الفساد⁽²⁾.

ج- تحقيق التوازن الاقتصادي، ذلك أن منح عضو البرلمان مكافآت مالية تفرض عليه الخضوع لحالات التنافي بالامتناع عن الجمع بين العضوية البرلمانية وأي عمل أو وظيفة أخرى⁽³⁾.

د- تعويض كل التكاليف التي يتحملها البرلماني في سبيل أداء مهامه كتكاليف الإقامة، التنقل...، خاصة أن أغلبية النواب يأتون من خارج العاصمة.

ثانيا: خصائص المكافأة البرلمانية:

تتميز المكافأة البرلمانية بالنظر إلى طبيعتها القانونية بجملة من الخصائص، أهمها:

1- متساوية: فهي قائمة على مبدأ المساواة بين جميع الأعضاء سواء المعيّنين أو المنتخبين في تقاضي المكافأة التي تصرف لهم شهريا، وذلك باستثناء رئيسي غرفتي البرلمان.

2- إجبارية: بمعنى أنها تتصل بالنظام العام، فلا يجوز التنازل عنها مسبقا، وأي تنازل يعتبر باطلا ولا يقيد العضو في شيء، بيد أنه يجوز التنازل عن مقدار المكافأة التي استحقها العضو فعلا باعتبارها تمثل عندئذ حقا ماليا له يجوز التصرف فيه كأى حق مالي آخر، وهو تبعا لذلك حر في التبرع بها أو إنفاقها أو التنازل عنها لغيره أو الدولة.

وهناك من الدول التي لجأت إلى تجزئتها، فهناك جزء إجباري، وآخر اختياري، وعلى النائب أن يعلن عن حاجته أو عدم حاجته للجزء الاختياري⁽⁴⁾.

3- عدم قابليته للحجز: المبدأ العام السائد أنه لا يجوز الحجز على المكافأة البرلمانية، فهي تتمتع بالحماية لضمان تمكين الأعضاء من قبض المكافأة كاملة، بينما في بعض النظم يجوز الحجز عليها لقاء دين على أن يتم بحكم من المحكمة المختصة، وذلك في حدود معينة⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ عصام علي الدباس، القانون الدستوري و النظم السياسية، دار الثقافة، الأردن، الطبعة 01، 2014، ص: 230.

- رافع خضر صالح شير، المرجع السابق، ص: 284.

(2)-François Lucaire et Gérard Conac, op.cit, p: 423

⁽³⁾ رافع خضر صالح شير، المرجع السابق، ص: 284.

⁽⁴⁾ محمد سليم الغزوي، مرجع سابق ص: 330.

- عمر حوري، القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص: 201.

- عبد الفتاح حسين، المرجع السابق، ص: 264.

- إبراهيم عبد العزيز شيخا، القانون الدستوري والنظم السياسية، دون سنة ولا دار نشر، ص: 582.

⁽⁵⁾ محمد سليم الغزوي، المرجع السابق، ص: 330.

- إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع السابق، ص: 582.

- عمر حوري، المرجع السابق، ص: 201.

بيد أن السؤال الذي يطرح: هل يجوز في الجزائر الحجز على راتب البرلمان في حدود معينة نظير حصوله على قرض ولم يتم بتسديده؟، خاصة أن قانون الإجراءات المدنية أجاز الحجز على الأجور والمدخيل والمرتببات بصفة عامة، كإجراء قانوني للوفاء بالدين في حدود نسب معينة تبدأ من 10 % إلى 50%⁽¹⁾. ونسبة الحجز على أجر النائب أو العضو هي النصف 50 % باعتباره يفوق ست (06) مرات قيمة الأجر الوطني الأدنى المضمون طبقا للمادة 776 من قانون الإجراءات المدنية.

مع أنه حسب رأينا هو أمر مستبعد جدا نظرا للمكانة التي يحظى بها البرلمان كإطار سياسي في الدولة يتمتع بامتيازات خاصة قانونية وحتى واقعية، حيث لم يثبت الواقع لنا على مر التجربة البرلمانية صدور أمر بالحجز على راتب أو ممتلكات النواب أو الأعضاء.

4- خضوعها للضريبة: تعتبر المكافأة البرلمانية معفاة من الضرائب في بعض النظم، وفي البعض الآخر تخضع للضرائب بشكل كلي أو جزئي، وبالنسبة للجزائر فقد نصت المادة 19 / 1 من القانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان على: " يحدد مبلغ التعويضة الأساسية الشهرية لعضو البرلمان على أساس النقطة الاستدلالية 5438 خاضعة للاقتطاعات القانونية...".

ونصت المادة 20 على: " يتقاضى عضو البرلمان تعويضية تكميلية شهرية عن التمثيل تقدر بـ 20% من التعويضية الأساسية خاضعة للاقتطاعات القانونية".

وباستقراء نص المادتين، يتضح لنا أن أجر النائب أو العضو في الجزائر يخضع للاقتطاعات القانونية بما فيها الضريبة على الدخل الإجمالي "IRG" حاله في ذلك حال الموظف العمومي.

بيد أنه بالعودة إلى الواقع، نجده يكشف لنا وضعاً مغايراً تماماً، حيث تم إحصاء تهرب ضريبي لنواب البرلمان قدره 6000 مليار سنتيم في ظرف أربع عهديات برلمانية، بسبب تقاعس إدارة البرلمان في جمع الرسوم الجبائية المترتبة عليهم، وخاصة فيما يتعلق بإخضاع بعض منح وعلاوات النواب للاقتطاعات القانونية منذ أول برلمان تعددي سنة 1997.

وهو ما أدى ببعض النواب ومنهم نواب جبهة العدالة والتنمية في رسالة موجهة إلى كل من وزير المالية ورئيس المجلس الشعبي الوطني يطالبون بالتدخل لتطبيق القانون على الجميع بما فيهم نواب الشعب، كاشفين عن أن بعض المنح والتعويضات تمنح بطريقة مخالفة للتشريع المعمول به، حيث منها من لا يظهر على كشف الراتب للنائب وتصب مباشرة في حسابه البريدي، فالقانون يلزم جميع المستخدمين وعلى رأسهم مؤسسة البرلمان بالتصريح بنوابها وأعضائها لدى الضمان الاجتماعي، والزامهم بدفع الاشتراكات القانونية المباشرة وغير المباشرة. الأمر الذي يجعلنا نتساءل -حسبهم- لماذا يستثنى من هذا الإجراء نواب البرلمان بغرفتيه منذ تنصيب أول برلمان تعددي سنة 1997!!⁽²⁾.

(1) المواد: 775 - 776 - 711 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري.

(2) أسماء ب و إلهام ب، 06 آلاف مليار تهرب ضريبي لنواب البرلمان في زمن التقشف، مقال منشور بالموقع الإلكتروني: www.echoroukonline.com، تاريخ الزيارة: 2018/02/05.

5- تاريخ استحقاقها: تستحق المكافأة البرلمانية من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب كما هو الحال في الجزائر، بينما في بعض النظم كمصر تستحق المكافأة من تاريخ حلف اليمين الدستورية، وهذا طبقا للمادة 39 من قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972 التي تنص على: "تستحق المكافأة من تاريخ حلف العضو اليمين، ولا يجوز التنازل عنها، أو الحجز عليها، وتعفى من كافة الضرائب"⁽¹⁾.

ثالثا: كيفية تحديد واحتساب المكافأة البرلمانية:

يخضع تحديد المكافأة البرلمانية في النظام القانوني الجزائري للقانون رقم 01-01 المتعلق بعضو البرلمان بقتضى المادتين 19 و20، حيث يتم تحديدها على أساس أعلى قيمة استدلالية المعمول بها في الوظيف العمومي، والخاصة بسلك الإطارات السامية للدولة على النحو الآتي:

20- % من التعويضة الأساسية لنائب رئيس المجلس، ورئيس اللجنة، ورئيس المجموعة البرلمانية، ورئيس الشعبة الجزائرية في مجلس الشورى المغربي.

15- % من التعويضة الأساسية لنائب رئيس اللجنة ومقررها.

-يتقاضى عضو البرلمان تعويضية تكميلية شهرية عن التمثيل تقدر بنسبة 20 % من التعويضية الأساسية خاضعة للاقتطاعات القانونية.

ونصت المادة 22 من ذات القانون على امتيازات للنواب تتمثل في تكفل غرفتي البرلمان بتكاليف الإيواء، والنقل، والإطعام، وامتيازات أخرى كتسهيلات تتعلق بالتأشيرة، واستفادتهم من رحلات إلى الخارج، والحصول على منح أو قروض دون فوائد للاستفادة مع سيارة جديدة، وتخفيضات تصل إلى 70% تتعلق بالتأمين الكامل لسياراتهم.

وبالنسبة للمكافأة رئيسي غرفتي البرلمان، فهي مساوية للمرتب المقرر للوزير الأول، وهو ما يجعل الوضعية في هذا المجال حسب الدكتور "صالح بلحاج" تتميز بتساهل كبير من جانب المشرع تجاه البرلمانين، فالسلطة التشريعية تشرع بحرية فيما يتعلق بأجور أعضائها وعلاواتهم⁽²⁾.

ويرى جانب آخر من الفقه أن منح البرلمان نفسه حق إقرار وتحديد المكافآت البرلمانية، وإن كان يشكل ضمانا، بيد أنه قد يفسر أن الأعضاء قد منحوا لأنفسهم امتيازات تزيد كثيرا عما يستحقونه⁽³⁾.

وفي ذات الإطار من المفيد الإشارة إلى أنه قد سبق للمجلس الدستوري أن صرح بعدم دستورية بعض المواد من القانون الأساسي لعضو البرلمان رقم 01-01، ومنها على سبيل المثال المادتان 32-34 اللتان أحالنا مسألة تقدير المنحة الشهرية الخاصة التي تدفع للنائب الممثل للجالية الوطنية المقيمة بالخارج، وتعويضة البحث والتوثيق التي يتقاضاها عضو البرلمان على التوالي على مكتب المجلس

(1) لم ينص الدستور الجزائري وكذا القوانين الناظمة على وجوب أداء البرلماني لليمين الدستورية.

(2) صالح بلحاج، المرجع السابق، ص: 251.

(3) علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص: 286.

الشعبي الوطني والمجلسين معا، وذلك نظرا لمخالفتها لصياغة الفقرة الثانية من المادة 115 من الدستور.

و يتبين من خلال ذلك أن نية المؤسس الدستوري هي أن يحدد القانون مختلف التعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة، بما في ذلك التعويضات التي تدفع للنواب الذين يمثلون الجالية الوطنية المقيمة في الخارج والتعويضية التي يتقاضاها عضو البرلمان عن البحث والتوثيق وبالتالي إحالة المشرع مسألة تقدير هذه المنحة على مكتب المجلس الشعبي الوطني، وتقدير التعويض عن البحث والتوثيق للمجلسين يكون قد خالف أحكام الفقرة الثانية من المادة 115 من الدستور⁽¹⁾.

وقد أقر البرلمان سنة 2008 زيادة في أجور النواب والأعضاء بأكثر من 50 بالمئة، وهو ما أثار ردود أفعال متباينة بين مؤيد ومعارض سواء قبل الأحزاب السياسية أو الرأي العام، وقد أقرت هذه الزيادة ثلاثة (03) أشهر فقط قبل التعديل الجزئي للدستور سنة 2008، حيث جاءت تلك الزيادة بأمر رئاسي بما يمثل 30 مرة الأجر الوطني القاعدي المضمون.

وقد اعتبر الكثير تلك الزيادات مكافأة لأعضاء البرلمان نظير موافقتهم بالأغلبية الساحقة على التعديل الدستوري التي سمح لرئيس الجمهورية بالترشح لعهدة ثالثة، وترك باب الترشح مفتوحا لعدة عهدات متتالية⁽²⁾.

وفي المقابل بررت الحكومة وبعض النواب هذه الزيادة في الأجور بأنها ستمكن النائب من أداء مهامه والاستجابة لمطالب الناخبين الكثيرة، خاصة وأن تدخله في بعض الأحيان يتمثل في دفع فواتير الماء والكهرباء لبعض الناخبين، وهي تبريرات لقيت معارضة شديدة من بعض النواب والرأي العام على أساس أنها ستحول عهدة النائب من عهدة سياسية إلى عهدة قصد تحقيق الثراء⁽³⁾. وهو الأمر الحاصل في الواقع حيث أن كثيري النواب يترشحون لغرض الاستفادة من الامتيازات المادية التي يمنحها البرلمان، والتمتع بظروف معيشية فاخرة ومريحة.

وبخصوص الحرمان والخصم من المكافأة البرلمانية، فقد نصت المادة 116 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2016 على أنه في حالة غياب عضو المجلس عن أشغال اللجان الدائمة أو الجلسات العامة لثلاث مرات متتالية خلال الدورة بدون عذر مقبول، فتطبق عليه إضافة إلى العقوبات المنصوص عليها في هذه المادة، عقوبة الخصم من المكافأة البرلمانية، بعدد الأيام التي تغيب فيها عن أشغال اللجان الدائمة وأشغال الجلسات العامة.

⁽¹⁾ رأي رقم 12/ر.ق.م/د.01 الصادر بتاريخ 2001/01/13 (ج ر ، عدد 09 ، المؤرخة في 2001/02/04 ، ص 05)

⁽²⁾ كمال زيات، عودة الجدل بشأن رواتب نواب البرلمان الجزائري بعد المطالبة بزيادتها، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.alquds.co.uk، تاريخ الزيارة: 2018/02/06.

⁽³⁾ مصطفى ناجي، رواتب ومكافآت أعضاء السلطة التشريعية في عدد من دول العالم، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: Iraq56.blogspot.com، تاريخ الزيارة: 2018/02/06.

وهذا تجسيدا لنص المادة 116 من التعديل الدستوري 2016 التي نصت على وجوب تفرغ النائب أو العضو لممارسة عهده البرلمانية، وأحالت للنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان النص على الأحكام المتعلقة بوجوب الحضور والمشاركة في أشغال اللجان والجلسات العامة، والنص على العقوبات المطبقة في حالة الغياب، وهي تعد سابقة في التجربة الدستورية الجزائرية لأجل القضاء على ظاهرة الغياب التي يعاني منها برلماننا، وبالتالي تكريس جدية في العمل التشريعي والرقابي.

وبالإضافة إلى ما سبق ذكره، يتمتع النائب بامتياز آخر هو حقه في التقاعد، حيث يظل النائب طوال مدة نيابته منتسبا إلى نظام التقاعد الذي كان ينتمي إليه قبل انتخابه على أساس الأجر الذي يتقاضاه عن المنصب الذي كان يشغله، وهذا طبقا للمادة 48 من القانون رقم 14/89 المؤرخ في 1989/08/08 المتضمن القانون الأساسي للنائب.

وفي ذات الإطار نصت المادة 49 من القانون أعلاه على إمكانية استقالة النائب الذي استوفى 20 سنة في العمل منها فترة تشريعية واحدة مهما كانت مدتها، وذلك دون شرط السن، من معاش يساوي 100% من التعويضية الأساسية، والتعويضية التكميلية المدفوعة له بصفة نائب أو من الأجر الأكثر ملائمة، ونصت المادة 49 المعدلة بالقانون رقم 22/91 المتضمن القانون الأساسي للنائب المؤرخ في 1991/12/04 على حق النائب في اختيار إحدى الحالات الثلاث الآتية:

-5% عن كل نسبة عمل.

-3.5% لكل شطر من الأجر يساوي 10 %، وذلك لضمان الحد الأدنى والمقدر بـ 50% من التعويضية الأساسية والتكميلية أو الأجر الأكثر ملائمة.

- 3.5 % عن كل مشاركة في حزب جبهة التحرير الوطني تحسب له ضعفا.

- وبخصوص الاحتفاظ بحقه في الحصول على التقاعد الكلي على أساس التعويضية الأساسية والتكميلية المدفوعة له بصفة نائب، أو الأجر الأكثر ملائمة حين استيفاء الشروط المنصوص عليها في الفقرة 1 من المادة.

- وإما تقاعد يساوي 100% من التعويضية الأساسية والتعويضية التكميلية المدفوعة له بصفة نائب، أو من الأجر الأكثر ملائمة، شريطة تسديد اشتراكات السنوات المتبقية مهما كان عددها.

وتتم عملية تسديد الاشتراكات وفقا لأحكام التشريع المعمول به، والمطبق على الإطار العاليا للدولة للاستفادة من التقاعد عندما تكون مدة سنوات العمل أقل من المدة المنصوص عليها في الفقرة 01 من المادة 49 من القانون رقم 89-14. وقد قرر المجلس الدستوري بمقتضى رأيه رقم 01/12 المؤرخ في 2001/01/13 بعدم دستورية نسبة 5% المنصوص عليها أعلاه حيث جاء في رأيه ما يلي: " ... واعتبارا أنه يستنتج مما سبق أن المشرع حين أقر نسبة موحدة وقدرها 5% عن كل سنة عمل لفائدة

عضو البرلمان، بما في ذلك سنوات العمل التي قضاها في قطاعات الدولة الأخرى، فإنه لم يراع مبدأ المساواة مثلما أقرته المادة 29 من الدستور، مما يتعين التصريح بأن هذه النسبة غير دستورية⁽¹⁾. وفي حالة وفاة النائب أو العضو يستفيد ذوو حقوقه من الامتيازات المرتبطة بمنحة التقاعد طبقاً للمادة 16 من القانون 01/01 المتعلق بعضو البرلمان، حيث نصت المادة 15 منه على أن البرلمان ينوب عن كل عضو، ورغم هذه الامتيازات الممنوحة للنواب لا يزال الجدل مستمرا في كل عهدة برلمانية حول مسألة المكافأة البرلمانية، والتي أصبحت من بين أهم الأسباب للترشح لعضوية البرلمان، التي تسيل لعاب الكثيرين، حيث غلبت المصلحة المادية على المصلحة العامة للشعب!!.

(1) - الجريدة الرسمية، العدد 09، المؤرخة في: 2001/02/04، ص: 05.

الفصل الثاني: ضمانات الحصانة البرلمانية

إن النائب أو العضو البرلماني عند ممارسته لمهامه التشريعية أو الرقابية بصفته معبرا عن سيادة الشعب، يعبر عن آرائه وأفكاره سواء داخل قبة البرلمان، في الجلسات العامة وأشغال اللجان أو خارجه في المنتديات والندوات والمحاضرات والصحف والمجلات والمقابلات، وذلك بكل حرية واستقلالية وطمأنينة، لذلك حرية النائب يجب أن تبقى بعيدة عن كل ما يؤثر فيها ويحد من ممارستها سواء من جانب السلطات خاصة السلطة التنفيذية، أو من جانب الأفراد لضمان استقلال النائب العضو عن السلطات وعن جمهور الناخبين.

ولتحقيق ذلك حرصت أغلب الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات على توفير آليات تضمن تحقيق الحماية الضرورية للنواب وأعضاء البرلمان من تعسف وتهديد وضغط السلطات والأفراد، وتجعلهم في منأى من المتابعة والملاحقات القضائية بسبب جنائيات أو جنح إلا في حالات وشروط محددة قانونا، وتتمثل هذه الآليات بصفة خاصة في الحصانة البرلمانية.

فتقرير الحصانة البرلمانية يعد أهم مظهر من مظاهر استقلالية السلطة التشريعية، ووسيلة هامة لحسن سير العمل البرلماني وتعزيز قدرات النواب والأعضاء سواء أكانوا معينين أو منتخبين، حيث يتمتعون بها طيلة مدة عهدهم البرلمانية، بيد أن تمتع البرلماني بالحصانة لا يعني بقائها دون قيد أو ضابط حتى لا يتم استعمالها واستغلالها بشكل تعسفي يجعلهم فوق القانون، أو كوسيلة للإفلات من المتابعة والعقاب، فهي لا تحميه من الأعمال المرتكبة سواء داخل البرلمان، أو خارجه في صورة جرائم القذف أو السب أو التهديد، وحتى الحصانة من الدعوى الجزائية تعني فقط تأجيل أو تأخير تدخل السلطة القضائية لمتابعة النائب، أو العضو وتوقيع العقاب عليه، إلى حين الحصول على إذن من المؤسسة التشريعية.

وفي ذات الإطار فالتمتع بالحصانة للبرلماني منطلقه صفته النيابية ووظيفته التشريعية والرقابية لضمان حسن سيرها دون عراقيل، فلا تمنح له بصفة شخص عادي؛ أي ليست امتيازاً مقراً لمصلحته الشخصية، لأنها لا تعنيه وحده بل تعني البرلمان ككل كتمثل لمصلحة السيادة الشعبية، وكما قيل: "فهؤلاء المندوبون ليسوا ورثة امتيازات رجعية، وإنما هي فئة منتقاة، تمثل خيرة الرجال في كل المجالات"⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري فقد نصت المادة 126 منه على أن: "الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية"⁽²⁾.

(1) أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، المرجع السابق، ص: 50.

(2) نصت عليها المواد: 31 دستور 1963، 137 دستور 1976، 103 دستور 1989، و109 دستور 1996.

وهذا ما أكدته المادة 71 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بنصها على: "الحصانة البرلمانية معترف بها لنواب المجلس الشعبي طبقا للمواد 108-110-111 من الدستور"، وكذا المادة 124 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بنصها على: "الحصانة البرلمانية لأعضاء مجلس الأمة معترف بها طبقا لأحكام المادة 126 من الدستور".

وللإحاطة بموضوع الحصانة البرلمانية بشكل تفصيلي سيتم معالجتها وفق ثلاث مباحث، حيث نتناول في المبحث الأول الإطار المفاهيمي للحصانة البرلمانية، وفي المبحث الثاني أنواع الحصانة البرلمانية، وفي المبحث الثالث آثار الحصانة البرلمانية وكيفية زوالها.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للحصانة البرلمانية

باعتبار الهدف الأساسي من تقرير الحصانة البرلمانية هو حماية البرلمانيين من كل متابعة، أو تهديد أو ضغط، أو تعسف، يستهدف عرقلتهم عن القيام بأداء مهامهم بكل حرية واستقلالية، تحقيقا لحماية المصلحة العامة للأفراد، يجعل تقريرها ذو أهمية وضرورة كبيرة في مختلف الدساتير في الدول ذات الأنظمة الديمقراطية.

وبالنظر إلى هذه الأهمية لا بد من وضع تعريف للحصانة البرلمانية، ومعرفة جملة المبررات والمسوغات التي أدت إلى تقريرها، وكذا مختلف المراحل التي عرفها تطورها التاريخي حتى وصلت إلى ما هي عليه في الوقت الحالي (مطلب أول)، ودراسة خصائصها ومميزاتها وطبيعتها القانونية (مطلب ثاني).

المطلب الأول: تعريف الحصانة البرلمانية ومبررات وجودها

إن مصطلح الحصانة البرلمانية يحمل عدة مدلولات ومعاني، اختلف الفقهاء في تحديدها ووضع تعريف لها، بحيث لكل منهم تعريفه الخاص من الجانب الذي يراه مناسبا وملما لهذا المصطلح (فرع أول)، كما استندت هذه التعريفات في معظمها على مبررات تقرير هذه الحصانة، وما عرفته من تطورات منذ نشأتها، وكذا ما نصت عليه غالبية الدساتير (فرع ثاني).

الفرع الأول: تعريف الحصانة البرلمانية

للإمام بمصطلح الحصانة البرلمانية لا بد من التعرض لتعريفها من الناحيتين اللغوية (أولا)، والاصطلاحية (ثانيا).

أولا: التعريف اللغوي للحصانة البرلمانية

الحصانة في اللغة تعني المنع فيقال مدينة حصينة أو درع حصينة⁽¹⁾، وفي المصطلح الفرنسي تسمى "المناعة البرلمانية" « L'immunité Parlementaire »⁽²⁾.

وقد وردت في القرآن الكريم بمعنى المناعة والتحرر، وذلك في قوله تعالى: "وَعَلَّمَآءُ صُنْعَهُ لِيُبْسِ لَكُمْ لِيُخَصِّنْكُمْ مِنْ بَأْسِكُمْ فَهَلْ أَنْتُمْ شَاكِرُونَ" (سورة الأنبياء الآية: 80)، والمصدر في اللغة العربية المعاصرة أي بمعنى "الحماية والوقاية"، وقد كان لمصطلح الحصانة في القانون الروماني مفهوما ضيقا ومحددا، إذ كان يقصد به آنذاك الإعفاء الضريبي الذي يمنح للمواطنين الذين كانوا يؤدون للدولة خدمات مميزة.

وفي القانون الذي كان سائدا قبل الثورة الفرنسية أخذ المصطلح معنى أكثر اتساعا حيث قصد به إعفاء بعض الأفراد من التزامات معينة مفروضة عليهم، أي من التزامات كان من الواجب عليهم أداؤها فيما لو تقرر لهم حصانة في شأنها.

ثم بعد ذلك بدأ مصطلح الحصانة يظهر في المواثيق الدستورية كضمانة هامة وأساسية لحماية استقلال السلطة التشريعية، حتى وان لم تشر لها صراحة حيث يستشف هذا المصطلح من مضمونها أو جوهرها⁽³⁾.

ثانيا: التعريف الاصطلاحي للحصانة البرلمانية

تعددت التعريفات الفقهية للحصانة البرلمانية، وسنورد فيها ما يلي أهم التعريفات:

1- عرفها الدكتور "عبد الله بوقفة" بأنها: "الحاجز المانع للبرلماني من أن يكون متابع مدعاة كلام تلفظ به، أو تصرفات قام بها أثناء ممارسة مهمته البرلمانية"⁽⁴⁾.

2- عرفها الدكتور "حقي النداوي" بأنها: "عبارة عن مجموعة من القواعد الخاصة المقررة كاستثناء للبرلمان لتأمين استقلاليته عن السلطات الأخرى ولتمكينه من القيام بواجباته الدستورية، وتتمثل هذه القواعد بعدم مؤاخذة أعضاء البرلمان عما يبذونه من آراء وأفكار بمناسبة قيامهم بعملهم البرلماني، وعدم جواز اتخاذ إجراءات جزائية ضدهم، إلا بعد الحصول على إذن من المجلس الذي ينتمي إليه العضو"⁽⁵⁾.

1- عرفها الدكتور "الأمين شريط" بأنها: "مجموعة الأحكام الدستورية أساسا التي تضمن للبرلمانيين حماية من المتابعات القضائية، ومن مضايقات وتهديدات السلطة السياسية وقوى الضغط بقصد ضمان

⁽¹⁾ نجيب شكر، الحصانة ضد الإجراءات الجنائية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية، العدد الأول، السنة الخامسة، ص: 222.

⁽²⁾ Michel de Villiers, Dictionnaire de Droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1999, p: 114.

⁽³⁾ حسينة شرون، الحصانة البرلمانية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد 05، ص: 149.

⁽⁴⁾ عبد الله بوقفة، الحياة الدستورية العالمية والثورات السياسية، دار الهدى، الجزائر، 2016، ص: 226.

⁽⁵⁾ حقي النداوي، الحصانة البرلمانية وكيفية زوالها، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2013، ص: 26.

استقلالية السلطة التشريعية من جهة، وتمكين أعضاء البرلمان من ممارسة مهامهم النيابية من جهة أخرى⁽¹⁾.

2- عرفها الدكتور "صلاح الدين فوزي" بأنها: "توع من الحماية ضد التهديدات وأيضاً ضد الإجراءات التعسفية التي يمكن أن يتعرض لها النائب بمناسبة ممارسة مهامه النيابية"⁽²⁾. ومن خلال التعريفات السابقة يمكن وضع تعريف خاص بنا: "فالحصانة البرلمانية هي وسيلة تضمن حماية البرلماني بتكريس حريته في التعبير عن آرائه وأفكاره وانشغالاته، وعدم متابعته وملاحقته قضائياً، إلا في حالات محددة بنصوص القانون وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، واستقلالية النائب عن ناخبيه، وتحقيقاً لحسن سير العمل البرلماني والتعبير الحر عن سيادة الشعب"

الفرع الثاني: نشأة الحصانة البرلمانية ومبررات تقريرها

ارتبطت الحصانة البرلمانية بالديمقراطية التمثيلية، وما عرفته من تطورات خاصة في الدول الرائدة في مجال الديمقراطية كبريطانيا وفرنسا، حتى وصل مفهوم الحصانة البرلمانية إلى ما هو عليه في العصر الحالي كمطلب أساسي وهام لضمان استقلالية البرلمان (أولاً)، كما أن تقريرها كان نتاجاً لعدد المبررات التي استند إليها غالبية الفقه، وذلك رغم الانتقادات التي وجهت لها (ثانياً).
أولاً: نشأة وتطور الحصانة البرلمانية:

سنتناول نشأة وتطور الحصانة البرلمانية في كل من إنجلترا باعتباره الوطن الأم لنشأة الحصانة (1)، وفرنسا التي عرفت نظام الحصانة فيها تطوراً ملحوظاً قبل الثورة الفرنسية وبعدها (2)، "حيث بذلت جهود واسعة لجعل البرلمان سلطة نافذة حاضرة نظراً لتمثيله للشعب عضو الدولة الأسمى وحاضن فكرة الحق فيها"⁽³⁾.

1- نشأة وتطور الحصانة البرلمانية في إنجلترا:

يعود السبب الرئيسي لظهور وإقرار الحصانة البرلمانية في إنجلترا إلى الصلاحيات الكبيرة التي كان يتمتع بها الملك من بداية عام 1215 إلى غاية سنة 1689، والتي كانت مستمدة من مبدأ السيادة الملكية، ومبدأ قداسة وحرمة الذات الملكية، قيد بموجبها الملك كل رأي أو تعبير، وكانت كل القرارات تتخذ من طرفه بكل سيادة وسيطرة.

(1) الأمين شريط، الحصانة البرلمانية في التشريع الجزائري، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 09، 2012، ص: 130.

(2) صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص: 31.

(3) أحمد سرحال، المرجع السابق، ص: 144-145.

و المجالس الاستشارية التي كانت موجودة إلى جانبه باعتبارها مستشارة الملك، لم تكن الحصانة المعترف بها لهم سوى منحة ملكية لإضفاء الحماية لهم في مواجهة الأفراد، وليس مواجهة الملك الذي كان يتمتع بالحصانة المطلقة⁽¹⁾.

وفي ظل هذا الوضع السائد تعالت الأصوات المطالبة بضرورة تقييد تصرفات وصلاحيات الملك الذي كان بمثابة الإله، كما كان لتوسع نفوذ المملكة وزيادة حجم صلاحياتها أثر بالغ في إرغام الملك على التنازل عن بعض الصلاحيات لصالح مستشارين له أطلق عليهم اسم "رجال المحكمة" ثم تطور إلى اسم "المجلس العظيم"، و بعدها انتقلت التسمية من المجلس العظيم إلى البرلمان المثالي أو النموذجي الذي كان يتشكل من رجال الدين، حيث أطلق عليه فيما بعد لقب اللوردات، أين أصبح من حق البرلمان الفصل في الاتهامات الموجهة لأعضائه⁽²⁾.

وحسب بعض الفقهاء أنه خلال فترة حكم الملك إدوارد الثالث خلال فترة 1327-1377 قام مجلس العموم لمرات عديدة بمناقشة امتيازات الملك، ووافق على عرائض قوانين سيتم سنها ضد هذه الامتيازات دون أن تتم مناقشتهم أو الاعتداء على حريتهم في طرح هذه المواضيع، بمعنى التطبيق الفعلي لحرية الكلام والمناقشة دون إعلانها بنص قانوني⁽³⁾.

ويعود الأصل في تنظيم حرية التعبير وعدم مسؤولية العضو البرلماني إلى دورة البرلمان البريطاني المجتمع بداية من عام 1397، عندما صوت مجلس العموم على مشروع قانون يدين السلوك الفاضح لمحكمة "ريتشارد الثاني" ملك بريطانيا، وكذا لظاهرة الإفراط في الأعباء المالية التي كانت محل انتقاد شديد من النائب "توماس هاكسي" اتجاه الملك وحاشيته، وهو ما أدى إلى محاكمته وإدانته بالإعدام بتهمة الغدر والخيانة، والتي لم تنفذ عليه بفضل ضغوط مجلس العموم، وذلك بصدور عفو ملكي عنه، وبعد هذه الحادثة قام مجلس العموم البريطاني بدراسة مسألة حق البرلمانين في المناقشة والتداول بكل استقلالية وحرية، ودون تدخل من جهة أخرى سواء الأفراد أو الملك⁽⁴⁾.

(1) أحمد بومدين، الحصانة البرلمانية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، السنة الجامعية: 2014-2015، ص: 19.

ناجي شنوف، حصانة موظفي الدولة في الأداء السياسي في النظام السياسي الإسلامي ونظم الحكم الوضعية، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإسلامية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية: 2008-2009، ص: 67.

(2) نفس المرجع، ص: 67.

(3) نقلا عن: أحمد بومدين، المرجع السابق، ص: 21

ناجي شنوف، المرجع السابق، ص: 67.

(4) سعيد مقدم، الحصانة البرلمانية مفاهيم و مقتضيات ممارستها في الأنظمة المقارنة، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 09، 2012، ص ص 110-111.

وقد ظهرت الحصانة البرلمانية بشكل فعلي في إنجلترا بعد مرور أكثر من 30 سنة على إقرار مجلس العموم لمبدأ حرية التعبير والرأي للبرلمانيين عام 1688 على إثر قيام الثورة الإنجليزية، وإقرار الوثائق الدستورية المعروفة باسم "قانون الحقوق" التي نصت على أن حرية المناقشات والإجراءات داخل البرلمان لا يمكن أن تكون سببا للملاحقة القضائية أو محلا للمحاكمة أمام أي من المحاكم⁽¹⁾.

وقد أكدت الفقرة التاسعة من "وثيقة الحقوق" على أن الحصانة التي يتمتع بها عضو البرلمان مقتصرة فقط على الآراء وعلى الأفكار التي يبدي ويعبر بها داخل البرلمان في الجلسات واللجان، وليس خارجة، وهي ما تعرف بالحصانة الموضوعية حيث لا تعد هذه الأخيرة حقا شخصيا للبرلماني، وإنما هي ضرورة لحماية العضو والبرلمان ككل، كما تعد حصانة غير مباشرة للشعب نفسه.

وبخصوص الحصانة ضد الإجراءات الجنائية والقضائية، والتي تعرف بالحصانة الإجرائية فهي قاصرة على الدعاوى المدنية فقط، إلى جانب أن صدور حكم بحق عضو برلماني لا يمنعه من الاستمرار في عضويته، حتى لو صدر ضده حكم قضائي، ويترتب على ذلك أن المجلس يستطيع أن يطلب الإفراج عن العضو المنتمي إليه⁽²⁾.

وقد ساد الاتجاه في إنجلترا على ضرورة التضييق من نطاق الحصانة الإجرائية، حيث يمكن أن تتخذ ضد العضو كل الإجراءات الجنائية بما فيها القبض عليه شأنه في ذلك شأن أي مواطن آخر طالما ارتكب جريمة خارج البرلمان، مع ترك الحرية للبرلمان في تحديد المدة التي يتمتع خلالها الأعضاء بالحصانة الإجرائية، وقد حددت بـ 40 يوما من طرف غالبية الفقه، وذلك بعد انتهاء دورة البرلمان⁽³⁾.

2- نشأة وتطور الحصانة البرلمانية في فرنسا:

عرفت فرنسا قبل الثورة حياة نيابية تمثلت في الأنظمة العامة في أقدم مجلس في الدولة سمي بـ«Seigneurs Fedeaux»، ثم عرفت بعد ذلك الهيئة تطورا ملحوظا تمثل في تدخلهم في الضرائب، وغيرها إلى غاية القرن 17 أين منحت لهم صلاحيات وصلت إلى حد ممارسة الرقابة على الملك واحتكار بعض صلاحياته.

وقد كان عضو البرلمان خاضعا لإرادة ناخبيه طبقا لنظرية الوكالة الإلزامية التي مضمونها وجود علاقة تعاقدية بين البرلماني وناخبيه، حيث يمكن للناخبين إجبار البرلماني على العمل وفق ما يفرضونه، وعدم تمتع النائب بأي حصانة سواء إزاء الملك أو الناخبين⁽⁴⁾.

(1) حقي الندوي، المرجع السابق، ص: 105.

(2) نفس المرجع، ص: 106-107.

- استثنيت قضايا الخيانة العظمى، وقضايا الجنايات، وقضايا الإخلال بالأمن، الجرائم ضد المحاكم المعروفة بـ "جرائم إهانة المحكمة"، نقلا عن: حسيبة شرون، المرجع السابق، ص: 151.

(3) حقي الندوي، المرجع السابق، ص: 107.

(4) تاجي شنوف، المرجع السابق، ص: 72.

بيد أنه بعد الثورة الفرنسية اتضحت معالم الحصانة البرلمانية، والتي تأكدت بشكل كبير في قرار الجمعية التأسيسية الفرنسية الصادر في 23 جوان 1789 تولد عنها صدور إعلان حقوق الإنسان الذي لم يأت حسب معظم الفقهاء إلى تأكيد فقط حقوق معترف بها بالفعل، بل لإعلان طموح جديد ذا بعد عالمي في مجال حقوق الإنسان بما فيها حقوق البرلمانين⁽¹⁾.

حيث شكل القرار الصادر عن الجمعية التأسيسية عملا خلافا بإعلان الحصانة البرلمانية بالمعنى الحديث للمصطلح تحمي نواب الأمة وليس مستشاري الملك، والتي تهدف إلى ضمان حرية الكلام والمداولات في الجمعية الوطنية، وهذا القرار عبر عن انقلاب في مراكز السلطات الدستورية بإعلان النواب ممارسة مظاهر السيادة الوطنية بشكل حصري ومنفرد، حيث أصبح من غير المقبول البقاء تحت مظلة الحصانة الملكية بعد انتقال السيادة من الملك للأمة ممثلة في الجمعية الوطنية التأسيسية⁽²⁾.

وتم تأكيد ضرورة الحفاظ على ممثلي الشعب بحمايتهم وضمان استقلالهم عن ناخبهم ليكونوا متحررين من ما يمنعهم من ممارسة ولايتهم البرلمانية خاصة في مواجهة السلطة التنفيذية⁽³⁾، و نص على الحصانة البرلمانية دستور 1791، ثم دستور 1795، وكذلك الدساتير المتتالية من عام 1799، ودستور 1848، دستور 1875، دستور 1946، وأخيرا الدستور الحالي 1958.

بخصوص الحصانة ضد الإجراءات الجبائية فقد وجدت منذ وقت ليس ببعيد نسبيا، حيث نص عليها مبدأ من قرار الجمعية التأسيسية الصادر في 26 جويلية 1780، ولا زالت هذه القواعد سارية المفعول⁽⁴⁾.

والحصانة الإجرائية في التشريع الفرنسي تشمل بعض الجنايات والجنح دون المخالفات بما فيها الغرامات، وكذلك المتابعات المدنية، وأيضا بعض المتابعات الجبائية⁽⁵⁾، وهو ما جعل الحصانة في فرنسا لها طابع مختلف ومغاير عن كثير من الدول⁽⁶⁾.

حيث أقر المؤسس الدستوري الفرنسي حماية كاملة للنائب بنص المادة 26/2 و3 من دستور 1958: "لا يجوز أن يكون أي عضو في البرلمان فيما يتعلق بالجنايات أو الجنح، محل توقيف أو أي إجراء آخر يسلبه حريته أو يقيد بها إلا بترخيص من مكتب المجلس الذي ينتمي إليه، ولا يشترط هذا الترخيص في حالة التلبس بجناية أو جنحة أو في حالة الإدانة النهائية.

(1)- Marc Van der Hulst, Le Mandat Parlementaire, Union Interparlementaire, Genève, 2000, p: 70.

(2)- أحمد بومدين، المرجع السابق، ص ص: 39-40.

(3)- Marc Van der Hulst, op.cit, p: 52.

(4)- حقي الندوي، المرجع السابق، ص: 108.

(5)- Pierre Avril et Jean Gicquel, Droit Parlemantaire, LGDJ, Montchrestien, Paris, 2010, p :52.

(6)- Marc Van der Hulst, op.cit , p: 70.

ويتوقف حبس عضو البرلمان أو تنفيذ الإجراءات التي تسلبه حريته أو تقيدها أو متابعته قضائيا أثناء مدة انعقاد الدورة البرلمانية إذ طلب المجلس الذي ينتمي إليه ذلك".

فالدستور أكد على أنه لا يجوز توقيف البرلماني، وحتى في أدوار انعقاد البرلمان، إلا بإذن المجلس المنتمي إليه العضو، باستثناء حالة التبس أو في حالة الإدانة النهائية؛ أي بصدور حكم نهائي يدين العضو البرلماني.

وبخصوص الحصانة الموضوعية تجدر الإشارة إلى أنه باعتبارها مبدأ دستوريا، من النظام العام بحيث ترتبط بكل الآراء والتصويت الصادر عن عضو البرلمان أثناء ممارسة وظائفه البرلمانية وليس خارجها، وهذا طبقا للمادة 01 /26 من دستور 1958.

من ثم فإن إلغائها أو تعديلها يبدو عملية صعبة وغير ممكنة، إذ لا بد من مراعاة أصول معينة نص عليها الدستور الفرنسي، وهي أكثر دقة وأشد تعقيدا من تلك الأصول المتبعة في إقرار القوانين العادية⁽¹⁾.

ثانيا: المبررات الفقهية لتقرير الحصانة البرلمانية والانتقادات التي وجهت لها

يستند الفقه إلى مجموعة من المبررات لتقرير تمتع أعضاء ونواب البرلمان بالحصانة البرلمانية (1)، بيد أن هذه الأخيرة تعرضت لجملة من الانتقادات لغرض إلغائها من الدساتير (2).

1- المبررات الفقهية لتقرير الحصانة البرلمانية:

إن المبررات الأساسية المؤيدة والداعمة لتقرير الحصانة، تتمثل في الآتي:

أ- حماية البرلمانيين من اعتداء السلطة التنفيذية: بالرغم من تنظيم الدستور لطبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وتحديد اختصاصات كل منهما، إلا أن الواقع العملي في مختلف دول العالم أظهر باستمرار رغبة كل هاتين السلطتين للهيمنة على السلطة الأخرى، وباعتبار السلطة التنفيذية جهاز حكومي قوي قادر على ترجيح كفته على حساب كفة السلطة التشريعية⁽²⁾، لا بد من تقرير الحصانة البرلمانية لضمان عدم تمكين السلطة التنفيذية من التأثير على أعضاء السلطة التشريعية عن طريق القبض والحبس والمحاكمة، لغرض تجنيب أو تأجيل معارضتهم لها⁽³⁾، أو القيام بدورهم في ممارسة الرقابة على أعمالها بكل فعالية وفي ذات الإطار يقرر الفقيه " Pierre Marchand " بأن ضمان حسن سير الوظيفة البرلمانية، وتنظيم العلاقة بين السلطتين الهامتين في الدولة -التنفيذية والتشريعية- يعد بلا شك الدور الأساسي والمظهر الجوهرى للحصانة البرلمانية⁽⁴⁾.

(1) حقي النداوي، المرجع السابق، ص: 109.

(2) علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص: 298.

(3) سعيد مقدم، المرجع السابق، ص: 99.

(4) نقلا عن: أحمد بومدين، المرجع السابق، ص: 100.

ويذكر التاريخ أن أحد البرلمانيين وهو السيد "Descamps" ألقى كلمة أمام مجلس الشيوخ البلجيكي في الرابع من نيسان عام 1900، جاء فيها الآتي: "ترتبط الحصانة البرلمانية بصورة حميمة بالمتطلبات الأساسية للنظام التمثيلي، وباللعبه الطبيعية للمؤسسات السياسية في الحكومات الدستورية، إنها تؤكد مبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ السيادة التشريعية، وتتضمن عمليا استقلال وحرية البرلمان في إتمام رسالته، إنها تجسد نوعا ما حق الأمة في التعبير عن آرائها بواسطة ممثليها⁽¹⁾.

ولا يخفى على أحد أن أقصى رغبات الحكومة أن لا يكون في مجالسها البرلمانية أعضاء يملكون الجرأة وسعة الإطلاع من شأنه إحراج مواقفها وبيعث على ارتباكها، وأن يكون أحد هؤلاء الأعضاء سياسيا باروا أو رئيسا لحزب ذي كلمة مسموعة وذا وزن في البرلمان، أو رئيسا للجنة البرلمانية، بحيث يكون من الصعوبة بمكان الاستغناء عن مواقفه وحضوره، فإذا لم يكن لأعضاء البرلمان الحصانة لتمكنت الحكومة من اتخاذ جميع الإجراءات التي من شأنها الضغط والتأثير على البرلمانيين لتوجيههم وفق رغباتها وسياستها⁽²⁾.

وبالتالي الحصانة تجعل النائب يناقش ويعارض ويتهم الحكومة بالتقصير عن طريق الكشف عن سوء تنفيذها للقوانين، وذلك بكل أريحية ودون خوف من تأثيرها على المؤسسة التي ينتمي إليها.

ب-ضمان حسن الأداء البرلماني: تعد الحصانة البرلمانية ضمانة أساسية وهامه تمكن البرلمانيين من ممارسة مهامهم التشريعية والرقابية باستقلالية تامة، من خلال تكريس مبدئين هما: عدم المسؤولية (الحصانة الموضوعية)، والحرمة الشخصية (الحصانة الجزائية)⁽³⁾، فالبرلماني في سبيل انجاز مهامه المندرجة ضمن إطار ولايته البرلمانية قد يصدر عنه تصرفات أو أعمال تتعارض مع مصالح جهات أخرى سواء أكانوا أشخاصا طبيعيين أو معنويين⁽⁴⁾.

لذلك يبرز مبدأ الحصانة البرلمانية في هذا الإطار لحماية العضو من كل أشكال الكيد السياسي، ويجعل العضو عندئذ ناشطا مؤديا لمهامه البرلمانية بشكل مستقل تحت سلطان ضميره⁽⁵⁾، وبالتالي "فالحصانة البرلمانية تهدف إلى إفساح المجال أمام أعضاء البرلمان حتى يؤدون واجباتهم الدستورية دون خوف من فقدان مقاعدتهم، وممارسة الضغط عليهم في اتخاذ قراراتهم المصيرية لأفراد الشعب في كثير من المجالات⁽⁶⁾.

(1)- نقلا عن: علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص: 298.

(2)- حقي الندوي، المرجع السابق، ص: 29.

(3)- YvesGuchet, Droit Parlementaire, Economica, Paris, 1996, p : 90 et au-delà.

(4)- Rabah Sana, l'immunité Parlementaire dans la Constitution des Trois Pays du Maghreb : L'Algérie, La Tunisie et la Maroc, RASJEP, Alger, Série 03, 2014, p :05.

(5)- بركات محمد، المرجع السابق، ص: 346.

(6)- حقي الندوي، المرجع السابق، ص ص: 30-31.

وفي ذات الإطار يقرر الفقيه الفرنسي " Esmein " بأن النائب صاحب السيادة الذي لا يملك سلطة القرار الخاصة بإرادته بالنسبة لكافة الأعمال التي تكون محددة مسبقا عن طريق قواعد قانونية أو عن طريق تعليمات ملزمة، والذي لا يستطيع اتخاذ قرار إلا بموافقة صاحب السيادة لن يكون ممثلا حقيقيا⁽¹⁾. فالتمثيل الحقيقي لإدارة الشعب بكل استقلالية وحرية لن يتم تكريسه إلا بتقرير الحصانة البرلمانية التي تعد من صميم سيادة البرلمان كتمثل لسيادة الشعب.

ج- ضمان التمثيل النيابي السليم:

من المبررات التي ساقها الفقه لتقرير الحصانة البرلمانية بنوعيتها الموضوعية والإجرائية، أنه لا يجب أن تسن القوانين والتشريعات من قبل أحد مجلسي البرلمان غير كامل التشكيلة أو أن تكون دائرة من دوائره غير ممثلة كليا أو ممثلة بصفة جزئية في المجلس⁽²⁾، ومن ثم لا بد من ضمان التمثيل الكلي والسليم داخل البرلمان ولجميع الدوائر الانتخابية حماية للمصلحة العامة.

د- حماية الأغلبية في مواجهة الأغلبية:

حماية استقلالية النواب لا تتوقف فقط في مواجهة السلطات والأفراد بل تتعداه لحماية البرلمانيين في مواجهة بعضهم، وخاصة حماية الأقلية المعارضة في مواجهة الأغلبية.

فالاعتراف بحقوق المعارضة وحياتها وخاصة تكريس حرية الرأي والتعبير داخل مؤسسة البرلمان على قدم المساواة مع الأغلبية، يعد من المتطلبات الأساسية للديمقراطيات العصرية، وهذا ما كرسته معظم الدساتير في العالم بما فيه الدستور الجزائري، حيث نصت المادة 114 منه على: "تمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية، لا سيما منها:

1- حرية الرأي والتعبير والاجتماع..."

وهذا ما يفسرنا تمتع المعارضة بذات الحقوق التي يتمتع بها الأغلبية بما فيها الحق في الحصانة البرلمانية لمواجهة انحراف الأغلبية المحتمل واتجاهها نحو التخلص من معارضيهما، ولذلك تجد الأقلية في الحصانة وسيلة للتعبير عن نفسها وسورا يقيها من تجاوزات الأكثرية⁽³⁾.

(1)- أحمد بومدين، المرجع السابق، ص: 106.

(2)- علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص: 299.

(3)- إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص: 76.

(3)- ناجي شنوف، مدى صلاحية الحصانة البرلمانية في تطوير الوظيفة التشريعية والأداء الرقابي، فعاليات الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 15-16 فبراير 2012، ص: 09.

وحسب الفقيه "جار لوفيقر" فإنه من المؤكد أن أية حكومة استبدادية لا تتردد في استعمال العنف للقضاء على خصومها من المعارضة، ونقاديا لذلك أصبح الاعتراف بالحقوق والواجبات سواء إزاء الحكومة أو إزاء المعارضة شرطا لا بد منه⁽¹⁾.

وبالتالي إذا أخفقت المعارضة في نشاط سياسي فيعتبر هذا مؤشرا قويا للديمقراطية وفي الحالة العكسية هو دليل نهائي على عدم وجودها، ونظرا لحجم مسؤولية المعارضة فيجب ضمان حماية البرلمانين التابعين لها، لأنهم يعبرون عن مواقف مختلفة تجاه السلطة⁽²⁾، وحتى اتجاه زملائهم في الأغلبية.

2- الانتقادات التي وجهت للحصانة البرلمانية وحجج المؤيدين لها: رغم المبررات السابق ذكرها لتقرير الحصانة البرلمانية إلا أن هذه الأخيرة لم تسلم من إنتقادات كان لأصحابها مبرراتهم التي ارتكزوا عليها، وفي المقابل تصدى أنصار مبدأ الحصانة البرلمانية لهذه الانتقادات بحجج لها أساسها القانوني والعملية.

أ- حجج المنتقدين للحصانة البرلمانية: تتمثل أهم حجج المنتقدين والمعارضين لمبدأ الحصانة البرلمانية في الآتي:

أ-1- إخلال الحصانة بمبدأ المساواة ومبدأ المشروعية: من أهم المبادئ المقررة في معظم الدساتير هو مبدأ المشروعية التي يقضي بضرورة تساوي الجميع سواء أكانوا حكاما أو محكومين، أفرادا طبيعيين أو معنويين أمام القانون في الحقوق والواجبات دون تمييز بين العرق أو اللغة، أو الجنس، أو الدين.

فالحصانة البرلمانية حسب منتقديها تمس بمبدأ المشروعية والمساواة أمام القانون والقضاء، نظرا لما تقرره من تمييز لطائفة من أفراد الشعب- أعضاء ونواب البرلمان- حيال القانون دون طائفة أخرى أو بقية الأفراد⁽³⁾، والمتمثل في إعفاء البرلمانين من العقاب عن بعض الأفعال التي تصدر منهم أثناء تأديتهم لوظائفهم. وهناك من يرى أن الحصانة البرلمانية في النظم الوضعية هي حصن للإجرام تؤدي إلى منع العقاب، حيث تؤدي إلى حماية النائب أو العضو رغم كونه مجرما آثما استنطال على الناس بفضل وظيفته النيابية⁽⁴⁾. ومن ثم اعتبرت الحصانة تعطيل كذلك لمبدأ شرعية الجريمة والعقاب، كونها تقف حجر عثرة للملاحقة والتجريم والعقاب⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ جاك لوفيقر، حقوق وواجبات المعارضة في الديمقراطيات المعاصرة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 13، جوان 2006، ص: 197.

⁽²⁾ رضا بوضياف، الحصانة البرلمانية والمعارضة السياسية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 19، جوان 2016، ص ص: 28-29.

⁽³⁾ علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص: 300.

- بركات محمد، المرجع السابق، ص: 346.

⁽⁴⁾ حسينة شرون، المرجع السابق، ص: 153.

⁽⁵⁾ حقي النداوي، المرجع السابق، ص: 73.

وفي ذات الإطار يقرر جون لوك أن الناس ما داموا مخلوقين بطريقة واحدة ومن نوع واحد، ولهم نفس القدرات الطبيعية، فيجب أن يكونوا متساويين فيما بينهم بلا تبعية أو خضوع⁽¹⁾. وعليه فالحصانات الدستورية باستثنائها لأعضاء البرلمان من الإفلات من تطبيق القانون العام تساهم في تلمص الدولة من خلال هيئاتها من الالتزام باحترام المبادئ المكونة للنظام القانوني⁽²⁾.

وما يمكن استنتاجه من خلال ما سبق ذكره أن تقرير الحصانة البرلمانية حسب هؤلاء يعد مساسا صارخا بمبادئ الديمقراطية بتكريس ديكتاتورية أعضاء ونواب السلطة التشريعية في تصرفاتهم وأفعالهم وأقوالهم التي تصدر عنهم دون حسيب أو رقيب، حيث يجعلهم هذا المبدأ فوق القانون وفوق الجميع.

أ-2- مخالفة الحصانة لمبدأ الفصل بين السلطات: يرى المنتقدين لمبدأ الحصانة أن هذه الأخيرة تشكل اعتداء ومخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات، فهي في الواقع تقيد السلطات والصلاحيات المخولة دستوريا للسلطة القضائية، لأنها تمنع القاضي من اتخاذ التدابير والإجراءات القانونية اللازمة لمتابعة ومعاينة البرلمانين المرتكبين للجرائم، وبذلك أصبح للسلطة التشريعية الحق في التدخل بسيادة في اختصاص السلطة القضائية من خلال دورها في الموافقة أو عدم الموافقة؛ أي منح الإذن بمتابعة وإحالة الأعضاء و النواب المتهمين أمام الجهات القضائية، وهو ما يشكل اعتداء على صلاحيات السلطة القضائية وتعطيل لأعمالها⁽³⁾.

ويرى الفقيه محمد نجيب حسني أن: "هذه الحصانة تشكل عقبة إجرائية تعترض تحريك الدعوى الجنائية، أو هي مفترض إجرائي، أي أنه مفترض لصحة تحريك الدعوى الجنائية، وطبقا لهذا التكييف لا يجوز القول بأن الشكوى أو الطلب أو الإذن شرط عقابي، ومن باب أولى لا يجوز وصفه بأنه عنصر أو ركن في الجريمة، متوافرة على الرغم من عدم تقديم الشكوى والعقوبة مستحقة لذلك، ولكن السبيل إلى توقيعها قد انغلق لعقبة إجرائية عارضة اعترضته"⁽⁴⁾.

ومن ثم، فتقرير الحصانة البرلمانية خاصة الإجرائية يمس باستقلال السلطة القضائية في ممارسة وظائفها في مواجهة السلطة التشريعية بحيث تحد من صلاحياتها في توقيع العقاب على المخالفين والمعتدين على القانون من نواب وأعضاء البرلمان.

(1) حقي الندوي، المرجع السابق، ص: 73.

(2) أحمد بومدين، المرجع السابق، ص: 167.

(3) Ben Abbou -Kirane Fatiha, Droit Parlementaire Algérien, OPU, Alger, Tome 01, 2009, p : 140.

-بركات محمد، المرجع السابق، ص: 347.

-علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص: 300.

(4) محمد نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة 02، 1988، ص: 112.

أ-3- التعسف في استخدام الحصانة البرلمانية: يذهب جانب من الفقه على رأسه الفقيه الفرنسي " لافيريير " إلى أن الحصانة وسيلة لتغطية أعمال ومخالفات يرتكبها البرلمانون تقع تحت طائلة المسؤولية القانونية، كما قد تستخدم من قبل أحزاب الأغلبية للامتناع عن تنفيذ حكم القانون أو حكم قضائي، وذلك دون قبول المجلس التابع له المعني رفع الحصانة عنه، وهو ما يبعد الحصانة عن هدفها الحقيقي ويظهر خطورتها بالرغم من أهميتها⁽¹⁾.

وبالتالي تصبح الحصانة مبررا للبرلمانيين للتلفظ وفعل ما يشاءون من أعمال وتصرفات غير قانونية وغير لائقة، كل ذلك باسم الحصانة البرلمانية.

ب- حجج المؤيدين للحصانة البرلمانية: رغم المبررات التي استند عليها المنتقدون للحصانة البرلمانية، إلا أن المؤيدين لمبدأ الحصانة جاءوا بمبررات أخرى تدعم هذا المبدأ:

ب-1- الحصانة البرلمانية أساس مبدأ المشروعية والمساواة: إن كان يبدو ظاهريا أن الحصانة البرلمانية تخل بمبدأ المشروعية والمساواة في الحقوق و أمام القانون، إلا أن استفادة البرلماني منها لا يعني جعله فوق القانون دون حسيب أو رقيب، فهي ليست إمتياز يتعارض مع المبادئ الدستورية لأنها لم تقرر لمصلحة النائب بل لمصلحة السلطة التشريعية الممثلة للشعب، وهو ما يحقق التوازن بين مبدأ المساواة و مبدأ الحصانة البرلمانية⁽²⁾. وهذين المبدأين هما مقرران بمقتضى نصوص الدستور.

" ولقد عرضت المسألة على المحاكم، ويمكن الاستشهاد بحالة حديثة العهد أمام محكمة حقوق الإنسان الأوروبية، أين ادعى أحد أعضاء غرفة العموم خلال جلسة البرلمان حول سلوك أحد الأعضاء الذي احتكم فيما بعد إلى محكمة حقوق الإنسان الأوروبية، حيث اتضح للمحكمة بأن عجز فرد من الجمهور في مقاضاة عضو من البرلمان بسبب كلمات افتراضية أدلى بها في البرلمان له مبرراته كوسيلة نسبية لترقية الهدف الشرعي لحماية النقاش الحر في البرلمان للصالح العام، وتنظيم العلاقة بين ما هو تشريعي وما هو قضائي، وبصورة جيدة وواضحة"⁽³⁾.

وحسب الفقهاء الفرنسيين "جون جيسكل" و"جون إيريك جيسكل": "لا يجب تفسير الحصانة كإمتياز خرقا لمبدأ مساواة الجميع أمام القانون، لأنها ببساطة هي ضمن مجموعة من الضمانات المتصلة بحرية ممارسة العهدة التمثيلية"⁽⁴⁾.

(1)- علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص ص: 300-301.

(2)- نصت المادة 32 من التعديل الدستوري 2016: " كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي."

(3)- إنغيرغ شوارز، الحصانة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 11، جانفي 2006، ص: 226.

(4)- Jean Gicquel Et Jean- Eric Gicquel, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Edt Montchrestien E.J.A, Paris, 19^{ème} édition, 2003 , p p : 642-643.

و ما يدعم تبريراتهم أن الحصانة البرلمانية ليست مطلقة بل توجد مجموعة من القيود والحدود التي تحد من نطاقها وتمنع جعلها فوق القانون، إذا ما تجاوز عضو البرلمان الحدود المسموح بها أو الحدود المشروعة لها، فهي مقررة لمصلحة المجتمع ككل ولمسيرة الديمقراطية النيابية⁽¹⁾، لأنها وسيلة لغاية وليست غاية في حد ذاتها⁽²⁾. كذلك فإن مبدأ المساواة لا يعني المساواة المطلقة المجردة بل يقصد به المساواة النسبية التي تعني توحيد المعاملة بالنسبة للمراكز القانونية المتماثلة⁽³⁾. وقد ذهب البعض إلى حد التقرير بأن مبدأ الحصانة البرلمانية مبدأ واجب التطبيق حتى وإن خلت الوثيقة الدستورية من النص عليه باعتباره من المبادئ العامة الواجب إعمالها، وإن لم ينص عليها⁽⁴⁾.

ب-2- **الحصانة البرلمانية تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات:** أكد المؤيدون للحصانة البرلمانية أن تقرير الحرمة الشخصية للنائب أو العضو في الحصانة الإجرائية لا يقصد منه إعفاءه من المسؤولية، أو المتابعة، أو العقاب، وإنما تأجيل اتخاذ الإجراءات لحين الحصول على إذن من البرلمان، أو انتهاء الفصل التشريعي أو زوال الحصانة ورفعها عنه⁽⁵⁾.

وبالنسبة للحصانة الموضوعية الغاية منها هي عدم ترك العضو يحاسب عن كل رأي أو فكر يصدر منه، فلو حوسب العضو لآثر السلامة خوفا على وضعه ومستقبله، ولآثر السكوت على كشف عيوب الحكومة وأخطائها⁽⁶⁾.

ومما لا شك فيه أن تقرير الحصانة البرلمانية لأعضاء الهيئة التشريعية يكفل لهم الطمأنينة التامة و الثقة الكاملة عند مباشرة دورهم النيابي، ويحميهم من تجاوزات السلطتين التنفيذية والقضائية حيالها، ويؤكد استقلالهم في مواجهة هاتين السلطتين⁽⁷⁾.

فحماية استقلالية وحرية النائب، أو العضو تجاه السلطات الأخرى هو مقرر لصالح البرلمان وليس للمصلحة الخاصة، وهو ما يفسر تقرير الحصانة البرلمانية في أغلب الدساتير الحديثة⁽⁸⁾.

(1)- جلال البنداري، المرجع السابق، ص: 43.

(2)- مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني و تطبيقاته، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة 01، 2009، ص 214.

(3)- علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص: 301.

(4)- حقي الندوي، المرجع السابق، ص: 78.

(5)- علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص: 301.

(6)- إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص: 67.

(7)- سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، دون دار النشر، 1992، ص: 185.

(8)- Rabah Sana ,op.cit, p: 06

وباعتبار مبدأ الفصل بين السلطات مقرر في الدساتير كأعلى وأسمى القوانين، فتقرير الحصانة البرلمانية في الدساتير ذاتها يفسر لنا رغبة المؤسس الدستوري في حماية هذا المبدأ، أو تكريسه كأهم مظهر من مظاهر دولة القانون، حيث يجب على جميع السلطات التقيد بهذا المبدأ في جميع تصرفاتها وأعمالها.

وفي ذات الإطار نجد الدكتور "أحمد فتحي سرور" يقرر بأن: "الدولة القانونية هي التي تتقيد في جميع مظاهر نشاطها، وأيا كانت سلطاتها بقواعد تعلق عليها، وتكون بذاتها ضابط لأعمالها وتصرفاتها في أشكالها المختلفة ذلك أن ممارسة السلطة لم تعد امتيازاً شخصياً لأحد ولكنها نيابة عن الجماعة ولصالحها"⁽¹⁾.

ب-3- إساءة استخدام الحصانة بعيد عن الهدف من تقريرها: إن المبدأ العام المقرر في حالة إساءة استخدام أعضاء البرلمان للحصانة البرلمانية أنها تعد تصرفات فردية يلجأ إليها القليل من الأعضاء، وبالتالي في حالة ثبوت هذه الأفعال، فذلك لا يمنع معاقبتهم كأولوية للحفاظ على هيئة البرلمان⁽²⁾، وعلى عدم خروج الحصانة من الغاية التي منحت لأجلها، لأن الغاية الأسمى للحصانة البرلمانية تكريس الحماية للقواعد الدستورية التي قررت هذه الحصانة، إذ تعتبر كل إساءة لهذا المبدأ خرقاً للنصوص الدستور وتشويهاً لصورة السلطة التشريعية إزاء أفراد الشعب.

المطلب الثاني: خصائص الحصانة البرلمانية

تتميز الحصانة البرلمانية بعدة خصائص أهمها: أنها شخصية وعامة (الفرع الأول)، وتتعلق بالنظام العام (فرع ثاني)، وأنها دائمة ومقررة للمصلحة العامة (فرع ثالث).

الفرع الأول: الحصانة البرلمانية شخصية وعامة

تهدف الحصانة البرلمانية لحماية شخص عضو أو نائب البرلمان (أولاً)، وتتميز هذه الحماية بعموميتها وشمولها (ثانياً).

أولاً: الحصانة البرلمانية شخصية

ترتبط الحصانة البرلمانية بشخص البرلماني حصراً، حيث لا تمتد هذه الحصانة إلى أفراد عائلته أو أقاربه، أو معاونيه، أو خدمه، كما لا تشمل الحصانة أملاكه العقارية، أو المنقولة، وحتى الأماكن التي يتردد عليها، فأملكه العقارية كمنزله مثلاً يجوز تفتيشه وفقاً لأحكام القانون العادي، ولا يستفيد من الحصانة أيضاً شركاء عضو أو نائب البرلمان في الجريمة⁽³⁾.

(1) - أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، الطبعة 01، 1999، ص 21.

(2) - علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص ص: 301-302.

(3) - Rabah Sana ,op.cit, p : 06 .

بيد أن الحصانة في بداية ظهورها لم تكن شخصية، حيث كانت في بريطانيا تمتد إلى الخدم والأتباع؛ بمعنى عدم جواز متابعتهم أو القبض عليهم نظرا لتبعيتهم لأعضاء البرلمان، وكان ذلك بصورة بارزة في عهد الملك إدوارد الثاني، ثم ساهم بعد ذلك مجلس اللوردات في التوسع في مفهوم هذه الحصانة واستخدامها⁽¹⁾.

ومن ثم، فإن شخصية الحصانة البرلمانية لا تعني أنها مقررة كامتياز شخصي ممنوح لعضو البرلمان حيث تمنح له هذه الحصانة بمناسبة تقلده للوظيفة البرلمانية بصفته عضوا أو نائبا بالبرلمان، وأثناء ممارسته لعهدته البرلمانية، وهذا ما أكدته الدستور الجزائري في المادة 126 منه بنصه على: "الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية"⁽²⁾.

ثانيا: الحصانة البرلمانية عامة

يقصد بعمومية الحصانة البرلمانية شمولها لجميع أعضاء ونواب البرلمان سواء أكانوا معينين أو منتخبين، كما تشمل جميع الأفكار والآراء والأقوال الصادرة عن عضو البرلمان سواء أكان ذلك داخل البرلمان ولجانه أو خارجه، باستثناء ما قد يصدر عن نائب أو عضو البرلمان من سب أو قذف، أو أعمال عنف ضد زملائه أو غيرهم.

وتشمل الحماية الجنائية لعضو البرلمان أيضا جميع الجرائم من جنح وجنایات ومخالفات، وذلك بعد الحصول على إذن من المجلس أو الغرفة المعنية، أو في حالة تنازل صريح منه، إلا في حالة التلبس، كما تشمل جميع الإجراءات النيابية من استجواب وتفتيش، وقبض...⁽³⁾.

وفي ذات الإطار نجد الفقيه الفرنسي "Duguit" يقرر بأن: "مبدأ اللامسؤولية عن الآراء والأفكار يغطي بالفعل جميع الآراء والأفكار التي تتعلق طبعاً بمباشرة المهام النيابية ومنها الخطب والمقالات والأسئلة وما ينشر في الصحف والدوريات إذا تمت داخل قصر البرلمان أو على مستوى لجانه، أو كانت منشورة كحصولها لها"⁽⁴⁾، والحكمة من ذلك حسب رأي الدكتور "إبراهيم عبد العزيز شيجا": "أن شمولية عدم مسؤولية البرلماني لجميع أفكاره وآراءه سواء داخل المجلس أو إحدى لجانه أو خارج المجلس، وذلك حتى لا يخشى أعضاء المجلس من الجهر بأفكارهم والخروج بها إلى الرأي العام"⁽⁵⁾.

(1) حقي الندوي، المرجع السابق، ص: 34.

(2) الدستور الجزائري أكد على محدودية أثر الحصانة البرلمانية بحصرها أثناء العهدة البرلمانية المحددة بـ 05 سنوات، بحيث تزول هذه الحصانة عند نهاية هذه العهدة.

(3) اتجهت بعض الدساتير إلى وضع قاعدة عامة مفادها التحصين النسبي لأعضاء البرلمان في مواجهة بعض الإجراءات الجنائية في بعض الجرائم الماسة بأمن الدولة، وكذلك الخيانة والجنايات منها الدستور الأمريكي لسنة 1787 في مادته الأولى فقرة 06، نقلا عن: رافع خضر صالح شبر، المرجع السابق، ص 251.

(4) بركات محمد، المرجع السابق، ص: 381.

(5) إبراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص: 597.

الفرع الثاني: الحصانة البرلمانية تتعلق بالنظام العام:

نصت الدساتير على مبدأ الحصانة البرلمانية كأهم الأسس السياسية التي يقوم عليها العمل البرلماني، وهو ما جعلها من النظام العام، فماذا نعني بالنظام العام؟ (أولاً)، وما علاقة الحصانة البرلمانية به؟ (ثانياً).

أولاً: معنى النظام العام:

تعددت التعاريف الفقهية للنظام العام، بالنظر إلى طبيعته الخاصة واتساع مضمونه ونطاقه، والتطور الذي عرفه هذا المفهوم، وهو ما أدى بالفقه إلى إعطاء أهمية ومكانة هامة للنظام العام، وقد استنبط المشرع الجزائري فكرة النظام العام من القوانين المقارنة على رأسها القانون الوضعي الفرنسي، بالنظر إلى أن القانون الجزائري هو حديث النشأة، إذ نجد أن هذا الأخير لم يعط تعريفاً له رغم أهميته. وعليه سنحاول إيراد بعض التعريفات التي وضعها الفقه الفرنسي والعربي للنظام العام، حيث عرفه الفقيه كابيتان "Capitant" بأنه: "النظام في الدولة؛ أي مجموعة النظم والقواعد اللازمة لسير الدولة"، وعرفه الفقيه "جيليودي لا مورانديير" "Julliotde la Morandière" بأنه: "تلك الفكرة التي تترجم ضرورة النظام والسلام داخل الدولة"، أما الفقيه "دوجيه" "Duguit" فعرّفه بأنه: "لا يمكن أن يكون النظام العام سوى المصلحة الاجتماعية مهما كان مفهومه"⁽¹⁾.

من بين التعريفات في الفقه العربي نجد "السنهوري" يعرفه بقوله: "إن القواعد القانونية التي تعبر عن النظام العام هي قواعد يقصد بها تحقيق مصلحة عامة سياسية أو اجتماعية، أو اقتصادية، تتعلق بنظام المجتمع الأعلى وتعلو على مصلحة الأفراد، فيجب على جميع الأفراد مراعاة هذه المصلحة وتحققها، ولا يجوز لهم أن يناهضوها باتفاقات فيما بينهم، حتى ولو حققت لهم مصالح فردية، فإن المصالح الفردية لا تقوم أمام المصلحة العامة"⁽²⁾.

وعرفه الدكتور "سميرتناغو" بأنه: "مجموع المصالح الأساسية التي يقوم عليها كيان المجتمع سواء أكانت سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية"

أما الدكتور "زهدي بكر" فعرّفه بأنه: "كل ما يرتبط بمصلحة عامة تمس النظام الأعلى للمجتمع سواء أكانت هذه المصلحة سياسية (مثل أغلب روابط القانون العام)، أو اجتماعية (مثل القوانين الجزائية وما يتعلق بتكوين الأسرة أو حال الأشخاص المدنية أو الأهلية)، أو اقتصادية (كالقواعد التي تنص على حماية الملكية والتي تجعل التنافس حراً أمام المجتمع، أو خلقية وهي التي يعبر عنها بقواعد الآداب"⁽³⁾.

⁽¹⁾ عليان عدة، فكرة النظام وحرية التعاقد في ضوء القانون الجزائري والفقه الإسلامي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، السنة الجامعية: 2015-2016، ص ص: 27-28.

⁽²⁾ عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد- نظرية الالتزام بوجه عام، منشورات الحلبي الحقوقية، المجلد الأول، 2000، ص ص: 434-435.

⁽³⁾ عليان عدة، المرجع السابق، ص ص: 31-32.

فالنظام العام من خلال ما سبق ذكره يشمل جميع المصالح سواء السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية التي تتطوي جميعها تحت مظلة المصلحة العامة، ومن ثم يعد أي تصرف يخرج عن نطاقها وكل اتفاق على مخالفتها باطلا بطلانا مطلقا.

وهذا ما عبر عنه الدكتور "عماد طارق البشري" بقوله: "فكرة النظام العام تعد مطلقة يتعين على جميع التصرفات القانونية أن تستظل بشرعيتها وإلا كان البطلان جزاء لها"⁽¹⁾.

ثانيا: علاقة الحصانة البرلمانية بالنظام العام:

بما أن الهدف من تقرير الحصانة البرلمانية ليس حماية المصلحة الخاصة لنائب أو عضو البرلمان بل حماية الوظيفة البرلمانية كوسيلة لحماية المصلحة العامة لأفراد المجتمع، يفسر لنا العلاقة الوطيدة بين تقرير مبدأ الحصانة البرلمانية والنظام العام للدولة.

وتبعاً لذلك فهذه الخاصية تجعل ضمانات الحصانة البرلمانية وفقا لقواعد وأحكام النظام العام لا يمكن التنازل عنها من قبل العضو أو النائب، وأن يعلن عدم تمسكه بها⁽²⁾، فهي ليست ميزة شخصية لهم يتصرفون بها كيفما يشاءون.

وبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري لسنة 2017 بمقتضى المادة 2/124 التي نصت على: "يمكن عضو مجلس الأمة أن يتنازل طوعا عن حصانته البرلمانية بتصريح مكتوب يودع لدى مكتب المجلس".

من خلال استقراء المادة أعلاه يتضح لنا أن المشرع الجزائري قد منح البرلماني الحق في التنازل الطوعي عن حصانته باشتراط إذن المجلسو أن يقدم هذا التنازل كتابة حتى لا يترك مجالا للتأويل، واشتراط الكتابة معناه ضرورة ذكر الأسباب التي دعت للتنازل عن الحصانة، ويودع هذا الطلب لدى مكتب المجلس الذي يقوم بدراسة جدية هذا الطلب ومبرراته حتى لا يترك المجال مفتوحا لجميع البرلمانيين للتنازل عن الحصانة التي تعد هامة لحماية وظيفته وحماية مصالح أفراد الشعب.

وحسب الفقيه "أوغان بيار " " Eugène Pierre ": " فهذه الحصانة ليست امتيازاً شخصياً ممنوحاً لفئة معينة من الأفراد، وإنما هي جزء من النظام العام لوضع السلطة التنفيذية بمنأى عن تهديدات و انتهاكات السلطة التنفيذية"⁽³⁾.

(1) - عليان عدة، المرجع السابق، ص: 16.

(2) - علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص: 333.

- إبراهيم شيحا، محاضرات في تحليل النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، المرجع السابق، ص: 302.

- إبراهيم شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص: 577.

- محسن خليل، المرجع السابق، ص: 302.

(3) - Pierre Avril et Jean Gicquel, op.cit, p: 49.

- Ben Abbou -Kirane Fatiha ,op.cit, p :146.

وهذه الخاصية تفرض على السلطة القضائية ممثلة في شخص القاضي وجوب احترام مبدأ الحصانة والعمل على فرض احترامها، كما يمكن له أن يطبقها ويثيرها من تلقاء نفسه، ويصح الدفع ببطلان الإجراءات الجزائية المتخذة ضد عضو البرلمان في أية مرحلة كانت عليها الدعوى، وفي أي درجة من درجات التقاضي، وكل إجراء يتخذ خلافاً لذلك من قبل القضاء يعد باطلاً بطلاناً مطلقاً⁽¹⁾، إلا بإذن من المجلس أو في حالة تنازل العضو عن أو في حالة التلبس.

وكرس القضاء منذ وقت طويل هذا الأثر للحصانة البرلمانية خاصة بالنسبة للحصانة الجزائية، إذ أكدت محكمة " Reins " في حكمها الصادر في 1962/03/29 بأنه: " لا يملك العضو في المجلس التشريعي التخلي عن استفادته من الحصانة، ولا يمكن لتنازله أن يقوم مقام إذن الهيئة التشريعية"⁽²⁾.

ومن الأمثلة في الأنظمة المقارنة نشير إلى حكم محكمة النقض الفرنسية الصادر بمناسبة الطعن المقدم ضد حكم محكمة باريس الصادر في 1902 /11/10، حيث جاء فيه: " وفيما يتعلق بالطعن في حكم محكمة استئناف باريس الذي رفض قبول الدفع المستمدة من القانون الدستوري الصادر في 1875/07/16، إذ أنه بمقتضى المادة 416 من قانون تحقيق الجنايات لا يجوز الطعن بطريق النقض في الأحكام التحضيرية إلا بعد صدور الحكم النهائي في الموضوع، وبما أنه في الدعوى المرفوعة ضد النائب لم يصدر حكم نهائي في الموضوع، وإنما صدر حكم في الدفع الذي أبدى بناءً على نص القانون الدستوري الصادر في 1875 /07/16، فإن هذا الحكم لا يمكن أن يوضع في طبقة الأحكام التحضيرية، وبما أنه بمقتضى نص المادة 14 من القانون المذكور لا يجوز أثناء دور الإنعقاد اتخاذ إجراءات جنائية نحو أي عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا بإذن من المجلس التابع هو له، وذلك فيما عدا حالة التلبس، وأنه يجوز إيقاف المحاكمة أو الحبس طول مدة الدورة إذا ما طلب المجلس المختص ذلك.

و من ثم، يتضح لنا أن إذن المجلس هو الأساس الشرعي لكل محاكمة تجري قبل عضو البرلمان أثناء دور الإنعقاد وإلا تعرضت للبطلان المطلق لتعلقها بالنظام العام، وبما أن الحصانة البرلمانية بالوضع المنصوص عليه في الدستور، ولو أن لها ظاهر حماية الشيوخ والنواب فرادى إلا أنها مقررّة في الحقيقة بقصد ضمان استقلال المجلسين، وبما أن الحكم في الدفع الذي أبداه النائب تعرض لتطبيق مبدأ

¹ إبراهيم شيجا، محاضرات في تحليل النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، المرجع السابق، ص: 302.

- إبراهيم شيجا، القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص: 577.

⁽¹⁾ حقي الندوي، المرجع السابق، ص: 97.

- إبراهيم شيجا، محاضرات في تحليل النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، المرجع السابق، ص: 302.

- إبراهيم شيجا، القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص: 579.

⁽²⁾ أحمد بومدين، المرجع السابق، ص: 148-149.

الحصانة تطبيقاً يؤدي إلى مخالفة القانون الدستوري المذكور فضلاً عن أنه مستقل عن الحكم المنتظر في الموضوع، لذلك حكمت المحكمة بقبول الطعن المقدم من النائب⁽¹⁾.

الفرع الثالث: الحصانة البرلمانية دائمة ومقررة للمصلحة العامة

تمتاز الحصانة البرلمانية بديمومتها (أولاً)، وبتقريرها لحماية المصلحة العامة للمجتمع (ثانياً).

أولاً: الحصانة البرلمانية دائمة:

المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه أغلب الدساتير والقوانين البرلمانية في الدول ذات الأنظمة الديمقراطية، هو عدم مسؤولية النائب أو العضو عن آرائه وأفكاره أثناء عهده البرلمانية وحتى بعد انتهاء العضوية، بمعنى أنه لا يجوز محاسبته أو متابعته عن آرائه وأفكاره التي أبداهها خلال عهده بعد انتهائها. فدوام الحصانة البرلمانية فكرة تلازم العضو أو النائب ولا تفارقه بعد تركه إياها⁽²⁾، سواء أكان منتخبا أو معيناً، مسانداً أو معارضا للحكومة. والحكمة في هذا الدوام ارتباطه بمدة العضوية، إذ بزوال الحصانة تصادف العضو السابق سيل من الدعاوى القضائية والمدنية، ولن تغيبه هذه الصورة عن ذهن النائب وهو يمارس عضويته⁽³⁾.

ومبدأ دوام الحصانة البرلمانية كرسته الدساتير الجزائرية، وهو ذات الوضع في فرنسا في ظل دستور 1958، ومصر في ظل دستور 1971 بتعديلاته، ودوام عدم دوام مسؤولية البرلماني يبقى قائماً مهما كان السبب الذي انتهت به العضوية البرلمانية، " فلو كان انتهاء العضوية لعدم الأهلية أو تخلف أحد الشروط لديه، أو عدم سلامة العملية الانتخابية، ف ضمانة عدم المسؤولية عن الآراء و الأفكار ضمانة مطلقة، بحيث لا يمكن أن يكون العضو مسؤولاً جزائياً أو مدنياً أو تأديبياً، بشأن ما أبداه أثناء مباشرته لوظيفته النيابية⁽⁴⁾.

وبخصوص الحصانة الجنائية فيتمتع بها العضو أو النائب طول مدة نيابته وعهده البرلمانية، ولا تستمر خارجها، أي أن هذه الحصانة تدوم بدوام العضوية وتنتهي بانتهائها، فهي لا تعفي العضو من المسؤولية والعقاب، بل تأجل فقط إجراءات المتابعة وتوقفها مؤقتاً إلى حين الحصول على إذن من المجلس أو الغرفة المعنية.

وستعرض لهذه الجزئية بالتفصيل عن دراسة النطاق الزمني لكل من الحصانة الموضوعية (عدم المسؤولية)، والحصانة الجنائية (الحرمة الشخصية).

(1) حقي النداوي، المرجع السابق، ص: 97.

(2) فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، مكتبة النهضة العربية، مصر، 2004، ص: 264.

(3) نفس المرجع، ص: 264.

(4) إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص: 69.

- إبراهيم ملاوي، الحصانة البرلمانية، المرجع السابق، ص: 166.

ثانيا: الحصانة البرلمانية مقررة للمصلحة العامة

بالنظر إلى المركز الخاص الذي يحتله البرلماني كمثل لسيادة الشعب ومعبر عنها، منحت له الحصانة البرلمانية لضمان حسن أداء عمله وتمثيل الشعب أحسن تمثيل، وليس بصفته فرد عادي يتميز عن باقي الأفراد الآخرين، حيث أن ما يميزه عنهم هو مركزه ووظيفته دون شخصه⁽¹⁾. ومن ثم فالحصانة حسب الفقيه أحمد سرحال " لا تنطوي على حق من الحقوق الذاتية بل على صفة موضوعية قررها الدستور صيانة للمصلحة العامة وحماية لاستقلال السلطة التشريعية"⁽²⁾. وهي بذلك تعد قاعدة أساسية من القواعد التي يبنى عليها النظام السياسي لأي دولة ديمقراطية، أين تكون رعاية وحماية المصلحة العامة الهدف الأساسي من وضع دساتيرها وقوانينها، لا يمكن بأي من الأحوال خرقها، أو الاعتداء عليها، أو الاتفاق على مخالفتها، حفاظا على استقرار المؤسسات داخل الدولة.

المبحث الثاني: أنواع الحصانة البرلمانية

سبقت الإشارة إلى أن الهدف من تقرير الحصانة البرلمانية هو حماية عضو البرلمان ضد أي ملاحقة أو متابعة أو تهديد بسبب ما يصدر عنه من آراء أو أفكار أثناء ممارسة مهامه البرلمانية، أو نظير ارتكابه لأفعال جسيمة تدخل في نطاق الجرائم بأنواعها سواء جنح أو جنایات، وفي بعض الدساتير تمتد إلى المخالفات ضمانا لاستقلالية السلطة التشريعية تجاه السلطتين التشريعية والقضائية. وهذا ما كرسه الدستور الجزائري على غرار الدساتير الأخرى في الأنظمة المقارنة، وقد استقرت التقاليد البرلمانية وكذا الفقه الدستوري على تقسيم الحصانة البرلمانية إلى صنفين أو قسمين: الحصانة الموضوعية أو حصانة اللامسؤولية (المطلب الأول)، والحصانة الجزائية أو حصانة الحرمة الشخصية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الحصانة الموضوعية أو حصانة اللامسؤولية

قصد ضمان حرية المناقشات والتصويت داخل البرلمان بغرفتيه دون خوف وخشية من المساءلة عن الآراء والأفكار التي تصدر في هذا الشأن، نص الدستور الجزائري على مبدأ الحصانة ضد المسؤولية، أو ما يعرف بالحصانة الموضوعية، أو كما يطلق عليها بعض الفقه تسمية الحصانة السياسية. ولدراسة هذا النوع من الحصانة لا بد من التعرض إلى تعريفها وخصائصها (الفرع الأول) ونطاقها (الفرع الثاني).

(1) الخاصة الموضوعية للحصانة تفرض الفصل بين الشخص والوظيفة، فنائب أو عضو البرلمان يعامل دستوريا وقانونيا بصفته لا بشخصه، ذلك ان مهمته ذات طابع وطني وفقا للمادة 122 من التعديل الدستوري 2016، والمادة 03 من ق ع 01/01.

(2) أحمد سرحال، المرجع السابق، ص: 146.

الفرع الأول: تعريف الحصانة الموضوعية وخصائصها

تناول الفقه الغربي والعربي تعريف الحصانة الموضوعية من عدة جوانب بالنظر إلى ما تتضمنه هذه الحصانة (أولاً)، كما أنه للحصانة الموضوعية عدة خصائص ومميزات (ثانياً).

أولاً: التعاريف الفقهية للحصانة الموضوعية

سنتناول أهم التعاريف الفقهية الغربية (01) والتعريفات الفقهية العربية والجزائرية (02).

01- تعريف الحصانة الموضوعية في الفقه الغربي:

من أهم التعريفات التي جاء بها الفقه الغربي للحصانة الموضوعية، نذكر تعريف الفقيهين "بيار باكت" " Pierre Pactet" وفار دينو ميلان "Ferdinand Milan" بأنها: " الحصانة التي تضع البرلمانين في منأى عن أي متابعة مدنية أو جزائية بسبب الآراء والتصويتات التي قاموا بها أثناء ممارسة عهدتهم البرلمانية داخل البرلمان وفي مختلف لجانته⁽¹⁾.

02- تعريف الحصانة الموضوعية في الفقه العربي والجزائري:

عرفها "إبراهيم شيحا" بأنها تعني: " أن البرلماني لا يسأل جزائياً أو مدنيا بسبب الوقائع التي يوردها أو الآراء التي يبديها أثناء المناقشات العامة أو أثناء مناقشة مشاريع القوانين، أو أثناء التصويت في الجلسات العلنية أو السرية، وأثناء العمل في أعمال اللجان البرلمانية، وأثناء قيامه بمنح الثقة للوزارة وطرح الثقة بها، أو لدى قيامه بتوجيه الأسئلة والاستجابات للوزارة"⁽²⁾.

وعرفها "عبد الفتاح حسن" بأنها: " كل ما يصدر عن عضو المجلس -بصفته هذه- لا يمكن أن يؤدي إلى مساءلته لا مدنيا ولا جزائياً، وذلك رغم أن ذات التصرف لو صدر عن فرد عادي، أو صدر عن ذات العضو ولكن خارج نطاق وظيفته النيابية لأدى إلى مساءلته"⁽³⁾.

وبالنسبة للفقه الجزائري، فعرفها "محمد ناصر بو غزالة" بأنها: "تعني مناعة دستورية لتأدية الوظيفة في البرلمان أو خارجه بعدم المتابعة عن الأقوال والأفعال"⁽⁴⁾.

وعرفها "سعيد مقدم" بأنها " عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عن الأقوال والأفعال التي تصدر منهم أثناء ممارستهم لوظائفهم النيابية أو بمناسبتها، ولهذا يقال لها الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية"⁽⁵⁾.

(1)- Pierre Pactet et Ferdinand Mélin, Droit Constitutionnel, Dalloz, Paris, 30^{eme} Edition, 2011,p : 448.

(2)- نقلا عن: عصام علي الدباس، المرجع السابق، ص: 229.

(3)- عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص: 235-236.

(4)- محمد ناصر بو غزالة، الحصانة البرلمانية امتياز أم ضرورة لممارسة الوظيفة، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائري، الجزائر، العدد 09، 2012، ص: 157-158.

(5)- سعيد مقدم، المرجع السابق، ص: 98.

فالحصانة الموضوعية وفقا للتعريفات أعلاه هي حصانة مرتبطة بالوظيفة البرلمانية، أي يرتبط موضوعها بالأقوال والأفعال سواء أكانت في صورة نقاش أو تصويت أو استجواب التي تصدر عن البرلماني أثناء ممارسته لهذه الوظيفة وبمناسبتها، بشكل يضمن له الحماية من المتابعات والمضايقات أو التهديدات التي من شأنها إعاقة عن ممارسة مهامه كمثل للسيادة الشعبية، وذلك حتى نهاية العهدة البرلمانية.

وقد نص الدستور الجزائري على الحصانة الموضوعية بمقتضى المادة 126 منه، والتي نصت على: " الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية. ولا يمكن أن يتابعوا أو يوقفوا. وعلى العموم، لا يمكن أن ترفع عليهم أية دعوى مدنية أو جزائية، أو يسلط عليهم أي ضغط بسبب ما عبروا عنه من آراء أو تلفظوا به من كلام، أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية".

ثانيا: خصائص الحصانة الموضوعية

تتميز الحصانة الموضوعية بجملة من الخصائص أهمها:

1- **دائمة:** فهي تغطي مدة النيابة البرلمانية بأكملها وحتى بعد الانتهاء منها، وذلك حماية للنائب من الأذى والاعتداء والانتقام الذي قد يتعرض له من قبل الذين قام بمعارضتهم ومحاسبتهم أثناء ممارسته لوظيفته، "فأثار الحصانة الموضوعية تمتد فيما يتعلق بالوظيفة إلى نهاية مدتها"⁽¹⁾.

أما إذا صدرت عنه أفعال أو تصرفات مادية بعد انتهاء عضويته أو تمت خارج المجلس أو لجانه، فلا تسري عليه الحصانة، حيث يعامل كشخص عادي تطبق عليه أحكام القانون العام، وهو ما يجيز مساءلته قضائيا لأنها لا تحمي شخصه بل وظيفته.

2- **شاملة:** شمول الحصانة الموضوعية معناه تغطيتها لجميع أقوال البرلماني سواء التي تصدر داخل البرلمان في جلساته السرية والعلنية، وفي مناقشاته ومدولاته، أو في إحدى لجانه، أو المجموعات البرلمانية، و كذا اقتراحات القوانين التي يبادر بها أو يشارك فيها أو التعديلات التي يقترحها، والتقارير التي تتم في إطار البعثات أو المهمات البرلمانية الصادرة عن غرفته⁽²⁾، وبمناسبة جميع الأعمال التي يقوم بها خارج المؤسسة التشريعية بصفته هذه.

3- **سياسية:** يطلق العديد من الفقهاء على الحصانة الموضوعية تسمية الحصانة السياسية على أساس أن منطلقها السياسي نابع من معارضة بعض الأحكام والمراسيم التي تصدرها الهيئة التنفيذية، أو وزارة

(1)-Pierre.V, Droit Constitutionnel et Sciences politiques, Editionhermes, Lyon, France, Tome 02, 1998,p : 446.

-Philippe Ardant, op.cit, p p :97-98.

- مراد بقالم، المرجع السابق، ص: 217

(2)-الأمين شريط، الحصانة البرلمانية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص: 133.

من الوزارات⁽¹⁾، والتي تتبدى أساسا من خلال وسائل الرقابة التي يمارسها البرلمان لترتيب المسؤولية السياسية للحكومة عند مناقشة مخطط عمل الحكومة أو عند عرضها لبيان السياسة العامة⁽²⁾.

وهو ما يجعل الهيئة التنفيذية تتوفر على قدر عال من التأهب لأية ملاحظات أو استفسارات من قبل أعضاء السلطة التشريعية خاصة عند استخدام آلية السؤال والاستجواب، حتى يكون هناك توازن بين الجواب والسؤال المطروح دون حسابات وانتقادات سياسية لا جدوى منها، ومن ثم فإن ممارسة هذا الحق يعبر عن الديمقراطية البرلمانية، لأنه يجعل الحكومة في حالة من الحرص المستمر لضمان النزاهة والكفاية⁽³⁾ في تنفيذ مخطط عملها وبرنامجها الذي عرضته على البرلمان.

4- من النظام العام: فلا يجوز الاعتداء عليها والاتفاق على مخالفتها، باعتبارها ضمانا نص عليها الدستور لصيانة وحماية الوظيفة البرلمانية، وليس شخص البرلمان كفرد مستقل عن المؤسسة التشريعية. وبالتالي لا يمكن رفعها أو إسقاطها من طرف أي غرفة من غرف البرلمان، ولا بأية طريقة أخرى سواء كانت قضائية أو سياسية أو غير ذلك⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: نطاق الحصانة الموضوعية

يقصد بنطاق الحصانة الموضوعية مجال وحدود إطار الاستفادة منها، سواء من حيث الأشخاص المستفيدين منها (أولا)، أو من حيث الزمان والمكان (ثانيا)، أو من حيث موضوعها (ثالثا).

أولا: نطاق الحصانة الموضوعية من حيث الأشخاص

تكتسي الحصانة الموضوعية طابعا شخصيا، بمعنى أنها مقررة لصالح جميع أعضاء البرلمان بصفتهم كموظفين داخل المؤسسة التشريعية، ويستوي في ذلك أن يكونوا منتخبيين أو معينين، أعضاء أو نوابا أو شيوخا، وسواء أكان البرلمان مكونا من غرفة واحدة أو غرفتين، أو أكان البرلمان يتنوع إلى الأحزاب المؤيدة أو المعارضة، أو تم انتخابهم لمرة واحدة أو عدة مرات، أو تغيرت عضويتهم من إحدى غرفتي البرلمان ليصبحوا أعضاء في الغرفة الأخرى عند نهاية العهدة البرلمانية بها وبدايتها في الغرفة الأخرى⁽⁵⁾.

(1) ناجي شنوف، مدى صلاحية الحصانة البرلمانية في تطوير الوظيفة التشريعية والأداء الرقابي، المرجع السابق، ص: 05.

(2) وسائل الرقابة التي يمارسها البرلمان في هذه الحالة وفقا للتعديل الدستوري 2016، هي: ملتمس الرقابة (المواد: 153، 154، 155)، التصويت بالثقة وإصدار لائحة (المادة 98).

(3) نقلا عن: ناجي شنوف، حصانة موظفي الدولة، المرجع السابق، ص: 184.

(4) في بعض البلدان ترفع هذه الحصانة مثل: الدنمارك، ألمانيا، اليونان، بلغاريا، مالطا، هولندا، سويسرا، إنجلترا، نقلا عن: الأمين شريط، المرجع السابق، ص: 132.

(5) نقصد هنا انه في حالة ترشح عضو سابق مثلا في المجلس الشعبي الوطني لعضوية مجلس الأمة وفوزه بمقعد فيه، فسيتمتع بذات الحصانة التي كان يتمتع بها عند ما كان عضوا بالمجلس الشعبي الوطني.

وهذا ما أكدته عدة دساتير منها الدستور الجزائري في مادته 126 التي نصت على: " الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة".

وكذا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان حيث نصت المادة 71 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على: " الحصانة البرلمانية معترف بها لنواب المجلس الشعبي الوطني"، والمادة 124 من القانون الداخلي لمجلس الأمة التي نصت على: " الحصانة البرلمانية لأعضاء مجلس الأمة معترف بها طبقاً لأحكام المادة 126 من الدستور".

وبالرجوع إلى بعض الأنظمة المقارنة، نجد الدستور الفرنسي لسنة 1958 أكد في مادته 26 على استفادة جميع أعضاء البرلمان سواء في الجمعية الوطنية، أو مجلس الشيوخ من الحصانة البرلمانية، وذلك بالنص على: " لا يمكن متابعة أي عضو من أعضاء البرلمان...".

وكذا الدستور المصري لسنة 2014 الذي نص في مادته 112 على: " لا يسأل عضو مجلس النواب عما يبيده من آراء تتعلق بأداء أعماله في المجلس أو لجانه".

فأعضاء البرلمان دون غيرهم يتمتعون بهذه الحصانة بحيث لا يستفيد منها زوجاتهم أو أبنائهم أو أبائهم أو أقاربهم، أو خادميهم أو شركائهم ...، وهناك بعض الدول التي تجيز الجمع بين الوظائف الوزارية والوظيفة البرلمانية، حيث تمنح الحصانة للوزراء الذين هم برلمانيون في ذات الوقت⁽¹⁾. وخلافاً لما هو متبع في العديد من الدول، فقد استقر الوضع في بريطانيا على امتداد الحصانة النيابية إلى الأشخاص الذين يشاركون أعضاء البرلمان في الأعمال البرلمانية كالشهود والمستشارين الذين يطلبون للإدلاء بشهادتهم أمام البرلمان.

كما تشمل الحصانة الصحفيين عند نشرهم محاضر جلسات المجلس بكل دقة وموضوعية، وتشمل كذلك كل شخص نشر ملخصات أو مادة محاضر جلسات المجلس أو أعماله بموجب أمر من البرلمان، فقانون الأوراق البرلمانية لعام 1840م قد منح الحماية للأوراق التي تنتشر بناء على أمر أحد المجلسين⁽²⁾.

وأيضاً في الدول الأخرى ذات التقاليد البريطانية ككندا وهولندا وسويسرا، نجد الحصانة أكثر اتساعاً وشمولاً من حيث الأشخاص، إذ يستفيد منها جميع الأشخاص المشاركون في مناقشات جلسات البرلمان بما فيهم الوزراء حتى ولو لم يكونوا برلمانيين، وكل شخص تقدم بالمشاركة في أعمال البرلمان، وفي استراليا والمملكة المتحدة يستفيد من الحصانة الموضوعية (الموظفون، الشهود، المحامون، المدعين)، وفي أيرلندا تمت المصادقة على تعديل قانوني يمكن الشهود من التمتع بحصانة مطلقة تضمن لهم حرية التعبير عند استدعائهم للمثول أمام اللجنة البرلمانية، حيث لا يمكن أن يكون هؤلاء وبأي حال موضوع متابعة بسبب ما أدلوا به أو عبروا عنه خلال اجتماعات اللجان.

(1)- Mac Var des Hulst, op.cit , p : 73.

(2)- علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص: 306.

وهناك دول تمتد فيها الحماية لتشمل موظفي البرلمان مثل كينيا، وسيريلانكا، وزامبيا، والبنغلاديش، وإلى مساعدي البرلمان ومعاونيهم مثلما هو الوضع في الفيليبين.

وخلافا لما سبق ذكره قيدت بعض الدول ذات التقاليد الفرنسية الحصانة لتشمل فقط البرلمانين وحدهم، ومع ذلك يمكن تسجيل أنه بالنسبة للقضاء الفرنسي تم السماح تأسيسا على قانون 07/29/1881 المتعلق بحرية الصحافة للشهود الذين يمثلون أمام لجنة التحقيق البرلمانية بالاستفادة من الحصانة البرلمانية شأنهم شأن أعضاء ونواب البرلمان⁽¹⁾.

ثانيا: نطاق الحصانة الموضوعية من حيث الزمان و المكان

بالنسبة للنطاق الزمني للحصانة الموضوعية نعني به المدة أو الفترة التي يبدأ منها سريان الحصانة حتى نهايتها، وتختلف الأنظمة في تحديد المدة التي يتمتع خلالها البرلماني بالحصانة ضد المسؤولية عن الآراء والأفكار.

ففي الجزائر يبدأ سريانها من تاريخ الإعلان الرسمي لنتائج الانتخابات التشريعية أو المحلية، ومن تاريخ التعيين بالنسبة للأعضاء المعينين في مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية، والذين يمثلون الثلث الرئاسي، دون أن يتوقف ذلك على إثبات العضوية أو بداية الفترة التشريعية⁽²⁾. وهو التقليد الذي أخذت به فرنسا ومصر على سبيل المثال، إذ يتمتع أعضاء ونواب البرلمان بالحصانة البرلمانية حتى ولو لم يتم إعلان صحة عضويتهم بعد.

والنطاق الزمني للحصانة البرلمانية كان محل جدل كبير بين فقهاء القانون الدستوري، حيث يرى البعض ضرورة أداء اليمين الدستورية للمتبع بالحصانة الموضوعية، التي تعتبر دليلا وحجة على البداية الرسمية للعضوية البرلمانية ومباشرة أعمال التشريع والرقابة⁽³⁾، ويرى البعض أن مبدأ عدم المسؤولية الموضوعية يطبق بمجرد انتخاب العضوية أو تعيينه دون انتظار لحلف اليمين الدستورية⁽⁴⁾، ودون انتظار الفصل في صحة عضويته حتى لا يكون مدعاة لشل حرية الأعضاء في ممارسة أهم حقوقهم كحرية التعبير عن الرأي ونقد الحكومة⁽⁵⁾.

ويمتد نطاق الحصانة الموضوعية حتى بعد انتهاء العضوية، حتى لا يحاسب البرلمانيون عن أفكار وآراء أبدوها خلال عهدتهم البرلمانية، ولا بأس من الإشارة إلى بعض تطبيقات النطاق الزمني

(1)- Mac Var des Hulst, op.cit, p : 73.

-سعيد مقدم، المرجع السابق، ص ص: 102-103.

(2)- إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص: 69

-إبراهيم ملاوي، الحصانة البرلمانية، المرجع السابق، ص: 166.

(3)- هذا بالنسبة للدول التي تنص دساتيرها على ضرورة حلف اليمين الدستورية قبل مباشرة الوظائف البرلمانية، وفي الجزائر

لم تنص الدساتير ولا الأنظمة الداخلية على حلف اليمين من قبل أعضاء ونواب البرلمان.

(4)- رافع خضر صالح شبر، المرجع السابق، ص: 248.

(5)- جلال البنداري، المرجع السابق، ص: 45.

للحصانة الموضوعية في بعض الدول، فمثلا في بلجيكا وإيطاليا وبعض الدول في أوروبا الشرقية ذات الأنظمة الديمقراطية الحديثة كليتونيا، بولونيا، جمهورية التشيك، وسلوفينيا، وأيضا في روسيا ومالي، فالحصانة تمنح بمجرد المصادقة على انتخاب عضو البرلمان⁽¹⁾.

وهناك دول تعتبر شرط أداء اليمين من طرف البرلمان نقطة بداية التمتع بالحصانة الموضوعية كالأرجنتين، النمسا، البنغلاداش، الشيلي، ماليزيا، الأراضي المنخفضة، سويسرا، سيرلانكا، المملكة المتحدة، حيث أن حرية الرأي والتعبير لا يتم إقرارها إلا أثناء الاجتماعات من تاريخ انعقاد الدورة الأولى. في حين هناك دول كالدنمارك وفنلندا والنرويج، والدول ذات التقاليد الفرنسية كاسبانيا والغابون وغينيا وإيطاليا، وبلدان أخرى كالنمسا واليونان والكويت، ورومانيا، وسويسرا وتيلاندا تقرر بالحصانة البرلمانية في جميع الظروف والأوقات، سواء كان البرلمان في دورة انعقاد أم لا⁽²⁾.

وفي كل الحالات تظل الحصانة الموضوعية قائمة ما دام البرلمان موجودا ولم تنتهي الفترة التشريعية المقررة له، أو لم يتم حله، أو انتهت عضوية نائبيه أو أعضائه لسبب من الأسباب سواء بالوفاة، أو الاستقالة أو إسقاط عضويته.

وبالعودة إلى الجزائر، فالحصانة الموضوعية مقررة في جميع الحالات والظروف سواء أكان البرلمان في دورة عادية، أو في حالة تمديد الدورة العادية، وفي الظروف الاستثنائية ما عدا حالة الحرب التي يلجأ خلالها رئيس الجمهورية إلى حل خطير وهو وقف العمل بالدستور بمعنى نهاية العمل بالحصانة البرلمانية.

وبالنسبة للنطاق المكاني فقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري معيار العمل البرلماني بمعنى أن العضو أو النائب البرلماني غير مسؤول عن آرائه وكلامه، سواء داخل البرلمان في جلساته أو إحدى لجانها أو خارج البرلمان إذا كان بمناسبة أدائه لأعماله ووظائفه البرلمانية.

وتتفق غالبية الأنظمة على عدم مسؤولية البرلماني عن آرائه وكلامه سواء داخل قبة البرلمان أو خارجه في مجال عمله البرلماني، وهو ما جعل النطاق المكاني للحصانة الموضوعية محل خلاف بين الفقهاء، حيث لكل منهم رأيه وحجته.

وقد ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن الحصانة يجب أن تكون مطلقة من حيث المكان، بحيث تشمل كل آراء وأفكار البرلماني سواء داخل المجلس أو خارجه كونها تهدف إلى حماية أعمال النائب البرلمانية لحمايتها من تأثير الرأي العام، ذلك أن تقبل الرأي العام لأراء النائب قد يشكل ضغطا شعبيا يحمل الحكومة على تقبل آرائه ووضعها موضع التنفيذ.

(1)- Marc VardesHulst, op.cit, p :74.

- سعيد مقدم، المرجع السابق، ص : 103 - 104.

(2)- Marc VardesHulst, op.cit, p :74.

- سعيد مقدم، المرجع السابق، ص : 104.

ويرون كذلك أن النائب بصفته ممثلاً للأمة فهو يعد كياناً واحداً ومسؤوليته واحدة سواء أدلى بأقواله وآرائه تحت قبة البرلمان أم في الشارع أم في الحزب طالما كان ذلك لمصلحة الأمة والشعب، وبالتالي لا يجب أن يقيد طالما يقوم بعمله بصدق وإخلاص، وبهدف تحقيق مصلحة الشعب⁽¹⁾.

في حين يذهب جانب آخر من الفقه إلى ضرورة التضييق من النطاق المكاني للحصانة الموضوعية وذلك بحصرها في الآراء والأفكار التي يبديها العضو أو النائب داخل قبة البرلمان، تأسيساً على فكرة أن الحصانة الموضوعية تعتبر استثناءً على الأصل ولا يقاس عليه ولا يتوسع في تفسيره. ومن ثم فالقول بغير ذلك يؤدي إلى خروج هذا المبدأ عن الهدف من تقريره، والمتمثل في تقرير الحماية لأعضاء البرلمان عند إبداء آرائهم وأفكارهم، كما يؤدي إلى إعفاء مطلق لعضو البرلمان من المسؤولية عن كل سب أو قذف يصدر عنه في أي مكان وبأية مناسبة، وتلك نتيجة لا يمكن قبولها⁽²⁾.

وقد اختلفت الدول في تضييق النطاق المكاني للحصانة الموضوعية، فهناك دول اتجهت إلى التضييق من هذا النطاق بحصره فقط في داخل المجلس، ومنها الدستور المصري المعدل سنة 2014 حيث نصت المادة 112 منه " لا يسأل عضو مجلس النواب عما يبديه من آراء تتعلق بأداء أعماله في المجلس و في لجانه"، وهو ما دعا بعض الفقهاء من بينهم "إبراهيم شيجا" إلى دعوة المؤسس الدستوري إلى تعديل المادة أعلاه قصد التوسيع في النطاق المكاني للحصانة ضد المسؤولية لتشمل الآراء والأفكار خارج المجلس أيضاً، ما دام العضو يقوم بنشرها بصفته عضواً في المجلس، وذلك حتى لا يخشى أعضاء المجلس من الجهر بأفكارهم والخروج بها إلى الرأي العام⁽³⁾.

كما نص الدستور الأردني بمقتضى المادة 87 منه على: "...ولا يجوز مؤاخذة العضو بسبب أي تصويت أو رأي أو خطاب يلقيه في أثناء جلسات المجلس"، ونص الدستور العراقي بمقتضى المادة 62 منه على: "يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يدلي به من آراء في أثناء دورة الانعقاد ولا يتعرض للمقاطعة أمام الحاكم بشأن ذلك".

ومن الدول أيضاً التي ضيّقت من النطاق المكاني للحصانة الموضوعية بجعلها تحت قبة البرلمان فقط، على سبيل المثال ألمانيا، البنغلاداش، ماليزيا، فنلندا، الهند، ناميبيا، النرويج، المملكة المتحدة، زامبيا...، وهو ما يترجم التعريف الصارم لمفهوم المناقشات البرلمانية الذي ينصرف لأقوال وأفعال عضو البرلمان أثناء ممارسته لمهامه كعضو في لجنة بأي من المجلسين بعنوان تسيير أعمال البرلمان.

(1) علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص: 314.

(2) علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص: 314-315.

(3) إبراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص: 578-579.

ووفقا لهذا المفهوم يعتبر عضو البرلمان مواطنا عاديا مسؤولا عن كل ما يصدر عنه من أفعال خارج دائرة مناقشات البرلمان، حتى ولو كان لها صلة بممارسة مهامه البرلمانية كالرسائل المكتوبة لصالح الناخبين والموجهة إلى الدوائر الحكومية ووكالاتها⁽¹⁾.

وفي بريطانيا، نجد أن نص المادة التاسعة من وثيقة الحقوق قد قصر النطاق المكاني للحصانة الموضوعية على داخل مبنى البرلمان ولا تمتد خارجه، وهو ما جعل الاتجاه العام في بريطانيا يميل إلى التوسع في نطاقها المكاني ليتعدى حدود البرلمان، طالما اتصل بأمر من الأمور التي تكون محل بحث في البرلمان، حيث يرى جانب من الفقه البريطاني أن مفهوم مصطلح الإجراءات البرلمانية التي ورد النص عليها في المادة التاسعة أوسع من النقاشات البرلمانية، والدليل على ذلك أن قانون الأوراق البرلمانية لعام 1840 قد منح الامتياز لمن ينشر أوراق أحد المجلسين بأمر من هذا المجلس⁽²⁾. "وفي عام 1967 أوصت لجنة الامتيازات البرلمانية بضرورة إصدار تشريع يوسع من نطاق حرية الكلام ليشمل الرسائل التي يكتبها أعضاء البرلمان خلال أدائهم لأعمالهم البرلمانية، كون ممثل هذا الاتصال يشكل جزءا من وظائف الأعضاء وعملهم"⁽³⁾.

وهناك دول اتجهت إلى توسيع النطاق المكاني للحصانة الموضوعية ليشمل الآراء والأفكار الصادرة داخل المجلس أو خارجه، ومنها الدستور الفرنسي لسنة 1958 بمقتضى المادة 26 منه: "لا يمكن متابعة أي عضو من أعضاء البرلمان، ولا البحث عنه وإلقاء القبض عليه ولا اعتقاله ولا محاكمته بمناسبة إبدائه لرأي أو قيامه بتصويت خلال مزاوئته لوظائفه".

فالمؤسس الدستوري الفرنسي ربط النطاق المكاني للحصانة بكل الآراء والأفكار التي تصدر عن البرلماني خلال مزاوئته لوظائفه بمعناها العام أي داخل البرلمان أو خارجه دون تحديد مكان محدد لها أو حدود تمارس في إطارها.

وتجدر الإشارة إلى أن النظام الفرنسي بموجب قرار جويلية 1989 أخرج بعض الأعمال من النطاق المكاني للحصانة، وهي على وجه الخصوص:

- تصريحات النائب خارج البرلمان.
- الأعمال ذات الصلة بالحياة الخاصة للنائب.
- الاجتماعات والتظاهرات العمومية.
- الأعمال المنقولة عبر الوسائل السمعية والبصرية خارج الدورات.
- المقالات الصحفية.

(1) سعيد مقدم، المرجع السابق، ص: 105.

(2) نقلا عن: علي محمد الدباس، مرجع سابق، : 315.

(3) نفس المرجع، ص: 316.

- المهام الموكلة للنائب خارج العهدة البرلمانية⁽¹⁾.

وحسب رأي الدكتور "وليد العقون"، ونحن نشاطره ذلك " أنه يمكن لهذه الاستثناءات أن تنطبق على الحالة الجزائرية نظرا لكون مبدأ الحصانة يتعلق بالعهدة فقط، ولأن الأساس الدستوري لتلك الاستثناءات يكمن في مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون كما يؤكد الدستور الجزائري⁽²⁾.

و في ذات الإطار، أكدت الدكتورة " بن عبو فتيحة" أنه يجب أن يستبعد من النطاق المكاني كل الأنشطة غير البرلمانية ومثلها: الحملات الانتخابية المرتبطة بإعادة الترشح، الأنشطة الحزبية، والمناقشات البرلمانية هي الأخرى لا تدخل في الأعمال البرلمانية حتى ولو تمت بداخل قناة برلمانية⁽³⁾.

وبإلقاء نظرة على الدساتير العربية كالـدستور اللبناني الذي توسع بدوره في النطاق المكاني للـحصانة البرلمانية لتشمل جميع آراء وأقوال وتصريحات وأفكار النائب سواء كانت داخل المجلس أم خارجه، حيث نصت المادة 39 منه على: " لا يجوز إقامة دعوى جزائية على أي عضو من أعضاء المجلس بسبب الآراء والأفكار التي يبديها مدة نيابته سواء داخل المجلس أو خارجه".

فهذه الآراء والأفكار لا يمكن أن تكون محلا لمساءلة جزائية أو مدنية مهما تضمنت من جرائم القذف والشتم...، ومن ثم فهذه الحصانة تمنع من المساءلة الجزائية والمدنية، فلا تستطيع النيابة تحريك الدعوى العمومية ضد العضو، ولا يستطيع المـضـرور المطالبة بالتعويض عما أصابه من ضرر، فهي تمتد داخل المجلس وخارجه، وحتى بعد انتهاء عضوية العضو بالمجلس⁽⁴⁾.

وفي الكويت فإن الحصانة تشمل كل قول أو فعل يصدر عن عضو المجلس أثناء أداء وظيفته النيابية، سواء أكان ذلك في مجلس الأمة ذاته أو في اللجان التابعة له، وسواء أتم داخل مقر المجلس أم خارجه، ففي هذا النطاق يكون للعضو أن يقول ما يشاء، وأن يفعل ما يشاء دون أن يسأله أحد، ولكن الحصانة لا تشمل ما يصدر عن العضو دون أن يكون واجبا لأداء وظيفته، إذ يعتبر تصرفه تبعا لذلك ليس بصفته عضوا في المجلس بل كأبي فرد عادي أي أنه يتجرد مؤقتا بالنسبة إليها من صفته النيابية⁽⁵⁾.

وبالنسبة الدستور المغربي، نصت المادة 39 منه على: "لا يمكن متابعة أي عضو من أعضاء البرلمان ولا البحث عنه ولا إلقاء القبض عليه ولا اعتقاله ولا محاكمته بمناسبة إبدائه لرأي أو قيامه بتصويت خلال مزاولته لمهامه ما عدا إذا كان الرأي المعبر عنه يجادل في النظام الملكي أو الدين الإسلامي أو بالاحترام الواجب للملك".

(1)- وليد العقون، الحصانة البرلمانية، مجلة النائب، دون عدد ولا سنة نشر، الجزائر، ص ص: 40- 41.

(2)- وليد العقون، نفس المرجع، ص: 41.

(3)- Ben Abbou-Kirane Fatiha, op.cit, p : 150.

(4)- وسيم حسام الدين الأحمد، الحصانات القانونية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة 01، 2010، ص ص : 94-95.

(5)- عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص: 236.

من خلال استقراء المادة أعلاه يتضح لنا أن البرلمان المغربي غير مسؤول عن جميع آراءه وأفكاره ما دامت قد صدرت عنه أثناء مزاولته وممارسته لمهامه، أي أن كل ما يرتبط بأدائه مهامه لا يسأل عنه ما عدا الاستثناء المتعلق بالمساس بالنظام الملكي والدين الإسلامي وبالاختزام الواجب للملك.

أما دستور الولايات المتحدة الأمريكية، فقد نصت المادة الأولى البند الأول الفقرة السادسة على توسيع حصانة أعضاء ونواب الكونغرس الأمريكي: "ولهم في جميع الحالات ما عدا حالات الخيانة والجنايات والإخلال بالأمن أن يتمتعوا بامتياز عدم اعتقالهم أثناء حضورهم جلسات مجلسهم وفي ذهابهم إلى ذلك المجلس وعودتهم منه، وأي خطاب يلقي أو مناقشة تجري في أي من المجلسين (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) لا يسألون عنها في أي مكان آخر".

وعليه، فالدستور الأمريكي أكد على حصانة الأعضاء ضد المسؤولية حيث لم يحصرها داخل المجلس فحسب، بل حتى عند ذهابهم للمجلس وعودتهم منه، وعدم مسؤوليتهم عن آرائهم وأفكارهم التي يبدونها في الكونغرس في أي مكان آخر خارجه.

مما سبق ذكره، فإن توسيع النطاق المكاني للحصانة الموضوعية سواء داخل البرلمان أو خارجه له أهمية كبيرة في جعل البرلمانين يمارسون مهامهم بكل أريحية وطمأنينة، ودون تضيق على حريتهم في إبداء رأيهم والتعبير عن أفكارهم داخل جلسات البرلمان ولجانه أو بإخراجها للرأي العام، حتى ضمن فاعلية الأداء البرلماني دون إهمال ضرورة احترام البرلمانيين لهذا النطاق وحرصهم على عدم الخروج على حدوده بإساءة استعماله والتعسف فيه.

ثالثا: النطاق الموضوعي للحصانة ضد المسؤولية

أكد الدستور الجزائري على غرار معظم الدساتير في الأنظمة المقارنة على عدم مسؤولية أعضاء ونواب البرلمان على جميع الآراء والأفكار والكلام الصادر عنهم مدة نيابتهم البرلمانية وبمناسبتها، وهو ما يجعل نطاق الحصانة ضد المسؤولية من حيث الموضوع ينقسم إلى ثلاث أقسام:

- 1-الأفكار والآراء الصادرة بمناسبة ممارسة الوظيفة البرلمانية وعلى علاقة وطيدة بها.
- 2-الآراء والأفكار الصادرة خارج الوظيفة البرلمانية بعد نهاية العهدة أو إسقاط العضوية أو حل المجلس، أو خارج جلسات المجلس ولجانه، وذلك في الاجتماعات والندوات التلفزيونية أو في أماكن عامة، وكذا التصاريح التي يدلي بها لوسائل الإعلام خارج إطار عمله، و في إطار نشاطاته السياسية أو الحزبية بصفة عامة⁽¹⁾، فتتحقق مسؤوليته ويسأل كأبي فرد عادي يمكن متابعته مدنيا وجزائيا.

(1)-Siegfried Bracke, L'irresponsabilité Parlementaire,Chambre des Représentants, Service juridique, Mai 2015,p : 203.

3-الأفعال الصادرة عنه سواء داخل المجلس أو خارجه مضمونها السب أو القذف أو الضرب أو الجرح، وكل أعمال الاعتداء سواء على زملائه أو الموظفين بالبرلمان أو الوزراء أو الأفراد العاديين، فيسأل طبقاً لأحكام القانون العام.

ومن ثم فمضمون الحصانة ضد المسؤولية يشمل كل الآراء والأفكار المرتبطة بالوظيفة البرلمانية بجميع أشكالها التي تصدر عن النائب أو العضو سواء أكانت في صورة " التصويت والتصريحات والخطابات، واقتراحات القوانين، والأسئلة الشفوية والكتابية، والتقارير، والتحقيقات، والاستجابات، والمناقشات، ولهذا سميت بالحصانة العينية من حيث كونها تطل الأفعال والأفعال⁽¹⁾.

ففي بريطانيا ينظر إلى حرية الكلام والمناقشات بوصفها مطلباً أساسياً لحرية السلطة التشريعية، ومبدأ ملازماً للنظام البرلماني الدستوري، والتي كان ينظر إليها حتى نهاية القرن الخامس عشر بوصفها جزءاً من التقاليد البرلمانية، وليس بوصفها حقاً دستورياً لأعضاء المجلس النيابي⁽²⁾.

وقد استقر الوضع في المملكة المتحدة على أن جميع المسائل المتعلقة بسلوك الأعضاء في البرلمان تحدد من قبل مجلس العموم نفسه، وليس للمحكمة أي دور في ذلك لتقرر مثله فيما لو كان طرد العضو غير قانوني، فهي تشكل قاعدة من قواعد القانون العام الإنجليزي تجذرت عبر فترة طويلة من الزمن تلخصت بأن المحاكم ملزمة بأن لا تنتظر أي قضية بشأن الطريقة التي يمارس بها مجلسي البرلمان امتيازاتهم، حتى ولو كانت المسألة تتطوي على تفسير غير صائب للقانون⁽³⁾.

ويسجل التاريخ الإنجليزي حكماً أصدرته محكمة المملكة عام 1839 في قضية "هانسردي" وهو شخص مكلف بنشر تقارير البرلمان فيما يتعلق بإجراءاته، حيث حكمت المحكمة بأن مجلس العموم لا يستطيع أن يمنح "هانسردي" أي صلاحية تجاه قضايا التشهير التي تشكل انتهاكاً لما يتمتع به من امتيازات، فعندما حاول الشريف "ميديسكي" تنفيذ هذا الحكم ضد "هانسردي" وجه له البرلمان تهمة احتقار المجلس، فوجدت المحكمة نفسها عاجزة عن القيام بأي عمل تجاه هذه القضية، ذلك أن القواعد الخاصة بالمحاكم في القانون العام الإنجليزي تعترف بحق البرلمان في محاسبة ومعاقبة أعضائه، وكل شخص يحاول التدخل في صلاحياته يشكل ذلك جريمة احتقار للمجلس⁽⁴⁾.

وهناك من الفقهاء من ينادون بضرورة تكريس الحرية الكاملة للبرلمانيين في إبداء ما يريدونه من أقوال وآراء حتى ولو تضمنت قدحاً أو كلمات جارحة للمشاعر⁽⁵⁾، أو كان فحواها الدعوة إلى الإضراب أو

(1)- وليد العقون، المرجع السابق، ص: 40.

(2)- عبد المتعال علاء علي أحمد، الحصانة في ميزان المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص: 61.

(3)- أيرك برنيت، مدخل للقانون الدستوري، منشورات زين الحقوقية، بغداد، الطبعة 01، 2012، ص: 222.

(4)- أيرك برنيت، نفس المرجع، ص: 223.

(5)- وفقاً للمادة 39 من الدستور اللبناني لا يمكن مساءلة البرلماني مدنياً أو جزائياً عن آراءه وأفكاره حتى لو تضمنت سبا أو قذفاً أو شتماً.

الثورة أو التحريض على قلب نظام الحكم وعلى العصيان، دون تقرير أية مسؤولية مدنية أو جنائية مع الاحتفاظ للمجلس أو البرلمان بحقه في معاقبتهم وفقا لأحكام النظام أو اللوائح الداخلية⁽¹⁾.

فشمولية الحصانة لجميع ما يجري بالمجلس وكل ما يسمح للنائب أو العضو بالتعبير عن آرائه وأفكاره دون قيد أو حد، يجعل النائب أو العضو في وضع أكثر أريحية، "كما يمنحه كثيرا من المجالات والأنشطة للعمل داخل البرلمان بالشكل الذي يرضي ويحمي مصالح ناخبه"⁽²⁾.

بيد أن عدم مسؤولية النائب جزائيا أو مدنيا عن آرائه وأفكاره لا تتعارض مع إمكانية مساءلته تأديبيا أمام المجلس المعني عندما يتعدى حدوده المشروعة وينتهك القواعد المنظمة لسلوك النائب⁽³⁾، فعضو البرلمان يبقى دائما خاضعا للقرارات التأديبية المبينة في النظام الداخلي للمجلس، وهذه الجزاءات تختلف شدتها حسب الفعل المرتكب، والذي يعود الاختصاص في تطبيقها لرئيس المجلس على البرلماني المخالف لأحكام هذا النظام⁽⁴⁾.

وهكذا فإنه تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات يعد البرلمان المحكمة لما يجري بداخله، ورقابته على العضو أو النائب الذي ينتمي إليه شرط ضروري، ولذلك اشترطت أغلب الأنظمة الداخلية والنصوص الدستورية أن تكون حرية النائب أو العضو في التعبير عن رأيه وأفكاره في حدود النظام الداخلي للمجلس، وهذا النظام لا يطبق إلا داخل المجلس، فعدم المسؤولية مقرر لمصلحة المكان والوظيفة البرلمانية، وغير ذلك لا يستفيد منها العضو حتى وإن كانت على علاقة بالموضوع المطروح أمام البرلمان⁽⁵⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن انعدام المسؤولية يمتد ليشمل كل طرف يتصدى لنشر ما يدور في جلسات المجلس كرؤساء تحرير الصحف أو المجلات التي تنشر المناقشات التي تدور في جلسات البرلمان أو لجانه، مع ما تتضمنه من أقوال يعاقب عليها القانون في الظروف العادية بشرط أن يقتصر على ترديد ما دار في الجلسة⁽⁶⁾.

ومن ثم، إذا كان توسيع مجال الأفعال والآراء والأقوال المشمولة بالحصانة ضد المسؤولية يكرس استقلالية المؤسسة التشريعية ويحقق طمأنينة أعضائها ونوابها، فإن وضع حدود لها يعزز من مكانتها داخل النظام السياسي الجزائري ويدعم ثقة أفراد الشعب فيها باعتبارها ستضع أعضائها الممثلين لهم عند مسؤولياتهم ويحسن من أدائهم، لأنهم سيتخلون عن فكرة أن الحصانة هي امتياز خالص وليست ضرورة لممارسة الوظيفة.

(1) هشام جمال الدين عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص: 175.

(2) نفس المرجع، ص: 177.

(3) نزيه رعد، المرجع السابق، ص: 106.

(4) Ben Abbou-kirane Fatiha, op.cit, p : 150.

- Hugues Portelli, Droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 8^{ème} Edition, 2009, p : 267.

(5) أمين سلامة العضائية، المرجع السابق، ص: 180.

(6) سعيد مقدم، المرجع السابق، ص: 118.

وبإلقاء نظرة على بعض التقاليد المتبعة في الأنظمة المقارنة، حيث هناك عديد الدول التي تعتبر الإدلاء بالآراء خلال أنشطة الجماعات السياسية من مشتملات الامتيازات البرلمانية مثل: ألمانيا، بلجيكا، روسيا، اليونان، الغابون، البرتغال، رومانيا، والأوروغواي...⁽¹⁾.

والقضاء الفرنسي لا يعترف بعدم مسؤولية العضو عن التصريحات المدلى بها أثناء مقابلة إذاعية أو تلفزيونية، ولا عن التقارير المحررة من قبل النواب في إطار مهمة أنجزت للحكومة، على خلاف التقارير الإلزامية في أشغال البرلمان في الإذاعة والتلفزة فقد قرر لها الحماية.

وهناك دول كسويسرا تقر بالحصانة المطلقة في حدود التدخلات والمناقشات التي تتم داخل المجلس الفيدرالي، ويمكن للغرفة الفيدرالية بعد الدراسة من طرف اللجان أن تمنح الحصانة بخصوص الأفعال المرتبطة بالنشاطات البرلمانية كالمناقشات في التلفزة والإذاعة والمنشورات البرلمانية.

وهذا النوع من الحصانة مرتبط بالمتابعات الجزائية التي لا يمكن مباشرتها إلا بعد إذن من البرلمان والغرفة الفيدرالية، وفي إيرلندا يتم منح امتياز وصفي خاص بالمنشورات غير الرسمية عن الأقوال المصرح بها من قبل النواب أثناء تدخلهم على مستوى الجمعية⁽²⁾.

ومها يكن من أمر فرغم اختلاف الأنظمة في تحديد نطاق وحدود الحصانة الموضوعية، إلا أنها تتفق جميعها على الاعتراف والإقرار في دساتيرها والأنظمة الداخلية لمجالسها وبرلمانها بمبدأ الحصانة الموضوعية لضمان التعبير الحر والمستقل عن الآراء والأفكار من طرف أعضاء ونواب المؤسسة التشريعية.

المطلب الثاني: الحصانة الجزائية أو حصانة الحرمة الشخصية

خوفا من تعرض النائب أو العضو البرلماني لملاحقات قضائية تعسفية أو كيدية تكون وراءها السلطة التنفيذية سواء بخصوص مباشرة أو غير مباشرة، أو نتيجة لمباشرة السلطة القضائية لإجراءات المتابعة الجزائية ضد النائب أو العضو المعني في حالة اتهامه بارتكاب جرائم تمس بالأفراد أو الأموال.

أقرت معظم الدساتير بحماية البرلماني في مواجهة هذه الإجراءات حتى يتسنى له أداء مهامه في اطمئنان واستقرار، والتي تتمثل أساسا في ضمانة الحصانة الجنائية أو الجزائية أو ما يعرف بالحرمة الشخصية أو حصانة الحرية البرلمانية، فهي تتعلق بالجوانب الإجرائية وليس بالجوانب الموضوعية كما هو الحال بالنسبة للحصانة الموضوعية أو حصانة عدم المسؤولية.

ولدراسة هذا النوع من الحصانة سيتم تناولها في فرعين، نتناول في الفرع الأول تعريف الحصانة الجنائية وخصائصها، وفي الفرع الثاني نطاق هذه الحصانة.

⁽¹⁾ سعيد مقدم، المرجع السابق، 106.

-Marc Var des Hulst, op.cit, p: 76.

⁽²⁾ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص ص: 107 - 108.

-Marc Var des Hulst, op.cit, p p: 77-79.

الفرع الأول: تعريف الحصانة الجزائرية وخصائصها

اتفق معظم الفقهاء على وضع تعريف واحد للحصانة الجنائية، وإن كان هناك اختلاف في بعض الجوانب (أولاً)، وهذا بالنظر إلى ما تتمتع به الحصانة من خصائص (ثانياً).

أولاً: تعريف الحصانة الجزائرية أو حصانة الحرمة الشخصية

سنتناول تعريفها في الفقه الغربي (1) والعربي (2) والجزائري (3).

1- تعريف الحصانة الجزائرية في الفقه الغربي:

أ- عرفها "Hugues Portelli" بأنها: "حصانة إجرائية تحمي البرلمان ضد التوقيفات أو الاعتقالات أو التدابير الاحترازية المقيدة للحرية بخصوص جريمة أو جنحة"⁽¹⁾.

ب- عرفها " Michel de Villiers" بأنها: "حماية ذات نظام إجرائي، الهدف منها وقف المتابعات ضد البرلمان في إطار الجنايات والجنح إلا بناء على إذن من الغرفة التابع لها العضو"⁽²⁾.

2- تعريف الحصانة الجزائرية في الفقه العربي:

أ- عرفها "علي خطار شطناوي" بأنها: "ضمانة قانونية يقرها الدستور لأعضاء المجلس النيابي لمنع القبض عليهم أو محاكمتهم إلا بإذن مسبق من المجلس النيابي الذي ينتسب إليه العضو البرلماني"⁽³⁾.

ب- عرفها "علاء علي أحمد عبد المتعال" بأنها: "مجرد تعليق اتخاذ إجراءات جنائية ضد العضو على إذن المجلس النيابي، فإذا إذن المجلس اتخذت الإجراءات بحقه وإلا فلا"⁽⁴⁾.

ج- عرفها "إبراهيم شيحا" بأنها: "عدم اتخاذ إجراءات جنائية ضد عضو المجلس في غير حالة التلبس إلا بعد الحصول على إذن سابق من المجلس"⁽⁵⁾.

د- عرفها "رافع خضر صالح شبر" بأنها: "عدم جواز اتخاذ الإجراءات الجنائية في غير حالة التلبس نحو عضو البرلمان، سواء من جانب السلطات العامة أم من جانب الأفراد طوال المدة الدستورية المقررة لولاية البرلمان، إلا بعد استئذان المجلس أو رئيس المجلس التابع له العضو المراد اتخاذ الإجراء ضده"⁽⁶⁾.

3- تعريفها في الفقه الجزائري:

أ- عرفها "الأمين شريط" بأنها: "الحصانة الإجرائية تهدف إلى حماية عضو البرلمان من إجراءات المتابعة الجزائرية بصفة مؤقتة، ولا يمكن أن يتم ذلك إلى بعد إذن مسبق من الغرفة البرلمانية التي ينتمي إليها"⁽¹⁾.

(1) - Hugues Portelli, op.cit, p : 267.

(2) - Michel de Villiers, op.cit, p : 114.

(3) - علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص: 334.

(4) - علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص: 227.

(5) - إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع سابق، ص: 675.

(6) - رافع خضر صالح شبر، المرجع السابق، ص: 259.

ب-عرفها "إبراهيم ملاوي" بأنها: "عدم جواز اتخاذ أي إجراء جنائي ضد عضو البرلمان كالقبض أو التفتيش أو الاتهام أو المحاكمة إلى بعد الرجوع للمجلس التابع له العضو"⁽²⁾.

ج-عرفها "عمر فرحاتي" بأنها: " تعني بأنه لا يمكن متابعة النائب جزائياً أثناء أية قضية ما لم يحصل الإذن من البرلمان الذي يتأكد من القضية ويتخذ الإجراءات التي يراها مناسبة، والتي من جملتها رفع الحصانة الجزائية"⁽³⁾.

من خلال التعريفات السابقة نستنتج بأنها اتفقت جميعها على أن مدلول الحصانة الجزائية هو عدم جواز اتخاذ إجراءات جنائية ضد عضو البرلمان بسبب الجناية أو الجنحة في غير حالة التلبس إلا بإذن من المجلس أو الغرفة التابع لها العضو لضمان الحرية الكاملة له في أداء عمله، خاصة إذا كانت هذه الإجراءات كيدية أو تعسفية من جانب السلطة التنفيذية ممثلة في شخص وزير العدل التابع له النيابة العامة والقضاة.

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد أنه لم يضع تعريفاً للحصانة الجزائية بل اكتفى بالإشارة إليها بمصطلح الشروع في المتابعة بسبب الجناية أو الجنحة، وهذا ما نستشفه من نص المادة 127 من التعديل الدستوري 2016: "لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب أو عضو مجلس الأمة بسبب جناية أو جنحة إلا بتنازل صريح منه، أو بإذن، حسب الحالة من المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة الذي يقرر رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه"⁽⁴⁾.

وعلى غرار معظم الدساتير فإنه في حالة التلبس يمكن توقيف العضو أو النائب المعني ويتم إخطار مكتب الغرفة التي ينتمي إليها العضو، وهذا ما نصت عليه المادة 128 بتقريرها: "في حالة تلبس أحد النواب أو أحد أعضاء مجلس الأمة بجنحة أو جناية يمكن توقيفه، ويخطر بذلك مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة فوراً.

(1) الأمين شريط، الحصانة البرلمانية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص:135.

(2) إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص: 75.

- إبراهيم ملاوي، الحصانة البرلمانية، المرجع السابق، ص: 170.

(3) عمر فرحاتي، مبدأ الحصانة البرلمانية في الدول العربية، مجلة المفكر، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، العدد 03، ص:82.

(4) إن توقيف النائب أو العضو يتوقف على شرطين: -التنازل الصريح من النائب أو العضو، أو بإذن من الغرفة المعنية، ولم تنص معظم الدساتير المقارنة على شرط التنازل الصريح من طرف النائب على اعتبار أن الحصانة من النظام العام لا يملك حتى صاحب الحق فيها التنازل عنها، كما هو الحال بالنسبة للدستور الفرنسي (م126)، الدستور المصري (م133)، الدستور اللبناني (م 40)، الدستور المغربي (م 139)، الدستور التونسي (م 127)، الدستور الأردني (م87)، والدستور العراقي (م62).

يمكن للمكتب المختر أن يوقف المتابعة وإطلاق صراح النائب أو عضو مجلس الأمة، على أن يعمل فيما بعد بأحكام المادة 127 أعلاه⁽¹⁾.

من المادة أعلاه يتضح أنه بمجرد توفر حالة التلبس بالجناية أو الجنحة فإنه يمكن توقيف النائب أو العضو مع إخطار الغرفة التي ينتمي إليها العضو، والتي يمكن لمكتبها طلب إيقاف المتابعة وإطلاق صراح النائب أو العضو ليتم دراسة ملفه والتحقق من ارتكابه للجريمة ليتم العمل بأحكام المادة 127 لإصدار الإذن بتوقيف العضو أو النائب المعني ورفع الحصانة الجزائية عنه، وأنتيجة تنازل هذا الأخير عن حصانته بشكل صريح بواسطة طلب يودع لدى مكتب المجلس أو الغرفة المعنية.

ثانيا: خصائص الحصانة الجزائية

تتميز الحصانة الإجرائية أو الجزائية أو حصانة الحرمة الشخصية بعدة خصائص أهمها:

1-محدودة: بخلاف الحصانة الموضوعية التي تتصف بالدوام، بحيث تمتد إلى ما بعد نهاية العضوية البرلمانية، إذ لا يعقل محاسبة النائب عن الآراء والأقوال التي صدرت عنه أثناء ممارسة عهده البرلمانية، فالحصانة الجزائية لكونها تتعلق بالجانب الإجرائي تتميز بمحدوديتها أي أن التمتع بها مرهون بممارسة المهمة البرلمانية خلال الفصل أو الفترة التشريعية، وبانتهاء هذه النيابة أو العضوية داخل البرلمان تنتهي الحصانة في الحالة العادية، أما في الحالة غير العادية ينتهي التمتع بها بمجرد صدور قرار من المجلس المعني برفع الحصانة عن النائب أو العضو إذا ثبت ارتكابه للجناية أو الجنحة، أو في حالة التلبس بالجريمة.

2-من النظام العام: الحصانة الجزائية مثل الحصانة الموضوعية مرتبطة في حقيقتها بالنظام العام، ويترتب على ذلك نتيجتين:

أ-أن الإجراءات الجنائية التي تتخذ ضد العضو تكون باطلة بدون إذن المجلس أو بتنازل صريح منه، باستثناء حالة التلبس⁽²⁾ كما هو الحال بالنسبة للدستور الجزائري، أو صدور حكم نهائي كما هو الحال بالنسبة للدستور الفرنسي.

ب- إذا رفعت الدعوى إلى القضاء قبل رفع الحصانة، وجب على الجهات القضائية المعنية الحكم بعدم قبولها في إجراءاتها، وتقضي المحكمة بذلك من تلقاء نفسها إن لم يدفع بها العضو⁽³⁾، وذلك في أية مرحلة كانت عليها الدعوى.

⁽¹⁾ نص على الحصانة الجزائية دستور 1963 (م 132)، دستور 1976 (م 138، 139)، دستور 1989 (م 105)، دستور 1996 (م 110، 111).

⁽²⁾ كريم يوسف كشكاش، الحصانة الإجرائية ضمانة دستورية للعمل البرلماني في الأردن، مجلة المنارة، المجلد 13، العدد 08، 2007، ص: 41.

⁽³⁾ نفس المرجع، ص: 41.

3- ترتبط بالمصلحة العامة: فهي ليست مقررة للمصلحة الشخصية لعضو أو نائب البرلمان، وإنما لحماية مصلحة وظيفته وإرادة الشعب الذي يمثله.

4- ضمانة ضد الكيد السياسي: تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وضماناً للتمثيل البرلماني الحقيقي، فتقرير الحصانة الإجرائية أو الجزائية هدفه حماية البرلمان من التأثير على عمله وأدائه التشريعي والرقابي خاصة من جانب السلطة التنفيذية التي تسعى إلى الحصول على تأييد الأغلبية البرلمانية عبر التهديد بسحب السوط السياسي منها في حالة فشلها⁽¹⁾.

فقد تقوم الحكومة بملاحقة النائب استناداً إلى تهمة ملفقة أو كاذبة⁽²⁾ لتحقيق غرض خاص يهدف إلى التتكيل بعضو السلطة التشريعية⁽³⁾ خاصة إذا كان العضو من الذين يتخذون مواقف معادية لها⁽⁴⁾، وبالتالي إذا اختفت هذه الحصانة تختفي في نفس الوقت الفكرة الأساسية للديمقراطية والتمثيل البرلماني الحقيقي⁽⁵⁾.

5- حصانة سابقة: تتميز الحصانة الإجرائية بكونها سابقة على ارتكاب الجريمة، إذ أن الشخص يتمتع بها فور شغله لمركزه الوظيفي الذي نص القانون وعلى رأسه الدستور على حصانة من يشغله، فهي لا تمنح في وقت لاحق⁽⁶⁾.

6- لا تمحو الجريمة: الحصانة الجزائية بمعناها لا تمحو صفة الجريمة عن الفعل المرتكب من البرلماني سواء اكان في صورة جنحة أو جناية أو مخالفة، وإنما تؤجل فقط مباشرة الإجراءات الجنائية ضد العضو أو النائب المعني إلى حين التأكد من ارتكبتها وصدور الإذن من البرلمان، فهي كما يقرر "الشطناوي": "مجرد قيد إجرائي فقط لا يعفي من العقاب الجزائي ولا يؤثر في مسؤوليته الجزائية عن الجريمة التي ارتكبها أياً كان وصفها"⁽⁷⁾، وهذا ما أكدته جل والدساتير والقوانين الناظمة.

الفرع الثاني: نطاق الحصانة الجزائية أو حصانة الحرمة الشخصية

للحصانة الجزائية حدود ومجالات تطبق في إطارها سواء من حيث الأشخاص (أولاً)، أو من حيث المكان والزمان (ثانياً)، أو من حيث الموضوع أي الأفعال التي تشملها هذه الحصانة (ثالثاً).

(1) إيريك برندت، المرجع السابق، ص: 221.

(2) نزيه رعد، المرجع السابق، ص: 108.

(3) قائد محمد طربوش، النشاط البرلماني للسلطة التشريعية، المرجع السابق، ص: 1761.

(4) إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص: 76.

(5) إبراهيم ملاوي، الحصانة البرلمانية، المرجع السابق، ص: 172.

(6) François Luchaire et Gérard Conac, op.cit, p : 445.

(7) كريم يوسف كشكاش، المرجع السابق، ص: 42.

(8) علي خطار الشطناوي، المرجع السابق، ص: 337.

أولاً: نطاق الحصانة الجزائية من حيث الأشخاص

مثلاً هو عليه الحال بالنسبة للحصانة الموضوعية، تشمل الحصانة الإجرائية جميع البرلمانين سواء أكانوا معينين أو منتخبين، أو كانوا أعضاء في مجلس الأمة أو نواباً في المجلس الشعبي الوطني، أو بصفتهم منتمين إلى الأحزاب المؤيدة أو المعارضة، كما لا تمتد هذه الحصانة إلى أفراد عائلتهم أو أقاربهم أو خادميهم أو شركائهم في الجريمة⁽¹⁾، وبالتالي فهي تتضمن حماية شخص البرلماني ضد الإجراءات التي من شأنها إعاقة وعرقلة عن أداء وظائفه التشريعية والرئاسية⁽²⁾.

ثانياً: نطاق الحصانة الجزائية من حيث الزمان والمكان

بالنسبة للنطاق الزمني للحصانة الإجرائية تثار عدة تساؤلات أهمها: متى يبدأ سريان الحصانة الجزائية وأين ينتهي؟ وهل تسري في فترة انعقاد البرلمان أم خارجه؟ وهل يعتد بالحصانة بعد ارتكاب الجريمة واكتساب العضوية في البرلمان أم يشترط تمتع العضو أو النائب بالحصانة وقت ارتكاب الجريمة؟

في الجزائر يتمتع العضو أو النائب بالحصانة الإجرائية من يوم إعلان المجلس الدستوري لنتائج الانتخابات التشريعية الوطنية لنواب المجلس الشعبي الوطني والانتخابات التشريعية المحلية (الولاية والبلدية) لأعضاء مجلس الأمة المنتخبين، ومن تاريخ صدور المرسوم الرئاسي المتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة، وفقاً للمواد 04 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

وتسري الحصانة البرلمانية الإجرائية سواء أثناء انعقاد دورات المجلس أو خارج هذه الدورات، وهذا ما يستشف من عمومية النص الدستوري في المادة 126 التي نصت على أن الحصانة بنوعها معترف بها للنواب والأعضاء طيلة مدة نيابتهم وعهدهم البرلمانية.

وهو الوضع ذاته السائد في كل من فرنسا وتونس ومصر⁽³⁾، حيث يستفيد أعضاء البرلمان من الحصانة ضد الإجراءات الجنائية طيلة الولاية التشريعية سواء أكان ذلك أثناء دورات البرلمان أم خارجها، مع الاختلاف في التفاصيل المتعلقة بمنح الإذن وكيفية.

بيد أنه في بعض الدول كالأردن ولبنان والكويت والمغرب⁽⁴⁾، لا يتمتع العضو البرلماني بالحصانة الجزائية إلى أثناء أدوار انعقاد المجلس المعني.

(1) -مثلاً إذا ارتكبت جريمة من طرف عدة أشخاص كان من بينهم البرلماني، فالحصانة هنا تشمل شخص البرلماني دون بقية شركائه الآخرين.

(2) -الحصانة في هذه الحالة ذات طابع شخصي وفردية مقرر لحماية الوظيفة البرلمانية.

(3) -المواد: 26 من الدستور الفرنسي المعدل سنة 2008، 27 من الدستور التونسي، و 115 من الدستور المصري المعدل سنة 2014.

(4) -المواد: 39 من الدستور المغربي، 111 من الدستور الكويتي، 40 من الدستور اللبناني، و 86 من الدستور الأردني.

وهو ما أثار العديد من الانتقادات من جانب الفقه الدستوري، فعلى سبيل المثال بالنسبة للدستور المغربي يرى الأستاذ "عبد الإله لحكيم لبناني" أن ربط الحصانة بدورات المجلس فقط يجعل الهدف من الحصانة هو حماية الدورة التشريعية المنعقدة دون غيرها من فترات الحياة البرلمانية أو الولاية التشريعية⁽¹⁾. و قد واجه هذا الاتجاه من المؤسس الدستوري الأردني انتقاداً شديداً من جانب الفقه، الذي طالب بأن تشمل أحكام الحصانة البرلمانية الإجرائية مدة المجلس كاملاً بحجة أن مهمة العضو التمثيلية قائمة في أدوار الانعقاد وغير أدوار الانعقاد، كما أن إبقاء هذه الحصانة في غير أدوار الانعقاد يزيد من معنويات أعضاء مجلس الأمة وهم يمارسون واجباتهم اتجاه أمتهم، خاصة وأن الحصانة متوقفة على موافقة المجلس الذي ينحصر دوره بالتأكد من عدم وجود إجراءات كيدية وراء طلب رفع الحصانة⁽²⁾.

ويضيف البعض أن القول بإبقاء الحصانة مقتصرة على أدوار الانعقاد قد يفتح المجال أمام السلطة التنفيذية للانتظار لحين انتهاء دور الانعقاد لتدبير إجراءات كيدية ضد أعضاء البرلمان من شأنها إعاقته عن أداء مهام البرلمانية فيما بعد⁽³⁾؛ أي خلال أو بعد بداية الدورة الجديدة لانعقاد البرلمان.

وهو ما يجعل الحصانة الجزائية حسب "أمين سلامة العضائية" تتراجع إلى درجة الصفر خارج اجتماعات البرلمان، و يسجل التاريخ الأردني واقعة في هذا الخصوص، إذ ألقى القبض على نائبين وحوكما وصدر بحقهما حكما باتا في عام 1992، وتم إرجاء اجتماع البرلمان لمدة شهرين بحيث يبدأ دورته العادية في 1992/12/01، ولكن في 1992/11/11 صدر عفو عام بموجب قانون مؤقت رقم: 31 أفرج عن النائبين⁽⁴⁾.

وتغطي الحصانة الجزائية في الجزائر تمديد دورة البرلمان أو اجتماعه في دورة غير عادية طبقاً لأحكام الدستور الجزائري في مادته 3/135 و4 التي تنص على: "يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية.

ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

تختتم الدورة العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي في أجله".

(1) عبد الإله لحكيم لبناني، الحصانة البرلمانية كوسيلة لتعزيز قدرات البرلمانين العرب، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 11، جانفي 2006، ص: 172.

(2) العواملة منصور، الوسيط في النظم السياسية، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، الأردن، المجلد الرابع، 1995، ص: 114.

(3) علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص: 334.

(4) أمين سلامة العضائية، المرجع السابق، ص: 182.

وتشمل الحصانة البرلمانية كذلك حالة شغور المجلس الشعبي الوطني والعطلة البرلمانية التي يمارس خلالها رئيس الجمهورية التشريع بأوامر طبقا للمادة 142 من الدستور، وكذا الحالات الاستثنائية باستثناء حالة الحرب التي يوقف فيها بموجبها العمل بالدستور، والغرض من ذلك الحفاظ على استمرارية العمل والتمثيل البرلماني في جميع الظروف سواء العادية وغير العادية، وهذا هو المنطق. وبخصوص زمن ارتكاب الجرائم والتمتع بالعضوية والحصانة البرلمانية الإجرائية، فقد ذهب الفقه على رأسه " مصطفى أبو زيد فهمي": " أن الإجراءات الجنائية التي تم اتخاذها من قبل أن يصبح المعني عضوا في المجلس تعد بغير شك صحيحة ونافذة لأن العضو لم يكن عضوا وقتئذ حيث كان فردا عاديا، وبالتالي ليست هناك حاجة إلى استئذان المجلس، وما دامت كذلك فإنها تستمر صحيحة أمام المحاكم الجنائية وبخصوص جميع الإجراءات وفي أي مرحلة كانت عليها الدعوى إلى غاية صدور حكم فاصل فيها، ولنا في ذلك على حد تعبيره ثلاث أسانيد:

السند الأول: وهو المقتبس من نص المادة 99 من الدستور المصري التي تنص على " لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ إجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب، إلا بإذن سابق من المجلس"، والعضو أو المواطن في فرضنا هذا اتخذت ضده الإجراءات الجنائية ولم يكن عضوا، فهي إذن اتخذت ضد واحد من غير الأعضاء، ومن ثم ليس هناك ما يدعو لطلب الإذن من المجلس.

السند الثاني: مأخوذ من النطاق الزمني لتطبيق القانون، إذ يطبق القانون من تاريخ صدوره، حيث يعتبر هذا التاريخ علة بعلم الناس به، ولا يفترض في الناس أن يقرؤوا الغيب ويعلموا أن هذا المواطن سوف يصبح بعد عامين عضوا ويتعاملون معه على هذا الأساس.

ومن هنا لا يطبق على الدعوى التي رفعت بالأمس نصا دستوريا مجال تطبيقه بعد رفع الدعوى بعامين.

السند الثالث: منطلقه المبرر من وجود الحصانة البرلمانية، حيث أنها وجدت أصلا لتحمي العضو من مضايقة الحكومة له ورغبتها في إبعاده عن حضور جلسات المجلس فيسكت عن محاسبتها، والإجراءات هنا قد اتخذت وعضوية هذا العضو حينها في ضمير الغائب، فهي قد اتخذت ولا يخطر بذهن واحد ممن حركوها أن يستبعدوا هذا العضو من حضور المجلس، وهو لم يكن حينئذ عضوا على الإطلاق، وشبهة التنكيل به واستبعاده من حضور جلسات المجلس مستبعدة إلى أقصى حد⁽¹⁾.

وقد أخذ القضاء الجزائري بمبدأ الحصانة الجزائية بغض النظر عن وقت ارتكاب الجريمة؛ أي حتى ولو اكتسب العضو أو النائب صفته هذه بعد ارتكاب الجريمة، ذلك أن العبرة بوقت مباشرة إجراءات المتابعة ضد العضو أو النائب المعني.

(1) مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص: 730.

وهذا ما يستشف من قرار المحكمة العليا الصادر في 1999/07/06 والذي جاء في أحد حيثياته: "حيث أن قاضي التحقيق وبمجرد تلقيه الشكوى أمر الشاكية بإيداع مبلغ الكفالة ثم أبلغ النيابة بهذه الشكوى فالتمست هذه الأخيرة فتح تحقيق قضائي وذلك في 1997 / 12 / 20، إلا أنه قبل شروع قاضي التحقيق في عمليات البحث التمسست النيابة العامة من جديد عدم قبول الإدعاء المدني بدعوى أن المشتكى منها قد تم تعيينها عضوة في مجلس الأمة، وعلى هذا الأساس أصبحت تتمتع بالحصانة البرلمانية عملاً بأحكام المادتين 109 و 111 من الدستور، وأن هذه الحصانة هي من موانع تحريك الدعوى العمومية"⁽¹⁾.

وأضافت المحكمة العليا في قرارها وبعد إثارة الوجهين ما يلي: "حيث يستفاد من تفصيل الوجهين أن الطاعنة ركزت على النتائج التي توصل إليها قضاة الموضوع للقضاء بعدم قبول شكواها وأخفقت أن تنتقد القرار في شأن الأسباب التي أدت بهم إلى ما قضاوا به، حيث يتبين من القرار المنتقد أن قضاة الموضوع بنو قضاءهم معتمدين في ذلك على أحكام الدستور في مادته 109 و 110 في شأن الحصانة البرلمانية، حيث تنص المادة 109 من الدستور أن الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة، حيث أن وطبقاً لهذا النص فلا يمكن أن ترفع على البرلماني أية دعوى مدنية أو جزائية.

حيث تضيف المادة 110 من الدستور ألا يجوز متابعة النائب أو عضو مجلس الأمة بسبب جنائية أو جنحة إلا بتنازل صريح منه أو بإذن الغرفة التي ينتمي إليها البرلماني المعني، حيث يستفاد من هذين النصين أن الحصانة البرلمانية لا تشكل مانعاً تلقائياً لتحريك الدعوى العمومية، كما اعتقد خطأ قضاة الموضوع في قرارهم المنتقد، وإنما تشترط ارتكاب جنائية أو جنحة من قبل البرلماني أثناء ممارسة مهامه وتسمح الغرفة التي ينتمي إليها هذا الأخير بتحريك الدعوى العمومية ضده، حيث يتعين في هذا الصدد على قضاة القرار أن يثبتوا أن الواقعة تكتسي طابعاً جزائياً ويعطوا لها الوصف القانوني، وإذا تبين لهم أن هذه الواقعة توصف بجنائية أو جنحة عليهم أن يتبعوا الإجراءات اللازمة المتعلقة برفع الحصانة من قبل الغرفة البرلمانية المختصة، ويقضوا بما يترتب عن ذلك بحسب ما أقرته تلك الغرفة بقبول أو رفض رفع الحصانة"⁽²⁾.

وتجدر الإشارة إلا أنه في حالة ارتكاب العضو لجريمة أثناء عضويته، وبعد انتهاءها ولم يتم انتخابه لعهدة أخرى، وقامت الجهات القضائية بتحريك إجراءات المتابعة ضد هذا العضو، فإنه يستفيد من الحصانة البرلمانية لأن العبرة بوقت المتابعة وليس بوقت ارتكاب الجريمة سواء جنائية أو جنحة، بيد

⁽¹⁾ قرار المحكمة العليا، ملف رقم 212881 قرار بتاريخ 1999/07/06 قضية (ل.ح) ضد (ل.ع)، الموضوع: جنحة الوشاية الكاذبة، الحصانة البرلمانية، عدم قبول الدعوى، الخطأ في تطبيق القانون، المرجع: المادتان 109 و 110 من الدستور، أورده: أحمد بومدين، المرجع السابق، ص: 293.

⁽²⁾ قرار المحكمة العليا ملف رقم 594561 قرار بتاريخ 2010 / 12 / 30، قضية (ب.ع) ضد (ق. م)، أورده: أحمد بومدين، المرجع السابق، ص: 294.

أن الإشكالية التي تطرح حسب "ناصر أبو غزالة" ونحن نوافقه رأيه، ماهو الوضع في حالة رفع دعوى على الشخص المتقدم للانتخابات قبل اكتساب العضوية ثم فاز في الانتخابات؟ هل تتوقف الإجراءات القضائية؟ وهل يمكن إخراجها بعدما أُلقي عليه القبض؟

في الجزائر لا توجد سوابق تم مصادفتها، لكن بالرجوع إلى فرنسا نجدها قد عرفت حالة مماثلة، حيث يتم توقيف الإجراءات بعد فوز الشخص المعني، وهذا ما حدث فعليا للسيد "جيرو ريتشارد" الذي كان أودع الحبس لمدة سنة نتيجة قيامه بحملة ضد الرئيس «Jean Cermir Perier» الذي حكم في الفترة ما بين 1894-1895. وترجع وقائع هذه القضية إلى أنه خلال هذه الفترة شهد شغور مقعد بإحدى دوائر باريس فرشح "ريتشارد" نفسه في الانتخابات وهو محبوس ففاز في الانتخابات، فتدخل رئيس مجلس النواب مطالبا بإطلاق سراحه، فعارض رئيس الوزراء ذلك، ونتيجة لإصرار البرلمان على ذلك قدم رئيس الوزراء استقالته ثم لحقه الرئيس⁽¹⁾.

وبالنسبة للنطاق المكاني للحصانة الإجرائية فهي تمتد لتشمل الجرائم المرتكبة من طرف البرلماني خارج قبة البرلمان وداخل إقليم الدولة التي يتمتع بجنسيتها، لكن ما هو الوضع في حالة ارتكاب البرلماني لجرائم خارج إقليم الدولة بصفته برلماني ممثل للبرلمان الجزائري؟ هل يطبق عليه قانون الدولة التي هو على أراضيها استنادا إلى مبدأ إقليمية القانون الجنائي أم يطبق عليه القانون الجزائري، وبالتالي يستفيد من أحكام الحصانة على أساس صفتهممثل للبرلمان؟

يقتضي مبدأ إقليمية القانون الجنائي وجوب خضوع جميع الجرائم التي ترتكب في الإقليم إلى قانون الدولة بصرف النظر عن توافر أو عدم توافر عنصر أجنبي⁽²⁾. بيد أنه استثناء لهذا المبدأ فإن صدور الفعل عن من له صفة معينة تجعله غير خاضع لقضاء الدولة سواء أكان من المواطنين أو من الأجانب حيث يكون مصدر هذه الاستثناءات من العرف الدستوري، القانون الدستوري، أحكام القانون الدولي العام والقانون الجنائي، ومن بين هؤلاء الأشخاص أعضاء و نواب البرلمان⁽³⁾.

ومن ثم لا يخضع هؤلاء إلا للإجراءات المحددة في دستور الدولة، وهو ما يعني خروج أفعال هؤلاء عن الولاية القضائية للدولة الأجنبية، ذلك أن تمتع نواب وأعضاء البرلمان بالحصانة يمتد إلى خارج إقليم الدولة، وهذا استنادا إلى عمومية النص الدستوري أيضا.

وهناك تساؤل آخر أثير حول إمكانية امتداد الحصانة الإجرائية إلى مسكن العضو والنائب

البرلماني؟

(1) محمد ناصر بو غزالة، المرجع السابق، ص: 170.

(2) بارش سليمان، شرح قانون العقوبات الجزائري، مطبعة عمار قرفي، باتنة، الجزء الأول، 1992، ص: 63.

(3) الموقع الإلكتروني: www.djelfa.info، تاريخ الزيارة 2018/04/02.

- من بين هؤلاء رئيس الدولة أو رئيس الجمهورية، ورؤساء الدول الأجنبية، ورجال السلك الدبلوماسي والسياسي، ورجال السلك القنصلي، ورؤساء الحكومة، ورجال القوات الأجنبية المرابطة.

بالرجوع إلى نصوص الدستور الجزائري وكذلك الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، واستنادا إلى مبدأ شخصية الحصانة الإجرائية فإن الحصانة لا تحمي سوى شخص البرلمان بصفته عضو في المؤسسة التشريعية، فلا تمتد لتشمل أفراد عائلته وأقاربه، وشركائه في الجريمة وخادميه وحتى مسكنه.

وبالرجوع إلى ما هو متبع في بعض الأنظمة المقارنة كفرنسا، فقد جرت التقاليد البرلمانية على شمول الحصانة لمسكن العضو إذ لا يجوز تفتيشه إلا بعد الحصول على إذن من المجلس الذي ينتمي إليه العضو باتفاق أغلب شراح وفقهاء القانون الدستوري في فرنسا.

وهو ما عارضه الفقيه دوجي الذي يعد من أنصار النطاق الضيق للحصانة، حيث شدد على ضرورة خضوع مسكن البرلماني للتفتيش دون الحاجة إلى الحصول على إذن من البرلمان، فهو يرى أن البرلمان الفرنسي يعطي الحصانة تفسيرا ومدى لا يحتمله النص، يشكل مخالفة وخرقا لمبدأ المساواة أمام القانون، لذلك كان على المشرع أن يعمل في أضيق نطاق⁽¹⁾.

وفي مصر بقيت هذه المسألة محل جدل فقهي، حيث يربط البعض من المؤيدين لامتداد الحصانة لمسكن العضو أن لمسكنه حرمة وحصانة كما هو الحال بالنسبة لشخصه باعتباره قد يحتوي وثائق سرية لا يمكن الاطلاع عليها أو التعدي عليها، حيث واستنادا لهذا الطرح استنكر البرلمان المصري تفتيش بيت النائب "حامد جودة" بتاريخ 1941/06/11 والنائب "همام حمادي" بغير إذن من البرلمان⁽²⁾.

وفي المقابل يرى البعض من المعارضين أن الحصانة لا تمتد إلى مسكن العضو استنادا إلى أن الحكمة من الحصانة هي عدم منع العضو من الحضور إلى الجلسات ولجان المجلس، ومنعه من الاشتراك في المناقشات والتصويت، وهذا غير متوفر في المسكن⁽³⁾.

وهو ما أخذ به المشرع الدستوري الأردني، ما جعل بعض الفقه من بينهم "أمين سلامة العضائية" يقرر بأنه: "المنطق يحتم أن تشمل الحصانة الإجرائية منزل العضو لأنه قد يحتوي منزل العضو بعض الوثائق السرية الخاصة بتحقيق برلماني، فإذا ترك ذلك للقانون العام فإن تفتيش منزل العضو ينقص من استقلالية وحرية عضو البرلمان"⁽⁴⁾.

وهذا التوسع المؤخوذ به في بعض التقاليد حسب "ناصر بوغزالة" غير مبرر لأن النص على إطلاقه بهذه الكيفية من شأنه جعل النائب فوق القانون والإخلال بقاعدة المساواة، ما دام أن ممتلكاتهم

(1) إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص: 80-81.

- إبراهيم ملاوي، الحصانة البرلمانية، المرجع السابق، ص: 177-178.

(2) محمد ناصر بوغزالة، المرجع السابق، ص: 174.

(3) إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص: 81.

- إبراهيم ملاوي، الحصانة البرلمانية، المرجع السابق، ص: 178.

(4) أمين سلامة العضائية، المرجع السابق، ص: 182-183.

المنقولة والعقارية مشمولة بالحصانة، وهو ما يتنافى مع الحكمة من تقرير الحصانة، وهذه القاعدة ترجعنا إلى العهود الماضية في اعتبار الحصانة امتيازاً⁽¹⁾.

وكمثال على بعض الدساتير التي نصت على شمول الحصانة لمسكن النائب، نجد الدستور الأمريكي طبقاً للمادة الأولى في بندها الأول نص على أنه لا يجوز تفتيش منزل أحد النواب أو الشيوخ أثناء دورة الانعقاد، وهو ما أكدته بدورته الدستور الإيطالي لسنة 1947 المعدل سنة 2012 في مادته 2/68 التي نصت على عدم جواز تفتيش منزل أعضاء البرلمان إلا بإذن من هذا الأخير.

ثالثاً: نطاق الحصانة الجزائية من حيث الموضوع

حصر المؤسس الدستوري الجزائري النطاق الموضوعي للحصانة الجزائية في الأفعال ونوع الجرائم التي يرتكبها البرلماني وتدخل في إطار الحصانة البرلمانية، وفي المقابل استثنى بعض الأفعال من شمول الحصانة لها، وفي بعض الحالات كذلك، وهذا ما سنتناوله وفق الآتي:

1- الجرائم المشمولة بالحصانة البرلمانية:

بالرجوع إلى نص المادة 127 من التعديل الدستوري 2016، نجدها نصت على: "لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب أو عضو مجلس الأمة بسبب جنائية أو جنحة".

حيث يستشف من نص المادة أعلاه أن المؤسس الدستوري الجزائري حدد طبيعة ونوع الأفعال والجرائم المشمولة بالحصانة في الجنائيات والجنح دون المخالفات⁽²⁾، ما عدا في حالة التلبس أو رفع دعوى مدنية على عضو البرلمان، وهذا مسايمة لنظيره الفرنسي، حيث نصت المادة 2/26 من الدستور الفرنسي على: "ولا يجوز أن يكون عضو البرلمان فيما يتعلق بالجنائيات أو الجنح محل توقيف أو أي إجراء آخر يسلبه حريته أو يقيدتها...".

وبالتالي فنطاق الحصانة الإجرائية من الناحية الموضوعية يشمل الدعاوى والإجراءات الجنائية بخصوص الجنائيات والجنح المتهم البرلماني بارتكابها والمتابع لأجلها.

وهو ما سارت عليه أغلب التقاليد البرلمانية، حيث أقرت الدساتير صراحة باقتصار النطاق الموضوعي للحصانة الجزائية على الجنائيات والجنح فقط دون المخالفات⁽²⁾، وهذا بالنظر إلى أن المخالفات لا ترقى إلى درجة الخطورة مثلما هو عليه الحال بالنسبة للجنائيات والجنح، فهي تتضمن أفعالاً بسيطة في معظمها لا تؤثر على استقلالية البرلماني في ممارسة مهامه.

(1) محمد ناصر بوغزالة، المرجع السابق، ص: 175.

(2) بخصوص دساتير الأحادية الحزبية (دستور 1963 في مادته 32 ودستور 1976 في مادته 138)، فقد تضمننا شمول الحصانة للقضايا الجنائية والعمل الجنائي بصفة عامة؛ أي كل أنواع الجرائم بما فيها المخالفات، أمافي ظل دساتير التعددية الحزبية فقد تم استثناء المخالفات من الخضوع لضمانة الحصانة.

ومن هذه الدساتير نذكر الدستور المصري المعدل سنة 2014 بنص المادة 113 منه: "لا يجوز في غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أي إجراء جنائي ضد عضو مجلس النواب في مواد الجنايات والجنح إلا بإذن سابق من المجلس".

وهو ذات الوضع بالنسبة لكل من دستور تونس (م 27)، والمغرب (م139)، بينما لم يستثني الدستور اللبناني (م 40) والأردني (م 86) المخالفات من نطاق الحصانة.

أما الدستور الأمريكي فقد أخرج الجنايات من نطاق الحصانة بالإضافة إلى الأفعال التي تشكل خيانة أو إخلالا بالأمن، وهذا بمقتضى المادة الأولى البند الأول الفقرة السادسة، التي نصت على: "ولهم في جميع الحالات ما عدا حالات الخيانة والجنايات والإخلال بالأمن أن يتمتعوا بامتياز عدم اعتقالهم أثناء حضورهم جلسات مجلسهم وفي ذهابهم إلى المجلس وعودتهم منه..."، وهو ذات الوضع بالنسبة للبرتغال وإيطاليا والسويد.

أ- الجنايات: وهي الأفعال والجرائم الخطيرة التي من شأنها تسبب ضرر كبيرا للغير⁽¹⁾، وتكون عقوبتها هي الأشد، حيث تتراوح ما بين السجن المؤقت والسجن المؤبد وصولا إلى أقصى عقوبة وهي الإعدام، وهذا ما نصت عليه المادة 05 من قانون العقوبات الجزائري⁽²⁾.

وبالنظر إلى عمومية النص الدستوري فإن جميع الأفعال والجرائم التي تشكل جنايات تدخل في نطاق الحصانة دون استثناء، وعليه لا يمكن مباشرة إجراءات المتابعة ضد عضو أو نائب البرلمان إلا في حالة التنازل الصريح منه، أو بإذن من المجلس التابع له المعني بالمتابعة.

وبالنسبة لكيفية إيداع الطلب المتضمن التنازل عن الحصانة، وكذا كيفية صدور الإذن من البرلمان سيتم التعرض لها عند التطرق لزوال الحصانة البرلمانية في المبحث الثالث من هذا الفصل.

مع ضرورة الإشارة إلى أنه فيما يتعلق بالتنازل عن الحصانة من قبل البرلمان نفسه، فهو يتعارض حسب بعض الفقه مع خاصية النظام العام للحصانة على اعتبار هذه الأخيرة ليست امتيازاً شخصياً ممنوحاً للنائب أو العضو يتصرف فيه كيفما شاء، بل هي ضمانات تقررت لحماية الوظيفة البرلمانية المستمدة من سيادة الشعب، فهي ملك للمؤسسة التشريعية وليس ملكاً للبرلماني كشخص بل كموظف تابع لها، كما أن تنازل البرلمان عن حصانته يعتبر تصرف غير مقبول في معظم بلدان العالم⁽³⁾، ونحن

⁽¹⁾ نصت المادة 27 من قانون العقوبات على: "تقسم الجرائم تبعا لخطورتها إلى جنايات وجنح ومخالفات وتطبق عليها العقوبات المقررة للجنايات أو الجنح أو المخالفات".

⁽²⁾ نصت المادة 05 على: "العقوبات الأصلية في مادة الجنايات هي:

¹ الإعدام

² السجن المؤبد.

³ السجن المؤقت لمدة تتراوح بين خمس (05) سنوات وعشرين (20) سنة...".

⁽³⁾ الأمين شريط، الحصانة البرلمانية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص: 138 - 139.

نساند بدورنا هذا الموقف باعتبار أن التنازل عن الحصانة يمس باستقلالية البرلمان حيث تعد الحصانة ضماناً هامة وأساسية لضمان استقلاله وحسن أداء مهامه. مع أن تطبيق هذه المادة في الواقع لا يتصور في ظل الوضع الذي يعرفه برلماننا خاصة وأن أغلب المترشحين للعضوية بالبرلمان يكون هدفهم الحصول على الامتيازات الوظيفية التي توفرها هذه المؤسسة، وفي مقدمتها الحصانة البرلمانية.

ب- **الجنح:** وهي أقل شدة من الجنايات بحيث تتوسط كل من الجنايات والمخالفات، وتتراوح مدة العقوبة فيها بين الحبس لمدة تتجاوز الشهرين إلى خمس سنوات، والغرامة تتجاوز 20000 دجوفقاً للمادة 05 من قانون العقوبات الجزائري⁽¹⁾.

وما قيل عن الجنايات ينطبق على الجنح بخصوص أنواع الجنح التي تشملها الحصانة، حيث تمتد لتشمل جميع الأفعال التي تشكل جنحة دون استثناء، وهذا ما قرره أغلب الدساتير المقارنة.

2- الإجراءات المشمولة بالحصانة البرلمانية:

يثور التساؤل حول أنواع الإجراءات المشمولة بالحصانة الجزائية، هل تشمل جميع الإجراءات أم بعضها فقط؟

من المقرر قانوناً أن اصطلاح الإجراءات الجزائية يشمل جميع الإجراءات التي تتخذها السلطة القضائية عن طريق الهيئات الممثلة لها والمنصوص عليها في القانون لغرض الوصول إلى الحقيقة وإثبات التهم المنسوبة للمعني، ويلاحظ أن نص المادة 127 من الدستور الجزائري جاء عاماً، حيث تم اعتماد مصطلح "لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب أو عضو...". أي أن المؤسس الدستوري جعل نطاق الحصانة يشمل كافة الإجراءات بدءاً من مجرد الشروع في متابعة النائب أو العضو.

وهذا خلافاً لنظيره الفرنسي الذي حددها بدقة بنصه على أن جميع التدابير الاحترازية وشبه الاحترازية تشملها الحصانة البرلمانية بما فيها التحقيق والاستجواب والأمر بالقبض والحبس الاحتياطي، وهذا بنص المادة 26 منه. وأكد الدستور المصري على عدم جواز اتخاذ أي إجراء جنائي ضد عضو مجلس النواب بمقتضى المادة 115 منه؛ بمعنى أن جميع الإجراءات الجنائية لا تتخذ إلا بناء على إذن المجلس الذي ينتمي إليه العضو.

أما المؤسس الدستوري المغربي فحددها بإجراءات المتابعة وإلقاء القبض بمقتضى المادة 59 منه، وهو ما أخذ به الدستور التونسي بتأكيد على شمول الحصانة لإجراءات المتابعة والإيقاف وفقاً للمادة 27 منه.

وتبدأ متابعة النائب بتحريك الدعوى العمومية من طرف النيابة العامة، والطرف المتضرر كنتيجة حتمية لارتكاب جريمة ما، وتعرف الدعوى العمومية بأنها الالتجاء إلى السلطة القضائية باسم المجتمع

⁻ محمد ناصر بو غزالة، المرجع السابق، ص: 178.

⁽¹⁾ الإختلاف بين الجنحة والجناية في استعمال مصطلح الحبس بالنسبة للأولى والسجن بالنسبة للثانية.

ولصالحه للوصول إلى إثبات وجود الفعل المعاقب عليه وإقامة الدليل على إجرام مرتكبه، وتوقيع العقوبات المقررة قانوناً⁽¹⁾.

فالدعوى العمومية لا ترفع إلا على من يعده القانون جانياً في الجريمة لأن الهدف منها توقيع العقوبة عليه طبقاً لقاعدة شخصية العقوبة، والجاني قد يكون فاعلاً أصلياً للجريمة أو مع غيره أو شريكاً أو مجهولاً، بشرط أن يكون شخصاً معيناً بذاته حتى وإن كان غير معروف بالإسم⁽²⁾.
وستتناول أهم الإجراءات المشمولة بالحصانة بإيجاز على النحو الآتي:
أ- تحريك الدعوى العمومية عن طريق النيابة العامة:

تعد النيابة العامة باعتبارها ممثلة للحق العام والمجتمع، وضامنة للتطبيق السليم للقانون صاحبة الاختصاص الأصلي بتحريك ومباشرة الدعوى العمومية، وهذا ما قضت به المادة الأولى من قانون الإجراءات الجزائية بنصها على: "الدعوى العمومية لتطبيق العقوبات يحركها ويباشرها رجال القضاء أو الموظفون المعهود إليهم بها بمقتضى القانون"

وهي تشكل جهازاً في سلك القضاء، وهذا ما أكدته المادة 02 من القانون الأساسي للقضاء⁽³⁾ بنصها على: "يشمل سلك القضاء قضاة الحكم والنيابة للمحكمة العليا والمجالس القضائية والمحاكم وكذا القضاة العاملين في الإدارة المركزية لوزارة العدل".

فالنيابة العامة تبعا لذلك تنوب عن الدولة والمجتمع في الحرص على تطبيق القانون على المخالفين والمعتدين عليه، وهذا ما يتبدى لنا من خلال نص المادة 29 من قانون الإجراءات الجزائية التي نصت على: "النيابة العامة تباشر الدعوى باسم المجتمع وتطالب بتطبيق القانون"
وتعد النيابة العامة هي الجهة الوحيدة التي تجمع بين الحق في تحريك الدعوى العمومية أو اتخاذ الخطوة الأولى فيها ومتابعة السير فيها حتى النهاية، وذلك بوصفها سلطة اتهام وتحقيق⁽⁴⁾.

وعليه لا يمكن للنيابة مباشرة إجراءات الاتهام والتحقيق ضد البرلمان المتهم بإثبات جناية أو جنحة الإبازن من المجلس التابع له البرلمان، والسلطات الممنوحة للنيابة العامة تمكنها من تقديم الطلبات للشروع في التحقيق توجه إلى قاضي التحقيق⁽⁵⁾، كما لها صلاحية توجيه التعليمات القضائية لضباط الشرطة القضائية لجمع الأدلة والبحث عن الأشخاص المتهمين⁽⁶⁾، و لها سلطة التصرف في محاضر

(1) - طاهري حسين، الوجيز في شرح قانون العقوبات الجزائية، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة 04، 2014، ص: 13.

(2) - طاهري حسين، نفس المرجع، ص: 13.

(3) - المرسوم التشريعي رقم 92-05 المؤرخ في 24/10/1992 يعدل ويتم القانون رقم 89-21 المؤرخ في 12/12/1989 والمتضمن القانون الأساسي للقضاء.

(4) - طاهري حسين، المرجع السابق، ص: 34.

(5) - التحقيق إجباري في مواد الجنائيات وفي بعض الجنح، وفي البعض الآخر في الجنح والمخالفات.

(6) - تقلاعن الموقع الإلكتروني: droit7.blogspot.com ، تاريخ الزيارة : 2018/04/13.

الضبطية القضائية بتقريرها اعتبار الأدلة المقدمة من طرف الضبطية كافية لتوجيه الاتهام أو التخلي عنها، أو اعتمادها وتقرير إحالة الدعوى أو الملف على الحكمة المختصة سواء محكمة الجناح أو الجنايات.
ب- تحريك الدعوى من طرف المتضرر:

قد يدعي شخص ما ضد عضو أو نائب البرلمان ارتكابه لجنحة أو جناية استهدفته في شخصه أو ماله أو شرفه أو أحد أفراد عائلته أو أقاربه، وذلك برفع شكوى عن طريق ما يسمى بالإدعاء المدني للمطالبة بمعاقبة ومحاسبة المعني، ولأجل تعويضه عما أصابه من ضرر بفعل هذا النائب أو العضو، وتقدم هذه الشكوى أمام قاضي التحقيق المختص، وهذا ما أكدته المادة 72 المعدلة بنصها على: "يجوز لكل شخص متضرر من جناية أو جنحة أن يدعي مدنيا بأن يتقدم بشكواه أمام قاضي التحقيق المختص".

كما يجوز الادعاء مدنيا في أي وقت أثناء سير إجراءات التحقيق، وهذا ما نصت عليه المادة 74 المعدلة: "يجوز الادعاء مدنيا في أي وقت أثناء سير التحقيق ويحيط قاضي التحقيق باقي أطراف الدعوى علما بذلك".

وعند تقديم الشكوى أمام قاضي التحقيق فهو ملزم بعرضها على وكيل الجمهورية في أجل خمسة أيام لإبداء رأيه بشأنها في ظرف خمسة أيام من تاريخ تبليغه بالشكوى، ولا يجوز لوكيل الجمهورية أن يطلب من قاضي التحقيق عدم إجراء التحقيق فيها إلا إذا كانت الوقائع لا يجوز التحقيق فيها أو لا تقبل قانونا أي وصف جزائي.

وبالنسبة للشكوى المقدمة يجب أن تكون مسببة تسببا كافيا ومبررة قانونا، وفي الحالة العكسية يطلب من قاضي التحقيق فتح تحقيق مؤقت ضد كل الأشخاص الذين يكشف عنهم التحقيق، ويجوز لقاضي التحقيق سماع أقوال كل من أشير إليهم في الشكوى باعتبارهم شهودا⁽¹⁾.

والنيابة العامة ممثلة في وكيل الجمهورية لا يمكن لها تقديم طلباتها إلى قاضي التحقيق إلا بعد تقديم طلب رفع الحصانة البرلمانية نيابة عن الشخص المضرور وكحماية لحقه، وصدور قرار برفع الحصانة عن النائب أو العضو المشتكى منه.

ومن ثم فإن الأمر الصادر من وكيل الجمهورية لقاضي التحقيق هو أنه لا وجه لمتابعة العضو أو النائب البرلماني إلا بعد تقديم طلب رفع الحصانة أمام البرلمان وصدور قرار من المجلس المعني برفع الحصانة عنه كمبرر لمباشرة إجراءات التحقيق ضد المعني.

وكمثال من الواقع، قضت المحكمة العليا بمقتضى قرارها المؤرخ في 06/07/1999 الذي جاء فيه: "حيث أنه بالرجوع إلى ملف القضية ولاسيما القرار المنتقد و الأمر المعاد المصادق عليه بهذا القرار، فإنه بمقتضى شكوى مصحوبة بإدعاء مدني مؤرخة في ديسمبر 1997 تقدمت بها الشاكية (ل.ح)

(1) - المادة 73 معدلة من قانون الإجراءات الجزائية.

بصفتها رئيسة جمعية سياسية متمثلة في حزب العمال تأسست من خلال هذه الشكوى طرفا مدنيا أمام السيد قاضي التحقيق بمحكمة الجزائر ضد المشتكي منها (ل.ع) من أجل أفعال القذف والوشاية الكاذبة والإهانة، وذلك تبعا لحوار صحفي تعتبر الشاكية أنه مس شخصيتها وكرامتها وسمعتها من خلال ما تضمنته من عبارات وكلمات جارحة خاصة منها الزعم بعدم اسلاميتها، وعدم تمثيلها لأكثر من عدد مائتي (200) مناضل في الحزب الذي تشرف عليه.

وخلصت في شكواها للقول أن هذا الحوار ألحق بها ضررا معنويا واجتماعيا وسياسيا، حيث أن قاضي التحقيق وبمجرد تلقيه الشكوى أمر الشاكية بإيداع مبلغ الكفالة ثم أبلغ النيابة العامة بهذه الشكوى، فالتهمت هذه الأخيرة فتح تحقيق قضائي وذلك في 1997/12/20 إلا أنه قبل شروع قاضي التحقيق في عمليات البحث التمتت النيابة العامة من جديد عدم قبول الادعاء المدني بدعوى أن المشتكي منها قد تم تعيينها عضوة في مجلس الأمة، وعلى هذا الأساس أصبحت تتمتع بالحصانة البرلمانية عملا بأحكام المادتين 109-110 من الدستور، وأن هذه الحصانة من موانع تحريك الدعوى العمومية، حيث يتبين من هذه العناصر التي اعتمد عليها قضاة الموضوع أنهم يكونوا أثاروا من تلقاء أنفسهم دفعا يوضع نهاية للدعوى العمومية، حيث أنه طبقا للمادة 449 من قانون الإجراءات الجزائية فإن مثل هذه القرارات هي قابلة للطعن بالنقض من قبل الطرف المدني، وبما أن الطعن قد استوفى أوضاعه الشكلية الأخرى فيتعين التصريح بقبوله شكلا"

وأضافت المحكمة العليا في قرارها استنادا إلى نص المادتين 109 و110 من دستور 1996 حيث يستفاد من هذين النصين أن الحصانة البرلمانية لا تشكل مانعا تلقائيا لتحريك الدعوى العمومية كما اعتقد خطأ قضاة الموضوع في قرارهم المنتقد وإنما تشترط ارتكاب جناية أو جنحة من قبل البرلمان أثناء ممارسة مهامه، وتسمح الغرفة التي ينتمي إليها هذا الأخير بتحريك الدعوى العمومية ضده، حيث يتعين في هذا الصدد على قضاة القرار أن يثبتوا أن الواقعة تكتسي طابعا جزائيا ويعطوا لها الوصف القانوني، وإذا تبين لهم أن هذه الواقعة توصف بجناية أو جنحة أن يتبعوا الإجراءات اللازمة المتعلقة برفع الحصانة من قبل الغرفة البرلمانية المختصة، ويقضوا بما يترتب عن ذلك بحسب ما أقرته تلك الغرفة بقبول أو برفض رفع الحصانة، حيث أنه لما قضوا قضاة القرار المنتقد مباشرة بعد قبول شكوى الطاعنة بسبب صفة المشتكي منها كعضوة في مجلس الأمة يكونوا أخطأوا في تطبيق القانون عارضين بذلك قرارهم للنقض، فيتعين التصريح بنقض وإبطال القرار المطعون وإحالة القضية والأطراف أمام نفس المجلس مشكلا تشكيلا آخر للفصل من جديد طبقا للقانون⁽¹⁾.

(1) قرار المحكمة العليا ملف رقم: 212881 قرار بتاريخ 1999/07/06 قضية (ل.ح) ضد (ل.ع) جنحة الوشاية الكاذبة، الحصانة البرلمانية، عدم قبول الدعوى، الخطأ في تطبيق القانون، المادة 109-110 من الدستور، نقلا عن: أحمد بومدين، المرجع السابق، ص: 314-316.

ج-التكليف المباشر بالحضور والاستدعاء المباشر:

هناك فرق بين التكليف المباشر بالحضور والاستدعاء المباشر، حيث يقصد من التكليف المباشر بالحضور تلك الوسيلة التي يستعملها المتضرر من الجريمة، بأن يكلف المتهم مباشرة للممثل أمام محكمة الجنح في الجرائم المنصوص عليها في المادة 337 مكرر من قانون الإجراءات الجزائية، وحصرها المشرع في خمس حالات وهي: النفقة، ترك الأسرة، عدم تسليم الطفل، القذف، إصدار شيك بدون رصيد. أما الاستدعاء المباشر فهو إجراء من صلاحيات النيابة العامة إذا كانت الوقائع تشكل مخالفة أو جنحة، وكانت الأدلة كافية لمتابعة المتهم البالغ فإنه يحرر استدعاء مباشرا للمتهم، ويكون في الجنح التي لا تستدعي إجراء تحقيق طبقا للقانون، حيث تكون هذه الأخيرة واضحة المعالم والدلائل الكافية للإدانة. و بالنسبة للاستدعاء المباشر النيابة العامة هي من تحرك الدعوى العمومية، وفي التكليف المباشر بالحضور فالطرف المتضرر هو من يحركها وتقوم النيابة العامة بمباشرتها⁽¹⁾.

وفي كلتا الحالتين يقع على النيابة العامة طلب الإذن من المجلس التابع له العضو أو النائب لمباشرة إجراءات المتابعة ضد المعني، وعليه لا يمكن استدعاء البرلمان أو تكليفه بالحضور إلا بعد صدور قرار من المجلس المعني برفع الحصانة البرلمانية عنه.

د-أوامر قاضي التحقيق:

يستطيع قاضي التحقيق في إطار مباشرة مهامه إصدار أوامر تختلف بحسب الغرض الذي صدرت من أجله:

د-1- أمر الإحضار:

وهو ذلك الأمر الذي يصدره قاضي التحقيق إلى رجال القوة العمومية من أجل البحث عن المتهم وتقديمه إليه فوراً لاستجوابه عن حقيقة الأفعال المنسوبة إليه، ثم إطلاق صراحها وإصدار أمر ثاني بإيداعه عند اللزوم والحاجة، ويجب أن يكون هذا الأمر مسبباً ومبرراً⁽²⁾. وعرفته المادة 110 من قانون الإجراءات الجزائية بأنه: " ذلك الأمر الذي يصدره قاضي التحقيق إلى القوة العمومية لاقتياد المتهم ومثوله أمامه فوراً".

د-2- الأمر بالقبض:

عرف المشرع الجزائري أمر القبض بمقتضى المادة 119 من قانون الإجراءات الجزائية على أنه: " الأمر الذي يصدره إلى القوة العمومية بالبحث عن المتهم وسوقه إلى المؤسسة المنوه عنها في الأمر حيث يجري تسليمه وحبسه".

وهو يصدر بعد أخذ رأي وكيل الجمهورية في حالتين:

(1) نقلا عن الموقعين الإلكترونيين: www.tribunaldz.com./droit7.blogspot.com تاريخ الزيارة: 2018/04/13.

(2) طاهري حسين، المرجع السابق، ص: 52.

- إذا كان المتهم هاربا.

- إذا كان المتهم مقيما خارج إقليم الجمهورية.

حيث يتم إيداع المتهم بعد القبض عليه الحبس الاحتياطي مدة 48 ساعة تمهيدا لاستجوابه، وسماع أقواله⁽¹⁾.

وفي ذات الإطار يقرر الفقيه "جيرارد سوليهي" Gerard soulie " أن الحماية من إلقاء القبض على البرلمان هدفها حماية الحرية الشخصية لعضو البرلمان حتى يتسنى له ممارسة مهامه بكل حرية، وخاصة حرية الذهاب والإياب للبرلمان، وهذا ما يجعل من الضروري حمايته من إلقاء القبض عليه⁽²⁾.

د-3- الحبس الإحتياطي:

هو إجراء استثنائي خطير، ولكن مصلحة التحقيق تقتضي أن يحبس المتهم احتياطيا منعا لتأثير المتهم في الشهود والعبث بالأدلة ودرء احتمال هربه من الحكم الذي يصدر ضده، والأصل أن الحبس الاحتياطي لم يشرع إلا كإجراء وقائي طبقا للمادة 123 من قانون الإجراءات الجزائية.

د-4-أمر الإيداع:

عرفه المشرع الجزائري في المادة 117 من قانون الإجراءات الجزائية بأنه: " أمر الإيداع بمؤسسة إعادة التربية هو ذلك الأمر الذي يصدره قاضي التحقيق إلى المشرف رئيس مؤسسة إعادة التربية لاستلام وحبس المتهم...".

ولقاضي التحقيق كامل السلطة التقديرية في إصدار هذا الأمر بيد أنه ملزم بتسبيبه إذا ما أصدره، كما يجوز لوكيل الجمهورية أن يطلب من قاضي التحقيق إصدار مذكرة إيداع، وفي حالة رفض قاضي التحقيق هذا الطلب، يمكن للنياحة العامة رفع استئناف أمام غرفة الاتهام التي تفصل في أجل لا يتعدى 10 أيام⁽³⁾. فهذه الأوامر جميعها تبقى دون أساس إن لم يصدر الإذن من البرلمان المتضمن رفع الحصانة البرلمانية عن النائب أو العضو المتهم.

وتجدر الإشارة إلى أنه بخصوص الوقائع التي يلجأ إلى البرلمان بسببها لطلب الإذن، " فالحماية والحصانة التي يتمتع بها البرلمان لا تتجزأ بالنسبة للقضية الواحدة وما تتضمنه من وقائع وما تقتضيه من تدابير، حيث لا يتصور اللجوء إلى البرلمان بالنسبة لنفس الوقائع عدة مرات، حسب التدبير المراد اتخاذه. وبالنسبة لنفس الأفعال من المفروض ألا يتدخل البرلمان إلا مرة واحدة فقط، فإما أن يرفض البرلمان منح الإذن أو يقبل، لكل دون أن يتدخل في مسار الملف القضائي الذي يبقى من اختصاص السلطة القضائية، وبالتالي التدابير التي يمكن اتخاذاها قد لا تظهر الحاجة إليها إلا مع تطور مراحل

(1)- نفس المرجع، ص: 53

(2)- Gerard soulie, L'inviolabilité Parlementaire en Droit Francais, LGDJ, France, 1966, p:176.

(3)- المادة: 118 معدلة من قانون الإجراءات الجزائية.

الدعوى، وهو شأن قضائي لا يمكن للبرلمان أن يتدخل فيه كل مرة يتطلب فيها سير الدعوى اتخاذ تدبير معين⁽¹⁾.

3- الأفعال والإجراءات الغير مشمولة بالحصانة الجزائية:

تستثنى من نطاق الحصانة الجزائية بعض الأفعال والإجراءات بالنظر لبساطتها أو عدم مساسها بشخص العضو أو النائب البرلماني:

أ- المخالفات:

وهي جرائم بسيطة لا ترقى إلى درجة الخطورة مثلما هو عليه الحال بالنسبة للجنايات والجنايات، ويظهر ذلك من خلال نوع العقوبات الموقعة على مرتكبي المخالفات، حيث تضمنتها المادة 05 من قانون العقوبات بنصها على: "العقوبات الأصلية في مادة المخالفات هي:

1- الحبس من يوم واحد على الأقل إلى شهرين على الأكثر.

2- الغرامة من 2000.00 إلى 20000.00 دج".

وقد برر جانب كبير من الفقه عدم سريان الحصانة على المخالفات على أساس أن المخالفات هي جرائم طفيفة، وهي من الكثرة بحيث يغدو من غير اللائق تعطيل وقت المجلس ووقت رئيسته بتطلب الإذن بشأنها⁽²⁾. وهو الاتجاه الذي سارت عليه أغلب الدساتير في الأنظمة المقارنة، حيث اتفقت على إخراج المخالفات من نطاق الحصانة البرلمانية الجزائية، مثلما هو عليه الحال بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري الذي حصر نطاق الحصانة الجزائية في الجنايات والجنايات دون المخالفات.

بيد أنه وحسب رأينا كان من الأفضل التفريق بين طبيعة المخالفات أي بين تلك التي تستدعي فقط تطبيق عقوبة الغرامة على البرلماني المخالف، وبين تلك التي تستوجب تطبيق عقوبة الحبس لمدة تتراوح بين يوم وشهرين التي يحدث فيها تقييد لحرية البرلماني، أما إذا تجاوزت مدة الحبس الشهر فسيحدث تعطيل لأعمال البرلمان خصوصا إذا تصادفت مع مناقشة مشروع قانون أو قضية من القضايا المصيرية، ففي هذه الحالة وتلافيا لأي إشكالات قد تحدث، فإنه لا بد من توسيع نطاق الحصانة ليشمل بعض المخالفات ذات العقوبات المقيدة للحرية حفاظا على ديمومة وفاعلية أعمال البرلمان ومكانته، وبالتالي لا بد من ربط رفع الحصانة بإذن البرلمان.

ب- الإجراءات غير المشمولة بالحصانة:

يرى عديد الفقه أن اصطلاح الإجراءات الجزائية يجب أن لا يشمل ما تقوم به النيابة العامة من إجراءات جمع الاستدلالات المتعلقة بالجريمة كالتحريرات، أو ما تقوم به من إجراءات لا تمس شخص

(1) عبد الإله لحكيم لبناني، المرجع السابق، ص: 171- 172.

(2) إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية. المرجع السابق، ص: 577.

العضو، كسماع الشهود، أو إجراء المعاينة أو نذب الخبراء، وضبط الأشياء بعيدا عن شخص المتهم أو مسكنه⁽¹⁾.

وعلى سبيل التوضيح من المفيد الإشارة إلى مفهوم هذه الإجراءات بإيجاز على النحو الآتي ذكره:
ب-1- التحريات وجمع الاستدلالات:

وتسمى هذه الرحلة التحقيق الابتدائي أو التمهيدي أو الأولي، حيث يتم في هذه الرحلة إثبات وقوع الجريمة والبحث عن مرتكبيها وجمع القرائن والأدلة (إثبات أو اكتشاف علاقة أو ربط المجرم بالجريمة)، وهي مرحلة تسبق تحريك الدعوى العمومية، حيث يتحدد من خلالها إن كان هناك ضرورة لتحريك الدعوى أو حفظ الأوراق⁽²⁾.

وهذه الإجراءات يجب أن تكون سرية، وحتى بالنسبة للأشخاص المساهمين في هذه التحريات والتحقيقات ملزمون بكتمان السر المهني تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في القانون، وهذا وفقا للمادة 11 معدلة من قانون الإجراءات الجزائية⁽³⁾.

فمادام هذا الإجراء لا يمس شخص عضو البرلمان بتقييد حريته فمن الطبيعي ألا تشمل الحصانة الجزائية.

ب- 2- سماع الشهود:

يجوز للقاضي أن يستمع للشهود كوسيلة من وسائل الإثبات، حيث يمكن لهذا الأخير استدعاء الأشخاص الذين يرى أن شهادتهم ضرورية ومساهمة في مجرى التحقيق وإظهار الحقيقة، بحيث لا يجوز للشخص المستدعى الإمتناع عن الإدلاء بشهادته، وإلا تم إحضاره بالقوة العمومية، بناء على طلب وكيل الدولة ويحكم عليه بغرامة منصوص عليها في القانون⁽⁴⁾، وهذا ما أكدته المواد 88، 89، 97 من قانون الإجراءات الجزائية.

وإذا كان البرلمان هو المعني بإدلاء الشهادة فيجب عليه الامتنال لاستدعاء قاضي التحقيق بخصوص الوقائع والأفعال الخارجة أو الأجنبية عن العهدة البرلمانية⁽⁵⁾، حيث يستدعى كشخص عادي يخضع للقانون العامبيد أنه يمكن للبرلماني عدم الاستجابة لاستدعاء قاضي التحقيق بخصوص الشهادة

(1)- إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص: 75.

- إبراهيم ملاوي، الحصانة البرلمانية، المرجع السابق، ص: 179.

(2)- نقلا عن الموقع الإلكتروني www.tribunaldz.com، تاريخ الزيارة : 2018/06/12.

(3)- تنص المادة 11 معدلة من ق إ ج على: "تكون إجراءات التحري والتحقيق سرية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، ودون إضرار بحقوق الدفاع.

كل شخص يساهم في هذه الإجراءات ملزم بكتمان السر المهني بالشروط المبينة في قانون العقوبات وتحت طائلة العقوبة المنصوص عليها فيه".

(4)- طاهري حسين، المرجع السابق، ص: 49.

(5)- Gérard soulier, op.cit, p : 172.

بدعوى ممارسة العهدة البرلمانية خاصة في حالة انعقاد البرلمان، فهو يعتبر من قبيل الأعدار المقبولة التي لا تطبق عليها عقوبة الغرامة المنصوص عليها في 2/97 من قانون الإجراءات الجزائية⁽¹⁾. وقد استقرت التقاليد البرلمانية على جواز رفضه الاستجابة للإستدعاء بمبرر انعقاد البرلمان، وقد جرى القضاء على قبولها، وهذا يعني أنه إذا لم يكن البرلمان منعقدا فيجب على العضو أو النائب الاستجابة لطلب الإدلاء بالشهادة مادامت لا تؤثر على حريته وعلى أداء وظيفته، كما يدخل ذلك في إطار التعاون بين السلطات الذي يفرض على هذا الأخير واجب مساعدة جهاز القضاء على الوصول للحقيقة وكشفها كأبي مواطن عادي.

ب- 3- الانتقال للمعاينة والتفتيش وضبط الأشياء:

يجوز لقاضي التحقيق طبقا للمادة 79 من قانون الإجراءات الجزائية الانتقال إلى أماكن وقوع الجرائم لغرض إجراء المعاينات اللازمة وتفتيشها، وهو أمر متروك لتقدير قاضي التحقيق بحسب الحالة والظروف لكل حالة على حدة، ويجب عليه إخطار وكيل الجمهورية بذلك لمرافقته.

كما يمكن له طبقا لأحكام المواد 81، 82، 83 من ق إ ج التي نظمت أحكام التفتيش الانتقال إلى جميع الأماكن التي يمكن العثور فيها على أشياء يكون كشفها مفيدا لإظهار الحقيقة بما فيها مسكن البرلمان، حيث سبقت الإشارة إلى النطاق المكاني للحصانة في الدستور الجزائري وغالبية الدساتير الأخرى لا يمتد ليشمل مسكن البرلمان، إذ يمكن تفتيش مسكن هذا الأخير.

ويجب على قاضي التحقيق احترام الوقت القانوني للتفتيش المحدد في المادة 47 من قانون الإجراءات الجزائية بأن يكون إجراء التفتيش قبل الساعة 05 صباحا وبعد الساعة 08 ليلا، إلا في حالات استثنائية كالجنايات وحالة التلبس بالجريمة أو جرائم الإرهاب، حيث يتم التفتيش في جميع الأوقات، بشرط حضور وكيل الجمهورية، وأن يقوم قاضي التحقيق نفسه بإجراء التفتيش وفقا للمادة 82 ق إ ج.

والتفتيش يجب أن يكون بحضور الشخص المعني وهو البرلمان، وإذا تعذر عليه الحضور يتم تكليفه بتعيين ممثل عنه⁽²⁾، وكما سبق وأن أشرنا فحضور البرلمان لوحده لا يكفي بل يجب حضور عضو أو نائب آخر أو أحد رئيسي غرفتي البرلمان مكان التفتيش لحماية سرية الوثائق الموجودة بمنزل

⁽¹⁾ تنص المادة: 2/97 على: " وإذا لم يحضر الشاهد فيجوز لقاضي التحقيق بناء على طلب وكيل الجمهورية استحضاره جبرا بالقوة العمومية والحكم عليه بغرامة من 200 إلى 2000 دينار، غير أنه إذا حضر فيما بعد وأبدى أعذارا محقة ومدعمة بما يؤيد صحتها جاز لقاضي التحقيق بعد سماع طلبات وكيل الجمهورية إقالته من الغرامة كلها أو جزء منها".

⁽²⁾ نصت المادة 45 معدلة من قانون الإجراءات الجزائية على: "إذا وقع التفتيش في مسكن شخص يشتبه في أنه ساهم في ارتكاب الجناية، فإنه يجب أن يحصل التفتيش بحضوره، فإذا تعذر عليه الحضور وقت إجراء التفتيش فإن ضابط الشرطة القضائية ملزم بأن يكلفه بتعيين ممثل له...".

البرلماني التي لها علاقة بالوظيفة البرلمانية خاصة في الجانب الرقابي اذا تضمنت معلومات وتحقيقات قام بها هذا الأخير، بحيث لا يمكن الاطلاع عليها إلا بعد اطلاع ممثل البرلمان الذي يكون له الحق في تقرير جواز تفتيشها من عدمه، وهذا حفاظا على سرية العمل البرلماني واستقلاليتها في آن واحد. وباستثناء الوثائق البرلمانية، فإنه يمكن لقاضي التحقيق ضبط الأشياء والمستندات والوثائق والأوراق النقدية والتجارية التي تكون لها علاقة بالجريمة، حيث توضع هذا الأخيرة في أحرار مختومة ولا يجوز فتحها إلا بحضور المتهم أو محاميه طبقا للمادة 84 ق إج.

ب--4 نذب الخبراء:

طبقا للمادة 148 معدلة من ق إج فإنه يجوز لجهات التحقيق أو الحكم عند التعرض لمسائل ذات طابع فني أن تأمر بنذب خبير إما بناء على طلب النيابة العامة وإما من تلقاء نفسها أو من الخصوم، ونصت المادة 147 من ذات القانون أنه: "يجوز لقاضي التحقيق نذب خبير أو خبراء".

بحيث يقوم الخبير عند مباشرة مهامه بالاطلاع على الملف والوثائق المرفقة به والاتصال بالأطراف الذين لهم علاقة بالقضية بما فيهم البرلمان وذلك خارج دورات انعقاد البرلمان كما هو الحال بالنسبة لسماع الشهود، والقيام بزيارة ومعاينة الأماكن التي لها علاقة بالجريمة لأخذ البصمات وبعض الوسائل والمواد لتحليلها ... الخ، وكل ما من شأنه مساعدتهم في أداء مهامه.

المبحث الثالث: آثار الحصانة البرلمانية وطرق زوالها

بعد تناولنا لتعريف الحصانة وخصائصها وأنواعها ونطاقها، لا بد من التطرق إلى المراحل الأخيرة من مراحل الحصانة والمتضمنة لآثار الحصانة سواء الموضوعية أو الجزائية على كل من الدعوى المدنية والعمومية والإدارية (المطلب الأول)، وكيفية زوال هذه الحصانة وسقوطها بالنسبة لعضو أو نائب البرلمان سواء في الحالات العادية أو غير العادية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: آثار الحصانة البرلمانية:

تختلف الآثار التي تترتب عن الحصانة الموضوعية عن تلك التي تترتب عن الحصانة الجزائية، وإن كانتا تتفقان في دورهما في ضمان استقلال البرلمان في أداء وظائفه وضمان تمثيله للإرادة الشعبية أحسن تمثيل.

وسيتم تناول الآثار المترتبة على تقرير الحصانة الموضوعية (فرع أول) والآثار المترتبة على تقرير الحصانة الجزائية (فرع ثاني).

الفرع الأول: آثار الحصانة الموضوعية على الدعوى المدنية والجزائية:

سندرس آثار الحصانة الموضوعية على الدعوى المدنية والجزائية دون التطرق إلى الدعوى الإدارية ذلك أن هذه الأخيرة أي الحصانة الموضوعية ينحصر نطاقها في الأقوال والآراء والأفكار الصادرة عن البرلمان، ولا تتضمن اعتداء على إحدى الجهات والمؤسسات الإدارية التي يكون موضوعها نزاع إداري.

ولتوضيح هذه النقطة لا بد من وضع تعريف للدعوى المدنية والجزائية، وهو ما يسهل علينا دراسة آثار الحصانة الموضوعية على الدعيين.

أولاً: تعريف الدعوى المدنية والجزائية:

سنبحث تعريف الدعوى المدنية (1) ثم الدعوى الجزائية (2):

1- تعريف الدعوى المدنية: وهي الدعوى التي تنشأ عن فعل يعد جريمة أو فعل ضار، وتقام الدعوى المدنية أمام المحاكم المدنية أو المحاكم الجنائية إذا كان الضرر سببه جريمة، ويجب أن يحكم بالتعويض للمتضرر، ويجب أن يكون الضرر محققاً وشخصياً.

فموضوع الدعوى المدنية إذن يتمثل في إصلاح الضرر الناشئ عن الجريمة، وهو يتكون من التعويض الذي يقدر على أساسه جسامته الضرر، ويتمثل فيما سببته الجريمة من خسارة فعلية أو حرمان من ربح⁽¹⁾.

والأصل أن الدعوى الجنائية ترفع أمام القضاء الجنائي، وأن الدعوى المدنية تطرح أمام القاضي المدني غير أن المشرع منح سلطة التعويض للمتضرر من جريمة إلى القاضي الجزائي⁽²⁾، أي أن للمتضرر حق الخيار بين اللجوء للقاضي المدني أو القاضي الجزائي، حيث نصت المادة 124 قانون مدني " كل فعل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه، ويسبب ضرراً للغير يلزم من كان سبباً في حدوثه بالتعويض".

وفي ذات الإطار نصت المادة 04 من قانون الإجراءات الجزائية على: " يجوز أيضاً مباشرة الدعوى المدنية منفصلة عن الدعوى العمومية.

غير أنه يتعين أن ترجىء المحكمة المدنية الحكم في تلك الدعوى المرفوعة أمامها لحين الفصل نهائياً في الدعوى العمومية إذا كانت قد حركت".

كما نصت المادة 5 من ذات القانون على أنه: " لا يسوغ للخصم الذي يباشر دعواه أمام المحكمة المدنية المختصة أن يرفعها أمام المحكمة الجزائية.

إلا أنه يجوز ذلك، إذا كانت النيابة العامة قد رفعت الدعوى العمومية قبل أن يصدر من المحكمة المدنية حكم في الموضوع".

وبناءً عليه إذا رفع المتضرر دعواه أمام المحكمة المدنية فلا يمكنه رفعها مع الدعوى الجزائية أمام المحكمة الجنائية، وإذا رفع الدعوى الجزائية فقط فله أن يطالب بحقه المدني أمام المحكمة المدنية، كما أن القاضي الجنائي يوقف القاضي المدني بمعنى أنه إذا رفعت الدعوى الجزائية أمام القاضي الجزائي فإن القاضي المدني ملزم بوقف الفصل في الدعوى المدنية لحين الفصل في الدعوى الجزائية⁽³⁾.

(1) فريجة محمد هشام وفريجة حسن، شرح قانون الإجراءات الجزائية، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص: 34-35.

(2) نفس المرجع، ص: 35.

(3) فريجة محمد هشام وفريجة حسن، المرجع السابق، ص: 36.

2- تعريف الدعوى الجزائية: سبق التعرض لتعريف الدعوى العمومية كمرادف لمصطلح الدعوى الجزائية⁽¹⁾، والتي تعد وسيلة الدولة في ملاحقة المتهم وإنزال العقاب به، وذلك من خلال نشاط إجرائي متنوع ومتتابع يبدأ من العمل الاستدلالي والتحريات إلى غاية صدور الحكم النهائي⁽²⁾.

ثانيا: آثار الحصانة الموضوعية على الدعويين

طبقا للمادة 126 من الدستور الجزائري فإنه لا يمكن متابعة أي نائب أو عضو بمجلس الأمة دون أن ترفع عليه أية دعوة مدنية أو جزائية بسبب ما عبروا عنه من آراء أو ما تلفظوا به من كلام، أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية، وعليه لا يمكن متابعة النائب أو العضو بسبب مواقفه التي عبر عنها أثناء ممارسة عهده البرلمانية وحتى بعد نهايتها، فهي ضمانات مطلقة ودائمة ضد كل أشكال المتابعة⁽³⁾.

وقد اتفقت أغلب الدساتير على انعدام المسؤولية بجميع صورها سواء الجنائية أو المدنية، فلا يجوز مقاضاة أعضاء البرلمان أمام المحاكم المدنية بسبب أعمال الوظيفة البرلمانية بما فيها الأقوال التي يبدونها داخل الجلسات العلنية أو السرية، أو داخل أعمال اللجان البرلمانية سواء زاولت أعمالها داخل البرلمان أو خارجه بوصفها لجان تحقيق⁽⁴⁾.

فالمبدأ العام السائد في أغلب الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمان أن البرلمان غير مسؤول عن آرائه وكلامه حتى لو تضمن سبا أو قذفا، بمعنى أن العضو الذي يتهم أو يقذف في إحدى الجلسات شخصا مسؤولا واليا كان أم وزيرا، فإنه لا يسأل عن ذلك، أما إذا هاجم شخصا في لقاء عام، أو على صفحات الجرائد فإنه لا يعقل أن يفلت من المسؤولية طبقا لأحكام القانون الجزائي والمدني⁽⁵⁾.

وأخيرا فإن عدم مسؤولية النائب أو العضو مدنيا وجزائيا عن آرائه وأقواله لا تمنع من مساءلته تأديبيا أمام الغرفة التابع لها وفقا لأحكام النظام الداخلي لكل غرفة وفي حدوده، ذلك أن المخالفات التأديبية مستقلة تماما عن المخالفات المدنية والجزائية، فلا تحميها الحصانة البرلمانية، والمساءلة والعتاب عليها من صميم صلاحيات الغرفة التي ينتمي إليها العضو أو النائب المعني بالمخالفة.

(1) يطلق عليها أيضا دعوى الحق العام أو الدعوى العامة.

(2) عبده جميل غصوب، الوجيز في قانون الإجراءات الجزائية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة 01، 2011، ص: 89.

(3) يعد الدستور الجزائري من الدساتير التي نصت صراحة على انعدام المسؤولية المدنية والجزائية لعضو أو نائب البرلمان عن أقوله وآرائه.

(4) حقي الندوي، المرجع السابق، ص: 114.

(5) سعيد مقدم، المرجع السابق، ص: 117 - 118.

الفرع الثاني: آثار الحصانة الجزائية

سبقت الإشارة إلى أن الغرض من تقرير الحصانة الجنائية هو حماية البرلمان من الدعاوى الكيدية والانتهاكات الباطلة التي قد تكون من وراءها السلطة التنفيذية بهدف تعطيل البرلمان وعرقلة عن أداء مهامه.

فهي تبعا لذلك لا تحول دون توقيع العقاب على البرلمان في حالة ثبوت ارتكابه للجريمة، بل الغرض منها تأجيل وتوقيف الإجراءات الجزائية إلى غاية التأكد من جدتها بصور الإذن من البرلمان أو حصول التنازل الصريح من البرلمان.

وهو مايفرض علينا تناول آثار الحصانة الجنائية بالنسبة للدعوى الجزائية (أولا) والدعوى المدنية (ثانيا) والدعوى الإدارية (ثالثا) والدعوى التجارية (رابعا).

أولا: آثار الحصانة الجزائية على الدعوى الجزائية

لا يمكن الشروع في تحريك الدعوى الجزائية ضد عضو أو نائب البرلمان، وبمعنى آخر لا يمكن اتخاذ أي إجراء من الإجراءات الجزائية التي من شأنها المساس بشخص وحرية عضو أو نائب البرلمان إلا بعد الحصول على إذن من المجلس التابع له البرلمان أو بتنازل الصريح من طرف عضو أو نائب البرلمان، وهذا ما أكدته المادة 127 من الدستور الجزائري.

فنشوء الحق في العقاب لا يعني بالضرورة تحريك الدعوى العمومية، فقد تقع الجريمة ويتولد للمجتمع الحق في عقاب الجاني، لكن المشرع أو المؤسس الدستوري يضع عائقا إجرائيا يحول دون تحريك الدعوى العمومية عن هذه الجريمة، ويتجلى ذلك على وجه الخصوص في الحصانة الجنائية⁽¹⁾.

وتأسيسا على ذلك يتأجل تطبيق سلطة القضاء في توقيع العقاب على الجاني البرلمان إلى حين صدور إذن من البرلمان، أو تنازل العضو أو النائب عن حصانته البرلمانية أو في حالة تلبس هذا الأخير بالجرم المشهود أو سقوط عضويته ونهايتها لأي سبب من الأسباب، فطبيعة الأفعال التي تشملها الحصانة الجزائية لا تنفي ولا تغير الفعل المرتكب سواء أكان جنائيا أو جنحة أو حتى مخالفة في بعض التشريعات صفة الجريمة⁽²⁾، بل العقاب عليها يتطلب إجراءات معينة ومحددة قبل السير في الإجراءات الجزائية وصولا إلى توقيع العقاب، فأغلب التشريعات قد أقرت قاعدة عامة مفادها التحصين النسبي والمؤقت لعضو المجلس التشريعي في مواجهة الإجراءات الجنائية⁽³⁾.

ويمكن التمسك بالحصانة البرلمانية في أية مرحلة كانت عليها الدعوى، وكل إجراء يتخذ بخلاف ذلك أي دون الأخذ بمبدأ الحصانة الجنائية يعد باطلا بطلانا مطلقا، وذلك باعتبار هذه الحصانة من النظام العام لا يمكن الاتفاق على مخالفتها أو عدم تطبيقها. أما الإجراءات التي لا تمس بشخص عضو

(1) عبده جميل غصوب، المرجع السابق، ص: 90.

(2) حقي الندوي، المرجع السابق، ص: 116.

(3) رافع خضر صالح شبر، المرجع السابق، ص: 252.

البرلمان وحرية، بحيث لا تعرقه عن أداء مهامه ووظائفه كالمعينة، وندب الخبراء، والتحريات وجمع الاستدلالات وسماع الشهود فلا يمكن التمسك بالحصانة الجنائية قبلها.

ثانيا: آثار الحصانة الجزائية على الدعوى المدنية

موضوع الدعوى المدنية كما سبق وأن أشرنا يتعلق بالمطالبة بالتعويض عن الضرر الناتج عن فعل مجرم أو ضار، وتكون المطالبة عن طريق رفع دعوى سواء أمام القضاء المدني أو الجنائي حسب الحالة.

وبالنسبة للدعوى المدنية فلا يتمتع فيها العضو بأي حصانة، حيث يجوز رفع الدعوى أمام المحكمة الجنائية بصفته مسؤولا عن الحقوق المدنية، لأن الدعوى لا ينتج عنها سوى الحكم بالتعويض إذا صحت، وهذا الحكم لن يؤثر في حضور العضو أو النائب جلسات المجلس، لأنه غير مقيد لحرية⁽¹⁾. ولا يكون القضاء الجزائي مختصا بنظر الدعوى المدنية إلا إذا كانت تابعة للدعوى الجزائية وكان الضرر موضوع التعويض ناتجا عن نفس الجريمة، بحيث لا يختص القضاء الجزائي إلا بنظر الدعوى المدنية التي يكون موضوعها المطالبة بتعويض الضرر الناشئ عن الجريمة، أما الدعوى المدنية التي يكون موضوعها ذو طبيعة أخرى فلا يدخل في اختصاص القضاء الجزائي، إنما يدخل في اختصاص المحاكم المدنية⁽²⁾.

ثالثا: آثار الحصانة الجزائية على الدعوى الإدارية

تعرف الدعوى الإدارية بأنها عبارة عن الإجراء الذي يقوم به مدعى أمام القضاء الإداري ضد عمل (مادي أو قانوني) إداري⁽³⁾.

فموضوع الدعوى الإدارية يتعلق أساسا بوجود نزاع أو منازعة إدارية، فهي حسب تعريف " حسن السيد بسيوني": "المنازعة الإدارية هي الوسيلة القانونية التي يكفلها المشرع للأشخاص لحماية حقوقهم في مواجهة الإدارة عن طريق القضاء"⁽⁴⁾.

وبالرجوع إلى النصوص التشريعية الجزائرية والمتمثلة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية لا نجد لها تضع تعريفا للمنازعة الإدارية، فقد اكتفى المشرع بالأخذ بالمعيار العضوي عند تحديد طبيعة المنازعة الإدارية طبقا للمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية، التي تنص على: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية".

(1) كريم يوسف كشكاش، المرجع السابق، ص: 50.

(2) عبده جميل غصوب، المرجع السابق، ص: 274- 275.

- من الأمثلة على دعاوى المدنية: دعوى الطلاق، الحجز على أموال ومكافأة العضو، الإهمال العائلي، قضايا الميراث...

(3) خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة 04، 2008، ص: 08.

(4) أورده: خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص: 13.

تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها⁽¹⁾.
فتبعا للمادة أعلاه تتحدد طبيعة المنازعة الإدارية بناء على صفة الشخص الإداري المراد مخصصته، وقد أكدت محكمة التنازع هذا التوجه من خلال قرارها المؤرخ في 2005/07/17 بشأن تنازع سلبي في الاختصاص بين الغرفة الإدارية والغرفة المدنية لمجلس قضاء تيزي وزو، حيث قضت كل واحدة منهما بعدم اختصاصها في نظر دعوى رفعها مواطن ضد الشركة الجزائرية للكهرباء والغاز (سونلغاز) طالبا فيها إلزام هذه الأخيرة بإزالة عمود كهربائي أقامه في أرضه مما أعاقه عن البناء فيها واستغلالها.

فقضت المحكمة بمايلي: "حيث أن المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 02-195 المؤرخ في 2002/06/01 تنص على أنه " تحول المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري دون إنشاء كشخصية معنوية جديدة، إلى شركة أسهم، وبأن تمسك محاسبة على الشكل التجاري، وحيث أنه وبتغليب المعيار العضوي باعتباره المبدأ، فإنه يتعين التصريح باختصاص الجهة القضائية المدنية للفصل في النزاع المعروض عليها، وبالنتيجة إبطال قرار عدم الاختصاص الصادر عن مجلس قضاء تيزي وزو الفاصل في القضايا المدنية، وإحالة الدعوى والأطراف أمام هذه الجهة القضائية للفصل في هذه القضية برمتها"⁽²⁾.

كما نصت المادة 801 ق إ م و إ على: " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1-دعاوى الإلغاء القرارات الإدارية، والدعاوى التفسيرية، ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

2- دعاوى الإلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية، ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

2- دعاوى القضاء الكامل.

(1)- أنظر أيضا المادة الثانية من القانون العضوي رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، (ج ر، العدد 37، المؤرخة في 1998/06/01).

(2)- أورده بريارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغدادي، الجزائر، الطبعة 01، 2009، ص: 484.

3-القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة(1).

فعضو أو نائب البرلمان قد يكون تقلد منصب مدير مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية أو رئيس بلدية أو مجلس شعبي ولائي، وأصدر قرارا إداريا معيبا قانونيا، أو كان مضمون هذا القرار التعدي على حقوق الأفراد بما سبب لهم ضررا ماديا أو معنويا، أو قد تدعي عليه إحدى الجهات أو المؤسسات الإدارية أو الأفراد دون وجه حق.

فمضمون الدعاوى التي يمكن أن ترفع في هذا الإطار هي دعوى الإلغاء أو دعوى القضاء الكامل (دعوى التعويض، الدعاوى الإنتخابية، الدعاوى الضريبية، دعاوى الصفقات العمومية). و بالنسبة لدعوى الإلغاء تعدمن أكثر الدعاوى انتشارا واستعمالا من طرف المتقاضين، حيث تجد هذه الدعوى أساسها في المادة 161 من التعديل الدستوري 2016 بنصها على: " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".

و تركز سلطة القاضي في دعاوى الإلغاء على فحص مدى شرعية القرار الإداري المطعون فيه ثم إعدام وإلغاء الآثار القانونية لهذا القرار، على أساس مطالبة المتضرر من القرار الإداري غير المشروع من القاضي الإداري إصدار الحكم بإلغاء هذا القرار(2)، وليس للمحكمة الإدارية أن تعدل القرار المعيب أو أن تستبدله بقرار جديدا أو أن تصدر أوامر للإدارة لأن هذا يتنافى مع مبدأ الفصل بين السلطات(3). فهذه الدعاوى لا تؤثر على عمل البرلمان باعتبارها لا تمس بشخصيته وحرياته، وإنما تمس أعماله وتصرفاته وقراراته التي أصدرها أو قام بها وصدرت منه قبل أو عند تقلده منصب بالبرلمان، بحيث لا تدخل ضمن الدعاوى المشمولة بالحصانة الجنائية.

وبالنسبة لدعاوى القضاء الكامل التي ترفع بناء على حقوق منصوص عليها في الدستور قصد حمايتها، حيث يتمتع القاضي الإداري فيها بسلطات كبيرة وواسعة، فهو يملك سلطة التحقق والبحث والتأكد من كيفية المساس بهذا الحق من طرف الإدارة، كما يملك سلطة الحكم على الإدارة بدفع تعويض للطرف المتضرر(4).

رابعاً: آثار الحصانة الجزائية على الدعوى التجارية

وهي الدعوى التي تثار أو ترفع على البرلماني بصفته تاجرا قبل اكتساب العضوية البرلمانية، وذلك بناء على تعاملات تجارية قام بها قبل تقلده منصب في البرلمان، كان موضوعها إما سندات

(1) انظر أيضا المادة 09 من القانون العضوي رقم 98- 01 المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه، (ج ر، العدد 37، المؤرخة في 01/06/1998)

(2) عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص: 583.

(3) بريارة عبد الرحمان، المرجع السابق، ص: 485.

(4) سكاكني باية، دور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة، دار هومة، الجزائر، الطبعة 02، 2006، ص ص: 57-

تجارية (شيكات أو سفاتح أو سندات لأمر⁽¹⁾ أو مقاوله للتأجير أو البناء أو التوريد أو الاستغلال...، وكل إلتزام قام به هذا الأخير يدخل في نطاق الأعمال التجارية⁽²⁾، والتي تدخل في نطاق اختصاص القضاء التجاري.

ويدخل في ذات الإطار تطبيق إجراءات الإفلاس والتسوية القضائية، حيث لا تتطلب استصدار إذن من البرلمان، ولو كان يترتب على ذلك تجريد العضو المذكور صفة النيابة، تطبيقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وقانون الانتخابات التي تحدد من بين حالات فقدان الأهلية الانتخابية، المحجوز عليهم قضائياً، والأشخاص الذين طبقت في حقهم إجراءات الإفلاس والتسوية القضائية⁽³⁾، حيث تنص المادة 05 من قانون الانتخابات رقم 10/16 الصادر في 2016/08/25 على أنه: "لا يسجل في القائمة الانتخابية كل من:.....

- أشهر إفلاسه ولم يرد اعتباره..."

وإذا كانت ممارسة مهنة التجارة تدخل ضمن حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، وبالتالي فالبرلماني يقع عليه واجب شطب اسمه من لائحة التجار وإلغاء سجله التجاري عند رغبته في ممارسة الوظيفة البرلمانية، وإذا صدر حكم بشهر إفلاسه بعد تخليه عن مهنة التجارة نتيجة توقفه عن الدفع قبل شطب اسمه من السجل التجاري، حيث يجوز طبقاً للمادة 220 من قانون التجاري طلب شهر الإفلاس أو التسوية القضائية في أجل عام من شطب التاجر المدين من السجل التجاري، إذا كان التوقف عن الدفع سابقاً لهذا الشطب، وهو ذات الحكم بالنسبة للشريك المتضامن حيث يجوز طلب إشهار إفلاسه أو التسوية القضائية في أجل عام من قيد انسحابه في السجل التجاري إذا كان التوقف عن الدفع سابقاً لهذا القيد.

المطلب الثاني: زوال الحصانة البرلمانية

إذا كانت الحصانة الموضوعية دائمة ومطلقة إذ تشمل جميع آراء وأقوال البرلماني التي تصدر عنه أثناء ممارسة عهده البرلمانية وبمناسبتها، فلا مسؤولية تقع على العضو أو النائب بعد نهاية مهامه النيابة، فإن الحصانة الجنائية هي حصانة محدودة ونسبية باعتبارها تتعلق بأفعال وأعمال صادرة عن البرلماني تشكل جريمة سواء أكانت في شكل جنائية أو جنحة باستثناء المخالفات، وتزول وتنتهي هذه الحصانة في حالة التلبس بالجريمة أو في حالة صدور إذن من المجلس التابع له العضو أو بتنازل صريح من عضو البرلمان.

(1)- المواد: 389 - 543 مكرر من القانون التجاري المعدل لسنة 2005.

(2)- المواد: 3، 2، 4 من القانون التجاري.

(3)- أحمد بومدين، المرجع السابق، ص: 300.

كما تزول الحصانة إما بوفاة عضو أو نائب البرلمان أو باستقالته وتخليه عن منصبه في المؤسسة التشريعية أو بحل البرلمان، أو نتيجة إسقاط عضويته وتجريده منها، وسبقت الإشارة إلى هذه الحالات الأخيرة بالتفصيل عند دراسة انتهاء العضوية البرلمانية في الحالات العادية وغير العادية. وبالتالي سنتقصر دراستنا على الحالات التي تزول فيها الحصانة الجزائية المحددة بنصوص الدستور والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، وهي حالة التلبس (الفرع الأول) وصدور إذن من البرلمان (الفرع الثاني) التنازل من طرف عضو البرلمان (الفرع الثالث).

الفرع الأول: زوال الحصانة في حالة التلبس بالجريمة

تتفق معظم الدساتير في العالم على عدم شمول الحصانة لحالة التلبس بالجريمة سواء أكانت في صورة جنائية أو جنحة، وذلك من منطلق أن أهم مهام العضو أو النائب البرلماني هي الدفاع عن حقوق وحريات ناخبيهم عن طريق وضع التشريعات والقوانين التي تجسد ذلك بما فيها التشريعات العقابية والجزائية، فلا يعقل أن يفلت البرلماني من العقاب عند تلبسه بالفعل المجرم، وبالتالي خرقة لتشريع وضعه هو بنفسه وصوت عليه، وهو ماسيسيء لصورة البرلماني الذي سيظهر كحامي للمجرمين وليس للدستور والقوانين.

وقد أجاز المؤسس الدستوري الجزائري توقيف النائب أو العضو في حالة تلبسه بارتكاب جنائية أو جنحة بمقتضى المادة 128 من التعديل الدستوري 2016، ولدراسة هذه الحالة بشيء من التفصيل سيتم تناولها بالتطرق لتعريف حالة التلبس وأنواعه (أولاً)، حالات التلبس بالجريمة (ثانياً)، ضمانات عدم التعسف في استعمال إجراءات التلبس (ثالثاً).

أولاً: تعريف حالة التلبس وأنواعه

سنتناول تعريف حالة التلبس وفقاً لما جاء به الفقه والقانون (1)، وأنواع الحالات التي يكون فيها الجرم متلبساً به (2).

1- تعريف حالة التلبس:

وردت عدة تعريفات لحالة التلبس في الفقه، سنورد بعضها وأهمها:

- 1- عرفه "محمود نجيب حسني" بأنه: "التقارب الزمني بين لحظة ارتكاب الجريمة ولحظة اكتشافها"⁽¹⁾.
- 2- عرفه "مأمون محمد سلامة" بأنه: "حالة تلازم الجريمة ذاتها فهو وصف ينصب على الجريمة ذاتها لا على شخص مرتكبها"⁽²⁾.

وعرفه قانون الإجراءات الجزائية في مادته 41 علماً أنه: " تكون الجريمة متلبساً بها حال ارتكابها أو عقب ارتكابها، وتعتبر الجريمة متلبساً بها إذا تبع المجني عليه مرتكبها أو تتبعه العامة مع الصياح إثر

(1) -أورده: خالد عبد العظيم أبو غابة و فتحي عبد العظيم أبو غابة، التلبس بالجريمة وآثاره، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة 01، 2011، ص: 18.

(2) - نفس المرجع، ص: 20.

وقوعها، وإذا وجد مرتكبها بعد وقوعها بوقت حاملا الآلات أو أسلحة أو أمتعة أو أوراقا أو أشياء أخرى مستدل منها على أنه فاعل لها أو شريك فيها أو حدث في هذا الوقت آثارا أو علامات تفيد ذلك".
ويلاحظ من خلال هذه المادة أنها أوردت الحالات التي تعتبر وفقا لها الجريمة متلبسا بها، والتي سيتم التعرض لها في الجزئية الموالية.

2- أنواع التلبس بالجريمة:

من خلال التعريفات السابقة ونص المادة 41 من قانون الإجراءات الجزائية، نستنتج أن للتلبس بالجريمة نوعان:

أ- التلبس الحقيقي أو الفعلي:

ويكون التلبس حقيقيا أو فعليا حين تشاهد الجريمة حال ارتكابها أو عقب ارتكابها ببرهنة يسيرة، إذ أنه في هذه الحالة تكون الجريمة فعلا متلبسا بها.

ب- التلبس الاعتباري أو الحكمي:

وهو حيث لا تشاهد الجريمة وإنما تشاهد آثارها، وذلك إذ اتبع المجني عليه أو العامة مرتكبها بالصياح إثر وقوعها أو وجد مرتكبها بعد وقوعها بوقت قريب حاملا أشياء تفيد أنه ساهم فيها، أو إذا وجدت به آثار أو علامات تفيد ذلك كبقع الدماء مثلا⁽¹⁾.

وبالنظر إلى عمومية النص الدستوري الذي أورد مصطلح "حاله التلبس" بصفة عامة دون إشارة إلى أنواعه أو تفاصيله فإن زوال الحصانة البرلمانية يتحقق سواء بالنسبة للتلبس الحقيقي أو الاعتباري دون تفرقة بينهما، إذ أن العبرة في التلبس بالجريمة مهما كان نوعها جنائية أو جنحة.

ثانيا: مبررات زوال الحصانة في حالة التلبس:

ساق الفقه مبررين أساسين لاستثناء حالة التلبس من نطاق الحصانة الجزائية، وهما:

1- حماية أعضاء البرلمان من التهديد والتنكيل:

إن عدم شمول الحصانة الجزائية لحالة التلبس يرتبط بمبررات تقرير الحصانة الجنائية في حد ذاتها والمتمثلة في حماية أعضاء ونواب البرلمان من التهديد والتنكيل الذي يكون له طابع سياسي أو كيدي⁽²⁾. وضمانة حالة التلبس بالجريمة تتوافر معها حالة جدية الإجراءات بما لا يكون معه ثمة حاجة إلى اشتراط أخذ إذن من المجلس أو رئيسته⁽³⁾.

(1)- خالد عبد العظيم أبو غابة و فتحي عبد العظيم أبو غابة، المرجع السابق، ص: 20.

(2)- حقي الندوي، المرجع السابق، ص: 123.

(3)- رياض عبد الغني، جهاز النيابة العامة بالمحاكم العادية المتخصصة والاستثنائية، دار السلام للطباعة، ص: 371،

أوردته: حسينة شرون، المرجع السابق، ص: 150.

فهذه الضمانة طبقاً لمبدأ المساواة أمام القانون والقضاء لا تضع البرلمانين فوق القانون بل تجعلهم في منأى عن التوقيفات التيكونمنطلقها دوافع سياسية⁽¹⁾، حيث يحاسب البرلمان في هذه الحالة كأى فرد عادي، إذ يصبح من غير المعقول ضبط النائب أو العضو متلبساً بالجريمة ولا يتم ايقافه و القبض عليه.

2- المحافظة على النظام العام:

إن أهم مبرر لعدم شمول الحصانة الجنائية لحالة التلبس يتمثل في المحافظة على النظام العام، لأن عدم القبض على عضو البرلمان الفاعل الأصلي للجريمة وهو في حالة التلبس، بينما يتم القبض على شركائه الآخرين في الحال، قد يثير الرأي العام، ويؤدي بالتالي إلى نوع من الفوضى والاضطراب. ومن هنا فإن القبض على عضو البرلمان في هذه الحالة دون إذن مسبق من المجلس التابع له العضو أو النائب يعد بمثابة إجراء أمني يلجأ إليه البوليس لوقف الاضطرابات، وبالتالي المحافظة على النظام العام⁽²⁾، فالبرلمانات بتطبيق حالة التلبس لا تريد أن تظهر للرأي العام والشعب أنها تحمي المجرمين الذين ثبت بشكل قطعي أنهم ارتكبوا الفعل المنسوب إليهم⁽³⁾.

ثالثاً: حالات التلبس بالجريمة

حددت المادة 04 منقانون الإجراءات الجزائية أربع حالات تتحقق فيها حالة التلبس، وهي:

1- مشاهدة الجريمة حال ارتكابها:

تتحقق هذه الحالة بمشاهدة الجريمة في مجرى نفاذها أي أثناء مقارنة الفعل أو الأفعال التي تكون منها ركنها المادي أو الشروع فيها، كمشاهدة الفاعل أثناء ارتكابه لجريمة السرقة أو القتل أو الرشوة وغيرها، ولا بد من مشاهدة الجريمة فعلاً، وغالباً ما تكون عن طريق الرؤية على الرغم من أنها ليست شرطاً لكشف حالة التلبس، بل تكون أيضاً عن طريق حاسة من الحواس الأخرى كشم رائحة المخدر الذي يحمله المتهم أو سماع صوت الأعيرة النارية واستغاثة المجني عليه، وهذا ضمن ضوابط معينة تقدرها المحاكم⁽⁴⁾.

2- مشاهدة الجريمة عقب ارتكابها ببرهنة يسيرة:

(1)- François Hamon et Michel Troper, op.cit, p :641.

(2)- رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، 1994، ص: 79.

(3)- الأمين شريط، المرجع السابق، ص: 139.

(4)- طاهري حسين، المرجع سابق، ص: 36.

- رافع خضر صالح شبر، المرجع السابق، ص: 254.

هذه الحالة تتطلب مشاهدة الآثار الناشئة عن الجريمة والتي يستفاد منها أنها ارتكبت منذ لحظات سابقة، وذلك مثل مشاهدة جثة القتيل تنزف منها الدماء أو مشاهدة المجني عليه متأثرا بالإكراه الواقع عليه في السرقة بالإكراه⁽¹⁾.

ولم يحدد المشرع الجزائري المدة الزمنية بين ارتكاب الجريمة ومشاهدتها، واكتفى بأن عبر عليها بعبارة " عقب ارتكابها" وبالتالي يفهم هنا بأن المدة الزمنية تكون قصيرة⁽²⁾.

3- تتبع الجاني بالصياح:

إذا تتبع العامة الجاني بالصياح إثر وقوع الجريمة،" ويرى بعض الشراح القانون أن شروط التلبس في هذه الحالة هي ثلاث شروط:

أ- أن يكون هناك تتبع للجاني من قبل المجني عليه أو العامة.

ب- أن يكون هذا التتبع قد وقع إثر ارتكاب الجريمة، فلا تتوافر حالة التلبس إذا وقع التتبع بعد ساعات عديدة⁽³⁾، إذ أن كلمة " إثر" كلمة مرنة وفضفاضة، ولذا قارن معيار المعاصرة معيارا مرنا وليس معيارا جامدا، وهذا يعطي القاضي سلطة تقديرية واسعة في تقدير هذه المعاصرة يقدرها هو حسبما يتراءى له وحسب ظاهر الأوراق، وإذا تخلف هذا الشرط فقد تخلفت حالة تتبع المتهم أثر وقوع الجريمة⁽⁴⁾.

3- أن يكون لهذا التتبع مظهرا خارجيا متمثلا في الصياح⁽⁵⁾، ويجب التفريق بين صياح العامة والإشاعة العامة التي لا تتعدى أن تكون إلا مجرد أقاويل متداولة بين الناس، في حين أن الصياح يكون بالصرخ قصد توقيف الجاني، وقد تكون المتابعة من طرف جماعة كبيرة من الناس أو قليلة، وقد تكون من طرف المجني عليه ذاته⁽⁶⁾.

4- ضبط أدوات الجريمة بحوزة الجاني:

إذا وجد مرتكب الجريمة بعد وقوعها بوقت حاملا لأدوات يستدل منها على أنه الفاعل الأصلي أو الشريك فيها، فهذه الحالة تدخل ضمن حالات التلبس، وفي هذه الحالة تكون الجريمة قد وقعت منذ فترة قصيرة، وشوهد الجاني في وقت قريب جدا من وقوعها حائرا لشيء أو أشياء تكون إما قد استعملت في ارتكاب الجريمة كسكين ملونة بالدماء أو أمتعة أو أوراق أو غير ذلك أو تحصلت من ارتكابها

(1) خالد عبد العظيم أبو غابة وفتحي عبد العظيم أبو غابة، مرجع سابق، ص: 42.

(2) بحث بعنوان: حالات التلبس بالجريمة، منشور على الموقع الإلكتروني www.bayt.com، تاريخ الزيارة: 2018/04/23.

(3) خالد عبد العظيم أبو غابة وفتحي عبد العظيم أبو غابة، مرجع سابق، ص: 49.

(4) نفس المرجع، ص: 51- 52.

(5) نفس المرجع، ص: 49.

(6) الموقع الإلكتروني: www.bayt.com، المرجع السابق.

كالمسروقات المتحصل عليها من السرقة حيث تعتبر قرينة قوية على ارتكابه للجريمة أو مساهمته في الجريمة.

ولم يحدد المشرع الجزائري الفترة الزمنية المقصودة من عبارة" إذا وجد مرتكبها بعد وقوعها بوقت" وترك الأمر للسلطة التقديرية لقاضي الموضوع⁽¹⁾، ومهما يكن من أمر تعد الفورية واليقين شرطان ضروريان ومتكاملان في تحديد حالة التلبس بالجرائم، إذ يجب توافرها ووجودهما عند تطبيق حالة التلبس كقرينة ودليل على ارتكاب الجريمة لاتخاذ الإجراءات المتعلقة بهذه الحالة خاصة بالنسبة لعضو البرلمان⁽²⁾، بالنظر إلى حساسية مركزة داخل أهم مؤسسة في النظام السياسي للدولة. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الحالات الأربع للتلبس لا يجوز مطلقا القياس عليها بإضافة حالات أخرى لها لم يتعرض لها القانون مهما كان وجه الشبه أو التقريب بين هذه الحالات⁽³⁾.

رابعاً: ضمانات عدم التعسف في استعمال إجراءات التلبس

رغم عدم شمول الحصانة الجنائية لحالة التلبس بالجريمة، حيث لا يمكن للبرلمان الاعتراض على تطبيقها ولا على إجراءات المتابعة من أجلها أو منح الإذن بخصوصها، إذ تملك السلطة القضائية كامل الصلاحيات في اتخاذ الإجراءات القانونية لمتابعة العضو أو النائب الذي وجد متلبساً بالجريمة حتلاً تضيع معالم الجريمة وتتبدد.

بيد أن المؤسس الدستوري الجزائري وكذا المشرع العقابي قرروا مجموعة من الضمانات منها ما يتعلق بمقتضيات وضرورات الوظيفة البرلمانية (ضمانات دستورية)، ومنها ما يتعلق بحقوق العضو أو النائب المقبوض عليه متلبساً بالجريمة (ضمانات قانونية وقضائية).

1- الضمانات الدستورية:

نصت المادة 128 من التعديل الدستوري 2016 على أنه:"يمكن المكتب المخضر أن يطلب إيقاف المتابعة وإطلاق سراح النائب أو عضو مجلس الأمة، على أن يعمل فيما بعد بأحكام المادة 127 أعلاه".

وبالتالي للمجلس الذي ينتمي إليه العضو أو النائب الحق في:

أ- إخطاره فوراً بتوقيف البرلماني المتلبس بالجريمة، حيث بوجه هذا الأخطار إلى مكتب المجلس المعني.
ب- أن يطلب إيقاف المتابعة وإطلاق سراح النائب أو عضو مجلس الأمة.

وحسب الدكتور "الأمين شريط" ونحن نشاطره رأيه" أن مثل هذا الإجراء طبيعي وضروري، لأن توقيف البرلماني ومتابعته جزائياً، فيه مساس كبير معنويًا بالغرفة التي ينتمي إليها، والبرلمان ككل، ولذلك

⁽¹⁾ بحث بعنوان: التلبس بالجريمة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.droit.moontada.com، تاريخ الزيارة 2018/04/23.

⁽²⁾ Gérard soulier, op.cit , p: 209

⁽³⁾ عبده جميل غصوب، المرجع السابق، ص: 133.

يدرس المكتب هذه المسألة، وإذا ارتأى أن هناك تعسف أو تجاوزات أو تحرش أو تصرف كيدي ضد البرلمان أو أن هذا البرلماني ضروري جدا لحسن سير أشغال الغرفة، كأن يكون رئيس لجنة دائمة مطلوب في جلسة عمل حالة أو لأي سبب آخر، فإن المتلبس يمكنه طلب إيقاف المتابعة الجزائية وإطلاق سراح البرلماني، وما على الجهات القضائية إلا أن تنفذ هذا الطلب باعتباره يتمتع بقوة القانون مثلما عبرت عن ذلك المادة 139 من دستور 1976⁽¹⁾، وهو ما تبناه دستور 1963 في مادته 32⁽²⁾. ومهما يكن من أمر، و حتى لو لم تنص المواد 105 من دستور 1989، و111 من دستور 1996، و127 من التعديل الدستوري 2016 على تمتع قرارات مكتب المجلس التابع له العضو أو النائب بالقوة الإلزامية، " فقرارات البرلمان تتمتع بقوة القانون بحيث لا تملك أي جهة أخرى التعقيب عليها أو الطعن فيها بوصفها أعمالا برلمانية خالصة لا تخضع لرقابة أي جهة أخرى"⁽³⁾، كضمانة قوية لحماية استقلال أعضاء ونواب البرلمان.

وبالنسبة للدساتير المقارنة كالـدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل سنة 2008 نصت المادة 3/26 منه على: "سيتم تأجيل احتجاز عضو البرلمان بموجب التدابير الاحترازية أو شبه الاحترازية، ومقاضاته أثناء مدة انعقاد الجلسة البرلمانية أو طلب المجلس الذي ينتمي إليه ذلك". فالـدستور الفرنسي إذن حدد حق المجلس المعني في طلب تأجيل احتجاز العضو أو مقاضاته عندما يكون البرلمان منعقدا فقط، أما خارج أدوار الانعقاد فلا يحق للمجلس ذلك. في حين خلت بعض الدساتير من النص على هذه الضمانة ومثلها الدستور المغربي قبل تعديل 2011، والدستور المصري لعام 1971 و2012 و2014، والدستور اللبناني.

2- الضمانات القانونية والقضائية:

يتمتع البرلماني الذي قبض عليه متلبسا بالجرم المشهود، بضمانتين أولهما ضمانة الحق في الدفاع، وثانيهما ضمانة الإفراج المؤقت.

أ- ضمانة الحق في الدفاع:

إن الحق في الدفاع نصت عليه المادة 169 من التعديل الدستوري 2016 بتقريرها: "الحق في الدفاع معترف به. الحق في الدفاع مضمون في القضايا الجزائية".

(1) الأمين شريط، المرجع السابق، ص: 140.

(2) نصت المادة: 32 دستور 12/96: "وفي حالة التلبس بالجريمة يقدم فوراً إخطار المتابعة أو الإجراءات المتخذة ضد النائب في مكتب المجلس الذي يمكنه أن يطالب بموجب سلطة القانون اتخاذ التدابير الضرورية لاحترام مبدأ الحصانة البرلمانية"

والمادة 139 دستور 1976: "ويكتسب قوة القانون كل قرار يتخذه مكتب المجلس لضمان الاحترام لمبدأ الحصانة النيابية، إن اقتضى الأمر".

(3) علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص: 269.

فلعضو البرلمان تبعا لذلك الحق في توكيل محامي للدفاع عنه كأى فرد عادي: " حيث له الحق في تقديم ما قد يمكن له من أوجه الدفاع المختلفة أو المستندات، ولا يسلب حقه في اختيار محامي آخر غير الذي اختاره أو الاعتراض على المحامي المنتدب إذا كان يملك وجها للاعتراض عليه كصلته بأحد الخصوم أو وجود خصومة سابقة بينهما"⁽¹⁾.

وهذا ما أكدته المادتان 58 (معدلة) و 59 (معدلة) من قانون الإجراءات الجزائية، حيث نصت المادة 58 على: " يجوز لوكيل الجمهورية في حالة الجناية المتلبس بها إذا لم يكن قاضي التحقيق قد أبلغ بها بعد، أن يصدر أمر باحضار المشتبة في مساهمته في الجريمة.

ويقوم وكيل الجمهورية باستجواب الشخص المقدم إليه بحضور محاميه إن وجد، فإذا حضر ذلك الشخص من تلقاء نفسه ومعه محاميه، استجوب بحضور هذا الأخير".

ونصت المادة 59 معدلة على: " إذا لم يقدم مرتكب الجنحة المتلبس بها ضمانات كافية للحضور، وكان الفعل معاقبا عليه بعقوبة الحبس، ولم يكن قاضي التحقيق قد أخطر، يصدر وكيل الجمهورية أمرا بحبس المتهم بعد استجوابه عن هويته، وعن الأفعال المنسوبة إليه.

للشخص المشتبه فيه الحق في الاستعانة بمحام عند مثوله أمام وكيل الجمهورية، وفي هذه الحالة يتم استجوابه بحضور محاميه وينوه عن ذلك في محضر الاستجواب".

ومن خلال نص المادتين يتضح لنا أن المشرع أكد على حق أي متهم بما فيه العضو أو النائب البرلماني في الاستعانة بمحامي للدفاع عنه أثناء استجوابه عند مثوله أمام وكيل الجمهورية، وحق الدفاع يمكن التمسك به أمام وكيل الجمهورية وعند إحالة الملف أمام المحكمة المختصة، وعند المثول أمام القاضي الجزائي إلى غاية صدور حكم فاصل في القضية.

ب- ضمانة الإفراج المؤقت:

يقصد بالإفراج المؤقت إخلاء سبيل المتهم المحبوس احتياطيا على ذمة التحقيق لزوال مبررات الحبس، وقد يكون وجوبيا أو جوازيا⁽²⁾.

وبعد الحبس الاحتياطي إجراء استثنائي بررت اتخاذه قبل المتهم ضرورات التحقيق، وعليه إذا زالت ضرورة التحقيق يجب إنهاء الحبس الاحتياطي بالإفراج المؤقت عن المتهم⁽³⁾.

(1) - طاهري حسين، المرجع السابق، ص: 102.

(2) - نفس المرجع، ص: 102.

(3) - بارش سليمان، شرح قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، دار قانة، الجزائر، الجزء الثاني، الطبعة 01، 2008، ص:

- نصت المادة 124 ق إ ج على أن مدة الحبس الاحتياطي أو المؤقت تبدأ منذ مثول المتهم أول مرة أمام قاضي التحقيق، وبخصوص مدة الحبس المؤقت فقد تضمنتها المواد 124 معدلة، و 125 معدلة، و 1/125 جديدة من قانون الإجراءات الجزائية.

ويخضع الإفراج المؤقت عن العضو أو النائب المتهم كأى فرد عادي لإجراءين خاصة عند القبض عليه في حالة التلبس:

ب-1 - بناء على طلب العضو أو النائب المعني:

حيث منحه القانون إمكانية تقديم طلب إلى قاضي التحقيق أو إلى المحكمة التي أحيلت إليها القضية⁽¹⁾، ويتعين على قاضي التحقيق طبقاً للمادة 127 معدلة من ق إ ج إرسال الملف إلى وكيل الجمهورية ليبيدي طلباته في 05 أيام التالية.

ولقاضي التحقيق مهلة لا تتجاوز 08 أيام على الأكثر للبت في الطلب بقرار مسبب وذلك من تاريخ إرسال الملف إلى وكيل الجمهورية، فإذا لم يبت قاضي التحقيق بعد فوات المهلة القانونية يحق للمتهم رفع طلبه إلى غرفة الاتهام لإصدار إقرارها فيه بعد الإطلاع على الطلبات المسببة التي يقدمها النائب العام، وذلك في ظرف 30 يوماً من تاريخ الطلب.

وفي حالة عدم الفصل في الطلب خلال هذا الأجل يتعين الإفراج التلقائي عن المتهم، ما لم يكن قد تقرر إجراء تحقيقات متعلقة بطلبه، كما يحق لوكيل الجمهورية رفع طلب الإفراج إلى غرفة الاتهام ضمن نفس الشروط أعلاه.

وفي ذات الإطار تجدر الإشارة إلى أنه لا يجوز تجديد طلب الإفراج المقدم من المتهم أو من محاميه في أي الحالات إلا بانتهاء مهلة شهر من تاريخ رفض الطلب السابق.

ب-2 - بناء على طلب من وكيل الجمهورية:

نصت المادة 126 معدلة من قانون الإجراءات الجزائية: على أنه يجوز لوكيل الجمهورية أن يقدم لقاضي التحقيق طلب الإفراج المؤقت عن المتهم في كل وقت، وعلى قاضي التحقيق أن يبت في الطلب خلال مدة 48 ساعة من تاريخ الطلب، وعند إنتهاء هذه المهلة دون البت في الطلب يفرج عن المتهم في الحين.

فالغاية من تطبيق هذه الإجراءات حفظ وحماية حقوق المتهم، وبما يحفظ له كرامته ولا ينقص من حقوقه المادية والمعنوية، باعتباره محتجز لدى المؤسسة المعنية على ذمة التحقيق ولم يصدر حكم ضده بعد.

الفرع الثاني: زوال الحصانة بصدور إذن من البرلمان:

إن صدور إذن من المجلس التابع له العضو أو النائب برفع الحصانة عنه عند اتهامه بارتكاب جناية أو جنحة، يعد من أهم المبررات القانونية والدستورية لمباشرة إجراءات المتابعة وتحريك الدعوى العمومية ضد المعني.

(1) بارش سليمان، المرجع السابق، ص: 64.

وهو ما يقتضي منها دراسة إجراءات صدور الإذن من البرلمان التي تبدأ من تاريخ تقديم الطلب من الجهات المعنية إلى غاية البت في الطلب وصدور قرار المجلس التابع له العضو أو النائب، وقد تضمنت الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان هذه الإجراءات على وجه الخصوص المادتان 72 و73 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 125 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017.

أولاً: الجهات المعنية بتقديم الطلب

يتم تقديم طلب رفع الحصانة بطريق مباشر عن طريق النيابة العامة (1)، أو بطريق غير مباشر عن طريق الأفراد (2).

1- تقديم الطلب من قبل النيابة العامة:

تحمي حصانة الحرمة الشخصية النائب أو العضو من تحريك الدعوى العمومية ضده، بحيث لا يمكن مباشرة إجراءات الادعاء ضد النائب أو العضو إلا بعد تقديم طلب للمجلس التابع له المعني بالمتابعة، وصدور إذن في هذا الصدد.

وكما سبق بيانه، تعد النيابة العامة صاحبة الاختصاص الأصيل بتحريك الدعوى العمومية، وعليه يجب على هذه الأخيرة ممثلة في شخص وكيل الجمهورية قبل البدء في أي إجراء تقديم طلب إلى مكتب المجلس المعني عن طريق وزير العدل، وهذا ما أكدته المادة 172 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: "يودع طلب رفع الحصانة البرلمانية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من قبل وزير العدل"، وكذا المادة 1/128 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بنصها على: "يودع طلب رفع الحصانة البرلمانية من أجل المتابعة القضائية لدى مكتب المجلس من قبل الوزير المكلف بالعدل".

فجعل اختصاص طلب رفع الحصانة البرلمانية عن طريق وزير العدل، يعود إلى مركزه كمشرف إداري على القضاة ومن بينهم قضاة النيابة العامة، فهو الذي يقترح تعيينهم طبقاً للمادة 03 من القانون الأساسي للقضاة⁽¹⁾، كما يجوز له نقل القضاة وفقاً للمادة 126 من القانون الأساسي للقضاة⁽²⁾.

بيد أنه في ظل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني رقم 89/16 الصادر في 1989/12/11 فقد نصت المادة 11 منه على أن الطلب يقدم من قبل النيابة العامة بواسطة الحكومة، أو من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو من قبل الحكومة، أو من رئيس المجلس الشعبي الوطني باسم المكتب بطلب من النائب العام.

(1) نصت المادة 04 من القانون الأساسي للقضاة رقم 04/11 الصادر في 06/09/2004 يتضمن القانون الأساسي للقضاة على: "يعين القضاة بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير العدل، وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاة".

(2) نصت المادة 126 من القانون أعلاه: "كما يجوز لوزير العدل نقل قضاة النيابة العامة، أو محافظ الدولة، أو القضاة العاملين بالإدارة المركزية لوزارة العدل".

في حين لم ينص النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الداخلي لغرفتي البرلمان على الشروط الشكلية التي يخضع لها تقديم الطلب كما هو الحال في الأردن مثلاً ولبنان، حيث يرفع طلب رفع الحصانة مرفقاً بمذكرة من النائب العام تشمل نوع الجرم، ومكان ارتكابه وزمانه، وخلاصة الأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات عاجلة⁽¹⁾.

وفي مصر والكويت والبحرين واليمن وسوريا ترفق الطلبات بملف أو أوراق القضية، أو خلاصة الدعوى، وفي الإمارات بأوراق القضية مع المستندات المؤيدة لها⁽²⁾.

2- تقديم الطلب من طرف الأفراد:

إن تقديم الطلب من قبل الأفراد لا يكون بطريقة مباشرة بل عن طريق تحريك شكوى مصحوبة بالإدعاء المدني أمام قاضي التحقيق أو عن طريق إجراء التكليف بالحضور، بحيث يقوم وكيل الجمهورية بعد عرض أحد الإجراءات عليه بإحالة الطلب إلى النائب العام ليمشّر إجراءات رفع الحصانة البرلمانية عن النائب أو العضو البرلماني، وهذا بعد إحالة الطلب من قبل النائب العام إلى وزير العدل باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل بتقديم طلب رفع الحصانة مباشرة إلى المجلس التابع له العضو أو النائب.

والطريق غير المباشر لرفع الحصانة أخذت به دولة مصر، حيث يحق للأفراد العاديين تقديم طلب رفع الحصانة عن النائب البرلماني بشرط تقديم بلاغ للنيابة العامة من صاحب الشكوى، وهذا ما نصت عليه المادة 360 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على: "يقدم طلب الإذن برفع الحصانة عن العضو إلى رئيس المجلس من وزير العدل، أو المدعي العام الاشتراكي فيما يدخل في اختصاصه، أو ممن يريد رفع دعوى مباشرة ضد العضو أمام المحاكم الجنائية، كما يتعين على من يريد رفع دعوى مباشرة أن يرفق صورة من عريضة الدعوى المزمع رفعها مع المستندات المؤيدة لها".

وحدث في إحدى جلسات مجلس النواب المصري سابقة بهذا الشأن، حيث أصدر المجلس قراراً يتضمن شقين، الشق الأول يتضمن ما يأتي: أنه في حالة طلب رفع الحصانة بسبب رفع قضية جنحة مباشرة على العضو فيشترط أن يسبق ذلك تقديم بلاغ للنيابة من صاحب الشكوى رأته حفظه ورأى هو أن يستعمل حقه القانوني في تحريك الدعوى العمومية مباشرة.

أما الشق الثاني من هذا القرار فيتضمن ما يأتي: أنه لا يجوز تقديم طلبات رفع الحصانة بطريق الوكالة عن الأفراد، بل يجب تقديمها مباشرة من أصحاب الشأن، وقد سوغت لجنة الحاقية التي أحال لها المجلس هذا الطلب، ذلك بأن مجلس النواب ليس هيئة قضائية، وهو عندما يفصل في الطلبات الخاصة برفع الحصانة عن أحد أعضائه، إنما يفصل في جواز تمتع النائب بهذا الامتياز من عدمه دون المساس

(1) محمد المجذوب، المرجع السابق، ص: 294.

- عبد الإله لحكيم لبناني، المرجع السابق، ص: 174.

- علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص: 336.

(2) عبد الإله لحكيم لبناني، المرجع السابق، ص: 174.

بموضوع الدعوى الني يترك للقضاء نحو كامل، فاستئذان مجلس النواب قبل رفع دعوى الجنحة المباشرة ضد النائب لا يجعله هيئة قضائية، وما دام الأمر بهذا الشكل فلا يجوز التوكيل أمامه، بل يتعين على صاحب الشأن أن يقدم الطلب مباشرة لرئيس المجلس في صورة عريضة لاسيما أن الأمر لا يستدعي إنابة وكيل لأن المجني عليه لا يظهر أمام المجلس للدفاع عن طلبه، بل هو يتقدم به للمجلس ليفحصه في حدود الدستور والتقاليد المرعية⁽¹⁾.

وفي فرنسا قبل صدور دستور 1875 قدم الأفراد العديد من الطلبات مباشرة إلى رئيس المجلس دون أن يسبقها تقديم شكوى أمام القضاء، حيث قام رئيس المجلس بإحالة هذه الطلبات إلى أمين عام المجلس، و أجاب هذا الأخير بواسطة تقريره المرفوع إلى رئيس المجلس بالآتي: "أن رئيس الهيئة التشريعية لا يستطيع أن يرفع إلى المجلس أي طلب إذن بالملاحقة مقدم من المواطن ما لم يكن مرفقا بالشكوى، وهناك احتمال بعدم النظر في كل طلب من هذا القبيل الذي لا يتضمن مبدأ الأمر المسبق أمام السلطات المختصة بالشكوى بأن ذلك لا يشكل محاولة طعن ضد عضو الهيئة التشريعية"، حيث صادق رئيس المجلس على هذا التقرير⁽²⁾.

وقد أشار تقرير مقدم من أحد النواب إلى مجلس النواب الفرنسي في جلسته المنعقدة بتاريخ 1884 /07/30 إلى هذا الأمر، حيث جاء في تقريره: "أن اعتبار وشرف النواب يصبحان أقل حماية مما هما لباقى المواطنين فيما إذا تذاكر المجلس في كل طلب صادر عن فرد عادي يرمي إلى الإذن بالملاحقة"⁽³⁾.

ومن وجهة نظرنا نرى أنه من الطبيعي والمنطقي أن تجري التقاليد البرلمانية في هذه الدول على ضرورة تقديم الطلب بطريق غير مباشر من طرف الأفراد، وذلك بواسطة القضاء نظرا لوجود اعتبارين: الأول: هو تفادي دعاوى الكيدية وغير الجدية، وحماية لسمعة وشرف البرلمانيين.

الثاني: أن القضاء باعتباره يتمتع بالاستقلالية والحياد والنزاهة، فهو الكفيل والمختص برفع هذه الطلبات ضمانا للتطبيق السليم للقوانين ولمبادئ العدالة ومبدأ الفصل بين السلطات.

ثانيا: إجراءات دراسة الطلب

بعد رفع الطلب إلى مكتب المجلس التابع له العضو أو النائب المعني، يقوم هذا الأخير بدراسة وفحص الطلب من خلال إجراءات حددتها الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان.

1- الجهة المختصة بدراسة الطلب:

طبقا للمادة 2/72 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، فإن الطلب المودع لدى مكتب المجلس يحال على اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية، ويحال الطلب من قبل المكتب على

(1)- حقي الندوي، المرجع السابق، ص: 155- 156.

(2)- حقي الندوي، المرجع السابق، ص: 153.

(3)- نفس المرجع، ص: 154.

لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي بالنسبة لمجلس الأمة طبقا للمادة 125 من القانون الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

وتتكون لجنة الشؤون القانونية والإدارية على مستوى المجلس الشعبي الوطني من 20 إلى 30 عضوا على الأكثر طبقا للمادة 54 من النظام أعلاه، وبالنسبة للجنة الدائمة الخاصة بالشؤون القانونية والإدارية، وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي على مستوى مجلس الأمة فتتكون من 15 إلى 19 عضوا على الأكثر طبقا للمادة 23 من النظام الداخلي.

ومن المفيد الإشارة إلى أن الأنظمة الداخلية لمجلس الشعبي الوطني والصادرة في ظل دستور 1976، 1989، فقد نصت صراحة عند تعداد اختصاصات وصلاحيات اللجنة القانونية والإدارية على اختصاصها بدراسة طلبات رفع الحصانة بخلاف النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 2000، حيث لم تتم الإشارة إلى هذا الاختصاص في المادة 20 منه.

وهذا بخلاف الأنظمة الداخلية لمجلس الأمة التي نصت جميعها على اختصاص اللجنة المعنية صراحة بدراسة طلبات رفع الحصانة، فعلى سبيل المثال نصت المادة 24 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على: "تختص لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي بالمسائل المتعلقة بالدستور وبعمليات تنظيم السلطات الدستورية... وكافة القواعد العامة المتعلقة بالشؤون الإدارية التي تدخل في نطاق اختصاص مجلس الأمة، وإثبات عضوية الأعضاء الجدد، ودراسة طلبات رفع الحصانة البرلمانية عن الأعضاء...".

2- إجراءات دراسة الطلب:

بعد احالة الطلب على اللجنة المختصة تقوم هذه الأخيرة بدراسته وفحصه، ومهمة اللجنة في هذه الحالة هي سياسية بحتة، فلا تتظر في توافر الأدلة أو أركان الجريمة الجزائية أو عدم توافرها من الوجهة القضائية؛ أي بحث ما إذا كانت التهمة الموجهة للنائب صحيحة أم غير صحيحة لأن ذلك من اختصاص القضاء⁽¹⁾، فهي ليست قضاء حكم أو قضاء تحقيق جنائي⁽²⁾.

وبالتالي ينحصر عملها في البحث عما إذا كانت الدعوى كيدية يقصد بها منع البرلماني من أداء وظائفه، وللجنة المختصة سواء على مستوى مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني أجل شهرين ابتداء

(1) قائد محمد طربوش، النشاط البرلماني للسلطة التشريعية، المرجع السابق، ص: 1770.

- عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص: 243.

- علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص: 334.

(2) Christien Behrens et Martin .V, Quelques observations sur les conditions d'application de l'immunité parlementaire ; à la lumière d'événements récentes, Revue de la faculté de Droit, Université de Liège, Mai 2014 , p :18.

- عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص: 243.

أو اعتبارا من تاريخ إحالة الطلب عليها من قبل مكتب المجلس المعني، حيث نصت المادة 2/72 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على أنه: "يحال هذا الطلب على اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية التي تعد تقريرا في أجل شهرين من تاريخ الإحالة عليها"، والمادة 2/123 من القانون الداخلي لمجلس الأمة 2017 على أنه: "يحيل المكتب الطلب على لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان، والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي التي تعد تقريرا في الموضوع في أجل شهرين ابتداء من تاريخ إحالة الطلب عليها".

وبالنسبة للوضع في بعض الأنظمة المقارنة، مثلا في لبنان حددت مدة تقديم التقرير بأسبوعين فقط كحد أقصى، وإذا لم تفعل ذلك أي : اللجنة، هيئة المجلس، الإدارة، والعدل، وجب على رئاسة المجلس إعطاء علم بذلك للمجلس في أول جلسة يعقدها، وللمجلس أن يقرر منح الهيئة المشتركة مهلة إضافية أو وضع يده على الطلب وبته مباشرة⁽¹⁾.

وفي مصر طبقا للمادة 360 فقرة أخيرة من النظام الداخلي لمجلس الشعب، فإنه يجب على لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية إعداد تقريرها بشأن طلب رفع الحصانة خلال 15 يوما على الأكثر من تاريخ إحالة الملف عليها، وفي فرنسا للجنة الخاصة في الجمعية الوطنية أجل 25 يوما من تاريخ تقديم الطلب لديها. وما يلاحظ من خلال دراسة أجل إيداع تقارير اللجان في هذه الدول، نجد أن المدة الممنوحة للجنة المختصة في البرلمان الجزائري هي مدة طويلة مقارنة بالدول الأخرى، خاصة إذا علمنا أن أقصى أجل لصدور قرار المجلس التابع له العضو هو 03 أشهر، حيث تحتسب هذه المدة من تاريخ إحالة الطلب على اللجنة إلى غاية صدور القرار أو الإذن، وهو ما سيؤدي إلى تعطيل إجراءات تحريك الدعوى العمومية ضد المعني، وخاصة أن دراسة الطلب لا يحتاج إلى كل هذه المدة، ذلك أن مهمة اللجنة سياسية أو ليست قضائية باعتبارها لا تبحث في توافر الأدلة من عدمها، بل في عدم وجود كيد أو غرض سياسي من وراء ذلك.

وتقوم اللجنة بعد ذلك باستدعاء النائب أو العضو المعني للاستماع له كحق من حقوق هذا الأخير الذي يمكن له الاستعانة بأحد زملائه، وهذا ما أكدته المادتان 72 و126 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وتكمن رغبة المشرع من وراء ذلك في إحاطة اللجنة بجميع جوانب الملف لتكوين قناعتها وآرائها الذي يسمح لها بإعداد تقرير شامل متكامل إضافة إلى امتياز المدة الطويلة الممنوحة لها لإعداد تقريرها. وبعد انتهاء اللجنة من دراسة الطلب والاستماع إلى العضو أو النائب المعني، تقوم بإعداد تقرير يرفع إلى مكتب المجلس التابع له العضو.

(1) محمد المجذوب، المرجع السابق، ص: 294.

3- الفصل في التقرير وصدور قرار المجلس:

بعد رفع التقرير من قبل اللجنة المختصة إلى مكتب المجلس التابع له العضو أو النائب، يفصل المجلس في طلب رفع الحصانة البرلمانية في جلسة مغلقة وسرية وذلك بأغلبية أعضائه، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة والنائب أو العضو المعني الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه من أعضاء ونواب المجلس، أي زملاء الوظيفة البرلمانية الذين فازوا بالانتخابات أو عينوا في المجلس.

وهذا ما أكدته بصريح العبارة المادة 126 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بنصها على: "يفصل المجلس في طلب رفع الحصانة البرلمانية في جلسة مغلقة بالاقتراع السري بأغلبية أعضائه، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة والعضو المعني الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه من أعضاء المجلس" بينما لم تتضمن ذلك الأنظمة الداخلية السابقة لمجلس الأمة وكذا الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني.

مع أن ذلك يفهم من المعنى العام للنص، فالمشرع رغبة منه في توخي الدقة وتجنباً للتفسيرات المتعارضة فقد شدد على ضرورة أن يكون زميل البرلماني المتهم من أعضاء المجلس وليس زملائه الآخرين؛ أي زملاء مؤسسة البرلمان، وقد اشترط المؤسس الدستوري والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان أن يتم رفع الحصانة بأغلبية أعضاء البرلمان طبقاً للمادة 127 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي نصت على: "...أو بإذن، حسب الحالة، من المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة الذي يقرر رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه".

وباستقراء نص المادة أعلاه ونصوص مواد الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان يتبدى لنا أنها لم تحدد نوع هذه الأغلبية، هل هي الأغلبية البسيطة، أم المطلقة؟ ونحن نساند ما ذهب إليه الدكتور ناصر بوغزالة⁽¹⁾ بأن ظاهر النص يفيد الأغلبية البسيطة، وحتى في هذه الحالة الأغلبية البسيطة للحاضرين أم العدد الإجمالي للنواب، وعليه فإن التحديد يحتاج إلى الضبط والتدقيق، تجنباً لأي تأويل أو تفسير⁽¹⁾. وبالتالي فإن ورود النص عاماً بتشديده على أغلبية أعضائه بصفة مطلقة وعامة يعني أن الأغلبية المطلوبة للتصويت على طلب رفع الحصانة هي الأغلبية المطلقة؛ أي أغلبية الأعضاء الذين يتشكل منهم المجلس.

وتجدر الإشارة إلى أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 عند عرضه على مراقبة الدستورية اشترط التصويت بأغلبية 3/4 أعضاء المجلس، حيث اعتبر المجلس الدستوري أن هذا النصاب الوارد في نصوص المواد 12، 13، 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني غير مطابق للدستور، ولذا تتم صياغة الفقرة الخامسة من المادة 12 كما يأتي: "يفصل المجلس الشعبي الوطني في

(1) محمد ناصر أبو غزالة، المرجع السابق، ص: 161.

جلسة مغلقة بالاقتراع السري بأغلبية أعضائه بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة والنائب المعني الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه⁽¹⁾.

و الأغلبية المطلقة اشترطها النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي، وكذا الدستور الأردني في المادة 1/86 منه، و بالنسبة للدستور المصري اشترطت المادة 111 وجوب صدور القرار بأغلبية ثلثي أعضائه بما فيها قرار رفع الحصانة، وذات الأمر بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني في مادته 112⁽²⁾.

ويرى الدكتور "حقي الندوي" ونحن نشاطه رأيه: "أن تكون الأغلبية خاصة وهي ثلثي أعضاء المجلس الذين يحضرون جلسة المناقشة موضوع رفع الحصانة، حيث يعطي ذلك لقرار المجلس جدية أكثر وقوة حقيقية تتناسب مع أهمية الحصانة البرلمانية، وما يترتب عليها من آثار سواء أكان قرار المجلس بالموافقة على رفع الحصانة أو رفض الطلب برفعها، كما أن هذه النسبة المقترحة تحقق هدفا آخر على درجة كبيرة من الأهمية يتمثل في حماية الأقلية داخل البرلمان من الأغلبية التي قد تستعمل الحصانة البرلمانية سلاحا تهدد به الأغلبية، فهذه النسبة قد تقلل من احتمالات هذا التهديد"⁽³⁾.

فهذه النسبة من وجهة نظرنا مقبولة من السهل تحققها مقارنة مع نسبة الأغلبية المطلقة، وإن كانت هذه النسبة من الممكن تحققها بكل سهولة بالنسبة للغرفة الثانية وهي مجلس الأمة، وهذا ما أكده الدكتور "بركات محمد" : "إلا أننا نعتقد بأن التفرقة بين شرط توافر أغلبية معينة في كل غرفة من الغرفتين غير مبرر، ذلك أن الأغلبية المقررة في الغرفة الأولى هي 3/4 الأعضاء يعني صعوبة تحقق النصاب المشروط، بينما تكفي الأغلبية المطلقة بالنسبة للغرفة الثانية وهو نصاب ممكن تحقيقه من غير عناء كبير، ومن ثم فإن التسوية بين المجلسين في مسألة التصويت المتصل برفع الحصانة هي الأكثر صوابا ومنطقية، وفي هذه الحالة تكون الأغلبية المطلقة مناسبة دون التشدد في رفعها إلى 3/4 في أي من الغرفتين من غير تبرير، لأن وعي النواب "بالحصانة" وأهدافها ومشروعيتها والاستفادة منها يجب أن يتم وفق الضوابط الدستورية والقانونية، وأنه على النائب أن بخصوص بحكمة ومسؤولية وأن يبتعد عن كل ما شأنه المساس بسمعته وبشرفه واعتباره، وبالتالي سمعة وشرف واعتبار و وقار البرلمان من خلال المجلس الذي هو منه"⁽⁴⁾.

وإذا كان طلب الإذن بالملاحقة يتضمن أكثر من عضو في البرلمان فيمكن للأخير البت بهذا الطلب إما بتصويت واحد و على كل عضو على حده، إذا طلب التفريق، وكذلك الحال في حالة تعلق

(1) رأي المجلس الدستوري رقم 03 ر.ن.د.م.د/ 97 مؤرخ في 31/07/1997 المتضمن مراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، (ج.ر، عدد، 53 المؤرخة في 13/08/1997).

(2) قائد محمد طربوش، النشاط البرلماني للسلطة التشريعية، المرجع السابق، ص: 1770-1771.

(3) حقي الندوي، المرجع السابق، ص: 166.

(4) محمد بركات، المرجع السابق، ص: 345.

الإذن بالملاحقة لعدة جرائم، فللبرلمان أن يصوت على كل جريمة على نحو مستقل عن البقية، وله أن يأذن بالملاحقة من أجل إحدى الجرائم ويرفضها في جرائم أخرى⁽¹⁾.

وبخصوص سرية التصويت فقد انتقد جانب من الفقه هذا الإجراء وعلى رأسهم الدكتورة " بن عبو فتيحة" ذلك أن المبدأ المتبع في معظم الدول أن تتم المناقشات والتصويت في جلسة علنية⁽²⁾، ونحن نشاطرها هذا الرأي لأن التصويت العلني يحقق الشفافية كمبدأ أساسي من مبادئ الديمقراطية، كما يضع البرلمانين عند مسؤولياتهم أمام الشعب، بحيث يجعلهم حريصين كل الحرص على أداء واجبهم البرلماني دون خطأ أو مخالفة، وكل ما من شأنه أن يضر بمهامهم، وحفاظا كذلك على عنصر الثقة بالمؤسسة التشريعية.

فالبرلمان حسب الدكتور "عبد الإله لحكيم لبناني" عندما يعرض عليه الملف عليه أن يختار بين مصلحتين لها متطلبات متعارضة، مصلحة السلطة التشريعية أو مصلحة العدالة، فإذا كان الدستور يقرر الأسبقية لمصلحة العمل البرلماني على مصلحة العدالة، فإن للبرلمان السلطة التقديرية الكاملة ليقرر إما التمسك بالامتياز الذي خوله الدستور إياه، وإما أن يتنازل عن هذا الامتياز ويقرر رفع الحصانة ليضع البرلماني فور رهن إشارة العدالة، متى ثبت لديه أن خطورة الأفعال المرتكبة تستدعي التدخل باستعمال عرض الملف على القضاء حفاظا على سمعة المؤسسة التشريعية⁽³⁾.

وفي كل الحالات فإن المهلة الإجمالية لصدور قرار المجلس هي 03 أشهر اعتبارا من تاريخ الإحالة دون احتساب الفترات الواردة ما بين الدورات أو العطلات البرلمانية وفقا للمادة 72 فقرة أخيرة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي تنص على " لا تراعى في حساب الآجال المذكورة أعلاه الفترات الواردة ما بين الدورات"، والمادة 125 فقرة أخيرة من القانون الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017: " لا تراعى في حساب الآجال المذكورة أعلاه فترة العطل البرلمانية".

وصدور القرار من البرلمان قد يكون إما بقبول الطلب أي منح الإذن لمتابعة وملاحقة البرلماني المتهم أو برفض الطلب من أساسه، ففي حالة صدور القرار بمنح الإذن يصبح البرلماني كأبي فرد عادي تطبق عليه أحكام القانون العام، وبالتالي يمكن البدء بمباشرة إجراءات تحريك الدعوى العمومية ضده ومثوله أمام جهات العدالة والقضاء.

أما إذا رفض الطلب من قبل المجلس المعني إذا اقتنع بأنه لا يوجد ما يبرر متابعة النائب أو العضو، فذلك لا ينفي الصفة الإجرامية عن الفعل المرتكب ولا يمنع من ملاحقة البرلماني مستقبلا عند انتهاء العضوية البرلمانية لأي سبب من الأسباب، فسلطة العدالة في تطبيق العقاب لم تنته وتزول بل تأجلت لوجود عائق قانوني وهو الحصانة البرلمانية الإجرائية التي تعتبر من النظام العام.

(1) حقي الندوي، المرجع السابق، ص: 167.

(2) BenAbbon-Kirane Fatiha, op.cit, p: 161 .

(3) عبد الإله لحكيم لبناني، المرجع السابق، ص: 176.

ولكن الإشكالية تثور حول إمكانية تقادم الجريمة خاصة بالنسبة للجنح، حيث حدد القانون مدة التقادم بالنسبة لها بثلاث سنوات، خاصة وأن مدة العهدة البرلمانية هي خمس سنوات، فإذا كان طلب الإذن قد صدر خلال السنتين الأولى للعهدة البرلمانية، وعند نهاية العهدة مرت أكثر من ثلاث سنوات من يوم اقتراح الجنحة، ذلك أن التقادم كما هو معروف يقصد به "مرور مدة معينة من الزمن على ارتكاب جريمة أو صدور حكم بها، أو اتخاذ إجراء بسببها ليجري عليه سقوطها وزوال أثرها أو أثر الحكم أو الإجراء الصادر بها"⁽¹⁾.

بيد أنه هناك عقبات وعوارض توقف بدء سريان مدة التقادم أو استمرارها، حيث تؤدي هذه العقبات إلى سقوط المدة التي انقضت ثم احتسابها كاملة من جديد عند زوال تلك العقبات ومنها عوائق قانونية كالفصل في مسألة أولية⁽²⁾.

ونص المشرع المصري في المادة 17 من قانون الإجراءات الجزائية المصري على وقف سريان مدة التقادم إلى غاية زوال المانع الذي أدى إلى الوقف⁽³⁾، في حين لم يتناول قانون الإجراءات الجنائية الجزائية وقف التقادم إلا في حالة استثنائية وردت في الفقرة الثانية من المادة 06: "غير أنه إذا طرأت إجراءات أدت إلى الإدانة وكشفت عن أن الحكم الذي قضى بانقضاء الدعوى العمومية مبني على تزوير، أو استعمال مزور، فإنه يجوز إعادة السير فيها، وحينئذ يتعين اعتبار التقادم موقوفاً منذ اليوم الذي صار فيه الحكم أو القرار نهائياً إلى يوم إدانة مقترف التزوير أو استعمال المزور".

وهو ذات الأمر بالنسبة لقانون الإجراءات الجنائية في فرنسا، إلا أن القضاء الفرنسي استناداً إلى مبدأ وقف التقادم في الدعوى العمومية سواء أكان المانع قانونياً كوقف الفصل في الدعوى العمومية عن وشاية كاذبة لحين الفصل في دعوى عمومية مرفوعة أمام محكمة أخرى عن سرقة، أو انتظار رفع الحصانة البرلمانية عن أحد النواب، أو إذا كان الفعل مادياً كالغزو المسلح والحرب⁽⁴⁾.

كما أن هناك بعض الجرائم، كجرائم الصحافة، والجرائم الانتخابية التي تسقط فيها الدعوى العمومية بالتقادم، إذا ارتكبها أحد أعضاء البرلمان في حالة رفض البرلمان منح الإذن حتى تسقط الدعوى

(1) كمال دمدوم، الشرح البسيط للمصطلحات القانونية الجزائية في الأحكام والإجراءات والمحاكمات، مطبعة قالمة الجزائر، الطبعة 01، 1999، ص: 32.

(2) أحمد شوقي الشلقاني، مبادئ الإجراءات الجزائية في التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الجزء 01، 1998، ص ص: 78-79.

(3) بحث بعنوان: أسباب انقضاء الدعوى العمومية في القانون الجزائري، منشور على الموقع الإلكتروني: www.mizan.dz، تاريخ الزيارة: 2018/05/01.

(4) أحمد شوقي الشلقاني، نفس المرجع، ص: 78.

العمومية بمحض إرادة المجلس وحده، وهذه نتيجة لا يمكن التسليم بها، ولذلك سارت التقاليد البرلمانية في فرنسا، وكذلك الأحكام القضائية على عكسها باستمرار⁽¹⁾.

ومن ثم تعد الحصانة الجزائية مانعا قانونيا لتحريك إجراءات رفع الدعوى العمومية وكل ما يترتب عليها بما فيها انقضاؤها بالتقادم، أي يتوقف سريان أجل التقادم بوجود هذا المانع وهذا ما يتفق مع المنطق والقانون وكذا مبدأ المساواة أمام القضاء والقانون، إذ لا يعقل التمسك بتقادم الدعوى الجنائية بالنسبة للبرلماني بمرور المدة القانونية للتقادم، وبالتالي إفلاته من العقاب والمتابعة الجزائية في حالة ما إذا رفض البرلمان منح الإذن للسلطة القضائية، خاصة إذا كان هناك مساهمون ومشاركون مع البرلماني في الجريمة، وتمت معاقبة هؤلاء باستثناء البرلماني لوجود عائق قانوني هو الحصانة الجزائية فيختل مبدأ المساواة ويجعل البرلمانيين في مركز فوق القانون.

فالحصانة البرلمانية المقصود منها تأجيل وتأخير المتابعة والعقاب إلى غاية رفع الحصانة أو سقوطها لأي سبب من الأسباب، وبالتالي لا يمكن بأي حال من الأحوال التمسك بالتقادم عند نهاية العهدة البرلمانية.

وهناك إشكالية أخرى تطرح بخصوص مرور المدة الزمنية لصدور قرار أو إذن من البرلمان دون اتخاذ موقف من قبل المجلس التابع له العضو؟

سبقت الإشارة إلى أن البرلمان يملك السلطة التقديرية في منح الإذن من عدمه بالنظر إلى الضرورات التي يقتضيها وجود البرلماني المتهم لضمان السير الحسن للمؤسسة التشريعية، فالحصانة هي مقررة لحماية استقلال السلطة التشريعية وليس لحماية المصلحة الشخصية للعضو أو النائب، فالبرلمان هو من يقدر خطورة الأفعال المرتكبة من البرلماني التي من شأنها التأثير على مكانة وسمعة السلطة التشريعية، لأنه سينظر إليها على أساس كونها مؤسسة لحماية المجرمين لرفضها تطبيق العقاب على هؤلاء، وبالتالي سيمنح الإذن لمتابعة المعني ومحاسبته جنائيا، خاصة إذا تأكد البرلمان أن طلب الإذن لم يكن نتيجة لمؤامرة ضد المؤسسة أو ضد أحد أعضائها، فعندئذ لا يكون أي مبرر لعدم منح الإذن، "والقول بغير ذلك سيشكل انتهاكا لمبدأ الفصل بين السلطات"⁽²⁾.

وعلى سبيل المثال في بعض الدساتير المقارنة في كل من البحرين، الإمارات، وقطر والكويت، فإنه إذا لم يصدر قرار المجلس خلال مدة شهر من تاريخ وصوله إليه اعتبر ذلك بمثابة الإذن⁽³⁾.

ومن ثم كان من الأفضل بالنسبة للجزائر لو تم التحديد الدقيق لمصير الطلبات عند سكوت المجلس عن الرد، تجنباً لأي تأويلات أو تفسيرات، وذلك بأن يتم النص على أنه في حالة سكوت المجلس عن الرد يعتبر ذلك بمثابة إذن ضمني من قبل هذا الأخير.

(1) حقي الندوي، المرجع السابق، ص: 170.

(2) Christien Behrens et Martin .V, op.cit, p : 19.

(3) عبد الإله لحكيم لبناني، المرجع السابق، ص: 178.

4- آثار القرار الصادر عن المجلس برفع الحصانة على وظيفة البرلمان:

يرى الدكتور " ناصر بوغزالة" : "أن رفع الحصانة لا يعني ثبوت التهمة، لأن رفع الحصانة ومحاكمة النائب قد تؤدي إلى براءة العضو، فيرجع من جديد إلى المجلس، والمفروض أن المشرع يحدد نصابا يعالج فيما يفيد حتى في حالة تنازل النائب عن الحصانة إذا ثبتت براءته أن يسترجع عضويته من جديد، وحتى في حالة سحب البرلمان منه حصانته"⁽¹⁾.

وهو ما أكده الدكتور "هشام جمال الدين عرفة": " رفع الحصانة لا يعني أن العضو مجرم، تطبيقا لمبدأ أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته، وبالتالي لا يجوز توقيفه مباشرة، أو تجميد نشاطه إلا بناء على نص دستوري صريح، ومن جانب آخر يرى أن توقيع عقوبة الحبس لفترة ما، فالأفضل تجميد نشاطه خلال تلك الفترة لأن الحبس سيمنعه من ممارسة عمله النيابي، وتتدخل مصالح أبناء الدائرة التي ينتمي إليها النائب، فكيف له أن يدافع عن مصالحهم وهو خلف الأسوار، لذلك فمن الأفضل تجميد نشاطه في حالة الحكم عليه بالحبس إلى غاية ثبوت براءته، إذ يجب أن يفرق بين حالتين، الحالة الأولى أنه سوف تتخذ حياله الإجراءات الجنائية فيما عدا الحبس، والثانية وجود سبب من أسبابه الإباحة " ⁽²⁾.

وتأسيسا عليه، فرفع الحصانة بصفة نهائية لا يكون إلا في حالة تحييته أو إدانته بصور حكم نهائي بالسجن أو الحبس وهو الوضع الطبيعي، وبالتالي رفع الحصانة وصدور الإذن من البرلمان هو إجراء مؤقت ينتج عنه تقييد حرية البرلمان عند القبض عليه، وليس بمجرد بدء إجراءات المتابعة واستدعائه للتحقيق وسماعه، لأن إجراء القبض سيحرم البرلمان من المشاركة في أعمال جلسات المجلس فلا يستطيع المشاركة في الوظيفة التشريعية والرقابية.

وحسب الفقيه الفرنسي "بيار أوغان" " PierreUgene": " يبقى عضو البرلمان محتفظا بحقوقه ما دام لم يتم توقيفه من طرف القضاء، ولا يستطيع تقديم اقتراحات القوانين أو تعديلها، وهو ما استقر عليه التقليد البرلماني خلال الجمهورية الثالثة والرابعة، واعتبرت مقترحاتهم غير مقبولة، وبخصوص التصويت يتم الإشارة في محاضر التصويت بعبارة " لم يتمكن من التصويت"، والجدير بالتنويه أن عضو البرلمان يبقى محتفظا بصفته البرلمانية"⁽³⁾.

الفرع الثالث: زوال الحصانة بتنازل من طرف عضو البرلمان

نصت دساتير التعددية السياسية في الجزائر على جواز تنازل البرلمان عن حصانته كسبب من أسباب زوال الحصانة البرلمانية وهذا ما كرسته الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان.

(1)- محمد ناصر أبو غزالة، المرجع السابق، ص: 166.

(2)- هشام جمال الدين عرفة، المرجع السابق، ص: 234.

(3)- أورده: أحمد بومدين، المرجع السابق، ص: 392.

وبالرجوع إلى دستور 1989 كأول دستور استحدث آلية التنازل عن الحصانة، فقد نصت المادة 104 منه على: "لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب بسبب فعل إجرامي إلا بتنازل صريح منه أو بإذن من المجلس الشعبي الوطني...".

وهو ما قرره دستور 1996 بنص المادة 110 منه: "لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب أو عضو مجلس الأمة بسبب جناية أو جنحة إلا بتنازل صريح منه، أو بإذن حسب الحالة من المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة الذي يقرر رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه"، وهي ذات الصياغة المعتمدة في التعديل الدستوري لسنة 2016 بمقتضى المادة 127 منه.

وقد أخذ النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني رقم 89-16 بنفس الاتجاه تماشياً مع الدستور، إذ نصت المادة 09 منه على: "لا يجوز متابعة أي نائب بسبب فعل إجرامي إلا بتنازل صريح منه يقدم لمكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يحيله بدوره إلى وزير العدل..."، بيد أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 في مادته 72، والنظام الداخلي لمجلس الأمة في مادته 81 نصا على أن زوال الحصانة ورفعها يتم بناء على إذن من المجلس التابع له العضو أو النائب، دون إشارة إلى إمكانية التنازل عن الحصانة من البرلمان نفسه، وهذا ما اعتبره الدكتور "محمد ناصر بو غزالة" تناقضاً صارخاً مع نص المادة 110 من دستور 1996⁽¹⁾.

والنظام الداخلي الحالي لمجلس الأمة جاء متطابقاً مع الدستور، حيث نصت المادة 2/124 على إمكانية التنازل عن الحصانة البرلمانية، بتقريرها: "يمكن عضو مجلس الأمة أن يتنازل طوعاً عن حصانته البرلمانية بتصريح مكتوب يودع لدى مكتب المجلس".

والملاحظ من خلال المادة أعلاه أنها قد شددت على وجوب أن يقدم التصريح بالتنازل كتابة لدى مكتب المجلس والذي يحيله على لجنة الشؤون القانونية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وبخصوص الإجراءات فهي ذاتها المتبعة عن تقديم طلب رفع الحصانة من قبل وزير العدل. فاشتراط الكتابة يعد أهم وسيلة يعبر بها العضو أو النائب المعني تعبيراً صريحاً عن رغبته في التنازل عن الحصانة بإفراغها في وثيقة مكتوبة، لأن الكتابة تجعل الدليل قائماً، وتشكل حجة في مواجهة البرلماني المتنازل والجهة التي يودع أمامها التنازل وكذا التي ستقوم بدراسته، وحتى في مواجهة زملائه، وهو ما لم يتضمنه الدستور أو الأنظمة الداخلية السابقة.

وبالرجوع إلى ما هو مطبق في بعض الدول نجد مثلاً المادة 861 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري تنص على أنه: "ليس للعضو أن ينزل عن الحصانة دون إذن المجلس، وللمجلس أن يأذن للعضو بناء على طلبه بسماع أقواله إذا وجه ضده أي اتهام ولو قبل أن يقدم طلب رفع الحصانة

(1) محمد ناصر بو غزالة، المرجع السابق، ص: 165.

عنه، ولا يجوز في هذه الحالة اتخاذ إجراءات أخرى ضد العضو إلا بصدور قرار من المجلس بالإذن، وذلك طبقاً لأحكام المواد السابقة"، وهذا ما كرسته دساتير كل من تونس والمغرب والأردن ولبنان... وختاماً لهذه النقطة نذكر أن الواقع لم يشهد قبل الحراك الشعبي رفع الحصانة البرلمانية عن البرلمانيين، رغم كثرة القضايا التي تورط ويتورط فيها نواب وأعضاء البرلمان، بالنظر إلى أن الإجراءات التي يمر بها طلب رفع الحصانة تسمح بخلق ما يسمى بالتضامن الوظيفي بين البرلمانيين، وذلك من منطلق أن ما سيطبق على الآخر سيطبق عليه هو مستقبلاً.

وبالتالي تتحول جلسة مناقشة رفع الحصانة إلى منبر للدفاع عن المصالح الشخصية للنواب باسم الحصانة البرلمانية، وهو ما يبقى طلب رفع الحصانة حبيساً لدى الهيئة التشريعية وبالتحديد مكتب المجلس، وتعد قضية "إسماعيل ميرة" عن حزب التجمع الوطني الديمقراطي الحالة الوحيدة التي طلب فيها التنازل عن حصانته لمحاكمته في قضية تورطه في مقتل الشاب "كمال سعدي" في مدينة تازمالت بجاية، والتي تعود وقائعها إلى منتصف شهر جويلية 2007 حيث وضعت هذه القضية المجلس الشعبي الوطني في ورطة حقيقية خاصة وأنه في ذلك الوقت كان في عطلة ما بين الدورتين، الأمر الذي استدعى تأجيل البت في مسألة رفع الحصانة البرلمانية عن النائب إلى غاية افتتاح الدورة الخريفية لـ 2007⁽¹⁾، وقد تنازل هذا الأخير إرادياً عن حصانته رغبة منه في تسهيل عمل الجهات القضائية لمتابعتة.

وقد قدرت إحصاءات عدد حالات الاعتداءات التي ارتكبتها المستفيدين من الحصانة البرلمانية بنحو 200 حالة وصلت إلى حد القتل وإطلاق النار، والفساد والتهديد وإشهار السلاح واستعمال النفوذ على مواطنين وموظفين، ورغم ذلك لم تتخذ أي إجراءات لرفع الحصانة عن هؤلاء مما حولهم إلى مواطنين فوق القانون، وتشير بعض المصادر إلى أن وزارة العدل تتلقى على امتداد سنوات، عشرات التقارير من مختلف أجهزة الأمن عن تورط برلمانيين في جنح وجنایات. ولكن دون أن يكون لذلك تبعات من ناحية إسقاط الحصانة البرلمانية عنهم، ومن ثم متابعتهم قضائياً كالنائب الذي ضرب شرطياً بمطار عنابة، ورئيس حزب الذي صفع شرطية دون أن ننسى قضية الساعة المتمثلة في قضية زعيمة حزب العمال " لويزة حنون" مع وزيرة الثقافة" نادية لعبيدي " بعد أن رفعت الأخيرة دعوى قضائية ضد الأولى في أعقاب حديثها عن ملفات فساد في قطاع الثقافة⁽²⁾.

وهذا الوضع الذي كان سائداً أفرغ الحصانة البرلمانية من محتواها وجعلها أداة ووسيلة للهروب من المحاسبة تحت عطاء قانوني هو الحصانة، فالحصانة هدفها حماية النائب من التعسف والكيد ضده، وليس لوضعه فوق القانون وارتكاب ما يشاء من الجرائم دون حسيب.

⁽¹⁾ مقال بعنوان: الحصانة البرلمانية تمنع المتابعة القضائية ولا تسقط الإيقاف الفوري، منشور على الموقع الإلكتروني: www.djazairress.com، تاريخ الزيارة: 2018/05/05.

⁽²⁾ مقال بعنوان: الحصانة البرلمانية إفلات من العقاب بقوة القانون، منشور على الموقع الإلكتروني: www.echoroukonline.com، تاريخ الزيارة: 2018/05/05.

ولولا الأحداث الأخيرة التي شهدتها الجزائر بعد تحرك الشعب بتاريخ 2019/02/22 وخروجه للشارع في مسيرات وطنية تطالب بتغيير النظام ومحاسبة المسؤولين الفاسدين بما فيهم البرلمانين، لما تم فتح ملف رفع الحصانة، حيث رفعت عن بعض النواب البارزين في الأحزاب الكبيرة بما فيهم عمار غول رئيس حزب تاج، وجمال ولد عباس رئيس لحزب جبهة التحرير الوطني، وأحمد أويحي رئيس لحزب التجمع الوطني الديمقراطي، كما باشرت الجهات القضائية ممثلة في وزارة العدل إجراءات المطالبة برفع الحصانة عن نواب آخرين.

خلاصة الباب الأول

إن ضمانات إستقلالية السلطة التشريعية مضمونها النص على مجموعة من الواجبات والحقوق للمؤسسة في حد ذاتها ولنوابها وأعضائها، تضمن استقلالهم عن السلطات وتحمي سيادة البرلمان في التشريع في المجالات التي حددها له الدستور، وفي ممارسة الوظيفة الرقابية بوسائلها المختلفة والمتنوعة. فبالنسبة للواجبات يقع على غرفتي البرلمان واجب التأكد من صحة عضوية أعضائهما من خلال اللجان المكلفة بهذه العملية وفقا لإجراءات محددة في نظامهما الداخلي، والبرلماني بمجرد إثبات صحة عضويته يجب عليه التفرغ الكامل للممارسة الوظيفة البرلمانية بما يترتب عليها من واجب الحضور والإنضباط في الجلسات وفي أشغال اللجان التي يقابلها جزاءات تطبق على النائب أو العضو الذي يغيب عن الجلسات تختلف بحسب عدد الجلسات المتغيب عنها.

كما يخضع لحالات التنافي التي تفرض عليه عدم الجمع بين العضوية البرلمانية ومختلف الوظائف والأنشطة التجارية أو غير التجارية مهما كانت طبيعتها إلا ما استثناه المشرع من نشاطات ومهام لا تؤثر على استقلالية البرلمان، بالإضافة إلى واجب عدم تغيير الإنتماء الحزبي للقضاء على ظاهرة التجوال السياسي التي أثرت بشكل كبير على أداء البرلمان.

وبالنسبة للحقوق فيتمتع البرلمان بحقوق تضمن استقلاله كمؤسسة تتمثل في حقه بوضع نظامه الداخلي لتمكينه من التحكم في تنظيم أعماله وتسيير شؤونه الداخلية سواء ماتعلق بالهيكل الإدارية والمادية والبشرية أو ماتعلق بالقواعد الإجرائية المتعلقة بوظيفة التشريع والرقابة، فالنظام الداخلي يشكل تعبيرا حقيقيا عن هوية البرلمان، ولكن ذلك لا يعفي النظام الداخلي من الرقابة عليه بواسطة آلية الرقابة على دستورية القوانين من قبل المجلس الدستوري للتأكد من مطابقته للدستور، وللبرلمان حق إعداد موازنته و إدارة مصالحه المالية وتحدون خضوعه لرقابة أي جهة إلا ماتعلق بطريقة تسيير واستعمال الموارد المالية التي يخضع فيها لرقابة مجلس المحاسبة من أجل التأكد من مطابقتها للقوانين والتشريعات المعمول بها.

ويتمتع نواب و أعضاء البرلمان بحقوق كمقابل لأداء مهامهم تتعلق أساسا بحقهم في الحصول على المكافأة البرلمانية التي تحدد من قبل البرلمان بكل حرية لأن العضوية البرلمانية ليست مجانية، و حقهم أيضا في التمتع بالحصانة البرلمانية بنوعيتها سواء الموضوعية أو حصانة اللامسؤولية عن الآراء والأفكار التي تصدر عنهم داخل البرلمان أو خارجه بمناسبة تأديتهم لمهامهم أو الحصانة الجزائية أو حصانة الحرمة الشخصية ضد المتابعات والملاحقات التي تحرك ضد البرلماني بخصوص جنایات أو جنح، حيث لا يجوز تحريك هذه الإجراءات إلا بإذن سابق من المجلس التابع له النائب أو العضو أو بتنازل صريح منه بإستثناء الحالات والأفعال التي تزول فيها هذه الحصانة كحالة التلبس بالجريمة أو نتيجة انتهاء عضويته أو اسقاطها عنه أو إرتكابه لجرائم في صورة المخالفات.

الباب الأول:-----التظيم الدستوري والقانوني لضمانات استقلالية السلطة التشريعية

فتقرير هذه الضمانات جميعها تركز استقلالية السلطة التشريعية بالنظر إلى عديد المبررات التي تعد أساس تكريسها في مختلف الأنظمة الديمقراطية، حيث يأتي على رأسها مبدأ الفصل بين السلطات الذي نص عليه التعديل الدستوري 2016 بصريح النص، وضمان مبدأ الشرعية والمشروعية ومبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، وكذا حماية البرلمانين من الضغوطات والإغراءات المالية والتهديدات، وبالتالي فهي تحقق التمثيل النيابي السليم للشعب.

فاصلة الباب الثاني

الباب الثاني

العوامل المؤثرة على استقلالية السلطة التشريعية

إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري قد نص على مجموعة من الضمانات لحماية أعضاء ونواب البرلمان في ممارسة مهامهم التشريعية والرقابية كوسيلة لضمان تمثيل الإرادة الشعبية أحسن تمثيل من جهة، وضمان استقلاليتهم تجاه السلطات الأخرى خاصة السلطة التنفيذية من جهة أخرى، تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات.

بيد أن ما يلاحظ من خلال التدقيق في نصوص الدستور والقوانين الناظمة وما يحدث في الواقع العملي، أن هناك سيطرة وهيمنة كبيرة من قبل السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية التي تملك العديد الوسائل والآليات التي منحها إياها الدستور، كرست عدم التوازن في الصلاحيات والمكانة الممنوحة لكل من السلطتين بالإضافة الى وجود عوامل عديدة أخرى على أرض الواقع جعلت المؤسسة التشريعية في وضعية تبعية وموالاتة دائمة للسلطة التنفيذية، فهذه الأخيرة تتمتع بسلطات واسعة في مواجهة السلطة التشريعية، حيث تشارك في عملية التشريع وإعداده ووضعها وتتدخل في سير العمل البرلماني، كما لها صلاحيات تشريعية في مسائل هامة وحساسة وفي مجالات عديدة.

ويضاف إلى ذلك عدم قدرة البرلمان على مواجهة ومجابهة السلطة التنفيذية لمحدودية الوسائل والصلاحيات الممنوحة له، وكذا وسائل الرقابة الغير فعالة وضعف الكادر البشري ووجود تعددية حزبية شكلية فقط داخل البرلمان، بالإضافة إلى غياب دور المؤسسات المكلفة بحماية التشريع.

وهو ما يقتضي منا دراسة هذه النقاط من خلال تقسيم الباب إلى فصلين، نتناول في الفصل الأول إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، ونتناول في الباب الثاني ضعف الأداء الرقابي وتأثير الظروف المحيطة بعمل البرلمان على استقلاليته.

الفصل الأول: إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية

يملك البرلمان وفقا للمادة 2/112 من التعديل الدستوري 2016 السيادة في اعداد القانون والتصويت عليه، فالبرلمان هو السيد في وضع التشريع وإعداده في جميع المراحل، بدءا من عملية اقتراح النصوص القانونية ومناقشتها والتصويت عليها وكل ما يطرأ عليها من تعديلات يضعها اعضاء ونواب البرلمان، كما انه يعد صاحب الاختصاص الاصيل في وضع جدول اعماله.

بيد أن السيادة التشريعية للبرلمان محدودة ومقيدة، إذ تتدخل السلطة التنفيذية في معظم مراحل وضع التشريع سواء التشريع المقترح من نواب البرلمان او مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة كحق منه لها الدستور في إطار مبدأ الفصل المرن بين السلطات لضمان التعاون بينهما، وهو ما رجح كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية في هذا المجال.

ولم يقف الأمر عند هذا الحد، بل تتمتع الهيئة التنفيذية باختصاصات متعددة اخرى في المجال التشريعي الممنوح لها بصفة اصيلة كالتشريع بأوامر، وسيطرتها على المجال التنظيمي غير المحدود وعلى التشريع المالي ودورها الفاعل في المجال الخارجي.

وسندرس في هذا الفصل وسائل هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية التي أثرت على السيادة التشريعية للبرلمان بتقسيمه الى مبحثين نتناول في المبحث الأول التدخل التنفيذي في التشريع والعمل البرلماني، ونخصص المبحث الثاني لدراسة تقييد التشريع البرلماني وتوسيع التشريع الرئاسي.

المبحث الأول: التدخل التنفيذي في التشريع والعمل البرلماني

المبدأ العام المتفق عليه أن البرلمان مستقل في تنظيم شؤونه الداخلية بما فيها وضع جدول الأعمال الذي يسير وفقه، وعقد دوراته العادية وغير العادية المخصصة لمناقشة مختلف القوانين والأوضاع السائدة، وانفراده بالتشريع في المسائل التي خصصها له الدستور.

بيد أن المفاهيم الجديدة التي برزت بعد التطور الذي شهدته التجارب الدستورية والبرلمانية للدول غيرت من طبيعة العلاقة بين السلطات وبخاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو ما أدى إلى تزايد النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية نتيجة ازدياد نشاط الدولة ودورها في مختلف المجالات، حيث لم تصبح البرلمانات سيدة نفسها سواء في تشكيلة أعضائها أو في سير أعمالها أو في ممارسة اختصاصها التشريعي.

ومن ثم، أصبحت السلطة التنفيذية تتدخل في تشكيلة وعمل البرلمان (المطلب الأول) وفي النشاط التشريعي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تدخل السلطة التنفيذية في تشكيل وسير عمل البرلمان

يضم البرلمان بغرفتيه تشكيلة بشرية متنوعة تمثل مناطق جغرافية مختلفة وتيارات سياسية ذات توجهات متباينة، وصلوا إلى البرلمان عن طريق انتخابهم من طرف الشعب أو عن طريق تعيينهم من قبل الجهة التي حولها الدستور هذه الصلاحية. ويقع على هؤلاء واجب التفرغ للعضوية البرلمانية والإلتزام بالقوانين والقواعد والسلوكيات المفروضة للقيام بأعمالهم على أكمل وجه بكل استقلالية وحرية. وتلعب السلطة التنفيذية دورا كبيرا في المشاركة في تشكيلة البرلمان سواء بالانتخاب أو بالتعيين (الفرع أول) وفي الطريقة التي يسير بها الأعضاء والنواب أعمالهم داخل المؤسسة التشريعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تدخل السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان

تتدخل السلطة التنفيذية في تشكيلة البرلمان من جانبيين: الأول عند تنظيم العملية الانتخابية سواء التشريعية أو الوطنية (أولا)، وفي تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة (ثانيا).

أولا: التدخل في العملية الانتخابية (الانتخابات البرلمانية).

عملية الانتخابات البرلمانية هي التي يتم من خلالها إختيار ممثلين عن الشعب في الهيئة التشريعية التي تتألف بالكامل أو في جزء منها بهؤلاء الممثلين المنتخبين، و تجري هذه العملية وفق آليات ومعايير تختلف من دولة إلى أخرى وبموجب تلك المعايير تكون هناك محددات تتعلق بتسجيل الناخبين وإدارة العملية الانتخابية والإشراف عليها، وشكل النظام الانتخابي المتبع وقواعد لقبول المترشحين، وتحديد الهيئة الناخبة و الدوائر الانتخابية، وسبل الحملة الانتخابية كإعلان البرامج والقيام بالدعاية الانتخابية، وهذه الأمور جميعها أو بعضها تتولى الإشراف عليها لجنة خاصة بالانتخابات⁽¹⁾.

وتعتبر العملية الانتخابية أخطر المراحل التي تؤدي معطياتها إما إلى نجاح الإلتخاب في تحقيق غايته أو فشله في ذلك، ومن ثم فبقدر دقة التنظيم القانوني لهذه العمليات بقدر ما يساعد على تحقيق هدف الإلتخاب⁽²⁾.

وتلعب الحكومات بأجهزتها المختلفة في جميع دول العالم دورا هاما في تشكيل المجالس النيابية، حيث تشرف على سير العملية الانتخابية بما يتخللها من دعوة الناخبين وقبول اوراق الترشح، والاشراف على عملية الإلتخاب واعلان النتائج، وكذلك الدعاية والإتصال بين المترشحين والناخبين⁽³⁾.

(1) عمرو هاشم ربيع، موسوعة المفاهيم والمصطلحات الانتخابية والبرلمانية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2009، ص: 53.

(2) جابر جاد نصار، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص: 52.

(3) عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، السنة الجامعية: 2007-2008، ص: 113.

و المشرع الجزائري بمقتضى المادة 25 من القانون 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات منح لرئيس الجمهورية صلاحية استدعاء الهيئة الانتخابية بمرسوم رئاسي في غضون الأشهر الثلاثة (03) التي تسبق تاريخ الانتخابات، وتستدعى الهيئة الانتخابية طبقا للمادة 109 بمرسوم رئاسي (45) يوما قبل تاريخ الاقتراع ، كما تشرف الهيئة التنفيذية على إعداد قوائم الإلتخاب بهدف حصر وتحديد الأعضاء الذين لهم الحق في ممارسة عملية التصويت، وهذا ما أجمعت عليه مختلف التشريعات في العالم⁽¹⁾.

ويتم إعداد ومراجعة القوائم الانتخابية تحت مراقبة لجنة إدارية إنتخابية موجودة على مستوى كل بلديةوفقا للمادة 15 من القانون اعلاه، وبالنسبة لعملية القيد في القوائم الانتخابية التي تعد من أهم مراحل العملية الانتخابية الممهدة للعملية الانتخابية، فتلعب فيها السلطة التنفيذية دورا هاما حيث تقوم بتحرير جداول أو قوائم التي يسجل فيها الأفراد الذين لهم الحق في الإلتخاب، ذلك أن الفرد لا يستطيع أن يمارس حقه في التصويت ما لم يكن مقيدا بطريقة صحيحة في القائمة الانتخابية⁽²⁾، وتتم مراجعة هذه القوائم خلال التدوين الأخير من كل سنة، ويمكن مراجعتها استثنائيا بمقتضى المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية، وهذا ما قرره المادة 14 من ذات القانون.

وبالنسبة لملفات الترشح للإنتخابات التشريعية، فيتم وفقا للمادة 93 من القانون العضوي رقم 16-10 ايداع ملفات الترشح لإنتخابات المجلس الشعبي الوطني لدى جهة الإدارة على مستوى الولاية عن طريق ايداع قائمة المترشحين من طرف المترشح الذي يتصدر القائمة، وإذا تعذر عليه ذلك من طرف المترشح الذي يليه مباشرة في الترتيب، حيث تعد قائمة المترشحين في إستمارة تسلمها الإدارة ويملاها ويوقعها قانونا كل مترشح.

وبالنسبة للدائرة الانتخابية في الخارج، فيتم ايداع الترشيحات وفق نفس الاشكال لدى الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية المعينة لهذا الغرض لكل دائرة إنتخابية، وفيما يتعلق بإنتخابات أعضاء مجلس الأمة فوفقا للمادة 112 من ذات القانون ايداع ملف الترشح على مستوى الولاية بنسختين (02) من استمارة التصريح التي تسلمها الادارة، والتي يملأها المترشح ويوقع عليها قانونا.

ودراسة ملفات الترشح واصدار القرارات بشأنها تعود الى الوالي أو رئيس الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية، وفي حالة رفض الملف يجب ان يكون القرار معللا تعليلا قانونيا، وهذا ما أكدته المادة 98 من القانون أعلاه، وهو ذات الامر بالنسبة للجنة الانتخابية الولائية الفاصلة في صحة الترشيحات لإنتخابات مجلس الأمة وفقا لما قرره المادة 116.

⁻ سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية و القانون الدستوري، دار الفكر العربي، 1988، ص:610.

⁽¹⁾ أحمد بنيني، الاجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، السنة

الجامعية: 2005-2006، ص: 37، 38.

⁽²⁾ عبد الجليل مفتاح، نفس المرجع، ص: 114.

ويبلغ قرار الرفض تحت طائلة البطلان خلال عشرة أيام كاملة ابتداء من تاريخ إيداع التصريح بالترشيح لإنتخابات المجلس الشعبي الوطني، الذي يكون قابلا للطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا خلال ثلاثة (03) أيام كاملة من تاريخ تبليغ القرار، وعلى مستوى المحكمة الادارية بالجزائر العاصمة بالنسبة للمترشحين بالخارج خلال ثلاثة (03) أيام من تاريخ تبليغ القرار، ويبلغ قرار رفض الترشح لانتخابات مجلس الأمة في اجل يومين (02) كاملة ابتداء من تاريخ ايداع التصريح بالترشح واجراءات الطعن هي ذاتها.

وهنا تبدو سيطرة جهة الإدارة في هذا الجانب، اذ يكفي ان تعطل رفضاً قائمة اذا ما استعملت الآجال المحددة لإيداع التصريح بالترشح، و أجل الطعن حددته المادة 98 بثلاثة (03) أيام فقط بعد تبليغ قرار الادارة المعنية، كما أن الادارة هي المخولة بتحديد أو معرفة مدى توافر حسن السمعة من عدمه في المترشحين⁽¹⁾.

كما أن الإدارة هي التي تشرف على عملية فرز الأصوات وإعلان نتائج الإنتخابات⁽²⁾، حيث تقوم اللجنة الانتخابية الموجودة على مستوي إحصاء نتائج التصويت المحصل عليها في كل مكاتب التصويت، وتسجيلها في محضر رسمي في ثلاث (03) نسخ ترسل الى اللجنة الانتخابية الولائية وممثل الوالي أو اللجنة الانتخابية للمقيمين بالخارج التي تستعين بموظفين معينين بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالشؤون الخارجية⁽³⁾.

وتدل التجارب في مختلف دول العالم لاسيما دول العالم الثالث حديثة العهد بالديمقراطية على أن الحكومات قلما ادت دورها السليم في مختلف المراحل الملازمة للعملية الانتخابية، ولهذا يوصف دورها في هذه العملية الانتخابية بالدور الجد حساس والخطير، وهو ما جعل نتائج الانتخاب تصب جميعها في صالح الأحزاب الحاكمة وبنسب غير معقولة⁽⁴⁾، مما أثر بشكل سلبي على عمل السلطة التشريعية بخلق عدم توازن لا منطقي بين الأحزاب.

وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من إستحداث الهيئة المستقلة العليا لمراقبة الانتخابات للحفاظ على نزاهة وشفافية العملية الانتخابية، وذلك بمقتضى المادة 194 من التعديل الدستوري 2016، حيث

(1) - عبد الجليل مفتاح، المرجع السابق، ص: 116.

(2) - سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 610.

(3) - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الجزء الثاني، ص: 169.

(4) - المواد: 152، 153، 154، 155، 156، 157، 163 من القانون رقم 16-10.

(4) - سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 610.

- فوزي أوصديق، نفس المرجع، ص: 169.

- جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص، 51.

صدر القانون المتعلق بهذه الهيئة في 25 أوت 2016⁽¹⁾، ويرأس هذه اللجنة شخصية وطنية يعينها رئيس الجمهورية بعد استشارة الأحزاب السياسية، وتتكون من 140 عضوا نصفهم قضاة والنصف الآخر يتم اختيارهم من ضمن المجتمع المدني، يعينهم رئيس الجمهورية.

وتسهر هذه الهيئة على شفافية ونزاهة العملية الانتخابية بجميع أشكالها منذ استدعاء الهيئة الناخبة حتى حلول النتائج المؤقتة للإقتراع، ومع ذلك ترى العديد من الأحزاب خاصة المنتمية الى المعارضة أن هذه الهيئة لا تملك مواصفات تؤهلها لتقديم ضمانات نزاهة الانتخابات، فهذه الهيئة ليست مستقلة عن الادارة والأحزاب ولا تملك أدوات حقيقية للرقابة حيث لا تتعدى كونها مجرد هيئة للرقابة الشكائية فقط⁽²⁾.

كما ان هناك تحكم كبير من جانب السلطة التنفيذية الممثلة في شخص رئيس الجمهورية في تشكيلة هذه الهيئة حيث يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي بما فيهم رئيس الهيئة، فأسلوب التعيين يجعلها خاضعة وتابعة بصفة كاملة الى الجهة المعنية ما يفقدها استقلالها عن السلطة التنفيذية، وبالتالي تظل عملية الرقابة على الحملة الانتخابية تقتقد الى الحياد والإستقلالية والاحترافية، وهذا في انتظار صدور القانون العضوي الجديد المتعلق بهذه الهيئة قبل تنظيم الانتخابات الرئاسية، والذي صادق عليه نواب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 2019/09/12 من أجل ضمان شفافية ونزاهة العملية الانتخابية، وذلك تماشيا مع الظروف التي تمر بها البلاد.

ثانيا: تعيين ثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة

تقتضي الديمقراطية النيابية أن يتم الأخذ بمبدأ الانتخاب كوسيلة لحصول مترشحي الأحزاب على مقاعد بالمجالس النيابية مهما كانت طريقة الانتخاب⁽³⁾، وذلك لضمان تمثيل الشعب من طرف أعضاء إختارهم هو بنفسه، الا أن العديد من الدول بما فيها الجزائر أخذت بمبدأ التعيين إلى جانب مبدأ الانتخاب، حيث يعتبر جانب من الفقه أن ذلك من منظور اتاحة الفرصة للكفاءات التي ليست لها وجهة إجتماعية

(1) القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، (ج. ر، العدد 37، مؤرخة في 01/06/1998).

(2) عمار عباس، الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: ammarabbes.blogspot.com، تاريخ الزيارة: 2018/12/29.

(3) سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ص: 612.

سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة 05، 1986، ص: 583.

تؤهلها للفوز بعضوية السلطة التشريعية، رغم أن وجودها ضروري لعمل هذه السلطة لما لها من معرفة وخبرة عملية في الحياة السياسية⁽¹⁾.

كما أن أسلوب التعيين يلعب دورا هاما في التخفيف من حدة الآثار التي رتبها التعددية السياسية والانتخابات التنافسية اللتين أقرتا واقعا سياسيا طبعه تهيمش جانب من القوى السياسي، ومن ثم قيام معارضة سياسية خارج المؤسسات التمثيلية⁽²⁾، يضاف الى ذلك أن جانب آخر من الفقه يرى في حق رئيس الجمهورية أو الدولة في ممارسة أسلوب التعيين من منطلق انه مشارك في السلطة التشريعية⁽³⁾ من خلال عديد الصلاحيات والاختصاصات المخولة له في هذا الجانب.

ونص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 بمقتضى المادة 3/118 على أنه "ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية".

ومع ذلك لاقت فكرة تعيين أعضاء مجلس الأمة انتقادات كثيرة من جانب الفقه وخبراء القانون الدستوري على اعتبار أنها لا تتماشى مع الممارسة الديمقراطية، لأنها تكرر هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية⁽⁴⁾، والتي تظهر من خلال عدة جوانب أهمها:

1- الأعضاء المعينون سيكونون أداة تأثير مباشر للسلطة التي عينتهم في المجلس ويدينون بالولاء لها، في حين أن وظيفة النائب الأساسية أن يكون عين الشعب على تصرفات وأعمال حكامه إن أساؤوا أو انحرفوا، وكل تبرير لمبدأ التعيين معناه منح العضو المعين ذات الضمانات والحصانات المقررة لنظيره المنتخب، حيث تكفل له قدرا معقولا من حرية الحركة⁽⁵⁾ والدليل أن جميع الدساتير التي نصت على مبدأ التعيين تساوي بين جميع الأعضاء في الضمانات والامتيازات سواء أكانوا معينين أو منتخبين بما فيها الدستور الجزائري.

2- تعيين ثلث أعضاء المجلس من قبيل رئيس الجمهورية لا يمكن تبريره بعد أن أصبح للمجلس صلاحية فعلية في مجال التشريع، ولم يعد مجرد مجلس استشاري⁽⁶⁾، وخاصة بعد أن أصبح لهؤلاء الأعضاء الحق في المبادرة بالقوانين إلى جانب المجلس الشعبي الوطني بعد التعديل الدستوري لسنة

(1) قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة 01، 1996، ص: 318.

(2) محمد عمران بوليفة، التركيبة القانونية لمجلس الأمة، دفاثر السياسة والقانون، العدد 08، جانفي 2013، ص: 193.

(3) - قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص: 319.

(4) - سعاد عمير، المرجع السابق، ص: 45.

(5) - سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 613.

- سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص: 584.

(6) - عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ص: 377-

2016، حيث نصت المادة 126 من الدستور على: " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".

3- التأثير البالغ للثالث الرئاسي في حسم النقاش والتصويت على القوانين، حيث أن الموقف النهائي والكلمة الأخيرة في أي عملية تشريعية كانت تعود لموافقة الثالث الرئاسي على اعتبار أن النصاب المشترك هو أغلبية الأعضاء الحاضرين بالنسبة للقوانين العادية والأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية، وهو ما جعل بعض الفقهاء يطلق عليه مصطلح الثالث المعطل⁽¹⁾.

3- في حالة حدوث خلاف في الغرفتين تجتمع لجنة متساوية الاعضاء بطلب من الوزير الأول، تتشكل من أعضاء من كلتا الغرفتين لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، ويتم عرض النص من طرف الحكومة على الغرفتين للمصادقة عليه⁽²⁾، فتأثير الثالث يكون من خلال تشكيله للجنة ومن خلال عملية المداولة والمصادقة على النص المقترح من طرفها.

4- لم يتم النص على قيود فعلية لسلطة رئيس الجمهورية في التعيين، حيث يقوم رئيس الجمهورية بذلك دون الالتزام بالاستشارة من أي طرف كان، وهو بذلك يملك السلطة التقديرية التي تسمح له باختيار المساندين لسياسته وضمان ثلث الأصوات لمصلحته⁽³⁾، كما تركت الصياغة الجديدة للمادة 118 / 3 من التعديل الدستوري 2016 الحرية الأكبر لرئيس الجمهورية لاختيار الكفاءات دون ربطها بمجال معين، كما كان عليه الوضع في دستور 1996، حيث حصرتها المادة 101 / 2 منه في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية، على اعتبار هذا الاقتران بمجالات معينة يسبب حرجا للرئيس ولو انه دستوريا لم يكن مقيدا باستشارة أي شخص⁽⁴⁾.

وبالتالي فسلطة الرئيس هي سلطة شخصية و فعلية لا مجرد سلطة إسمية لأن الدستور على عدم جواز تفويض ممارستها، لتصبح فوق ذلك سلطة حصرية وخالصة له⁵، ومن ثم يتحول دور مجلس الأمة الأمة من دوره كمكمل لعمل المجلس الشعبي الوطني في تمثيل الشعب الى هيئة تقيد وتشل عمل البرلمان، بما يتماشى ومصالح السلطة التنفيذية وليس مصلحة البرلمان كممثل لمصلحة الشعب.

(1) نصر الدين معمري، تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر، مجلة العلوم الإجتماعية، العدد 25، ديسمبر 2017، ص: 124.

(2) المادة 138 / 6، 5 من التعديل الدستوري 2016.

(3) دلال لوشن، الصلاحيات الدستورية لرئيس الجمهورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، السنة الجامعية: 2009-2010، ص: 120.

- عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص: 119.

(4) نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص: 125.

(5) محمد عمران بوليفة، المرجع السابق، ص: 193.

الفرع الثاني: تدخل السلطة التنفيذية في سير العمل البرلماني

يظهر تدخل السلطة التنفيذية في العمل داخل البرلمان من خلال تدخلها في اعداد النظام الداخلي الذي يحكم عمل البرلمان على (أولا) وفي وضع جدول الأعمال (ثانيا) ودعوة البرلمان للانعقاد (ثالثا) ومخاطبته(رابعا).

أولا: التدخل في إعداد النظام الداخلي للبرلمان

إذا كان الدستور قد منح للبرلمان الاستقلالية في وضع نظامه الداخلي باعتباره الأداة الأساسية لتنظيم عمله وحسن ممارسته لمهامه التشريعية والرقابية، وهذا معناه أنه "لا يصح ولا يحق للسلطة التنفيذية أن تتدخل وتستشار في وضع الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، إذ في ذلك مساس بمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ استقلالية السلطة التشريعية في تنظيم عملها"⁽¹⁾، ومع ذلك تساهم السلطة التنفيذية في صياغة أحكام النظام الداخلي الذي يرجع إعداده والتصويت عليه للسلطة التشريعية، وذلك وفق طريقة تخدمها بالدرجة الأولى، وتجعلها تحظى بمكانة مرموقة في جل محتوى النظام الداخلي للمجلس التشريعي⁽²⁾.

وما يبرر ذلك أن الحكومة غير مدعوة لحضور الجلسات الخاصة بإعداد أو تعديل نظامي المجلسين لكن يتم استدعاءها من قبل مكتب الغرفتين، وهو ما يفضي بها الى محاولة التأثير بطريقة أخرى على إرادة الأغلبية البرلمانية التي تتبع منها، ويتأتى ذلك خاصة أثناء انعقاد اللقاءات والندوات والأيام البرلمانية، كما يحدث ذلك في كواليس البرلمان، وكذلك توجه الثلث الرئاسي المعين من طرف رئيس الجمهورية في مجلس الأمة صوب ما يخدم الحكومة بإدراج النصوص والأحكام التي تحقق لها هذه الغاية داخل النظام الداخلي، فدورها إذن لا يقتصر على تقديم الإستشارة فقط⁽³⁾.

والدليل على مساهمة الحكومة في النظام الداخلي أن العديد من نصوصه ومواده تشير الى دورها في المساهمة في عملية التشريع ومختلف الإجراءات والأعمال البرلمانية، إذ من غير المعقول وضع نظام داخلي لا يتفق مع توجهات ورغبات الحكومة دون إطلاعها عليه وموافقته المسبقة، وهو ينص على دورها كطرف أساسي مساهم في عمل البرلمان.

ثانيا: التدخل في وضع وإعداد جدول أعمال الدورة والجلسات

قبل الخوض في مظاهر تدخل الحكومة في وضع جدول الأعمال من المفيد التطرق إلى المقصود بجدول الأعمال، حيث يمكن تعريفه بأنه "برنامج أو خطة جلسة البرلمان، وفيه ترتب الموضوعات محل النقاش والتداول، وقد يبدو لأول وهلة أن ترتيب جدول الأعمال التي ينظرها المجلس

(1) الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص: 20.

(2) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري: نشأة، فقها، تشريعا، دار الهدى، عين مليلة، 2010، ص: 7.

(3) عبد الله بوقفة، آساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص ص: 27-28.

أمر غير ذي بال، ولكن الواقع أنه أمر مهم يتوقف عليه في بعض الأحيان نجاح أو عدم نجاح المشروعات، فقد يؤدي التعجيل في ادراج أمر ما قبل الأوان المناسب إلى رفضه، كما قد يؤدي التسويف في ادراج هذا الأمر إلى حلول موعد إنتهاء مدة المجلس قبل التمكن من نظره⁽¹⁾.

وعرفه الفقيه "دوجيه" بأنه "مجموعة من المواضيع التي تتم مناقشتها خلال جلسة معينة أو محددة"². إن فاهمية تحديد جدول الأعمال تبتدى على وجه الخصوص حسب الأستاذ "PhilippeArdant" في أنه يترجم بصفة فعلية وحقيقية تحكم البرلمان في تنظيم أعماله وإما خضوعه⁽³⁾، ومن ثم فهو يلعب دورا هاما في تقرير مصير النص التشريعي⁽⁴⁾.

وتضمن القانون العضوي رقم 16-12 في القسم الأول من الفصل الثالث النص على جدول الأعمال، وذلك بمقتضى المواد 15، 16، 17، 18، حيث أهم ما جاءت به:

- أن جدول الأعمال يتم ضبطه تبعا لترتيب الأولوية التي تحدده الحكومة بعد اجتماع مكتبا الغرفتين وممثل الحكومة وتداولهما في مقر المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة⁽⁵⁾.

- يمكن إدراج عند الاقتضاء نقاط أخرى في جدول أعمال الدورة العادية.

- يمكن للحكومة أن تؤكد على إستعجالية مشروع القانون عند إيداعه.

- تخصص جلسة شهرية على مستوى كل غرفة لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة تماشيا مع المادة 114 من الدستور⁽⁶⁾، وتحدد شروط واجراءات المناقشة بمقتضى النظام الداخلي لكل غرفة. وفي ظل عدم صدور النظام الداخلي الجديد للمجلس الشعبي الوطني، سنتناول ما تضمنه النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 بالتحديد نص المادتين 85، 86 اللتين أكدتا على أن جدول أعمال المعارضة البرلمانية يجب أن يتضمن القضايا التي تدخل ضمن إختصاصات مجلس الأمة الذي يودع اقتراحه من قبل رئيس المجموعة أو المجموعات البرلمانية من المعارضة لدى مكتب المجلس للبت فيه قبل تاريخ عقد الجلسة الشهرية ب عشرة (10) أيام على الأقل بقصد تفعيل دور

(1) عمرو هاشم ربيع، المرجع السابق، ص: 123.

(2) Céline Vintzel, Les Armes du Gouvernement dans la Procédure Législative, Etude Comparative, Dalloz, Paris, 2011, p: 187.

(3) أورده: عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص: 38.

(4) دلال لوشن، المرجع السابق، ص: 127.

(5) من قبل كان التداول يتم في مقر المجلس الشعبي الوطني فقط دون مجلس الأمة، وهو ما تم تداركه في ظل القانون العضوي الحالي لتحقيق التوازن بين الغرفتين في هذا المجال.

(6) تنص المادة 114 من التعديل الدستوري 2016 على: "تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة".

المعارضة محاكاة لنظيره الفرنسي، وفي حالة رفض المقترح يعلل بقرار يتم تبليغه الى رئيس المجموعة البرلمانية المعنية.

بيد أن ما قرره المادة 15 من القانون رقم 16-12 بشأن أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال يترجم تفوق السلطة التنفيذية في مقابل ضعف السلطة التشريعية التي يتم توجيهها حسب ما ترى الحكومة أنه يناسبها ويتمشى مع مصالحها.

فالحكومة إذن تتحكم بشكل كبير في جدول الأعمال لدرجة أنه حتى في إنجلترا مهد النظام البرلماني نجدها هي التي تعد لمجلس العموم جدول أعماله، وهي التي تعد مقدا جدولا بالقوانين التي سوف تعرض على البرلمان، ومبرر ذلك أن عمل البرلمان لا يمكنه السير بطريقة عادية ما لم يتم التنسيق مع الحكومة ويتشاور معها.

وقد أسند الدستور الفرنسي لسنة 1958 هيمنة مطلقة للحكومة على جدول أعمال البرلمان، حيث أن تحديده يتم بإعطاء الأولوية للحكومة التي تتولى تقديم ما ترتبه للمناقشة رغم موقف البرلمان، وهو ما يسمح لها بتحديد النصوص والمشاريع والمقترحات التي سيتم مناقشتها، وكذلك كثرة المسائل التي يتضمنها جدول الأعمال جعلت الحكومة تحتكر بصفة فعلية مشاريع القوانين المقدمة للبرلمان على حساب المقترحات المقدمة من طرف البرلمانيين⁽¹⁾، لأن البرلمان سيكون مضطرا الى مسايرة الحكومة في كل النقاط التي تسطرها طالما لا يوجد مخرج آخر، لأنه حسب الاستاذ "موران" "M.Morin" إعدام لمبدأ الإستقلالية الذاتية للبرلمان⁽²⁾، ومتطلبات مبدأ البرلمان السيد في تسيير نفسه⁽³⁾.

وعليه فإن اشراك الحكومة مع ممثلي الغرفتين في هذه المسألة توضح لنا أن واضعي النص سواء بالنسبة للأنظمة الداخلية للبرلمان أو القانون العضوي رقم 16-12 كرسوا تفوق الحكومة بامتياز، حيث لم يكتفوا بإعطاء الأولوية للحكومة أثناء إعداد جدول الأعمال، وإنما مكنوها من إيداع مشروع قانون تؤكد على استعجالته الذي يعود لتقدير الحكومة وحدها⁽⁴⁾، وذلك دون ضابط وتحديد لنوع المسائل الاستعجالية الاستعجالية وتقييدسلطاتها في هذا المجال، حتى ولو كان ذلك يشكل اعتداء ومساسا بالسلطة التشريعية.

وتأسيسا على ذلك، فهذا الوضع يؤدي إلى عدة نتائج غير مرغوب فيها، أهمها:

(1) دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013، ص: 272.

(2) عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص: 42.

- عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة، المرجع السابق، ص: 241.

(3) - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص: 134.

(4) - ميلود حمامي، دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 17،

سبتمبر 2017، ص: 67-68.

1- قد تفقد المقترحات البرلمانية أهميتها بتأجيلها إن لم نقل بسحبها بالنظر إلى الإمتياز المبالغ فيه الممنوح للحكومة في هذا المجال، وهو ما يؤثر أيضا على الوظيفة الرقابية للبرلمان حيث قد يؤدي ذلك الى تأجيل الاسئلة الشفوية الى جلسات أخرى لاحقة، وتكرر نفس العملية حتى يسئم أعضاء البرلمان وتصبح لا معنى لها ويتجاوزها الزمن⁽¹⁾، وبالتالي التأثير السلبي على السلطة التقديرية التي يجب ان يتمتع بها ممثلوا الشعب⁽²⁾، وعلى مصداقيتهم وشفافيتهم.

2- النشاط التشريعي يجري في بعض الأحيان في عجلة من أجل إكمال ما تبقى في جدول الأعمال من مسائل، فيترتب على ذلك الإستعجال صدور قوانين تشوبها شوائب، لأنه لا يحصل الإلمام بالمواضيع محل الدراسة خلال هذا الظرف الزمني القصير، وهذا ما يمكن الحكومة من تمرير مشاريعها بتعديل طفيف، لأن الوقت لا يسمح بأن تحظى بالدراسة الوافية⁽³⁾، وهو ما يفتح الباب على مصراعيه أمام السلطة التنفيذية لكي تشرع عن طريق التنظيم⁽⁴⁾.

3- إذا أضفنا الى كل ذلك الأولوية المحجوزة لمشروعات القوانين المقدمة من طرف الحكومة التي انتهت اللجان المختصة من دراستها، فإن دائرة الرقابة المفروضة على البرلمان من طرف الحكومة يتم اغلاقها بإحكام من الجانب الاجرائي الذي له تأثيره البالغ على الجانب الموضوعي⁽⁵⁾.

4- جعل العمل التشريعي والرقابي للبرلمان يسير وفقا لاطار العمل الذي رسمته الحكومة له ووفقا لسياستها وتوجيهاتها⁽⁶⁾، وتجدر الاشارة الى أن المؤسس الدستوري حاول التخفيف من حدة الهيمنة التنفيذية على جدول أعمال البرلمان، والاتجاه الى اعادة دور البرلمان الى وضعه الطبيعي في هذا المجال، وذلك من خلال التعديلات التي عرفها الدستور بتاريخ 23 جويلية 2008 وأصبحت سارية المفعول في الفاتح من مارس 2009، حيث أصبح البرلمان هو الذي يضبط جدول الأعمال مع تخصيص أسبوعين من الجلسات من ضمن أربعة اسابيع من باب الأولوية لدراسة المشروعات التي تطالب الحكومة بإدراجها في جدول الأعمال⁽⁷⁾.

(1) - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال تطور الدستور الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، السنة الجامعية: 2011-2012، ص: 238.

(2) - عقيلة خرباشي، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص: 41.

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة، المرجع السابق، ص: 240.

(3) - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص: 37.

(4) - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص: 135.

(5) - عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات، المرجع السابق، ص: 124-125.

(6) BenAbbou-Kirane-fatiha, op.cit, p : 72.

(7) - دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص: 273-274.

ثالثا: التدخل في دورات انعقاد البرلمان

يقصد بدور الإنعقاد الوقت الذي يستطيع فيه أو من خلاله البرلمان أن يعقد جلساته ويمارس اختصاصاته⁽¹⁾، سواء التشريعية أو الرقابية بمناقشة جميع القوانين والتصويت عليها وتوجيه الأسئلة والاستجابات، وكذا مناقشة مخطط عمل الحكومة وتحريك وسائل الرقابة السياسية في مواجهتها. وتحكم البرلمان في جلساته يجعله السيد وأن الحكومة ليست إلا منفذا لما يسنه من قوانين يسعى من وراءها لتحقيق مصلحة المواطنين وحماية حقوقهم وحياتهم⁽²⁾.

وتتنص معظم الدساتير على أن البرلمان ينعقد في دورات عادية وأخرى غير عادية، بينما يظهر الإختلاف في آساليب عقد هذه الدورات وكيفيةها، ويجري العمل بأغلب النظم البرلمانية على حق السلطة التنفيذية في دعوة البرلمان للإنعقاد.

1- دعوة البرلمان الى الانعقاد في دورة عادية: تختلف الدول في تحديد عدد الدورات العادية لإنعقاد البرلمان، فمنهم من حددها بدورة واحدة كما هو الحال بالنسبة لفرنسا وتونس والكويت ومصر والجزائر بعد التعديل الدستوري 2016، وهناك من حددها بدورتين كما هو الحال بالنسبة الى المغرب ولبنان والعراق و الجزائر قبل التعديل الدستوري 2016⁽³⁾، والعلة في تحديد مدة دورات البرلمان هي أن استمرار المجالس النيابية في حالة انعقاد دائم طوال السنة يمثل إرهاقا للحكومة في الحفاظ على الأغلبية البرلمانية وشغلها الدائم بعلاقتها بالبرلمان على حساب اختصاصاتها الدستورية الأخرى، وهذا الاتجاه إنما يسود في الأنظمة الرئاسية التي تقوم على الفصل المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو ما يجري عليه العمل في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا⁽⁴⁾.

وبالعودة الى الوضع بالنسبة للبرلمان الجزائري، نجد أن هذا الأخير ينعقد بقوة حكم الدستور بصفة منفردة في دورة عادية واحدة مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل، وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر⁽⁵⁾، وهذا على خلاف ما هو مطبق في بعض النظم التي ينعقد البرلمان في ضلها ضلها بناء على دعوة من رئيس الدولة أو الجمهورية كما هو الحال بالنسبة لمصر.

(1) جابر جاد ناصر، المرجع السابق، ص: 73.

(2) خلفه نادية، آليات حماية حقوق الإنسان في المنظومة القانونية الجزائرية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، السنة الجامعية: 2009-2010، ص: 149.

(3) كم ينص دستور 1963 على مدة الدورة بل أحالها على النظام الداخلي للبرلمان (المادة 35)، أما دستور 1976 فحددها بدورتين عاديتين مدة كل دورة ثلاثة اشهر على الأكثر (المادة 146)، وهو ذات الأمر بالنسبة لدستور 1989 (المادة 112)، بينما مدد دستور 1996 مدة الدورتين الى 04 أشهر على الأقل بالنسبة لكل دورة.

(4) جابر جاد ناصر، مرجع سابق، ص: 74.

(5) - المادة 1/135 من التعديل الدستوري 2016، والمادة 104 من القانون العضوي رقم 16-12.

ويظهر تدخل السلطة التنفيذية في دور الإنعقاد العادي للبرلمان من خلال ما جاء به التعديل الدستوري 2016 بمقتضى المادة 2/135 منه التي منحت الحق للوزير الأول بتقديم طلب يتضمن تمديد مدة الدورة العادية لأيام معدودة.

فالمبدأ أن التأجيل لا يكون لأجل غير مسمى، ولكن نص الدستور يبقى غامضا فما المقصود بالأيام المعدودة؟ هل هي أسبوع أم عشرة أيام أم 15 يوما أم عشرين يوما؟

مع أن الأرجح حسب وجهة نظرنا أن الأيام المعدودات لا تتجاوز مدة 10 أيام على الأكثر، ومن ثم كان من الأجدر بالمؤسس الدستوري الجزائري إعادة صياغة المادة بدقة تفاديا لكل تأويل أو غموض وفق الصياغة الآتية: "...تمديد مدة الدورة العادية لمدة لا تتجاوز 10 أيام على الأكثر".

مع ضرورة الإشارة إلى أن مدة الدورة العادية عشرة (10) أشهر ومدة عطلة البرلمان شهرين (02) التي قد يدعى فيها البرلمان لعقد لدورة غير عادية أو استثنائية، تجعل هذا الأخير مضطرا لإكمال ما طلب منه من طرف الوزير الأول أو عقد دورة غير عادية بطلب من رئيس الجمهورية، وهو ما سنراه عند دراسة الدورة غير العادية للبرلمان. فتحديد مدة التأجيل بدقة تحول دون قيام السلطة التنفيذية بالتعسف في استعمال هذا الحق، وتجعل البرلمان حريصا أشد الحرص على اكمال ما يتضمنه جدول الأعمال في وقته المحدد.

وفيما يتعلق باختتام الدورة العادية فقد نصت المادة 2/5 من القانون العضوي 16-12 على أن تحديد تاريخها يتم بالتنسيق بين مكثبي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة، فالحكومة حاضرة دائما بحكم القانون من خلال إستشارتها الإيجابية حتى يتوقف على رأيها اختتام الدورة العادية، وهذا بدلالة استخدام المؤسس الدستوري لعبارة عشرة (10) أشهر على الأقل أي إمكانية تأجيل الدورة بطلب من الوزير الأول أو تحديد تاريخ اختتامها بالتشاور مع الحكومة.

2- **انعقاد البرلمان في دورة غير عادية:** نصت أغلب الدساتير على إمكانية إنعقاد البرلمان في دورة غير عادية في الحالات والظروف التي تستدعي ذلك التي تضمنها الدستور، والاتجاه المتبع في أغلب الدول أن الدعوة لعقد دورة غير عادية تكون بناء على طلب رئيس الدولة أو الجمهورية أو بناء على طلب عدد من أعضاء البرلمان، وبالنسبة للبرلمان الجزائري فهو يجتمع في دورات غير عادية في الحالات الاستثنائية أو الحالات الوجوبية.

أ- **الحالات الاستثنائية:** نصت المادة 4,3/135 من الدستور على إمكانية اجتماع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، كما يمكن أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني على أن تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الاعمال الذي أستدعي من أجله.

أ-1 **عقد الدورة غير العادية بمبادرة من رئيس الجمهورية:** لقد خول الدستور لرئيس الجمهورية مطلق الإختصاص لدعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية في الحالة الاستثنائية، ولم يقيد بأي ضابط قانوني في

هذا المجال وهذا أمر في غاية طبيعته ويتمشى مع مبدأ سمو مركز رئيس الجمهورية، وما يلاحظ أيضا في هذا المجال هو عدم تحديد المؤسس الدستوري للحالات التي يجوز بموجبها لرئيس الجمهورية أن يستدعي البرلمان لعقد دورة غير عادية⁽¹⁾.

وأشارت المادة 04 الفقرة الأخيرة من القانون رقم 16-12 إلأن إجتماع البرلمان في هذه الحالة يكون بموجب مرسوم رئاسي يتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية، ويتضمن أيضا جدول أعمال هذه الدورة الذي يوضع بإرادة منفردة واستئثار مطلق من قبل رئيس الجمهورية دون تدخل من جانب البرلمان، ومما لاشك فيه أن تخويل السلطة التنفيذية سلطة دعوة البرلمان دون قيود يتنافى مع المبدأ الديمقراطي وبنال من استقلال البرلمان⁽²⁾، فصلاحيه البرلمان في هذا الشأن تقتصر على نظر الأمور التي دعي للانقضاء لأجلها فقط دون غيرها من الأمور الأخرى، والقاعدة أنه لا يجوز للبرلمان أن ينظر في غير الأمور التي حددت له إلا إذا وافقت السلطة التنفيذية على ذلك⁽³⁾، لأنه من الأفضل أن تكون المواضيع محددة بشكل دقيق ومفصل⁽⁴⁾.

ولذلك حسب رأي الفقه يجب أن يكون مرسوم دعوة البرلمان مرسوما مسببا، أي نذكر فيه أسباب دعوة البرلمان، وأن يملك البرلمان من باب أولى إضافة أمور جديدة إلى الأمور التي دعي من أجلها لإقرارها تطبيقا للقاعدة الأصولية من يملك الأكثر يملك الأقل، كما لا يعقل أن يرفض طلب الأغلبية البرلمانية التي لها حق دعوة البرلمان للانقضاء إستثناء⁽⁵⁾، فالسلطة التنفيذية وفقا لهذه السلطة الممنوحة لها تتحكم بشكل كلي وصارم في عمل البرلمان، سواء تعلق الأمر بتوجيه الدعوة أو وضع جدول الأعمال أو فض الدورة غير العادية⁽⁶⁾.

وقد نادى جانب كبير من الفقه بضرورة أن يمنح البرلمان الحق في مراقبة مدى توفر حالة الضرورة، فإذا تأكد من عدم قيام هذه الحالة أجل نظر الموضوع أو المسألة إلى اجتماع أو دورة عادية⁽⁷⁾، حتى يكون هناك تعاون وتشارك جدي بين السلطتين في إطار الفصل المرن بين السلطات.

(1) - سعاد عمير، المرجع السابق، ص: 76.

(2) - جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص: 74.

(3) - عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات، المرجع السابق، ص: 121.

(4) - على خطار الشطناوي، الأنظمة السياسية والقانون الدستوري الأردني والمقارن، المرجع السابق، ص: 351.

(5) - نفس المرجع، ص: 354.

(6) - عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات، المرجع السابق، ص: 122.

(7) - عبد الجليل مفتاح، نفس المرجع، ص: 121.

- رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص: 150.

أ-2- عقد الدورة بناء على طلب الوزير الأول: للوزير الأول الحق في طلب عقد دورة غير عادية للبرلمان، ومنح هذا الحق للوزير الأول معناه أن السلطة التنفيذية بإمكانها من خلال رئيس الجمهورية والوزير الأول ان تدعو البرلمان للاجتماع في هذا الخصوص.

بيد أن طلب الوزير الأول يجب أن يحال إلى رئيس الجمهورية الذي يستدعي البرلمان بمرسوم رئاسي بناء على طلب الوزير الأول، وهو ما يؤسس للهيمنة التنفيذية الرئاسية على هذا المجال بدون منازع.

وبالرجوع الى الأنظمة المقارنة خاصة ما هو متبع في فرنسا في ظل دستور 1958 المعدل بتاريخ 23 جويلية 2008، حيث نصت المادة 51 منه على أنه يمكن تأجيل اختتام الدورة البرلمانية العادية أو غير العادية قانونا، وذلك للسماح بتطبيق المادة 49 منه عند الإقتضاء، كما يمكن للبرلمان عقد جلسات إضافية قانونا للغاية ذاتها، ويتعلق ذلك بمسألة تحريك المسؤولية السياسية للحكومة التي يتحملها الوزير الأول أمام الجمعية الوطنية سواء تعلق الأمر بمناقشة برنامج الحكومة أو عند تقديم بيان السياسة العامة بعد مداولة مجلس الوزراء الفرنسي أو عند التصويت على مشروع قانون الموازنة أو مشروع قانون التمويل، الضمان الاجتماعي.

وهذا بقصد تمكين البرلمان من الفصل بصورة نهائية ودقيقة في موضوع تحريك المسؤولية السياسية للحكومة نظرا للأهمية القصوى لهذا الموضوع، وهو ما يحقق الفاعلية في تفعيل وسائل رقابة البرلمان على أعمال الحكومة خاصة في جانبها الهام المتعلق بتحريك المسؤولية السياسية للحكومة⁽¹⁾.

أ-3- عقد الدورة غير العادية بطلب من ثلثي 2/3 أعضاء المجلس الشعبي الوطني: يمكن لثلثي 2/3 أعضاء المجلس الشعبي الوطني أن تقدم طلب عقد البرلمان لدورة غير عادية، والذي يرسل إلى رئيس الجمهورية للاجتماع حوله مع الحكومة في نطاق مجلس الوزراء، ثم يعاد مرفقا بمرسوم رئاسي إلى البرلمان، يخوله له امكانية عقد دورة غير عادية.

وهكذا بات غير جائز دستوريا أن تعقد السلطة التشريعية دورا استثنائيا دون موافقة رئيس الجمهورية و مباركة الحكومة، وبالتالي هذه قرينة جلية على أن الدستور خول دورا معتبرا لرئيس الجمهورية⁽²⁾، حتى لو تحقق النصاب القانوني للمجلس فالطلب يتوقف على موافقة رئيس الجمهورية وإصداره مرسوم رئاسي في هذا الشأن، بيد أن السؤال المطروح هل عدم موافقة رئيس الجمهورية على طلب ثلثي 2/3 نواب المجلس الشعبي الوطني يؤدي الى عدم انعقاد الدورة ؟

إذا كان المؤسس الدستوري ربط تقديم طلب عقد دورة غير عادية المقدم من قبل الغرفة الأولى بموافقة رئيس الجمهورية و منح له حق عقد الدورة غير عادية متى توفر النصاب القانوني المتمثل في

(1) - عبد الله بوقفة، آساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص: 64.

(2) - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص: 66.

الأغلبية المطلقة من النواب، حيث يمكن للغرفة الأولى الإحتجاج في حالة الرفض الرئاسي بتوافر النصاب المقرر دستوريا لعقد الدورة، ومعنى ذلك أنه يجوز للهيئتين التنفيذية والتشريعية أن تترجما نص المادة لصالحهما⁽¹⁾، وهذا بالنظر إلى الصياغة العامة للنص الدستوري.

الملاحظ من خلال استقراء نص المادة 135 أن المؤسس الدستوري لم يمنح لأعضاء مجلس الأمة الحق في تقديم طلب عقد دورة غير عادية رغم أن هؤلاء بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 لهم الحق في المبادرة بالقوانين إلى جانب نواب المجلس الشعبي الوطني، فإذا كان الأمر مقبولا في ظل الدساتير السابقة أين لم يكن لمجلس الأمة الحق في تقديم إقتراحات القوانين، فمن الطبيعي أن لا يمنح له الحق في تقديم طلب من هذا النوع، أما حاليا فقد أصبح من غير المقبول حسب وجهة نظرنا إقصاء أعضاء مجلس الأمة من ممارسة هذا الحق توازيا مع نظائهم في الغرفة الأولى، تأسيسا على حقهم في المبادرة بالقوانين طبقا للمادة 136 من الدستور.

وهناك ملاحظة بخصوص عدم تحديد المؤسس الدستوري لمدة الدورة غير العادية، إذ اكتفى بالنص على إختتام الدورة بمجرد إستنفاد جدول الأعمال الذي أستدعي البرلمان من أجله، وهو ذات الأمر بالنسبة للمادة 04 من القانون العضوي 16-12، فكان من الأجدر تحديد أجل اقصى لمدة الدورة خاصة أن عطلة البرلمان لا تتجاوز الشهرين (02) وفقا للتعديل الدستوري 2016، وذلك لحث السلطة التنفيذية والتشريعية على الالتزام بإكمال ما تضمنه جدول الأعمال الاستثنائي في موعده المحدد، وكذا مراعاة أجل الدورة عند وضع هذا الجدول.

وهذا تماشيا مع نظيره الفرنسي حيث نصت المادة 29/3، من الدستور الفرنسي على وجوب إختتام الدورة فور إستنفاد البرلمان جدول الأعمال الذي أستدعي من أجله وبعد إثني عشر (12) يوما من إجتماعه على الأكثر، كما يجوز للوزير الأول دون سواه أن يطلب عقد دورة أخرى قبل إنقضاء الشهر الذي يلي صدور المرسوم المتضمن إختتام الدورة، وهذا لأجل وقف أو وضع حد لكل محاولة لاستمرار الاشغال لأجل غير مسمأو جعل الدورة دائمة خلال فترة العطلة البرلمانية⁽²⁾.

ب-الحالات الوجوبية: في حال حصول مانع لرئيس الجمهورية بسبب مرض خطير أو مزمّن والذي يثبتته البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا وبأغلبية 2/3 أعضاءه، وكذلك في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، حيث يجتمع البرلمان وجوبا بعد تبليغه بشهادة التصريح بالشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية، ويجتمع أيضا بناء على استدعاء رئيس الدولة بالنيابة للموافقة على تطبيق أحكام المواد 105، 107، 108، 109 المتعلقة بالظروف الاستثنائية، والمادة 111 المتعلقة بتوقيع الرئيس على إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم.

(1)- سعاد عمير، المرجع السابق، ص 78.

(2)- Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, op.cit, p: 649

ويجتمع البرلمان وجوبا في الحالات المنصوص عليها في المواد 105، 107، 108، 109 المتعلقة بتقرير وجود إحدى الحالات الاستثنائية التي تستدعي إتخاذ قرار من رئيس الجمهورية لمواجهة هذه الحالات، حيث يجتمع البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا بناء على إقتراح من رئيس الجمهورية لإثبات وجود ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية، وبالتالي بقاء عهدة البرلمان مستمرة إلى غاية زوال هذه الظروف.

والحالة الأخيرة التي يجتمع فيها البرلمان وجوبا تتحقق إذا طلب رئيس الجمهورية تصويت ثلاثة أرباع 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان لإصدار القانون المتضمن التعديل الدستوري، يحث يجعله ذلك في غنى عن عرضه على الإستفتاء الشعبي.

رابعا: توجيه خطاب للبرلمان:

يمكن لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 146 من الدستور أن يوجه خطابا للبرلمان، وهو حق أسندته معظم الأنظمة الدستورية إلى رؤساء الجمهوريات والدول، ومن ثم فمنح رئيس الجمهورية الحق في توجيه خطاب للبرلمان غرضه إتاحة الفرصة للرئيس لعرض آراءه وتوجهاته السياسية أمام أعضاء غرفتي البرلمان، خاصة في حالة عدم مسايرة هذا الأخير لتوجهات الحكومة التي يكون الرئيس قد ركز عليها عند إختياره وتعيينه للوزير الأول⁽¹⁾، وقد يتعدى الخطاب إلى إعلام البرلمان بقرارات تؤثر على عمل البرلمان ووجوده كقرار الحل أو قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية أو الحرب⁽²⁾، وكل قضية داخلية وخارجية ذات أهمية وطنية.

فخطاب رئيس الجمهورية وفقا لذلك يشكل مرجعا أساسيا ووسيلة من وسائل التأثير على العمل البرلماني، حيث لا يملك البرلمان حق مناقشته و إبداء الرأي فيه والإعتراض عليه، ولم تحدد المادة أعلاه من الدستور الغرض من الخطاب أو آثاره القانونية أو السياسية، أو ربطه بفترة زمنية محددة أو اجراءات خاصة⁽³⁾، أو ظروف معينة.

وهناك وسيلة اخرى لتوجيه خطاب للبرلمان بطريقة غير مباشرة من خلال الخطاب الذي يوجهه رئيس الجمهورية للأمم، حيث قد يتضمن نص الخطاب رسائل وتوجيهات للبرلمان بشأن قضية معينة من القضايا، ومثال ذلك الخطاب الذي ألقاه رئيس الجمهورية بتاريخ 16 افريل 2011، فمن أهم مقتطفاته التي أشار فيها إلى البرلمان: " حيث أن دور مختلف المجالس المنتخبة دور حيوي سيتم تعزيزه من حيث أن المنتخبين هم الذين لهم الصلة المباشرة بالمواطنين وبالواقع المعيش...إستنادا مني إلى الدستور سأعتمد الى استعمال الحق الذي يخولني إياه وأطلب من البرلمان إعادة صياغة جملة العدة

(1) -عمارعباس، مجالات التعاون ووسائل تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، مقال منشور على الموقع الإلكتروني للباحث: ammarabbes.blogspot.com ، تاريخ الزيارة: 2019/01/15.

(2) -دلال لوشن، المرجع السابق، ص:125.

(3) - نفس المرجع، ص: 124.

التشريعية التي تقوم عليها قواعد الممارسة الديمقراطية... ومن جهة مكملة سيتم إيداع قانون عضوي خاص بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية واستشارتها من أجل صياغة النظام القانوني الانتخابي الجديد... وسوف يتقرر هذا المسعى بمراجعة القانون المتعلق بالأحزاب السياسية من خلال مراجعة دور الأحزاب السياسية ووظيفتها وتنظيمها لجعلها تشارك مشاركة أنجع في مسار التجديد، وسيتم تعجيل إيداع وإصدار القانون العضوي المتعلق بتمثيل النساء ضمن المجالس المنتخبة قبل الإستحقاقات الانتخابية القادمة....⁽¹⁾.

وهو ما تجسد فعلا بإصدار هذه القوانين ومراجعة الدستور بعدها بمدة طويلة استمرت أكثر من خمس سنوات، وبالتالي رئيس الجمهورية له الحق الأصيل والشخصي في توجيه خطاب للبرلمان بصفة مباشرة أو غير مباشرة.

المطلب الثاني: تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي.

إن تعقد عملية التشريع التي أفرزتها التطورات التي عرفتتها الأنظمة المعاصرة كرسست ضرورة منح الحق للسلطة التنفيذية كمساهم أساسي وفعلي في العمل التشريعي للبرلمان، من خلال عدة وسائل سواء كان ذلك بطريقة مباشرة (الفرع الأول) أو غير مباشرة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المشاركة المباشرة للحكومة في العمل التشريعي.

تبدوا المشاركة التنفيذية في العمل التشريعي واضحة من خلال اختصاصها بعملية المبادرة بمشاريع القوانين (أولا) والاعتراض أو الاشتراك في مناقشة القوانين (ثانيا) أو من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء (ثالثا).

أولا: المبادرة بمشاريع القوانين:

تعد المبادرة الإجراء الممهّد لعملية وضع القوانين موضع التطبيق والتنفيذ، وتكون في شكل قانون يقدم من طرف السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة أو الوزير الأول، وقد تكون في شكل إقتراح قانون يقدم من طرف نواب أو أعضاء البرلمان.

ويقصد بالمبادرة حسب الفقيه "moreau": "العمل الذي يجبر السلطة التشريعية على التصرف، فلا يمكن أن تعفى من البت فيه نفيًا أو تأكيدًا"⁽²⁾، وعرفه الدكتور رابحي أحسن بأنه: " أول إجراء يستهدف تحديد أسس التشريع الجديد"⁽³⁾.

(1) - نص خطاب رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة للأمة، الجمعة 15 أبريل 2011، منشور على الموقع

الإلكتروني: ar.wikisource.org، تاريخ الزيارة: 2019/01/15.

(2) - أورده: عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة 01، 1980، ص: 10.

(3) - رابحي أحسن، التشريع والمؤسسة التشريعية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2016، ص: 132.

فالمبادرة هي أهم إجراء إذا تخلف أو صدر من أشخاص أو هيئات لم يمنحها الدستور حق المبادرة أعتبر التشريع معيبا شكلا ويجب معه تقرير بطلانه وعدم جواز تطبيقه، لأن الاقتراح هو النواة الأساسية للتشريع، ونص الدستور الجزائري في المادة 136 منه على اشتراك كل من السلطة التنفيذية والتشريعية في عملية المبادرة بالتشريع: " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.

تكون إقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون(20) نائبا أو عشرون(20) عضوا في مجلس الأمة، في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 ادناه⁽¹⁾.

وعليه منح الدستور الجزائري لكل من الوزير الأول كمثل للسلطة التنفيذية و 20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين، والجديد الذي جاء به التعديل الدستوري 2016 هو منح الحق لأعضاء مجلس الأمة المحدد عددهم ب 20 نائبا بالمبادرة بالقوانين في مسائل محددة فقط بمقتضى المادة 137 من الدستور، وهي تلك المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الأقليم والتقسيم الإقليمي.

بعد ما كان الحق في المبادرة قاصرا على نواب المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1996، وهو ما يعني أنه رغم إقرار حق أعضاء مجلس الأمة لأول مرة منذ تأسيسه في المبادرة بالقوانين، إلا أنه يبقى مقيدا فقط بالمجالات ذات الطابع المحلي تماشيا مع طبيعة تشكيلة ثلثي اعضائه المنتخبون في المجالس الشعبية المحلية⁽²⁾، وبالتالي حرمان هؤلاء الاعضاء من المساهمة الفاعلة في صناعة التشريع، وخاصة الاستفادة من الكفاءات والخبرات والتجارب التي يتمتع بها هؤلاء الأعضاء في شتى المجالات على المستوى الوطني والمحلي⁽³⁾، وما يكرس استئثار المجلس الشعبي الوطني بالمبادرة في المجالات الأخرى وبقاء مبدأ الثنائية البرلمانية ناقصا ومختل التوازن في مجال التشريع دون إغفال أو إهمال المجالات الأخرى التي سنراها لاحقا، كما أن اشتراط العدد المحدد ب 20 نائبا لا يتناسب مع تشكيلة مجلس الأمة مقارنة بتشكيلة المجلس الشعبي الوطني-عدم التوازن العددي-.

وبالنسبة لمشاريع القوانين التي يكون مصدرها أعضاء السلطة التنفيذية تكون فرصتها أكبر في التحول إلى قوانين من تلك التي يكون مصدرها أعضاء السلطة التشريعية⁽⁴⁾، حيث أثبتت التجارب في معظم دول العالم أن المشاريع المقدمة من الجهاز التنفيذي تغلب بصفة كبيرة على الإقتراحات المقدمة من قبل النواب والأعضاء البرلمانيين، ففي فرنسا مثلا تشكل اقتراحات النواب ما نسبته أقل من 10 %

(1) - تنص المادة 137 من دستور 2016 على: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الأقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة".

(2) - نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص: 126.

(3) - ياسين حجاب و عادل بن عبد الله، التشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري 2016 والدستور المغربي 2011، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 09، العدد 02، جوان 2018، ص: 297.

(4) - جابر سعيد عوض، النظم السياسية المقارنة النظرية والتطبيق، دون دار نشر سنة نشر، ص: 149.

مقارنة بأكثر من 90 % من المشاريع المقدمة من الحكومة، وهذه النسبة الضئيلة لاقتراحات النواب تعود الى عديد من الإعتبارات أهمها:

1- فكرة العقلنة البرلمانية⁽¹⁾ التي أدت الى تضيق كبير لصلاحيات السلطة التشريعية، وتمكين السلطة التنفيذية من سلطات مهمة في مجال التشريع تضاهي صلاحيات البرلمان بل وتفوقها، وهو ما كرس واقعا مفاده أن السلطة التنفيذية أصبحت هي المشرع العادي بينما أصبح البرلمان مشرعا إستثنائيا⁽²⁾، وقد رد الأستاذ "ميشال دوبري" " Michel Debré " رئيس اللجنة الإستشارية المكلفة بإعداد الدستور الفرنسي لسنة 1958، لما قيل له أنكم بهذا تنقصون من قيمة البرلمان أمام السلطة التنفيذية فقال: "إننا بصدد عقلنة النظام البرلماني، وليس الإنقاص من قيمة البرلمان"⁽³⁾، فالمؤسس الدستوري الجزائري فرض عليه مسابرة نظيره الفرنسي الذي تعمد إضعاف البرلمان وتقوية مركز السلطة التنفيذية⁽⁴⁾.

2- المقترحات التنفيذية تعدها أجهزة فنية قبل تقديمها للبرلمان⁽⁵⁾، فهي تملك إمكانيات وقدرات فنية وخبرات عالية تجعلها أكثر دراية بالمشاكل والقضايا، وبالتالي وضع مشروعات قوانين تتمتع بجدية الأفكار وعمق الدراسة وحسن الصياغة والتطابق مع السياسة العامة، وهذا ما يؤدي الى إصدار قوانين متكاملة ومدروسة على درجة عالية من الإتقان⁽⁶⁾، خاصة ما تتطلبه الحياة المعاصرة التي تشهد ثورة علمية غير مسبوقه، وكذلك ما تتطلبه الأنشطة الحديثة في مجال ثورة المعلومات والإتصالات والحاسوب من أدوات قانونية تحكمها⁽⁷⁾.

(1) - Elisabeth Zoller, Droit Constitutionnel, PUF, Paris, 2^{ème} Edition, 1999, pp : 408-409.

- Jean Paul Jacqué, op.cit, p : 214.

(2) - يقصد بالعقلنة البرلمانية: إستغلال مجموع التقنيات الدستورية للحد من سيادة البرلمان، لمزيد من التفصيل راجع: عليان بوزيان، آليات إسترداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطوير البرلماني في الدول المغاربية، دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، مقال منشور على الموقع الإلكتروني للباحث: aliane.bouziane@yahoo.com، تاريخ الزيارة: 2017/07/16.

(3) - أورده: عبد المجيد طيبي، آثار العقلنة البرلمانية على سيادة البرلمان في التشريع والرقابة، النظام الجزائري نموذجا، مجلة البدر، جامعة بشار، المجلد 09، العدد 09، 2017، ص: 361.

(4) - نفس المرجع، ص: 372.

(5) - إبراهيم شيحا، محاضرات في تحليل النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، المرجع السابق، ص، 319

(6) - ضو مفتاح محمد غمق، السلطة التشريعية في نظم الحكم الاسلامي والنظم المعاصرة، منشورات ELGA، فاليتا، مالطا، 2002، ص: 183.

- علي يوسف شكري، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية، دراسة في الدساتير العربية، دون دار ولا سنة نشر، ص: 153.

- جابر سعيد عوض، المرجع السابق، ص ص: 149-150.

(7) - رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص: 244.

- 3- يتسم الاقتراح البرلماني عادة بسوء الصياغة وتعارض المعاني وتضاربها بالإضافة الى ظاهرة التسرع وتأثرها بإنفعال النواب ونزواتهم⁽¹⁾، وتوجهاتهم ومصالحهم الضيقة.
- 4- المشاركة الحكومية بصفة فعالة في ضبط جدول الأعمال، حيث لها أولوية في ذلك تسمح لها بالتأثير على النشاط البرلماني وتوجيهه وفق أولوياتها ومصالحها، وبهذا نسجل الحضور الفعلي للسلطة التنفيذية في مرحلة المبادرة بالقوانين⁽²⁾، وقد ساعد على ذلك أسباب أخرى تتمثل على وجه الخصوص في السيطرة الحكومية على البرلمان بواسطة الأغلبية البرلمانية المساندة لها، مما يجعلهم يتفان على جدول أعمال الجلسات بما يضمن وضعاً مميزاً لمشروعات القوانين الحكومية⁽³⁾.
- 5- وهناك اعتبار آخر كرسه الدستور الجزائري، وكذا القانون العضوي رقم 16-12⁽⁴⁾، والمتمثل في عائق وجوب تقديم اقتراح القوانين من قبل 20 نائباً أو 20 عضواً في مجلس الأمة في المجالات المخصصة لهم⁽⁵⁾، وهو عدد من الصعب تدقيقه نظراً لأسباب موضوعية وسياسية، حيث لا يتصور ذلك إلا بنسبة ضئيلة فيظل الوضع الراهن لأن وجود تحالف رئاسي يوافق على برنامج الحكومة، يجعل من مبادرة النواب المنتمين له ضرباً من الخيال إلا إذا كان بإيعاز من الحكومة⁽⁶⁾، وبالتالي فهو يعبر حسب الاستاذ "نصر الدين معمري" عن كبح حقيقي وفعلي للمجلس التشريعي⁽⁷⁾، وقد كان الوضع أفضل في ظل دستور 1963 الذي لم يأخذ بمبدأ المبادرة الجماعية، حيث كان بإمكان النائب أن يقدم إقتراحات القوانين بصفة منفردة⁽⁸⁾.
- 6- حصر وتحديد المجالات التي يشرع فيها البرلمان بمقتضى المادة 140 من الدستور، وهي 30 مجالاً بالإضافة الى مجال التشريع بقوانين عضوية، وكذلك تهيمش لدور البرلمان في المجال المالي، والتي سنتعرض لها بالتفصيل في المبحث الثاني من هذا الفصل.
- 7- بعد إيداع اقتراح القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة وفقاً للمادة 22 فقرة الأخيرة من القانون العضوي رقم 16-12 الذي تعود له صلاحية تقرير قبوله أو

(1) - عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص: 14.

(2) - نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، دون عدد ولا سنة نشر، ص: 22.

- Elisabeth Zoller, op.cit, p : 409.

(3) - عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص: 14.

(4) - رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص: 244.

(5) - تنص المادة 22 من القانون العضوي رقم 16-12 على: " مع مراعاة أحكام المادة 137 من الدستور، يجب أن

يكون كل إقتراح قانون موقفاً عليه من عشرين 20 نائباً أو عشرين 20 عضواً من مجلس الأمة لايقبل أي إقتراح قانون يكون مخالفاً للشروط المنصوص عليها في الدستور لاسيما المادة 139 منه".

(6) - عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات، المرجع السابق، ص: 209-210.

(7) - نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، المرجع السابق، ص: 24.

(8) - عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 87.

رفضه، ففي حالة رفضه يعتبر الاقتراح كأن لم يكن أصلا وفي حالة قبوله يتم تبليغه فورا إلى الحكومة وفقا للمادة 24 من القانون رقم 16-12 التي تبدي رأيها إلى المكتب المعني خلال أجل لا يتجاوز الشهرين (02) من تاريخ التبليغ، وإذا لم تبلغ الحكومة رأيها خلال هذه المدة يحيل رئيس الغرفتين حسب الحالة إقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته.

وتعتبر مدة الشهرين الممنوحة للحكومة لإبداء رأيها مدة طويلة جدا، وهو ما قد يفقد المبادرة أهميتها، كما يمكن لها القيام بإيداع مشروع قانون وتلج على التعجيل به حتى يتم تسجيله في جدول الأعمال وإحالة الإقتراح على اللجنة الدائمة المختصة لدراسته حسب الحالة يخول لها الحق أي اللجنة في إدخال التعديلات على الإقتراح المعروض عليها قبل عرضه على التصويت الذي قد يفرغ إقتراح القانون من محتواه الحقيقي⁽¹⁾.

ومن ثم فوجود هذه الاعتبارات كلها أدت إلى انسلاخ السلطة التشريعية من وظيفتها الأساسية في التشريع بسبب ما منح للسلطة التنفيذية من وسائل وآليات وتقنيات جعلتها تسمو على السلطة التشريعية في مجال هو في الأصل مخصص لها ووجدت أصلا لممارسته، وهو ما أدى إلى نتيجة هامة لا يمكن المرور عليها دون ذكرها "وهي ظاهرة التضخم التشريعي التي تعني الإفراط في إصدار النصوص القانونية وكثرتها وتراكمها بحكم تعدد المصادر التي تصدرها وتقرحها"⁽²⁾.

وهناك سبب آخر مضمونه تسارع عملية إنتاج النصوص القانونية سواء بسبب أن كل برلمان جديد يريد أن يمارس السلطة بإنتاح قوانين أخرى بحجة تنفيذ برنامجه الإنتخابيونس الشيء بالنسبة للحكومات الجديدة، بل إن كل وزير يسعى إلى إثبات قدراته بما يقدمه من مشاريع قوانين جديدة لأغراض اعلامية وانتخابية... الخ أو رغبة في درء الإختلاف مع الغير، وهو ما جعل الباحثين يعتبرون أن التشريعات التي تصدر في مثل هذه الظروف تشريعات غير جيدة⁽³⁾.

الأمر الذي أدى بالبلدان الأوروبية إلى إنشاء مجالس وطنية لمراقبة أحكام القانون أو ميكانيزمات وهيئات شبيهة، وتدخل المجالس والمحاكم الدستورية لوضع إجتهادات تلزم السلطات التشريعية بإحترام المبادئ التالية: مبدأ القانون، مبدأ إتاحة القانون للجميع، مبدأ قابلية القانون للفهم، إلزام الحكومات بتقديم تقارير عن تنفيذها للقوانين المصادق عليها من البرلمان، والتشديد على ضرورة أن تصدر

(1) - أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، السنة الجامعية : 2012-2013، ص: 225.

(2) - الأمين شريط، عن بعض شروط صناعة التشريع، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 05، 2008، ص: 17.

(3) - نفس المرجع، ص: 17

القوانين بصورة مبسطة غير معقدة، حيث صدر عن البرلمان الفرنسي مثلا خلال سنتي 2003-2004 قوانين تفويضية تسمح للحكومة بإصدار أوامر تشريعية لتبسيط القوانين⁽¹⁾.

وبالرجوع الى التجربة الجزائرية في مجال المبادرة بمشاريع القوانين، يوضح الجدول الآتي حصيلة أعمال البرلمان في مجال المبادرات التشريعية خلال ثلاث عهديات⁽²⁾:

العهد التشريعي السابعة (2012 - 2017)		العهد التشريعي السادسة (2007 - 2012)		العهد التشريعي الخامسة (2002-2007)	
مشاريع القوانين	إقتراح القوانين	مشاريع القوانين	إقتراح القوانين	مشاريع القوانين	إقتراح القوانين
50	00	59	00	59	01

ما يلاحظ من خلال الجدول أعلاه الانعدام الشبه الكلي للإقتراحات المقدمة من قبل النواب، إذ اقتصر على اقتراح واحد خلال ثلاث عهديات تشريعية، والمتعلقة بتعديل قانون الانتخابات الذي بادرت به كتلة الاصلاح، وهو ما يعبر عن تخلي البرلمان عن وظيفته التشريعية حيث سجل غيابه التام عن ممارسة سلطاته في هذا المجال، وهو أمر غير معقول وغير مقبول في دولة تقوم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات وليس اندماج سلطة داخل سلطة أخرى.

وتأسيسا على ما سبق ذكره وبالنظر إلى هذا الواقع، فقد تحول دور المؤسسة التشريعية من التشريع الى المصادقة على قرارات السلطة التنفيذية، وهو ما يعترف به الجميع " بداء بالنواب أنفسهم فلا نكاد نجد منهم من ينكر أن مؤسستهم لا تملك أي سلطة ، فهذا نائب يقول " إن المجلس الشعبي الوطني عبارة عن مجرد صندوق بريد ... ومن أراد أن يفهم فله ذلكهم يأتوننا بمشاريع القوانين ونحن ما علينا إلا الدردشة ، فندرج تعديلات بسيطة ثم يتم التصديق على مشروع القانون بكل سهولة"⁽³⁾، وبشهادة من نائب آخر الذي قال: " يعتبر المجلس الشعبي الوطني بالنسبة الى أصحاب القرار بمثابة غرفة تسجيل لا غير... كل شيء يتم حسب الطلب...إن المجلس الشعبي الوطني في خدمة السلطة السياسية أكثر مما هو في خدمة الذين صوتوا على الممثلين، فدور النواب يتمثل في مناقشة النصوص واقتراح تعديلات طفيفة لملاً الفراغات التي تركتها السلطة عمدا حتى ترتدي العملية ثوب التشريع البرلماني المتضمن مناقشات وتعديلات وتصويت..."⁽⁴⁾.

(1) الأمين شريط، عن بعض شروط صناعة التشريع ، المرجع السابق، ص: 18.

(2) المصدر: وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة الدورات التشريعية، منشور على الموقع الالكتروني للوزارة:

Info@mcrp.gov.dz، تاريخ الإطلاع: 2019/01/10.

(3) صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مخبر الدراسات وتحليل السياسات العامة في

الجزائر، بن عكنون، الجزائر، الطبعة 02، 2012، ص ص: 136-137.

(4) نفس المرجع، ص: 137.

ثانيا: الإشتراك في دراسة ومناقشة القوانين

نصت المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 على: "مع مراعاة الحالة المذكورة في أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي، حتى تتم المصادقة عليه. تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أعلاه.

تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى.

وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه...".

فبعد ايداع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة من قبل الوزير الأول، والذي يسبقه أخذ رأي مجلس الدولة وفقا للمادة 136 فقرة أخيرة من الدستور، تبدأ عملية دراسة ومناقشة مشاريع القوانين وكذلك مقترحات القوانين الواردة من طرف النواب أو الأعضاء، وتلعب الحكومة دورا بارزا في هذه المرحلة، حيث نسجل حضورها سواء عند دراسة المبادرة بالقوانين(1) ومناقشتها(2)، على مستوى اللجنة المختصة بذلك.

1-الإشتراك في دراسة القوانين: تتدخل الحكومة في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين "ضمن ما يسمى العلاقة البحثية بين الحكومة والسلطة التشريعية، لهذا لا نجد أثرا لتنظيمها في كل من النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، إنما تكفل بذلك القانون العضوي رقم 16-12 وقبله القانون العضوي رقم 99-02(1)، وقد جعل القانون أعلاه يقتضى المادة 26 منه الإستماع إلى ممثل الحكومة من حق اللجان الدائمة على مستوى الغرفتين بناء على طلبها (الإستماع الإرادي أو الإختياري) أو بناء على طلب ممثل الحكومة الذي يوجه إلى رئيس كل غرفة حسب الحالة(2).

أ-طلب الإستماع إلى أعضاء الحكومة بناء على طلب اللجنة: تقدم اللجنة الدائمة على مستوى الغرفتين حسب الحالة طلبا للإستماع إلى ممثل الحكومة إلى رئيس الغرفة المعنية الذي يوجه بدوره إلى رئيس الحكومة.

(1)-ميلود حمامي، المرجع السابق، ص: 69.

(2) - تنص المادة 26 على: "للجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع في إطار جدول أعمالها واختصاصاتها إلى

ممثل الحكومة كما يمكنها الإستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

يبلغ كل رئيس غرفة الطلب حسب الحالة إلى الحكومة، يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة، ويستمع اليه بناء على طلب الحكومة الذي يوجه إلى رئيس كل غرفة حسب الحالة".

فالبرلمانات في العالم المعاصر تعتمد على اللجان في قيادة وسير أعمالها نظرا لما تتمتع به من اختصاصات وصلاحيات وتمد البرلمان بالطاقة لزيادة فعاليته وخبراته⁽¹⁾، حيث تلعب دورا أساسيا في أداء البرلمان لكافة وظائفه المحددة له دستوريا وتشريعيا وماليا وسياسيا وإداريا ورقابيا إلى غير ذلك من الوظائف⁽²⁾، ذلك أن هناك بعض الموضوعات المعقدة التي تحتاج إلى تخصصات دقيقة لمعالجتها والتعامل معها قد لا تتوفر لدى أعضاء البرلمان جميعهم، في حين أنه إذا تم تقسيم الأعضاء إلى مجموعات توزع على اللجان بحيث يكون لكل منهما عمل محدد، فإن العمل التشريعي سوف ينجز بصورة أكثر سهولة ودقة وفاعلية⁽³⁾.

وقد منح النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان الحق للجان في إطار ممارسة مهامها وأشغالها أن تقوم بالاستعانة بمختصين وذوي الخبرة عند أداء مهامها، وذلك تسهيلا لعملها خاصة بخصوص المسائل الغامضة المتضمنة في مشاريع القوانين المحالة إليها⁽⁴⁾.

مع أنه حسب وجهة نظرنا لو تم اختيار أعضاء نواب البرلمان على أساس الكفاءة والتخصص لما طرح هذا الاشكال إلا استثناء، ذلك أن الأخذ بشرط الكفاءة سيعني وجود مختصين في المجال القانوني والمالي والإقتصادي والإداري وغيرها من المجالات كأعضاء في البرلمان بصفة عامة وفي اللجان بصفة خاصة، وبالتالي لن يتم اللجوء إلى الاستعانة بالخبراء إلا إذا استدعت الضرورة ذلك خاصة عند وجود تشابك في مختلف القضايا التي ستعالجها القوانين بين سياسية وتشريعية وإجتماعية ومالية... الخ، التي قد تحتاج إلى دراسة معمقة وتقنية دقيقة.

وبالنسبة لصلاحيات اللجنة في الإستماع إلى الحكومة بناء على طلبها، فإن ذلك يكون في حالتين:

أ-1- الحالة الأولى: وتدخل في إطار جدول أعمالها واختصاصها، بمعنى أن اللجنة المختصة تدرس المبادرات بالقوانين المعروضة عليها وفق ما ورد في جدول الأعمال واختصاصاتها المحددة في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لتتظر في مدى ملائمتها للتشريعات ذات الصلة ومسايرتها للظروف ومقتضيات الواقع العملي⁽⁵⁾، وتقوم اللجنة لتسهيل أداء مهامها في الاستماع إلى ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الإقتراح، حسب الحالة⁽⁶⁾، و يقدم أعضاء الحكومة أو ممثلو القطاعات والمؤسسات المعنية كل

(1) - علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، دون ذكر دار النشر، الطبعة 02، 2003، ص: 149.

(2) - نفس المرجع، ص: 161-162.

(3) - جابر سعيد عوض، المرجع السابق، ص: 151.

(4) - المادتان 43 ن د ل م ش و ، 40 من ن د ل م أ لسنة 2017.

(5) - ديبيلي كمال، التنظيم القانوني للجان البرلمانية الدائمة في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية، العدد

11، ص: 229.

(6) - المادتان: 44 ن د ل م ش و ، 39 من ن د ل م أ لسنة 2017.

المعلومات والبيانات التي من شأنها مساعدة اللجان الدائمة على الإطلاع والإحاطة بالموضوع من جميع الجوانب⁽¹⁾، خاصة ونحن نعلم جيدا معاناة هذه اللجان عمليا من نقص واقتصار كبير في عرض الأسباب من طرف الحكومة عند تقديمها لمشاريع القوانين⁽²⁾.

أ-2- الحالة الثانية: وتتحقق إذا دعت الضرورة إلى ذلك، حيث كما سبق وأن أشرنا عند دراسة مهام اللجان في الفصل الأول من الباب الأول من هذا البحث أن المشرع لم يحدد المسائل والحالات التي تدخل في إطار الضرورة، أي أن اللجنة لوحدتها من لها الحق في تقدير توافر الضرورة من عدمها، فلها مطلق الحرية في ذلك.

ومهما يكن من أمر فإن إلتقاء الوزراء مع أعضاء اللجان سواء في مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني سيعزز العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويقرب وجهات النظر مما يؤدي في الأخير الى تذليل الصعوبات والعراقيل التي تعكر صفو هذه العلاقة⁽³⁾.

كما أن الأساس الذي تقوم عليه المجموعات البرلمانية حسب الدكتور "لمين شريط" هو حزبي خالص، وعليه فالحزب صاحب الأغلبية البرلمانية سيكون له أكبر عدد ممكن من أعضاء البرلمان في مجموعته البرلمانية، ومنه أكبر عدد من أعضاء اللجان الدائمة ومن جهة أخرى سيكون له أكبر عدد من الحقايب الوزارية، وبهذا فإنه غير مستبعد أن تقوم الحكومة بعملية إقناع متواصلة لأعضاء البرلمان بمشاريعها⁽⁴⁾ عن طريق التفاوض والإحتكاك بالمجموعات البرلمانية التي توجه اعضائها في التصويت.

وهناك اشكال آخر طرحته المادة 26 من القانون العضوي رقم 16-12 يتعلق بحضور أعضاء الحكومة لأشغال اللجان البرلمانية خاصة إمكانية رفضهم وعدم استجابتهم لطلب اللجنة، إذا أخذنا في الإعتبار أن جلسات اللجان على مستوى مجلس الأمة مغلقة وسرية⁽⁵⁾ وفقا للمادة 28 من القانون العضوي 16-12.

ويحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته، وفي مقابل ذلك لا يحق لإحدى الغرفتين اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة بعد التصويت عليه من الغرفة الأخرى.

(1) - دبيلي كمال، المرجع السابق، ص: 229.

(2) - ميلود حمامي، المرجع السابق، ص: 70.

(3) - ميلود حمامي، المرجع السابق، ص: 71.

(4) - أورده: عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص: 46.

(5) - نفس المرجع، ص: 44.

- تنص المادة 45 من د.لم. أ: "إجتماعات لجان مجلس الأمة الدائمة مغلقة، لا يمكن للجان الدائمة نشر أو إعلان محاضرها ويتحمل مسؤولية ذلك رئيس اللجنة...".

وتقرير حق التعديل هو أمر طبيعي ومنطقي باعتبار أن من يملك حق المبادرة بالقوانين بإمكانه أن يقترح تعديلات، فمهما حقان يكملان بعضهما ولو يصح أحدهما دون الآخر⁽¹⁾، ويعرف الفقيه "سليمان لاکروف" "Slimane Lakrouf" حق التعديل بأنه: "عبارة عن اقتراح مقدم من عضو أو من قبل أعضاء في البرلمان أو من قبل الحكومة، ويهدف إلى تعديل اقتراح قانون أو مشروع قانون معروض على البرلمان لمناقشته من حيث الشكلا والموضوع، وهو قابل للرفض أو القبول، ويتمحور موضوعه حول إلغاء حكم في النص الأصلي أو إضافة أحكام جديدة"⁽²⁾.

وقد حددت الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان عدد النواب والأعضاء الذين لديهم الحق في اقتراح التعديلات بـ 10 نواب أو أعضاء، وشروط أخرى تتعلق بوجود أن تكون بالعربية وفي شكل مادة قانونية مرفقة بعرض الأسباب ومعللة بإيجاز، وأن تخص مادة أو مواد من النص المودع، أو له علاقة مباشرة به إن تضمنت إدراج مادة إضافية أو جديدة، ويجب أن يوقع اقتراح التعديل من قبل جميع أصحابه، ويودع من قبل مندوب أصحابه أو من ينوب عنه من الموقعين في أجل أربع وعشرين (24) ساعة من الشروع في المناقشة العامة لمشروع أو اقتراح القانون محل التعديل، ولا يمكن لأي موقع سحب توقيعه بعد إيداع اقتراح القانون محل التعديل، وأن تقدم إلى مكتب المجلس المعني⁽³⁾.

فإن كانت هذه الشروط الأخيرة معقولة وموضوعية، إلا أن الشرط الأول المرتبط بعدد النواب الذين يحق لهم المبادرة بالتعديل يعتبر مبالغاً فيه، ولا يوجد ما يبرره باعتباره أنه باستطاعة نائب واحد تقديم تعديل معقول وفي محله، لذا فإن مثل هذا الشرط ليس إلا قيوداً إضافية على ممارسة النواب لحق المبادرة بالتعديل⁽⁴⁾، وهو ما يشكل تعجيزاً لهم ويؤكد سيطرة الحكومة على الإجراء التشريعي⁽⁵⁾.

وفيما يتعلق بتعديلات اللجان فهي تستطيع اقتراح تعديلات أثناء مناقشتها مشروع القانون ولكن ليس من حقها التعديل الكلي للنص الوارد من الحكومة، حيث ينصب النقاش بالمجلس على النص الأساسي وعلى تعديلات اللجنة، ويمكن للجنة المختصة أن تطلب رأي لجان أخرى معنية بالموضوع، ولكن عن طريق مكتب المجلس أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة⁽⁶⁾.

(1) ومع ذلك توجد بعض البلدان تعترف بحق التعديل لكن لم تجعل منه حقاً مترتباً ومشتقاً من حق المبادرة مثلما هو الحال بالنسبة لألمانيا والنمسا وهولندا، فهي تقترح ولا تعدل، وهناك دول أخرى لا تقترح ولكن تعدل مثل إثيوبيا وتايلاند، نقلاً عن: الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، دراسة مقارنة، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 10، 2013، ص: 132.

(2) Slimane Lakrouf, Droit Damendement, Revue de droit public, N°02, 1991,p : 40.

(3) المواد: 61 ن. د.م. ش. و، و 71 - 72 من ن. د.م. أ.

(4) أومايوف محمد، المرجع السابق، ص: 229.

(5) كوشن دلال، المرجع السابق، ص: 138.

(6) مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مجلة الوسيط، وزارة

العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 10، 2013، ص: 102.

وهناك جانب من الفقه يميز بين التعديل والمادة الإضافية باعتبار أن التعديل يتعلق في كل الحالات بمادة محددة أو على حكم في النص الأصلي، بينما تهدف المادة الإضافية الى إضافة حكم تكميلي جديد لا يستند الى تلك الأحكام التي ظهرت في الإقتراح بقانون أو مشروع قانون المعروض على البرلمان، فالمادة الإضافية اذا تدرج في النص المعروض للمناقشة دون أن تهدف إلى تعديل بعض أحكامه بخلاف التعديل، كما أن اقتراح التعديل لا يقبل إلا اذا كان منطبقا على النص المعروض للمناقشة، أما المادة الاضافية فإنه يمكن قبولها إذا كانت تدخل ضمن الإطار العام الذي هو محل مناقشة⁽¹⁾.

بيد أن بعض الفقهاء مثل "شاطوبريان" يرون أنه لا مجال للتفرقة بين الإقتراح والمادة الإضافية، وكل محاولة لذلك هي ضرب من الخيال والميتافيزيقيا السياسية التي لا أساس لها ، وقد أكدت الممارسة ذلك فعلا ومن الأمثلة في فرنسا أنه في سنة 1985 عرض مشروع قانون ب52 مادة، وصدر في نهاية الأمر ب128 مادة⁽²⁾.

وبالنسبة للوضع في الجزائر فالمواد 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017، عالجت هذا الشرط بشكل مقتضب وضعيف مقارنة بالأنظمة الأخرى التي تخصص مواد بكاملها لهذا الشرط أو فقرات مطولة⁽³⁾، حيث اكتفت بالإشارة إلى تضمين اقتراح التعديل مواد إضافية أو جديدة تكون لها علاقة مباشرة به، وهذا ما يعني أنه لا يوجد فصل وتمييز بين اقتراح التعديل وإضافة مادة جديدة أو إضافية.

ويبت مكتب مجلس الغرفتين حسب الحالة في قبول التعديلات أو رفضها شكلا، وكل قرار بالرفض يجب أن يعلل ويبلغ الى مندوبأصحابه، واقتراحات التعديل المقبولة تحال على اللجنة المختصة وتبلغ الى الحكومة وتوزع على أعضاء أو نواب المجلس وتدرس من قبل اللجنة المختصة مع مندوبي أصحابها أو من ينوب عنهم من الموقعين بحضور ممثل الحكومة، وتتم عملية التصويت في جلسة عامة، كما يمكن للحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أن يقدموا اقتراحات في أي وقت قبل التصويت على المادة أو المواد محل التعديل⁽⁴⁾.

وتنتهي اللجنة أشغالها بصياغة تقرير تمهيدي يتضمن ما درسته من مواضيع وما قامت به من أشغال وما قدمته من توصيات، وكل ما تم طرحه ومناقشته من آراء واقتراحات وردود سواء المقدمة من أعضاء اللجنة في حد ذاتهم أو ممثلي الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح بالإضافة الى آراء الخبراء

-في فرنسا يمكن أن تجري اللجنة تعديلا من تلقاء نفسها وقبل مناقشة إقتراح القانون المعروض عليها.

(1)-Slimane Lakrouf, op.cit, p: 41.

(2)-الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، المرجع السابق، ص: 146.

(3)-نفس المرجع، ص ص: 146 - 147.

(4)-المواد: 61 ن. د. للم. ش. و، و 72 / 3 و 4، و 73 من ن. د. لم. أ.

والمستشارين في حالة الاستعانة بهم، وهذا تمهيدا لعقد الجلسة العامة التي ستجري فيها المناقشة على أساس ما ورد في تقرير اللجنة الذي يعد المنطلق الأساسي لعقد هذه الجلسات.

ب- حضور أشغال اللجان بناء على طلب أعضاء الحكومة للاستماع لهم: يكون حضور الحكومة بناء على طلب يوجه الى رئيس كل من الغرفتين، حسب الحالة وهذا من أجل شرح وجهات نظرها حول المشروع القانون المقدم من طرفها والدفاع عن الأفكار التي يتضمنها، وتحضير نفسها للرد على جميع التساؤلات والإشكالات التي يثيرها أعضاء اللجان الدائمة⁽¹⁾، وهوما يسمح للحكومة بضمان مرور القانون الذي تريده بمصادقة أعضاء الغرفة عليه دون مشاكل أو عراقيل⁽²⁾.

كما لها أن تعترض على الاقتراح بل لها أن تقدم التعديلات على تعديلات أعضاء اللجان الدائمة⁽³⁾، حيث عادة ما تفضل الحكومات رفض التعديلات للحفاظ على وحدة المشروع الذي قدمته، وقد يحصل أن تكون التعديلات التي تحرص الحكومة على إدخالها هدفها أخذ شكل مشروع القانون لمغلف لا تربطه إلا علاقة خفيفة مع النص محل المناقشة، وذلك لتفادي طول وثقل الإجراءات العادية (مجلس الدولة - اللجنة - التسجيل في جدول الأعمال)، مستفيدة بذلك من المناقشات الجارية لتمرير أحكام لا علاقة لها بالموضوع⁽⁴⁾.

2- الاشتراك في مناقشة القوانين والتصويت عليها: تعتبر مرحلة مناقشة القوانين والتصويت عليها أهم مرحلة باعتبارها الأساس في وضع وسن القوانين من جانب السلطة التشريعية صاحبة الإختصاص الأصيل بإعداد القوانين والتصويت عليها وفقا للمادة 112 فقرة أخيرة من التعديل الدستوري 2016، وهنا يظهر دور هذه المرحلة في تكريس إستقلالية السلطة التشريعية.

بيد أنه من خلال استقراء نصوص المواد من 32 الى 36 من القانون العضوي رقم 16-12 نستنتج أن السلطة التشريعية لا تتمتع بالاستقلالية الكاملة في هذا المجال، اذ يظهر تدخل الحكومة وتأثيرها في عدة جوانب نذكرها على سبيل الحصر:

أ- الاستماع الى ممثل الحكومة عند المناقشة العامة لمشروع القانون إضافة الى الإستماع الى مقرر اللجنة ومندوب أصحاب الإقتراح، ثم الى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق⁽⁵⁾.

ب- يمكن لممثل الحكومة أن يتناول الكلمة بناء على طلبه، وهي فرصة إضافية لممثل الحكومة للدفاع عن آراءه وربما معارضة أي رأي قد يكون متنافيا مع موقف الحكومة⁽¹⁾.

(1) نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، المرجع السابق، ص: 25.

(2) ميلود حمامي، المرجع السابق، ص: 72.

(3) نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص: 25.

(4) مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد 02، 2002، ص:

ج- إعطاء الكلمة لممثل الحكومة بعد اقرار المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الامة حسب الحالة، إثر المناقشات إما بالتصويت على النص بكامله أو مادة بمادة أو تأجيله⁽²⁾.

د- عند المناقشة العامة عن طريق عملية مناقشة مادة مادة، فإنه بإمكان ممثل الحكومة أن يقدم تعديلات شفوية أو يطلب توقيف الجلسة وجوبا⁽³⁾.

هـ- خلال المناقشة مادة مادة، وخاصة إذا تعلق الأمر بمادة يحتمل تعديلها فيتدخل ممثل الحكومة إلى جانب مندوب أصحاب الإقتراح لعرض تعديله للتصويت، كما أن تعديل اللجنة المختصة لا يكون إلا في حالة إنعدام تعديل الحكومة أو مندوب أصحاب الإقتراح أو في حالة رفضهما⁽⁴⁾، وهذا ما يعد مساسا كبيرا باستقلال البرلمان نظرا لربط قبول تعديل اللجنة المختصة التي تشكل جزء لا يتجزأ من البرلمان بوجود انعدام التعديل الحكومي أو رفض هذا التعديل الذي هو مستبعد في الواقع نظرا للمباركات البرلمانية لكل تقدمه الحكومة.

ونص النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 في مادته 77 على ضرورة أخذ رأي ممثل الحكومة أثناء جلسة المصادقة على النص مادة مادة، وعند عرض رئيس الجلسة جزءا من النص للمصادقة عليه إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات.

و- يمكن للحكومة أن تطلب التصويت مع المناقشة المحدودة، حيث يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الامة حسب الحالة هذه العملية بناء على طلبها دون إغفال طلب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب الإقتراح، وهذا الطلب المقدم من الحكومة يشكل مساسا باستقلالية البرلمان خاصة أن النصوص القانونية لم تحدد الحالات التي يمكن فيها للحكومة طلب مثل هذا الإجراء⁽⁵⁾، كما أنه لا يوجد ما يمنع من عرض المشاريع والإقتراحات ذات الأهمية على المناقشة العامة بدل المناقشة المحدودة، وهو ما يؤثر سلبا على عملية صياغة التشريع بصفة عامة⁽⁶⁾.

وهناك إجراء آخر يتعلق بالتصويت دون مناقشة على الأوامر الرئاسية التي تعرض على الغرفتين للتصويت والموافقة عليها، والتي سنتركها للمبحث الثاني من هذا الفصل عند دراسة ممارسة رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر ومدى تأثيره على استقلالية السلطة التشريعية.

(1) - المادة 33 / 03 ق ع 12-16.

- ميلود حمامي، المرجع السابق، ص: 71.

(2) - المادة 34 / 1 ق ع 12-16.

(3) - المادة 34 فقرة أخيرة من ذات القانون.

(4) - المادة 35 / 1، 2، 3 ق ع 12-16.

(5) - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص: 47.

(6) - حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماداتها، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تلمسان،

السنة الجامعية: 2012-2013، ص: 74.

ي- اشعار الوزير الأول بإرسال النص المصوت عليه من إحدى الغرفتين إلى الغرفة الأخرى في حدود اختصاص وصلاحيات كل غرفة في المبادرة بالقوانين، وذلك عن طريق رئيس الغرفتين مع ضرورة إرفاق الإشعار بنسخة من ذلك النص.

فالحكومة وفقا لما سبق ذكره تتحكم وتتدخل في الإجراءات المتعلقة بالقوانين والتصويت عليها سواء بالإستماع لها أو بتقديم طلبات بمختلف أشكالها أو عن طريق إشعارها، فبصمتها وأثرها إذن واضحين في هذه المرحلة التي من شأنها تغيير شكل القوانين ومواقف مجلسي البرلمان بما يتناسب ويتلاءم مع اتجاهاتها وأرائها وسياستها، وهو ما يؤثر على دور النائب أو العضو في مجال التشريع لأنّهتارة مقيد بعامل الوقت وتارة أخرى يواجه بمواقف الحكومة المعارضة له والتي تستخدمها إما مباشرة أو بواسطة الأغلبية البرلمانية أو الثلث (1/3) المعين من طرف رئيس الجمهورية في مجلس الأمة.

ولايفوتنا القول أنه بالنسبة لعملية التصويت على القوانين فإنها تتطلب شكلا ونصا قانونيا محدد بنصوص الدستور والقوانين الناظمة، حيث لا يصح التصويت داخل المجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب وفي حالة عدم توافر النصاب القانوني خلال الجلسة الأولى تعقد جلسة ثانية في أجل ستة (06) ساعات وعندئذ يكون التصويت صحيحا مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين⁽¹⁾.

وبالنسبة لمجلس الأمة فوفقا للمادة 138/4 من الدستور والمادة 41 من القانون العضوي رقم 16-12 وكذا المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة فتصح المصادقة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.

وما يلاحظ من خلال نسبة التصويت هذه، تخلي المؤسس الدستوري الجزائري بعد تعديل الدستور 2016 على نسبة التصويت (4/3) التي كانت مشروطة بموجب المادة 120 من دستور 1996 حيث كانت هذه النسبة موضوع إنتقاد كبير من جانب الفقه الدستوري باعتبارها تشكل وسيلة من وسائل هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية من خلال ما يسمى بالثلث المعطل 1/3.

وبخصوص شكل التصويت فقد استقر الوضع في الجزائر على أن يكون التصويت برفع اليد في الاقتراع العام أو بالاقتراع السري، كما يمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بالناداء الإسمية مع منح مكتب كل غرفة تحديد وتقرير نمط التصويت طبقا لنظامها الداخلي، وما يقتضيه القانون في هذا المجال⁽²⁾.

وإذا كان الأسلوب العلني يتميز عن غيره من الأساليب بالبساطة والسرعة من حيث الإفصاح عن رأي البرلمان إلا أنه لا يمكن أن يعبر عن رأيه في أوضح صورة، ومرد ذلك أن النائب يكون غير مقتنع

(1) - المادة 40 من د ل م ش و.

(2) - المواد: 63 من د ل م ش و، 74 من د ل م أ، 30 من ق ع رقم 16-12.

بالنص التشريعي حسب الوجه القانوني الذي تجلى عليه، ومع ذلك يصوت لصالحه لأنه مراقب من قبل حزبه، وبالتالي فالموافقة البرلمانية في جميع الأحوال تتأتى على قرينة من الصدق إن كان التصويت له طابع سري⁽¹⁾، كما أن فوز القرار بالأغلبية أو رفضه بالأغلبية لا يعني أن هذا القرار يتفق تماما مع ما كان يرنأيه أي عضو من الأعضاء لو ترك له الخيار، وإنما ربما قد توجد نقطة أو بعض النقاط التي تثير معارضته، وبالتالي فمسألة القبول أو الرفض بالنسبة إلى المشروع ككل دون التفاصيل⁽²⁾.

وبعد ذلك تنهي اللجنة أشغالها بوضع توصيات على ضوء استنتاجات وملاحظات أعضاء المجلس في تقريرها التكميلي⁽³⁾.

ثالثا: اللجنة المتساوية الأعضاء

إن حدوث الخلاف بين غرفتي البرلمان في الأنظمة التي تأخذ بنظام الثنائية البرلمانية هو أمر وارد ومنطقي نظرا لاختلاف مستوى واتجاهات النواب والأعضاء داخل المجلسين، وحتى طريقة وشكل الصلاحيات الموكلة لكل غرفة كما هو الحال في الجزائر.

وتختلف الأنظمة في طريقة حل الخلاف بين الغرفتين الذي ينشأ عند دراسة ومناقشة النص التشريعي سواء أكان ذا مصدر برلماني (اقتراح قانون) أو مصدر حكومي (مشروع قانون)، فهناك دول تأخذ بنظام الذهاب والإياب الذي معناها أن النص يذهب من الغرفة الواحدة إلى الغرفة الأخرى وهذه الأخيرة تعيده مرة أخرى، وهكذا إلى حين الوصول إلى حل، وفي حال عدم الاتفاق على نص موحد يستمر الذهاب والإياب إلى مالا نهاية مثلما هو عليه الحال في دولة المكسيك مثلا، أو اعتماد نظام الذهاب والإياب مع إعطاء سلطة الفصل في حالة استمرار الخلاف لأحد الغرفتين.

وغالبا يمنح هذا الحق للغرفة السفلى أو اعتماد نظام الذهاب والإياب مع إحالة النص على لجنة خاصة في حالة استمرار الخلاف وقد تكون هذه اللجنة متساوية الأعضاء أو غير متساوية الأعضاء يوكل لها إيجاد مقترح لحل النزاع القائم أو تكون هذه اللجان مشكلة من برلمانيين فقط من غرفتي البرلمان، والحل الذي تتوصل إليه اللجنة يعرض على غرفتي البرلمان للتصويت⁽⁴⁾، وهو الوضع السائد في فرنسا التي اعتمد دستورها لسنة 1958 المعدل سنة 2008 مصطلح لجنة مختلطة أو تعادلية⁽⁵⁾.

(1) - عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 103.

(2) - ضو مفتاح محمد غمق، المرجع السابق، ص: 171.

(3) - المادتان: 62 من د ل ل م ش و، 79 من ن د ل م أ.

(4) - بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر،

العدد 01، ديسمبر 2002، صص: 38-39.

(5) - المادة 2/45 من الدستور الفرنسي.

وفي الجزائر تم اعتماد مصطلح اللجنة المتساوية الأعضاء بمقتضى دستور 1996 الذي دخلت بموجبه الجزائر عهد الثنائية البرلمانية⁽¹⁾، وأدخلت تعديلات على كيفية و إجراءات عمل هذه اللجنة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 (المادة 138)، وأخذت الجزائر بنظام اللجنة يعود الى الحاجة في التغيير السريع في التشريعات، باعتبار أن هذا النظام أعطى أفضل النتائج في بعض الدول كألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية مما جعله أكثر استجابة للحركة السريعة وللظروف التي تعيشها بلادنا⁽²⁾. ونظرا لأهمية عمل اللجنة وما تلعبه الحكومة من دور في نظام عمل هذه الأخيرة، سنتناول تشكيلتها (1) واجراءات عملها ومجالات تدخل الحكومة فيها⁽²⁾.

1- **تشكيلة اللجنة المتساوية الاعضاء:** تتشكل اللجنة وفقا للمادة 03/138 من التعديل الدستوري 2016 من أعضاء من كلتا الغرفتين عددهم عشرة (10) من كل غرفة⁽³⁾، ويعين ويضبط مكتب المجلسين قائمة العشرة (10) الأعضاء الممثلين لهما بالإضافة إلى قائمة تضم خمسة (05) أعضاء إحتياطيين ليستخلفوا الأعضاء الأصليين في حالة غياب أحدهم⁽⁴⁾.

وبالنسبة لمجلس الأمة فوضع القائمة مشروط بالإتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقا للتمثيل النسبي أصلا، مع ضرورة إحترام مبدأ تمثيل أعضاء من اللجنة المختصة المحال عليها القانون محل الخلاف والذي لا يقل عددهم عن خمسة (05) أعضاء أي النصف من تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء والذين تنتخبهم اللجنة المختصة بنفسها، وهذا أمر طبيعي ومنطقي لأن هؤلاء الأعضاء هم الأدرى والأعلم بالنص محل الخلاف من حيث قيامهم بدراسته وفحصه من جميع الجوانب، وبالتالي سيكون دورهم مكتملا ومعاوننا لدور الأعضاء الآخرين على الأقل من جانب شرح أسباب عدم قبول النص التشريعي المبادر به في بعض النصوص أو الجزئيات أو بأكمله، حت يكون لهؤلاء الأعضاء الجدد فكرة حول سبب الخلاف و مبررات ذلك كمنطلق يسهل عملية النقاش والتشاور حول النص محل الخلاف لإعطاء حل مؤسس.

ويقوم مكتب المجلس بعرض قائمة ممثليه مع الإحتياطيين الخمسة (05) في الجلسة العامة للموافقة عليها⁽⁵⁾، وحرص المشرع على التمثيل العددي المتساوي بين المجلسين جاء استجابة لمطلبين تقني وسياسي، التقني يتعلق بإضفاء الفعالية على أعمال اللجنة لأن اعتماد عدد أكبر من شأنه أن يمدد المناقشات لفترة زمنية أطول، في حين يتعلق السياسي بأسلوب التمثيل المعتمد في تشكيل اللجنة

(1) - المادة 120 من دستور 1996.

- نصت عليها المواد: 88 - 98 من ق ع 16-12، و 65 - 66 من د ل ل م ش و، و 87 - 89 من ن د ل م أ.

(2) - رابحي أحسن، التشريع والمؤسسة التشريعية، المرجع السابق، ص: 143.

(3) - المادة 89 من ق ع 16-12.

(4) - المادتان: 87 / 1 من ن د ل م أ، 65 من ن د ل ل م ش و.

(5) - المادتان: 87 / 2، 3، 4، من ن د ل م أ.

المتساوية الأعضاء ضمانا لتمثيل المجموعات البرلمانية المتواجدة بالمجلسين⁽¹⁾، ومع ذلك فإنه يبقى لكلى المجلسين حرية في تغليب أحد المبدأين على الآخر بحسب طبيعة الخلاف والظروف المحيطة به⁽²⁾. والملاحظ أنه لا توجد قاعدة ذات قيمة دستورية تنص على وجوب نشر أسماء أعضاء اللجنة في الجريدة الرسمية لكي يمكن لهم أداء مهامهم، حيث يرى مجلس الدولة الفرنسي أن نشر أسماء أعضاء اللجنة المتساوية في الجريدة الرسمية غير ضروري لبدء هؤلاء ممارسة مهامهم⁽³⁾. وبالنسبة للهيئة الموكل إليها تنظيم إجراء العمل داخل اللجنة، فإنه بعد عقد الإجتماع الأول للجنة الذي يكون بناء على دعوة من أكبر الأعضاء فيها تنتخب هذه الأخيرة مكتبا لها من بين أعضائها يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقررين إثنين، ويتم إنتخاب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع في مقرها، أي إذا اجتمعت اللجنة في مقر المجلس الشعبي الوطني ينتخب الرئيس من ضمن أعضائه ونفس الوضع بالنسبة لمجلس الأمة، وينتخب نائب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى، كما ينتخب مقرر عن كل غرفة⁽⁴⁾.

2- إجراءات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء ومجالات تدخل الحكومة فيها: كما سبق ذكره أعاد المؤسس الدستوري تنظيم عمل اللجنة المتساوية الأعضاء بموجب المادة 138 من الدستور خاصة بعد منح مجلس الأمة صلاحية المبادرة بالتشريع في بعض المجالات المحددة بمقتضى المادة 137. ففي ظل دستور 1996 منح لمجلس الأمة الحق في الخلاف مع الغرفة الأولى على صياغة القوانين مع انه لا يملك سلطة اقتراح القوانين ولا حق مناقشتها والتصويت عليها⁽⁵⁾، و في ظل الدستور الحالي يمكن للمجلس الشعبي الوطني الاعتراض على النص الذي صوت عليه مجلس الأمة بمعنى تكريس حق الفيتو أو النقض بالتناوب بين المجلسين⁽⁶⁾ على القوانين المختص باقتراحها ومناقشتها والتصويت عليها أحدهما.

بيد أن هيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في شخص الوزير الأول لم يتم التخلي عنها لا بموجب التعديل الدستوري 2016 ولا القانون العضوي 16-12، حيث تجتمع اللجنة بناء على طلب الوزير

(1) إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص: 145.

(2) سعاد عمير، المرجع السابق، ص: 189.

(3) سالمى عبد السلام، آليات حل الخلاف بين مجلس البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، السنة الجامعية: 2009-2010، ص: 30.

(4) المادة 91 من ق ع 16-12.

(5) لموسخ محمد وهميسي رضا، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة بسكرة، العدد 04، ص: 403.

(6) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص: 280.

الأول⁽¹⁾، أي أن هذا الأخير يملك السلطة التقديرية في تقرير اللجوء إلى هذه اللجنة أو الإمتناع عن ذلك، وهذا يرجع الى نوعية الخلاف إن كان جوهريا أو بسيطا⁽²⁾، فإن رأى بأنه خلاف بسيط وتقني يمكن تجاوزه فيستدعي اللجنة، أما إذا كان الخلاف جوهريا تستطيع اللجنة تسويته فإنه يتجاهل الآلية بأكملها⁽³⁾. ونلاحظ أن الدستور استخدم عبارة " تجتمع " إذا فهو أمر بالإجتماع عندما يكون هناك خلاف يجب أن يكون إجتماع وبطلب من الوزير الأول، وهذا بخلاف نظيره الفرنسي الذي تكلم عن إمكانية الإجتماع وجوازه⁽⁴⁾، ومن المفروض أن دور رئيس الحكومة ينتهي بمجرد استدعاء اللجنة لأن مصلحته تتمثل في تحريك الآلية وليس المشاركة فيها⁽⁵⁾.

بيد أنه باستقراء نصوص الدستور والقانون العضوي 16-12 خاصة المواد 93، 95، 96، يتبين لنا أن الحكومة تتدخل في جميع المراحل بداية من دراسة النصوص والأحكام محل الخلاف إلى غاية صدور تقرير اللجنة ومصيره فيما بعد، وهذا على النحو الآتي:

أ- يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء (المادة 39).

ب- يبلغ تقرير اللجنة إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الإجتماعات بمقرها (المادة 95 فقرة أخيرة).

ج- تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة على الغرفتين للمصادقة عليه (المادة 96 / 1 و 7/138 من التعديل الدستوري 2016).

د- إذا لم تصادق الغرفتان معا على نص واحد، وإذا استمر الخلاف يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وإذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني بذلك يسحب النص (المادة 8/138 من التعديل الدستوري 2016 و المادة 97 من القانون العضوي 16-12).

ج- لا يمكن إدخال أي تعديل على النص إلا بموافقة الحكومة حتى ولو كان في شكل اقتراح قانون (المادة 6/138)، وهو ما يجعلنا نجزم بأن الحكومة سيكون لها يد في صنع القرار الصادر عن اللجنة، مادامت هذه الأخيرة تحضر جميع أشغال دراسة النص محل الخلاف، فمن المنطقي أن تؤثر على قرارات

(1) - المادتان: 3/138 من الدستور، 88 من ق ع 12-16.

(2) - طالب الطاهر، دور اللجنة المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، فعاليات الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائري، الجزء 02، أكتوبر 2002، ص: 73.

(3) - بن الشيخ نوال وبن محمد محمد، سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان في الجزائر، دفاتر السياسة والقانون، العدد 16، جانفي 2017، ص: 99.

(4) - نصت المادة 45 من الدستور الفرنسي: " يجوز للوزير الأول أو لرئيس المجلسين معا أن يدعوا لإنعقاد لجنة مختلطة تعادلية.

- بوزيد لزهراري، المرجع السابق، ص: 40.

(5) - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص: 49.

اللجنة، خاصة وأن المادة 92 من القانون العضوي 16-12 أكدت على أن دراسة الأحكام محل الخلاف تتم حسب الإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة، وهو إجراء تشارك فيه الحكومة مشاركة فعلية. وبالعودة الى دور الحكومة في طلب الإجماع فقد أثبتت التجربة العملية أنه ما عدا الخلاف الذي وقع في شأن القانون المتضمن التنظيم القضائي⁽¹⁾، ارتبطت جميع الخلافات الأخرى التي ظهرت بشأن قانون الطيران المدني، قانون الطاقة، والقانون الأساسي لعضو البرلمان بمسائل غير جوهرية بل تقنية بسيطة، مما أدى الى تسوية أغلبها بسرية وسهولة⁽²⁾، أي تدخلت في مسائل بسيطة يمكن حلها بطرق مرونة، ذلك أنه لا جدوى من تعطيل مشروع قانون كامل قد يكون له آثار مهمة من أجل مادة واحدة وأحياناً من أجل عبارة واحدة⁽³⁾.

وهناك خلاف جوهري عرفته غرفتي البرلمان عند مصادقة المجلس الشعبي الوطني على القانون المتضمن التنظيم في الأحوال الشخصية، فسبب الخلاف بين الغرفتين أنه عكس ما ذهب إليه المجلس الشعبي الوطني في إعماله لهذه المحاكم، رأى مجلس الأمة بان مثل هذا الطرح غير ملائم للوضعية الراهنة للجزائر، وهو ما عبر عن خلاف جوهري ذا بعد سياسي وإيديولوجي لا يمكن للجنة متكونة من بضعة أعضاء تسويته، فهو خلاف يبين التوازي بين الإتجاهين والموقفين⁽⁴⁾.

كما كاد أن يحدث الخلاف بمناسبة المصادقة على قانون الوثام المدني من قبل البرلمان قبل عرضه على الإستفتاء الشعبي، بحيث اضطرت لجنة الشؤون القانونية لكلا المجلسين الإجتماع معا في شكل لجنة واحدة -رغم انعدام الأساس القانوني- لتقادي أي خلاف قد يحدث بسبب تباين وجهات النظر حول مختلف المسائل التي تضمنها النص محل النقاش، فاتفق أعضاء اللجنتين على نفس التقرير المقدم لأعضاء المجلسين كل واحد على حدى، فضمنت بذلك المصادقة على النص من طرف الغرفتين البرلمانيتين، فلولاً اجتماع هاتين اللجنتين معا لحدث الخلاف وبطلت المصادقة على النص⁽⁵⁾.

(1) - وقع الخلاف بين الغرفتين بشأن القانون المتضمن التنظيم القضائي بتاريخ 16/03/1999، وذلك بخصوص المواد : 24، 27، 34، 35، 40، ولم تجتمع اللجنة إلا بتاريخ 21/01/2003، وصوتت على النصوص محل الخلاف بتاريخ 28/01/2003 - تقريبا أربع (04) سنوات كاملة-، لأن رئيس الحكومة آنذاك لم يستدعي اللجنة إلا بعد إفتتاح الدورة الخريفية لعام 2002 (ج ر لمداولات مجلس الأمة، الدورة الخريفية، العدد 03، المؤرخة في 17/10/2002، منشورة على موقع مجلس الأمة: www.majliselouma.dz، تاريخ الزيارة: 2019/01/10.

(2) -طالب الطاهر، المرجع السابق، ص: 73.

(3) -ساعي عبد السلام، المرجع السابق، ص: 68.

(4) -طالب الطاهر، المرجع السابق، ص: 68.

كشفت التجربة على أن هذا الحق لم يستعمل سوى ست (06) مرات فقط في الفترة الممتدة من 1998 إلى 2006 ويتعلق الأمر ب: القانون الأساسي لعضو البرلمان، القانون الأساسي للقضاء، قانون التنظيم القضائي، قانون الطاقة، قانون الضمان الإجتماعي، القانون المتعلق بالإشهار نقلا عن: بوزيد لزاهري، المرجع السابق، ص: 44.

(5) -طالب الطاهر، المرجع السابق، ص: 75.

ونظرا لما شهدته التجربة البرلمانية في الجزائر من حالات تعطيل وتباطؤ في طلب إجتماع اللجنة وإصدار قرارها، قرر المؤسس الدستوري تحديد أجل 15 يوما تحتسب من تاريخ ظهور الخلاف أو بدايته ليقوم الوزير الأول بطلب إجتماع اللجنة،"بيد أن المؤسس الدستوري لم ينص على جزاء يتم توقيعه على الوزير الأول في حالة عدم احترامه لهذا الأجل"⁽¹⁾، أو عدم قيامه أصلا بالمبادرة بطلب إجتماع اللجنة الذي يعد وجوبيا، ذلك أن الوجوب يفيد بوجود قاعدة أمرة مؤداها الإيجاب ينجم عن مخالفته توقيع جزاء، وهو ما لا يتوفر في هذه الحالة.

وهو ما يصدق بالنسبة لقانون المالية حيث نصت المادة 138/9 من التعديل الدستوري 2016 على أن البرلمان ملزم بالمصادقة على قانون المالية خلال مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما، وتتوزع هذه المدة على المجلس الشعبي الوطني بعدد أيام قدرها سبعة وأربعون (47) يوما، وعلى مجلس الأمة بعدد أيام قدرها عشرون (20) يوما، بالإضافة الى المهلة الممنوحة للجنة المتساوية الاعضاء للبت في شأن الخلاف الذي قد يحدث بين غرفتي البرلمان وهي ثمانية (08) أيام، بحيث لا تتضمن المواد الجزاء الذي يوقع على الوزير الأول في حالة تعااضيه عن هذا الإجراء والأجل المرتبط به، واكتفت بالتقرير بأنه في حالة عدم المصادقة في الأجل المحدد لأي سبب كان، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة القانون، وهو ما أكدته المادة 5/44 من القانون العضوي 16-12.

وعليه فإنه حتى مع تحديد الأجل إلا أنه في ظل انعدام بديل عن هذه السلطة يشكل حافز للوزير الأول لتحريك الآلية كمنح رئيس الغرفتين إمكانية استدعاء اللجنة وحتى تحريك اللجنة بشكل تلقائي أو على الأقل الالتزام بالأجال ، تبقى سلطة الوزير الأول في استدعاء اللجنة مطلقة وله كامل الحرية⁽²⁾. وحتى لا يفوتنا القول فإنه بالنسبة للدستور الفرنسي لسنة 2008 تم منح الحق لرئيس المجلسين معا للدعوة لانعقاد اللجنة المختلطة أو التعادلية⁽³⁾، ضمانا لعدم تعسف الوزير الأول، وانطلاقا من حق المجلسين في اقتراح القوانين كاختصاص أصيل لهما.

وبالعودة إلى اجراءات عمل اللجنة، فإن اللجنة يمكن لها في إطار ممارسة أشغالها وأعمالها أن تستمع إلى أي عضو في البرلمان أو أي شخص ترى فائدة في الإستماع إليه، وعمومية النص تفيد أن اللجنة يمكنها الإستماع إلى الخبراء أو فنيين أو تقنيين وكذا عضو من أعضاء الحكومة، باعتبار أنه لا يوجد تقييد وتحديد لطبيعة وشكل هؤلاء الأشخاص، وهو ما فتح المجال للحكومة بالتدخل من هذا الجانب في ظل عدم وجود ما يمنعها من ذلك بمقتضى المادة 94 من القانون العضوي 16-12.

(1) - بن الشيخ نوال و بن محمد محمد، المرجع السابق، ص: 99.

(2) - نفس المرجع، ص: 100.

(3) - المادة 45/2 من الدستور الفرنسي.

كما أن هناك غموض آخر بخصوص تقرير حق رئيس اللجنة في إرسال طلب الإستماع إلى عضو البرلمان حسب الحالة، أو لرئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حيث لم يتم تحديد كيفية الاستماع الى الأشخاص الآخرين ولمن يوجه الطلب.

وبعد انتهاء اللجنة من أعمالها في خلال أجل لا يتجاوز 15 يوما طبقا للمادة 138 من الدستور، تقترح تقريرا يتضمن نصا حول الحكم أو الاحكام محل الخلاف ويتناول الأحكام التي صوت عليها أو صادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ولم تحصل على الأغلبية المطلوبة، ويبلغ تقرير اللجنة الى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الإجتماع في مقرها⁽¹⁾، وتقوم الحكومة بعرض النص الذي أعدته اللجنة على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة وتبت في هذه التعديلات المقترحة أولا كل غرفة قبل المصادقة على النص بكامله⁽²⁾. بيد أنه إذا رفض المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة النص كاملا، أو في حالة إستمرار الخلاف بين الغرفتين على أساس نتائج اللجنة ولم تتم المصادقة على نص واحد، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء وإذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه، وإذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني بذلك يسحب النص⁽³⁾.

والإشكال يطرح بخصوص عدم إشراك مجلس الأمة في الإختصاص المعقود للمجلس الشعبي الوطني بالفصل نهائيا في حالة الخلاف، وفي اخطاره من طرف الحكومة كشرط لعدم سحب النص مادام لمجلس الأمة الحق في المبادرة بالتشريع في المجالات المقررة له، وبالتالي في حالة ظهور خلاف بين المجلسين واستمراره على حاله فإنه يجب أن تمنح لمجلس الأمة صلاحية بالفصل النهائي لتحقيق التوازن بين الغرفتين على الأقل بإضافة هذا الإختصاص لمجلس الأمة في مجال هو معقود له أصلا، حتى لا يبقى مجرد مؤسسة مبتورة من صلاحيات عديدة.

فإعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني بصفته ممثلا للشعب الذي انتخب أعضائه بطريقة مباشرة، وهذا في المجالات المخصصة له هو أمر محسوب للمؤسس الدستوري، في حين تكمن الثغرة في عدم النص على منح الكلمة الأخيرة لمجلس الأمة في مجالات التشريع المحددة له.

بيد أنه لا يتصور في جميع الأحوال فشل اللجنة في الوصول الى حل توفيقي بل يكمن الفشل بعد عرض التقرير الذي يتضمن الحل التوفيقى على الغرفتين⁽⁴⁾، فالرفض قليل التصور من جانب

(1) - المادة 99 من ق ع 12-16.

(2) - المادة 1/96 من ق ع 12-16.

(3) - المواد: 8/138 من الدستور، 95/3 و 97 من ق ع 12-16.

(4) - لموسخ محمد وهميسي رضا، المرجع السابق، ص: 405.

المجلس الشعبي الوطني، لأنه من غير المنطقي أن لا يصوت على نص سبقت موافقته عليه⁽¹⁾، خاصة بالنظر الى المجالات المعقودة للمجلس الشعبي الوطني للتشريع فيها التي هيأوسع بكثير من تلك المعقودة لمجلس الأمة.

وقد تستخدم الحكومة الرفض استنادا إلى الأغلبية البرلمانية داخل المجلس الشعبي الوطني ولم ترغب في التعديلات المقترحة من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء لاسيما إذا حملت هذه الأخيرة في طياتها توجهها مختلفا عن توجه الحكومة أو أغلبية المجلس الشعبي الوطني، أين ستوجه الحكومة تصويت نوابه نحو رفض النص التوفيقى المقترح من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء⁽²⁾.

ومما سبق ذكره نستنتج أنه على الرغم من إدراج المؤسس الدستوري لتعديلات عززت من دور اللجنة إلا أن إرادة الحكومة حاضرة بقوة في أغلب محطات هذا الخلاف من البداية إلى النهاية، لأن الخلاف في حد ذاته يعبر عن وجود حوار ونقاش جدي بين غرفتي البرلمان بكل استقلالية، لكن إعطاء الحكومة كل هذه الصلاحيات يلغي كل ذلك، وهو ما يجعلنا نقرر بأن آلية اللجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر معناه إمكانية وجود خلاف برلماني خالص يمكن حله بتدخل حكومي خالص.

الفرع الثاني: المشاركة عن طريق رئيس الجمهورية في العمل التشريعي

للسلطة التنفيذية التأثير على العمل التشريعي للبرلمان من خلال الصلاحيات والسلطات التي يملكها رئيس الجمهورية في هذا المجال، والتي تظهر أساسا من خلال دوره في الإعتراض على القوانين بطلب مداولة ثانية لها (أولا) ودوره في عملية إصدار ونشر القوانين (ثانيا)، وإخطار المجلس الدستوري بشأن دستورية القوانين التي صوت عليها البرلمان (ثالثا).

أولا: الإعتراض على القوانين بطلب مداولة ثانية

اتفقت أغلب الدساتير المقارنة أن لرئيس الدولة سواء أكان ملكا أو رئيس جمهورية الحق في استخدام وسيلة الإعتراض على القوانين التي صوتت ووافقت عليها السلطة التشريعية، بينما اختلفت في تنظيمها لهذا الحق من حيث تسميته وإجراءاته ومدته والآثار المترتبة عليه، وهو ما يدعونا لدراسة هذا الحق من حيث تعريفه وأنواعه (1) وإجراءاته (2).

1- تعريف حق الإعتراض وأنواعه: هناك عدة تعريفات أعطيت لحق الإعتراض على القوانين (أ) وذلك بالنظر إلى إختلاف أشكال وأنواع حق الاعتراض (ب).

(1) - دليلة عياشي، النظام القانوني للجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر في ظل التعديل الدستوري 1996، مقال منشور

على الموقع الإلكتروني: dalilaayachi@yahoo.fr، تاريخ الزيارة: 2019/01/15.

(2) - نفس المرجع.

أ-تعريف حق الاعتراض: حق الاعتراض أو حق المنع⁽¹⁾، أو حق النقض "الفيتو الرئاسي"⁽²⁾، أوحق طلب مناقشة جديدة أو مداولة جديدة للقانون باختلاف تسمياته وأشكاله، يمكن تعريفه حسب جانب من الفقه بأنه: "سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان"⁽³⁾.

وعرفه الدكتور "سعيد بو شعير" بأنه "الإجراء الذي يبدي من خلاله الرئيس عدم قبوله أو موافقته على تنفيذ النص أو القانون الذي صوت عليه البرلمان، وذلك بإرجاعه إليه ليقتل إنتباهه وفقا لهذا الإعتراض نظرا لمخالفته للقوانين على رأسها الدستور أو لمخالفته لسياسة الحكومة"⁽⁴⁾.

وعرفه " فيصل شطناوي وسليم سلامة" بأنه: " ذلك الحق الدستوري أو السلطة المخولة لأحد فروع الحكومة لرفض الموافقة على الإجراءات المقترحة من قبل الفرع الآخر، وخاصة سلطة رئيس الفرع التنفيذي في رفض مشروع القانون الذي اقره الفرع التشريعي، وهذا يمنع أو يؤخر تحويل مثل هذا المشروع الى قانون نهائي واجب التنفيذ"⁽⁵⁾.

فالإعتراض إذن يستخدم لأسباب تقنية ومادية وشكلية تتحقق بتحرير القوانين بالصفة اللازمة، وتصحيح الأخطاء المادية وعلاج خلل في الصياغة الذي يمس نص القانون، واستبعاد جميع العيوب التقنية التي تشوب النص وفقا لما يراه أو يقره رئيس الجمهورية أو الدولة⁽⁶⁾، أي تفادي صدور قوانين معيبة التي قد تصدر تحت وطأة الإندفاع أو التهور أو الإنفعال والتسرع⁽⁷⁾، أو قد يستخدم كوسيلة لممارسة الضغط السياسي من أجل تمرير قانون آخر أو الحصول على مكسب ديني أو قومي أو مذهبي⁽⁸⁾.

(1) - جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة 01، 2008، ص: 277.

(2) - عدنان الزنكة، المركز القانوني لرئيس الدولة الفيدرالية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، دون سنة نشر، ص: 167. Khalifa Mameri, Réflexions sur la Constitution Algerienne, OPU, Alger, 1979, p : 11.

(3) - عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص: 105.

(4) - سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الجزء 02، الطبعة 04، 2004، ص: 16.

(5) - فيصل شطناوي وسليم سلامة، سلطة رئيس الدولة في الإعتراض على القوانين في النظام الدستوري اللبناني، دراسة مقارنة، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، العدد 02، 2015، ص: 400.

(6) - علي يوسف الشكري، المرجع السابق، ص: 157.

Khalifa Mameri, op.cit, p: 114.

Pièrre Avril et Jean Gicquel, op.cit, p: 226.

(7) - عز الدين بغداددي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الدولة في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة 01، 2009، ص: 90.

(8) - علي يوسف الشكري، المرجع السابق، ص: 157.

فهو في جميع الحالات متروك لتقدير رئيس الجمهورية أو الدولة لمطابقة أو ملائمة القوانين الصادرة من البرلمان سواء كانت هذه السلطة التقديرية مطلقة أو نسبية ومحدودة، وتبدو فائدة الإعتراض حسب غالبية الفقه بأنه يعتبر أساسيا لاستقرار النظام الرئاسي لأنه يسمح لرئيس الدولة بلعب دور الحكم⁽¹⁾، قصد تلافي التعارض الذي قد يحصل بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية بشأن ما قد يتخذ من قرارات وتدابير قد تفتح بابا تشل به حركة مؤسسات الدولة إذا لم يوجد حل لذلك الإختلاف⁽²⁾، وهو بذلك أحد عناصر تحقيق التوازن بين السلطتين.

ب- أنواع الإعتراض: ينقسم الإعتراض حسب جانب من الفقه بالنظر إلى ما هو مقرر ومنصوص عليه في دساتير الدول، وبحسب نوع النظام الذي تتبناه تلك الدول إلى إعتراض مطلق وإعتراض نسبي وقد يكون بصفة صريحة أو ضمنية.

ب-1- الإعتراض المطلق: يتميز هذا الإعتراض بصفتي النهائية والإطلاق إذ يؤدي إعتراض رئيس الدولة إلى قبح مشروع القانون نهائيا⁽³⁾، حيث يملك ذلك بموجب حق التصديق لأن عدم تصديق رئيس الدولة على القانون يعتبر إعداما له ولا يمكن التغلب على إرادته⁽⁴⁾، بإعادة تمريره أمام البرلمان ما يجعل رئيس الدولة مساويا للبرلمان في العملية التشريعية، إذ يصبح تصديق الرئيس في هذه الحالة شرطا أساسيا لصدور القانون ولا يمكن للبرلمان مخالفته في هذا الشأن⁽⁵⁾.

وهو ما جعل غالبية الدول تهجر هذا النوع من الإعتراض، كما أنه لم يعد يستخدم في الدول التي أبقته عليه⁽⁶⁾، وذلك لتعارضه مع مبدأ سيادة الأمة الذي يعطي ممثلي الشعب مكانة أساسية في التشريع.

ب-2- الإعتراض النسبي (التوفيقى): يتميز هذا الإعتراض بصفتي النسبية والتأقبت، حيث إذا إعتراض رئيس الدولة أو الجمهورية على مشروع قانون، فإعتراضه يكون مؤقتا يستطيع البرلمان تجاوزه بإعادة الموافقة على المشروع من جديد أو مساييرة الرئيس في إعتراضه، وذلك ضمانا لعدم إساءة إستخدام هذا الحق من قبل الرئيس، وتتص الدساتير عادة على تحديد مدة معينة لهذا الإعتراض، وهناك بعض

(1) - جوي ثابت، المرجع السابق، ص: 775.

(2) - مفتاح حرشاو، المرجع السابق، ص ص: 187-188.

(3) - فيصل شطناوي وسليم سلامة، المرجع السابق، ص: 401.

(4) - قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية، المرجع السابق، ص: 85.

إبراهيم شيحا، محاضرات في تحليل النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، المرجع السابق، ص: 320.

(5) - مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، الوراق للنشر

والتوزيع، الطبعة 01، 2009، ص: 84.

(6) - مثال هذه الدول: المملكة المتحدة، بلجيكا لم يستعمل الملك حقه في الإعتراض منذ عام 1884، وأخذت به فرنسا في

ظل دستوري 1814 و 1830.

الذاتية تلزم الرئيس بذكر اسباب الإعتراض ومبرراته للتحقق من جديته ودراسة الأسباب التي حالت دون الموافقة عليه عند النظر فيه من قبل البرلمان أو إعادة مناقشته⁽¹⁾، فالإعتراض في هذه الحالة هو سلطة توقيفية توقف القانون لبعض الوقت⁽²⁾.

وينقسم الإعتراض النسبي أو التوقيفي بدوره الى أربعة أنواع تختلف بحسب شدتها وشروطها:

* **الإعتراض الواقف:** يعتبر اقوى أنواع الإعتراض النسبي وأخطرها باعتبار أن الرئيس يسعى من وراءه إلى تقييد إرادة البرلمان من خلال التهديد بحله إذا ناقش وشرع قوانين لا تتماشى مع توجهات الرئيس، حيث يتم إنتخاب برلمان جديد ليوافق على القانون المعترض عليه⁽³⁾.

* **الإعتراض الموصوف:** وهو اعتراض يمكن التغلب عليه بإمكانية إصدار القانون موضوع الإعتراض في حال إقراره من طرف البرلمان بأغلبية مشددة⁽⁴⁾، وتختلف نسبتها بحسب ما تقرره الدساتير في هذا الشأن، الشأن، فالبرلمان هنا هو صاحب القرار النهائي، ولكن كثيرا ما يتعذر الحصول على الأغلبية الخاصة التي يحددها الدستور للتغلب على اعتراض الرئيس⁽⁵⁾.

* **الإعتراض البسيط:** ويعد الصورة المصغرة لحق الإعتراض، الهدف منه إجبار السلطة التشريعية على إعادة النظر ومناقشة القانون مرة أخرى، وهو ما يطلق عليه طلب إجراء مداولة ثانية⁽⁶⁾، أو قراءة ثانية، وهذا النوع يتميز بأن البرلمان يستطيع تجاوزه بذات الأغلبية اللازمة لإقرار القانون عند التصويت الأول عليه. وقد أجمع الفقه على أن هذا النوع من الإعتراض تتضاءل فرصة نجاحه خاصة في النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية إذ يكفي لتجاوز إرادة رئيس الدولة أن تقيد ذات الأغلبية التي أقرت القانون لأول مرة للموافقة عليه من جديد.

إلا أننا نوافق مع ما ذهب اليه الفقيه عمر فهمي بأن " نجاح الإعتراض أو فشله هو مسألة نسبية تتوقف على اعتبارات الأغلبية البرلمانية إلى جانب مدى شعبية الرئيس وقوة شخصيته"⁽⁷⁾.

(1) - علي سعد عمران، ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة 01، 2016، ص ص: 279-280.

علي يوسف الشكري، المرجع السابق، ص: 159.

(2) - مهند صالح الطروانة، المرجع السابق، ص: 84.

(3) - علي يوسف الشكري، المرجع السابق، صص: 159-160.

(4) - محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص: 42.

(5) - حسن البحيري، سلطة الرئيس الامريكى في الاعتراض على القوانين، دراسة تحليلية، مجلة جامعة القدس للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 28، العدد 01، 2012، ص: 81.

(6) - نفس المرجع، ص: 80.

(7) - عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص: 109.

*الإعتراض الناقل: وهو الإعتراض الذي بموجبه تنقل سلطة البت النهائي في مصير القانون إلى جهة ثالثة محايدة للفصل في النزاع القائم بين الرئيس والبرلمان، حيث قد يتم تحكيم الشعب عن طريق استفتاءه تكريسا لمبدأ السيادة الشعبية بإرجاع القرار الأخير للأمة فيما يقع من نزاع بين ممثليها ورئيسها، أو بإحالة النزاع إلى هيئة سياسية توكل لها مهمة الرقابة الدستورية أو هيئة قضائية⁽¹⁾، من منطلق ما يتمتع به القضاء من حياد ونزاهة واستقلالية.

وهو اعتراض يوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يمنع استبداد السلطة التشريعية خاصة إذا كانت تتحكم بحملها اعتبارات قومية أو حزبية أو مذهبية، كما يحد من تفرد الرئيس في تحديد مصير القانون⁽²⁾.

ب-3- الإعتراض الصريح: ومعناه أنه يتوجب على الرئيس أن يفصح عن اعتراضه خلال المدة الزمنية المنصوص عليها في الدساتير، وفقا للإجراءات والشروط المحددة.

ب-4- الإعتراض الضمني: ومعناه أن عدم إفصاح الرئيس عن اعتراضه على النص التشريعي خلال المدة المحددة يعد بمثابة رفض ضمني لهذا النص، وهذه نتيجة منطقية لعدم استعمال هذا الحق حتى ولو لم ينص الدستور عليها صراحة.

ويعرف هذا النوع من الاعتراض في الو م أ "بنقض الجيب" « le veto de poche »، ويتمثل في امتناع الرئيس عن توقيع مشروع القانون الذي صوت عليه المجلسان خلال العشرة أيام (10) التي تسبق فض دورة انعقاد الكونغرس أو تأجيلها، وقد نص الدستور على هذا النوع من النقض، لكن عبارة "نقض الجيب" لم ترد عبارة علنا إلا أثناء ولاية الرئيس السابق "أندرو جاكسون"⁽³⁾.

ومعنى "الجيب" أن الرئيس يضع مشروع القانون في جيبه ليُلقي حقه فيه، لأنه لا يعيد مشروع القانون إلى الكونغرس لإعادة النظر فيه⁽⁴⁾، فهذا اعتراض مستتر يؤدي إلى القضاء على مشروع القانون وقبره وهو مازال في المهدي⁽⁵⁾.

(1) - عمر فهمي فهمي، المرجع السابق، ص: 110-111.

- حسن البحري، المرجع السابق، ص: 82.

- على يوسف الشكري، المرجع السابق، صص: 162-163.

- إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 91.

(2) - رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص: 262.

(3) - حوى ثابت، المرجع السابق، ص: 613.

(4) - عدنان الزنكة، المرجع السابق، ص: 168-169.

- حسن البحري، المرجع السابق، ص: 95.

(5) - أيمن محمد الشريف، المرجع السابق، صص: 291-292.

وبالرجوع الى حق الاعتراض المقرر لرئيس الجمهورية في الدساتير الجزائرية، فقد منحت جميع الدساتير سواء في عهد الأحادية الحزبية أو التعددية الحزبية لرئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على القوانين بالنص على آلية حقه في طلب إجراء مداولة ثانية على القوانين التي صوت ووافق عليها البرلمان، وهذا تماشياً مع نظيره الفرنسي إذ يحق لرئيس الجمهورية الفرنسي طبقاً للدستور 1958 وما عرفه من تعديلات أن يطلب من البرلمان إجراء مداولة جديدة للقانون كله أو لبعض مواده مع الإختلاف في المدة والإجراءات.

2- الإجراءات الدستورية للاعتراض: كما سبق وأن أشرنا منحت الدساتير الجزائرية لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على النصوص التشريعية التي وافق عليها البرلمان⁽¹⁾، وأخرها التعديل الدستوري 2016 بنص المادة 145 منه: "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 وأعضاء مجلس الأمة".

وهذا ما أكدته المادة 46 من القانون العضوي 16-12، حيث نصت على: "يمكن لرئيس الجمهورية وفقاً لأحكام المادة 145 من الدستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصادق عليه، وذلك خلال الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره.

في حالة عدم المصادقة بأغلبية ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة يصبح النص لا غياً".

ويستخلص من المادتين أعلاه أن الاعتراض الرئاسي له إجراءات محددة لنظام ممارسته، وهي: أ- المدة الزمنية للاعتراض: إن ممارسة رئيس الجمهورية لحق الاعتراض عن طريق طلب مداولة ثانية أو قراءة ثانية للنص التشريعي يجب أن يكون خلال مدة 30 يوماً⁽²⁾، التي تحتسب من تاريخ إقرار النص من الغرفة المعنية سواء كان مجلس الأمة بالنسبة للنصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، أو المجلس الشعبي الوطني بالنسبة للنصوص التي صوت عليها مجلس الأمة، حسب الاختصاصات الممنوحة لكل غرفة في هذا المجال.

وهو الجديد الذي أتى به التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث يمكن لرئيس الجمهورية الاعتراض على النصوص التي صوت عليها مجلس الأمة بعد إشراكه في عملية المبادرة بالقوانين في المجالات المخصصة له إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، إلا أن سكوت رئيس الجمهورية عن القيام بإجراء طلب قراءة ثانية فلا يصدر القانون ويبقى النص معلقاً، وهو ما يفسر على أنه غير راض على

(1) - المواد: 50 من دستور 1963، 155 من دستور 1976، 118 من دستور 1989، 127 من دستور 1996.

(2) - وهي المدة المقررة في جميع الدساتير باستثناء دستور 1963، حيث حددت المادة 49 منه المدة بعشرة (10) أيام فقط، وبالنسبة لمدة ثلاثين (30) يوماً تجد تطبيقها في كل من مصر ولبنان.

مجلد مضمون النص، و لاينقل الإختصاص إلى أي جهة أخرى بخلاف الوضع في دستور 1963 بقتضى المادة 51⁽¹⁾.

والمدة الممنوحة لرئيس الجمهورية مثلا في كل من تونس وفرنسا هي 15 يوما فقط، ولرئيس الولايات المتحدة الامريكية هي 10 أيام، وبالتالي تعد هذه المدة الممنوحة لرئيس الجمهورية الجزائري للإعتراض حسب رأينا طويلة جدا، حيث يمكن لرئيس الجمهورية انتظار آخر يوم للأجل المقرر له لممارسة حقه في طلب مداولة ثانية⁽²⁾، وهو ما يعطل معه معرفة مصير القانون لغاية انتهاء هذه المدة.

ب- **تسبب الإعتراض:** المتبع للتطور الدستوري الجزائري يلاحظ أن أغلبية الدساتير و القوانين الناظمة لم تتضمن النص على ضرورة تسبب الإعتراض باستثناء دستور 1963 في مادته 50⁽³⁾، سواء كان الإعتراض كليا أو جزئيا على القانون، وهذا بخلاف الوضع في الو م أ ومصر⁽⁴⁾.

وعليه كان من الأجدر بالمؤسس الدستوري أن يأخذ هذا القيد في الحسبان باعتباره شرط من الشروط الشكلية لصحة الإعتراض لضمان عدم التعسف في استعمال هذا النص من طرف رئيس الجمهورية خاصة في مواجهة القوانين التي لا تتماشى مع سياسته أو التي يكون مصدرها المعارضة البرلمانية المناهضة لسياسته، فتمتع الرئيس بالسلطة التقديرية في ممارسة حق الإعتراض يجعل ما ذكرناه مؤكدا للحدوث.

ج- **اشتراط نصاب معين:** اعتراض الرئيس على القوانين هو اعتراض توفيقى يمكن للبرلمان إعادة النظر فيه وإقراره بأغلبية مشددة حددت ب3/2 نواب المجلس الشعبي الوطني أو 3/2 أعضاء مجلس الأمة، حسب الحالة.

فاشتراط هذه النسبة غير منصفة لكلا المجلسين بالنظر الى الإختلاف في التشكيلة بين المجلسين، كما أن ممارسة حق الاعتراض أضيق بالنسبة للمجلس الأمة مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني الذي يتمتع بصلاحيات واسعة في التشريع مقارنة بنظيره مجلس الأمة.

وهو ما يجعلنا نقرر أن اشتراط هذه الاغلبية تزيد من قوة رئيس الجمهورية، وبالتالي تكريس هيمنة السلطة التنفيذية على وظيفة التشريع⁽¹⁾، ذلك أن اشتراط ثلثي النواب أو الأعضاء ليس أمرا سهلا

(1) شريط وليد، المرجع السابق، ص: 267.

بوقفة عبد الله، آساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص: 216-217.

تنص المادة 51 من دستور 1963 على: "إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الشعبي الوطني يتولى إصدارها".

(2) أومايوف محمد، المرجع السابق، ص: 240.

(3) تنص المادة 51 من دستور 1963 على: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين، للتداول في شأنها مرة ثانية، ولا يمكن رفض طلبه هذا".

(4) عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص: 99.

لكون القراءة الثانية تتطلب أغلبية ثلثي الأعضاء وليس ثلثي الحاضرين، ومن ثم إذا كانت سهولة تحقيق ذلك في ظل الحزب الواحد نتيجة الإلتزام السياسي الواحد بين الوظيفتين التشريعية والتنفيذية، فإنه يستحيل تحقيق هذا الشرط في ظل التعددية الحزبية ناهيك عن اشتراط نصاب معين قد يقيد تحريك هذا الإجراء⁽²⁾.

لهذا غالبا ما ينتهي الإعتراض إلى تعديل النص وفقا لرغبة رئيس الجمهورية وهذا يضع البرلمان في حرج سياسي أمام الرأي العام⁽³⁾، ما يؤثر بالنتيجة على المناخ العام للبرلمان⁽⁴⁾، ومن ثم فطلب مداولة ثانية وفقا لما سبق ذكره يصبح عبارة عن "فيتو موصوف" بالنظر إلى الأغلبية المشددة من الأصوات التي يشترط تحقيقها لتجاوز الإعتراض⁽⁵⁾، لأن القراءة الثانية أو المداولة الثانية ممارستها لا تتطلب إجراءات مشددة أو أغلبية خاصة موصوفة للتصويت مرة ثانية على القانون، حيث يتداول البرلمان وفق نفس الإجراءات والشروط التي صوت بمقتضاها على القانون لأول مرة⁽⁶⁾، لذلك كان من الأجدر بالمؤسس الدستوري تخفيض هذه النسبة إلى الأغلبية البسيطة بدلا من الثلثين⁽⁷⁾.

د- إجراءات دراسة تقديم ودراسة الإعتراض أمام البرلمان: تناول النظام الداخلي الجديد لمجلس الأمة سنة 2017 إجراءات تقديم ودراسة الإعتراض، في حين لم يتم النص على هذه الإجراءات في القانون العضوي 12-16 وكذا القانون العضوي 02-99، وهو ذات الأمر بالنسبة للأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان السابقة، باستثناء النظامين الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 01-77 و 16-89 الذين تضمننا إجراءات دراسة الإعتراض دون تحديد للمدة القانونية الممنوحة للجنة المختصة لدراسة أو إصدار تقريرها⁽⁸⁾.

وبخصوص إجراءات تقديم الطلب ودراسته في النظام الداخلي الحالي، فبعد تقديم الطلب إلى رئيس المجلس يقوم الرئيس بإعلام الأعضاء بطلب إجراء مداولة ثانية للقانون المصادق عليه، حيث يحيله رئيس المجلس على اللجنة المختصة، وذلك بعد اجتماعه بأعضاء مكتب المجلس، وبعد دراسة القانون محل المداولة الثانية والإستماع لممثل الحكومة تعد اللجنة تقريرها في الموضوع في أجل لا يتعدى 15 يوما على الأكثر من تاريخ الإحالة، وبعد ذلك يصادق مجلس الأمة على القانون محل المداولة

(1) - نفس المرجع، ص: 95.

- عبد المجيد طيبي، المرجع السابق، ص: 368.

(2) - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، النظرية العامة للدساتير، المرجع السابق، ص: 182.

(3) - عز الدين بغداداي، المرجع السابق، ص: 96.

(4) - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص: 223.

(5) - Joy Fouad Tabet, La Faculté D'empêcher du Chef de l'Etat en Droit Comparé : Droit du Chef de L'Etat de S'opposer aux Lois, LGDJ, 1^{er} Edition, 2001, p : 209.

(6) - Joy Fouad Tabet, op.cit, p p: 73-74.

(7) - محمد هاملي، المرجع سابق، ص: 52.

(8) - المادتان: 145 من النظام الداخلي للم ش و رقم 01-77، 102 من النظام الداخلي للم ش و رقم 16-89.

الثانية بأغلبية 2/3 أعضائه، وتكون هذه المصادقة بناء على تقرير اللجنة المختصة والإستماع الى عرض ممثل الحكومة⁽¹⁾.

والملاحظ من خلال الإجراءات أعلاه أن مدة 15 يوما على الأكثر للدراسة هي طويلة نسبيا إذا احتسبنا مدة 30 يوما للإعتراض +15 يوما للدراسة معناه أن المجموع هو 45 يوما تجعل المدة طويلة جدا، فكان من الأحسن لو قلصت هذه المدة على الأقل لمدة أسبوع على الأكثر تفاديا لاستمرار النص معلقا لمدة طويلة، او ان يتم النص على أن يعقد المجلس جلسة عاجلة لهذا الغرض كما هو الحال في مصر طبقا للمادة 138 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

وحضور السلطة التنفيذية عند دراسة الطلب، وهو ضمان للموافقة الفعلية على طلب المداولة الثانية للقانون وفقا لما يراه رئيس الجمهورية الذي يستخدم أعضاء الحكومة كوسيلة للضغط على أعضاء اللجنة ومجلس الأمة الذين سيوجهون وفقا لما يدلي به عضو الحكومة وما يمليه في هذا الشأن.

وبالتالي فرئيس الجمهورية يملك وفقا لحقوقي طلب مداولة ثانية عدة أسلحة، تبدأ من ممارسة هذا الحق وإجبارية حضور ممثليه في الحكومة للتأثير على الأعضاء، وكذا الأغلبية المشددة المشروطة للتصويت، وهو ما يعتبر تضيقا للخناق على المجلس في عدة جوانب.

ومع ذلك فقد أثبت الواقع على أن الرؤساء الجزائريين لم يلجؤوا الى تقديم طلب مداولة ثانية إلا مرتين فقط، وكان ذلك في عهد الرئيس "الشاذلي بن جديد" الأولى تعلقت بمخالفة الدستور (الجريدة الرسمية عدد 95، 97 لسنة 1981، 1982)، والثانية كانت بخصوص قانون الإعلام (الجريدة الرسمية عدد 123، 128 لسنة 1989)⁽²⁾، وهذا يعود إلى تحكم الحكومة في معظم الإجراءات التشريعية للبرلمان للبرلمان وسيطرتها على عملية المبادرة بالقوانين، كما أنها تملك سلاحا آخر في مواجهة القوانين التي ينص عليها البرلمان وهو إخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية القوانين.

ثانيا: إخطار المجلس الدستوري بدستورية القوانين

إذا كانت المهمة الأساسية للمجلس الدستوري طبقا للمادة 186 من الدستور هي مراقبة دستورية المعاهدات والتنظيمات والقوانين، فيمارس في هذا الإطار رقابة سابقة إجبارية وأخرى لاحقة إختيارية، والتي لا تتحرك إلا بناء على إخطار من الجهات المعنية " يجعل حق الإخطار بمثابة سلطة ذات سيادة"⁽³⁾.

بيد أن الرقابة السابقة الإجبارية تحرك بناء على إخطار من رئيس الجمهورية بالنسبة للقوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، فالإخطار في هذه الحالة هو حكر على رئيس الجمهورية في مسائل هي معقودة أصلا للبرلمان للتشريع فيها وصنعها، وهو ما يؤثر على استقلالية البرلمان ويشكل تدخلا في الإجراءات التشريعية، رغم ما يبدو من أن ممارسة رئيس الجمهورية لهذا الإختصاص من

(1) - المادتان 83، 84 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

(2) - نقلا عن: عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص: 97.

(3) - محفوظ لعشب، المرجع السابق، ص: 157.

منطلق أنه حامي الدستور اذا ما رأى أن البرلمان يتجاوز حدود المجالات المخصصة له للتشريع فيها، أو أن القوانين التي صادق عليها تتضمن في طياتها مخالفة لأحكام الدستور.

"إن يكفي لتعطيل قانون صوت عليه البرلمان ألا يخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري بشأنه ودون إمكانية إثارة مسؤوليته على ذلك، مما يجعل البرلمان يفقد سيادته في إعداد القوانين والأنظمة الداخلية"⁽¹⁾.

والمجلس الدستوري هو تابع لرئيس الجمهورية، ويظهر ذلك من خلال منح الدستور للرئيس حق تعيين أربعة من أعضائه من بينهم الرئيس ونائب رئيس المجلس، أما السلطات الأخرى فيمثلها أعضاؤها عن طريق انتخابهم (04 أعضاء يمثلون البرلمان: 02 ينتخبهم المجلس الشعبي الوطني و إثنان ينتخبهما مجلس الأمة و 04 أعضاء يمثلون السلطة القضائية: 02 تنتخبهما المحكمة العليا و 02 ينتخبهما مجلس الدولة)⁽²⁾. فالتعيين على خلاف الإلتخاب يجعل الهيئة المكلفة به تتمتع بالحرية المطلقة وبدون شروط تقيدتها مما لا يعطي ضمانات كافية للإستقلالية والحياد، وهو ما يجعلهم يتصرفون على نحو غير معاد لسياسة رئيس الجمهورية، وبما يفتح لهم آفاقا مهنية جديدة بعد العضوية في المجلس الدستوري، وهذا عكس ما هو معمول به في إيطاليا وإسبانيا حيث يتم إلتخاب جميع الأعضاء بطريقة ديمقراطية من بين أعضاء البرلمان⁽³⁾.

وفي فرنسا لا يوجد ما يمنع تعيين الرئيس من بين المنتخبين الممثلين للبرلمان، ولو أن التعيين في الواقع العملي يتم من بين المعنيين⁽⁴⁾، كما أن الدستور الفرنسي المعدل سنة 2008 وازن وساوى بين السلطتين التنفيذية والتشريعية باعتماد نفس الأسلوب وهو التعيين بمعدل ثلاث أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية وثلاثة يعينهم رئيس الجمعية الوطنية وثلاثة يعينهم رئيس مجلس الشيوخ⁽⁵⁾.

إن فرئيس الجمهورية بممارسة صلاحية التعيين يضمن سيطرته على المؤسسة" لأنه يمارس هذه الصلاحية بحرية لتلبية إهتماماته ومصالحه السياسية، فهو غير ملزم بتبرير اختيار ممثليه ما يجعل أساس تشكيلة المجلس الدستوري هو المقاربة السياسية أي التبعية والولاء"⁽⁶⁾.

وعلة عرض القانون العضوي على مراقبة الدستورية قبل إصداره ونفاذه يرجع إلى طبيعة المواضيع التي يتناولها القانون الذي يطلق عليه في بعض الأنظمة بالقانون الأساسي، فهو يشكل نوعية

(1) - أمايوف محمد، المرجع السابق، ص: 246.

(2) - المادة 1/183 من التعديل الدستوري 2016.

(3) - Dominique Turpin , Droit constitutionnel, PUF, Paris, 2^{eme} Edition, 1994, pp :480- 481.

(4) - نفس المرجع. Dominique Turpin, op.cit, p : 482.

(5) - المادة 1/56 من الدستور الفرنسي المعدل سنة 2008.

(6) - محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص: 89.

متميزة من القوانين التي يصدرها البرلمان وتتميز في موضوعاتها بأنها تحدد بنصوص الدستور وتكملها، وإعدادها وإقرارها يتطلب إجراءات أكثر صعوبة من نظيرتها العادية (1).

وعليه فإن أي تعديل فيه قد يمس بمكانة رئيس الجمهورية وإختصاصاته التي أسسها النظام السياسي الجزائري، لذلك حاول المؤسس أن يضمن عدم المساس ببنيته الدستورية من خلال إحتكار رئيس الجمهورية لسلطة إخطار المجلس الدستوري (2).

وأحكام القانون العضوي يتم عرضها للرقابة بصفة كاملة غير مجزأة، وهذا ما يستشف من نص المادة 1/191 من الدستور: " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري..."، وكذا المادة 02 من النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016: "إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكما غير مطابق للدستور...".

وعليه فإنه في حالة إعلان المجلس الدستوري ان النص المشوب بعدم الدستورية لا ينفصل عن باقي النصوص المعلن عن عدم دستورتيتها فلا ينفذ النص بأكمله، أما اذا لم يعلن ذلك ينفذ رأيه على النحو الآلي:

- يصدر رئيس الجمهورية القانون دون المواد المشوبة بعدم الدستورية، وهي الصيغة الغالبة في العرف الدستوري الجزائري.

- يتم تعديل نص القانون من جهة مختصة ثم يعرض من جديد على البرلمان كمشروع قانون، وعند المصادقة عليه يعرض ثانية على المجلس الدستوري للتأكد من مطابقته للدستور أو يطلب رئيس الجمهورية قراءة ثانية للقانون المعيب ويعرض أيضا بعد المصادقة على رئيس الجمهورية (3).

ثالثا: الإصدار والنشر للقوانين:

الموافقة على مشاريع القوانين والإقتراحات من قبل البرلمان لا يجعلها نافذة إلا بعد أن يصدرها رئيس الجمهورية، وتم يتم نشرها بعد ذلك.

1-الإصدار: نصت المادة 144 من الدستور على: " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما (30) ابتداء من تاريخ تسلمه إياه.

غير أنه إذا اخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 187 الآتية، المجلس والدستوري، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفقا لشروط تحددها المادة 189 الآتية ".

(1) - محمد المجذوب، المرجع السابق، ص: 82.

(2) - دلال لوشن، المرجع السابق، ص: 91.

(3) - مسعود شيهوب، الرقابة على دستورية القوانين، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 09، جوبلية

2005، ص ص: 29-30.

وقبل دراسة الإصدار في النظام الدستوري الجزائري من خلال ما تضمنته المادة أعلاه، من الضروري إيراد بعض التعريفات التي جاء بها الفقه لمصطلح الإصدار.

حيث عرفه الدكتور "عبد الغني بسيوني عبد الله" بأنه: "عبارة عن شهادة بميلاد التشريع أي إعلانها بإتمام إجراءات إقراره وأنه أصبح قانونا نهائيا، كما يتضمن الأمر بتنفيذه كقانون من قوانين الدولة النافذة من جانب أعضاء السلطة التنفيذية"⁽¹⁾.

وعرفه الدكتور "إبراهيم شيحا" بأنه: "إصدار القوانين يعتبر عملا قانونيا يقوم به رئيس الدولة ليعلن به عن ميلاد قانون جديد، فهو بمثابة شهادة ميلاد مقتضاها أن البرلمان قد أقر القانون المراد إصداره في حدود الإجراءات التي رسمها القانون، كما أنه يتضمن معنى الأمر الموجه من رئيس الدولة إلى موظفي وعمال السلطة التنفيذية بوجود السهر على تنفيذ القانون وتطبيقه"⁽²⁾.

إذن الإصدار هو من قبيل الأعمال الممنوحة لأعضاء السلطة التنفيذية لممارستها سواء رئيس الدولة أو الجمهورية لوحده، أو بالاشتراك مع الوزير الأول أو رئيس الحكومة، ويتم بموجبه الإعلان الرسمي عن إخراج القانون إلى الوجود بعد استنفاد جميع الإجراءات التي حددها القانون ليوضع بعدها القانون موضع التنفيذ أو التطبيق الفعلي.

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري في مادته 144 فقد أناطت حق إصدار القوانين لرئيس الجمهورية يمارسه بصفة منفردة دون أن يشاركه في ذلك الوزير الأول، وهو ذات الوضع الذي نصت عليه الدساتير السابقة⁽³⁾، بخلاف ما نص عليه الدستور الفرنسي لسنة 1858 الذي منح الحق للوزير الأول المختص إلى جانب رئيس الجمهورية⁽⁴⁾.

وقد حدد المشرع الدستوري مهلة ثلاثين (30) يوما لرئيس الجمهورية لإصدار القوانين من تاريخ تسلمه إياه، وهو ما اتفقت عليه جميع الدساتير الجزائرية بخلاف دستور 1963 حيث حددت المادة 49 منه مدة 10 أيام لإصدار القوانين من تاريخ إحالتها من طرف المجلس الوطني، وتتنطبق هذه المدة كذلك على عملية النشر، فدستور 1963 قيد رئيس الجمهورية بظرف زمني محدد للقيام بعمليتين معا، ونعني بذلك الإصدار والنشر للقوانين ذلك أن اختصاص الإصدار يقصد به موافقة رئيس الجمهورية على إصدار ونشر القانون في الجريدة الرسمية للجمهورية، فهو ملزم بتطبيق القانون وإحاطة الجمهور علما بميلاد قانون جديد في آن واحد.

(1) - عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة 01، 1995، ص: 202.

(2) - إبراهيم شيحا، محاضرات في تحليل النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، المرجع السابق، ص: 321.

(3) - المواد: 49 من دستور 1963، 154 من دستور 1976، 117 من دستور 1989، 126 من دستور 1996.

(4) - عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 109.

أما الدستور الفرنسي لسنة 1958 والمصري لسنة 2012 فقد حدد هذه المهلة بـ15 يوما فقط⁽¹⁾، وقد أشار المؤسس الدستوري الجزائري إلى أن إخطار المجلس الدستوري قبل إصدار القوانين يوقف هذا الأجل إلى حين صدور رأي المجلس الدستوري.

وهناك ملاحظة مهمة تتعلق بالجزء المترتب على عدم إصدار القوانين في الأجل المحدد، حيث خلت الدساتير الجزائرية من الإشارة إلى هذا الجزء بخلاف دستور 1963 بنص المادة 11 منه الذي كرس سيادة البرلمان في المجال التشريعي، فعدم إصدار رئيس الجمهورية للقانون خلال الأجل المحدد، يجعل للبرلمان كامل السيادة في إصداره ضمانا لتنفيذ القانون وتطبيقه بإسمه، وتناديا لتماطل رئيس الجمهورية.

وهو ما كان على المؤسس الدستوري الجزائري أن يأخذ به من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، بالنص على إعطاء الحق لكل من غرفتي البرلمان سواء المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة إصدار القوانين كل في مجال تخصصه اذا لم يصدره رئيس الجمهورية، وإلا فما الفائدة من كل هذه الإجراءات التي يمر بها القانون حتى يخرج في صورته النهائية ليصبح في حكم العدم ما لم يصدره رئيس الجمهورية، وبالتالي تعطيل و تقييد لعمل البرلمان بإلزامه احترام إجراءات عديدة لمناقشة و التصويت على القوانين وما يطرأ عليها من تعديلات لتنتهي في النهاية بالامتناع عن إصدار القوانين أو تعطيل اصدارها والتماطل فيها، وهو ما يقضي على جدية العمل البرلماني .

2- **نشر القوانين:** يقصد بنشر القوانين مجرد عملية مادية يقصد بها إخطار رئيس الجمهورية بنفاذ القانون في تاريخ محدد، أي ابلاغ القانون إلى كافة وإعلامهم بأحكام هذا التشريع "اذ لا تكليفاً لا بمعلوم"⁽²⁾، حيث بمجرد نشر القانون في الجريدة الرسمية يعد العلم به مفروضاً حتى لمن لم يطلع عليه بالجريدة الرسمية أو بالصحف اليومية أو عن طريق الإذاعة وغيرها من وسائل الاعلام طبقاً لمبدأ " لايعذر أحد بجهل القانون"⁽³⁾.

وبالرجوع إلى الدساتير الجزائرية نجدها أجمعت على جعل مهمة نشر القانون من صلاحيات رئيس الجمهورية باستثناء دستور 1963 كما سبقت الإشارة الي ذلك، فالمشرع الجزائري قد اعتمد ما انتهجه المؤسس الدستوري الفرنسي في هذا الخصوص، ومنطق ذلك ينحصر في الجانب الأدبي كأن كلمة نشر لا تليق بمقام رئيس الجمهورية وبالتالي لا داعي للتصيص عليها، لأنه اجراء تلقائي أو حاصل تحصيل"⁽⁴⁾.

(1) - المادة 10 من دستور فرنسا 1958، المادة 104 من الدستور المصري سنة 2012، بينما لم يحدد الدستور المصري لسنتي 1971 و 2014 هذه المهلة.

(2) - محسن خليل، المرجع السابق، ص: 315.

(3) - عدنان الزنكة، المرجع السابق، ص: 191.

(4) - عبد الله بوقفة، آليات ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص: 244.

ومهما يكن من أمر فإن نشر القوانين يبقى من صلاحيات الحكومة لأن إصدار القانون هو بمثابة أمر ضمني من رئيس الجمهورية للحكومة لتقوم بنشره في الجريدة الرسمية⁽¹⁾، ومع ذلك كان من الأجدر بالمؤسس الدستوري الجزائري أن ينص على مهلة محددة لنشر القوانين تفاديا لأي تماطل أو تهاون من شأنه عرقلة العمل التشريعي بشكل يجعله رهنا لإرادة الحكومة⁽²⁾، حيث نجد كمثال على تحديد مدة نشر القوانين الدستور المصري لسنة 2014 بنص المادة 225 منه: "تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إصدارها ويعمل بها بعد ثلاثين يوما من اليوم التالي لتاريخ نشرها، إلا إذا حددت لذلك ميعادا آخر".

مع العلم أن المادة 04 من القانون المدني الجزائري تنص على: "تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية. تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الى مقر الدائرة، ويشهد على ذلك ختم الدائرة الموضوع على الجريدة".

فالمشروع قد حدد أجل السريان بالنسبة لمواطني الجزائر العاصمة بيوم واحد، أما الولايات الأخرى قد حدد بيوم واحد من تاريخ استلام الدوائر التابعة لها للجريدة الرسمية، وهي مدة قصيرة جدا لا تكفي لإعلام الجمهور، وخاصة إذا علمنا أن الوقت الذي ينفذ فيه القانون في مواجهة مواطني الجزائر العاصمة بعد مضي يوم واحد فقط من النشر، قد لا ينفذ في مواجهة بعض مواطني الغرب أو الشرق الجزائري إلا بعد أيام من تاريخ النشر، وبالنسبة لمواطني الجنوب قد يكون ذلك بعد أسبوع أو أكثر وهو ما يخلق نوعا من اللامساواة بين المواطنين في هذا المجال⁽³⁾.

وعلى ذلك كان من الأفضل لو تم النص على العمل بالقوانين بعد شهر من اليوم التالي لوصولها إلى الدوائر المعنية مع مراعاة اتخاذ الإجراءات اللازمة لوصول الجريدة الرسمية لكل دائرة في أسرع وقت ممكن وبأحدث الوسائل كإرسالها مثلا عن طريق البريد الإلكتروني للدوائر لضمان تساوي الدوائر في عملية الإعلام بالجريدة الرسمية خاصة مع التطور التكنولوجي الذي تشهده عملية المراسلات الإلكترونية، تحقيقا لمبدأ المساواة بين جميع المواطنين في مختلف الولايات.

المبحث الثاني: تقييد التشريع البرلماني وتوسيع التشريع الرئاسي

تزايدت متطلبات الحياة وتطورها في العصر الحالي أدى إلى إعادة النظر في العديد من الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة للسلطات وخاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك بغرض مواجهة هذه المتطلبات بآليات وإجراءات تتسم بالسرعة والمرونة، مما فرض معه منح البرلمان صلاحيات

(1) - محمد هاملي، المرجع السابق، ص: 60.

(2) - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص: 66.

(3) - محمد هاملي، المرجع السابق، ص: 62.

تشريعية محددة وفي مجالات معينة مقابل منح السلطة التنفيذية خاصة رئيس الجمهورية صلاحيات عديدة وواسعة.

ومن ثم لم يعد التشريع حكرا على البرلمان لوحده بل تشاركه في ذلك السلطة التنفيذية لغرض تنظيم بعض الأمور بواسطة لوائح تنظيمية أو منح رئيس الجمهورية إختصاصا هاما وواسعا في المجال المالي والمجال الخارجي (المطلب الأول)، كما للرئيس الحق في التشريع في مجالات مخصصة للبرلمان عن طريق تقنية التشريع بأوامر (المطلب الثاني).

المطلب الأول: سيطرة رئيس الجمهورية على المجال التنظيمي والمالي والخارجي.

أصبح رئيس الجمهورية يحتكر التشريع بالنظر إلى الصلاحيات الواسعة والكبيرة الممنوحة له في مجالات متعددة سواء بواسطة اللوائح والمراسيم التنظيمية في مجالات غير محددة (الفرع الأول) أو عن طريق سيطرته على المجال المالي بنسبة كبيرة جدا (الفرع الثاني)، وكذا دوره الفاعل في المجال الخارجي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تحديد المجال التشريعي للبرلمان واتساع المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية

بعد ما كان مجال التشريع بقوانين ممنوحا للسلطة التشريعية بوصفها المشرع الأصلي صاحب الإختصاص الأصيل في هذا المجال، وهو التقليد الذي كان سائدا في أغلب الدساتير المقارنة، إلا أنه تم التخلي عن هذا المبدأ بالنظر إلى عدة اعتبارات أهمها عدم توفر البرلمان على الوسائل والتقنيات التي تمكنه من معالجة بعض المسائل والشؤون، وذلك بالنظر إلى الإجراءات التشريعية البطيئة التي قد تتخذ لمواجهة ما يجعله غير ملم بكل المسائل من جهة، وغير قادر على مواجهتها في الوقت المناسب وإيجاد الأساليب اللازمة والمتناسبة مع طبيعتها ونوعها من جهة أخرى.

وبالتالي لجأت أغلب الدول إلى تضمين دساتيرها تحديد مجالات التشريع للبرلمان، وترك المجالات الأخرى للسلطة التنفيذية وخاصة رئيس الجمهورية يشرع فيها عن طريق إصدار المراسيم واللوائح التنظيمية.

أولا: تحديد المجال التشريعي للبرلمان

يقصد بتحديد مجال التشريع مجموع المواد والمواضيع التي يشرع فيها البرلمان، أي ينظمها بموجب نصوص تسمى القوانين، ويختلف هذا المجال إتساعا وضيقا من نظام إلى آخر وداخل النظام الواحد من دستور إلى آخر في حالة تعدد الدساتير كما هو الحال بالنسبة للجزائر⁽¹⁾، حيث تبنى المؤسس الدستوري نفس منهج نظيره الفرنسي فيما يتعلق بتحديد وحصر المجال التشريعي للبرلمان إذ لا يملك هذا

(1) - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص: 271-272.

الأخير إختصاصا طليقا⁽¹⁾، ومطلقا في مجال وضع القوانين وسنها، فتقييد سلطات المشرع والزامه بممارسة إختصاصه التشريعي بصورة محددة بدأ مع السنوات الأولى للثورة الفرنسية⁽²⁾.

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجده حدد المجالات التي يشرع فيها البرلمان وهي 30 مجالا إضافة الى المجالات المخصصة للقوانين العضوية، وهذا طبقا للمادتين 140، 141 من التعديل الدستوري 2016، إذ يشرع البرلمان في المجالات التي يخصصها له الدستور، وذلك في مجالات محددة على سبيل الحصر وهي:

أ- حقوق الأشخاص والمواطنين وواجباتهم الأساسية، ونظام الحريات الفردية والعمومية وحمايتها.

ب- القواعد العامة المتعلقة بالأحوال الشخصية وشؤون الأسرة.

ج- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسي وشروط استقرار الأشخاص.

د- القواعد العامة المتعلقة بالقوانين: قانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، والإجراءات المدنية والإدارية، وطرق التنفيذ، ونظام الإلتزامات المدنية والتجارية، نظام الملكية والتقسيم الإقليمي للبلاد، والتصويت على ميزانية الدولة، إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها.

و- تحديد النظام الجمركي ونظام إصدار النقود ونظام البنوك والقوانين والتأمينات والقواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي، والصحة العمومية والسكان، وقانون العمل والضمان الإجتماعي وممارسة الحق النقابي، والبيئة، واطر المعيشة، والتهيئة العمرانية، وحماية الثروة الحيوانية والنباتية، وحماية التراث الثقافي والمحافظة عليه، والنظام العام للغابات والأراضي الرعوية، النظام العام للمياه والمناجم والمحروقات، النظام العقاري، الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي.

ز- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة، وقواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، إنشاء فئات المؤسسات وإنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية⁽³⁾.

ويشرع البرلمان بقوانين عضوية في مجالات تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، الإعلام، القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، وقوانين المالية⁽⁴⁾.

(1) - رابحي أحسن، التشريع والسلطة التشريعية، المرجع السابق، ص: 133.

(2) - عبد المجيد إبراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010، ص: 412.

(3) - وسع دستور 1996 وتعديل 2016 من مجالات القوانين العادية المعقود للبرلمان التشريع فيها مقارنة بدستوري 1976 (المادة 111)، ودستور 1989 (المادة 115) الذين حدداها ب 26 مجالا.

(4) - بإضافة هذه الصلاحيات حاول المؤسس الدستوري تدارك الأمر ولو بشكل محتشم بتوسيع صلاحيات البرلمان للتشريع في مجالات القوانين العضوية، وهو ما لم تنص عليه الدساتير السابقة.

وتحديد مجالات تشريع البرلمان بقوانين نصت عليه أغلب الدساتير الجزائرية باستثناء دستور 1963 الذي خول للمجلس الوطني بأن يباشر إختصاصا تشريعيًا غير منظم أو غير مقيد بمجال معين، فهو يمارس العمل التشريعي بحرية وبطلاقة في أي مسألة يرى المجلس المعني ضرورة تقنينها من أجل تنظيمها أو توسيعها أو تقييدها⁽¹⁾، فهو إذن السيد بدون منازع في مجال التشريع باعتباره يمارس السيادة الوطنية الممنوحة للشعب، والدليل على ذلك إدراج مصطلح ممارسة السيادة إلى جانب المجلس الوطني. ويقصد بالمجالات التي خصصها الدستور تلك المجالات التي حددتها مواد متفرقة في الدستور على سبيل المثال المواد: 18، 19، 20، 21، 22، 23، 25، 33، 40، 43، 44، 46، 49، 50، 51، 52، 53، 54، 57، 59، 60، 61، 63، 68، 72، 166، 170، 192، 193، 194، 199، 207، ويلاحظ أن التعديل الدستوري لسنة 2016 وسع من الصلاحيات الممنوحة للبرلمان في هذا المجال تماشيا مع التعديلات التي جاء بها في هذا الخصوص، وذلك بتفعيل حقوق كان منصوص عليها وإضافة حقوق وحريات أخرى لم تكن موجودة، وكذلك تم النص على إنشاء مؤسسات استشارية جديدة⁽²⁾.

وبالتالي فالمجال التشريعي للبرلمان يمكن أن يتسع ليشمل ما تضمنته هذه المواد وليس فقط ما هو محدد بمقتضى المادتان 140 و 141 من الدستور، ومع ذلك يبقى وعلى حد قول الأستاذ " جاك مورو " "jacques moreau" فقابلية إمتداد المجال التشريعي المخول للبرلمان مرهون بمدى الحماية المؤمنة لهذا المجال من اعتداء الحكومة عليه⁽³⁾.

ثانيا: اتساع المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية

نصت المادة 143 من الدستور على: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

يتضح لنا من خلال استقراء المادة أعلاه أن المسائل التي تخرج من مجالات اختصاص البرلمان المحددة بمقتضى الدستور يختص بها بصفة تلقائية رئيس الجمهورية، حيث يمارسها بواسطة ما يسمى بالسلطة التنظيمية والتي يعود تطبيق القوانين التي تدخل في إطارها للوزير الأول، وهو ما يدعونا إلى دراسة هذه السلطة نظرا لأهميتها من خلال تعريفها (1) ومجالات ممارستها (2).

(1) - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص: 90-91.

(2) - من هذه الحريات: حرية الإستثمار والتجارة، حرية التظاهر السلمي، حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية، الحصول على المعلومات والوثائق، حق الأشخاص المعوزين في طلب المساعدة القضائية، الحق في بيئة سليمة. أما المؤسسات الإستشارية الجديدة نذكر: المجلس الوطني لحقوق الإنسان، المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات...

(3) - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص: 22.

1- تعريف السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية: لقد تعددت الإصطلاحات التي أطلقها الفقه الدستوري على السلطة التنظيمية، فالبعض يطلق عليها تسمية اللوائح أو القرارات الإدارية التنظيمية أو الأوامر الإدارية التنظيمية⁽¹⁾، وبالتالي فالإختصاص الذي يمارسه رئيس الدولة أو الجمهورية في هذا المجال يسمى إما إختصاصا لائحيا مستقلا أو إختصاصا تنظيميا.

وعليه فإن أهم التعريفات التي جاء بها الفقه للإختصاص اللائحي أو التنظيمي لرئيس الجمهورية، نذكر تعريف "محمد رفعت عبد الوهاب" الذي عرفها بأنها: " اللوائح هي تلك القرارات الإدارية التنظيمية التي تقوم السلطة التنفيذية بإصدارها طبقا للدستور"⁽²⁾.

وعرفها "فوزي أوصديق" بأنها: "تلك اللوائح القائمة بذاتها حيث لا تستند الى قانون يختص بتنفيذها، فهي مستقلة عن القانون قائمة بذاتها بعيدا عن السلطة التشريعية"⁽³⁾. فاللائحة أو التنظيم تعتبر من القرارات الإدارية التنظيمية العامة تنشئ قاعدة عامة مجردة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد⁽⁴⁾. وتأسيسا على ذلك، نستنتج أن السلطة التنظيمية أو اللائحية لرئيس الجمهورية هي اختصاص أصيل وشخصي منحه له الدستور، يمارسه بصفة مستقلة ومنفردة خارجة عن مجال القانون العادي أو العضوي المختص به البرلمان في مجال غير محدد ومفتوح تجعله غير خاضع لأي قيود أو شروط ما عدا ما نص عليه الدستور أو خضوعه لمبدأ تدرج القاعدة القانونية، وهو ما يجعلها تحتل مكانة هامة متميزة باعتبارها تصدر من أعلى هيئة داخل الدولة ممثلة في رئيس الجمهورية بوصفه حامي الدستور وصاحب الولاية العامة على السلطة التنفيذية.

2- مجالات ممارسة السلطة التنظيمية مقارنة بمجال القانون: كما سبق وأن ذكرنا "فإن التنظيمات تبقى وفقا لصيغة النص الدستوري غير محددة بحدود، ومن ثم قد تفتح لها مستقبلا مجالات قد تكون من الأهمية بمكان يفرضها التطور العام للمجتمع، والتي ربما لم يكن ممكن توقعها وقت وضع الدستور"⁽⁵⁾. ومع ذلك فإنه لا يجب أن تستغرق السلطة التنظيمية مجال القانون و تتوسع على حسابه، إذ ينبغي على الحكومة احترام سلطة التشريع المخولة للبرلمان، فالقانون الدستوري ليس مجرد تصريح بالنية يتعلق تجسيدها بالسلطة التنفيذية، فلا بد أن لا يغرق القانون في عموميات مبالغ فيها وألا يكون عاما بشكل كبير بل لا بد أن يتضمن محتوى معقولا⁽⁶⁾.

(1) - رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص: 111.

(2) -أورده: دانا بعد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص: 107.

(3) - فوزي أوصديق، فصول دستورية، المرجع السابق، ص: 39.

(4) - قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المرجع السابق، ص: 296.

(5) - فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص: 502.

(6) - عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون العضوي الناظم للبرلمان والعلاقة الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 02، مارس 2003، ص: 69.

وعليه فإنه وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات لا بد أن يكون هناك فصل بناء على معيار طبيعة العمل و مضمونة بين المجال المخصص لكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية في ميدان التشريع، حتى نضمن عدم تعدي كل من السلطتين على الإختصاص المعقود للسلطة الأخرى، فمعظم الدساتير الجزائرية باستثناء دستور 1963⁽¹⁾ تبنت الفصل بين المجال التشريعي والتنظيمي بتحديد ما يختص به البرلمان وما يخرج عن ذلك تركه للتنظيم المستقل لأن السلطة التنظيمية وجدت لتحديد القواعد التي لا تجد مصدرها في مجالات المسائل المعقودة للبرلمان⁽²⁾، وذلك تقاديا لحدوث اصطدامات وصراعات وظيفية عنيفة بين المؤسستين القائمتين بهذه الأعمال⁽³⁾.

ونتيجة لذلك أصبح إختصاص المشرع اختصاصا مقيدا أو استثنائيا محددًا على سبيل الحصر، وأصبح اختصاص السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح والتنظيمات عاما⁽⁴⁾، وغير محدد وهو ما عبر عنه عنه بعض الفقه "بإطلاق العنان للائحة لتنظيم كافة المسائل التي تخرج عن ولاية القانون، حيث لم تعد اللائحة مجرد ظل للقانون يقتصر دورها على تنفيذ القوانين التي يصدرها البرلمان أو التذكير بوجودها"⁽⁵⁾. ومن المفيد الإشارة إلى أن تطور وظيفة الدولة في العصر الحديث وعزوف البرلمان عن ممارسة حقه في التشريع جعل السلطة التنفيذية تملك هذا الإختصاص الواسع في التشريع لما تملكه من قدرات وخبرات فنية متخصصة في جميع مجالات الحياة المختلفة تخولها مواجهة جميع الظروف بمرونة وسرعة أكثر لتحقيق نتيجة أفضل⁽⁶⁾، وهو ما جعلها هيئة مشرعة بمعنى العبارة⁽⁷⁾.

ويمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية المستقلة بواسطة مراسيم رئاسية تفوق تلك المراسيم التنظيمية التي يحيل إليها القانون صراحة، ويعود للوزير الأول اختصاص تنفيذها ويتمثل أبرز مرسومين رئاسيين المتعلقين بتنظيم الدوائر الإدارية لمحافظة الجزائر الكبرى والمرسوم الرئاسي المتعلق بالمصالحة الوطنية لسنة 1999⁽⁸⁾.

(1) - في ظل غياب تحديد مجال كل من التشريع والتنظيم في دستور 1963 يصعب التمييز بين المجالين، وهو ما طرح

اشكالية الخلط والتداخل بين وظيفة البرلمان ووظيفة رئيس الجمهورية في هذا الإطار.

(2) - عبد الله بوقفة، الحياة الدستورية العالمية، المرجع السابق، ص: 147.

(3) - رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص: 133.

(4) - رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص: 169.

- سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص: 502.

- أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، المرجع السابق، ص: 72.

(5) - عبد المجيد إبراهيم سليم، المرجع السابق، ص: 175.

(6) - نفس المرجع، ص: 181.

- رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص: 178.

(7) - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص: 257.

(8) - محفوظ لعشب، المرجع السابق، ص: 63.

وسلطة إصدار المراسم الرئاسية كما سبق وأن ذكرنا تتميز بأنها سلطة فردية وشخصية ومستقلة لرئيس الجمهورية بمعنى انه لا يجوز له تفويضها للوزير الأول، وهذا ما نستشفه من خلال مواد الدستور حيث نصت المادة 1 من الدستور على: "يظطلع رئيس الجمهورية بالإضافة الى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية...6- يوقع المراسيم الرئاسية...". وبخصوص صلاحيات الوزير الأول هذا المجال فقد نصت عليها المادة 99 من الدستور: "يمارس الوزير الأول زيادة على الصلاحيات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات التالية...2- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات..."، وهو ما أكدته المادة 143 فقرة أخيرة بتقريرها: "تطبق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

فدور الوزير الأول إذن يقتصر على تنفيذ المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية و القوانين الصادرة عن البرلمان، دون أن يكون له حق ممارسة السلطة التنظيمية في المجال المعقود لرئيس الجمهورية بالإضافة إلى عدم تمكنه من ممارسة صلاحية التوقيع المجاور إلى جانب توقيع رئيس الجمهورية، ولا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض هذه الصلاحية للوزير الأول وفقا للمادة 101 فقرة أخيرة من الدستور، مع عدم اغفال " أن صناعة هذه المراسيم تعود في كل الأحوال إلى المستشارين والطاقم القانوني التابع للرئيس بناء على تعليماته، حيث من غير الممكن أن يكون رئيس الجمهورية ملما بجميع الجوانب القانونية أو الصياغة التي تعتمد عليها القوانين"⁽¹⁾.

ومن ثم فالسلطة التنظيمية التي يمارسها الوزير الأول غير قائمة بذاتها بل مرتبطة بمراسيم رئيس الجمهورية، لذا أطلق عليها تسمية السلطة التنظيمية المشتقة تمارس بواسطة مراسيم تنفيذية دورها وضع وشرح وتفصيل الجزئيات الدقيقة وبيان كيفية تنفيذها تسهيلا لعمل الإدارات العامة⁽²⁾.

وهو ما يؤكد لنا تبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية نظرا لإرتباط المراسيم التنفيذية بالمراسيم الرئاسية⁽³⁾، وهناك ملاحظة أخرى يمكن تسجيلها تتعلق بعدم قيام أو تأخر الوزير الأول بإصدار المراسيم التنفيذية عن طريق المراسيم الرئاسية؟

فان كان ذلك يشكل خطرا على إرادة المشرع البرلماني وتقييدا واضحا لإختصاصاته وصلاحياته فإن هذا التأخر والتعاقس إذا كان يمكن افتراضه بالنسبة لهذه الحالة، فمن المستبعد تماما وبصفة قطعية إمكانية حصول ذلك بالنسبة للمراسيم الرئاسية نظرا للوسائل التي يمكن لرئيس الجمهورية استعمالها ضد الوزير الأول في حالة استهتاره بتنفيذ هذه الإرادة الشخصية للرئيس، خاصة وأن هذا الأخير غير محصن

(1) - محمد هاملي، المرجع السابق، ص: 64.

(2) - بن عياش عفيف الدين، السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 2016، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع،

الجزائر، 2018، ص ص: 66-67.

- رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص ص: 151-154.

(3) - بن عياش عفيف الدين، المرجع السابق، ص: 66.

ضد قرار الإقالة الذي يمكن أن يصدره رئيس الجمهورية في مواجهته دون أي قيد أو شرط وفقا للمادة 5/91 من الدستور.

وهذا بخلاف الدستور الفرنسي الذي جعل الوزير الأول صاحب الإختصاص الأصلي في إصدار اللوائح التي تصدر عنه على شكل مراسيم⁽¹⁾، في حين منح رئيس الجمهورية حق المشاركة في ممارسة السلطة اللائحية بشكل حقيقي وفعال بتأكيده على توقيع الرئيس على المراسيم والأوامر التي يقرها مجلس الوزراء، بالإضافة الى تمتع الوزير الأول بصلاحيات التوقيع المجاور، كما منح الدستور التونسي بمقتضى المادة 83 منه لرئيس الجمهورية إمكانية تفويض سلطاته لرئيس الحكومة بصفة وقتية جزئيا أو كليا وأتاحت المادة 94 لرئيس الجمهورية إمكانية ممارسة السلطة الترتيبية العامة.

وهو ذات الأمر بالنسبة للدستور المصري لسنة 2014، حيث أكدت المادة 148 منه على أنه لرئيس الجمهورية أن يفوض بعض اختصاصاته لرئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء، كما منحت المادة 187 من الدستور للحكومة إمكانية إصدار القرارات الإدارية وفقا للقانون ومتابعة تنفيذها، وكذلك المادتين 171، 172 اللتين منحتا لرئيس مجلس الوزراء صلاحية إصدار القرارات اللازمة لإنشاء المرافق العامة والمصالح العامة وتنظيمها وإصدار لوائح ضبط كإختصاص أصيل له.

وبالعودة الى اللوائح التي تختص بإصدارها مؤسسة الرئاسة في الظروف العادية، فهي:

أ-لوائح الضبط: تعد سلطة الضبط من أهم الوظائف الممنوحة للسلطة التنفيذية في الوقت الراهن لارتباطها بصون أمن المجتمع وحمايته من ناحية، ولعلاقتها الوثيقة بحقوق الأفراد وحررياتهم من ناحية أخرى، فهي تصدر بغرض المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة: الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، وهي أكثر خطورة لما تتضمنه من تقييد للحرريات العامة وتقرر في الغالب عقوبات لمن يخالف أحكامها، وما زاد أهميتها هو أنها تستمد شرعيتها من أسمى القوانين المتمثل في الدستور⁽²⁾.

ب- لوائح تنظيم المرافق العامة: وهي تصدر بغرض تنظيم المرافق العامة وترتيبها وتنسيق سير العمل في المصالح والإدارات الحكومية العامة أو انشاء مرافق عام كلما دعت الحاجة لذلك، دون الإلتجاء إلى صدور تشريع من قبل البرلمان⁽³⁾. فمنح السلطة التنفيذية الرئاسية هذه الصلاحية بإصدار هذا النوع من

(1) - علي سعد عمران، ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، المرجع السابق، ص: 188.

(2) - عبد المجيد إبراهيم سليم، المرجع السابق، ص: 111.

أيمن محمد الشريف، المرجع السابق، ص: 221-222.

- دانا عبد الكريم سعيد، مرجع سابق، ص: 114.

- عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة، المرجع السابق، ص: 210-211.

(3) - عبد المجيد إبراهيم سليم، المرجع السابق، ص: 189.

- دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص: 112.

أيمن محمد الشريف، المرجع السابق، ص: 221.

اللوائح منطلقة أن ذلك "يعد من المهام الأساسية للسلطة التنفيذية خاصة دورها في رسم السياسة العامة للأمة"⁽¹⁾، وتأتي هذه اللوائح في نظام تسلسل قاعدي صارم⁽²⁾، إذ تأتي في مرتبة أدنى من التشريع الصادر من البرلمان باعتباره ممثلاً للإرادة الشعبية العامة، وبالتالي إعتداء السلطة التنفيذية على مجال القانون يشكل خروجاً على مقتضيات الدستور.

ومع ذلك فإن هذا لا ينفي وجود غموض في الحدود بين سلطة التشريع الممنوحة للبرلمان والمجال التنظيمي للرئيس لأنها غير واضحة المعالم بسبب الإبهام والغموض الذي يحيط بالعلاقة الدستورية بينهما، رغم تدخل القانون العضوي الناظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان وبينها وبين الحكومة إضافة إلى تدخل المجلس الدستوري المحتشم لتوضيح بعض الجوانب في هذا المجال، فالواقع العملي أثبت عدم احترام كلا المؤسستين لحدودهما الدستورية⁽³⁾، وخاصة من جانب السلطة التنفيذية لما تتمتع بهمن صلاحيات واسعة منحها لها الدستور في مواجهة السلطة التشريعية.

ورغم كون المجلس الدستوري الحارس الأمين على احترام الدستور في مواجهة السلطتين التشريعية والتنفيذية على حد سواء، فقد أثبت الواقع انه قلما تم إحترام مجال الإختصاص من قبل السلطتين، حيث وفي اجتهاد للمجلس الدستوري بمناسبة فصله للخلاف بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة حول كيفية التجديد الجزئي لرئيس الجمهورية، حيث تضمن توسيع مجال السلطة التنظيمية العائد لرئيس الجمهورية عندما وضع المجلس الدستوري معايير جديدة للفصل بين مجالي القانون والتنظيم⁽⁴⁾.

فرئيس الجمهورية لم يعد هيئة مشرعة في المجال التنظيمي فحسب، بل حتى في المجال القانوني إلى جانب البرلمان، ومثال ذلك الأمر رقم 63-406 الصادر في 14 أكتوبر 1963 المتضمن تعديل قانون العقوبات⁽⁵⁾، وهو ما أثر على استقلالية وسيادة البرلمان في المجال التشريعي. وبخصوص خضوع التنظيم المستقل للرقابة، فقد نصت المادة 191 من الدستور على: "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوري يفقد هذا النص أثره ابتداءً من يوم قرار المجلس"، وهو ما يؤكد خضوع التنظيمات للرقابة على دستورية القوانين الممارسة من قبل المجلس الدستوري، ومصطلح "رأي" يعني "خضوعها للرقابة اللاحقة والبعديّة الإختيارية التي تمارس من قبل رئيس الغرفتين بالإضافة إلى

(1) - فوزي أوصديق، فصول دستورية، المرجع السابق، ص: 75.

أيمن محمد الشريف، المرجع السابق، ص: 221.

(2) - عبد الله بوقفة، الحياة الدستورية العالمية، المرجع السابق، ص: 148.

(3) - عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي، المرجع السابق، ص: 68.

(4) - عمار عباس ونفيسة بختي، تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 05، أبريل 2005، ص: 55.

(5) - عبد الله بوقفة، آساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص: 251.

الوزير الأول و خمسين (50) نائبا أو ثلاثين(30) عضوا في مجلس الأمة وفقا لنص المادة 187 من الدستور لكونها تتعلق بحقوق وحرريات الأفراد محددة بمقتضى الدستور.

إلا أن الواقع العملي أثبت لنا عدم خضوع أي مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية بمناسبة ممارسته للسلطة التنظيمية للرقابة على دستورية القوانين، وذلك بسبب عدم استعمال رئيس غرفتي البرلمان لآلية الإخطار الممنوحة لهم، وحسنا ما فعل المؤسس الدستوري الجزائري عندما وسع الإخطار ليشمل النواب وأعضاء البرلمان لتفعيل الرقابة الدستورية على أرض الواقع ليس فقط على التشريعات الصادرة عن البرلمان بل لتمتد إلى التنظيمات، اذا ما رأى هؤلاء النواب أو الأعضاء بصفقتهم ممثلين للشعب اعتداء للسلطة التنفيذية على حقوق وحرريات الافراد أو تجاوزها لصلاحياتها الدستورية خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات

وهو ما نتمنى أن يكرس مستقبلا من طرف السلطة التشريعية للتوسيع الفعلي لدائرة الرقابة على دستورية القوانين، والقضاء على ظاهرة العزوف عن استعمال آلية الإخطار التي كانت سائدة لعقود منذ اعتماد التعددية السياسية ووضع دستور 1989.

والاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية لا يخضع لرقابة مجلس الدولة كجهاز مستقل يسهر على احترام القانون⁽¹⁾، ويمارس في هذا الإطار وظيفة استشارية، وهذا رغم مطالبة بعض نواب البرلمان ومنهم النائبة" زرفة بن يخلف" تعديل المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بما يسمح لمجلس الدولة بمراقبة مشروعية المراسيم الرئاسية والتنفيذية استنادا الى الصياغة الاولى للمادة وقت إعداد المشروع⁽²⁾، حيث وسعت المادة 04 من القانون العضوي 98-01 قبل عرضها على المجلس الدستوري من مجال الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة لتشمل حتى المراسيم الرئاسية، والتي جاء فيها: " يبدي مجلس الدولة رأية في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي، كما يمكن ان يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي تم إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة".

بيد أن المجلس الدستوري قرر بعد عرض مشروع القانون عليه عدم دستورية القانون في هذه الجزئية، وذلك بموجب رأيه رقم 06-98 المؤرخ في 19/05/1989 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، حيث جاء في قراره: "واعتبارا أن المؤسس الدستوري بتحويل المشرع تحديد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بموجب قانون عضوي، كماورد ذلك في المادة 153 من الدستور، كان يقصد ترك المجال للمشرع لتحديد اختصاصات قضائية أخرى في إطار الفصل الثالث الوارد تحت عنوان السلطة القضائية".

(1) - المادتان: 171 من التعديل الدستوري 2016، و 02 من ق عرقم 98-01 المؤرخ في 30/05/1998.

(2) - بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، تعاونية التضامن، الجزائر، الطبعة 01، 2009، ص:

واعتبارا و أن الاختصاصات الاستشارية التي أقرها المؤسس الدستوري على سبيل الحصر تتعلق بمشاريع القوانين دون سواها التي تعرض وجوبا على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء طبقا للمادة 119 فقرة أخيرة من الدستور، واعتبارا و أن المشرع بإقرار عرض مشاريع الأوامر ومشاريع المراسيم الرئاسية والتنفيذية على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها، كما ورد في المادة 04 من القانون العضوي موضوع الإخطار لم يتقيد بالنص الدستوري، بل أضاف اختصاصات إستشارية أخرى لم يقرها المؤسس الدستوري، وبالتالي يكون قد استأثر لنفسه ما لم تقض به أحكام المادة 119 (الفقرة الأخيرة) من الدستور، مما يفضي الى الإخلال بمقتضياتها، واعتبار أنه بخصوص مشاريع القوانين التي أبدى مجلس الدولة رأيه فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء طبقا للمادة 119 من الدستور الفقرة الأخيرة منها، وأصدرها رئيس الجمهورية بعد ذلك في شكل أوامر حسب الشروط التي أقرها الدستور ولمراعاة الأسباب التي أسس عليها المجلس الدستوري منطوق رأيه هذا القاضي بعدم إخضاع مشاريع الأوامر لرأي مجلس الدولة، فإنه يتعين ادراج تاريخ رأي مجلس الدولة بشأن تلك المشاريع ضمن التأشير المتعلقة بإبداء الرأي على خضوع مشاريع القوانين لإستشارة مجلس الدولة دون ذكر الأوامر أو المراسيم الرئاسية و التنفيذية ."

وفي مقابل ذلك نجد أن القضاء الإداري الفرنسي يملك صلاحيات واسعة تمكنه من بسط رقابة واسعة على عمل الحكومة من أمثلة ذلك: اتخاذ جزاء ضد الحكومة الفرنسية نتيجة التأخر في إتمام مراسيم تنفيذية، حيث أكد مجلس الدولة الفرنسي ذلك في قرارين صادرين بتاريخ 27-07-2005:

-الأول: أن عدم اتخاذ إجراءات تنظيمية لتطبيق بعض أحكام القانون خلال مدة 06 أشهر من صدور القانون، يعتبر امتناعا غير مشروع يبرر إتخاذ الغرامة التهديدية المقدرة ب500 يورو عن توقف النشاط.

-الثاني: أن عدم تحرك السلطة التنظيمية يمكن أن يؤدي إلى مسؤولية الدولة.

وبرر المشرع الجزائري أنذاك عدم خضوع المراسيم الرئاسية لرقابة القضاء الإداري بأنها تدخل ضمن أعمال السيادة تصدرها السلطة التنفيذية باعتبارها حكومة أكثر منها سلطة إدارية مما يستوجب جعلها بمنأى عن أي رقابة من القضاء⁽¹⁾.

وبالتالي كل هذه الإعتبارات كرسنا لنا تفوق للسلطة الرئاسية على السلطة التشريعية في مجال التشريع لأنها تتمتع بتحرية كبيرة في مجال التنظيم في ظل قيود شكلية لا أكثر ولا أقل مقابل قيود موضوعية وجادة تواجهها السلطة التشريعية في مجال هو من إختصاصها الأصيل وسبب وجودها.

الفرع الثاني: سيطرة الجهاز التنفيذي على المجال المالي وتهميش دور البرلمان

تعد الوظيفة المالية أو الإختصاص المالي للبرلمان من أقدم الإختصاصات وأسبق من اختصاصها التشريعي، وتعد السبب التاريخي لنشأة النظام النيابي في كل من إنجلترا وفرنسا⁽¹⁾، لكن الممارسة

(1) - بريارة عبد الرحمن، المرجع السابق، ص: 500 - 501.

الدستورية في أغلب الدول اتجهت نحو تقليص صلاحيات البرلمان في المجال المالي بوضع قيود عديدة نتيجة الإسراف في إقرار مشروعات مظهرية ترهق الميزانية لمجرد إرضاء الناخبين من جهة، ومن جهة أخرى إختصاص إعداد الميزانية وإقرارها أصبح من الأمور الجد دقيقة⁽²⁾ التي من المستعصي على البرلمانين الإلمام والإحاطة بجميع جوانبها نظرا لمحدودية إمكانياتهم مقارنة بما تتوفر عليه الحكومة من إمكانيات ووسائل تسهل أداءها لهذه الوظيفة.

وهذا الوضع انعكس على التجربة الدستورية في الجزائر منذ وضع دستور 1976 إلى غاية التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016، وكان ذلك بشكل أكثر تشددا وتقييدا للمبادرة البرلمانية في المجال المالي، جعل السلطة التنفيذية تسيطر بشكل شبه كلي على المجال المالي (أولا) مقابل تهميش لدور البرلمان في هذا المجال (ثانيا).

أولا: سيطرة الجهاز التنفيذي على المجال المالي

قبل التطرق إلى مظاهر و مجالات سيطرة الحكومة على المجال المالي، لا بأس من تحديد المقصود بالميزانية العامة للدولة التي تعرف بأنها " عبارة عن بيان تقديري لما يجوز للحكومة إنفاقه وما ينتظر أن تجنيه من المال خلال فترة معينة من الزمن تقدر عادة بسنة ميلادية"⁽³⁾، وعرفها القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 /08/ 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية بمقتضى المادة 03 منه على أنها: " الميزانية هي الوثيقة التي تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات بالرأسمال وترخص بها"⁽⁴⁾.

وعليه فالميزانية تتضمن كل التفاصيل المالية المتعلقة بإيرادات ونفقات الدولة في كافة المجالات سواء الاقتصادية والإجتماعية والسياسية والعسكرية والثقافية...، وهو ما يفرض وجود قانون شامل ينظم هذا المجال الذي يعرف بقانون المالية يصدر سنويا يتضمن كل ما يتعلق بضمان التوازنات المالية الداخلية والخارجية وكيفية تحصيل الموارد العمومية وكيفية توزيع النفقات العامة في كافة المجالات⁽⁵⁾،

(1) - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2009، ص: 429.

- محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة 01، 2005، ص: 517.

- رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص: 174.

(2) - فوزي أوصديق، فصول دستورية، المرجع السابق، ص: 26.

- مولود ديدان، المرجع السابق، ص: 429.

(3) - عبد المجيد إبراهيم سليم، المرجع السابق، ص: 119.

- علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص: 206.

(4) - الجريدة الرسمية، عدد 35، المؤرخة في 15/08/1990.

(5) - القانون رقم 89-24 المؤرخ في 31/12/1989 المعدل والمتمم للقانون رقم 48-17 المؤرخ في 07/07/1984،

(ج ر عدد 01، الصادرة بتاريخ 03 /01/1990).

ويتم إعداد مشروع قانون المالية وتحضيره من طرف السلطة التنفيذية على مستوى الدوائر الوزارية المعنية" وذلك بفرض اعتماده تطبيقاً لقاعدة أسبقية الإعتماد على التنفيذ⁽¹⁾، ويتم هذا الإعداد على أساس تقديم ما يلزم من نفقات وإيرادات لأنه من الناحية العملية كون الحكومة هي الأقدر على تحديد الحاجات العامة، فهي تضع الموازنة العامة على أساس ربط الموازنة العامة بالخطة الاقتصادية⁽²⁾. وتبدأ عملية تتبع التقديرات للنفقات والإيرادات من أسفل إلى أعلى، إذ تبدأ بالوحدات إلى أن تنتهي بالوزارات التي ترفعها على وزارة المالية، حيث تقوم هذه الأخيرة بدراسة الموازنة المرفوعة إليها للتأكد من صحة التقديرات وكذا سلامة الأسس المعتمدة في تقدير الإيرادات والنفقات ليتم عرضها في مجلس الوزراء⁽³⁾.

فالمبادرة بالقوانين في المجال المالي تستأثر بها السلطة التنفيذية، وهذا طبقاً للمادة 44 من القانون العضوي 16-12 التي نصت على أن دور البرلمان هو المصادقة على "مشروع قانون المالية" المقدم من طرف الحكومة، كما أن المادة 140 من الدستور المتعلقة باختصاصات البرلمان في الميدان التشريعي نصت على أنه من صلاحيات البرلمان "... التصويت على ميزانية الدولة" وليس المبادرة بالتشريع المالي.

ويحال مشروع قانون المالية من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني على لجنة المالية والميزانية المختصة بالمسائل المتعلقة بالميزانية وقوانين المالية والنظاميين الجبائي والجمركي والعملة والقروض والبنوك والتأمينات والتأمين، ويتشكل من ثلاثين (30) إلى خمسين (50) عضواً على الأكثر مقارنة باللجان الأخرى التي تضم من عشرين (20) إلى ثلاثين (30) عضواً على الأقل، وهذا التفوق العددي يدل على أهمية عمل اللجنة⁽⁴⁾ لارتباطها بمسألة حيوية تمس جميع الشؤون المكلفة بها اللجان الأخرى. وعند دراسة مشروع قانون المالية يحضر ممثل الحكومة المتمثل في وزير المالية أو من ينوبه، وبعد تقديم التقرير إلى المجلس الشعبي الوطني يتم فتح باب المناقشات العامة والاستماع إلى الوزير المعني للحصول على أكبر قدر ممكن من المعلومات حول أوجه إنفاق المال العام، وما سيتم تحصيله من إيرادات عامة في السنة المالية، ويمكن للجنة الاستعانة بمختصين وخبراء في المجال المالي للمساعدة في أداء مهامها حتى يمكن دراسة الموازنة بشكل أفضل وعلى المستوى المطلوب، لكن ذلك غير مجدي نظراً لدور النواب والأعضاء المحدود جداً إذ يتم الإعتماد على الحكومة باعتبارها هي من تضع مشروع الموازنة، وبعدها يعرض المشروع على المصادقة من طرف البرلمان في مدة 75 يوماً

(1) بحث منشور على الموقع الإلكتروني: www.startimes.com، تاريخ الزيارة: 2019/01/11.

(2) محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص: 518-519.

(3) عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص: 159-160.

(4) كريمة رزاق بارة، حدود السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2011، ص: 174.

- المادتان 23 و 34 من ن. د. للم. ش. و.

كأقصى أجل للمصادقة على قانون المالية يبدأ حسابها من تاريخ إيداع مشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وتقسم هذه المدة الى ثلاثة أقسام: القسم الأول منها هو مدة (47) يوما ممنوحة للمجلس الشعبي الوطني، و20 يوما ممنوحة لمجلس الأمة أما المدة المتبقية هي (08) أيام ممنوحة للجنة المتساوية الأعضاء لتسوية الخلاف الذي قد يقع بين الغرفتين حول المشروع موضوع التصويت. وفي حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية في الأجل المحدد، فقد يلجأ رئيس الجمهورية لإصداره بأمر⁽¹⁾، وهو ما يفسر منح الأمر الصادر من رئيس الجمهورية درجة وقوة قانون المالية والتي تختلف عن الأوامر الأخرى التي يختص بها الرئيس أثناء عطلة البرلمان أو في المسائل العاجلة التي لا ترتقي لدرجة القانون إلا بعد المصادقة عليها من البرلمان⁽²⁾.

وقد تساءل الدكتور " يلس شاوش بشير " حول إمكانية مناقشة البرلمان بصفة جدية ودقيقة لمشروع قانون يحتوي على 235 مادة مثلما هو الأمر بالنسبة لقانون المالية لسنة 2002 وفي مدة وجيزة؟ واسترسل مستنكرا لذلك بقوله : " يبدو أن الحكومة تستغل الضغط الزمني المفروض دستوريا على البرلمان عند مناقشته لقانون المالية لتمرير بعض المشاريع الحساسة من أجل افادتها بنفس الإجراءات الإستعجالية للتصويت..."⁽³⁾.

فالحكومة إذن تستغل عدة عوامل لصالحها من أجل السيطرة المطلقة على المجال المالي، تبدأ من مبادرتها بمشروع القانون ومشاركتها في المناقشة العامة داخل البرلمان للتأثير على أعضاءه، بالإضافة الى العامل الزمني الغير مساعد للبرلمان في مجال دقيق وحساس كهذا، وصولا إلى سلطتها في تجاوز البرلمان بإصدار قانون المالية بمقتضى أمر في حالة عدم مصادقته على المشروع في الأجل المحدد، وهو ما يعني على حد تعبير الدكتورة " بن عبو فتيحة": "تمتع مشروع قانون المالية بالحصانة الكاملة لأنه لا يخضع لشروط الحصول على الموافقة البرلمانية اللاحقة مقارنة بمعظم الأوامر الأخرى"⁽⁴⁾.

ثانيا: تهميش دور البرلمان في المجال المالي

رغم ما يترتب على إقرار الموازنة العامة من إنعكاس على مختلف الأوضاع المالية والاجتماعية والاقتصادية سواء بصورة إيجابية أو سلبية التي يجب أن يكون البرلمان مواكبا لها ومعاشيا لها باعتباره المدافع الرئيسي على حقوق وحرريات الأفراد بصفته ممثلا لهم، الا أن دوره في المجال المالي يبقى هامشيا وغير مؤثر بشكل كبير، وهذا الوضع لا يقتصر على الجزائر فقط رغم أن الدور المالي للبرلمان يعود أصل نشأته إلى تاريخ صدور العهد الأعظم "Magna Charta" في إنجلترا الذي ورد فيه أنه لا

(1)- المادة 7،8/138 من الدستور، المادة 44 من ق ع 16-12.

(2)- كريمة رزاق بارة، المرجع السابق، ص: 177.

(3)- أورده: نفس المرجع، ص: 176.

(4)- Ben Abou- Kirane Fatiha, op.cit, p: 129.

يجوز للملك أن يفرض ضريبة من غير موافقة مجلس الأمراء⁽¹⁾، فعلى الرغم من عراقة مجلس العموم البريطاني في المجال المالي إلا أن جانبا من الفقه البريطاني يشير إلى أن المجلس ما زال يواجه بعض المشاكل في هذا المجال تتمثل أساسا في:

1- كثرة وتعقيد تفصيلات الموازنة.

2- عدم وجود عدد كاف لأعضاء المجلس لدراسة كل بند من التقديرات على حدى.

3- عدم قدرة الأعضاء على الوصول إلى الوثائق التي تبين مطابقة التقديرات مع الواقع.

4- عدم توافر الخبرة لدى أعضاء المجلس لتحديد أو التنبؤ بكيفية ضياع النقود عند تصنيعها.

ومع ذلك يبقى لمجلس العموم الدور الفعال في إقرار الموازنة دون موافقة مجلس اللوردات مما يمنح ممثلي الشعب فيه دورا أساسيا وجديا في مراقبة تصرفات الحكومة⁽²⁾، ويظهر تهميش دور البرلمان في الجزائر على وجه الخصوص في التقييد الشديد لعملية اقتراح القانون ومناقشته⁽¹⁾ وانعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة⁽²⁾ ولجوء الحكومة الى قانون المالية التكميلي⁽³⁾ وتحويل الإعتمادات⁽⁴⁾.

1- التقييد الشديد لاقتراح القانون في المجال المالي: على الرغم من منح المادة 139 من دستور 2016 الحق لنواب المجلس الشعبي الوطني باقتراح القوانين في المجال المالي، إلا أنها وضعت قيود وشروط موضوعية قلصت هذا الدور وهمشته على مجال واسع، حيث نصت المادة أعلاه على: " لا يقبل أي اقتراح قانون مضمونه 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"⁽³⁾.

وهذا الشرط استوحاه المؤسس الدستوري الجزائري من نظيره الفرنسي⁽⁴⁾ الذي يعد امتدادا لما هو متبع في إنجلترا، والغرض من إيراد هذا الشرط حسب الدكتور " الأمين شريط" هو الحد من مبادرات النواب التي يكون مصدرها أغراض إنتخابية وإيدولوجية غير جدية وغير مبنية على أسس صحيحة و متينة قد تتسبب في تبذير و إهدار المال العام⁽⁵⁾.

(1)- أوردته: نوال لصلح، عضو البرلمان بين التمثيل الوطني والحزبي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، العدد 15، جانفي 2017، ص: 186.

(2)- على محمد الدباس، المرجع السابق، ص: 207-208.

(3)- وهو ما تضمنته المواد: 121 من دستور 1996، 144 من دستور 1989، 149 من دستور 1976، بينماصمت دستور 1963 عن النص على ضرورة عرض مشروع الموازنة العامة على المجلس الوطني.

(4)- المادة 40 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(5)- الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 1991، ص: 438.

وقد ذهب بعض الفقهاء إلى أن هذا الشرط ليس سهلا على النواب تحقيقه والتقيده به، حيث أنه يقيد نهائيا المبادرة البرلمانية لاستحالة وضع اقتراح قانون لا تكون له إنعكاسات مالية خصوصا إذا تعلق الأمر بالدولة وتسييرها، وهو ما يجعل النواب حسبهم لا يستطيعون المبادرة بالتشريع إلا في الحدود التي تريدها الحكومة، إذ لا يمكن لأي اقتراح أن يمر مالم تغض الحكومة الطرف عنه⁽¹⁾، بالإضافة إلى أن النواب يفتقرون إلى التكوين الجيد في هذا المجال، ولا تتوفر لدى بعضهم أدنى فكرة عن العلوم المالية، وبالتالي فتجنبهم لهذا القيد أمر في غاية الصعوبة⁽²⁾.

وحتى عند مناقشة القوانين، فبالإضافة إلى المدة القصيرة الممنوحة للبرلمان لدراسة مشروع قانون المالية كما سبق ذكره، فدوره في عملية المناقشة محدود جدا نظرا لتعقيد المشروع بما يتضمنه من تفاصيل ومواد كثيرة لا يستطيع البرلمان الإلمام بمحتوياتها كلها والفهم السليم والدقيق لهذه التفاصيل، كما لا يحق للبرلمان اقتراح تعديلات، حيث تتسم المناقشة بالطابع العام وليس التفصيلي وتنتهي بالتصويت الإجمالي.

ويرى بعض الفقه أمثال " محمد سعيد فرهود و قحطان السويبي " بأنه من غير المناسب إطلاق حرية السلطة التشريعية في إدخال تعديلات على مشروع الموازنة ، لان أي تعديل جوهري قد يفقد المشروع الوجودية الموجودة بين أقسامه ما من شأنه المساس بالمصلحة العامة خاصة إذا علمنا أن أعضاء السلطة التشريعية قد تحكمهم المؤثرات الدعائية، وسعيهم لكسب رضا ناخبهم⁽³⁾.

وقد أكد الدستور الجزائري بأن سلطة البرلمان عند التصويت على بنود الميزانية تقتصر على الأبواب دون غيرها من التفاصيل⁽⁴⁾، كما ألغى بصورة مطلقة حق المبادرة البرلمانية في موضوع النفقات، إذ لا يحق للبرلمان اقتراح نفقات جديدة غير النفقات الواردة في الميزانية.

2-محدودية الرقابة البرلمانية اللاحقة (تسوية الميزانية): تعد الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة المصنفة في قانون المالية من الأساليب والآليات الهامة التي تمكن السلطة التنفيذية من الوقوف على التنفيذ السليم لما تضمنه قانون المالية فيما يتعلق بأوجه الإنفاق وتحصيل الإيرادات وفقا لما جاء به مشروعها المصادق عليه من قبل البرلمان.

ويمارس البرلمان هذه الرقابة بواسطة آلية المصادقة على قانون تسوية الميزانية يعبر من خلاله البرلمان عن موافقته على التسيير السابق للحكومة⁽⁵⁾، و هذا تطبيقا لأحكام المادة 179 من الدستور التي

(1)- نفس المرجع، ص: 438.

(2)- محمد هاملي، المرجع السابق، ص: 189.

(3)- أورده : محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص: 518-519.

(4)- حسين فريجة، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية هل تحتاج إلى إعادة نظر، مجلة المنتدى القانوني، جامعة

بسكرة، العدد 06، أفريل 2009، ص: 22.

(5)- Ben Abbou-Kirane Fatiha, Op.cit, p : 108.

التي نصت على: "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية.

تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان".

بيد أن الواقع العملي أثبت بأنه منذ سنة 1977 لم تتم إتاحة فرصة التصويت على هذا القانون للبرلمان إلا في مناسبات قليلة آخرها كان القانون رقم 17-08 المؤرخ في 27/03/2017 يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2014، وهناك مشروع قانون يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2016 مدرج في جدول الأعمال الدورة البرلمانية 2018-2019 لمناقشته و المصادقة عليه، مع ملاحظة أن العهدة البرلمانية 2012-2017 شهدت أكثر استعمالا لهذه الآلية بالمصادقة على 05 قوانين تتضمن تسوية الميزانية (2010، 2011، 2012، 2013، 2014 على التوالي) مقارنة بالعهدات البرلمانية السابقة التي شهدت عدم قيام الحكومات المتعاقبة بعملية المبادرة بأي مشروع يتضمن قانون تسوية الميزانية خلال العهدة التشريعية الممتدة من 2003 إلى 2007، و استخدمت مرتين فقط خلال العهدة التشريعية السادسة 2007-2012 ويتعلقان بتسوية ميزانية 2008 و 2009⁽¹⁾، وهو ما جعل النواب يصوتون على قانون المالية الموالي دون العلم بالنتائج المالية للسنة الماضية⁽²⁾، وهو أمر غير مقبول.

كما أن تقديم عرض عن استعمال الإعتمادات المالية لا يكون إلا بعد إقفال نهائي للحسابات، والتي تنقسم حسب المادة 48 من القانون 84-17 إلى خمس أنواع: الحسابات التجارية، حسابات التخصيص الخاص، حسابات التسيقات، حسابات القروض، حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية، وهي مسألة تشوبها بعض التعقيدات و الصعوبة⁽³⁾.

وهو ما يجعل قيام السلطة التشريعية بالرقابة اللاحقة صعب للغاية لأسباب تقنية بحثة بالنظر إلى تشكيلة هذه السلطة، رغم نص القانون 18-15 المؤرخ في 02/09/2018 يتعلق بقوانين المالية على إرفاق مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية بتقرير من مجلس المحاسبة لتسهيل عمل البرلمان⁽⁴⁾، إلا أن ذلك يبقى غير كاف.

3- لجوء الحكومة إلى قانون المالية التكميلي: يعد لجوء الحكومة إلى القانون المالية التكميلي وسيلة من وسائل إضعاف دور ومكانة البرلمان في المجال المالي، ويقصد بقانون المالية التكميلي " ذلك القانون الذي يصدر لغرض تغيير تقديرات الإيرادات أو خلق إيرادات جديدة أو الترخيص بنفقات جديدة"⁽⁵⁾.

(1) الموقع الإلكتروني للمجلس الشعبي الوطني: www.apn.dz، تاريخ الزيارة: 2019/01/20.

(2) محمد هاملي، المرجع السابق، ص: 191.

(3) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص: 169.

(4) المادتان: 87، 88 من القانون العضوي رقم 18-15 (ج ر عدد 53 الصادرة بتاريخ 02/09/2018).

(5) الجريدة الرسمية، عدد 42، الصادرة بتاريخ 15/07/2018، ص: 7-13.

فالحكومة تلجأ إلى هذا القانون للإستدراك و المعالجة من أجل مسايرة تغير الظروف و الأوضاع داخل الدولة لتصبح تتماشى أكثر مع توجهاتها و سياستها المالية في مختلف القطاعات و المجالات، بحيث لا تخلو أي عهدة تشريعية من المصادقة على قانون المالية التكميلي آخرها قانون المالية التكميلي رقم 13-18 المؤرخ في 11/07/2018⁽¹⁾، والذي تميز بعرض إجراءات جديدة اتخذتها الحكومة في إطار سياسة التقشف التي اتبعتها تماشياً مع الأزمة الاقتصادية، حيث لجأت الحكومة إلى تأسيس " إجراء وقائي" يطبق على البضائع المستوردة من خلال فرض نسبة تتراوح بين 30 و 20 % من الحقوق و الأعباء الجمركية في إطار سياسة ترشيد الواردات و حماية المنتوجات الوطنية، حيث تم تحديد قرابة 900 سلعة غير مسموح بها منذ البداية بالدخول إلى الجزائر، بالإضافة إلى فرض رسوم جديدة على نشاط الإتصالات السلكية واللاسلكية التي تجري لدى متعاملي المواصلات، والتنظيم المتعلق بالإستثمار الفلاحي⁽²⁾.

وبالنسبة لإجراءات عرض القانون على البرلمان للمناقشة والتصويت عليه هي ذاتها المتبعة عند مناقشة قانون المالية السنوي دون مناقشة فاعلة و عميقة، إذ تتميز المناقشات في مجملها بالعمومية والسطحية، "فلا يكون أمام النواب إلا التأكيد بالسياسة المالية المنتهجة أو طرح تساؤلات حول مدى صحة تقديرات الحكومة المعتمدة في هذا القانون، أو طلب توضيحات حول نقطة من النقاط دون أن يشكل ذلك تأثيراً على الحكومة"⁽³⁾.

4- تحويل الإعتمادات المالية: استعمال تقنية تحويل الإعتمادات المالية بموجب مرسوم، هي تقنية أخرى تلجأ إليها الحكومة لتتمكن من خلالها " من تعديل التوزيع المالي المحدد في قانون المالية عن طريق استخدام إجراء نقل الإعتمادات أو تحويلها مما يؤدي إلى المساس بمبدأ معروف في المالية العامة يتمثل في مبدأ التخصص في النفقات، الأمر الذي ينعكس سلباً على المصادقة البرلمانية للميزانية"⁽⁴⁾. فالأصل هو موافقة البرلمان على نقل أي مبلغ من موضع لآخر، بيد أن الواقع أثبت تصرف الحكومة بالشكل الذي لا يتوافق مع رضاء البرلمانين⁽⁵⁾. وهو ما يؤكد لنا أن اللجوء لهذه التقنية يفسر عدم قدرة الحكومة على المواكبة الفعلية لكل الظروف والإحتياجات، مما يجعل وضع قانون المالية لا يتسم ببعد النظر والدقة اللازمة لتغطية السنة المالية بأكملها دون وجود ثغرات ونقائص، فهي تقنية بسيطة وسهلة تلجأ إليها الحكومة لتعديل الميزانية.

⁽¹⁾ الموقع الإلكتروني للمجلس الشعبي الوطني: www.apn.dz، تاريخ الزيارة: 20/01/2019.

⁽²⁾ قانون المالية التكميلي رسمياً في الجريدة الرسمية، مقال منشور على الموقع الإلكتروني:

www.sabqpress.net، تاريخ الزيارة: 20/01/2019.

⁽³⁾ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص: 166.

⁽⁴⁾ كريمة رزاق بارة، المرجع السابق، ص: 180.

⁽⁵⁾ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص: 166.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02/09/2018 يتعلق بقانون المالية، نص في المواد من 30 إلى 37 على الإعتمادات المالية، حيث نصت المادة 33 منه على: "يمكن إجراء نقل أو تحويل في الإعتمادات المالية خلال السنة المالية الجارية لتعديل التوزيع الأولي لإعتمادات البرامج.

يتم نقل الإعتمادات المالية من برنامج إلى آخر على مستوى نفس الوزارة أو المؤسسة العمومية بموجب مرسوم يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير أو مسؤول المؤسسة العمومية المعني.

يتم تحويل الإعتمادات المالية ما بين برامج وزارات أو مؤسسات عمومية مختلفة، بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير مشترك بين الوزير المكلف بالمالية ووزراء القطاعات أو مسؤولي المؤسسات العمومية المعنيين، ويتم إبلاغ البرلمان بذلك".

يستنتج من المادة أعلاه أن إجراء نقل وتحويل الإعتمادات المالية يتم وفق إجراءات محددة، فهو يمنح حرية أكبر للمسييرين في تسيير البرامج مع التزامهم بعدم الانحراف عن الأهداف المحددة على مستوى البرامج خاصة بوجود تنسيق بين وزير المالية ووزراء القطاعات ومسؤولي المؤسسات العمومية ذات الصلة بوضع تقرير مشترك.

ومع ذلك إن كان هذا القانون يهدف إلى تحسين العلاقة أكثر بين الحكومة و البرلمان فيما يخص موضوع قانون المالية لإضفاء الشفافية أكثر على تسيير الميزانية العامة، خاصة مطالبة الحكومة بعرض تقرير على البرلمان حول التسيير المالي الحالي للميزانية العامة، إلا أن عدم ممارسة البرلمان لرقابة فاعلة خاصة فيما يتعلق بتقرير مسؤولية الحكومة سياسيا في حالة وجود خروقات و ثغرات جوهرية، وكذا عدم إمتلاكه للتقنيات التي تمكنه من الإلمام بمختلف التفاصيل الدقيقة والمناقشة العميقة لفصول قانون المالية، يجعل بعيد كل البعد ممارسة دوره في هذا المجال، وبالتالي يبقى بعيدا عن تطلعات الشعب الذي يمثله.

الفرع الثالث: دور فاعل للسلطة التنفيذية في إبرام المعاهدات وقصور دور البرلمان

باعتبار الجزائر عضوة من أعضاء المجتمع الدولي، فهي تتمتع بحقوق وتتحمل إلتزامات ذات صبغة دولية من خلال إبرامها لعديد المعاهدات والإتفاقيات الدولية عن طريق السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية.

إذ تتفق أغلب الدساتير المقارنة على منح رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة صلاحيات واسعة في مجال إبرام المعاهدات والإتفاقيات الدولية نظرا لمركزه السامي من جهة، ولقدرته على الإحاطة بمختلف الجوانب المتعلقة بالمجال الخارجي من جهة أخرى.

ويقصد بالمعاهدات طبقا لإتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المبرمة بتاريخ 23/05/1969 والتي دخلت حيز النفاذ في 27/01/1980 في المادة 02 منها بأنها: " الإتفاق الدولي المعقود بين الدول في

صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي، سواء تضمنته وثيقة واحدة أو وثيقتان متصلتان أو أكثر ومهما كانت تسميته الخاصة⁽¹⁾.

وتتعدد المصطلحات التي تطلق على المعاهدة، فنجد مثلا مصطلح المعاهدة، الإتفاقية، الاتفاق، الميثاق، العهد، البروتوكول، الإعلان، التصريح الجماعي، الدستور، النظام، الخطابات المتبادلة، التسوية المتبادلة...⁽²⁾.

وكرس الدستور الجزائري هيمنة السلطة التنفيذية على مجال إبرام المعاهدات الدولية من خلال دورها الفاعل في عديد من المراحل التي يمر بها إبرام المعاهدات (أولا) وقصور دور البرلمان الذي جسده جملة القيود المفروضة عليه (ثانيا).

أولا: دور فاعل للسلطة التنفيذية في إبرام المعاهدات الدولية

تمر المعاهدة الدولية بعدة مراحل لإبرامها تبدأ من مرحلة المفاوضة مروراً بالتوقيع ووصولاً إلى التصديق عليها، وتستأثر السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بجميع هذه المراحل كقاعدة عامة إلا ما تستثنيه الدساتير بالنسبة لنوع معين من المعاهدات والإتفاقيات الدولية التي تستوجب موافقة السلطة التشريعية ليتم التصديق عليها.

ومن باب الإستفادة لا بأس من توضيح معنى كل مرحلة من المراحل:

1-المفاوضة: يقصد بها حسب الفقيه " شارل روسو " : " تبادل وجهات النظر بين أطراف المعاهدة بهدف الوصول إلى إتفاق بشأن المسألة محل المعاهدة أيا كانت طبيعتها سياسية أو إقتصادية أو إجتماعية"⁽³⁾، ويتولى رئيس الجمهورية إجراء المفاوضات كقاعدة عامة، وبإمانه تفويض الوزير الأول أو وزير الخارجية أو رؤساء البعثات الدبلوماسية، وعلى هذا الأساس لا يحق للبرلمان أن يحدد مقدما للسلطة التنفيذية الخطوط العريضة أو الإطار الذي يتعين الإلتزام به لأنه ليس من صلاحياته⁽⁴⁾.

2-التوقيع: يعد التوقيع بمثابة قبول مؤقت لأحكام المعاهدة لان الإلتزام النهائي بأحكامها يتم غالبا بعد التصديق عليها⁽⁵⁾، بيد أن إتفاقية فيينا نصت على ثلاث حالات يمكن من خلالها منح التوقيع القيمة القانونية للإلتزام بالمعاهدة، وهذا بنص المادة 1/12 منها:
أ-إذا نصت المعاهدة على أن يكون للتوقيع هذا الأثر.

(1)- نص الإتفاقية منشور على الموقع الإلكتروني: www.library.umn.edu ، تاريخ الزيارة : 2019/01/18.

(2)- حسين حياة، التصديق على المعاهدات الدولية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية : 2015-2016، ص: 03.

(3)-أورده: عبد المجيد إبراهيم سليم، المرجع السابق، ص: 151.

(4)-فتح شباح، مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري في ظل التعديل الدستوري 2008، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 05، مارس 2015، ص: 368.

(5)- عبد المجيد إبراهيم سليم، المرجع السابق، ص ص : 152-153.

ب- إذا ثبت بطريقة أخرى أن الدول المتعاقدة كانت قد اتفقت على أن يكون للتوقيع هذا الأثر.
ج- إذا بدت نية الدولة في إعطاء التوقيع هذا الأثر في وثيقة تفويض ممثلها أو عبرت عن ذلك أثناء المفاوضات.

3- التصديق: يقصد بالتصديق ذلك التصرف الذي توافق وتقبل من خلاله الدولة أو منظمة دولية الإلتزام بصورة نهائية بأحكام معاهدة ما وفقا لإجراءات قانونية محددة⁽¹⁾، وعرفته المادة 04 من إتفاقية فيينا على أنه: " التعبير عن رضا الدولة للإرتباط بالمعاهدة "⁽²⁾.

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد المادة 91 منه تنص على تمتع رئيس الجمهورية بالسلطات والصلاحيات الآتية: "... 9- ويبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها...".

فرئيس الجمهورية هو صاحب الإختصاص الأصيل والوحيد في إبرام المعاهدات الدولية بجميع مراحلها بإستثناء معاهدات واتفاقيات ذات أهمية خاصة تستلزم الموافقة المسبقة للبرلمان ليتم التصديق عليها من طرف الرئيس سيتم تناولها لاحقا⁽³⁾.

ويتم التصديق عادة مئة طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي مبني على تقرير وزير الخارجية يوضع فيه ظروف ومراحل إبرام المعاهدة والمواضيع التي تتناولها بالإضافة إلى الشروط و البنود التي تضعها⁽⁴⁾.

والغاية من اشتراط التصديق كمرحلة لاحقة على التوقيع، تتلخص في عديد الجوانب:

أ- تجنب إنهاء المعاهدات وإبطالها، بإعطاء الدولة فرصة لإعادة دراسة جوهرها ومدى ملاءمتها لمصالحها.

ب- التيقن من توقيعات المفوضين، هل تمت وفقا لما هو محدد في وثائق التفويض أو لا للأخذ بأحكامها.

ج- التصديق لا يسري بأثر رجعي، إذ يجعل المعاهدة سارية من تاريخ التوقيع عليها فلا تنفذ إلا منذ تبادل التصديقات كقاعدة عامة، ويمكن الاتفاق على خلاف ذلك بنص صريح يدرج ضمن المعاهدة⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ رايح سعاد، الجزائر والقانون الدولي لحقوق الإنسان، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، السنة الجامعية: 2016-2017، ص: 29.

⁽²⁾ الموقع الإلكتروني: www.library.umn.edu، المرجع السابق.

⁽³⁾ نص على الإختصاص كذلك المواد: 42 من دستور 63، 111 بند 17 دستور 76، 74 بند 11 من دستور 89، 77 بند 11 من دستور 96.

⁽⁴⁾ حسين حياة، المرجع السابق، ص: 169.

⁽⁵⁾ بن داود إبراهيم، أولوية تطوير الأداء البرلماني في مجال الرقابة على المعاهدات و الإتفاقيات الدولية، فعاليات الملتقى الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغربية، المرجع السابق، ص: 06.

وقد اعتمدت الدساتير الجزائرية التصديق كإجراء مهم للتعبير عن موافقة الدولة على الإلتزام بما تتضمنه المعاهدات مهما كان شكلها حتى تصبح واجبة التطبيق داخل المنظومة القانونية الداخلية، وتصبح المعاهدات التي يتم التصديق عليها تسمو على القانون وفقا للمادة 150 من الدستور: " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون".

وقد جاء في قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم 01-89 المؤرخ في 20/08/1989 بخصوص قانون الإنتخابات لسنة 1989 بناء على إخطار رئيس الجمهورية مايلي: " نظرا لكون أية إتفاقية بعد المصادقة عليها و نشرها تدرج في القانون الوطني، و تكتسب بمقتضى القانون الوطني المادة (123) من الدستور سلطة السمو على القانون".

وهذا الإختصاص الشخصي لرئيس الجمهورية في التصديق لا يمكن تفويضه على الإطلاق لأي جهة، لأنه يستأثر بجميع مراحل إبرام المعاهدة من مفاوضات وما تتخللها من مراجعات وتحليلات ونقاشات لتصل في النهاية للتصديق عليها كمؤشر نهائي على إلتزام الدولة بتطبيق أحكامها وما يترتب على ذلك من مسؤوليات على عاتق الدولة في حالة الإخلال بأي حكم من أحكام المعاهدة وعدم إحترامه. ونصت المادة 46 من إتفاقية فيينا على: "1- ليس للدولة أن تحتج بأن التعبير عن رضاها بالإلتزام بالمعاهدة قد تم بالمخالفة لحكم في قانونها الداخلي يتعلق بالإختصاص بعقد المعاهدات كسبب لإبطال هذا الرضا إلا إذا كانت المخالفة بينة وتعلقت بقاعدة أساسية في القانون الداخلي.

2- تعتبر المخالفة بينة إذا كانت واضحة بصورة موضوعية لأية دولة تتصرف في هذا الشأن وفق التعامل المعتاد وبحسن نية".

فالتصديق إذن هو إعلان رسمي عن الإلتزام بتنفيذ المعاهدة دون التحجج بعدم ملاءمتها لظروف و أوضاع الدولة إلا ما تضمنته أحكام القانون الدولي من إستثناءات⁽¹⁾.

فالمعاهدة إذن بمجرد إدراجها في القانون الداخلي تسمو على القوانين الداخلية سواء العادية أو العضوية، وأي تعديل للمعاهدة أو إنهائها سيكون له أثر على هذه القوانين بتعديلها أو إلغائها، و يلاحظ كذلك أن مجالات التداخل بين القانون الداخلي و الدولي لا تنفك عن بعضها، فجل الإتفاقيات الدولية لابد و أن تجد ما يجسدها من قوانين داخلية و ممارسات وطنية⁽²⁾.

(1) بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص: 08.

- بن داود إبراهيم وطعيبية أحمد، دور المؤسسة التشريعية في رقابة المواثيق والإتفاقيات الدولية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 09، جوان 2016، ص: 68.

(2) بن داود إبراهيم وطعيبية أحمد، دور المؤسسة التشريعية في رقابة المواثيق والإتفاقيات الدولية، المرجع السابق، ص: 68.

- بن داود إبراهيم، أولوية تطوير الأداء البرلماني، المرجع السابق، ص: 09.

ومنحت إتفاقية فيينا لقانون المعاهدات للدول الحرية في التعبير عن إرادتها في الإلتزام بالمعاهدة بالتصديق أو الإنضمام أو القبول أو الإقرار، ونفس الشيء بالنسبة لمعاهدة فيينا بين المنظمات الدولية والدول أو بين المنظمات الدولية لسنة 1989، وتعتبر المنظمة الدولية عن موافقتها على الإلتزام بالمعاهدة بالإقرار الرسمي الذي يقابله التصديق بالنسبة للدول حسب المادة الثانية "ب مكرر" من هذه الإتفاقية بالإضافة إلى حرية إستعمال التعبيرات الأخرى المذكوره أعلاه⁽¹⁾.

والعلة من منح رئيس الجمهورية هذه الصلاحية منطلقها عديد الإعتبارات الدستورية أهمها أنه حامي الدستور وهو المجسد للدولة داخل البلاد وخارجها، ويقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها، كما انه يعين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق انهاء مهامهم. إذنفهو المشرف والقائد الموجه للسياسة الخارجية وصانعها كذلك، وهو حسب تعبير "عبد الله بوقفة" يتربع على ريوه العلاقات الخارجية دون أن ينازعه في ذلك الوزير الأول أو البرلمان، ومرد ذلك أن تتحكم هيئة واحدة في السياسة الخارجية من منظور أنها مجال معتبر وخطير، وبالتالي تمارس الدبلوماسية حسب مبدأ "وحدة الفكر والعمل"⁽²⁾.

ثانيا: قصور دور البرلمان في مجال إبرام المعاهدات الدولية

كما سبقت الإشارة، فإن إبرام المعاهدات الدولية اختصاص حصري لرئيس الجمهورية، إلا أن هناك إستثناء نصت عليه المادتان 111 و149 من الدستور يتعلق بضرورة موافقة البرلمان على نوع محدد من المعاهدات والإتفاقيات حتى يصادق عليها رئيس الجمهورية، حيث نصت المادة 111 على: " يوقع رئيس الجمهورية إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما.

ويعرضهما فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة".

وفي ذات الإطار نصت المادة 149 على: " يصادق رئيس الجمهورية على إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير وارده في ميزانية الدولة، والإتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة والتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

فبالنسبة لهذا النوع من المعاهدات الدولية، فهي تتم على أساس تقاسم المسؤولية بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، حيث إذا صادق رئيس الجمهورية على هذه الإتفاقيات دون المرور على

(1) بن داود إبراهيم وطعيبه أحمد، دور المؤسسة التشريعية في رقابة المواثيق والإتفاقيات الدولية، المرجع السابق، ص:

(2) عبد الله بوقفة، آساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص: 297.

البرلمان لأخذ موافقته بشأنها، فنكون أمام تصديق غير سليم وناقص أخل بقاعدة جوهرية نص عليها الدستور بشكل بين وواضح من شأنه أن يعرض المعاهدة للبطان⁽¹⁾، وهذا بسبب عدم صحة الإجراء وتجاوز الإختصاص⁽²⁾.

وطبقا للمادة أعلاه توجد خمسة أنواع من المعاهدات التي يشترط موافقة البرلمان عليها، وهي:

1- المعاهدات واتفاقيات الهدنة والسلم والتحالف والإتحاد، وهي معاهدات ذات طبيعة خاصة لأنها تخضع لرقابة المجلس الدستوري كما سنراه لاحقا للتأكد من مطابقتها للدستور، فهي ترتبط أساسا بالمجالات التي يشرع فيها البرلمان الواردة في البند 26 من المادة 140 من الدستور، والمتعلقة بالقواعد العامة للدفاع الوطني والسلطات المدنية والقوات المسلحة.

2- المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة وتتعلق أساسا بالدول التي لها حدود مع الدولة الجزائرية: تونس، ليبيا المغرب، الصحراء، موريتانيا، النيجر، مالي، التشاد، لأنه من إختصاصات البرلمان التشريع في مجال التقسيم الإقليمي للبلاد بالشكل الذي يحافظ على هذا التقسيم وعلى سيادة الدولة في علاقاتها مع دول الجوار ذات الحدود المباشرة معها.

3- المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص إنطلاقا من دور البرلمان في وضع القوانين ذات الصلة بحقوق الأشخاص وحريةهم الأساسية، وما يتعلق بشؤون الأسرة وإستقرار الأشخاص، الجنسية، وضعية الأجانب، وكل ما يتعلق بالقوانين المطبقة على هذه الحالات سواء كانت ذات طبيعة مدنية أو جزائية أو تجارية أو ادارية...، والدليل على ذلك موافقة الجزائر على العهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية، وكافة الإتفاقيات ذات الصلة بحقوق الإنسان، "مع أنه لم يذكر صراحة مصطلح معاهدات حقوق الانسان ضمن مجموعة المعاهدات"⁽³⁾.

4- الإتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي وهو ما أضافه التعديل الدستوري لسنة 2016، ويتأتى ذلك رغبة من المؤسس الدستوري الجزائري في مساندة نظام العولمة وما يعرفه الإقتصاد العالمي من تطور وحركية سريعة إستدعت إندماج الجزائر في هذا المسار، خاصة وأن اقتصاد الجزائر يعتمد في 90 % منه على المحروقات الذي تعتمد عليه أغلب الدول الكبرى إقتصاديا خاصة دول الإتحاد الأوروبي، وهذا سعيا من الدولة لتسهيل المعاملات التجارية مع الدول في إطار عملية التنمية المستدامة والمنافسة وتنمية التبادل بين الدول، ودمج السوق الجزائرية مع الأسواق العالمية من أجل ضمان تنقل حر ودون قيود للسلع والعمالة ورأس المال، وهذا يدخل كذلك في إطار وظيفة البرلمان بالتشريع في مجال النظام العام للمناجم والمحروقات، النظام الدولي، وإصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات.

(1) مولود ديدان، المرجع السابق، ص: 389.

(2) بن داود إبراهيم، أولوية تطوير الأداء البرلماني، المرجع السابق، ص: 81.

(3) رايح سعاد، المرجع السابق، ص: 41.

فمنح البرلمان الموافقة على هذا النوع من المعاهدات والاتفاقيات الغاية منه إشراك الإرادة الشعبية في قول كلمتها في هذا المجال المهم من المعاهدات والاتفاقيات، ويعرف هذا النوع "بالمعاهدات ذات الطبيعة التقليدية"، لأن المعاهدات ذات الطبيعة المبسطة تدخل في إطار الإختصاص الأصلي والشخصي لرئيس الجمهورية⁽¹⁾.

5- المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، وهذا يطرح لبسا لأن جل الإتفاقيات مهما كان نوعها والأمثلة متعددة تكلف الدولة أعباء مالية غير مرصودة في ميزانية الدولة⁽²⁾، ويرى الدكتور "محمد ناصر بوغزالة" أن " عبارة المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة المنصوص عليها بهذا الشكل في المادة 131 من دستور 1996 مضمونها غير كاف، ولا بد أن تعدل على النحو التالي: " المعاهدات التي تنقل أو ترهق الدولة ماليا، فتشمل بذلك نفقات من الميزانية وكذلك الإستدانة الخارجية لما قد ترتبه من آثار ومضار بالنسبة للدولة حيث تكثر الضغوط الخارجية وتملي عليها سياسات أجنبية"⁽³⁾.

وبخصوص إجراءات دراسة وفحص البرلمان للمعاهدات والإتفاقيات، فنتم بإحالة من طرف الحكومة في صورة مشروع قانون تدرسه لجنة الشؤون الخارجية والتعاون على مستوى الغرفتين، ويتم الإستماع إلى ممثل الحكومة وتعد تقريرا في الموضوع، وبعد ذلك يعرض مشروع الإتفاقية أو المعاهدة في جلسة عامة للمناقشة والمصادقة عليه بكامله دون تفصيل أو إدخال أي تعديل بعد الإستماع إلى عرض ممثل الحكومة وتقرير اللجنة المختصة، وتقرر كل غرفة عقب إختتام المناقشة الموافقة على مشروع القانون المتضمن الموافقة على الإتفاقيات أو المعاهدات أو رفضه أو تأجيله⁽⁴⁾.

فسلطة البرلمان تنحصر في الموافقة على مشروع المعاهدات أو الإتفاقيات بصفة إجمالية أو رفضها بنفس الطريقة، دون صلاحية الموافقة أو الرفض الجزئي لحكم من أحكامها وإدخال أي تعديل عليها حتى إذا ما ارتأى البرلمان مساسا بحق من الحقوق أو حرية من الحريات في جانب معين من جوانبها، وهو ما يجعل موافقته "موافقة شكلية"⁽⁵⁾ لا أكثر ولا أقل لغرض إكساب هذا النوع من المعاهدات

(1) عبد الله بوقفة، آساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص: 293.

لم ينص دستور 1963 على ضرورة موافقة البرلمان على المعاهدات، إذ نصت المادة 42 منه على أن رئيس الجمهورية مجبر على أخذ رأي المجلس الوطني الذي يمارس دورا إستشاريا غير ملزم للرئيس بالنسبة لجميع المعاهدات والإتفاقيات الدولية.

(2) بن داود إبراهيم و أحمد طعيبة، دور المؤسسة التشريعية، المرجع السابق، ص: 81.

(3) - أوردته: حسين حياة، المرجع السابق، ص: 183.

(4) - المادتان: 38 من القانون العضوي 16-12، و 82 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، أما النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000 لم يتضمن الإشارة إلى موضوع الموافقة على المعاهدات والإتفاقيات الدولية، بخلاف النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 الذي نص في مادته 89 على ذلك، (ج ر عدد 53 لسنة 1997، ص: 03).

(5) - عبد الله بوقفة، آساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص: 290.

الصيغة القانونية "ولإضفاء الشرعية فقط"⁽¹⁾، فالبرلمان وفقا لتعبير الأستاذ "الأمين شريط" : "لا يملك أي وسائل قانونية في مواجهة رئيس الجمهورية، فهو إما أن يرضخ لسلطة الرئيس بالموافقة على المعاهدة بالشكل والمضمون الذي يعرض عليه، أو يتعرض للحل كسلاح في مواجهة المجلس الشعبي الوطني"⁽²⁾.
وبالنسبة للنصاب اللازم أو الضروري لموافقة البرلمان أو رفضه لمشروع المعاهدة أو الإتفاقية، فلم يتضمن الدستور الجزائري ولا القوانين النازمة النص على هذا النصاب، كما هو الشأن مثلا بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية "إذ يتطلب الدستور أغلبية خاصة لنفاذها وهي أغلبية ثلثي الأعضاء"⁽³⁾.
وباستقراء التجربة البرلمانية الجزائرية نجد أن الأغلبية المطبقة في هذا المجال هي الأغلبية المطلوبة للموافقة على مشاريع القوانين العادية، أي الأغلبية البسيطة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني والتي تتشكل من نصف عدد النواب الحاضرين زائد صوت واحد، وأغلبية الأعضاء الحاضرين بالنسبة لمجلس الأمة، و لم يبين المؤسس الدستوري الشكل الذي يصدر به قرار غرفتي البرلمان، مثلما هو عليه الوضع في فرنسا، إذ نصت المادة 53 من دستور 1958 المعدل سنة 2008 على صدور الموافقة بموجب قانون يسمى "بقانون التصديق"⁽⁴⁾.

ولكن يستنتج من المصطلح المعتمد من طرف المشرع الجزائري " مشروع القانون المتضمن الموافقة على المعاهدات أو الإتفاقيات"، أن القرار الصادر عن البرلمان يكون في شكل قانون لأن الموافقة على مشروع القانون تجعله قانونا بإقرار من البرلمان، وبخصوص قرار الرفض أو التأجيل لم يشترط ضرورة تسبب القرار أو جعل ذلك جوازيًا وخاضعا للسلطة التقديرية للمشرع، وإن كان حسب الدكتور "صبري محمد سنوسي" يجب أن يكون هذا القرار مبررا بأسباب الرفض أو التأجيل"⁽⁵⁾، حيث ترك المشرع المصري ذلك بمقتضى اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري وتحديدا نص المادة 179 منه خاضعا للسلطة التقديرية لرئيس المجلس"⁽⁶⁾.

ومع ذلك فانه من غير المعقول أن يصدر قرار البرلمان دون تسبب أو مبرر لهذا لرفض أو التأجيل حتى يعلم الطرف الموجه له هذا القرار وهو الرئيس من أجل اتخاذ ما يراه مناسبا من إجراءات

(1) فتاح شباح، المرجع السابق، ص: 369.

(2) الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص: 516.

(3) صبري محمد سنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص: 58.

- وهو ذات الوضع بالنسبة لمصر وفرنسا إذ خلت دساتيرها وقوانينها النازمة من النص على أغلبية معينة للموافقة على مشروع القانون المتضمن الموافقة على المعاهدات والإتفاقيات.

(4) عبد المجيد إبراهيم سليم، المرجع السابق، ص: 158.

(5) صبري محمد سنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر، المرجع السابق، ص: 136-137.

(6) نصت المادة 179 فقرة أخيرة على: "... ولرئيس المجلس أن يخطر رئيس مجلس الوزراء ببيان يشمل النص أو الأحكام التي تضمنتها المعاهدة والتي أدت إلى الرفض أو التأجيل".

لتعديل أحكام المعاهدة أو الاتفاقية بما يتماشى وقرار البرلمان كجهة حريصة على تمثيل الإرادة الشعبية بما يضمن حماية مصالحها وحقوقها وحرّياتها، مع أن القول بذلك لا يلغي ضرورة تحديد وتدقيق المصطلحات بالنص على ضرورة التسبب لقرار الرفض أو التأجيل بشكل صريح في محتوى النصوص القانونية.

وقد سبقت الإشارة الى أنه وبمجرد التصديق على المعاهدات والإتفاقيات الدولية تصبح نافذة وواجبة التطبيق داخل المنظومة القانونية للدولة، دون النصب لإجراء النشر للمعاهدات كأهم وسيلة يحتج بها للعلم بمختلف القوانين والمعاهدات تجاه جميع الأفراد والدول المخاطبين بأحكامها، حيث لم تتطرق لمسألة النشر جميع الدساتير الجزائرية بخلاف الوضع مثلا في الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل سنة 2008 بمقتضى المادة 55 منه التي أكدت على أن المعاهدات والإتفاقيات لا تكتسب قوة قانونية تفوق القوانين الداخلية إلا من تاريخ نشرها، اذ لا يكفي التصديق أو الموافقة عليها للإحتجاج بها⁽¹⁾.

بيد أن المجلس الدستوري أشار في قراره الصادر بتاريخ 20 /08/ 1989 إلى إجراء النشر، حيث جاء فيه: "إعتباراً أنه بعد المصادقة على كل إتفاقية وفور نشرها، فإنها تندرج ضمن القانون الوطني، وتكتسب طبقاً للمادة 132 من الدستور سلطة تسمو على سلطة القوانين، وتسمح بذلك لكل مواطن جزائري بالتذرع بها أمام الجهات القضائية"، كما أن المرسوم الرئاسي رقم 90-359 المؤرخ في 10/11/1990 المحدد لصلاحيات وزير الشؤون الخارجية نص في المادة 10 منه على: "يسعى وزير الشؤون الخارجية إلى المصادقة على الإتفاقيات والبروتوكولات واللوائح الدولية التي توقعها الجزائر أو التي تلتزم بها، كما يسعى إلى نشرها، وكذلك الأمر فيما يخص تجديد هذه الإتفاقية أو الإنسحاب منها"⁽²⁾. وعليه فان التصديق يعد تعبيراً عن إلتزام الدولة بأحكام المعاهدة تجاه الدول والهيئات والمنظمات الدولية، فإجراء النشر يشكل دعوة لأفراد و مؤسسات تلك الدولة للإلتزام بهذه الأحكام بمجرد نشرها في الجريدة الرسمية، وبالرجوع إلى التطبيق العملي كأمثلة على ذلك: انضمت الجزائر سنة 1989 إلى اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة، أو العقوبة القاسية واللاإنسانية أو المهينة، إلا أن نص هذه الإتفاقية لم ينشر إلا سنة 1997، أي تأخر دام لمدة ثماني (08) سنوات بعد التصديق عليها، علماً أنها تدخل في مجال الحماية الدولية لحقوق الانسان التي تقلص من سيادة الدول في هذا المجال⁽³⁾.

(1) نصت المادة 55 من الدستور الفرنسي: "يكون للمعاهدات أو الاتفاقات التي يتم التصديق عليها أو الموافقة عليها قانونياً منذ نشرها قوة تفوق القوانين شريطة أن يطبق الطرف الآخر هذا الاتفاق أو هذه المعاهدة".

(2) المرسوم الرئاسي رقم 90-359 الصادر بتاريخ 10/11/1990 المحدد لصلاحيات وزير الشؤون الخارجية،

(ج ر، عدد 50، المؤرخة في 21 /11/ 1990)

- دلال لوشن، المرجع السابق، ص: 177 - 178.

(3) رايح سعاد، المرجع السابق، ص: 44.

ورغم انضمام الجزائر سنة 1989 إلى العهدين الخاصين بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول الإختياري المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية، إلا أن النصوص لم تنشر إلا سنة 1997، حيث دسترت الجزائر حقها هاما من العهدين الدوليين يتعلق بحق الإضراب، وحقوقا أخرى كحرية الرأي وإنشاء الأحزاب السياسية، بالإضافة إلى حرية التجارة والصناعة وغيرها، إلا أنه لم تنشر نصوص العهدين والبروتوكول الإختياري إلا بعد ثمان (08) سنوات⁽¹⁾.

وعن الغاية المرجوة من النشر يقول الأستاذ "R. Pinto" بأنه خلال الفترة الممتدة ما بين 1958 و1973 عرفت فرنسا الكثير من المعاهدات غير المنشورة والتي فاقت الألف، وبهذا فإن الهدف من نشر المعاهدات ما يلي:

-تلافي سرية المعاهدات.

- تيسير عمل القاضي والحيلولة دون عدم تطبيق المعاهدات غير المنشورة.

- التجسيد الفعلي لمكانة المعاهدة خاصة على الصعيد الداخلي.

- نشر المعاهدة يؤكد مرورها عبر العديد من القنوات المحددة لها، كما يبرز شرعيتها⁽²⁾.

وتخضع المعاهدات والإتفاقيات الدولية شأنها شأن القوانين الأخرى لمراقبة الدستورية التي يمارسها المجلس الدستوري، حيث نصت المادة 111 من التعديل الدستوري 2016 على خضوع إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم لرقابة المجلس الدستوري الذي يصدر بالمناسبة رأيا في الإتفاقيات المتعلقة بهما، كما نصت المادة 1/186 على فصل المجلس الدستوري بمقتضى " رأي" في دستورية المعاهدات، وهذا يعني خضوع جميع المعاهدات لمراقبة الدستورية بالنظر إلى عمومية النص في هذه المادة، وذلك بناء على إخطار من رئيس الجمهورية أو رئيسي غرفتي البرلمان أو الوزير الأول أو خمسين (50) نائبا أو ثلاثين عضوا (30) من مجلس الأمة.

فقد يرى رئيس الجمهورية أن المعاهدة تستوجب تصديقه لوحده على أساس أنها لا تدخل ضمن صلاحيات البرلمان للموافقة عليها، وبالمقابل يرى البرلمان أنها تدخل في إختصاصاته، وقد يرفض البرلمان الموافقة على معاهدة بشكل يثير حفيظة الحكومة التي ترغب في الحصول على هذه الموافقة لأسباب سياسية بحتة، وهو ما يضطرهم الى تقديم إخطار أمام المجلس الدستوري يتضمن عدم دستورية هذا التصرف.

ويمارس المجلس الدستوري في هذا الإطار رقابة سابقة إجبارية يحركها رئيس الجمهورية بالنسبة لإتفاقيات الهدنة والسلم وكذا المعاهدات ذات الشكل البسيط قبل عرضها على البرلمان للتصديق عليها، وبالتالي فقد يؤثر في عملية التصديق على المعاهدات ويشارك فيها، كما يمكن لرئيسي غرفتي البرلمان

(1)- نفس المرجع، ص: 45.

(2)- بن داود ابراهيم و أحمد طعيبة، دور المؤسسة التشريعية، المرجع السابق، ص: 75- 76.

- بن داود ابراهيم، آلية تطوير الأداء البرلماني، المرجع السابق، ص: 10- 11.

ولأعضاء والنواب إخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية المعاهدات والاتفاقيات التي يعرضها عليهم رئيس الجمهورية إذا ما رأوا عدم دستوريته، وفي هذه الحالة تمارس رقابة سابقة وإختيارية، كذلك بالنسبة للمعاهدات والاتفاقيات التي لا تدخل في نطاق اختصاص البرلمان، إذ لا يوجد ما يمنع البرلمان من تحريك الرقابة الدستورية عليها بعد تصديق رئيس الجمهورية، وهنا تمارس رقابة إختيارية لاحقة. ويرى جانب من أساتذة القانون الدستوري أن الحالات التي تتحقق فيها الرقابة اللاحقة على التصديق هي:

- حالة قيام رئيس الجمهورية بالتصديق على معاهدة ما دون أخذ رأي المجلس الدستوري، ثم تبين بعد نشرها في الجريدة الرسمية أنها تشتمل على أحكام غير مطابقة للدستور.

- حالة تصديق رئيس الجمهورية على المعاهدة دون موافقة البرلمان عليها بالنسبة للحالات التي تكون موافقته ضرورية دستوريا.

و يرى الأستاذ "محيو" أن المعاهدة التي صادق عليها رئيس الجمهورية، ثم يقرر المجلس الدستوري عدم دستوريته تلغى مباشرة ، ولكن هذا الإلغاء لا يمنعها من انتاج آثارها خارجيا طبقا لقواعد القانون الدولي، فالمجلس الدستوري تبعا لذلك يمارس رقابتين سابقة ولاحقة، وسبب ذلك غموض الدستور في هذا المجال نتيجة السرعة في اعداده لتقديمه من أجل الإستفتاء عليه من الموعد المحدد، مما نتج عنه قصور وغموض في أغلب مواده، وهذا استنادا أيضا على المعنى الحرفي للمادة 165 من دستور 1996⁽¹⁾.

لكن التعديل الدستوري لسنة 2016 نصبمقتضى المادة 186 / 1 منه على صدور "رأي" وهو ما يؤكد خضوع المعاهدات للرقابة السابقة وليس اللاحقة لأن مصطلح "رأي" يعني صدوره قبل أن تصبح واجبة التنفيذ بمجرد التصديق عليها يلغي ما سبق ذكره، وهو اتجاه مقبول من ناحية، وذلك يعود للمبررات الآتية:

1- الرقابة اللاحقة كانت تجوز وتصلح بالنسبة للقوانين والتنظيمات بعد دخولها حيز التنفيذ، فبالنسبة للمعاهدات فالأمر مستحيل تقريبا، لأنه بدخول المعاهدة حيز التنفيذ معناه إلتزامات دولية اتجاه أشخاص القانون الدولي، ويصعب فيه هذا الإطار التحلل من الإلتزامات الدولية.

2- المعاهدات الدولية بمجرد المصادقة عليها تسمو على القوانين الداخلية إلا تلك التي تمس بسيادة الدولة، فهي لا تسموا عليها، وانطلاقا من هنا فلا يمكن أن تكون موضوع رقابة عليها، وفي حالة وجود نص مخالف لها يعدل بما يتلاءم معها أو يلغى⁽²⁾.

(1) - حسين حياة، المرجع السابق، ص ص: 240 - 241.

(2) - رشيدة العام، المرجع السابق، ص ص: 155 - 156.

3- لم يحدث وأن رفض البرلمان الموافقة على المعاهدات أو الاتفاقيات، ولا تحريكه للرقابة الدستورية حيث كان ولازال مسائرا لتوجهات الرئيس وسياسته، ولا يملك أعضاءه الكفاءة التي تؤهلهم لذلك، مما جعل ذلك مستبعدا تماما، كما أنه لم يحدث أن أخطر المجلس الدستوري بعدم دستورية معاهدة أو اتفاقية دولية.

4- إتفاقية فيينا نصت على أنه لا يمكن الاحتجاج بالقانون الداخلي للتحلل من الإلتزامات الدولية، وبالتالي فالدولة عندما تصدق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية لا يمكن لها أن تتصل منها بأي ذريعة وبأي حجة قانونية مهما كان نوعها.

فهذه المبررات جميعها تؤكد لنا أن الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات الدولية هي الأصلح في هذه الحالة دون غيرها، لأن القول بغير ذلك يتنافى مع المنطق والإلتزامات الدولية للدولة.

من خلال ما سبق ذكره نستنتج أن لرئيس الجمهورية كامل السلطة التقديرية في إبرام المعاهدات الدولية، وأن دور البرلمان في هذا المجال يبقى صوريا دون أي فائدة تذكر ما دام يقتصر دوره على الإعراف بقانونية المعاهدات والاتفاقيات، حيث لا يمارس أي دور فعال يمكنه من تغيير وجهة نظر السلطة التنفيذية وموقفها خاصة ممارسة وظيفته الرقابية لتفعيل أدائه في مسائل كثيرة هي من اختصاصه أصلا!

المطلب الثاني: تقنية التشريع بأوامر

تملك السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية تقنية التشريع بأوامر في مواجهة السلطة التشريعية، وذلك في المجالات التي تعد من صميم إختصاص البرلمان بما فيها مجالات القوانين العادية والعضوية، فرغم أن الظاهر يوحي بأن سلطة التشريع المعقودة للبرلمان هي الأصل، وأن الوظيفة التشريعية الممنوحة لرئيس الجمهورية هي الإستثناء على هذه القاعدة العامة، بمعنى أن تقدير تقنية التشريع بأوامر جاءت من منطلق أنها مكملة ومساعدة للعمل التشريعي للبرلمان لمواجهة بعض الأوضاع والظروف التي يعجز عن مواجهتها البرلمان تستدعي اتخاذ تدابير وإجراءات تتسم بالمرونة والسرعة تملكها السلطة التنفيذية.

بيد أن استقراء مواد الدستور وملاحظة ما يحدث في الواقع العملي ينفي هذه القاعدة، حيث أصبحت هذه التقنية منافسة فعليا وقانونيا للتشريع البرلماني، بل أكثر من ذلك فهي منافسة غير متوازنة الآليات الممنوحة لكل من السلطين، جعلت الكفة تميل لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية من خلال سيطرة الجهاز التنفيذي على المجال التشريعي في ظل تراجع البرلمان عن ممارسة دوره المنوط به.

فرئيس الجمهورية على مدار التجربة الدستورية الجزائرية إمتلك هذه التقنية باستثناء دستور 1989 الذي لم ينص عليها رغبة من المؤسس الدستوري في التكريس الفعلي لمبدأ الفصل بين

السلطات⁽¹⁾، ليعود الى تبني التشريع بأوامر في ظل دستور 1996 ويستمر في الحفاظ عليها حتى بعد التعديل الدستوري سنة 2016 مع وضع قيود لم ترد في الدساتير السابقة، فهي إذن تجد أساسها دستوريا وليس من منطلق التفويض البرلماني الذي نص عليه دستور 1963.

ويمارس رئيس الجمهورية سلطة إنشاء وصنع القوانين عن طريق التشريع بأوامر في حالات حددها الدستور: الحالة العادية (الفرع الأول) والحالة الإستثنائية (الفرع الثاني)، مع النص على ضرورة خضوع الأوامر للرقابة الدستورية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التشريع بأوامر في الحالات العادية

نصت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان".

باستقراء نص المادة أعلاه نلاحظ أن اختصاص التشريع بأوامر المعفود لرئيس الجمهورية هو اختصاص شخصي وأصيل غير قابل للتنازل أو التفويض يمارسه في مسائل عاجلة خلال عطلة البرلمان أو شغور المجلس الشعبي الوطني.

فالمؤسس الدستوري حدد بصراحة الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر مع ربطها بشرط أن تكون في مسائل عاجلة على خلاف دستور 1996 الذي لم يتضمن هذا الشرط، وذلك مفاده " التعجيل في وضع نصوص تشريعية معينة لمواجهة ظروف أو أوضاع لا تحتمل التأخير إلى غاية عودة البرلمان أو انتخاب برلمان جديد"⁽²⁾.

وعدم تحديد النص الدستوري لمضمون المسائل العاجلة يجعل لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في تقديرها لتعرض على البرلمان فيما بعد للموافقة عليها، ولا يملك البرلمان سوى الموافقة على هذه الأوامر حفاظا على التعايش السلمي مع السلطة التنفيذية من جهة، ولأنه لا يملك الوسائل والكفاءات التي تمكنه من الإحاطة والإلمام بهذه المسائل وإيجاد وسائل بديلة لها.

واقترءا بنظيره الفرنسي وبعد مناداة جانب كبير من الفقه نص الدستور الجزائري على ضرورة أخذ رأي مجلس الدولة قبل عرض الأوامر على البرلمان للمصادقة عليها⁽³⁾، وهو لا يخرج عن الإجراء

(1) المواد: 58 من دستور 1963، 153 من دستور 1976، 124 من دستور 1996.

(2) خلوفي خوجة، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، مجلة الحقوق والعلوم

الاساسية، جامعة خنشلة، العدد 06، جوان 2016، ص: 142.

(3) المادة 38 من الدستور الفرنسي 1958 المعدل سنة 2008.

الشكلي الواجب التقيد به من طرف رئيس الجمهورية، أي يقتصر دور مجلس الدولة على تقديم الإستشارة فقط لرئيس الدولة الذي له كامل الحرية في الأخذ بها من عدمها، رغم الأهمية الكبيرة لدور مجلس الدولة في هذا المجال كجهة تحرص على إحترام القانون لأن رأيه ينصب أساسا "على مراجعة العبارات والألفاظ القانونية أي التحقق من سلامتها من الناحية القانونية لضمان عدم تعارضها مع القواعد القانونية التي تعلوها وتحقيقها للغاية الفعلية التي صدرت من أجلها"⁽¹⁾.

أما الشروط الأخرى فبقيت على حالها والمتعلقة أساسا باتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية وفقا للمادة 91 البند 04، كما أنه يعين في الوظائف والمهام التي تتم في مجلس الوزراء الذي هو رئيسه أصلا ويعين ويعزل أعضائه وفقا للمادة 2 بند 03، وبالتالي فإن موقف المجلس لن يخرج عن اتجاه رئيس الجمهورية وموقفه وكل ما يصدر عنه بالمناسبة، وهو ما يجعل دور مجلس الوزراء يبقى شكليا مضمونه فقط تقديم الإستشارة لأنه لن يتجرأ على تقديم رأي أو قرار رافض له، فالرئيس إذن هو المتحكم الفعلي والقانوني في اعماله وقراراته لأن إحالة أي قانون أو أمر عليه يكون من باب إعلامه وإطلاعه لا أكثر ولا أقل.

و النص على ضرورة عرض مشاريع الأوامر على البرلمان في أول دورة للموافقة عليها هدفه تقييد سلطة رئيس الجمهورية بواسطة عامل الوقت من جهة، بيد أن المؤسس الدستوري قيد سلطة البرلمان في هذا المجال بنصه على وجوب التصديق على الأوامر بكاملها دون مناقشة في الموضوع، حيث لا يستطيع البرلمان تقديم أي تعديل عند دراسة اللجنة المختصة للنص المتضمن الموافقة على الأمر واعدادها لتقرير في الموضوع، وحرص المشرع على ضرورة حضور ممثل الحكومة يعد ضمانا لموافقة البرلمان على الأوامر لأنه سيستعمل جميع الوسائل لإقناع أعضاء البرلمان⁽²⁾.

وعليه فدور البرلمان يبقى شكليا لأنهمجرد وسيلة للتصديق والموافقة على الأوامر، فالرقابة البرلمانية الفعلية حسب الدكتور "محمد هاملي" لا تتحقق إلا بالمناقشة، وبالتالي حرمان البرلمان من سلطة إدخال تعديلات على أوامر الرئيس، إنما حوله إلى مجرد سلطة تأشير في الوقت الذي من المفترض فيه أن يكون سلطة تشريع أصلية"⁽³⁾.

وهو ما قد يؤدي وفقا للدكتور " عز الدين بغدادي" إلى اصدار أوامر تشريعية تترتب عليها آثار سلبية تضر بالمؤسسات الحيوية للدولة أهمها الإقتصادية والإجتماعية"، وهذه إحدى الثغرات الموجودة في الدستور الجزائري والتي استغلها رؤساء الجمهورية، حيث قام رئيس الجمهورية " عبد العزيز بوتفليقة" بالتوقيع على سبعة أوامر تشريعية أسبوعا فقط بعد اختتام الدورة الربيعية (2003) للبرلمان، دون وجود ضرورة تستدعي ذلك فكانت ردة فعل حزب FLN المتحصل على الأغلبية البرلمانية أن هذا التصرف

(1) - خلوفي خوجة، المرجع السابق، ص: 142.

(2) - المادتان: 37 من ق.ع 16-12، 81 من ن.د.لم.أ لسنة 2017.

(3) - محمد هاملي، المرجع السابق، ص: 31.

يشكل خطراً على المسار الديمقراطي، وكان الدكتور " مسعود شيهوب " رئيس اللجنة القانونية بالبرلمان قد صرح وقتها بأن هذه الأوامر تعد لاغية في حالة عدم الموافقة عليها من طرف البرلمان. إلا أنه في الجلسة البرلمانية ليوم الأربعاء 2003/10/08 صادق البرلمان على جميع الأوامر الرئاسية الصادرة بعد أسبوع فقط من إغلاق الدورة البرلمانية الربيعية خوفاً من إقدام الرئيس على حل البرلمان⁽¹⁾.

وبممارسة التشريع بأوامر في الحالات العادية إما في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني (أولاً) أو في حالة العطلة البرلمانية (ثانياً).

أولاً: حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

يقصد بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني إما حل المجلس الشعبي الوطني أو انتهاء الفترة التشريعية لهنم تأخر بداية الفترة الجديدة، وقد سبق وأن تعرضنا لمفهوم الحل وحالاته في الدستور الجزائري في الفصل الأول من الباب الأول من هذا البحث كأخطر سلاح في يد رئيس الجمهورية. ورغم أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد منح لمجلس الأمة حق المبادرة باقتراح القوانين في مدة محددة، "إلا أنه رغم تواجد فرئيس الجمهورية يواصل التشريع عن طريق الأوامر"⁽²⁾، وبالتالي فما الداعي لوجوده ومنحه حق المبادرة بالتشريع إذا كان ليس له دور مؤثر في هذا المجال، فالنص على حالة الشغور أساسه الظروف العملية الناجمة عن ضرورة سد الفراغ التشريعي الناتج عن حل البرلمان من أجل ضمان إستمرارية الدولة⁽³⁾.

ثانياً: حالة العطلة البرلمانية

بعد ما كان البرلمان ينعقد في دورتين عاديتين كل سنة، يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بينهما بأوامر، فإنه بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2016 أصبح البرلمان ينعقد في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر تبتدئ من اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، مع إمكانية تمديدتها لأيام بطلب من الوزير الأول لغرض الإنتهاء من دراسة نقطه في جدول الأعمال وفقاً للمادة 135 من الدستور والمادة 04 من القانون العضوي 16-12.

وعليه فإن المدة الممنوحة لرئيس الجمهورية للتشريع بأوامر خلال فترة العطلة البرلمانية أصبحت قصيرة مقارنة بما كان عليه الوضع في الدساتير السابقة، "وهذا يدل على إتجاه نية المؤسس الدستوري للتقليل من إمكانية اللجوء إلى هذه التقنية"⁽⁴⁾، على الأقل من الجانب الزمني وذلك بتوسيع المدة الزمنية

(1) عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص: 113-114.

(2) خلوفي خدوجة، المرجع السابق، ص: 141.

(3) رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص: 58.

(4) خلوفي خدوجة، المرجع السابق، ص: 141.

المنوحة للبرلمان لممارسة سلطته الأصلية في التشريع مقابل تقليصها بالنسبة لرئيس الجمهورية، وهذا حرصا على استمرارية العمل التشريعي البرلماني لأطول فترة ممكنة.

ويرى الأستاذ " عبد الله بوقفة" ونحن نوافق فيما ذهب إليه " أن الرأي القائل بأن الهيئة التنفيذية تشترع عن طريق الأوامر خلال فترة العطلة البرلمانية لمواجهة المشاكل المستجدة التي تحدث خلال هذه الفترة تعتبر نظرة مغلوطة وغير صائبة من أساسها لأنها دون مبرر عملي، إن كان المجلس الشعبي الوطني غير منحل، حيث أن الهيئة التشريعية بوسعها أن تجتمع في دورة غير عادية لتشترع لمستحدثات الأمور التي تبنت للهيئة التنفيذية بغته"⁽¹⁾، فالسلطة التنفيذية تعتمد انتظار العطلة البرلمانية لتمرر نصوصا تشريعية على النحو الذي تريده"⁽²⁾، خاصة التي تحتاج إلى إجراءات معقدة، خاصة أن قبول البرلمان لهذه الأوامر تكون عن طريق الموافقة بمعناها الشكلي العام وليس المصادقة التي يسبقها الفحص والمناقشة الجزئية والدقيقة، ولهذا إكتفى المشرع بالموافقة من دون المصادقة على الأوامر"⁽³⁾.

وتأسيسا على ما سبق ذكره ، فإن الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان تعتبر لاغية وعديمة الأثر فيزول ما لها من قوة القانون"⁽⁴⁾، رغم أن ذلك مستبعد نظرا للمكانة والمركز الذي يتمتع بهما الرئيس، وكذا الأدوات والأسلحة التي يمتلكها في مواجهة البرلمان ووجود حكومة إئتلافية مساندة لسياسة الرئيس وبرنامجه"⁽⁵⁾.

وأیضا، فإن عدم عرض هذه الأوامر على البرلمان يترتب عليه زوال ما كان لها من أثر، وكأن البرلمان رفضها تماما نتيجة لخرق السلطة التنفيذية لإلتزام دستوري يقضي بضرورة عرضها على البرلمان للموافقة عليها"⁽⁶⁾.

أما في حالة عرض الأوامر على البرلمان دون اتخاذ موقف صريح من قبل هذا الأخير بمعنى صمته إزاءها لأنهم يتم تحديد المدة القانونية الممنوحة للبرلمان للموافقة على هذه الأوامر، وإنما تم وضع شرط يتمثل في عرضها على البرلمان فيأول دورة له، وما دامت الحكومة تتدخل في ترتيب جدول

(1) عبد الله بوقفة، آساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص: 194.

نصت المادة 3/135: " يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية...".

(2) عبد المجيد طيبي، المرجع السابق، ص: 369.

(3) محديد حميد، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، سلسلة الإصدارات القانونية، 2008، ص: 288.

(4) نفس المرجع، ص ص: 291 - 292.

(5) نفس المرجع، ص: 297.

رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص: 74.

عز الدين بغدادی، المرجع السابق، ص: 118.

(6) وليد شريط، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري، حالة غيبة البرلمان، دراسة مقارنة، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، العدد 16، 2012، ص: 300.

الأعمال فإنها ستعطي الأولوية للأوامر الرئاسية للفصل فيها نظرا لأهميتها، وكذلك فالحكومة تتواجد في اللجنة المختصة بدراسة الأوامر، وهو ما يوحي بأنها ستلج على ضرورة اتخاذ موقف بشأنها بالموافقة عليها، وبالتالي ففرضية الصمت مستبعدة جدا.

الفرع الثاني: التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

إن الغاية من وضع التشريعات العادية هي معالجة مختلف الأوضاع والحالات في الظروف العادية والمستقرة، إلا أنه من المستحيل استمرار هذه الأوضاع والظروف على حالها، حيث من الممكن أن تطرأ بعض الأمور الخطيرة كحدوث أزمات أو نزاعات داخلية أو خارجية أو كوارث طبيعية لا يمكن مواجهتها بالتشريعات العادية، بل يستدعي ذلك اتخاذ إجراءات إستثنائية عاجلة وسريعة للحفاظ على استقرار وأمن البلاد، حتى وإن كانت هذه الإجراءات غير مشروعة في الظروف العادية.

وقد اتجهت غالبية الدساتير في الوقت المعاصر إلى منح الإختصاص باتخاذ هذه الإجراءات لرئيس الدولة أو رئيس الجمهورية نظرا لما تملكه السلطة التنفيذية من إمكانيات ووسائل غير محدودة تمكنها من اتخاذ ما يناسب من تدابير مع وضع ضوابط وقيود لممارسة هذا الإختصاص التشريعي الإستثنائي تختلف باختلاف الدساتير.

واستخدام نظرية الظروف الإستثنائية يمس بعديد الضمانات المطبقة في الظروف العادية خاصة مبدأ الفصل بين السلطات لأن رئيس الجمهورية سيحل محل السلطات ومن بينها السلطة التشريعية أي المساس بصلاحيات هذه الأخيرة التي تبقى معلقة على شرط ما سيخذه الرئيس وفقا لهذه الظروف. وقد نصت الدساتير الجزائرية على الظروف الإستثنائية⁽¹⁾، وصولا إلى التعديل الدستوري 2016 بمقتضى المواد 105، 106، 107، 108، 109، 110، والتي تتبدى على وجه الخصوص في حالة الطوارئ أو الحصار (أولا) والحالة الإستثنائية (ثانيا) والتعبئة العامة (ثالثا) وحالة الحرب (رابعا).

أولا: حالة الطوارئ والحصار

نصت المادة 105 على: " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل الإجراءات اللازمة لاستتبابالوضع.

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا".

أما المادة 106 فنصت على: " يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون

عضوي".

(1) المواد: 44، 59 من دستور 1963، 119، 120، 121، 122، 123 من دستور 1976، 86، 87، 88، 89، 90 من دستور 1989، و 91، 92، 93، 94، 95، 96 من دستور 1996.

وقد وجد الفقه صعوبة في وضع تعريف للظروف الإستثنائية، إلا أنه حسب بعضهم يمكن تعريفها من خلال عدة عوامل:

- 1- الظروف الاستثنائية تفترض موقف استثنائي غير عادي.
- 2- إستحالة مواجهة هذه الظروف بأساليب الشرعية القانونية العادية.
- 3- المصلحة العامة تبرر الخروج على أحكام الشرعية العادية، والأمثلة التقليدية للظروف الاستثنائية هي حالة الحرب، انتشار الأوبئة⁽¹⁾.

وهناك من أعطاهم تعريفا مختصرا، بحيث اعتبرها بأنها تلك الظروف التي يتحقق معها تهديد النظام العام بالمساس باستقرار وأمن مؤسسات الدولة وسلامة التراب الوطني والممتلكات والمواطنين⁽²⁾.

ووفقا للمادتين أعلاه رئيس الجمهورية أن يقرر حالة الطوارئ أو الحصار وفقا لشروط معينة، إذا دعت لذلك الضرورة الملحة، وهو ما يقتضي منها وضع تعريف لكلتا الحالتين (1) ودراسة شروطهما⁽²⁾.

1- **تعريف حالي الحصار والطوارئ:** لم يميز المؤسس الدستوري الجزائري بين حالي الطوارئ والحصار حيث ذكرهما في نص المادة 105 أعلاه، ومع ذلك لا بأس من وضع تعريف لكلا الحالتين.

فحالة الطوارئ يقصد بها الحالة التي يتعرض فيها النظام والأمن العام للمواطنين واستقرار المؤسسات، ويترتب على إعمالها تقييد للحريات العامة في مجالات محددة كتنظيم تنقل الاشخاص والبضائع⁽³⁾.

أما حالة الحصار فتتمثل أساسا في الأعمال التخريبية أو المسلحة كالعصيان أو التمرد، وهي حالة أقل تطورا من الحالة الإستثنائية⁽⁴⁾، ومع ذلك تبقى الحالتان قريبتان من بعضهما، والفرق الأساسي بينهما أنه في حالة الطوارئ يتم تقييد الحريات العامة خاصة حرية التنقل مع بقاء الحكم بيد السلطات المدنية، أما في ظل حالة الحصار فإن الجيش هو الذي يتولى السلطة ويترتب عليه تقييد أشد للحريات وإيقاف لكل النشاطات السياسية⁽⁵⁾.

2- **شروط إعلان حالي الطوارئ والحصار:** باستقراء نص المادة 105 نجدها نصت على ضرورة توفر شرطين شكلي وموضوعي.

(1) عبد الفتاح أبو الليل، قضاء المشروعية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1998، ص: 32.

(2) لدور نبيلة، السلطة التنفيذية والحريات العامة في الظروف الإستثنائية، دراسة تطبيقية عن حالة الجزائر، مجلة صوت القانون، العدد 01، أبريل 2014، ص: 117.

(3) نفس المرجع، ص: 122.

(4) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 1999، ص: 88.

(5) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص: 89.

(5) فتاح شباح، المرجع السابق، ص: 369.

1- الشروط الشكلية لحالة الطوارئ والحصار: لتقرير حالة الطوارئ لابد من المرور على إجراءات محددة دستوريا وهي:

أ- 1- بخصوص الهيئات:

- إجتماع المجلس الأعلى للأمن الذي يرأسه رئيس الجمهورية انطلاقا من دوره في تقديم الإستشارة المتعلقة بالأمن الوطني وفقا لنص المادة 197 من الدستور.

- إستشارة رئيسي غرفتي البرلمان بصفتها مختصان في التشريع وحماية الحقوق والحريات الفردية، كما أنه من ضمن المجالات التي يشرع فيها البرلمان هي القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.

- إستشارة الوزير الأول، "وتقرير هذه الاستشارة منطلقه أن النظام الاستثنائي في هذه الحالة يتعلق بتوسيع اختصاصات الضبط الإداري"⁽¹⁾.

- إستشارة المجلس الدستوري بوصفه المكلف بالسهر على احترام الدستور، وفي التحقيق في ظروف إستخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها في جميع الظروف وبقا لنص المادة 181 و1/182. وإذا قدر رئيس الجمهورية ضرورة تمديد هاتين الحالتين، فلا بد من موافقة البرلمان الذي يجتمع بغرفتيه معا ليصدر قرار الموافقة أو الرفض، ويبقى البرلمان منعقدا ومحفظا بصلاحياته التشريعية والرقابية خلال هذه الظروف.

أ- 2- بخصوص المدة الزمنية: اكتفى المؤسس الدستوري بالنص على أن مدة سريان حالة الطوارئ والحصار هي مدة معينة، دون تحديد لعدد الأيام أو الشهور التي ستستمر خلالها هذه الحالة، بمعنى أن تقرير الاعلان عنها أو إنهاؤها يخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

وهذا على خلاف الدستور الفرنسي المعدل سنة 2008 الذي نص في مادته 3/16 على أنه لا يجوز تمديدتها بعد مرور 30يوما من العمل بها إلا بإذن من أحد رئيسي المجلسين أو ستين (60) نائبا أو ستين (60) عضوا بعد إشعار يقدم إلى المجلس الدستوري للنظر فيما إذا كانت هذه الظروف لازالت قائمة، ويتم الفصل في ذلك بصورة سريعة وعلنية⁽²⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنه سبق العمل بحالة الطوارئ منذ إعلانها بمرسوم رئاسي رقم 44-92 المؤرخ بتاريخ 09/02/1992، وتبعه صدور المرسوم رقم 93-02 المؤرخ بتاريخ 06/01/1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ لمدة غير محددة، وهذا دون تدخل من البرلمان للموافقة على هذا التمديد، حيث استمر العمل بهذه الحالة لأكثر من تسعة عشرة (19) سنة، تميزت بانتهاكات خطيرة للحقوق والحريات على وجه الخصوص خنقلحرية الإعلام، كما أصبحت ممارسة الحقوق السياسية من طرف

(1) - دلال لوشن، المرجع السابق، ص: 176.

(2) - في ظل دستور 1958 تم النص على أنه لا يجوز تمديد حالة الحصار والطوارئ لأكثر من اثني عشر (12) يوما إلا بإذن من البرلمان، وهذا بمقتضى المادة 2/36.

المواطنين والأحزاب عرضة لقيود إدارية صارمة سيما في مجال التجمعات الشعبية والمظاهرات العمومية التي اعتمدت الأوضاع الأمنية حجة لمنعها بدافع الحفاظ على سلامة وأمن مؤسسات الدولة⁽¹⁾.

حيث بقي البرلمان عاجزا عن التأثير على قرارات السلطة التنفيذية على مر تلك السنوات رغم تنديدات واحتجاجات الطبقات السياسية ومنظمات المجتمع المدني، ولم يتم رفعها إلا بموجب القانون رقم 05-11 المؤرخ في 2011/03/22⁽²⁾.

ب- الشروط الموضوعية لحالة الطوارئ أو الحصار: وتتلخص هذه الشروط في شروط واحد المتمثل في توافر الضرورة الملحة، حيث لم تحدد الأوضاع والظروف التي تدخل في مفهوم الضرورة الملحة، " فهي بذلك تخضع للتفسير السياسي لرئيس الجمهورية"⁽³⁾، " وهو ما يجعله يبقى أمرا غامضا "⁽⁴⁾.

ومع ذلك فإن سلطة الرئيس تبقى مقيدة في بعض الجوانب المتعلقة خاصة بالحقوق والحريات الأساسية للمواطنين كحقهم في الحياة أو السلامة المدنية والمعنوية، وحرية المعتقد وحرمة شرفهم، فلا بد من مراعاة التوازن بين إتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة هذه الحالة وبين حماية الحريات و الحقوق الأساسية المضمونة، لأنها تدخل كلها في إطار ما يسمى بالمحافظة على استتباب الوضع، لأن كل تعدي على هذه الحقوق والحريات سيخرج هذه الإجراءات من إطارها لتزداد الأوضاع سوءا بشكل يصعب التحكم فيها لتتطور ربما إلى حرب داخلية نتيجة المساس بهذه الحقوق والحريات.

وبالرجوع الى تطبيق حالة الحصار في الجزائر، نجد أن المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 04/06/1991 المتضمن إعلان حالة الحصار يقلص في مجمله من الحريات العامة، حيث تضمن على سبيل المثال:

- استحواد السلطة العسكرية على صلاحيات السلطة المدنية في مجال الشرطة والنظام العام.
- اتخاذ تدابير الإعتقال الإداري والإخضاع للإقامة الجبرية في حق الأفراد عندما يرى ذلك ضروريا.
- إجراء التفتيشات الليلية داخل المساكن.
- منع التجمعات والنداءات وإصدار المنشورات.
- تضيق ومنع مرور الأفراد في أماكن معينة.
- القيام بتسخير العمال والمستخدمين عند الحاجة⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ رابح كمال لعروسي، المشاركة السياسية و تجربة التعددية السياسية في الجزائر، دار قرطبة، الجزائر، الطبعة 01، 2007، ص 94 وما بعدها.

⁽²⁾ الأمر رقم 05-11 المؤرخ في 2011/03/22 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 01-11 المؤرخ في 2011/02/23 المتضمن رفع حالة الطوارئ.

⁽³⁾ أومايوف محمد، المرجع السابق، ص: 276.

⁽⁴⁾ عبد الجليل مفتاح، الرقابة المتبادلة بين السلطات، المرجع السابق، ص : 222.

⁽⁵⁾ نقلا عن: لدرع نبيلة، المرجع السابق، ص: 121.

ثانيا: الحالة الاستثنائية

نصت المادة 107 من الدستور على: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والإستماع الى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء".

تخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية التي تستجوبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

ويجتمع البرلمان وجوبا.

تنتهي الحالة الاستثنائية، بحسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها".

باستقراء المادة أعلاه نلاحظ أنه لتقرير الحالة الاستثنائية لا بد من توافر ظروف أخطر من تلك التي تستوجب تقرير حالتها الطوارئ والحصار بشكليهما استقراء الدولة بإقليمها ومؤسساتها. وسنتناول تعريف الحالة الإستثنائية (1) وشروط إعلانها (2) لتوضيحها أكثر.

1- تعريف الحالة الاستثنائية: يقصد بالحالة الاستثنائية تلك الحالة التي من شأنها تعريض استقرار الدولة ومؤسساتها وترابها لخطر داهم وغير منتظر، يستلزم إتخاذ إجراءات عاجلة تتناسب مع تلك الحالة من طرف السلطة التنفيذية، وتكون في شكل أوامر ومراسيم لها نفس قوة التشريع البرلماني.

وفي ذات الإطار يعرف الدكتور "عبد الفتاح ساير داير" الحالة الإستثنائية: " هناك ضرورات عاجلة تستلزم من جانب السلطة التنفيذية التصرف السريع لمواجهة الخطر الداهم أو ضرر جسيم، ويكون هذا التصرف مخالفا للقواعد القانونية، ولكنه يعتبر الوسيلة الوحيدة لدرء هذا الخطر أو الضرر"⁽¹⁾.

2- شروط تقرير حالة الإستثنائية: مثلما هو عليه الحال بالنسبة لحالتها الطوارئ والحصار، فإنه لإعلان الحالة الإستثنائية لا بد من توافر شرطين شكلي (1) وموضوعي (2).

أ- الشروط الشكلية لإعلان الحالة الإستثنائية: تعلن الحالة الاستثنائية وفقاً لثلاث آليات:

أ-1- أسلوب الاستشارة: وذلك باستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري بصفته ممثلين للهيئات والمؤسسات المكلفة بالرقابة والسهر على احترام الدستور، وهذا لإبداء رأيهم حول لجوء الرئيس إلى إعلان هذه الحالة، ومسألة إبداء الرأي هنا ليس لها أي تأثير لأنه يمكن للرئيس أن لا يأخذ به خاصة في ظل عدم وجود ما يلزمه بذلك، كما أنه لا يتصور تقديم رأي عكس اتجاه الرئيس تبعا لعدة اعتبارات سبق ذكرها كرست سيطرة السلطة التنفيذية على هذه المؤسسات.

(1) شيرزاد أحمد أمين النجار، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، دراسة تحليلية مقارنة،

المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، الطبعة 01، 2010، ص: 102.

أ-2- أسلوب الاستماع: وذلك بالإستماع الى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، ويبقى دون جدوى بدوره بالنظر إلى تبعية المجلسين للرئيس الذي يترأسهما، كما أن استخدام المؤسس الدستوري لمصطلح "استماع" معناه أن دور هذين الجهازين يقتصر على تقديم توضيحات وتفسيرات لا أكثر ولا أقل، فهي لا تتعدى الشكلية تحت الغطاء الدستوري والقانوني لإعلان الحالة الاستثنائية.

أ-3- الإجتماع الوجوبي للبرلمان: بعد الإستشارة والإستماع إلى المؤسسات المحددة بمقتضى نصوص الدستور وإتخاذ الاجراءات التي تتناسب حسب تقدير رئيس الجمهورية مع هذه الأوضاع للحفاظ على استقلال الأمة واستقرار مؤسسات الدولة، لابد من إجتماع البرلمان وجوبا بعد ذلك أي بعد إعلان الحالة الإستثنائية بما يسبقها من إجراءات متخذة، وهذا بصفة البرلمان ممثلا للشعب وصاحب الإختصاص الأصيل في التشريع لتمكينه من مناقشة ما اتخذته رئيس الجمهورية من إجراءات تضمنتها هذه الحالة كضمانة للحريات العامة⁽¹⁾.

ب- الشروط الموضوعية: وتتجسد هذه الشروط أساسا في:

ب-1- أن يكون هناك خطر جسيم يهدد استقرار الدولة.

ب-2- أن يكون هذا الخطر داهم ويوشك أن يقع وبمس بمؤسسات الدولة واستقلالها وسلامة ترابها.

والملاحظ أن الدستور لم يحدد المعنى الدقيق لهذا الخطر، وهذا يعني إذن بالمفهوم العام المخاطر المتوقعة الحدوث سواء مخاطر داخلية أو خارجية ككارثة طبيعية أو تهديد بالحرب أو أزمة داخلية⁽²⁾.

فمتى توافرت إحدى هذه الحالات التي تدخل ضمن مصطلح الخطر بتقدير خالص وفردى لرئيس الجمهورية، فإنه يمكن إعلان الحالة الاستثنائية وكذلك إنهاءها بذات الإجراءات والأشكال السالفة الذكر متى ارتأى رئيس الجمهورية ذلك، أي دون أن يكون مقيدا بمدة وفترة محددة، وهو ما يشكل تضيقا وتقييدا للإختصاص التشريعي الذي يعود للبرلمان، بل يتجاوز ذلك من جانب أنه لا يمكن للبرلمان بسط أي رقابة سياسية على أعمال رئيس الجمهورية.

وهذا بخلاف الوضع في فرنسا، إذ أكدت المادة 16 من دستور 1958 المعدل سنة 2008 على أن الخطر الذي يستوجب إعلان الحالة الاستثنائية يجب أن يكون جسيما يمس باستقلال الوطن، ويؤدي بالنتيجة إلى التأثير على السير المنتظم للمؤسسات العمومية الدستورية، وهذا ما أيده المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر في 1961/04/23⁽³⁾.

ثالثا: حالة الحرب

(1) حبشي لزرق، المرجع السابق، ص: 132.

(2) عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 147.

(3) عقيلة خرباشي، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص: 88.

(3) أورده علي سعد عمران، ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة، المرجع السابق، ص: 354.

نصت المادة 109 على: "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أويوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد إجتماع مجلس الوزراء والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري.

ويجتمع البرلمان وجوبا.

ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك".

وعليه فإنه لإعلان حالة الحرب لابد من أن يكون هناك عدوان فعلي أو يوشك أن يقع يهدد استقرار واستقلال البلاد، وهذا حسب ما تقتضيه الترتيبات الملائمة التي اقتضاها ميثاق الأمم المتحدة، وباستشارة مؤسسات دستورية محددة وبعد إجتماع البرلمان وجوبا، ثم يوجه الرئيس خطابا للأمة يعلمها بإعلان حالة الحرب.

وسنتاول تعريف حالة الحرب (1) وشروط إعلانها (2) ونتائجها (3).

1- تعريف حالة الحرب: حالة الحرب من بين أكثر الحالات خطورة وأشدّها مقارنة بالظروف الاستثنائية الأخرى، ويمكن تعريفها بأنها: الحالة التي يصبح فيها تراب وسيادة وشعب الدولة في مواجهة عدوان أو احتلال وقع أو يوشك، وهو ما يقتضي اتخاذ إجراءات سريعة لمواجهتها والدفاع عن أراضي الدولة وشعبها، وفق ما تفرضه دساتير الدول في هذا الشأن، وتتخذ هذه الإجراءات في الغالب من طرف رئيس الجمهورية أو الدولة، وهنا نتكلم عن الحرب الدفاعية فقط لأن المادة 29 تمنع الجزائر من اللجوء إلى الحرب الهجومية للمساس بالسيادة المشروعة للشعوب الأخرى.

وتحويل رئيس الجمهورية في الجزائر مسألة إعلان حالة الحرب واتخاذ الإجراءات الضرورية لمواجهتها، تبرره العديد من الإعتبارات الدستورية، وهي:

- أ- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني وفقا للمادة 91 بند 1 و2.
- ب- من مضامين اليمين الدستورية التي يؤديها رئيس الجمهورية أن يحافظ على سلامة التراب الوطني ووحدة الشعب والأمة والسهر على استمرارية الدولة وفقا للمادة 20.
- ج- يوقع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم وفقا للمادة 111.

2- شروط اعلان حالة الحرب: يخضع إعلان الحرب لجملة من القيود الشكلية (أ) والموضوعية (ب).

أ- الشروط الشكلية لإعلان حالة الحرب: تتمثل هذه الشروط في:

أ-1- آلية الاستماع: وهي للمجلس الأعلى للأمن.

أ-2- آلية الاستشارة: بإستشارة رئيسي الغرفتين، وقد أضاف التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ضرورة استشارة المجلس الدستوري بإعتباره مكلف بفحص مدى احترام الرئيس لمواد الدستور عند إعلان هذه الحالة، أما بعد الاعلان فلا يصبح لها مجال لأن الدستور سيتوقف به العمل وهذا ما سنراه لاحقا.

أ-3- آلية الاجتماع: يكون قبل إعلان حالة الحرب وهذا بعد إجتماع مجلس الوزراء، وبعديا بعد اعلان الحالة ويكون بإجتماع البرلمان وجوبا وبقوة الدستور.

أ-4- توجيه خطاب للأمة: وهذا أمر منطقي لأن الحرب تمس بأمن واستقرار ومعيشة وحياة الأفراد، لذا لا بد من إشعارهم عند إعلانها، ويتضمن هذا الإشعار التبريرات والأسس التي دعت الدولة إلى إعلان حالة الحرب الدفاعية، ومدى التزامها بحماية الشعب والدفاع عن حرياته واستقلال أرضه، وكذلك دعوة هؤلاء لإتخاذ الاحتياطات والإجراءات اللازمة للتعايش مع هذا الوضع لخطير، وإفصاح الرئيس عن قيامه بتولي جميع السلطات بما يستجوبه هذا الوضع وفقا لنصوص الدستور.

ونلاحظ أن المؤسس الدستوري اشترط آلية توجيه خطاب للأمة فقط في حالة الحرب دون الحالات الأخرى، على خلاف نظيره الفرنسي الذي فرض على رئيس الجمهورية إخبار الأمة بذلك في خطاب يوجه إليها بمقتضى المادة 16 من دستور 1958 المعدل سنة 2008، وهو الإتجاه الصائب، وحتى استشارة المؤسسات تكون رسمية بطريقة مكتوبة وموثقة تمكن الجماهير من الإطلاع عليها وعلى المراحل التي جرت فيها الإستثارة، لكن المؤسس الدستوري الجزائري لم يستطع ذلك، حيث تقتصر الإستشارة على أخذ الرأي والإستماع الشفهي الذي لا يؤثر ولا يلزم به من طلبه.

2- الشروط الموضوعية لإعلان حالة الحرب: وتتمثل في وقوع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع طبقا لترتيبات ميثاق الأمم المتحدة في مادتيه 05 و 51، فبالنسبة للعدوان الفعلي لا إشكال بخصوصه، أما الإشكال فهو يطرح بالنسبة للعدوان الوشيك، فمتى يكون وشيكا وعلى أي أساس؟

فالقيام بالفعل المادي باستخدام وسائل العدوان من أسلحة متعددة يختلف عن ذلك الموصوف بالمعنوي الذي يكون ربما ممهدا للعدوان المادي، إذ قد يقتصر فقط على مجرد تنبؤ به خاصة ما نلاحظه في الوقت المعاصر من تزايد لهذا العدوان مع التطور الرهيب للأسلحة الحربية بما فيها الأسلحة النووية والتجارب النووية للدول التي تطورت كثيرا شكلت في كل يوم تهديدا للعالم بوقوع عدوان.

3- نتائج إعلان حالة الحرب: نصت المادة 110 من الدستور على: "يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات.

وإذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب.

في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو حدوث مانع آخر يخول رئيس مجلس الأمة باعتباره رئيسا للدولة كل الصلاحيات التي تستجوبها حالة الحرب، حسب الشروط نفسها التي تسري على رئيس الجمهورية.

في حالة اقتران شغور رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الأمة، يتولى رئيس المجلس الدستوري وظائف رئيس الدولة حسب الشروط المبينة سابقا".

وفقا للمادة أعلاه يترتب على إعلان حالة الحرب نتائج هامة وخطيرة:

أوقف العمل بالدستور، وهي أخطر النتائج لأن ذلك معناه السماح باتخاذ جميع الإجراءات مشروعة أو غير مشروعة، وكذا سيطرة الرئيس على كل السلطات والمؤسسات لا رادع ولا مقيد له، فهذه الحالة تجعل تعطيل الدستور اجراء مشروعا لأجلمجاببتها، فهو إجراء لازم لا مفر منه تطبيقاً لمبدأ القانون الذي يقضي التضحية بالمصلحة الأقل لحماية المصلحة الأهم⁽¹⁾.

ويظهر ذلك بشكل أساسي في قدرة السلطة التنفيذية في ظل النظام القانوني الإستثنائي على إعلان أحكام عرفية تخرج عن أحكام الدستور لتعطيل كثير من الحقوق والحريات وتعطيل الحياة النيابية، وعليه فاللجوء لهذه الأحكام العرفية يعطل أحكام الدستور⁽²⁾.

ب- تمديد عهدة الرئيس: تمديد عهدة الرئيس في حالة الحرب حتى ولو انتهت باعتبار أن الظروف لا تسمح بإجراء انتخابات رئاسية كما هو الحال عليه في الظروف العادية.

ج- تولي رئيس مجلس الأمة وظيفة رئيس الدولة: وهذا في حالة استقالة الرئيس أو وفاته، باعتباره الرجل الثاني بعد رئيس الجمهورية، حيث يخول له هذا المنصب تولي جميع الصلاحيات والسلطات المخولة للرئيس "فخلال هذه الفترة يكون منصب رئيس الجمهورية مهدداً، فلا يفترض في حالة الشغور انتظار اجتماع النواب أو أعضاء مجلس الأمة التي من شأنها عرقلة الإجراءات التي يجب أن تتخذ بسرعة نظراً لطبيعة الظروف الذي تمر به البلاد"⁽³⁾.

د- تولي رئيس المجلس الدستوري وظيفة رئيس الدولة: وذلك في حالة اقتران شغور منصب رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الأمة، فرئيس المجلس الدستوري يعد الشخصية الثالثة في البلاد ويعين من طرف رئيس الجمهورية وتابعا له، وبالتالي من الطبيعي أن توكل له مهمة رئاسة الدولة في هذه الحالة وفقاً للدستور.

4- إنتهاء حالة الحرب: تنتهي حالة الحرب وفقاً للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية الذي يقرر ذلك وينتهي حالة وقف العمل بالدستور، وتنتهي هذه الحالة وفقاً للمادة 111 من الدستور بالتوقيع على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم تبعا لإجراءات محددة تتمثل في أخذ رأي المجلس الدستوري مع عرضها على غرفتي البرلمان لتوافق عليها صراحة كما سبق تفصيله عند التعرض لإختصاص رئيس الجمهورية بإبرام الإتفاقيات والمعاهدات الدولية.

الفرع الثالث: خضوع التشريع بأوامر للرقابة الدستورية:

لم ينص الدستور بشكل صريح على خضوع الأوامر للرقابة على دستورية القوانين، إلا أن المعنى العام للنص الدستوري يفيد بخضوع هذه الأوامر لمراقبة الدستورية، وذلك يعود إلى سببين:

(1) جعفر عبد السادة بهير الدراجي، تعطيل الدستور، دراسة مقارنة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة 01، 2009، ص: 199.

(2) نفس المرجع، ص: 200-201.

(3) دلال لوشن، المرجع السابق، ص: 218.

1- أكدت التجربة الدستورية خضوع هذا الأوامر للرقابة، حيث قام المجلس الدستوري ببسط الرقابة على الأوامر التشريعية، وذلك بمناسبة مراقبته لمدى دستورية الأمر المتضمن التقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الإنتقالي في 05/01/1997، حيث جاء في قراره الصادر في 06/03/1997 عدم مطابقة بعض الألفاظ والكلمات المستخدمة لنص المادة 42 من الدستور في القانون العضوي الخاص بالأحزاب السياسية الذي وافق عليه المجلس الوطني الانتقالي في دورة غير عادية، وكذلك المادة 13 التي تنص على شرط الجنسية والإقامة وشهادة عدم تورط أبوي مؤسس الحزب إن كان من مواليد جويلية 1942 في أعمال ضد الثورة التحريرية، حيث اعتبر هذه الإجراءات غير دستورية تأسيسا على نصوص المواد 13، 32، 42 من الدستور.

وكذا مراقبة دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31/05/1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى (رأي رقم 02/ق.أ.م.د/2000)، حيث أخطر المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية لمراقبة كامل النص، و قد قرر المجلس الدستوري عدم دستوريته بعد مرور ثلاث (03) كاملة منذ دخوله حيز التنفيذ، وذلك بموجب القرار الصادر في 27/02/2002⁽¹⁾.

2- الأوامر بعد موافقة البرلمان عليها تصبح مراسيم تشريعية لها قوة التشريع البرلماني، وهو ما يؤكد ضرورة خضوعها للرقابة الدستورية الإختيارية اللاحقة إذا كانت تدخل في مجال القوانين العادية، أو السابقة الإجبارية اذ كانت تدخل في مجال القوانين العضوية، وبالتالي فليس هناك ما يمنع المجلس الدستوري من بسط رقابته على الأوامر التي تصدر عن رئيس الجمهورية.

أما في الحالة الاستثنائية فلا تخضع لرقابة الدستورية نظرا لطبيعة الظروف، حيث يقتصر دور المجلس الدستوري على تقديم الإستشارة فقط في شكلها الصوري.

وعليه نستطيع التقرير بأن اختصاص التشريع بأوامر وجد أساسا في نظامنا الدستوري للتعدي على صلاحيات البرلمان وتقليص حجم اختصاصاته في التشريع إلى أدنى حد ممكن، كما أن رئيس الجمهورية بإستطاعته الإستغناء عن البرلمان ليمارس السلطة التشريعية بشكل منفرد وفي غنى عنه، وعن أي هيئة أخرى، فمن إرادته وحدها ينبع القانون ويصدر في أشكال متعددة ومختلفة⁽²⁾.

فهذه التقنية أصبحت الأصل والتشريع البرلماني أصبح الاستثناء، كما أن آلية إستشارة المؤسسات الدستورية في الظروف الإستثنائية على حد تعبير الأستاذ "الأمين شريط" هي مجرد إستشارة لإعلام هذه الهيئات لا أكثر ولا أقل⁽³⁾.

⁽¹⁾- رأي رقم 02/ق.أ.م.د/2000، المؤرخ في 27/02/2000، (ج ر، العدد 05).

⁽²⁾- محديد حميد، المرجع السابق، ص: 130.

⁽³⁾- الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص: 559.

الفصل الثاني: تأثير ضعف الأداء الرقابي للبرلمان والظروف المحيطة بعمله

تمتد مظاهر عدم استقلالية السلطة التشريعية في ممارسة حقها الأصيل في التشريع إلى ممارسة دورها في مراقبة أعمال الحكومة بوزرائها وأعضائها، وذلك في إطار تجسيد مبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي يقوم على منح كل سلطة وسائل وآليات تؤثر بها على الأخرى لضمان عدم تعسفها واحترامها لما تفرضه القوانين وعلى رأسها الدستور.

فإذا كانت الرقابة البرلمانية كموضوع لدراستنا تعني وضع الإطار المحدد والملائم للتنفيذ السليم للتشريع لضمان عدم تجاوز السلطة التنفيذية لأصلاحياتها، وذلك بمساءلتها ومحاسبتها في حالة ثبوت هذا التجاوز، وقد يصل ذلك إلى تقرير مسؤوليتها السياسية عن أعمالها التي نتج عنها مساس خطير بالتوازن المؤسساتي وبحقوق وحرقات الأفراد.

بيد أن ما تمتلكه السلطة التنفيذية من آليات ووسائل في مواجهة هذه الرقابة أضعفت وحدت من فعالية الأداء الرقابي البرلماني، رغم ترسانة الآليات الرقابية المتنوعة التي منحت للمؤسسة التشريعية سواء تلك الغير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة، أو تلك التي ينتج عنها تحريك المسؤولية السياسية لها (مبحث أول).

ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد بل إن ما كرس عدم سيادة البرلمان وجود معوقات تتبدأ أساسا في الظروف المحيطة بعمل البرلمان منها ما يرجع إلى النواب في حد ذاتهم والأحزاب الممثلين لهم، وهذا نظرا لعدم وجود كفاءات داخل هذه المؤسسة وطغيان إعتبارات أخرى بعيدة تماما عن المغزى من تشكيل الأحزاب السياسية ودورها المنوط بها، بالإضافة إلى عدم قيام المؤسسات الرقابية ذات الصلة سواء المجلس الدستوري أو مجلس الدولة بدورهم في حماية وظيفة البرلمان (المبحث الثاني)، وهو الوضع السائد في الجزائر خاصة ما عرفته التجربة البرلمانية منذ الاستقلال إنطلاقا من وضع أول دستور سنة 1963 وصولا إلى التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016.

المبحث الأول: تأثير ضعف الأداء الرقابي للبرلمان على استقلاليته

منح الدستور الجزائري للبرلمان وسائل رقابية تدرج في شدتها وخطورتها بحسب ما يترتب عليها من آثار ونتائج في مواجهة الحكومة، وهذا محاكاة لما أخذت به النظم الدستورية الديمقراطية، وفي هذا الإطار يقرر الفقيه " جورج بيردو " : " إذا كان ثمة من وظيفة للبرلمانات لم تلق الإحتجاج أبدا، فإنها وظيفة مراقبة نشاط السلطة التنفيذية، وهذه الوظيفة كانت، مبدئيا، أصل نشوء المؤسسة البرلمانية لأن المقصود بها نزع سلطة المبادرة من يد الملك بإنشاء هيئة قادرة على مراقبة إستخدام هذه السلطة، وعندما أصبحت البرلمانية صيغة حكومية، فإن العلاقات بين ممثلي الأمة والسلطة التنفيذية ترسخت بحسب سيناريو يحفظ العمل للحكومة، في حين بقي الإشراف أو الرقابة صفة ملازمة للبرلمان"⁽¹⁾.

(1) أورده: خضر خضر، مفاهيم أساسية في علم السياسة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، دون سنة نشر، ص: 125.

وتتمثل آليات الرقابة البرلمانية في الوسائل غير مرتبة السياسية للحكومة كالسؤال والإستجواب ولجان التحقيق البرلمانية، والوسائل المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة كإقتراح اللائحة وملتمس الرقابة والتصويت بالثقة، إلا أن ضعف الأداء الرقابي البرلماني ظل السمة الغالبة على برلماننا نظرا لعدم فاعلية الآثار المترتبة عن بعضها (المطلب الأول) والعزوف عن استخدام تلك الوسائل ذات النتائج الفعالة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: بالنسبة للوسائل غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة.

لا تؤدي وسائل الرقابة البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة إلى نتائج خطيرة مؤثرة على تشكيلة الحكومة ووجودها لأنها لا تقرر مسؤوليتها سياسيا، بل يتوقف إستخدامها عند حد الإستعلام والحصول على معلومات حول قيام الحكومة بعمل من الأعمال المريبة والمعيبة عند تنفيذها للقوانين.

وقد نص الدستور الجزائري على ثلاث آليات للرقابة، وهي السؤال (الفرع الأول) الإستجواب (الفرع الثاني)، التحقيق البرلماني (الفرع الثالث)، مع وجود العديد من العراقيل التي تحول دون فعاليتها.

الفرع الأول: بالنسبة للسؤال البرلماني

باعتبار البرلمان ممثلا للإرادة الشعبية، فإنه يحق لأعضائه توجيه أسئلة إلى الوزير الأول أو أحد الوزراء حول أمر من الأمور التي تتعلق بالقطاع الذي يسيره هذا الوزير ويشرف عليه، ولدراسة آلية السؤال والعراقيل التي تحول دون فعاليتها فسنتناول تعريفه وأنواعه (أولا) وشروط تقديمه وإجراءات الإجابة علي(ثانيا) والعراقيل المتصلة به(ثالثا).

أولا: السؤال وأنواعه

يلعب السؤال دورا لا يستهان به في الأنظمة الديمقراطية بالنظر إلى فحواه (1) وتنوع صورته سواء أكان كتابيا أو شفويا (2).

1-**تعريف السؤال:** يعرف السؤال بأنه تساؤل أو استفسار أو طلب إستيضاح يقدم من طرف نائب أو عضو البرلمان يوجه الى الوزراء أو الوزير الاول، وتكون العلاقة بين النائب صاحب السؤال والوزير المسؤول حول موضوع من الموضوعات لإيضاحها وإزالة الغموض بشأنها أو لفت النظر إليها، وهذه

الموضوعات اتخذت وأسيخذا قرار بشأنها⁽¹⁾، فهو بذلك وسيلة مهمة تسهل عملية الرقابة البرلمانية إذ " كيف نراقب إذا لم نستعلم"⁽²⁾.

ويعود الأصل في استخدام هذا الأسلوب إلى التقاليد البرلمانية الإنجليزية، حيث ظهرت في بريطانيا نظرا للتلازم القائم بين السؤال والبرلمان، ولعبت دورا بارزا في فعالية مجلس العموم بعد انتقال السلطة إلى الحكومة وظهور المسؤولية الوزارية في بريطانيا، وقد طرح أول سؤال في تاريخ النظام السياسي البريطاني في مجلس اللوردات بتاريخ 15/12/1721 حينما وجه " ايدكاربر " سؤالا للوزير الأول، بيد أن الإعراف الرسمي بحق البرلمان في توجيه الأسئلة لم يحدث إلا بتاريخ 21/05/1783 عندما أعلن ذلك رئيس مجلس العموم⁽³⁾.

2-أنواع الأسئلة: يمكن لأعضاء ونواب البرلمان حسب ظروف استعمال الأسئلة أن يوجهوا نوعين من الأسئلة إما كتابية أو شفوية، وهذا ما نصت عليه المادة 1/152 من التعديل الدستوري 2016: " يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة "، وهذا ما أكدته المادة 69 من القانون العضوي 16-12⁽⁴⁾.

أ- الأسئلة الشفوية: وهي عبارة عن طلب موجه إلى أعضاء الحكومة، وذلك في جلسة علنية مخصصة لذلك⁽⁵⁾ يمنح بمقتضاها البرلمان بضع دقائق لطرح السؤال الشفوي⁽⁶⁾، وفق شروط محددة مسبقا بمقتضى الدستور والقوانين الناظمة، وتنقسم الأسئلة الشفوية إلى نوعين⁽⁷⁾:

(1) نزيه رعد، النظام السياسي والدستوري في لبنان، المرجع السابق، ص: 102.

- عمر خوري، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 206.

- أمين سلامة العضائية، المرجع السابق، ص: 214.

- سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 587.

- فهد عبد الكريم أبو الهيثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص: 124.

(2) -Philippe Ardant, op.cit, p:114.

(3) -عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص: 09.

- عبد الحميد سرهنك صالح البرزنجي، مقومات الدستور وآليات الدفاع عنه، دار دجلة، الأردن، الطبعة 01، 2002، ص: 275-276.

(4) - نصت المادة 69 من ق.ع 16-12 على: " طبقا لأحكام المادة 152 من الدستور، يمكن لأعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو من أعضاء الحكومة".

(5) -Jean Eric Gicquel et Jaen Gicquel, op.cit, p: 667.

- Ben Abbou- Kirane Fatiha, op.cit, p: 162.

(6) - C.VLad et S.pierre, op.cit,p : 151.

(7) -نصت على الأسئلة الشفوية جميع الدساتير الجزائرية بإستثناء دستور 1976 الذي لم ينص عليها.

أ-1- شفوية بدون مناقشة: تقتصر على تبادل الحوار بين عضو البرلمان السائل والوزير المجيب⁽¹⁾، فهذا النوع من الأسئلة يأخذ طابعا شكليا غير مؤثر بشكل كبير لأنه لا يحتاج إلى فتح مناقشة خاصة إذا كان الموضوع غير هام لدرجة كبيرة، وكان الجواب مقنعا وكافيا.

أ-2- شفوية بمناقشة: تسمح للأعضاء الآخرين بالتدخل والمشاركة في المناقشة، وهوما يزيد من التأثير على الحكومة⁽²⁾، في حالة عدم إقتناعهم بجواب الحكومة كمبرر لفتح باب المناقشة، وذلك وفقا لنص المادة 152 فقرة أخيرة من الدستور، والمادة 75 من القانون العضوي 16-12، وطبقا للشروط التي تضمنتها نصوص النظام الداخلي لغرفتي البرلمان.

وهذا بخلاف بعض الأنظمة العربية المقارنة كمصر والإمارات والبحرين وعمان، حيث يمكن فقط لموجه السؤال وحده مناقشة الوزير في إجابته⁽³⁾.

ب- الأسئلة الكتابية: يعرف السؤال الكتابي بأنه الطلب الموجه إلى عضو الحكومة لأجل الحصول على معلومات⁽⁴⁾، حول قضايا ومشاكل متعددة تمس قطاع من القطاعات، فهي تعد كذلك مصدرا ثميناً للمعلومات وفي بعض الحالات أيضا مصدرا لإستشارات قانونية فعلية خاصة في المجال الضريبي⁽⁵⁾. وتلتزم الحكومة بالإجابة عليه بنفس الطريقة أي كتابة في أجل محدد هو ثلاثين (30) يوما كما هو الوضع في فرنسا والجزائر بعد التعديل الدستوري 2016، حيث نصت المادة 1/151، 2، 4 ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما، وهو ذات الأجل بالنسبة للإجابة على السؤال الشفوي.

و عليه فقد ألزم المؤسس الدستوري الجزائري الحكومة بضرورة الرد على أسئلة النواب والأعضاء الكتابية في الأجل المحدد من تاريخ تبليغها بها، وهذا حرصا على تفعيل دور البرلمان بواسطة آلية السؤال من خلال التأكيد على أهمية السؤال وقيمه مقارنة بالدساتير السابقة التي لم تنص على هذا الأجل، الأمر الذي أدى معه إلى تراكم وكثرة الأسئلة المقدمة من النواب أو الأعضاء نتيجة تأخر الحكومة في الرد عنها أو عدم قيامها بذلك أساسا، وهو ما جعل السؤال دون أهمية أو قيمة دستورية على أرض الواقع، وبالتالي " تخرج من كونها أداة لمعلومة فقط إلى جعلها أداة للمراقبة الفعلية"⁽⁶⁾.

(1) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص: 31.

(2) - نفس المرجع، ص: 31.

(3) - نعمان عطاء الله الهيتي، الرقابة على الحكومة، دراسة دستورية مقارنة، دار رسلان، دمشق، الطبعة 01، ص: 77 وما بعدها.

(4) - عمار عباس، الرقابة على عمل الحكومة، ص: 30.

(5) - نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المرجع السابق، ص: 183.

(3) - Gilles Champagne, L'essentiel du Droit Constitutionnel, Gualino Edition, Paris, 06^{eme}

Edition, 2006, p :132.

(6) - ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، السنة الجامعية: 2012-2013، ص: 121.

وقد تزايد استخدام الأسئلة المكتوبة في المنظومة القانونية الفرنسية حيث تجاوزت حدود 15000 سؤال كل سنة⁽¹⁾، أما في الجزائر فإنه خلال الفترة التشريعية السابعة تم طرح 1860 سؤالاً كتابياً من طرف المجلس الشعبي الوطني و 121 سؤالاً من طرف أعضاء مجلس الأمة، أي ما مجموعه 1981 سؤالاً كتابياً.

ثانياً: شروط تقديم الأسئلة وإجراءاتها

ل طرح الأسئلة بنوعها لا بد من توافر شروط لصحتها (1) ومرورها على إجراءات محددة بنصوص القوانين الناظمة (2).

1- شروط طرح الأسئلة: لم تحدد الدساتير الجزائرية الشروط الواجب توافرها لصحة الأسئلة، حيث أحال الأمر على الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، وقد تضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 1977 النص فقط على شرط وحيد يتعلق بضرورة ألا يخرج السؤال عن إطار المصلحة العامة، وكذلك النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1964 الذي نص على شرطين جوهريين، وهما:

- أن يكون السؤال مختصراً.

- أن لا يتضمن انتقاداً شخصياً اتجاه الغير وذلك بذكر أسمائهم⁽²⁾.

وتبعاً لهذا الوضع، تم إصدار تعليمية في 12/07/2000⁽³⁾ نصت على الشروط التي يجب

توافرها في الأسئلة الكتابية والشفوية، وهي:

- أن يوجه ويوقع من طرف نائب واحد.

- أن يتضمن موضوعاً واحداً.

- أن يحدد بشكل واضح عضو الحكومة الموجه إليه السؤال.

- أن يكون السؤال خالياً من الكلمات النابية وغير اللاتقة التي من شأنها المساس بكرامة الأشخاص والمؤسسات أو بالمصلحة العليا للدولة.

- أن يكون السؤال مختصراً وأن يتعلق بالمسألة المراد الإستفسار عنها.

- أن يكون محرراً باللغة العربية من منطلق أن اللغة العربية هي اللغة الوطنية الرسمية الأولى.

- ألا يكون ذا طبيعة شخصية تمس شخصاً في ذاته أو في شؤونه الخاصة.

- ألا يكون فيه مساس سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بسمعة الجزائر وبثورة التحرير الوطني ورموزها.

- ألا يكون متعلقاً بقضية مطروحة على الجهات القضائية.

(1) - Gilles Champagne, op.cit, p: 132.

-Jaen PaulJacqué, op.cit, p: 222.

(2) - نقلاً عن: عمار عباس، المرجع السابق، ص: 40-41.

(3) - تعليمية رقم 08 المؤرخة في 12/07/2000، المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، (ج ر لمدالات المجلس الشعبي

الوطني رقم 211 مؤرخة في 17/07/2000، ص: 31).

- ألا يكون السؤال مخالفا لأحكام الدستور ولا القانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة والبرلمان.
- ألا يكون موضوعه تمت الإجابة عليه في مدة تقل عن ثلاثة أشهر⁽¹⁾.
وقد تضمن النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 بعض الشروط المتعلقة بالأسئلة وتمثل
فيأن يكون محررا باللغة العربية، وأن يتضمن موضوعا واحدا، وأن لا يتعلق بنص مودع لدى مكتب
المجلسأو بقضية محل إجراء قضائي، وأن لا يكون ذا طابع شخصي، وضرورة تقييد صاحبه بنص
السؤال المودع لدى مكتب المجلس عند عرضه في جلسة الأسئلة الشفوية، وإلا فقد حقه في طرح
السؤال⁽²⁾.

2- إجراءات تقديم الأسئلة والإجابة عليها:

يمر تقديم الأسئلة الشفوية أو الكتابية بعدة إجراءات إلى غاية الإجابة عليها:

أ-إيداع الأسئلة وتسجيلها: تودع الأسئلة بحسب الحالة من قبل صاحبها لدى مكتب المجلس الشعبي
الوطني أو مجلس الأمة، وفي حالة قبولها ترسل من قبل رئيس المجلس إلى الحكومة⁽³⁾، وذلك بعد
تسجيلها في السجل الخاص بذلك حسب تاريخ إيداعها⁽⁴⁾، وبعدها يتم إدراجها في جدول الأعمال كأهم
ضمان للإجابة عن الأسئلة.

ب-الإجابة عن الأسئلة: تختلف إجراءات الإجابة عن الأسئلة الشفوية عن تلك المتعلقة بالإجابة عن
الأسئلة الكتابية.

ب-1-الإجابة عن الأسئلة الشفوية : يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي خلال الجلسات
المخصصة لهذا الغرض، حيث تخصص جلسة كل أسبوع لذلك، وهذا مسابرة للدستور الفرنسي بغرض
منح قيمة أكبر للأسئلة⁽⁵⁾، وتقدم الإجابة خلال أجل ثلاثين (30) يوما من تاريخ تبليغ السؤال، ويتم
تحديد يوم الإجابة وعدد الأسئلة الشفوية بالإتفاق و التشاور بين الحكومة ومكتبي غرفتي البرلمان⁽⁶⁾،
وهناك شروط يجب التقييد بها، وهي:

-لا يمكن لعضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة.

- يتقيد صاحب السؤال بمحتوى النص الذي يتضمنه سؤاله.

(1) هذا الشرط القصد منه التأكيد على جدية وتجديد الأسئلة بمعاصرتها للأوضاع والظروف الراهنة حتى تخرج عن نطاق التكرار.

(2) المواد: 94، 95، 97 من ن.د.لم.أ لسنة 2017.

(3) المادتان: 70، 73 من ق.ع 16-12.

(4) عمار عباس، المرجع السابق، ص: 50.

(5) المادتان: 3/152 من الدستور، 70 فقرة أخيرة من ق.ع 16-12.

(6) في ظل القانون العضوي 99-02 تم النص على تخصيص جلسة كل 15 يوما للأسئلة الشفوية.

(6) المادة 71 من ق.ع 16-12.

- يعرض صاحب السؤال سؤاله في ظرف ثلاث (03) دقائق، ويجب عنه عضو الحكومة في ظرف ست (06) دقائق، ويمكن للعضو التعقيب على جواب عضو الحكومة في ظرف ثلاث (03) دقائق، وألا يخرج الرد والتعقيب على موضوع السؤال، ويرجع لرئيس الجلسة السلطة التقديرية في تطبيق هذا الإجراء.

- في حالة غياب صاحب السؤال دون توكيل من ينوب عنه يفقد حقه في طرح الأسئلة.

- يمكن له لصاحب السؤال الشفوي سحب سؤاله أو تحويله لسؤال كتابي قبل الجلسة المخصصة لذلك، ويتم إبلاغ الحكومة⁽¹⁾، وكمثال عملي تم تحويل 111 سؤال شفوي إلى كتابي على مستوى المجلس الشعبي الوطني من أصل 282 سؤالاً شفويًا، و 09 أسئلة من أصل 393 سؤال كتابي على مستوى مجلس الأمة، وذلك خلال العهدة التشريعية السابعة⁽²⁾.

ب-2- الإجابة عن الأسئلة الكتابية: كما وسبق أن ذكرنا، تعتبر الإجابة عن الأسئلة الكتابية خلال شهرين من اليوم الموالي لتبليغها، حيث يتم تخصيص جلسة كل أسبوع بالتداول بين المجلسين تخصص لأجوبة الحكومة⁽³⁾، وبما أن للوزير المعني ان يطلب تمديد هذه المدة إذا لم تكن كافية حسب تقديره خاصة إذا تعلق السؤال بقضايا هامة وحساسة كالقضايا الدبلوماسية أو قضايا الدفاع الوطني⁽⁴⁾، وهذا الأجل الإضافي لا يتعدى شهرا في فرنسا والجزائر، وذلك بالنظر إلى ما تتطلبه الإجابة من تحضير للمعلومات والبيانات الدقيقة، وتنتشر في كل الأحوال في محاضر المناقشات الرسمية للمجالس⁽⁵⁾، وعندنا في الجزائر تنتشر طبقا للشروط التي تخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان.

وإذا تبين أن جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي أو الكتابي يبرر إجراء مناقشة عامة، تفتتح المناقشة بطلب من 30 عضوا بالنسبة لمجلس الأمة على الأقل، ويودع طلب لدى مكتب المجلس ويتم ضبط جلسة المناقشة بالتشاور مع الحكومة⁽⁶⁾.

ب-3- نشر الأسئلة والإجابة عليها: تضمنت جميع الدساتير الجزائرية شرط نشر الأسئلة والإجابة عليها بنفس الطريقة التي تنتشر بها مداوات غرفتي البرلمان، وذلك بهدف تمكين الناخبين من الإطلاع على الأسئلة التي يوجهها ممثلوهم لأعضاء الحكومة لمعرفة مدى تكفلهم بإنشغالهم⁽⁷⁾، التي تدور في

(1) المواد: 95، 96، 97، 98 من ن.د.لم.أ، 71/3 و 72 من ق.ع. 16-12.

(2) حصيلة العهدة التشريعية السابعة، منشورة على الموقع الإلكتروني: www.mrp.gov.dz، تاريخ الزيارة 2019/02/12.

(3) المادتان: 2/152 من الدستور، 1/74 منق.ع. 16-12.

(4) Francis Hamon et Michel Tropper, op.cit, p :669

-Philippe Ardant, op.cit, p:114.

(5) ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص: 127.

(6) المادة 99 من ن.د.لم.أ لسنة 2017.

(7) -عمار عباس، الرقابة على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص: 73.

أغلبها حول الدفاع عن حقوقهم وحررياتهم التي كفلها الدستور، وكذا معرفة موقف الوزراء من هذه الأسئلة ومدى جديتهم في الإجابة عليها واهتمامهم بقضايا الشعب كمصدر للسلطة.

أما في حالة عدم إجابة الحكومة عن الأسئلة فلم يتم النص على الجزاء الموقع على أعضاء الحكومة في حالة عدم الإجابة عن الأسئلة أو التأخر في ذلك رغم فوات المدة المحددة بشهر، حيث أثبتت الممارسة البرلمانية تأخر الحكومة في الإجابة عن العديد من الأسئلة وعدم التزامها بالإجابة عنها، مع أن الأمر أصبح أقل شدة بعد التعديل الدستوري 2016، وهذا ما سنراه بالتفصيل عند دراسة عراقيل فاعلية الأسئلة البرلمانية.

فأقصى عقوبة يمكن أن تترتب هي إجراء مناقشة عامة في حالة عدم الإقتناع برد الحكومة لا أكثر ولا أقل، مقارنة ببعض الأنظمة العربية التي يمكن في ظلها تحويل السؤال إلى إستجواب كما هو الشأن في مصر ولبنان والأردن.

وفي فرنسا فإن عدم الإجابة على الأسئلة يترتب عليه تحريك ما يسمى بالإحتجاج البرلماني الفردي أو الجماعي من طرف المجلس ككل⁽¹⁾. مع أن الممارسة البرلمانية في الجزائر أثبتت وجود الإحتجاج الفردي على عدم الرد على السؤال أو التأخر فيه على أساس أن ذلك يشكل عرقلة للعمل البرلماني⁽²⁾.

ثالثا: عراقيل فاعلية السؤال البرلماني

على الرغم من أهمية السؤال البرلماني في جميع الأنظمة المقارنة كوسيلة هامة للحصول على المعلومات التي تكشف عن تجاوزات او قصور في أعمال الحكومة كجهة مكلفة بتنفيذ القوانين، إلا أن هناك العديد من العراقيل التي حدت من فاعلية الأسئلة البرلمانية، أهمها:

1- ضبط عدد الأسئلة الشفوية التي يتعين الإجابة عليها من طرف أعضاء الحكومة بالإتفاق بين مكتب كل غرفة والحكومة طبقا للمادة 70 فقرة أخيرة من القانون 16-12، قد يؤدي إلى إمتناع الحكومة بطريقة غير مباشرة عن الرد أو تستغل عامل الزمن حتى يفقد السؤال أهميته⁽³⁾، أو طرح الأسئلة التي تتناسب مع ما تراه الحكومة حتى لا توضع في موقف محرج أمام الجمهور، وحفاظا على التعايش السلمي بينها وبين البرلمان.

(1) -عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص: 63.

(2) - إحتجاج النائب " جلول جودي" الذي جاء فيه: " يفترض أن يجيب الوزير على السؤال وأن يعطي المعلومات الكافية لصاحبه ... ثم طرحنا عليه سؤالا ثانيا ولم يجب عليه إلا بعد مائة وثلاثين يوما". نقلا عن: عمار عباس، نفس المرجع، ص: 63.

(3) - أحمد بنيني، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، فعاليات اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، فندق الجزائر، 26/09/2001، ص: 36.

2- رؤساء الحكومات عندنا (حاليا الوزير الأول) لا يحضرون في غالب الأحيان جلسات الأسئلة الشفوية التي يحرص عليها زملائهم في الدول الغربية⁽¹⁾.

3- تأخر الرد على الأسئلة في كثير من الأحيان بحجة المصالح الحيوية للبلاد يؤدي إلى انعدام أثرها⁽²⁾، وهذا رغم تحديد المؤسس الدستوري لأجل الرد على الأسئلة لنفاذي ظاهرة تراكم الأسئلة نتيجة تأخر الرد عليها، إلا أن الدستور والقوانين الناظمة لم تنص على الحلول الواجب اتباعها عند تأخر عضو الحكومة عن الرد أو امتناعه عن ذلك، "وهوما يفقدها فاعليتها ويشجع الحكومة على ممارسة أسلوب التماطل"⁽³⁾، وكمثال على ذلك تم توجيه سؤال كتابي خلال دورة 2018-2019 من طرف النائبة "بدره قرفي" عن حزب الأحرار إلى وزير الصحة والسكنات وإصلاح المستشفيات بخصوص إرسال لجنة مختصة للبحث عن أسباب الإرتفاع المخيف لمرضى السرطان بولاية جيجل، وذلك بتاريخ 2018/10/30 ولم يتم الرد إلا بتاريخ 2019/01/02 أي بمرور أكثر من شهرين، وبخصوص الأسئلة الشفوية فقد تم توجيه سؤال شفوي من طرف النائبة "فاطمة سعدي" من حزب حمس إلى وزير التشغيل والضمان الإجتماعي بخصوص العجز الذي يعرفه الصندوق الوطني للتقاعد والحلول الممكنة إتخاذها وذلك بتاريخ 2018/09/13 ولم تتم الإجابة عليه إلا بتاريخ 2019-01-04 أي بمرور أكثر من أربعة أشهر⁽⁴⁾.

4- تهرب الحكومة من الرد على العديد الأسئلة، وإن كانت العهدة التشريعية السابعة قد سجلت تطورا ملحوظا من ناحية عدد الأسئلة المطروحة والمجاب عليها مقارنة بالعهدات الأخرى، حيث شهدت هذه العهدة طرح 828 سؤالا شفويا على مستوى المجلس الشعبي الوطني، تم التكفل بـ 589 منها خلال 60 جلسة عامة، أي ما يمثل نسبة 71.14 %، وطرح 1783 سؤالا كتابيا تم الرد على 1748 منها، أي ما يمثل نسبة 98.04 %، كما طرح أعضاء مجلس الأمة 393 سؤالا شفويا، ثم التكفل بـ 346 منها خلال 53 جلسة عامة، إضافة إلى طرح 119 سؤالا كتابيا تم الرد على 110 منها⁽⁵⁾.

أما خلال الفترة التشريعية السادسة فتم توجيه 883 سؤالا كتابيا و 713 سؤالا شفويا للحكومة التي أجابت على 800 سؤالا كتابيا و 586 سؤالا شفويا⁽⁶⁾.

5- أجوبة الحكومة تتسم بالعمومية وعدم إعطاء معلومات جديدة مما يؤدي إلى عدم اقتناع النواب بالأجوبة المقدمة، وتجنب التطرق إلى الموضوعات الحساسة وطنيا⁽¹⁾، وهذا ما جعل النواب في كثير

(1) الأمين شريط، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، نفس المرجع، ص: 71.

(2) بوكرا إدريس، الأسئلة الشفوية الموجهة للحكومة، نفس المرجع، ص: 30.

(3) ميلود خيرجة، المرجع السابق، ص: 40.

(4) حصيلة دورة 2018-2019، وزارة العلاقات مع البرلمان: www.mrp.gov.dz، تاريخ الزيارة: 2019/04/12.

(5) حصيلة الدورة التشريعية السابعة، نفس المرجع.

(6) حصيلة الدورة التشريعية السادسة، نفس المرجع.

من الأحيان يستأون من أجوبة أعضاء الحكومة التي تتسم حسب رأيهم بطابع سطحي وعام، وأكثر من ذلك فأغلبية النواب يطعنون في المعلومات المقدمة من طرف الوزراء و يعتبرونها مغلوبة⁽²⁾، وهذا ما عبر عنه النائب "محمد شهرة" عند رد وزير الصناعات وإعادة الهيكلة على سؤال موجه له بقوله: "إننا سئمنا من هذه الأجوبة الخشبية الشكلية، نحن نطرح أسئلة مصيرية بالنسبة إلى المواطن فيأتي السادة الوزراء بإجابات عابرة مبنية كلها تقريبا على احتمالات مستقبلية"⁽³⁾.

6- إشتراط نصاب ثلاثين (30) عضوا اللازمة لفتح مناقشة في مجلس الأمة حول جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي أو الكتابي تبدو صعبة التحقيق بالنظر لتشكيلة المجلس⁽⁴⁾، التي تضم ثلثا معينا من مبادرة من طرف رئيس الجمهورية يصعب ولو أدبيا وقوفه ضد الحكومة، وثلثين منتخبيين يمثلون تشكيلات سياسية عادة ما يكون لها تمثيل في الحكومة، خاصة عقب انتشار ظاهرة حكومات الائتلاف التي تحاول أن تضم أكبر عدد من التشكيلات السياسية لتكون قاعدة تأييد قوية لسياستها، فعلى الأقل لو يتم تخفيض العدد إلى 15 عضوا تناسبا مع عدد أعضاء اللجان البرلمانية تحقيقا للتوازن والتوافق بين نصاب اللجان والنصاب اللازم لفتح المناقشة.

7- إقتصار المناقشة على عناصر السؤال الشفوي أو الكتابي المطروح على عضو الحكومة طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 75 من ق.ع 16-12 تشكل قيادا موضوعيا وتنظيميا لا يسمح بإمتداد المناقشة إلى عناصر أخرى أو مواضيع أخرى، وهو ما يدل على ان الجزائر لا تأخذ على خلاف بعض الدول بالرقابة عن طريق طرح موضوع عام للمناقشة كأحد الوسائل الرقابية الهادئة يهدف إلى إجراء حوار بين الطرفين للوصول الى حل متفق عليه⁽⁵⁾.

وعموما فإن فتح المناقشة يبقى دون أثر فعال حاسم، وهو ما عبر عنه أحد النواب في تدخلاتهم بمناسبة مناقشة مشروع القانون العضوي رقم 99-02، حيث تساءل عن أثر المناقشة التي تتبع السؤال

(1) صويلح بوجمعة، مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 25، مارس 2010، ص: 30.

(2) خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية: 2011-2012، ص: 332.

(3) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 199 مؤرخة في 22/05/2000، ص: 06، نقلا عن: عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص: 88.

(4) عقيلة خرياشي، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 23، جويلية 2009، ص: 26.

(5) عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص: 331.

- عقيلة خرياشي، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص: 143.

مؤكدين أن التجربة قد أفادت أنه تم فتح مناقشة حول الوضع الأمني، لكن لم يتم الخروج لا بتوصيات ولا بقرارات تجعل المناقشة مفيدة تتجم عنها آثار تطبيقه فعالة⁽¹⁾.

8- الممارسة في مختلف البرلمانات أكدت على أن الوزراء اكتشفوا أساليب عديدة تمكنهم من التهرب من الإجابة حتى في حالة تحويل السؤال الشفوي إلى كتابي، ومنها أسلوبين:

أ- نشر إجابة غير وافية في الجريدة الرسمية، وبالتالي سحب السؤال من جدول الأعمال.

ب- تعمد الغيابات عن الجلسة لتي تبرمج خلالها الأسئلة مما يدفع إلى إعادة إدراج السؤال من جديد في جدول الأعمال، الأمر الذي يؤدي إلى تأخر الإجابة⁽²⁾، وقد شهدت العهدة التشريعية السابعة سحب 53 سؤالاً كتابياً و 06 أسئلة شفوية⁽³⁾، كما أن هناك العديد من الأسئلة الشفوية التي لم تتم الإجابة عليها خلال دورة 2018-2019 لحد كتابة هذه الأسطر، وفق ما هو مبين من الجدول الآتي بيانه :

ب-1 - على مستوى المجلس الشعبي الوطني:

• الأسئلة الكتابية:

القطاع	صاحب السؤال	الانتماء الحزبي	تاريخ إرسال السؤال	تاريخ الرد
الخارجية	أميرة سليم	ت.و.د.	2018/09/13	/
الخارجية	أميرة سليم	ت.و.د.	2018/09/13	/
الخارجية	أميرة سليم	ت.و.د.	2018/09/13	/
الوزير الأول	مريم مسعوداني	ح.م.س	2018/10/30	/
العدل	سعيد زوار	ح.م.س	2018/10/30	/
التعليم العالي والبحث العلمي	مسعود عمراوي	إ.أ.ن.ع.ب	2019/02/04	/
التربية الوطنية+ الطاقة والصناعة+الصحة والسكان	محمدي اسماعيل	الأحرار	2019/02/04	/
المالية+السكن والعمران	ل. بن خلاف	إ.أ.ن.ع.ب	2019/02/04	/

(1) عقيلة خرياشي، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال ، مرجع سابق، ص ص: 26- 27.

-عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص ص: 331- 332.

-عقيلة خرياشي، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص ص: 143-144.

(2) عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص: 66.

(3) وزارة العلاقات مع البرلمان، المرجع السابق.

• الأسئلة الشفوية:

القطاع	صاحب السؤال	الانتماء الحزبي	تاريخ طرح السؤال	تاريخ الرد
الموارد المالية+ الأشغال العمومية	حسان بونفلة	ت.و.د.	2018/09/13	/
الصناعة والمناجم	بلدية خمري	إ.أ.ن.ع.ب.	2018/09/13	/
العدل +السكن والعمران	هندية مرواني	ج.ت.و.	2018/09/13	/
الوزير الأول	لخضر بن خلاف -فاطمة سعدي	ج.ت.و. ح.م.س.	2018/09/13	/

والأمثلة كثيرة ومتعددة⁽¹⁾.

ب-2- على مستوى مجلس الأمة:

• الأسئلة الشفوية:

القطاع	صاحب السؤال	الانتماء الحزبي	تاريخ إرسال السؤال	تاريخ الرد
الوزير الأول+ وزير العدل	محمد عيساوي	ج.ت.و.	2018/09/13	/
التضامن الوطني والأسرة وقضايا المرأة	عبد الحليم لطرش	ج.ت.و.	2018/11/07	/
الوزير الأول	عزيز نزار	ج.ت.و.	2018/11/07	/
الوزير الأول	عبد الحليم لطرش	ج.ت.و.	2018/12/05	/
المالية	محمد عيساوي	ج.ت.و.	2018/12/05	/

• الأسئلة الكتابية:

القطاع	صاحب السؤال	الانتماء الحزبي	تاريخ طرح السؤال	تاريخ الرد
الوزير الأول	محمد قطشة	ت.و.د.	2018/09/13	/
الوزير الأول	عبد الوهاب بن زعيم	ت.و.د.	2018/11/13	/

⁽¹⁾ وزارة العلاقات مع البرلمان، المرجع السابق.

/	2019/02/20	ج.ت.و	عمر بومرزوق	الوزير الأول+ الصحة والسكان
---	------------	-------	-------------	-----------------------------------

والأمثلة كثيرة ومتعددة⁽¹⁾.

9- إنعدام الجزاء القانوني الفعال للسؤال، إذ أن الجزاء الوحيد هو جزاء أدبي لا أكثر ولا أقل المتمثل في إمكانية تحريك الإحتجاج الفردي للبرلماني الذي لا يسمن ولا يغني من جوع، خاصة في ظل تواجد ثلث رئاسي معين من طرف رئيس الجمهورية وسيطرة للأحزاب المشكلة للأغلبية البرلمانية المتحالفة مع الحكومة كحزب جبهة التحرير الوطني وحزب التجمع الوطني الديمقراطي، "مما شأنه أن يؤدي إلى وضع أسئلة على المقاس سيطرة الحكومة على مجرى الجلسات المخصصة لها⁽²⁾، وهذا خلافا لبعض الأنظمة العربية للمقارنة التي نصت دساتيرها على إمكانية تحويل السؤال الى إستجواب الذي يمكن أن تترتب عنه تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، كما هو الحال في مصر ولبنان و الأردن".

10- لميتبنى لمؤسس الدستوري الجزائري ما يسمى بالأسئلة الآنية أو العاجلة أو المستعجلة أو ما يصطلح عليه بأسئلة الحدث أو الساعة أو الأسئلة ذات طبيعة إتفاقية⁽³⁾، كما هو الحال في فرنسا، والتي تبنها أيضا الدستور المغربي وأصطلح على تسميتها بالأسئلة المستعجلة التي تقدم إلى الوزير الأول تتعلق بقضايا ظرفيه طارئة تستأثر بإجتماع الرأي العام...⁽⁴⁾، حيث يتمالرد عليها في نفس اليوم.

وقد أصبحت الأكثر إستخداما والأكثر فاعلية وفائدة منذ إقرارها سنة 1974 في الجمعية الوطنية الفرنسية، وسنة 1982 في مجلس الشيوخ، وتم تفضيلها منقبل البرلمانيين على باقي الأسئلة الأخرى، ويرجع ذلكإلى عدم تقييدها بإجراءات مسبقة فهي تطرح بطريقة عفوية⁽⁵⁾، وهو ما أدى الى تفعيل دور المعارضة البرلمانية حيث توضع الحكومة موضع نقد لاذع مرتين خلال الأسبوع، وإذا كان رد الحكومة

(1) نفس المرجع.

(2) صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص: 42.

(3) Gilles Champagne, op.cit, p: 133.

Philipe Ardant, op.cit, p: 115.

– Jaen Paul jacqué, op.cit, p : 222.

– Dominique Breillat, Gilles Champagne et Daniel Thome, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Gualino Editeur, Paris, 2003, p :238.

(4) قائد محمد طربوش، النشاط البرلماني للسلطة التشريعية، المرجع السابق، ص: 1816.

(5) Philipe Ardant, op.cit,p : 115.

– Jaen Paul Jacqué, op.cit, p : 222.

غير مؤسس فذلك يؤثر بالطبع عليها أدبيا أمام البرلمان والرأي العام، حتى ولو كانت تمنح البرلمان رقابة هادئة⁽¹⁾.

11- أغلبية الأسئلة المطروحة من النواب ترتبط بالمصالح الحزبية الضيقة المرتبطة بالدائرة الانتخابية للنائب أو العضو على حساب المصلحة العامة للشعب، لأنه يرى نفسه ممثلا لدائرته الانتخابية وليس ممثلا للشعب بأكمله.

12- تضيق المدة الزمنية المحددة لطرح السؤال الشفوي والرد عليه والتعقيب، إذ أن مدة 03 دقائق لطرح السؤال الشفوي و03 دقائق للإجابة والرد عليه من عضو الحكومة، و03 دقائق أخرى للتعقيب هي قليلة وغير كافية إذا وضعنا في الاعتبار تفرع العناصر التي يتناولها السؤال ودقة المعلومات المقدمة وتنوعها، وضرورة تفصيل عضو الحكومة وشرحه لكل نقطة من النقاط التي تفتح مجالاً آخر للتعقيب عليها من طرف النائب أو العضو، فكل ذلك يتطلب وقتاً ومساحة زمنية كافية.

الفرع الثاني: بالنسبة للإستجواب البرلماني

الإستجواب شأنه السؤال هو حق دستوري مقرر لأعضاء ونواب البرلمان يستخدم في مواجهة أعضاء الحكومة، فهو ذو أهمية كبيرة لأنه ينطوي على المحاسبة وتوجيه اتهام للحكومة حول تصرفات وأعمال قامت بها، وخالفت بمقتضاها ما تفرضه القواعد الدستورية والقانونية من أحكام.

بيد أن تقرير آلية الاستجواب في دساتير الدول، تختلف بحسب ظروف وإجراءات استخدامها والنتائج المترتبة عليها، كما أن هناك العديد من دساتير الدول لا تأخذ بهذه الآلية كما هو الحال في فرنسا منذ وضع دستور 1958 والمغرب وتونس.

أما في الجزائر بإستثناء دستور 1963 فقد نصت جميع الدساتير المتعاقبة على الإستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية⁽²⁾، وضبط القانون العضوي 99-02 وكذا القانون 16-12 إجراءات وشروط الإستجواب⁽³⁾، و نص عليه النظام النظام الداخليان لغرفتي البرلمان⁽⁴⁾.

وسيتم تناول تعريف الإستجواب وأهدافه (أولاً) وشروط تقديمه وإجراءاته (ثانياً) والنتائج المترتبة عليه (ثالثاً) وعراقيل فعالية آلية الإستجواب (رابعاً).

(1) عبد الله بوقفة، آساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، صص: 398-400.

(2) إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتاب، القاهرة، 1983، ص: 35.

(3) المواد: 161 دستور 1976، 124 دستور 1989، 133 دستور 1996، 151 من التعديل الدستوري 2016.

(4) المواد: 65-66 من ق ع 99-02، 66-68 من ق.ع 16-12.

(4) النظام الداخلي للم.ش.و لأعوام 1977، 1989، 1997، و ن.د.لم.أ لأعوام المادة 1998، 1999، 2017.

أولاً: تعريف الاستجواب وأهدافه:

تعددت التعريفات الفقهية للإستجواب في ظل إنعدام وجود تعريف له في الدساتير الجزائرية ومختلف القوانين الناظمة (1)، كما أن تقرير الدساتير لهذه الآلية له عدة أهداف (2).

1- تعريف الاستجواب: من أهم التعريفات التي جاء بها الفقه لمصطلح الاستجواب بأنه " إجراء من إجراءات تقصي حقيقة أو حقائق معينة تتعلق بأوضاع معينة في أحد الأجهزة التنفيذية، يجري على أساس تبادل الأسئلة من مقدم الإستجواب أو بعض الأعضاء يقابله إجابة الوزير أو رئيس الحكومة على الأسئلة، يستهدف من ورائه العضو الكشف عن أن هناك أوضاعاً سيئة في العمل التنفيذي تستوجب تحريك المسؤولية" (1).

وهناك من عرفه بأنه: " مطالبة السلطة التنفيذية ببيان أسباب تصرفاتها في أمر ما أو الغاية منه" (2). وهناك من عرفه بأنه: " وسيلة دستورية يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة، وهي أداة تسمح لهم بالتأثير على تصرفات الحكومة حيث تكون مجبرة على مراعاة مواقف النواب عن كل تصرف تقوم به" (3).

وهذا التعريف من جانب الفقه الجزائري جاء إنطلاقاً من نصوص الدستور، إذ نصت المادة 4/151 من الدستور على: " يمكن أعضاء البرلمان إستجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة...، وعليه فمراعاة مواقف النواب بصفتهم يمثلون الإرادة الشعبية هو في حد ذاته مراعاة للقواعد الدستورية التي تحمي هذه الإرادة وتعترف بها.

وتجدر الإشارة إلى أن الفقه البريطاني لم يعرف هذا النوع من أدوات الرقابة، إنما يوظف أداة شبيهة له تدعى بالإقتراح بالتأجيل، وتعني السؤال مع المناقشة، وهناك من يشبهه بأسئلة الساعة (4).

ورغم عدم تبني آلية الاستجواب من طرف المؤسس الدستوري الفرنسي في ظل دستور 1958 إلا أن أصوله فرنسية، حيث يعود ظهوره مع بداية الثورة الفرنسية سنة 1791، واختفى بعد ذلك في دستور السنة الثالثة للثورة، لأن الوزراء لم يكن يسمح لهم بالدخول في المجالس التشريعية، ولم يكن بالإمكان سؤالهم وكذلك إستجوابهم، ثم عاد إلى الظهور في ماي 1831.

وفي عام 1844 إستعمل أعضاء الجمعية الوطنية الإستجواب بطريقة واسعة، وصدر رسمياً في 1852، وطبق في مجلس الشيوخ الإستشاري في 8 / 09 / 1869، و فيقانون 1875/03/13 صدر الإستجواب وسمح بأن يوجه إلى الوزراء دون رئيس الجمهورية (5).

(1) إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، صص: 86 - 87.

(2) نعمان عطا الله الهيتي، المرجع السابق، ص: 101.

(3) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص: 398.

(4) ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص: 141.

(5) إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، صص: 88 - 89.

ويتفق أغلب الفقهاء على أن الإستجواب هو أخطر وأهم وسيلة جديّة، نظرا لما تقرره بعض الدساتير من نتائج وآثار تترتب عليه في حالة عدم إقتناع البرلمان أو عدم رضاه عن تصرفات وأعمال الحكومة التي قد تؤدي إلى محاسبتها سياسيا وبطرح الثقة من الوزير الأول أو الوزارة المعنية كطريقة موروثه من الجمهورية الثالثة و الرابعة الفرنسية⁽¹⁾، وهذا على خلاف الدستور الجزائري الذي لم ينص على هذا الأثر للإستجواب، بحيث أدرجه ضمن الوسائل غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة.

2- أهداف الإستجواب: بإعتبار الإستجواب وسيلة نقد وإتهام ومحاسبة في حالة وجود تقصير من جانب الحكومة في تنفيذ القوانين المجسدة لنصوص الدستور، فهو بذلك يهدف إذن إلى:

أ- مساءلة ومحاسبة من وجه إليه عن أمر من الأمور الداخلة في إختصاصه المتعلق بالسياسة العامة⁽²⁾، وفي هذا الصدد يقرر "الدكتور طعيمة الجرف": "أن الاستجواب هو حق يسمح للعضو أن يطلب من الوزير بيانات عن السياسة العامة للدولة أو أي نقطة فيها، فهو يستخدم كوسيلة لجمع المعلومات عن الإدارة وإعلام الرأي العام عنها"⁽³⁾.

ب- الكشف عن الأوضاع السيئة للعمل التنفيذي⁽⁴⁾، والتي يعرفها أو يشهدها قطاع من القطاعات الحكومية أو وزارة من الوزارات.

ج- تحقيق المصالح العامة ولا يضر بمصالح الدولة، ولو أنه عمليا يصعب التمييز والفصل بين المصلحة العامة والخاصة، وخاصة من جانب إشكالية تحديد الجهة المختصة بعملية تحديد توافر المصلحة العامة من عدمها، وقد أخذ به المشرع الجزائري بمقتضى النظام الداخلي للمجلس الشعبي

- سعد حامد عبد العزيز، أثر الرأي العام على أداء السلطات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص: 239.

⁽¹⁾ هادي محمد عبد الله الشدوخي، التوازن بين السلطات والحدود الدستورية بينها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة 01 ، 2015، ص: 162.

- محسن العبودي، المرجع السابق، ص: 613.

- عصام سليمان، المرجع السابق، ص: 182.

- فهد عبد الكريم أبو الهيثم، المرجع السابق، ص: 124 - 125.

- صبري محمد السنوسي، الوسيط في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 279.

- سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص: 482.

- قائد محمد طربوش، النشاط البرلماني للسلطة التشريعية، المرجع السابق، ص: 1825.

- محمد رسول العموري، مرجع سابق، صص: 533 - 534.

- علي خطار الشطناوي، المرجع السابق، ص: 397.

⁽²⁾ محسن العبودي، المرجع السابق، ص: 613.

⁽³⁾ أوردته: خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص: 347.

⁽⁴⁾ إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص: 87.

الوطني لسنة 1977 الذي نص على: " يمكن لمكتب المجلس الشعبي الوطني أن يقرر أن لا يترتب على طلب الاستجواب أية متابعة، عندما يتضح أنه ليس لهذا المشكل علاقة بالمصلحة العامة"⁽¹⁾.

د-تفعيل حق المعارضة في ممارسة حق الإستجواب خاصة في ظل ما نص عليه التعديل الدستوري 2016 من حقوق عديدة لها من بينها ممارسة حق الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة كجهة غير مؤيدة للحكومة في كثير من الجوانب المتعلقة بسياساتها المنتهجة، وبالتالي فالاستجواب يفتح لها المجال لنقدها ومناقشتها حول أعمالها وتصرفاتها.

هـ-مضمون الإستجواب يستهدف موضوعات غير محددة، اذ تشمل جميع أعمال وتصرفات الحكومة المتعلقة بالشؤون العامة، ما لم يكن الأمر خارجا عن إختصاصاتها أو مخالفا لما يفرضه الدستور أو القانون من شروط وضوابط⁽²⁾، حتى لا يتعسف في إستعمال هذا الحق من طرف أعضاء البرلمان.

ثانيا: شروط استخدام حق الإستجواب وإجراءاته

حتى يؤدي الإستجواب دوره كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، فإن استعماله يجب أن يتم وفق إطار قانوني محدد بشروط وإجراءات لا بد من مراعاتها واحترامها لضمان فاعليته.

1-شروط تقديم الإستجواب: يشترط لصحة الإستجواب توافر شرطين شكلي وآخر موضوعي:

أ-الشروط الشكلية: يشترط في الشكل الذي يقدم فيه الإستجواب أن يستوفي الشروط التالية:

أ-1- أن يقدم كتابة: أجمعت جميع الأنظمة المقارنة التي تبنت الإستجواب على أن يتم تقديم الإستجواب كتابة، وهو ذات الوضع بالنسبة للجزائر رغم عدم النص صراحة على شرط الكتابة في فحوى الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان وكذا القانون العضوي 16-12، إلا أنه من إستقراء نصوص مواد القوانين أعلاه يفهم ذلك ضمنا خاصة مع استخدام عبارات تدل على شرط الكتابة على النحو الآتي:

*المادة 2/66 من القانون العضوي 16-12: " يبلغ رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني نص الإستجواب الذي يوقعه، حسب الحالة على الأقل ثلاثون (30) نائبا أو ثلاثون (30) عضوا في مجلس الأمة...".

*المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة: " يودع طلب الإستجواب لدى مكتب المجلس الذي يبيت فيه ... يرسل لرئيس المجلس نص الإستجواب...ويوزع على الأعضاء... ويعلق بمقر المجلس".

فمصطلحات "النص"، "التوقيع" و"الايذاع"، "التوزيع" و"التعليق"، تفيد جميعها بضرورة توفر شرط الكتابة، و هذا على عكس نظيره المصري والأردني اللذين اشترطا صراحة الكتابة في محتوى الأنظمة الداخلية لمجلس الشعب المصري والنواب الأردني⁽³⁾، وبالتالي فالهدف من الكتابة هو وضوح الإستجواب

(1)-تقلا عن: عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص: 162.

(2)-فرحان نزال أحمد المساعد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، دراسة تحليلية مقارنة، دار وائل للنشر، الأردن، الطبعة 01، 2011، ص: 163.

(3)-وسيم حسام الدين الأحمد، برلمانات العالم، المرجع السابق، ص: 343.

واستناده إلى وقائع وآسائيد تمكن من وجه إليه الإستجواب من الدفاع عن نفسه بإتاحة الفرصة الكافية لدراسة موضوع الإستجواب، وإعداد البيان اللازم في هذا الشأن⁽¹⁾.

أ-2- أن يكون موقعا من 30 نائبا أو عضوا، وهو النصاب الذي حددته المادة 123 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997، والمادة 66 / 2 من القانون 16-12، والمادة 1/92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، واشتراط توقيع عدد معين من النواب أو الاعضاء الهدف منه "تقرير مسؤوليته عن الوقائع التي يتضمنها الإستجواب"⁽²⁾.

أ-3- يجب أن يقدم من طرف أعضاء أو نواب البرلمان دون غيرهم، وأن يوجه إلى الحكومة دون مانع توجيهه إلى قطاع من القطاعات الوزارية التي يشرف عليها أعضاء الحكومة، وهو ما لا يجعل للإستجواب علاقة خاصة بين طرفي الإستجواب كما هو الشأن في السؤال⁽³⁾، ومن ثم فإنه لايجوز توجيه الإستجواب بخصوص الأعمال والصلاحيات التي تتصل برئيس الدولة أو الجمهورية⁽⁴⁾، أو إلى أحد نواب رئيس الجمهورية أو إلى رئيس غرفتي البرلمان أو إحدى اللجان البرلمانية أو إلى النائب أو العضو الزميل له⁽⁵⁾.

أ-4- ألا يتضمن الإستجواب عبارات غيرلائقة تمس شخص وكرامة الأشخاص سواء أكانوا أعضاءا للحكومة أو الوزير الأول أو كرامة المؤسسات أو القطاعات التي يشرف عليها هؤلاء الوزراء.

ب-الشروط الموضوعية للإستجواب: يتضمنالإستجواب مسألة أو موضوعا واحدا أو أكثر مقتضاه توجيه اللوم والنقد والإتهام للحكومة نتيجة لوجود تقصير أو أو تجاوزات، وعليه فإن مضمون الإستجواب يجب أن يستوفي الشروط الموضوعية الآتية:

ب-1- أن لا يكون مخالفا للدستور أو القانون: فهو وسيلة رقابية منصوص عليها في الدستور والقوانين الناظمة لكيفية ممارسته و استخدامه هذا من جهة، وهو وسيلة يمتلكها البرلمان لفرض إحترام القواعد الدستورية لأنه يتضمن اتهام الحكومة ونقدها على تصرفاتها و أعمالها التي تشكل خرقا للدستور والقوانين من جهة أخرى، وبالتالي ليس من المعقول أن يخرج الإستجواب عن ما يفرضه الدستور أو القانون من

- فرحان نزال أحمد المساعيد، المرجع السابق، ص: 167.

⁽¹⁾ ذو الفقار علي رسن وثامر مهدي محمد، الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة بموجب دستور 2005، مجلة

جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 20، العدد 01، 2012، ص: 48.

⁽²⁾ لزهرة خشايمية، الإستجواب البرلماني أداة للرقابة البرلمانية على العمل الحكومي، دراسة تحليلية، حوليات جامعة قلمة،

كلية العلوم الإجتماعية والإنسانية، العدد 22، ديسمبر 2017، ص: 67.

⁽³⁾ عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص: 172.

⁽⁴⁾ ذو الفقار علي رسن وثامر مهدي أحمد، المرجع السابق، ص: 48.

⁽⁵⁾ وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص: 343.

أحكام وشروط وضوابط، وقد نص على هذا الشرط صراحة اللوائح الداخلية لبعض البرلمانات العربية كمصر و العراق⁽¹⁾.

ب-2- أن يكون متعلقا بمسائل ومجالات تدخل في إختصاص الحكومة المحدد دستوريا: "مناطق مساءلة الحكومة ومحاسبتها عن عمل معين هو إختصاصها الأصيل بهذا العمل، إذ يعتبر هذا الشرط تطبيقا سليما لمبدأ التلازم بين السلطة و المسؤولية، فالسلطة بلا مسؤولية تشكل إستنادا محققا، والمسؤولية بلا سلطة تشكل ظلما محققا أيضا"⁽²⁾.

ب-3- أن يستهدف تحقيق المصلحة العامة، ولا يضر بمصالح الدولة المحمية بموجب الدستور⁽³⁾.

ب-4- عدم تكرار الإستجابات التي تتضمن المواضيع نفسها، وفي حالة وجود إستجابات متشابهة المواضيع تضم إلى بعضها البعض، ومع ذلك أثبتت الممارسة البرلمانية إستجاب الحكومة في نفس الموضوع خلال العهدة التشريعية الرابعة، دون أن يتم رفضه، ويتعلق الأمر بإستجاب الحكومة حول إعتقاد حزب الجبهة الديمقراطية الذي أسسه رئيس الحكومة الأسبق " أحمد غزالي"، وذلك مرتين في 200/11/08 و 2001/03/29.

وقد نصت اللوائح الداخلية لبعض البرلمانات العربية صراحة على عدم جواز تقديم إستجاب سبق الفصل فيه كالعراق ومصر⁽⁴⁾، وهذا ما لم تطرأ وقائع جديدة تجيز ذلك، في حين لم تنص الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان الجزائري على هذا الشرط صراحة.

ب-5- أن يتعلق الإستجاب بقضايا الساعة: أكد الدستور الجزائري والقانون العضوي 16-12 على ضرورة أن يتعلق الاستجاب بقضايا الساعة، وذلك دون تحديد دقيق لهذا المصطلح أو المواضيع التي تدخل في إطار قضايا الساعة.

وقد يثار الجدل حول المعيار الذي يمكن من خلاله إعتبارموضوع ما من قضايا الساعة، وفي ذات الإطار يرى السيد "مخالفة معمري" بأن الموضوع الذي يمكن إعتباره من قضايا الساعة هو كل قضية تكون موضوع انشغالات آنية، وعليه فقد يكون الموضوع من قضايا الساعة إذا تناولته الصحافة الوطنية بشكل واسع واعتبرته من الأحداث ذات الأهمية الكبرى، وهذا ما أثبتته الممارسة البرلمانية خاصة في الإستجاب المتعلق بعدم إعتقاد حزبي حركة الوفاء والعدل والجبهة الديمقراطية من طرف الحكومة لتبرير موقفها من ذلك⁽⁵⁾.

(1)- نعمان عطا الله الهيبي، المرجع السابق، ص: 101 - 105.

(2)- أورده: لزهرة خشايمية، المرجع السابق، ص: 70.

(3)- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص: 162-163.

(4)- نعمان عطا الله الهيبي، المرجع السابق، ص: 101 - 105.

(5)- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص: 166-167.

وبالتالي فطالما لم يتم تحديد مضمون قضايا الساعة، فيمكن لأعضاء البرلمان توجيه إستجواب الحكومة في كل قضية راهنة تتصل بالشؤون الداخلية أو الخارجية للدولة على حد سواء⁽¹⁾، بمعنى أن البرلمان يملك السلطة التقديرية في تحريك الإستجواب بناء على تقديره بأن وضع ما أو حدثا يعتبر حساسا يبرر تقديم طلب لإستجواب الحكومة بشأنه لأنه من قضايا الساعة.

2- إجراءات تقديم الإستجواب ومناقشته: إذا استوفى الإستجواب جميع الشروط الشكلية والموضوعية، فإنه يمكن تقديمه للمناقشة وفق إجراءات محددة:

أ- ايداع الاستجواب وتبليغه: يودع طلب الاستجواب لدى مكتب المجلس المعني الذي يتمتع بصلاحيه البت فيه، وفي حالة قبوله يتم تبليغه من طرف رئيس الغرفة المعنية إلى الوزير الأول خلال 48 ساعة الموالية لقبوله، ويوزع على الأعضاء ويعلق بمقر المجلس، وفي حالة رفض الطلب يجب أن يكون القرار معللا ويبلغ إلى مندوب أصحاب الإستجواب وفقا للمادة 92 فقرة أخيرة من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

ب- تحديد جلسة النظر في الاستجواب: يحدد مكتب الغرفة المعنية بالتشاور مع الحكومة جلسة الإستجواب التي تتعدّد خلال ثلاثين (30) يوما على الأكثر الموالية لتاريخ تبليغ الإستجواب، وتبرز العلة من هذا القيد الزمني في عدم مفاجأة الحكومة والرغبة في منحها الوقت الكافي لدراسة الموضوع جيدا و الرد عليه بما أنها هي التي سترد على الإستجواب⁽²⁾، وهو ما يمكنها من جمع المعلومات والآسانيد الكافية لتبرير موقفها أمام ممثلي الشعب، ويمكن لمندوب أصحاب الإستجواب سحبه قبل عرضه في الجلسة المخصصة لهذا الغرض، ويتم تبليغ الحكومة بذلك من قبل رئيس الغرفة المعنية.

ج- عرض الاستجواب والرد عليه: باعتبار الاستجواب يقدم بشكل جماعي في النظام الجزائري على عكس ما هو متبع في بعض الأنظمة الأخرى كلبنان ومصر واليمن والأردن التيأجازت لوائحها الداخلية تقديم الإستجواب من طرف عضو واحد أو أكثر⁽³⁾، فيتم تقديم عرض كامل حول موضوع الإستجواب من طرف مندوبأصحاب الإستجواب، وذلك بشرح وتفصيل جميع المسائل والوقائع والآسانيد التي يتضمنها الإستجواب دون تحديد الوقت الممنوح للمندوب لعرض الإستجواب سواء في الدستور أو القوانين الناظمة، وهو ما قد يفهم بأن للمجلس الحرية في تحديد ذلك، وفي تحديد مناقشة الإستجابات في جلسة واحدة أو أكثر⁽⁴⁾.

ويجب بعدها عضو الحكومة على الإستجواب الموجه إليه⁽⁵⁾ بناء على حقه في الرد على جميع ما تضمنه الإستجواب لإقناع الغرفة المعنية بموقف الوزارة وتصرفاتها التي قد لا تبرر تقديم الاستجواب

(1) عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص: 339.

(2) صبري محمد السنوسي، المرجع السابق، ص: 279.

(3) نعمان عطا الله الهيتي، المرجع السابق، ص ص : 103-112.

(4) خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص: 359.

(5) المادة 68 من ق.ع 12-16.

بحقها حسب وجهة نظرها، وما قد تتضمنه من مبررات وآسائيد، وما أضافه التعديل الدستوري 2016 هو إلزام الحكومة بالرد على الإستجواب خلال مدة 30 يوما وفقا للمادة 151 منه، واستخدام القانون العضوي 12-16 والأنظمة الداخلية لمصطلح الحكومة بمعناه العام يفيد بأنه يمكن للوزير الأول أو الوزير المعني أو من ينوبه الرد على الإستجواب، وهو ما جرت عليه الممارسة البرلمانية التي أثبتت إجابة الوزير المعني على الإستجواب الموجه لقطاعه ووزارته، وكمثال على ذلك الإستجواب المتعلق بقضية " البازو" الذي يدور حول الطاقة، حيث أجاب عليه وزير الطاقة والصناعات البتروكيمياوية⁽¹⁾، أما الإستجوابين المتعلقين بالحصانة البرلمانية وتزوير الانتخابات، فرد عليهما وزير العدل تأسيسا على أن وزارته هي الأقرب لحماية النواب وضمان النزاهة في الانتخابات⁽²⁾.

ثالثا: النتائج المترتبة على الاستجواب

يترتب على الإستجواب إحدى النتيجتين: إما إجراء مناقشة (1) أو إنشاء لجان تحقيق (2).

1- إجراء مناقشة: معنى الاستجواب كما ذكرنا سابقا هو إثارة النقاش العام داخل المجلس المعني، لأن تحريك الإستجواب يتطلب إلقاء حكوميا ببيان حول سياستها المنتهجة بخصوص مسائل معينة ومحددة في الزمان والمكان⁽³⁾.

وقد أثبتت الممارسة البرلمانية فتح مناقشة عقب عرض نص الإستجواب ومن بينها الإستجواب الموجه إلى حكومة" مولود حمروش" في 1990/10/04 المتعلق بالحفاظ على الأمن العام، حيث أعلن رئيس المجلس الشعبي الوطني بعد تلاوة نص الإستجواب المرور مباشرة إلى المناقشة⁽⁴⁾.

مع أن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان وكذا القانون العضوي الناظم لم تنص على ما يفيد فتح المناقشة إثر جواب أو رد الحكومة بإستثناء النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998 في مادته 79 التي نصت صراحة على إمكانية فتح مناقشة عامة بخصوص نص الإستجواب، بناء على طلب مقدم من 15 عضوا، ومع ذلك فإنه ليس هناك ما يمنع فتح باب المناقشة لأنه من غير المنطقي أن ترد الحكومة دون تعقيب على ردها ومناقشة مبرراتها ووجهة نظرها بإعتبار وجود طرفين صاحب الإستجواب والموجه إليه الإستجواب تقوم علاقة بينهما على أساس تبادل وجهات النظر والمواقف وشرحها والتعقيب عليها للخروج بنتيجة وحل يرضي الأطراف أو في الحالة العكسية لفتح المجال لتحريك وسائل أخرى.

(1) تتعلق قضية "البازو" بالعقد المبرم بين الشركة الوطنية سوناطراك وشركة IELPASO الأمريكية، والذي كان نتيجة تصريح وزير الطاقة آنذاك الذي جاء فيه أنه تقرر إعادة النظر في العقد المبرم بين الشركتين في 1979/06/09 نتيجة الخسارة المقدرة ب 290 مليون دولار.

(2) -عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص: 180.

(3) -عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 159.

(4) -عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص، 184.

وما يفيد أيضا بوجود مناقشة ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 151 من الدستور: " يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة"، فاستخدام عبارة الإستماع معناه جواز الرد والتعقيب عن طريق المناقشة.

2-إنشاء لجان تحقيق: إذا تبين من المناقشة أن الحكومة قد قامت بواجبها على أكمل وجه، وأنها تستحق الشكر بدل الانتقاد أو تبين أن الحكومة لم تخطئ أو أن خطأها يسير ويمكن تجاوزه، عندئذ يقرر رئيس المجلس قفل باب النقاش والانتقال إلى جدول الأعمال⁽¹⁾، ويسحب الإتهام الموجه إلى الحكومة. أما في حالة ثبوت العكس أي عدم إقتناع النواب برد الحكومة بثبوت تقصيرها ومخالفاتها، يمكن أن يؤول الإستجواب إلى إنشاء لجان تحقيق ميدانية للوقوف على الحقيقة بصورة أكثر قربا ووضوحا، وهو ما أثبتته الممارسة البرلمانية حيث تم إنشاء لجنة تحقيق في التجاوزات التي عرفتھا الانتخابات التشريعية لسنة 1997 عند عدم إقتناع النواب برد الحكومة⁽²⁾.

رابعا: عراقيل فعالية الإستجواب

يصطدم الإستجواب بدوره بالعديد من العراقيل التي تحول دون فعاليته، وأهمها:

1- شرط 30 نائبا أو عضوا لتوقيع الإستجواب هو شرط مبالغ فيه من شأنه تقييد ممارسة هذا الحق، وبالتالي إضعاف غرفتي البرلمان في هذا المجال وسد الطريق أمام المعارضة، حتى وإن كانت النتيجة المترتبة عليه غير قوية وخطيرة، خاصة بالنظر إلى الحد القانوني الأدنى المطلوب للمبادرة بالقوانين لإصدار اللائحة وهو 20 نائبا، وحتى لإنشاء لجان التحقيق، وهو ما يجعل الإستجواب ينفرد بحد أدنى يفوق ما هو مقرر بالنسبة لما سبق ذكره، كما أنه من غير المعقول أن يتساوى الحد الأدنى المطلوب في كلتا الغرفتين خاصة وأن عدد المقاعد غير متساوي⁽³⁾، وهو يخالف ما هو مطبق في بعض الدول العربية كما سبقت الإشارة إليه.

2- ما لا يفهم بالنسبة للمشرع الجزائري هو بدلا من انقاص مدة 15 يوما المشروطة لتحديد تاريخ الجلسة قام برفعها إلى ثلاثين (30) يوما كاملة، رغم مناداة عديد من الفقهاء بتخفيض هذه المدة "لأن ذلك يجعل من الإستجواب غير قائم على عنصر الإستعجال الذي يعتبر الأساس الجوهرى له، ومن ثم فهذه المدة تفقده أهميته علئأساس أن موضوع الساعة كأصل عام يتطلب جواب الحكومة حالا"⁽⁴⁾.

(1) سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص: 564.

(2) عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص: 186 - 187.

(3) عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، صص: 340-341.

(4) عقيلة خرياشي، آلية الإستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 25، مارس 2010، ص: 39 وما بعدها.

(4) عبد الله بوقفة، آساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص: 407.

3- إحتساب الأجل المحدد لتاريخ الجلسة من تاريخ التبليغ لا تاريخ الايداع يمكن أن يؤدي إلى التباطؤ والتماطل في تبليغ نصحالحكومة في ظل وجود أغلبية مساندة للحكومة وثلاث رئاسي معين على مستوى مجلس الأمة، قد يكون ممثلاً في مكتب المجلس المعني، وهو عامل ستستغله الحكومة لصالحها ما من شأنه "أن يقلل من حماس البرلمانيين من جهة، ويفتح الباب واسعا للحكومة كي تتحرك بحرية لإضعاف المبادرين به"⁽¹⁾.

4- عدم التحديد الدقيق لمصطلح قضايا الساعة، قد يجعل استخدامه في غير محله من طرف النواب بناء على مجموع كثيرة تداول معلومة بين الافراد او الاعلام، وقد تحتج الحكومة كذلك بأن المسألة التي أثير بشأنها النقد واللوم لا تدخل في إطار قضايا الساعة، وهو ما يفقد الإستجواب جديته وقيمه القانونية والدستورية.

5- يبقى الإستجواب مجرد وسيلة للحصول على المعلومات أو التوضيحات لا أكثر ولا أقل شأنه شأن السؤال، وكذلك النتائج المترتبة عليه لا تحرك مسؤولية الحكومة سياسيا كما هو الحال بالنسبة لبعض الدول العربية كمصر وسوريا ولبنان والأردن، حيث من الممكن تحريك المسؤولية السياسية للحكومة بصفة فردية أو جماعية بسحب الثقة من الوزير المستجوب أو الوزارة بأكملها، وحتى النتائج المحدودة للإستجواب في الجزائر كالمناقشة التي لم تستخدم أساسا في ظل التعددية السياسية إلا مرة واحدة سنة 1990 كما سبق ذكره ، وبخصوصلجانالتحقيق فأنشأتمرتين فقط سنة 1997 بخصوص الحصانة البرلمانية لبعض النواب في أكتوبر 1997 والتجاوزات الحاصلة في إنتخابات 1997.

ورغم كثرة التجاوزات التي شهدتها الإنتخابات سواء الرئاسية والتشريعية الوطنية والمحلية، إلا أن البرلمان بقي ساكنا تجاهها دون تحرك، وهو أمر طبيعي حسب وجهة نظرنا باعتبار أن البرلمان في حد ذاته غير شرعي بالنظر إلى ما عكسته نسبة المشاركة المضخمة أو نسبة الأصوات المحصل عليها خاصة بالنسبة لأحزاب الاغلبية المتمثلة في حزبي جبهة التحرير الوطني والتجمع الديمقراطي الوطني.

6- شهدت الممارسة البرلمانية عددا محتشما من الإستجابات الموجهة ضد الحكومة، حيث لم يتجاوز عددها سبعة إستجابات خلال الفترة التشريعية الرابعة 1997-، 2002 وهي على التوالي:

أ- يوم 23 نوفمبر 1997 تم إستجواب الحكومة من التزوير في الإنتخابات المحلية التي جرت يوم 23 أكتوبر من تلك السنة، والتي ترتب عنها إنشاء لجنة تحقيق.

ب- يوم 24 نوفمبر 1997 نظمت جلسة إستجواب الحكومة عن خرق الحصانة البرلمانية لبعض النواب في أكتوبر من نفس السنة، والتي ترتب عنها إنشاء لجنة تحقيق.

ج- يوم 21 جانفي 1998 جرى إستجواب الحكومة حول الوضع الأمني في البلاد.

(1) ميلود خيرجة، المرجع السابق، ص: 50.

د- في دورة خريف 2000 جرى إستجواب الحكومة يوم 08 نوفمبر 2000 كان موضوعه موقف الحكومة حول قضية إعتقاد حركة الوفاء والعدل والجهة الديمقراطية.

ه- دورة ربيع 2001 شهدت ايداع أربعة طلبات خاصة بإستجواب الحكومة عن موقفها من إعتقاد الجهة الوطنية الجزائرية، ومسألة المفقودين، وإغلاق وسائل الإعلام أمام المعارضة لفائدة أحزاب الأغلبية، والتجاوزات المسجلة ضد اللغة العربية كلغة رسمية وطنية، حيث برمجت ثلاث جلسات للإستجوابات الثلاثة الأولى وأجل الإستجواب الرابع بالإتفاق مع مندوب أصحابه، وفي الإستجوابات الأربعة الأولى تنقل رئيس الحكومة "أحمد أويحي" مرة واحدة بمناسبة الإستجواب عن الوضع الأمني إلى المجلس الشعبي الوطني للرد على تساؤلات النواب مكتفياً بإسناد الحالات الثلاث الأولى إلى الوزارات المختصة (وزير العدل بتاريخ 23-24 نوفمبر 1997 أو وزير الداخلية في 8 نوفمبر 2000).

بيد أنه في جميع الأحوال لمتؤدي جلسات الإستجواب إلى إتخاذ إجراءات حكومية ملموسة توهي باستجابة الجهاز التنفيذي لرغبات النواب⁽¹⁾، أي أن تحريك الإستجواب كان من أجل تحريكه وإستخدامه دون أن ينتج أي أثر في ظل عدم وجود أي جزاء يوقع على الحكومة في حالة تقصيرها في إتخاذ ما يلزم من إجراءات لمعالجة هذه الحالات التي أثارها الإستجواب .

فكل هذه العوامل حدثت من فاعلية الإستجواب وبينت مدى ضعف هذه الآلية في مواجهة الحكومة التي لم يتأثر أعضائها من استخدامهم من طرف النواب حتى في المناسبات القليلة التي حرك فيها، وأمام هذا الأثر غير الفعال للإستجواب تم الإستغناء عنه في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958، حيث تم إقرار نظام الأسئلة العاجلة والآنية بدلا منه خاصة مع تبني الدولة للنظام الشبه الرئاسي.

الفرع الثالث: بالنسبة لآلية التحقيق

بالإضافة إلى كل من السؤال والإستجواب يمكن للبرلمان أن يمارس الرقابة على أعمال الحكومة بوسيلة أخرى أكثر فاعلية وواقعية وهي آلية التحقيق البرلماني، لأن البرلمان بواسطتها سيقوم بنفسه بإجراء التحقيق للوقوف على حقيقة التجاوزات والمخالفات التي قامت بها أجهزة الحكومة في قطاع من القطاعات أو إدارة من الإدارات.

ولدراسة هذه الآلية سيتم تناولها من خلال تعريفها وبيان أهدافها (أولا) وكيفية إنشائها (ثانيا) ونطاق ممارستها ومجاله (ثالثا) وسلطاتها (رابعا) والآثار والنتائج المترتبة عنها (خامسا).

(1) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص: 195

أولاً: تعريف التحقيق البرلماني وأهدافه

بالنظر إلى أهمية التحقيق البرلماني تنوعت وتعددت الإتجاهاتالفقيهيه في تعريفه بالنظر الى ما يراه كل إتجاه في هذا الصدد (1)، وكذلك من منطلق الهدف من تحريك هذه الآلية (2).

1-تعريف التحقيق البرلماني: سنذكر بعض التعريفات الفقهية الهامة:

عرفه البعض بأنه:"عملية من عمليات تفصي الحقائق في وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية وإما في مرفق من مرفق الحكومة سواء أكان الوضع ماديا أو إقتصادياً أو قانونياً أو أخلاقياً"⁽¹⁾.
في حين عرفه البعض الآخر بأنه:" وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، يمارسها المجلس بأجمعه أو من خلال لجنة من أعضائه، تعطى صلاحيات واسعة من أجل إستظهار الحقائق وجمع المعلومات في موضوع يدخل في إختصاصه،والإنتهاء بتوصية ترفع إلى المجلس الذي تكون له الكلمة للفصل في الموضوع"⁽²⁾.

وعرفه الدكتور"فوزي أوصديق" بأنه: " لجوء السلطة التشريعية للإستقصاء والبحث مباشرة دون إقتناع بالحقائق والبيانات المقدمة من طرف أعضاء وأجهزة الحكومة لدخول ريب أو شك، وقد تكون وسيلة للكشف عن فساد بعض الإدارات أو الشخصيات"⁽³⁾.

ويمكن التقرير من خلال هذه التعريفات أن البرلمان يستهدف من وراء إستخدام هذه الآلية الوصول إلى الحقيقة بواسطة أعضاءه أو لجانه المكلفة بهذه المهمة للكشف عن التجاوزات والمخالفات وسوء الأوضاع في إحدبالأجهزة التابعة للسلطة التنفيذية بجمع ما يمكن جمعه من معلومات ومستندات وسماع الأشخاص، من أجل إتخاذ الإجراءات اللازمة لوضع حد لهذا الوضع من خلال التقرير الذي يرفع إلى المجلس المعني، وينشر تبعا لذلك ليتمكن الشعب من الإطلاع عليه.

ويعود الأصل في استخدام هذا الحق إلى البرلمان الإنجليزي منذ نهاية القرن السابع عشر⁽⁴⁾، حيث شكلت أول لجنة سنة 1689 لمراقبة الأجهزة الحكومية، وكان سوء إدارة الحرب مع إيرلندا هو السبب في تكوين لجان تحقيق، إلا أنها لم تكن ذات فعالية بسبب محدودية صلاحيات البرلمان الذي لم يكن يملك سلطة إحضار الشهود والمستندات.

ثم تطورت الأوضاع وتغيرت بعد ذلك لتتسع صلاحيات البرلمان في هذا المجال بموجب قانون "جرنيل 1770"، وصدرت بعدها قوانين خاصة منحت لجان التحقيق سلطات واسعة لممارسة عملها⁽⁵⁾،

(1) إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص: 120.

(2) هشام حسن على الجبوري، التنظيم الدستوري للتحقيق البرلماني، دراسة مقارنة، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة 01، 2017، ص: 33.

(3) فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص: 160.

(4) قائد محمد طربوش، النشاط البرلماني للسلطة التشريعية، المرجع السابق، ص: 1817.

(5) إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص ص: 124 - 125.

وعرفته فرنسا في إطار ضيق قبل صدور دستور 1875 بواسطة اللجان الدائمة للسلطة التشريعية الفرنسية، التي كانت تتسع صلاحياتها باستمرار إذ لم تحصرها في الأعمال التشريعية من قبل السلطة التشريعية (1).

أما في الجزائر فقد نصت الدساتير الجزائرية على حق البرلمان في تشكيل لجان تحقيق لمراقبة النشاط الحكومي، حيث نصت المادة 1/180 من التعديل الدستوري 2016 على: "يمكن كل غرفة في البرلمان في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة" (2).

2- أهداف التحقيق البرلماني: الأهداف الأساسية من إنشاء لجان تحقيق من طرف البرلمانات، تتمثل في:

أ- جمع معلومات وحقائق حول موضوع معين للقيام بتحليل نقدي، وعند اللزوم اقتراح نتائج إيجابية أو سلبية تجاه مسؤولين حكوميين (3).

ب- ووقوف البرلمان بنفسه على حقائق تتعلق بإنظام سير المرافق العامة، أو معرفة تصرف إداري معين خصوصا إذا كان مخالفا لما تفرضه القوانين المجسدة لنصوص الدستور (4).

ج- يهدف البرلمان من خلاله إلى إصدار تشريعات تكون متوافقة مع الواقع بكافة جوانبه السياسية والاجتماعية والإقتصادية والعلمية وصولا إلى تحقيق التوازن خاصة بين الواقعيين السياسي والقانوني (5)، وكذا سن قوانين مبنية على بحث ودراسة موضوعية (6)،

د- الوقوف على مسائل حساسة مثيرة للجدل في الزمان والمكان (7).

هـ- الحصول على الحقيقة بطريقة أكثر عمقا ودقة على خلاف الآليات الأخرى كالسؤال والإستجواب، خاصة وأن التحقيق في الجزائر يأتي عقب رد الحكومة على الإستجواب، كما يساعده في ذلك التقارير التي تعدها هذه اللجان التي تكشف حقيقة القضية أو الوضعية المعروضة عليها (1).

هشام حسن علي الجبوري، المرجع السابق، ص: 51-53.

(1) قائد محمد طربوش، النشاط البرلماني للسلطة التشريعية، المرجع السابق، ص: 1817.

(2) المواد: 188 دستور 1976، و 151 دستور 1989، و 161 دستور 1996، أما المادة 38 من دستور 1963 فنصت على " إمكانية إجراء التحقيق البرلماني بطريقة غير مباشرة من خلال اللجان الدائمة للبرلمان"، أما المادة 48 من النظام الداخلي للمجلس الوطني فنصت على "إمكانية إنشاء لجان خاصة لدراسة مواضيع معينة بناء على قرار من المجلس الوطني.

(3) عبد الله بوقفة، الحياة الدستورية العالمية، المرجع السابق، ص: 244.

(4) سرهنك حميد صالح البرزنجي، المرجع السابق، ص: 279.

(5) هشام حسن علي الجبوري، المرجع السابق، ص: 38.

(6) ميلود ذبيح، رقابة البرلمان على الحكومة بألية التحقيق البرلماني، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية،

العدد 01، 2011، ص: 155.

(7) عبد الله بوقفة، آساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص: 412.

ثانيا: كيفية إنشاء لجان التحقيق

هناك العديد من القواعد التي تحكم إنشاء لجان التحقيق حتى تمارس عملها وفق إطار دستوري و قانوني محدد لا يجوز تجاوزه أو مخالفته، سواء ما تعلق بأسباب إنشائها(1) أو موانعه(2) وإجراءات تشكيلها(3).

1-أسباب انشاء لجان التحقيق: يتم إنشاء لجان التحقيق في مناسبتين:

أ-عقب رد الحكومة على الإستجواب: وهي من أهم النتائج التي يؤدي إليها الإستجواب، إذ أن عدم اقتناع النواب برد الحكومة على الإستجواب المقدم من طرفهم يمكن أن ينتهي إلى التقرير بتشكيل لجنة تحقيق برلمانية، وهذا ما أكدته الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان وكذا القوانين العضوية الناظمة، والذي كرسته بدورها الممارسة البرلمانية في الجزائر خاصة ما سبق بيانه بخصوص إنشاء لجنة تحقيق بخصوص التجاوزات التي عرفتها العملية الإنتخابية لسنة 1997 على خلفية عدم إقتناع النواب برد الحكومة على الإستجواب الذي كان موضوعه الإعتداء على بعض نواب المجلس الشعبي الوطني إثر إحتجاجهم على طريقة سير عملية الإنتخابات المحلية.

ب-في أي وقت كل قضية ذات مصلحة عامة: الغاية الأساسية للوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان هي حماية المصلحة العامة، لذا تقرر النص على تشكيل لجان التحقيق كهيئة تجسد حماية المصلحة العامة في الحالات أو الظروف التي تستدعي ذلك، وهو ما أكدته مختلف الدساتير الجزائرية ومختلف القوانين الناظمة، حيث نصت جميعها على إنشاء لجان تحقيق في كل قضية ذات مصلحة عامة أو وطنية.

واستخدم النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 مصطلح الضرورة بنص المادة 100 منه: " يمكن لمجلس الأمة إنشاء لجان تحقيق كلما دعت الضرورة إلى ذلك"، ويفهم منه أن الضرورة هي تلك التي تقتضيها المصلحة العامة.

2-موانع انشاء لجان التحقيق: تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد من أهم مقومات دولة القانون، أكد الدستور الجزائري في مادته 180 / 2 على مايلي: " لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي"، كما نجد المادة 180 من القانون العضوي 16-12 نصت على: " لا يمكن إنشاء لجان تحقيق في وقائع تكون محل إجراء قضائي إذا تعلق ذات الإجراء بنفس الأسباب و نفس الموضوع و نفس الأطراف"، وبالتالي فالنص على هذا المنع هو لتفادي التضارب أو التداخل بين كل من التحقيق البرلماني والقضائي، وهو ما أدى إلى إعتراض بعض النواب على هذا المنع نظرا لإختلاف طبيعة كل من التحقيق البرلماني والتحقيق القضائي، إذ جاء في تدخل للنائب "حسن مرزوق" أثناء مناقشته للقانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان على أن التحقيق القضائي

(1) خلفه نادية، المرجع السابق، ص: 13.

طابع جزائي بينما التحقيق البرلماني ذو طابع سياسي⁽¹⁾، وهذا المانع أخذت به بعض الأنظمة كفرنسا ومصر على سبيل المثال.

3- إجراءات إنشاء لجان التحقيق: يمكن إنشاء لجان التحقيق وفقا لعدة إجراءات:

1- إنشاء لجان التحقيق بناء على إقتراح لائحة من طرف مندوب أصحابه: يتم إنشاء لجان التحقيق بالتصويت على إقتراح لائحة تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حسب الحالة، ويكون موقعا من قبل عشرون (20) نائبا أو عضوا على الأقل، ويوقع عليه في سجل خاص بذلك⁽²⁾.

2- تعيين أعضاء لجنة التحقيق: يتم تعيين أعضاء لجنة التحقيق بنفس الطريقة التي يعين بها أعضاء اللجان الدائمة، وهذا ما نص عليه النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 (المادة 104)، ومجلس الأمة لسنة 1998 (المادة 88)، والمادة 7 من القانون العضوي 16-12، والمادة 103 منالمنظّم الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

وهي تخضع بدورها لشروط هي:

أ- ضرورة إعلام الغرفة الأخرى والحكومة بإنشاء لجنة التحقيق.

ب- أعضاء لجنة التحقيق يكونون من غير الموقعين على إقتراح اللائحة³،

يبت مكتب المجلس المعني في مدى قبول الإقتراح الذي يترتب عليه نتيجتين:

أ- في حالة قبوله يحيلة الرئيس على اللجنة الدائمة المختصة لإبداء الرأي فيه.

ب- في حالة رفضه يبلغ القرار الذي يكون معللا إلى مندوب أصحاب إقتراح اللائحة.

وفي الحالة الأولى يتم إعداد تقرير عن إقتراح اللائحة من طرف اللجنة الدائمة، والذي يعرض في الجلسة العامة للتصويت عليه باغلبية الأعضاء الحاضرين بعد الإستماع إلى مندوب أصحاب الإقتراح ورأي اللجنة الدائمة المختصة في الموضوع، وعند عقد الجلسة فإنه لا تجري أية مناقشة في الموضوع.

وينتخب مكتب لجنة التحقيق من قبل أعضائها، ويضم الرئيس ونائبه أو أكثر بالإضافة إلى

مقرر، وبعدها ينصب رئيس المجلس لجنة التحقيق بعد إنشاءها لتباشر أشغالها فور ذلك⁽⁴⁾.

ثالثا: مجال ونطاق التحقيق:

باعتبار لجان التحقيق البرلماني ذات طبيعة خاصة، فهي تتميز بطابعها المؤقت إذ ينتهي عملها

بإيداع تقريرها أو على الأكثر بإنقضاء ستة (06) أشهر قابلة للتجديد، وتحتسب هذه المدة إبتداء من

(1) نقلا عن: عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص: 106.

(2) دستور 1989 كان يشترط توقيع عشرة (10) نواب فقط.

(3) المواد: 103 من ن.د.لم.أ. 2017، 2/79 و 82 من ق.ع. 16-12.

(4) المواد: 101، 102، 103، 104 من ن.د.لم.أ. 2017، ص، 217.

تاريخ المصادقة على لائحة إنشاءها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل إنقضاء أجل إثني (12) عشر شهرا ابتداء من تاريخ إنتهاء مهمتها⁽¹⁾.

وتحديد فترة زمنية حسب الفقه له إيجابياته، إذ أنه يحث اللجنة على إنهاء عملها بأسرع وقت ممكن منعا لإضاعة الوقت بدون نتائج، إلا إذا تم تمديد عملها لوجود ظروف طارئة⁽²⁾، وأولطبيعة المعقدة للمسألة موضوع التحقيق التي قد تتطلب وقتا إضافيا لإستكمال عملها على أكمل وجه.

رابعا: سلطات لجان التحقيق:

للجان التحقيق سلطات واسعة أثناء مباشرتها للتحقيق سواء ماتعلق بالوثائق والمستندات (1) أو بالأشخاص والأماكن (2)، وهذا لغرض قيامها بعملها في أحسن الظروف، ومن ثم ضمان تحقيق نتائج فعالة تضمن تأثيرها على الأوضاع السائدة خاصة مع تأكيد النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017 على وضع تحت تصرف اللجنة كل الوسائل المادية والبشرية لضمان حسن سير أشغالها وفقا للمادة 104 منه.

1-السلطات المرتبطة بالوثائق والمستندات: للجنة الحق في الإطلاع على وثائق الإدارة والحصول على الصور اللازمة من مستنداتها والكشف عن بياناتها الضرورية لأداء عملها⁽³⁾، وذلك في مختلف دوائر الدولة⁽⁴⁾، باستثناء الوثائق التي تأخذ طابعا سريا والذي يكون مبررا من طرف الجهات المعنية⁽⁵⁾.

و تأسيسا على أن البرلمان لا يعد جهة رئاسية بالنسبة للوزارات، إنما هو رقيب على أعمالها، فلا يجوز له التعسف في استعمال سلطاته في مجال التحقيق بالمغالاة في طلب تقديم الوثائق والمستندات⁽⁶⁾.

2-السلطات المرتبطة بالأشخاص والأمكنة: خولت المادة 84 من القانون العضوي 16-12 للجان التحقيق سلطة معاينة أي مكان ترى إمكانية إفادتها في تحقيقها خاصة إذا كان له علاقة بذلك، كما يمكن لها إستدعاء أي شخص ترى ضرورة الإستماع إليه سواء أكانوا أشخاصا عاديين أم موظفين لدى الدولة أو إحدى القطاعات العامة، وكذا إستدعاء الخبراء والإستعانة بهم للإستفادة من خبراتهم في الموضوع المشكل للتحقيق.

(1)-المادة 81 من ق.ع 16-12.

(2)- هشام حسن علي الجبوري، المرجع السابق، ص: 107 - 108.

(3)- وسيم حسان الدين الأحمد ، برلمانات العالم، المرجع السابق، ص: 353.

(4)- نزيه رعد، النظام السياسي والدستوري في لبنان، المرجع السابق، ص: 105.

(5)- المادتان: 1/ 84 و 1/85 من ق.ع 16-12.

- يقصد بالطابع السري الوثائق التي تخص الدفاع الوطني، المصالح الحيوية للبلاد والإقتصاد الوطني، وأمن الدولة الداخلي والخارجي.

(6)- هشام حسن علي الجبوري، المرجع السابق، ص: 230.

ويمكنها أيضا الإستماع الى أعضاء الحكومة بناء على إرسالية من طرف رئيس الغرفة المعنية تتضمن طلب الإستماع ترسل إلى الوزير الأول، وبعدها يتم ضبط برنامج الإستماع بالإتفاق مع الوزير الأول، ويتم توجيه الإستدعاء كذلك إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعاونها قصد المعاينة الميدانية عن طريق السلطات السلمية التي يتبعونها، ويشكل عدم الإمتثال إلى لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يدون في تقريرها، وتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤوليتها.

3-مدى سرية التحقيق: وفقاللمادة 83 من القانون العضوي 16-12 يخضع التحقيق البرلماني لمبدأ السرية شأنه في ذلك شأن التحقيق القضائي من أجل ضمان سير التحقيق والحفاظ على أسرار المعلومات وما يرتبط بها من أسرار الأشخاص والمؤسسات.

بيد أن مبدأ السرية ليس مطلقا بالضرورة، فقد ترد عليه إستثناءات وهو ما أثبتته الممارسة خاصة من خلال اللجنتين المكونتين لسنة 1990 المتعلقةين بقضيتي الغرفة الوطنية للتجارة وتحويل 26 مليار دولار، وقيامها بتسريب أخبار دورية نشرت في وسائل الإعلام عن مدى تقدم التحقيقات، وسجلت جوانب من أشغالها عبر الإذاعة والتلفزيون، مما يعني أن المشرع لم يأخذ بطابع السرية على إطلاقه⁽¹⁾.

خامسا: النتائج المترتبة عن التحقيق وأثاره

ينتهي عمل اللجنة بإيداع تقريرها، والذي يناقش محتواه ثم ينشر بعد ذلك

1-تقديم التقرير من طرف اللجنة: يقدم التقرير بعد إنتهاء اللجنة من تحقيقها وفوات المدة المحددة بمقتضى المادة 81 من القانون العضوي 16-12، وهي 06 أشهر والتي تعتبر قابلة للتمديد دون تحديد حد أقصى لهذا التمديد⁽²⁾، ولكن ذلك لا يعني بقاء هذا التمديد دون ميرر حتى لا يستخدم بطريقة غير لائقة تخرج التحقيق عن إطاره وجديته خاصة فيما يتعلق بذكر أسباب ودواعي التمديد، و يسلم التقرير إلى رئيس الغرفة المعنية ويتم تبليغه إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول، كما يتم توزيعه على النواب أو على أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة.

والهدف من تبليغ التقرير إلى رئيس الجمهورية هو التأثير على الحكومة الذي بوسعه إقالتها بقرار منه بشكل جماعي أو فردي إستنادا إلى هاته التقارير، وبالنسبة للوزير الأول لأجل دفعه إلى تقديم إستقالة حكومته⁽³⁾، خاصة إذا كانت الأوضاع السائدة في الأجهزة الحكومية غير قابلة للإصلاح أو التدارك في ظل وجود تجاوزات خطيرة وفساد كبير يستوجب معه إنهاء عهدة الحكومة.

2- محتوى التقرير: يجب أن يحتوي التقرير المقدم من طرف اللجنة على العناصر التالية:

أ-خطة العمل التي إعتدتها اللجنة المعنية للقيام بتحقيقاتها.

(1) -عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص: 130 - 131.

-ميلود ذبيح، رقابة البرلمان على الحكومة بآلية التحقيق البرلماني، المرجع السابق، ص: 161.

(2) -المادة 107 من ن.د.لم.أ لعام 2017.

(3) -ميلود خيرجة، المرجع السابق، ص: 63 - 64.

ب- الوثائق والمستندات المطع عليها والأماكن التي زارتها، والأشخاص المستمع إليهم.
ج- التوصيات والإقتراحات التي تراها اللجنة ضرورية⁽¹⁾، وذلك لمعالجة السلبات التي تكشفها لها أثناء سريان التحقيق.

3- مناقشة التقرير ونشره: تبت الغرفة المعنية في موضوع نشر التقرير كلياً أو جزئياً دون مناقشته بأغلبية الأعضاء الحاضرين، إثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق ويبين فيه الحجج المؤيدة والمعارضة لنشر التقرير كلياً أو جزئياً مع جواز عند الإقتضاء فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير، كما أن نشر التقرير يمكن أن يتم بناءً على إقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد رأي الحكومة⁽²⁾.

4- آثار التحقيق البرلماني: يترتب على التحقيق البرلماني عدة نتائج:

أ- قد يؤدي إلى إقتراح تعديل أو الغاء قانون قصد تغيير الأوضاع لتتلائم مع متطلبات الإرادة الشعبية التي يمثلها البرلمان، وكذا مقتضيات القاعدة الدستورية التي تحمي هذه الإرادة.

ب- بمجرد نشر التقرير فذلك يحقق رقابة الرأي العام على الحكومة لأنه سيضعها أمام مسؤولياتها تجاهه خاصة إذا كان هناك مساس بحقوقه وحياته المحمية دستورياً.

ج- الطابع السياسي للتحقيق البرلماني قد يحمل الحكومة على إتخاذ اجراءات وجزاء تأديبية ضد المخالفين والمقصرين⁽³⁾، وبالتالي حمل الحكومة على إتزام الحدود المرسومة لها في تصرفاتها المستقبلية.

د- لا يؤدي الى إدانة الحكومة سياسياً أو جنائياً لأنه من الوسائل غير المرتبة للدستورية السياسية للحكومة، وذلك على خلاف ما هو متبع في بعض الدول كلبنان والولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا، وبالتالي فالجزاء المترتب عليه هو جزاء تأديبي.

سادساً: عراقيل فعالية التحقيق البرلماني:

توجد العديد من العراقيل التي تحول دون فعالية التحقيق البرلماني:

1- إنعدام الجزاء القانوني المتمثل في ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة، وذلك خلاف الوضع الموجود في بعض الأنظمة المقارنة خاصة الو.م.أ، حيث منحت لجان التحقيق سلطات أكثر إتساعاً وقوة تصل إلى حد ترتيب المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة وأعضاء الحكومة، وكمثال على أهم المحاكمات البرلمانية في أمريكا التي تمت كتتويج لعمل هذه اللجان، محاكمة الرئيس الأمريكي " نيكسون" في 1974 فيما عرف بقضية "وترجيت"، ومحاكمة الرئيس الأمريكي "بيل كلينتون" في 1998 فيما أطلق عليه بمحاكمة القرن في قضية المدعوة "مونيكا لوبينيسكي"، وقد كاد الرئيس الأمريكي "جورج بوش الابن" أن يدان بسبب

(1) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص: 135 - 136.

(2) - المواد: 87 ق.ع 16-12، 108 ن.د.للم.ش.و. 1997، 106 ن.د.لم.أ. 2017.

(3) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص: 140.

الحرب على العراق لو لا تدخل "كينيت" مدير الإستخبارات المركزية الأمريكية الذي إعترف بمسؤوليته أمام الكونغرس، مما وضعه وحده في قفص الإتهام⁽¹⁾. فالسلطة التشريعية في أمريكا لا تراقب فقط الحكومة بل السلطة التنفيذية ككل بآليات تحقيق فعالة.

وكذلك الشأن في فرنسا حيث تملك اللجان الفرنسية سلطة حجب الموارد المالية عن الوزارات في حالة عدم رضا تلك اللجان عن عمل هذه الوزارات⁽²⁾.

2- أكد القانون العضوي 16-12 وقبله القانون 99-02 على أنه في حالة عدم إمتثال الأشخاص لسلطة اللجنة للإدلاء بشهاداتهم، فذلك يعتبر تقصيرا جسيما دون الإشارة الى ترتيب المسؤولية الجزائية على المخالفين، وفي مقابل ذلك تتحمل السلطة الوصية كامل مسؤوليتها، كما أنه ليس من صلاحيات اللجنة تحريك أي دعوى جزائية أو تقرير عقوبات، فهذه الصلاحية مخولة لرئيس المجلس وحده، وهو ما من شأنه أن يضعف موقف اللجنة على عكس الوضع مثلا في الولايات المتحدة ، حيث أنه في حالة رفض المثل أمام لجان التحقيق أو في حالة الإدلاء بمعلومات كاذبة أمامها، قد يصل الأمر إلى توقيع عقوبة جنائية تصل إلى الحبس مدة سنة كاملة وغرامة قدرها ألف دولار، وذلك بتهمة إحتقار الكونغرس وإزدراءه حماية لسلطة اللجان وصلاحياتها⁽³⁾. وقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر رفض بعض الهيئات والأشخاص تقديم بعض الوثائق من أجل المثل أمام اللجان⁽⁴⁾.

3- قلة لجان التحقيق التي تم تشكيلها، حيث لكم يتجاوز عددها عشرين (20) منذ دسترة هذه الآلية، وأغلب اللجان تم تشكيلها في وقت واحد، ويتعلق الأمر بلجان التحقيق في قضية الإعتداء على النواب، والتجاوزات التي عرفت الإنتخابات المحلية بتاريخ 23/10/1997، وبتاريخ 13/05/1990 تشكلت لجنتي تحقيق الأولى حول سير الغرفة الوطنية للتجارة، والثانية حول تصريح الوزير السابق بخصوص وجود رشاي.

وفي 25/10/2004 تم تشكيل ثلاث لجان تحقيق حول المواضيع التالية: التعدي على الحصانة البرلمانية، الممارسات غير الشرعية للولاة، طرق إنفاق المال العام⁽⁵⁾.

(1) - وسيم حسام الدين الأحمد، برلمانات العالم، المرجع السابق، ص: 172 وما بعدها.

(2) - هشام حسن علي الجبوري، المرجع السابق، ص: 348.

(3) - الأمين شريط، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص: 71.

- وسيم حسام الدين الأحمد، برلمانات العالم، المرجع السابق، ص: 150.

- ذبيح ميلود، آليات رقابة الكونغرس الأمريكي على أعمال السلطة التنفيذية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 27، أبريل 2011، ص: 139.

(4) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص: 128.

(5) - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص: 420-421.

- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص: 143-144.

4- هناك لجان تحقيق أنشأت لغايات بعيدة كليا عن دورها الأساسي، فمنها من أنشأت لأجل مساندة توجهات الحكومة وتبرئتها، و أفضل مثال على ذلك اللجنة التي أنشأت في قضية " الباسو " الأمريكية مع شركة سوناطراك، إذ نتج عنها دعم و مساندة الحكومة الرامي إلى تثمين سعر المحروقات وخاصة الغاز الطبيعي⁽¹⁾، ومنها من أنشأت لغرض الدفاع عن المصالح الحزبية كاللجنة التي أنشأت في جانفي 2004 اندرجت في سياق النزاع داخل حزب الأغلبية البرلمانية بين أنصار الأمين العام لجبهة التحرير الوطني والأمين العام السابق⁽²⁾.

5- تقييد المبادرة البرلمانية لإنشاء لجان التحقيق ب 20 نائبا أو عضوا عن طريق لائحة يجري التصويت عليها من قبل المجلس المعني، يمكن الحكومة من أن تدعي بأن القضية ليس لها صبغة المصلحة العامة، كما يشكل ذلك حجر عثرة يقف في وجه البرلمانين المعارضين الذين لا يتشكل مجموعهم من 20 نائبا أو عضوا، وهو ماسيؤدي إلى لجوء الأغلبية بوصفها مساندة للحكومة إلى عدم الموافقة على اللائحة⁽³⁾.

6- رغم قيام اللجان بعملها إلا أن مصير أغلب تقاريرها ينتهي بعدم نشرها، مثل تقرير التحقيق في العقد المبرم بين شركة الباسو وشركة سوناطراك، قضية 26 مليار دولار، التجاوزات التي عرفت الإنتخابات المحلية لسنة 1997، قضية الغرفة الوطنية للتجارة، الأحداث التي عرفت بعض ولايات الوطن⁽⁴⁾. خاصة وأن الحكومة تتدخل في مسألة نشر التقرير بأخذ رأيها في ذلك وفقا للمادة 1/87 من القانون العضوي 16-12، حيث سيؤثر ذلك على هذه العملية خاصة إذا كان التقرير لا يتوافق مع مصالحها ويؤثر على صورتها أمام الرأي العام، وبالتالي فهذه الأخيرة ستتخذ جميع الإجراءات للضغط والتأثير على البرلمان من أجل عدم نشر التقرير.

وهو ما سيؤدي إلى حرمان الرأي العام الممثل من طرف البرلمان من حقه في الإطلاع على حيثيات التقارير الناتج عن ممارسة النواب والأعضاء للرقابة على أعمال الحكومة.

وبخصوص اللجان التي شكلت بتاريخ 2004/01/25 فلم تنته من عملها إلى غاية كتابة هذه الأسطر، بمعنى مرور أكثر من 15 سنة كاملة؟!، وهو ما يعني حسب وجهة نظرنا إنتهاء التحقيق بقوة القانون لفوات المهلة المحددة في المادة 81 من القانون العضوي 16/12 وهي 06 أشهر قابلة للتمديد، وذلك لتجاوز التمديد للحد المعقول والمقبول.

(1) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص: 269.

(2) ميلود ذبيح، رقابة البرلمان بألية التحقيق البرلماني، المرجع السابق، ص: 164.

(3) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 296-297.

(4) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 412 وما بعدها.

(4)- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص: 150.

7-التضييق على عمل هذه اللجان خاصة إذا أخذنا في الإعتبار مدة ستة (06) أشهر قابلة للتمديد الغير كافية هذا من جهة، والنص على عدم جواز إعادة تشكيل اللجنة لنفس الموضوع قبل إنقضاء أجل إثني عشر (12) شهرا إبتداءا من تاريخ إنتهاء مهمتها من جهة أخرى، خاصة إذا طرأت أحداث وأوضاع تستدعي تشكيل لجنة تحقيق في نفس الموضوع بشكل لا يحتمل الإنتظار، وهو ما قد يؤدي إلى هروب أشخاص أو ضياع الأدلة، وبالتالي كان من الأحسن لو أضاف المؤسس الدستوري عبارة " إلا إذا طرأت أوضاع لا تحتمل التأخير".

ومن ثم فلجان التحقيق عندنا لا تمتع بسلطات واسعة كما هو الحال في الو.م.أ، حيث نجد اللجان فيها تتنوع حسب حجم القضية ونوع التحقيق، فهناك لجان دائمة، لجان مختارة، ولجان فرعية أو خاصة، ولجان مشتركة، وهو ما ساعد هذه اللجان على تحقيق أهدافها دون عراقيل واستطاعت الرفع من كفاءة وفعالية الجهاز الحكومي، وتحسين مستوى و أداء الوكالات والمؤسسات، وانحسرت ظاهرة الفساد وهدر الأموال بفضل جديتها وفعاليتها⁽¹⁾.

8-توجد العديد من القضايا المتعلقة بالفساد والتزوير في الانتخابات لم تشكل بشأنها لجان تحقيق كقضية سوناطراك التي تسمى في الإعلام الجزائري : قضية سوناطراك 1 ، 2 ، 3 ، 4، وقضية الطريق السيار شرق غرب التي مست بمؤسسات ومرافق حيوية في البلاد تهم مصالح المواطن، وهذا رغم مصادقة البرلمان على قانون مكافحة الفساد رقم06-01 الصادر بتاريخ 20/02/2006 يتعلق بالوقاية منالفساد ومكافحته⁽²⁾، وهو ماشكل تناقضا كبيرا بين ما يحصل في الواقع و ماهو موجود في القوانين و الدستور . وعليه يمكن التقرير من خلال ماسبق ذكره أن آلية التحقيق البرلماني في الجزائر لم تأخذ صفة الآلية الرقابية الفعالة، حيث لم تخرج من كونها آلية شكلية وصورية تعمل من أجل الإستعلام واستيضاح الأمور لا أكثر ولا أقل.

المطلب الثاني: بالنسبة للوسائل الرقابية المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة

إلى جانب الآليات الرقابية البرلمانية غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة التي لم تخرج من دائرة الإستعلام والحصول على المعلومات كما سبق توضيحه، نص الدستور الجزائري على آليات رقابية أخرى تترتب عليها نتائج أكثر فعالية تتمثل في ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة خاصة مع ما جاء به التعديل الدستوري 2016 من أحكام جديدة في هذا المجال من أجل تفعيل الدور الرقابي للبرلمان، ومع ذلك توجد العديد من القيود و العراقيل التي تحول دون فاعلية هذه الوسائل.

(1) وسيم حسام الدين الأحمد، المرجع السابق، ص ص: 147-148.

-ميلود ذبيح، آليات رقابة الكونغرس، المرجع السابق، ص: 139.

(2) الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 08/03/2006.

وعليه سيتم تناول تعريف المسؤولية السياسية وأنواعها (الفرع الأول) ووسائل تحريك المسؤولية السياسية للحكومة (الفرع الثاني)، ثم عراقيل فعالية هذه الوسائل الرقابية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف المسؤولية السياسية للحكومة وأنواعها

بالنظر إلى أهمية تقرير المسؤولية السياسية للحكومة كجزء لها على تخطي الحدود المرسومة بمقتضى الدستور بوصفه أخطر سلاح يملكه البرلمان في مواجهتها، يستوجب علينا التطرق إلى تعريفها (أولاً) وأنواعها التي تتفرع عنها (ثانياً).

أولاً: تعريف المسؤولية السياسية للحكومة

يقصد بالمسؤولية السياسية حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها جملة واحدة أو من أحد الوزراء، ويترتب على هذا التصرف البرلماني وجوب إستقالة الوزراء أو الوزير عند سحب الثقة منه⁽¹⁾، ويعرفها " أندريه هوريو " بأنها: " خسارة الحكم من جانب الوزارة التي خسرت ثقة البرلمان"⁽²⁾. وعرفت بأنها " حق البرلمان وحده دون غيره في سحب الثقة من الوزارة أو الوزير المختص، لعدم موافقته على السياسة المنتهجة"⁽³⁾.

ويلاحظ من خلال هذه التعريفات أنها ركزت جميعها على النتائج المترتبة على المسؤولية والتمثلة في سحب الثقة من الوزارة بأجمعها أو الوزير المعني التي يؤدي بدورها إلى نتيجة حتمية هي تقديم الإستقالة، وبالتالي فهي لم تضع تعريفاً دقيقاً لهذه المسؤولية يوضح لنا المقصود والمعنى الدستوري والقانوني الحقيقي لها.

وتأسيساً على ما سبق ذكره، يمكن إستخلاص مجموعة من الخصائص التي تتميز بها المسؤولية السياسية:

- 1- أنها تحرك ضد كل من يباشر ويتولى منصب الوزير أو الوزير الأول.
- 2- أنها دستورية واسعة، فهي لا تستلزم ثبوت خطأ سياسي، وإنما تشمل جميع أعمال الوزراء وتصرفاتهم الإيجابية والسلبية المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية⁽⁴⁾.
- 3- مسؤولية آنية وليست لاحقة أي أن تحريكها يجب أن يتم "في وقت وجود الحكومة في السلطة، حيث يكون الخلاف ممكناً بينها وبين البرلمان"⁽⁵⁾، خاصة إذا كان هذا الخلاف على درجة كبيرة من الخطورة من الناحية السياسية⁽⁶⁾.

(1) إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص: 151.

(2) أورده: ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص: 188-189.

(3) أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، المرجع السابق، ص: 85.

(4) سعيد السيد علي، النظم البرلمانية والمسؤولية السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2009، ص: 42.

(5) نفس المرجع، ص: 46-47.

(6) إبراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص: 74.

- 4- النتائج المترتبة عليها دائما سياسية، وهي وجوب التخلي عن السلطة⁽¹⁾، والمنصب الوزاري.
- 5- يجري ترتيبها إما بمبادرة من أعضاء البرلمان كنتيجة بديهية لتحريك وسائل الرقابة المترتبة لها، أو بناء على مبادرة من الحكومة عندما تطلب التصويت بالثقة.
- 6- أن الوزارة تتعقد مسؤوليتها أمام المجالس البرلمانية في النظم ذات المجلس الوحيد، و في الغرفة السفلى في النظم ذات المجلسين⁽²⁾.
- 7- أنها لم تنشأ بطفرة واحدة ولم تكتمل إلا بعد مرور فترة طويلة حيث نشأت جنائية ثم سياسية، كما بدأت فردية ثم تضامنية.
- 8- إرتبط ظهورها بظهور الوزراء في إنجلترا مهد النظام البرلماني، إذ إرتبطت نشأتها تاريخيا وتواكبت مع نشوء النظام البرلماني وتطورت مع تطوره⁽³⁾.

ثانيا: أنواع المسؤولية السياسية

تنقسم المسؤولية السياسية للوزراء إلى نوعين: مسؤولية فردية (1) وأخرى تضامنية (2).

- 1- **المسؤولية السياسية الفردية:** تنصب هذه المسؤولية أو على وزراء محددين، فيتحملها كل وزير على حدة نتيجة أعماله وسياسته في وزارته دون أن يتعدى ذلك إلى السياسة العامة للدولة أو الحكومة ككل، فهي إذن تتعلق بالمسائل التي يستقل الوزير بالتصرف فيها، فيتحمل المسؤولية إعمالا بقاعدة الربط بين السلطة والمسؤولية⁽⁴⁾.

وتعتبر المسؤولية الفردية البداية الأولى لظهور المسؤولية السياسية للوزارة، حيث ظهرت في إنجلترا بعد إستقالة "البول" الفردية في 11 / 02 / 1742 بعد أن فقد ثقة مجلس العموم⁽⁵⁾.
وتتحرك المسؤولية الفردية سواء كان الفعل أو العمل صادرا من الوزير ذاته بإعتباره رئيسا إداريا على الوزارة، أو عن أحد الموظفين التابعين له، المهم أن يكون هذا الفعل أو العمل متعلقا بالسياسة الداخلية للوزارة لا السياسة العامة للحكومة ككل، ومثال ذلك تعيين الموظفين، إبرام العقود، إصدار التعليمات للمسؤولين...⁽⁶⁾.

(1) أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، المرجع السابق، ص: 85.

(2) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص: 189.

(3) سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص: 38.

(4) سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص: 570.

- محسن العبودي، المرجع السابق، ص: 615.

- حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص: 470.

- محمد نصر مهنا، المرجع السابق، ص: 200.

- سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص: 21.

(5) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص: 198.

(6) سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص: 21.

بيد أنه يصعب في كثير من الحالات التمييز بين أعمال الوزير التي تصدر عنه بصفة شخصية، أو تلك المتعلقة بالسياسة العامة للوزارة لأنه غالباً ما يكون متصلاً بهذه السياسة، أو مرتبطاً بها بشكل مباشر أو غير مباشر، لذلك خلص الفقهاء إلى أن هذا التمييز متروك لترخيص الحكومة من جهة وتقدير البرلمان من جهة أخرى، ويمكن اعتماد القرائن التالية:

أ- قرار سحب الثقة الموجه إلى رئيس الوزراء يعتبر موجهاً إلى الوزارة بأكملها بإعتباره رمز الحكومة وعنوان مسؤوليتها.

ب- يمكن للحكومة أن تعتبر أن أمراً من الأمور يتعلق بالسياسة العامة للدولة حتى لو أثرت مسؤولية وزيراً ووزراء محددتين، ولكن ينبغي تصريح الوزارة بذلك قبل تصويت البرلمان حتى يصدر قراره عن بيعة. ج- يمكن كذلك للبرلمان أن يعتبر موضوعاً ما يدخل في إطار السياسة العامة للوزارة، ويثير بالتالي المسؤولية التضامنية للوزراء، حتى ولو أثرت مسؤولية وزير معين أو وزراء معينين⁽¹⁾.

وتترتب المسؤولية السياسية الفردية في بعض الدول العربية عادة بناء على إستجواب يوجه للوزير كما هو الحال في مصر وسوريا ولبنان والاردن.

2- المسؤولية السياسية التضامنية: يقصد بالمسؤولية السياسية التضامنية أو الجماعية مسؤولية الحكومة ككل أي بجميع أعضائها أمام البرلمان، فهي تنقرر نتيجة للسياسة العامة للوزارة أو ما يباشره رئيس الوزراء أو الوزير الأول من أعمال بإعتباره رئيساً للوزارة بأجمعها، لأنه رمز لأعمال الحكومة والموجه الأول للسياسة العامة للحكومة أو قد يكون التصرف صادراً عن أحد الوزراء، ومع ذلك يتم سحب الثقة من الوزارة بكامل هيئتها إذا أعلن رئيس الوزراء تضامنه مع هذا الوزير بشأن ما يصدر عنه من تصرف⁽²⁾، لهذا يطلق عليها مسؤولية تضامنية على أساس تضامن الوزارة في المسؤولية⁽³⁾.

وهو ما يؤدي بالنتيجة إلى التزام الوزراء جميعاً بتقديم الاستقالة حتى ولو كان منهم من يعارض السياسة التي أدينت بسببها الوزارة، لأن مبدأ التضامن مدلوله أن القرارات الصادرة من مجلس الوزراء تعتبر كأنها صدرت بالإجماع⁽⁴⁾. فمجلس الوزراء تبعاً لذلك يشكل هيئة مستقلة وكياناً دستورياً قائماً بذاته، له حقوقه وعليه إلتزامات أمام البرلمان التي من أبرزها مسؤوليته عن الإخلال بواجباته واختصاصاته الدستورية⁽⁵⁾.

(1) سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص: 516.

(2) سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص: 24.

محمد نصر مهنا، المرجع السابق، ص: 200.

محسن العبودي، المرجع السابق، صص: 615-616.

محمد رسول العموري، المرجع السابق، ص: 539.

- رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2013، ص: 65.

(3) صبري محمد السنوسي، الوسيط في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 286.

(4) سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص: 568.

(5) صبري محمد السنوسي، الوسيط في النظم السياسية القانون الدستوري، مطابع السعدني، 2004، ص: 65.

ويتطلب مبدأ التضامن الوزاري عدة التزامات على عاتق الوزراء للحفاظ عليه:

أ-الدفاع عن سياسة الوزراء كهيئة واحدة، فإذا كان الوزير غير مقتنع بهذه السياسة وجبت عليها الإستقالة، وإذا لم يقدم إستقالته يقع عليه إلتزام الدفاع عنها، ولا يصح له نقدها أو التهرب من المسؤولية بحجة عدم توافقه مع زملائه أو إضطراره للموافقة على سياسة الحكومة⁽¹⁾.

ب-الإمتناع عن كل عمل يسبب حرجا للوزارة، إذ لا يصح له إتخاذقرارات أو إنتهاج سياسة جديدة أو رسم خطة معينة دون الرجوع إلى مجلس الوزراء لإستشارته لضمان إنسجام مواقفهم مع مواقف زملائه⁽²⁾.

ج-سرية أعمال الوزارة التي تفرض على الوزراء عدم إفشاء أية معلومات أو بيانات تتعلق بسياسة الوزارة، إلا في حالة تقديم الوزير لإستقالته، فإنه يمكن له التصريح بأسباب الإستقالة لتوضيح موقفه وتصرفه⁽³⁾.

وقد استغرقت المسؤولية التضامنية فترة طويلة للأخذ بها مقارنة بالمسؤولية الفردية، إذ بدأ ظهورها في القرن 18 م بغرض حماية الوزراء من تلاعب الملك بهم، وضرب أحدهم بالآخر لإثارة الفتنة وضرب إستقرار الوزارات آنذاك⁽⁴⁾.

وقد أثارت المسؤولية التضامنية إشكالا يتعلق بإنعقاد هذه المسؤولية أمام البرلمان المتكون من مجلسين أو غرفتين، فأمام أي مجلس تتعقد المسؤولية؟

يرى الفقه أن ذلك يعود إلى الوضع القانوني لكل مجلس، إن كانا متساويين أو يعلو أحدهما على الآخر، فإذا كانا متساويين فتتعقد المسؤولية التضامنية أمام المجلسين معا، وهو الوضع السائد في كل من بلجيكا وهولندا⁽⁵⁾.

وفي الحالة الثانية أي عدم تساوي المجلسين، فلا تتعقد المسؤولية إلا أمام المجلس المنتخب من قبل الشعب باعتباره يتمتع بسلطات واسعة وصلاحيات أكبر كما هو الوضع في إنجلترا، إذ تتقرر المسؤولية أمام مجلس العموم، وفي فرنسا أمام الجمعية الوطنية، وفي ألمانيا وإيطاليا أمام المجلس الأدنى الذي يمثل الشعب⁽⁶⁾، وفي الجزائر أمام المجلس الشعبي الوطني.

بيد أنه نظرا لخطورة هذه الوسيلة ونتائجها فقد أحاطتها أغلب الدساتير بضمانات تمنع التعسف في استعمالها من طرف البرلمان، حيث قررت آية الحل كسلاح يقابل ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة، وهذا لأجل الحفاظ على إستقلال وتوازن السلطات.

(1)- إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص: 160.

- سعيد السيدعلي، المرجع السابق، ص: 25-26.

(2)- نفس المرجع، ص: 26-28.

(3)- نفس المرجع، ص: 28-30.

(4)- إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص: 152.

(5)- سعيد السيدعلي، المرجع السابق، ص: 31-32.

(6)- نفس المرجع، ص: 32-33.

الفرع الثاني: الوسائل الرقابية المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة

إن تقرير المسؤولية السياسية للحكومة يكون وفقا للدستور الجزائري في مناسبتين: على إثر مناقشة برنامج أو مخطط عمل الحكومة (أولا) أو إثر تقديم بيان السياسة العامة من طرف الوزير الأول (ثانيا)، وذلك وفق إجراءات وشروط حددها الدستور وكذا القانون العضوي الناظم. وتعد وسيلة رقابة تمارس من طرف المجلس الشعبي الوطني باعتباره المؤسسة التي تحوز على صلاحيات تشريعية واسعة وجميع أعضائها منتخبون من قبل الشعب، بالإضافة إلى خضوع هذه الأخيرة لإجراء الحل دون مجلس الأمة تطبيقا لقاعدة توازن القوى.

أولا: مناقشة مخطط عمل الحكومة

نصت المادة 54 من التعديل الدستوري 2016 على: "يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة. ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية.

يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.

يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة".

ويلاحظ من استقراء المادة أعلاه أن المؤسس الدستوري بموجب هذا التعديل ألزم الوزير الأول بعرض مخطط عمل حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني، دون إلزامه بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية عند إعداد مخطط عمل الحكومة⁽¹⁾، وهذا تفعيلًا لإستقلالية مخطط عمل الحكومة عن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية من جهة، وتفعيل مسؤولية الحكومة أمام البرلمان بتقرير مسؤوليتها السياسية في حالة عدم التزامها بتنفيذه من جهة، نظرا لأهمية مخطط عمل الحكومة بإعتباره تصور استراتيجي عام يشمل كل القطاعات الاقتصادية، الإجتماعية، الثقافية، وماتوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية محددة⁽²⁾.

وتحكم مناقشة مخطط عمل الحكومة إجراءات حددها الدستور والقانون العضوي الناظم (1) ويترتب على هذه المناقشة آثار مهمة (2).

(1) نصت المادة 3 و2/93 من التعديل الدستوري 2016 على: " ينسق الوزير الأول عمل الحكومة.

تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء ".

(2) سمير بارة وسالمة ليمام، تفعيل دور البرلمان في تحقيق حكم شفاف، نحو مؤسسة سياسية للبرلمان الجزائري، فعاليات الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 15/16 فيفري 2012، ص: 14.

1- إجراءات مناقشة مخطط عمل الحكومة: بعد تنسيق الوزير الأول لمخطط عمل حكومته وإعداده ثم عرضه على مجلس الوزراء، يقوم بتقديمه أمام المجلس الشعبي الوطني لغرض الحصول على الموافقة و ذلك خلال مدة خمسة وأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة، بحيث يجري المجلس الشعبي الوطني مناقشة عامة لهذا الغرض⁽¹⁾، والتي لا يشرع فيها إلا بعد سبعة (07) أيام من تبليغ المخطط للنواب، ثم يعرض بعد ذلك للتصويت "بعد أن يقوم الوزير الأول بإجراء التكييفات الضرورية والتعديلات اللازمة على مخطظه على ضوء المداخلات والملاحظات والإقتراحات التي يقدمها النواب بشأنه"⁽²⁾، وهذا بعد التشاور مع رئيس الجمهورية بإعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية وللمجلس الوزراء، والسلطة السلمية للوزير الأول لأنه هو الذي يعينه ويعين أعضاء الحكومة، وبصفته كذلك حامي للدستور، وتتم عملية التصويت خلال مدة عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه للجلسة⁽³⁾.

و تكونهذه المناقشة مسبقا لبرنامج الحكومة، تسمح للمجلس بمراقبة السياسة العامة التي ستطبق مستقبلا، والتي يجب أن تحصل على رضاه⁽⁴⁾، وفي حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، يقوم الوزير الأول بتقديمها أمام مجلس الأمة خلال مدة (10) أيام على الأكثر التي تعقب موافقة الغرفة الأولى، ويمكن خلالها لمجلس الأمة أن يصدر لائحة" تتضمن ملاحظاته وإقتراحاته، إلا أن ذلك لا يؤثر على بقاء الحكومة أو ذهابها"⁽⁵⁾.

ولم ينص الدستور ولا القانون العضوي 16-12 على امكانية فتح مجلس الأمة مناقشة عامة كما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، وحسبوجهة نظرنا فإن إعتداد المؤسس الدستوري في المادة 3/94 لعبارة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني يقصد بها نفس الإجراء والطريقة التي وافق بها المجلس الشعبي الوطني بما فيها المناقشة العامة لمخطط عمل الحكومة.

كما أن الممارسة البرلمانية أكدت تمتع مجلس الأمة بهذا الحق، فمثلا عقب تعيين السيد "أحمد أو يحيى" وموافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج حكومته في أوت 1997، قدم عرضا حول البرنامج لمجلس الأمة بتاريخ 02 مارس 1998، وتم فتح مناقشة عامة حوله، وهو ما جرى عليه العرف إلى غاية اليوم⁶. ولكن المناقشة لا تتم بنفس الشكل والتفصيلات التي تتم على مستوى المجلس الشعبي

(1) - المادتان: 47، 48 من ق.ع 16-12.

-أعتمد أسلوب مناقشة مخطط عمل الحكومة منذ دستور 1989 بمقتضى المادة 76 منه.

(2) - سمير بارة وسالمة ليمام، المرجع السابق، ص: 14.

(3) - المادة 49 من ق.ع 16-12 .

(4) - ميلود خيرجة، المرجع السابق، ص: 68.

(5) - إبراهيم بولحية، علاقة الحكومة بالبرلمان، فعاليات الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص: 63.

(6) - عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص: 293 - 294.

الوطني، خاصة مع إعتاد المؤسس الدستوري لمصطلح "العرض" ليس بنفسالصياغة المعتمدة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني "باعتبار أن الحكومة مسؤولة بالدرجة الأولى أمام الغرفة السفلى أو الأولى، و عرض المخطط على مجلس الأمة يندرج ضمن التعاون بين مجلس الأمة والحكومة، كما أنه لا يعقل أن يصادق أعضاء الغرفة الثانية على قانون متعلق ببرنامج يجهلونه"⁽¹⁾.

وبخصوص شروط إصدار اللائحة، فقد حددتها المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، 2017، وهي:

أ- أن تكون موقعة من قبل ثلاثين (30) عضوا على الأقل.

ب- يودع الإقتراح من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس بعد ثمانية وأربعين (48) ساعة من تقديم الوزير العرض.

ويعود لمكتب المجلس السلطة التقديرية في تحديد كيفية تطبيق هذه المادة، وهناك شروط أخرى تتضمنها المواد 54، 55، 56 من القانون العضوي 16-12:

- لا يمكن أن يوقع العضو أكثر من لائحة واحدة.

- في حالة تعدد إقتراحات اللوائح تعرض للتصويت حسب تاريخ إيداعها.

- المصادقة على هذه اللوائح من طرف مجلس الأمة تلغي اللوائح الأخرى.

- المسموح لهم بالتدخل في المناقشات التي تسبق التصويت على اللائحة، هم:
* الحكومة بناء على طلبها.

* مندوب أصحاب إقتراح اللائحة.

* نائب يرغب في التدخل ضد إقتراح اللائحة.

* نائب يرغب في التدخل لتأييد إقتراح اللائحة.

ولكن الغير منطقي هو أن مجلس الامة أصبح يشارك في عملية التشريع في مجالات محددة ومحجوزة له، ولم يتم منح الأولوية له في عرض مخطط عمل الحكومة إذا كان يمس هذه المجالات، فمن باب أولى لو نص المؤسس الدستوري على ذلك حفاظا على تكريس حق الغرفة الثانية في التشريع وعلى التوازن بين الغرفتين في هذا المجال.

2- النتائج المترتبة على مناقشة مخطط عمل الحكومة: يترتب على مناقشة مخطط عمل الحكومة إما الموافقة عليه (1) أو رفضه (2).

(1) ميلود خيرجة، المرجع السابق، ص: 75.

أ- في حالة الموافقة: الحصول على الموافقة معناه وجود تزكية وتأييد للأغلبية البرلمانية المشكلة للمجلس الشعبي الوطني دون الحاجة إلى موافقة مجلس الأمة، فتبدأ الحكومة في تنفيذه ويفتح المجال أمام النواب لمناقشة تطبيقه ميدانيا⁽¹⁾.

ب- في حالة عدم الموافقة: إن عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط الحكومة سيحتمل على الوزير الأول تقديم إستقالته لرئيس الجمهورية، يتم على إثرها تعيين وزير جديد من طرف رئيس الجمهورية حسب الكيفيات نفسها⁽²⁾.

أما في حالة عرض المخطط من قبل الحكومة الجديدة، ولم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد على المخطط، ففي هذه الحالة تترتب نتيجة خطيرة تتمثل في الحل الوجوبي للمجلس مع ربطه بضمانة الحفاظ على الإستقرار المؤسساتي و إستمرار الحكومة القائمة في تسيير وتصريف الشؤون العامة إلى غاية إنتخاب المجلس الجديد، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر⁽³⁾.

لذلك فإنه يجب على المجلس الشعبي الوطني أن يقدر عواقب خطورة إقدامه على رفض مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية لأنه سيصبح في موقف لا يحسد عليه، فالمؤسس الدستوري وضع في علم النواب مسبقا أن هذا الرفض الجديد معناه حل المجلس وفقدان النيابة ، وهذا مهم بالنسبة لهم لأن الإنتخابات التشريعية التي تأتي بعد الحل مفتوحة على كل الإحتمالات منها عدم إعادة إنتخاب النواب السابقين⁽⁴⁾، كما يجب من جهة أخرى الحرص من جانب رئيس الجمهورية على حسن إختيار الوزير الأول والوزراء لضمان التوافق والتجانس بين المؤسساتين⁽⁵⁾.

ثانيا: بيان السياسة العامة:

يقصد ببيان السياسة العامة وثيقة تتضمن فصول تبين حصيلة عمل الحكومة في مختلف القطاعات خلال السنة واحدة ، ويتم تقديمه من طرفها أمام البرلمان عند نهاية كل سنة، حيث تبين فيه الحكومة ما تم تطبيقه وتنفيذه من مخطط عملها الذي وافق عليه البرلمان، كما تبرز فيه ما هو في طور

(1) سميريارة وسالمة ليمام، المرجع السابق، ص: 14.

(2) تنص المادة 95 من التعديل الدستوري 2016 على: "يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة.

يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أول حسب الكيفيات نفسها".

(3) تنص المادة 96 من التعديل الدستوري 2016 على: " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل

وجوبا.

تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر".

(4) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 283.

(5) ياسمين مزارى، آليات الرقابة البرلمانية بين تقرير مسؤولية الحكومة وإنعدامها في النظام الدستوري الجزائري، مجلة آفاق

للعلوم، جامعة الجلفة، العدد 08، الجزء 02، جوان 2017، ص ص: 153-154.

التحقيق من المشاريع والآفاق المستقبلية، والصعوبات التي اعترضتها"⁽¹⁾، حيث تتم المناقشة داخل البرلمان التي تنتهي إما بإصدار لائحة (1) أو بإيداع ملتمس رقابة (02) أو التصويت بالثقة (3).

وقد نص الدستور الجزائري على هذه الآلية بمقتضى المادة 98 منه التي نصت على: "يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة.

تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة.

يمكن ان تختتم هذه المناقشة بلائحة.

كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لاحكام المواد 153 و 154 و 155 أدناه.

لوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة.

وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة.

في هذه الحالة، يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الإستقالة الى أحكام المادة 147 أدناه.

يمكن للحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة".

وهذا ما أكدته المادة 81 من القانون العضوي 16-12، و الملاحظ أن التعديل الدستوري

2016 كرس صيغة الإلزام بفرضه على الحكومة وجوب تقديم بيان السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني لغرض تفعيل دور البرلمان في رقابة مدى إلتزام الحكومة بتنفيذ مخطط عملها الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، وتحريك وسائل الرقابة التي تترتب عن مناقشة البيان بتقرير مسؤوليتها السياسية في حال تقصيرها أو عدم إلتزامها بتنفيذه⁽²⁾.

وبالنسبة لمجلس الأمة فالحكومة تملك السلطة التقديرية في تقديم البيان أمامه، ومع ذلك فقد

جرت العادة على تقديمها أمام الغرفة الثانية، حيث نشأ عرف دستوري فرض على الحكومة ذلك.

1-إصدار اللائحة: يمكن إختتام المناقشة العامة لبيان السياسة العامة بإصدار لائحة أو عدة لوائح تتضمن آراء ومقترحات النواب المقدمة للحكومة⁽³⁾، واستخدام مصطلح "يمكن" معناها أن إصدار اللائحة ليس شرطا ضروريا لإختتام المناقشة يترتب عليها في حالة تخلفها عدم صحة المناقشة.

بيد أنه لتقديم اللائحة لابد من توافر جملة من الشروط نصت عليها المواد من 52 إلى 56 من

القانون العضوي 16-12، وهي على سبيل الحصر:

(1) عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 160

(2) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 284.

(3) إكتفت الدساتير السابقة بالتنصيص على تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة دون الإشارة إلى إلزامية ذلك، وقد تم النص على آلية بيان السياسة العامة لأول مرة في دستور 1989 بمقتضى المادة 80 منه، وكرسه دستور 1996 بمقتضى المادة 84 منه.

(3) ميلود خيرجة، المرجع السابق، ص: 89.

- أ- أن يقدم خلال 72 ساعة الموالية لإنتهاء تدخلات النواب في المناقشة.
- ب- أن يكون موقعا من عشرون (20) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا على الأقل.
- ج- أن يودع من طرف مندوب أصحاب الإقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.
- د- عدم إمكانية توقيع النائب على أكثر من لائحة.
- هـ- تعرض للتصويت، وفي حالة تعددها تقدم حسب تاريخ إيداعها.
- و- مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى اللوائح بالأغلبية تلغي اللوائح الأخرى.
- ي- أثناء مناقشة إقتراحات اللوائح التي تسبق عملية التصويت، يكون التدخل إما من:
- * الحكومة بناء على طلبها.
- * مندوب أصحاب إقتراح اللائحة.
- * نائب يرغب في التدخل ضد إقتراح اللائحة.
- * نائب يرغب في التدخل لتأييد إقتراح اللائحة.

و يوجد إحتمالين بخصوص اللائحة، الإحتمال الأول وهو إيجابي لصالح الحكومة يتضمن تأييدا ودعمًا سياسيا لها يكفل حسن العلاقة بين السلطتين باعتباره يعبر عن ثقة البرلمان بالحكومة يحثها على تحقيق المزيد من الإنجازات، أما الإحتمال الثاني وهو سلبي ضد الحكومة يتضمن تحفظات من النواب على سياستها العامة بلفت نظرها إلى تقصيرات من جانبها وعدم تنفيذها لما تما لإتفاق عليه، وهو ما سيجبرها على تصحيح الخلل الموجود أو معالجة التقصير، وإلا فإنه يجب عليها تقديم إستقالتها لأنها لم تعد تحظى بثقة ممثلي الشعب، الأمر الذي سيضعها في موقف محرج أمام الرأي العام⁽¹⁾، مع أن الدستور الجزائري لم يشر إلأى جزاء يمكن أن يترتب على إقتراح اللائحة، فهي تعد بمثابة لفت إنتباه أو إنذار للحكومة بضرورة إحترام ما تم الإتفاق عليه وعدم اتخاذ موقف لا مبال بها⁽²⁾.

بيد أن إستياء النواب وتحفظهم بإنذار الحكومة يمكن أن يتحول مستقبلا إلى معارضة تترجم إذا إستمرت الحكومة على نهجها، بالإقدام على إقتراح ملتمس الرقابة⁽³⁾.

2- **ملتمس الرقابة:** ملتمس الرقابة هو الآلية الثانية التي يملكها البرلمان عند مناقشة بيان السياسة العامة وهو أشد خطورة من حيث الآثار المترتبة عليه في مواجهة الحكومة، إذ أنه يؤدي بها إلى تقديم إستقالتها، ونظرا لخطورة هذه الآلية ربطها المؤسس الدستوري بعدة شروط وإجراءات تضمنتها المواد من 154، 155 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمواد من 58 إلى 62 من القانون العضوي 16-12، وهي على سبيل الحصر:

(1) ميلود خيرجة، المرجع السابق، ص ص: 90- 91.

(2) الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص: 25.

(3) عقيلة خرياشي، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص: 123.

(3) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 285.

أ- لا يقبل ملتزم الرقابة إلا إذا وقعه سبع 1/7 عدد النواب على الأقل.

ب- لا يمكن أن يوقع النائب على أكثر من ملتزم رقابة واحد.

ج- يودع نص ملتزم الرقابة من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

د- ينشر نصه في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني ويعلق ويوزع على كافة النواب.

هـ- لا يتدخل أثناء المناقشات إلا:

* مندوب أصحاب ملتزم الرقابة.

* نائب يرغب في التدخل ضد ملتزم الرقابة.

* نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتزم الرقابة.

* تتم الموافقة على ملتزم الرقابة بتصويت أغلبية (2/3) النواب.

* لا يتم التصويت إلا بعد (03) أيام من تاريخ إيداعه.

وينتج على تقديم ملتزم رقابة، وبعد استيفاء هـللشروط أعلاه نتيجتين أساسيتين:

الأولى: في حالة عدم المصادقة عليه، فإن الحكومة تستمر قائمة لإستمرار ثقة النواب والأعضاء بها.

الثانية: في حالة المصادقة عليه يؤدي إلى نتيجة بالغة الخطورة وهي تقديم الحكومة لإستقالته

وفقاً للمادتين 155 من التعديل الدستوري لسنة 2016 و 62 فقرة أخيرة من القانون العضوي 16-12.

إلا أن هناك حل آخر في مواجهة المجلس الشعبي الوطني يمكن أن يستخدمه الوزير الأول عن

طريق رئيس الجمهورية بإعتباره مسؤولاً عن تنفيذ برنامجه، وهو إستعمال آلية الحل في مواجهة الغرفة

الأولى، ما من شأنه أن لا يحافظ على التوازن الموجود بين السلطتين، وهذا ما أثبتته الممارسة البرلمانية

المقارنة كما هو الشأن في فرنسا، عند إقدام الرئيس "ديقول" على حل الجمعية الوطنية بعد نجاح نوابها

في التصويت على ملتزم الرقابة بتاريخ 1962/10/04⁽¹⁾، وهو ما أعتبره بعض الفقه الفرنسي بالقيود

الخطير أو الرهيب على سلطة البرلمان الرقابية⁽²⁾، في حين لم يسبق استعمال هذه الآلية في الجزائر⁽³⁾.

3- التصويت بالثقة: وهي آلية مكرسة في التقاليد البرلمانية أساسها تحريك المسؤولية السياسية

للحكومة بطريق غير مباشر بناء على مبادرة من الحكومة نفسها عن طريق الوزير الأول أو رئيس الوزراء

عند عرض بيان السياسة العامة، إذ تطلب الحكومة من البرلمان إتخاذ موقف بخصوص البيان بالتصويت

على الثقة أو رفض ذلك.

وقد نظم القانون العضوي 16-12 إجراءات وشروط التصويت بالثقة في المواد من 63 إلى 65

منه:

(1) - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص: 281.

(2) - Gilles Champagne, op.cit, p: 139.

(3) - عمار عباس، الفصل بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة 01، 2010،

أ-يسجل التصويت بالثقة وجوبا في جدول الأعمال بناء على طلب الوزير الأول.
ب-خلال المناقشة التي تفتح بالمناسبة يمكن أن يتدخل زيادة على الحكومة نفسها، نائب يريده التصويت بالثقة وآخر ضد هذا التصويت.
ج-بخصوص مدة التصويت فهي متروكة للإتفاق بين الحكومة والمجلس، وكذا المدة الممنوحة للمتدخلين والحكومة متروكة للسلطة التقديرية لرئيس المجلس.
د- النصاب المطلوب للتصويت بالثقة هو الأغلبية البسيطة.
والنتائج المترتبة على التصويت بالثقة هي ذات مضمون مزدوج ، فهو يتضمن موافقة رغبات الحكومة والثقة بها في نفس الوقت أو رفض هذه الرغبات وعدم الثقة بها⁽¹⁾، وبالتالي فإن عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على لائحة الثقة المقدمة من الحكومة يؤدي إلى ترتيب مسؤوليتها السياسية التي تكون نتيجتها تقديم إستقالتها لرئيس الجمهورية، وهذه الوسيلة تقابلها بدورها آلية الحل.
وعلى عكس ملتزم الرقابة، فقد عرفت الممارسة البرلمانية تقديم طلب واحد للثقة سنة 1990 من طرف رئيس الحكومة آنذاك مولود حمروش الذي نجح في الحصول عليها⁽²⁾.

الفرع الثاني: عراقيل فعالية وسائل الرقابة المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة

رغم كون الوسائل المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة الأكثر فاعلية في تقرير مصير الحكومة ووضعها عند إنتزاماتها الدستورية والسياسية، خاصة أنها تؤدي إلى نتيجة خطيرة وهي إسقاط الحكومة بحملها على تقديم إستقالتها.

بيد أنه توجد العديد من العراقيل تحول دون التجسيد الفعلي لهذه الوسائل الرقابية منها ما يتصل ببرنامج الحكومة (أولا) وبيان السياسة العامة (ثانيا).

أولا: العراقيل المتصلة بمناقشة برنامج الحكومة

1-عدم الإستقرار الحكومي الناتج عن التغيرات الحكومية المستمرة، حيث تعاقب على الجزائر منذ 1962 حوالي 17 حكومة، وهناك حكومات لم يمضي عليها أكثر من سنة⁽³⁾، وهو ما يفسر أن الإتفاق الحاصل بين الحكومة والبرلمان لن يتعدى المراحل الأولى للتنفيذ، وبالتالي فإن رئيس الحكومة لن يدخر جهدا في إعداد برنامج يتضمن فقط خطوطا عريضة بإعتبار أن النتيجة معروفة مسبقا⁽⁴⁾.

(1)- إبراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص: 71.

(2)- عمار عباس، الفصل بين السلطات، المرجع السابق، ص: 185.

(3)- من هذه الحكومات نذكر: حكومة سيد أحمد غزالي (1991-1992)، رضا مالك (1993-1994)، مقداد سيفي (1994-1995)، إسماعيل حمداني (1998-1999)، أحمد بن بينور (1999-2000)، عبد المجيد تبون (أقل من سنة من ماي 2017 إلى أوت 2017).

(4)- عقيلة خرياشي، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص: 109.

2- الحكومة غير مجبرة على الأخذ بالآراء والتعديلات التي يقترحها النواب، فحسب بعض النواب "دائما توجد بعض الفوارق بين النظري والتطبيقي، مما يعني أنه يمكن تعديل بعض النقاط أو تنفيذها بشكل آخر أو عدم تطبيقها ميدانيا دون الرجوع إلى البرلمان"⁽¹⁾، فما الفائدة إذن من الرجوع إلى البرلمان لعرض المخطط؟ خاصة وأن الوزير الأول باعتباره مسؤولا أمام رئيس الجمهورية، سيفضل الإحتماء برئيس الجمهورية وتطبيق توجيهاته بدلا من تعديل برنامجه على ضوء مناقشات النواب.

3- لم يحدث لحد كتابة هذه الأسطر أن رفض المجلس الشعبي الوطني المصادقة على برنامج الحكومة، مما يؤكد ممارسة المجلس لرقابة ضعيفة⁽²⁾.

4- إمكانية إصدار مجلس الأمة للائحة قد تستعمله الحكومة لصالحها، وذلك عن طريق التأثير على المجلس لأجل إصدار لائحة يدعم فيها سياسة الحكومة خاصة إذا كان منسجما معها سياسيا، وهو الدعم الذي يسمح لها بالإستمرار في تنفيذ سياستها وبرنامجها، وبالأخص إذا حصل برنامجه على موافقة الغرفة الأولى بصعوبة⁽³⁾.

ثانيا: العراقيل المتصلة ببيان السياسة العامة

1- الإرتباط الزمني لملتصم الرقابة والتصويت بالثقة ببيان السياسة العامة الذي يقدم سنويا، فالنواب لا يمكنهم تحريك هذه الآلية طوال السنة، كما هو الحال في فرنسا والمغرب وتونس، حيث يمكن تحريكها في أي وقت من السنة.

2- هذه الآلية من إختصاص المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، وليس ثمة إجراءات محددة دستوريا تتم داخل مجلس الأمة في هذه المناسبة⁽⁴⁾.

3- رغم نص التعديل الدستوري 2016 بصريح العبارة على وجوب تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة سنويا إلا أنه لم ينص على الجزاء في حالة تقاعس الحكومة عن ذلك، وهو ذات الشأن بالنسبة للقانون العضوي 16-12، كما أن التجربة البرلمانية الجزائرية تكشف لنا أن هناك العديد من رؤساء الحكومات الذين رحلوا دون تقديم بيان السياسة العامة، كحكومة أحمد بن بيتور، عبد المالك سلال، بلخادم، الذين غادروا قصر الحكومة دون تقديمه، حيث لم يتم منح الفرصة لنواب البرلمان في الإطلاع على حصيلة هذه الحكومات للحكم على نجاح أو فشل عملها.

وما يؤكد كلامنا أنه منذ وضع دستور 1996 لم يتم تقديم سوى خمسة بيانات للسياسة العامة:

(1) عبد الله قدور، مخطط عمل حكومة أويحي بيثير جدلا قانونيا وسياسيا، مقال منشور على الموقع الإلكتروني، www.elbilad.net ، تاريخ الزيارة : 2019/04/29.

(2) عمار عباس، الفصل بين السلطات، المرجع السابق، ص: 184.

(3) الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص: 27.

-ميلود خيرجة، المرجع السابق، ص: 81.

(4) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص: 287 - 288.

أ- بيان السياسة العامة لديسمبر 1998 (حكومة أويحي 1996-1998).

ب- بيان السياسة العامة لنوفمبر 2001 (حكومة بن فليس 2000-2003).

ج- بيان السياسة العامة لديسمبر 2004 (حكومة أويحي 2003-2006).

ج- بيان السياسة العامة 2010 (حكومة أويحي منذ 2008)⁽¹⁾.

د- بيان السياسة العامة لفربراير 2019 (حكومة أويحي 2017-2019).

وتجدر الإشارة إلى أنه خلال العهدة التشريعية السابعة لم يتم تقديم أي بيان للسياسة العامة، وهو ما اعتبر تراجعاً كبيراً في استخدام هذه الآلية.

ويرى " جيلالي حجاج" الرئيس السابق للجمعية الوطنية لمكافحة الفساد " أن أسباب عدم عرض الحكومة لبيان سياستها العامة يعود إلى الخوف من الإطاحة بها في ظل افتقارها لبرنامج ومشروع واضح تقدمه للشعب"⁽²⁾.

4- فيما يتعلق باللوائح المتعلقة ببيان السياسة العامة، لم تبين أحكام الدستور والقوانين الناظمة القوة الإلزامية لها، حيث يقتصر أثرها على التنويه والإنذار فحسب، وهذا الأخير أثبت عدم جدواه خاصة في ظل غياب رأي عام فاعل، وإقتصار دور البرلمان على التزكية فقط لما تقدمه الحكومة⁽³⁾.

5- رغم وجود العديد من الثغرات والنقائص في عمل الحكومة التي تظهر في بيان السياسة العامة، إلا أنه لم يحدث أن قدمت الحكومة إستقالتها بسبب رفض المجلس الشعبي الوطني التصويت على طلب الثقة أو إصدار لائحة أو التصويت على ملتمس الرقابة، وهذا ما أكدته لنا التجربة البرلمانية خاصة بعد عرض بيان السياسة العامة لسنة 2019، الذي واجه العديد من إنتقادات النواب لعدم تماشيه مع الواقع المعاش خاصة في العديد من المجالات والقطاعات الحساسة التي سجلت ولازالت تسجل تردياً وتراجعاكبيراً، وهذا ما أكده نائب ممثل لحزب العمال "رمضان تغريب" الذي اعتبر أنه لا يمكن الحديث عن بيان السياسة العامة دون التطرق إلى الوضع الجديد الذي تمر به البلاد مشيراً إلى أن ما تحدث عنه الوزير الأول لا يعكس الوضع الصعب الذي يعيشه المواطن في كل الميادين"، واعتبر أن الأرقام التي تحدثت عنها الوزير الأول منذ سنة 1999 يراد من خلالها تفادي الحديث عن العهدة الحالية التي سجلت كما قال " تراجعاً في جميع الميادين".

(1) بورنان نعيمة، تقرير حول بيان السياسة العامة في الجزائر 2010، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 01، سبتمبر 2011، منشور على الموقع الإلكتروني للمجلات الجزائرية: www.asjp.cerist.dz، تاريخ الزيارة: 2019/04/20.

(2) م.ش، عدم عرض الحكومة لبيان السياسة العامة انتهاك صارخ للدستور، مقال منشور على الموقع الإلكتروني لجريدة الخبر: www.elkhabar.dz، تاريخ الزيارة: 2017/06/20.

(3) محمد هاملي، المرجع السابق، ص: 177.

كما إنتقدت النائبة "بسمة عزوار" الإحصائيات المقدمة من طرف الوزير الأول واعتبرتها كلها تقريبية وغير دقيقة وهذا غير مقبول، بالإضافة إلى الواقع المعاش المزري الذي كشف تراجع المستوى في المجال الصحي والتعليمي، وكذا ظاهرة الهجرة غير الشرعية بسبب غياب الأمل عند الشباب. وركز النائب " أحسن عريبي" عن حزب النهضة الوطنية والعدالة والبناء في مداخلته على "تقد طرق التصدي لظاهرة تضخيم الفواتير في عمليات الإستيراد لتهرب العملة الصعبة والتهرب الضريبي".

اما النائبة" فاطمة سعدي" عن حركة مجتمع السلم، فقد أشارت إلى تأخر عرض بيان السياسة العامة منتقدة في نفس الوقت غياب المؤشرات التي تمكن من إجراء تقييم مدى نجاح الحكومة في تنفيذ التزاماتها، وتحديد الفجوة بين الانجازات والوعود"، كما طرحت جملة من التساؤلات حول الوعود التي قدمتها الحكومة سيما مراجعة قانون الإجتماعات والتظاهرات السلمية.

وقد قاطع نواب جبهة القوى الإشتراكية جلسة المناقشة معربين عن رفضهم شكلا ومضمونا لهذا البيان، وذلك لكونه حسب رأيهم يتضمن أرقاما وصفوها بالضحمة " لأنه لم تطرح مسؤولية الحكومة السياسية بإستخدام الآليات التي تستوجب ذلك"⁽¹⁾.

6- ربط آلية ملتمس الرقابة بشروط من الصعب جدا تحقيقها سواء من حيث الأغلبية المتشددة المطلوبة بالنظر إلى تشكيلة المجلس الشعبي الوطني، حيث يكفي للحكومة أن تبحث خلال الأجل الفاصل بين إيداع ملتمس الرقابة والتصويت عليه عن دعم ثلث (1/3) النواب+1 حتى تتمكن من إجهاض الملتمس، حتى ولو كانت محل معارضة واسعة في المجلس. فلا بد أن يكون لها مؤيدون بداخله ليتم إفشال الملتمس والبقاء في الحكم، كما أنه لم يحدد المقصود بالأعضاء المشتركين تصويتهم هل هم الأعضاء المشكلون للمجلس أم الأعضاء الحاضرون في جلسة التصويت؟

فإذا كان يقصد بهم المشكلون للمجلس فمعناه أن جميع النواب سواء المؤيدون أو المعارضون للملتمس سوف سيكونون في كفة واحدة، لأن رئيس المجلس سوف يبحث عن مدى توافر النصاب بإحصاء النواب المصوتين بالموافقة فيما سيعتبر الباقيين معارضين، وهو ما يجعل من هذه التقنيات تهدف إلى تحقيق إستقرار الحكومة وإستبعاد الأزمات الحكومية بمنع البرلمان من التهور ضد الحكومة من منطلق ما يسمى ب: "العقلنة البرلمانية"⁽²⁾.

⁽¹⁾ - تباين في مواقف النواب حول بيان السياسة العامة، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.sudhorizons.dz، تاريخ الزيارة: 2019/04/21.

⁽²⁾ - محمد هاملي، المرجع السابق، ص: 127 وما بعدها.

⁻ الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص: 498.

كريمة رزاق بارة، المرجع السابق، ص: 191-192.

⁻ صالح بلحاج، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المرجع السابق: 286.

7- التصويت بالثقة متوقف على تقديم طلب من الوزير الأول دون منح البرلمان الحق بالمبادرة بذلك، كما هو الشأن في لبنان والعراق ومصر⁽¹⁾. وبالنسبة لمدة التصويت المتروكة للإتفاق بين الحكومة والبرلمان معناه أن الحكومة تتدخل في تحديد مدة التصويت بالتأثير على البرلمان، حيث قد تستغل عامل الوقت لصالحها، بالإضافة إلى تدخلها في تسجيل طلب التصويت بالثقة في جدول الأعمال، كما أن الأغلبية البسيطة المشترطة للتصويت هي مقررة لصالح الحكومة سواء أكانت الأغلبية معارضة أو داعمة لها، مع أن ذلك مستبعد في ظل وجود الإئتلافات الحكومية والتحالفات الرئاسية، وهو ما حول التصويت بالثقة إلى وسيلة رقابية متوقفة على مبادرة وإرادة حكومية خالصة، فما الفائدة إذن من تقرير هذه الوسيلة في ظل وجود كل هذه الإعتبارات؟!.

8- ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة يقابله سلاح خطير يملكه رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان سواء عند عدم الموافقة على برنامج الحكومة للمرة الثانية أو رفض الموافقة على لائحة الثقة أو التصويت على ملتصق الرقابة، حيث يملك رئيس الجمهورية السلطة التقديرية الكاملة وغير المشروطة لحل الغرفة الأولى بضمانات شكلية لا أكثر ولا أقل تضمنتها المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي نصت على: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول.

وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل اقصاه ثلاثة (03) أشهر."

فإن كانت هذه الإستشارة تشكل قيوداً على ممارسة رئيس الجمهورية لحق الحل خاصة مع إشتراط التعديل الدستوري الجديد وجوب إستشارة المجلس الدستوري إلى جانب غرفتي البرلمان والوزير الأول، وذلك لأخذ رأيهم في ذلك، فهو يعتبر غير كاف ولا يحد من إمكانية تعسف رئيس الجمهورية في إستخدامه، خاصة وأن رئيس الجمهورية ملزم فقط بالإستشارة كإجراء شكلي، دون أن يكون مضطراً للتقيد بمضمونها.

كما أن إستشارة المجلس الدستوري تبقى لا معنى لها في ظل سيطرة رئيس الجمهورية على رئيسه المعين من قبله، وبالتالي فهي ضمانات غير حقيقية وفعالة في حين تبقى العودة للشعب وإجراء إنتخابات في مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر هي الضمانة الوحيدة⁽²⁾.

فالحكومة حتى لا تبقى تحت رحمة البرلمان وتوجيهاته تلجأ إلى إستخدام هذا الأسلوب إستناداً إلى مبرر تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁾، وهذا على خلاف بعض الأنظمة التي إشتترت ضمانات فعالة منها:

(1) نعمان عطا الله الهيبي، المرجع السابق، ص: 127 ومابعدھا.

(2) عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات، المرجع السابق، ص: 144.

أ- ما يرتبط بالمواعيد: تذهب العديد من الدساتير إلى تقرير عدم جواز حل البرلمان خلال مدة زمينة معينة بهدف كفالة إستقرار المجالس التشريعية وعدم إرباك البلاد بإنتخابات متتالية تؤدي إلى زعزعة الإستقرار السياسي⁽²⁾، ويتعلق هذا الشرط أساسا بعدم جواز الحل خلال الفترة الأخيرة من مدة ولاية الرئيس إذا إستشعر هذا الأخير أن نواب البرلمان لا يرغبون في إعادة ترشيحه لرئاسة الدولة، كما هو الحال بالنسبة لدساتير إيطاليا لسنة 1960 واليمن لسنة 1970⁽³⁾.

وكذا حالة عدم جواز الحل خلال مدة معينة تلي إنعقاد المجلس النيابي، وذلك لمنحه الفرصة الكافية لإثبات وجوده والحكم على أعماله وتصرفاته ومدى حرصه على مصالح الشعب⁽⁴⁾. وتختلف هذه المدة باختلاف الدساتير، حيث يحددها البعض بسنة واحدة تلي إنعقاد المجلس كال دستور المغربي لسنوات 1962 و 1996 و 2011، والدستور الفرنسي لسنة 1958، و الدستور اليوناني لسنة 1975⁽⁵⁾.

ب- ما يرتبط بتسبب قرار الحل: ويقصد به ذكر الأسباب التي دفعت إلى حل البرلمان في صلب مرسوم الحل إعمالا وتجسيذا لفكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية⁽⁶⁾، وهو ما أخذت به بعض الدساتير صراحة كدستور سوريا، الكويت، الإمارات، مصر، لبنان، بحيث يترتب على تخلفه بطلان قرار الحل وانعدام كل أثر له⁽⁷⁾. وهناك شرط آخر يتعلق بعدم جواز حل المجلس لنفس السبب يتحقق متى قرر الدستور ضرورة ذكر السبب الأول لحل المجلس، لأننا لا نستطيع أن نعرف إذا كان السبب الثاني هو مجرد تكرار للسبب الأول للحل أو مختلف عنه تماما، إلا إذا علمنا سبب الحل الأول تطبيقا للقاعدة الأصولية أن ما لا يتم

⁽¹⁾ مرزوقي عبد الحليم، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، السنة الجامعية: 2013-2014، ص: 199.

⁽²⁾ علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، المرجع السابق، ص، 141.

⁽³⁾ زين بدر فراج، القيود الواردة على حق رئيس الدولة في حل المجلس النيابي، دار النهضة العربية، 1987، ص ص: 84-85.

⁽⁴⁾ دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ إستمرارية الدولة، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، الطبعة 01، 2010، ص ص: 115-116.

- مرزوقي عبد الحليم، المرجع السابق، ص: 164.

⁽⁴⁾ علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، المرجع السابق، ص: 143.

⁽⁵⁾ مرزوقي عبد الحليم، المرجع السابق، ص ص: 165-166.

- زين بدر فراج، المرجع السابق، ص ص: 86-87.

⁽⁶⁾ رائد ناجي، حق حل البرلمان، المرجع السابق، ص: 76.

⁽⁷⁾ أورده: مرزوقي عبد الحليم، المرجع السابق، ص: 181.

- رائد ناجي، حق حل البرلمان، المرجع السابق، ص: 78.

- علي سعيد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، المرجع السابق، ص ص: 122-123.

الواجب إلا به فهو واجب⁽¹⁾، ومن الدساتير التي أخذت بهذا المبرر دستور الكويت لسنة 1923، مصر لسنوات 1923، 1930، 1956، ودستور الأردن لسنة 1952⁽²⁾.

ج-أسباب أخرى: الحل عند إقرار وتعديل الدستور، عندما يصبح المجلس غير قادر على أداء وظائفه، أو عند موافقة الشعب في إستفتاء على مشروع قانون رفضه البرلمان أو إذا إقتضت المصلحة العامة ذلك⁽³⁾.

ومهما يكن من أمر فإن قرار الحل بغض النظر عن تسببيه من عدمه، لا بد أن يكون في كل الحالات للمصلحة العامة الشعب، حتى ولو لم يتم تضمينها في الدساتير، وذلك باللجوء إليه كحل سياسي كبديل عن الحل الدستوري، وأن لا يكون بدافع الإنتقام والتخلص من البرلمان فقط لأنه معارض لسياسة رئيس الجمهورية التي لا تتماشى مع متطلبات الشعب.

وبخصوص الحالات العملية لحل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر، فقد طبق ذلك مرة واحدة بتاريخ 1992/01/04⁽⁴⁾، والذي طرح عدة إشكالات أهمها: أن الحل إذا كان مقترنا بإستقالة رئيس الجمهورية نكون أمام فراغ دستوري، خاصة أن استقالته بتاريخ 1992/01/11 لم تكن دستورية في ذلك الظرف، كما وصفها البعض بالظروف الغامضة في ظل عدم إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني وإحتمال دون علم رئيس الحكومة، وقد إترف المجلس الشعبي الوطني بأنه لم يعطي رأيه في الحل⁽⁵⁾.

كما أن تأجيل الإعلان عن الحل إلى حين تقديم الإستقالة أثار الشك حول موعد الحل الحقيقي إن كان قد وقع في 1990/01/04 وليس في 1990/01/11، حيث كان يتعين على المجلس الدستوري أن يرفض الاستقالة بتقرير أهلية رئيسه لتولي مهام رئاسة الدولة بالإعتماد على نصوص الدستور، بدلا من الإقتصار على إصدار بيان 14-01-1992 لاثبات حالة الشغور النهائي برئاسة الجمهورية واقتران ذلك بحل المجلس الشعبي الوطني⁽⁶⁾.

(1) زين بدر فراج، المرجع السابق، ص: 118-119.

(2) نفس المرجع، ص: 119-120.

(3) علي سعيد عمران، المرجع السابق، ص: 126-127.

(4) دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص: 125.

(5) زين بدر فراج، المرجع السابق، ص: 125 وما بعدها.

(6) دانا عبد الكريم سعيد، المرجع السابق، ص: 104 وما بعدها.

(4) المرسوم الرئاسي رقم 92-01 يتضمن إعلان حل البرلمان مؤرخ في 1992/01/04 (ج.ر عدد 02 الصادرة بتاريخ 1992/01/08).

(5) نقلا عن: عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة، المرجع السابق، ص: 144.

(6) رائد ناجي، حق حل البرلمان، المرجع السابق، ص: 197.

(6) رائد ناجي، نفس المرجع، ص: 198.

9-مسؤولية شكلية للحكومة ووزارتها بإعتبارها لم تتقرر فعليا على مدار التجربة البرلمانية، خاصة "مع سيطرة الإنطباع العام لدى ممثلي الشعب أن الوزراء مجرد منفذين لتوجيهات وتعليمات رئيس الجمهورية، وأن أي إجراء تتخذه الوزارات أو رئيسها يتم بموافقة ومباركة الرئيس، وهو ما خلق شعورا سلبيا لدى أعضاء البرلمان بخصوص نقد هذه التصرفات وخلق إحساسا عندهم بضرورة الحذر من مهاجمة الحكومة"⁽¹⁾.

10- إنعدام الجزاء السياسي لرئيس الجمهورية أمام البرلمان، فهو غير مسؤول عن أعماله وتصرفاته إلا في حالة واحدة وهي الخيانة العظمى وفقا للمادة 177 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽²⁾، الذي لم يضع تعريفا دقيقا لها، وعدم تفسير معنى الخيانة العظمى دستوريا دون ذلك الإستنتاج القانوني تظل القاعدة ذات طابع صوري ومجازي لا غير⁽³⁾. كما أن البرلمان ليس المؤسسة الدستورية التي تحرك الإتهام الجنائي ضد الرئيس، ولم يتم تحديد عقوبة معينة للجرائم التي تدخل في إطار الخيانة العظمى، كما لم يصدر لحد كتابة هذه الأسطر القانون العضوي المحدد لتشكيلة المحكمة العليا للدولة المختصة بمحاكمة الرئيس، وكذا تنظيمها وسيرها والإجراءات المطبقة أمامها تطبيقا لما نص عليه الدستور.

وهذا بخلاف الوضع في فرنسا حيث صدر القانون العضوي للمحكمة العليا المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية بعد مرور ثلاثة (03) أشهر فقط على وضع دستور 1958⁽⁴⁾.

ويرى الفقيه " اسمن " أن عناصر الخيانة العظمى تكون متوفرة عندما يقدم رئيس الجمهورية على إساءة إستعمال سلطاته ويتجاوز الدستور والقوانين أو يرتكب ضرا جسيما يؤدي إلى الإضرار بمصالح الدولة⁽⁵⁾.

ومن ثم فتقرير المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية يبقى شكليا، لأنه يمكن أن يكيف سلوك ما حتى ولو كان يدخل في إطار الخيانة العظمى على أنه عكس ذلك، وهو ما يفسر منح الحرية المطلقة للرئيس في التصرف كيف ما يشاء دون حسيب أو رقيب حتى ولو خرق أحكام الدستور، وما أكثر ما شهدته الواقع الجزائري من خرق للدستور عن طريق الرئيس في مناسبات عدة، ومنها عند تعديل الدستور لسنة 2008 عندما جعل مدة العهدة الرئاسية غير محددة بمقتضى المادة 2/74 منه، وفي الآونة الاخيرة قبل تقديم الإستقالة تحت ضغط الحراك الشعبي الذي انطلق منذ تاريخ 2019/02/22، اذ ترشح

(1) سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص: 205.

(2) نصت المادة 177 من الدستور: " تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة الرئيس عن الأفعال التي يمكن

وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنايات والجنح، التي يرتكبها بمناسبة تأديتها مهامها.

يحدد قانون عضوي تشكيلته المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة".

(3) عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والتقييد، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص: 366-367.

(4) عمار عباس، الفصل بين السلطات، المرجع السابق، ص: 188.

(5) هشام قبيلان، الدستور واليمين الدستورية، منشورات عويدات، بيروت، 1975، ص: 124-125.

للرئاسة لقيادة العهدة الرابعة رغم مرضه المزمن الذي لا يسمح له بذلك بمقتضى المادة 102 من الدستور، ومارس الرئاسة خلالها، حيث لم يتوقف الأمر عند هذا الحد بل أعلن ترشحه لعهدة خامسة، إلا أنه في ظل المعارضة الشديدة من قبل الشارع الجزائري أعلن عدم ترشحه مقابل تمديد وتأجيل الانتخابات، وسحب إستدعاء الهيئة الناخبة وتعيين نائب للوزير الأول دون أساس دستوري يسمح له بذلك ضاربا عرض الحائط الدستور ونصوصه، الأمر الذي لم يحصل تحت ضغط الشعب فأعلن إستقالته من منصب الرئيس.

فخرق الدستور إذن هو عمل مشين وغير مقبول، وهو ما نأمل تضمينه في نصوص الدستور في حالة تعديله، محاكاة لبعض الأنظمة التي تعتبر خرق الدستور جريمة جسيمة كما هو عليه الحال في لبنان والعراق واليمن⁽¹⁾.

ومن صور خرق الدستور أيضا المتفق عليها من طرف الفقه تعليق الدستور كسبيل لتجاوز عقبة دستورية لا تتماشى مع أغراض الرئيس الشخصية أو الخاصة كالتحجج بنظرية الظروف الإستثنائية⁽²⁾، ذلك أن هاجس الإستحواذ على السلطة والحفاظ عليها في مثل هذه الظروف تجعل من المتوقع جدا إتخاذ قرار سياسي بدوافع سياسية لا قانونية يقضي بتعطيل الدستور كله أو يكتفي بتعطيل الحياة النيابية في بعض الأحيان⁽³⁾، وقد يكون مبرره إرباك بعض الموضوعات التي يجب أن لا يمسهما التعديل وهو ما يعرف بالحظر الموضوعي أو عدم جواز تعديل الدستور خلال مدة زمنية معينة.

ومن الناحية الجزائرية فيمكن القول أن الدستور الفرنسي ترك لمجلس الشيوخ عند محاكمته رئيس الجمهورية صلاحية تقدير هذه الأفعال إن كانت تدخل في إطار الخيانة العظمى أم لا، كما ترك له تحديد العقوبة، وهو الوضع ذاته السائد في الولايات المتحدة الأمريكية عند محاكمة الرؤساء⁽⁴⁾.

فكل هذه المعطيات تؤكد لنا أن المسؤولية السياسية في الجزائر التي تحرك عن طريق البرلمان لم تخرج عن إطار الشكلية السورية، فبقيت مجرد حبر على ورق، وهو ما كرس مبدأ آخر مغايرا مفاده وجود سلطة فعلية بمسؤولية نظرية.

فالسلطة بلا مسؤولية حسب الدكتور "عبد الغني بسيوني": "تمثل إستبدادا مطلقا لأن أعمال المسؤولية السياسية بشكل قانوني يؤدي إلى التغيير السلمي للسلطة و للحكام بينما ينتج عن إنعدامها لجوء الشعب إلى العنف والإضرابات والثورات والإنقلابات لإحداث التغيير المنشود"¹.

(1) يوسف علي الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة 01، 2012، ص: 189 وما بعدها.

- هشام قبلان، المرجع السابق، ص: 163.

(2) علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته، المرجع السابق، ص: 195 وما بعدها.

(3) جعفر عبد السادة بهير الدراجي، تعطيل الدستور، المرجع السابق، ص: 201.

(4) هشام قبلان، المرجع السابق، ص: 125.

وما حدث في تونس ومصر وليبيا وسوريا خير مثال على ذلك، وما يحدث الآن في الجزائر من مسيرات سلمية متواصلة مطالبة بتغيير النظام السياسي بأكمله نتيجة لإستبداد واستئثار رئيس الجمهورية بجميع السلطات دون أدنى مسؤولية، وهذا من أجل الوصول إلى التغيير الديمقراطي السلمي بمؤسسات تقوم على أساس تلبية متطلبات الشعب في تحقيق العدالة والتنمية الإجتماعية، وتكريس الفعلي لمبدأ الفصل بين السلطات.

المبحث الثاني: تأثير الظروف المحيطة بعمل البرلمان على استقلاليته

من العوامل الأساسية المؤثرة على إستقلالية البرلمان في الجزائر وجود ظروف سواء داخلية أو خارجية حدثت من هذه الإستقلالية، وجعلت البرلمان بعيد كل البعد عن تحقيق الغاية من وجوده التي تنحصر أساسا في التشريع والرقابة، وبالتالي بقاءه بعيدا عن تطلعات وطموحات الشعب الممثل له. وتتجسد هذه الظروف على وجه الخصوص في إنعدام كفاءة النواب ووجود أحزاب سياسية لا تؤدي دورها (المطلب الأول) التي تمثل الوضع السائد داخل قبة البرلمان، وضعف المؤسسات المكلفة بحماية التشريع في القيام بدورها في هذا المجال (المطلب الثاني) التي تمثل الوضع السائد خارج البرلمان.

المطلب الأول: إنعدام كفاءة النواب وأحزاب سياسية لا تؤدي دورها

من المفترض أن النواب الذين يرغبون في تقلد منصب في البرلمان، أن يكونوا متوفرين على قدر عالي من الكفاءة العلمية والضمير المهني الذي تجسده حسن سيرتهم ورضاء منتخبهم عليهم، وهو ما لا نجده في برلماننا (الفرع الأول)، كما أن الاحزاب السياسية لم تجسد فعليا برنامجها الذي انتخبت على أساسه لأجل تفعيل المسار الديمقراطي في الدولة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: انعدام كفاءة النواب

من العوامل الأساسية لنجاح أي مؤسسة هو تواجد موظفين فيها يتوفرون على الكفاءة اللازمة لتقلد منصب من المناصب، وترتبط هذه الكفاءة أساسا بالمستوى التعليمي الذي يتناسب مع المنصب، والمهارة في التسيير الذين يعتبران شرطين أساسيين للقدرة على تولي الوظيفة وحسن أداءها. وهو ما لا نجده بالنسبة للعديد من النواب والأعضاء، حيث أثر انعدام الكفاءة العلمية (أولا) والكفاءة المهنية (ثانيا) بشكل سلبي على أداء البرلمان الجزائري.

أولا: إنعدام الكفاءة العلمية

هناك مقولة يونانية قديمة مفادها أن " قوة المؤسسات السياسية تقاس على قوة الرجال الذين يسيرونها"⁽²⁾، ويرى "ريمون بوكلي" : " أن ما تتعرض له الدولة من أزمات إقتصادية ومالية يعود إلى

(1) عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص: 289.

(2) أورده: رابحي أحسن، التشريع والمؤسسة التشريعية، المرجع السابق، ص: 164.

ضعف مستوى أعضاء البرلمان الذي لا يرقى إلى مستوى تفهم وإدراك هذه الحقائق، مع عدم إلمامهم بوسائل التغلب عليها أو التخفيف من حدتها، على اعتبار أن هذه المسائل تنسم بالدقة، إذ لا يدركها إلا المختصون الذين درسوها دراسة معمقة وأحاطوا بكل تفاصيلها، وينتهي إلى القول بأنه على الناخبين أن يختاروا نوابا أكفاء يستطيعون الإضطلاع بأعمال الأمة و السير بها إلى بر الأمان بما يحقق سعادة الشعب ورفاهيته⁽¹⁾.

وفي ذات الإطار يرى " إيهاب زكي سلام": "أن أعضاء البرلمان يعانون نقصا في المعلومات الشخصية لكون معظمهم لم يمارس العمل التنفيذي، بعكس الوزراء الذين تساندتهم الأجهزة الإدارية"⁽²⁾. فأغلبية البرلمانيين في الجزائر رغم وجود بعض الكفاءات التي تتوفر على مستوى تعليمي عالي لا تتوفر لديهم الكفاءة العلمية والثقافية وخاصة القانونية والسياسية التي تمكنهم من التحكم وإتقان العمل التشريعي والرقابي، وهو ما حوله من صاحب سلطة حقيقية دستورية إلى صاحب سلطة شكلية واقعية. فرغم أن البرلمان بطبيعة تكوينه وتشكيلته البشرية مفتوح لجميع أفراد الشعب دون تمييز، حيث يمنح الفرصة لكل من تتوفر فيه الشروط الشكلية أو الموضوعية أن يقدم نفسه للترشح في الانتخابات، ليفوز الأجدر بتمثيل الشعب بمقعد داخل المؤسسة التشريعية.

بيد أن فتح إمكانية الترشح لكل راغب في ذلك يؤدي إلى نتيجة حتمية مفادها ضعف وتدهور البرلمان بتخليه عن دوره الرقابي والتشريعي "لأن نظام صنع القرار البرلماني يتسم بألية الإتفاق الجماعي بين أعضائه"⁽³⁾، فكيف يمكن لهذا الإتفاق أن يتم بين أعضاء يختلفون كل الإختلاف في مستواهم التعليمي والثقافي، ذلك أن كل إتفاق يسبقه تشاور ومناقشة وحوار وتبادل للأفكار، وهو ما أثر سلبا على أداء السلطة التشريعية في الجزائر، وأدى إلى ترسخ صورة مشوهة وغير لاثقة بالبرلمان لدى الرأي العام، حيث أصبح ينظر إليه بأنه مؤسسة مفتوحة على مصرعيها لكل شخص دون الحاجة إلى شهادة أو رتبة علمية.

وقد نشرت تقارير بخصوص العهدة التشريعية السابعة 2012-2017 مضمونها أن 42% من النواب لا يحملون مؤهلا جامعيًا، حيث يوجد 37% منهم لم يتجاوز مستوى التعليم الثانوي، و 17 في المائة لديهم مستوى تعليمي إبتدائي، وكشفت مصادر متطابقة من داخل الأحزاب الفائزة بأغلبية المقاعد في البرلمان ضم هذه الأخيرة لنواب بمستوى عاملات نظافة، وحلاقات...، وكمثال على ذلك فإنه بعد

(1) أورده: أحمد بنيني، أثر النظام الإنتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد 08، ص: 291.

(2) إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص: 368.

(3) علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، المرجع السابق، ص: 59.

الفوز في الإنتخابات سئل أحد النواب البرلمانين عن الشهادة التعليمية التي يحملها فأجاب قائلاً: " لا أحمل سوى شهادة ميلاد"⁽¹⁾.

ولم يقف الأمر عند هذا الحد، فقد كشفت التجربة الانتخابية أنه في أكثر من مرة كان هناك تلاعب كبير يقوم به المرشحون بتواطؤ من قبل الأحزاب في بعض الأحيان، عند التصريح بالمستوى التعليمي للمرشح عكس الشهادة الجامعية التي يقل التلاعب بها عند التصريح⁽²⁾، وبالتالي فهذه الوضعية للبرلمان تصب في صالح السلطة التنفيذية لتضمن سيطرتها بكل سهولة وأريحية على المؤسسة التشريعية في جميع الميادين.

وهو ما دفع الفقيه الدستوري " جوزيف بارنملي" إلى التأكيد على أنه " يوجد من بين أعضاء البرلمان ممن لا يصلحون للعمل في أية وظيفة من الوظائف في أصغر المقاطعات"⁽³⁾، وقد أطلق الكثيرون وصف البرلمان الأمين على البرلمان الجزائري كتعبير عن الإنحدار الرهيب لمستوى أعضاء و نواب البرلمان.

ورغم سعي البرلمان الجزائري إلى تطوير أجهزته وإدارته وقدرات أعضائه ونوابه من خلال استخدام التكنولوجيا الحديثة وتنظيم ملتقيات وطنية ودولية بالتنسيق مع وزارة العلاقات مع البرلمان، للإستفادة من خبرات المختصين سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، ورغم إيجابية هذه المبادرات إلا أنها تظل غير كافية في ظل وجود أعضاء ونواب لا يفقهون شيئاً، لأن الإلمام بكل الجوانب القانونية والسياسية والإقتصادية والإجتماعية يتطلب قاعدة علمية أساسية في مجال من المجالات بدونها لا يمكن أن نتحدث عن تحسين و تطوير الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان.

ثانياً: انعدام الكفاءة في تمثيل الإرادة الشعبية

إن المتتبع لتطور تشكيلة البرلمان وإختصاصاته يجد أنه انتقل من مجلس النخبة إلى مجلس الجماهير، حيث كانت العديد من البرلمانات في بدايتها تضم مجموعة محدودة من النخبة الاقتصادية والإجتماعية والسياسية خصوصاً من كبار الملاك والأعيان والنبلاء، ثم تطورت لتصبح مجالس تمثل كافة الشعب مفتوحة لهم للإنتخاب والترشح، وبالتالي صارت مؤسسات جماهيرية⁽⁴⁾.

لذلك تحرص كل الأنظمة السياسية الديمقراطية على ضمان وصول أفراد جديرين بثقة الشعب للبرلمان عن طريق تنظيم إنتخابات شفافة ونزيهة يشارك فيها كل من تتوفر فيهم الشروط القانونية اللازمة للترشح أو الانتخاب.

(1) عثمان لحياني، نصف المترشحين في البرلمان الجزائري بلا شهادات تعليمية، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.alaraby.co.uk، تاريخ الزيارة: 2019/04/24.

(2) أحمد بنيني، أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر، المرجع السابق، ص: 291 - 292.

(3) ضو مفتاح غمق، المرجع السابق، ص: 71.

(4) على الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، المرجع السابق، ص: 62.

وهو ما يساعد على إرتفاع نسب المشاركة في الحياة السياسية كأهم مؤشر على التطبيق الفعلي للديمقراطية داخل الدولة، "فالديمقراطية والمشاركة السياسية وجهان لعملة واحدة وينتهي وجود إحداها في غياب الآخر، هذه العملة التي لا يمكن تداولها ضمن قواعد وأسس واضحة إلا في إطار معين هو الدولة التي يمثل ركن السلطة فيها أهم الأهداف الأساسية للمشاركة السياسية"⁽¹⁾.

ومن ثم، فتوفر هذه العناصر يؤسس لمجلس نيابي إنتخابي شرعي يتماشى مع رغبات وإرادة الناخبين، ومع ما يتطلبه النظام الديمقراطي من ضرورة الدفاع عن حقوقهم وحررياتهم المنصوص عليها في الدستور.

وقد حصر الدكتور " بوعلام بن حمودة " الشروط الضرورية التي تؤدي الى تمثيل حقيقي للشعب في الجوانب الآتية:

- 1-السماح لكل المواطنين أن يصوتوا إذا توافرت فيهم الشروط.
- 2-إعتبار التصويت واجبا مدنيا بذاته لأنه إذا إمتنع عدد كبير من المواطنين عن الإلتخاب، فإن تمثيل الشعب يصبح ناقصا مزيفا.
- 3-إعتبار حق الإلتخاب حقا شخصيا له صلة بالمواطنة، فلا تجوز الوكالة إلا لأسباب موضوعية كالغياب والمرض المقعد.
- 4-تنظيم مراقبة دقيقة وعمومية لكل عمليات الإلتخاب وإلحاق عقوبات قاسية في إطار القانون بكل من يزورالإنتخاباتأو يمارس ضغوطا على الناخبين أو يرشوهم.
- 5-السماح لكل مواطن مؤهل في نظر الناخبين ويمقتضى النصوص القانونية بأن يترشح مباشرة أو بواسطة حزب سياسي.
- 6- تجنب انتخابات متقاربة جدا في الزمن حتى لا نفر الناخبين، فلا نستطيع مثلا تنظيم إنتخابات تشريعية برلمانية أو محلية بلدية أو ولائية في يوم واحد.
- 7- تمكين المواطنين من التصويت عن دراية، فالناخب مدعو لإختيار شخص يعرفه ويدافع عن برنامج يفتتح به.
- 8-منح فرص متكافئة لكل المترشحين في الحملة الإنتخابية لوسائل الإعلام والإعلانات ومراقبة العمليات الإنتخابية وتمويل الحملات.
- 9- تنظيم سبر الآراء تنظيميا صارما حتى تبقى للمواطنين الحرية الكاملة في الإختيار، وتنتشر نتائج سبر الآراء من حين إلى آخر في الصحف، هل تؤثر في التصويت؟ وما هو قدر هذا التأثير إن وجد؟ مع

(1) أحمد بنيني، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية، المرجع السابق، ص: 16.

ضرورة التنبيه الى أن صبر الآراء له طابع إستشاري فقط، وتذكير الناخبين بأن التصويت لن يتم إلا بعد أن يسأل كل واحد ضميره⁽¹⁾.

بيد أنه ما شهدته عملية الانتخابات في الجزائر من إنعدام الشفافية والنزاهة في إختيار ممثلي الشعب سواء بالنسبة للإنتخابات التشريعية للمجلس الشعبي الوطني أو الانتخابات المحلية لمجلس الأمة، بالإضافة الى إنعدام ضوابط وأسس صحيحة لوضع الأشخاص بالقوائم الإنتخابية، إذ لازالت عملية وضع القوائم "تخضع للإنتماءات الأولية العشوائية والعروشية والقبلية والجهوية والطائفية، حيث وظفت إلى أقصى حد ممكن، ومن قبل كل الفاعلين في جميع المواعيد والإستحقاقات الإنتخابية"⁽²⁾.

بالإضافة إلى إعتبرات مالية، إذ يتم ترتيب المترشحين حسب الأولوية التي تأخذ بناء على معيار المال وهو ما عرفته كثير من القوائم الانتخابية بتصدر أصحاب الأموال لهذه القوائم، وذلك لكسب مقعد في البرلمان بهدف الوصول إلى مركز النفوذ والسلطة إضافة إلى المال، وبما يضمن لهم إقامة علاقات مع مسؤولين كبار في الدولة لتسيير أمورهم بكل سهولة ودون عوائق.

كما أن الإغراءات المالية تعد سببا رئيسيا لترشح عدد من الأعضاء والنواب، حيث أصبح الحصول على مقعد في البرلمان يمثل ترقية إجتماعية أكيدة ووسيلة للإثراء، فالسلطة وفرت كل الإمكانيات المادية للنواب لكي تتمكن من تجنيدهم سياسيا وضمان ولاءهم كإستراتيجية دائمة في التعامل معهم، وهي بذلك قد فهمت جيدا مواطن الضعف لكل واحد من المنتخبين⁽³⁾.

وبالتالي أصبح الهدف من وراء الترشح للبرلمان هو تحسين الوضع المالي والحصول على الإمتيازات التي تمنحها المؤسسة التشريعية، أما تمثيل الشعب فهو آخر إهتمامات الكثير منهم.

وقد تحول البرلمان في الجزائر إلى برلمان لرفع الأيدي للموافقة والمصادقة على كل المشاريع التي تقدمها الحكومة دون أدنى بحث أو مناقشة جدية لها، فالمهم عندهم هو كسب ود ورضاء الحكومة، وليس رضا الشعب، وفي هذا الإطار يقرر الدكتور " محمد الحموري": "على النائب عندما يوافق على تشريع أو يقر سياسة حكومية، أن يشهد أنه بعد أن بحث أو تحرى أو إستعان بمن يعلم، فإن ذلك التشريع أو تلك السياسة هما أفضل ما يمكن الوصول إليه، وإذا كان النائب تبعا لما هو مطلوب منه، يأخذ حكم الشاهد، فإنه إن لم يشهد بالحق على النحو السابق، يكون شاهد زور"⁽⁴⁾.

(1) بوعلام بن حمودة، المواطنة والسلطة، دار هومة، الجزائر، الطبعة 01، 2006، ص ص: 13 - 17.

(2) صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص: 133.

(3) نفس المرجع، ص ص: 134 - 135.

(4) محمد الحموري، الحقوق والحريات بين أهواء السياسة و موجبات الدستور، دار وائل للنشر، الأردن، الطبعة 01،

2010، ص ص: 71-72.

فكل هذه المؤشرات دفعت بالبعض إلى القول بأن البرلمانات تحولت إلى مجرد أدوات لدعم الحاكم المتسلط بغض النظر عن طريقة وصوله إلى الحكم⁽¹⁾، في حين كان من الأجدر أن يكون داعما لمواقف وآراء الشعب وحاميا لسيادته التي أكد عليها الدستور الجزائري، فدور البرلمان هو تمثيل السيادة الشعبية طبقا للمادة 2/8 و3 من التعديل الدستوري 2016: " يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات التي يختارها.

يمارس الشعب هذه السيادة أيضا عن طريق الإستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين...".

بيد أن تراجع الدور التمثيلي هو ما ميز السلطة التشريعية من خلال التجربة التي مرت بها، وهو ما أفقد ثقة الشعب في ممثليه وأثر على مستوى مشاركتهم في عملية الإنتخاب التي سجلت تراجعا قياسيما في مختلف الإستحقاقات الانتخابية، وبالتالي أثر على عملية نجاح المسار الديمقراطي، ذلك أن شرعية وقوة أي نظام ديمقراطي تستمد من الشعب صاحب القرار الفيصلي في إختيار أعضاء جديرين بثقته، وهو ما أكده الفقيه " ميكيافيلي " بنقريره: " ينبغي أن يكون المرء جديرا بحبة الشعب لأنه هو الأقوى والأكثر قدرة"⁽²⁾. فما الجدوى إذن من برلمان لا يحظى بثقة الشعب؟

ولعل أيضا ما ينقص الدور التمثيلي للنواب هو ظهور شكل جديد من أشكال الوكالة الإلزامية بين النائب والحزب الذي ينتمي إليه هذا الأخير الذي يحاول السيطرة على مناضليه حتى داخل البرلمان، فبدلا من تصرفهم بإرادة حرة نزيهة تماشيا مع الإرادة الشعبية، فإنهم يستسلمون لإرادة الحزب لأن مستقبلهم السياسي مرهون بإحترام وإطاعة أوامر وتوجيهات الحزب، وبالتالي فإن إرادة النائب لا يمكن أن تفلت من بصمة حزبه، ولعل ذلك يشكل حاجزا شرعيا بينه وبين وظيفة التمثيل النيابي⁽³⁾.

وقد نتج عن هذا الوضع للبرلمان تراكمات أدت الى انفجار الوضع بخروج الشعب في مسيرات للمطالبة بالتغيير الشامل للنظام عن طريق رحيل جميع المسؤولين الكبار في الدولة سواء في السلطة التنفيذية وحتى النواب البرلمانين ورؤساء الغرفتين لأنهم لم يعودوا يرون فائدة من وجود البرلمان الحالي الذي لم يمثلهم بل مثل النواب أنفسهم ومصالحهم ومصالح السلطة التنفيذية رغم إنحرافات العديدة التي جسدها سوء الأوضاع وترديها في مختلف القطاعات الحيوية في البلاد.

و في ذات الإطار يقرر الدكتور " محمد الحموري " : " أن تجارب الأمم تدل بوضوح أن الشعوب التي لم تستطع ردع السلطة التنفيذية عند التعسف أو الإنحراف، فانهما تختزن ألم ذلك والنقمة عليه إلى حين، وبعد ذلك ينفجر مخزون الألم والنقمة في صور ثورات وحركات بهدف واحد ووحيد هو تصويب

(1) - جعفر عبد السادة بهير الدراجي، المرجع السابق، ص: 112.

(2) - خضر خضر، مفاهيم أساسية في علم السياسة، المرجع السابق، ص: 298.

(3) - رابحي أحسن، التشريع والمؤسسة التشريعية، المرجع السابق، ص: 110 - 111.

الأمر وإعادة التوازن إلى ما كان عليه، ويزداد الوضع سوءا إذا كانت السلطة التشريعية أو القضائية أو السلطتين معا شريكا في الإنحراف أو قابلا له⁽¹⁾.

الفرع الثاني: أحزاب سياسية لا تؤدي دورها

يعد الإعتراف بحق إنشاء الأحزاب السياسية في النظام السياسي لأي بلد تعبير عن ديمقراطية النظام في حد ذاته على أساس أنه يحقق المشاركة الشعبية في صنع السياسات العامة، ويكرس الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في الدساتير.

وتعد الجزائر من الدول التي ضمنت دساتيرها هذا الحق، خاصة مع إقرار مبدأ التعددية السياسية الذي توج بصور العديد من القوانين العضوية المتعلقة بالأحزاب السياسية أخرجها القانون العضوي 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية.

بيد أن الواقع العملي كشف لنا مدى تواضع الذي أبعد الأحزاب عن الهدف الذي انشأت من أجله، وهو ما يدعونا إلى دراسة الدور الذي من المفترض أن تؤديه الأحزاب السياسية (أولا) وقصور دورها على مستوى الواقع (ثانيا).

أولا: الدور الذي من المفترض أن تؤديه الأحزاب السياسية

تعد الأحزاب السياسية حلقة وصل بين المواطن والسلطة لأنها تنقل متطلباته وإحتياجاته إلى السلطة عن طريق مؤسسة البرلمان التي تمارس داخلها عملها النيابي في التشريع والرقابة، وفي سبيل تحقيق ذلك فهي تقوم بعدد من الأدوار، أهمها:

1- تعد الأحزاب السياسية من أهم وسائل التنشئة السياسية التي يقصد بها تلك الوسيلة التي بواسطتها يكتسب المواطن "القيم والإتجاهات والتوجهات والمعتقدات المرتبطة بالسلطة والحكم، وهي بذلك الشق من الثقافة العامة في المجتمع المتعلق بظاهرة السلطة، وبالتالي فهي ثقافة فردية في إطار ثقافة المجتمع العامة"⁽²⁾.

2- تعدد الأحزاب السياسية معناه تعدد الحلول والإتجاهات والإقتراحات التي تساهم في تغيير الأوضاع إلى الأحسن في جميع المجالات.

3- إثارة الرأي العام وتكوينه بإعتبارها تعمل على نشر الوعي السياسي لدى عامة الشعب من خلال وسائل الإعلام والتواصل الاجتماعي والحملات الإنتخابية، حيث تقدم له معلومات حول الواقع المعاش والحلول المناسبة لها.

4- تعد الأحزاب السياسية مدارس لتخريج إطارات وكوادر قادرة على تولي الحكم عبر ما تقدمه لهم من برامج تنفيذية من خلال مختلف الندوات والمحاضرات.

(1) محمد الحموري، المرجع السابق، ص: 57-58.

(2) حسينة شرون وشبل بدر الدين وعبد الحليم بن مشري، التحول الديمقراطي في الجزائر وأثره على الحريات العامة، فعاليات الملتقى الدولي حول التحول الديمقراطي في الجزائر، المرجع السابق، ص: 124.

5- تحسيس الفرد بأن له دورا إيجابيا في الحياة السياسية من خلال عملية المشاركة السياسية التي تظهر من خلال ممارسة حق التصويت أو الترشح، "المشاركة السياسية تترجم تلك الأنشطة الإدارية التي يقوم بها المواطن بهدف التأثير بشكل مباشر أو غير مباشر في عملية إختيار الحكام أو التأثير في القرارات أو السياسات العامة"⁽¹⁾، ولا يمكن للمشاركة السياسية أن تحقق أهدافها إذا غلبت عليها المظاهر السلبية وكانت الطابع المميز للمجتمع، كمظاهر فقدان الثقة السياسية والإعتراب السياسي، لذا فهي تتطلب منح فرصة المشاركة للمواطنين وإجبارهم على إعتبارها حقا لا يمكن التنازل عنه⁽²⁾.

6- التصدي للإستبداد الحكومي خاصة من خلال تواجد أحزاب معارضة لها كلمتها ووزنها داخل البرلمان وفي النظام السياسي ككل، لأنها تعمل على كشف أخطاء الحكومة وتقصيرها ومحاسبتها على ذلك أمام الرأي العام.

بيد أنه ينبغي على أحزاب المعارضة وهي تمارس وظيفتها في مراقبة الحكومة أن يتناسب هذا النقد والظروف التي تمر بها البلاد، ولا يؤدي إلى الإخلال بقواعد الشرعية الدستورية، فالأحزاب تهدف من خلال تنظيمها للمعارضة تحقيق الإستقرار في الحياة السياسية، وتحول دون إستبداد الحزب الحاكم وتساعد على توعية الرأي العام⁽³⁾.

فالتنظيم كما يقول " روبرت ميسير " هو "الوسيلة الوحيدة لخلق إرادة عامة، وهو في يد الجماعة الضعيفة سلاح من أسلحة الكفاح ضد الأقوياء"⁽⁴⁾.

7- دعم وتوفير الشرعية، ذلك أن مشاركة الأحزاب في العملية السياسية تمنح النظام السياسي الشرعية في حين أن مقاطعتها للإنتخابات مثلا قد تشكك أو تقلل من شرعية النظام سواء في الداخل أو الخارج⁽⁵⁾.

كما تقوم الأحزاب بترقية شرعية النظام من ثلاث جوانب هي: نشاط الأحزاب في تقديم مظلة واسعة من العلاقات المتداخلة وحشد التأييد الجماهيري، وأخيرا ما تقوم به الأحزاب في الإلحاح من أجل تقديم أهداف معينة للحكم⁽⁶⁾.

8- يعد تعدد الأحزاب السياسية الوسيلة التي تكفل ضمانات لممارسة الأفراد لحياتهم العامة بطريقة منظمة، كما أنها تقضي على الفوضى والفراغ السياسي إضافة إلى أنها تبين مدى القوة والقوى الموجود في المجتمع، إذا ما كانت الديمقراطية حريصة على أن تحتفظ بجوهرها ومظاهرها، مما

(1) ياسين ريوح، الأحزاب السياسية في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص: 36-37.

(2) أحمد بنيني، الإجراءات الممهدة للعملية الإنتخابية، المرجع السابق، ص: 09.

(3) ياسين ريوح، المرجع السابق، ص: 35.

(4) حسين عبد الحميد أحمد رشوان، الأحزاب السياسية وجماعات الضغط والمصلحة، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، 2008، ص: 118.

(5) نور الدين حاروش، الأحزاب السياسية، دار الأمة، الجزائر، 2009، ص: 122.

(6) حسين عبد الحميد أحمد رشوان، المرجع السابق، ص: 120.

يعني أن كل قيد يوضع كحاجز أمام حرية تكوين الأحزاب ونشاطها لا يشكل إلا إنتقاصا من الحقوق السياسية ومنه إنتقاص للديمقراطية الحققة⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية⁽²⁾، نجد أن المادة 11 منه تضمنت أهم وظائف الأحزاب السياسية بنصها على: " يعمل الحزب السياسي على تشكيل الإرادة السياسية للشعبي جميع ميادين الحياة العامة، وذلك عبر المساهمة في جميع ميادين الحياة العامة، وذلك عبر:

- المساهمة في تكوين الرأي العام.
 - الدعوة إلى ثقافة سياسية أصلية.
 - تشجيع المساهمة العملية للمواطنين في الحياة العامة.
 - تكوين وتحضير النخب القادرة على تحمل مسؤوليات عامة.
 - إقتراح مرشحين للمجالس الشعبية والمحلية والوطنية.
 - السهر على إقامة وتشجيع علاقات جواريه دائمة بين المواطن والدولة ومؤسساتها.
 - العمل على ترقية الحياة السياسية وتهذيب ممارستها وتثبيت القيم والمقومات الأساسية للمجتمع الجزائري لاسيما قيم ثورة أول نوفمبر 1954.
 - العمل على تكريس الفعل الديمقراطي والتداول على السلطة وترقية الحقوق السياسية للمرأة.
 - العمل على ترقية حقوق الانسان وقيم التسامح".
- ومن ثم فان هذا القانون قد وضح أكثر الأهداف والوظائف التي تسعى إليها الأحزاب السياسية مقارنة بالقانون العضوي السابق رقم 97-09.
- وعليه تبعا لهذه الأدوار على الحزب السياسي أن لا يستهدف فقط مجرد تقديم مترشحين في القائمة الانتخابية يرضون الناخبين، بل يجب أن يبحث على أشخاص يملكون مواصفات خاصة تتعلق بالكفاءة العلمية والخبرة السياسية والسيرة المهنية والمبادئ الأخلاقية، "لأن توفر هذه العناصر معناه أن الحزب سيعمل على تجسيد برنامج قوي ومجدي عندما يصل إلى قبة البرلمان، وبالتالي المشاركة الفعلية في ممارسة السلطة نيابة عن الشعب كأداة ضرورية لتحسين وتوطيد العلاقة بين الناخبين"⁽³⁾.

⁽¹⁾ إدمون رباط، المرجع السابق، ص ص: 741-742.

⁽²⁾ القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بالأحزاب السياسية (ج.ر. العدد 02، الصادرة بتاريخ 15/01/2012).

⁽³⁾ لمزيد من التفصيل حول العلاقة بين الأحزاب السياسية والناخبين، أنظر:

وهذا ما سيساهم في تحقيق التنمية السياسية داخل الدولة والتي تركز على كل ما سبق ذكره من من إضفاء للشرعية، والتعددية السياسة الحقيقية، وحماية الحقوق والحريات، وضمان المشاركة السياسية وتكريس وتعزيز روح المواطنة، والتأسيس لبرلمان مستقل يكرس مبدأ الفصل بين السلطات.

ثانيا: قصور دور الأحزاب السياسية على مستوى الواقع

إن الواقع العملي من خلال التجربة البرلمانية الجزائرية كشف لنا أن الدور الذي تمارسه الأحزاب السياسية داخل البرلمان يتنافى كليا مع كونها ركيزة أساسية للنظام الديمقراطي للدولة، وذلك لوجود العديد من النقائص والثغرات التي شكلت في مجموعها عوامل لعدم نجاح العمل الحزبي في كثير من المواضيع والمناسبات، أهمها:

1- أصبحت نشاطات الأحزاب تعرف بالمرحلة المناسباتية، حيث تنشط فقط خلال فترة الإنتخابات التشريعية البرلمانية و المحلية من أجل الوصول إلى مراكز سياسية بهدف تحقيق أغراض شخصية، وليس لتمثيل القاعدة الشعبية⁽¹⁾.

2- الأحزاب شهدت إنشقاقات داخلية و تصدعات أثرت على دورها في المشاركة في عملية صنع القرار السياسي وسببت ضعفها⁽²⁾، وذلك بسبب عدة عوامل منها الموقف من السلطة أو عدم الرضا على تصرفات أحد القياديين خصوصا في ظل غياب الممارسة الديمقراطية داخل الأحزاب التي جاءت نتيجة ترسبات تاريخية وثقافية لم تتح الفرصة للمناضلين في كل المستويات للمشاركة في صنع القرار والترشح لمختلف مواقع المسؤولية.

وهذه الإنشقاقات أفرزت ظاهرة "التجوال السياسي" التي ترتب عليها إختلالات خطيرة على مستوى موازين القوى في البرلمان بإعتبار عدد النواب المنتمين إلى الكتلة أو الحزب هو المعيار المؤسسي لتشكيل الهياكل البرلمانية بما فيها الكتل البرلمانية.

حيث أن البعض منها يكون لها العدد الكافي لتشكيل كتل داخل المجلس في بداية العهدة، ولكن هجرة بعض أعضائها يفقدها الحق في تشكيل هذه الكتلة، وهو ما يؤدي إلى فقدانها حقها في التمثيل في هياكل المجلس لأن العدد المطلوب لتشكيل الكتل هو 10 بالنسبة لكل غرفة في البرلمان⁽³⁾.

(1) مراد مولاي الحاج، الأحزاب السياسية و مسألة الديمقراطية في العالم النامي - حالة الجزائر -، فعاليات الملتقى الدولي حول الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، كلية الآداب و العلوم الاجتماعية، قسم علم الاجتماع، جامعة سطيف، يومي 09/08 أبريل 2007، ص: 242.

(2) فضل الله محمد إسماعيل، أزمة الرار السياسي في دول العالم الثالث، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص: 48.

(3) - الأمين سويقات، الإنشقاقات الحزبية في الجزائر والمغرب، مقال منشور على الموقع الإلكتروني:

dspace.univ-ouargla.dz ، تاريخ الزيارة 2019/04/12.

الباب الثاني: ----- العوامل المؤثرة على استقلالية السلطة التشريعية

ويبين الجدول الآتي الأحزاب التي إستفادت من عملية التجوال السياسي خلال العهدة السابعة 2012-2017⁽¹⁾:

الحزب	عدد الإنتقالات إلى الحزب	عدد الإنتقالات من الحزب	الزيادة في عدد النواب بالنسبة للحزب
ج.ت.و	11	00	11
تاج	11	00	11
ت.و.د	01	00	01
جبهة المستقبل	01	00	01

أما الجدول الآتي فيبين الأحزاب التي خسرت من عملية التجوال السياسي خلال نفس العهدة:

الإنتماء الأصلي	العدد	الإنتماء الجديد
تكتل الجزائر الخضراء	08	06 تاج 02 بدون إنتماء
الجبهة الوطنية الجزائرية	05	بدون إنتماء
حزب العمال	04	02 ج.ت.و 02 بدون إنتماء
جبهة التغيير	04	بدون إنتماء
الأحرار	04	ج.ت.و
الحزب الوطني للتضامن والتنمية	04	02 تاج 01 ج.ت.و 01 ت.و.د
الفجر الجديد	02	بدون إنتماء
الجبهة الوطنية للعدالة والتنمية	02	01 تاج 01 ج.ت.و
التحالف الوطني الجمهوري	02	بدون إنتماء
التجمع الوطني الديمقراطي	02	بدون إنتماء
جبهة القوى الإشتراكية	02	01 جبهة المستقبل 01 بدون إنتماء

(1) - نفس المرجع.

التجمع الجزائري	01	بدون إنتماء
حركة الوطنيين الأحرار	01	بدون إنتماء
حزب الشباب	01	بدون إنتماء
حزب الكرامة	01	ج.ت.و.
الحركة الشعبية الجزائرية	01	بدون إنتماء
الحركة الوطنية للأمل	01	بدون إنتماء
إتحاد القوى الإجتماعية	01	بدون إنتماء
حزب النور الجزائري	01	ج.ت.و.
الجبهة الوطنية الديمقراطية	01	ج.ت.و.

ومن ثم، فظاهرة التجوال السياسي أدت إلى زيادة عدد النواب الممثلين لأحزاب معينة وتضاءلها بالنسبة لأحزاب أخرى والتلاشي الكلي لبعض الأحزاب، " وهو ما جعل الأحزاب لا تعرف الاستقرار الداخلي لأنها لم تحاول حتى وضع سياسة واضحة تعمل بمقتضاها"⁽¹⁾.

واستفحال هذه الظاهرة داخل تركيبة البرلمان أدت بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى التنصيص على منعها بصريح العبارة بمقتضى المادة 117 من التعديل الدستوري 2016، وفرض عقوبة التجريد من العهدة البرلمانية على مستوى غرفتي البرلمان.

فهذه الظاهرة حسب الفقيه " ديفيد بيتام" تشكل ما يعرف "بالبداوة السياسية" لأنها تستهدف خدمة المصالح الذاتية بالدرجة الأولى، وعدم الاستقرار داخل البرلمان فضلا على أنها تزيّف الإرادة الواضحة للناخبين⁽²⁾.

3- إزدواجية السلوك السياسي لدى بعض الأحزاب، بحيث تتناقض ممارستها مع الشعارات التي ترفعها و تتغنى بها، فبمجرد وصولها للسلطة تتجه إلى تلبية الإحتياجات الآتانية بدلا من إحتياجات التنمية العامة للبلاد⁽³⁾. إذ تحاول فقط إرضاء سلطات بيدها مقاليد الأمور مما أخرجها تماما عن الممارسة الحزبية الصحيحة⁽⁴⁾.

4- الأحزاب عندنا لا تكلف نفسها حتى عناء حضور الجلسات، حيث يعقد البرلمان أغلب جلساته بمقاعد شبه فارغة نتيجة لتخلف ممثلي الأحزاب عن الحضور، وهذا ما نشاهده باستمرار على شاشة التلفزيون ومواقع الإنترنت، رغم دسترة واجب الحضور بمقتضى التعديل الدستوري 2016

(1) - فضل الله محمد إسماعيل، المرجع السابق، ص: 49.

(2) - ديفيد بيتام، المرجع السابق، ص: 47.

(3) - بوعلام بن حمودة، المرجع السابق، ص: 113.

(4) - فضل الله محمد إسماعيل، المرجع السابق، ص: 49.

إلا أن غياب جزاء رادع من جهة، وعدم التطبيق الفعلي لنصوص الدستور على أرض الواقع من جهة أخرى، حال دون القضاء على هذه الظاهرة التي ميزت برلماننا خلال عهده ودوراته.

5- التعددية عندنا هي تعددية شكلية وصورية وليست تعددية حقيقية بتعدد البرامج والأفكار، "وهو ما أسس لنظام حزبي تعددي شبه تنافسي في أفضل الحالات" (1)، كما أن التعددية عندنا لم تتركس مبدأ التداول على السلطة، فالتجربة البرلمانية أكدت سيطرة أحزاب معينة على البرلمان وهي حزب جبهة التحرير الوطني و التجمع الوطني الديمقراطي، " إذ تميزت العملية الانتخابية بسيطرة هذه الأحزاب التي كرست هيمنة النخبة الحاكمة نتيجة لعدم نزاهة الانتخابات، وهو ما أفشل عملية إيجاد نخب جديدة حاكمة تستجيب للتنوع السياسي والإيديولوجي الذي تعرفه الجزائر منذ الإستقلال" (2).

وهو ما يعبر عن إنفتاح سياسي مقيد أو هامش ديمقراطي محدود طبقا لإرادة السلطة الحاكمة، دون إستناد إلى أطر دستورية وقانونية راسخة، ولا إلى قوى سياسية فاعلة ومؤثرة تجسد المشروع الديمقراطي (3). فما الفائدة إذن من إقرار التعددية السياسية دون التكريس الفعلي لها بالإيمان بها والسماح بتفعيلها!!؟

6- بروز الإئتلافات الحزبية خاصة الإئتلافات الحكومية التي تميزت بأنها هشة لا تجانس فيها صنعها ظروف خاصة، فهي قائمة على أساس مناصب و حقائب وزارية لا تعكس بالفعل الخريطة السياسية في الجزائر (4)، كما لجأت بعض الأحزاب إلى تشكيل تحالفات حزبية مثلما حدث في الانتخابات التشريعية 2017 التي شكل في ظلها حزبي حماس و جبهة التغيير تحالفا سمي بتحالف حركة مجتمع السلم، وأحزاب الشباب الديمقراطي والنور الجزائري والحزب الوطني الجزائري وحركة الوطنيين الأحرار والحزب الوطني الحر شكلوا تحالف تكئل فتح، وشكلت أحزاب جبهة العدالة و التنمية وحركة البناء الديمقراطي وحركة النهضة التحالف من أجل النهضة و العدالة والبناء، وذلك لغرض الحصول على أكبر عدد من القاعد ومنافسة الأحزاب الكبيرة إلا أنها لم تخرج من إطار المنافسة المحدودة الغير الحقيقية.

7- غياب دور المعارضة التي أصبحت أحزابها مجرد قوى ضعيفة ومشتتة لم تستطع التأثير في مراكز القرار السياسي على جميع الأصعدة، فهي من خلال مواقفها الشكلية تركز على حب الظهور على

(1) -حسين توفيق إبراهيم، النظم السياسية العربية والإتجاهات الحديثة في دراستها، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة 01، 2005، ص: 89.

(2) -بلغيث عبد الله، الانتخابات والإستقرار السياسي في الجزائر، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة 01، 2016، ص ص: 501-502.

(3) - حسين توفيق إبراهيم، المرجع السابق، ص: 89.

(4) - رابح كمال لعروسي، المرجع السابق، ص: 94 وما بعدها.

حساب الدفاع عن المصلحة العامة، ما جعل النظام يعيش في مأمن من رقابتها، رغم أن المعارضة في الدول ذات النظام الديمقراطي العريق تعتبر الأكثر تأثيراً من خلال دورها في تغيير الكثير من الإيديولوجيات والاتجاهات التي إعتدتها الأنظمة الحاكمة في الدول، فغياب المعارضة " يجعل الممارسة السياسية في الدولة حكراً على من هم في الحكم، ويشعر بقية الشعب كأنهم غرباء عنها بمقدار غربتها عنهم، ولا يشعرون إتجاهها بالإحترام"⁽¹⁾.

كما استخدمت جميع الوسائل التي من شأنها منع المعارضة من الوصول إلى السلطة بإحتوائها مقابل إمتيازات مادية أو مناصب إدارية.

8- فشل الأحزاب السياسية عن القيام بدورها راجع إلى فشل المنظومة الإنتخابية، وهو ما أدى إلى عدم إيجاد التوافق السياسي الضروري وتمكين القوى السياسية المختلفة من المشاركة السياسية السلمية، واقناعها بفعالية الإنتخابات في التعبير عن نفسها وبشكل منظم⁽²⁾.

9- ظهور تجاوزات وممارسات حزبية كرسست فشلها⁽³⁾، فالأحزاب عندنا لم تحترم حتى حرمة البرلمان وداست على القوانين، وما يؤكد قولنا قضية رئيس المجلس الشعبي الوطني السابق " السعيد بوحجة"، حيث أعلن 360 نائبا من مجموع 462 نائبا وقعوا على لائحة سحب الثقة ينتمون إلى خمس كتل برلمانية و هم: كتلة جبهة التحرير الوطني، التجمع الوطني الديمقراطي، تجمع أمل الجزائر، الحركة الشعبية الجزائرية، والتحالف الجمهوري وجوب إستقالة الرئيس دون أساس قانوني أو دستوري يجيز سحب الثقة من رئيس المجلس، وهو ما فجر أزمة حقيقية داخل البرلمان شلت نشاطاته وأدت إلى تصرفات غير مقبولة من طرف النواب تمثلت في غلق أبواب المجلس بالسلاسل كسلوك عدائي، وهي سابقة خطيرة وبصمة عار في تاريخ البرلمان الجزائري. وتم إعلان إعلان شغور المنصب بالإستقالة الإلزامية وانتخاب رئيس جديد " معاذ بوشارب" الذي بدوره لم يعمر طويلا بعد الحراك الشعبي مكرسا قاعدة مابني على باطل فهو باطل.

10- الأحزاب عندنا تتأثر مع الظروف السائدة في الدولة، فإن كان الوضع آمنا ومستقرا نجدها في توافق تام مع السلطة، حيث تصفق وتهلل لإنجازات الحكومة وتدعم رئيس الجمهورية وتسانده رغم عدم دستورية وشرعية وجوده في الحكم، أما عند تغير الأوضاع خاصة مع ما تشهده البلاد من حراك شعبي نجدها تحس بالخطر الذي يهدد وجودها ومصالحها، فتتخلى عن موقفها السابق لتعلن عن دعمها للحراك في خرجات غير معهودة خاصة لدى ممثلي الأحزاب الكبيرة الذين كانوا مؤيدين أشد التأييد للعهد الخامسة لرئيس الجمهورية.

(1) - جعفر عبد السادة بهير الدراجي، المرجع السابق، ص: 113-114.

(2) - مراد مولاي الحاج، المرجع السابق، ص: 242.

(3) - بلغيث عبد الله، المرجع السابق، ص: 500.

ومن ثم، فالغياب الكلي لدور الأحزاب أدى إلى خروج الشارع الذي حرك الأحزاب النائمة طوال سنوات ليطالب بنفسه بتجسيد حقوقه وحرياته.

المطلب الثاني: ضعف دور المؤسسات المكلفة بحماية التشريع

كما سبق ذكره نص الدستور الجزائري على مؤسسات مهمتها ضمان حماية الدستور والتشريع من المخروقات والإعتداءات التي قد تصدر من جانب إحدى السلطات، وذلك تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات.

وهذه المؤسسات قد تكون ممثلة لإحدى هاته السلطات كما هو الحال بالنسبة لمجلس الدولة كمثل للسلطة القضائية باعتباره يلعب دورا هاما في تصويب القوانين التي تبادر بها الحكومة من خلال دوره الإستشاري، أو قد تكون ممثلة لجميع السلطات كما هو الحال بالنسبة للمجلس الدستوري كمؤسسة مهمتها الرقابة على دستورية القوانين.

بيد أن دورها لم يرتقي للمستوى المطلوب والمنتظر منها خاصة في مجال حماية التشريع البرلماني في مواجهة التشريع التنفيذي، لوجود العديد من الإعتبارات والثغرات في عمل هذه الأخيرة سواء من جانب الدور الإستشاري لمجلس الدولة (الفرع الأول) أو من جانب الرقابة على دستورية القوانين المعقودة للمجلس الدستوري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دور إستشاري شكلي لمجلس الدولة

يطلق على الدور الإستشاري لمجلس الدولة بالرقابة الوقائية على أساس أن دوره في هذا المجال يقتصر على تقديم الرأي بما يتضمنه من نصح وتوجيه وتصويب حول مشروع قانون بادرت به الحكومة، وذلك لوجود خلل أو قصور أو ثغرات لا تتماشى مع القواعد الدستورية أو ما يتطلبه وضع التشريع من قواعد وشروط.

ولتفصيل أكثر سيتم تناول الدور الإستشاري لمجلس الدولة من خلال دراسة الهدف من هذه الإستشارة (أولا)، ومجالها (ثانيا)، وإجراءاتها (ثالثا)، ومواطن قصورها (رابعا).

أولا: الهدف من إستشارة مجلس الدولة

منح الدستور الجزائري هذا الإختصاص لمجلس الدولة منذ دستور 1996، وذلك بعد إعتقاد مبدأ الإزدواجية القضائية بالفصل بين جهتي القضاء العادي والإداري محاكاة لمختلف الأنظمة التي تأخذ بهذا المبدأ، وعلى رأسها النظام الفرنسي الذي يعد رائدا في هذا المجال، حيث " يرجع الفضل لمجلس الدولة الفرنسي في النهضة التشريعية التي تمت في عهد الإمبراطورية الأولى، والتي تمخضت عن تقنين مختلف القوانين الرئيسية في فرنسا"⁽¹⁾.

(1) - سعيد السيد علي، مجلس الدولة ودوره في صياغة التشريعات و الرقابة الدستورية، دار الكتاب الحديث، القاهرة،

فالمؤسس الدستوري عندما منح المجلس هذا الإختصاص إنما قصد بذلك أن يكفل للتشريع الدقة، وحسن الصياغة، وكمال التنسيق، وعدم التعارض وضمان تحقيق الإنسجام والتناغم بين التشريع الواحد وما في مرتبته من التشريعات أو مايسمونها كالدستور، حيث قد تثير الصياغة خلافا في التطبيق بمايؤثر على الاستقرار المنشود للمراكز القانونية⁽¹⁾.

وقد صدر القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26/07/2011 والمعدل والمتمم بالقانون 18-02 المؤرخ في 30/05/2018، حيث نصت المادة 04 منه على: " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر، حسب الشروط التي يحددها هذا القانون العضوي والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".

ونصت المادة 41 على: " يتم إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين ومشاريع الأوامر من قبل الأمين العام للحكومة بعد مصادقة الحكومة عليها وتكون مرفقة بجميع عناصر الملف المحتملة". وهذا ما أكدته المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 98/261 المؤرخ في 29/08/1998 الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة.

فتعقد وظائف الدولة في العصر الحديث، إقتضى ضرورة تدخلها في جميع المجالات الاقتصادية و السياسية و الثقافية، مما أدى معه إلى زيادة الأعباء الواقعة على عاتقها، وهو ما فرض عليها الإستعانة بجهات قضائية إدارية تقوم بمساعدة الهيئات التنفيذية⁽²⁾، باعتبارها الأقدر على تزويد هيئات الإدارة العامة بالرأي والمشورة في مختلف الشؤون التي تنظمها وتسيرها.

ثانيا: مجال الإستشارة

وفقا لما نص عليه الدستور فإن مجال الإستشارة محصور في مشاريع القوانين التي يبادر بها الوزير الأول كتمثل للسلطة التنفيذية، وبالتالي يتحدد إختصاصه في مراجعة القوانين ذات الصفة التشريعية و الأوامر الرئاسية "دون المراسيم الرئاسية و المراسيم التنفيذية الصادرة عن رئيس الجمهورية، كما لا يتعدى إلى إقتراحات القوانين التي يبادر بها نواب و أعضاء البرلمان"³ وفقا للمادتين 136 و 142 من التعديل الدستوري 2016.

ومن ثم فعدم شمول الإستشارة لاقتراحات القوانين التي يبادر بها نواب وأعضاء البرلمان هو أمر منطقي، باعتبار السلطة التشريعية صاحبة الإختصاص الأصيل في التشريع، تمارسه بواسطة لجان متعددة ومتنوعة مختصة بذلك.

(1) - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص ص: 07-08.

(2) - بوحنية قاوي و بوطيبة عبد الناصر، الهيئات الإستشارية في النظام القانوني الجزائري، مقال منشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية: www.04shared.com، تاريخ الزيارة: 2018/08/12.

(3) - محمد الصغير بعلي، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004، ص ص: 183-184.

وعدم شمول الإختصاص الإستشاري لمجلس الدولة لمشاريع المراسيم تم إقرارها عقب رأي المجلس الدستوري رقم 06-98 المؤرخ في 19/05/1998 الذي قضى بمخالفة النص عليه للنص الحرفي للمادة 119 من الدستور، وهو ما أثار معارضة شديدة من جانب الفقه من بينه الأستاذ " محمد الصغير بعلي رحمه الله " الذي رأى أن قرار المجلس الدستوري هو محل نظر، غير مقنع، ولا يستند إلى أية حجة وغير مؤسس قانوناً⁽¹⁾.

وهو مسلك قد أدى إلى حبس مجلس الدولة في إختصاص قضائي محض، رغم كون الوظيفة القضائية لمجلس الدولة قد نشأت بشكل تبعي لوظيفته الإستشارية الأصيلية تاريخياً له⁽²⁾.
و في ختام هذه النقطة تجدر الإشارة إلى أن دور مجلس الدولة لا يقتصر فقط على مراقبة شرعية النصوص، بل يتعدى ذلك إلى للبحث عن تقدير ملائمة لمقتضيات المصلحة العامة، وبمقتضى ذلك له أن يحل نفسه محل الإدارة في حدود إختصاصه القانوني، دون أن يتعدى ذلك إلى البحث في الملائمة السياسية، بحيث يجب أن لا ينطوي عمله على تسييس رأيه⁽³⁾.

ثالثاً: إجراءات إستشارة مجلس الدولة

تحكم إستشارة مجلس الدولة العديد من الإجراءات تضمنها القانون العضوي رقم 18-02 والمرسوم التنفيذي رقم 98-261، وكذا النظام الداخلي لمجلس الدولة المؤرخ في 26/05/2000، وتختلف الإجراءات في الحالات العادية عن تلك المتبعة في الحالات الإستثنائية، وفقاً للتسلسل الآتي:

1- يرسل مشروع القانون أو الأمر الرئاسي إلى أمانة مجلس الدولة من قبل الأمانة العامة للحكومة بعد مصادقة الحكومة عليه، ويتم تسجيله في السجل الزمني للإخطار، ويكون مرفقاً بجميع عناصر الملف المحتملة⁽⁴⁾ التي على أساسها أعدت الحكومة مشروع القانون أو رئيس الجمهورية مشروع الأمر، وذلك حتى يطلع عليها مجلس الدولة لمساعدته في اتخاذ موقفه بكل دقة.

2- تعيين أحد أعضاء اللجنة الإستشارية مقراً بموجب أمر من طرف رئيس مجلس الدولة⁽⁵⁾، وتبدو الفائدة من تعيين المستشار المقرر في أن هذا الأخير بمجرد تعيينه يتفرغ لدراسة المشروع،

(1) - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص: 184.

(2) - M.Bouabdellah, La La Fonction Consultative du Conseil d'Etat et L'article 152 de la constitution, Revue des Siences Humaines, Université Mentouri, Constantine, N°17, Juin 2002, p : 08.

(3) - عبد الرزاق زويينة، الرأي الإستشاري لمجلس الدولة، ولادة كاملة ومهمة مبتورة، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 01، 2002، ص ص: 26-27.

(4) - المواد: 113 من ن.د.لم.د، و02، 04 من المرسوم التنفيذي 98-261، و 41 من ق.ع 11-13.

(5) - المادة 41 مكرر من ق.ع 18-02.

وقد يعتمد في سبيل تكوين قناعته و رأيه على مساعدة الخبراء المختصين في شتى فروع القانون، و هذا مانصت عليه المادة 41 مكرر 02 من القانون العضوي 11-13: " يمكن مجلس الدولة أن يستعين بكل شخص يفيد بحكم كفاءته في أشغاله وفقا للأحكام المحددة في نظامه الداخلي". وهو ما يؤكد لنا صعوبة الدور الذي يقوم به المستشار المقرر، أنه قد يجد نفسه أمام مشروع قانون مدني أو تجاري أو تشريع يخص الانتخابات أو الضرائب ...، الذي يفرض عليه الإطلاع الواسع و الخبرة الكافيين في مجال القانون⁽¹⁾.

3- يرأس اللجنة الإستشارية رئيس مجلس الدولة، وتتشكل من محافظ الدولة ورؤساء الغرف، وثلاثة من مستشاري الدولة، يتم تعيينهم من قبل رئيس مجلس الدولة.

4- تدرس اللجنة الإستشارية في أقصر الآجال المشاريع المحالة عليها في الحالات الإستثنائية التي ينبه الوزير الأول على استعجالها⁽²⁾.

5- يحدد رئيس مجلس الدولة تاريخ دراسة المشروع في جدول الأعمال، ويخطر الوزير المعني أو الوزراء المعنيون بذلك لتعيين من ينوب عنهم من بين أصحاب الوظائف والرتب العليا برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل، وذلك لحضور جلسات أشغال المجلس⁽³⁾.

6- تتخذ المداولات بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، ويكون صوت الرئيس مرجحا في حال تعادل الأصوات⁽⁴⁾.

7- يدون رأي مجلس الدولة الذي يرسل في شكل تقرير نهائي من قبل رئيسه إلى الأمين العام للحكومة أو الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية، ليعرضها الوزير الأول على مجلس الوزراء، ويعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة⁽⁵⁾.

رابعا: قصور الدور الإستشاري لمجلس الدولة

رغم كون إستشارة المجلس الدستوري من طرف السلطة التنفيذية إجراءا جوهريا ووجوبيا يترتب على تخلفه التقرير بعدم دستورية النص عند عرضه على المجلس الدستوري، وهو أكدته صراحة المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 98-291، بنصها على: " يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة".

(1) - عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، جسور للنشر والإشهار، الجزائر، 2009، ص ص: 152-153.

(2) - المادة 38 من ق.ع 02-18.

(3) - المواد: 06 من المرسوم التنفيذي 98-261، و 1/41 مكرر من ق.ع 11-13، 39 من ق.ع 02-18.

(4) - المواد: 07 و 08 من المرسوم التنفيذي 98-261، و 41 مكرر 3 من ق.ع 02-18.

(5) - المادتان: 3/136 و 2/142 من التعديل الدستوري 2016.

والملاحظ من خلال المادة أعلاه تكريس قاعدة قانونية أدنى من القانون العضوي للطابع الإلزامي للإستشارة، بينما لم تشر مطلقا القوانين العضوية جميعها إلى إلزامية الإستشارة، وكان من الواجب ذلك تطبيقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية داخل الدولة.

واستخدام مصطلح "الرأي" معناه أن آراء مجلس الدولة تفتقد للقوة الإلزامية، إذ ليس هناك ما يجبر الحكومة أو رئيس الجمهورية على الأخذ بها، كما تغيرت الصياغة المعتمدة في التعديل الدستوري 2016 من خلال المادتين 136 وم 142 منه، لتتغير من " بعد الأخذ برأي" إلى " بعد رأي" لتتوافق من نصي المادتين باللغة الفرنسي «Après avis du conseil d'Etat»، وهو ما يؤكد على الأخذ الوجوبي بالرأي ودون الإلزام به. يضاف إلى ذلك عدم الإشارة إلى آثار هذا الرأي كما هو الشأن بالنسبة للمجلس الدستوري الذي تتمتع آرائه بالقوة الإلزامية والحجية المطلقة في مواجهة جميع السلطات وعليه، فإنه حتى لو تضمن مشروع القانون أو الأمر الرئاسي ثغرات ونقائص قد تمس بحقوق وحريات الأفراد، فذلك لا يمنع من صدور القانون معييا في مضمونه حتى ولو تم عرضه على البرلمان الذي هو مجرد غرفة للتسجيل فقط، وبالتالي فور مجلس الدولة في حماية التشريع لا يخرج من دائرة كونه مجرد حبر على ورق لا أكثر ولا أقل، " خاصة وأن آراء مجلس الدولة باعتبارها موجهة للسلطة التنفيذية هي ذات طابع سري، إذ لا يجوز له نشر آرائه لتمكين الغير من الإطلاع عليها إلا بترخيص من الحكومة، التي بدورها ليست ملزمة بنشر آراء مجلس الدولة"⁽¹⁾.

وقد كرس المؤسس الدستوري سيطرة السلطة التنفيذية على عمل مجلس الدولة وتحكمها فيه من خلال عدة جوانب:

1- غياب التخصص الوظيفي للقضاة الإداريين في الجزائر، خاصة وأن مجلس الدولة هو جهاز قضائي ضامن للإجتهد القضائي ويصنع القوانين، فلا يستطيع القاضي الإداري ممارسة دوره في المجالين القضائي والإستشاري إذا لم يكن يتوفر على الكفاءة اللازمة والتخصص الوظيفي الذين يمكنانه من الإلمام بجل القوانين خاصة في المجال الإداري الذي يتسم بالتعقيد، يضاف إلى ذلك كثرة القضايا المرفوعة أمامه كجهة نقض وإستئناف في ذات الوقت مع دوره في تقديم الإجتهد القضائي.

2- إشراف السلطة التنفيذية على جهاز القضاء، فرئيس الجمهورية هو الذي يرأس المجلس الأعلى للقضاء، كما أن وزارة العدل تابعة للسلطة التنفيذية، وتعيين القضاة ونقلهم وعزلهم يتم بموجب مرسوم رئاسي، وهو ما يتنافى بشكل قاطع مع مبدأ إستقلالية القضاء وحياده.

3- حضور ممثلي الوزارات في أشغال جلسات مجلس الدولة عند دراسة مشاريع القوانين والأوامر.

(1) - عبد الرزاق زويينة، المرجع السابق، ص ص: 30-31.

فهذه المعطيات جميعها تجعل من آراء مجلس الدولة تتماشى مع ماتريده السلطة التنفيذية ومصالحها وليس مع مصالح الشعب الذي يصدر قرارته بإسمه، ولا تساهم أيضا في تسهيل عمل البرلمان لأنه من المفترض أن دوره كجهة قضائية متخصصة وافية تساهم في صنع القوانين وتسهر على إحترامها، وتحمي حدود الإختصاص بين السلطات لأن عمل البرلمان سيأتي مكملا لعمل مجلس الدولة في إطار التعاون بين السلطتين بالشكل الذي يحفظ إستقلالية كل منهما في مواجهة السلطة التنفيذية. و هذا على خلاف مجلس الدولة الفرنسي الذي أثبتت التجربة أن خبرته الطويلة ساهمت كثيرا في تطوير التشريعات و إرائها من خلال دوره الإستشاري⁽¹⁾.

الفرع الثاني: رقابة دستورية سلبية للمجلس الدستوري

رغم كون المجلس الدستوري ضامن لحماية القواعد الدستورية عن طريق ممارسة رقابة دستورية للقوانين بمختلف أشكالها بما فيها التشريع البرلماني بضمان عدم الإعتداء عليه من طرف السلطة التنفيذية.

بيد أن التجربة أثبتت أن المجلس الدستوري كان بعيدا كل البعد عن حماية التشريع في عديد من الجوانب، وذلك يرجع إلى عوامل منها ما يرتبط بسيطرة رئيس الجمهورية على هذه المؤسسة (أولا)، وما يرتبط بتحول المجلس الدستوري إلى شريك في العملية التشريعية بفرضه لرقابة سلبية (ثانيا).

أولا: سيطرة رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري

تتبدى سيطرة رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري من جانبين: سيطرته على تشكيلة المجلس (1)، وتخويله وحده صلاحية الإخطار السابق الوجوبي (2).

1- سيطرة رئيس الجمهورية على تشكيلة المجلس:

حرص المؤسس الدستوري الجزائري من خلال تعديل 2016 على ضمان تشكيلة متوازنة وعلى قدم المساواة بين جميع السلطات داخل تركيبة المجلس الدستوري، حيث تمثل كل سلطة بأربعة أعضاء. بيد أن الطريقة التي يتم بها إختيار الأعضاء فيها تمايز كبير بين السلطات، وذلك بإستعمال مصطلح " التعيين" بالنسبة للأعضاء الممثلين للسلطة التنفيذية، ومصطلح " الإلتخاب" بالنسبة للأعضاء الممثلين للسلطتين التشريعية والقضائية، وهو ما يجعل الأعضاء المعينين من قبل رئيس الجمهورية تابعين تبعية مطلقة له، وبالتالي فقراراتهم و آراءهم ستصدر بناء على إرادة الرئيس لأنه في حال الخروج عنها فذلك سيعرض مستقبلهم المهني للخطر، وبالتالي ستتحول رقابتهم من رقابة لأجل حماية الدستور إلى رقابة لأجل حماية إرادة رئيس الجمهورية ومصالحه.

(1)-Yves Gaudemet et B. Stirn et T. Dal Farra et F. Rolin, Les Grands Avis du Conseil D'Etat, Dalloz, PARIS, 03 ème Edition, 1997, p : 33 et au-delà.

و في ذات الإطار يقرر الأستاذ " صالح بلحاج" بأن: "الأعضاء المعينون لا شيء يضمن لهم مستقبلا مهنيا ولا سيما إذا كانوا من ذوي الدخل المحدود، فعدم إمكانية تجديد مهمتهم يجعلهم أقل إطمئنانا، ومن ثم عدم تمتعهم بالإستقلالية، يجعلهم أكثر حرصا بما يفتح لهم آفاقا مهنية جديدة و جيدة لما بعد العضوية في المجلس الدستوري"⁽¹⁾.

وحتى بالنسبة لطريقة الإنتخاب، فليس هناك ما يضمن عدم إنتخابنواب أو أعضاء من البرلمان موالين سياسيا لرئيس الجمهورية سواء أكانوا ممثلين للأغلبية المساندة لرئيس الجمهورية أو كانوا ممثلين للثالث الرئاسي المعين من قبل رئيس الجمهورية، وهو ما يجعل التشكيلة تطغى عليها الطبيعة السياسية المحضة، وبالتالي ستصدر آراء وقرارات المجلس الدستوري مبنية على إعتبرات سياسية أكثر منها قانونية أو دستورية.

2-الإخطار الوجوبي السابق حق خالص لرئيس الجمهورية:

لرئيس الجمهورية وحده حق الإخطار الوجوبي السابق للمجلس الدستوري فيما يتعلق بالقوانين العضوية و النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، وهو مايعني سيطرته المطلقة على كل ما يصدر من البرلمان، وكذا فإن احتمالات ومرور نص قانوني دون مراقبة دستوريته أمر وارد و غير مستبعد في حالة الرقابة السابقة للمجلس الدستوري، حيث أثبت الواقع " عدم إخطار المجلس الدستوري لمراقبة دستورية النظام الداخلي الأول للمجلس الشعبي الوطني إلا بعد أن دخل حيز التطبيق بوقت طويل، وفي هذا خرق لمبدأ وجوبية الرقابة السابقة"⁽²⁾.

ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد، " بل منح الحق في الإخطار التفسيري لرئيس الجمهورية وحده، حيث حدث وأن رفض المجلس الدستوري الإخطار الذي قدمه رئيس مجلس الأمة " البشير بومعزة" حول تفسير مدة عهدة رئيس مجلس الأمة الوارد في مضمون المادة 181 من دستور 1996، وذلك لعدم التأسيس"⁽³⁾.

وعليه، كان من الأفضل لو منح هذا الحق لجميع السلطات تحقيقا للمساواة والتوازن بينها، فالهدف من تحريك الرقابة الدستورية هو ضمان التطبيق السليم لحكم غامض في الدستور يحتمل عدة تفسيرات، بحيث يكون التفسير الذي يبديه المجلس الدستوري هو الذي يجب إلتزامه من طرف جميع السلطات.

(1) - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ص: 313-314.

(2) - رأيم.د رقم 01 الصادر في 08/28-1989، نقلا عن : محفوظ لعشب، المرجع السابق، ص : 74.

(3) - غليوبترة، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني،

العدد 05، أبريل 2006، ص ص: 58-59 .

ورغم إلزامية الرقابة السابقة إلا النصوص المحالة على المجلس الدستوري في هذا الإطار كانت قليلة، حيث تم إحالة حوالي 68% منها مقابل 32% من النصوص لم يتم إحالتها⁽¹⁾. أما الرقابة اللاحقة فهي منصبة على الإتفاقيات والمعاهدات والتنظيمات والأوامر الرئاسية والقوانين العادية التي قد تقلت من الرقابة الدستورية لكون تحريكها متوقف على إرادة الجهات المعنية متى إرتأت ذلك لازما.

ثانيا: تحول المجلس الدستوري إلى شريك في العملية التشريعية

ساهم المجلس الدستوري مساهمة إيجابية في مراقبة مدى مطابقة القوانين الصادرة عن البرلمان للدستور، كما ساهم مساهمة سلبية أثرت على وظيفة وأداء البرلمان في المجال التشريعي الذي نتج عنه إلغاء للقوانين، "حيث اعتبر " هانس كلسن" أن الجهاز الذي يملك حق إلغاء القوانين هو مشرع سلمي، حيث أبدى المجلس الدستوري توسعا و حرية معتبرين في أعماله لمبدأ الدستورية، باعتباره مدخله الوحيد على العمل التشريعي"⁽²⁾، وذلك من خلال الوسائل الآتية:

1- توسيع المرجعية إلى الكتلة الدستورية:

درج المجلس الدستوري الجزائري محاكاة لنظيره الفرنسي في اعتماد نصوص و أحكام و قواعد خارج نطاق الدستور، حيث استعملها كمرجعية لأرائه و قراراته " وهذا دون شك أثر سلبيا على عمل البرلمان الذي أصبح همه الرئيسي هو التفكير في كيفية نقادي إدانته من طرف المجلس الدستوري بآراء لا أساس لها في الدستور نفسه"⁽³⁾. إذ إعتد على ديباجة الدستور، القوانين العضوية والعادية، بعض الإتفاقيات والمعاهدات الدولية....

فمثلا في رأيه رقم 09 الصادر في 1999/11/22⁽⁴⁾، إعتد القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة بمناسبة رقابته للنظام الداخلي لمجلس الأمة، إذ اعتبر أن المصطلحات الواردة في النظام الداخلي غير متطابقة مع القانون العضوي أعلاه.

كما قرر إعتداء القانون العضوي على المجال المخصص للنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، حيث جاء في رأيه المؤرخ في 1999/02/21⁽⁵⁾:
"إعتبارا أنه يستنتج من المواد 111، 113، 117 و 119 من الدستور أن المؤسس الدستوري قد حصر الأجهزة المشتركة لكل من الغرفتين في الرئيس والمكتب واللجان الدائمة دون غيرها.

(1) الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري: www.conseil-constitutionnel.dz، تاريخ الزيارة : 2019/04/12.

(2) محمد منير حساني، أثر إجتهد المجلس الدستوري على دور البرلمان الجزائري، المرجع السابق ، ص:287.

(3) الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في إجتهد المجلس الدستوري ، المرجع السابق ، ص: 18 .

(4) رأي رقم 09/ ر.ن.د.م.د/د.99 المؤرخ في 1999/11/22 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل و المتمم للدستور (ج .ر ، العدد 84، المؤرخة في 1999/11/28).

(5) رأي رقم 08/ر.ق.ع.م.د/د.99 المؤرخ في 1999/02/21، (ج.ر، العدد 15، المؤرخة في 1999/03/09).

واعتبارا أن المشرع حين أضاف بموجب المادة 09 من هذا القانون، المجموعات البرلمانية إلى أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، قد أدخل بمقتضيات المواد المذكورة أعلاه. واعتبارا بالنتيجة أن المجموعات البرلمانية لا تدخل ضمن مجال القانون العضوي".

ونجده بموجب رأيه رقم 02 المؤرخ في 31/07/1997 بمناسبة مراقبته لقانون الانتخابات المؤرخ في 06/03/1997 إعتد القانون العضوي كمرجعية لرأيه الذي جاء فيه: " واعتبارا أن المادة 10 من الدستور تقضي بأنه لا حدود لتمثيل الشعب عدا تلك الحدود التي حددها الدستور وقانون الانتخابات، واعتبارا كذلك أن الفقرة الأولى من المادة 109 من الأمر 97-07 المؤرخ في 06/03/1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات تقضي بأن تقدم كل قائمة للمترشحين إما تحت رعاية حزب سياسي أو أكثر".

كما راقب أيضا مطابقة القوانين العضوية للحقوق والحريات العامة، كمبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات، ومبدأ الفصل بين السلطات، واعتمد على القانون العادي بمناسبة نظره في دستورية بعض الأحكام التي تضمنها قانون الانتخابات لسنة 1989، حيث رجع إلى قانون الجنسية الذي تضمنه الأمر رقم 86/70 المؤرخ في 15/12/1970 خاصة الأحكام المتعلقة بشروط الحصول على الجنسية وإسقاطها.

2- إعتد تقنيّة التحفظات التفسيرية:

يتدخل المجلس الدستوري في تحديد مضمون ومعنى النص محل المراقبة، حيث يقوم بإعطاء قراءة وتفسير خاص للقواعد الغامضة أو المعيبة، وحتى تغيير نصها و محتواها، فيصدر قراره أو رأيه بناء على هذا التفسير⁽¹⁾.

فمهمة المجلس الدستوري تبعا لذلك تتبدى في البحث عن المعنى الضمني الذي يكتنفه الغموض، حتى يتيسر له مهمة إستيعاب النص القانوني، ليتمكن من إعطائه التفسير الصحيح، فإذا قابل بين نصوص الدستور والقوانين الأخرى أمكن له معرفة مدى تطابقها معه، لأن تطبيق الدستور يفرض تحديد معنى نصوصه وتفسيرها قبل كل شيء⁽²⁾.

وهو ما يفرض على المجلس الدستوري الإعتد على قرينة الدستورية التي تقوم على توافر

شروطين:

(1) -رداوي مراد، مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، السنة الجامعية: 2015-2016، ص: 227.

(2) -Chabane Ben Akzouh, Le Conseil Constitutionnel et Collectivités Territoriales en Algerie ; A Propos du Gouvernorat du Grand Alger, Revue Algerienne des Siences Juridiques et Politiques, Université d'Alger, Nouvelle Serie, N°02, 2008 , p : 30.

-YellesChaouche Bachir, op.cit, p : 47.

أ- وجوب توافر قرينة واضحة على أن حكما في القانون مخالف للدستور.
ب- عدم وجود تأويلات مختلفة، بحيث يجب الأخذ بالتفسير الأقرب للدستور أو ما يوافق، وهو ما يتطلب الدقة والغوص في أعماق النصوص الدستورية وليس فقط الوقوف عند ظاهر النصوص⁽¹⁾.

فمثلا في قراره المؤرخ في 1989/10/20 بمناسبة تقديمه لنص المادتين 82 و 85 من القانون الانتخابي لسنة 1989، المتضمنتين على التوالي لحالات عدم القابلية للانتخاب بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية البلدية و أعضاء المجلس الشعبي الوطني، فقد فسر المجلس نية المشرع وفق احتمالين، إذ تبنى التفسير الضيق الذي يعتبر أن المشرع كان يقصد منع بعض الفئات من الترشح لمهمة إنتخابية مدة ممارستهم مهامهم وطوال سنة واحدة بعد إنتهاء مهامهم، ومن تقديم ترشحهم لمهمة إنتخابية في دائرة الإختصاص الأخيرة فقط التي مارسوا فيها وظائفهم، معتبرا أن التفسير المخالف (التفسير الواسع) الذي يوسع شرط عدم القابلية للإنتخاب إلى كل دوائر الإختصاص التي قد سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم قول تمييزي لا يستند إلى أي أساس.

مع أن المشرع في المادتين المذكورتين أعلاه عندما أورد شرط مرور سنة كاملة بعد التوقف عن العمل في الوظائف المذكورة، يكون قد نفى أي تمييز بين دائرة الإختصاص الأخيرة التي مارس فيها الموظف مهامه وبين دوائر الإختصاص السابقة، مما يجعل التفسيرين الضيق والواسع اللذان أعطاهما المجلس الدستوري للمادتين دون معنى⁽²⁾.

و قد لجأ المجلس الدستوري إلى تفاسير إضافية كذلك أي بإضافة ما ينقص النص محل المراقبة من أحكام حتى يصبح متوافقا مع الدستور، ومن أمثلتها ماجاء في رأيه رقم 06 الصادر بتاريخ 1998/05/19 فيما يتعلق بالمادة 03 من القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله والتي تحدد مقر مجلس الدولة بالجزائر العاصمة⁽³⁾، حيث أن أهم ما جاء فيه: "... أن المشرع حين حدد مقر مجلس الدولة بالجزائر العاصمة قد أغفل السلطة المخولة لرئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية، بمقتضى أحكام الفقرة الثالثة من المادة 93 من الدستور.
تعد المادة 03 من القانون العضوي موضوع الإخطار مطابقة جزئيا للدستور، وتعاد صياغتها كالاتي:

المادة 03: " مع مراعاة أحكام المادة 93 من الدستور، يحدد مقر مجلس الدولة في الجزائر العاصمة".

(1) - علي بوبترة، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين، المرجع السابق، ص: 67.

(2) - رداوي مراد، المرجع السابق، ص: 229.

(3) - رأي رقم 06 /ر.ق.ع.م.د/98، المؤرخ في 1998/05/19، (ج.ر، العدد 37، المؤرخة في 1998/06/01).

فالمجلس الدستوري إذن بقراراته وآرائه يكون قد نصب نفسه شريكا أو حتى بديلا للمشرع البرلماني في وضع القوانين وصياغتها، وهو ما حول دوره من مراقب للتشريع إلى مجلس تشريعي لأنه يعدل ويفسر كيفما شاء، ومساعدته في هذا التوسع في عملية الرقابة أن قراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات وتتمتع بحجية الشيء المقضي فيه.

يضاف إلى ما سبق ذكره، أن أغلب النصوص المحالة على المجلس الدستوري كان مضمونها القوانين والأعمال الصادرة عن البرلمان، حيث أصبح هيئة رقابية على دستورية أعمال وقوانين البرلمان، وهو ما ساهم في تقليص وتراجع دور البرلمان في المجال التشريعي.

خلاصة الباب الثاني

السيادة التشريعية للبرلمان محدودة ومقيدة بشكل كبير، وهو ما أدى معه إلى هيمنة السلطة التنفيذية على هذا المجال بالنظر إلى الوسائل والإمكانات الممنوحة لها والصلاحيات التشريعية غير المحدودة التي تتمتع بها، فالسلطة التنفيذية تتدخل في عملية إنتخاب وتعيين البرلمانين بإجراءاتها المختلفة من خلال أجهزتها الإدارية، كما تتدخل في الشؤون الداخلية للبرلمان التي تتبدى أساسا عند وضع نظامه الداخلي و وضع وإعداد جدول أعمال الدورات والجلسات بما يترتب عليه من جعل العمل التشريعي للبرلمان يسير وفقا لما ترضيه الحكومة ويتمشى مع مصالحها، وتملك السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية صلاحية توجيه خطاب للبرلمان سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة الذي يتضمن توجيهات ورسائل تؤثر على العمل البرلماني.

وتشارك السلطة التنفيذية البرلمان في العمل التشريعي في جميع مراحل بدءا من عملية المبادرة بمشاريع القوانين كإجراء ممهّد لعملية إخراج التشريع في صورته النهائية، حيث تغلب بصفة كبيرة على اقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب والأعضاء بالنظر إلى عديد المعطيات منها ضعف كفاءة النواب والوسائل المادية والبشرية المتاحة لها، والقيود المفروضة على النواب في هذا المجال بمقتضى نصوص الدستور والقوانين الناظمة، كما تشارك في عملية مناقشة القوانين والتصويت عليها من خلال حضورها في جميع أشغال اللجان وأشعارها بالنصوص المصوت عليها، وتتدخل أيضا في عمل اللجنة المتساوية الأعضاء المكلفة بحل الخلاف بين الغرفتين الذي قد ينشأ عند دراسة ومناقشة القوانين، حيث تتعقد هذه الأخيرة بناء على طلبها و تعرف إجراءات عملها حضورا إجباريا للحكومة، وعند انتهاءها من عملها تبلغ تقريرها للوزير الأول وأي تعديل يطرح بخصوص النص التشريعي لا يتم إلا بعد موافقتها.

وتملك السلطة التنفيذية عن طريق رئيس الجمهورية الإعتراض على القوانين بطلب إجراء مداولة ثانية في مواجهة القوانين التي وافق وصوت عليها البرلمان، والذي يمر بإجراءات مقيدة للبرلمان ومكرسة لهيمنة رئيس الجمهورية، ويمكن تعطيل التشريع البرلماني بوسيلة الرقابة السابقة الإجبارية على دستورية القوانين التي يعد تحريكها حقا خالصا لرئيس الجمهورية، وصولا إلى دوره الفاعل في عملية إصدار ونشر القوانين التي بدونها لن يصبح التشريع نافذا، وهذا دون ترتيب أي جزء في حالة تقاعسه أو تخلفه عن ذلك.

كما أن تقييد مجالات التشريع البرلماني وتوسيع التشريع الرئاسي جعل من السلطة التنفيذية مشرعا أصيلا في مكان السلطة التشريعية، حيث يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية بشكل غير محدود وبحرية كبيرة في المجالات غير المخصصة للقانون عن طريق إصدار اللوائح والمراسيم الرئاسية، بالإضافة إلى ما تلعبه من دور بارز في المجال المالي الذي يعد أقدم إختصاصات البرلمان، حيث تستغل هذه الأخيرة عدة عوامل للسيطرة على هذا المجال وتهميش دور البرلمان، كما تستأثر بالمجال الخارجي لأن رئيس الجمهورية هو صاحب الإختصاص الأصيل في إبرام المعاهدات الدولية بجميع مراحلها

باستثناء بعض المعاهدات والإتفاقيات التي تستلزم الموافقة الشكلية الصورية المسبقة للبرلمان ليتم التصديق عليها من طرف الرئيس.

وهناك تقنية التشريع بأوامر التي تحولت من تقنية استثنائية ومساعدة ومكملة للتشريع البرلماني إلى منافس فعلي له، فهي تمارس من قبل رئيس الجمهورية في مسائل عاجلة خلال عطلة البرلمان أو شغور المجلس الشعبي الوطني وفي الحالة الإستثنائية، فرغم تقليص المدة الممنوحة لرئيس الجمهورية ليشرع فيها بأوامر بمقتضى التعديل الدستوري 2016 إلا أن سيطرته واضحة بالنظر إلى تخلي البرلمان عن ممارسة دوره التشريعي وموافقته الشكلية على الأوامر الرئاسية التي كرسها حرمانه من إدخال تعديلات عليها، كما أن استشارته في الحالة الإستثنائية هي مجرد استشارة شكلية لإعلامه فقط.

وقد أثر ضعف الأداء الرقابي على استقلالية السلطة التشريعية نتيجة عدم فاعلية الجزاءات المترتبة على الوسائل الرقابية الغير مرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة ومخالف القيود المفروضة على استخدام هذه الوسائل وقلة المناسبات التي حركت فيها هذه الوسائل كما هو الشأن بالنسبة للإستجاب و التحقيق البرلماني، ونتيجة عدم استخدام الوسائل الرقابية المترتبة للمسؤولية السياسية للحكومة نظرا للسلاح الخطير الذي يملكه رئيس الجمهورية في مواجهتها وهو سلاح حل الغرفة الأولى دون وجود ضمانات تحول دون التعسف في استخدام هذا الحق.

وضعف وانعدام الكفاءة المهنية والعلمية للنواب والأعضاء البرلمانيين، وكذا عدم قيام الأحزاب السياسية بدورها المطلوب منها أدى إلى تدهور وتراجع كبير في أداء البرلمان، أدى إلى تشويه صورته لدى الرأي العام الذي أصبح يرى في المؤسسة التشريعية مجرد وسيلة للثراء والحصول على امتيازات خاصة لكل من تؤهله مكانته الاجتماعية ونفوذه المالي وعلاقاته الشخصية الحصول على مقعد في البرلمان.

كما أثر غياب دور المؤسسات الدستورية المكلفة بحماية التشريع كمجلس الدولة الذي يعد جهازا صانعا للإجتهد القضائي، حيث لم يخرج دوره الإستشاري عن دائرة الصورية والشكلية، أما المجلس الدستوري فقد أثر بشكل سلبي على استقلالية السلطة التشريعية من منطلق فكرة العقلنة البرلمانية المتشددة، والتي فتحت له المجال بشكل مبالغ فيه لتعديل وإلغاء نصوص وقوانين أصدرها البرلمان.

الخاتمة:

من خلال بحثنا في موضوع ضمانات استقلالية السلطة التشريعية في الجزائر، الذي درسنا فيه أهم الضمانات التي نص عليها المؤسس الدستوري الجزائري لضمان استقلالية البرلمان تجاه السلطات الأخرى خاصة السلطة التنفيذية، ومدى مساهمتها في تفعيل الأداء التشريعي والرقابي لهذه المؤسسة، حيث حاولنا الإحاطة بجميع الجوانب المتعلقة بكل ضمانات من الضمانات، فقد توصلنا إلى مجموعة من النتائج أهمها:

- أن المؤسس الدستوري الجزائري نص على ضمانات متعددة ومتنوعة تتعلق بالجانب الإداري والمالي والبشري للمؤسسة التشريعية محاكاة لمختلف الأنظمة الديمقراطية المقارنة مع الإختلاف في كيفية تنظيمها و تطبيقها من حيث اتساعها أو تضيقها.
- وجود هذه الضمانات لا يتعارض مع المبادئ الديمقراطية المتعارف عليها بل هو تكريس لها فعلي لها خاصة مبدأ المساواة لوجود هؤلاء الأعضاء في مراكز قانونية غير متشابهة مع باقي الأفراد بالنظر إلى طبيعة مهامهم ووظائفهم كممثلين للشعب.
- أن هذه الضمانات مضمونة طيلة مدة العهدة أو الفترة التشريعية إعتبارا من تاريخ اكتساب العضوية بالبرلمان إلى غاية نهايتها في جميع الحالات سواء العادية أو غير العادية، ومنها مايمتد حتى بعد نهاية العهدة التشريعية كالحصانة الموضوعية أو حصانة عدم المسؤولية.
- أن منح هذه الضمانات هو مقابل للواجبات والإلتزامات الملقاة على عاتق نواب وأعضاء البرلمان خاصة واجب التفرغ للعضوية البرلمانية.
- أنه لا توجد تفرقة بين البرلمانيين في التمتع بهذه الضمانات سواء أكانوا نوابا بالمجلس الشعبي الوطني أو أعضاءا بمجلس الأمة، ومهما كان جنسهم أو انتمائهم الحزبي أو طريقة وصولهم للبرلمان بالانتخاب أو التعيين.
- أن هذه الضمانات عرفت توسعا و تطورا ملحوظا في تنظيمها و التمتع بها من خلال التجربة الدستورية بصفة عامة والبرلمانية بصفة خاصة، وهو ما أفرز عدة تعديلات مست جوانب مهمة تبدت على وجه الخصوص في تبني التعددية السياسية و نظام الثنائية البرلمانية وتوسيع التركيبة البشرية للبرلمان، وإقرار و استحداث العديد من الحقوق و الواجبات.
- أن كل ضمانات من هذه الضمانات تحقق عدة أهداف سامية، فبالإضافة إلى تحسين وتطوير الأداء البرلماني، فإن إقرار حالات التنافي هدفه منع تضارب المصلحة الخاصة للبرلماني مع المصلحة العامة، و كذا فإن تمكين البرلمان من الاستقلالية في إدارة و تسيير شؤونه الداخلية كإختصاصه بوضع نظامه الداخلي و إقرار موازنته وتحديد مكافآت أعضائه تمكنه من التحكم الجيد في أعماله و إدارته و أعضائه بما يحقق الشفافية في أعماله وحماية البرلمانيين من

- الضغوطات و الإغراءات المالية غير المشروعة، أما الحصانة البرلمانية فتعد أهم ضمانة تركز حرية الرأي والتعبير وتحمي البرلماني من المتابعات الكيدية وغير المشروعة.
- أن هذه الضمانات كانت ولا تزال محل إختلاف فقهي كبير في وجهات النظر سواء من جانب ماهيتها أو كيفية تنظيمها والنتائج والآثار المترتبة عليها.
 - أن هذه الضمانات على أهميتها بالنسبة لجميع أعضاء ونواب البرلمان باعتبارها توفر لهم الطمأنينة والأريحية عند ممارسة وظائفهم، فهي ليست مقررة لحمايتهم بصفة شخصية مطلقة بل هي مقررة لحماية الوظيفة البرلمانية.
 - أن هذه الضمانات لم تمنح دون ضوابط وشروط تحول دون التعسف في استخدامها، حيث نظم كيفية الحصول عليها والتمتع بها والإجراءات التي تحكمها مجموعة من مواد الدستور ومن القوانين الناظمة.
 - النظرة الإستقرائية والتحليلية لنصوص الدستور والقوانين الناظمة كشفت لنا العديد من الإيجابيات في تنظيم هذه الضمانات، كما كشفت لنا العديد من السلبيات التي تبنت أساسا في الثغرات الموجودة فيها كغموض النصوص، وعدم التحديد الدقيق لبعض المصطلحات، واغفال بعض الإجراءات المهمة، بالإضافة إلى غياب جزاءات ردية وفعالة لأن كل واجب يقابله حق وكلاهما يقابلها جزاء ردي سواء عند التقاعس عند أداء الواجب أو التعسف في استعمال الحق.
 - على مستوى الواقع والميدان لاحظنا العديد من التجاوزات والخروقات من جانب البرلمانيين سواء عند استخدام الحصانة البرلمانية التي أصبحت تفسر من قبل العديد منهم بأنها إمتياز شخصي وليست ضرورة لأداء الوظيفة البرلمانية، وذلك دون اتخاذ أي إجراء لغرض رفع الحصانة عنهم، كذلك استمرار ظاهرة الغياب عن الجلسات رغم دسترة واجب الحضور للجلسات بمقتضى التعديل الدستوري 2016 في ظل غياب جزاءات ردية المتمثلة في صورة الإقالة التلقائية للنائب المتقاعص عن الحضور للجلسات لمرات متعددة.
 - تحكم السلطة التنفيذية بشكل كبير في عمل البرلمان على المستويين التشريعي و الرقابي جعلها سلطة تشريعية أصيلة حلت محل البرلمان الذي أصبح سلطة تشريعية استثنائية، نظرا لما تملكه السلطة التنفيذية من أدوات ووسائل وصلاحيات دستورية كرست هيمنتها على برلمان يملك صلاحيات تشريعية محددة و وسائل رقابية غير فعالة وأخرى رغم فعاليتها إلا أنها لم تستخدم من قبله باعتبارها مهددة بسلاح الحل الممنوح لرئيس الجمهورية، وغياب إعتبارات تتعلق بالكفاءة المهنية والعلمية عند إختيار أعضاء البرلمان الذين أصبحوا ينظرون إلى المؤسسة التشريعية كوسيلة للثراء من خلال المكافأة البرلمانية التي يتمتع البرلمان بحرية كبيرة في تحديدها بالنظر إلى التساهل الكبير من المشرع في هذا الجانب، ووسيلة أيضا للحصول على عديد الإمتيازات

كالحصانة البرلمانية التي في نظرهم هي حصانة ضد القانون و الأفراد والمؤسسات و السلطات دون حسيب أو رقيب.

- من العوامل الأخرى التي أثرت على استقلالية السلطة التشريعية هو غياب دور فاعل للمؤسسات التي من المفترض أنها معاونة ومساعدة للبرلمان في أداء وظيفته التشريعية كمجلس الدولة بوظيفته الإستشارية الشكلية، والمجلس الدستوري الذي تحول من جهاز مكلف بمراقبة مدى دستورية القوانين بصفة عامة إلى جهاز مكلف بمراقبة دستورية التشريع والأعمال البرلمانية بصفة خاصة، حيث لم يكتفي بذلك بل نصب نفسه شريكا أصيلا في عملية التشريع وفي بعض الحالات مشرعا بديلا للبرلمان.

ومن خلال ماسبق ذكره من نتائج يمكن إيراد بعض الإقتراحات التي نرى ضرورة الاخذ

بها من طرف القائمين على وضع الدستور والقوانين:

أ- بالنسبة لأحكام العضوية بالبرلمان: فنرى مايلي:

-منح صلاحية إثبات صحة العضوية للسلطة القضائية ممثلة في مجلس الدولة كهيئة قضائية إدارية عليا مستقلة وتتميز بالحياد والنزاهة، إضافة إلى يمتلكه أعضاءه من خبرة قانونية تؤهلهم لفهم أحكام القانون وتطبيقها، كما تحمي الحقوق والحريات الأساسية، وأساس عملها مبادئ الشرعية والمساواة.

- وضع أحكام محددة ودقيقة وواضحة تتعلق بإجراءات عمل لجنة إثبات العضوية ويعمل اللجان الأخرى، وكذا تلك المتعلقة بعقد الجلسات السرية، وإجراءات إستخلاف عضو أو نائب البرلمان.

-النص على عقوبات أكثر صرامة بخصوص المخالفات المرتكبة من العضو أو النائب أثناء الجلسات سواء كانت تأديبية بحسب نوع العنف أو التهديد المستخدم بالحرمان من المكافأة البرلمانية لمدة محددة والمنع من الاشتراك في جلسات المجلس وأشغال اللجان لمدة تتجاوز ست (6) جلسات، وفي أسوأ الحالات يمكن أن تصل العقوبة إلى حد إسقاط العضوية واعتبار العضو مستقيلا من منصبه واستخلافه بعضو آخر، مع الحفاظ على حق العضو الواقع عليه التهديد أو العنف بمتابعة المعني جزائيا.

-أن يمتد المنع من الجمع بين الوظائف ليس فقط بالنسبة للأنشطة الممارسة في الوقت الحاضر بل إلى الأنشطة التي ستمارس مستقبلا، وذلك بتعديل المادة لتصبح صياغتها كالاتي: " **العهد والوظائف والمهام والأنشطة التي يمارسها وسيمارسها خلال الفترة التشريعية** " .

- إنشاء لجنة مهمتها التحقق والتأكد من عدم وجود حالة من حالات التتافي خاصة إذا كان هناك شك أو ريبية بخصوص تصريحات العضو أو النائب البرلماني، وذلك بأن تكون من ضمن مهامها إرسال طلب معلومات إلى المركز الوطني للسجل التجاري، والغرفة الوطنية للحرفيين، والمديرية العامة للتوظيف العمومي، ووزارة المالية...

ب- بالنسبة للمكافأة البرلمانية: نرى مايلي:

- لتشجيع النواب على حسن أداء عملهم أن يتم تقرير مكافأة المردودية، والتي يتم حسابها بالنظر لمردودية النائب ومدى مساهمته في التشريع عن طريق تسجيل أسماء النواب المساهمون مساهمة فعلية وليست جسدية بالحضور الشكلي فقط، وهذا تشجيعا لهم على حسن الأداء التشريعي.
- إعادة النظر في النصوص القانونية النازمة للمكافأة البرلمانية بوضع قيود تحد من التسهل الكبير من طرف المشرع في هذا الجانب.

ج- بالنسبة للحصانة البرلمانية: نرى مايلي:

- التمتع الفعلي بالحصانة البرلمانية لا بد أن يرتبط بالبداية الفعلية للعهد البرلمانية وإثبات العضوية التي يجب أن تتم خلال مدة قصيرة تجنباً لتعطيل أعمال البرلمان هذا من جهة، ومن جهة أخرى إن ضرورة إثبات العضوية منطلقه عدم ترك مجال للشك في عضوية البرلماني و الحفاظ على استقرار المؤسسة التشريعية.

- التحديد الدقيق للأفعال والأقوال التي تخرج من نطاق الحصانة، كتلك التي تمس بالدين الإسلامي وبرموز الثورة والنظام الجمهوري، وتلك التي تتضمن التحريض والدعوة للمساس بأمن الدولة ومؤسساتها وموظفيها وتشويه صورتها، كما هو الحال بالنسبة للدستور المغربي، حيث نصت المادة 39 منه على أنه: " إذا كان الرأي المعبر عنه يجادل في النظام الملكي أو في الدين الإسلامي، أو يتضمن ما يخل بالاحترام الواجب للملك".

- ربط تفتيش مسكن العضو أو النائب البرلماني بضمانة وجوب حضور أحد رئيسي الغرفتين أو من يمثله من النواب خاصة فيما يتعلق بتفتيش الملفات والوثائق التي تتضمن معلومات سرية وتحقيقات قام بها البرلماني حتى لا يتم الاطلاع عليها وكشف ما بداخلها إلا اذا كانت مفيدة في التحقيق، حيث يتم حصر نطاق التفتيش فقط في الأدلة والوسائل المعتمدة في ارتكاب الجرائم دون غيرها.

- توسيع نطاق الحصانة الجزائية ليشمل بعض المخالفات ذات العقوبات المقيدة للحرية التي تتجاوز شهرا كاملا.

- التطبيق الفعلي لحدود الحصانة البرلمانية على جميع النواب دون استثناء، حتى نضمن عدم الخروج عن الهدف من تقرير الحصانة باعتبارها ضرورة لممارسة الوظيفة وليست امتيازاً شخصياً للنائب.

د- بالنسبة للوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان: نرى مايلي:

- اقتراحات القوانين التي يقدمها النواب في مختلف المجالات والمحددة بنصوص الدستور سواء التي تدخل في مجال القوانين العادية أو العضوية، يجب مناقشتها ودراستها توازياً مع ما تقدمه الحكومة

في إطار التعاون تحقيق التوازن بين السلطتين مع منح الأولوية لمقترحات البرلمانين على حساب مشاريع القوانين بقوة القانون.

وفي المسائل التي تلح الحكومة على استعجالها بتحديد طبيعة المسائل الاستعجالية وعدم منح السلطة التنفيذية السلطة المطلقة في هذا المجال باعتبار البرلمان هو الممثل الحقيقي لإرادة الشعب والمدافع عن حقوقه ومصالحه، فليس من المعقول عدم منحه الأولوية أو استبعاد نصوص اقترحها من الدراسة أو أسئلة سيوجهها للحكومة بخصوص قطاع من القطاعات أو مسألة من المسائل ذات الأهمية، وهذا مع تخصيص جلسات لدراسة المقترحات لوحدها وأخرى لدراسة المشاريع قصد إعطاء كل مشروع أو مقترح حقه في هذا الإطار، و بالتالي ضمان وتكريس استقلالية و سيادة البرلمان في تسيير وضبط جدول أعماله.

- النص على جزاء مقابل لعدم دعوة الوزير الأول للجنة المتساوية الأعضاء للإنعقاد خلال الأجل المحدد يتمثل بانعقادها بقوة القانون، وذلك في نص المادة 138 من الدستور.
- النص على إمكانية تحويل السؤال إلى استجواب في حالة تأخر الحكومة عن الرد أو إمتناعها عن ذلك.
- تخفيض العدد المشروط لتوقيع الإستجواب مع مراعاة الإختلاف الموجود بين غرفتي البرلمان من جانب التشكيلة العددية، وتخفيض المدة المحددة لعقد جلسة النظر في الإستجواب لمدة لا تزيد عن عشرة (10) أيام حفاظا على عنصر الإستعجال.
- توسيع سلطات لجان التحقيق بما يجعلها تحقق الهدف من تشكيلها مع التأكيد على ضرورة تحديد طبيعة القضايا التي تدخل في إطار المصلحة العامة وضرورة نشر تقارير اللجان، وفرض عقوبات جزائية على الأشخاص سواء الطبيعيين أو المعنويين في حالة عدم امتثالهم لسماعهم من طرف لجان التحقيق لغرض الإدلاء بشهاداتهم.
- فتح المسؤولية الفردية للوزراء حتى يحرص كل وزير على تحسين أداء وزارته وعملها، وبالتالي سوف يوضع أمام مسؤوليته الشخصية المهنية.
- التخلي عن فكرة الإرتباط الزمني لمتلمس الرقابة والتصويت بالثقة ببيان السياسة العامة بالنص على أن يتم ذلك سنويا على مدار السنة كما هو الوضع في بعض الأنظمة المقارنة.
- وضع قيود على سلطة استخدام رئيس الجمهورية للحل حتى لا يستخدم بطريقة تخوف النواب من تحريك الوسائل الرقابية المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة، وتجعل هذه الآلية تطبق فعليا.
- منح البرلمان سلطة المبادرة بآلية التصويت بالثقة وعدم ربطها فقط بطلب الوزير الأول.
- الحرص على ترشيح وانتخاب نواب ذوي كفاءة مهنية وعلمية تجعل البرلمان يستعيد دوره الأساسي في التشريع حتى لا يبقى حبيسا فقط في الموافقة على المبادرات التي تعرضها عليه

- الحكومة كمنطلق فعلي لبرلمان قوي، كما تجعل عملية الموافقة على مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة لا تتم إلا بعد خضوعها لدراسة ومناقشة دقيقة وموضوعية.
- الحرص على تنظيم انتخابات نزيهة وشفافة حتى نضمن وصول أعضاء جديرين بثقة الشعب ليحصل التغيير الديمقراطي المنشود.
 - تعديل النظام الداخلي لغرفتي لبرلمان بما يعزز صلاحيات النواب، وجعل وضعه حقا خالصا للبرلمان لا تتدخل فيه السلطة التنفيذية بأي شكل إلا في حالة ممارسة الرقابة على دستوريته من قبل رئيس الجمهورية.
 - التخفيف من فكرة العقلنة البرلمانية بعدم فتح المجال أمام المجلس الدستوري للتوسع أكثر في ممارسة دوره الرقابي بشكل يجعله شريكا للبرلمان في التشريع، فهو مراقب لدستورية التشريع وليس مشرعا.
- وختاما لكل ماسبق نؤكد على أن استقلالية السلطة التشريعية هي استقلالية عن التأثيرات والضغوطات من جانب السلطات لضمان ممارسة عملها ووظائفها في أحسن الظروف، وليست استقلالية عن الحياة العامة أي عن مطالب واحتياجات الشعب الذي انتخب نوابها وأعضائها ليمثلوه ويدافعوا عن حقوقه وحرياته، فهي إذن امتياز وظيفي خالص وليست امتياز شخصي.

قائمة المصادر والمراجع:

-باللغة العربية:

أولاً: المصادر:

1/ القرآن الكريم:

2/الدساتير والقوانين الدستورية:

- 01-دستور الجزائر 1963/09/10، الجريدة الرسمية، العدد 64، المؤرخة في 1963/09/10.
- 02- دستور الجزائر 1976/11/22، الجريدة الرسمية، العدد 94، المؤرخة في 1976/11/24.
- 03- دستور الجزائر 1989/02/28، الجريدة الرسمية، العدد 09، المؤرخة في 1989/03/01.
- 04- دستور الجزائر 1996/11/28، الجريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخة في 1996/12/08.
- 05-قانون رقم 02-03 المؤرخ في 2002/04/01 يتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 25، المؤرخة في 2002/04/14.
- 06-قانون رقم 08-19 المؤرخ في 2008/11/15 يتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 63، المؤرخة في 2008/11/16.
- 07-قانون رقم 16-01 المؤرخ في 2016/03/06 يتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 2016/03/07.
- 08-الدستور الفرنسي المؤرخ في 1958 /10/04 المعدل بتاريخ 2008 /07/28.
- 09-الدساتير المصرية لسنوات 1971، 2012، 2014.
- 10-الدستور اللبناني الصادر بتاريخ 1990/09/21.
- 11-الدستور المغربي لسنة 2011.
- 12-الدستور التونسي الصادر بتاريخ 2014/01/26.
- 13-الدستور الأردني لسنة 2014.
- 14- الدستور العراقي لسنة 2005.
- 15-الدستور الكويتي لعام 1992.

3/ القوانين العضوية:

- 01 - القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله (الجريدة الرسمية، العدد 39، المؤرخة في 01/06/1998).
- 02 - القانون العضوي رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية (الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 01/06/1998).
- 03 - القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08/08/1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 09/08/1999).
- 04 - القانون العضوي رقم 01-01 المؤرخ في 31/01/2001 المتعلق بعضو البرلمان (الجريدة الرسمية، العدد 09، المؤرخة في 04/02/2001).
- 05 - القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 06/09/2004 يتضمن القانون الأساسي للقضاء (الجريدة الرسمية، العدد 57، مؤرخة في 08/09/2004).
- 06 - القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26/07/2011، يعدل ويتم القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله (الجريدة الرسمية، العدد 43، المؤرخة في 03/08/2011).
- 07 - القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بنظام الانتخابات (الجريدة الرسمية، العدد 01، المؤرخة في 14/01/2012).
- 08 - القانون العضوي رقم 12-02 المؤرخ في 12/01/2012، يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية (الجريدة الرسمية، العدد 01، مؤرخة في 14/01/2012).
- 09 - القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بالأحزاب السياسية (الجريدة الرسمية، العدد 02، المؤرخة في 15/01/2012).
- 10 - القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25/08/2016 يتعلق بنظام الانتخابات (الجريدة الرسمية، العدد 50، مؤرخة في 28/08/2016).
- 11 - القانون العضوي رقم 16-11 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات (الجريدة الرسمية، العدد 50، مؤرخة في 28/08/2016).

- 12 - القانون العضوي رقم 16 - 12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 28/08/2016).
- 13 - القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04/03/2018 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله (الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 07/03/2018).
- 14 - القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02/09/2018 يتعلق بقوانين المالية (الجريدة الرسمية، العدد 53، المؤرخة في 02/09/2018).

4/ القوانين العادية:

- 1 - قانون الإجراءات الجزائية الجزائري.
- 2 - قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري.
- 3 - قانون العقوبات الجزائري.
- 4 - القانون رقم 89-24 المؤرخ في 31/12/1989 المعدل والمتمم للقانون رقم 84-17 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية (الجريدة الرسمية، العدد 01، المؤرخة في 03/01/1990).
- 5 - القانون رقم 89-13 المؤرخ في 07/08/1989 يتضمن قانون الانتخابات، (الجريدة الرسمية، العدد 36، المؤرخة في 30/08/1989).
- 6 - المرسوم التشريعي رقم 92-05 المؤرخ في 24/10/1992 يعدل ويتمم القانون رقم 89-21 المؤرخ في 12/12/1989 والمتضمن القانون الأساسي للقضاء.

6/ الأوامر والمراسيم الرئاسية:

- 1 - المرسوم الرئاسي رقم 92-01 يتضمن إعلان حل البرلمان مؤرخ في 04/01/1992 (الجريدة الرسمية، عدد 02، المؤرخة في 08/01/1992).
- 2 - المرسوم الرئاسي رقم 90-359 الصادر بتاريخ 10/11/1990 المحدد لصلاحيات وزير الشؤون الخارجية، (الجريدة الرسمية، عدد 50، المؤرخة في 21/11/1990).
- 3 - الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10/02 المؤرخ في 26/08/2010 المتعلق بمجلس المحاسبة.

4 - الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06/03/1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات (الجريدة الرسمية، العدد 12).

5 - الأمر رقم 11-05 المؤرخ في 22/03/2011 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 23/02/2011 المتضمن رفع حالة الطوارئ.

7/المراسيم التنفيذية:

1-المرسوم التنفيذي رقم 92/414 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها (الجريدة الرسمية، العدد 82، المؤرخة في 15/11/1992).

2-المرسوم التنفيذي رقم 98/261 المؤرخ في 29/08/1998 الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة (الجريدة الرسمية، العدد 64 لسنة 1998).

8/الأنظمة الداخلية ونظم عمل المؤسسات:

1 - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977، (الجريدة الرسمية، العدد 66، المؤرخة في 04/09/1977).

2 - لائحة المجلس الشعبي الوطني لسنة 1989، (الجريدة الرسمية، العدد 54، المؤرخة في 20/12/1989).

3 - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، (الجريدة الرسمية، العدد 53، المؤرخة في 13/08/1997).

4 - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، (الجريدة الرسمية، العدد 46، المؤرخة في 17/12/2000).

5 - تعليمة رقم 08 المؤرخة في 12/07/2000، المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، (الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 211، المؤرخة في 17/07/2000).

6 - النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998، (الجريدة الرسمية، العدد 08، المؤرخة في 18/02/1998).

7 - النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999، (الجريدة الرسمية، العدد 84، المؤرخة في 28/11/1998).

8 - النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000، (الجريدة الرسمية، العدد46، المؤرخة في 2000/07/30).

9 - النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، (الجريدة الرسمية، العدد49، المؤرخة في 2017/08/22).

10 - النظام الداخلي لمجلس الدولة المؤرخ في 2000/05/26، غير منشور.

11 - النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 2016/04/06، الجريدة الرسمية، العدد 29، المؤرخة في 2016/05/11.

12 - القانون رقم 2005/175 المعدل للقانون 1972/38 في شأن مجلس الشعبالمصري.

9/ قرارات و آراء و إعلانات المجلس الدستوري:

1 - القرار رقم 89 /01 الصادر في 1989 /08/28 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (تشرية أحكام الفقه الدستوري الجزائري الصادرة عن المجلس الدستوري الجزائري، العدد 01، 1997).

2 - القرار رقم 01 الصادر في 1995 /08 /06 يتعلق بدستورية البند السادس من المادة 108 من قانون الانتخابات (الجريدة الرسمية، العدد 43، المؤرخة في 1995/08/08).

3 - القرار رقم 89-01 المؤرخ في 1989 /08/20 بخصوص قانون الانتخابات لسنة 1989 (الجريدة الرسمية، العدد 36، مؤرخة في 1989/08/30).

4 - الرأي 02 /ر.ق.ع.م.د/ المؤرخ في 1997/07/31 يتعلق بمراقبة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المؤرخ في 1997/03/06، (الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 1997/03/06).

5 - رأي رقم 03/ر.ن.د.م.د/ 97 مؤرخ في 1997 /07/31 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، (الجريدة الرسمية، العدد 53، المؤرخة في 1997/08/13).

6 - الإعلان رقم 03/إ.م.د/ مؤرخ في 1998/07/26 يتعلق بنتائج الانتخاب الجزئي لعضو مجلس الأمة.

7 - الرأي رقم 08/ر.ق.ع.م.د/ 99 المؤرخ في 1999/02/21 يتعلق بمراقبة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، (الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 1999/03/09).

8 - الرأي رقم 09/ ر.ن.د.م.د/ 99 المؤرخ في 1999/11/22 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل و المتمم للدستور، (الجريدة الرسمية، العدد 84، المؤرخة في 1999/11/28).

- 9 - القرار رقم 02/ق.أ.م.د/2000 المؤرخ في 27/02/2000 حول دستورية الأمر رقم 97-15 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى (الجريدة الرسمية، العدد 05).
- 10 - الرأي رقم 12/ر.ق.م.د/01 الصادر بتاريخ 13/01/2001 يتعلق بمراقبة دستورية القانون الأساسي لعضو البرلمان (الجريدة الرسمية، العدد 09، المؤرخة في 04/02/2001).
- 11 - الإعلان رقم 01/إ.م.د/ مؤرخ في 25/02/2006 يتضمن نتائج الانتخابات الجزئية لاستخلاف أعضاء منتخبين في مجلس الأمة.
- 12 - الرأي رقم 17/02 المؤرخ في 27/07/2017 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، (الجريدة الرسمية، العدد 49، المؤرخة في 22/08/2017).

ثانيا: المراجع

1/الكتب:

- 1 - إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للنشر والطباعة، بيروت، 1983.
- 2 - إبراهيم عبد العزيز شيحا، محاضرات في تحليل النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1978.
- 3 - إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006 .
- 4 - إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، دون سنة ولا دار نشر.
- 5 - إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، أكسيج كوم، الجزائر، 2015.
- 6 - أحسن رابحي، التشريع والمؤسسة التشريعية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2016.
- 7 - أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013.
- 8 - أحمد أمين شيرزاد النجار، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، دراسة تحليلية مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، الطبعة 01، 2010.
- 9 - أحمد سرحال، النظم السياسية والدستورية في لبنان والدول العربية، دار الفكر العربي، بيروت، الطبعة 01، 1990.
- 10 - أحمد شوقي الشلقاني، مبادئ الإجراءات الجزائية في التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الجزء 01، 1998.

- 11 - أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2012.
- 12 - أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، الطبعة 01، 1999.
- 13 - أحمد محديد، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، سلسلة الإصدارات القانونية، 2008.
- 14 - إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين، بيروت، الجزء 02، 2004.
- 15 - أمين سلامة العضائيلية، الوجيز في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة 01، 2001.
- 16 - أيرك بارندت، مدخل للقانون الدستوري، منشورات زين الحقوقية، بغداد، الطبعة 01، 2012.
- 17 - أيمن محمد الشريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- 18 - إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتاب، القاهرة، 1983.
- 19 - باية سكاكني، دور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة، دار هومة، الجزائر، الطبعة 02، 2006.
- 20 - بوعلام بن حمودة، المواطنة والسلطة، دار هومة، الجزائر، الطبعة 01، 2006.
- 21 - تيسير عودة، محاضرات في النظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة 02، 1993.
- 22 - جابر جاد نصار، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- 23 - جابر سعيد عوض، النظم السياسية المقارنة النظرية والتطبيق، دون دار نشر وسنة نشر.
- 24 - جعفر عبد السادة بهير الدراجي، تعطيل الدستور، دراسة مقارنة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة 01، 2009.
- 25 - جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة 01، 2008.

- 26 - حسين توفيق إبراهيم، النظم السياسية العربية والاتجاهات الحديثة في دراستها، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة 01، 2005.
- 27 - حسين طاهري، الوجيز في شرح قانون العقوبات الجزائرية، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة 04، 2014.
- 28 - حسين عبد الحميد أحمد رشوان، الأحزاب السياسية وجماعات الضغط والمصلحة، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية، 2008.
- 29 - حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.
- 30 - حقي الندوي، الحصانة البرلمانية وكيفية زوالها، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2013.
- 31 - خالد عبد العظيم أبو غابة وفتحي عبد العظيم أبو غابة، التلبس بالجريمة وآثاره، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة 01، 2011.
- 32 - خضر خضر، مفاهيم أساسية في علم السياسة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، دون سنة نشر.
- 33 - دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية الدولة، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، الطبعة 01، 2010.
- 34 - دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013.
- 35 - ديفيد بيتام، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين، بثينة شمس، بيروت، 2016.
- 36 - رابح كمال لعروسي، المشاركة السياسية وتجربة التعددية السياسية في الجزائر، دار قرطبة، الجزائر، الطبعة 01، 2007.
- 37 - رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- 38 - رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، الطبعة 01، 2017.
- 39 - رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2013. ص: 159.
- 40 - رائد ناجي، حق حل البرلمان في الأنظمة المقارنة، دار الكتاب العربي، الجزائر، الطبعة 01، 2012.

- 41 - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة 04، 2008.
- 42 - رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة 01، 2006.
- 43 - رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، 1994.
- 44 - زين بدر فراج، القيود الواردة على حق رئيس الدولة في حل المجلس النيابي، دار النهضة العربية، 1987.
- 45 - سالم فايز البحيري، القانون الدستوري والنظم القانونية والإدارية للمجالس النيابية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، دون سنة نشر.
- 46 - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2009.
- 47 - سعد حامد عبد العزيز، أثر الرأي العام على أداء السلطات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
- 48 - سعيد السيد علي، النظم البرلمانية والمسؤولية السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2009.
- 49 - سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، دون دار النشر، 1992.
- 50 - سعيد السيد علي، مجلس الدولة ودوره في صياغة التشريعات والرقابة الدستورية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2016.
- 51 - سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الجزء 02، الطبعة 04، 2004.
- 52 - سليمان بارش، شرح قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، دار قانة، الجزائر، الجزء الثاني، الطبعة 01، 2008.
- 53 - سليمان بارش، شرح قانون العقوبات الجزائري، مطبعة عمار قرفي، باتنة، الجزء الأول، 1992.
- 54 - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة 05، 1986.
- 55 - سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، 1988.

- 56 - صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مخبر الدراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر، بن عكنون، الجزائر، الطبعة 02، 2012.
- 57 - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة 02، 2012.
- 58 - صبري محمد السنوسي، الوسيط في النظم السياسية القانون الدستوري، مطابع السعدني، 2004.
- 59 - صبري محمد السنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- 60 - صلاح الدين فوزي، البرلمان، دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.6
- 61 - ضو مفتاح محمد غمق، السلطة التشريعية في نظم الحكم الاسلامي والنظم المعاصرة، منشورات ELGA، فاليتا، مالطا، 2002.
- 62 - عبد الحميد سرهنك صالح البرزنجي، مقومات الدستور وآليات الدفاع عنه، دار دجلة، الأردن، الطبعة 01، 2002.
- 63 - عبد الرحمان إسماعيل الصالحي، المؤسسات التشريعية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2004.
- 64 - عبد الرحمان بريارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغدادي، الجزائر، الطبعة 01، 2009.
- 65 - عبد الرحمن بريارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، تعاونية التضامن، الجزائر، الطبعة 01، 2009.
- 66 - عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد- نظرية الالتزام بوجه عام، منشورات الحلبي الحقوقية، المجلد الأول، 2000.
- 67 - عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة 01، 1995.
- 68 - عبد الفتاح أبو الليل، قضاء المشروعية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1998.
- 69 - عبد الفتاح الحسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، 1968.

- 70 - عبد الله بلغيث، الانتخابات والاستقرار السياسي في الجزائر، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة 01، 2016.
- 71 - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 72 - عبد الله بوقفة، الحياة الدستورية العالمية والثورات السياسية، دار الهدى، الجزائر، 2016.
- 73 - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري: نشأة، فقها، تشريعا، دار الهدى، عين مليلة، 2010.
- 74 - عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والتقييد، دار الهدى، الجزائر، 2006.
- 75 - عبد المتعال علاء علي أحمد، الحصانة في ميزان المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- 76 - عبد المجيد إبراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010.
- 77 - عبده جميل غصوب، الوجيز في قانون الإجراءات الجزائية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة 01، 2011.
- 78 - عدنان الزنكنت، المركز القانوني لرئيس الدولة الفيدرالية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة نشر .
- 79 - عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الدولة في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة 01، 2009.
- 80 - عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
- 81 - عصام علي الدبس، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الثقافة، الأردن، الطبعة 01، 2014.
- 82 - عصام علي الدبس، الوسيط في النظام الدستوري، دار الثقافة، الأردن، الطبعة الأولى، 2014.
- 83 - عفيف الدين بن عياش، السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 2016، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018.
- 84 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 85 - علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة 02، 2003.

- 86 - علي خطار الشطناوي، الأنظمة السياسية والقانون الأردني والمقارن، الكتاب الثالث، دار وائل للنشر، الأردن، الطبعة الأولى 2013.
- 87 - علي سعد عمران، ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة 01، 2016.
- 88 - علي سعيد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، مكتبة السنهوري، بيروت، الطبعة 01، 2016.
- 89 - عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، جسور للنشر والإشهار، الجزائر، 2009.
- 90 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 1999.
- 91 - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
- 92 - عمار عباس، الفصل بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة 01، 2010.
- 93 - عمار عباس، ونعيمة بختي، تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 21، نوفمبر 2008.
- 94 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 95 - عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة 01.
- 96 - عمر حوري، القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.
- 97 - عمرو هاشم ربيع، موسوعة المفاهيم والمصطلحات الانتخابية والبرلمانية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2009.
- 98 - العواملة منصور، الوسيط في النظم السياسية، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، الأردن، المجلد الرابع، 1995.
- 99 - العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، دار العثمانية، الجزائر، 2004.
- 100 - فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، مكتبة النهضة العربية، مصر، 2004.
- 101 - فرحان نزال أحمد المساعيد، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني، دراسة تحليلية مقارنة، دار وائل للنشر، الأردن، الطبعة 01، 2011.

- 102 - فضل الله محمد إسماعيل، أزمة القرار السياسي في دول العالم الثالث، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008،
- 103 - فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2005.
- 104 - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الجزء 02، الطبعة 02، 2003.
- 105 - فوزي أوصديق، فصول دستورية، دار الخلدونية، الجزائر، 2012.
- 106 - قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة 01، 1996.
- 107 - قائد محمد طربوش، أنظمة الحكم في الدول العربية، النشاط البرلماني للسلطة التشريعية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2007.
- 108 - قائد محمد طربوش، أنظمة الحكومة في الدول العربية، طرق قيام السلطة التشريعية والمؤقتة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، الجزء 05، 2007.
- 109 - كريمة رزاق بارة، حدود السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2011.
- 110 - كمال دمدوم، الشرح البسيط للمصطلحات القانونية الجزائرية في الأحكام والإجراءات والمحاكمات، مطبعة قالمة الجزائر، الطبعة 01، 1999.
- 111 - ليلي بن حمودة، الديمقراطية ودولة القانون، دار هومة، الجزائر، 2014.
- 112 - محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة، بيروت، الجزء 02، الطبعة 02، 1967.
- 113 - محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000.
- 114 - محمد الحموري، الحقوق والحريات بين أهواء السياسة وموجبات الدستور، دار وائل للنشر، الأردن، الطبعة 01، 2010.
- 115 - محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها، وزارة الثقافة، عمان، الطبعة 01، 2008.
- 116 - محمد الصغير بعلي، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

- 117 - محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة 04، 2002.
- 118 - محمد المجذوب، رقابة دستورية القوانين، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة 01، 2009.
- 119 - محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان (السلطة التشريعية)، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
- 120 - محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة 01، 2005.
- 121 - محمد نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة 02، 1988.
- 122 - محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014.
- 123 - محمد هشام فريحة وحسن فريحة، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.
- 124 - مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة 01، 2009.
- 125 - المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، البرلمان في الدول العربية، بيروت، 2007.
- 126 - مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999.
- 127 - مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الفكر والقانون، جامعة برج آية، 2014.
- 128 - مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، الوراق للنشر والتوزيع، الطبعة 01، 2009.
- 129 - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2009.
- 130 - نزيه رعد، النظام الدستوري والسياسي في لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، الطبعة 01، 2010.

- 131 - نعمان عطاء الله الهيبي، الرقابة على الحكومة، دراسة دستورية مقارنة، دار رسلان، دمشق، الطبعة 01.
- 132 - نور الدين حاروش، الأحزاب السياسية، دار الأمة، الجزائر، 2009.
- 133 - هادي محمد عبد الله الشدوخي، التوازن بين السلطات والحدود الدستورية بينها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة 01، 2015.
- 134 - هشام حسن على الجبوري، التنظيم الدستوري للتحقيق البرلماني، دراسة مقارنة، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة 01، 2017.
- 135 - هشام جمال الدين عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة، 2008.
- 136 - هشام قبلان، الدستور واليمين الدستورية، منشورات عويدات، بيروت، 1975.
- 137 - وسيم حسام الدين الأحمد، الحصانات القانونية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة 01، 2010.
- 138 - ياسين ريوح، الأحزاب السياسية في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
- 139 - يوسف علي الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
- 140 - يوسف علي شكري، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية، دراسة في الدساتير العربية، دون دار ولا سنة نشر.
- 2/رسائل الدكتوراه:**
- 1- أحمد بنيني، الاجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، السنة الجامعية: 2005-2006.
- 2- أحمد بومدين، الحصانة البرلمانية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، السنة الجامعية: 2014-2015.
- 3- الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 1991.

- 4 - حياة حسين، التصديق على المعاهدات الدولية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية: 2015-2016.
- 5- خدوجة خلوفي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية: 2011-2012.
- 6 - دلال لوشن، الصلاحيات الدستورية لرئيس الجمهورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، السنة الجامعية: 2009-2010.
- 7 - سعاد رايح، الجزائر والقانون الدولي لحقوق الإنسان، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، السنة الجامعية: 2016-2017.
- 8- عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، السنة الجامعية: 2007-2008.
- 9- عبد الحليم مرزوقي، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، السنة الجامعية: 2013-2014.
- 10 - عبد السلام سالمى، آليات حل الخلاف بين مجلس البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، السنة الجامعية: 2009-2010.
- 11 - عدة عليان، فكرة النظام وحرية التعاقد في ضوء القانون الجزائري والفقہ الإسلامي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، السنة الجامعية: 2015-2016.
- 12 - عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، السنة الجامعية: 2009-2010.
- 13 - لزررق حبشي، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، السنة الجامعية: 2012-2013.
- 14 - محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، السنة الجامعية: 2012-2013.
- 15 - محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، السنة الجامعية 2015-2016.

- 16 - مراد رداوي، مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، السنة الجامعية: 2015-2016.
- 17 - ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، السنة الجامعية: 2012-2013.
- 18 - ناجي شنوف، حصانة موظفي الدولة في الأداء السياسي في النظام السياسي الإسلامي ونظم الحكم الوضعية، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الإسلامية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية: 2008-2009.
- 19 - نوال لصلح، مكانة عضو البرلمان، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، السنة الجامعية 2015-2016،
- 20 -نادية خلف، آليات حماية حقوق الإنسان في المنظومة القانونية الجزائرية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، السنة الجامعية: 2009-2010.
- 21 - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال تطور الدستور الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، السنة الجامعية: 2011-2012.
- 3/المقالات:**
- 1 - إبراهيم بن داود وأحمد طعيبة، دور المؤسسة التشريعية في رقابة المواثيق والاتفاقيات الدولية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 09، جوان 2016.
- 2 - إبراهيم ملاوي، الحصانة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 12، أفريل 2006.
- 3 - أحمد بنيني، أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد 08
- 4 - أحمد علي عبود الخفاجي، حالات انتهاء العضوية في مجلس النواب العراقي في ظل دستور العراق لسنة 2005، مجلة الكوفة، العدد 08، دون سنة نشر.
- 5 - الأمين شريط، الحصانة البرلمانية في التشريع الجزائري، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 09، 2012.
- 6 - الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، دراسة مقارنة، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 10، 2013.

- 7 - الأمين شريط، عن بعض شروط صناعة التشريع، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 05، 2008.
- 8 - الأمين شريط، مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، الجزائر، العدد 01، 2003.
- 9 - إنغريغ شوارز، الحصانة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 11، جانفي 2006.
- 10 - بشير يلس شوش، مبدأ التنافي، دراسة مقارنة، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 10، 2013.
- 11 - بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 01، ديسمبر 2002.
- 12 - جاك لوفيفر، حقوق وواجبات المعارضة في الديمقراطيات المعاصرة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 13، جوان 2006.
- 13 - حسن البحيري، سلطة الرئيس الامريكى في الاعتراض على القوانين، دراسة تحليلية، مجلة جامعة القدس للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 28، العدد 01، 2012.
- 14 - حسين فريجة، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية هل تحتاج إلى إعادة نظر، مجلة المنتدى القانوني، جامعة بسكرة، العدد 06، أبريل 2009.
- 15 - حسينة شرور، الحصانة البرلمانية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد 05.
- 16 - خوجة خلوفي، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، العدد 06، جوان 2016.
- 17 - ذو الفقار علي رسن وثامر مهدي محمد، الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة بموجب دستور 2005، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 20، العدد 01، 2012.
- 18 - رضا بوضياف، الحصانة البرلمانية والمعارضة السياسية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 19، جوان 2016.
- 19 - سعيد مقدم، الحصانة البرلمانية مفاهيم ومقتضيات ممارستها في الأنظمة المقارنة، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 09، 2012.

- 20 - صويلح بوجمعة، مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 25، مارس 2010.
- 21 - عبد الإله لحكيم لبناني، الحصانة البرلمانية كوسيلة لتعزيز قدرات البرلمانيين العرب، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 11، جانفي 2006.
- 22 - عبد الجليل مفتاح، كيفية معالجة حالات التنافي ومنازعاته، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 10، 2013.
- 23 - عبد الرزاق زوينة، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة، ولادة كاملة ومهمة مبتورة، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 01، 2002.
- 24 - عبد المجيد طيبي، آثار العقلنة البرلمانية على سيادة البرلمان في التشريع والرقابة، النظام الجزائري نموذجاً، مجلة البدر، جامعة بشار، المجلد 09، العدد 09، 2017.
- 25 - عدنان طاهر، حقوق وواجبات عضو البرلمان في القوانين الأساسية والأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 12، أبريل 2006.
- 26 - عقيلة خرباشي، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 25، مارس 2010.
- 27 - عقيلة خرباشي، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 23، جويلية 2009.
- 28 - علي بوبترة، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 05، أبريل 2006.
- 29 - عمار عباس ونفيسة بختي، تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 05، أبريل 2005.
- 30 - عمار عباس، توسيع حالات التنافي مع العهدة البرلمانية محاولة لتحقيق الفصل العضوي بين السلطات، مجلة المجلس الدستوري الجزائري، الجزائر، العدد 05، 2015.
- 31 - عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون العضوي الناظم للبرلمان والعلاقة الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 02، مارس 2003.
- 32 - عمر فرحاتي، مبدأ الحصانة البرلمانية في الدول العربية، مجلة المفكر، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، العدد 03.

- 33 - غريغ باور، دليل البرلمانين حول الأخلاقيات وقواعد السلوك البرلماني، المنظمة العالمية للبرلمانين ضد الفساد، GOPAC.
- 34 - فتاح شباح، مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري في ظل التعديل الدستوري 2008، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 05، مارس 2015.
- 35 - فيصل شطناوي وسليم سلامة، سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري اللبناني، دراسة مقارنة، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 42، العدد 02، 2015.
- 36 - كريم يوسف كشكاش، الحصانة الإجرائية ضمانة دستورية للعمل البرلماني في الأردن، مجلة المنارة، المجلد 13، العدد 08، 2007.
- 37 - كمال ديبلي، التنظيم القانوني للجان البرلمانية الدائمة في التشريع الجزائري، مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية، العدد 11.
- 38 - لزهة خشايمة، الإستجواب البرلماني أداة للرقابة البرلمانية على العمل الحكومي، دراسة تحليلية، حوليات جامعة قالمة، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 22، ديسمبر 2017.
- 39 - محمد حسين الخياط، الإعلام البرلماني ودوره في تعزيز قدرات أداء البرلمانين بين العرب، مجلة الفكر البرلماني، العدد 11، مجلس الأمة، الجزائر، جانفي 2006.
- 40 - محمد سليم الغزوي، نظرات حول المكافأة البرلمانية في كل من التشريع الأردني والمقارن، مجلة دراسات، المجلد 21، العدد 02، 1994.
- 41 - محمد عمران بوليفة، التركيبة القانونية لمجلس الأمة، دفاثر السياسة والقانون، العدد 08، جانفي 2013.
- 42 - محمد لموسخ ورضا هميسي، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد 04.
- 43 - محمد ناصر بو غزالة، الحصانة البرلمانية امتياز أم ضرورة لممارسة الوظيفة، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائري، الجزائر، العدد 09، 2012.
- 44 - مريم كماشة، أي دور المجلس الدستوري في مجال حماية حقوق الإنسان، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 24، جانفي 2010.
- 45 - مسعود شيهوب، الرقابة على دستورية القوانين، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 09، جويلية 2005.

- 46 - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 10، 2013.
- 47 - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد 02، 2002.
- 48 - ميلود حمامي، دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 17، سبتمبر 2017.
- 49 - ميلود ذبيح، آليات رقابة الكونغرس الأمريكي على أعمال السلطة التنفيذية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 27، أبريل 2011.
- 50 - ميلود ذبيح، رقابة البرلمان على الحكومة بآلية التحقيق البرلماني، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، العدد 01، 2011.
- 51 - نبيلة لدرع، السلطة التنفيذية والحريات العامة في الظروف الاستثنائية، دراسة تطبيقية عن حالة الجزائر، مجلة صوت القانون، العدد 01، أبريل 2014.
- 52 - نجيب شكر، الحصانة ضد الإجراءات الجنائية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية، العدد الأول، السنة الخامسة.
- 53 - نصر الدين معمري، تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 25، ديسمبر 2017.
- 54 - نوال بن الشيخ ومحمد بن محمد، سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان في الجزائر، دفاتر السياسة والقانون، العدد 16، جانفي 2017.
- 55 - نوال لصلح، عضو البرلمان بين التمثيل الوطني والحزبي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، العدد 15، جانفي 2017.
- 56 - وثائق برلمانية، حقوق وواجبات عضو البرلمان، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 23، جويلية 2009.
- 57 - وليد العقون، الحصانة البرلمانية، مجلة النائب، دون عدد ولا سنة نشر، الجزائر.
- 58 - وليد شريط، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري، حالة غيبة البرلمان، دراسة مقارنة، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، العدد 16، 2012.

59 - ياسمين مزاري، آليات الرقابة البرلمانية بين تقرير مسؤولية الحكومة وانعدامها في النظام الدستوري الجزائري، مجلة آفاق للعلوم، جامعة الجلفة، العدد08، الجزء 02، جوان 2017.

60 - ياسين حجاب وعادل بن عبد الله، التشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري 2016 والدستور المغربي 2011، دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 09، العدد 02، جوان 2018

4/الملتقيات والأيام الدراسية:

1 - إبراهيم بن داود، أولوية تطوير الأداء البرلماني في مجال الرقابة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، فعاليات الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 15-16 فبراير 2012.

2 - إبراهيم بولحية، علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، فعاليات الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، يومي 23-24 أكتوبر 2000.

3 - أحمد بنيني، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، فعاليات اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، فندق الجزائر، 26/09/2001.

4 - الأمين شريط، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، فعاليات اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، فندق الجزائر، 26/09/2001.

5 - الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، فعاليات الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، يومي 23-24 أكتوبر 2000.

6 - الأمين شريط، فكرة الاستقالة في القانون البرلماني والتجربة الجزائرية، فعاليات اليوم الدراسي حول مناقشة المواضيع المتضمنة المواد 103، 112، 108 من الدستور، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 13/05/2001.

7 - بوكرا إدريس، الأسئلة الشفوية الموجهة للحكومة، فعاليات اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، فندق الجزائر، 26/09/2001.

8 - حسينة شرون وشبل بدر الدين وعبد الحليم بن مشري، التحول الديمقراطي في الجزائر وأثره على الحريات العامة، فعاليات الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 15/16 فيفري 2012.

- 9 - سمير بارة وسالمة ليمام، تفعيل دور البرلمان في تحقيق حكم شفاف، نحو مؤسسة سياسية للبرلمان الجزائري، فعاليات الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 16/15 فيفري 2012.
- 10 - شنوف ناجي، مدى صلاحية الحصانة البرلمانية في تطوير الوظيفة التشريعية والأداء الرقابي، فعاليات الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 16/15 فيفري 2012.
- 11 - طالب الطاهر، دور اللجنة المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، فعاليات الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائري، الجزء 02، أكتوبر 2002.
- 12 - مراد مولاي الحاج، الأحزاب السياسية ومسألة الديمقراطية في العالم النامي- حالة الجزائر-، فعاليات الملتقى الدولي حول الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، كلية الآداب والعلوم الاجتماعية، قسم علم الاجتماع، جامعة سطيف، يومي 09/08 أبريل 2007.

ثانيا: باللغة الفرنسية

1/Les Ouvrages:

- 1-Bachir Yelles Chaouche, Le Conseil Constitutionnel en Algérie, OPU, Alger, 04^{ème} Edition, 1991
- 2-Céline Vintzel, Les Armes du Gouvernement dans la Procédure Législative, Etude Comparative, Dalloz, Paris, 2011.
- 3-Dominique Breillat, Gilles Champagne et Daniel Thome, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Gualino Editeur, Paris, 2003.
- 4-Dominique Turpin , Droit constitutionnel, PUF, Paris, 2^{ème} Edition, 1994.
- 5-Elisabeth Zoller, Droit Constitutionnel, PUF, Paris, 2^{ème} Edition, 1999.
- 6-Eric Oliva et Sandrine Giummarra, Droit Constitutionnel, Dalloz, Paris, 07^{ème} Edition, 2011.
- 7-Fatiha Ben Abbou -Kirane, Droit Parlementaire Algérien, OPU, Alger, Tome 01, 2009.
- 8-Fatiha Ben Abbou -Kirane, Droit Parlementaire Algérien, OPU, Alger, Tome 02, 2009.
- 9-Francis Hamon et Michel Troper, Droit constitutionnel, LGDJ, Paris, 28^{ème} Edition, 2003.

- 10-François Luchaire et Gérard Conac, La Constitution De La République Française, Economica, Paris, 1980.
- 11-G .burdeau, Manuel de Droit Constitutionnel, LGDJ, Paris, 21^{ème} Edition, 1988.
- 12-Gerard Soulier, L'inviolabilité Parlementaire en Droit Francais, LGDJ, France, 1966.
- 13-Gilles Champagne, L'essentiel du Droit Constitutionnel, Gualino Edition, Paris, 06^{ème} Edition, 2006.
- 14 – Hugues Portelli, Droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 8^{ème} Edition, 2009.
- 15-Jaen-Yves Cherot, Le Comportement Parlemantaire, Edition Economica, France, 1984.
- 16-Jean Chatelain, La Nouvelle Constitution et Le régime politique de la France, Edition Berger-Levrault, Paris, 1959.
- 17-Jean Gicquel Et Jean- Eric Gicquel, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Edt Montchrestien, Paris, 19^{ème} édition, 2003.
- 18-Jean panl jacqué, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Dalloz, Paris, 09^{ème} Edition, 2012.
- 19-Khalfa Mameri, Réflexion sur la Constitution Algérienne, OPU, Alger, 1979.
- 20-Louis Favoreu, Droit Constitutionnel, Dalloz, Paris, 10^{ème} Edition, 2007
- 21- Michel de Villiers, Dictionnaire de Droit Constitutionnel, Dalloz, Paris, 1999
- 22–Philippe Ardant, Les Institutions de la V^e République, Hachette Supérieur, Paris, 07^{ème} Edition, 2001.
- 23-Pièrre Avril et Jean Gicquel, Droit Parlemantaire, LGDJ, Montchrestien, Paris, 2010.
- 24-Pierre Pactet et Ferdinand Mélin, Droit Constitutionnel, Dalloz, Paris, 30^{ème} Edition, 2011.
- 25-Pierre.V, Droit Constitutionnel et Sciences politiques, Edition hermes, Lyon, France, Tome 02, 1998.
- 26-Vlad Constantinesco Et Stéphane Pièrré-Caps, Droit Constitutionnel Français, Dalloz, Paris.
- 27-Yves Gaudemet et B.Stirn et T. Dal Farra et F. Rolin, Les Grands Avis du Conseil D'Etat, Dalloz, PARIS, 03^{ème} Edition, 1997.
- 28-Yves Guchet, Droit Parlementaire, Economica, Paris, 1996.

2/Les Articles :

- 1- Chabane Ben Akzouh, Le Conseil Constitutionnel et Collectivités Territoriales en Algerie ; A Propos du Gouvernorat du Grand Alger, Revue Algérienne des Sciences Juridiques et Politiques, Université d'Alger, Nouvelle Serie, N°02, 2008.
- 2-M. Bouabdellah, La Fonction Consultative du Conseil d'Etat et L'article 152 de la constitution, Revue des Sciences Humaines, Université Mentouri , Constantine, N°17, Juin 2002.
- 3-Marc Van der Hulst, Le Mandat Parlementaire, Union Interparlementaire, Genève, 2000.
- 4-Rabah Sana, l'immunité Parlementaire dans la Constitution des Trois Pays du Maghreb: L'Algérie, La Tunisie et le Maroc, RASJEP, Alger, Série 03, 2014.
- 5-Siegfried Bracke, L'irresponsabilité Parlementaire, Chambre des Représentants, Service juridique, Mai 2015.
- 6-Slimane Lakrouf, Droit Damendement, Revue de droit public, N°02, 1991.

المراجع الإلكترونية:

- 1 - aliane.bouziane@yahoo.com.
- 2 - ammarabbes.blogspot.com.
- 3 - ar.aps.dz/algerie.
- 4 - ar.wikisource.org.
- 5 - avb.s-oman.net.
- 6 - dalilaayachi@yahoo.fr.
- 7 - droit7.blogspot.com.
- 8 - dspace.univ-ouargla.dz.
- 9 - Info@mcrp.gov.dz.
- 10 - Iraq56.blogspot.com.
- 11 - law.uokerbala.edu.iq.
- 12 - parlementaire.blogspot.com.
- 13 - www.04shared.com.
- 14 - www.agora-parl.org.
- 15 - www.alaraby.co.uk.
- 16 - www.alquds.co.uk.
- 17 - www.apn.dz.
- 18 - www.asjp.cerist.dz.
- 19 - www.bayt.com.
- 20 - www.conseil-constitutionnel.dz.

- 21 - www.djazairess.com.
- 22 - www.djelfa.info.
- 23 - www.dostor.org.
- 24 - www.droit.moontada.com.
- 25 - www.echoroukonline.com.
- 26 - www.elbilad.net.
- 27 - www.elkhabar.dz.
- 28 - www.library.umn.edu.
- 29 - www.majliselouma.dz.
- 30 - www.mizan.dz.
- 31 - www.mrp.gov.dz.
- 32 - www.sabqpress.net.
- 33 - www.startimes.com.
- 34 - www.sudhorizons.dz.
- 35 - www.tribunaldz.com.

الموضوعات	الصفحة
مقدمة	01
الباب الأول: التنظيم الدستوري والقانوني لضمانات استقلالية السلطة التشريعية	09
الفصل الأول: ضمانات استقلالية السلطة التشريعية إداريا وماليا	11
المبحث الأول: الضمانات المتعلقة بأحكام العضوية داخل السلطة التشريعية	11
المطلب الأول: ضمانات إثبات العضوية البرلمانية والتفرغ لها	12
الفرع 01: استقلال البرلمان بإثبات العضوية البرلمانية	12
أولا: إثبات العضوية على مستوى المجلس الشعبي الوطني	13
ثانيا: إثبات العضوية على مستوى مجلس الأمة	14
ثالثا: وضع النائب قبل إثبات صحة عضويته	15
الفرع 02: ضمانات واجب التفرغ للعضوية البرلمانية	16
أولا: الحضور والانضباط في الجلسات وفي أشغال اللجان	16
ثانيا: حالات التنافي مع العهدة البرلمانية	23
المطلب الثاني: استقلال البرلمان بإنهاء العضوية واستخلاف أعضاءه	35
الفرع 01: حالات انتهاء العضوية البرلمانية	36
أولا: الحالات العادية لانتهاء العضوية البرلمانية	36
ثانيا: الحالات غير العادية لانتهاء العضوية البرلمانية	42
الفرع 02: استقلال البرلمان باستخلاف الأعضاء والنواب	46
أولا: الإستخلاف في المجلس الشعبي الوطني	46
ثانيا: الاستخلاف في مجلس الأمة	47
المبحث الثاني: استقلال السلطة التشريعية بنظامها الداخلي وبشؤونها المالية	49
المطلب الأول: النظام الداخلي لغرفتي البرلمان	49
الفرع 01: تعريف النظام الداخلي لغرفتي البرلمان وأهميته	49
أولا: تعريف النظام الداخلي لغرفتي البرلمان	49
ثانيا: أهمية النظام الداخلي بالنسبة للبرلمان	50
الفرع 02: التنظيم الهيكلي للبرلمان وفقا لنظامه الداخلي	52
أولا: هياكل المجلس الشعبي الوطني	52
ثانيا: هياكل مجلس الأمة	59
الفرع 03: النظام الداخلي ومراقبة الدستورية	73
أولا: تعريف الرقابة الدستورية والجهاز المكلف بها	74

75	ثانيا: إجراءات خضوع النظام الداخلي للرقابة الدستورية
81	المطلب الثاني: انفراد البرلمان بإقرار موازنته وتحديد مكافآت أعضائه
82	الفرع 01: انفراد البرلمان بإقرار موازنته
82	أولا: إعداد ميزانية البرلمان والتصويت عليها
83	ثانيا: الرقابة على تنفيذ ميزانية البرلمان
86	الفرع 02: انفراد البرلمان بتحديد مكافآت أعضائه
87	أولا: تعريف المكافأة البرلمانية ومبررات تقريرها
88	ثانيا: خصائص المكافأة البرلمانية
90	ثالثا: كيفية تحديد واحتساب المكافأة البرلمانية
94	الفصل الثاني: ضمانات الحصانة البرلمانية
95	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للحصانة البرلمانية
95	المطلب الأول: تعريف الحصانة البرلمانية ومبررات وجودها
95	الفرع 01: تعريف الحصانة البرلمانية
95	أولا: التعريف اللغوي للحصانة البرلمانية
96	ثانيا: التعريف الاصطلاحي للحصانة البرلمانية
97	الفرع 02: نشأة وتطور الحصانة البرلمانية ومبرراتها
97	أولا: نشأة وتطور الحصانة البرلمانية في إنجلترا
99	ثانيا: نشأة وتطور الحصانة البرلمانية في فرنسا
101	ثالثا: المبررات الفقهية لتقرير الحصانة البرلمانية والانتقادات التي وجهت لها
108	المطلب الثاني: خصائص الحصانة البرلمانية
108	الفرع 01: الحصانة البرلمانية شخصية وعامة
108	أولا: الحصانة البرلمانية شخصية
109	ثانيا: الحصانة البرلمانية عامة
110	الفرع 02: الحصانة البرلمانية تتعلق بالنظام العام
110	أولا: معنى النظام العام
111	ثانيا: علاقة الحصانة البرلمانية بالنظام العام
113	الفرع 03: الحصانة البرلمانية دائمة ومقررة للمصلحة العامة
113	أولا: الحصانة البرلمانية دائمة
114	ثانيا: الحصانة البرلمانية مقررة للمصلحة العامة
114	المبحث الثاني: أنواع الحصانة البرلمانية
114	المطلب الأول: الحصانة الموضوعية او حصانة اللامسؤولية

115	الفرع 01: تعريف الحصانة الموضوعية وخصائصها
115	أولاً: التعاريف الفقهية للحصانة الموضوعية
116	ثانياً: خصائص الحصانة الموضوعية
117	الفرع 02: نطاق الحصانة الموضوعية
117	أولاً: نطاق الحصانة الموضوعية من حيث الأشخاص
119	ثانياً: نطاق الحصانة الموضوعية من حيث الزمان والمكان
124	ثالثاً: النطاق الموضوعي للحصانة ضد المسؤولية
127	المطلب الثاني: الحصانة الجزائية أو حصانة الحرمة الشخصية
128	الفرع 01: تعريف الحصانة الجزائية وخصائصها
128	أولاً: تعريف الحصانة الجزائية أو حصانة الحرمة الشخصية
130	ثانياً: خصائص الحصانة الجزائية
131	الفرع 02: نطاق الحصانة الجزائية أو حصانة الحرمة الشخصية
132	أولاً: نطاق الحصانة الجزائية من حيث الأشخاص
132	ثانياً: نطاق الحصانة الجزائية من حيث الزمان والمكان
138	ثالثاً: نطاق الحصانة الجزائية من حيث الموضوع
149	المبحث الثالث: آثار الحصانة البرلمانية وطرق زوالها
149	المطلب الأول: آثار الحصانة البرلمانية
149	الفرع 01: آثار الحصانة الموضوعية على الدعوى المدنية والجزائية
150	أولاً: تعريف الدعوى المدنية والجزائية
151	ثانياً: آثار الحصانة الموضوعية على الدعيين
152	الفرع 02: آثار الحصانة الجزائية
152	أولاً: آثار الحصانة الجزائية على الدعوى الجزائية
153	ثانياً: آثار الحصانة الجزائية على الدعوى المدنية
153	ثالثاً: آثار الحصانة الجزائية على الدعوى الإدارية
155	رابعاً: آثار الحصانة الجزائية على الدعوى التجارية
156	المطلب الثاني: زوال الحصانة البرلمانية
157	الفرع 01: زوال الحصانة في حالة التلبس بالجريمة
157	أولاً: تعريف حالة التلبس وأنواعه
158	ثانياً: مبررات زوال الحصانة في حالة التلبس
159	ثالثاً: حالات التلبس بالجريمة
161	رابعاً: ضمانات عدم التعسف في استعمال إجراءات التلبس

- 164----- الفرع 02: زوال الحصانة بصدور إذن من البرلمان
- 165----- أولاً: الجهات المعنية بتقديم الطلب
- 167----- ثانياً: إجراءات دراسة الطلب
- 175----- الفرع 03: زوال الحصانة بتنازل عضو البرلمان
- 179----- خلاصة الباب الأول
- 181----- **الباب الثاني: العوامل المؤثرة على استقلالية السلطة التشريعية**
- 182----- **الفصل الأول: انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية**
- 182----- **المبحث الأول: التدخل التنفيذي في التشريع والعمل البرلماني**
- 183----- **المطلب الأول: تدخل السلطة التنفيذية في تشكيل وسير البرلمان**
- 183----- الفرع 01: تدخل السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان
- 183----- أولاً: التدخل في العملية الانتخابية (الانتخابات البرلمانية)
- 186----- ثانياً: تعيين ثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة
- 189----- الفرع 02: تدخل السلطة التنفيذية في سير العمل البرلماني
- 189----- أولاً: التدخل في إعداد النظام الداخلي للبرلمان
- 189----- ثانياً: التدخل في وضع وإعداد جدول أعمال الدورة والجلسات
- 193----- ثالثاً: التدخل في دورات انعقاد البرلمان
- 198----- رابعاً: توجيه خطاب للبرلمان
- 199----- **المطلب الثاني: تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي**
- 199----- الفرع 01: المشاركة المباشرة للحكومة في العمل التشريعي
- 199----- أولاً: المبادرة بمشاريع القوانين
- 205----- ثانياً: الاشتراك في مناقشة ودراسة القانون
- 213----- ثالثاً: اللجنة المتساوية الأعضاء
- 220----- الفرع 02: المشاركة عن طريق رئيس الجمهورية في العمل التشريعي
- 220----- أولاً: الاعتراض على القوانين بطلب مداولة ثانية
- 228----- ثانياً: إخطار المجلس الدستوري بدستورية القوانين
- 230----- ثالثاً: الإصدار والنشر للقوانين
- 233----- **المبحث الثاني: تقييد التشريع البرلماني وتوسيع التشريع الرئاسي**
- 234----- **المطلب الأول: سيطرة رئيس الجمهورية على المجال التنظيمي والمالي والخارجي**
- 234----- الفرع 01: تحديد المجال التشريعي للبرلمان واتساع المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية
- 234----- أولاً: تحديد المجال التشريعي للبرلمان
- 236----- ثانياً: اتساع المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية

305	رابعاً: سلطات لجان التحقيق
306	خامساً: النتائج المترتبة عن التحقيق وآثاره
307	سادساً: عراقيل فعالية التحقيق البرلماني
310	المطلب الثاني: بالنسبة للوسائل الرقابية المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة
311	الفرع 01: تعريف المسؤولية السياسية للحكومة وأنواعها
311	أولاً: تعريف المسؤولية السياسية للحكومة
312	ثانياً: أنواع المسؤولية السياسية للحكومة
315	الفرع 02: الوسائل الرقابية المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة
315	أولاً: مناقشة مخطط عمل الحكومة
318	ثانياً: بيان السياسة العامة
322	الفرع 02: عراقيل فعالية وسائل الرقابة المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة
322	أولاً: العراقيل المتصلة بمناقشة برنامج الحكومة
323	ثانياً: العراقيل المتصلة ببيان السياسة العامة
331	المبحث الثاني: تأثير الظروف المحيطة بعمل البرلمان على استقلاليته
331	المطلب الأول: انعدام كفاءة النواب وأحزاب سياسية لا تؤدي دورها
331	الفرع 01: انعدام كفاءة النواب
331	أولاً: انعدام الكفاءة العلمية
333	ثانياً: انعدام الكفاءة في تمثيل الإرادة الشعبية
337	الفرع 02: أحزاب سياسية لا تؤدي دورها
337	أولاً: الدور الذي من المفترض أن تؤديه الأحزاب السياسية
340	ثانياً: قصور دور الأحزاب السياسية على مستوى الواقع
345	المطلب الثاني: ضعف دور المؤسسات المكلفة بحماية التشريع
345	الفرع 01: دور استشاري شكلي لمجلس الدولة
345	أولاً: الهدف من استشارة مجلس الدولة
346	ثانياً: مجال الاستشارة
347	ثالثاً: إجراءات استشارة مجلس الدولة
348	رابعاً: قصور الدور الاستشاري لمجلس الدولة
350	الفرع 02: رقابة دستورية سلبية للمجلس الدستوري
350	أولاً: سيطرة رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري
352	ثانياً: تحول المجلس الدستوري إلى شريك في العملية التشريعية
356	خلاصة الباب الثاني

358----- خاتمة

364----- قائمة المراجع

ملخص:

إن المكانة المتميزة التي يحظى بها البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة بالنظر للدور الذي يلعبه في حماية القاعدة الدستورية وفي الدفاع عن الحقوق والحريات الأساسية من خلال وظيفته التشريعية والرقابية، تفرض توفير الضمانات التي تكفل استقلاليته عن السلطات الأخرى تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات.

وهو ما درجت على الأخذ به جميع الدساتير الجزائرية، حيث منح المؤسس الدستوري مجموعة من الضمانات تكفل للنواب وأعضاء السلطة التشريعية كممثلين للإرادة الشعبية العمل في استقلالية وحرية وبعيدا عن الضغوطات والإغراءات التي من شأنها التأثير بشكل سلبي على عملهم وأداءهم البرلماني. وتتوعدت هذه الضمانات سواء أكانت في صورة واجبات تقع على المؤسسة التشريعية بنوابها و أعضائها وجوب إحترامها والإلتزام بها أو في صورة حقوق يتمتعون بها نظير ممارستهم لوظيفتهم طيلة عهدتهم التشريعية.

بيد أن النصوص الدستورية والقانونية والواقع العملي كشفوا لنا عدم فاعلية هذه الضمانات بفعل عديد من العوامل ترتبط بغموض النصوص والثغرات الموجودة فيها، واصطدامها بقيود وعراقيل عديدة، والمفهوم الخاطئ السائد لدى البرلمانيين بخصوص هذه الضمانات التي فسرت على أنها امتيازات شخصية وليست ضرورة لممارسة وظيفة، وهو ما كرس بشكل لافت سيطرة وهيمنة طاغية للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية بأجهزتها وشؤونها ووظائفها.

وعليه نأمل مستقبلا خاصة في ظل ماتشدهه الجزائر من تحولات وإصلاحات أن يتم اصلاح وتعديل المنظومة القانونية الجزائرية ككل بما فيها المنظومة القانونية البرلمانية حتى نشهد برلمانا قويا و مستقلا فعليا ليكون في مستوى طموحات وتطلعات الشعب

Abstract:

The privileged position that Parliament enjoys in comparable constitutional systems, given its role in protecting the constitutional base and in defending fundamental rights and freedoms through its legislative and supervisory function, imposes guarantees that ensure its independence from other authorities in the embodiment of the principle of separation of powers.

It has always been adopted by all Algerian constitutions, as the constitutional founder has been given a range of guarantees to ensure that deputies and members of the legislative authority as representatives of the people's will work independently, freely and away from pressures and inducements that can adversely affect their parliamentary work and performance.

These guarantees vary, whether they are in the form of duties that the legislative institution has to respect and abide by, or in the form of rights it enjoys in the exercise of its functions throughout its legislative term.

However, the constitutional and legal texts and the practical realities have revealed to us the ineffectiveness of these guarantees, due to many factors associated with the ambiguity of the texts and the gaps in them, the persistence of numerous restrictions and obstacles, and the mistaken perception among parliamentarians of these guarantees, which have been interpreted as personal privileges and not a necessity for a job; It is so impressively devoted to the overwhelming control and domination of the executive over the legislative authority by its organs, affairs and functions.

Therefore, we hope that in the future, especially in light of the changes and reforms that Algeria is witnessing, the Algerian legal system as a whole, including the parliamentary legal system, will be reformed and amended to witness a strong and truly independent parliament to be at the level of the aspirations and aspirations of the people.