

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

قسم القانون العام
الإدارة العامة وإقليمية القانون



جامعة قسنطينة - 1
كلية الحقوق

أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم بعنوان

الثنائية المجلسية للسلطة التشريعية في الجزائر
(دراسة تقييمية)

إشراف الأستاذ الدكتور
بوطرفاس محمد

من إعداد الطالب
سلطان عمار

لجنة المناقشة

الاسم و اللقب	الصفة	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية
أ.د - محمد زغداوي	رئيسا	أستاذ التعليم العالي	الاخوة منتوري قسنطينة - 1
د - محمد بوطرفاس	مشرفا	أستاذ محاضر - أ	الاخوة منتوري قسنطينة - 1
أ.د - دليلة مباركي	عضوا	أستاذ التعليم العالي	جامعة الحاج لخضر - باتنة
أ.د - يوسف بوالقمح	عضوا	أستاذ التعليم العالي	20 أوت 1955 - سكيكدة
د - مخلوف صمود	عضوا	أستاذ محاضر - أ	العربي بن مهدي - أم البواقي
د - محمد ص بن شعبان	عضوا	أستاذ محاضر - أ	الاخوة منتوري قسنطينة - 1

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

رب اشرح لي صدري* و يسر لي أمري* و احلل عقدة من لساني* يفقهوا قولي*

الآيات 24 - 25 - 26 - 27 من سورة طه

(وقل رب زدني علما) آخر الآية 114 من سورة طه.

الحمد لله وحده والصلاة والسلام على رسول الله

من أحاديث النبي محمد صلى الله عليه وسلم قوله :

<< اطلبوا العلم من المهد إلى اللحد >>

<< طالب العلم في جهاد إلى أن تقوم الساعة >>

<< اللهم علمنا ما ينفعنا وانفعنا بما علمتنا و زدنا علما >>

الإهداء

أهدي هذا الجهد المتواضع إلى كل من :

- الأبوين الكريمين أطال الله عمرهما وبارك لهما فيه و رحمهما أحياء و أمواتا.
- كل من علمني حرفا أو كلمة أو عبرة أو حجة أو حكمة أو منطقا أو منهاجا أو خلقا.
- كل الشرفاء في هذا الوطن الذين لا يرضون للجزائر غير السمو والتقدم والازدهار والوحدة والأمن والاستقرار ولا يقبلون التخلف و الجهوية والظلم و الغش و الفساد و سوء التسيير.
- كل من يسعى بشرف لنيل لقمة العيش و كل من يؤدي واجباته بإخلاص وحرص.
- كل المظلومين والمقهورين عالميا و خاصة في فلسطين وسوريا واليمن ومسلمي الروهينغا.
- كل من يحمل هموم الأمة في صدره ويتوجع لأوجاعها ويتمنى خلاصها.

- إختصارات :

- البيكاميرالية : نظام الازدواج المجلسي للبرلمان.
- المونوكاميرالية : نظام البرلمان ذو الغرفة الوحيدة
- د م ج : ديوان المطبوعات الجامعية.
- ن د ج : النظام الدستوري الجزائري
- م ف ب : مجلة الفكر البرلماني
- م ش و : المجلس الشعبي الوطني
- م أ : مجلس الأمة
- ج ر ج ج : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية
- ج ر م م ش و : الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني
- ج ر م م أ : الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة.
- م م : منتخب بطريق مباشر
- م غ م : منتخب بطريق غير مباشر

Abréviations

- AJDA : Actualité juridique de droit administratif
- LGDJ : Librairie générale de droit et de jurisprudence
- RSJEP : revue des sciences juridiques économiques et politiques.
- RDP : revue du droit public
- OPU : office des publications universitaires
- Op cit : ouvrage précédemment cité.
- PUF : publication universitaire française

مقدمة

تمارس الوظيفة التشريعية في الدولة عادة من قبل غرفة برلمانية واحدة (le monocramérisme) أو من قبل غرفتين مستقلتين عضويا (le bicaméralisme). وقد عرف هذا الموضوع نقاشا حادا في الأوساط السياسية ونال حظا وافرا دراسة و تحليلا من طرف فقهاء القانون لما له من أهمية بالغة و لتضارب الآراء حوله و عدم استقرار النظم الدستورية على الأخذ بمبدأ دون الآخر. وعلى العموم فإن إنشاء غرفة برلمانية ثانية يأتي استجابة لتحولات اجتماعية و سياسية عميقة نتيجة تفاعلات القوى الاجتماعية. و تبعا لذلك تختلف أشكال و صور هذه الغرف كما تختلف نظمها القانونية و أطرها العضوية، فمجلس اللوردات البريطاني يختلف عن مجلس الشيوخ الأمريكي وعن الغرفة العليا للبرلمان الروسي.

و تجدر الإشارة بداية إلى أن كل دراسة لهذا الموضوع لا بد وأن يتم التركيز فيها على الغرفة الثانية لأن نظام الازدواج المجلسي يقوم عليها وفي غيابها يتهدم الموضوع كله ولا تقوم له قائمة. كما أن الغرف الأولى أخذت حظا وافرا من الدراسة والتحليل وهي علاوة على ذلك تجمعها عناصر تشابه كثيرة و لا تكاد توجد بينها اختلافات كبيرة وهو ما يسمح بوضع أطر نظرية نموذجية لها. و بالعكس من ذلك فإن موضوع الغرف الثانية هو موضوع لا نموذجي، « و ظل دائما ومنذ عقود محل تساؤل كبير مفاده ما الجدوى من وجود غرفة ثانية في البرلمان، ولا شك وأن هذا التساؤل طرح ويطرح في جميع الدول التي تتبنى النظام البيكاميرالي»¹ و لا يزال محل أخذ ورد بين الفقهاء إلى يوم الناس هذا، وسيبقى ما دام البرلمان قائما.

كان الهدف من إنشاء الغرف الثانية في الديمقراطيات الغربية هو تقييد سلطة الغرفة الأولى و عقلنة النظام السياسي، و يتجلى هذا الهدف بصورة أوضح في الدول ذات نظام الحكم البرلماني التي تعطي دساتيرها السلطة التشريعية صلاحيات واسعة. فقد كان من المنطقي أن تسعى هذه الدول إلى تحقيق نوع من التوازن الضروري بين السلطتين التشريعية و التنفيذية يكفل لها الاستقرار ويجنبها طغيان جهة على أخرى، كما يمكن من خلال ذلك مراقبة السلطات بعضها لبعض في إطار مبدأ الفصل بين السلطات. و من جهتها استبعدت الدول ذات فلسفة الحكم الاشتراكي فكرة الثنائية المجلسية للبرلمان إذا استثنينا الدول المركبة و هذا نظرا لطبيعة نظام الحكم فيها ومركزيتها الشديدة وهيمنة الحزب الواحد إن لم نقل الشخص الواحد على كل دواليب السلطة، فقد كان رئيس السلطة التنفيذية هو الرئيس الفعلي لباقي السلطات، وعليه فمن الظلم أن نصف برلمانات هذه الدول بالسلطات التشريعية أصلا.

¹ - شريط (لمين)، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، م ف ب، عدد 1، إصدار مجلس الأمة، الجزائر،

و نفس الوضع كان غالبا على دول العالم الثالث، فقد تبنت معظمها برلمان يعمل بغرفة واحدة إلا البعض القليل منها و التي لم تفعل ذلك إلا تقليدا للدول التي احتلتها و هو ما يعتبر مظهرا قانونيا لتبعيتها. و أهم أسباب اكتفاء هذه الدول بسلطة تشريعية ذات غرفة وحيدة هي حاجتها لسرعة إتخاذ القرارات وتجنب أعباء مالية إضافية هي في أمس الحاجة إليها في سباقها المحموم ضد الزمن من أجل التنمية نظرا لواقعها الاقتصادي و الاجتماعي المتردي المترتب عن زمن الاحتلال. كما أن هذه الدول في حاجة إلى سياسة تدعيم الوحدة الوطنية وجهود مواجهة النزعات الجهوية والقبلية كما ذهب إلى ذلك أحد الأساتذة¹ و لا أحسب أن الجزائر تشد عن هذه الأسباب المتعلقة بدول العالم الثالث.

و بالإضافة إلى ذلك فقد تبنى النظام الحاكم في الجزائر منذ الاستقلال نهج التسيير الاشتراكي، و لم يكن مبدأ الفصل بين السلطات بالأمر الجلي في واقع الحياة السياسية التي هيمن عليها الحزب الواحد كتنظيم ضامن لاستمرارية الدولة و استقرارها. و كان حزب جبهة التحرير الوطني هو المؤسسة السياسية القائمة بوظيفة التوازن الداخلي لنظام حكم رئاسي مشدد، الصلاحيات فيه مركزة بيد رئيس الجمهورية، يحكم باسم المشروعية الثورية لا يقبل التنافس على السلطة و من باب أولى التداول عليها.

و على إثر أحداث 5 أكتوبر 1988 المأساوية تبنت السلطة إصلاحات سياسية و اقتصادية واسعة، فسمحت بالتعددية الحزبية وتبنت مبادئ الديمقراطية والليبرالية و هذا بموجب دستور سنة 1989. لكن التسرع الذي طبع هذه المرحلة والذي من مظاهره اعتماد 60 حزبا سياسيا في مدة وجيزة، و طبيعة النظام الحاكم و بالخصوص عقلية (نحن حررنا البلاد و نحن أحق بحكمها) أي عدم توفر نية صادقة للتداول على السلطة، و الاستقطاب الكبير الذي كان يخفي حدة الاختلاف حول مشروع المجتمع، كلها عوامل أدت إلى فشل أول منافسة انتخابية تعددية - تشريعية 1991 - وأصبحت الديمقراطية الوليدة في مقتل بإلغاء نتائج الانتخابات التي فاز فيها حزب سياسي معارض ذو توجه إسلامي.

و كادت الأوضاع المترتبة عن توقيف المسار الانتخابي أن تؤدي إلى زوال الدولة و قيم الجمهورية و هذا من منظور السلطة و بشيء من المبالغة غير المبررة، و تدخل الجيش في الشأن السياسي على المباشر و استولى على السلطة بواسطة هيئة استشارية هي المجلس الأعلى للأمن موقفا العمل بالدستور بشكل غير معطن مع إقرار حالة الطوارئ، و كان البرلمان قد تم حله من قبل رئيس الجمهورية أياما قبل استقالة الأخير. و لم يكن هذا بالحل الأمثل إذ نتج عنه عواقب وخيمة على البلاد والعباد ليس أخطرهما مقتل الرئيس المعين من قبل الجيش بل ظهور حركة معارضة مسلحة لأول مرة في تاريخ الجزائر المستقلة دخلت في مواجهة مفتوحة مع السلطة لا تزال آثارها المدمرة مستمرة إلى اليوم.

¹ - شريط (لمين)، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، 1991، ص 293.

و لم يكن النظام الحاكم في الجزائر على استعداد للتداول على السلطة بقدر ما أراد من خلال دستور سنة 1989 التعددي البقاء في السلطة لا غير. ومن ثم فإن فشل المنظومة الدستورية لفيفري 89 استدعى تدخل المؤسس الدستوري وإجراء تعديلات جوهرية على الدستور و خاصة مع الفشل الذريع لمؤسسات الفترة الانتقالية وافتقارها للشرعية الشعبية. وغني عن القول أن وظيفة المؤسس هي إعادة الاستقرار والتوازن للنظام الدستوري كلما طرأت ظروف جديدة، و كم كانت عشرية التسعينيات أساسية سياسيا و اقتصاديا و أمنيا و اجتماعيا فاستحقت بإمتهان تسمية العشرية السوداء.

و حيث أن جوهر الصراع في سنة 1991 كان يدور حول السلطة التشريعية، و بدا جليا أن التنافس الحزبي المحموم الدائر حينها بين تيارات سياسية متناقضة إيديولوجيا كان يطرح أزمة مشروع مجتمع فإن التعديل الدستوري لسنة 1996 جاء معالجا لهذه المعضلة، فمن جهة فصل في وضع المكونات الأساسية للأمة (الثوابت الوطنية) بمنأى عن الصراع الحزبي فمنع احتكارها، و من جهة أخرى « وضع نظام تمثيلي يمكن مع المحافظة على التعددية الحزبية من إجراء خيارات سياسية دون أن يترك أساس الرباط الاجتماعي موقوفا على قوة سياسية بمفردها»¹ و في هذا الإطار استحدثت المؤسسة الدستوري غرفة ثانية للبرلمان لتتحول السلطة التشريعية في الجزائر من نظام الأحادية إلى الثنائية المجلسية.

هذا و يعتبر موضوع السلطة التشريعية قديما و مستهلكا لكثرة ما كتب حوله، و مع ذلك ما زال الموضوع يثير اهتمام الباحثين والحقوقيين مما يبين أهميته الخاصة و المتجددة. إذ أن البرلمان مكلف بإخراج و تفصيل القوانين التي تتعامل بها السلطتين التنفيذية و القضائية كما يراقب أداء الحكومة، فمكاتبه راسخة في الدولة و علاقته مزدوجة بالسلطتين الأخرين برغم المبدأ الدستوري الذي يفصل بينهم. و السلطة التشريعية هي جزء من الكل (السلطة السياسية) والأكيد أن تحليل الجزء يساهم في فهم وإدراك الكل، و عليه فإن الحديث عن السلطة التشريعية هو بالضرورة و بقدر ما حديث عن النظام السياسي بوجه عام.

و لا شك أن الغوص في ثنايا البرلمان يكشف عن درجة تمثيل المصالح و القوى الاجتماعية في نظام الحكم و بالتالي مدى شرعيته، و بصيغة أخرى قياس مستوى و نطاق تعبير السلطة السياسية عن المجتمع. كما تساعد دراسة البرلمان على معرفة مدى خضوع النخبة الحاكمة للمحاسبة و آليات تلك المحاسبة و درجة فاعليتها و بالتالي مدى تكريس فكرة سيادة القانون. و لا يمكن بحال من الأحوال الكلام عن دولة القانون و عن الديمقراطية بدون وجود هيئة سيادية ممثلة للشعب تمارس وظيفتي التشريع و الرقابة على أعمال الحكومة و تساهم في نقل مشكلات و انشغالات المواطنين إلى الحكومة و جهازها الإداري.

و أحسب أن البرلمان يقع ضمن أهم محددات شكل النظام السياسي ومدى ديمقراطيته إن لم يكن أهمها على الإطلاق. و تأتي أهمية السلطة التشريعية أيضا من كون النصوص القانونية التي تصادق عليها تمس

1 - بوليفة (محمد عمران)، مجلس الأمة، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، 2001، ص 4.

علاوة على الأشخاص العامة الأشخاص الخاصة و جميع أفراد المجتمع، فقد لا يحتاج الفرد في حياته إلى القضاء لكنه لا يمكن أن يستغني في يومياته عن القانون، فهو يمنع من تصرفات معينة أو يرغم على القيام بأخرى باسم القانون، وقد يعرّم أو يحبس أو ينفى أو يحرّد من حقوقه المدنية باسم القانون، و القانون وليد السلطة التشريعية وابنها الشرعي.

و عليه فإن شكل و لون السلطة التي تمارس التشريع مهم جدا، فالعمل التشريعي بغرفتين يختلف عنه بغرفة واحدة و يتطلب إجراءات خاصة، كما يفترض أن يؤدي نظام الثانية المجلسية إلى رقابة أكثر صرامة على نشاط الحكومة، لذلك فإن إنشاء مجلس الأمة في الجزائر بموجب دستور سنة 1996 يعتبر حدثا قانونيا وسياسيا ذي أهمية خاصة. و من ثم فإن عملية إعداد القانون وإخراجه في شكله النهائي يتطلب تنسيقا خاصا بين الغرفتين من جهة و بينهما و الحكومة من جهة ثانية. فما الذي يبرر إنشاء الغرفة الثانية إذا علمنا أنها تفرض أعباء مالية إضافية و تهدر طاقات كبيرة وأوقات ثمينة و مصيرية في الغالب ؟

و نظرا لحدثة التجربة الجزائرية في هذا المجال فقد كان من الصعب تقييم أداء الغرفة الثانية في الماضي مما صعب على أي باحث التطرق لهذا الموضوع. أما الآن و نحن على مشارف نهاية العهدة الثالثة لمجلس الأمة فأظن أن الوقت مناسب لتقييم أدائه و معاينة العراقيل التي قد تعيقه و اقتراح بعض الحلول لتطوره و إصلاح ما يمكن إصلاحه سواء في مركزه القانوني أو مركز الأعضاء و وظائفهم و النظام الانتخابي المؤدي لإكتساب العضوية. و إذا كان الإصلاح مستعصيا أو لا يرتب أي أثر فإن مطلب إلغاء المجلس يفرض نفسه والعودة بالتالي إلى نظام الغرفة الوحيدة إن كانت أجدى وأنفع و أسرع.

و لا شك أن هذه الدراسة صادفتها صعوبات جمة كما هو الحال في أي بحث علمي خاصة فيما يتعلق بالمراجع المتخصصة فهي نادرة نظرا لكون الثانية المجلسية للبرلمان في الجزائر حديثة و هي في عقدها الثاني، و بالتالي من الصعوبة بمكان إجراء تقييم جدي لهذه التجربة. و المعروف على المجال الدستوري أصلا قلة المراجع الوطنية، و ثلة قليلة من الفقهاء تعد على الأصابع هي من تكتب في هذا المجال. و أكبر صعوبة واجهتها في هذه الدراسة هي إعداد خطة البحث فقد تطلبت مني 3 سنوات من التفكير و المراجعة، وبخلاف ذلك انتهيت من كتابة الرسالة في حدود سنة واحدة.

يهدف هذا البحث المتواضع إلى دراسة وتحليل إجراءات العمل التشريعي في ظل الوضع القانوني الراهن (دستور 96 المعدل) بالمقارنة مع الوضع السابق (البرلمان ذو الغرفة الواحدة) و مع بعض النظم الدستورية الدولية من أجل تحديد أيهما أجدى و أكثر ديناميكية. و من ثم فإن النتيجة المنتظرة من هذا البحث هي تحديد مكنم الخلل في أعمال السلطة التشريعية شكلا و موضوعا و اقتراح معالجة لذلك.

و بناء على ما تقدم فإن إشكالية هذا البحث تدور حول مدى فعالية نظام الثنائية المجلسية للسلطة التشريعية في الجزائر. وبصيغة أخرى : ما الجدوى من وجود غرفة ثانية في البرلمان؟
يترتب عن هذه الإشكالية الأسئلة الفرعية التالية :

- ما هي الأسباب والأهداف الحقيقية لإنشاء مجلس الأمة؟
- هل قدمت الغرفة الثانية الإضافة للسلطة التشريعية رقابة و تشريعا و تمثيلا أم لا؟
- هل الإطار القانوني لمجلس الأمة ملائم لأداء وظائفه الأساسية؟
- ما هي أهم المعوقات التي تعرقل أداء المجلس ؟
- هل يمكن إصلاح نظام الثنائية المجلسية و ما هي أهم الإصلاحات الممكنة؟

و ما يهمنا أكثر في هذا الموضوع هو البحث في الآفاق المستقبلية لمجلس الأمة و مصيره في ظل تراجع مكانة البرلمان السياسية بالنسبة للحكومة في مختلف دول العالم في هذا العصر. إذ أن نشأة المجلس بموجب دستور سنة 1996 قد يكون وليد ظروف سياسية و اجتماعية و نتيجة ضغوط تيارات فاعلة في السلطة عرفتها تلك المرحلة، كما يمكن أن يكون نتيجة لحاجة حقيقية ماسة سعى إليها النظام الحاكم من أجل ضمان استقراره و استمرارية الدولة و إعادة هيكلة السلطة التشريعية كمؤسسة دستورية هامة من أجل كبح جماح الغرفة الأولى و فرملة اندفاعات بعض نواب الشعب.

و يمكن أيضا أن يكون المجلس وسيلة لجأ إليها النظام من أجل تكريس الهيمنة التقليدية للسلطة التنفيذية على بقية السلطات. و الغرفة الثانية ليست اختراع جزائري و بالتالي فإن فرضية أن تكون تقليد لتجارب أجنبية تطرح نفسها و خصوصا اتجاه المنظومة الفرنسية. أليس النظام شبه الرئاسي الجزائري نسخة سيئة عن النظام الفرنسي وكذا الأمر بالنسبة لنظام القضاء المزدوج المكرس بموجب دستور 96 ؟

تتطلب دراسة و معالجة مثل هذه المواضيع استعمال منهج دراسة الحالة بشكل أساسي و كذا المنهج الاستنباطي اعتبارا لمعالجة نصوصا قانونية تحليلا و استنتاجا. كما أن المنهج المقارن يفرض نفسه بقوة لأن الظاهرة القانونية هي ظاهرة اجتماعية يجب لفهما مقارنتها بالظواهر الاجتماعية المماثلة. و مما تقدم و انطلاقا من قول المفيد المختصر فإنني رأيت أن أقسم هذا البحث المتواضع إلى بابين أتطرق بداية إلى مبررات إنشاء الغرف البرلمانية الثانية و تشكيلاتها (الباب الأول) مع التركيز طبعا على الحالة الجزائرية، ثم أتطرق إلى الجانب الوظيفي لمجلس الأمة و تقييم لأدائه (الباب الثاني).

الباب الأول :

مبررات تبني الغرف البرلمانية الثانية و تشكيلاتها

يتم تنظيم البرلمانات عادة في شكل مجلس واحد أو مجلسين، و في الغالب ينشأ المجلس الأول بواسطة الإنتخاب العام المباشر من قبل عموم الشعب، فيما يتشكل المجلس الثاني وفق عدة طرق مختلفة تجمع بين الإنتخاب الوراثة أو التعيين. و تتحكم في أسباب الأخذ بهذا النظام أو ذلك إعتبرات تاريخية وموضوعية خاصة بكل دولة، مع إحتمال أن تكون بعض الدول إن لم نقل الكثير منها تبنت نظام الإزدواج المجلسي للبرلمان بدافع التقليد. كما لا ترتبط الثنائية المجلسية للبرلمان بأي نموذج للنظام السياسي، فهي موجودة في النظم البرلمانية مثلما هي موجودة في النظم الرئاسية أو حتى الملكية، و توجد في الدول الفدرالية مثلما توجد في الدول البسيطة، و هي موزعة عبر مختلف القارات بدون ضوابط محددة.

و في مختلف الأنظمة التي تبنت نظام البرلمان المزدوج الغرف قدمت تبريرات متفاوتة الأهمية من حيث درجة الإقناع، بل قد تكون متضاربة في بعض الأحيان و هذا نظرا لخصوصية كل دولة و تركيبها الاجتماعية و الثقافية، كما تختلف البنية العضوية للغرف الثانية من دولة لأخرى اختلافا بيّنا مما يجزنا للتعرض أولا إلى مبررات اعتماد نظام الثنائية المجلسية للبرلمان (الفصل الأول) قبل أن نتعرض إلى تشكيلات الغرف الثانية مع التركيز على مجلس الأمة كأنموذج (الفصل الثاني) مع شيء من المقارنة كلما أمكن إلى ذلك سبيلا.

الفصل الأول :

مبررات اعتماد نظام الإزدواج المجلسي للبرلمان

لا شك أن لكل دولة تبنت العمل التشريعي بغرفتين مبرراتها الخاصة بها، وهي نتاج ظروف وملابسات تتداخل فيها عوامل تاريخية، ثقافية، اجتماعية و اقتصادية، و من ثم فإن الغرف العليا تختلف فيما بينها اختلافا بيّنا سواء من حيث تسميتها أو في جانبها العضوي أو الوظيفي، فتكاد كل غرفة تستقل و تتفرد ككيان قائم بذاته، و هذا ما يزيد في صعوبة البحث في هذا الموضوع اللانمطي إن صح التعبير و يؤدي إلى تشعبه. لكن الموضوع عرف تطورا كبيرا عبر الزمن انتهى به إلى شيء من النمطية أو على الأقل وجود عناصر مشتركة بين هذه الغرف اتفق حولها الكثير من الفقهاء، و عليه نبتدئ الموضوع بإلقاء نظرة عامة دولية على واقع و مكانة نظام الإزدواج المجلسي للبرلمان (المبحث الأول) قبل أن نتطرق إلى المبررات الخاصة بإنشاء مجلس الأمة في الجزائر (المبحث الثاني).

المبحث الأول :

واقع و مكانة نظام الثانية المجلسية في العالم

يعتبر البرلمان الإطار الأمثل للنقاش حول التوجهات الكبرى التي تدفع بالمجتمع نحو الأمام وتساهم في استقراره و تجعله في منأى عن الانحرافات و الانزلاقات التي كثيرا ما عانى منها المجتمع الجزائري ومجتمعات دول العالم الثالث عموما. و إنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان الجزائري جاء في ظروف خاصة عاشتها البلاد، و يمكن أن يكون بدافع من تقليد ليس بجديد على المنظومة القانونية الجزائرية. و لعله من المفيد لفهم مبررات المؤسس الجزائري في الأخذ بنظام الثانية المجلسية للبرلمان إلقاء نظرة فاحصة على واقع الثانية المجلسية في العالم و بالخصوص نشأتها و تطورها (المطلب الأول)، و استعراض مساوئها و محاسنها (المطلب الثاني).

المطلب الأول :

نشأة و تطور الغرف البرلمانية الثانية

تعتبر الغرف الثانية عريقة في التاريخ تمتد إلى أواخر القرون الوسطى في أوروبا، وقد يتفاجئ البعض عندما يعلم أن الغرفة الثانية أسبق في الوجود من الغرفة الأولى. وإن كانت دراسة موضوع الثانية البرلمانية تتجه بدهشة إلى التركيز على الغرفة الثانية فإنها لا تولي أهمية إلى شكل النظام الدستوري المعتمد في الدولة، إذ أن الإشكالات التي تثار بشأن الغرف العليا لا تختلف كثيرا من نظام لآخر و إن اختلفت صلاحيات هذه الغرف و مكانتها وطرق تشكيلها. و انطلاقا من واقع التاريخ نلاحظ أن الثانية البرلمانية عرفت في مشوارها مرحلتان هامتان هما مرحلة النشأة والتطور ثم مرحلة التراجع و الانبعاث، و عليه نتناول نشأة الغرف الثانية و الدعائم التي تقوم عليها (الفرع الأول) ثم نتطرق إلى أزمتها و انبعاثها من جديد (الفرع الثاني).

الفرع الأول :

نشأة الغرف الثانية و دعائمها

تعتبر إنجلترا مهد النظام البرلماني ذو الغرفتين، و يكفي استعراض الملامبات التاريخية و الظروف التي واكبت نشأة و تطور أول و أقدم غرفة برلمانية في العالم حتى نأخذ فكرة على تاريخ الثانية. فقد عايشت غرفة اللوردات الصراع المزدوج ضد الملوك و الحكام من جهة و ضد الغرف الأولى الناشئة و المتطلعة دوما إلى تبوء مكانة أكبر. و سنلاحظ أن نظام ازدواج الغرف قد نشأ بشكل عرضي غير مقصود ثم تطور و انتشر في الكثير من دول العالم و صارت له سمات و أسس مشتركة، و من هذا المنطلق نعرض إلى نشأة الغرف الثانية (أولا)، ثم نبحت في دعائم نظام الازدواج المجلسي (ثانيا).

أولا :

نشأة الغرف البرلمانية الثانية

في سنة 1215 تم إنشاء غرفة اللوردات في إنجلترا، و تم الاحتفال بمرور 800 سنة على ميلاد أول وأعرق غرفة برلمانية في العالم في السنة الماضية - 2015 - والتي عاشت منذ نشأتها في العصور الوسطى واستمرت في الحياة إلى اليوم. و بذلك يكون لهذه الغرفة شرف الأسبقية وتستحق عن جدارة لقب عميدة الغرف البرلمانية في العالم. ويعود أصل هذه الغرفة إلى تلك الجمعية المشكلة على إثر غزو دوق نورماندي وليام الفاتح للجزر البريطانية وتتويجه ملكا عليها، ضمت الجمعية الأعيان والأشراف من رجال الكنيسة والنبلاء أصحاب الأراضي الواسعة، أطلق عليها اسم المجلس الكبير (concilium -magnum). وكان الملك يلجأ إلى استشارة هذا المجلس في القضايا الهامة وطرح القوانين للموافقة عليها.¹

و في ظل حكم الملك جون سانتير لإنجلترا (1199-1216) و الذي تميز بتعسفه في فرض الضرائب، استطاع تكتل نبلاء وأساقفة المجلس الكبير إرغام الملك على استشارتهم قبل فرض أية ضريبة جديدة، عقد اتفاق بهذا الشأن سنة 1215 و دون ثم أصدره الملك تحت مسمى (The Great charter) أو الميثاق الكبير.² و على إثر هذا الاتفاق أصبح المجلس مختصا في مجال مراقبة مالية المملكة و فرض الضرائب وأما القوانين التي يوافق عليها فلا يجوز إلغاؤها و إن كانت استشارته في مجال التشريع غير ملزمة. أصبح المجلس يعقد اجتماعات دورية للنقاش فسمي برلمان قبل أن يطلق عليه لاحقا اسم مجلس اللوردات (House of lords) نظرا لغلبة النبلاء على تشكيلته و لهذا السبب أيضا سمي بالغرفة العليا.

كان المجلس يضم عددا كبيرا جدا من الأعضاء يفوق الألف وضم إلى جانب الأشراف الأساقفة و بعض ممثلي المدن الكبيرة (البرجوازيون) و الأرياف (الفرسان).³ و الواضح من الملاحظات التاريخية أن هذا المجلس الكبير يسيطر عليه النبلاء عدديا و نوعيا كونهم أصحاب المال و الأراضي و النفوذ. و قد أدى تكتلهم و هيمنتهم على المجلس دفاعا عن مصالحهم إلى تهميش دور المنتخبين من الأرياف و المدن، وهو ما دفع بنواب الأقاليم إلى اعتزال هذا المجلس واتخذوا مكانا مستقلا يجتمعون فيه مشكلين تكتلا يحمي مصالحهم ابتداء من سنة 1265، و تعتبر هذا السنة التاريخ الرسمي لميلاد البرلمان البريطاني ذو الغرفتين. إذ سجل التاريخ إثر حادثة الانفصال هذه البداية العملية لمفهوم (النظام البيكاميرالي) أي البرلمان ذو المجلسين المستقلين عضويا و المترابطين وظيفيا.

1 - بوالشعير (سعيد)، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، د م ج، الطبعة 11، الجزائر، 2010، ص 177.

2 - خليل (محسن)، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987، ص 592 وما يليها.

3 - لطيف (عبدالمجيد)، التطور التاريخي لنظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة، مداخلة في ملتقى الوطني ليومي 29 و 30 أكتوبر 2002 حول نظم الغرفتين في الجزائر، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، الجزائر، 2004، الجزء الثاني، ص 48.

و بتكرار اجتماع هذا المجلس الجديد نشأ بشكل عرضي مجلس ثاني سمي بالغرفة السفلى كونها تضم عامة المواطنين (مجلس العموم - House of Commons). و في سنة 1351 تم انتخاب رئيسا لهذه الغرفة من بين الأعضاء¹ ليتكرس عمليا الاستقلال العضوي للغرفتين، فيما بقيت صلاحياتهما متداخلة ومحل نزاع طيلة قرون من الزمن. يتكون المجلس الأول المحافظ من 1100 عضو من اللوردات منهم 800 عضو بالوراثة و الباقي يعينون من طرف الملك و يمنحون لقب لورد نظير الخدمات الكبيرة التي قدموها لصالح الدولة أو العرش. أما مجلس العموم فيتميز بانتخاب أعضائه على أساس الاقتراع المباشر الفردي لمدة 5 سنوات و ينتخب رئيسه (speaker) من طرف الأعضاء و قد نشأ متأخرا عن مجلس اللوردات.

و يخطأ من يظن أن البرلمان في بداية عهده كان يملك صلاحيات تشريعية أو رقابية بآتم معنى الكلمة، فقد كان في العقود الأولى لنشأته مجرد مكان يلتقي فيه الملك و الوزراء باللوردات و رجال الدين و ممثلي المقاطعات للكلام لذلك سمي (parlement)، و لم يتحول البرلمان الإنجليزي إلى سلطة حقيقية حسب رأي الأستاذ لمين شريط إلا ابتداءا من سنة 1688² أي بعد أكثر من 4 قرون من نشأته. و بقي الصراع على التفوق بين المجلسين مدة طويلة من الزمن، و بعد كفاح طويل استطاع مجلس العموم أن يستحوذ على معظم الصلاحيات خاصة التشريعية منها سنة 1832، و تؤكد هذا التفوق بالقانون الصادر سنة 1911 والذي أسس لسلطة مجلس العموم التشريعية بشكلها الحديث و بالخصوص قدرته على حجب الثقة عن الحكومة و تحميلها المسؤولية التقصيرية بما يدفع بها إلى الاستقالة.

و رغم التفوق المطلق لمجلس العموم فإنه لم يؤثر على استمرار نظام المجلسين، فبالمقابل فقد مجلس اللوردات الكثير من مكانته و بريقه، و شهد عصر الملك هنري الثامن تخفيض عدد الأساقفة، ولاحقا تم الحد من عدد اللوردات بالوراثة. و مما تقدم يتضح أن بريطانيا كانت مهد الثنائية المجلسية للبرلمان و أن الغرفة العليا (الثانية) في الحقيقة هي السابقة في الوجود و المجسدة في مجلس اللوردات. و الملاحظ أن التجربة الإنجليزية ساهمت إلى حد كبير في انتشار نظام المجلسين عبر مختلف دول العالم و بالخصوص في صفوف الدول الديمقراطية الغربية، فأخذت به الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1776 وفرنسا بعد الثورة.

و معلوم أن نظام الوراثة في مجلس اللوردات قد ألغي بأمر ملكي في نوفمبر 1998 مع الإبقاء على التعيين مدى الحياة للأساقفة و كذا للشخصيات الوطنية المشهود لها بالكفاءة في مختلف مجالات الحياة، و بات دور المجلس يميل لصلاحيات مجلس الدولة منه لغرفة برلمانية أو غرفة أرستقراطية محافظة³. و الملاحظ أن الملوك احتفظوا بحق إنشاء مراكز جديدة في المجلس تبعا لحسابات سياسية تتعلق بخلق أغلبية موالية للحكومة. و في القرن الثامن عشر حصلت الوزارة على حق المشاركة في تعيين اللوردات عن طريق تقديم قائمة

1 - مزود (حسن)، الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين و ذات المجلس الفردي، مداخلة في نفس الملتقى،...ص 33.

2 - شريط (لمين)، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، م ف ب، مجلس الأمة، الجزائر، ع 1، ديسمبر 2002، ص 24

3 - خريف (عبد الوهاب)، نماذج من الأنظمة السياسية للدول التي تأخذ بنظام المجلسين، مداخلة في الملتقى المذكور، الجزء الثاني، ص 60.

بأسماء قدموا خدمات جليلة للوطن. و لما كان الصراع سجالاتا بين الغرفتين طيلة قرون من الزمن كانت الوزارة المتأتية من أغلبية مجلس العموم تهدد مجلس اللوردات بإضافة أعضاء جدد فيه بما يحقق أغلبية جديدة تساند الحكومة وقت اللزوم.

و كان مجلس اللوردات و هو يملك السلطة الاقتصادية يضغط في اتجاه حل مجلس العموم كلما كان احتقان بينهما بل كان للكثير من اللوردات تأثير على الناخبين في اختيار نواب مجلس العموم، غير أن توسيع هيئة الناخبين في سنة 1832 أضعف دورهم و ساهم في الانتقال التدريجي للسلطة التشريعية لصالح الغرفة الأولى. كما أن المجتمع الإنجليزي تطور باتجاه غلبة سكان المدن على سكان الأرياف و ملاك الأراضي، ومن ثم انتقلت الثروة تدريجيا لصالح المدن ومعها النفوذ السياسي والثقل الانتخابي.¹ و أما عقب التعديلات الدستورية لسنتي 1911 و 1949 فإن مجلس اللوردات فقد السلطة التشريعية لصالح غريمه التقليدي (مجلس العموم)، و تحول إلى ما يشبه غرفة لإبداء الرأي فيما يعرض عليه. و لولا مكانة التقاليد في النظام السياسي البريطاني لأصبح في خبر كان. و تجدر الإشارة إلى أن مجلس العموم أيضا فقد مكانته لصالح الوزارة (الحكومة) وهذا على غرار معظم برلمانات العصر الحديث.

و من خصوصيات مجلس اللوردات تمتعه بوظيفة قضائية هامة ورثها من المحكمة الملكية يمارسها عدد محدود من أعضاء المجلس و لا تشمل النظر في دستورية القوانين. و رغم أنه تم مؤخرا إنشاء محكمة بديلة و بالتالي إنهاء هذا الدور القضائي للمجلس، و رغم أن المجلس اللوردات تجاوزه الزمن فإن الأنجليز يتميزون بالتمسك بالعادات، « و مجلس اللوردات يشكل جزءا من البيئة الكلاسيكية للبرلمانية الأنجليزية».² و من المبررات التي سيقى للإبقاء على وجوده أنه يحول دون تحول النظام البرلماني في بريطانيا إلى نظام حكومة الجمعية، كما أنه يساهم بفعالية في صنع الرأي العام، و الكفاءات الموجودة به تجعل من تدخلاته التشريعية برغم قلتها تمتاز بالحكمة والكفاءة العاليتين حسب إحدى الدراسات.³ و عليه يصح تسميته ببيت الحكمة و التعقل كما يفتخر الفرنسيون دائما بمجلسهم للشيوخ.

و على ذكر فرنسا، فإن أول برلمان ذو غرفتين تأسس في 22 أبريل 1795 بموجب الدستور الجديد، سميت الغرفة الأولى بإسم مجلس الخمس مئة والغرفة الثانية بإسم مجلس القدماء، ويتم انتخاب أعضاء الغرفتين بالانتخاب السري المقيد وغير المباشر. و وفق ميثاق 4 جوان 1814 تأسس مجلس النواب منتخب بطريقة غير مباشرة، و احتفظ الامبراطور بحق تعيين أعضاء الغرفة الثانية (مجلس الشيوخ). و أما دستور سنة 1852 فنص على إنشاء مجلس الدولة لوضع مشاريع القوانين يتكون من موظفين و مجلس للنواب منتخب بواسطة الاقتراع العام المباشر يناقش المشاريع و يصادق عليها، فيما أسندت إلى مجلس الشيوخ المعين من

1 - أنظر لمزيد من التفاصيل محمد أبو زيد (علي)، الإزدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.

2 - أنظر : Hauriou (André); droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, Paris, 1975, p 355.

3 - الغزوي (محمد سليم)، نظرات حول الديمقراطية، دار وائل للنشر، عمان، 2000، ص 89.

طرف الرئيس مهمة دراسة مدى دستورية القوانين. وفي 1875 صدرت قوانين دستورية أنشأت مجلس النواب و مجلس الشيوخ كل منهما منتخب بشكل غير مباشر.

و في عهد الجمهورية الرابعة و بموجب دستور 13 أكتوبر 1946 سميت الغرفة الأولى جمعية وطنية و الغرفة الثانية مجلس الجمهورية و كان منتخبا بشكل غير مباشر لمدة 9 سنوات مع التجديد لثلث كل ثلاثة سنوات، وقد امتاز المجلس بصلاحيات تشريعية و رقابية هامة¹ و أما في ظل دستور ديغول الثاني المؤسس للجمهورية الخامسة الذي وافق عليه الشعب الفرنسي في استفتاء 4 أكتوبر 1958، فقد استمر العمل بنظام الازدواج المجلسي فاحتفظ المؤسس الدستوري بالغرفة الأولى بنفس الاسم والصلاحيات مع تقليص عهدتها إلى 4 سنوات و زيادة عدد الأعضاء إلى 577 عضو. فيما عاد إسم مجلس الشيوخ إلى الغرفة الثانية و هي منتخبة بطريقة غير مباشرة مع ضمان تمثيل الفرنسيين المقيمين في ما وراء البحار.

و في أمريكا و بعد استقلالها عن التاج البريطاني، خرج اجتماع 13 دولة - convention - باتفاق على نص دستوري أصبح ساري المفعول في جانفي 1789 نص على إنشاء برلمان (كونجرس) لدولة اتحادية و قد عقد أول اجتماع له في 14 أفريل من نفس السنة انتخب فيه الرئيس جورج واشنطن. و مع إنشاء المحكمة الفيدرالية العليا اكتملت أركان الدولة الاتحادية. تبنى الدستور الأمريكي مبدأ الثنائية المتوازن بين غرفتين هما مجلس النواب يمثل الشعب الأمريكي بما يتناسب و عدد سكان كل دولة من دول الاتحاد، و مجلس الشيوخ و يتأني من ممثلين إثنين عن كل دولة ينتخبان دون مراعاة لعدد السكان و هذا من أجل المحافظة على كيان دول الاتحاد فلا تهيمن الدول الكبيرة على الصغيرة. و الملاحظ أن الثنائية في أمريكا قامت على أسس عملية واستجابت لمشاكل الدولة الناشئة فدراليا، إذ أن الكونجرس يمثل في نفس الوقت الشعب الأمريكي ودول الاتحاد، و له اختصاصات تتعدى نطاق التشريع إلى السياسة الخارجية².

و تجدر الإشارة إلى أن كل دويلات الإتحاد الأمريكي تتبنى نظام الإزدواج المجلسي للبرلمان بإستثناء ولاية نبراسكا، و يتراوح عدد أعضاء الغرف العليا، وأغلبها تدعى مجالس الشيوخ، بين 17 و 27 عضو³. و قد توسعت التجربة الأمريكية إلى جل الدول الفدرالية مثل الهند كندا و المكسيك و روسيا. و قد تبنت العديد من الدول التنظيم الدستوري الأمريكي مثل الإمارات العربية المتحدة و لعل ذلك كان عاملا من عوامل نهضتها السريعة. و يذهب الأستاذ رباط إلى اعتبار أمريكا سباقة إلى ابتكار نظام المجلسين، فيقول: « إن مجلس اللوردات لا يزال بأكثريته مجلسا وراثيا مبنيا على التفاوت الاجتماعي بين النبلاء والبرجوازية، في حين أن مجلس الشيوخ في أمريكا أوجده الدستور لضمان مبدأ المساواة و التوازن بين الدول المتحدة »⁴.

1 - خريف (عبد الوهاب)، مرجع سابق ص 63 .

2 - مزود (حسن)، مرجع سابق، ص 34.

3 - رعد (نزيه)، القانون الدستوري العام: المبادئ العامة و النظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 2011، ص 225.

4 - رباط (أدمون)، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني، دار العلم للملايين، بيروت، 1971، ص 283.

ثانياً :

دعائم الثنائية المجلسية للبرلمان

تقوم الثنائية البرلمانية على عدة دعائم تعتبر في حد ذاتها مبررات وجودها، و تدور هذه الدعائم حول مبدأ أساسي هو الاختلاف بين الغرفتين أو المغايرة المقصودة حتى لا تكون الغرفة الثانية نسخة مكررة للغرفة الأولى فينتفي معها مبرر وجودها. والقاعدة أن يكون أحد المجلسين منتخبا انتخابا شعبيا مباشرا، أما المجلس الثاني فلا يصح أن يكون صورة أخرى عن المجلس الأول و إلا ضاعت حكمة الإزدواج حسب تعبير الأستاذ الطماوي.¹ و غالبا ما تختلف وظائف الغرفتين و قد تمتد العضوية إلى تدعيم مركز الجماعات الإقليمية في المجلس الأعلى كما هو الأمر في فرنسا مثلا. و يقول أحد الباحثين في هذا المجال: « التباين بين الغرفتين لا يعد ضرورة فحسب وإنما فوق ذلك فضيلة كونها تلبي طموحات أكبر عدد من الفاعلين السياسيين». ² و تكون المغايرة أساسا في الجانب العضوي و في الجانب الوظيفي.

(أ) - المغايرة في الجانب العضوي

تهدف المغايرة في تشكيلة الغرف العليا إلى إدخال عناصر نوعية جديدة قد لا تستطيع أن تلج المجلس المنتخب أو لا ترغب في ذلك وتتميز بالخبرة والحكمة التي يفتقدها الكثير من النواب، و من ثم تختلف طرق تشكيل الغرف النيابية العليا عن الغرف السفلى، كما تختلف في عدد الأعضاء و مدة العهدة النيابية و طرق التجديد و شروط الترشح و السن القانونية. و الاختلاف يكون بين الغرفتين لنفس الدولة وكذلك بين الغرف الثانية في مختلف دول العالم. وهذا الأمر يجعلنا نعمل على مستويين نظرا لعدم وجود نموذج مرجعي تقوم حوله الدراسة مما يزيد في صعوبتها، فمجموع الغرف العليا تتباين في كل شيء تقريبا.

1 - المغايرة في تشكيل الغرفتين :

تشكل الغرف السفلى من أعضاء منتخبين من طرف الشعب بواسطة الاقتراع العام المباشر مما يجعل منها نموذجا موحدًا تقريبا في كل دول العالم، أما الغرف الثانية فهي تتشكل بإحدى الطرق التالية :

أولا عن طريق الوراثة و التعيين مدى الحياة مثل مجلس اللوردات البريطاني. و ثانيا عن طريق التعيين الكلي للأعضاء من طرف السلطة التنفيذية مثلما هو الحال في مجلس الأعيان الأردني و الغرفة الثانية في البحرين و البهاماس و كمبوديا و كندا و البورندي.³ و ثالثا عن طريق انتخاب مباشر لكل الأعضاء كما كان الأمر في بولونيا وفقا لدستور 1921 و كذلك دستور 1947،⁴ و كما هو الحال في أمريكا و في البرازيل و كولومبيا و استراليا، وقد يكون الانتخاب غير مباشر مثلما هو الأمر في فرنسا و مجلس شيوخ موريطانيا

1 - محمد الطماوي (سليمان)، النظم السياسية و القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص 198.

2 - بوليفة (محمد عمران)، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الإستقرار المؤسساتي، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، 2015، ص 5.

3 - قدياري (حزراش)، لمحة عن نظام الغرفتين في العالم واقع وآفاق، م ف ب، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 6، جويلية 2004، ص 71.

4 - شحط (عبدالقادر) و عدة جلول (محمد)، دعائم و خصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة، مداخلة في الملتقى الوطني حول

نظام الغرفتين، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، أكتوبر 2002، الجزء الثاني، ص 18.

و في المجلس الوطني للمقاطعات (جنوب إفريقيا) ... كما يمكن أن يكون نظام الانتخاب مختلط مباشر و غير مباشر (بلجيكا و إسبانيا).¹ و رابعا طريقة الجمع بين الانتخاب و التعيين، وقد اعتمدت هذه الطريقة بموجب دستور سنة 1971 في مصر على سبيل المثال ففضى بانتخاب ثلثي أعضاء مجلس الشورى بالاقتراع العام المباشر بينما يعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي.

2 - المغيرة من حيث عدد الأعضاء :

الأصل أن عدد أعضاء الغرفة الثانية أقل منه في الغرفة الأولى كون الأخيرة منتخبة عادة و أصدق تمثيلا لمختلف فئات الشعب الناشطة سياسيا، و أما الغرف العليا فقد كانت في الأصل تمثل النبلاء ثم توسعت تدريجيا لتشمل فئات أخرى و لكنها بقيت دائما محدودة نوعيا و عدديا. و على سبيل المثال تم في تونس إحداث غرفة ثانية (مجلس المستشارين) لا يتجاوز عدد أعضائها ثلثي أعضاء مجلس النواب بموجب دستور الجمهورية التونسية لسنة 2002.² و تكمن أهمية التعداد الصغير لأعضاء الغرف العليا في ضمان الأغلبية للمجلس المنتخب في حالة اجتماع المجلسين في هيئة مؤتمر مشترك لتقرير بعض المسائل الهامة. و قد تبني الدستور الليبي في العهد الملكي هذه الفكرة، فنص على أنه في حالة نشوب خلاف بين المجلسين حول تقرير باب من أبواب الميزانية فإنهما يجتمعان معا في هيئة مؤتمر لحل النزاع على أساس الأغلبية المطلقة.³

و في الجزائر عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني.⁴ وهذا معناه أنه يمكن أن يكون عددهم أقل من النصف، و مصداقا لذلك ارتفع عدد أعضاء الغرفة السفلى من 152 في انتخابات 1997 إلى 389 في تشريعات 2002 و 2007 ثم أصبح عددهم في العهدة الرابعة إثر انتخابات 2012 (462 نائب)،⁵ و رغم ذلك لم يتغير عدد أعضاء مجلس الأمة منذ إنشائه سنة 1998 (144 عضو 96 منتخب و 48 معين). و نفس المبدأ اعتمده دستور الأردن (المادة 63) فعدد أعضاء مجلس الأعيان لا يتجاوز نصف عدد أعضاء الغرفة الأولى، وكذا الدستور المصري لسنة 1923. و يبقى عدد أعضاء الغرف العليا أقل في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، فرنسا، والهند والكثير من الدول.

و على العموم نستطيع أن نميز بين 3 أصناف من الغرف العليا من حيث عدد الأعضاء : الصنف الأول و يشمل الغرف العليا التي تضم في صفوفها من 11 إلى 49 عضو أو أقل وهي الدول ذات الكثافة السكانية القليلة والمساحة الصغيرة مثل البوسنة، البحرين، البهاماس، أنتيغوا وباربيدا، غرينادا، بليز، الشيلي، بوليفيا ...

1 - قدياري (حرز الله)، المرجع السابق، ص 73 .

2 - مقدم (السعيد)، التجربة الثانية في أقطار اتحاد المغرب العربي ... مداخلة غي الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، الجزائر، 2002، ص 103.

3 - مزود (حسن)، مرجع سابق، ص 39 .

4 - أنظر المادة 118 من الدستور المعدل سنة 2016 المقابلة للمادة 101 فقرة 3 من دستور 1996.

5 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء الرابع، السلطة التشريعية و الرقابة، دم ج، الجزائر، 2013، ص 17.

الخ. أما الصنف الثاني فيتراوح عدد الأعضاء فيها بين 50 و 109 عضو وهي الفئة الأكبر عدديا، وتشمل حوالي 30 غرفة برلمانية عليا مثل ألمانيا، النمسا، إيرلندا الولايات المتحدة الأمريكية... الخ. أما الفئة الثالثة فيفوق عدد الأعضاء 109 عضو مثلما هو الأمر في الهند، اليابان، الجزائر، إسبانيا، مصر، المغرب، إيطاليا، المكسيك، روسيا، أثيوبيا... الخ.¹

و تشير إلى أن المغايرة بين المجلسين تكون أيضا في مدة العهدة البرلمانية التي تكون أطول نسبيا في الغرف العليا و هو ما سنتعرض له لاحقا. كما تكون المغايرة من حيث شروط الانتخاب و سن المنتخب التي تكون أكبر عموما، فسن الترشح لعضوية مجلس الأمة حاليا هو 35 سنة.² و الملاحظ أن الأستاذ بوالشعير قد سهى عن هذه الحقيقة في دراسته القيمة للنظام السياسي الجزائري، فقد ذكر في الجزء الرابع الصادر سنة 2013 أن سن الترشح هو 40 سنة،³ رغم أن القانون العضوي للانتخابات صدر سنة 2012.

(ب) - المغايرة في الجانب الوظيفي

القاعدة العامة أن الغرف العليا تتمتع بصلاحيات تشريعية و رقابية، فيكون لزاما مصادقة المجلسين على مشاريع القوانين حتى تدخل حيز التنفيذ، و يحق لأعضاء الغرف الثانية ممارسة رقابة سياسية و مالية على الحكومة. و عادة تكون صلاحيات الغرفتين متساوية في الدول الفدرالية، و بعض الغرف العليا تملك صلاحيات قضائية تمكنها من محاكمة الرئيس و الوزراء على غرار الولايات المتحدة الأمريكية البرازيل و روسيا. و غرفتي البرلمان الفرنسي في ظل الجمهورية الخامسة يتمتعان بشيء من التكافؤ في الصلاحيات التشريعية و الرقابية، و مع هذا فقد ذهبت دراسة إلى أن الغرفة الأولى تملك أفضلية في هذا المجال بالنسبة للغرفة الثانية انطلاقا من عدد المرات التي تبدأ منها الحكومة وضع مشاريع القوانين و عدد المرات التي تكون لها الكلمة الأخيرة في حالة نشوب الخلاف بينهما.⁴

و نفس الوضع نجده مكرسا في النظام الأمريكي أي تكافؤ السلطات التشريعية لكلا الغرفتين بل أن الغرفة الثانية تمتاز عن الأولى زيادة على صلاحياتها التشريعية بمشاركة السلطة التنفيذية في تعيين كبار موظفي الاتحاد و الموافقة على المعاهدات.⁵ و إجمالا فإن للكونغرس الأمريكي سلطات كبيرة و متعددة في مجال التشريع، المراقبة و إعداد الميزانية و في العلاقات الخارجية و بعض الصلاحيات القضائية. لكن الكثير من المجالس العليا لها صلاحيات أقل من نظيرتها السفلى. وفي هذا الإطار نسجل أن مجلس الأمة في الجزائر

1 - قدياري (حز الله)، المرجع السابق، ص 75.

2 - القانون العضوي رقم 01.12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالنظام الانتخابي.

3 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ...، المرجع السابق، الجزء الرابع (السلطة التشريعية)، ص 35.

4 - أنظر : Breillat (Dominique), Champagne (Gilles) et Thome (Daniel); droit constitutionnel et institutions politiques, Gualino éditeur, Paris, 2004, p 255.

5 - بوالشعير (سعيد)، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، المرجع السابق، الجزء الثاني، ص 227.

لا يملك حق المبادرة باقتراح القوانين و لا حق تعديلها برغم التنصيص الدستوري على أن البرلمان له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه،¹

و في بريطانيا فقد مجلس اللوردات الكثير من الصلاحيات كما تقدم، و قريب من ذلك يتبوأ مجلس الشعب (الغرفة الأولى في مصر) مكانة أسمى بالنسبة لمجلس الشورى بموجب دستور سنة 1971، و مع هذا يستشار المجلس الثاني في الموضوعات ذات الأهمية الوطنية مثل تعديل الدستور و معاهدات الصلح و التحالف و المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة و كذلك مشروعات القوانين التي يحيلها عليه رئيس الجمهورية و الموضوعات المتصلة بالسياسة الخارجية و هذا وفق تدابير المادة 195.²

و من الوظائف التي تمارسها الغرف الثانية علاوة على مهمة إخطار السلطة المختصة بالنظر في دستورية القوانين تعيين قضاة هذه الجهة بشكل جزئي، ففي فرنسا يعين رئيس مجلس الشيوخ 3 أعضاء في المجلس الدستوري. أما في ألمانيا فإن البندرات (الغرفة الثانية للبرلمان) يعين 8 قضاة في المحكمة الدستورية من بين 16 قاضي، و أما في إيطاليا فإن البرلمان المجتمع بغرفتيه معا يعين 5 قضاة في المحكمة الدستورية من بين 15 قاضي.³ و في الجزائر تنتخب كل غرفة برلمانية عضوين في المجلس الدستوري وفقا للمادة 164 من دستور 1996 و المعدلة بمقتضى المادة 183 من دستور سنة 2016.

الفرع الثاني :

أزمة الثانية المجلسية و انبعاتها من جديد

إن أول غرفة عليا عرفها البرلمان في تاريخه هي غرفة اللوردات البريطانية أنشأت سنة 1215، عاشت وحيدة زمانها لعدة قرون مكرسة نظام الثانية المجلسية للسلطة التشريعية. و في نهاية القرن الثامن عشر أنشأت غرفة ثانية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية و فرنسا بعد الثورة. ثم بدأ نظام ازدواج الغرف يتوسع رويدا رويدا في مختلف الدول إلى منتصف القرن العشرين، أين عرف تراجعا ملحوظا فتخلت عنه بعض الدول و تربيئت في تبنيه دول أخرى، و احتدم الجدل بين معارضييه و مؤيديه من القانونيين و الساسة و الفقهاء.⁴ و مع نهاية القرن العشرين و إلى اليوم عاد إلى التوسع. و بناءا عليه نحاول التفصيل في أزمة نظام الثانية البرلمانية (أولا) قبل الكلام عن انبعاته من جديد (ثانيا).

1 - أنظر المادة 112 من الدستور المعدل سنة 2016 المقابلة للمادة 98 من دستور سنة 1996، الفصل الثاني (السلطة التشريعية).

2 - مزود (حسن) ، مرجع سابق ، ص 41 .

3 - أنظر الموقع الإلكتروني لمجلس الشيوخ الفرنسي : www.senat.fr : Travaux parlementaires (Allez au contenu).

4 - أنظر لمزيد من التفاصيل شريف أيمن (محمد)، الإزدواج الوظيفي و العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.

أولا :

أزمة الثنائية المجلسية للبرلمان

بدأ نظام المجلسين ينتشر في القارة الأوروبية إقتداءا بإنجلترا ليعم معظم دول غرب أوروبا خلال القرن الثامن عشر. و كانت فرنسا قد عرفت في مسارها التاريخي نظام الغرفتين إبتداءا من سنة 1795 لتتخلى عنه بموجب دستور الجمهورية الثانية (1848)، ثم أعاده دستور الجمهورية الثالثة (1875) بقوة و بصلاحيات معتبرة استطاع من خلالها البرلمان الإطاحة بعدة حكومات مثل حكومة السيد ليون بلوم سنة 1937¹. و أما الامبراطور نابليون بونابرت فقد قسم السلطة التشريعية في عهده إلى 3 غرف ليسهل عليه السيطرة عليها. و قد أعاد دستور الجمهورية الرابعة لسنة (1946) صياغة صلاحيات الغرفة الثانية ليحد من قوتها و جبروتها، بل أن مشروع الدستور لشهر أفريل 1946 كان بنص على سلطة تشريعية بغرفة واحدة لكن الشعب الفرنسي رفضه في الاستفتاء المشهور و أعلن تمسكه بنظام ازدواج الغرف.

و من ثم فقد اعتمدت ثلاثة من الجمهوريات الفرنسية الخمسة نظام الغرفتين واثنتين نظام الغرفة الوحيدة، لم يتوقف الجدل طوال هذه السنين حول أهمية و دور الغرفة الثانية بين مؤيد و معارض. و لم تسلم الغرفة السفلى أيضا من النقد، ففي عهد الجمهورية الثالثة كانت في أوج قوتها مما جعل الجنرال ديغول رغبة منه في الحد من جبروتها يدعو في 16 جوان 1946 إلى تطوير سلطة الغرفة الثانية، ودعا إلى ما اعتبره ثنائية برلمانية متوازنة². وقد نجح ديغول في تجسيد أفكاره من خلال دستور الجمهورية الخامسة (1958) لكن مشكلته مع الغرفة الثانية لم تنته، فكثيرا ما اصطدم بها حتى أنه دعا إلى إلغائها نهائيا سنة 1969 من خلال قانون دستوري لم يحصل على الأغلبية المطلوبة في الاستفتاء مما دفعه إلى الاستقالة. و منه يتبين أن أزمة الغرف الثانية ليست جديدة بل قديمة متجددة خاصة وأن فرنسا ليست دولة فدرالية.

و في الدول المركبة فإن وظيفة الثنائية المجلسية للبرلمان لا تطرح أي إشكال و لم يجر التفكير في إلغائها، فالغرفة الثانية أوجدت من أجل تمثيل دويلات الإتحاد و هي لا تزال دائما و أبدا تؤدي هذا الدور، فالازدواج فيها لازم و ضروري لأن الدولة الفدرالية لا تتكون من أفراد فقط بل و من مقاطعات أو دويلات مستقلة ذاتيا فتمثل الغرفة الثانية مصالح هذه الدويلات في بعدها الجغرافي و السياسي³. و أما في الدول البسيطة فإن الثنائية البرلمانية تحاول أن تؤدي وظيفة توزيع السلطة بين الطبقات الاجتماعية المختلفة لاحتواء الصراعات بينها. و مع تطور المجتمعات و انتشار نظام الانتخاب، استطاعت الطبقات الوسطى أن تهيمن على الغرف السفلى بفضل تعدادها الكبير مقارنة بطبقة الأغنياء.

Breillat (D) et autres ; op cit , p 264.

1 - أنظر :

2 - مقدم (السعيد)، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار إتحاد المغرب العربي، مرجع سابق، ص 91.

3 - علي الطهراوي (هاني)، النظم السياسية و القانون الدستوري، دار الثقافة للنشر، عمان، الطبعة الثالثة، 2011، ص 218.

و أمام هذا الخطر المحدق بالطبقة البرجوازية، راحت الغرف العليا تلعب دور المفرمل لهذا الزحف حفاظا على مصالحها و مكانتها التقليدية. و مع الزمن و مع تفتح الغرف الثانية على نظام الانتخاب بدأت الفوارق تذوب بين الطبقات و أصبحت القوانين تساوي بين كل المواطنين. واستطاعت الطبقات الوسطى غير البرجوازية أن تلج أبواب الغرف العليا ذاتها مما أبان عن أزمة حقيقية للثنائية البرلمانية. فقد تغيرت تركيبة الغرف العليا و الأدوار التي وجدت من أجلها مع تغير البيئات التاريخية التي احتضنتها و اختلاف المصالح التي تمثلها. و انطلاقا من هذه الحقيقة التاريخية فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو: ما جدوى الغرف الثانية غير الديمقراطية في البرلمان الذي هو بيت الديمقراطية؟ إن هذا السؤال يعبر بصدق عن جوهر أزمة الثنائية البرلمانية،¹ و هو محل إشكالية دراستنا إذا ما تم إسقاطه على مجلس الأمة في الجزائر.

و إذا كان بعض الفقهاء يرى في استحداث غرفة برلمانية ثانية اعتداء على الإرادة العامة للأمة و طعن في مبدأ الفصل بين السلطات، فإن البعض الآخر يرى أن تقسيم السلطة التشريعية بين غرفتين لا يمس بهذا المبدأ قياسا على أن السلطة التنفيذية أيضا مقسمة إلى جزأين. وأن هدف مونتسكيو من هذا المبدأ هو التخلص من السلطة المطلقة للملوك وأنه لم يقصد الفصل المطلق، بل التعاون من أجل المصلحة العامة.² و من جهته صرح كوندورسيه أمام الجمعية الوطنية الفرنسية و كان منتخبا فيها أن الفصل بين السلطات أمر خيالي، فالدولة حسبه كالألة المعقدة إذا وزعت السلطات فيها سرعان ما تتحطم جراء الصراع بينها، إذ تنشأ إلى جانب البرلمان هيئة أخرى تقوم على المال و الرشوة مما ينتج عنه دستوران أحدهما قانوني لا يوجد إلا في النصوص و الثاني واقعي ناتج عن اتفاقات مستورة بين السلطات القائمة.³

و على النقيض من ذلك فإن القول بأن مبدأ الفصل بين السلطات و تقييد السلطة المطلقة للحكام يتحقق بواسطة غرفة برلمانية واحدة يجانبه الصواب، والواقع أن الغرفة الوحيدة كثيرا ما تسببت في عدم استقرار سياسي لبعض الدول و إسقاط الكثير من الحكومات، وربما هذا هو السبب الرئيسي لإعتماد الثنائية البرلمانية. ثم من قال أن الغرفة الأولى ديمقراطية حقا؟ فالانتخابات التشريعية عبر مختلف مراحل التاريخ و عبر مختلف البلدان كانت دائما مشوبة بنقائص و عيوب أصبحت تقليدية سواء في النصوص أو الممارسة. فهل تعبر مثل هذه الانتخابات عن كل مكونات الأمة؟ وهل توصل دائما كفاءات و قدرات الأمة إلى البرلمان؟ ... يتساءل الأستاذ شريط. ثم يعقب أن الإجابة على هذه التساؤلات و غيرها هي التي أضحت تشكل مبرر وجود الغرف الثانية في الدول الحديثة.⁴

1 - شريط (لمين)، واقع البيكاميرالية ... مرجع سابق، ص 24.

2 - رباط (أدمون)، الوسيط في القانون الدستوري العام، مرجع سابق، ص 566.

3 - أنظر : Burdeau (G) ; traité de science politique, T 5, LGDJ, Paris, 1971, P 385.

4 - شريط (لمين)، واقع البيكاميرالية ... مرجع سابق، ص 26.

و مع هذا يبقى السؤال الجوهرى معلقا ألا و هو: هل نظام الغرفتين يحقق الديمقراطية أو يعيق تحقيقها عندما يشكل عائقا أمام الإرادة العامة الممثلة في الغرفة الأولى؟
والحال أن الكثير من الدول لم تقتنع بعد بضرورة الغرفة الثانية، بل أن بعضها عمد إلى إلغائها والعودة إلى نظام الغرفة الوحيدة مكرسة بذلك أزمة نظام الثنائية المجلسية للبرلمان. و نسجل بهذا الشأن أن الغرفة الثانية ألغيت في فنلندا سنة 1906 و في الدانمارك سنة 1953 و في السويد سنة 1969.¹ أما في النرويج فيمارس دور الغرفة الثانية ربع نواب الغرفة الأولى و هذا قبل أن تتخلى عنها سنة 2008 و بالمثل فعلت قبلها إيسلندا سنة 1991.² و في بولونيا تم إلغاء مجلس الشيوخ إثر إستفتاء جوان 1947.³ و تجدر الإشارة إلى أن دور الغرفة الثانية جد متواضع في هولندا.⁴ و منه نلاحظ أن معظم الدول الإسكندنافية تخلت عن نظام ازدواج الغرف البرلمانية بحكم الإستقرار السياسي الذي تنعم به.

و في إفريقيا تخلت عن نظام الثنائية المجلسية للبرلمان كل من ملاوي سنة 2001 و بوركينا فاسو في سنة 2002 و تشاد و السنغال سنة 2004.⁵ و تخلت تونس عن الغرفة الثانية إثر ثورة الربيع العربي سنة 2011 بموجب الدستور الجديد. و من مظاهر أزمة الثنائية البرلمانية أيضا تراجع صلاحيات الغرف الثانية وبالخصوص العريقة منها، فتم استبعاد الأعضاء الوراثيين من مجلس اللوردات مثلا بموجب إصلاحات سنة 1999، و نزعت منه الكثير من الصلاحيات حتى أصبح دوره شرفيا فقط. و قد عبر رئيس الحكومة البريطانية السيد طوني بليير عن رأيه في تشكيلته السابقة (800 و ارث للمنصب من 1200 عضو) بأنها إهانة للديمقراطية،⁶ و هذا في معرض تقديمه لمشروع الإصلاح الدستوري. و في بعض الدول لا تتمتع الغرف العليا بحق المبادرة بالتشريع أو بحق التعديل أصلا.

ثانيا :

انبعاث نظام الثنائية البرلمانية

الثابت أن الغرف الثانية لها مزايا و محاسن كثيرة، وهي تتشابه في هذا الأمر مع الغرفة الأولى فلا أظن عاقلا يقول بخلوها من العيوب كظاهرة اجتماعية و اجتهد بشري يخطأ و يصيب. فبرغم البطء في الإجراءات التشريعية الذي تسببه و كلفتها المادية فإنها تكمل بعض نقائص الغرف الأولى و تكبح اندفاعاتها و ميولها الانتخابية. و يفترض علاوة على ذلك أن تحسن نوعية النصوص القانونية الصادرة عنها و بالتالي تساهم في

1 - أنظر : Duverger (Maurice); institutions politiques et droit constitutionnel, PUF, Paris, 1975, P 145.

2 - أنظر الموقع الإلكتروني : www.senat.fr : Allez au contenu.

3 - حرباشي (عقيلة)، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة، جامعة باتنة، 2010، ص 53.

4 - أنظر : Reydellet (M) ; le bicamérisme a-t-il un avenir en France? RDP n°6, Paris, 2001, p 1780.

5 - أنظر الموقع الإلكتروني : www.senat.fr : Allez au contenu.

6 - بن هني (عبد القادر)، الأسس العامة لتنظيم السلطة في دستور أمريكا و دستور الجزائر، مداخلة في ملتقى وطني حول إشكالية المادة 120

من الدستور يوم 6 ديسمبر 2004، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، ص 61.

تحسين الأداء التشريعي، و فوق هذا تساهم في تحقيق الاستقرار السياسي، فإذا كانت بعض الدول المستقرة قد تخلت عنها فإنه بالعكس الدول التي تعاني من اضطرابات سياسية يمكن أن تلجأ إلى تبنيها.

و من أهم المآخذ التي تؤخذ على الغرف الثانية أنها أقل ديمقراطية من الغرف الأولى، وهناك من ذهب إلى القول أنها تعيق الديمقراطية. فلا غرابة أن تسمى بالغرف الثانية أي الثانوية الأشبه بالزائدة الدودية في الجهاز التشريعي للدولة حسب وصف الأستاذ شريط، و يعلق على ذلك بأن هذا التحليل يتناسى شيئاً مهما هو أن اسم الغرف الثانية الحقيقي هو الغرف العليا - لأسياد والنبلاء - والغرفة الأولى هي في الواقع الغرفة السفلى أي للطبقات الاجتماعية الفقيرة والمتوسطة،¹ وهو معيار معوق خلقياً لا محالة وقد تجاوزه الزمن.

و بعد الصراع التاريخي الطويل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة وبين غرفتي البرلمان الواحدة ضد الأخرى، وتفادياً للأزمات السياسية، وفي إطار عقلنة العمل السياسي توصل الفكر الإنساني إلى نوع من التسوية بين مجلسي البرلمان وتوزيع الاختصاصات بينهما بشكل متوازن بما يساهم في تحقيق الاستقرار. و من أجل هذه الغاية تم ابتكار بعض التقنيات والضوابط مثل التجديد الجزئي لبنية الغرف الثانية بما يبقيها دائمة الحياة فيما يمكن حل الغرف الأولى من قبل السلطة التنفيذية، تقاسم بعض الصلاحيات التشريعية والرقابية دون أخرى، ضمان مكانة خاصة لرئيس الغرفة العليا، وفي بعض الأحيان مشاركة المنفذ في سلطة التعيين وحتى حق محاكمته...²

ساهمت مثل هذه التقنيات الدستورية في عقلنة الممارسة التشريعية وفتحت مجالاً جديداً للمناورة التقليدية بالنسبة للمنفذ في حالة تنازعه مع المشرع. و بما أن عصر قوة المشرع قد ولى لصالح المنفذ و الذي وجد من مصلحته في حالة الاختلاف استمالة غرفة برلمانية على حساب الأخرى مما ساهم في انبعاث الثنائية البرلمانية من جديد. و في فرنسا مثلاً رفض الشعب التخلي عن مجلس الجمهورية برغم صلاحياته المحدودة في استفتاء ماي 1946، كما تمسك بمجلس الشيوخ في استفتاء سنة 1969 الذي أراد من خلاله ديغول التخلص من هذا المجلس الذي كثيراً ما وقف في مواجهته. صوت 12 مليون فرنسي ضد مشروع تعديل الدستور مقابل 9 مليون مع المشروع مما دفع ديغول إلى الاستقالة.³

و في الماضي البعيد أدى نظام الازدواج المجلسي دور الموازن بين الأرستقراطية والطبقات الشعبية، ثم بين المحافظين و الأحرار أو ما كان يوصف عندنا بالرجعية والتقدمية وغيرها من المسميات التي تتم عن وجود صراع طبقي غالباً ما تكون خلفيته إيدولوجية. فلا غرابة إذن أن يتنامى اعتناق نظام الازدواج المجلسي

1 - شريط (لمين)، واقع البيكاميرالية ... مرجع سابق، ص 26.

2 - أنظر لمزيد من التفاصيل يعقوب (حسين)، الفصل المتوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظامين السياسيين الأردني و اللبناني، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية والنشر و التوزيع، عمان، 2004.

3 - بوسلطان (محمد)، نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين،

الأوراسي في 29 و 30 أكتوبر 2002، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، ص 92.

للبرلمان وأن يبعث من جديد، ففي سنة 1970 كانت توجد 45 غرفة ثانية في العالم، وقبلها كان وجود الغرف العليا يكاد يقتصر على الدول الأوربية و محيطها القريب. وفي الوقت الحاضر أصبحت الغرف الثانية أنجع وسيلة لتحقيق الاستقرار السياسي والتوازن بين السلطات. ويرى أحد الفقهاء أن الغرفة الثانية ظهرت لضمان توازنات إقليمية و سياسية في الدول المركبة، أما الدول الموحدة فاستغلت فكرة التوازنات لإعطاء وزن على الساحة الوطنية لجهات معينة و هذا ما يظهر في مجلس الشيوخ الفرنسي.¹

و يذهب العميد دوجي في نفس الاتجاه فيقول أنه « سواء تعلق الأمر بإضعاف الحكومة في مواجهة الغرفة الأولى أو العكس أو ضمان تعاون و تكامل بينهما أو تمثيل مصالح مختلفة إقليمية أو اقتصادية لم يسعها نظام التمثيل الديمقراطي رغم مساهمتها في تحقيق الرفاهية الاقتصادية، فإن كل ذلك يساهم في تمثين الديمقراطية في ظل الغرفة الثانية».² و بحثا عن الاستقرار بعد الحروب المدمرة التي عرفتها منطقة البحيرات الإفريقية، تبنت أغلب دول المنطقة نظام الإزدواج المجلسي للبرلمان، فمنذ سنة 1990 تبنت هذا النظام 15 دولة إفريقية بداية بالغابون و موريطانيا (1991)، نامبيا (1993)، جنوب إفريقيا (1994)، الجزائر والمغرب وتشاد (1996)، الكونغو و بورندي (2001)، رواندا (2003)، السودان (2005)، الكونغو الديمقراطي (2006)، السنغال (2007)، جنوب السودان (2011)، وأخيرا الكاميرون (2013).³

و في سنة 2000 ارتفع عدد الدول التي تعتمد ثنائية الغرف البرلمانية إلى 68 دولة ليصل إلى 73 دولة سنة 2004.⁴ أما حاليا (خلال سنة 2016) فإن العدد ارتفع إلى 78 دولة. والملاحظ أن كل الدول ذات التعداد السكاني الكبير تأخذ بنظام الغرفتين ما عدا الصين التي تملك مجلسا آخر يسمى " الندوة الوطنية الاستشارية للشعب الصيني" يلعب عمليا دور الغرفة الثانية حسبما ذهب إليه الأستاذ شريط، و أن كل القوى الاقتصادية الكبرى و الدول المصنعة ما عدا كوريا الجنوبية لها برلمان ثنائي الغرف. و ينتهي بنا المطاف إلى الاستنتاج معه بأن حوالي 80% من سكان الأرض يعيشون في ظل نظام الغرفتين.⁵ و بذلك نستطيع القول أن الجزائر بإعتناقها لنظام الثنائية المجلسية للسلطة التشريعية من خلال دستور سنة 1996 تكون قد فعلت حسنا و سارت مع التيار العالمي لا ضده.

1 - أنظر : Hauriou (André); droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien. Paris, 1972, P 201

2 - أنظر : Duverger (M) ; op cit, p 147.

3 - أنظر الموقع الإلكتروني : www.senat.fr : Allez au contenu.

4 - قدياري (حرز الله)، مرجع سابق، ص 73.

5 - شريط (لمين)، واقع البيكاميرالية ... مرجع سابق، ص 27.

المطلب الثاني :

مزايا و عيوب الغرف الثانية و أشكالها

إن نظام الازدواج المجلسي للبرلمان له الشيء الكثير من المزايا والمحاسن ما يبرر اعتماده من قبل الكثير من الدول، كما له قدر غير يسير من المساوىء و العيوب باعتباره اجتهادا بشريا و قانونا وضعيا. و قد اختلف الفقهاء بين مؤيد و معارض له تبعا لما يرى له من سلبيات و إيجابيات، و السؤال الذي يتبادر إلى الأذهان هو: هل هناك ما يؤشر إلى كون نظام الثنائية يحقق استقرارا سياسيا للدول أو نمو اقتصاديا بشكل أحسن من نظام الغرفة الواحدة؟ تصعب الإجابة على مثل هذا السؤال، و لكن الأمر الثابت هو أن الثنائية البرلمانية يعمل بها أكثر في المجتمعات التي تعاني من النزاعات و من عدم الاستقرار السياسي. و من أجل ذلك بدا لي أن أتطرق أولا إلى أشكال الغرف الثانية (الفرع الأول) قبل استعراض مساوىء الثنائية البرلمانية (الفرع الثاني) و محاسنها و مزاياها (الفرع الثالث)، و هذا سيرا بالاتجاه المعاكس لما يوحيه عنوان المطلب.

الفرع الأول :

أشكال الغرف البرلمانية الثانية

ليس للثنائية البرلمانية شكل موحد و لا نموذج معين فهي موجودة عبر قارات العالم الخمسة، و لا ترتبط بنظام سياسي معين، فهي موجودة في بريطانيا وفي زيمبابوي و في الولايات المتحدة الأمريكية وفي موريطانيا، و في روسيا و في الهند وكندا والبرازيل وفي البحرين والبوسنة و غيرها من الدول. و عادة نميز بين الغرف الثانية من حيث الصلاحيات الممنوحة لها - معيار وظيفي- (أولا)، و من حيث بنيتها و تشكيلاتها - معيار عضوي - (ثانيا).

أولا :

أنواع الغرف الثانية وفق المعيار الوظيفي

من حيث الصلاحيات الممنوحة للغرف الثانية ومكانتها ضمن السلطة التشريعية نميز بين ثلاث حالات تكون فيها الغرفة الثانية إما أقل شأنًا بالنسبة للغرفة الأولى أو مساوية لها أو أعلى شأنًا، ففي الحالة الأولى يكون للغرفة الثانية دورا تشريعيًا ثانويًا و تعود الكلمة الفصل في إخراج القوانين إلى الغرفة الأولى كأن تحرم من حق المبادرة أو حق التعديل. و يمكن أن يكون لها حق التعديل لكن النص يعاد إلى الغرفة الأولى التي تكون لها الكلمة الأخيرة، و في مجال الرقابة لا تزود الغرفة الثانية بوسائل فعالة إزاء السلطة التنفيذية، والكثير من الدول التي تأخذ بنظام الازدواج المجلسي للبرلمان تصنف ضمن هذا الصنف¹.

1 - محمد أبوزيد (علي)، المرجع السابق، ص 45 و ما يليها.

و الحالة الثانية تكون فيها صلاحيات الغرفة الثانية متوازية أو مساوية لصلاحيات الغرفة الأولى، وهنا تثار إشكالات عديدة منها ما يتعلق بجدوى الغرف الثانية مادامت نسخة عن الغرفة الأولى، وقد عرفت فرنسا مثل هذه الحالة في عهد الجمهورية الثالثة وفق دستور 1852¹. وأما النوع الثالث من الغرف الثانية فهي التي تمتلك صلاحيات تفوق صلاحيات الغرفة الأولى، فهي تهيمن عليها و مرتبتها أعلى لهذا تسمى بالغرف العليا، وعلاقتها أقوى بالسلطة التنفيذية. و قد عرفت الغرف العليا أزهى عصورها في بداية القرن العشرين، وبهذا الصدد اشتهرت الغرفة الثانية لبرلمان الإتحاد السوفييتي (مجلس السوفييت الأعلى)، كما عاشت فرنسا هذه الحالة أثناء سريان دستور 1946 خلال مرحلة الجمهورية الرابعة.

ثانيا :

أنواع الغرف الثانية وفق المعيار العضوي

بالاحتكام إلى هذا المعيار فإن تقسيم أنواع الغرف الثانية يكون وفقا لطبيعة الأعضاء الذين تتشكل منهم، وعليه نميز بين الغرف الأرستقراطية، الفدرالية و الديمقراطية. يعتبر النوع الأول الأرستقراطي الأقدم تاريخيا و لا جدال في كون نمودجه الأمثل مجلس اللوردات البريطاني و يتشكل من طبقة النبلاء. و قد أقل نجم مثل هذه الغرف ابتداء من النصف الثاني من القرن التاسع عشر بالتوازي مع نمو و انتشار غرف عموم فئات الشعب المنتخبة ديمقراطيا. و من بين المجالس التي عرفها تاريخ البرلمان الدولي نذكر مجلس الأعيان الأردني الذي يعين الملك كل أعضائه وفق دستور 1952². والشكل الثاني من المجالس البرلمانية هي الغرف الفدرالية و تمثل فيها دول الإتحاد بعدد متساوي من الأعضاء تنفيذا لرغبة دول الإتحاد في ضمان تمثيل متساوي يبقى لهذه الدويلات و خاصة قليلة السكان منها مكانة فلا تذوب في دولة الإتحاد.

و هناك بعض النماذج أين يكون عدد ممثلي دول الإتحاد في الغرفة الثانية غير متساوي مثلما كان الحال في مجلس السوفييت الأعلى سابقا. وفي العصر الحديث تنحو بعض الدول نحو تخفيف المساواة فلا تكون مطلقة، بل تراعي في نفس الوقت أهمية الدولة في الإتحاد من حيث مساحتها و ثرواتها الطبيعية واقتصادها و عدد سكانها، و من نماذج هذه الغرف العليا المجلس الفدرالي في ألمانيا الفدرالية (البنديرات) الذي يضم 69 عضو مفوض من قبل حكومات الولايات و يمكن أن يكون من أعضاء الحكومات. و يتحدد عدد ممثلي كل ولاية تبعا لعدد سكانها على ألا يقل عن 3 و لا يزيد عن 6 بالنسبة لكل ولاية. و تتولى رئاسة مجلس الولايات بالتناوب وفق نظام دوري محدد، و ينتخب الرئيس لمدة سنة واحدة ويمارس صلاحيات الرئيس الإتحادي (رئيس الجمهورية) في حال وجود مانع يحول دون قيام الأخير بمهامه³.

Breillat (Dominique) et autres ; op cit, p 255.

1 - أنظر :

2 - شيهوب (مسعود)، الثانية البرلمانية النشأة والتطور، م ف ب، عدد 1، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002، ص 9.

3 - رعد (نزيه)، المرجع السابق، ص 261.

و آخر شكل من أشكال الغرف الثانية هي الغرف الديمقراطية، وهي على العموم مكملة للغرف الأولى تكون دعما للديمقراطية و يوسع التمثيل فيها ليشمل فئات اجتماعية قد لا تستطيع الولوج إلى عضوية الغرفة الأولى. و أهم ما يميزها أن عنصر الانتخاب هو الغالب على تشكيلاتها و هو ما يقربها من الغرفة الأولى و يجعل منها أكثر ديمقراطية. و في أغلب الأحيان يكون الانتخاب بشكل غير مباشر و يمكن أيضا أن يكون انتخابا مختلطا بحيث تنتخب فئة من الأعضاء بطريقة مباشرة و فئة أخرى بطريقة غير مباشرة، و على سبيل المثال نذكر مجلس الشيوخ الفرنسي في ظل دستور 1958 الحالي. و في الواقع فإن أغلب الدول تجمع بين الأساليب المختلفة للتمثيل في الغرفة الثانية.

الفرع الثاني :

عيوب و مساوئ الثنائية البرلمانية

كانت الغرف الثانية و مازالت دائما محل نقد دائم سواء من الفقهاء أو السياسيين و حتى البرلمانيين أنفسهم، و هو أمر منطقي، فلو لم يكن للثنائية البرلمانية سلبيات لكانت سادت في كل دول العالم، و لما كانت 114 دولة في العالم التي لها سلطة تشريعية تعمل بغرفة وحيدة. و من أهم المآخذ التي تؤخذ على نظام الثنائية المجلسية للبرلمان أن الغرف الثانية غير ديمقراطية و محافظة (أولا)، و يمكن أن تعطل إصدار القوانين التي صادق عليها نواب الغرفة الأولى (ثانيا)، و يمكن أن تنتقص من نوعية النصوص القانونية (ثالثا)، كما أن الغرف الثانية تهدر وقتا ثميناً وأموالا طائلة و تعقد العملية التشريعية فتؤدي إلى بطء العملية التشريعية برمتها (رابعا).

أولا :

الغرف الثانية مؤسسات غير ديمقراطية و محافظة

إن طريقة تعيين أعضاء الغرف الثانية كليا أو جزئيا من قبل رئيس السلطة التنفيذية يعتبر تدخلا مباشرا في بنية هذه الغرف مما يؤثر بدون شك على مجرى العمل التشريعي وعلى مصداقية الهيئة المعنية، كما أنه يقيد نظرية الفصل بين السلطات و يعتبر تصرفا غير ديمقراطي. أما الانتساب للغرف الثانية بالوراثة أو بحكم المنصب الذي يشغله العضو قبل تعيينه فهي طرق غير ديمقراطية بلا شك. وفي أحسن الأحوال ينتخب أعضاء الغرف العليا من هيئة ناخبة محدودة مثل المنتخبين المحليين في فرنسا و في الجزائر، و لا دخل لعموم المواطنين في البناء العضوي للغرف البرلمانية الثانية إلا بشكل غير مباشر، و أغلب مواطني الدائرة الانتخابية الذين يفترض أن يمثلهم العضو لا يعرفون شخصه لا خلال الحملة الانتخابية المحتشمة و لا خلال العهدة البرلمانية. و الانتخاب هو الوسيلة الطبيعية المشروعة بل والوحيدة لإسناد السلطة في المجتمعات الديمقراطية.¹

1 - بدوي (ثروت)، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 210.

و الكثير من الفقهاء يربطون بين الديمقراطية و الانتخاب وجودا و عدما بمعنى أنه لا ديمقراطية بغير انتخاب ولا انتخاب سليم في جو غير ديمقراطي كما ذهبت إلى ذلك دراسة على صلة بالموضوع.¹ و معلوم أيضا أن الاقتراع العام المباشر و السري في دور واحد أسلم من الاقتراع على درجتين، و أنه كلما تعددت درجات الانتخاب كانت أبعد عن روح الديمقراطية. و ماذا عسانا نقول عن مجلس الأمة الذي ثلثه معين و ثلثيه منتخبين بطريق غير مباشر؟

و في فرنسا لم يسلم مجلس الشيوخ من النقد لكونه غير ديمقراطي وأنه محافظ شأن الكثير من الغرف العليا في مختلف الدول، و ذهب مجموعة من الأساتذة إلى القول ما معناه أن مجلس الشيوخ غير ديمقراطي وميال دائما إلى اليمين،² و يرجع السبب في ذلك إلى النظام الانتخابي المعتمد. و قد حاولت الحكومات اليسارية إصلاح النظام الانتخابي لكنها كانت تصطدم دائما بنواب الغرفة الثانية. فالنظام الانتخابي المعتمد في تشكيل مجلس الشيوخ وضع لتحفيز السكان على المكوث في المناطق الريفية للحد من ظاهرة تضخم المدن. و من ثم فإن البلديات ذات الكثافة السكانية قليلة أكثر تمثيلا في مجلس الشيوخ من البلديات ذات الكثافة السكانية العالية وهو الوضع الذي انتقده الكثير من الفقهاء و ما جعل الفقيه جورج فيدال يصف مجلس الشيوخ بغرفة القمح و الشمندر « la chambre du blé et de la betterave »،³

و من بين المجالس الثانية الأكثر محافظة مجلس اللوردات البريطاني و مجلس الأعيان الأردني و بعض الغرف العليا للدول ذات نظام الحكم الملكي و التي يهيمن عليها التيار المحافظ المقرب من السلطة التنفيذية سواء بطريقة التعيين المباشر أو الانتخاب بطريقة غير مباشرة. و يعود مبرر إلغاء الغرفة الثانية في السويد إلى كونها محافظة أكثر من اللازم حسب إحدى الدراسات.⁴ و في دول الخليج العربي يعين كل أعضاء المجالس الثانية من قبل السلطة التنفيذية في كل من اليمن البحرين و عمان، وكذا الأمر بالنسبة إلى بعض الدول مثل البهاماس البوسنة و الهرسك و أنتيغوا و الباربادوس.

ثانيا :

منع إصدار قوانين صادقت عليها الغرفة الأولى

في الواقع تستطيع الغرف الثانية غير المنتخبة بطريقة الاقتراع العام المباشر منع إصدار نصوص قانونية صادقت عليها الغرفة الأولى المنتخبة ديمقراطيا و الممثلة لعموم فئات الشعب، فأية مفارقة هذه و مصير الجهد الذي بدله نواب الغرفة الأولى في مجال صنع القانون يبقى رهن الموقف النهائي للغرفة الثانية من حيث

1 - السيد باطة (عماد محمد)، مجلس الشورى ودوره في مصر، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2008، ص 219.

2 - أنظر : Breillat (Dominique) et autres; op cit, p 266. (le sénat est une institution insuffisamment démocratique et perpétuellement orientée à droite).

3 - أنظر : Breillat (Dominique), Ibid, p 266.

4 - أنظر الموقع الإلكتروني : www.senat.fr : Allez au contenu.

مصادقتها أو عدم مصادقتها على النص القانوني.¹ وفي فرنسا مثلاً، وفي حالة عدم مصادقة نواب الجمعية الوطنية على قانون المالية في أجل 40 يوماً من إيداع المشروع على مكتبه ترفع الحكومة الأمر أمام مجلس الشيوخ حسب مقتضيات المادة 47 من الدستور الفرنسي لسنة 1958،² ومن ثم فهي تحكم رأيه فيبطل إرادة نواب الجمعية الوطنية المنتخبة ديمقراطياً.

وهذا الأمر عادي في النظم الثنائية المتساوية، ويحدث أيضاً بشكل متواتر في النظم التي تعطي صلاحيات تشريعية أوسع للغرف الثانية، وفي هذا الإطار نسجل أن الغرفة العليا في البرلمان الأردني (مجلس الأعيان) اعترض على قانون إشهار الذمة المالية الذي أقره مجلس النواب بتاريخ 10 مارس 2006 و بالتالي فقد منع إصداره.³ و كثيراً ما عطل مجلس اللوردات إصدار التشريعات التي وافق عليها مجلس العموم إلى سنة 1911 أين تقلص دوره في منع إصدار القوانين إثر أزمة نشبت بينه وبين حكومة لويد جورج حول مشروع موازنة الحكومة، ثم كاد أن ينتهي هذا الدور على مراحل زمنية مختلفة كان آخرها سنة 1949 أين تحدد حق مجلس اللوردات في الفيتو بسنة واحدة و لدورتين متتاليتين كحد أقصى.⁴

و تعتبر الغرفة الثانية في نيجيريا نموذجاً للغرف ذات الصلاحيات الواسعة و لها دور كبير في الاستقرار السياسي للبلاد، فهي كثيراً ما تلعب دور الوساطة بين دول الإتحاد والدولة الفدرالية المركزية. و في جنوب إفريقيا تتمتع الغرفة العليا (المجلس الوطني للمقاطعات) بحق النقض - الفيتو- فيما يخص مشاريع القوانين التي تمس النظام القانوني للمقاطعات، وفي بتسوانا تستشار غرفة القادة وجوبا في مشاريع تعديل الدستور و تلك المتعلقة بالجانب الاجتماعي.⁵

ثالثاً :

تردي نوعية النصوص القانونية

يدعي أنصار الثنائية أن دراسة النصوص القانونية من قبل مجلسين أفضل من أن تدرس من قبل مجلس واحد، ومن ثم فيتم التوصل إلى جودة عالية في صياغة التشريعات. لكن الأمر الذي تم إغفاله هو أن المجلس الأول يمكن أن يتراخي فيصوت على مشاريع قوانين تتسم بالعمومية و نقص الدقة طالما يعلم أن هذه النصوص يمكن أن تعدل أو تلغى من قبل أعضاء المجلس الثاني، و بالعكس يمكن أن يتكاسل أعضاء الغرفة العليا في فحص مشاريع القوانين إيماناً منهم بأنها كانت محل دراسة و مناقشة من قبل نواب الغرفة الأولى، و ينتج عن

1 - عزاوي (عبد الرحمن)، تعليق على المادة 120 من الدستور، مجلة ملئقى المؤسسات، إصدار وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد الأول، جانفي 2006، ص 28.

2 - لباد (ناصر)، دساتير ومواثيق سياسية، مخبر الدراسات القانونية، سطيف، 2007، ص 79.

3 - علي الطهراوي (هاني)، النظم السياسية و القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 218.

4 - الطراونة (مهند صالح)، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مؤسسة الوراق للنشر، عمان، 2009، ص 74.

5 - أنظر : www.senat.fr : le bicamérisme en Afrique et dans le monde arabe.

ذلك نوعية سيئة من النصوص ويبقى هذا الأمر مجرد احتمال لأن الأصل أن كل من أعضاء الغرفتين يمارس صلاحياته بتفان وإخلاص بغض النظر عن موقف أعضاء الغرفة الأخرى.

و من بين العوامل التي تؤدي إلى تردي نوعية النصوص القانونية المفاوضات المحتملة بين الغرفتين في حالة عدم اتفاقهما على صياغة موحدة للتشريعات الصادرة عنهما، فيتم تنازل إحدى الغرفتين أو كلاهما عن بعض موافقهما لضرورة الصلح و من أجل تفادي الشلل في العملية التشريعية وهو الأمر الذي يمكن أن يفقد النص القانوني وحدته وتجانسه. و تتأكد مثل هذه النتيجة في حالات الاختلاف الجذري بين الغرفتين و الذي تكون خلفيته إيديولوجية يصعب عمليا تجاوزها بدون تنازلات من الطرفين لتفادي تعطيلهما للسير العادي للمؤسسات. و أصدق تعبير عن هذه الحالة ما قاله الرئيس الأمريكي بنيامين فرانكلين بصدده تشبيه نظام المجلسين بالعربة التي يجرها حصانان يسيران في اتجاهين متعاكسين.¹

و من الناحية الاقتصادية و التي يغفل عنها الكثير من الدارسين رغم أهميتها البالغة، فإن من يتحمل العبء المالي للغرفة الثانية هم دافعوا الضرائب، علما أن نواب هذه الغرفة يتقاضون أجرا كبيرا يضاهاي أجور المناصب السامية في الدولة، ليس فقط خلال العهدة البرلمانية لكن بعدها أيضا و خلال مرحلة التقاعد مما يثقل كاهل الخزينة العمومية و إهدار أموال طائلة لأشك و أن شعوب العالم الثالث بالخصوص في أمس الحاجة إليها من أجل مشاريع التنمية. و في الجزائر و قد تهاوى سعر البترول فلا بد من طرح هذا الجانب للنقاش. و قد تكون الكلفة المالية هي سبب عدم تجسيد الغرفة الثانية في لبنان رغم إدراجها ضمن اتفاق الطائف الذي أنهى الحرب الأهلية التي امتدت هناك منذ سنة 1975 إلى سنة 1986.

و أما في بريطانيا فقد وجهت انتقادات كبيرة للوزير الأول كامرون إثر تعيينه لـ 45 عضو إضافي في مجلس اللوردات مما كلف الخزينة 1.6 مليون أورو إضافية سنويا زيادة على 94 مليون أورو كلفة التسيير السنوي. و اعتبرت صحيفة الغاردين كامرون أكثر من عين في مجلس اللوردات في العصر الحديث عكس ما طالب به في حملته الانتخابية من تقليص لعدد اللوردات مما يشكل إهانة للمواطنين، و مما ورد في الصحيفة قولها : «de la chambre des lords à la chambre des gogos»².

رابعا :

بطء عملية إعداد القانون

وعلاوة على ما تقدم فإن الثنائية البرلمانية تؤدي إلى تباطؤ الإجراءات التشريعية و إهدار وقت ثمين قد تكون الحكومة في أمس الحاجة إليه لإتمام مشاريعها، وهي المعضلة التي لطالما أرقت أنصار الثنائية المجلسية فإذا كان المجلسان يملكان نفس الصلاحيات يمكن أن تصير الإجراءات التشريعية إلى الشلل إذا حدث تصادم

1 - علي الطهراوي (هاني)، المرجع السابق، ص 220.

2 - أنظر الموقع الإلكتروني بتاريخ 13. 2. 2015:

بين المجلسين.¹ وفي الواقع فإن المؤسس و من بعده المشرع لا يمكن أن يغفلا على مثل هذه الحالة بل يوردان حولا قانونية تعالجها. و من ثم يترتب على نظام المجلسين بطء العملية التشريعية في الحالات العادية أي بوجود التفاهم بين الغرفتين، أما في حالات التنازع فإن التشريعات يمكن أن تصدر و قد تجاوزها الزمن، و يمكن ألا تصدر أصلا مثلما يحدث في الجزائر أين تسحب الحكومة النص الذي يكون محل خلاف مستمر بين الغرفتين و لم تستطع اللجنة المتساوية الأعضاء التوصل إلى اتفاق بشأنه.²

وعلى العموم فإن وجود غرفة ثانية في البرلمان هو عامل من عوامل التعقيد، فيرى المعارضون للثنائية أنه في حالة الاتفاق بين الغرفتين تكون الثنائية غير مبررة و بدون جدوى، أما في حالة الخلاف فيكون هناك هدر لوقت ثمين في الوقت الذي تفرض فيه الظروف في بعض الحالات التصرف بسرعة، وهو العامل الذي يؤثر على فعالية السلطة التشريعية على العكس من السلطة التنفيذية. و يكون نظام المجلس الفردي أكثر بساطة وأقل تعقيدا من نظام المجلسين وبالتالي تكون الإجراءات التشريعية من خلاله أسرع.

كما أن الغرف العليا كثيرا ما اتهمت بسلوكها المحافظ،³ فطالما عارضت مشاريع الإصلاحات التي وعد بها اليسار في فرنسا، بل و قد وقفت حتى في وجه اليمين وبالخصوص في عهد حكم ديغول الذي قدم مشروعا لإصلاح مجلس الشيوخ سنة 1969 لقي معارضة شرسة من المجلس و بعد الإستفتاء السلبي على المشروع اضطر الرئيس إلى الإستقالة مما أعطى الإنطباع إلى أحد الفقهاء للقول : « أراد ديغول موت مجلس الشيوخ فتحصل مجلس الشيوخ على موت ديغول ». ⁴ و أما في بريطانيا و في 7 مارس 2007 فقد حقق مشروع قانون يقر انتخاب كل أعضاء مجلس اللوردات أغلبية واسعة في مجلس العموم، وأسبوع بعد ذلك حقق المشروع نتيجة عكسية في مجلس اللوردات بوقوف أغلبية معارضة ضده.⁵

الفرع الثالث :

مزايا نظام ازدواج الغرف البرلمانية

للثنائية المجلسية مزايا عديدة دفعت بالعديد من دول العالم إلى تكريسها في دساتيرها. و رغم أن السلطة التشريعية فقدت الكثير من بريقها و خسرت مكانتها لصالح السلطة التنفيذية ابتداء من النصف الثاني من القرن العشرين فإن عدد الدول التي تتبنى نظام الازدواج المجلسي للبرلمان في ازدياد مضطرد، ويرجع الأمر بلا شك إلى المزايا التي توفرها الثنائية و التي يتفق بشأنها الكثير من الفقهاء. وأهم هذه المزايا: تمثيل الجماعات

1 - أنظر : محمد الطماوي (سليمان)، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 194.

2 - أنظر المادة 138 من الدستور المعدل سنة 2016 الموافقة للمادة 120 من دستور سنة 1996 الفقرة السادسة.

3 - أنظر : Duverger (Maurice) ; op cit, p 174.

4 - أنظر : Reydellet (M) ;op cit, P 1785.

5 - أنظر الموقع الإلكتروني : www. courrierinternational.com.

الإقليمية في البرلمان (أولا)، تحسين الأداء التشريعي (ثانيا)، المساهمة في تقوية الوظيفة الرقابية (ثالثا)، كبح اندفاعات وتجاوزات نواب الغرفة الأولى (رابعا)، وأخيرا دعم أركان دولة القانون (خامسا).

أولا :

تمثيل الجماعات الإقليمية في البرلمان

تشكل الغرفة الأولى عن طريق الانتخاب العام المباشر، بحيث تحصل الدوائر ذات الكثافة السكانية العالية على عدد أكبر من المقاعد يتناسب و ثقلها الديمغرافي. أما الغرفة الثانية فتتكون في الدول الفدرالية من عدد متساوي من مقاعد دول الاتحاد، وبعض الدول تتيح للجمعيات المدنية و لممثلي الجماعات الإقليمية والمهنية حق التمثيل بها. و في فرنسا يخصص 12 مقعدا في مجلس الشيوخ لتمثيل المواطنين الفرنسيين بالخارج (سكان ما وراء البحار)، و 6 مقاعد في مجلس الشيوخ الايطالي و4 مقاعد في البرتغال. و علاوة على مجلس الشورى المصري الذي يخصص مقاعد لتمثيل العمال والفلاحين فإن مجلس المستشارين في المغرب يضم في صفوفه عدد معتبر من الأعضاء المنتخبين من طرف الغرف المهنية.¹

و في فرنسا أيضا يغلب على تشكيلة مجلس الشيوخ المنتخبين المحليين في المقاطعات، و يعتمد معيار خاص للإنتخاب غير المباشر يترتب عنه سيطرة منتخبي البلديات الريفية على أغلبية مقاعد المجلس بحيث أن البلديات التي تمثل نسبة 8.4 % من السكان تسيطر على 16 % من المقاعد، بينما البلديات الحضرية التي تمثل 31.4 % من السكان تمثل ب 15.8 % فقط من المقاعد.² وفي جنوب إفريقيا وفقا لدستور سنة 1996 فإن الغرفة العليا (المجلس الوطني) يمثل المقاطعات و يدافع عن مصالح مختلف الأعراق تنفيذا لرغبة الزعيم الراحل مانديلا بما عبر عنه في ديباجة الدستور بالوحدة ضمن إطار التنوع. و من جهته نص دستور تشاد لسنة 1996 على إنشاء غرفة ثانية للبرلمان لتمثيل الجماعات المحلية غير المركزية،³ و هو ما يعتبر تطورا لمفهوم الديمقراطية الجوارية في إفريقيا.

و على عكس ما يبدو فإن إنشاء غرفة ثانية تمثل الجماعات المحلية و تحمي مصالح الأقاليم يقوي دعائم الدولة و يحميها من عوامل الحروب و التفكك. و بهذا الصدد يقول الأمين العام السابق للأمم المتحدة أن الغرفة الثانية تبدو كمؤسسة نموذجية لتجميع و حماية الخصوصيات و المصالح الجهوية مع الأخذ بعين الإعتبار بعض من العوامل الاجتماعية و الظروف الخاصة بكل جهة.⁴ و في بعض الدول التي تتميز بالتنوع الثقافي و بوجود أقليات عرقية أو دينية تصبح الغرف العليا وسيلة حضارية للتعبير عن المصالح المحلية و الدفاع عن هذه الكيانات و أفضل حل مؤسستي يلبي تطلعاتها و يضمن الاستقرار للدولة.

www.senat.fr : Allez au contenu.

Breillat (Dominique) et autres; op cit, P 266.

www.senat.fr : le bicamérisme en Afrique et dans le monde arabe.

« Savoir écouter les minorités », in Le figaro du 4 décembre 2000.

1 - أنظر الموقع الإلكتروني :

2 - أنظر :

3 - أنظر الموقع الإلكتروني :

4 - أنظر تصريح كوفي عنان :

و في بعض الدول التي تعاني من الحروب الأهلية يمكن للغرفة الثانية أن تكون وسيلة لفض النزاعات من حيث إدماج الزعماء المحليين وبعض قادة الفصائل المتحاربة في صفوفها. و على سبيل المثال نذكر المصالحة بين الطوائف في جنوب إفريقيا بعد سقوط نظام الأبارتيد بواسطة المجلس الوطني للمقاطعات. وفي لبنان و على إثر إتفاق الطائف نص دستور سنة 1990 في المادة 22 على إنشاء مجلس للشيوخ تمثل فيه العائلات الروحية و تقتصر صلاحياته على المسائل المصيرية للبلاد، و على هذا الأساس أيضا تم إنشاء غرفة برلمانية في بورندي إثر اتفاق أروشا للسلم. وأفضل تعليق على هذه الدور ما قاله أحد الفقهاء بأن الغرف الثانية تشكل أقطاب غير قابلة للتعويض للاستقرار المؤسسي¹.

ثانيا :

تحسين الأداء التشريعي

إن وجود غرفة ثانية في البرلمان يسمح بدراسة مزدوجة لكل مشروع قانون أو اقتراح يتقدم به نواب الغرفة الأولى و هو الأمر الذي يساهم بلا شك في تحسين نوعية النصوص القانونية و التطور الفني للتشريعات، و بهذا الصدد يقول رئيس مجلس الشيوخ الفرنسي (1992-1998) السيد روني مونوري :«غرفتين يعني حظ مضاعف - deux chambres c'est deux chances»². و في الوقت الحالي ثلث المشاريع التي تتقدم بها الحكومة الفرنسية تودع لدى مكتب مجلس الشيوخ، علاوة على أن مشاريع القوانين التي يكون موضوعها الأساسي تنظيم الجماعات المحلية تودع إبتداءا لدى مكتب الغرفة العليا وجوبا و كذا الأمر بالنسبة لمشاريع القوانين المتعلقة بالمؤسسات الممثلة للفرنسيين المقيمين بالخارج³.

و بالنسبة للدول التي تتبنى نوعا من التساوي بين غرفتي البرلمان فإن حركة المكوك التي يعيشها النص القانوني ذهابا وإيابا بين الغرفتين وكذلك نظام اللجنة المتساوية الأعضاء تسمح بالتفكير الجدي المعمق أثناء دراسة النص القانوني، كما تسمح بتفادي العيوب الشكلية و الموضوعية و حالات السهو التي يمكن أن يقع فيها نواب الغرفة الأولى. و بما أن أعضاء الغرفة العليا يتمتعون بعهدة أطول نسبيا من زملائهم في الغرفة السفلى فهم أكثر تجربة و أقدر على التحكم في فنيات التحرير التشريعي، والكثير منهم يكون قد مارس عهدة نيابية سابقة أو عهدة في مجلس محلي و له باع طويل في التسيير و في العمل السياسي. و على العموم فإن الشيوخ هم أكثر حنكة من زملائهم في الغرف الأولى، فغالبا ما يشترط فيهم سن الأربعين فما فوق.

و من ثم فكثيرا ما يقوم أعضاء الغرفة الثانية بتعديل و إصلاح النصوص التي صادقت عليها الغرفة السفلى، لذا استحدثت بجدارة اسم غرفة العقلاء. و يمكن للحكومات عن طريق التعيين أن تدعم المجالس العليا بكفاءات خاصة تعوض بهم سوء الاختيار الناتج عن نظام الاقتراع المباشر، فنظام المجلسين يوفق بين الاقتراع

1 - أنظر : Chagnollaud (Dominique), l'expertise non technocratique, sénat actualités n° 27, Paris, 2000.

2 - أنظر : Breillat (Dominique) et autres; op cit p 249.

3 - أنظر : المادة 39 من القانون الفرنسي المتضمن تعديل الدستور المؤرخ في 28 مارس 2003.

العام و بين حسن الاختيار و تمثيل ذوي الكفاءات و أصحاب المصالح الاقتصادية¹ و هو ما يعود بالفائدة على جودة و صياغة التشريع. و على العموم تشكل الغرفة الثانية إضافة للسلطة التشريعية كما يكون من شأنها أن « تؤثر بنوع من المنافسة بين المجلسين من أجل إيجاد الأفكار أو ابتكارها»².

و إذا كان البعض يرى أن الثنائية المجلسية في البرلمان تهدر وقتا ثمينا خلال حركة (المكوك) التي يمر بها النص القانوني بين الغرفتين فالأكيد أن هذا الوقت لم يذهب هباء، بل أتاح تفكيراً معمقا في فحوى التشريعات. بل أن السرعة في التشريع تعتبر عيبا في نظام المجلس الواحد و ليست ميزة تحسب له، حيث أن التشريعات التي تهدف إلى تنظيم المسائل الهامة في الدولة إنما تضع تنظيما يستمر لسنوات طويلة فلا بد أن تتسم بالنظام و الدقة و الثأني و تأخذ قسطا من الوقت اللازم في البحث و الدراسة و المناقشة، و ألا تصدر إذا ما ثبت أنها غير مجدية³. و من ثم فإن إعطاء الوقت اللازم لنضج النصوص القانونية يحقق الاستقرار القانوني في الدولة و ينفادى اللجوء كل مرة إلى تعديل النصوص بما يؤدي إلى تضخم المنظومة القانونية.

ثالثا :

الثانية عامل من عوامل تقوية الوظيفة الرقابية

إن وجود غرفة ثانية للسلطة التشريعية تسمح لها بمراقبة مضاعفة للجهاز التنفيذي و تمكن من فتح عيون فاحصة جديدة تتجه صوب هيئات و هياكل الدولة، و آذانا جديدة تسمع ما يجري في مختلف أجزاء و أقاليم الدولة. و إذا كان العرف السائد هو أن الغرف العليا لا تملك الإطاحة بالحكومة و تحميلها المسؤولية و حتى تهديد وجودها، فإنها تملك بعض الوسائل التي تخرج بها الحكومة أو تثير انتباهها مثل اللوائح و التوصيات التي تصدر عنها و كذلك الأسئلة و لجان التحقيق البرلمانية في حدود ما تسمح به دساتير الدول و ما تتيح من صلاحيات لصالح هذه المجالس.

و في بعض الدول التي تمكن الغرف العليا من سلطة اعتراض حقيقية تعاني الحكومات في تمرير مشاريعها أمام الغرف العليا ما لا تعانیه أمام الغرف السفلى، و على سبيل المثال فإن وزير مالية الرئيس الأمريكي جورج بوش شبع توسلا أمام مجلس الشيوخ من أجل إقناعه بجدوى الإصلاحات المالية التي يعتمزم القيام بها لمواجهة آثار الأزمة العقارية التي عصفت بالاقتصاد الأمريكي سنة 2010، و مما قاله : « أرجوكم إن هذه آخر فرصة لإنقاذ أمريكا من الانهيار ». و بهذا الصدد لنا أن نشير إلى أن متوسط عدد الأسئلة الكتابية التي يقدمها الشيوخ سنويا في فرنسا يقارب 5000 سؤال⁴، و هو رصيد هائل يبين بدون شك أهمية الغرف الثانية في مجال الرقابة.

1 - علي الطهراوي (هاني)، مرجع سابق، ص 218.

2 - أوصديق (فوزي)، فصول دستورية، دار الخلدونية للنشر، الجزائر، 2012، ص 13.

3 - زكي راتب (علي)، المرجع السابق، ص 152.

4 - أنظر :

رابعاً :

كبح اندفاعات وتجاوزات نواب الغرفة الأولى

تعتبر الغرف الثانية في الدول غير العريقة في الديمقراطية غرف تبريد وتصفية و تأمل من شأنها تفادي تبني الغرفة الوحيدة لقوانين متسارعة و حماسية تحت تأثير الكتلة الانتخابية.¹ و قد أصبح شائعا في العصر الحديث أن تنبثق الحكومة من الأغلبية المشكلة للغرفة الأولى، و منه فإن حزب الأغلبية ينفرد بسلطة القرار على مستوى السلطة التشريعية علاوة على هيمنته على السلطة التنفيذية، و هو الوضع الذي يولد ما يسمى بنظام ديكتاتورية الأغلبية. و يستطيع مجلس الأغلبية أن يقهر الأقلية الموجودة به و يتكسر بذلك نظام حكومة الجمعية بشكل ما كما ذهب إلى ذلك بعض الفقه.² و مثل هذا الوضع عاشته فرنسا في عهد ديغول، حيث سيطرت الحكومة المرتبطة بالأغلبية المطلقة في الجمعية الوطنية على الساحة السياسية، و لم تجد في مواجهتها إلا مجلس الشيوخ الذي طالما و قف ضد التيار الجارف للرئيس ديغول وأنصاره.

في هذه الحالة يصبح وجود غرفة ثانية مسألة حتمية للتخفيف من وطأة انفراد حزب ما بالسلطة السياسية، و هذا حماية للمعارضة أو الأقلية و من أجل استقرار المجتمع و توازن النظام السياسي القائم. و قد عاشت الجزائر ما يشبه الظاهرة الديغولية من خلال التحالف الرئاسي الذي احتكر السلطة طيلة عقد من الزمن، و لكن مع فارق كبير هو أن الغرفة الثانية عندنا كانت أضعف و أهون من أن تواجه سياسات الرئيس بوتفليقة فعاشت المعارضة و لا زالت تعيش تهميشا و خنقا بيّنا. و في مثل هذه الظروف نجد أن مبدأ الفصل بين السلطات يتجسد بصفة فعلية من خلال الغرفة الثانية، و لكن بغرفة كاملة الأركان و ليست بمثل صلاحيات مجلس الأمة، وهو الأمر الذي يختلف من دولة لأخرى.

و في مجال التشريع تساهم الغرف الثانية في إخراج نصوص قانونية تتصف بالإتزان و التعقل نظرا لخبرة الشيوخ و تمسهم أكثر في التيارات السياسية الناتجة عن الضغوط الانتخابية و تأثيرات الرأي العام و الحملات الإعلامية المغرضة و كذا ضغوط اللوبيات. و غالبا ما تعدل الغرف العليا النصوص المتسارعة الناتجة عن الإندفاعات الآنية للنواب و التيارات الجارفة التي تنجم عن أحداث و ظروف طارئة سرعان ما يقل الإهتمام بها. و قد كان ينظر إلى الغرف العليا كوسيلة تحقق و تأني و أسلوب لمراجعة التشريع المتهور الطائش، و لقد صور الرئيس الأمريكي جورج واشنطن الحاجة إلى مجلس ثان عندما صب سائلا ساخنا في وعاء ثم تركه يبرد و قال معلقا : « نحن نصب التشريع في وعاء مجلس الشيوخ ليبرد».³

1 - العايب (علاوة)، العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثانية المقارنة، م ف ب، عدد 33، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2013، ص 22.

2 - شيهوب (مسعود)، الثانية البرلمانية النشأة والتطور، مرجع سابق، ص 47.

3 - صالح الطراونة (مهند)، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ... مرجع سابق، ص 73.

خامسا :

الغرفة الثانية تساهم في دعم أركان دولة القانون

قبل اللجوء إلى الحالات الدستورية الخاصة تنص أغلب الدساتير على ضرورة استشارة رئيس كل غرفة نيابية، و يكون هذا الإجراء ملزم في بعض النظم و غير ملزم في أخرى. و رئيس الجمهورية في الجزائر ملزم باستشارة كل من رئيسي الغرفتين قبل إعلان الحالة الاستثنائية¹. و تكمن أهمية الاستشارة بين مؤسسات الدولة في تفادي انفراد جهة ما بسلطة القرار، و كما يقال فإن رأيين أفضل من رأي واحد. و من ثم فإن وجود غرفة ثانية في البرلمان تساهم في ترسيم دعائم دولة القانون بصفتها مؤسسة دستورية.

و من جهة أخرى فإن الغرف العليا تساهم في تعميق الديمقراطية من خلال فتح مساحات جديدة للنقاش و تبادل الآراء و الجدل السياسي بين فرقاء الساحة و تفادي حوار الشوارع أو المعارضة الصامتة التي لا يعرف أحد كيف ستعبر عن وجودها إذا ما تحركت بعنف. و الغرفة العليا تنقل الصراع المحتمل داخل أطر مقننة و منظمة، و من ثم مساهمة فئات هامة من الشعب في السلطة و لو بشكل غير مباشر إن صح التعبير. و من مهام الغرفة الثانية الإخطار بعدم دستورية النص القانوني الصادر بتواطؤ محتمل بين الحكومة وحلفائها في الغرفة الأولى لدى الهيئة المكلفة بذلك. و لعل الإخطار يكون دافعا لعدم التسرع في المصادقة على القوانين و مانعا للتواطؤ و يستحسن أن يمنح حق الإخطار لعدد معقول من الأعضاء.

و في هذه الحالة تكون الغرفة العليا قد ساهمت في دعم مشروعية العمل السياسي و فرض احترام القانون و من ثم المساهمة في توطيد بناء صرح دولة القانون المنشودة. و في الجزائر يظل المجلس الدستوري عاطلا في غياب إجراء الإخطار و هذا رغم الأهمية الكبيرة التي يحظى بها نظريا، فهو من خلال النظر في مدى دستورية القوانين يوجه و يضبط العمل التشريعي حتى عد مؤسسا ومشرا ثانويا². و في ظل الوضع الراهن (الثلاث المعين) فإن مجلس الأمة لا يبادر بالإخطار إلا إذا كان لا يسيء إلى حكومة الرئيس، و منه تبقى الحاجة ماسة إلى توسيع إجراء الإخطار إلى عدد معين من أعضاء البرلمان في كل من الغرفتين أسوة بما هو معمول به في فرنسا ابتداء من سنة 1974 إثر التعديل الدستوري عن طريق قانون 29 أكتوبر 1974³. و بموجب ذلك يستطيع 60 نائبا أو شيخا المبادرة بالطعن في دستورية القوانين.

و لا حاجة للتذكير بأن منح حق الإخطار إلى عدد معين من ممثلي الشعب في الغرفتين يفتح نافذة تلج منها المعارضة الممثلة في البرلمان للطعن في بعض القوانين المجحفة أو المخالفة لروح الدستور أو المنحرفة عن المصلحة العامة و المراد بها خدمة تيار معين أو جماعة ما. و في الواقع يمكن تواطؤ السلطات الثلاثة الحالية التي لها حق إخطار المجلس الدستوري، أو على الأقل امتناعها عن الطعن في تشريعات تستحق الطعن

1 - أنظر المادة 107 من الدستور المعدل سنة 2016 المقابلة للمادة 93 من الدستور الجزائري لسنة 1996 .

2 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 304.

3 - أنظر : Luchoire (François); le conseil constitutionnel, Ed Economica, Paris, 1980, P 72.

فيها. و في فرنسا استغل أعضاء البرلمان هذا الحق 80 مرة فيما بين 1974 و 1984.¹ و يا حبذا لو يكرس المؤسس الجزائري هذا الأمر من خلال التعديل الدستوري المقبل على أن يكون النصاب المطلوب معقول في حدود 30 إلى 40 عضو في كل غرفة وألا يكون مبالغ فيه بشكل يفقده معناه.²

و لعله من المناسب أن أفند في هذا المقام ما يقوله معارضو الثانية البرلمانية حول الطابع المحافظ للغرف الثانية قياسا على مجلس الشيوخ الفرنسي، و لا ننسى أن الإنسان بطبعه محافظ في سن الشيخوخة هو السن الغالب على أعضاء المجالس العليا بشكل عادي و مقصود. كما لا ننسى أن مجلس الشيوخ الفرنسي قد عارض مشاريع اليسار كما عارض مشاريع اليمين في أوج قوته المجسدة في شخص الرئيس ديغول، و قد بين الاستفتاء الذي نظمته ديغول لإلغاء المجلس أن غالبية أفراد الشعب مع الغرفة الثانية. فإذا كانت هذه الأغلبية محافظة بطبعها فلا لوم على مجلس الشيوخ. و قد رفض الفرنسيون في مناسبتين التخلي عن الثانية البرلمانية في استفتاءي سنة 1946 و سنة 1969،³ وهذا ما يبين أن الثانية البرلمانية أضحت راسخة في وجدان الشعب الفرنسي والكثير من شعوب العالم.

و قد بات واضحا أن الغرف العليا تلعب دورا مهما في ترسيخ مبادئ الديمقراطية و حماية الحقوق و الحريات الأساسية وكبح اندفاعات بعض نواب الغرف السفلى التي تطبعها حيوية الشباب أحيانا، والتصدي لمشاريع الحكومات التي يمكن أن تتسم بالمغامرة و عدم الحساب الجيد للعواقب المترتبة عنها. ولعل العهدة البرلمانية الأطول نسبيا في الغرف العليا و آلية التجديد الجزئي والسن الأكبر والطريقة المغايرة لتشكيلها هي عوامل مناسبة لهذه الغرف لتحقيق الأهداف المنتظرة منها. وفيما يخص معارضة الثانية تأسيسا على مبدأ سيادة الأمة القائل بأن الأمة وحدة واحدة لا تتجزأ فلا يجوز تمثيلها إلا بمجلس واحد، فهو رأي غريب وضعيف ومعناه أن تعدد الوزارات يفتت السلطة التنفيذية وتعدد المحاكم في الدولة يفتت السلطة القضائية، والتعبير الحقيقي عن إرادة الأمة و وحدة سيادتها هو وحدة تشريعاتها سواء صدرت هذه التشريعات عن مجلس واحد أو مجلسين ما لم يكن وجود مجلسين يؤدي إلى صدور نوعين مختلفين من التشريعات.⁴

ومن زاوية أخرى نلاحظ أن مبادئ السيادة والمساواة في الديمقراطيات الحديثة الأكثر نضجا تعتبر مبادئ ثانوية وأما المبادئ الأساسية فتتركز في إعادة تنظيم السلطة من أجل المحافظة على الحقوق الفردية والحريات الجماعية، وأن الأسلوب الأمثل لهذا التنظيم كما يرى أحد الباحثين هو نظام ازدواج الهيئة التشريعية

1 - شيهوب (مسعود)، الرقابة على دستورية القوانين، مجلة الفكر البرلماني، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، عدد 9، جويلية 2005، ص 19.

2 - أنظر المادة 187 من دستور سنة 2016 المعدلة للمادة 166 من دستور سنة 1996 (منح حق الإخطار ل 50 نائبا و 30 عضوا من مجلس الأمة زيادة على الوزير الأول).

3 - شيهوب (مسعود)، الثانية البرلمانية النشأة والتطور، مرجع سابق، ص 4.

4 - محمد الطماوي (سليمان)، النظم السياسية و القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 194.

والذي أصبح مطلباً لتحقيق الليبرالية المثالية،¹ حيث أن السلطة تحد من السلطة حسبما هو ثابت في أجديات القانون الدستوري تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات لصاحبه مونتسكيو.

و لعل أحسن تطبيق لنظرية مونتسكيو هو أحقية مجلس الشيوخ الأمريكي في محاكمة الرئيس تبعاً لتوجيه الاتهام إليه من قبل نواب الغرفة الأولى. إن مثل هذا التنصيب الدستوري يعطي للغرفة العليا في البرلمان دوراً محورياً في الحياة السياسية الأمريكية بوصفه رقماً مؤسساتياً يصعب القفز فوقه، و من ثم فلا يستطيع رئيس أقوى دولة في العالم أن يبتعد كثيراً عن إرادة النواب و توجهاتهم. و الحال أن الغرفة الثانية في الدول الفدرالية أمراً غير قابل للنقاش. و أما في الدول البسيطة فإن وجود المجلس الثاني يساهم في تحقيق الاستقرار و الاستمرارية للدولة في ظل التجديد الجزئي الدوري لتشكيلة الغرف الثانية و عدم قابليتها للحل. و غالباً ما يعوض رئيس الغرفة العليا رئيس الجمهورية المتوفى أو العاجز عن أداء مهامه لأي مانع في فترة انتقالية تنتهي بانتخاب رئيس جديد للبلاد.²

و مما تقدم يتضح أن مثالب و عيوب الثنائية البرلمانية لا تصمد أمام محاسنها وهو ما يصدقه عالم اليوم، لأن الثنائية تتوسع سنة عن سنة في مختلف دول العالم. و من ثم فلا يسعني إلا أن أضم صوتي إلى مؤيدي الثنائية البرلمانية اعتباراً لما تقدم من المبررات، لكن دون إهمال لمسائرها خاصة التكلفة المالية التي تتطلبها و التي يحتمل أن تشكل عبئاً على الدول الفقيرة. أقول هذا الكلام إذا سلمنا جدلاً بإمكانية تبسيط الإجراءات التشريعية على أساس أن ميزة البساطة و التعقيد لا تتوقف على ما إذا كان البرلمان يتألف من مجلس واحد أو مجلسين، بل على مدى مرونة موقف كل من المؤسس و المشرع.

و يمكن أيضاً وضع تنظيم دقيق لحل مشكلة تنازع المجلسين و اختلافهما الحاد وهو الأمر المحتمل برغم أنه يشكل الاستثناء لا القاعدة و لكن يجب معالجته. وأخيراً إذا تعلق الأمر بتشريع معين مطلوب إصداره على وجه السرعة، فإنه يمكن إخضاع هذا النوع من التشريع لنظام خاص يتسم بالسرعة و اختصار الإجراءات بحيث لا يغدو وجود المجلسين عائقاً في سبيل تحقيق ذلك الهدف، مثل عقد دورة غير عادية للمجلسين مجتمعين أو النص في القانون الداخلي لكل غرفة على إمكانية إجتماع اللجان الدائمة المختصة لكلا الغرفتين معا بغية الوصول إلى أرضية توافق بين الغرفتين، أو تحديد فاصل زمني محدد لدراسة و مناقشة و إصدار التشريعات التي لها صفة الاستعجال.

1 - زكي راتب (علي)، مرجع سابق، ص 154.

2 - أنظر المادة 102 و ما يليها من الدستور المعدل سنة 2016 الموافقة للمادة 88 و ما يليها من دستور سنة 1996.

المبحث الثاني :

مبررات اعتماد الثانية البرلمانية في الجزائر

إن تأسيس مجلس الأمة جاء استجابة لمتطلبات المرحلة الراهنة ملبياً لحتمية التغيير و التجديد خاصة بعد الوهن الذي اعترى مفاصل النظام الحاكم منذ الاستقلال، فقد بينت مظاهرات أكتوبر 1988 بوضوح أن الشعب فقد الثقة في حكامه و أصيبت شرعية الحاكم في مقتل، وعليه لجأ النظام إلى إصلاحات جذرية سياسيا واقتصاديا لعله يستطيع استرداد الثقة المفقودة. وتتوزع أسباب تبني نظام الثانية المجلسية للسلطة التشريعية في الجزائر بين مبررات معلنه و أخرى خفية نستشفها من خلال متابعة الملاحظات و الظروف السابقة و المواكبة لتأسيس مجلس الأمة. و من ثم فإن هذه المبررات تتوزع بين المبررات ذات الطبيعة الاجتماعية وأخرى ذات طبيعة قانونية (المطلب الأول) و المبررات ذات الطبيعة السياسية (المطلب الثاني).

المطلب الأول :

المبررات الاجتماعية والقانونية

تختلف مبررات تبني المؤسس الجزائري لنظام تشريعي قوامه غرفتان تتقاسمان صلاحيات السلطة التشريعية و هذا بحسب الجهة الناظرة إلى هذه المبررات، فللسلطة قراءتها الخاصة و للمعارضة و الطبقة السياسية عموماً قراءة مغايرة، و من ثم فقد اختلف الفقهاء في مواقفهم إزاء نظام الازدواج البرلماني. و إذا حاولنا الغوص في الأسباب و المبررات التي رجحت تبني هذا النظام في الجزائر فسنلاحظ أن هناك صراع اجتماعي خلفيته إيديولوجية يخفي أزمة مشروع مجتمع، و هو ما يتطلب منا التطرق إلى المبررات الاجتماعية (الفرع الأول) قبل استعراض المبررات القانونية (الفرع الثاني).

الفرع الأول :

المبررات الاجتماعية

من وجهة نظر دستورية لا تتمتع الإدارة بسلطة معينة في وضع القانون، فهي تعتبر مجرد أداة لتنفيذ السياسات العمومية فدورها تقني و ليس لها دور سياسي، فهي ليست جهازاً منتخباً و لا تتحمل أية مسؤولية مما يجعلها فاقدة للشرعية السياسية التي تمكنها من البث في القرارات. لكن عملياً يبقى هذا المنظور للإدارة المتميز بالخضوع و الطاعة بعيد عن الواقع لأن الأخيرة أصبحت تتمتع باستقلال فعلي عن السلطة السياسية (التشريعية و التنفيذية)¹. إن تطور نشاطات الدولة و تعقدتها نظراً لطابعها التقني المتزايد أدى إلى إضعاف قدرة السلطات السياسية من برلمان و حكومة على مواجهة الأوضاع بذاتها، و هو ما أدى في البداية إلى تحويل السلطة من

1 - بلس شلوش (بشير)، صانعوا القانون، مداخلة في ملتقى إشكالية تطبيق المادة 120 من الدستور، مجلة ملتقى المؤسسات، إصدار وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد الأول، جانفي 2006، ص 84.

البرلمان إلى الحكومة، لكن سرعان ما تبين عدم قدرة الحكومة بدورها على المحافظة على هذه الصلاحيات فأصبحت مضطرة إلى الاستنجاد بموظفي الإدارة المتخصصين الذين اغتتموا الفرصة للاستيلاء على السلطة تدريجيا وتحويلها إلى أداة في أيديهم.¹

و من وجهة نظر قانونية فإن الحكومة هي المختصة بإعداد مشاريع القوانين، لكن في الواقع فإن الإدارة تتحكم في مضمون هذه المشاريع استنادا إلى حجج تقنية و علمية. وإذا كان الوزير الأول هو الرئيس الأعلى للإدارة العامة و بإمكانه رفض اقتراحات الإداريين أو تعديلها، فإن قدرته على مواجهة هذه الحجج العلمية و التصدي لها تبقى محدودة.² و عليه برز إلى الوجود نوع جديد من الموظفين هم تقنيوا الإدارة الذين باتوا ينافسون رجال السياسة في ممارسة السلطة، و حصل انتقال مزدوج للسلطة الفعلية من البرلمان إلى السلطة التنفيذية أولا ثم بعد ذلك من الساسة (الوزراء) إلى الموظفين المتخصصين (التكنوقراط). و هي الظاهرة التي أضحت عالمية و لا تقتصر على نظام معين دون آخر.

و في الجزائر و خلال عقد الثمانينيات من القرن الماضي برز إلى الوجود نوع من الصراع الحضاري بين تيارين متناقضين (التقدميون و المحافظون)، يتمثل الطرف الأول في تلك الفئة الاجتماعية التي نشأت في أحضان الإدارة و التي غالبا ما تلقت تكوينا في الغرب و تأثرت بثقافته و تشبعت بقيمه و هي فئة التكنوقراط. و رغم تميزها بالعقلانية و الفعالية فإنها أقل إلتراما بقيم المجتمع وثقافته، و دورها حساس و مهم لكون الساسة يعتمدون عليها ميدانيا في تطبيق مشروعات و برامج الحكومة لتحقيق التنمية، لكن يبقى خطرها قائم على الاستقرار الاجتماعي. و لا شك أن التكنوقراطي سينتهي به المطاف إلى تأمين وظيفتين متناقضتين إحداها بناءة تتمثل في نقل و تكريس نمط المجتمع الغربي المتطور و الأخرى هدامة و هي إضعاف و تحطيم قيم مجتمعه التقليدية و تهديد الاستقرار الاجتماعي.

و من ثم فإن التكنوقراطية و إن كانت تحظى بالقبول في الغرب فإنها تؤدي إلى بروز إختلالات عميقة في توازن المجتمع في العالم المتخلف وهو ما لم تشد عنه الجزائر. يدور هذا الصراع في الغرب بين الطبقة البرجوازية و الطبقة العمالية (يمين - يسار في فرنسا)، بينما يشار إليه عندنا بصيغة اتجاه الحداثة واتجاه المحافظة، و أحيانا أخرى بإسم التقدمية و الرجعية، و تعدد المصطلحات إن دل على شيء فإنما يدل على انتشار هذه الظاهرة الاجتماعية عبر مختلف أنحاء المعمورة و عبر كل المجتمعات. و يدعو الاتجاه الأول لتكريس نمط مجتمع مشبع بالقيم الغربية فيما يدعو الاتجاه الثاني لتأسيس مجتمع متطور استنادا لموروثاته التاريخية و الوطنية. و منه نستطيع تقدير حجم الاختلاف و أزمة مشروع المجتمع الذي تعاني منه عملية تأسيس الدولة الوطنية في الجزائر على غرار أغلب الدول التي خرجت من قيود الإستعمار.

1 - أنظر لمزيد من التفاصيل أوصديق (فوزي)، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسستي، د م ج، الجزائر، 2008.

2 - أنظر : Debash (Charles) ; sciences administratives, 2^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1996, p 74.

و قد تبنت الجزائر منذ الاستقلال نمط حكم اشتراكي يهيمن عليه تنظيم حزبي تاريخي رائد و وحيد يضم جميع القوى الاجتماعية في تحالف ضمني كفل نجاعته و استمراره اقتصاد مبني على الربيع البترولي، عرفت البرجوازية الصغيرة من خلاله عجزا وقلة شأن نظرا لقصور في بنيتها وضعف روادها وكذا للظروف السياسية والاجتماعية غير المواتية. وقد ضمن الحزب الواحد توازن هذه القوى واستقرار النظام السياسي كما غطى كل الخلافات والتناقضات الكامنة فيها وكان وسيلة اتخذتها فئة قليلة فقط تنتمي إلى قيادته لممارسة السلطة كما ذهب إلى ذلك الأستاذ بوالشعير.¹

و عند تعديل الميثاق الوطني سنة 1986 كانت القوى الليبرالية ضعيفة وغير واضحة المعالم على الساحة الوطنية فلم يحسب لها حساب، لكن ذلك لا يعدم وجودها و قابليتها للنمو و التوسع و لا يمنعها من وضع الأسس الجديدة للتطور الاقتصادي و الاجتماعي. و قد شرعت في المطالبة بالحق في تنظيم نفسها و التعبير عن مصالحها بشكل محتشم في البداية ثم بقوة بعد ذلك لما واتتها الظروف. و قد شكلت أحداث أكتوبر 1988 أعنف تعبير عن الحال، و بينت عجز النظام حينها عن احتواء التناقضات الكامنة في المجتمع و فشله في أن يكون معبرا عن محصلة الصراع الدائر بين مختلف القوى الاجتماعية و أن يحتويها.

و الملاحظ أن تطور القوى الليبرالية تزامن مع الأزمة الاقتصادية التي عاشتها البلاد في ثمانينيات القرن الماضي نتيجة تدني أسعار البترول و تغير الخط الإيديولوجي للقيادة السياسية إلى جانب تنامي ارتباط الجزائر بالسوق العالمية الرأسمالية و التطور التكنولوجي فضلا عن فشل محاور المنهج الاشتراكي، و هي جملة عوامل أسهمت في تمكين هذه القوى من الحصول على تنازلات من الدولة بالضغط على القيادة السياسية. و قد شكل تحويل الدولة سلطتها الاقتصادية إلى القطاع الخاص أنجع وسيلة لتغيير قواعد توزيع رأس المال لصالحها على حساب القوى المنتجة. و في هذا السياق صدرت مند بداية الثمانينيات جملة من النصوص القانونية المكرسة لهذا التوجه، و قد أدى التحول في طبيعة نظام الحكم إلى تعاضد دور القوى الليبرالية اقتصاديا و نزوعها إلى التحكم في السلطة السياسية مقابل مقاومة بقية القوى الاجتماعية.

و على إثر الأحداث الدامية لشهر أكتوبر 1988، و أمام تخوف السلطات من تجدد المظاهرات أقرت الأخيرة و بشكل متسرع إجراء إصلاح سياسي عميق يؤسس لنظام تعددي، « فكان التحول الدستوري لسنة 1989 كحتمية تاريخية تبطن نزوعا نحو الهيمنة و تصورا سياسيا إيديولوجيا لتنظيم السلطة من أجل خدمة أهداف طبقية»². لكن الملاحظ أن تجربة أول انتخابات تشريعية تعددية سنة 1991 أهملت إلى حد ما المعطيات الطارئة، و نتج عنها تبوأ القوى السياسية المتنافرة إيديولوجيا مع القوى الليبرالية لمكانة هامة مقابل

1 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963 و 1976، الجزء الأول، د م ج، الجزائر، 2013، ص 191.

2 - طالب طاهر، المفهوم الجزائري للدستور، مجلة العلوم القانونية، جامعة عنابة، 1993، ص 115.

مكانة متواضعة للأخيرة بشكل أدى إلى تهميشها سياسيا مما دفعها إلى التحرك و الضغط من أجل وضع حد لهذه التجربة الني لم تسر في صالحها.

و من ثم يتضح من خلال دستور سنة 1989 أن المؤسس قد حسم الصراع السياسي بين دعاة الاتجاه الاشتراكي و دعاة الخيار الليبرالي لصالح الاتجاه الأخير، غير أن هذا التحول لم يواكبه نمو القوى الليبرالية كطبقة رائدة مكتملة التكوين و متبنية للإيديولوجية الليبرالية سياسيا و اقتصاديا الأمر الذي حرّمها من أن تكون أساسا اجتماعيا متينا و فعالا للتحول الدستوري و أن تفرض على مكونات المجتمع مشروعا اجتماعيا واضح المعالم. و بالمقابل و بمجرد فتح المجال لتقابل و تنافس مختلف القوى السياسية استطاعت قوى أخرى استغلال التحول الدستوري لصالحها مما أبان عن وجود و استفحال أزمة مشروع مجتمع. و نتيجة لذلك و بحثا عن الاستقرار السياسي تبنى المؤسس الجزائري نظام الثنائية البرلمانية من خلال دستور سنة 1996. « و إذا كانت الثنائية المجلسية تتطلب استقرارا سياسيا واجتماعيا فإنه و على النقيض من ذلك يتم العمل بالازدواجية حينما يكون الصراع الاجتماعي نشطا و شديدا»¹.

و رغم أن دستور سنة 89 قد أسس لتعددية حزبية و نظام حقيقي للتداول على السلطة إلا أنه ترتب عنه تأسيس حكومات رأي لا ينتج عن تداولها تغيير البرامج و الفرق الحكومية فحسب بل مشروع المجتمع بحد ذاته وهو الأمر الخطير الذي يمكن أن يهدد الوحدة الوطنية، « و كان من الضروري تدارك ثغرات دستور 89 حرصا على تحصين التوجه الديمقراطي و حماية النظام الجمهوري»². و بخلاف هذه التجربة و للمقارنة فإن الديمقراطيات الغربية تضمن مكانة هامة للمعارضة السياسية و قبول الأغلبية التعايش معها مما يجعلها تلعب دورا ايجابيا في خدمة المؤسسات الدستورية و الدفاع عن مصالح الأقليات بل و المصالح العامة للدولة أيضا. و لا يظهر تناقض حاد بين مختلف القوى السياسية، فالتداول على السلطة يؤدي إلى تغيير في المناهج و الأساليب دون السياسات و هو ما افتقرت إليه الجزائر في أول تجربة دستورية تعددية. إذ كان التناوب على السلطة يعني تعاقب سياسات متناقضة نتيجة تناقض المنظومات القيمية و الخلفيات الفكرية.

كان هذا الأمر يشكل خطرا على الوحدة الوطنية في ظل تحولات إجتماعية كبرى نتج عنها تغيير المنظومات السلوكية تغيرا جذريا بغير ضابط مما جعلها تختل. و لقد تجلّى هذا الوضع بوضوح في تجربة سنة 1991، « وقد تميزت الحملة الانتخابية بنوع من الريبة و الخوف و القلق بسبب الأطروحات التي تبنتها أطراف مشاركة و أخرى غير مشاركة في الانتخابات حيث وقعت خلال تلك الحملة تجاوزات»³. و مع إعلان نتائج الدور الأول كانت الصدمة كبيرة بالنسبة للسلطة و لبعض الحساسيات السياسية مما دفع البعض إلى المطالبة

1 - بوليفة (محمد عمران)، مجلس الأمة، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة، 1998، ص 27.

2 - العايب (علاوة)، العملية التشريعية و نظام التعديلات ... مرجع سابق، ص 26.

3 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989، الجزء الثاني، د م ج، الجزائر،

بمقاطعة الدور الثاني و وقف المسار الانتخابي، بل هناك من دعا إلى إنقاذ الجمهورية تحت لواء اللجنة الوطنية لإنقاذ الجزائر» رافضا المشاركة في قبر الجزائر¹ حسب زعمه.

و كانت الفرصة مواتية للسلطة السياسية لتوقيف المسار الانتخابي و إخضاع كل الفعاليات إلى مشروع اجتماعي يقوم على أسس كانت محل إجماع كل الفرقاء السياسيين المشاركين عرفت بأرضية الوفاق الوطني. وضعت هذه الأرضية إطارا متكاملًا لتعددية ديمقراطية مستقرة تضع بمنأى عن التنافس الحزبي المكونات الأساسية للهوية الوطنية : الإسلام واللغة العربية و الأمازيغية، و احترام الثوابت الوطنية و التاريخية، كما رسمت مبادئ و أسس العمل السياسي من احترام الدستور وقوانين الجمهورية و نبد العنف و احترام حقوق الإنسان و مبدأ التداول السلمي على السلطة. و في هذا المعنى يقول أحد الباحثين: « يعد تأطير النزاعات السياسية والحيلولة دون المظاهر العنيفة لها الوظيفة الأساسية لا الوحيدة للثنائية البرلمانية في الجزائر »².

و هكذا شكلت أرضية الوفاق الوطني المتفق عليها برغم بعض النقائص المحتملة مرجعية لكل المشروعات التي تعرفها الساحة الوطنية، و حددت أطر و ضوابط العمل السياسي المستقبلي. « تدعمت هذه الضوابط بعقوبات جزائية لكن المؤسس الدستوري رآها غير كافية لذلك عززها بضمانات مؤسساتية من شأنها وضع حد لكل ممارسة قد تؤدي إلى المساس بهذه القاعدة المشتركة لكل المجموعة الوطنية وهذا من خلال اعتماد صيغة مزدوجة للجهاز التشريعي الذي يعكس و يحتوي الصراعات الاجتماعية و السياسية»³. و لمن لا يصدق وجود الصراع الاجتماعي بين الطبقات والذي يكون أحد طرفيه لا محالة الطبقة البرجوازية نقول له أن كل الأحزاب القوية الحاكمة في العالم إنما يقويها و يتحكم في نشاطها المال السياسي، فقوام الحملات الانتخابية ومساراتها يتحكم فيها إلى حد كبير المال و هو ليس بالضرورة نظيف دائما.

و قد استقر الصراع الاجتماعي حاليا و أصبح من الأمور المسلم بها، بل قد اكتسب طابعا مؤسساتيا فأضحت المفاوضات تجرى جهارا نهارا بين ممثلي العمال و ممثلي الباترونا في الجزائر على غرار جل دول العالم من أجل تحديد الخيارات الاجتماعية و الاقتصادية للبلاد. و أضحت الحكومة تلعب دور الوسيط بين الطبقات ضمانا للاستقرار السياسي مدافعة عن الأجراء أحيانا و عن أصحاب رؤوس المال أحيانا أخرى. و إذا كان الأجراء مهيكلون ضمن تنظيمات نقابية وهم يشكلون ثقلا انتخابيا وفق معادلة العدد فإن البرجوازيين لهم من الوسائل الخفية للتأثير على السلطة أكثر من الوسائل المعلنة، و يكفي أن نذكر بالمقولة التي أصبحت قاعدة مسلم بها في العلوم السياسية و العلوم الاقتصادية و هي أن من يملك المال يملك السلطة.

1 - أنظر تصريح سعدي السعيد لجريدة الجزائر الجمهورية عدد يوم 24. 12. 1991.

2 - بوليفة (محمد عمران)، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الاستقرار المؤسسي، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، 2015، ص 12.

3 - بوليفة (محمد عمران)، مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 13.

الفرع الثاني :

المبررات القانونية

تنص المادة 98 من دستور 1996 (112 بعد تعديل سنة 2016) على أنه يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، و له السيادة في إعداد و التصويت على القانون. وعلى هذا الأساس دخلت الجزائر عهد الثانية المجلسية للبرلمان لأول مرة في تاريخها. و المنفق عليه ديمقراطيا أن البرلمان هو السلطة الأصلية للتشريع و إن خلت دساتير الدول بشأن شكل البرلمان (غرفة واحدة أو بغرفتين). و لا يرجع هذا الاختلاف إلى أسس نظرية بحتة كما ذهب إلى ذلك أحد الفقهاء و إنما يرجع إلى تقاليد الدول و سوابقها الدستورية.¹ فما السر الذي جعل المؤسس الجزائري يتبنى هذا الخيار بعد 34 سنة من الاستقلال و من عمر النظام البرلماني ذو الغرفة الواحدة يا ترى؟

إن الأخذ بنظام الأحادية أو الازدواجية البرلمانية يخضع لعوامل تاريخية سياسية و اجتماعية خاصة بكل بلد، و قد أثير جدل كبير بين أنصار و خصوم الازدواجية البرلمانية و لكل فريق حججه و مبرراته. فيرى فريق أن وجود غرفة ثانية للسلطة التشريعية يؤدي إلى تفعيل اللامركزية،² و يساهم في توسيع التمثيل إلى الأقاليم و إلى بعض الفئات والشخصيات التي يصعب عليها الوصول إلى البرلمان عن طريق الاقتراع المباشر، و يكبح جموح و اندفاعات بعض ممثلي الشعب و يخفف من الانفعالات الأنوية التي تصدر عنهم. كما تساهم الغرفة الثانية في تحسين الأداء التشريعي و الوصول إلى نوعية جيدة للنصوص القانونية، و تلعب دورا بارزا في تحقيق التوازن و الاستقرار المؤسساتي و ترسيخ مبادئ الديمقراطية و دعم ركائز دولة القانون و استقرار الدولة و استمراريتها.

و يرى فريق آخر أن الغرفة الثانية نظرا لتشكيلتها الخاصة و طريقة انتخابها و المصالح التي تدافع عنها قد تصادر الإرادة الشعبية عن طريق رفض أو تعليق بعض القوانين المصادق عليها من قبل الغرفة الأولى المنتخبة ديمقراطيا. كما تشكل هذه الغرفة عبئا ماليا إضافيا تتحمله الخزينة العمومية و هدرا للوقت نظرا لما تتطلبه من إجراءات معقدة للتنسيق مع الغرفة الأولى و مع الحكومة خاصة و أن العمل التشريعي يتسم ببطأ الإجراءات أصلا. و يرى باحث « أن المجلس الثاني في الدول البسيطة إما أن ينتخب بطريقة ديمقراطية مثل المجلس الأول فيعد تكرارا غير مبرر، و إما أن يتشكل بطريقة غير ديمقراطية فتضعف مكانته».³ و من ثم فإن الغرف العليا تتموقع بين خيارين أحلاهما مر.

1 - الطماوي محمد (سليمان)، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 98.

2 - صويلح (بوجمعة)، مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري، م ف ب عدد 25، إصدار مجلس الأمة، أبريل 2010، ص 24.

3 - زكي راتب (علي)، مرجع سابق، ص 151.

و في الجزائر و إن حدث خلاف بين أنصار الازدواجية و خصومها في جلسات لجان إعداد مشروع تعديل الدستور فإن هذا الخلاف لم يظهر أمام الرأي العام بل بقي حبيس العلبة السوداء للنظام و بعض المقربين كما جرت العادة. فقد لجأ رئيس الدولة حينها إلى أسلوب الجمعية التأسيسية بدلا من تكليف هيئة نيابية بمهمة تعديل النص الأساسي قبل عرض المشروع على الاستفتاء و هو الأمر الذي أثار جدلا فقهيًا حادا حول مدى شرعية هذا الأسلوب.¹ و من ثم علينا أن نبحث بجديّة عن أسباب أخذ المشرع الجزائري بنظام الثنائية سنة 1996 بعدما رفض هذا المبدأ طيلة 34 سنة من عمر الدولة الوطنية المستقلة.²

و من خلال المذكرة الرئاسية المنشورة بتاريخ 12.05.1996³ يمكن أن نجد إشارات لبعض أسباب تأسيس مجلس الأمة من وجهة نظر السلطة، وللعلم فإن هذه المذكرة جاءت متوجة لتوصيات ندوة الوفاق الوطني، و هي تشير إلى أن وجود الغرفة الثانية المعترف بها في جميع الأنظمة الديمقراطية يرمي في بلادنا إلى مضاعفة مجال التمثيل الوطني عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية و كذلك الكفاءات العلمية و الوطنية لتحقيق مسار تشريعي أفضل و كذلك ضمان استقرار المؤسسات الدستورية للدولة و استمراريتها. كانت هذه المذكرة المنشورة في وسائل الإعلام هي المرجع الرسمي الوحيد المبرر لتبني نظام ازدواج الغرف في البرلمان، وقبلها لم نسمع بأي نقاش ذي شأن بين الساسة ولا القانونيين حول الموضوع.

و إذا نظرنا إلى مضمون هذا البيان بعين فاحصة فسلاحظ أولا مغالطة كبرى تتمثل في ربط الغرفة الثانية بالديمقراطية، و الحقيقة أن أغلب الغرف الثانية تتشكل بطرق غير ديمقراطية. و ليست كل الأنظمة الديمقراطية تتبنى مبدأ الثنائية، بل هناك حتى محاولات للعودة إلى نظام الغرفة الواحدة. و عدديا تدل الإحصائيات على أنه من بين 121 دولة توصف بأنها ديمقراطية تعتمد 68 دولة منها الثنائية المجلسية للبرلمان (بما يفوق قليلا نسبة النصف)، و علاوة على ذلك فمن بين 20 دولة من هذه الدول الديمقراطية والتي يفوق عدد سكانها 20 مليون نسمة تعتمد 19 منها مبدأ الثنائية المجلسية،⁴ مع ملاحظة أن هذه الإحصائيات ترجع إلى عقد التسعينيات وبالتالي فهي توأكب فترة الإعلان الرئاسي المذكور.

و على ما يبدو فإن هذه المبررات المعلنة تخفي أسبابا لا علاقة لها بمضاعفة التمثيل الوطني لأن هذا الأمر يمكن أن يتحقق بعدة طرق من خلال رفع عدد مقاعد المجلس الشعبي الوطني مثلا و من خلال اعتماد نظام انتخابي آخر، و من خلال اشتراط مستوى علمي أعلى للترشح بهدف تحسين نوعية التمثيل. أما تمثيل الجماعات المحلية فلا يمكن أن يتحقق عمليا لأنه بكل بساطة تنتهي عضوية المنتخب في الجماعات المحلية

1 - رابحي (أحسن)، الوسيط في القانون الدستوري، دار هومة للنشر، الجزائر، 2012، ص 374.

2 - أنظر لمزيد من التفاصيل : Benabbou - Kirane (F) ; les rapports entre le président de la republique et

l'APN dans la constitution du 28 novembre 1996, thèse d'état, Alger, 2004, p 393.

3 - آيت العربي (مقران)، نظرة على العهدة الأولى لمجلس الأمة، م ف ب، عدد خاص، إصدار مجلس الأمة، ديسمبر 2003، ص 65.

4 - بوليفة (محمد عمران)، مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 2.

بمجرد انتخابه عضوا في مجلس الأمة، ومهمة النائب و عضو مجلس الأمة وطنية و لا يمكن الجمع بينها و بين مهام أو وظائف أخرى.¹ و أما بالنسبة للشخصيات والكفاءات الوطنية فيمكن ضم البعض منها إلى مجلس الأمة عن طريق التعيين، لكن ما هي الضوابط التي تحكم هذه العملية؟ و لمن يرجع الاختيار؟ سنحاول الاجابة على هذه التساؤلات في الفصل الموالي

أما ضمان استقرار المؤسسات الدستورية للدولة و استمراريتها " فلا يمكن أن يتحقق عن طريق مجلس الأمة لوحده و إن كان له دور لا ينكر في ذلك ... "،² و إنما يتحقق الاستقرار ببناء مؤسسات دستورية قوية تمارس صلاحياتها بكل حرية و مسؤولية و في جو من الديمقراطية و تكريس مبادئ دولة القانون. و أما من خلال العبارة : (وجود الغرفة الثانية المعترف بها في جميع الأنظمة الديمقراطية) فنلمس تقليدا ليس بجديد على المشرع الجزائري، فقد دأب مع الأسف على نقل النصوص القانونية الفرنسية بالخصوص و تبنيها في مختلف مجالات التشريع. و لا أحسب أن المجال الدستوري بمنأى عن هذا التقليد. و من ثم فإن إنشاء مجلس الأمة من الممكن جدا أن يكون تقليدا للثنائية المعتمدة في فرنسا.

و من جهة أخرى فإن الثنائية المجلسية للبرلمان إنما جاءت لتصحيح بعض النقائص التي طبعت دستور 89، إذ نلاحظ إثر أحداث أكتوبر 1988 المأساوية أن السلطات الحاكمة شرعت في إجراء إصلاحات جذرية تمثلت على الخصوص في تبني مبادئ الديمقراطية و الليبرالية. لكن نفس الزمرة النافذة في السلطة و التي حكمت البلاد حكما اشتراكيا قامت بالانقلاب على نفسها (تحت ضغط المظاهرات) لتتبني النهج الليبرالي، فلم تكن الإصلاحات نابعة من قناعة سياسية بضرورة التغيير و إنما كانت تهدف إلى المحافظة على السلطة ليس إلا. « فبعد تجربة الانتخابات التشريعية لديسمبر 1991 تجلى أكبر عيب في دستور 89 من وجهة نظر السلطة، فقد تضمنت الصيغة التي وضعها خطر الإستيلاء على البرلمان من جانب أغلبية يصعب التحكم فيها أو التعايش معها».³

و بالإضافة إلى ذلك فإن إعداد هذا الدستور طبعه التسرع فقد تم إعداده في فترة وجيزة لا تتعدى الأربعة أشهر و تحت الضغط و التخوف من تجدد المظاهرات العنيفة. و من الأمثلة التي تهمنا في هذا المقام إغفال المؤسس الدستوري لإجراء التشريع بالأمر الرئاسي في فترة ما بين دورتي البرلمان، وهو أمر جيد و لكن السلطة التنفيذية سرعان ما عادت إلى عاداتها في التشريع بالأوامر من خلال دستور 1996 و بالتالي مشاركة البرلمان في صميم اختصاصه المتمثل في الوظيفة التشريعية. و الواضح أن وظيفة التشريع كانت و ما زالت محور الصراع السياسي و أهم محدداته.

1 - أنظر المادة 122 من الدستور المعدل سنة 2016 المقابلة للمادة 105 من دستور سنة 1996.

2 - آيت العربي (مقران)، المرجع السابق، ص 66.

3 - بلحاج (صالح)، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، د م ج، الجزائر، 2010، ص 171.

و من أهم نقائص دستور 89 إغفاله لفكرة التوازن بين الأغلبية و الأقلية التمثيلية، رغم أن الاعتراف بالمعارضة هو النتيجة الأولى و الأهم للتعددية¹ إذ لم يعط مركزا قانونيا للأخيرة يسمح لها القيام بوظيفة المعوق خدمة للمؤسسات و للمجتمع و للقانون بما يمنع استبداد الأغلبية و يعطي الاستقرار و العقلمة للعمل السياسي. و مثال ذلك حق الأقلية في اللجوء إلى التحكيم الشعبي عن طريق الاستفتاء و حق إخطار المجلس الدستوري للطعن في عدم دستورية بعض القوانين التي تمررها الأغلبية البرلمانية سواء من تلقاء نفسها أو بإيعاز من الحكومة، و كذلك تمكينها من وسائل فعالة لممارسة وظيفة الرقابة على أعمال الحكومة.

و لقد تجاهل دستور سنة 1989 هذه القيم الديمقراطية و غيها بشكل فاضح، و تبرير ذلك أن الهدف الأساسي للمؤسس من خلال هذا التحول الدستوري كان المحافظة على السلطة لا أكثر. و بصيغة أخرى فإنه لا يكفي أن تتبنى السلطة المبادئ الديمقراطية الليبرالية بل يجب أن ترافقها فوق ذلك ضمانات دستورية و قانونية من أجل مسار تشريعي أفضل، و لتجنب هذا الاستبداد المقنن كان من الضروري إيجاد مكابح في مواجهة الممارسات العنيفة للعدد، فكانت الغرفة الثانية حلا لهذه الإشكالية.

و قد تم إعداد دستور 1989 من طرف لجنة حكومية غير منتخبة في ظل وجود برلمان منتخب، و أثير بهذا الشأن إشكال قانوني بخصوص اعتبار دستور 89 لاغيا لسلفه أم معدلا له. و في هذا المجال يقول الفقيه الفرنسي فيليب أردون : « نعدل الدستور من أجل تحسينه بدون الوصول إلى تغييره أو استبداله»،² و الواضح من المادة الأولى من نص تعديل الدستور المقترح³ أن الوثيقة الدستورية المستحدثة تشكل تعديلا للدستور، و على هذا الأساس فإن إجراءات المراجعة الدستورية تكون من اختصاص البرلمان وفق تدابير المادتين 192 و 193 من دستور 76، لكن السلطة التنفيذية لا ترحب بأي دور للبرلمان في هذا الشأن بل تحبذ إحتكار هذا الاختصاص بما يخدم دورها و يحفظ مكانتها.

و الحقيقة هي أن مضمون الوثيقة يوحي بعكس ذلك تماما إذ أن التعديلات المقترحة كانت جذرية و مست حتى المبادئ غير القابلة للتعديل وفقا لأحكام الدستور ساري المفعول (الاشتراكية)،⁴ فقد غيرت طبيعة النظام الدستوري من الاشتراكية إلى الليبرالية و حولت القانون الأساسي من دستور برنامج إلى دستور قانون. و عليه نكون « قد اتخذنا موقفا معارضا لما هو قائم رافضين القيود معبرين عن حريتنا في اختيار النظام الذي يعبر عن مطامحنا و لا يكون ذلك بتعديل أحكام الدستور و إنما بوضع دستور جديد».⁵

1 - بن حمودة (ليلي)، الديمقراطية و دولة القانون، دار هومة، الجزائر، 2014، ص 71.

2 - أنظر : Ardant (Philippe) ; la révision constitutionnelle en France, Economica, Paris, 1993, p 79.

3 - أنظر : المرسوم الرئاسي رقم 18- 89 المؤرخ في 28 فيفري 1989 والمتعلق بنشر نص تعديل الدستور.

4 - أنظر المادة 10 من دستور سنة 1976 وما يليها من المواد في الفصل الثاني المعنون بالاشتراكية.

5 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للنشر، عين مليلة، 1993، ص 94.

و الواضح مما تقدم أن القانون الأساسي لسنة 1989 يشكل دستورا جديدا و هو الأمر المتفق عليه فقها، فقد جرى العرف على اعتباره كذلك من قبل جل الدراسات اللاحقة. و من جهة أخرى فإنه برغم الدستور الجديد المختلف تماما عن سلفه فإن المؤسسات الدستورية المنتخبة في ظل النظام السابق الذي جاء دستور 89 من أجل القضاء عليه بقيت قائمة تمارس صلاحياتها العادية و نخص بالذكر رئيس الجمهورية و المجلس الشعبي الوطني المنتخبين بمقتضى دستور 76 في ظل هيمنة الحزب الواحد. فقد سار رئيس الجمهورية في عهده إلى أن استقال سنة 1992، فيما أكمل المجلس الشعبي الوطني عهده إلى أن شارف على نهايتها وتعرض لإجراء الحل من قبل الرئيس في 4 جانفي 1992.

و من ثم و من الناحية الموضوعية عاشت الجزائر ردحا من الزمن في ظل نظام دستوري جديد لكن بمؤسسات تمثل بقايا و رواسب النظام البائد أشخاصا و مؤسسات، أما من الناحية الشكلية فهي تمثل مؤسسات غير دستورية، و هذا ما يجعلنا نستنتج بأننا أمام نظام دستوري متناقض.¹ و ربما هذا ما يفسر لجوء السلطة الحاكمة حينها إلى أسلوب الهيئة التأسيسية غير المنتخبة و التي لا يخفى هيمنة السلطة التنفيذية عليها، و الراجح أن السلطة التنفيذية تفضل هذا الأسلوب من أجل ضمان مكانة متفوقة على بقية السلطات من جهة و احتكار حق تعديل الدستور من جهة أخرى للإستمرار في هذا التفوق مستقبلا.²

و تأكيدا لذلك خص دستور 1996 رئيس الجمهورية بحق المبادرة بتعديل الدستور،³ و عمليا لا يمكن لمبادرة 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا لهذا الغرض وفقا للمادة 177 من دستور سنة 1996 من أن تجد طريقها إلى التجسيد إلا بموافقة الرئيس كما سنرى لاحقا بأكثر تفصيل. و لا يختلف الأمر بالنسبة للتعديل الدستوري لسنة 2016 فقد حافظ على نفس الأحكام بحذافيرها و إن تغير ترقيم المواد.⁴ و منه نستنتج أن المنفذ إنما يسعى من خلال هذه التدابير وغيرها إلى البقاء في مكانته السامية الموروثة عن زمن الحزب الواحد. و حسب تعبير أحد الفقهاء : « كان لابد إذا من إقامة توازن جديد يمكن رئيس الجمهورية من أن يتحكم تماما في السلطة التشريعية، و حلت المشكلة بإدخال تعديل على بنية البرلمان تتمثل في تأسيس غرفة ثانية بين يدي الرئيس قادرة على شل إرادة الغرفة السفلى، كان ذلك هو الهدف المركزي وبيت القصيد في تعديل الدستور». ⁵

1 - راجي (أحسن)، المرجع السابق، ص 371.

2 - أنظر لمزيد من التفاصيل : هاملي (محمد)، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين المصري و الفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2014.

3 - أنظر المادة 174 وما يليها من دستور سنة 1996 الصادر إثر الاستفتاء الشعبي في 28 نوفمبر 1996.

4 - أنظر المواد 208 إلى 212 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

5 - بلحاج (صالح)، المرجع السابق، ص 171.

المطلب الثاني :

المبررات السياسية

لا شك أن لكل بلد ظروفه ومبرراته الخاصة للأخذ بنظام الثنائية المجلسية للبرلمان، فدساتير الدول تأخذ بأحد الاتجاهين (مجلس فردي أو ثنائي) تبعا لمعطيات تمليها الضرورة تارة و تارة أخرى « لاعتبارات تاريخية دأب عليها تنظيم السلطات في هذه الدول»¹ و لا أحسب أن الجزائر تشد عن هذه القاعدة، فالأسباب الحقيقية لإنشاء الغرفة الثانية ذات خلفية سياسية بالدرجة الأولى نستشفها من خلال استعراض الأحداث السياسية التي سبقت و واكبت وضع دستور سنة 1996 المؤسس لمجلس الأمة (الفرع الأول)، وكذلك من خلال استعراض النصوص القانونية المحددة لإطار العلاقة بين الغرفتين وبينهما والحكومة والتي تهدف إلى مجابهة أية أغلبية معارضة محتملة على مستوى الغرفة الأولى (الفرع الثاني).

الفرع الأول :

الأحداث السياسية المواكبة لإنشاء مجلس الأمة

عقب أحداث أكتوبر 1988 قررت السلطة الانفتاح على المعارضة وفسحت لها المجال للتواجد والتنافس على السلطة، وبالتالي إنتقل نظام الحكم من الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية في خطوة كبيرة نحو الديمقراطية بالتوازي مع اعتماد مبادئ اقتصاد السوق وفلسفة الفكر الليبرالي. و عليه قدمت السلطات العمومية تسهيلات إدارية كبيرة للجمعيات ذات الطابع السياسي ترتب عنها اعتماد 60 حزبا في فترة وجيزة من إصدار قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي في 5 جويلية 1989، كان معظمها مجرد قائمة ب 15 إسم في مكاتب وزارة الداخلية ووصل اعتماد بحوزة رؤسائها.

عرفت هذه الفترة صراعا حادا بين مختلف القوى السياسية و تضارب في الأفكار والتوجهات، و هو الأمر الذي يبين عمق الخلاف السياسي و تباين الخلفيات الإيديولوجية، و حدث لبس بين الديمقراطية والفوضى بين الحقوق و الواجبات، بل وصل الأمر إلى الخلط بين صلاحيات الأحزاب السياسية و صلاحيات الدولة. و لا تشكل هذه الظاهرة في الجزائر استثناءا فقد عاشتها الكثير من الدول عقب التحرر من سيطرة النظم الشمولية و تسلطها و غلقها للمجال السياسي، و ثورات الربيع العربي أحسن مثال على ذلك² و يلخص أحد الساسة الفاعلين في تلك المرحلة هذا الوضع بقوله : « الحريات الأساسية لم توفر لها الأرضية القانونية الملائمة والضرورية لحمايتها من تعسفات السلطة وتجاوزات الأحزاب، بل ظلت حبيسة قوانين مرحلة الحكم الاشتراكي الذي يكتم الأفواه و يصادر الحريات لذلك عاشت الجزائر من سنة 1989 إلى سنة 1991 ما يمكن أن يوصف

1 - عبد العزيز شبيحا (ابراهيم)، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص 343.

2 - عرفت تونس بعد ثورة الربيع العربي لسنة 2011 اعتماد أكثر من 60 حزبا سياسيا. وفاق عددها المائة سنة 2016.

بالانفتاح السياسي السائب، ثم بعد ذلك و إلى اليوم مرحلة القمع والتطرف السلطوي»¹ و عليه يمكن اعتبار فترة ما بعد أحداث أكتوبر 1988 ثورة ربيع عربي (جزائري) سابقة لأوانها و لكن تم اجهاضها لاحقا والقفز عليها.

في هذا الجو المكهرب برزت الجبهة الإسلامية للإنقاذ كقوة سياسية قادت لواء المعارضة وفرضت نفسها بسبب الخطاب الراديكالي لقادتها والتساهل الذي حظيت به من قبل السلطات العمومية وكذا لإمكانياتها المالية المعتبرة واستعمال الإسلام لأغراض حزبية، بل وصل الأمر ببعض خطابها إلى احتكار الإسلام كأحد الثوابت الوطنية والإيحاء بأن من لم يكن معهم فهو ضد الإسلام. عرف هذا الحزب كيف يدغدغ عواطف المواطنين، و استغل ميلهم الفطري إلى الإسلام و كذا تردي الأوضاع السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية للبلاد و بالخصوص غلق مجال النشاط السياسي لصالح حزب جبهة التحرير الوطني. و تحصل الحزب الإسلامي المنشأ منذ سنتين على نتائج باهرة في أول انتخابات تعددية محلية فحصد من المقاعد الأغلبية في جل بلديات الوطن و كل بلديات العاصمة.

شجعت هذه النتائج قادة هذا الحزب على المطالبة بانتخابات رئاسية و تشريعية مسبقة، و بعد لقاءات عديدة بين الجبهة الإسلامية للإنقاذ و السلطة تم الاتفاق على تنظيم انتخابات تشريعية مسبقة و ترك العهدة الرئاسية تصل إلى نهايتها. و كانت انتخابات ديسمبر 1990 لصالح الجبهة الإسلامية للإنقاذ إذ حصلت على الأغلبية المطلقة من المقاعد في الدور الأول « مما يسمح لها بتشكيل حكومة تيوقراطية »² و كان واضحا أن أي مسعى لانتخابات رئاسية في ظل تلك الأجواء لا محالة يمنح السلطة الرئاسية لهذا الحزب و التيار الذي يمثله علاوة على سيطرته على البرلمان المؤكدة في حالة إجراء الدور الثاني من الانتخابات التشريعية. مما يهدد الديمقراطية و هي في مهدها من منظور السلطة.

و كانت بعض الخطابات الراديكالية لقيادات في هذا الحزب تغدي هذا التوجه، فقد ذهب البعض منهم إلى عدم الاعتراف بالديمقراطية واعتبارها كفرا، و كانت مختلف القوى السياسية شبه متأكدة من استئثار هذا الحزب بالسلطة في حالة سيطرته الفعلية عليها و بالتالي عودة نظام الحزب الواحد بصيغة جديدة (إسلامية). هذه التخوفات دفعت السلطة الفعلية في البلاد المتمثلة في مؤسسة الجيش إلى الضغط على رئيس الجمهورية من أجل توقيف المسار الانتخابي أو الاستقالة من منصبه ففضل الرجل الحل الأخير، لكن الكارثة التي لم يحسب لها حساب هي أن الاستقالة تزامنت مع حل المجلس الشعبي الوطني مما أوقع السلطة في مأزق حقيقي في ظل فراغ قانوني و مؤسساتي رهيب.

و مما تقدم يمكن القول أن فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ في الدور الأول من الانتخابات التشريعية كان زلزالا هز جميع مؤسسات الدولة و أسقط أهمها. و أمام رفض رئيس المجلس الدستوري تولي مهام رئيس

1 - جاب الله (عبد الله)، خلفيات الصراع بين اللانكيين و الإسلاميين، دار المعرفة للنشر، الجزائر، 2003، ص 101.

2 - آيت العربي (مقران)، مرجع سابق، ص 66.

الدولة لانعدام أي أساس قانوني فالدستور لم يعطه هذا الحق و لم ينص على حالة اقتران الاستقالة بحل البرلمان، لم يبق إذا من المؤسسات الدستورية إلا المؤسسة العسكرية فكان عليها أن تتخذ التدابير اللازمة قصد التخفيف من الأزمات و ضمان استمرارية الدولة و النظام الجمهوري و ذلك عن طريق استيلائها على السلطة بطريقة غير مباشرة بواسطة مؤسسة دستورية استشارية هي المجلس الأعلى للأمن.¹

و حسب المرسوم 196.89 المتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن و عمله فإن هذا المجلس يرأسه رئيس الجمهورية، و له ترجع سلطة استدعائه و تحديد جدول أعماله و يضم في عضويته رئيس المجلس الشعبي الوطني رئيس الحكومة، وزراء الدفاع الداخلية والخارجية والاقتصاد والعدل بالإضافة إلى رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي. و تتمثل مهمة المجلس وفقا للمادة 4 من هذا المرسوم في الإداء برأيه لرئيس الجمهورية في كل مسألة تتعلق بالأمن وتحديد الأهداف في مجال أمن الدولة وتقدير الوسائل والشروط العامة لاستخدامها ... و من ثم نلاحظ أن هيئة استشارية دستورية تجتمع بدون رئيسها و لا أحد أعضائها البارزين و لا أحد يعلم من دعاها للإجتماع و من حدد جدول أعمالها و من يسير أشغالها و الأغرب من هذا أن تصدر توصيات و بيانات عسكرية و تقرر تأسيس هيئات قيادية خروجها عن الدستور.²

شرع المجلس الأعلى للأمن في سلسلة من اللقاءات و المشاورات قبل أن يتخذ مجموعة من القرارات الهامة و الخطيرة بداية بإلغاء الدور الثاني من الانتخابات التشريعية و هو ما يعني عمليا وقف المسار الانتخابي و حل الحزب الفائز بالانتخابات التشريعية و قبلها البلدية. و لتسيير هذه المرحلة أنشأ المجلس هيئات انتقالية هي المجلس الاستشاري كهيئة تشريعية مؤقتة و قبله المجلس الأعلى للدولة كهيئة جماعية تتولى مهام رئاسة الدولة. و لإعطاء نوع من المصادقية للسلطة الجديدة اختيرت بعناية فائقة شخصية تاريخية من أبرز قيادات ثورة أول نوفمبر 1954 لتولي منصب رئيس الدولة ألا و هو محمد بوضياف.

و الغريب في الأمر أن الراحل محمد بوضياف رفض العرض الذي تقدم به قائد أركان جيش التحرير الوطني حينها العقيد هواري بومدين لتولي السلطة لصالح العسكر قبيل اتفاقيات إيفان خلال سنة 1961، و قد أرسل لهذا الغرض عبد العزيز بوتفليقة حليفه وأحد أعضاء ما كان يسمى (جماعة وجدة) إلى قصر أولنوي للبحث عن مساند محتمل من بين قادة الثورة الخمسة المسجونين وهذا حسبما ذهب إليه فرحات عباس رئيس أول حكومة مؤقتة للجمهورية الجزائرية،³ رفض بوضياف العرض وقبله بن بلة و بذلك يكون بوضياف قد قبل في كبره (سنة 1992) ما لم يقبله في صغره (سنة 1961)، فسبحان مغير الأحوال. و لا شك و أن لشخصية

1 - تنص المادة 162 من دستور 1989: يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني .

2 - أنظر لمزيد من التفاصيل : بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 203 وما يليها.

3 - أنظر : بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الأول، مرجع سابق، ص 50.

بوضياف أثر كبير على سياسة و توجهات المجلس الأعلى للدولة، و لما لا وقد كان له الدور البارز في تفجير ثورة أول نوفمبر تنسيقا و إشرافا، و يكفيه شرفا أنه كان رئيسا للجنة التنسيق و التنفيذ المنبثقة عن مؤتمر الصومام و المسؤولة أمام المجلس الوطني للثورة الجزائرية.

لكن هذا لا يمنعنا من وضع الرجل في قفص الاتهام لمسؤوليته المباشرة في تأجيج و تعفن الوضع السياسي و الأمني خلال المدة القصيرة التي كان فيها على رأس نظام الحكم. و كان خطاه القاتل الثاني هو فتح المعتقلات في الصحراء لكل من يشتبه في تعاطفه مع الجبهة الإسلامية للإنقاذ بدون محاكمات و لا أية ضمانات قانونية و هي نفس المعتقلات التي اتخذتها فرنسا لحبس رفاقه مناضلي الثورة التحريرية. أما خطاه القاتل الأول فهو طبعا قبوله تولي السلطة بدون انتخاب بتزكية من التيار الاستنصالي النافذ حينها في دواليب السلطة و في ظروف غير مواتية و كان بإمكانه - و رصيده التاريخي يحسد عليه - الفوز في أية انتخابات حرة ديمقراطية لو صبر قليلا إلى حين توفر الظروف المواتية، و كان مصير الرجل مأساويا فقد أعتيل غدرا على المباشر جهارا نهارا من قبل حارسه الشخصي الذي يقف وراء ظهره لحمايته من كل المخاطر، و لم يكن الشخص إلا أداة الجريمة أما صاحب السيناريو فيبقى مجهولا إلى إشعار آخر.

لم تحقق هيئات المرحلة المؤقتة الأهداف المنتظرة منها بل كرست التعفن والتردي في العمل السياسي و كانت المطاردات البوليسية لا ترحم فكل من يشتم فيه التعاطف مع الجبهة الإسلامية للإنقاذ يختطف ليلا ومصيره الموت أو في أحسن الأحوال معتقلات الصحراء، ولم يجد أنصار هذا الحزب مفرا من اللجوء إلى الجبال، و للأمانة نقول أن بعض المتشددين من هذا الحزب الفتى كانوا يستعدون للعمل المسلح في مرحلة مبكرة بل وأعطوا للسلطة المبرر الكافي للإنقلاب عليهم. و من ثم تميزت الفترة الممتدة بين 1993 و 1995 بتصاعد (العمليات الإرهابية) و فظاعتها و قمع الحقوق السياسية و حقوق الإنسان و اتساع احتجاج المنظمات الحقوقية الوطنية و الدولية و فرض حصار غير معلن على الجزائر و تشويه سمعتها في المحافل الدولية.

في هذا الجو المشحون بالضغوط المتزايدة من الداخل و الخارج أصبح الرجوع إلى المسار الانتخابي مسألة حتمية لإضفاء بعض الشرعية على المؤسسات القائمة. نظمت انتخابات رئاسية سنة 1995 سجل فيها إقبالا شعبيا كبيرا على صناديق الاقتراع و فاز فيها مرشح السلطة كالعادة و الرجل القوي حينها وزير الدفاع اليامين زروال، و كانت له مصداقية معتبرة و كانت الآمال معقودة عليه لإخراج الجزائر من محنتها. تلا هذه الخطوة تعديل لدستور فيفري 89 عن طريق الاستفتاء العام الذي جرى يوم 11.28 1996 و الذي أنشأ مجلس الأمة مكرسا بذلك نظام الازدواج المجلسي للبرلمان لأول مرة في الجزائر.

الفرع الثاني :

مواجهة الأغلبية المعارضة المحتملة في الغرفة الأولى

الملاحظ على دستور سنة 1996 المؤسس لمجلس الأمة كغرفة برلمانية ثانية أن المؤسس الدستوري سعى من خلاله إلى تحجيم الغرفة الأولى و تحديد دورها في الحياة السياسية، و هذا باعتماد وسيلتين أولهما تدعيم سلطات رئيس الجمهورية لكون التحكم في الانتخابات الرئاسية أسهل من التحكم في الانتخابات التشريعية، و ثانيهما إنشاء مجلس الأمة لاقتسام وظيفة التشريع مع المجلس الشعبي الوطني و التحفظ على أي نص قانوني مصادق عليه من الغرفة الأولى لا يرضى عنه النظام كنوع من الرقابة عليها. و توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية ليس بالأمر الجديد فظالما كان الأمر كذلك منذ الاستقلال، فمضى المؤسس الدستوري يهدف إلى تحقيق الهيمنة على السلطة التشريعية و هذا بواسطة إشراك الرئيس في صميم الوظيفة التشريعية من خلال التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني و ما بين دورتي البرلمان¹. و قد كان دستور 1989 قد أعفى الرئيس من هذه المهمة لكن دستور 1996 أعادها له.

بالإضافة إلى ذلك فإن رئيس الجمهورية ينفرد بالسلطة المطلقة في مجالي الدفاع والخارجية و ينفرد بسلطة التعيين في كل المناصب السامية المدنية منها و العسكرية²، و يحتكر علاوة على ذلك صلاحية المبادرة بتعديل الدستور و هو الأمر الذي يمكنه من المحافظة على مركزه الممتاز في كل تعديل دستوري جديد³. و من جهتها فإن المادة 129 من دستور سنة 1996 (تطابق المادة 147 في دستور 2016) تعطي لرئيس الجمهورية حق حل المجلس الشعبي الوطني بمناسبة و حتى بدون مناسبة و يكفي لذلك إجراء استشارة كلا من رئيسي غرفتي البرلمان و الوزير الأول. إن مثل هذه المادة تصيب في الصميم مبدأ الفصل بين السلطات و تعطي التفوق المطلق لرئيس الجمهورية على البرلمان و بالخصوص على الغرفة الأولى، فلا أظن عاقلا ينتظر منها كبير أمر سوى الموافقة على أطروحات الحكومة و توجهاتها.

و قد يقول قائل أنه لم يحدث في الواقع العملي حل غرفة البرلمان منذ الاستقلال باستثناء تلك الحالة التي استقال بعدها رئيس الجمهورية في جانفي 1992، و رغم أنها كانت في الأشهر الأخيرة للعهد البرلمانية فإن عواقبها كانت وخيمة فقد نتج على إثرها فراغا مؤسساتيا و أزمة حادة أدخلت البلاد في نفق مظلم. و هذه الملاحظة في محلها، لكن المشكلة في هذا الموضوع ليست عملية الحل بحد ذاتها بقدر ما هي في التلويح بالحل أو التهديد به، فهذا الإجراء أصبح رادعا للنواب عن أية محاولة للوقوف في وجه السلطة التنفيذية و سيف الحجاج المسلط على رقابهم يحسب له ألف حساب قبل مباشرة أي إجراء يغضب الحكومة.

1 - أنظر المادة 142 من دستور سنة 2016 الموافقة للمادة 124 من دستور سنة 1996.

2 - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 239.99 الصادر في 27.10.1999 المعدل لسلفه و الخاص بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.

3 - أنظر المادة 174 من دستور 1996 (المادة 208 من دستور سنة 2016): لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري ...

و بالإضافة إلى ذلك فإن المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا بمناسبة عدم المصادقة على برنامج الحكومة للمرة الثانية،¹ وكذلك بمناسبة إيداع ملتمس الرقابة كنتيجة لمناقشة السياسة العامة للحكومة و إن لم ينص عليها الدستور صراحة. لكن المادة 129 وردت في صيغة عامة و لم تقيد رئيس الجمهورية بأي قيد شكلي ما عدا الاستشارة غير الملزمة لرئيسي الغرفتين و الوزير الأول، و عدم الاستشارة لا يرتب أي جزاء على الرئيس و هو غير ملزم بالأخذ برأي أي منهم وبالتالي فيمكنه اللجوء إلى تطبيق أحكام هذه المادة حتى مع ظهور البوادر الأولى لملتمس الرقابة.

و الغريب أن لرئيس الجمهورية حق اللجوء إلى حل الغرفة الأولى قبل قبول استقالة الوزير الأول بمناسبة عدم الموافقة على لائحة الثقة التي يكون الوزير الأول قد طلب التصويت عليها حسب نص المادة 84 من الدستور والتي تبيح صراحة للرئيس حق اللجوء إلى أحكام المادة 129 سائلة الذكر، فكأن لسان حال المؤسس الدستوري يقول لنواب الغرفة الأولى : "حذار إن عدم المصادقة على برنامج الحكومة أو عدم التصويت بالثقة للحكومة يؤدي إلى حل المجلس و خسارة مراكزكم". ومن ثم فإن المؤسس يعطي للمجلس صلاحيات باليمين ويسحبها منه بالشمال.

و عليه لم يحدث منذ الاستقلال أن وقف البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية لأنه هو من سيخسر و يمكن لرئيس الجمهورية أن يحتفظ بجل أشخاص حكومته حتى مع عدم نيل ثقة النواب أو تقديمهم لملتمس الرقابة، فكيف لمجلس يمثل هذه الخطوط الحمراء في التعامل مع السلطة التنفيذية أن يكون سيذا و أن يمارس سلطة رقابية حقيقية على الحكومة. و مظاهر التفوق الدستوري للرئيس على البرلمان واضحة في المجال المالي و في احتكاره لمجالى الدفاع و الخارجية بدون أدنى رقابة برلمانية،² كما سنرى لاحقا. هذا و تبقى مؤسسة مجلس الأمة دائمة الحياة من خلال آلية التجديد الجزئي لأعضائها كل 3 سنوات و لا يملك رئيس الجمهورية حق حلها و لكن لا تخفى هيمنته عليها عضويا و وظيفيا بالنتيجة، و حتى عملية إلغاء مجلس الأمة من خلال تعديل دستوري يفترض العودة إلى نظام الغرفة الواحدة لا يتم إلا بموافقة أعضاء المجلس و المصادقة على ذلك بأغلبية مشروطة مقدارها 3/4 أصوات غرفتي البرلمان المجتمعين معا.³

و من أجل إخراج الثوابت الأساسية للأمة من دائرة التجاذبات السياسية التي سادت سابقا عمد المؤسس الجزائري إلى تبني نظام الثنائية البرلمانية، و حسب بعض الفقه فإن الغاية من هذه الثنائية في الدول البسيطة كالجزائر هي إقامة نوع من التوازن بين السلطات و حتى بين غرفتي البرلمان نفسه، و عمليا يتم ذلك عن طريق الحد من جموح نواب الغرفة الأولى و إعطاء الفرصة لدراسة مشاريع و اقتراحات النصوص القانونية

1 - أنظر المادة 82 من دستور 1996 (تقابلها المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2016).

2 - أنظر المادة 131 من دستور 96 : يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد والمعاهدات...

3 - أنظر المادة 176 من دستور سنة 1996 المتعلقة بتعديل الدستور (الموافقة للمادة 210 من التعديل الدستوري لسنة 2016).

عدة مرات لتكون أكثر مصداقية و أكثر ملاءمة للواقع،¹ وهي المهمة التي تولها مجلس الأمة بموجب دستور سنة 1996.

و بناء على ما تقدم أحسب أن غرض المؤسس الدستوري من إنشاء مجلس الأمة هو التصدي لأغلبية محتملة من المعارضة و خصوصا الإسلامية منها في المجلس الشعبي الوطني حتى لا تتكرر تجربة سنة 1991 وهذا عن طريق تعليق النصوص القانونية التي يتحفظ عليها مجلس الأمة، وهو الرأي الذي انتهى إليه عضو مجلس الأمة السابق،² فلا يمكن للسلطة بحال من الأحوال أن تتقبل وجود معارضة فاعلة تتحكم في زمام الأمور داخل المجالس المنتخبة. و في نفس السياق يقر عضو آخر سابق في المجلس بأن « المراد السياسي و المقصد الأنبي من إنشاء مجلس الأمة تمثل في تجنب الأغلبية البرلمانية التي قد تفرزها الانتخابات التشريعية و التي قد تؤدي إلى تجميد العمل الحكومي، الشيء الذي يدخل الدولة في دوامة عدم الاستقرار».³

و بالرجوع إلى القانون العضوي لكلا من الغرفتين و بعض مواد الدستور يتأكد الرأي الذي انتهينا إليه فانتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة من بين و من طرف أعضاء المجالس المنتخبة المحلية يعطي أغلبية نسبية للحزب الفائز أصلا في الانتخابات المحلية الذي يمارس جزءا من السلطة إن جاز التعبير، و تعيين الثلث الباقي من طرف رئيس الجمهورية يعطي الأغلبية المطلقة لحزب السلطة في مجلس الأمة و يضمن التأييد لأطروحات السلطة التنفيذية و توجهاتها. و إذا كان الدستور في المادة 101 ينص على أن تعيين الثلث الرئاسي من بين الكفاءات و الشخصيات الوطنية فإنه لم يحدد أي معيار أو ضابط لهذا الاختيار، و يبقى معيار الولاء هو أساس التعيين حسب السلطة التقديرية لشخص الرئيس.

و من جهة أخرى فإن اشتراط المؤسس الدستوري لأغلبية 3/4 أعضاء المجلس للمصادقة على مشاريع القوانين⁴ هو إجراء يهدف إلى تجنب أي احتمال لتمرير قوانين قد لا ترضي السلطة، لأنه يصعب عمليا على أحزاب المعارضة مهما تحالفت أن تحصل على هذه النسبة داخل مجلس الأمة. و عليه فإن هذه النسبة المشروطة ليست بأداة بحث عن الإجماع بقدر ما هي أداة إعاقه و تعجيز في وجه تيارات المعارضة، و إذا نظرنا إلى الأمر بالمعكوس فنلاحظ أن نسبة (ربع +1) من الأعضاء (الربع المعطل) هي نسبة كافية لتعطيل المصادقة على أي مشروع قانون وارد من الغرفة الأولى، و الثلث الرئاسي المعين أكبر من الربع و عليه فلن يحتاج الرئيس إلا إلى فئة من الأعضاء (الأشد وفاء) لقبر أي مشروع قانون لا يوافق عليه.

1 - العايب (علاوة)، المرجع السابق، ص 27.

2 - آيت العربي (مقران)، مرجع سابق، ص 67.

3 - صويلح (بوجمعة)، مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 24.

4 - أنظر المادة 120 فقرة 3 من دستور 1996 (أصبحت تحمل رقم 138 في التعديل الدستوري لسنة 2016).

و إذا كان الوزير الأول هو صمام الأمان بالنسبة لرئيس الجمهورية فيتحمل المسؤولية السياسية بدلا عنه أمام البرلمان، فإن مجلس الأمة يمكن أن يلعب مثل هذا الدور بصدد العلاقة بين الجهاز التنفيذي والمجلس الشعبي الوطني. و بهذا الشأن يقول أحد رواد الفقه الدستوري في الجزائر ما معناه أن مجلس الأمة هو صمام أمان و ضامن سيطرة السلطة التنفيذية على البرلمان و حامي معبد الجمهورية واستمرارية الدولة و السلطة.¹ فهو يستعمل كواجهة لكبح جماح حماس الأغلبية النيابية من محاولة فرض توجهاتها على السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية من خلال فرض النصوص القانونية التي توافق عليها. و هذا هو منظور السلطة للاستقرار. أما ضمان استمرارية الدولة فالمقصود منها عدم قابلية مجلس الأمة للحل مع التجديد النصفي لأعضائه كل 3 سنوات.

و أرى أن خلفية فكرة الإستمرارية تعود للأزمة الدستورية لسنة 1992 بتزامن شغور منصب رئيس الجمهورية مع حل المجلس الشعبي الوطني، لم ينص دستور 1989 على من يتولى رئاسة الدولة بالنيابة حتى انتخاب رئيس جديد في هذه الحالة بل حدد فقط نيابة رئيس المجلس الشعبي الوطني لرئيس الجمهورية لمانع ما حتى تجرى انتخابات رئاسية. و على النقيض من ذلك أوجد دستور 96 حلا لهذه الإشكالية فأعطى لرئيس مجلس الأمة الحق في تولي منصب رئيس الدولة إذا حدث مانع لرئيس الجمهورية لفترة انتقالية ينتخب في نهايتها رئيس جديد، وفي حالة تزامن شغور المنصبين معا فإن من يتولى الرئاسة هو رئيس المجلس الدستوري حسب نص المادة 88 من الدستور في الحالة العادية الموافقة للمادة 96 في الحالة الاستثنائية (حالة الحرب)، وليس رئيس المجلس الشعبي الوطني كما هو شائع إعلاميا. ورئيس المجلس الدستوري معين من قبل رئيس الجمهورية² وهو ما يبين نية المؤسس الدستوري في تهميش الغرفة الأولى.

و للتذكير فإن رئيس الجمهورية ومن خلال التعديل الوزاري الذي أجراه في شهر نوفمبر 2013 عين رئيس المجلس الدستوري وزيرا للداخلية في الحكومة الجديدة وفي نفس الوقت عين وزير الخارجية للحكومة السابقة رئيسا للمجلس الدستوري، و هو الأمر الذي يعطي الانطباع بأن رئيس المجلس الدستوري ما هو إلا وزيرا من وزراء الحكومة. حصل هذا في إطار الاستعداد للانتخابات الرئاسية لسنة 2014، و الهدف جلي : ضمان حسم العهدة الرابعة لمرشح السلطة من خلال تدجين السلطتين المخولتين بالإشراف على الانتخابات (وزارة الداخلية والمجلس الدستوري). و الغريب أن هذا المرشح كان مريضا مقعدا وناب عنه في حملته الانتخابية وزيره الأول مع آخرين، وقد ظهر على شاشات التلفزيون يوم الاقتراع فوق كرسي متحرك يدفع دفعا ليصوت على نفسه. و يا ليتة وقع توكيلا لمن ينوب عنه في عملية الاقتراع كما ناب عنه مقربوه في الحملة الانتخابية.

1 - أنظر لمزيد من التفاصيل: بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989، الجزء الثاني، د م ج، الجزائر، 2013، ص 368.

2 - أنظر المادة 164 من دستور 1996 (الموافقة للمادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الساري المفعول).

كما نلاحظ أنه حدث أكثر من مرة أن انتهت عهدة الأعضاء في المجلس الدستوري ولم يعين رئيس الجمهورية من خلفهم ومثال ذلك أن رئيس المجلس المنتهية عهده في 2001 أُلح ثلاث مرات على رئيس الجمهورية لاختيار رئيس جديد و اضطر لترك منصبه في مارس 2002 و مع ذلك لم يعين من خلفه إلا في 26 ماي 2002¹ وهذا المثال يبين بوضوح نظرة السلطة التنفيذية للمجلس الدستوري والتحكم فيه لاستعماله حسبما بدا لها من أغراض. و حينما لا تكون في حاجة إليه تهمله إلى درجة أن تنسى استخلاف الأعضاء المنتهية ولايتهم، و لا أظن عاقلا يجادل في أهمية المجلس الدستوري و مكانته. و من ثم فإنني أرى أن أي تعديلا دستوريا مقبلا لن يجرأ على المساس بسلطة التعيين في المناصب العليا للدولة التي يحتكرها رئيس الجمهورية² و التي تعتبر القوة الضاربة له و وسيلته الأساسية للسيطرة المطلقة على كل مفاصل الدولة.

و مما تقدم نستطيع القول أن المؤسس الدستوري لسنة 1996 قصد من خلال إعتداد الثانية المجلسية للبرلمان معالجة بعض النقائص المتضمنة في دستور سنة 1989 و بالذات حالة الشغور المتزامن لكل من منصب رئيس الجمهورية و رئيس المجلس الشعبي الوطني و الذي أوقع السلطة في مأزق حقيقي و في فراغ مؤسساتي حالة تجسيده في واقع سنة 1992. و كان الحل هو اللجوء إلى رئيس المجلس الدستوري و إقصاء رئيس الغرفة الأولى من هذه المهمة و هذا لعلق الباب في وجه أي شخص من المعارضة يمكن أن ينتخب في رئاسة المجلس الشعبي الوطني. و أما كل من رئيس المجلس الدستوري و رئيس مجلس الأمة فيمكن التحكم في ولأئهما عن طريق إجراء التعيين الرئاسي، و مصداقا لذلك لم يرأس مجلس الأمة مند نشأته و إلى اليوم (2018) أي شخص من خارج فئة الثلث الرئاسي و لن يحدث هذا في المستقبل القريب على الأقل.

و إذا كان هذا هو المبرر الرئيسي لإنشاء مجلس الأمة فهذا لا يمنع من وجود مبررات أخرى تتحقق بالاستفادة من وجوده ونخص بالذكر رقابة النصوص القانونية الصادرة عن الغرفة الأولى و الوقوف إلى جانب حكومة رئيس الجمهورية في أي نزاع محتمل مع النواب و خصوصا في حالة سيطرة تيارات معارضة على سلطة القرار في الغرفة الأولى. و لعل مجلس الأمة ينفع الحكومة إن لم ينفع الحل الرئاسي للغرفة الأولى بافتراض أن الهيئة الناخبة يمكن أن تعيد نفس الأغلبية المعارضة إلى عضوية المجلس في حالة حله من قبل الرئيس و إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، و لن يستطع الرئيس أن يتدخل كل مرة لحل المجلس و إلا ساد الاعتقاد لدى الرأي العام بأنه هو من يعطل السير العادي لمؤسسات الجمهورية. و لا يقتصر الأمر على التشريع بل أن أخشى ما تخشاه السلطة التنفيذية هو رقابة البرلمان لها و إحراجها إن لم يستطع إسقاطها، و بهذا الصدد جرد مجلس الأمة من أهم وسائل الرقابة البرلمانية الفعالة كما سنرى لاحقا.

1 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الرابع - السلطة التشريعية و الرقابة، مرجع سابق، ص 23.

2 - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 239.99 الصادر في 1999.10.27 المتضمن تعديل المرسوم الرئاسي 44.89. المؤرخ في 1989.04.10 الخاص بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.

و تأكيداً لما انتهينا إليه نذكر بموقف رئيس الجمهورية من التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق البرلمانية بخصوص التزوير الفاضح الذي شاب الانتخابات المحلية¹ (والتشريعية أيضا) لسنة 1997 و التي فاز فيها بقدرة قادر التجمع الوطني الديمقراطي الحزب الوليد حينئذ، فقد قال في خطاب أمام الجالية الجزائرية المقيمة في أمريكا يوم 1999.9.21 بأن « المجلس الشعبي الوطني يمكنه في أي وقت التصويت على هذا التقرير لكن أنا الذي أوقفه »²، يقصد بواسطة مجلس الأمة الذي نصب منذ سنة مما يطعن في مصداقيته و يفهم معه مبرر وجوده. و تذهب دراسة إلى القول : « مجلس الأمة لا يعد سلطة مضادة في مواجهة رئيس الجمهورية وإنما مجرد جهاز لمساندته ما يجعل حمايته لقواعد الحياة المشتركة حماية موجهة، لقد بدا أن التعديل الدستوري جاء بالأساس استجابة لطموحات رئيس الجمهورية »³.

و للعلم فإن التقرير النيابي سالف الذكر المتعلق بتزوير الانتخابات بقي نائماً في أدراج رئيس المجلس الشعبي الوطني إلى نهاية العهدة البرلمانية، وكان جزء رئيس المجلس على دوره (التنويمي الجبار) أن انتقل إلى رئاسة مجلس الأمة إلى يوم الناس هذا و الفضل في ذلك يعود لإجراء تعيين الثلث الرئاسي، فهو يعين في كل تجديد نصفي كل 3 سنوات و ينتخب في نفس الوقت من قبل أعضاء المجلس في رئاسته بصفة آلية باتفاق مسبق ضمني أو صريح لا فرق فالأمران سيان. و هكذا يسيطر الشيوخ على كل مفاصل الدولة على رأي أحد الإعلاميين، « فليس من الصدفة أن يتولى المناصب الخمسة الحساسة الأعلى في الدولة أناس أعمارهم تتجاوز 80 سنة. و لا أفق يدل على أن هذه السياسة ستختفي! وكل ما هنالك أن التغيير في هذه المناصب أصبح موكلاً لعزرائيل فهو المعارض الوحيد الذي يمكن أن يمارس معارضته بجدية »⁴.

و على ما تقدم نستطيع القول أن مجلس الأمة وإن أدخل الجزائر في مصاف البرلمانات ثنائية الغرف فإن النظام لم يهدف من خلاله إلا إضعاف الغرفة الأولى المنتخبة و تقزيم دورها السياسي و التشريعي و هذا تحسبا لإحتمال سيطرة أي تيار سياسي معارض على سلطة القرار فيها. و في هذه الحالة يمكن اعتبار مجلس الأمة بمثابة حليف للحكومة ضد التمثيل الشعبي كما انتهى إلى ذلك أحد الفقهاء⁵. و من ثم فيمكن لمجلس الأمة عدم الموافقة على أي تشريع لا ترضى عنه السلطة، و يكفي لذلك معارضة 37 عضو من بين 144 أي نسبة (ربع + 1 من الأعضاء) أو امتناعهم عن التصويت وفقا لأحكام دستور سنة 1996.

1 - هاملي (محمد)، المرجع السابق، ص 227 (الملحق).

2 - بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 410.

3 - بوليفة (محمد عمران)، البعد التمثيلي لمجلس ... مرجع سابق، ص 87.

4 - بوعقبة (سعد)، الحرية المؤجلة، جريدة الخبر اليومي، عدد 8033، صادر في 16 جانفي 2016، ص 24.

5 - ديدان (مولود)، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية على ضوء التعديل الدستوري الأخير (6 مارس 2016) و النصوص

الصادرة تبعا لذلك، دار بلقيس، الدار البيضاء، طبعة 2017، ص 340.

الفصل الثاني :

تشكيلات الغرف البرلمانية الثانية - مجلس الأمة أنموذجا -

الثابت في عرف النظم البرلمانية الثنائية المجالس أن الغرف الثانية تتشكل بطريقة مغايرة لطريقة تشكيل الغرف الأولى و إلا أصبحت نسخة مكررة عنها و فقدت مبرر وجودها، لكن المعضلة الدائمة حول هذا الموضوع هي الطعن في مدى ديمقراطية أساليب بناء هذه الغرف. وإذا سلمنا جدلا بصحة هذا الاتهام فإن السؤال الذي يطرح نفسه بقوة هو: كيف تساهم هيئة ذات بناء غير ديمقراطي في تكريس مبادئ الديمقراطية و تدعيم مفاهيم دولة القانون؟

و الغرفة السفلى المنتخبة بطريقة ديمقراطية لا تسلم هي أيضا من النقد والذي إن لم يمتد إلى الجانب النظري بنصوصه القانونية فإنه يتركز على الممارسات الانتخابية و التجاوزات التي تعرفها قبل الاقتراع و بعده. فلا أحد ينكر في الوقت الراهن تأثير المال السياسي و اللوبيات الخفية على نتائج العملية الانتخابية وبالتالي على تشكيل المجالس المنتخبة و دورها.¹ و بناءا عليه نستعرض في هذا الفصل في دراسة مقارنة تركيبة مجلس الأمة (المبحث الأول)، و نظرا لما تتميز به الغرف البرلمانية من إجراءات و طرق عمل خاصة نتطرق إلى طبيعة العهدة البرلمانية و نظام سيرها (المبحث الثاني).

المبحث الأول :

تركيبة مجلس الأمة

إن الطريقة التي يتشكل بها مجلس الأمة تبرز نية المؤسس الدستوري في الحد من أية هيمنة محتملة لأغلبية سياسية على المجلس الشعبي الوطني فضلا عن احتواء قوى سياسية و شخصيات حرمتها الاستحقاقات الانتخابية من لعب دور ما في مؤسسات الدولة التمثيلية. لكن الأمر لا يخلو من ملاحظة أن هذه الغرفة الثانية مبنية على قرينة غير ديمقراطية كما ذهب إلى ذلك الأستاذ بوقفة،² بحيث أن ثلثي أعضاء مجلس الأمة ينتخبون من طرف هيئة انتخابية خاصة و ضيقة جدا و يعين الثلث الباقي من طرف رئيس الجمهورية بدون أية ضوابط معينة بما يعتبر تدخلا سافرا في بنية السلطة التشريعية و طعنا في مبدأ الفصل بين السلطات. و عليه سوف نتطرق إلى اكتساب العضوية في مجلس الأمة و نهايتها (المطلب الأول)، ثم نعرض على بيان حقوق و واجبات أعضاء المجلس (المطلب الثاني).

1 - أنظر لمزيد من التفاصيل : العبدلي سعد مظلوم، الانتخابات و ضمانات حريتها ونزاهتها دراسة مقارنة، دار دجلة، عمان، 2009.

2 - بوقفة (عبد الله)، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 139.

المطلب الأول :

اكتساب العضوية ونهايتها

تنص المادة 101 من دستور 96 المطابقة للمادة 118 من دستور سنة 2016 على ما يلي : «ينتخب ثلثا أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر و السري من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي ألولائي، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الأخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الاقتصادية و الاجتماعية». و استنادا إلى أحكام هذه المادة التي تبين الخطوط العريضة لطريقة تشكيل مجلس الأمة، سوف نتطرق بالتفسير و التحليل إلى طرق اكتساب العضوية في المجلس (الفرع الأول) و نهايتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول :

اكتساب العضوية في مجلس الأمة

ينتخب أعضاء مجلس الأمة من طرف هيئة انتخابية تضم بصفة حصرية أعضاء المجلس الشعبي الولائي و المجالس الشعبية البلدية بالنسبة لكل ولاية. وقد أفرز هذا التنظيم هيئات انتخابية متباينة تتراوح عدديا ما بين 51 ناخبا كحد أدنى و 730 ناخبا كحد أقصى و هذا في ظل قانون الانتخابات القديم.¹ أما في ظل القانون العضوي رقم 01.12 المؤرخ في 12-01-2012 فإن العدد يتراوح ما بين 100 ناخب و 1500 ناخب، و هذا تبعا للإختلاف المتعلق بعدد السكان في كل بلدية و في كل ولاية. و قد حافظ قانون الانتخابات الحالي على نفس التدابير المتعلقة بعدد الأعضاء المنتخبين في كل مجلس بلدي و كل مجلس ولائي.²

و نظام الانتخاب غير المباشر معتمد في تشكيل الكثير من الغرف العليا، نذكر على سبيل المثال رواندا 14 عضو منتخب و 12 معين، و في سوازيلاند ثلث منتخب بشكل غير مباشر و ثلثين معينين.³ و على كل حال تظل هذه الهيئات ضيقة في تشكيلتها الأمر الذي يؤدي إلى الطعن في طابعها الديمقراطي و مصداقية تمثيلها لعموم أفراد الشعب، و هذا الأمر يمنع عموم المواطنين من إبداء الرأي في من يمثلهم في المؤسسة التشريعية. و لا ريب في أن الانتخاب لا يكون معبرا عن روح الديمقراطية إلا بقدر ما يكون وسيلة لتمثيل أكبر قدر ممكن من المواطنين في عملية إسناد السلطة.⁴ و تتأتى بنية مجلس الأمة من فئتين فئة أولى بالانتخاب غير المباشر (أولا)، و فئة ثانية بطريقة التعيين (ثانيا).

1 - انظر : الأمر رقم 07.97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي للانتخابات .
2 - أنظر : المادتين 80 و 82 من القانون العضوي رقم 10.16 الصادر في 25. 8. 2016 المتعلق بالانتخابات.
3 - أنظر الملحق 1 الذي يضم قائمة الدول المعتمدة لنظام الثانية المجلسية للبرلمان.
4 - عبد الغني بسيوني (عبد الله)، النظم السياسية و القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص 158.

أولا :

طريقة الانتخاب غير المباشر

يترشح إلى عضوية مجلس الأمة أحد أعضاء المجالس المحلية أو بضع أعضاء سواء بإسم أحزابهم أو أحرارا على أن تتوفر فيهم أهلية الترشح وفقا لشروط القانون العضوي للانتخابات رقم 10.16 في مواد 3 إلى 5 والمادة 111 المحددة للسن القانوني للترشح و هو 35 سنة كاملة يوم الاقتراع، و المادة 92 المحددة للشروط العامة للترشح و هي أداء الخدمة الوطنية و الجنسية الجزائرية و أن يكون سجله القضائي نظيفا من الجرح و الجنايات و أن تتوفر فيه صفة الناخب. و بالإضافة إلى هذه الشروط فقد حدد المشرع حالات منع الشخص من الترشح بما يحول بينه و بين الوكالة البرلمانية.

و عليه يعد غير قابلين للانتخاب خلال ممارستهم لوظائفهم و لمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق أن مارسوا وظائفهم القضاة و أفراد الأمن و الجيش و محاسبو الأموال و بعض المناصب النوعية في الولاية و مستخدمو البلدية.¹ و لا يخرج تبرير حالات عدم القابلية عن الأهداف المتوخاة في كل عملية انتخاب أي منع أي تأثير محتمل لهذه الأصناف من الموظفين على سير الانتخاب و نتائجه إما بحكم صفتهم كرجال سلطة و إما بحكم تدخلهم الوظيفي في الإشراف على الانتخاب.² و بإشتراط المؤسس على المرشح لمجلس الأمة أن يكون منتخبا في مجلس ولائي أو بلدي فإنه يضيق من مبدأ حرية الترشح، إلا أنه يعكس رغبة في أن تلعب المجالس المحلية دورا فعالا في سير المؤسسات المركزية للدولة. غير أن هذا الأسلوب لا يتضمن قرينة التمثيل الحقيقي للشعب، ذلك أنه يجري على درجتين ويؤدي إلى الإقرار بسمو مرتبة المنتخبين المحليين على صاحب السيادة و مصدر السلطة (الشعب).

و يبدو أن اختيار هذا النظام الانتخابي يرتبط بطبيعة الأهداف المتوخاة من قبل الغرفة الثانية و هو الأمر الذي عمل به المشرع. و قد اجتهد الأستاذ بالشعير في تبرير موقف المؤسس الدستوري من أنه « يرمي إلى جعل مجلس الأمة مجالا لا مركزيا لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية اعتبارا لكون الهيئة المنتخبة المحلية قاعدة اللامركزية»³، لكن الحقيقة التي غفل عنها هي أن المنتخب المحلي تنقطع علاقته بالمجلس بمجرد انتخابه في مجلس الأمة لكون مهمة عضو البرلمان وطنية حسب المادة 105 من دستور 96. و من ثم فلا يغدو الأمر إلا أن يكون « قاعدة تقنية كرسها المؤسس ... فهي تخص القانون الانتخابي و لا تشكل عاملا لرسم أي دور مؤسساتي للمجلس»⁴.

1 - انظر المواد 81 و 83 من القانون العضوي رقم 10.16 الصادر في 25. 8. 2016 المتعلق بالانتخابات .

2 - شيهوب (مسعود)، أسس الإدارة و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر د م ج، الجزائر، 1986، ص 39

3 - بالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 23.

4 - بوليفة (محمد عمران)، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ... مرجع سابق، ص 306.

و أحسب أن المؤسس الدستوري اعتمد نمط الاقتراع النسبي فيما يخص الغرفة الأولى للسماح بمشاركة أكبر عدد ممكن من القوى السياسية بهدف استبعاد نشوء أغلبية برلمانية متجانسة، و الواضح أن تجربة الجبهة الإسلامية للإنقاذ الحائزة على الأغلبية في تشريعات سنة 1991 هي الدافع لاعتماد هذا النمط من الاقتراع و استبعاد النظام الانتخابي السابق الذي لم يخدم حزب السلطة في ظل التعددية السياسية المعتمدة بموجب دستور 1989. وتأكيدا لذلك ومن أجل نفس الهدف أي المحافظة على السلطة اعتمد المشرع في تشكيل مجلس الأمة نظام الأغلبية في دور واحد التي تكرر نظام الحزب المهيمن الذي يراد له أن يغطي القسم الأكبر من تشكيلة مجلس الأمة و هذا لأجل تأمين الاستقرار للمجلس و تمكينه من وضع حد لأية ممارسة غير متروية للأغلبية التي قد ترتبها التفاعلات السياسية.

و بالمختصر فإن النظام الحاكم في الجزائر يسعى من خلال نمط الاقتراع النسبي في الغرفة الأولى إلى تفادي تشكل أغلبية غير مرغوب فيها مع فسخ المجال للمناورة و عقد تحالفات، وبالعكس يريد من خلال نظام الأغلبية في الغرفة الثانية أن يضمن فوز أغلبية متجانسة و متماسكة تؤمن له الاستقرار و تشكل سندا هاما للحكومة عند الحاجة. وتجدر الإشارة إلى أن الدائرة الانتخابية للمرشح لعضوية مجلس الأمة هي الولاية و التي يفترض أن يمثلها النائب في بعدها الجغرافي و الديمغرافي و يمثلها عضو مجلس الأمة بطريقة الانتخاب غير المباشر و التمثيل المتساوي بين الولايات دون اعتبار للكثافة السكانية أو لعوامل أخرى مما يجعل منه مجلس اقرب للتعبير عن سيادة الأمة منه عن سيادة الشعب كما ذهب إلى ذلك الأستاذ بوالشعير.¹ و يشبه هذا النمط ذلك المعتمد في الولايات المتحدة الأمريكية و الدول الفدرالية، مما جعل أجد الباحثين يقول: « انتهى هذا الوضع إلى جعل مبدأ تمثيل الجماعات الإقليمية يبدو كنظام متميز لتمثيل الأمة ».²

هذا و قد حدد الدستور عدد أعضاء مجلس الأمة بنصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني على الأكثر،³ كما فصل القانون العضوي للانتخابات كيفية انتخاب 2/3 أعضاء مجلس الأمة،⁴ فأقر قاعدة الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد و بالأغلبية، يجرى الاقتراع في يوم واحد في مقر الولاية و يختار كل ناخب مرشحين اثنين من ضمن القائمة، و يفوز الحائزين على أكثرية الأصوات بمقعدين في مجلس الأمة عن كل ولاية، وفي حالة تساوي الأصوات فإن الفائز يكون الأكبر سنا. و تجدر الإشارة إلى أن اختيار مرشحين اثنين يحدث مرة واحدة عند أول انتخاب عضوي لمجلس الأمة، لأن بعد ذلك يتم التجديد النصفى بنفس الطريقة على أن يتم اختيار مرشح واحد عن كل ولاية.

1 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 24.

2 - بوليفة (محمد عمران)، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ... مرجع سابق، ص 151.

3 - انظر المادة 101 فقرة 2 و فقرة 3 من دستور سنة 1996 التي تقابلها المادة 118 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

4 - انظر المادة: 104 و ما يليها من القانون رقم 01.12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالانتخابات.

و من جهتها تتكون أعرق غرفة عليا في العالم من 3 فئات: الفئة الأولى (الأعضاء بالوراثة) وهم حاملوا لقب اللوردية بحكم الإرث الذي أنعم به الملك على أسلافهم (حوالي 800 عضو)، و أما الفئة الثانية فهي معينة مدى الحياة من قبل الملك بإقتراح من الوزراء نظير الخدمات الكبيرة التي قدموها للدولة و عددهم متغير باستمرار، وتضم هذه الفئة أيضا اللوردات الروحانيون و هم 26 أسقفا من أعضاء الكنيسة (أساقفة كنتردي يورك لندن و ديرهام) إضافة إلى 20 مقعدا لأقدم الأساقفة و تنتهي عضويتهم في المجلس بمجرد تركهم لوظائفهم، وأخيرا لوردات الاستئناف و هم 9 يشغلون مناصبهم مدى الحياة و كذا تكون عضويتهم في الغرفة العليا. و أما الفئة الثالثة فتضم 16 عضو ينتخبهم لوردات اسكتلندا من بينهم و عهدتهم مرتبطة بمدة نيابة مجلس العموم.¹ و حاليا يضم مجلس اللوردات 782 عضو بعد إلغاء نظام الوراثة.

ونظام الانتخاب غير المباشر معتمد في تشكيل الكثير من الغرف العليا عبر مختلف دول العالم و نخص بالذكر مجلس الشيوخ الفرنسي المشكل من 348 عضو منتخب بطريق غير مباشر كما رأينا سابقا، و في النمسا يضم المجلس الفدرالي (الغرفة العليا) 16 عضو منتخب بشكل غير مباشر و كذا في الهند يضم مجلس الولايات 233 عضو منتخب غير مباشر إضافة إلى 12 عضو معين.² و أما في القارة الإفريقية فكل الغرف الثانية تنتخب بطريقة غير مباشرة باستثناء المجلس الفدرالي في أثيوبيا و مجلس الشيوخ في نيجيريا أين تنتخب نسبة من الأعضاء بشكل مباشر و كلا الدولتين ذات بنية فدرالية. و في جنوب إفريقيا وبعد المصالحة بين الطوائف إثر سقوط نظام الأبارثيد أنشأ المجلس الوطني للمقاطعات كغرفة عليا مشكلة من 54 عضو معين و 36 عضو منتخب بأسلوب غير مباشر من المقاطعات.³

ثانيا :

نظام التعيين

استثنى المؤسس الدستوري نسبة الثلث من أعضاء مجلس الأمة من اكتساب العضوية عن طريق الانتخاب، و اعتمد خلافا لذلك أسلوب التعيين، وهذا قد يكون من أجل توسيع دائرة التمثيل السياسي داخل مجلس الأمة كما هو معلن رسميا. و أنني لأتساءل إلى ما يؤول مصير مجلس الأمة المشكل ثلثيه من منتخبي المنتخبين و ثلثه معين. فالانتخاب غير المباشر يؤخذ عليه النفوذ المتزايد للأحزاب السياسية على المندوبين الذين تم اختيارهم من طرف ناخبي الدرجة الأولى فيؤدي إلى استحداث فئة ثانية من المواطنين، و من ثم نشأة هيئة انتخابية موازية للشعب، فإن كان الأمر كذلك بالنسبة للمنتخبين، فكيف يكون بالنسبة للمعيينين؟

1 - محسن (خليل)، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 608.

2 - أنظر : الملحق رقم 1 قائمة الدول ذات النظم البيكاميرالية في العالم.

www.senat.fr : le bicamérisme en Afrique et dans le monde arabe.

3 - أنظر الموقع الإلكتروني:

(أ) - الجهة المباشرة لرئيس الجمهورية

الواضح من المادة الدستورية السابقة (101 من دستور 96 المطابقة للمادة 118 من دستور 2016) أن رئيس الجمهورية يحظى بسلطة مطلقة غير مقيدة بأي معيار قانوني، و بصفته هذه يمارس سلطته في التعيين دون أي قيد أو إجراء شكلي، فسلطته التقديرية واسعة و كأنه يمارس وظيفة التعيين ضمن السلطة التنفيذية¹ لا خارجها. و لا غرابة في أن يشعر أعضاء المجلس المعينين أنهم موظفون تابعون لرئاسة الجمهورية مكفون بمهمة يؤذونها بإخلاص وأمانة لولي نعمتهم، لذلك فمن الجحود إنكار تأثير إجراء التعيين على الدور الوظيفي لمجلس الأمة، ولا أحسب أن يؤدي التعيين إلا إلى إضعاف البرلمان. و قد يلاحظ هذا الضعف عادة في البرلمانات التي تعتمد على الماضي النضالي أو الموقف السياسي كمعيار أساسي لانتقاء النخب البرلمانية، في حين نجد أنه كلما ازداد تشكيل هذه النخبة من نواب يتفرون على تكوين عالي أو جامعي كلما ازداد مؤشر الحيوية و الجدية داخل البرلمان اقتراحا ومناقشة للنصوص القانونية.²

أما من الناحية الموضوعية فإن المؤسس ألزم رئيس الجمهورية أن يمارس سلطة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و العلمية والثقافية والمهنية. و ربما يظن البعض أن هذا المعيار الموضوعي يقيد سلطة رئيس الجمهورية في التعيين، لكن الحقيقة هي أن صياغة الفقرة جاءت بمفردات عامة مجردة، فمن الذي يقدر أن فلان هو كفاءة وطنية؟ و هل توجد شهادة اسمها كفاءة وطنية؟ و هل رئيس الجمهورية ملزم باحترام الترتيب الوارد في النص الأساسي؟ أليس ممكنا أن يختار كفاءات كلها من قطاع واحد، كفاءات اقتصادية مثلا؟ بالإضافة إلى ما تقدم فإن رئيس الجمهورية يضمن مكانة ممتازة في النظام السياسي الجزائري، فصلاحيته واسعة جدا يحسده عليها الكثير من الملوك في مختلف دول العالم، و هو فوق الحساب، يملك كل السلطة و لا يتحمل أية مسؤولية.

و يرجع هذا الأمر إلى احتكار رئيس الجمهورية لحق المبادرة بتعديل الدستور منذ فترة حكم الحزب الواحد واستمر هذا الوضع إلى اليوم و سيستمر في المستقبل القريب نظرا لتكريسه من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016. و في الواقع ليست هناك أية سلطة دستورية تملك حق محاسبة الرئيس الزعيم، لذلك فإنه حتى بإفتراس خرق رئيس الجمهورية للدستور فلا أحد يمكن مؤاخذته، فحتى المجلس الدستوري لا يملك أن يتحرك بدون إجراء الإخطار و هو الهيئة المكلفة بالسهر على احترام الدستور.³ أما المحكمة العليا للدولة المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى حسب نص المادة 158 من الدستور فهي دائما و لحد اليوم و بعد 20 سنة من إصدار الدستور في انتظار تجسيدها عبر إصدار قانون عضوي يشكلها و ينظم سيرها و إجراءاتها. و لا أحد غير الرئيس نفسه يملك أن يجسدها.

1 - انظر المرسوم الرئاسي رقم 239.99 الصادر في 1999/10/27 الخاص بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة.

2 - اوصديق (فوزي)، فصول دستورية، مرجع سابق، ص 15.

3 - انظر المادة 166 من دستور 96 (أصبحت تحمل رقم 187 وفق التعديل الدستوري لسنة 2016).

و فوق ما تقدم فإن سلطة رئيس الجمهورية في التعيين ذات طابع شخصي وحصري لا يستطيع تفويضها و إنما يمارسها بنفسه بواسطة أداة المرسوم الرئاسي.¹ و يفترض أن المؤسس الدستوري كان يبتغي من خلال الشروط الموضوعية المطلوبة في الثلث الرئاسي تزويد الغرفة الثانية بأعضاء تتوفر فيهم معايير التجربة والكفاءة لجعل الغرفة تتمتع ببريق خاص يميزها عن الغرفة الأولى. غير أن المؤسس ومن بعده المشرع لم يوضحا الجهة التي تقدر مدى توافر هذه المعايير. و من ثم فإن لرئيس الجمهورية مطلق الحرية في اختيار من يناسبه في عضوية مجلس الأمة، بما يعني أن مجلس الأمة « جاء لاستيعاب الشخصيات وليس الكفاءات التي بوسعها تصويب التشريع».² و بالنتيجة يمكن القول أن أسلوب التعيين الجزئي لأعضاء المجلس يهدر المبدأ الأساسي القائل بتولي السلطة بموافقة الشعب.

و أقل ما يمكن أن أصف به أسلوب التعيين هذا هو التدخل المباشر للسلطة التنفيذية في بناء جزء من السلطة التشريعية و الذي يمتد و لا ريب إلى صميم اختصاص البرلمان خلال مناقشة مشاريع القوانين و المصادقة عليها، و احتمالاً الوقوف في وجه أية مبادرة غير مرغوب فيها من النواب. و الحال أن الأعضاء المعينون يشعرون بالانتماء إلى الحكومة و الولاء لها بدلاً من الولاء إلى الأمة و هذا يعد إفساداً للذمة حسب بعض الفقه.³ و يبدو بدون أثر كبير مسعى المؤسس من خلال المادتين 76 و 158 من الدستور لوضع خط فاصل لا يستطيع رئيس الجمهورية تعديده على نحو يهدد السير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري و وحدة الشعب و الأمة لما قدمنا من تبرير أي عدم وجود سلطة توقف رئيس الجمهورية و عدم مسؤوليته تماماً.

و الحال أن رئيس الجمهورية بحكم انتخابه العام والمباشر يعتبر نائباً عاماً للأمة، و عليه يدخل إجراء تعيين الثلث الرئاسي في إطار الانتخاب على درجتين أو انتخاباً غير مباشر كما ذهب إلى ذلك أحد الفقهاء حيث أن رئيس الجمهورية هنا يقوم بهذا التصرف نيابة عن الأمة.⁴ و لعله من المفيد التذكير بأن أسلوب التعيين في الغرف العليا ليس حكراً على الدستور الجزائري، فقد اعتمدته عدة دول نذكر منها بالخصوص الأردن والبحرين و عمان و اليمن و كندا و البوسنة و غيرها بشكل كلي، و أخذت به بشكل جزئي مصر و جنوب إفريقيا و لزوطو و بورندي و غيرها من الدول.⁵

و في الأردن يملك الملك حق تعيين ثلث أعضاء الغرفة الأولى (مجلس النواب)، و أما أعضاء الغرفة العليا (مجلس الأعيان) فيعينون كلياً بإرادة ملكية يوقع عليها وزير الداخلية و رئيس الوزراء، و عددهم غير معين و لكنه لا يتجاوز نصف عدد النواب حسب المادة 63 من الدستور الأردني، و هذه وسيلة فعالة و حاسمة

1 - انظر: المادة 78 من دستور 96 و كذا المرسوم الرئاسي رقم 239.99 المذكور سابقاً .

2 - بوقفة (عبد الله)، آليات تنظيم السلطة ... مرجع سابق، ص 145.

3 - خرباشي (عقيلة)، مركز مجلس الأمة ... مرجع سابق، ص 46.

4 - بوقفة (عبد الله)، آليات تنظيم السلطة ... مرجع سابق، ص 133.

5 - انظر الموقع الإلكتروني : www.senat.fr : le bicamérisme en Afrique et dans le monde arabe.

تملكها السلطة التنفيذية اتجاه السلطة التشريعية، و يتبين تأثير هذه الوسيلة على أكثر من صعيد و خاصة في الجلسات المشتركة بين الغرفتين.¹ و يفرض القانون شروطا معينة مثل الجنسية الأصلية و سن 40 سنة و ألا يكون العضو محكوما عليه بالإفلاس و لا بالسجن لمدة تزيد عن سنة.

و يتميز مجلس الأعيان أيضا بوجوب انتماء الأعضاء إلى طبقات محددة دستوريا فيكونوا ممن مارسوا وظائف حاوية أو سابقة : رؤساء وزراء أو وزراء، سفراء، رؤساء مجلس النواب و رؤساء و قضاة محكمة التمييز و محاكم الاستئناف و الضباط السامين و النواب لعهدتين على الأقل و شخصيات أخرى تكون قد قدمت خدمات كبيرة للوطن. و كذا يكون المؤسس الأردني قد قدم معيار التجربة و الخبرة السياسية ولكنه أفرط في أسلوب التعيين و لم يحدد القانون أية جهة غير الملك للحكم بتوافر هذه الشروط في عضو البرلمان. و في عمان يتشكل مجلس الدولة (الغرفة الثانية) من 83 عضو معين من قبل الملك.² و أخطر ما في التعيين أن العضو المعين لا بد و أن يدين بالولاء لمن عينه و يتحول من ثم إلى أداة تأثير مباشر لصالح السلطة التنفيذية.³ و يزداد الأمر سوءا إذا كان العضو المعين قابل للتعيين في عهدة أخرى.

و لا يقتصر نظام التعيين في عضوية الغرف العليا على دول العالم الثالث فالكثير من الدول تعتمد هذا الأسلوب، ففي ألمانيا مثلا يتشكل المجلس الفدرالي (البندسرات) من 69 عضو معين من بين وزراء حكومات الولايات الستة عشر المكونة للإتحاد الفدرالي أو من تفوضهم هذه الحكومات.⁴ أما في كندا فتضم الغرفة العليا (مجلس الشيوخ) 105 عضو معين، وكذا الأمر بالنسبة لدول أخرى مثل روسيا أين يتشكل المجلس الفدرالي من 170 عضو معين، و في إيطاليا يضم مجلس الشيوخ 315 عضو منتخب بأسلوب مباشر و 5 أعضاء معينين بالإضافة إلى عضوين منتخبين بأسلوب غير مباشر.⁵

(ب) - مبررات الأخذ بنظام التعيين

إن تقنية التعيين المعمول بها جزئيا في بناء مجلس الأمة تعتبر بعيدة الصلة عن النظام الديمقراطي، بل هي من موروثات عهود الاستبداد البائدة، فالانتخاب الحر النزيه هو الحد الفاصل بين اللاديمقراطية و الديمقراطية، كما أنه يعتبر خرقا فاضحا لمبدأ أساسي من المبادئ الديمقراطية ألا و هو مبدأ الفصل بين السلطات، و لما كان هدف المؤسس الدستوري من خلال إنشاء مجلس الأمة هو بالأساس ضمان التوازن و الاستقرار في دواليب السلطة من خلال ضمه لمختلف الكفاءات الوطنية بالإضافة إلى صفوة المنتخبين

1 - حسين يعقوب (محمد)، الفصل والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظامين الأردني واللبناني، مؤسسة حمادة للدراسات

الجامعية والنشر و التوزيع، عمان، 2004، ص 237.

2 - أنظر الملحق رقم 1 قائمة الدول ذات النظم البيكاميرالية في العالم.

3 - صالح الطراونة (مهندس)، مرجع سابق، ص 63.

4 - رعد (نزيه)، القانون الدستوري العام، مرجع سابق، ص 261.

5 - أنظر الملحق رقم 1 قائمة الدول ذات النظم البيكاميرالية في العالم.

المحليين و السعي إلى تحقيق مشاركة مختلف القوى السياسية الوطنية التي يصعب عمليا اتفاقها و جمعها حول مشروع مشترك.

و أمام صعوبة المشاركة في عملية تأطير المجلس الشعبي الوطني على اعتبار أنه يستمد وجوده من الانتخاب العام المباشر، فإن مجلس الأمة يصبح مجالا خصبا لرئيس الجمهورية للهيمنة على البرلمان خاصة و أن العلاقات بين المؤسسات الدستورية لا تحكمها القواعد القانونية فحسب و إنما تتحكم في جانب كبير منها العلاقات السياسية. و بناء على ما سبق يمكن لرئيس الجمهورية أن يؤثر في اتخاذ القرار داخل مجلس الأمة من خلال التأثير على الأعضاء المعينين. و إن كان من غير المعقول المبالغة في حجم هذا التأثير ما دام أن رئيس الجمهورية ملزم دستوريا بممارسة سلطاته على نحو لا يهدد السير العادي للمؤسسات و النظام الدستوري، فإنه من غير المعقول أيضا تجاهل هذا الأمر أو استبعاده.

و من جهة أخرى فإن تجربة تشريعات سنة 1991 و ظهور بوادر سيطرة التيار الإسلامي على أغلبية مقاعد الغرفة الأولى على إثر إعلان نتائج الدور الأول لم تفارق مخيلة رجال النظام الحاكم و هم يخططون لوضع أسس العمل التشريعي تهدف إلى المحافظة على السلطة بأي ثمن. و لم يسلم النص الأساسي من المناورات التي تخدم البقاء في السلطة، فالنظام الحاكم في الجزائر دخل التعددية السياسية مكرها على إثر أحداث أكتوبر 1988 المأساوية و بإستعجال، و من ثم فما زال التفكير في الدوائر العليا للسلطة يسير في ظل التعددية بعقلية الحزب الواحد.

و رغم أن المجلس الشعبي الوطني لطالما أيد أطروحات وتوجهات الحكومات المتعاقبة منذ الاستقلال، فإن مجرد احتمال سيطرة أغلبية معارضة غير مدججة يورق السلطة التنفيذية و يفقدها صوابها، لذلك فإن الاستقرار و الاستمرارية الذي طالما تغنى بهما أنصار مجلس الأمة بصفته الرأهنة إنما يقصد به استمرار الوضع الحالي لصالح السلطة وتحقيق الهيمنة على البرلمان ومنع الغرفة الأولى من الاستحواذ على مجريات الوظيفة التشريعية. و يدخل في هذا الإطار إجراء التشريع بالأوامر الذي أعاده المؤسس الدستوري عبر دستور 96 بعد أن غيبه من خلال دستور 89. و في هذا الإطار أيضا تدخل الصلاحيات المحدودة التي منحها المؤسس الدستوري لمجلس الأمة بحرمانه من المبادرة بالتشريع و من حق التعديل.

و لطالما سعى المنفذ لتفادي تعديلات النواب و هو لا يزال دائما ومنذ الاستقلال المتحكم في السياسة التشريعية، فلما يفتح بابا آخرًا للتعديل؟. و على العموم فإن المبررات النظرية للأخذ بمبدأ التعيين في الغرف الثانية هي نفسها مبررات الأخذ بنظام الغرفتين و هي إجمالاً: التخفيف من حدة النزاع بين المشرع و المنفذ، فقد يشتد النزاع و يتعاضد و يهدد نظام الدولة فيتولى المجلس الثاني مهمة التوفيق بينهما¹ منع استبداد السلطة التشريعية و عرقلتها تنفيذ مشاريع الحكومة، رفع مستوى كفاءة المجالس النيابية بتطعيمها ببعض الكفاءات

1 - عبد الغني بسيوني (عبد الله)، مرجع سابق، ص 177

و الشخصيات التي تعزف عن الترشح في الانتخابات أو لا تستطيع لأي سبب كان، توسيع التمثيل ليشمل فئات أخرى كالمهاجرين و سكان المناطق النائية.

لكن من جهة أخرى نشير إلى أن طريقة التعيين لها عيوب ليست باليسيرة و نخص بالذكر كونها غير ديمقراطية و تكرر مسعى المؤسس الدستوري لإضعاف البرلمان عن طريق تجزئته أولاً، ثم تدخل رئيس السلطة التنفيذية في البناء العضوي للبرلمان تحت ستار تمكين الكفاءات، و من ثم إحداث ثغرة داخل البرلمان، و كان الأجدر بالقانون الأساسي أن يتقيد بالمفاهيم السائدة في العصر الحديث أي تولى السلطة بموافقة الشعب الذي هو مصدر كل سلطة. « و بالمحصلة مجلس الأمة بات يمارس سلطة الرقابة على النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني عن طريق الرفض أو الموافقة»¹ كما سنرى لاحقاً بأكثر تفصيل.

الفرع الثاني :

نهاية العضوية

قبل الكلام عن نهاية العضوية في مجلس الأمة يجدر بنا الإشارة إلى أن بداية العهدة البرلمانية سواء في الغرفة الأولى أو الثانية لا تكون تلقائياً من يوم الفوز بالانتخاب أو يوم التعيين من قبل رئيس الجمهورية، فالمؤكد أن صفة العضوية في المجلسين تبدأ رسمياً يوم إثبات العضوية بواسطة لجنة إثبات العضوية المؤقتة و المستحدثة على مستوى كل غرفة وفقاً لنظامها الداخلي وإعمالاً لنص المادة 104 من الدستور. يهدف هذا الإجراء إلى التأكد من هوية الوافدين الجدد وصحة انتخابهم (أو تعيينهم) بناءً على إعلان المجلس الدستوري الأولي، و بعد مصادقة كل غرفة على تقرير لجنة إثبات العضوية يباشر النواب مهامهم كممثلين للشعب بصفة عادية.² و تنتهي العهدة البرلمانية عموماً بطريقتين: الطريقة الأولى بصفة عادية (أولاً) و الطريقة الثانية بصفة استثنائية (ثانياً).

أولاً :

النهاية الطبيعية للعهدة

رغم الإعلان الأولي للمجلس الدستوري و رغم قرار لجنة إثبات العضوية، فإن المجلس الدستوري يمكن أن يتدخل لإعادة النظر في انتخاب عضو أو أكثر وهذا تبعا للطعون المرفوعة إليه من طرف ذوي الصفة و المصلحة. فإذا قرر المجلس الدستوري إلغاء انتخاب عضو أو أكثر، فإن قرار اللجنة المؤقتة سالفة الذكر يكون محل مراجعة وتصحيح، وتقتصر هذه المراجعة على الشخص أو الأشخاص الذين شاب انتخابهم عيب أو

1 - بوقفة (عبدالله)، آليات تنظيم السلطة ... مرجع سابق، ص 147.

2 - انظر القانون رقم 01.01 المؤرخ في 2001/01/31 المتعلق بعضو البرلمان.

عيوب و يعرضهم الأشخاص المؤهلون لهذه الصفة وفقا لما قرره المجلس الدستوري وهذا طبقا لما ذهب إليه الأستاذ بوالشعير و قد كان رئيسا للمجلس الدستوري.¹

و تجدر الإشارة إلى أن بعض الدول العريقة في الديمقراطية تلجأ إلى عقد الاختصاص بالتحقيق و الفصل في صحة العضوية للقضاء لما يتسم به من حيده ونزاهة و بعد عن الاعتبارات و المؤثرات السياسية، فهو القادر على إنزال حكم القانون دون أي اعتبار آخر على ما يثور أمامه من منازعات تتعلق بصحة العضوية و الحكم ببطئها حال تحققه من وجود ما يبرر ذلك.² لكن في الجزائر و في لبنان و الكثير من الدول المتأثرة بالنظام الفرنسي يشرف المجلس الدستوري على صحة عمليات الاقتراع، و لا يخفى مدى سيطرة المنفذ على سلطة القرار فيه. لكن إجراء إثبات العضوية يبقى من اختصاص الغرفة البرلمانية نفسها، فهي في هذه الحالة الخصم و الحكم في نفس الوقت.

تنتهي عهدة لمجلس الشعبي الوطني بطريقة آلية بعد انقضاء 5 سنوات من انتخابه طبقا لأحكام الدستور و كذا الأمر بالنسبة للعهد البرلمانية لمجلس الأمة التي تنتهي آليا بعد 6 سنوات في الظروف العادية، و أما في الظروف الخاصة و الاستثنائية و في الظروف الخطيرة جدا التي لا تسمح بإجراء انتخابات تشريعية عادية فيمكن تمديد مهمة البرلمان إلى أن تتحسن الظروف و تعود إلى الحالة العادية. و حسن فعل المؤسس الدستوري حين عقد للبرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا حق إثبات هذه الحالة بقرار منه و لكن الاقتراح يكون من رئيس الجمهورية بعد استشارة المجلس الدستوري.³

هذا و لا تثير العهدة الانتخابية للغرفة الأولى إشكالات كبيرة نظرا للمعرفة المسبقة لتاريخ إجراء الانتخابات التشريعية و التي تحدد على العموم بعيدا عن نهاية الدورة الأخيرة للغرفة سواء كانت ربيعية أو خريفية. و بخلاف ذلك فإن عهدة مجلس الأمة تثير إشكالات عديدة نظرا لتشكيله من فئتين و بطريقتين مختلفتين والتجديد النصفي كل 3 سنوات بما يجعل منه هيئة دائمة مستمرة الحياة. فالثلاثين المنتخبين من ومن بين المنتخبين المحليين تثار بشأنهم مشكلة العهدة الأولى و التي تمتد إلى 6 سنوات لبعضهم، و في حين نصفهم بلغت عهده 3 سنوات فقط لضرورة إجراء التجديد النصفي المنصوص عليها في الدستور.

و قد تم اللجوء إلى القرعة للفصل في مشكلة من تنتهي عهده بعد 3 سنوات في أول تجديد نصفي جرى سنة 2001 اعتبارا من أن مجلس الأمة قد نصب في 4 جانفي 1998 ثم بعد ذلك لا يثير التجديد أية مشكلة. أما بالنسبة للثالث الرئاسي، فقد تم تعيينه لأول مرة في 1997/12/27،⁴ و يملك رئيس الجمهورية وحده

1 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الرابع (السلطة التشريعية و المراقبة)، مرجع سابق، ص 27.

2 - علي الطهراوي (هاني)، النظم السياسية ... مرجع سابق، ص 239.

3 - انظر المادة 102 من دستور 96 (المطابقة للمادة 119 من دستور سنة 2016).

4 - انظر المرسوم الرئاسي رقم 449.97 المؤرخ في 1997/12/27 المتعلق بتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة المعينين.

صلاحية التجديد لمن يشاء من الأعضاء كل 3 سنوات بواسطة آلية المرسوم الرئاسي. و الملاحظ أن المادة 102 من الدستور تنص على أن تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل 3 سنوات، في حين أن المادة 122 من قانون الانتخابات السابق¹ تنص على أن يجدد نصف الأعضاء المنتخبين كل 3 سنوات وهي المطابقة للمادة 104 من القانون الجديد للانتخابات.²

و تفسير تضارب النص الأساسي مع التشريع أن السلطة التشريعية مقيدة بالاختصاص، فلا يجوز لها التدخل في الاختصاص المعقود لرئيس الجمهورية طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات. و من جهة أخرى فقد حدث عدة مرات أن تأخر رئيس الجمهورية في تجديد بعض أعضاء الثلث الرئاسي، و هنا يثار التساؤل بشأن العضو المعين فهل يعتبر تعيينه بدل العضو المنتهية عهده استخفافاً أم عهدة جديدة كاملة، علاوة على بقاء المجلس ناقص العدد والتمثيل.

ثانياً :

نهاية العهدة بطريقة استثنائية

تكون النهاية العادية للعهدة البرلمانية جماعية فتشمل مجمل أعضاء الغرفة المعنية، أما النهاية المقصودة في هذه الفقرة فهي فردية وتكون في حالات خاصة تتعلق بعضو أو أكثر، وعلى العموم تكون ناتجة عن الاستقالة، الوفاة، إسقاط الصفة النيابية و قبول العضو لوظيفة تتنافى مع العضوية في البرلمان.

1 - الاستقالة

تنص عليها المادة 108 من الدستور وتحيل إلى قانون عضوي لم يصدر لحد الآن³ رغم مرور أكثر من 18 سنة من نشأة مجلس الأمة. و الاستقالة حق طبيعي لكل موظف حسبما ورد بقانون الوظيفة العمومية، لكنها تختلف لما يتعلق الأمر بعهدة انتخابية إذ أن المنتخب يكون مقيداً بالتزام أخلاقي مع ناخبيه، و عليه فإن استقالته تعتبر تنصلاً من المسؤولية الملقاة على عاتقه اتجاه الجهة التي يمثلها من الوطن، إلا إذا كانت مبررة بمرض أو عجز أو أي مبرر معقول. أما العضو المعين فلا ضير في استقالته إذا اختلف مع الجهة التي عينته خاصة إذا اختلفت قناعات و توجهات كل منهما. و في غياب نص تشريعي يحدد ضوابط استقالة عضو المجلس، فالراجح أنها تتم وفقاً للمادة 102 من دستور 1989 الذي يحيل بدوره على القانون الأساسي للنائب و قانون تنظيم المجلس الشعبي الوطني و سيره، أقول هذا اعتباراً لكون دستور 96 معدلاً لدستور 89 و ليس لاغياً له فهو لم يتضمن أي نص يفيد إلغائه أو تهديم الأسس التي قام عليها.

1 - انظر الأمر رقم 07.97 المؤرخ في 1997/03/6 و المتضمن قانون الانتخابات.

2 - انظر القانون العضوي رقم 01.12 المؤرخ في 2012/01/12 يتعلق بنظام الانتخاب .

3 - لم تصدر أيضاً قوانين عضوية نص عليها الدستور متعلقة بالمحكمة العليا للدولة، حالتى الطوارئ و الحصار، و الأمن الوطني

2 - الوفاة

الوفاة سنة طبيعية لا تحتاج إلى تعليق، لكنها بالنسبة لعضو البرلمان ترتب فقدان المجلس النيابي لأحد أعضائه و الدائرة الانتخابية لأحد ممثليها إن كان منتخبا. بالنسبة للغرفة الأولى يستخلف العضو المتوفى بمن يلي مباشرة الفائز الأخير في القائمة بما في ذلك الأعضاء الاحتياطيين. أما في مجلس الأمة فيعاد إجراء انتخابات جزئية في الولاية المعنية. و العضو المعين المتوفى يعوضه رئيس الجمهورية بنفس الأسلوب. و في كل الحالات لا يكون الاستخلاف للمتوفى في السنة الأخيرة للفترة التشريعية و إنما قبلها فقط.

3 - الإقصاء و إسقاط الصفة النيابية

يقصد بإسقاط الصفة النيابية تجريد عضو البرلمان من مركزه القانوني و بالتالي نهاية عضويته و هذا بسبب كونه لا يستوفي شروط قابلية انتخابه سواء في بداية العهدة من طرف لجنة إثبات العضوية أو فيما بعد إذا تورط النائب في أفعال تتنافى و مهمته النيابية، و إذا كان الإخلال جسيما بشرف مهمته يصدر قرار بالإقصاء سواء من الغرفة الأولى وفق نص المادة 74 من قانونها الداخلي أو من الغرفة الثانية بموجب المادة 96 من نظامها الداخلي. و تنظم إجراءات إسقاط الصفة المادة 74 من القانون الداخلي للغرفة الأولى و المادة 95 من النظام الداخلي للغرفة الثانية. وفي مصر يجوز لخمس أعضاء مجلس الشورى أن يتقدموا بطلب كتابي إلى رئيس المجلس بإقتراح إسقاط العضوية عن أحد أعضائه وذلك لأحد الأسباب المبينة في الدستور مع بيان الأسباب الداعية إلى ذلك، ويجب موافقة اللجنة الدستورية و التشريعية بأغلبية ثلثي أعضائها قبل موافقة المجلس بنفس النصاب حسب المادة 208 و ما يليها من النظام الداخلي للمجلس.¹

4 - قبول العضو لوظيفة تتنافى مع العضوية في البرلمان

سابقا كان عضو البرلمان يفقد صفته فقط إذا قبل وظيفة حكومية (منصب وزير) أو انتداب لعضوية المجلس الدستوري وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات. و أما ابتداء من سنة 2012 و بإصدار القانون العضوي المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية² والتي تذكرها حصرا المادة 3 و تبين إجراءاتها المادة 6 و ما يليها. فإذا لم يصرح النائب الذي أثبت عضويته بالمهام التي كان يشغلها في مهلة 30 يوما الموالية لتنتصيه و تم اكتشاف حالة التنافي يعتبر مستقيلا تلقائيا. و قد بدأ سريان هذا القانون العضوي على الانتخابات التشريعية لسنة 2012 طبقا لنص المادة 14 منه. كما قرر هذا القانون العضوي تطبيق عقوبة التصريح الكاذب على الإدلاء بتصريحات غير صحيحة أو ناقصة لإخفاء حالات التنافي المنصوص عليها.³

1 - عطاء الله الهبتي (نعمان)، الأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، الجزء الثاني، دار رسلان للطباعة، دمشق، 2007، ص 213.

2 - انظر القانون العضوي رقم: 02.12 المؤرخ في 2012/01/12 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية و رأي المجلس الدستوري فيه رقم 11/4 المؤرخ في 2011/12/22.

3 - أنظر للتفصيل : شويحة (زينب)، قراءة في القانون العضوي المتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، م ف ب، ع 32، 2013، ص 90.

المطلب الثاني :

حقوق و واجبات الأعضاء

من أجل حماية العهدة البرلمانية و ضمان قدر كاف من استقلالية السلطة التشريعية وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات تنص جل دساتير دول العالم و تشريعاتها على مبادئ متعارف عليها تهدف إلي حماية أعضاء البرلمان وعدم تبعيتهم إداريا أو ماليا إلا للغرفة التي ينتمون إليها. ومن هذا المنطلق تستقل كل غرفة برلمانية بمقر خاص بها لا تنتهك حرمة وطاقم إداري مستقل تحت المسؤولية المباشرة لرئيس الغرفة، وتتمتع كل غرفة بميزانية خاصة ولها كذلك أن تنشأ هياكل و أجهزة غير تابعة للإدارة العامة. و بصفة عامة ضمن القانون للأعضاء المنتمين للغرف البرلمانية امتيازات و ضمانات نجملها ضمن حقوق الأعضاء (الفرع الأول) و في المقابل يلتزم الأعضاء بمسؤوليات خاصة بعنوان واجبات الأعضاء (الفرع الثاني).

الفرع الأول :

حقوق الأعضاء

نشير في البداية إلى أن المؤسس الدستوري ضمن للغرفة الثانية عدم القابلية للحل و هو امتياز خاص بالغرف العليا دون السفلى التي تتعرض للحل من قبل السلطة التنفيذية في ظروف خاصة وبشروط معينة،¹ منها الاستشارة غير الملزمة المنصوص عليها في المادة 129 (المطابقة للمادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016) لكل من رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة. مع العلم أن بعض الأنظمة السياسية لا تجيز حل الغرف البرلمانية، و في المقابل لا يستطيع البرلمان حجب الثقة عن الحكومة و عليه نكون بصدد فصل جامد بين السلطات مثلما هو الحال في الدستور الأمريكي.

و أما في الجزائر فإن إجراء حل الغرفة الأولى يعتبر سيفا مسلطا على رقاب النواب ونقطة تفوق المنفذ على المشرع، وما يربع النائب ليس الحل بحد ذاته بل هو التهديد بالحل لأنه في الواقع نادرا ما يتم اللجوء إلى هذا الإجراء.² و عليه فإن عدم قابلية مجلس الأمة للحل يمكن أن يعطي لعضو المجلس أريحية يفترض أن تساهم في حماية العهدة البرلمانية و تحفيز العضو على أداء مهامه بمردود أحسن، و الحال أن أغلبية الغرف العليا في العالم بمنأى عن إجراء الحل بما فيها تلك الغرف التي تملك صلاحيات مساوية للغرف السفلى و التي كثيرا ما تعارض توجهات الحكومة.³ و من أهم حقوق البرلماني الحماية القانونية أثناء أدائه لمهامه أو ما يعرف بالحصانة البرلمانية (أولا)، و حقوق اجتماعية تبعية (ثانيا).

1 - أنظر المواد 82 و 129 من دستور 1996 الموافقتين المادتين 96 و 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 - لجأ رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد إلى حل المجلس الشعبي الوطني في 1991/1/4. وكانت المرة الوحيدة منذ الاستقلال.

3 - انظر لمزيد من التفاصيل : ناجي (رائد)، حق حل البرلمان في الأنظمة المقارنة، دار الكتاب العربي، الجزائر، 2012.

أولا :

الحصانة البرلمانية

يعرف الأستاذ بوالشعير الحصانة بأنها استثناء من تطبيق القواعد العامة على ذوي صفة محددة بموجب أحكام الدستور ما يخول صاحب الصفة التعبير عن رأيه أو القيام بأفعال في مواقع محددة دون تحمل المسؤولية حتى تنتفي عنه تلك الصفة، و يضيف أن الحصانة نوعان اللامسؤولية، و الحرمة الشخصية و هي التي تمتد إلى الأفعال الخارجة عن أداء المهمة البرلمانية و تتعلق بالجنايات و الجرح و لا تشمل المخالفات.¹ ظهرت الحصانة البرلمانية عمليا في بريطانيا بعد ثورة 1688 و إعلان الحقوق الذي اعترف بأن حرية التعبير و إبداء الرأي داخل البرلمان سواء في المناقشات أو في التصويت أو داخل اللجان البرلمانية لا تكون متابعة من القضاء أو من أية جهة أخرى خارج البرلمان،² و قد اعترف المؤسس الدستوري الفرنسي بهذا المبدأ بعد الثورة الفرنسية سنة 1789، و منه امتد مفهوم الحصانة لتقره أغلب الغرف البرلمانية في العالم.

و طبقا لما ورد في نص المادة 109 من دستور 96 المطابقة للمادة 126 من دستور 2016 فإن الحصانة البرلمانية هي حق معترف به لأعضاء غرفتي البرلمان طيلة عهدهم فلا يمكن أن يتابعوا أو يوقفوا، ولا يمكن أن ترفع عليهم أية دعوى مدنية أو جزائية أو يسلب عليهم أي ضغط بسبب ما عبروا عليه من آراء أو ما تلفظوا به من كلام أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية. و عليه فإن الحصانة البرلمانية هي مجموع التدابير التي تضمن لعضو البرلمان حماية قانونية في مواجهة الكافة، فلا السلطة التنفيذية و لا القضائية تستطيع الضغط عليه، و لا يمكن للمواطن مقاضاته إلا بطلب رفع الحصانة عنه من طرف أغلبية زملائه المصوتين في الغرفة، أو بتنازل صريح منه عن حق الحصانة.

و يمكن بموجب هذه الحصانة معاقبة القاضي الذي يصدر قرارا أو يوقعه بمتابعة شخص يتمتع بهذه الحصانة في ظل قانون العقوبات القديم فحكم عليه بالحبس من 6 أشهر إلى 3 سنوات متى لم يتم رفع الحصانة بطرق قانونية.³ و من هذا المنطلق فإن الحصانة البرلمانية تعتبر نظاما قانونيا يمكن عضو البرلمان من امتياز خاص في علاقته مع العدالة كما ذهب إلى ذلك أحد الفقهاء.⁴ و بالتالي فهي من هذه الناحية تمس بقاعدة الفصل بين السلطات من حيث إمكانية منع السلطة القضائية من متابعة أو معاقبة الشخص المتمتع بهذه الصفة إذا ارتكب جنحة أو جناية، كما تضع الحصانة البرلمانية مبدأ المساواة بين المواطنين موضع تساؤل، إذ تستثني فئة من المواطنين من المسؤولية الجزائية.

1 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 42.

2 - دشيشة (عثمان)، الحصانة البرلمانية، مجلة النائب، إصدار م ش و، الجزائر، عدد3، 2004، ص 32.

3 - انظر الأمر رقم 47.75 الصادر في 17 جوان 1975 المتعلق بقانون العقوبات (المادة 111 المعدلة).

4 - انظر : Turpin (Dominique), droit constitutionnel, PUF, paris, 1992, p 439.

و من الناحية التاريخية فإن الحصانة البرلمانية نشأت من أجل حماية أعضاء الغرف البرلمانية من تعسف السلطة التنفيذية التي كانت حينها مطلقة وهذا أثناء أدائهم لمهامهم و كذلك من أجل سلامتهم الشخصية خارج أسوار مقرات البرلمان، فكانت إجراء ضروري لصد طغيان ملوك و أباطرة العصور الماضية. و بهذا الصدد تقول السيدة بن عبو ما معناه أن الحصانة ترمي إلى ضمان السير الحسن لأشغال البرلمان فتمنع نزع برلماني من مقعده أثناء الجلسات بما يؤدي إلى التشويش على سير العمل التشريعي و رفع الجلسة.¹ و كثيرا ما تصنع الحصانة الحدث في وسائل الإعلام و تثير انتباه الرأي العام خاصة و أن رئيس الجمهورية و طاقمه الحكومي يتمتعون عمليا بما يشبه الحصانة و إن لم ينص عليها القانون.

و المقصود من هذا الكلام ألا تلجأ جهات خارجية سواء من الحكومة أو من القضاء للتدخل في مقر البرلمان و الإدعاء بقيامها بمسؤولياتها، و هي في الحقيقة ترمي إلى تصفية حسابات مع السلطة التشريعية أو على أحسن تقدير الضغط على عضو البرلمان من أجل هدف محدد. فمن هذه الناحية فإن الحصانة البرلمانية ضرورية لعضو البرلمان و مظهرا من مظاهر استقلاليتها و ركن هام من الأركان التي تقوم عليها السلطة التشريعية و خاصة في ظل دول العالم الثالث أو الدول التي لم تترسخ فيها بعد قيم الديمقراطية.

و لكن الدول العريقة في الديمقراطية يسود فيها النقاش عن جدوى الحصانة و ينادي بعض الفقهاء إلى إلغائها بدعوى أنها تمس مبدأ أساسيا من المبادئ الدستورية ألا و هو مبدأ مساواة كل الأشخاص أمام القانون،² إذ أنها تضع البرلماني في مرتبة أعلى من القانون. لكن الواقع أن كل عضو في البرلمان في جميع دول العالم يتمتع بالحصانة، و مع هذا يحاول المشرع إحاطتها بضمانات قانونية لتفادي التعسف فيها، بالإضافة إلى مسعى المؤسس الدستوري لوضع أسس للتنازل عن الحصانة أو رفعها عن العضو الجاني بعد إجراء مداولة بشأن ذلك و التصويت بالأغلبية.

و تجدر الإشارة إلى أن إجراءات رفع الحصانة البرلمانية وردت مفصلة في المادة 81 من القانون الداخلي لمجلس الأمة، وخصت المادة 82 إجراءات إسقاط المهمة البرلمانية و المواد المالية لها إجراءات الإقصاء و إجراءات الانضباط. و بالمثل فصل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في إجراءات رفع الحصانة عن أحد أعضائه من خلال المادة 72. و نشير في الأخير أن بعض الفقهاء حاول التفريق بين الحصانة من جهة و عدم المسؤولية من جهة أخرى، و الحقيقة أن المصطلحين يعبران عن حقيقة واحدة.³ و أما الحرمة الشخصية فهي تمتد إلى الأفعال الخارجة عن أداء المهمة البرلمانية و تقتصر على الجرح و الجنایات و لا تمتد إلى المخالفات.

1 - انظر : Ben Abbou - kirane (Fatima) ; droit parlementaire algerien, tome1, OPU, Alger, 2009 ,p 137.

2 - انظر المادتين 29 و 31 من دستور سنة 96 و المواد 103، 104 و 105 من دستور سنة 89.

3 - انظر لمزيد من التفاصيل : Ben Abbou- kirane (F) ; op cit, T 1, p 147 et suite.

ثانيا :

الحقوق الاجتماعية

حدد القانون العضوي رقم 02.12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، وهو ما يعني عمليا تفرغ النائب لمهمته البرلمانية و حذر أي نشاط آخر مأجور، و في مقابل ذلك فإنه من حق النائب أن يستفيد من أجر شهري مناسب يكفيه شر الخضوع لإغراءات أجنبية أو وطنية وبلبي احتياجاته وعائلته، وكذلك تمكنه من الوسائل المادية والمعنوية الضرورية لتنقله ومببته وتمكينه من الجمع بين الحضور إلى مقر عمله (في الغرفة البرلمانية) و في نفس الوقت مواكبته لتطلعات و مشاغل مواطني الدائرة الانتخابية التي ينتمي إليها و يمثلها. وإذا رجعنا إلى تاريخ سابق نلاحظ أن القانون الأساسي لعضو البرلمان¹ قد تم إقراره و الموافقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني في جلسة مغلقة دون أن يعلن عنه، و يعود السبب في ذلك إلى أنه يتضمن أحكاما تمنح امتيازات خاصة و نوعية للنواب.

و تجدر الإشارة إلى أن هذا المجلس قد تشكل وفق انتخابات سنة 1997 التعددية و قد شابها تجاوزات بالجملة وفاز بأغلبية المقاعد فيها التجمع الوطني الديمقراطي عن طريق التزوير طبعا وهو الحزب الذي تأسس منذ فترة قصيرة قبلها. و أمام تخوف نواب الأغلبية من إمكانية إعادة انتخابهم و حتى من إمكانية حل المجلس نظرا للطعن في مصداقية الانتخابات و كان تقريراً بذلك موجود بحوزة رئيس المجلس (بن صالح) و بقي حبيس مكتبه إلى نهاية العهدة بدون أثر يذكر. في هذه الظروف ضمن النواب في قانونهم الأساسي امتياز طلب التقاعد و هو مرتب مرتفع جدا يخص حتى الذين لم ينهوا مهمتهم النيابية بسبب الحل. و كانت تروج إشاعة نتيجة مطالب المعارضة بأن المجلس سيحل حتى تضمن الأحزاب تمثيل نفسها فيه.² و قد ألغى المجلس الدستوري بعض من تلك الامتيازات المبالغ فيها بموجب القرار رقم 2001/02.

و من جهته فإن المجلس الوطني الانتقالي (برلمان المرحلة الانتقالية قبل إصدار دستور 96) أصدر قانونا أساسيا ضمنه الحصانة و مطالب مالية مبالغ فيها من بينها إلى جانب التعويض الأساسية تعويضه خاصة بالحضور وأخرى خاصة بالتمثيل و كأن النائب غير معني بالحضور إلى مقر المجلس إلا بأجر فضلا عن كونه أقصى نفسه من تمثيل دائرته الانتخابية، و بهذا الصدد يتساءل الأستاذ بوالشعير: «فهل عين العضو لكي لا يحضر و إن حضر يستفيد من تعويض»³؟ كما أن التمثيل صفة لصيقة بالنائب المنتخب و ليس عملا إضافيا يستفيد صاحبه من حق التعويض. و هذا المثال يبين كيف تستطيع السلطة التشريعية الانحراف عن أهداف المصلحة العامة من أجل المصلحة الخاصة لفئة من النواب أو الأغلبية المتواطئة.

1 - انظر القانون رقم 01.01 المؤرخ في 31/01/2001 المتعلق بعضو البرلمان.

2 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 29.

3 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 338.

و يتقاضى عضو البرلمان بموجب قانونه الأساسي رقم 01.01 سالف الذكر تعويضه أساسية تحسب على أساس أعلى قيمة للنقطة المعمول بها في الوظيف العمومي و الخاصة بالإطارات السامية، و هي تحسب على أساس النقطة الاستدلالية 1505، بالإضافة إلى تعويضة تكميلية شهرية بمقدار 20 % من قيمة التعويضة الأساسية. و تجدر الإشارة إلى أن قيمة النقطة الاستدلالية قد رفعت بشكل معتبر من طرف رئيس الجمهورية بموجب الأمر 03.08 المؤرخ في 1 سبتمبر 2008 وهذا قبيل عرض التعديل الدستوري على البرلمان و المتضمن بالخصوص فتح عدد العهديات الرئاسية بلا حساب و إلغاء مركز الحكومة و رئيس الحكومة لصالح الوزير الأول.¹ أصبحت إذن النقطة الاستدلالية هي 5438 علما أن قيمة النقطة هي 19 دج، و عليه يتقاضى النائب العادي في الوقت الراهن ما قيمته شهريا 353514 دج. و بطبيعة الحال لم يسجل أي اعتراض على الأمر الرئاسي المتضمن رفع قيمة الأجرة الشهرية لعضو البرلمان.

و لمن يرى بأن أجر عضو البرلمان مبالغ فيه يرد عليه احد النواب بأن منصب الوزير يكلف ميزانية الدولة 400 مليون سنتيم شهريا منها 150 مليون سنتيم أجر شهري و البقية مخصصات و امتيازات لصالحه و عائلته.² و علاوة على ما تقدم يتقاضى عضو البرلمان المكلف بمسؤولية نائب رئيس المجلس أو رئيس المجموعة البرلمانية أو رئيس الشعبة الجزائرية في مجلس الشورى المغاربي تعويضة 20 %، و تقدر هذه التعويضة ب 15 % بالنسبة لنائب رئيس اللجنة و لمقرر اللجنة، و يستفيد أيضا من منح عديدة مثل الإطعام، 45000 دج، الإيجار في نزل 63000 دج، تسديد مصاريف التنقل من الدائرة الانتخابية إلى مقر البرلمان، و أخيرا تعويض عن استعمال الهاتف و السيارة.

و أما عند نهاية العهدة فيستفيد عضو البرلمان من منحة تحسب على أساس شهرين من التعويضة الأساسية و تعويض التمثيل عن كل سنة مؤداة فعلا. و هكذا يكون البرلمان قد تجاوز رأي المجلس الدستوري الذي ألغى الاستفادة من عامين عطلة نهاية العهدة،³ و هذا بموجب تعويضها بطريقة أخرى تمثلت في تعويضة نهاية العهدة، أي أن البرلمان غير لها الاسم فقط و أبقاها سارية المفعول و هو تحايل مفضوح يجعلني أوافق رئيس المجلس الدستوري الأسبق الأستاذ بوالشعير حينما قال بأن أخطر رجل على القانون هو رجل القانون نفسه.⁴ و يستفيد ممثلو الجالية في الخارج من تذكرتي سفر بالطائرة في كل دورة، و جدير بنا التذكير بأنه يقع من اختصاص البرلمان تحديد ميزانية الغرفتين و التعويضات التي تدفع للنواب و أعضاء مجلس الأمة حسب نص الفقرة الثانية من المادة الدستورية 115، على أن يكون ذلك بقانون.

1 - انظر القانون رقم 19.08 المؤرخ في 15.11.2008 و المتضمن نص تعديل الدستور.

2 - انظر تصريح النائب حديبي لجريدة الخبر بتاريخ 12.5.2012، عدد 6124، ص 3.

3 - أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 2001/12 المؤرخ في 13/01/2001.

4 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 32.

ورغم ذلك فإن مكتب المجلس الشعبي الوطني حدد تعويضة ممثلي الجالية في الخارج بقرار رقم 2002.02 صادر في 6 أوت 2002، و عليه يكون قد خالف الدستور و كذا رأي المجلس الدستوري. و لا شك أن مثل هذا التصرف لا ينبأ عن نية حسنة في مسار بناء أسس دولة القانون. و قبل إسدال الستار على هذا الجزء من البحث لا تفوتني الإشارة إلى أجر كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة فهو باختصار يماثل أجر الوزير الأول مع تعويضة تكميلية تساوي 20 %، و لست أدري هل يتعدى مرتبهما بهذه التعويضة مرتب الوزير الأول أم لا. لكن الأمر الأكيد هو أهمية منصب الرئيس في النظام السياسي الجزائري مهما كانت المؤسسة التي يترأسها، فهو الحارس الأمين لتعليمات السلطة و توجهاتها. و الواضح أن البرلمان بغرفة واحدة يكلف ميزانية الدولة الشيء الكبير أما بغرفتين فلا حاجة للتعليق.

الفرع الثاني :

واجبات عضو البرلمان

تنص المادة 100 من دستور سنة 1996 المطابقة لنص المادة 115 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن واجب البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية أن يبقى وفيًا لثقة الشعب و يظل يتحسس تطلعاته، و هذا الواجب يخص البرلمان ككل و يصلح أن يكون واجبا أخلاقيا لكل عضو في البرلمان. و تختلف مهام و واجبات عضو البرلمان بحسب المسؤولية التي يمارسها داخل غرفته سواء بعضويته في مكتب المجلس أو اللجان الدائمة أو هيئة الرؤساء أو لجنة التنسيق و غيرها من هياكل المجلس. و عليه نميز بين واجبات الأعضاء العاديين بصفة عامة (أولا) و واجبات ومهام رئيس كل غرفة برلمانية بصفة خاصة (ثانيا).

أولا :

واجبات عضو البرلمان العادي

نص القانون الأساسي الخاص بعضو البرلمان لسنة 2001¹ على أن مهام عضو البرلمان هي على الخصوص المساهمة في التشريع و ممارسة الرقابة و تمثيل الشعب و التعبير عن انشغالاته. و هذه المهام تجعل من عضو البرلمان فور التحاقه بمنصبه في حالة انتداب قانوني لأداء مهمة وطنية يجب أن يتفرغ لها و يوليها كامل جهده و وقته. فمهام البرلمان تمثل تمثيل مواطني الدائرة الانتخابية على المستوى المركزي، فيجب عليه أن يساهم في حل مشاكلهم و نقل انشغالاتهم إلى السلطات المركزية أو المحلية و عليه أيضا أن يشارك في مختلف النشاطات على مستوى المحلي و مشاركة أعضاء الحكومة زياراتهم الاستطلاعية لدائرتهم الانتخابية، و بصفة عامة فهو ملزم بالسعي إلى تطوير و تنمية الدائرة التي يمثلها و حل مشاكل ساكنيها.

1 - انظر القانون رقم 01 - 01 المؤرخ في 31 جانفي 2001 المتعلق بعضو البرلمان.

أما على المستوى المركزي فإن عضو البرلمان منتدب في مهمة وطنية تلزمه حضور جلسات الغرفة التي ينتمي إليها و المساهمة في نجاح الأداء التشريعي لها و هذا ببذل جهده في تحرير قواعد قانونية سليمة على مستوى اللجنة التي ينتمي إليها و المشاركة في المناقشات و المداولات والتصويت و غير ذلك من الواجبات ذات البعد التشريعي. أما من جهة الرقابة، فالعضو ملزم ببذل جهده في الرقابة على أداء الحكومة و لفت نظرها إلى ما يمكن أن يلاحظه من اختلال في سير المؤسسات أو تعسف أو انحراف في استعمال السلطة أو تبذير مالي أو حتى سوء تسيير أو استعمال لوسائل في غير محلها وهذا عن طريق الأسئلة و الاستجواب و لجان التحقيق و غيرها من الوسائل الرقابية.

و من أجل تمكين النائب من التفرغ لمهامه البرلمانية خصه المشرع بضمانات ومزايا تضعه في منأى عن كل ابتزاز أو ضغط يحط من كرامته و اعتباره، و حذر المشرع على عضو البرلمان ممارسة أي وظيفة أو عمل مأجور وأن يتخلى عن وظيفته في مدة شهر عقب انتخابه، و إذا استمر في وظيفته السابقة أو قبل خلال عهده عملا أو وظيفة تتنافى مع صفته عد مستقيلا تلقائيا. و بالخصوص إذا عين عضو البرلمان في وظيفة حكومية (منصب وزير) أو عضو في المجلس الدستوري أو انتخب في مجلسا محليا فإنه يفقد تلقائيا مركزه كعضو في البرلمان، وهذا بموجب القانون العضوي المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية.¹

و قد وضح هذا القانون العضوي ووسع من حالات التنافي مع العهدة البرلمانية التي نص عليها قانون النائب في ظل دستور 1989 والذي يخص طبعا النواب دون أعضاء مجلس الأمة. فأصبح الأستاذ الجامعي ووظيفة تنافى مع العضوية في البرلمان مثلا، و كذا الأمر بالنسبة لأية وظيفة أخرى أو عمل مأجور و حتى رئاسة الأندية الرياضية الاحترافية والاتحادات المهنية بل وحتى استعمال اسم العضو مرفوقا بصفته في الإشهار التجاري محذور. و الاستثناء الوحيد أورده المادة 5 من القانون العضوي و يخص نشاطات مؤقتة لأغراض علمية أو ثقافية أو شرفية أو إنسانية لا تؤثر على العهدة وهذا بعد موافقة مكتب الغرفة المعنية، وفي هذا الإطار أيضا تدخل المهمة المؤقتة لصالح الدولة و التي لا تتجاوز سنة. كما حدد المشرع عبر هذا القانون إجراءات و آثار التنافي في المادة 6 و ما يليها.

و يهدف القانون العضوي سالف الذكر إلى حماية العهدة البرلمانية من أي ضغط سياسي، و من جهة أخرى منع عضو البرلمان من سوء استعمال العهدة سواء للثراء الشخصي أو لخدمة مصالح جماعات ضاغطة،² و يجب عليه أن يبقى في خدمة المصلحة العامة للوطن و يدافع عن مصالح دائرته الانتخابية. ويستحسن أن يطالع عضو البرلمان مجموع النصوص القانونية الناظمة لمركزه و أن يبادر إلى إعلام مكتب الغرفة التي ينتمي إليها بأي تنافي محتمل يمكن أن يكون فيه من أجل معالجة الأمر في حينه. و أخيرا و من أجل ضمان الشفافية في الحياة السياسية و لحماية الممتلكات العمومية و الحد من ظاهرة الإثراء غير المشروع

1 - انظر القانون العضوي رقم 02.12 المؤرخ في 02/01/12 2012 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية.

Ben Abbou - kirane (F), op cit, tome 1, p.179.

2 - انظر :

الملاحظة على الكثير من الأشخاص الذين تبوؤوا مناصب حساسة في الدولة فإن المشرع سوى بين الوزراء و أعضاء البرلمان من حيث الالتزام بكشف الذمة المالية في بداية المهمة و أيضا في نهايتها.

و يتم هذا عمليا من خلال أمر رئاسي يحوز صفة القانون.¹ و يكون التصريح بالامتلاك أمام لجنة خاصة لهذا الغرض يرأسها رئيس المحكمة العليا و عضو عن كل غرفة برلمانية وعن مجلس الدولة و عن مجلس المحاسبة وعضوية رئيس الغرفة الوطنية للموثقين، و يمكن أن تزود بكتاب حسب المادة 09 فقرة 2 من الأمر المذكور. تقدم اللجنة تقريرا سنويا إلى رئيس الجمهورية نتمنى أن يرتب أثارا قانونية ايجابية في يوم ما و أن يساهم في الحد من الثراء من مناصب المسؤولية.

و في مصر تنشأ في بداية الدورة الأولى لمجلس الشورى و عقب الدورة التي تلي التجديد النصفى لجنة القيم برئاسة أحد وكيلى المجلس وعضوية رؤساء اللجان النوعية و4 أعضاء يرشحهم مكتب المجلس منهم عضو على الأقل من أحزاب المعارضة وعضو من رجال القانون تتخذ القرارات فيها بالأغلبية، تختص اللجنة بالنظر فيما ينسب لأعضاء المجلس من مخالفات للمبادئ الأساسية للمجتمع المصري.² و يمكن اللجنة بعد استنفاد إجراءات التبليغ و الدفاع الحكم بستة من الجزاءات المحددة في المادة 205 من النظام الداخلي للمجلس أخطرها إسقاط العضوية و التي تتطلب موافقة ثلثي أعضاء المجلس.

ثانيا :

واجبات و مهام رئيس الغرفة البرلمانية

الثابت في عرف الأنظمة البرلمانية أن لكل غرفة رئاسة تتولى مهام تنظيم و توجيه العمل التشريعي و الإشراف على حسن سير هياكل المجلس وطاقمه الإداري. و قيادة المؤسسة البرلمانية ليست بالأمر اليسير خاصة في ظل التعددية الحزبية لذلك فيجب أن يرشح لهذا المنصب شخص كفا ذا تجربة و حنكة سياسية و له باع طويل في الجدل و الحوار يعرف متى يكون صارما و متى يلين و ينحني، و هدفه من كل ذلك فرض النظام و سيادة القانون و امتصاص انتقادات بعض المعارضين، و التحكم في المناورات ذات الخلفية السياسية و الاندفاعات المحتملة لبعض الأعضاء ذوي الحصانة البرلمانية.

تتوزع مهام و واجبات رئيس الغرفة البرلمانية بين المهام التنظيمية و التشريعية، و المهام الدستورية. و أما المهام التشريعية فسوف تتضح من خلال متابعة الإجراءات التشريعية في الباب الثاني، و عليه نستعرض كل من المهام التنظيمية ثم المهام الدستورية فيما يلي باختصار.

1 - انظر الأمر رقم 04.97 المؤرخ في 11 جانفي 1997 المتعلق بإعلان الذمة المالية .

2 - أنظر : عطا الله الهيتي (نعمان)، الأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، مرجع سابق، ص 173.

(أ) - المهام التنظيمية :

يحدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بموجب المادة 9، و النظام الداخلي لمجلس الأمة بموجب المادة 8 بشكل حصري المسؤوليات التنظيمية لكل رئيس غرفة و هي متقاربة إلى أبعد الحدود و تتمثل على الخصوص في : السهر على تطبيق أحكام النظام الداخلي للغرفة، تمثيل المجلس داخل و خارج الوطن، المحافظة على النظام العام داخل مقر المجلس، رئاسة جلسات المجلس و إدارة مناقشاته و مداولاته، رئاسة اجتماعات مكتب المجلس و هيئة التنسيق، و هيئة الرؤساء، إسناد المهام إلى أعضاء المكتب، الإشراف على حسن سير المصالح الإدارية و تنظيمها، تعيين الإطارات و الموظفين بالمجلس و على رأسهم الأمين العام، الإشراف على ميزانية المجلس إعدادا و تنفيذًا.

و في بريطانيا على سبيل المثال ونظرا للدور المناط بالرئيس لإدارة مجلس العموم بإتزان وحياد يختار رئيس المجلس بعد توافق بين الحزبين الأساسيين (العمال والمحافظين) على شخص عمليا بدون انتخاب. و ليس ضروريا أن يكون الرئيس (SPEAKER) من الأغلبية فقد جرى الاتفاق على رئيس من الحزب المعارض، فالمهم أن تتوفر فيه الصفات التي تتطلبها المهمة. و غالبا ما تجدد ولاية الرئيس إذا رغب في ذلك حتى لو تغيرت الأغلبية في المجلس. و لقد تولت امرأة لأول مرة رئاسة مجلس العموم هي السيدة (BOOTHROYD) و ذلك سنة 1992 بعد إجراء انتخابات فازت فيها وهي من حزب العمال المعارض على منافسها من حزب المحافظين صاحب الأغلبية في المجلس.¹

إن أسلوب الانتخاب هو الطريقة الأصيلة لتولي رئاسة الغرفة البرلمانية السفلى، و أما الغرف العليا فليس الانتخاب هو الأسلوب الوحيد، بل أن بعض الدول يتم فيها تعيين الرئيس على غرار تعيين بعض أو كل الأعضاء من طرف السلطة التنفيذية. ففي بريطانيا مثلا يعين رئيس مجلس اللوردات (speaker) من طرف الملك وفق تقليد عريق و هو نفس الإجراء المتبع في نيوزيلندا.² و قد يتم انتخاب رئيس المجلس من طرف هيئة انتخابية أخرى غير النواب مثلما هو الحال في مجلس الشيوخ الأمريكي، أين يتم انتخابه من طرف الشعب الأمريكي بواسطة الاقتراع العام المباشر رفقة رئيس الدولة و لكونه نائبه فهو بقوة القانون رئيسا لمجلس الشيوخ (الغرفة العليا). و في كوبا مثلا يتم انتخاب رئيس المجلس الوطني (الغرفة الأولى) من طرف اللجنة الانتخابية الوطنية.³

و بالعودة إلى الجزائر فإنه يتم انتخاب رئيسي كل من الغرفتين بأسلوب الانتخاب السري المباشر، و يفوز المرشح الحاصل على أغلبية أصوات الأعضاء، و في حالة عدم تحصل أي من المرشحين على الأغلبية

1 - عصام (سليمان)، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص 94.

2 - عوابدي (عمار)، رئاسة البرلمان في القانون الجزائري، م ف ب، إصدار مجلس الأمة، العدد 5، افريل 2004، ص 201.

3 - انظر : Laundry (Philip), les parlements dans le monde contemporain Ed Payot, Lausanne, 1989, p75

يجرى دور ثان بين المرتبين أولا وثانيا. و في حالة التعادل يعلن فائزا المرشح الأكبر سنا. و نجد أساس هذا الأسلوب في تولي رئاسة غرفتي البرلمان في المادة 114 من الدستور، أما القانون العضوي الناظم لعلاقات الحكومة بالبرلمان¹ فبيين في المادتين 9 و 11 مركز رئيس المجلس ومكانته و يحيل مسألة ضبط و تحديد إجراءات انتخابه إلى النظام الداخلي لكل غرفة.

و تجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري لم يشد عن القاعدة الديمقراطية في أسلوب تولي رئاسة البرلمان منذ المجلس التأسيسي إلى برلمان الحزب الواحد فبرلمان التعددية و الازدواج المجلسي وفق دستوري 89 و 96، فأبقى مسألة انتخاب الرئيسين شأنًا برلمانيا خالصا بعيدا عن السلطة التنفيذية. و إذا كانت رئاسة الغرفة الأولى لا تطرح أي إشكال فإن أمر الغرفة الثانية ليس كذلك، لأن منصب رئيس مجلس الأمة يعاد النظر فيه كل 3 سنوات على إثر كل تجديد نصفي. و الدستور ينص على أن مدة العهدة هي 6 سنوات، و معنى هذا أن مدة الرئاسة يمكن أن تكون 3 سنوات فقط دون العضوية التي تمتد إلى 6 أعوام.

و قد لجأ المؤسس عبر المادة 181 من الدستور ضمن الأحكام الانتقالية إلى أسلوب القرعة لإنهاء نصف الأعضاء لكنه أكد على أن القرعة لا تشمل رئيس مجلس الأمة، وعليه فإن أول رئيس له يمارس عهدة كاملة ب 6 سنوات. و رغم أن النص الدستوري واضح فإن رئيس الجمهورية (بوتفليقة) دخل في سجل مع المجلس الدستوري مستندا على نص المادة 114 ليطالب بإنهاء رئاسة السيد بشير بومعزة على إثر أول تجديد جزئي سنة 2001. و يبدو أنه كان على خلاف معه أيام مجلس الثورة و كلاهما كان عضو فيه، كما أنه كان مقترحا من طرف الرئيس الأسبق اليامين زروال، في حين كان بوتفليقة يخطط لوضع صديقه و عضو مجلس الثورة أيضا محمد الشريف مساعدية على رأس مجلس الأمة.

و بإخطار من رئيس الجمهورية، رفض المجلس الدستوري قراءة الرئاسة للدستور مقررًا في مذكرة تفسيرية وفقا لاختصاصه بقراءة الدستور بأن عهدة رئيس مجلس الأمة تمتد إلى 6 سنوات. و ابتلع الرئيس على مضض هذا المنحى من المجلس الدستوري، لكنه لجأ إلى أسلوب آخر غير قانوني للإطاحة بالسيد بومعزة من على رأس المجلس و هو تحريض الأعضاء على مقاطعة رئيسهم و مطالبته بالتنحي و الشوشرة عليه إلى أن قدم استقالته و عوض بالسيد مساعدية²، لكن القدر تدخل هذه المرة لإنهاء هذه الرئاسة بالوفاة بعد أقل من عام من توليها. و لم يجد بوتفليقة أحسن من السيد عبد القادر بن صالح لرئاسة المجلس، يعينه كل مرة في الثلث الرئاسي و ينتخب لرئاسته، و عليه فقد سكن قصر زيغود يوسف إلى اليوم. و على ما يبدو فإن السيد بن صالح على توافق تام مع رئيس الجمهورية، و هؤلاء هم الرجال الذين يفضلهم الأخير.

1 - انظر القانون العضوي رقم 02.99 المؤرخ في 8 مارس 1999 المحدد لتنظيم غرفتي البرلمان و عملهما و علاقتهما الوظيفية مع الحكومة.

2 - انظر لمزيد من التفاصيل بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 55.

و من ثم نستنتج أن أسلوب الانتخاب لا يمنع أبدا السلطة التنفيذية من أن تكون لها الكلمة الفاصلة في من يتولى رئاسة غرفة البرلمان سواء الأولى أو الثانية، وعلينا أن نميز بين النصوص القانونية و الممارسات السياسية. و مصداقا لذلك انقل حرفيا ما كتبه الأستاذ بوالشعير بشأن أول رئيس لمجلس الأمة : « بعد انتخاب بومعزة بشير رئيسا لمجلس الأمة استقال من اللجنة المركزية لحزب جبهة التحرير الوطني حتى يعلم الغير بأنه لم يعد قياديا في الحزب وحتى لا تتعارض مهامه الجديدة مع العضوية في قيادة الجبهة، و قد كان العام و الخاص يعلم بأن رئاسة مجلس الأمة ستؤول إليه بمجرد تعيينه في الثلث الرئاسي»¹.

ب) - المهام الدستورية

تصدى الدستور لبعض المهام و المسؤوليات ذات الأهمية الكبيرة فأناطها برئيسي كل من الغرفتين، ومنها الاستشارة التي تنص عليها المادة 129 المتعلقة بحل المجلس الشعبي الوطني، الاستشارة المتعلقة بالمواد: 91، 93 و 95 من الدستور قبل إعلان حالة الطوارئ و الحصار، الحالة الاستثنائية، حالة التعبئة العامة، وحالة الحرب. و من أهم الواجبات المنوطة بهما إجراء إخطار المجلس الدستوري طبقا لنص المادة 166 من دستور سنة 1996 المطابقة لنص المادة 187 من دستور سنة 2016، وهذا لأجل النظر في مدى دستورية النصوص القانونية و التنظيمية الصادرة.

و ينفرد رئيس مجلس الأمة بواجب رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه مجتمعتين و يستدعي بصفته هذه البرلمان للإنعقاد في حالة مبادرة البرلمان بغرفتيه بإقتراح تعديل الدستور طبقا لأحكام المادة 177 من دستور 1996 (الموافقة للمادة 211 من التعديل الدستوري 2016). و كذلك يكون الاستدعاء منه في حالة العجز التام و النهائي لرئيس الجمهورية عن ممارسة وظائفه و إعلان حالة شغور منصبه بموجب المادة 88 من دستور 1996 (المادة 102 بعد تعديل 2016). و بهذا الصدد يقول أحد الباحثين: « يجتمع البرلمان بناء على استدعاء رئيس مجلس الأمة وجوبا (المادة 88) و اختياريا في الحالة المنصوص عليها في المادة 117 ذات الصلة بإقتراح تعديل الدستور، يمنح هذا الوضع لمجلس الأمة من جهة ولرئيسه من جهة أخرى سلطة اعتراض كبيرة في مواجهة مبادرة بإقتراح تعديل دستوري يكون مصدرها المجلس الشعبي الوطني »².

أما في بقية الحالات التي يجتمع فيها البرلمان بغرفتيه و برئاسة رئيس مجلس الأمة فيكون الاستدعاء من قبل رئيس الجمهورية و هذه الحالات هي : تمديد حالتها الحصار و الطوارئ (المادة 91 من دستور 96 - 105 بعد تعديل 2016)، إعلان الحرب (المادة 95 - 109 وفق تعديل 2016)، الحالة الاستثنائية (المادة 93 من دستور 96 - المطابقة للمادة 107 من تعديل 2016). و أخيرا حالة مصادقة البرلمان على تعديل الدستور دون

1 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 43.

2 - بوليفة (محمد عمران)، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ... مرجع سابق، ص 82.

استفتاء (المادة 174 من دستور 96 المطابقة للمادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2016). و تجدر الإشارة إلى أن رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه مجتمعتين تؤول إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني في حالة تولي رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة إثر شغور منصب رئيس الجمهورية .

و الأكيد أن رئيس مجلس الأمة يعتبر حسب منطقتي دستور سنة 1996 الشخصية الثانية في أعلى هرم الدولة بعد رئيس الجمهورية، فهو يباشر كامل السلطات المخولة لرئيس الجمهورية في حالة شغور منصبه أو عجزه المؤقت، فيشرف على تنظيم الانتخابات الرئاسية، مع العلم أن من ينوب رئيس مجلس الأمة في رئاسة المجلس هو نائبه الأكبر سناً إلى أن ينتخب رئيس جديد للجمهورية فيعود إلى منصبه. و في حالة تزامن شغور منصب رئيس الجمهورية ومجلس الأمة يتولى رئاسة الدولة رئيس المجلس الدستوري. و من ثم فإن رئيس المجلس الشعبي الوطني أقصي من هذا الدور حسبما كان شأنها في الدساتير السابقة.¹

و في حالة وفاة رئيس مجلس الأمة أو استقالته أو حدوث أي مانع له يمنعه من أداء مهامه تعلن هيئة التنسيق شغور منصبه و يصادق على ذلك 3/4 أعضاء مجلس الأمة حسب قانونه الداخلي،² حينها يتم انتخاب رئيس جديد للمجلس بنفس الطريقة. أما إذا توفي رئيس مجلس الأمة أو حدث له مانع و هو يشغل منصب رئيس الدولة المؤقت، فإن من يعوضه في منصب رئيس الدولة ليس رئيس المجلس الشعبي الوطني كما هو شأن بل رئيس المجلس الدستوري حسب تدابير المادة 88 من الدستور الفقرة الأخيرة (المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2016). و هو ما يبين بجلاء مكانة رئيس مجلس الأمة مقابل تهميش دور رئيس الغرفة الأولى في مثل هذه الظروف الطارئة.

و قد حاول الأستاذ عمار عوابدي في دراسة له³ تبرير أسس إسناد رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه مجتمعتين معاً إلى رئيس مجلس الأمة، لكنني أرى أن القانون الأساسي هو الفاصل في هذا الموضوع فما الفائدة من تبرير موقفه. و من جهة أخرى فإن رئيس غرفة البرلمان يساعده في مهامه مكتب الرئيس، كما أنها تشمل على هياكل متشابهة في الغرفتين مثل هيئة الرؤساء و اللجان الدائمة و هيئة التنسيق و المصالح الإدارية، لذلك فلا أرى داعياً لتفصيل فيها. كما إن إجراءات سير الأشغال في مجلس الأمة هي نفسها المعتمدة في المجلس الشعبي الوطني، فلا أرى ضرورة للتركيز عليها و لكن دون إهمالها إذ سأتناولها في حينها في المبحث الثاني إن شاء الله.

1 - أنظر المادة 88 من دستور 1996 المطابقة للمادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 - أنظر المادة 7 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

3 - عوابدي (عمار)، المرجع سابق، ص 111.

المبحث الثاني :

طبيعة العهدة البرلمانية و نظام سيرها

يقول أحد الفقهاء بأنه لا يوجد شيء أهم في النظام الديمقراطي من الانتخاب،¹ فتكاد فكرة الديمقراطية تتجسد في عملية الانتخاب. والنظام الانتخابي كل متكامل يشمل شروط عامة للانتخاب وشروط خاصة بعدم القابلية للانتخاب، طرق وأساليب الاقتراع، فرز الأصوات و طريقة توزيع المقاعد و إعلان النتائج والظعن فيها ... فكل هذه العوامل مجتمعة تلعب الدور الحاسم في تشكيل المجالس التمثيلية و مدى نجاعتها. و كل هذه العناصر مفصلة في الكثير من المراجع لذلك فلن نطيل الكلام فيها بقدر ما نحاول التركيز على عناصر أخرى على صلة وثيقة بالقانون البرلماني منها دراسة مدة و طبيعة العهدة البرلمانية (المطلب الأول)، قبل أن نخوض في نظام سير غرفتي البرلمان (المطلب الثاني).

المطلب الأول :

مدة و طبيعة العهدة البرلمانية

سبق القول أن من أهم دعائم الثنائية البرلمانية المغايرة في تشكيل المجلسين و في اختصاصاتهما وفي طريقة الانتخاب و شروطه و هذا من أجل تفادي إنشاء نسخة مكررة عن الغرفة الأولى بمساوئها و نقائصها. و الثابت أن الهدف من اعتماد غرفة ثانية في البرلمان هو معالجة بعض نقائص الغرفة الأولى المنتخبة ديمقراطيا إن على الصعيد العضوي أو الوظيفي. و من بين النقاط الهامة التي تطبع البرلمان ما يصطلح على تسميته بالعهدة البرلمانية و هي المدة التي يستغرقها عضو البرلمان بصفته هذه كمثل للشعب، و هي تختلف من دولة لأخرى و من غرفة برلمانية لأخرى. و أهم ما يميز هذه الفترة البرلمانية مدة العهدة الانتخابية (الفرع الأول)، و طبيعتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول :

مدة العهدة الانتخابية

تنص المادة 102 من دستور 1996 على أن المجلس الشعبي الوطني ينتخب لمدة 5 سنوات و تحدد مهمة مجلس الأمة بمدة 6 سنوات، و تجدد تشكيلة الأخير بالنصف كل 3 سنوات. و بناء عليه فان مدة نيابة المنتخب الممثل للغرفة الأولى هي 5 سنوات و هو الأمر المعتمد في أغلب دول العالم مع فروق صغيرة لا تتجاوز السنة عموما نقصانا أو زيادة، ففي سويسرا مدة النيابة 4 سنوات و كذلك في فرنسا، و الملاحظ أن عهدة رئيس الجمهورية في فرنسا هي 7 سنوات فتعتبر طويلة نسبيا بالمقارنة مع عهدة النائب و يرجع الأمر

Burdeau (G); traité de droit constitutionnel, LGDJ, paris, 1984, p 312.

1 - انظر :

لطبيعة النظام الرئاسي الذي اعتمده ديغول عبر دستور 1958 والذي ترجح فيه كفة الصلاحيات لصالح الرئيس على حساب البرلمان بخلاف الحال في دستور الجمهورية الرابعة لسنة 1946.

و أما في الجزائر فنسجل أن عهدة النائب مساوية في المدة لعهدة رئيس الجمهورية،¹ و حسن فعل المؤسس الدستوري في هذا المجال. وإذا انتقلنا إلى أمريكا فنسجل أن عهدة الرئيس الأمريكي 4 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة كما هو الحال في كل الدول الديمقراطية، أما مجلس النواب فيسجل الاستثناء من حيث مدة العهدة فهي قصيرة جدا تقدر بستنتين، مما جعل الفقيه هوريو يقول : « أن النائب الأمريكي يمضي السنة الأولى من ولايته في حمل الناخبين على نسيان الوعود المستحيلة التي أغدقها أثناء ترشحه، و السنة الثانية من ولايته في صياغة وعود أخرى مستحيلة التحقيق كالأولى من أجل إعادة انتخابه ».²

و العهدة البرلمانية على العموم قابلة للتجديد بدون تحديد، فإن استطاع النائب إقناع هيئته الانتخابية فإنه يعود كل مرة إلى مقاعد البرلمان، ومن ثم فإن الكثير من النواب استطاع أن يعمر كثيرا في عضوية الهيئات البرلمانية. و هذه الظاهرة ملاحظة بقوة في مجلس النواب الأمريكي و تصل أحيانا نسبة الأعضاء الذين يعاد انتخابهم إلى 90%. ففي انتخابات سنة 1962 ترشح 939 نائب سابق للعضوية أعيد انتخاب 368 منهم.³ و هذا أمر منطقي على اعتبار أن النائب يأخذ خبرة في العهدة الأولى و يتحسن مردوده أكثر في العهدة المعادة و يتبوأ مسؤوليات أكبر في اللجان الدائمة مثلا.

و أما عهدة مجلس الأمة فهي 6 سنوات قابلة للتجديد من حيث المبدأ، لكن عمليا فإن التجديد للثلث الرئاسي معلق بالإرادة المطلقة لرئيس الجمهورية ولا يخفى على أحد أن التجديد يخضع لحسابات سياسية محضة، فلا بد للعضو المعين ألا يقول لا أبدا لكل توجيهات الحكومة و سياستها، و له أن يقول لا لنواب الغرفة الأولى بدون مؤاخذة متى طلب منه ذلك. فالنائب المعين ليست له هيئة انتخابية و من ثم فهو ليس مطالب بتقديم حصيلته لأحد إلا لمن عينه في منصبه مثله مثل أعضاء الحكومة وكل موظفيها. و بالتالي فإن نظام التعيين تشوبه شوائب عديدة و تحيط به الشبهات.

و أما ثلثي أعضاء مجلس الأمة فإن إعادة ترشحهم لعضوية المجلس يشترط أن يكون أعضاء في المجالس المحلية المنتخبة، لهذا السبب فإن عودتهم إلى المجلس تتطلب مدة من الزمن ينتظرون من خلالها المواعيد الانتخابية للمجالس المحلية ليحصلوا على العضوية فيها أولا، ثم ينتظرون مرة أخرى موعد التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة ليترشحوا، حينها تكون قد حلت في البلديات و الولايات مجالس منتخبة جديدة و بالتالي هيئة ناختبة جديدة تتطلب مناورات جديدة و وعود وإغراءات وما إلى ذلك من وسائل تأثير مادية

1 - انظر المادة 74 من دستور سنة 1996.

2 - انظر : Hauriou (A), droit constitutionnel, op cit, p 180.

3 - بوالشعير (سعيد)، القانون الدستوري... الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 226.

و معنوية.¹ و من ثم يصعب عمليا عودة الأعضاء المنتخبين إلى المجلس. و يبقى لهم منفا وحيدا لعله يعيدهم إلى عضوية مجلس الأمة ألا و هو تقديم خدمات جليلة إلى السلطة التنفيذية مثل زملائهم المعينين بل و الزيادة عليهم لعلهم يفتون الأنظار إليهم و لعل ذلك ينفعهم، فما عليهم إلا تنفيذ ما يطلب منهم و زيادة لعل أصحاب النفوذ يقدرون ذلك فيهم فيعين رئيس الجمهورية بعضا منهم.

و لا يفوتنا التذكير بأن نصف عدد أعضاء مجلس الأمة في عهده الأولى يكونون قد مارسوا عهدة لمدة 3 سنوات فقط نظرا لمتطلبات التجديد النصفي المنصوص عليها في المادة 102 من الدستور، و قد تم اللجوء إلى القرعة للفصل في هذه المعضلة. لا تشمل هذه القرعة رئيس المجلس كما سبق و فصلنا وفقا للأحكام الانتقالية للدستور (المادة 181). و لعله يتبادر إلى الأذهان سؤال جوهري يتعلق بدافع المؤسس الدستوري لتقدير عهدة مجلس الأمة بستة سنوات. و مدة عضوية مجلس الشيوخ في فرنسا هي 9 سنوات ل 295 عضو قبل أن يرتفع إلى 316 سنة 1982 بموجب قانون 16 جويلية 1976 الذي اعتمد مبدأ التمثيل حسب عدد السكان. ينتخب الأعضاء من قبل نواب المقاطعات و المستشارين العامين و مفوضي مجالس البلديات على أن يجدد الثلث كل 3 سنوات.²

و إنني لأستغرب لمخالفة المؤسس الجزائري لنظيره الفرنسي لكن قد يزول الاستغراب إذا علمنا أن مدة نيابة مجلس الجمهورية (الغرفة الثانية) في الجمهورية الرابعة هي 6 سنوات مع التجديد النصفي كل 3 سنوات، و أن صلاحيات هذه الغرفة كانت محدودة جدا و تنحصر مهمتها في تقديم الاستشارة حسب رأي الأستاذ بوالشعير.³ فهل نستطيع القول بأن مجلس الأمة هو نسخة عن مجلس الجمهورية الذي يعود إلى فترة نهاية الحرب العالمية الثانية؟ و بالتالي نعيش في جزائر القرن الواحد و العشرين الوضع السياسي لفرنسا ما قبل حرب التحرير الوطنية. شخصا أميل كثيرا إلى هذا الرأي، و للتدليل على ضعف مجلس الجمهورية حينها فقد رافع ديغول في خطاب له على ضرورة تقوية الغرفة الثانية.⁴ و هذا إن دل على شيء فإنما يدل على مدى ضعفها تماما مثلما هو حال مجلس الأمة حاليا.

و إن كان ديغول يهدف من وراء ذلك إلى مواجهة الغرفة الأولى و الحد من سيطرتها فإن الأمر لا يختلف بالنسبة لواضعي دستور 1996 عندنا في الجزائر. و في إطار مسعى السلطات الفرنسية إلى تشييب مجلس الشيوخ، صادق الأخير على قانون عضوي يعدل قانون الانتخابات القديم، فخفض سن الترشح إلى عضوية المجلس إلى 30 سنة بعد أن كانت 35 سنة.⁵ و قلص مدة العهدة من 9 سنوات إلى 6 سنوات مع

1 - كنت منتخبا في مجلس البلدية (2007-2012) و عايشت ظروف التجديد النصفي لأعضاء مجلس الأمة في بداية عهده الثالثة جانفي 2010.

2 - بوالشعير (سعيد)، القانون الدستوري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 273.

3 - بوالشعير (سعيد)، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 257.

4 - مقدم (السعيد)، التجربة الثانية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي، مرجع سابق، ص 91.

5 - انظر :

التجديد النصفى كل 3 سنوات و هذا بمقتضى القانون العضوي المؤرخ في 30 جويلية 2003 و الذي قرر أيضا رفع عدد الأعضاء من 321 إلى 345 عضو بحلول سنة 2010.¹ فهل عاد المؤسس الفرنسي إلى أحكام دستور 1946 بشأن مدة العهدة أم نتكهن بأنه قلد و لو مرة واحدة المؤسس الجزائري؟

وفقا للقانون العضوي للانتخابات، أصبح يسمح لمن بلغ 35 سنة يوم الاقتراع حق الترشح لعضوية مجلس الأمة ابتداء من سنة 2012 فيما حدد القانون الفرنسي سن الترشح إلى مجلس الشيوخ 30 سنة في سنة 2003 كما تقدم، مما يوضح بجلاء من يقلد من. و ربما يعود سبب تقليص المدة النيابية في فرنسا إلى كون مجلس الشيوخ قد استقر منذ ربح من الزمن و يبحث عن التغيير وبالتالي تسريع التجديد. و من هذه الجهة فإن مجلس الشيوخ الفرنسي يعتبر من بين 3 دول في العالم كانت مدة عهدها 9 سنوات رفقة المغرب و ليبيريا و هذا ما يجعل هذه المدة الطويلة تشكل استثناء، و بهذا التعديل تصبح فرنسا تنتمي إلى فئة الغرف الأكثر اعتدالا و وسطية بحوالي 20 دولة عهدها 6 سنوات.²

و أكبر فئة تضم مجموع 22 دولة تعتمد عهدة بخمس سنوات. تليها فئة من 14 دولة مدة عهدها النيابية 4 سنوات. أما البرازيل و الشيلي فتتفردان بعهدة مدتها 8 سنوات لا تزيد عنها حاليا إلا المغرب و ليبيريا بعهدة ل 9 سنوات. و عليه فإن مجلس الأمة يتوسط الترتيب ضمن مجموع الغرف الثانية من حيث مدة العهدة البرلمانية، و لكن من جهة عدد أعضاء المجلس فإنه يحتل مرتبة متقدمة ضمن الفئة التي عدد أعضائها كبير نسبيا.³

و مع ما تقدم بأن مدة العهدة متوسطة و معقولة، فإنني كنت أهدى لو كانت في البداية أطول لتحقيق الاستقرار و هو الهدف المنشود من إنشائه و لاكتساب الخبرة اللازمة لنجاح العهدة. و مدة 9 سنوات كانت تليق في المرحلة الابتدائية مع التجديد لثلاث كل 3 سنوات حتى لا يتأثر المجلس كثيرا من عمليات التجديد النصفى خاصة أمام ضعف احتمال العودة إلى المجلس كما تقدم، على أن تقلص المدة إلى 6 سنوات بعد عهدين أو ثلاثة مثلا. و في الظروف الراهنة فإن الثلث الرئاسي هو ضامن الاستمرارية و الاستقرار في المجلس، و لكن الأمر لن يكون بدون دفع مقابل سياسي. و الحكمة من قصر مدة العضوية في المجلس المنتخب هي تمكين الناخبين من مراقبة ممثليهم باستمرار، فيكون جزاءهم إعادة الانتخاب إن بقوا ملتزمين حيالهم و في حالة نكثهم لو عودهم يكون مصيرهم عدم الانتخاب مرة أخرى.

1 - انظر القانون العضوي للانتخابات رقم 01.12 (قلص سن الترشح لمجلس الأمة إلى 35 سنة).

2 - قدياري (حزب الله)، مرجع سابق، ص 75.

3 - أنظر الملحق 1 : قائمة الدول المعتمدة لنظام الإزدواج المجلسي للبرلمان.

الفرع الثاني :

طبيعة العهدة البرلمانية

تنص المادة 105 من دستور 96 (المطابقة للمادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 2016) على أن مهمة عضو البرلمان وطنية، قابلة للتجديد ولا يمكن الجمع بينها وبين مهام أو وظائف أخرى. و من جهتها تنص المادة العاشرة على أن الشعب حر في اختيار ممثليه و لا حدود لتمثيل الشعب إلا ما ينص عليه الدستور و قانون الانتخابات. و انطلاقا من هذان الحكمان الملزمان نشرع في معالجة طبيعة العهدة البرلمانية في الجزائر، بداية نرى مع الأستاذ بوقفة أن البرلمان الجزائري في بنائه العام غير مؤسس على مبدأ التفويض الشعبي الديمقراطي و بالنتيجة الهيئة التشريعية لا تعبر عن الإرادة الشعبية على أوضح صورها ذلك أن السياسة التشريعية للغرفة الأولى المنبثقة عن الشعب مقيدة بموافقة الغرفة الثانية عليها.¹

و عليه فإن المؤسس الدستوري بإعتباره أن مهمة البرلماني ذات طابع وطني يكون قد تبنى فكرة الوكالة العامة و ليس الوكالة الإلزامية. و لما كانت فكرة الوكالة الإلزامية تعتبر عملية الانتخاب توكيلا خاصا من الناخبين للنائب للقيام بتصرفات معينة بإسم موكلية و لحسابهم، فإنها تكون قد لجأت إلى القانون الخاص لتكييف علاقة النائب بناخبيه. و الحقيقة أن تلك العلاقة ذات طبيعة خاصة تخضع للقانون العام و تجعل النائب في علاقة قانونية و تنظيمية من حيث الحقوق و الواجبات، و على هذا الأساس فإن الأمر يؤول بالنائب إلى منح الأولوية للمصالح المحلية على المصالح الوطنية « مع ما يترتب على ذلك من اتجاه نحو تعزيز الجهوية و زج روح الانفصال بدلا من تدعيم الوحدة الوطنية ».²

و بالنتيجة فإن نظرية الوكالة الإلزامية ذات عواقب وخيمة على الوحدة الوطنية و على حرية النائب و قناعاته من منظور خاص، إذ تجعل منه مجرد خادم أمين لناخبيه و يفترض أن يأخذ أجرته منهم. أما الوكالة العامة فتقول بتححر النواب من سلطة ناخبيهم بمجرد انتخابهم في البرلمان فلا يمثلون الدوائر الانتخابية و إنما يمثلون الأمة ككل، و من ثم يصبح للهيئة التشريعية حرية اتخاذ القرار بعيدا عن توجيهات الناخبين و رقابتهم و هو ما يمكن البرلمان من أهم ميزة و هي الاستقلالية.³ و الأكيد أن نظرية الوكالة العامة متأثرة بفكرة سيادة الأمة. و اللافت للانتباه أن المؤسس بنصه على واجب البرلماني أن يبقى وفيا لثقة الشعب و يظل يتحسس تطلعاته وفقا للمادة 100 من دستور سنة 1996 المطابقة للمادة 115 بعد تعديل سنة 2016، يكون قد أعتنق أيضا نظرية الوكالة الإلزامية أو لنقل أنه لم يهملها.

1 - بوقفة (عبد الله)، آليات تنظيم السلطة، مرجع سابق، ص 144.

2 - بوالشعير (سعيد)، القانون الدستوري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 89.

3 - انظر لمزيد من التفاصيل : العطار (فواد)، النظم السياسية و القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.

و من جهته فإن القانون الأساسي للنائب¹ قد أسند إلى عضو البرلمان مهمة متابعة تطور الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية و تقديم الاقتراحات بشأنها و مشاركة أعضاء الحكومة في الزيارات الاستطلاعية و العملية لدائرته الانتخابية الولائية و جلسات العمل المخصصة لذلك و هذا بموجب المادتين 16 و 17. و عليه فالنائب يبقى بمفهوم هذا القانون مرتبطا بدائرته الانتخابية. فكيف يمكن التوفيق بين هذه النصوص المتناقضة؟

علينا إذن أن نفهم في أي اتجاه يقودنا المؤسس الدستوري بمقتضى هذه النصوص، هل إلى نظرية سيادة الأمة أو نظرية سيادة الشعب؟ من أجل ذلك علينا الرجوع إلى النصوص الأساسية السابقة. و الملاحظ في هذا الشأن أنها لم تتكلم أبدا منذ دستور سنة 1976 على التمثيل ذي الطابع الوطني، بل أن المجلس الشعبي الوطني كان دائما يوصف بممثل الشعب والمعبر عن إرادة الشعب،² و أن الشعب يمارس سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها و عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين (المادة 8 من دستور سنة 2016)، و المعضلة التي نواجهها هي أن الاهتمام بالشؤون المحلية و مشاغل الشعب فيها يؤدي منطقيا إلى الابتعاد عن منطوق العهدة الوطنية للنائب.³

و ليست المواد القانونية المذكورة سابقا هي التي تتناقض مع منطوق دستور 1996، بل أن المادة 8 من القانون الأساسي للنائب تجعل من النائب مكلفا بنقل إنشغالات المواطنين إلى السلطات المختصة و الدفاع عن مصالحهم، فيما تجعل المادة العاشرة من عضو البرلمان الناطق بإسم المواطنين و الناقل لانشغالاتهم إلى الجهات المختصة. كما تذكر المادة الثامنة بالعلاقة التي يجب على العضو تنميتها مع المواطنين و المجتمع المدني. و بناء عليه يتبادر إلى الأذهان السؤال التالي: ما هي هذه السلطات المعنية التي يجب على الناخب نقل انشغالات المواطنين إليها؟ بل من الضروري الذهاب أبعد من هذا و طرح السؤال الموالي بالتوافق مع السيدة بن عبو: « ما المطلوب بالضبط من عضو البرلمان؟ و تجيب الباحثة بأن العضو يلعب دور الوسيط بين مواطني دائرته الانتخابية و المجتمع المدني و طرف آخر غير محدد بما ينتهي بالبرلماني إلى أن يكون وكيلاً للناخبين بما يشبه وكالة القانون الخاص».⁴

و يبقى سؤال آخر يلح على كل باحث: هل يملك عضو البرلمان الوسائل القانونية التي تمكنه من أداء مهمته البرلمانية و المساهمة في نقل انشغالات المواطنين و حل مشاكلهم؟ و حسبما ذهب إليه الأستاذ بالشعرين فإن أركان النظام النيابي (4) هي: أولاً وجود برلمان منتخب من قبل الشعب و ثانياً الممارسة الفعلية للاختصاصات المحددة في الدستور و ثالثاً تحديد مدة العهدة البرلمانية و رابعاً الاستقلالية النسبية لأعضاء

1 - انظر القانون رقم 01.01 المؤرخ في 31 جانفي 2001 المعدل سنة 2008 بواسطة الأمر 03.08 المتعلق بعضو البرلمان.

2 - أنظر لمزيد من التفاصيل غريبي (فاطمة الزهراء)، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الخلدونية، الجزائر، 2015، ص 92.

3 - أنظر المواد من 7 إلى 12 من دستور سنة 2016 في الفصل الثاني تحت عنوان الشعب.

4 - انظر: Benabbou - Kirane (F), op cit, T 2, p 94.

البرلمان اتجاه الشعب.¹ و الواضح أن الركن الرابع هو الذي يثير أكثر من سؤال و هو المحدد لطبيعة العهدة البرلمانية، فما فهمنا إذن لمعنى العلاقة التي تجمع الناخب بالمنتخب عضو البرلمان أثناء ممارسته لعهدته البرلمانية؟ في الواقع نسجل أن الشعب قد تقبل نظرية الوكالة العامة و فوض أمره لممثليه في البرلمان برغم استئثار فئة قليلة من الأفراد بسلطة الشعب المعبر عنها بواسطة البرلمان و انتقال سيادة الأمة إلى سيادة البرلمان، و هذا نظرا لأن البرلمان لعب دورا تاريخيا بارزا في تقييد السلطة المطلقة للحكام.

و برغم ذلك فإن عضو البرلمان لا يمكن أن يتحرر نهائيا من هيئته الناخبة فتبقى سلطتها عليه معنوية أخلاقية و إن لم تكن قانونية، كما أن عضو البرلمان إذا أراد أن يترشح لعهدة جديدة فما عليه إلا أن يقدم الحساب إلى ناخبيه و يقنعهم بجدارته بتمثيل الشعب. و من بين الانتقادات الموجهة لنظرية الوكالة العامة أن البرلمان لا يمكن أن يمثل الأمة بأكملها، و إنما يعبر عن أغلبية أفراد الشعب الذين أدوا واجبهم الانتخابي، بل من الممكن أن تمتنع الأغلبية عن التصويت كما هو حاصل في بلادنا في العقدين الأخيرين، فتستطيع أقلية موصوفة ببناء مجلسا برلمانيا يعبر مع هذا على مجمل أفراد الشعب بما فيهم الممتنعون عن التصويت، و من ثم نكون بصدد هيئة تشريعية انتخبها أقلية و تمثل الأغلبية التي لم تنتخبها.

و مشكلة النظريات أنها تنطلق أحيانا من افتراضات خيالية بما يؤدي بها إلى الاستنتاج المتناقض إن لم نقل الخاطئ. و يبدو أن المشرع الجزائري وقع في هذا التناقض بالنسبة للنص الدستوري السابق (المادة 105) فالمشرع يربط مهام النائب بدائرتة الانتخابية و بالمجتمع المدني و يلزمه بنقل انشغالاته إلى السلطات المختصة. و في الحقيقة فإن المشرع معذور، و عذره تناقض المؤسس الدستوري نفسه بين مقتضيات المادتين 105 و 100. و إذا نظرنا بعين فاحصة إلى محتوى المادة 100 فإن بقاء العضو و فيا لثقة الشعب هو ربط له بدائرتة الانتخابية و إلزام له بأداء واجب معين اتجاه ناخبيه. و أما عبارة (و يظل يتحسس تطلعاته) فتقيد النائب طوال عهده بناخبيه، بل نفهم منها أيضا انه يجب أن يسكن معهم ليتحسس آمالهم و طموحاتهم. أما إذا سكن في نزل الأوراسي² فلا أظن أنه يستطيع أن يتحسس شيئا من تطلعات الشعب.

و من الناحية العملية فإن المنتخب لا بد أن يبقى في خدمة الحزب أو جماعة المصالح التي دفعت به إلى الترشح و الفوز بعهدة برلمانية، و عليه نكون بصدد تمثيل حقيقي لمصالح مختلف الجماعات الضاغطة بما يناقض تماما التنصيص الدستوري (مهمة وطنية). و الملاحظ أيضا في هذا الإطار أن عضو البرلمان و شعورا منه بواجبه اتجاه ساكني دائرته الانتخابية يركز أسئلته في إطار مهامه البرلمانية على الانشغالات المحلية إلى درجة أن مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني أصدر تعليمة إلى النواب يطلب من خلالها التقيد

1 - بوالشعير (سعيد)، القانون الدستوري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 85 وما يليها.

2 - فندق فخم من 5 نجوم بالجزائر العاصمة يقيم فيه عادة كبار الشخصيات.

بالقانون، و أن لا تخالف أسئلتهم النصوص الدستورية، وعليهم بالضرورة تفادي الأسئلة الشخصية.¹ و في هذا الإطار نلاحظ خلال الحملة الانتخابية و لعل الجميع لاحظ ذلك، تلك الوعود الرنانة التي تخاطب ود المواطنين و تدغدغ مسامعهم و تعبر بذكاء عن الإشغالات الأنية للمواطنين من بطالة و سكن و غير ذلك.

و لعل الأمر يختلف بعض الشيء في مجلس الأمة إذ أن المرشح لعضويته يكون منتخبا محليا و يخاطب فئة ناخبة محدودة من المنتخبين زملائه يتمتعون ببعض الخبرة، وعليه يفترض أن يكون عندهم وعي سياسي أرقى من عامه جماهير الشعب. و زيادة على ذلك فإن تطعيم مجلس الأمة بثالث من الكفاءات و الشخصيات الوطنية يفترض أن يرفع من مستوى أداء المجلس فيكون أقدر على الاهتمام بالشؤون الوطنية أكثر من المحلية، و لعل هذه حسنة تحتسب لصالح مجلس الأمة، و في هذا الاتجاه يرى بعض الفقه أن مجلس الأمة جاء كمؤسسة دستورية لاستيعاب الشخصيات و ليس الكفاءات العلمية التي بوسعها تصويب التشريع.² و من ثم فإن الإنحراف عن الأهداف المتوخاة من الثالث المعين يقع على عاتق سلطة التعيين.

و فيما يخص الثالث الرئاسي من أعضاء مجلس الأمة المعين وفق إرادة رئيس الجمهورية و سلطته التقديرية المطلقة، فإن المؤسس الدستوري لا يفرق بينهم و بين بقية الأعضاء و هذا شيء حسن، و بإعتبارهم كفاءات و شخصيات وطنية فهم أليق بأداء المهمة الوطنية وفق التنصيص الدستوري، لكن لا أعرف كيف يبقون أوفياء لثقة الشعب و يتحسسون تطلعاته وفق النص الأساسي أيضا فمن المقصود بالشعب بالنسبة لهم؟ وهل دائرتهم الانتخابية ذات نطاق وطني فتستوي بنطاق الجسم الانتخابي لمن عينهم؟ و كيف يستطيعون نقل انشغالات المواطنين، هل عن طريق وسائل الإعلام أم عبر الفايبوك أم يجولون مختلف أنحاء الوطن بصفة مكوكية ليعايشوا انشغالات الشعب؟

و من جهة أخرى لا ننسى أن مفهوم سيادة الأمة الذي تؤول إليه خلفية النص الدستوري الذي يؤدي إلى تبني نظرية الوكالة العامة هو مفهوم نظري عام يصعب عمليا تجسيده. و من هذا المنطلق يرى الفقيه ذي مالبارغ أن التمثيل الوطني يؤول في النهاية إلى تمثيل اللاشيء.³ و بهذا الشأن تنتهي الباحثة بن عبو بعد تحليل طويل إلى اقتراح عهدة مسؤولة يراعي فيها عضو البرلمان مقتضيات مهمته الوطنية و ضرورة تمثيله للشعب لكن في دائرته الانتخابية، كما أنها تتكهن بعدم تفريق المؤسس بين المصطلحين أو أنه يستعمل كل منهما للدلالة على الآخر.⁴ و بدوري أرجح هذا التفسير خاصة أمام التقليد المعتاد للمذاهب الفرنسية.

1 - انظر التعليمات العامة رقم 12/8 الصادرة في جويلية 2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية الواردة في الجريدة الرسمية لمداولات م ش و.

رقم 211 المؤرخة في 20 جويلية 2000، ص31.

2 - بوقفة (عبد الله)، آليات تنظيم السلطة ... مرجع سابق، ص 145.

3 - انظر : Carre De Malberg; contribution à la théorie générale de l'état, T2, Sirey, paris,1922, p 231.

4 - انظر : Benabbou - kirane (F) ; droit parlementaire, op cit,T 2, p 105.

و في ختام هذا المطلب و استنادا إلى مختلف مواد دستور 1996 و بالأخص المادتين 10 و 11، والمادة 100، فإن إرادة المؤسس تتجه إلى نظرية سيادة الشعب لا الأمة. و بالرجوع إلى الدساتير السابقة نلاحظ أن المؤسس الجزائري يتكلم دائما عن سيادة الشعب و ممثلي الشعب، و تطلعات الشعب، و من ثم فإن المادة 105 تشكل الاستثناء باعتبارها أن مهمة عضو البرلمان وطنية. و يبدو أن المؤسس الدستوري الجزائري قد تأثر بتلك النظرية في الفقه الكلاسيكي الفرنسي و المستندة إلى نظرية سيادة الأمة و التي أدت في مرحلة ما من تاريخ البرلمان إلى طغيان السلطة التشريعية و هيمنتها على السلطة التنفيذية.

و غير بعيد عن الصراع الدائم من أجل النفوذ بين المشرع و المنفذ، يرى أحد الفقهاء أن النضال من أجل التمثيل هو دائما صراع من أجل السلطة السياسية،¹ و من ثم يبدو أن غرض المؤسس الجزائري من اعتبار عهدة عضو البرلمان مهمة وطنية هو تدعيم الوحدة الوطنية و تفادي سوء الفهم الناتج عن تمثيل العضو لناخبي دائرته فحسب و الذي يقوي النزعات الجهوية و يؤدي من منظور السلطة إلى تقويض الوحدة الوطنية. و ترجع خلفيات هذا التوجه إلى ذلك العهد البعيد الذي كان فيه حزب جبهة التحرير الوطني ينظر إليه كتنظيم وحيد ضامن للوحدة الوطنية. ففي مرحلة ثورة التحرير عمل هذا الحزب على محاربة كل تنظيم حزبي مستقل، و دعا صراحة كل الأحزاب و التنظيمات إلى الالتحاق بصفوفه و توحيد كل الجهود من أجل نيل الاستقلال. و إذا كانت هذه الدعوة مبررة في مرحلة الثورة، فإنها لم تعد كذلك بعد سنة 1962.

و من هذا المنطلق طالما كان ينظر إلى حزب جبهة التحرير الوطني كحزب الأمة و الحارس الأمين للوحدة الوطنية و الثوابت الوطنية، و لم يزل إلى اليوم ينظر إليه بهذه النظرة من قبل الكثير من المواطنين. و في الحقيقة فإن من كان يؤدي هذه الوظيفة فعليا هو جيش التحرير الذي أصبح بعد الاستقلال الجيش الوطني الشعبي. و بالنتيجة فقد تم رفض العمل بالتعددية السياسية بعد الاستقلال، و كان منطوق السلطة هو أن اعتماد تمثيل الأحزاب في البرلمان لمختلف الحساسيات يؤدي إلى الابتعاد عن الوحدة السياسية للأمة ككل و بالضرورة الابتعاد عن مفهوم التمثيل الوطني.²

و في الواقع فإن فكرة سيادة الأمة وقعت في مأزق خاصة في ظل دستور الجمهورية الرابعة في فرنسا لذلك تبنى المؤسس الدستوري الفرنسي من خلال دستور 1958 مبادئ سيادة الشعب، و لا شك أن المؤسس الجزائري تأثر بالدستور الفرنسي، و ما إنشأ مجلس الأمة إلا بالأمر الذي يسير في هذا النسق. و عليه فإنني أرجح أن يكون استعمال مصطلح مهمة وطنية في غير محله بالنسبة لعضو البرلمان المنتخب و يمكن أن يكون هذا الاستعمال صالحا فقط بالنسبة للعضو المعين من قبل رئيس الجمهورية و الذي يؤدي فعلا مهمة وطنية لصالح رئيس الجمهورية الذي يجسد وحدة الأمة حسب نص المادة 70 من الدستور.

1 - انظر : Schmitt (Carl); théorie de la constitution, PUF. paris,1993, p 350.

2 - أنظر للتفصيل أكثر : بن المداني (عامر)، الإصلاح الجديد للنظام الانتخابي، م ف ب، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 36، فيفري 2015، ص 37.

المطلب الثاني :

نظام سير البرلمان بغرفتيه

تختلف المجالس النيابية في بنيتها و نظام سيرها عن غيرها من الهيئات الإدارية و القضائية، و نظرا لطابعها التمثيلي المجسد لمبدأ سيادة الشعب فهي تتمتع بإستقلالية في إعداد قانونها الداخلي و تكوين هيكلها و تعيين طاقمها الإداري و تنظيم آليات سير الأشغال و انتخاب رئيس لها و غيرها من الميزات الخاصة. و من ثم فإن الأشغال تسير داخل كل غرفة وفق إجراءات محددة بدقة، تكتسي هذه الإجراءات أهمية خاصة في نطاق البرلمان، بل هي قلب البرلمان نفسه حسب تعبير السيدة بن عبو.¹ ولا يباشر البرلمان مهامه فور تنصيبه بل يلزمه القيام بإجراءات افتتاح الدورة التشريعية (الفرع الأول)، و نظام خاص لدوراته و جلساته (الفرع الثاني)، تحديد جدول أعماله (الفرع الثالث) و نظام خاص للجلسات و التصويت (الفرع الرابع).

الفرع الأول :

افتتاح الدورة التشريعية

تعقد كل غرفة برلمانية على حدا جلستها الأولى و جوبا في اليوم العاشر الموالي لتاريخ انتخابها حسب نص المادة 113 من دستور سنة 1996، و في اليوم الخامس عشر الذي يلي تاريخ إعلان النتائج من قبل المجلس الدستوري حسب التعديل الدستوري الأخير.² يرأس هذه الجلسة مكتب مؤقت يتكون من 3 أعضاء، العضو الأكبر و العضوين الأصغر سنا، فيشرف على جملة من الإجراءات الأولية لضمان السير العادي إلى أن يتم انتخاب رئيس الغرفة طبقا للنظام الداخلي لكل غرفة. و تتم إجراءات افتتاح العهدة التشريعية في جلسة عامة علنية تبدأ بتلاوة سورة الفاتحة و عزف النشيد الوطني. و ضمن هذه الجلسات الافتتاحية لا تباشر مناقشة أي نص قانوني فهي ليست جلسات تشريعية بقدر ما هي جلسات للتنظيم الإداري المؤقت لكل غرفة قبل بداية النشاط البرلماني المعتاد.

و تعاد هذه الإجراءات الافتتاحية بعد كل انتخابات تشريعية جديدة بالنسبة للغرفة الأولى و عند كل تجديد جزئي لتشكيلة مجلس الأمة.³ تبدأ الجلسة الافتتاحية الأولى بمناداة الأعضاء المنتخبين بأسمائهم (و المعينين بالنسبة لمجلس الأمة) حسب الإعلان النهائي لنتائج الانتخابات التشريعية الذي يكون قد سلمه المجلس الدستوري لكل غرفة، و أيضا بالنسبة لمجلس الأمة طبقا للمرسوم الرئاسي المتضمن تعيين ثلث أعضاء المجلس حسب نص المادة 101 من الدستور في فقرتها الثانية.

1 - انظر : Benabbou - kirane (F) ; droit parlementaire, t 2, OPU, Alger, 2009, page 10.

2 - أنظر المادة 130 من دستور سنة 2016 المعدل لدستور سنة 1996.

3 - انظر الفقرة الأخيرة من المادة (1) من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

ثم بعد ذلك يشرع المكتب المؤقت في إجراءات العضوية المنصوص عليها في المادة 104 من دستور سنة 1996 (المطابقة للمادة 121 من التعديل الدستوري لسنة 2016). تقوم كل غرفة بإنشاء لجنة إثبات العضوية في الجلسة الأولى تتكون من عدد معين من الأعضاء (20 عضو في مجلس الأمة) يتم اختيارهم من بين الأعضاء وفقا لمبدأ التمثيل النسبي و هو المبدأ المعتمد في فرز الأصوات وفق النظام الانتخابي الساري المفعول، بعدها يقوم كل مجلس بإثبات عضوية أعضائه المذكورين في القائمة المسلمة من طرف المجلس الدستوري بالنسبة للمنتخبين و طبقا لنص المرسوم الرئاسي المتضمن قائمة المعينين. تعد اللجنة تقريرها الخاص بعد دراسة ملفات الأعضاء و تعرضه على المجلس للمصادقة، حينها تكون قد تقررت رسميا عضوية الأعضاء. و إذا تحفظ المجلس على بعض الأعضاء تتم إحالة ملفاتهم على لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و التي تعد تقريرها ثم تعرضه على المجلس في أجل أقصاه 15 يوم.¹

و بعدما يتسلم رئيس المجلس قرارات المجلس الدستوري الفاصلة في منازعات الانتخابات يسجل حالة عدم إثبات عضوية أحد الأعضاء أو أكثر أو حالة إثبات عضوية عضو جديد حسب النظام الداخلي لكل غرفة. و من الطبيعي أن تحل هذه اللجنة فور نهاية إجراءات إثبات العضوية و إقرار المجلس لتقريرها. و بعد هذه المرحلة يتم انتخاب رئيس لكل غرفة برلمانية، و هي العملية التي يفوز فيها الحاصل على الأغلبية المطلقة من بين المرشحين و إلا فصاحب الأغلبية النسبية في الدور الثاني كما سبق و فصلنا. و بانتخاب الرئيس تكون المرحلة الافتتاحية قد انتهت، فيشرع في ممارسة مهامه و ينشأ مكتب المجلس الذي يتكون من رئيس الغرفة و 5 نواب بالنسبة لمجلس الأمة و 9 بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني² اعتبارا للفرق في عدد الأعضاء. كما يجرى تنصيب هياكل كل غرفة لتباشر عملها التشريعي بصفة دائمة طيلة العهدة الانتخابية.

و هياكل المجلسين متطابقة تقريبا و قد تطرق إليها الكثير من الدارسين فلا داع للتفصيل فيها، و لكن يجدر التذكير بها وهي مكتب المجلس واللجان الدائمة (المادتين 119 و 117 من الدستور)، هيئة الرؤساء (المادة 10 من قانون 02.99) و هيئة التنسيق و المجموعات البرلمانية التي تنص عليها القوانين الداخلية لكل غرفة.³ كما تتصرف كل غرفة في طاقم إداري دائم تشرف عليه يساعدها في تنظيم أعمالها و توزيعها بدقة لأن العمل التشريعي تقني بطبيعته و يتطلب ضبطه وفق مجموعة من القواعد الإجرائية. و قد تكفل الدستور ببيان إجراءات عمل كل غرفة على أن يتكفل القانون الداخلي لكل غرفة بالتفاصيل بالإضافة إلى قانون عضو البرلمان والقانون العضوي 02.99 الناظم لسير الغرفتين وعملهما و علاقتهما مع الحكومة.

1 - انظر المادة 3 من القانون الداخلي لمجلس الأمة فقرة 4 .

2 - انظر المادة 11 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

3 - انظر لمزيد من التفاصيل : شريط لمين، القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان و الحكومة هل له علاقة بالمجموعات البرلمانية؟ مداخلة

في يوم دراسي حول القانون العضوي، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2001، ص 17.

و نظرا للأهمية البالغة لهذه النصوص القانونية كونها تعني الهيئة التشريعية و في نفس الوقت هي من إخراجها، فالمشرع هو اللاعب فيها و هو الحكم، فقد ألزم القانون الأساسي وجوب خضوع النظام الداخلي لكل غرفة للمراقبة المسبقة للمجلس الدستوري طبقا لنص المادة 165 من دستور 1996. و بناءا عليه تم عرض هذين النظامين على المجلس الدستوري و الذي وافق عليهما بعد دراستهما¹ و أما المادة الدستورية 115 فقد نصت على اختصاص كل غرفة بإعداد نظامها الداخلي و المصادقة عليه. و على سبيل المقارنة تفتتح الدورة التشريعية في المغرب برئاسة الملك يوم الجمعة الثانية من شهر أكتوبر، و أما دورة الربيع فتفتتح في الجمعة الثانية لشهر أبريل².

الفرع الثاني :

الدورات و الجلسات البرلمانية

من خصوصيات هيئات المداولة البرلمانية أنها لا تعمل طيلة أيام السنة، بل تمارس صلاحياتها في أوقات معينة تسمى بالدورات. و هذا لا يعني أن البرلمان يغلق أبوابه بخلاف هذه الفترة، فاللجان الدائمة مثلا تستمر في عملها حتى خارج نطاق الدورة إلى أن تتم مهامها. و قد ورد في نص المادة 118 من دستور 96 ما يلي : « يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة و مدة كل دورة 4 أشهر على الأقل». و مصداقا لذلك سمت المادة 5 من القانون العضوي 02.99 الدورة الأولى بدورة الخريف و الدورة الثانية دورة الربيع و حددت مدتها ب 5 أشهر على الأكثر. وتجدر الإشارة إلى أن هذه المدة كانت محددة ب 3 أشهر على الأكثر وفق دستور سنة 76 و كذا الأمر بالنسبة لدستور سنة 89.

و قد كانت مدة دورتي البرلمان من 8 إلى 10 أشهر بما يساوي في المتوسط مدة الدورة الوحيدة في فرنسا (9 أشهر) و هي تبدأ من أول يوم عمل لشهر أكتوبر و تنتهي في آخر يوم عمل من شهر جوان. و أما بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد أصبح للبرلمان دورة واحدة مدتها 10 أشهر على الأقل تبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل لشهر سبتمبر³ و للمقارنة فإن دورة البرلمان في موريطانيا لا تتجاوز الشهرين، لكن الدستور سمح بعقد دورات طارئة يمكن أن تمتد إلى شهر⁴ و على العموم فإن تحديد مدة الدورات يعود لأسباب موضوعية و أخرى سياسية، فبعض الأنظمة تقيد مدة الدورة بحد أقصى قصير نسبيا بغية فتح المجال للحكومة للتشريع بالأوامر خارج دورات البرلمان كما هو الأمر في الجزائر.

1 - انظر : الرأي 3 المؤرخ في 1997.7.21 و الرأي 4 المؤرخ في 1998.2.10 على التوالي المتعلقين بالنظام الداخلي لم ش و. و مجلس الأمة.

2 - عطاء الله الهيبي (نعمان)، الأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، مرجع سابق، ص 223.

3 - أنظر المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

4 - بوالشعير (س). النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 53.

ومن بين الأساليب التي تلجا إليها الحكومات في الواقع للتحايل على الهيئة التشريعية المبادرة بالقليل من مشاريع القوانين في بداية الدورة البرلمانية، و بالمقابل تتريث في المبادرة إلى أن تقارب الدورة على الانتهاء فتخرج ما في جعبتها من نصيب أوفر من المبادرات رغبة منها في استغلال الوقت القصير الباقي من الدورة لتمرير ما لها من مشاريع دون أن تنصب عليها مناقشات واسعة ومن ثم تعديلات جوهرية¹ و تدخل هذه المناورات في إطار الصراع التقليدي بين المشرع و المنفذ، فكل منهما يحب أن يفرض رأيه و توجهاته على الآخر. و للبرلمان أيضا دورات غير عادية علاوة على هذه الدورات العادية.

1 - الدورات العادية :

خلال الدورة البرلمانية العادية، و من أجل أداء تشريعي أحسن يتم تقسيم العمل فيما بين الأعضاء بواسطة لجان دائمة أو مؤقتة تختص كل منها بموضوع معين أو قطاع نشاط يوازي تخصص وزارة أو أكثر. تدرس اللجان المشاريع المطروحة أمامها بتمعن بمشاركة الحكومة و في بعض الأحيان بالاستعانة بخبراء، و تعد تقارير خاصة تعرض على الغرفة المعنية في البرلمان في جلسة عامة. و عليه تكون الجلسات عموما مرتبطة بانتهاء أعمال اللجان المختصة. و يخصص جزء من الدورة لطرح الأسئلة و الاستماع للأجوبة في جلسة أسبوعية أو حتى نصف شهرية.

و تكون الجلسات علنية تنتشر من خلال محاضر مدونة طبقا لنص المادة 116 من الدستور. و يقتضي مبدأ العلانية المكرس أيضا بموجب الدساتير السابقة إما بحضور المواطنين للجلسات أو نقلها عبر وسائل الإعلام أو نشرها في الجريدة الرسمية لمداوات المجلس. و يجوز لأي من المجلسين عقد جلسات مغلقة بطلب من رئيسه أو أغلبية أعضائه الحاضرين أو بطلب من الوزير الأول حسب الفقرة الثانية من المادة 116 من دستور 96 الموافقة للمادة 133 من دستور 2016. و الملاحظ حسبما ذهب إليه الأستاذ بالشعر أنه رغم إقرار علانية الجلسات في دستور سنة 1976 فإن الواقع كان مخالفا للقاعدة، فقد اعتمد الاستثناء و أقبرت القاعدة بحيث تحول مقر المجلس إلى شبه تكتة لا يجوز الدخول إليه إلا لمن كان مصطحبا لأحد النواب لكن لزيارة مكاتب المجلس دون حضور المناقشات باستثناء الصحافة التي كانت خاضعة للرقابة.²

و تبدأ الدورات العادية في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر بالنسبة لدورة الخريف و يوم العمل الثاني من شهر مارس بالنسبة لدورة الربيع حسب المادة 5 من القانون العضوي 02.99. و تستغرق دورة الخريف في إعداد الميزانية العامة و التصويت عليها حسب ما ذهب إليه الأستاذ بوقفة³ مما يعني أن أغلب مشاريع القوانين يتم دراستها و المصادقة عليها في دورة الربيع. و هذه ليست قاعدة عامة، ففي الواقع أن برنامج كل دورة يتناول كل جوانب التشريع و المراقبة فيتم تخصيص جلسات للمصادقة على مشاريع القوانين و جلسات

1 - عمير (سعاد)، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة، دار الهدى، عين مليلة، 2009، ص 75.

2 - بالشعر (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 81.

3 - بوقفة (عبد الله)، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 69.

أخرى لطرح الأسئلة على أعضاء الحكومة. و أما اختتام الدورة فيتم بالتنسيق بين مكثبي الغرفتين و الحكومة بما يعني عدم انفراد أي من الغرفتين بالقرار دون موافقة الحكومة.

2 - الدورات غير العادية :

يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو باستدعاء منه بطلب من رئيس الحكومة أو بطلب من ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني، وهذا طبقا لنص المادة الدستورية 118 المعدلة بمقتضى المادة 135 من دستور 2016. و عليه نلاحظ أن رئيس الجمهورية له كل الحق في الدعوة إلى دورة غير عادية سواء من تلقاء نفسه أو بعد طلب من الوزير الأول (حسب التعديل الدستوري 2008). و الأكثر من هذا إن تحديد جدول أعمال الدورة غير العادية يكون من طرف رئيس الجمهورية ضمن المرسوم الرئاسي الذي يصدره بهذا الصدد طبقا لنص المادة 4 من القانون العضوي 02.99، و بذلك يكون المشرع قد منح لرئيس الجمهورية ما لم يمنح له الدستور، حقا غريب أمر هذا المشرع.

و يبرر الأستاذ شريط هذا الأمر بأن البرلمان يتولى دراسة ما استدعي من أجله لا غير، و بالتالي ينعدم دوره في وضع جدول أعمال هذه الدورات لاستثنائ رئيس الجمهورية بهذا الامتياز.¹ و بنفس أسلوب المرسوم الرئاسي ينعقد البرلمان في دورة غير عادية بناء على طلب أغلبية 2/3 نواب الغرفة الأولى دون الثانية، و في هذه الحالة يجب على الأغلبية صاحبة هذه الدعوة إعداد جدول أعمال خاص بالدورة وإرساله إلى رئيس الجمهورية. و حتى بافتراض توافر الشرط الشكلي (النصاب) و الشرط الإجرائي (إرسال جدول الأعمال إلى رئيس الجمهورية) فلا أحد يستطيع إلزام الأخير بإصدار المرسوم الرئاسي. و مدة الدورة غير العادية غير محددة، وتنتهي بإستنفاد البرلمان لجدول الأعمال الذي استدعي من أجله.

الفرع الثالث :

جدول الأعمال

من أجل تنظيم أحسن لسير العمل التشريعي جرت العادة على ضبط جدول أعمال كل دورة برلمانية و هذا حتى يستعد الأعضاء و اللجان و حتى تتمكن الحكومة من متابعة تطور النشاط التشريعي و ترتيب أولوياتها في هذا المجال. و حسب تعريف الفقيه دوفرجه فإن جدول الأعمال هو عبارة عن «برنامج مناقشات البرلمان».² فأمام كثرة النصوص المعروضة للمناقشة و صعوبة و تعقيد العمل التشريعي في العصر الحديث و تعدد وظائف الدولة تطلب الأمر فصل التشريع عن التنظيم من جهة و إشراك هيئات التنفيذ في بعض مراحل

1 - شريط (لمين)، خصائص التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، 1991، ص 439.

2 - دوفرجه (موريس)، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت،

التشريع ذاته، بل و المشاركة فيه سواء بالمبادرة أو التشريع في ظروف معينة وحتى بتفويض من المشرع نفسه أحيانا أخرى (في بعض النظم).

لم ينظم موضوع تحديد جدول الأعمال بنص دستوري لكونه اختصاص تقليدي للبرلمان يدخل في إطار استقلاليته في تنظيم و تسيير أعماله. لكن هذا الوضع تغير تبعا لفقدان البرلمان لثقله و صعود السلطة التنفيذية في العصر الحديث مهيمنة على السلطة التشريعية، و هذا الأمر أدى إلى ضرورة الاتفاق بينهما و التعاون من أجل المصلحة العامة. و عليه أصبح المنفذ هو صاحب الاختصاص في تحديد الإطار التشريعي للبرلمان و تحديد الأولويات التي تتطلبها سياسته العامة¹ و التي يكون قد وافق عليها البرلمان أصلا، و أصبح المنفذ يتمتع بحرية التدخل لتوجيه نشاط المشرع، وفي هذا الإطار تم إحداث وزارة العلاقات مع البرلمان لتتولى عن الحكومة في تحديد الأولويات و ضبط جدول الأعمال بالتنسيق مع مكنتي غرفتي البرلمان فأضحت هذه الوزارة وسيلة التعاون و التنسيق بين السلطتين.

يتولى مكتب كل مجلس إعداد جدول الأعمال الخاص به بهدف تحديد المواضيع التي سوف تناقش أثناء الدورة وفق ترتيب معين يراعى فيه أعمال اللجان و ارتباط النائب بدائرتة الانتخابية علاوة على مراعاة مدة الدورة و الحالات الطارئة مثل الاستماع لبيان الحكومة أو لخطاب رئيس الجمهورية أو حتى المؤتمرات البرلمانية الدولية، وهذا ما يؤكد عمليا صعوبة التحديد الدقيق لجدول الأعمال. تتولى هيئة الرؤساء إعداد جدول الأعمال بعد استشارة هيئة التنسيق خاصة فيما يتعلق بجدول الجلسات طبقا للنظام الداخلي لكل غرفة. أما عملية ضبط جدول الأعمال فينظمها القانون العضوي رقم 02.99 الناظم لعلاقات البرلمان بالحكومة في المواد 16 إلى 19، و نص المادة 16 : "يضبط مكنتا الغرفتين و ممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة " و حسب المادة 18 فإنه يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة أعمال جلساتها.

و عليه نلاحظ أن الحكومة هي شريك في الإعداد ولها الفضل في ترتيب الأولوية، و هو الأمر الذي يؤدي إلى تقييد اختصاص الغرفتين في هذا المجال² و لا تفوتنا الإشارة إلى أن القانون العضوي 02.99 لم يذكر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان بل ذكر الحكومة برغم أن هذه الوزارة تم تنصيبها قبل صدور القانون العضوي بموجب مرسوم تنفيذي³ حدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، و الأدهى هو أن القانون العضوي 02.99 وضع أصلا من أجل تنظيم العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

1 - بوالشعير (س). النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 85.

2 - معمري (نصر الدين)، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، إصدار م ش و، عدد 4، 2004، ص 31.

3 - انظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي 04.98 المؤرخ في 17.1.1998 المحدد لصلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان.

و عمليا فإن الحكومة هي التي تبادر غالبا بمشاريع القوانين عكس اقتراحات النواب لذلك خولها المشرع اختصاص ترتيب المواضيع حسب الأولوية التي تراها. و هذا الأمر مكرس بمقتضى الدستور الفرنسي لسنة 1958 و الذي تبنى بدوره المبدأ الانجليزي الذي يمنح الحكومة حق تأطير و توجيه العمل التشريعي. و بهذا الشأن تقول باحثة : « لقد حدث وأن تدخلت الحكومة الفرنسية لتسجيل مشروع قانون ذي أهمية خاصة في جدول الأعمال منحه الأولوية حتى على قانون المالية »¹.

و لا شك في أن المؤسس الجزائري أخذ بالنموذج الفرنسي، لكن المشرع زاد عليه أمرا آخر يدعو للاستغراب ألا و هو حق الحكومة في استعجال مشروع قانون ما و بالتالي إدراجه وجوبا في جدول أعمال الدورة الجارية و هذا بمقتضى المادة 17 من القانون العضوي 02.99. و بذلك يكون المشرع قد أعطى للحكومة ما لم يعطها النص الأساسي. و محل الاستغراب ليس هنا بل في كون الجدول يتم إعداده بعد مشاورات طويلة بين غرفتي البرلمان و الحكومة و يضبط حسب ترتيب الأولوية الذي تراه الأخيرة، و عليه يفترض أن تضبط الحكومة أولوياتها التشريعية في بداية كل دورة، و لها أن تبرمج أولا ما تراه مستعجلا.

و في الواقع فإن الحكومة غالبا ما تعمل على إدراج مواضيع ضمن جدول الأعمال تحت عنوان الاستعجال بهدف تحقيق غرضين حسبما ذهبت إليه باحثة، هما أولا تمرير ما لها من مشاريع بصورة سريعة حتى لا تنصب عليها التعديلات البرلمانية اللازمة وثانيا إعطاء الأولوية لمشاريعها في الدراسة على حساب اقتراحات القوانين المحتمل تقديمها من النواب و التي لا ترغب في إصدارها كقوانين أو تؤجل النظر فيها إلى دورات لاحقة². و تجدر الإشارة إلى أنه في ظل دستور 1989 كان البرلمان هو صاحب اختصاص تحديد جدول الأعمال بالتشاور مع رؤساء اللجان والحكومة بخلاف الوضع في دستور سنة 1976.

و من ثم يكون دستور سنة 1996 قد أعاد البرلمان إلى مكانته في ظل الحزب الواحد في هذه النقطة على الأقل. و حسب رأي الفقيه بيردو فإن مسألة تحديد جدول الأعمال هي نقطة تفاهم أو توازن بين المؤسستين التشريعية و التنفيذية، أو تأثير مؤسسة على أخرى فالجهة التي تعد جدول الأعمال تؤثر على النشاط البرلماني من حيث اختيار إطار سياسي معين لهذا النشاط³.

و لا تكتفي الحكومة بالتدخل في جدول الأعمال بل تتعدى ذلك إلى ضبط مواعيد الجلسات نفسها و هذا ما قرره النظام الداخلي للغرفة الأولى في المادة 14 و نظام الغرفة الثانية في المادة 17 و هذا بشكل متطابق : " ضبط جدول أعمال الجلسات و مواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة". و الأكيد أن التشاور يؤول إلى هيمنة الحكومة على عملية البرمجة نظرا لوسائل التأثير التي تملكها. و يكون دور الحكومة مبررا في حالة حضور

Ben Abbou - kirane (F), op cit, t 2, p 68.

1 - انظر :

2 - عمير (سعاد)، المرجع السابق، ص 83.

Burdeau (G) ; droit constitutionnel et institution politique ,op cit, p 570.

3 - انظر :

بعض أعضائها للإجابة على أسئلة النواب مثلا، لكن الحكومة تتعسف في تدخلها إلى درجة أن تكون الكلمة النهائية لها في تحديد جدول الأعمال، بل و يمكنها أن تتحجج بأن عدم تمرير أي نص قد يعرقل إنجاز برنامجها المتفق عليه، و من ثم تتحلل من المسؤولية في تنفيذه،¹ بل و تلقي باللوم على البرلمان.

و لا يفوتنا التذكير بأن جدول الأعمال يتضمن عادة النصوص التي أعدت بشأنها تقارير من اللجان الدائمة و برنامج الأسئلة الشفوية أو الكتابية و كذلك المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور و القانون العضوي و الأنظمة الداخلية.² و طبقا لنص المادة 26 من القانون العضوي 02.99 مثلا يسجل ضمن جدول الأعمال أي مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقريرا بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته بناء على طلب الحكومة من أجل تفادي أي عرقلة محتملة من اللجان البرلمانية لأي مشروع قانون طرحته الحكومة. و هكذا نلاحظ أن الأخيرة متواجدة في كل مراحل الإجراءات التشريعية و متغلغلة في أدق تفاصيل سير التشريع و بموافقة المشرع أيضا.

الفرع الرابع :

المناقشات و التصويت

تتولى اللجان الدائمة³ مهمة دراسة المشاريع و الاقتراحات المعروضة عليها من قبل مكتب مجلس كل غرفة و هي 12 لجنة متخصصة في الغرفة الأولى مقابل 9 في الثانية (المادة 16 من نظامها الداخلي)، مع ملاحظة أن تحديد عدد اللجان الدائمة بتسعة لجان حقق الهدف المرجو منه ألا و هو الحصول على لجان غير متخصصة إضعافا لتأثيراتها الممكنة حسب أحد الباحثين.⁴ ثم تعد تقريرا بمهمتها إلى المكتب الذي يتولى تبليغ تاريخ الجلسات و جدول أعمالها إلى النواب و الحكومة في أجل 7 أيام للغرفة الأولى و 15 يوم للغرفة الثانية حسب نظاميهما الداخليين. و كل ما يجرى في الجلسات من ملاحظات، إثراء و تدخلات يدخل في إطار المناقشات و التي تكون عامة و تعني كل أعضاء المجلس.

و يتولى المكتب تنظيم سير المناقشات و يحدد الإطار العام للمناقشة، و يشرف رئيس الغرفة أو أحد نائبيه على افتتاح الجلسات و إدارة المناقشات و فرض احترام النظام و له أن يوقف الجلسة أو يرفعها. و لحسن سير المناقشات يسجل الراغبون في التدخل أسمائهم و تكون تدخلاتهم وفقا لترتيب تسجيلهم على أن يتقيدوا بالوقت المحدد لهم و الموضوع المطروح للمناقشة و إلا فإن رئيس الجلسة يذكرهم بالنظام، فإن لم يمتثلوا تسحب منهم الكلمة و لا تسجل في المحضر و يمكن له أن يتخذ في حقهم إجراءات تأديبية أخرى هي التنبيه

1 - بوالشعير (س). النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 91.

2 - انظر المادة 53 من القانون الداخلي لمجلس الأمة.

3 - لزهراري (بوزيد)، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، م ف ب، اصدار مجلس الأمة، عدد 9، جويلية 2005، ص 72.

4 - بوليفة (محمد عمران)، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ... مرجع سابق، ص 248.

و الإيقاف¹ و المنطق يقتضي طبعا قبل تدخلات النواب الاستماع إلى ممثل الحكومة فيما يخص مشاريع القوانين أو مندوب أصحاب الاقتراح، و تقرير اللجنة المختصة. و يحق لهذه الأطراف الثلاثة الأخيرة التدخل كلما طلبوا ذلك لتتوير أعضاء المجلس بأهداف و خلفيات النص أو ردا على استفسارات أو ملاحظات المتدخلين. ثم يقرر المجلس بعد المناقشة العامة إما التصويت على النص بأكمله أو مادة بمادة.

و يمكن لمكتب المجلس أن يقرر مناقشة محدودة بطلب من أحد الأطراف الثلاثة المذكورة وهي الأطراف التي يقتصر عليها حق التدخل بالإضافة إلى مندوبي أصحاب التعديلات حسب نص المادة 37 من القانون العضوي 02.99. و من جهتها تقرر المادة 38 من هذا القانون العضوي التصويت على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة أو الإلغاء في حالة عدم الموافقة طبقا لأحكام النص الأساسي في مادته 124. و شخصيا أتعجب من عدم خضوع الأوامر الرئاسية للمناقشة مع أنها في حكم مشاريع القوانين إلى أن تتم المصادقة عليها برلمانيا.

و أما التصويت فهو الإجراء النهائي المؤدي إلى إخراج النص القانوني و اعتماده في حالة حصوله على الأغلبية المعرفة دستوريا و قد يحدد القانون النصاب بالنسبة لأغلبية الأعضاء الحاضرين أو الأغلبية المطلقة لكل الأعضاء، و يكون التصويت برفع اليد أو بالوقوف و الجلوس و يكون أيضا علنيا أو سريا. و قد حدد القانون العضوي 02.99 ثلاثة أنواع من التصويت: رفع اليد (الاقتراح العام)، الاقتراح السري، و يمكن أيضا أن يكون بالمناداة إسما بإسم، و مكتب المجلس هو من يقرر نمط التصويت في كل غرفة بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية و بواسطة التصويت يعبر كل مجلس عن إرادة الشعب الذي يمثله.

و على سبيل المقارنة فإن مجلس الشيوخ في موريطانيا يعقد جلسات عمومية أيام الأحد الثلاثاء و الخميس يحضرها الجمهور جالسا بهدوء في منصات خاصة حسب المادة 86 من نظامه الداخلي، تخصص جلسة الثلاثاء لمناقشة مشاريع و اقتراحات القوانين حسب الأولوية التي تقرها الحكومة، و جلسة الخميس للأسئلة. و يمكنه أيضا عقد جلسات أخرى بطلب من رئيسه، الحكومة، اللجنة المعنية أو إجتماع الرؤساء أو 5 من أعضاء المجلس (المادة 34). و ما يثير الإعجاب في تجربة موريطانيا تعيين ممثل عن المجلس الاقتصادي و الاجتماعي أمام مجلس الشيوخ تعطى له الكلمة قبل عرض تقرير اللجنة المختصة².

مما تقدم نلخص إلى أن دستور سنة 1996 و القوانين المترتبة عنه تعطي للحكومة دورا كبيرا في إعداد جدول أعمال دورات البرلمان عن طريق حضورها في اجتماعات مكثبي المجلسين مما يجعلها تؤثر في مجريات إعداد الجدول، فالإضافة إلى ثقلها السياسي فهي تملك وسائل تأثير فنية و قانونية فعالة، و من ثم فهي التي ترتب مواضيع جدول الأعمال حسب الأولوية التي تراها أصلح لعملها و لبرنامجها الموافق عليه أصلا من

1 - انظر المواد 59 و 60 و 61 و 60 من النظام الداخلي للغرفتين بالترتيب.

2 - أنظر لمزيد من التفاصيل : عطاء الله الهيتي (نعمان)، مرجع سابق، ص 309 وما يليها.

قبل البرلمان، و ما زاد الطين بله هو انقلاب برنامجها إلى برنامج «فخامة» رئيس الجمهورية بعد التعديل الدستوري لسنة 2008، و عليه فإن الثقل السياسي لشخص الرئيس يلعب دوره في المعادلة المختلة أصلا لصالح الحكومة على حساب البرلمان، ذلك أن الصلاحيات الدستورية لرئيس الجمهورية تنقله إلى مصاف ملوك المراحل الغابرة.¹

و من جهة أخرى فإن ممثلي الشعب المنتخبين منهم و المعينين مازالوا ينظرون إلى الحكومة نظرة سمو و تعظيم و بالتالي فهم يساهمون في إضعاف المؤسسة التي هم أعضاء فيها، و لا يزالون ينظرون إلى السلطة التنفيذية بمنظور زمن الحزب الواحد و الرئيس المتحكم في كل السلطات و الذي لا يمكن معارضته دون عواقب وخيمة و بالتالي فهم يضيفون للبرلمان وهنا على وهن. و الغريب أن مكانة البرلمان كانت أفضل في ظل دستور 89 فلم يجيز لرئيس الجمهورية التشريع بالأوامر و فيما يخص برنامج أعمال دورات البرلمان فهي من اختصاص مكتب المجلس. و ربما كانت الظروف مواتية لدعم مكانة ممثلي الشعب إثر أحداث أكتوبر 1988 و التي كانت سببا مباشرا لاعتماد دستور 1989.

و في نهاية هذا الجزء نؤكد على أن الحكومة متحكمة بشكل فعال في عصب العمل البرلماني المتمثل في جدول أعماله،² و حتى في تحديد جلساته و في افتتاح دوراته غير العادية و التي تكون دائما بمرسوم رئاسي حتى إن كانت المبادرة من قبل ثلثي أعضاء الغرفة الأولى. أما الغرفة الثانية فهي لا تملك حق المبادرة، و يبقى دورها ثانويا في المسائل الأخرى مثلها مثل نظيرتها، مع ملاحظة أن نظامها الداخلي يشبه كثيرا نظام الغرفة الأولى إلى حد المطابقة أحيانا. و من الناحية القانونية فهي لم تزد شيئا في مكانة السلطة التشريعية إلى حد هذا اليوم و في حدود هذا الجزء من الموضوع المعالج، بل هناك تراجع في مكانتها بالنسبة لدستور 89، وكانت مكانتها أفضل بموجب دستور سنة 1963.

1 - انظر لمزيد من التفاصيل: Nezzar (Khaled), le sultanat de Bouteflika, transbordeux ,paris,2003.

2 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 90.

الباب الثاني :

الجانب الوظيفي لمجلس الأمة و تقييم لأدائه

إن بنية السلطة التشريعية و طريقة تشكيلها وطبيعة الحماية التي يتمتع بها عضو البرلمان، و كذلك مدى استقلاليته عن السلطة التنفيذية هي عوامل من بين عوامل أخرى تؤثر على أداء البرلمان و دوره و مكانته ككل ضمن سلطات الدولة. و قد بدا جليا في هذا العصر أن التوجه العالمي ينحو منحى تغليب دور المنفذ على المشرع و هذا نظرا لما تملكه الحكومات من وسائل مادية و فنية و أجهزة إدارية و استشارية لا تتوفر لدى السلطات التشريعية. فماذا بقي للبرلمان من دور يلعبه في الحياة السياسية للدولة الحديثة؟

و إذا كانت مكانة السلطة التشريعية ككل في تفهقر فكيف سيكون الأمر بالنسبة للغرف الثانية في علاقتها بالغرف الأولى و بالحكومة؟ إن تفوق رئيس الجمهورية على البرلمان في الجزائر و دوره المحوري في بناء مجلس الأمة لابد أن يؤدي إلى الحد من استقلاليته و بالتالي من دوره التشريعي و الرقابي. و على العموم تنطلق النصوص القانونية من المنفذ في شكل مشاريع قوانين و تعود إليه للإصدار أو لقراءة ثانية أو حتى للطعن في مدى دستوريتها. و للإجابة عن السؤال الجوهرى المتعلق بجدوى المجلس نتطرق في البداية إلى الجانب الوظيفي له (الفصل الأول) قبل فحص حصيلته و تقييم أدائه (الفصل الثاني).

الفصل الأول :

الجانب الوظيفي لمجلس الأمة

تستمد السلطات التشريعية صلاحياتها من النصوص الأساسية في إطار فلسفة معينة لتوزيع السلطات في الدولة. و يختلف هذا التوزيع بحسب طبيعة النظام السياسي برلماني أو رئاسي و درجة تبني المؤسس لمبدأ الفصل بين السلطات بين فصل جامد أو نسبي. كما يختلف توزيع المهام بين غرفتي البرلمان في الدول ذات نظام الازدواج المجلسي من دولة لأخرى. و على هذا الأساس فإن المهام الرئيسية لمجلس الأمة و إن اتفقت في الكليات مع مهام المجلس الشعبي الوطني فإنها تختلف في التفاصيل. و يكاد فقهاء القانون الدستوري يجمعون على أن الوظيفة التشريعية (المبحث الأول) هي أهم وظيفة تؤديها أية غرفة برلمانية. و لمنع تعسف المنفذ أمكن المؤسس البرلمان حق مراقبة نشاط الحكومة و متابعة كيفية إدارتها للشؤون العامة للدولة و صرفها للميزانية في إطار الوظيفة الرقابية (المبحث الثاني).

المبحث الأول :

الوظيفة التشريعية

ورد في المادة 98 من دستور 1996: « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين لهما السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه». تبين المادة بوضوح أن مجلس الأمة يتمتع بجميع صلاحيات البرلمان المذكورة في الدستور، فيفترض تطابق في السلطات الموكلة لكل غرفة مما يؤدي إلى ما يعرف بالثنائية المتساوية، ذلك أنه "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه"¹ وانطلاقا من هذه المقاربة نشرع في دراسة و تحليل النصوص القانونية ذات الصلة بوظيفة التشريع لنخلص في النهاية إلى مدى صحة هذه الفرضية و إلى أي مدى يسيطر البرلمان على اختصاصه التقليدي المتمثل في التشريع. و نظرا للأهمية الخاصة للجانب الإجرائي في العملية التشريعية نتناول في البداية الإجراءات التشريعية العادية (المطلب الأول)، ثم الإجراءات التشريعية الخاصة (المطلب الثاني).

المطلب الأول :

الإجراءات التشريعية العادية

خص المؤسس البرلمان بعناصر تضمن استقلاليته مثل المقر الخاص و طاقم إداري و انتخاب رئيس و هياكل و ميزانية خاصة بكل غرفة، كما خص الأعضاء بالحماية الإجتماعية و القانونية. كل هذه العناصر تهدف إلى تأسيس هيئة تشريعية ثابتة الأركان لا تخضع لعوامل و تأثيرات خارجية في أداء مهامها. و عليه يصدر القرار إن صح التعبير بشكل مميز بعد الدراسة و التمحيص و إجراء المداولة و التصويت، و تعتبر المداولة علامة برلمانية بامتياز و أهم إجراء يميز القانون البرلماني. و يطلق الكثير من الفقهاء على المؤسسات التشريعية إسم هيئات المداولة، و رغم اعتبار المداولة قلب الإجراءات التشريعية فهي في الواقع مرحلة من المراحل العديدة التي يمر بها النص القانوني قبل إصداره. و هذه المراحل هي محل دراستنا في هذا المطلب بداية بالمبادرة بالقوانين (الفرع الأول)، فالمناقشة و التصويت (الفرع الثاني)، و أخيرا الإصدار (الفرع الثالث).

الفرع الأول :

مرحلة المبادرة بالقانون

يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين طبقا لنص المادة 98 من دستور 1996، و له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، لكن ما يمكن ملاحظته أن هذه السيادة ليست مطلقة أسوة بما هو موجود في أغلب الأنظمة المقارنة بل تشاركه فيها الحكومة التي تهيمن عمليا على حق المبادرة بالنص

1 - أنظر المادة 120 من دستور 1996 المطابقة للمادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

التشريعي،¹ و فوق هذا فإن المواضيع التي يشرع فيها البرلمان محددة بشكل حصري من قبل المؤسس الدستوري و كل ما يخرج عنها يدخل في إطار السلطة التنظيمية للسلطة التنفيذية، مما يجعلنا نخوض في ميدان القانون (أولا) قبل الكلام في المبادرة بالتشريع (ثانيا).

أولا :

ميدان القانون

لم يكن القانون مقيدا بموجب دستور 1963 الذي لم يعمر طويلا، فبعد تولي مجلس الثورة الحكم إثر انقلاب سنة 1965 احتكر هذا المجلس فعليا السلطتين التشريعية والتنفيذية. وبدأ عمليا تقييد ميدان القانون من خلال دستور 1976 ذي التوجه الاشتراكي وقد بدا متأثرا بالمذهب الفرنسي ذي التوجه اللبرالي،² وخاصة فيما يتعلق بتحديد مجال القانون (domaine assigné) والذي يؤدي بالضرورة إلى تراجع دور البرلمان في ميدانه التقليدي (التشريع). فبعد فشل النظام البرلماني في فرنسا في مواجهة الأزمات التي كانت تتخبط فيها فرنسا بعد الحرب العالمية الثانية ومنها أزمتها في الجزائر، عمد المؤسس الفرنسي إلى تقوية مركز السلطة التنفيذية بتأثير من أفكار الجنرال ديغول الشخصية الفرنسية الأبرز في فترة ما بعد الحرب.

و الأكيد أن دستور سنة 1958 قد تم بناء أسسه فيما يتعلق بتوزيع السلطات وفق أفكار ديغول. كان هذا الدستور أول من قيد المشرع بمجالات محددة يشرع في إطارها، وعلى العكس من ذلك أطلق يد الحكومة عبر سلطتها التنظيمية فيما تبقى من الميادين المتزايدة إطارا بتطور المجتمعات وتكاثر أنشطتها الاقتصادية وتعقد علاقاتها الوطنية منها والعابرة للحدود. ومن ثم فقد جاء دستور ديغول إلى قلب مفاهيم الفقه التقليدي، وحدد مجالات المشرع فأصبح اختصاصا مقيدا (compétence d'attribution) بينما اختصاص الإدارة في إصدار اللوائح اختصاصا عاما (compétence de droit commun).³ وهو الأمر الذي كرسه دستور الجزائر لسنة 76 من خلال المادتين 151 و 152، وكذلك دستور 89 في مادتيه 115 و 116.

هذا و يبدو أن الاتجاه نحو تقييد البرلمان هو منحى عالمي في العصر الحديث، ففي أمريكا مثلا يتم الطعن في دستورية القوانين بألية قضائية،⁴ فتعمل المحاكم والمجالس المختصة على إعطاء تفسيرات واسعة للنصوص الدستورية والتي كثيرا ما تكون في مصلحة السلطة التنفيذية. و أما في الكثير من الدول فإن الدساتير هي التي تتولى صراحة تقييد سلطة المشرع في ميادين محددة.⁵ ومما ضاعف من تقليص الدور التشريعي

1 - عاشوري (العيد)، إجراءات و مراحل إعداد النص التشريعي ...م ف ب، إصدار مجلس الأمة، عدد 3، جوان 2003، ص 64.

2 - أوصديق (فوزي)، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 78.

3 - ديدان (مولود)، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، 2009، ص 417.

4 - سلطان (عمار)، الرقابة على دستورية القوانين بألية قضائية، مجلة الدراسات القانونية، عدد 35 ج 2، جامعة أسبوط، 2014، ص 391.

5 - أنظر : Debré (J. L.); les idées constitutionnelles du général De gaule, LGDJ, Paris, 1974, P 215.

للبرلمان الاعتماد بشكل مبالغ فيه على التعريف المادي للقانون حسب رأي الأستاذ بوالشعير¹ وهو الأمر المكرس في دساتير 89 و 96 تأثرا بالدستور الفرنسي لسنة 1958. و كان العرف في الأنظمة الليبرالية أعمال المعيار الشكلي في تعريف القانون أي أن كل ما يقوم به البرلمان من أعمال يعد قانونا.

و كان دستور سنة 1989 قد حدد مجال القانون في 26 قطاع حسب المادة 115 منه، بالإضافة إلى مجالات أخرى تحدها مواد متناثرة في الدستور. غير أن المؤسس ومن خلال دستور 96 (المادة 122) وسع من ميادين اختصاص القانون إلى 30 مجالا زيادة على المجالات التي يخصصها له الدستور في أحكام أخرى، وأضاف مجال قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة، الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي للتوظيف العمومي وكذلك إنشاء فئات المؤسسات. وأما التعديل الدستوري لسنة 2016 (المادة 140) فقد حذف الموضوع رقم 11 المتعلق بالمصادقة على المخطط الوطني ليصبح عدد مجالات القانون 29 مجالا.

و رغم ما يبدو للمتصفح للمادة 122 من كثرة ميادين القانون وشموليتها لأهم القطاعات، فإن بقية المجالات تعود بداها لاختصاص سلطة المنفذ وهي متزايدة باستمرار مع التطور التقني والعلمي للمجتمع، وعدم حصرها يفيد إطلاق يد المنفذ فيها وهو الأمر الذي يواكب متطلبات العصر. و من بين الميادين الأخرى التي يخصصها الدستور للبرلمان نستطيع أن نرصد المواد 17 و 18 المخصصة لرصد الأملاك العامة الوطنية، المادة 19 المتعلقة بالتجارة الخارجية، المادة 23 الخاصة بعدم تحيز الإدارة، المادة 30 المتعلقة بشروط الجنسية، وغيرها من المواد : 39، 40، 42، 43، 44، 45، 46، 47، 48 ... إلى المادة 170 المتعلقة بمجلس المحاسبة. و بالإضافة إلى هذا التوسع فقد اعتمد المؤسس الدستوري لسنة 96 لأول مرة طائفة جديدة من القوانين هي القوانين العضوية و التي تحتل مرتبة متميزة في سلم التدرج القانوني ما بين الدستور و القانون.²

يتميز هذا النوع من القوانين بطريقة المصادقة عليها التي تتطلب أغلبية مطلقة محددة من أعضاء البرلمان وكذلك خضوعها للإلزامي لرقابة المطابقة مع الدستور من طرف المجلس الدستوري طبقا لتدابير المادة 123 من الدستور والتي حددت مجالات القوانين العضوية في مواضع تكتسي أهمية بالغة مثل تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، القانون الأساسي للقضاء، القانون العضوي لقوانين المالية... و لا تقتصر مجالات القوانين العضوية على ما ورد في المادة 123، بل نجد لها ذكرا في مواد أخرى متفرقة مثل المادة 89 المتعلقة بحالة وفاة أحد المرشحين لرئاسة الجمهورية في الدور الثاني أو انسحابه فإن قانونا عضويا هو من يتدخل ليبين كيفيات و شروط تطبيق أحكام المادة. وكذلك الأمر بالنسبة لنص المادة 92 الخاصة بتنظيم

1 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 108.

2 - عوابدي (عمار)، فكرة القانون العضوي و تطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان وعلاقاته الوظيفية مع الحكومة، م ف ب، إصدار مجلس

الأمة، الجزائر، عدد 2، مارس 2003، ص 47.

حالة الطوارئ وحالة الحصار، المادة 103 المتعلقة بانتخاب وتعيين أعضاء البرلمان بغرفتيه، والمادة 108 لقبول البرلمان استقالة أحد أعضائه وحالة شغور المقعد (المادة 112). و على هذا المنوال سار المؤسس في المواد 115-123-153-157 و 158 من دستور 96.

و فكرة القانون العضوي ليست وليدة دستور ديغول في فرنسا، بل تعود إلى دستور سنة 1848 إبان مرحلة هيمنة البرلمان، وكان هذا النوع من القانون يمثل الأداة الضاربة التي تسمح للبرلمان بخرق حتى الدستور نفسه، و لعل الخروق التي تعرض لها دستور سنة 1946 هي أحسن دليل على ذلك حسبما ذهبت إليه دراسة قيمة¹. وأما دستور سنة 1958 فقد اعتمد القانون العضوي بغية تقييد عمل المشرع وإقامة سياجا حوله يصعب تجاوزه، وهو نفس الهدف المرجو في الجزائر، لكن الفرق الجوهرى بين البلدين أن الجزائر لم تعش أبدا مرحلة هيمنة البرلمان، ولم يكن المجلس الشعبى الوطنى بالهيئة القوية المعارضة للحكومة فكثيرا ما كان يسمى "غرفة تسجيل" أو العبد المأمور، وأحيانا مجلس المساندة و التأييد.

وعليه فإن هذه الوظيفة السياسية التي يكون قد قصد إليها المؤسس باعتماده لمفهوم القانون العضوي تبدو غريبة وبعيدة عن الواقع لأن البرلمان الجزائري لم يكن يوما تلك السلطة القوية التي تهدد استقرار النظام السياسى القائم، فلم يتسبب في أية أزمة سياسية و لم يطح بأية حكومة في تاريخه و لم يتعرض حتى للحل لأنه لم يكن ذلك المعارض الشرس للسلطة التنفيذية بفعل القيود الدستورية. و أما فيما يتعلق بالوظيفة التقنية للقوانين العضوية أي تحديد إطار القوانين ذات العلاقة بها و تطبيق التدابير الدستورية فإن القوانين العضوية تجنب بعض المواضيع ذات الأهمية البالغة التعديلات المتكررة التي يمكن أن تتعرض لها القوانين العادية و بالتالى تهديد الاستقرار القانونى القائم.

ثانيا :

المبادرة بالقانون

تعتبر عملية المبادرة بالقوانين أول خطوة في المسار الطويل و المعقد لإعداد القانون، و قد ذهب أحد الفقهاء إلى تعريفه بأنه العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع و يحدد مضمونه و موضوعه²، و اعتبره آخر أنه حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل مناقشته و التصويت عليه من طرف البرلمان³. و إذا كان التعريفان لم يحددا الجهة التي لها حق الإيداع فإن المادة 119 من دستور 96 نصت على أن لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين. و أما في الدول التي تعتمد مبدأ الفصل الجامد بين السلطات فإن

1 - ديدان (مولود)، المرجع السابق، ص 419 .

2 - أبو زيد فهمي (مصطفى)، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1966، ص 477.

3 - بوالشعير (سعيد)، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانونى الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر،

للبرلمان وحده حق المبادرة، ففي أمريكا يحتكر الكونغرس لوحده حق الاقتراح، إذ تتضمن الفقرة الثامنة من المادة الأولى من الدستور 15 بندا تشكل مجموع صلاحياته التشريعية ومجالاتها.¹

(أ) - المبادرة بمشاريع القوانين :

ينطلق مشروع القانون عموما من إحدى الوزارات المبادرة محررا في شكل مواد بعد أن يكون قد خضع للدراسة على مستوى المصلحة الوزارية المختصة، ثم يسلم لدى الأمانة العامة للحكومة التي تتولى بدورها دراسته الأولية لضمان تطابقه و تناسقه مع الإطار القانوني المعمول به، و يتم إطلاع الوزارة صاحبة المبادرة بالملاحظات و الاقتراحات إن وجدت، كما تتولى توزيع المشروع في صيغته الأولية أو المعدلة على مختلف الدوائر الوزارية المعنية به لإبداء رأيها شكلا و موضوعا. و بعد الاتفاق بشأن الصياغة و المحتوى في اجتماعات تنسيقية لكل الأطراف المعنية مباشرة بالنص على مستوى الأمانة العامة للحكومة² تتولى الأخيرة عرضه على مجلس الدولة لإبداء رأيه فيه وفق صلاحياته الاستشارية في المجال التشريعي.³

يتداول مجلس الدولة حول المشروع المعروض عليه و تنصب دراسته على شرعية و نظامية قواعده، و يتأكد من أن أحكامه تندرج ضمن المجال المخصص للقانون، و يمكن أن يلفت نظر الحكومة إلى أي خلل يلاحظه، مثل أن بعض الأحكام تندرج ضمن مجالها التنظيمي.⁴ و يمكن أن تتوسع الدراسة إلى جوانب أخرى مثل مدى انسجام النص مع النظام القانوني ساري المفعول في الدولة. و عند استيفاء كل هذه الإجراءات يعاد المشروع إلى الأمانة العامة للحكومة و التي تودعه نيابة عن الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني (ترسل نسخة إلى مجلس الأمة للاطلاع). و للحكومة حينها أن تلح على استعجاله فتطلب إدراجه في جدول الأعمال قبل غيره من المواضيع المدرجة سلفا في الجدول وفق المادة 17 من القانون العضوي 99 - 02.

(ب) - المبادرة باقتراح قانون

تنص الفقرة الثانية من المادة الدستورية 119 المعدلة بموجب المادة 136 من دستور 2016 على أن تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها 20 نائبا، وهو نصاب مرتفع إذا علمنا أن دستور سنة 1963 لم يشترط نصابا معيناً للتقدم باقتراح قانون و كذا الأمر بالنسبة لدستور مصر الحالي ودستور سنة 1971.⁵ و لم يكن حق المبادرة متاح لأعضاء مجلس الأمة إلا يعد تعديل الدستور سنة 2016 و لكن في نطاق محصور. و يجب أن يحزر نص الاقتراح باللغة الرسمية وفي شكل مواد و يودع لدى مكتب المجلس خلال إحدى الدورات مرفقا بعرض لأسبابه و غاياته. يتولى المكتب دراسته و البث فيه شكلا، فإذا وافق عليه يرسله إلى

1 - لباد (ناصر)، دساتير و موثيق سياسية، مركز الدراسات السلوكية و الدراسات حول القانون (LEBED)، سطيف، 2007، ص 187 و ص 190.

2 - عاشوري (العيد)، مرجع سابق، ص 66 .

3 - أنظر القانون العضوي رقم 01.98 المؤرخ في 01، 1998، 30، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله (المادة 4).

4 - شيهوب (مسعود)، المبادرة بالقوانين، بين م ش و والحكومة، مجلة النائب، إصدار م ش و، الجزائر، عدد 2، 2003، ص 11.

5 - هاملي (محمد)، مرجع سابق، ص 195.

الحكومة لإبداء الرأي خلال شهرين، وإذا انقضى الأجل دون إبداء رأيها يحال هذا الاقتراح إلى اللجنة المختصة لدراسته فيأخذ مساره التشريعي العادي وفق نص المادة 25 من القانون العضوي 99 - 02.

و في الواقع فإن عملية اقتراح القوانين تلعب دورا هامشيا في إنتاج القوانين نظرا لعوائق كثيرة تقيد بها عكس مشاريع الحكومة التي تتمتع بالأولوية،¹ فهي تتحجج بأولويتها في إعداد القوانين الضرورية لتجسيد برنامجها الذي يكون البرلمان قد وافق عليه. و أول قيد على الاقتراح هو اشتراط إمضاء 20 نائب لقبوله، و هو النصاب الذي يصعب على الكثير من الأحزاب الممثلة في البرلمان. و أما القيد الأخطر فيتعلق بأحكام المادة 121 من الدستور فلا يقبل أي اقتراح قانون يؤدي إلى زيادة في النفقات العمومية أو تخفيض في مواردها. و هو بمثابة حصان طروادة الذي تخفي وراءه الحكومة لإبعاد أي مبادرة برلمانية في هذا المجال. و الإخلال بأحكام المادة 121 يؤدي إلى عدم قبول الاقتراح من قبل المجلس، و إذا مر الاقتراح على هذا الحاجز فإن الحكومة تستطيع الدفع بعدم القبول في جميع مراحل الإجراءات التشريعية قبل التصويت.²

و ينص القانون العضوي رقم 02.99 الناظم لعلاقات البرلمان بالحكومة في المادة 24 على عدم قبول مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه منذ أقل من 12 شهر، و لمندوبي أصحاب الاقتراح سحب اقتراحات القوانين التي قدموها قبل التصويت عليها مع ضرورة إعلام الحكومة ومجلس الأمة بذلك، وهي التدابير التي حافظ عليها القانون العضوي الجديد.³ وبالنتيجة يصعب عمليا المبادرة باقتراح القوانين، فعلى سبيل المثال خلال الفترة التشريعية الخامسة (2002 - 2007) بادر النواب ب24 اقتراح قانون لم يقبل مكتب المجلس منها إلا واحد يتعلق بتعديل قانون الانتخابات،⁴ و على ما يبدو فإن هذا الاقتراح قد لاقى هوى لدى الحكومة فلم تعرقله.

و بالعكس تجد مشاريع الحكومة التسهيلات وتمنح الأولوية في الجدولة، فهي تتمتع بإمكانيات مادية وتقنية تسمح لها بالمبادرة في أي مجال حسب برامجها وأولويتها.⁵ و الغريب أن الحكومة لم تقيد بتدابير المادة 121. و لا تقتصر محدودية الاقتراح على البرلمان الجزائري فقد أضحت ظاهرة عالمية، و تشير بهذا الصدد أن تسعة أعشار القوانين في بريطانيا مصدرها حكومي.⁶ و من مظاهر اختلال التوازن أيضا بين السلطتين عدم تمتع النواب أصحاب اقتراح القانون بحق التدخل لدى اللجنة المختصة أو لدى المجلس على غرار الحكومة،

1 - عمر حلمي (فهيم)، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980.

2 - شيهوب (مسعود)، المبادرة بالقوانين، المرجع السابق، ص 11.

3 - أنظر المادة 21 من القانون العضوي رقم 16 - 12 الصادر في 25 أوت 2016 المحدد لتنظيم الغرفتين و عملهما وعلاقتها الوظيفية بالحكومة.

4 - لعروسي (رايح)، دور المؤسسة البرلمانية في عملية التحول الديمقراطي في الجزائر: 1997 - 2007، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2010، ص 237.

5 - قاوي (ابراهيم)، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2002، ص 7.

6 - عصام (سليمان)، مرجع سابق، ص 97.

كما أنه يفرض قبول الاقتراح من المجلس فإن أجل الشهرين الذي منح للحكومة لإبداء رأيها طويل نسبياً،¹ و يمكن أن تشارف الدورة على الانتهاء و يؤجل النظر فيه إلى الدورة المقبلة.

الفرع الثاني :

دراسة النص التشريعي على مستوى البرلمان

تقع المادة 120 من الدستور في صلب دراستنا لهذا الفرع (أضحت تحمل رقم 128 وفق دستور 2016)، فهي توضح أن كل مشروع أو اقتراح قانون يجب أن يخضع للمناقشة من الغرفتين بالترتيب حتى تتم المصادقة عليه وهو ما يتوافق مع مضمون المادة 98. لكن باقي الفقرات تنحو منحى مختلف عن مبدأ الثنائية المتساوية الذي يفهمه القارئ العادي لنص المادة 98. و مجلس الأمة يناقش فقط النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني فإن وافق عليها فيلزمه 3/4 أعضائه. و استناداً إلى نص المادة 120 نتطرق بالتحليل إلى موضوع دراسة النص التشريعي على مستوى الغرفة الأولى (أولاً)، ثم على مستوى مجلس الأمة (ثانياً)، و أخيراً اللجنة المتساوية الأعضاء (ثالثاً).

أولاً :

دراسة النص التشريعي في المجلس الشعبي الوطني

بعد استلام مكتب المجلس الشعبي الوطني مشروع أو اقتراح القانون الذي تكون قد وافقت عليه الحكومة، يتولى رئيس المجلس بعد اجتماع المكتب إحالة النص على اللجنة المختصة لدراسته و إعداد تقرير بشأنه. و تجتمع اللجان أثناء دورات المجلس بحسب جدول أعمالها فتصح مناقشاتها مهما كان عدد أعضائها لكن التصويت داخلها يتطلب حضور أغلبية أعضائها، و إن تعذر توافر هذا النصاب يؤجل الفصل في الموضوع لاجتماع لاحق يعقد بعد 6 ساعات، و حينها يكون التصويت صحيحاً مهما كان عدد الحاضرين. يسير أعمال كل لجنة مكتب مشكل من رئيس و نائبة و مقرر اللجنة مع العلم أنه يمكن لرئيس الغرفة و لنوابه المشاركة في أشغال اللجنة دون أن يكون لهم حق المشاركة في التصويت.²

تبدأ اللجنة الدائمة بدراسة النص المعروض عليها رفقة الوثائق والمستندات ذات الصلة و التي تسهل عملها، على أن تعد الحكومة الوثائق المرفقة فيما يخص مشاريع القوانين والمصالح الإدارية المعنية في المجلس فيما يخص اقتراحات القوانين. و غالباً ما تستهل اللجنة أشغالها بالاستماع إلى ممثل الجهة المبادرة (حكومة أو نواباً) لتتويرها بأهداف النص، و يمكن أن يتم الاستماع بطلب من اللجنة إلى الحكومة عن طريق رئيس الغرفة و عكسياً يمكن للحكومة طلب الحضور في أشغال اللجنة بوجه لرئيس الغرفة. كما يمكن لها أيضاً الاستماع إلى الخبراء أو شخصيات ترى أنها كفيلة بتقديم توضيحات حول النص موضوع الدراسة. وعلى إثر هذه الدراسة

1 - أنظر المادة 25 من القانون 02.99 الناظم لعلاقة الحكومة بالبرلمان.

2 - أنظر المادة 38 و ما يليها من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

يتم إعداد تقرير تمهيدي تصادق عليه اللجنة، وتستطيع اللجنة المختصة اقتراح تعديلات أثناء مناقشتها لمشروع القانون ولكن ليس من حقها التعديل الكلي للنص الوارد من الحكومة و في هذه الحالة فإن النقاش بالمجلس ينصب على النص الأساسي وعلى تعديلات اللجنة.

و على العكس من ذلك تستطيع اللجنة تعديل اقتراح القانون المعروض عليها من تلقاء نفسها قبل المناقشة و ينصب النقاش بالمجلس على النص المعدل من قبل اللجنة.¹ يرسل مقرر اللجنة التقرير التمهيدي إلى مكتب المجلس ليتم طبعه و إرسال نسخة منه إلى الحكومة ويوزع على كافة النواب 7 أيام قبل الجلسة، يسجل النص في جدول أعمال الجلسة المقررة من قبل المكتب بعد استشارة الحكومة و اجتماع هيئة الرؤساء. إن تاريخ توزيع التقرير التمهيدي مهم جدا فهو يفتح أجل إيداع التعديلات حيث يمنح النواب مهلة 3 أيام لإيداع تعديلاتهم كتابيا. غير أن هذا الأجل لا يعني الحكومة ولا اللجنة المختصة و اللذان يمكنهما تقديم تعديلاتهما في أي وقت قبل التصويت.² و خلال الجلسة يمكن تقديم تعديلات شفوية من قبل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون. و في حالة عدم إيداع اللجنة تقريرها خلال مهلة الشهرين يمكن للحكومة أن تطلب تسجيله في جدول الأعمال بعد موافقة مكتب المجلس. و يمكن اللجنة المختصة أن تستعين برأي لجنة أخرى بطلب إلى مكتب المجلس، و في حالة تنازع الاختصاص بين لجنتين يقوم المكتب بتسوية المسألة محل النزاع.³

- المناقشة في الجلسات العامة :

تبدأ المناقشة بالاستماع إلى مندوب الجهة المبادرة بالنص، و بعدها يستمع المجلس إلى مقرر اللجنة المختصة، ثم تدخلات النواب بالترتيب الوارد في قائمة المتدخلين إذا كان النص خاضعا لمناقشة عامة حسب المادة 84 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. و تتناول المداخلات النص بكامله و يحظى بأولوية التدخل كل من الحكومة و رئيس اللجنة أو مقررها و مندوب أصحاب اقتراح القانون فيمكن لهم تناول الكلمة بمجرد طلبها. و في حالة عدم تقديم أي طرف لتعديلات يتم الشروع في التصويت على المواد مادة مادة، و يمكن أيضا حسب رأي السيد بلحاج⁴ تأجيل التصويت على النص و هذا بطلب من مجموعة برلمانية لكن لا بد من الموافقة عليه من قبل أغلبية أعضاء المجلس المصوتين.

- التعديلات :

لم تتعرض أغلب دساتير الدول إلى تعريف حق التعديل و توضيح مضمونه، وتركت مهمة تفصيل إجراءاته للأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية. و قد عرفت المادة 57 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ البلجيكي التعديل بأنه اقتراح يهدف إلى تغيير، تبديل أو إلغاء حكم أو عدة أحكام في مشروع أو اقتراح قانون بهدف

1 - شيهوب (مسعود)، المبادرة بالقوانين ... مرجع سابق، ص 12.

2 - ديدان (مولود)، المرجع السابق، ص 277.

3 - أنظر القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المادتين 45، 46.

4 - بلحاج (صالح)، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، د م ج، الجزائر، 2010، ص 277.

إضافة أحكام أخرى في مكان محدد. ويمكن اعتبار هذا التعريف مقبولا حسب رأي الأستاذ شريط في إحدى مداخلته¹ يغني عن التعرض إلى غيره. ونظرا للقيود المفروضة على اقتراحات القوانين وغلبة طابع المشاريع على النصوص المقدمة أمام غرفة النواب فإن حق التعديل يبقى الوسيلة المثلى للبرلمان للضغط على الحكومة و تحطي حتى ذلك القيد الدستوري الذي فرضته المادة 121 و هو القيد المعمول به في النظام الفرنسي، فحق التعديل لا يراعى فيه زيادة نفقات الدولة أو إنقاص في مواردها.²

و طبقا للمادة 61 من النظام الداخلي للغرفة الأولى يحق لثلاث جهات مختلفة أن تتقدم باقتراحات التعديل و هي : الحكومة واللجنة المختصة و 10 نواب على الأقل. و يشترط زيادة على ذلك لقبول التعديلات أن تكون وجيزة ومعللة وأن تتناول مادة أو مواد معينة من النص، و إذا كان المراد إضافة مادة جديدة فيجب أن يكون لمضمونها علاقة مباشرة بالنص. و علاوة على الشروط الواردة في نص المادة 61 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تضمنت تعليمة عن المجلس (رقم 9 صادرة في 2000/07/12) شرح لكيفية تطبيق المادة 61 وهذا باشتراط إمضاء أصحاب التعديل و لو كان عددهم أكثر من 10 نواب و يوقع مندوبهم في سجل إيداع التعديلات خلال 24 ساعة من بداية المناقشة العامة للنص و تودع لدى مكتب المجلس الذي يراقبها شكلا و موضوعا من حيث علاقتها المباشرة بالنص محل التعديل.

و أما تعديلات الحكومة فتحال مباشرة على اللجنة من المكتب دون دراستها وهو ما يؤكد مرة أخرى النظرة التفضيلية للحكومة، علما أنه كان يقبل التعديل من قبل نائب أو أكثر بالإضافة إلى الحكومة و اللجنة المختصة في ظل دستور 89. و قد أجازت التعليمة سألقة الذكر لأصحاب التعديل تناول الكلمة أثناء جلسات التصويت لتوضيح مواقفهم وتنوير أعضاء المجلس وهذا لمدة 3 دقائق فقط. وعلاوة على القيد العددي للنواب بموجب المادة 61، فإن المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس تعطي مهلة 3 أيام فقط للنواب لدراسة مشاريع أو اقتراحات القوانين بعد أن توزع عليهم التقرير التمهيدي للجنة المختصة، و قد كان الأجل في ظل دستور 89 خمسة أيام إذا كان المجلس منعقدا و 3 أسابيع في فترة ما بين الدورات، و هذا الشرط لوحده كفيلا بأن يجعل مهمة النائب صعبة، فمن العسير تقديم تعديلات مناسبة في ظل الشروط السابق ذكرها.

و بعد تقديم التعديلات تتولى اللجنة بحثها ودراستها و يمكنها إدخال تعديلات جديدة و حتى التراجع عن تعديلاتها أو الموافقة على التعديلات المقدمة إليها، فلها مطلق السيادة في هذا المجال على أن توضح موقفها في التقرير التكميلي الذي يعرض على النواب للمناقشة، و لهم تعود الكلمة النهائية في قبول التعديلات من عدمه. و أثناء المناقشة يحق للأطراف الثلاثة التدخل: الحكومة و يمكنها الاعتراض على أي تعديل على أساس المادة 121 من الدستور، أصحاب التعديل يشرح مندوب عنهم موقفهم، و اللجنة من خلال تقريرها التكميلي، و إن

1 - شريط (لمين)، حق التعديل في النظام البرلماني، مداخلته في الملتقى الوطني حول إشكالية المادة 120 من الدستور، الأوراسي يومي

6 و 7 ديسمبر 2004، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2004، ص 2.

حدث خلاف بين اللجنة و الحكومة تقدم صيغتان و يكون للمجلس الفصل فيهما عن طريق التصويت. و بما أنه يحق للأطراف المذكورة أيضا تقديم تعديلات أثناء المناقشة و قبل التصويت فإن العملية تصبح معقدة أمام تعدد الاحتمالات فلا يتسع المقام للتعرض لكل الجوانب.¹

لكن إجمالاً يحظى بالأولوية تعديل الحكومة إذا كان النص مشروعاً و تعديل النواب أصحاب الاقتراح، ثم تعديل اللجنة عند رفض التعديلات السابقين، و في حالة رفض اقتراح اللجنة أو انعدامه يتم إقرار تعديلات النواب المتدخلون. و أخيراً في حالة انعدام التعديلات أو رفضها كلها يتم المصادقة على مشروع أو اقتراح القانون بتصويت أغلبية النواب، و في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد 6 ساعات على الأقل و 12 ساعة على الأكثر و حينها يكون التصويت صحيحاً مهما كان عدد الحاضرين. و التصويت شخصي و لكن يمكن للنائب توكيل أحد زملائه للتصويت بإسمه، و إجراء التوكيل قد يبهر ظاهرة الغيابات التي كثيراً ما انتقدتها الرأي العام جاهلاً أن الكثير من النواب الغائبين قد وكلوا زملاء لهم، و مع هذا فليست هناك متابعة تأديبية للنواب الغائبين برغم نص القانون الداخلي للمجلس على وجوب حضور أشغاله و عند غيابه يتعين عليه إشعار رئيس المجلس بذلك مع التبرير.²

و عموماً يجري التصويت بعد المناقشة مادة مادة أو عقب المناقشة العامة حسب تدابير المادة 32 من القانون 02.99. و يجري التصويت مع المناقشة المحدودة بقرار من مكتب المجلس إثر طلب أحد الأطراف الثلاثة المعنية بالنص القانوني. و حسب الأمين العام السابق للمجلس فإن إجراء المناقشة المحدودة لم يسبق و أن طبق و قد لا يطبق أصلاً بسبب أجل إيداع التعديلات الذي يبدأ بعد الشروع في المناقشة العامة،³ و من ثم يصعب عملياً تطبيق المادتين 36 و 40 من القانون العضوي 02.99. و أما التصويت بدون مناقشة فيخص الأوامر الرئاسية و التي من عجائبها أنها لا تقبل أي تعديل فإما الموافقة أو الإلغاء.⁴

و تدل التجارب المقارنة على أن أهم التعديلات تأتي من اللجان المختصة و من الأغلبية البرلمانية، أما المعارضة فحظوظ تعديلاتها قليلة جداً. و لتفادي طول الإجراءات العادية قد تلجأ الحكومة إلى أصدقائها السياسيين من النواب لتمرير تعديلات أثناء المناقشات لا علاقة لها بالموضوع، و كثيراً ما رفض المجلس الدستوري الفرنسي هذا المسلك ملحا على وجوب عدم تجاوز الحدود المعقولة لحق التعديل.⁵ و تجدر الإشارة إلى أن القوانين العضوية أيضا تخضع مثل القوانين العادية إلى هذا المسار المعقد في إجراءاته مع الاختلاف فقط في وجوب حصولها على الأغلبية المطلقة لنواب المجلس كلهم و ليس فقط أغلبية الحاضرين، و هذا لأن

1 - أنظر لمزيد من التفاصيل : بوالشعير (س)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 134، 135.

2 - أنظر المادة 64 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

3 - العيد (عاشور)، مرجع سابق، ص 70.

4 - أنظر المادة 38 من القانون العضوي 02.99 المؤرخ في 8 مارس 1999 الناظم لعلاقات الحكومة بالبرلمان.

5 - شيهوب (مسعود)، المبادرة بالقوانين ... المرجع السابق، ص 13.

القانون العضوي يكتسي أهمية أكبر من القانون العادي فهو في مرتبة أعلى منه و أقل من الدستور و من المعاهدات و الاتفاقات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية وفقا للمادتين 131 و 132 من الدستور.

و من جهة أخرى وعلى ضوء التعديل الدستوري الأخير أضحى جائزا لأعضاء مجلس الأمة تقديم التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته، لكن الأمر يقتصر على المواضيع التي تضمنتها المادة 136 من التعديل الدستوري، و بالمقابل لم يعد جائزا للنواب اقتراح التعديلات على النص المحال عليهم للمناقشة بعد التصويت عليه في مجلس الأمة. و نفس الحذر يبقى ساريا على أعضاء مجلس الأمة بالنسبة للنصوص المحالة عليهم و التي صوت عليها النواب.¹ بمعنى أن المشرع منح حق التعديل في حدود ضيقة جدا لأعضاء مجلس الأمة و لكنه بالمقابل سحب حق التعديل من النواب في المواضيع التي أصبحت من اختصاص مجلس الأمة مبادرة و تعديلا.

و من النقاط الجديدة التي جاء بها القانون العضوي 12.16 الناظم لعلاقات الحكومة بالبرلمان منع أعضاء البرلمان من حق التعديل فيما يخص مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات التي صادق عليها رئيس الجمهورية و لا حتى التصويت على موادها بالتفصيل.² و تقرر كل غرفة عقب اختتام المناقشة الموافقة أو الرفض أو التأجيل. و هكذا يكون المشرع قد أضاف التأجيل كوسيلة أخرى لصالح الحكومة طبعاً تسمح لها بالمناورة وربما إقناع أعضاء البرلمان بعد مدة بالموافقة كما جرت العادة.

ثانياً :

دراسة النص التشريعي على مستوى مجلس الأمة

طبقاً لأحكام المادة 120 فقرة 3 من دستور 96 فإن مجلس الأمة يناقش النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني و يصادق عليه بأغلبية $\frac{3}{4}$ أعضائه. و هكذا تكون هذه المادة قد ضيقت من السلطة التشريعية الممنوحة لمجلس الأمة بموجب المادة 98 و حددت نصاب التصويت. و كانت المادة 119 قد حصرت حق المبادرة بالقوانين على رئيس الحكومة و نواب الغرفة الأولى، فتكون الغرفة العليا المستحدثة قد حرمت من حق المبادرة و حق تعديل النصوص القانونية، فما الذي بقي لها من دور في مجال التشريع؟ و أما بعد تعديل الدستور سنة 2016 و بموجب المادة 138 منه فقد تم تخفيض نصاب المصادقة على القوانين العادية إلى الأغلبية البسيطة وبالنسبة للقوانين العضوية إلى الأغلبية المطلقة من الأعضاء الحاضرين و هو الأمر الذي كرسه القانون العضوي 12.16 سالف الذكر في المادة 41.

¹ - أنظر المادة 28 من القانون العضوي رقم 12.16 المؤرخ في 25 أوت 2016 المحدد لتنظيم م ش و مجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة.

² - أنظر المادة 38 من القانون العضوي رقم 12.16 المذكور أعلاه.

لا يكتسب النص التشريعي الذي صادق عليه النواب القوة القانونية إلا إذا صادق عليه أعضاء مجلس الأمة بالأغلبية. و من خلال مجال تدخل مجلس الأمة نلاحظ المركز المزدوج الذي يحتله اتجاه الغرفة الأولى بحيث يقع في مركز التابع للمتبع في الاختصاص، إذ هو المموم له بالمادة التشريعية، كما يقع في مركز الهيئة المراقبة له من جهة أخرى بحيث يمكنه أن يقصي كل النصوص التي يرى بأنها غير ملائمة شكلا أو موضوعا لتصوره¹ أو سياسته والتي تتحكم فيها إلى حد كبير كتلة المعينين كما سنرى لاحقا. و قد عقد ملتقى وطنيا لمناقشة المادة 120، مع أنها لا تستحق كل هذا العناء، فالدستور واضح و ينطلق من العام (المادة 98) إلى المقيد (المادتين 119 و 120). و المادة 98 لم تقل بأن الغرفتين متساويتين صراحة، و ما يؤخذ عليها ربما هو استعمال مصطلح (السيادة في إعداد القانون) فكلمة إعداد تتطلب المبادرة والاقتراح قبل المناقشة و التصويت و هو ما يتناقض مع مضمون المادة 119.

و أما المادة 120 فقد حددت مسار الإجراءات التشريعية انطلاقا من الغرفة الأولى إلى الغرفة الثانية و لم تتبنى نظام الأخذ والرد بين الغرفتين (la navette) كما في فرنسا. و للعلم أن بعض الدول تمنع الغرف العليا من المبادرة في التشريع مثل مجلس الشورى المصري² و غالب الظن أن الذين ينتقدون مضمون هذه المادة فإنما لمخالفتها للنظام الفرنسي، وكانوا يتمنون أن يكون مجلس الأمة صورة عن مجلس الشيوخ الفرنسي. و يقصد بمصطلح السيادة " أن المجالس النيابية تأخذ سلطتها من التمثيل الفعلي لصاحب السيادة (الشعب)، فهي الوحيدة التي تعبر عن رأيه."³ و السيادة تتم في إطار الدستور طبعاً.

و إذا كان المؤسس قد حذر على مجلس الأمة صراحة حق المبادرة بالتشريع فإنه لم يبتدع لأن الكثير من الغرف العليا في النظم المقارنة لا تتمتع بحق المبادرة. و لما صادق مجلس الأمة على نظامه الداخلي حاول توسيع صلاحياته في مجال التشريع فأقر لفائدة أعضائه حق تعديل النصوص القانونية و حدد إجراءاتها في المواد 63 إلى 68، لكن المجلس الدستوري الذي أصبحت رقابته إلزامية على النظام الداخلي للغرفتين بموجب دستور 96 عبر عن رفضه لهذا الإجراء.⁴ و استنادا لنص المادتين 119 و 120 من الدستور استخلص أن المؤسس لم يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل على النص المعروف عليه للمناقشة خارج إطار الفقرة الرابعة من المادة 120 و المتعلقة باللجنة المتساوية الأعضاء،⁵ و عليه ألغى المجلس الدستوري المواد المتعارضة مع الدستور.

1 - كايس (الشريف)، دور اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة

الجزائرية، الجزائر، 29 و 2002/10/30، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، الجزائر، 2004، الجزء الأول، ص 65.

2 - أنظر لمزيد من التفاصيل: زكي راتب (علي)، مجلس الشورى ونظام ازدواج الهيئة التشريعية، مرجع سابق.

3 - انظر: Carré de Malberg (R); la loi expression de la volonté générale, economica, Paris, 1984, P 219.

4 - بلس شاولش (بشير)، مجلس الأمة في تصور المجلس الدستوري، م ف ب، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 2، مارس 2003، ص 97.

5 - انظر: رأي المجلس الدستوري رقم 98/4 المؤرخ في 10 فيفري 1998.

و على ما تقدم فإن مجلس الأمة لا يتعامل إلا مع النصوص القانونية التي يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني و يرسلها إلى رئيس مجلس الأمة طبقا للمادة 42 من القانون العضوي 02.99 خلال 10 أيام و يشعر بذلك الوزير الأول لكي يتابع مسار الإجراءات التشريعية إلى نهايتها كشريك يتابع كل التفاصيل. و لم يبين المشرع بداية مهلة 10 أيام و لا حتى من خلال القانون العضوي الجديد رقم 12.16 الناظم لعلاقة الحكومة بالبرلمان و لكن الظاهر أنها تبدأ من يوم مصادقة النواب على المشروع أو الاقتراح.

و الملاحظ أن طريقة تبليغ النصوص القانونية بين الغرفتين تعكس توجه المؤسس في الأخذ بنظام الاتجاه الواحد لإجراءات العمل التشريعي نظرا لحادثة التجربة الثنائية و التخوف من فشلها. و حسن فعل المؤسس بتبسيط الإجراءات وبمخالفة النظام الفرنسي. و أما إشعار الحكومة فيهدف إلى تمكينها من إعداد تقريرها حول النص المصادق عليه من الغرفة الأولى و إرساله إلى مجلس الأمة، و من ثم متابعة الإجراءات التشريعية أمامها. و فور تلقي رئيس مجلس الأمة النص يحيله مرفقا بالوثائق و المستندات على اللجنة المختصة لدراسته و هذا بواسطة جمع المعلومات والحقائق حوله و فحص الوثائق المرفقة و الاستماع إلى أعضاء الحكومة، و يمكن أيضا الاستعانة بالخبراء و تسجيل الملاحظات ضمن التقرير التمهيدي.

و تسير الإجراءات عموما في مجلس الأمة بنفس المراحل التي مرت بها في المجلس الآخر مع اختلافات بسيطة بينهما، لذلك لا أرى داع للتفصيل أكثر فيها. تنتهي بتقرير تكميلي يقدم إلى المجلس ليبرمج للمناقشة في الجلسات العامة. و أما الأوامر الرئاسية التي يصادق عليها نواب الغرفة الأولى فتناقش على مستوى اللجنة فقط و يقدم على إثرها تقريرا واحدا قبل أن تعرض للتصويت. و كثيرا ما يعتمد المجلس عند مناقشة النصوص على رأي اللجان المختصة و التي تقترح على أعضاء المجلس المصادقة أو التحفظ على مادة أو مواد النص وهي التي تقدم التوصيات، وهي تعتبر جهة استشارة لأعضاء المجلس، « و عادة ما تستدعي اللجان المجموعات البرلمانية للاستماع لأرائهم في النصوص ذات الأهمية الكبيرة أو المثيرة للجدل حتى تكتسب تقاريرها المصادقية من قبل أعضاء المجلس»¹.

و بنفس الأسلوب يتم التصويت في مجلس الأمة سواء مع مناقشة عامة أو محدودة أو التصويت دون مناقشة بالنسبة للأوامر الرئاسية. و يختلف التصويت في مجلس الأمة قليلا من جهة أن غياب عضو يلزمه توكيل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه و في حدود توكيل واحد فقط. و يقرر مكتب المجلس وفقا للمادة 58 من النظام الداخلي بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية نمط الاقتراع سريا أو علنيا برفع اليد أو الاقتراع العام الاسمي. و عند عدم توافر النصاب المطلوب، و هي العملية التي يتم مراقبتها قبل بدأ التصويت، يؤجل التصويت إلى جلسة جديدة تحدد بالتشاور مع الحكومة.² و بما أن النظام الداخلي لم يفصل في حالة عدم توفر

1 - عمير (سعاد) ، مرجع سابق، ص 64 .

2 - أنظر المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 28 نوفمبر 2000.

النصاب في الجلسة الجديدة فالأصل أن يؤجل التصويت مرة أخرى وأخرى إلى أن يتوفر النصاب المحدد دستوريا خلافا لمقتضى المادة 58 من النظام الداخلي للغرفة الأولى.

و كل هذا في إطار تدابير دستور 96، أما بعد التعديل الذي خضع له سنة 2016 فقد أصبح التصويت يتطلب موافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين فقط بالنسبة للقوانين العادية و الأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية. و عند نهاية مرحلة المصادقة على النص القانوني في مجلس الأمة لا تكون عملية التشريع قد انتهت، بل لا بد فوق ذلك من تبليغ رئيس الجمهورية بالنص النهائي الذي اعتمدهت الغرفة الثانية. لكن مجلس الأمة ليس ملزما بالمصادقة التلقائية على النصوص التي صادق عليها النواب و يمكن أيضا أن يكونوا قد أدخلوا عليها تعديلات، بل يمكن لأعضاء مجلس الأمة التحفظ على بعض المواد و أيضا رفض المصادقة على النص كله أو بعضه. فكيف سيكون مصير النص في هذه الحالة؟

ثالثا :

اللجنة المتساوية الأعضاء

في حالة عدم مصادقة مجلس الأمة على أي نص لا يتم إصداره، بل يبقى مجمدا. و أما إذا تعلق الأمر بخلاف بين الغرفتين يتعلق ببعض المواد فقط فإن رئيس مجلس الأمة يبلغ الأحكام محل الخلاف للوزير الأول حتى يتمكن من مباشرة اختصاصه المتعلق بطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بهدف تسوية الخلاف بين الغرفتين. هذا و لم تحدد الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور التي تشكل أساس اللجنة المتساوية الأعضاء نوع الخلاف بل تكلمت عن الأحكام محل الخلاف و التي يمكن أن تكون فقرة أو مادة أو بعض المواد أو حتى كل المواد أي النص كاملا، وهو ما نصت عليه المادة 94 من القانون العضوي 02.99. و عليه يحق دستوريا لمجلس الأمة رفض الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني و صياغة بدائل لها في شكل توصيات تطرح على اللجنة المتساوية الأعضاء للبحث و المناقشة.

و قد اعتبر أحد أعضاء المجلس سابقا أن هذه المقترحات بمثابة أحكاما جديدة تبرز رأي مجلس الأمة وأسباب خلافه ... و حسبه أن المجلس له حظوظ كبيرة في إقناع أعضاء اللجنة، و بالتالي يمكن أن يشكل نواة الاقتراح الذي تتبناه¹ و من ثم يريد أن يقنعنا بأن المجلس يمكنه بشكل ما تعديل النصوص القانونية المعروضة عليه مع أن الدستور قد أغلق الباب عليه و منعه من حق التعديل، و يريد الأستاذ أن يفتح له نافذة لذلك متناسيا أن النواب أيضا يمكن أن يقنعوا اللجنة المشتركة فتتبنى اقتراحاتهم لا اقتراحات الشيوخ. و تأكيدا لذلك وعلى إثر اقتراح المجلس لأحكام في نظامه الداخلي تبيح له حق التعديل صدر قرار للمجلس الدستوري كما تقدم يحذر على مجلس الأمة ممارسة حق التعديل خارج إطار الفقرة الرابعة من المادة 120.

1 - لزهاري (بوزيد)، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، م ف ب، عدد 1، ديسمبر 2002، ص 40.

و الملاحظ أن هناك فراغ قانوني فيما يخص تبليغ الأحكام محل الخلاف بين الغرفتين إلى الوزير الأول، ورغم أن رئيس مجلس الأمة أحدث عرفا بقيامه بهذا التبليغ فإنه لا القانون العضوي ولا النظام الداخلي ينص على ذلك. كما لم تحدد مهلة للتبليغ و لا مهلة للوزير الأول لدعوة الغرفتين لتشكيل اللجنة. و مهمة اللجنة هي اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف أما مهمة الوزير الأول فتقتصر على تحريك الآلية و تنتهي عند طلب اجتماعها فهو ليس عضوا فيها، فالعملية بعد طلب الاجتماع برلمانية مائة بالمائة¹ و عليه أدعو المشرع إلى المسارعة في معالجة الفراغ القانوني القائم. و تجدر الملاحظة أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد حدد للوزير الأول أجل 15 يوما لاستدعاء اللجنة و حدد لها 15 يوما لإنهاء نقاشاتها².

- تشكيلتها :

تناول القانون العضوي 02.99 نظام سير هذه اللجنة في المواد 87 إلى 97 و فصل في الكثير من المسائل، كما فعل النظام الداخلي لمجلس الأمة نفس الشيء بشكل تفصيلي أكثر. و عليه تتشكل اللجنة من 10 ممثلين لكل غرفة نيابية مع 5 أعضاء احتياطيين تحسبا لأي غياب محتمل لعضو منها أو أكثر. و يجب أن تعكس تشكيلتها التمثيل السياسي للأحزاب في كل غرفة. و عموما يتم اختيار أعضائها بنفس الإجراء المتبع في اللجان الدائمة المختصة بل تسيطر اللجنة الدائمة المختصة بموضوع الخلاف بين الغرفتين على أغلبية تشكيلتها. و كمثل فإن تشكيلته اللجنة التي تأسست لدراسة القانون الأساسي لعضو البرلمان ضمت رئيس اللجنة القانونية و نائبه و المقرر و أعضاء آخرين موزعين حسب التمثيل النسبي للمقاعد³.

و دور الحكومة في اللجنة يقتصر على الحضور جوازا حسب المادة 92 من القانون العضوي. و أول اجتماع لها عقد بمقر مجلس الأمة بدعوة من أكبر الأعضاء سنا بمناسبة دراسة أول نص قانوني عرض عليها (المادة 41 من قانون الطاقة)، و تعقد في شكل مكتب يتكون من الرئيس و نائبه و مقرر واحد عن كل مجلس. و للمقارنة فإن هذه اللجنة في النظام الفرنسي تضم 7 أعضاء عن كل غرفة مع 7 آخرين مستخلفين، و تجتمع بالتناوب في كل قضية مرة في مقر الجمعية الوطنية ومرة في مقر مجلس الشيوخ⁴.

- نظام سيرها :

يقوم الوزير الأول بتبليغ طلب انعقاد اللجنة إلى رئيس كل غرفة لتجتمع خلال العشرة أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب. و بما أن الوزير الأول غير مقيد بأجل معين لدعوة اللجنة للانعقاد فإن مسألة تسوية الخلاف بين الغرفتين تبقى سلطة تقديرية للحكومة و نقطة أخرى لتفوقها على البرلمان. فإذا قدر الوزير الأول أن الأوضاع داخل المجلسين ملائمة لسياسة الحكومة سارع إلى استدعاء اللجنة، و بخلاف ذلك و إذا كان

1 - لزهراري (بوزيد)، الدور التشريعي لمجلس الأمة، مرجع سابق، ص 59.

2 - أنظر المادة 138 فقرة 4 من دستور 2016 الصادر بواسطة القانون 01.16 في 7 مارس 2016.

3 - خويضر (الطاهر)، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، م ف ب، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، عدد 5، أبريل 2004، ص 91.

4 - خويضر (الطاهر)، المرجع السابق، ص 90.

يرغب في تهميش بعض الاقتراحات فإنه لا يتدخل و يترك النص المتنازع بشأنه عالقاً. و بالنتيجة فإن الوزير الأول يملك تعطيل آلية فض النزاع بين الغرفتين و تعطيل عمل المؤسسة التشريعية بالتبعية، و مثل هذه النتيجة الخطرة لم تأت نتيجة اعتراض مجلس الأمة على النصوص المحالة إليه، بل سببها المباشر هو رئيس الحكومة¹ (الوزير الأول) بعد التعديل الدستوري لسنة 2008.

لذلك كان من اللازم تصحيح مثل هذا الوضع، و بهذا الصدد يجب تحديد أجل معين ملزم للوزير الأول و بإنقضائه تجتمع اللجنة بقوة القانون. و أحسب أن هذا الاقتراح كفيل بتحريك الوزير الأول قبل أن تسحب منه هذه الصلاحية. و الأفضل اجتماع اللجنة بقوة القانون بطلب من رئيس مجلس الأمة موجه إلى رئيس الغرفة الأولى مع إشعار الحكومة بذلك. لكن لا أخال الحكومة ترضى بمثل هذا الدور الثانوي و هي متعودة على لعب الدور الرئيسي، و عليه و في الوضع الراهن تباشر اللجنة بعد استدعائها دراسة المواضيع المحالة إليها وفق الإجراءات العادية المتبعة في اللجان الدائمة المتضمنة في النظام الداخلي للغرفة التي تجتمع اللجنة بمقرها حسب المادة 91 من القانون العضوي 02.99. و يمكن اللجنة الاستماع لكل عضو في البرلمان أو أي شخص ترى في سماعه فائدة لعملها.

و عند نهاية مناقشاتها تقترح اللجنة نصا حول الأحكام محل الخلاف ضمن تقرير لها بما يشبه الاتفاق بين الغرفتين على تسوية الخلاف التشريعي. و عقب نهاية اللجنة لعملها يبلغ رئيس الغرفة المنعقدة بمقرها نص الصلح إلى رئيس الحكومة،² و عند هذه المرحلة ينتهي دورها. يقوم الوزير الأول بعرض نص الصلح التشريعي إن صح التعبير على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه وفقا للإجراءات المعتادة. و الملاحظ أن إلزام الوزير الأول لم يقرن بقيد زمني محدد مما يرجعنا إلى نفس الإشكال السابق بخصوص استدعاء اللجنة. و لا يتوقف دور الحكومة عند هذا الحد لأن المؤسس الدستوري أقر لها بموجب الفقرة الخامسة من المادة 120 حق الاعتراض على أية تعديلات لا توافق عليها، « وفي هذه الحالة فإنها تدفع بالتعديلات في الاتجاه الذي يخدم مشاريعها».³ و هنا نسجل مرة أخرى تفوق الحكومة على شريكها في العملية التشريعية.

و يرى أحد الفقهاء أن فسح المجال واسعا أمام الغرفتين لإدخال تعديلات دون ضوابط من شأنه أن يؤدي إلى اقتراح تعديلات تبعد نص الصلح عن الهدف الأساسي الذي من أجله انعقدت اللجنة لذلك تكون موافقة الحكومة ضرورية في مثل هذه التعديلات.⁴ و يختلف الأمر في فرنسا قليلا إذ أنه يمكن لإحدى الغرفتين عدم المصادقة على نص الصلح فتقوم الحكومة بإعطاء الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية للفصل في النزاع، و ينتهي الاختلاف بتبني نص اللجنة المتساوية الأعضاء أو الرجوع إلى النص الأخير المصوت عليه من قبل الغرفة

1 - بوكرا (إدريس)، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الإدارة، العدد الأول، 200، ص 74.

2 - أنظر المادة 94 من القانون العضوي 02.99 الناظم لعلاقة الغرفتين بالحكومة.

3 - شريط (لمين)، بعض الجوانب التأسيسية و التشريعية لمجلس الأمة، نشرات مجلس الأمة، ديسمبر 1998، ص 15.

4 - أنظر : Ardant (Philippe); institutions politiques et droit constitutionnel, LGDJ, 8^{ème} ed, Paris, 1995, P 568.

الأولى أو إدخال بعض تعديلات الغرفة الأخرى.¹ و في كل الأحوال فإن تقنية الكلمة الأخيرة تضغط على الغرفتين في اتجاه التقارب و إنهاء الخلاف بينهما.

و أما في الجزائر، وفي حالة عدم مصادقة إحدى الغرفتين يبقى النص معلقا كما في حالة عدم التوصل إلى صلح من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء فتتدخل الحكومة لسحب النص وفق صلاحياتها الدستورية. و يمكن أيضا لكل غرفة إدخال تعديلات (بموافقة الحكومة طبعا) و إن لم تصادق إحداها على النص نكون بصدد نزاع جديد يتطلب استدعاء اللجنة مرة أخرى و إن كان هذا الاحتمال مستبعدا نظرا لدور الحكومة، و لكن هذا الاحتمال يعكس عمق الخلاف القائم بين الغرفتين و الذي يمكن أن ينتج عن اختلاف الأغلبية المشكلة لكل غرفة فكريا وعقائديا و هي الحالة التي يمكن أن تؤدي إلى حل الغرفة الأولى.

و على كل حال فإن اللجنة المتساوية الأعضاء تعتبر آلية ذكية لحل نزاع الغرفتين و نافذة تفتح لصالح مجلس الأمة تمكنه من إبداء رأيه و المساهمة في إصلاح بعض النصوص القانونية المحالة إليه طالما حرم من حق التعديل. و لكن بعض النقائص مازالت تشوب نظام سيرها ونخص بالذكر علاقة الحكومة بها و تحكمها في تحريكها وآلية تبليغ اتفاق الصلح إلى الغرفتين للمصادقة و اللتان تبقيان من تقدير الوزير الأول بدون قيد زمني رغم أن تشكيلة اللجنة و وظيفتها تشريعية خالصة. و يقع اللوم على المشرع لأنه لم يحاول ضبط هذا الأمر طيلة السنين الماضية رغم انتقادات أعضاء البرلمان أنفسهم في أكثر من مناسبة.

و الحال أن الحكومة تبقى في موقع امتياز على البرلمان في هذه النقطة أيضا، إذ أنها تملك وسيلتين للتخلي عن النص الذي رفض مجلس الأمة المصادقة عليه هما عدم تحريك اللجنة، و أيضا سحب النص في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين.² و قد حافظ المؤسس على هذا الوضع من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، فرغم تحديد أجل للوزير الأول لاستدعاء اللجنة فإنه لم يفرض جزاء على عدم استدعائها مما يفتح المجال لذلك، و أيضا عدم إخطار المجلس الشعبي الوطني وفق تقنية الكلمة الأخيرة التي اعتنقها المؤسس و الذي يؤدي إلى سحب النص.³ و غني عن القول أن موضوعات المادة 137 من التعديل الدستوري يصادق عليها مجلس الأمة أولا قبل أن تحال على النواب، و في هذا الإطار كيفت المادة 97 من القانون العضوي الجديد الناظم لعلاقة الحكومة بالبرلمان رقم 12.16 لضرورة مراعاة أحكام المادة 138 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016.

1 - خويضر (الطاهر)، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، المرجع السابق، ص 89.

2 - ديدان (مولود)، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية على ضوء التعديل الدستوري الأخير (3 مارس 2016)، دار بلقيس للنشر، عين البيضاء، طبعة 2017، ص 338.

3 - أنظر المادة 138 الفقرة 8 من القانون رقم 01.16 المؤرخ في 3 مارس 2016 المتعلق بتعديل الدستور.

الفرع الثالث :

مرحلة إصدار النص التشريعي

بمصادقة مجلس الأمة على النصوص المحالة عليه سواء عرضت أم لا على اللجنة المتساوية الأعضاء تنتهي مرحلة إعداد النص التشريعي وينتهي معها دور البرلمان ولكن مع الخطوة الأخيرة وهي ضرورة تبليغ النصوص القانونية إلى رئيس الجمهورية من قبل رئيس مجلس الأمة في ظرف 10 أيام¹، ويشعر بهذا الإرسال شريكه في العملية التشريعية (الغرفة الأولى و الوزير الأول). ويهدف إجراء التبليغ بالنسبة للحكومة لكي تستعد لوضع النص المصادق عليه موضع التنفيذ فيصدره رئيس الجمهورية في الجريدة الرسمية ويمكن أن يباشر إجراءات أخرى مثل طلب قراءة أخرى كما سنرى. وأما الهدف الثاني فيمكن اعتباره هدف إجرائي حسب رأي الأستاذة عمير² لأنه يعكس بوضوح توجه المؤسس الدستوري إلى تبني نظام الاتجاه الواحد في العمل التشريعي من الغرفة الأولى إلى الغرفة الثانية.

و قد نصت المادة 126 من دستور 1996 (144 بعد تعديل 2016) على أن يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل 30 يوما ابتداء من تاريخ تسلمه، وسلطة الإصدار مستمدة من الدستور فلا يمكن تكييفها على أنها إجراء تنظيمي. وقد اختلف الفقه في مسألة الإصدار بين من يعتبره عملا تشريعيا و من يعتبره عملا تنظيميا لأنه يصدر عن رئيس الجمهورية. والآراء حول هذا الموضوع كثيرة لذلك نكتفي برأي واحد يقول صاحبه : « الإصدار هو ذلك العمل الذي يقوم بموجبه رئيس الدولة بإضفاء صفة القانون على النص وهو لا ينشأ قاعدة و إنما يلاحظها بمعنى أن الرئيس لا يشارك في ممارسة السلطة التشريعية من خلال هذا الإجراء»³. وأما المجلس الدستوري الفرنسي فقد اعتبر الإصدار عملية الإشهاد من طرف رئيس الجمهورية بأن القانون قد أقر بانتظام مناقشة وتصويتا و ليس له تأجيل إصداره إلا في حالة طلب مداولة ثانية، وفي نهايتها يلتزم بإصداره في الآجال و إلا عد تصرفه خرقا للدستور يستوجب تكيفه بالخيانة العظمى⁴.

و أما رئيس جمهوريتنا فغير مقيد بإجراء الإصدار في حد ذاته علاوة على قدرته بدون مآخذة على تجاوز مهلة 30 يوم. وقد حدث أكثر من مرة تجاوز هذه المدة من قبل رؤساء الجمهورية باستثناء فترة حكم السيد اليامين زروال⁵. وقد كان دستور 1963 سباقا إلى إجراء فعال يلزم الرئيس بالإصدار في أوانه في مهلة قصيرة (10 أيام)، ومع ذلك يمكن للمجلس أن يطلب تخفيضها عند الاستعجال، ويتمثل هذا الإجراء في نقل الاختصاص تلقائيا إلى رئيس المجلس الوطني (البرلمان). وهذا ما يؤكد مكانة المجلس أمام رئيس الجمهورية

1 - أنظر المادة 43 من القانون العضوي 02.99 الناظم لعلاقة البرلمان بالحكومة.

2 - عمير (سعاد) ، مرجع سابق ، ص 118.

3 - أنظر : Lavroff (D G); le système politique français, Dalloz, Paris, 1975, p 487.

4 - أنظر : Gicquel (J); droit et institutions politiques, Ed Montchrestien-delta, 16^{ème} éd, Paris, 2000, p 568.

5 - أنظر : Benabbou - kirane (F) ; op cit, p 74.

في ظل دستور 1963 و لو من الناحية النظرية فقط. و لا يفوتنا التذكير بأن إخطار المجلس الدستوري قبل إصدار القانون يوقف أجل 30 يوما الممنوحة للرئيس حتى يفصل في مدى دستوريته، و أما القوانين العضوية فتعرض وجوبا على المجلس لدراسة مدى مطابقتها للدستور قبل إصدارها.

و أي كانت طبيعة الإصدار فهو إجراء ضروري لإعلان القانون و ترتيبه و إعطائه تاريخا يكون ملزما بعده للكافة وهذا التاريخ للعلم هو تاريخ توقيع رئيس الجمهورية، و يتبع بالنشر في الجريدة الرسمية. و تهدف عملية النشر إلى إخطار الجمهور بنفاذ القانون في تاريخ محدد، أي إبلاغ الكافة و إعلامهم بأحكام هذا التشريع.¹ و تجدر الإشارة إلى أن الدستور الجزائري لا يتضمن أي بند يلزم الحكومة بإصدار المراسيم التنفيذية خلال نطاق زمني معين. و الواقع أنه غالبا ما يؤدي تماطل الحكومة في إصدار النصوص التطبيقية إلى تجميد التشريعات الصادرة عن البرلمان وخير مثال لدينا هو القانون رقم 09 - 07 المتعلق بالمجاهد و الشهيد و الذي بقيت بعض أحكامه معلقة ليومنا هذا.²

- إجراء القراءة الثانية :

تسمح مهلة 30 يوما للإصدار لرئيس الجمهورية بطلب إجراء مداولة ثانية، و بالرجوع إلى المادة 127 من الدستور نجد صياغتها خالية من أية شروط موضوعية تتعلق بحق الاعتراض من طرف الرئيس مما يعني سلطته المطلقة في طلب قراءة ثانية للقانون المصادق عليه من الغرفتين. و هذا الإجراء يعكس تعارض وجهات النظر بين الطرفين. و بما أن الحكومة متواجدة طوال إجراءات العملية التشريعية حتى حسبناها شريك تشريعي و هي فوق هذا تحقق التفوق على شريكها، فلا أرى إجراء مداولة ثانية إلا آخر خط للدفاع يواجه به رئيس الجمهورية البرلمان.³ و من باب الاحتياط اعتبار طلب مداولة ثانية وسيلة جد مهمة لردع الأغلبية البرلمانية المعارضة حال هيمنتها، و توظيف القانون لصالحها حسب رأي الفقيه لافروف.⁴

و عليه فإن الأغلبية المشروطة للموافقة على النص المعترض عليه من طرف الرئيس ثلثي (2/3) النواب من شأنها تضيق الخناق على المبادرة البرلمانية والتي قد ينجم عنها إما تعديل اقتراح القانون المقدم من طرف النواب أو الاعتراض على تعديلات النواب على مشروع القانون و تفضيل الإبقاء على النص كما قدمته الحكومة أول الأمر أمام نواب الغرفة الأولى. و بمصادقة النواب على القانون بأغلبية 2/3 أعضائها يحال النص على الغرفة الثانية التي تصادق دائما بنفس النصاب 3/4، ثم يحول للإصدار. و إذا لم يباشر الرئيس إجراءات طلب مداولة ثانية خلال أجل 30 يوما من إقراره يسقط حقه في الاعتراض.

1 - خليل (محسن)، النظم السياسية و القانون الدستوري، منشأة المعارف، الجزء الأول، القاهرة، 1971، ص 465 .

2 - هاملي (محمد)، مرجع سابق، ص 71.

3 - أنظر للتفصيل : عمر حلمي (فهمي)، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980.

4 - أنظر : Lavroff (Dimitri Georges) ; op cit, T 2, p 798.

و الملاحظ أن المادة الدستورية 127 لم تنص صراحة على إمكانية رفض البرلمان لطلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية. و لكن بالنظر إلى موقع البرلمان الضعيف والآليات الفعالة التي يحوزها الرئيس للتأثير عليه كحق الحل المنصوص عليه في المادة 129 فإن البرلمان لا يمكنه معارضة طلب الرئيس بإعادة قراءة القانون مرة ثانية وهو ما يؤكد الواقع، فمنذ الاستقلال حتى اليوم لم يسجل البرلمان إجراء الاعتراض و لو مرة واحدة.¹ و كان الدستور الفرنسي لسنة 1958 قد نص على عدم إمكانية اعتراض البرلمان على طلب الرئيس مداولة جديدة في المادة العاشرة، و كذلك الأمر بالنسبة لتجارب دستورية عديدة. و تجدر الإشارة إلى أن حق الاعتراض (الفتو الرئاسي) يجد أساسه في الدستور الأمريكي إذ يحال النص مرة أخرى إلى الكونغرس لمداولة ثانية تتطلب مصادقة مشروطة بأغلبية الثلثين من أعضائه، و حينها لا يملك الرئيس حق الاعتراض مرة أخرى.²

و في الأخير يمكننا أن نلاحظ ببسر أن الحكومة متواجدة عبر كل مراحل العمل التشريعي العادي، و لمندوبها حق التدخل في كل وقت، فهي تواكب مسار الإجراءات التشريعية بداية بالمشاريع التي تعرضها و انتهاءا بتسوية الخلاف المحتمل بين الغرفتين و الذي لا يتم إلا بموافقتها، بالإضافة إلى تحكمها في تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء، و في حالة استمرار خلاف الغرفتين تسحب النص محل الخلاف و تريح الغرفتين من النزاع. و يتم التشاور معها فيما يخص جدول الأعمال، بل وتمنح لها الأولوية في برمجة المشاريع التي تقدر أنها في حاجة مستعجلة لها. و عليه تعتبر شريك فعال للغرفة الأولى في إنتاج النصوص القانونية.

فيما تبقى الغرفة الثانية في ظل حرمانها من حق المبادرة و حق التعديل في مركز التابع، فلا بد من تمويلها بالمادة التشريعية من طرف المجلس الشعبي الوطني و إلا بقيت مجمدة.³ و دورها التشريعي يبقى محدودا جدا، ففي حالة مصادقتها على النصوص المحالة عليها يثور التساؤل بشأن الجدوى منها، وفي حالة اعتراضها لا تستطيع فرض تصورهما إلا بموافقة الغرفة الأولى والحكومة من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء. و يبقى السؤال مطروحا بشأن وضع مجلس الأمة في حالة حل المجلس الشعبي الوطني، فما دوره في هذه الحالة؟ و أما رئيس الجمهورية فيمنحه المؤسس حق التشريع بالأوامر بين دورتي البرلمان و في حالة شغور الغرفة الأولى وهذا بدون قيود موضوعية ولا شكلية بما يكسبه صفة صاحب اختصاص تشريعي أصيل، و بالنتيجة نستطيع القول بتوافق تام مع إحدى الدراسات الهامة بأن السلطة التشريعية مكونة من ثلاثة غرف يشكل رئيس الجمهورية الغرفة الأولى فيها.⁴

1 - خرباشي (عقيلة)، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، دار الخلدونية للنشر، الجزائر، 2007، ص 61.

2 - أنظر : Benabbou - kirane (F); op cit, T 2, P 80 : « cette 2^{ème} délibération ne peut être refusée »

3 - شوقي (فاتح)، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2000، ص 69.

4 - أنظر : Chandernagor (André) ; un parlement pour quoi faire? Ed Gallimard, Paris, 1967, P 55.

المطلب الثاني :

الإجراءات التشريعية الخاصة

أبعد مما انتهت إليه يرى أحد الفقهاء أن رئيس الجمهورية يعد المشرع الحقيقي نظرا لتدعيم مركزه بسلطات تشريعية واسعة مع عدم وضوح مسؤوليته¹، وإذا كان هذا هو الحال بالنسبة لعملية إعداد القانون، فكيف يكون الأمر فيما يخص المواضيع الدستورية الأخرى التي تدخل في إطار الوظيفة التشريعية للبرلمان يا ترى؟ إن بعض المسائل و المواضيع الدستورية ذات أهمية خاصة فلا غرابة من اختلاف إجراءاتها عن إجراءات العمل التشريعي العادي نظرا إلى أهمية موضوعاتها و خطورة ما يترتب عنها من نتائج تمس بالحياة السياسية للبلاد و تفاعلاتها الاقتصادية و الاجتماعية. كما أن المسائل المعنية بالإجراءات الخاصة استثنائية و محددة زمنيا سواء بصفة دورية أو في أزمة متباعدة و يتعلق الأمر على الخصوص بقانون المالية (الفرع الأول) و تعديل الدستور (الفرع الثاني).

الفرع الأول :

قانون المالية

يحدد قانون المالية بالنسبة لكل سنة ميلادية مجمل الموارد و النفقات المخصصة لتسيير المرافق العمومية و جلب التجهيزات العمومية و تحقيق المشاريع الإنمائية. وبهذا فهو يعتبر أداة السياسة الاقتصادية و الاجتماعية للحكومة، و يترتب عليه آثار ذات أبعاد اجتماعية و سياسية تمس يوميات المواطنين. و لكون الحكومة تضطلع بمهمة التسيير و التنفيذ فإنها تحتكر عمليا مجال قانون المالية، إذ تقوم منفردة بإعداد مشروع قانون المالية في مختلف الدوائر الوزارية بعيدا عن أي يد لممثلي الشعب، « ولها حينها وضع كل الترتيبات التي تراها ملائمة لتنفيذ برنامجها، كما بإمكانها إدراج أي نفقات ترغب فيها و تقسيمها بين الوزارات بالأولوية التي تحددها و توزيع الإيرادات بالطريقة التي تناسبها»².

و ينحصر دور البرلمان في المجال المالي في المناقشة المحدودة زمنيا و التي تنتهي بالتصويت على القانون في مهلة 75 يوما و المصادقة عليه و إلا أصدره رئيس الجمهورية بأمر له قوة القانون. و يفترض عند إتمام عمليات تنفيذ القانون و ترجمته العملية إلى مشاريع تنمية و نفقات عمومية الرجوع إلى البرلمان لعرض مشروع قانون ضبط الميزانية لمناقشته و المصادقة عليه. و عليه نتناول تباعا الإطار القانوني لقانون المالية (أولا)، التدابير التطبيقية للمادة 121 من الدستور (ثانيا) و مجال قانون المالية (ثالثا)، ثم الإجراءات التشريعية لقانون المالية (رابعا).

1 - خرباشي (عقيلة)، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة باتنة، 2010، ص 384.

2 - خرباشي (عقيلة)، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، مرجع سابق، ص 157.

أولا :

الإطار القانوني لقانون المالية

حدد القانون الأساسي الإطار العام لقانون المالية في المادة 120 من دستور 96 في فقرتها الأخيرة وكذلك المادة 121 التي قيدت البرلمان بعدم قبول أي اقتراح لقانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها. و بذلك يكون البرلمان محاطا بقيدين شكلي زمني لا يجب تجاوزه، و موضوعي يتعلق بحفظ توازن ميزانية الدولة.

و بموجب أحكام الفقرة الأخيرة من المادة 120 فقد فصل القانون العضوي 99. 02 في المادة 44 في تقسيم المهلة الزمنية الممنوحة للبرلمان (75 يوم) فأهل الغرفة الأولى مدة أقصاها 47 يوم ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية وأعطى لمجلس الأمة مهلة 20 يوما من يوم تصويت النواب على المشروع. وفي حالة خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء مدة 8 أيام للبحث في شأنه. و في حالة عدم المصادقة خلال الأجل المحدد (لأي سبب كان) يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة القانون. و من بين مواد القانون الأساسي التي توطر قانون المالية المادة 160 التي تلزم الحكومة أن تقدم لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية. و فيما يخص البرلمان تختتم السنة المالية بالتصويت على قانون تسوية ميزانية السنة المالية من قبل كل غرفة.

و مما تقدم نتأكد أنه ليس هناك قانون واحد للمالية، و إنما قوانين ثلاث نتعرض لها بالعودة إلى قانون سنة 1984 المتعلق بقوانين المالية¹ إذ تنص المادة الثانية منه على : "يكتسي طابع قانون المالية : قانون المالية للسنة المالية، القوانين المالية التكميلية و قانون ضبط الميزانية". و قد عرفت المادة 3 من هذا القانون محتوى قانون المالية للسنة، فيما قصرت المادة 4 على قانون المالية التكميلي دون سواه مهمة إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلاتها خلال السنة الجارية. هذا و تحدد أحكام المادة 123 من الدستور اختصاص البرلمان في التشريع بقوانين عضوية في مجالات محددة حصرا ومنها القانون المتعلق بقوانين المالية.

و الملاحظ أن عدم إصدار القانون العضوي المتعلق بالمالية المنصوص عليه في المادة 123 و هو النص المرجعي لقوانين المالية أدى إلى ترك مجال المالية مفتوحا لتداخل المواضيع و تدخلها في الميدان المالي. و عليه يبقى لحد اليوم قانون سنة 1984 المتعلق بالمالية هو الإطار والمرجع التشريعي لقوانين المالية السنوية. و لكن الإشكال المطروح هو أن هذا القانون عادي مثله مثل كل قانون سنوي للمالية صدر عن نفس السلطة التشريعية، و من ثم يفترض أن تكون لهما نفس القوة القانونية إعمالا بمبدأ تدرج النصوص القانونية.

1 - أنظر القانون رقم 17.84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية.

و بناء على ما تقدم فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو كيف يستطيع قانون سنة 1984 المتعلق بقوانين المالية أن يضبط و يؤطر قوانين المالية السنوية؟ الواضح أن هذا القانون لا يمكن أن يشكل إطارا إلزاميا بالنسبة للقوانين الأخرى و الدليل على ذلك كما ذهب إلى ذلك دراسة قيمة¹ ما أتت به المادة 132 من قانون المالية لسنة 1994 التي عدلت بعض أحكام القانون المرجعي المتعلق بقوانين المالية لسنة 1984، و من ثم فإن قانون 84 الذي يفترض أن يشكل المرجع بالنسبة لقوانين المالية، أصبحت الأخيرة تتحكم في مضمونه، و بذلك تكون العلاقة التدريجية قد انقلبت كما هي مقلوبة الكثير من أمورنا القانونية في هذه البلاد. و عليه فإن الحاجة أصبحت ملحة لقانون عضوي جديد يضبط قوانين المالية السنوية فتخضع إلزاميا إلى أحكامه، فمتى يا ترى يفرج المشرع على هذا القانون العضوي المنصوص عليه في المادة 123 من القانون الأساسي؟

و الغريب أن القانون رقم 17.84 الذي صدر في ظل دستور 1976 يسمي بالضرورة غير ملائم في ظل دستور 89 و بعده دستور 96 و يمكن بذلك الطعن في دستوريته. و تجدر الإشارة إلى أن قانون ضبط أو تسوية الميزانية والذي كان سابقا يسمى قانون الحسابات إلى غاية سنة 1959 حسب الأستاذ رزيق، يعتبر آلية قانونية للرقابة البعدية لتنفيذ الميزانية للسنة المالية الحالية ناقص ثلاثة (-3)،² بمعنى أنه يعني كل سنة بالميزانية التي انقضى على إعدادها و شرع في تنفيذها منذ ثلاث سنوات، و عليه فإننا نرجأ دراسة هذا القانون إلى المبحث الموالي المتعلق بالوظيفة الرقابية للبرلمان. و أما هاهنا فنكتفي بدراسة القانون السنوي للميزانية و ملحقه التكميلي المتم له المعروف بقانون الميزانية التكميلي و الذي أصبح بدوره سنويا تقريبا.

و في الماضي ونظرا لزيادة حاجة الدول إلى الأموال اضطر الحكام إلى زيادة الضرائب مما أوقعهم في صراع مع دافعي الضرائب. و اكب هذا الصراع ظهور البرلمانات في العصر الحديث فدخلت دائرة الصراع نيابة عن الطبقات الشعبية واستطاعت أن تفتك لصالحها إعداد ميزانية الدولة وتوزيعها و صرفها. و لكن مع نهاية القرن العشرين انحصر دور البرلمان في مجال الميزانية لصالح الحكومات التي أصبحت تمتلك وسائل فنية معتبرة. و أما اليوم فإن القليل من الدول هي التي يختص فيها البرلمان بإعداد الميزانية مثل أمريكا والفلبين ونيجيريا، و بعض الدول يلعب فيها البرلمان دورا كبيرا في التعديل مثل الدول الإسكندنافية. أما أغلب الدول فتهمين فيها الحكومات على إعداد وتنفيذ الميزانية، بل أن بعض الدول على غرار بريطانيا و نيوزيلندا تنظر إلى أية محاولة لتعديل قانون المالية بدون موافقة الحكومة نظرة سحب للثقة منها.³

1 - يلس شاولش (بشير)، التطبيقات العملية لقوانين المالية و انعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، م ف ب، إصدار مجلس الأمة، عدد 3، جوان 2003، ص 30.

2 - رزيق (كمال)، الإطار النظري لقانون تسوية الميزانية و أبعاده، مجلة الوسيط، إصدار وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 11، 2014، ص 185.

Benabbou - Kirane (F) ; op cit, T 2, P 104.

3 - أنظر :

و هكذا انتهى الأمر إلى مصادقة البرلمان بصفة آلية على المشروع المالي للحكومة مثلما هو الحال في الجزائر. و رغم أن التجربة الأمريكية تشد عن القاعدة فإنه يجدر التذكير بأن البرلمان الأمريكي (الكونغرس) يملك سلطة مطلقة في المجال المالي سواء كانت سلطة الاعتمادات المالية أو سلطة فرض الضرائب حسب المادة الأولى في فقرتها الثامنة من الدستور.¹ و بموجب التعديل الدستوري السادس عشر (1913) يملك الكونغرس صلاحية إنشاء الضرائب و جبايتها كما يختص بصلاحية تسديد الديون العامة و عقد القروض بإسم الإتحاد و صك العملة و تحديد قيمتها مقارنة مع العملة الأجنبية.² علما أن الكونغرس فقد سلطة إعداد الميزانية لصالح الرئيس ابتداء من سنة 1921 لكن سلطته بقيت مطلقة بشأن مشروع الميزانية فهو يملك بالإضافة و الحذف أو التعديل بدون قيود، لذلك فإن سلطته على الميزانية لا تماثلها سلطة أي برلمان آخر في العالم حسبما ذهبت إليه دراسة قيمة في هذا المجال.³

و قد اعتبر أحد الفقهاء القاعدة الدستورية المتضمنة في المادة 40 من دستور فرنسا لسنة 1958 و المماثلة للمادة 121 من دستور الجزائر بمثابة غربال مالي يمثل حماية للبرلمان من المبادرات البرلمانية الديماغوجية،⁴ فيما وصفه آخر بالمقصلة التي تعدم فيها اقتراحات القوانين.⁵ و الملاحظ أن هذه المادة وردت لأول مرة في دستور الجزائر لسنة 1976 خلافا لدستور 1963. و تبقى دوافع المؤسس لاعتمادها مبهمة مادام أن النظام الدستوري كان موحدًا ينتمي فيه المشرع و المنفذ إلى حزب وحيد، وكانت الأغلبية البرلمانية مضمونة إلى حد بعيد. و قد عاود النص على هذا المبدأ حرفيا كل من دستور 89 و دستور 96. و ربما كان مبرر دستور 89 التعددي من خلال هذا الشرط التخوف من سيطرة أغلبية معارضة على البرلمان.

و أما دستور 1996 فقد تمكن من خلق نوع من الاستقرار السياسي عبر ضبط عملية اعتماد الأحزاب و إنشاء مجلس الأمة لصد أي عدوانية محتملة في الغرفة الأولى، و من ثم فإن تكريسه لهذا الإجراء يقع من باب الإحتياط و قطع الطريق أمام النواب في مجال المبادرة بالاقترح. و قد عرف هذا القيد الدستوري انتشارا واسعا في أوروبا بعد نهاية الحرب العالمية الثانية ترتيبا على شيوع مفهوم العقلانية البرلمانية « عملية إدراج آليات دستورية جديدة ترمي إلى تقوية مكانة السلطة التنفيذية إزاء السلطة التشريعية »،⁶ وهذا لتفادي التوازن المطلق بين السلطات الذي كثيرا ما أدى إلى إسقاط الحكومات و التسبب في عدم استقرار سياسي ذي تبعات اقتصادية و اجتماعية وخيمة.

1 - ديبج (ميلود)، آليات رقابة الكونغرس الأمريكي على السلطة التنفيذية، م ف ب، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 27، أبريل 2011، ص 137.

2 - بن هني (عبد القادر)، الأسس العامة لتنظيم السلطة التشريعية في دستور أمريكا و دستور الجزائر، مرجع سابق، ص 35.

3 - سيد الصباحي (يحي)، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، 1993، ص 86.

4 - أنظر : Guichard (A) ; étude sur le parlement de la 5^{ème} république, presse universitaire de France, Paris, 1965, p 81,

5 - أنظر : Chandernagor (André); op cit, p 54.

6 - جبار (عبد المجيد)، المحافظة على المال العام والعقلنة البرلمانية، مجلة الوسيط، إصدار وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 1، 2014، ص 25.

ثالثا :

التدابير التطبيقية للمادة الدستورية 121

بموجب المادة 149 من دستور 76 المطابقة لنص المادة 121 من دستور 96، تضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني¹ في المادة 120 رفض إيداع اقتراحات القوانين المخالفة للشرط المالي، و تبعا لذلك يمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني رفض إيداع أي تعديل مخالف للشرط المالي (المادة 124). كما يمكن للحكومة و لكل نائب معارضة أي اقتراح تعديل مخالف لنص المادة 149 من دستور 76، و بذلك يكون المشرع قد ضمن تطبيق الإجراء الدستوري محل الدراسة. و في ظل دستور 96 نص النظام الداخلي للغرفة الأولى² (المادة 71) على حق الحكومة في الاعتراض على اقتراحات القوانين المخالفة لنص المادة 121، لكن الملاحظ أنه لم يشر إطلاقا إلى التعديلات التي يوردها النواب على مشاريع القوانين التي يمكن أن تتضمن تخفيضا في الواردات أو زيادة في النفقات، و لا إلى اختصاص المجلس في رفض النص المقترح على غرار النظام الداخلي لسنة 1977.

و على إثر صدور القانون العضوي 02.99 في 8 مارس 1999 تولت كل غرفة تعديل نظامها الداخلي على ضوء المعطيات القانونية الجديدة، لكن الملاحظ أن كلا من النظامين الداخليين للغرفتين خلا من التدابير التطبيقية للمادة 121 من الدستور. و إذا كان الأمر منطقيا بالنسبة لمجلس الأمة لكونه محروما من حق الاقتراح و من حق التعديل، فما الذي يبرر موقف الغرفة الأولى علما أن القانون العضوي 01.99 قد نص على هذا التدبير الدستوري في المادة 25 « لا يقبل أي اقتراح قانون تم رفضه عملا بنص المادة 121 ». و عمليا يلاحظ أثناء مناقشات قانون المالية أن المبادرة البرلمانية محدودة بقيدين زمني وموضوعي كما رأينا.

و بالنتيجة تقلص السلطة المالية للبرلمان واعترافا ضمينا لسبق الحكومة في هذا المجال. و الحال أن الحكومة هي راعية التوازنات المالية الكبرى وصاحبة القرار فيما يتعلق بسياسة الميزانية عبر وزارة المالية، « فهي تعد مشاريع القوانين وتضبطها وتنفذها ولها من الخبرة ما يجعلها تتحكم في مسار القرار الخاص بسياسة الميزانية بخلاف النواب »³. تتولى الحكومة إعداد قانون المالية على ضوء التوازنات المالية و الاقتصادية مما يحتم على البرلمان الالتزام بهذا المنحى، و ضيق الحيز الزمني للنقاش وللمصادقة على المشروع جعل جانب من الفقه يقول إن مناقشة قانون المالية في الجزائر هو إجراء استعجالي⁴.

1 - أنظر القانون رقم 01.77 المؤرخ في 15 أوت 1977 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2 - أنظر الجريدة الرسمية رقم 53 المؤرخة في 13 أوت 1997 المتضمنة للنظام الداخلي ل م ش و.

3 - صبري (مولود)، المبررات الموضوعية لمحدودية المبادرة البرلمانية في مجال التعديل المالي، مجلة الوسيط، إصدار وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 11، 2014، ص 35.

4 - أنظر : Benabbou - Kirane (F) ; op cit, T 2, P 105 : (une procédure d'urgence qui ne dit pas son nom).

و للمقارنة فإن المادة 40 من الدستور الفرنسي تنص على عدم قبول المقترحات والتعديلات المرتبة لزيادة في النفقات أو تخفيض في الإيرادات. ومن ثم فإن النظام الداخلي للجمعية الوطنية المعدل بموجب لائحة 27 ماي 2009 بعد قرار المجلس الدستوري المؤرخ في 25 جوان 2009 جاء بتدابير تتوافق مع المادة 40، و عليه فقد نصت المادة 89 منه على رفض مكتب الجمعية قابلية إيداع اقتراحات القوانين التي يترتب عليها النتائج المنصوص عليها في المادة 40 وعدم قابلية التعديلات المعروضة على مستوى اللجنة بهذا الشأن على أن يتم تقييم ذلك من قبل رئيس اللجنة و في حالة الشك يتم التقييم من قبل مكتب اللجنة. و يترتب عن هذه التدابير إمكانية اعتراض الحكومة أو أي نائب من النواب على اقتراحات القوانين و التعديلات في كل وقت إذا كان قبولها يؤدي إلى النتائج المنصوص عليها في المادة 40.

و هكذا يكون كل من المؤسس و المشرع الفرنسي قد سدا الطريق نهائيا في وجه أعضاء البرلمان في أي مساس بالتوازن المالي المتضمن في مشروع قانون المالية. و حتى التعديلات من قبل اللجان التي تعرض عليها نصوص قانون المالية (حسب الاختصاص) يمكن الاعتراض عليها من قبل رئيس اللجنة المالية أو مقررها العام أو أي عضو من المكتب يعين لهذا الغرض. و من جهتها تتميز أحكام المادة 121 من الدستور الجزائري بمرونة نسبية مقارنة مع النص الفرنسي، فالمؤسس لم يغلق الباب نهائيا أمام مقترحات النواب بل أجاز قبول المبادرات و التعديلات متى كانت مرفقة بتدابير تتكفل بتعويض النقص في الموارد أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.

و نلاحظ بهذا الصدد أن التعديلات المقترحة على مشروع قانون المالية لسنة 2010 قد بلغ 58 اقتراح منها 31 اقتراح مستوفي للشروط الشكلية (53%) و 27 اقتراح مخالف لأحكام المادة 121 (47%)¹. و بالنسبة لقانون المالية لسنة 2014 تم إيداع 60 اقتراح تعديل من النواب منها 27 مستوفية للشروط الشكلية و 27 مرفوضة لمخالفتها فحوى المادة 121 و 6 اقتراحات مستوفية للشروط الشكلية لكن مجالها ليس قانون المالية بل تشريع آخر أو مجال تنظيمي. و من نماذج طلبات التعديل المقترحة من النواب على مشروع المالية لسنة 2014 اقتراح إدراج مادة جديدة تقضي بتخصيص منحة الإيواء لكل طالب سكن لا يتجاوز دخله الشهري 40000 دج، و اقتراح آخر بإعفاء المواد الأولية لصناعة الكوابل الكهربائية من الحقوق الجمركية، و أيضا تخصيص منحة شهرية لمتربصي التكوين المهني ب 3000 دج كلها تمول من الخزينة العمومية.²

إن مثل هذه الاقتراحات مصيرها الرفض من قبل مكتب المجلس إعمالا لنص المادة 61 من نظامه الداخلي ولمقتضى المادة الدستورية 121، إذ أن ما يخالف الدستور لا يمكن النظر فيه لا شكلا و لا موضوعا.

1 - بريك (محمد)، الممارسة العملية للمجلس الشعبي الوطني عند دراسة مشاريع قوانين المالية، مجلة الوسيط، إصدار وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 11، 2014، ص 59.

2 - بريك (محمد)، المرجع السابق، ص 65 و ص 66.

و رغم أن بعض المقترحات نبيلة القصد إلا أنها تفتقد للأساس القانوني، لذلك فمن واجب واضع القانون أن يكون ملما بالقانون أولا قبل المبادرة بأي اقتراح و إلا دخل اقتراحه ضمن مسار ديمagogي لا معنى له. و تجدر الإشارة إلى أن رفض مكتب المجلس لمقترحات النواب المتضمنة تعديل بنود مشروع قانون المالية المخالفة للمادة 121 هو من صميم الموضوع وليس من الشكل كما تقرره المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وعليه أرى من الضروري إعادة صياغة المادة لتتوافق مع أحكام الدستور أو إضافة فقرة جديدة تتضمن إعطاء مكتب المجلس حق رفض التعديلات المخالفة لأحكام المادة 121. و بهذا الحل يصبح للسلطة التشريعية دور تساهم به إلى جانب السلطة التنفيذية في حفظ التوازنات المالية لبرنامج الحكومة باعتبارها أهم الرهانات الإستراتيجية المالية والاقتصادية للبلاد.

ثالثا :

مجال قانون المالية

حدد قانون سنة 1984 المتعلق بقوانين المالية بموجب المادة 67 المعدلة مجال قانون المالية ومضمونه، يحتوي هذا القانون على قسمين يضم القسم الأول الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية بالطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية وتسمح بضمان التوازنات المالية. أما القسم الثاني فيقترح المبلغ الإجمالي للإعتمادات المطبقة بشأن الميزانية العامة للدولة و الموزعة على كل قطاع للتسيير و أيضا للتجهيز والترخيصات الإجمالية للإيرادات والنفقات بعدد كل ميزانية ملحقة والإجراءات ذات الطابع التشريعي المطبقة على الحسابات الخاصة للخزينة. وتبين المادة السالفة إجمالا أن مجال قانون المالية السنوي يتضمن أحكام عمليات تحصيل الموارد و صرف النفقات لضمان السير العادي للمصالح العمومية.

لكن نظرة عابرة لمختلف قوانين المالية السنوية تبين أن مجال هذه القوانين لم يعد يعرف حدودا، فقد أصبح يستخدم من أجل التشريع في مجالات ليست لها علاقة بالمالية بل وأيضا لتعديل أو إلغاء تشريع قائم. « و مثال ذلك أن قانون المالية لسنة 1992 عدل بموجب المادة 73 مادتين من قانون المحاسبة العمومية لسنة 1990، و عدل قانون المالية لسنة 1988 في مادته 517 القانون التجاري المتعلق بالشيك¹. ومن جهته نص قانون المالية لسنة 2001 على إلغاء قانون بأكمله وهو القانون رقم 01.81 المتعلق بالتنازل على الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني و المهني و التجاري التابعة للدولة. فيما تضمن قانون المالية لسنة 1991 في المادة 38 أحكاما هامة صيغت في شكل 408 مادة تشكل تشريعا بأكمله يخص كافة أنواع الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة. و بنفس الطريقة صدر قانون الرسم على القيمة المضافة فقد احتوته المادة 65 من قانون المالية لسنة 1991².

1 - بلس شاول (بشير)، التطبيقات العملية لقوانين المالية ... مرجع سابق، ص 33.

2 - أنظر القانون رقم 36.90 المتضمن قانون المالية لسنة 1991، الجريدة الرسمية رقم 57 المؤرخة في 31 ديسمبر 1990.

و الملاحظ أيضا أن قانون المالية السنوي كثيرا ما تضمن أحكاما لا علاقة لها بالمالية العامة للدولة، و مثال ذلك نص قانون المالية لسنة 1995 في المادة 113 على رد المحلات التجارية للعروض السينمائية التي أمت سنة 1964 إلى ملاكها الأصليين وهم خواص فلا علاقة لهم بميزانية الدولة إلا من بعيد. و كذا فعل المشرع من خلال قانون المالية لسنة 1999 و كذلك لسنة 2003. و هذه الظاهرة موجودة في التشريع الفرنسي (les cavaliers budgétaires)، وقوانين المالية في فرنسا تخضع لرقابة المجلس الدستوري وهو لا يتردد في إلغاء هذه الأحكام كلما تأكد من وجودها حرصا على ضمان احترام مجال قانون المالية.¹

و لا شك أن هذا التصرف من الحكومة يهدف إلى إفادة بعض المواضيع التي تقدر أهميتها الخاصة و حساسيتها بالإجراءات المستعجلة المقررة لقوانين المالية كما سبق و أشرنا (رغم أن الأمر ليس دائما كذلك)، وبالتالي تصبح هذه القوانين المبطنة في قانون المالية سارية المفعول ابتداء من أول جانفي تاريخ بدأ سريان قانون المالية بالنسبة لكل سنة. و الغريب أن البرلمان يتغاضى عن هذا الأمر و يتنازل طواعية عن حق دراسة بعض القوانين المهرية إن صح التعبير بتبصر و روية وبالخصوص إذا تعلقت بحقوق وحرريات الأفراد. و المؤسف أن يوافق المشرع على كل ما يعرض عليه سواء طلب منه ذلك أم لم يطلب، وهو ما اعتبره بمثابة تنازل طوعي صريح عن بعض صلاحياته الدستورية.

رابعاً :

الإجراءات التشريعية الخاصة بقانون المالية

ينطلق المشروع الأولي لقانون المالية من الدوائر الوزارية المختلفة التي تقدم اقتراحاتها و مطالبها المالية للتسيير و التجهيز وترسلها إلى رئاسة الحكومة التي تعيد ترتيب الاقتراحات و ضبطها من خلال مجلس الوزراء، ومن ثم تتولى الأمانة العامة للحكومة تحويله إلى مجلس الدولة لإعطاء رأيه الاستشاري فيه قبل إعادته إلى الحكومة. و خلال شهر سبتمبر من كل سنة تحيل الحكومة مشروع الميزانية على مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل نهاية الشهر.² يحيل المكتب المشروع على لجنة المالية و الميزانية صاحبة الاختصاص التي تشرع في دراسة وثائقه المرفقة لفهم كل أبعاده و أهدافه، ثم تستمع إلى ممثل الحكومة و يمكنها الاستعانة بأية خبرة تنير للأعضاء المفاهيم والمصطلحات وحتى الحسابات التي قد تصعب عليهم.

يمكن اللجنة أيضا الاستماع إلى الوزراء طلبا للتوضيحات، و تضمن كل ذلك في تقريرها التمهيدي و الذي تضع من خلاله تعديلاتها أيضا ومقترحاتها بكل سيادة وتعرضه عن طريق مكتب المجلس على الجلسات العامة للمناقشة. تفتتح الجلسات بعرض لوزير المالية ممثل الحكومة و الذي يشرح أبعاد المشروع الاقتصادية و أهدافه و خلفياته و توقعاته للسنة المالية المقبلة، ثم يتناول الكلمة مقرر لجنة المالية قبل أن يفسح

1 - بلس شاول (بشير)، التطبيقات العملية لقوانين المالية ... مرجع سابق، ص 35.

2 - أنظر القانون رقم 17.84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية المادة 67.

المجال للمناقشة العامة وأسئلة النواب و اقتراحاتهم والتي يجيب عنها ممثل الحكومة كلما أراد أن يطلب الكلمة.¹ تعطى للنواب مهلة 24 ساعة من بداية المناقشات العامة ليقدموا تعديلاتهم مكتوبة و التي تخضع لنظر مكتب المجلس و ضرورة قبولها شكلا حسب المادة 61 من نظامه الداخلي قبل أن تحال على اللجنة المختصة التي بدورها تبلغها إلى الحكومة، تستمع اللجنة للحكومة و لأصحاب مقترحات التعديل و يحق لها إدخال تعديلات جديدة ثم تضبط تقريرها النهائي الذي تعرضه على الجلسة العامة للتصويت.

و بعد مصادقة النواب على مشروع القانون بالأغلبية البسيطة للحاضرين يحال المشروع على مجلس الأمة في مهلة 20 يوما فقط لمناقشته و المصادقة و هي مهلة قصيرة قد يبررها عدم أهلية أعضاء المجلس لتقديم التعديلات. كما أن مكتب الغرفة الأولى يشعر مكتب المجلس بتلقيه المشروع من الحكومة و عليه يفترض أن تكون لأعضائه فكرة عن المشروع الأولى قبل التعديلات المحتمل إدخالها عليه من قبل النواب. و في حالة عدم مصادقة مجلس الأمة على النص أو بعض مواده يحال الخلاف على اللجنة المتساوية الأعضاء بنفس الأسلوب المفصل في المطلب السابق ونخص بالذكر أن الوزير الأول وحده يملك حق تحريك هذه الآلية. و قد حدد القانون العضوي 02.99 مهلة 8 أيام لهذه اللجنة لإنهاء مهامها، و يملك الوزير الأول تفويت هذه المهلة بسهولة فيتدخل رئيس الجمهورية لإصدار قانون المالية بأمر يحوز قوة القانون.

و لتفادي هذا المصير يضطر مجلس الأمة إلى المصادقة بعد مناقشات شكلية و التغاضي عن كل ما من شأنه أن يعطل مسار قانون المالية. و حتى بإفتراض تدخل اللجنة فإن حل الخلاف بين الغرفتين لا يقبل إلا بموافقة الحكومة، وهو الأمر الذي يقيد أعضاء البرلمان في إدخال أية تعديلات جديدة بعد إحالة النص إلى كلا الغرفتين للمصادقة بالترتيب (كل هذا في مهلة 8 أيام). و نظرا لهذه العوائق لم يصل للجنة أية إحالة في تاريخها بشأن قانون المالية.² و على ما سبق فإن عدم مصادقة أي من الغرفتين على مشروع الحكومة المالي أو اختلافهما يعود بعواقب وخيمة على البرلمان الذي يسحب منه الدور الضيق أصلا في ميدان ميزانية الدولة السنوية. ويتضاعف الضغط على مجلس الأمة نظرا للمهلة القصيرة أولا و الحكومة المترصدة للفرصة ثانيا، و الغرفة الأولى التي تحمل المجلس مسؤولية تفويت الفرصة على تعديلات النواب.

و الراجح أن الحكومة من خلال إصدار قانون المالية بأمر وفق تدابير المادة 120 لا تأخذ بعين الاعتبار مقترحاتهم إلا إذا كانت التعديلات مناسبة لسياستها المالية. و من ثم فإن أي خلاف محتمل بين الغرفتين يضغط عليهما لإيجاد صيغة للتفاهم في إطار المهلة الممنوحة لهما و لو كانت هذه الصيغة تفتقد لأساس قانوني مثلما حدث بمناسبة المصادقة على قانون الوثام المدني قبل عرضه على الاستفتاء الشعبي أين اضطرت لجنة الشؤون القانونية لكلا المجلسين للإجتماع معا في شكل لجنة واحدة لحل الخلاف بينهما فانفق أعضاء اللجنتين على نفس

1 - أنظر النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المواد 57 إلى 67.

Benabbou - kirane (F) op cit, T 2, p 123.

2 - أنظر :

التقرير المقدم لكل غرفة على حدا فضمنت بذلك المصادقة عليه¹ و إنني من موقعي هذا أبارك مثل هذه المبادرات بين غرفتي البرلمان بعيدا عن الإجراءات الرسمية و تعقيدها و عن الحكومة و تدخلها في كل شاردة و واردة من شؤون البرلمان.

الفرع الثاني :

إجراءات تعديل الدستور

تختلف السلطات أو الهيئات التي لها حق المبادرة بتعديل الدستور من دولة لأخرى باختلاف الأنظمة السياسية، فبعض الأنظمة تمنح حق المراجعة الدستورية للسلطة التنفيذية مثلما كان الأمر في الجزائر في كل من دستور 1976 و 1989، وهذا الاتجاه يميل بطبيعة الحال إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطات الأخرى. ومن أمثلة ذلك دستور رومانيا لسنة 1938 في مادته 97، و دستور فرنسا لسنة 1852 و دستور البرتغال لسنة 1933 (المادة 135)، و دستور اليابان لسنة 1946 (المادة 72)². و للمقارنة نشير إلى أن مجلس الشورى في مصر (الغرفة العليا) يبدي رأيه في الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور و في مشروعات القوانين التي يحيل إليها صراحة الدستور و تنظيم السلطات العامة و العلاقة بينها و معاهدات الصلح و التحالف و جميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة³.

و يرى جانب آخر من الفقه أن « الدستور خلق أساسا لتقييد السلطة المطلقة للحكام و الملوك، و عليه يجب إبعاد السلطات التنفيذية عن المبادرة بالمراجعة الدستورية أو الاستئثار بها، و بالتالي يجب أن يمنح هذا الامتياز للمجالس المنتخبة باعتبارها تمثل فئات الشعب، و من أمثلة هذا النموذج دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787 و معظم دساتير دول أمريكا اللاتينية تأثرا بالنموذج الأمريكي⁴. و أما في فرنسا و من خلال دستور سنة 1791 فقد استأثر البرلمان بحق تعديل الدستور. و الملاحظ أن هذا الاتجاه طغى في مرحلة هيمنة البرلمانات بداية من القرن الثامن عشر بتأثير من نظرية سيادة الأمة.

و لكن مع نهاية القرن العشرين بدأ نجم البرلمان يفل لتعود الهيمنة من جديد للحكومات، و ظهرت فكرة التوازن والتعاون بين المشرع و المنفذ وهو ما انعكس على مشاركة كل منهما في إجراءات تعديل الدستور. تبنى هذا المنحى الدستور الفرنسي لسنة 1958 و دستوري الجزائر لسنتي 1963 و 1996، و الكثير من الدساتير المعاصرة مثل دستور مصر لسنة 1971 الذي يمكن مجلس الشعب من حق المراجعة الدستورية بطلب

1 - طالب (الطاهر)، دور اللجنة المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني، الجزائر، 2004، ص 75.

2 - عصفور (سعد)، القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980، ص 198.

3 - عطا الله الهيبي (نعمان)، الأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، مرجع سابق، ص 167.

4 - عند العزيز شبيحا (ابراهيم)، مبادئ الأنظمة السياسية، دار الجامعة للنشر، بيروت، 1982، ص 128.

من ثلث أعضائه¹ و كذلك الدستور التونسي لسنة 2002 علما أن كلا منهما قد ألغي إثر ثورات الربيع العربي. و قد عرفت الجزائر منذ الاستقلال 4 دساتير نستعرض في البداية موقف المؤسس في كل منهما من تعديل الدستور (أولا) قبل الخوض في تفاصيل المراجعة الدستورية في ظل دستور 1996 و التي تتم إجرائيا بطريقتين بإجراءات طويلة (ثانيا)، أو بإجراءات مختصرة (ثالثا).

أولا :

تعديل الدستور في الموثيق السابقة

باستحضار نص المادة 71 من دستور سنة 1963 نلاحظ أن حق التعديل هو صلاحية مشتركة بين رئيس الجمهورية و النواب، فالمبادرة مشتركة بين الجهتين. و تتم المراجعة الدستورية على مرحلتين : في مرحلة أولى يتلى و يصوت عليه النواب بأغلبية مطلقة ثم يعاد الإجراء بعد مدة شهرين حسب نص المادة 72 من الدستور، و من المفروض أن تسمح مهلة الشهرين بالتفكير الجيد في فحوى التعديل من قبل أعضاء المجلس الوطني قبل أن يعرض على الاستفتاء الشعبي (المادة 73). فإذا حاز عل الموافقة يصدره رئيس الجمهورية باعتباره قانونا دستوريا خلال مدة الثمانية أيام الموالية لتاريخ الاستفتاء حسب أحكام المادة 74 من الدستور.²

و أما في ظل دستور 1976 فقد بينت المواد 191 إلى 196 أحكام تعديل الدستور ضمن الفصل السادس تحت عنوان (الوظيفة التأسيسية). ترجع المبادرة بإقتراح التعديل إلى رئيس الجمهورية على أن يقره المجلس الشعبي الوطني بأغلبية ثلثي أعضائه، و أما إذا تعلق مشروع التعديل بالأحكام الخاصة بتعديل الدستور فيجب أن تتوافر أغلبية 3/4 أعضائه. و عليه فإن رئيس الجمهورية هو وحده من يملك حق المبادرة بالتعديل، و أما إقرار النواب فهو إجراء شكلي لا معنى له في ظل الحزب الواحد الذي يرأسه رئيس الجمهورية و ينتمي إليه كل أعضاء غرفة النواب. « و قد جاء في تدخل ممثل الحكومة لتقديم المشروع أن هذا الاجتماع يستهدف زيادة عل ما تقدم تطبيق توصية من توصيات المؤتمر الرابع للحزب ... فتحول نواب البرلمان إلى منفذين لا مراقبين فوافقوا بالإجماع على المشروع».³

و قد خضع دستور 1976 إلى تعديل أول بموجب القانون رقم 66.79 المؤرخ في 7 جويلية 1979 تنفيذا لتوصيات المؤتمر الرابع للحزب، و تم تعديل المادة 190 بموجب القانون رقم 01.80 في 12 جانفي 1980 و التي بمقتضاها تم تأسيس مجلس المحاسبة. أما التعديل الثاني فكان نتيجة استفتاء 3 نوفمبر 1988 و كان تعديلا هاما مس مبدأ توازن السلطات مما استدعى إجراء استفتاء بشأنه، و قد وسع بشكل لافت من

1 - رفعت عبد الوهاب (محمد)، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2004، ص 465.

2 - بوكرا (ادريس)، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق و النصوص الرسمية، الجزء الأول، د م ج، الجزائر، 2009، ص 57.

3 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية ... الجزء الثالث، مرجع سابق، ص 254.

صلاحيات رئيس الجمهورية و أدخل مجموعة من المواد الجديدة تتعلق بسلطة التنفيذ و سلطة التشريع نذكر منها المواد : 5 - 104 - 111 - 113 - 147 - 148 - 153 ... الخ¹

و أما فيما يخص مراجعة دستور سنة 1989 فقد احتفظ الرئيس بحق المبادرة دون المجلس النيابي لكنه اشترط موافقته بالأغلبية، و يتم التعديل بنفس الإجراءات المتبعة في إخراج النص التشريعي، يعرض مشروع النص على الشعب لاستفتاءه خلال الخمس و الأربعين يوما الموالية لإقراره من قبل غرفة النواب² و قد أباح المادة 165 إمكانية عدم اللجوء إلى الاستفتاء إذا رأى المجلس الدستوري أن مشروع التعديل لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن و حريتهما و لا يمس التوازنات الأساسية للسلطات الدستورية، ففي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر نص التعديل متى أحرز موافقة 3/4 أصوات أعضاء المجلس الشعبي الوطني³.

و قد احتفظ المؤسس بنص المادة 165 سألقة الذكر حرفيا في دستور 1996 (المادة 176) و نفس الشيء بالنسبة للمادة 174 التي عوضت المادة 163 من دستور 89 إلا فيما يتعلق بموافقة المجلس الشعبي الوطني التي أصبحت مرفقة بموافقة مجلس الأمة إثر تبني نظام الازدواج المجلسي للبرلمان، و كذلك مهلة الاستفتاء التي امتدت إلى 50 يوما بدلا من 45 يوم. و أما جديد دستور 1996 فجاء بموجب المادة 177 التي أباحت لثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا بإقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي و يصدره في حالة الموافقة عليه. و في حالة رفض المشروع شعبيا فإنه يعد لاغيا ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعية.

ثانيا :

الإجراءات العادية لتعديل الدستور

طبقا لأحكام الدستور لاسيما المادة 174 وما يليها المطابقة للمادة 195 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تتم إجراءات المراجعة الدستورية بطريقتين الطريقة الأولى يطبعها الاستفتاء أما الطريقة الثانية فتكون بدون استفتاء. تتميز الطريقة الأولى (العادية) بطول إجراءاتها ولكنها تقدم ضمانات أكثر لحماية الدستور من التلاعب، وأطراف هذه المراجعة أربعة هم: « رئيس الجمهورية، الغرفة الأولى للبرلمان، الغرفة الثانية، الشعب ». و على غرار النص التشريعي يقتسم حق المبادرة بتعديل الدستور كل من رئيس الجمهورية وأعضاء

1 - بوكرا (ادريس)، المرجع السابق، ص 151.

2 - أنظر المادتين 163 و 164 من دستور سنة 1989.

3 - أنظر لمزيد من التفاصيل : Yelles C (Bachir), la rationalisation du contrôle parlementaire en Algérie

(l'apport du conseil constitutionnel), thèse, université d'Oran, 1994.

البرلمان لكن بالأغلبية المطلقة 3/4. وقد سبقت الإشارة إلى أن حكومة الرئيس تسيطر فعليا على حق المبادرة بالتشريع ، فهل يختلف الأمر بالنسبة للمبادرة بمراجعة الدستور؟

إن القراءة المتأنية لنص المادة 177 تبين أن مبادرة أعضاء البرلمان تمر حتما على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضها على الاستفتاء. و الذي لم نقله المادة أنه يمكنه أيضا ألا يعرضها على الاستفتاء، وبالتالي فإن مبادرة البرلمان تتوقف على الإرادة السيدة للرئيس فيمكنه إيقاف المبادرة إن لم تنل موافقته. و من ثم يتبين أن البرلمان يملك حق الاقتراح فيما يرجع القرار النهائي إلى رئيس الجمهورية، و مع هذا فإن الدستور يعبر عن تطور في المسار الديمقراطي بالنسبة لدستور 76 وكذا دستور 89 الذين منعا البرلمان من حق المبادرة أصلا. و يثور التساؤل بهذا الشأن حول الجهة التي تدعو البرلمان للإنعقاد بغرفتيه المجتمعين معا و بأية كيفية و إجراءات، وهل يستطيع البرلمان أن يحقق توافق ثلاثة أرباع أعضائه (كلهم وليس الحاضرين) إلا إذا كان رئيس الجمهورية مؤيدا لاقتراح التعديل.

و بما أن رئيس البرلمان المجتمع بغرفتيه هو رئيس مجلس الأمة¹ و هو الشخص المعين من طرف رئيس الجمهورية ضمن الثلث الرئاسي منذ تأسيس مجلس الأمة إلى يوم الناس هذا، فإن مبادرة البرلمان تتوقف عند عتبة رئاسة الجمهورية و لا يمكن أن ترتب أي أثر إن لم تكن ملائمة لسياسة الرئيس و توجهاته. على كل حال لا يمكن لتعديل الدستور وفق المادة 174 أن يرى النور دون موافقة رئيس الجمهورية. و أي كان المبادر فإن الرئيس هو من يعرض المشروع على البرلمان ليصوت عليه و يتم إقراره بنفس الصيغة من طرف كل غرفة على حدا و يأخذ إجراءات شكل مشروع قانون يحال على لجنة الشؤون القانونية و الإدارية في الغرفة الأولى، و يجري مناقشته و لا يوجد ما يمنع النواب من إدخال تعديلات عليه و يجوز طبعا للحكومة الدفاع عن وحدة النص و تكامله و رفض بعض الاقتراحات بالتعديل من النواب.

و بعد المناقشات العامة يخضع مشروع التعديل للتصويت و يتم إقراره بالأغلبية البسيطة (51 % من أصوات الحاضرين). و بهذا الصدد تطرح إحدى الدراسات فرضية غياب عدد كبير من النواب عن التصويت فتستطيع الأقلية الحاضرة بعد التأجيل لمدة 6 ساعات التلاعب بنصوص مشروع التعديل و بالخصوص إذا كانت هذه الأقلية من معارضي الرئيس². و في الواقع فإن هذا الاحتمال ضعيف فلا يعقل أن يفوت أغلبية النواب مثل هذه المناسبة، و حتى بإفتراس حدوث ذلك فإن الثلث الرئاسي من أعضاء مجلس الأمة سيكون بالمرصاد لأية تعديلات لا يوافق عليها رئيس الجمهورية بعد إحالة المشروع على المجلس للمصادقة، لأن نسبة (الربع +1) من الأعضاء كفيل بتكسير قاعدة الثلث أرباع اللازمة للمصادقة على القوانين.

1 - أنظر المادة 99 من القانون العضوي رقم 02.99 المؤرخ في 8 مارس 1999 الناظم لعلاقات البرلمان بالحكومة.

Benabbou - kirane (F);op cit, T 2, p140.

2 - أنظر :

و على ما يبدو فإن صاحبة الدراسة نسيت أن مجلس الأمة ما أسس إلا لمجابهة مثل هذه الفرضية بل و أيضا لكبح أية أغلبية من المعارضة يمكن أن تسيطر على الغرفة السفلى. و في حالة الخلاف بين الغرفتين فلا شيء يمنع اللجوء إلى مقتضيات المادة 120 من الدستور فيما يخص اللجنة المتساوية الأعضاء لفض الخلاف و الوصول إلى صيغة موحدة للنص على أن يكون ذلك قبل مهلة الخمسين يوم لعرضه على الاستفتاء. و لأن المادة 174 من الدستور تنص على تطبيق نفس الشروط الإجرائية للنص التشريعي بالنسبة إلى مشروع تعديل الدستور، فيفترض أن تسحب الحكومة المشروع إن فشلت لجنة الصلح في مهمتها. و على ذلك فالأصلح توافق الغرفتين و تفادي كل عمل غير محسوب العواقب من أعضاء البرلمان.

و في حالة إقرار غرفتي البرلمان لنص التعديل الدستوري، قيد المؤسس رئاسة الجمهورية بمهلة 50 يوم لاستدعاء الهيئة الناخبة و إجراء استفتاء شعبي يفضي سواء إلى إلغاء التعديل الدستوري أو إقراره، و في الحالة الأخيرة يصدره رئيس الجمهورية و ينشر في الجريدة الرسمية. و في حالة رفض الشعب للمشروع فإن إلغاؤه يبقى مؤقتا يخص الفترة التشريعية الجارية فقط، و من ثم فيمكن طرحه للإستفتاء مع فترة تشريعية جديدة. و نشير في الأخير إلى أن الشعب في موضوعنا هذا لا يمارس فقط السيادة المنصوص عليها دستوريا، و لكن يمكن اعتباره سلطة يحال عليها مشروع تقبله أو ترفضه حسب قناعتها.

ثالثا :

الإجراء المختصر لتعديل الدستور

يمكن لرئيس الجمهورية بموجب المادة 176 من الدستور إصدار نص تعديل الدستور دون استفتاء مع عرضه على البرلمان ليوافق عليه بأغلبية ثلاث أرباع أعضائه، و بذلك يكون هذا الطريق قد اختصر الإجراءات بعدم عرضه على الشعب ليبيدي رأيه فيه. و عليه فإن الأطراف المشاركة في هذا الإجراء إثنين هما رئيس الجمهورية و البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا. يشترط المؤسس لقبول اختصار الاستفتاء من إجراءات تعديل الدستور أن يبدي المجلس الدستوري رأيه في هذا المشروع و يعلله أي يؤكد بالدليل أن التعديل لا يمس البتة التوازنات الأساسية للسلطات و المؤسسات الدستورية و المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري و حقوق الإنسان و المواطن و حرياتهما ...¹

و قد تدخل المجلس الدستوري بناء على إخطار رئيس الجمهورية في الموضوع و قرر بناء على قراءته للمادة 100 من القانون العضوي 02.99 ما يلي: "... و اعتبارا أنه إذا كان من صلاحيات البرلمان أن يوضح قواعد سيره عندما يكون مجتمعا بغرفتيه في نص غير النصين المذكورين في الفقرة الثالثة من المادة 115 من الدستور فإنه يتعين أن لا تدرج في هذا النص عند إعداده مواضيع من اختصاص القانون العضوي..." و بذلك يكون المجلس الدستوري حسب رأي الأستاذ بوالشعير قد أغلق الباب أمام أي تفسير يدعو إلى المطالبة

¹ - أنظر المادة 176 من دستور سنة 1996 المطابقة للمادة 210 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

بالمناقشة و التعديل لمشروع تعديل الدستور الذي يعرض على المجلس الدستوري ثم على البرلمان المجتمع بغرفتيه معا.¹

و أول ما يمكن ملاحظته هو أن رئيس الجمهورية يمكن أن يؤثر على المجلس الدستوري لقبول مشروع التعديل حتى وإن كان في فحواه مخالفا لشروط المادة 176. ولا ننسى بأن رئيس المجلس الدستوري معين مباشرة بهذه الصفة من قبل رئيس الجمهورية،² و قد حدث و أن تم تغيير رئيس المجلس الدستوري في نوفمبر 2013 بشخص آخر أكثر موالاة للرئيس قبيل إجراء الانتخابات الرئاسية لسنة 2014 و هذا بالتزامن مع التعديل الحكومي الذي أتى بوزير داخلية موثوق لضمان نجاح مسعى العهدة الرابعة لرئيس العهدة المفتوحة. و منه نستنتج أن رئيس الجمهورية ينظر إلى رئيس المجلس الدستوري نظرة الموظف التابع تماما مثله مثل أي وزير.³ و تجدر الإشارة إلى أن المجلس الدستوري أصبح يتشكل من 12 عضو بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، يعين رئيس الجمهورية 4 منهم رئيس المجلس و نائبه.⁴

و بذلك يتحقق توازن عددي بين السلطات الثلاث لكن البرلمان يفقد تفوقه العددي لصالح رئيس الجمهورية خاصة و أن كلا من السلطتين القضائية و التشريعية يتكونان من شطرين مستقلين عضويا عن بعضهما في حين توحدت السلطة التنفيذية إثر التعديل الدستوري لسنة 2008. هذا يعني هيمنة رئيس الجمهورية على قرارات المجلس الدستوري التي تكون نافذة بتصويت الأغلبية البسيطة للأعضاء، و زيادة على ذلك فإن المؤسس ضمن لرئيس الجمهورية حق تعيين رئيس المجلس الدستوري و نائبه مما يعني في الواقع سيطرته على سياسية المجلس و توجهاته.

و لتفادي هذا الوضع يجب إما انتخاب رئيس المجلس الدستوري بطريقة ما لنزع يد الرئيس عنه، وإما إلغاء هذا الشكل من التعديل الدستوري لأن الرئيس لا يبادر به إلا بهدف تعزيز مكانته على حساب البرلمان مثلما حدث في تعديل سنة 2008⁵ الذي ألغى دور رئيس الحكومة و خلص إلى وحدة رأس السلطة التنفيذية و تعزيز مكانتها. و في المقابل تفتيت السلطة التشريعية المعتمد منذ تأسيس مجلس الأمة، و نفس الأمر حصل بالنسبة للسلطة القضائية، فمع تأسيس مجلس الدولة تكون السلطة القضائية قد انتقلت إلى نظام الازدواج القضائي. و مع هذا يدعي واضع مشروع التعديل بأنه لم يمس البتة التوازنات الأساسية للسلطات و يوافق في ذلك المجلس الدستوري⁶. لكن الحقيقة غير ذلك فقد كان هدف التعديل واضحا هو فتح عدد العهدة الرئاسية

1 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الثالث، مرجع سابق، ص 258.

2 - أنظر المادة 164 من دستور 96 بخصوص تشكيلة المجلس الدستوري، وقد عدلت بموجب المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

3 - سلطان (عمار)، رقابة دستورية القوانين في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية، جامعة أسبوط (مصر)، عدد 35، الجزء الثاني،

2014 ، ص 301.

4 - أنظر المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

5 - حمامي (ميلود)، قراءة قانونية في التعديل الدستوري لسنة 2008، م ف ب، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 23، جويلية 2009، ص 32.

6 - أنظر الرأي رقم 08.01 المؤرخ في 7 نوفمبر 2008 (موافقة المجلس الدستوري على مشروع تعديل الدستور).

بدون حدود تنفيذاً لرغبة الرئيس بوتفليقة، وعلى رأي أحد الباحثين لقد بدا أن التعديل الدستوري جاء بالأساس استجابة لطموحات رئيس الجمهورية.¹

و الغريب أن البرلمان وافق على المشروع بأغلبية مطلقة : 500 عضو موافق و21 معارض و امتنع 8 أعضاء عن التصويت. « و قد علق ممثل جبهة القوى الاشتراكية على هذا التعديل بأن النظام له عهدة واحدة منذ سنة 1962، فيما اعتبره سعيد سعدي انقلاباً على الشرعية وأن السلطة انتقلت من المظهر العسكري إلى الأمني لكن النظام السياسي بقي كما هو». ² و مما تقدم يتضح أن هذا الطريق المختصر و المضمون بالنسبة لرئيس الجمهورية يمر على البرلمان للموافقة فقط أو الرفض (إذا لم يحز على الأغلبية المطلوبة). و عليه فهو شكل آخر للتشريع بالأوامر من طرف رئيس الجمهورية، لذلك فلا نستغرب استعماله في تعديل الدستور لسنة 2002 المتعلق بتسليم اللغة الأمازيغية و كذلك في تعديل سنة 2008 لفتح عدد العهديات الرئاسية.³ و بنفس الأسلوب حدث التعديل الدستوري لسنة 2016 رغم أهميته.

و في كل الأحوال ينتهي الإجراء بإصدار نص المراجعة الدستورية و نشره في الجريدة الرسمية. و إجمالاً نستطيع أن نجزم أن دور البرلمان في المراجعة الدستورية يبقى شكلياً و هامشياً في غياب حق المناقشة و التعديل، و إذا كان يفترض أن انعقاد البرلمان بغرفتيه معا يعتبر دعم لمركزه و مصدر قوة له فإنه في الحالة الجزائرية تذيب للمعارضة في صفوفه، و حتى أصوات العقل و الحكمة يبتلعها التيار الجارف للإجماع الذي يكون رئيس الجمهورية قد ضمنه مسبقاً لمشروعه، و من ثم فإن الأخير يبقى اللاعب الأساسي المتحكم في عملية المراجعة الدستورية شكلاً و مضموناً.

و كمحصلة لهذا المبحث نرى أن مكانة البرلمان لا تزال متدهورة في ظل الثنائية المجلسية التي كانت تهدف بالأساس إلى تحسين التمثيل و تحقيق التوازن بين السلطات و الاستقرار للمؤسسات الدستورية. و نشاطه التشريعي ما زال محدوداً بالرغم من التوسيع النسبي لميدان القانون و تبني مفهوم القانون العضوي. و في المقابل لا تزال الحكومة تلعب الدور الأساسي في الإجراءات التشريعية مبادرة و جدولة و مناقشة، و حتى في حل الخلاف المحتمل بين غرفتي البرلمان. و يتأكد تهميش دور البرلمان في موضوع المراجعة الدستورية و في التشريع بالأوامر الرئاسية.⁴ و نشير إلى أن التشريع بالأوامر قد طرأ عليه تغيير طفيف بمقتضى المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 : " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور

1 - بوليفة (محمد عمران)، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ... مرجع سابق، ص 87.

2 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية ... الجزء الثالث، مرجع سابق، ص 267 وما يليها.

3 - بوالشعير (سعيد)، مدى دستورية اللجوء إلى الإستفتاء لتعديل الدستور، المجلة الجزائرية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012.

4 - أنظر لمزيد من التفاصيل : بوالشعير سعيد، التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية و الممارسة العملية، مجلة إدارة، إصدار المدرسة الوطنية للإدارة، عدد 1، 2011، ص 07.

المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة... مع الإشارة إلى أنه أصبح للبرلمان رسمياً عطلة واحدة.¹

كما أن مجلس الأمة لم يأت بجديد يذكر في مجال التشريع، و في غياب صلاحياته بالمبادرة و التعديل يبقى في تبعية مطلقة للغرفة الأولى لتمويله بالنصوص القانونية لينطلق في العمل. و لا يختلف الأمر كثيراً في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي أمكن أعضاء المجلس (20 عضو) من حق المبادرة بإقتراح القوانين في المسائل المتضمنة في المادة 137 المتعلقة بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي و تعرض ابتداء على مكتب مجلس الأمة. و هي مسائل محددة حصراً و لا تتم مراجعتها غالباً إلا بعد عقود من الزمن، كما أن مبادرة أعضاء البرلمان في انحصار مستمر لحساب الحكومات كما أشرنا و لن يكون حال الغرفة الثانية أفضل من نظيرتها الأولى، لذلك فإن هذا الأمر لن يغير في واقع مجلس الأمة كبير شأن.

و سواء تعلق الأمر بقانون المالية السنوي أو بتعديل الدستور فإن دور الغرفة الأولى يبقى محدوداً لصالح الحكومة، فيما يبقى مجلس الأمة مخيراً بين المصادقة على ما يعرض عليه من نصوص أو التسبب في أزمة بين الغرفتين إن لم يوافق وهو القيد الذي يشكل ضغطاً عليه، لأن أية أزمة محتملة تستفيد منها الحكومة للقفز على البرلمان بغرفتيه. و من ثم فإن الغرفة الثانية تبقى غرفة تسجيل تماماً مثلما كانت توصف الغرفة الوحيدة زمن الحزب الواحد، و عليه فإن الثنائية البرلمانية لم تضيف في الواقع للعملية التشريعية شيئاً ذا قيمة يعتد به و يبقى دورها نظري. و لا يمكن القول بأن تواجد مجلس الأمة، يعمل على تحسين الأداء التشريعي ما دام هذا الأخير محروماً من حق المبادرة و من حق التعديل.²

و إجمالاً نخلص إلى أن مجلس الأمة يضم بلا ريب بعض الكفاءات الوطنية و خاصة منهم الأساتذة الجامعيين، لكن مساهمته في الوظيفة التشريعية محدودة جداً، فهو يكاد يكون ولد ميتاً بحكم الصلاحيات المحدودة و القيود التي تكبله، « فقد كلف المجلس ظاهرياً بالمساهمة الشكلية في العملية التشريعية، لكنه في الحقيقة أنشأ من أجل مراقبة المجلس الشعبي الوطني لصالح السلطة التنفيذية من خلال التدخل لإيقاف أي نص لا ترغب تلك السلطة في إصداره».³ كما أنه جاء في الزمن الخطأ، زمن تراجع فيه كثيراً دور البرلمان لصالح الحكومة.

1 - أنظر المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 - بن محمد (محمد)، الدور التشريعي لمجلس الأمة، مداخلة في يوم دراسي بمقر مجلس الأمة حول مجلس الأمة (التجربة و الآفاق)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 21 ماي 2013، ص 22.

3 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية... مرجع سابق، الجزء الرابع، ص 347.

المبحث الثاني :

الوظيفة الرقابية

إلى جانب الوظيفة التقليدية للبرلمان و هي إعداد و المصادقة على التشريع، يعطي الدستور للهيئة التشريعية حق متابعة نشاط الحكومة و مراقبة كيفية إدارتها للشؤون العامة و تنفيذها لميزانية الدولة. تهدف عملية الرقابة إلى المحافظة على المصلحة العامة في مفهومها العام من كافة أسباب و مخاطر البيروقراطية و الانحراف و الفساد الإداري و السياسي و استغلال النفوذ¹... و غيرها من الممارسات الإدارية. و تختلف وسائل الرقابة البرلمانية و آلياتها من نظام دستوري إلى آخر. و لقياس درجة قوة هذه الوسائل يجرى تقييم الأثر الذي تنتجه، و كلما كان الأثر خطيرا كانت وسائل الرقابة فعالة و ذات مصداقية. و من هذه الزاوية نحاول الولوج إلى هذا الجزء من البحث فننتقل إلى الرقابة المؤدية إلى مسؤولية الحكومة (المطلب الأول)، ثم نتناول الرقابة غير المؤدية إلى مسؤولية مباشرة للحكومة (المطلب الثاني).

المطلب الأول :

الرقابة التي يترتب عنها مسؤولية الحكومة

يقول فقهاء القانون أن البرلمان هو قبل كل شيء جمعية مراقبين، و مهمته الأولى و ربما الأكثر أهمية من التشريع هي مراقبة الحكومة و إجبارها على تبرير تصرفاتها أمام مواطنيها و شرح سياستها للرأي العام. و يتولى البرلمان مراقبة النشاط الإداري و الإنفاق العمومي و كذا السياسة الخارجية و الدفاعية للحكومة. و من نظرة عامة إلى النصوص القانونية المنظمة للرقابة البرلمانية نسجل أن الغرفة الأولى هي مركز الرقابة السياسية على الحكومة، أما مجلس الأمة فلا يملك إلا أن يصدر لائحة بشأن مخطط عمل الحكومة لا ترتب أي أثر قانوني، و عليه نكون بصدد ثنائية برلمانية غير متساوية. كما أن رقابة البرلمان لا تظهر بجلاء إلا في مناسبتين هما تقديم الوزير الأول لمخطط الحكومة أمام البرلمان (الفرع الأول). و أما المناسبة الثانية فيفترض أن تكون دوريا كل سنة عند عرض بيان السياسة العامة للحكومة (الفرع الثاني).

الفرع الأول :

مناقشة مخطط الحكومة

كان دستور سنة 89 و كذا دستور سنة 96 قد أخذوا ببعض مبادئ الديمقراطية الليبرالية و بالخصوص بعض عناصر النظام البرلماني مثل الفصل النسبي بين السلطات و مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، و من أجل موافقة البرلمان على مخطط الحكومة كان يفترض اختيار رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية مثلما هو الأمر في فرنسا حتى و لو كانت هذه الأغلبية معارضة له فيضطر للتعايش معها، و يعد الأخير برنامج حكومة

1 - عوابدي (عمار)، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام الجزائري، دم ج، الجزائر، الطبعة الثالثة، 1994، ص 9.

الأغلبية فيعرضه على البرلمان للمناقشة و الإثراء قبل اعتماده. و عليه نستعرض تعيين الوزير الأول (أولاً)، و عرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان (ثانياً).

أولاً :

تعيين الوزير الأول

يعود اختيار رئيس الحكومة إلى رئيس الجمهورية بمقتضى المادة 77 فقرة 5 من دستور 96 الموافقة للمادة 74 فقرة 5 من دستور 89. و في النظم البرلمانية جرى العرف على تعيين رئيس أو زعيم حزب الأغلبية في البرلمان رئيساً للحكومة لضمان الانسجام بين سياسة المشرع و المنفذ، لكن الأمر في الجزائر ليس كذلك فرئيس الجمهورية حر في اختياره للشخص الذي يدير برنامج الحكومة، و نظرياً يفترض أن يخضع الاختيار لمعايير الكفاءة و الحنكة السياسية و ربما أيضاً الولاء الشخصي. و يستوي الأمر بالنسبة للوزراء إذ لا يوجد أي نص يقيد رئيس الجمهورية في اختيار أو تعيين الوزراء باستثناء الاستشارة غير الملزمة للوزير الأول، و عليه فكثيراً ما يعين الرئيس وزراء من غير حزب الأغلبية في البرلمان.¹

و يذهب الأستاذ بوالشعير إلى القول : « إن بعض ملامح البرلمانية العقلانية كانت واضحة المعالم في دستور 89 و أقل وضوحاً في دستور 96 و لكنها اختفت بشكل كلي عملياً منذ سنة 1999 و كرس ذلك دستورياً في تعديل 2008... أين تحول رئيس الحكومة خلافاً للدستور و الوزير الأول بعد 2008 إلى مجرد منسق لعمل حكومة رئيس الجمهورية، فقد فرض الرئيس برنامجه على الحكومة التي أصبحت مقيدة به و ليس ببرنامجه الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني».² و الواضح أنه يقصد عبد العزيز بوتفليقة الذي سعى بكل الوسائل لتركيز السلطة بين يديه ليعيدنا إلى عهد الرئيس الزعيم القاضي الأول في البلاد و قائد الحزب و الحكومة و الجيش و ما إلى ذلك من صلاحيات.

و عليه أصبح نص المادة 79 من الدستور بعد تعديل 2008: « ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية و ينسق من أجل ذلك عمل الحكومة، يضبط مخطط عمله لتنفيذه و يعرضه في مجلس الوزراء». و هكذا سما برنامج رئيس الجمهورية اعتباراً أن ليس لأحد صلاحية مناقشة البرنامج الذي اختاره الشعب بكل سيادة بموجب انتخاب الأخير، و إنما يمكن فقط ضبط مخطط عمل لتنفيذه و هي المهمة التي يكلف بها الوزير الأول، فينزل على البرلمان للمناقشة و الإثراء مجازاً لأنه عملياً يتغنى في كل حين بتوجيهات الرئيس و فخامة الرئيس في نظام رئاسي قائم على شخص واحد «جمهورية الرئيس» على رأي أحد الفقهاء.³

1 - هاملي (محمد)، مرجع سابق، ص 72.

2 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 151.

3 - بوقفة (عبد الله)، آليات تنظيم السلطة ...، مرجع سابق، ص 262.

و السؤال الذي يطرح نفسه ذو شقين هل يعد الوزير الأول مخططه مستقلا عن سلطته الرئاسية؟ و لماذا العرض على مجلس الوزراء؟ تجيب المادة 79 من الدستور عن الشق الأول من السؤال، و إن لم تتكفل بالإجابة الشافية فإن المنطق يقتضي من المنفذ قبل تنفيذه لأي مشروع مهما كان أن يرجع إلى صاحب المشروع لمشاورته في كيفية تنفيذه و إمكانية التنفيذ أصلا. لأن المشروع يكون على الورق، أما التنفيذ فيكون عمليا في الميدان و من خلال قطاعات وزارية تتمتع كل منها باستقلال إداري و مالي عن الأخرى. و يتولى الوزير الأول التنسيق بينها¹ و لكن بمتابعة دائمة من صاحب المشروع رئيس الجمهورية.

و مما سبق يتبين أن التعديل الدستوري لسنة 2008 كرس تبعية الوزير الأول للسلطة الرئاسية التي عينته في وظيفته، وبالتالي يتعين عليه إما أخذ تفويض من الرئيس أو الحصول على موافقته في كل أمر. و لم يعد للوزير الأول صلاحيات أصيلة، و عليه يمكن القول مثلما ذهبت إليه دراسة أن الوزير الأول لم يعد يرقى إلى مرتبة الرأس الثانية للسلطة التنفيذية اللهم إلا من الناحية الشكلية بقدر ما يمثل شخصية يثق فيها رئيس الجمهورية يكلفها بتنفيذ برنامجه². و من ثم فإن مخطط الوزير الأول يجب أن يعرض أمام مجلس الوزراء تحت إشراف رئيس الجمهورية ليوافق عليه قبل عرضه على البرلمان.

و لم تحدد المادة 79 سابقة الذكر وجوب قبول مجلس الوزراء لمخطط الوزير الأول إلا أنه في حالة عدم إلتزام منسق الحكومة بتوجيهات الرئيس فإن الأخير يتدخل بالإضافة والتعديل مما يسمح بالاستنتاج بأن مخطط الحكومة يجب الموافقة عليه من قبل الرئيس قبل عرضه على البرلمان. و عمليا كان رؤساء الحكومة قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 يلتزمون بتوصيات رئيس الجمهورية، فقد صرح السيد علي بن فليس رئيس الحكومة المعينة في 20 أوت 2000 في مقدمة مشروع برنامجه أن الحكومة تتحمل بكيفية واضحة و جلية مسؤولية تطبيق برنامج رئيس الجمهورية³. و هو ما جعل إحدى الدراسات القيمة في هذا المجال تقول أن برنامج الحكومة ترجمة حقيقية لتوجيهات رئيس الجمهورية⁴.

كان هذا الأمر قبل تعديل 2008، أما بعده فمن تحصيل الحاصل الكلام عن مركز الوزير الأول. و تجدر الإشارة إلى أن مصطلح الوزير الأول نص عليه دستور سنة 1976 دون أن يجسده. و أما بموجب الاستفتاء حول تعديل دستور 1976 الذي جرى في 3 نوفمبر 1988 فقد تم استحداث منصب رئيس الحكومة، و بالتالي اعتماد مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ومنحه صلاحيات متعددة وأصيلة حافظ عليها دستور 89 والتعديل المدخل عليه (دستور 96). لكن رئيس العهدة المفتوحة أبي إلى أن يعيدنا إلى العهود الغابرة عمليا منذ صعوده إلى قصر المرادية و قانونيا منذ التعديل الدستوري لسنة 2008.

1 - انظر المادة 85 من دستور 96 المتعلقة بصلاحيات الوزير الأول (المطابقة للمادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016).

2 - حمامي (ميلود)، المرجع السابق، ص 49

3 - انظر برنامج حكومة علي بن فليس، جريدة الخبر اليومية ليوم 17 سبتمبر 2000، ص 3.

4 - خرباشي (عقيلة)، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، مرجع سابق، ص 105.

ثانيا :

عرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان

قد تجرى مشاورات مع قادة الأحزاب الرئيسية الممثلة في البرلمان أو حتى مع رؤساء الكتل البرلمانية سواء من قبل رئيس الجمهورية بصدده اختياره الوزير الأول أو أثناء توزيع الحفائب الوزارية، لكن أول لقاء رسمي بين الحكومة والبرلمان يكون بمناسبة تقديم مخطط عمل الوزير الأول لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وقد اعتبره بعض الفقهاء أول ميثاق و اتفاق عام رسمي بين الحكومة و البرلمان يتم على أساسه و في نطاقه أداء برنامج الحكومة.¹ و قبل عرض البرنامج لا بد أن يكون الوزير الأول قد ضبط محاوره و أهدافه و خلفياته و تقنيات و وسائل التنفيذ و أيضا الأرصدة المالية الضرورية لكل ذلك. و بعد موافقة مجلس الوزراء عليه يعرضه الوزير الأول على البرلمان بغرفتيه للمناقشة والإثراء والمصادقة.

(أ) - عرض مخطط الحكومة على المجلس الشعبي الوطني

يعرض الوزير الأول برنامجه على المجلس الوطني خلال الخمسة والأربعين يوما الموالية لتعيين الحكومة، ويفتح المجلس لهذا الغرض مناقشة عامة حسب تدابير المادة 46 من القانون العضوي 02.99، على ألا يشرع في المناقشة العامة إلا بعد 7 أيام من تبليغ البرنامج إلى النواب، و هي مدة كافية ليتفحصوا مضمونه و يكونوا فكرة عن أهدافه و محاوره و أولوياته فيستعدوا لمناقشته. تكون المناقشة عامة بمعنى أن كل النواب يستطيعون التدخل بشرط أن يسجلوا أنفسهم لدى رئاسة الجلسة لضرورة النظام وحسن سير الجلسة و تعلق قائمة المتدخلين قبل بداية الجلسة و عليه يأخذ الكلمة باحترام الدور في القائمة.²

وعلى إثر ملاحظات النواب و اقتراحاتهم كيف الوزير الأول مخططه على أن يتم ذلك بالتنسيق مع رئيس الجمهورية، فإذا كانت تعديلات النواب طفيفة و لا تمس أسس المخطط و لاقت القبول و الموافقة من قبل رئيس الجمهورية، وصادق المجلس الشعبي الوطني على خطة الحكومة مصوتا بالأغلبية النسبية للنواب الحاضرين، يكون الوزير الأول قد كسب ثقة النواب و بالتالي يباشر تنفيذ مخططه بشكل عادي. و هذا هو الإجراء العادي والذي أصبح عرفا مكرسا منذ الاستقلال، فلم يسجل أي تصويت سلبي على برامج الحكومات المتعاقبة. يرجع ذلك إلى وجود أغلبية برلمانية مباشرة (في ظل نظام الحزب الواحد) أو غير مباشرة كتلك التي عرفتها العشرية الماضية (التحالف الرئاسي الذي ضم 3 أحزاب). و كثيرا ما كانت هذه الأغلبية مصطنعة بفعل تزوير الانتخابات مما أدى إلى ظاهرة الامتناع عن التصويت من قبل فئات عريضة من المواطنين، و للنظام الانتخابي في حد ذاته دور في ذلك.³

1 - انظر : Avril (pierre) et Gicquel (Jean); droit parlementaire, Montchrestien, 2^{ème} éd, paris, 1996, P 223.

2 - انظر المادة 60 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

3 - أنظر لمزيد من التفاصيل : بوكرا (إدريس)، الاقتراع النسبي و أثره على التعددية السياسية، م ف ب، اصدار مجلس الأمة، الجزائر، عدد 34،

و يعتبر مخطط الحكومة مصدرا مهما لجمع المعلومات الرسمية عن نشاط الحكومة و يشكل المعيار الرقابي الأصيل لمختلف الوسائل الرقابية الأخرى و التي تنصب عموما على مدى الانجاز و مطابقة الأداء بما هو مقرر في برنامج الحكومة و النصوص التشريعية الصادرة لتنفيذه، لكن ما طبع غالبية المناقشات منذ جوان 1997 إلى يومنا حسب أحد الأساتذة أنها لم تمثل إلا إجراء فاترا يحتاج إلى الكثير من الدفع والإصلاحات¹ وهو ما جعل الوزير الأول لا يبذل الكثير من الجهد في إعداد مخطظه ما دامت نتيجة المناقشة شبه محسومة لصالحه. و الحاصل أن النواب ملزمون بالموافقة على برنامج الحكومة أو الرئيس لا فرق، فماذا يترتب عن افتراض إجراء النواب لتعديلات جوهرية على مخطط الحكومة و تمسكهم بموقفهم؟

إن المركز الممتاز لرئيس الجمهورية إزاء البرلمان و الذي من مظاهره أن الرئيس لم يلق خطابا يوما أمامه و كأنه لا يعترف به أصلا، هذا المركز لا يسمح له بقبول التعديلات الهامة التي تمس أسس برنامجها فيضطر وزيره الأول إلى التمسك به دون تعديلات النواب، فإن صوت المجلس سلبيا على مخطط الحكومة، يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية و يعين الرئيس وزيرا أولا آخر يقدم مخططا إلى مجلس الوزراء و إلى الغرفة الأولى وفق نفس الإجراءات السالفة و بنفس الكيفية. و في هذه الحالة ما على نواب المجلس إلا الموافقة على المخطط أو ينحل المجلس وجوبا بقوة القانون مع ما يترتب عليه من فقدان النواب لمراكزهم وصعوبة العودة إلى النيابة نظرا للأعباء المالية للحملة الانتخابية من جهة والحملة المضادة لرئيس الجمهورية و اتهام النواب السابقين بأنهم ضد برنامج الرئيس و الذي بموجبه انتخبته أغلبية الشعب.

و أمام هذه العواقب الوخيمة التي يدفع ثمنها نواب المجلس الشعبي الوطني دون الحكومة لأن رئيس الجمهورية يمكنه الاحتفاظ بأشخاص طاقمه الحكومي جلهم في الحكومة الجديدة و حتى رئيس الحكومة المستقيل لن يعدم الرئيس أن يتدبر له منصبا دبلوماسيا مريحا. و فوق هذا فإن رئيس الجمهورية ليس مضطرا لانتظار تعيين حكومة جديدة بل يمكنه مباشرة عند ظهور بوادر أغلبية معارضة لسياسته على مستوى الغرفة الأولى اللجوء إلى المادة 129 من الدستور والتي اعتبرها شخصا أخطر مادة لأنها تبيح للرئيس حل البرلمان في كل وقت و بدون أي قيد موضوعي، و لا أظن عاقلا من ممثلي الشعب يرضى بهذا المصير المأساوي للمجلس. و على ما تقدم فإن الأغلبية مهما كان لونها السياسي وموقفها من برنامج الرئيس و تقديرا منها لعواقب معارضتها تضطر للموافقة للاستمرار في السلطة.

كما أن رئيس الجمهورية ليس من مصلحته الصراع مع البرلمان بما يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي، و هو الأمر الذي يؤثر سلبا لا محالة على الرئيس نفسه و لو معنويا. و من ثم فهو يراعي في اختياره للوزير الأول الشخص الرصين الهادئ والمحاوور الجيد الذي يمكنه استمالة النواب ونقل تحفظاتهم إلى الرئيس الذي يكيف بقدر ما برنامجه لتفادي تعطيل السير العادي للمؤسسات. و لا تفوتنا الإشارة إلى المسؤولية المزدوجة

1 - خرباشي (عقيلة)، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، مرجع سابق، ص 107.

لوزير الأول أمام الرئيس و أمام البرلمان وهو الوضع الذي لا يحسد عليه، بينما يتعالى رئيس الجمهورية عن أية مساءلة، و هو الأمر الذي يتنافى مع مبدأ ترافق المسؤولية مع السلطة. و مما تقدم نسجل « فقدان الرقابة البرلمانية بسبب تلويح الدستور بمبدأ الحل وفق صورتيه، و بالمحصلة بات إلزاما على المجلس ... أن يوافق على مخطط حكومة الرئيس و أن يمنح لها الثقة كلما طلبتها»¹.

هذا و يقتضي القانون العضوي 02.99 في المادة 48 التصويت على مخطط الحكومة في 10 أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه إلى المجلس الشعبي الوطني، و من ثم فإن المناقشات محددة زمنيا و فوق هذا يمكن لرئيس المجلس تقليصها إذا اقتضى الأمر بالنظر إلى عدد المتدخلين. و منه نستنتج أن كل الظروف مهيأة من أجل مناقشات شكلية لمخطط الحكومة و موافقة تكاد تكون إلزامية، و يعلم الله إن لم تكن بعض الأصوات المعارضة داخل قبة البرلمان ليست إلا تمثيلا لأدوار في مسرحية تسمى مناقشة برنامج الحكومة قبل أن يمسه الاقتباس لتصبح مخطط الحكومة من أجل تنفيذ برنامج "فخامة" رئيس الجمهورية.

(ب) - تقديم عرض أمام مجلس الأمة

لا ينطلق الوزير الأول في تنفيذ مخطظه فور حصوله على موافقة نواب الغرفة الأولى، بل يلزمه علاوة على ذلك مصادقة أعضاء مجلس الأمة على نفس المخطط بالأغلبية المعتادة 3/4 من الأصوات وهذا بموجب نص المادة 80 من الدستور المطابقة للمادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في إطار ثنائية السلطة التشريعية المعتمدة منذ سنة 1996. و قد استعمل المؤسس مصطلح عرض بما يفيد ملخص يقتصر على بيان المحاور الكبرى و أهداف المخطط لمجرد الإعلام، لأنه في الحقيقة مهما كانت مواقف مجلس الأمة فهي لا تنتج أي أثر قانوني. كما أنه " لا يعقل أن يصادق مجلس الأمة لاحقا على قوانين تتعلق بتنفيذ برنامج يجمله أو أن يكون بمقدوره الرقابة دون الاستعلام مسبقا عن مقاصد و تصرفات الحكومة"².

و حسب القانون العضوي 02.99 (المادة 49) فإن العرض أمام مجلس الأمة يكون في حدود 10 أيام على الأكثر من موافقة الغرفة الأولى، و هي المادة الوحيدة المتعلقة بهذا الغرض و عليه فلا نص يلزم مكتب المجلس تبليغ الأعضاء قبل 7 أيام من بداية المناقشة على غرار الغرفة الأولى، بل هناك شكوك حتى حول موضوع المناقشة من عدمه أمام غياب نص في كل من القانون الأساسي و القانون العضوي. و قد خلق السيد أحمد أويحي عرفا حميدا إذ بعد موافقة الغرفة الأولى على برنامجه في أوت 1997 عرض البرنامج أمام مجلس الأمة في 29 مارس 1998 و تم فتح مناقشة عامة حوله. لكن المسألة أدخلت مجلس الأمة في أزمة مع الغرفة الأولى تتعلق بعدم دستورية هذه المناقشة.

¹ - بوقفة (عبد الله)، آليات تنظيم السلطة ... مرجع سابق، ص 285.

² - شريط (لمين)، القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان و الحكومة هل له علاقة بالمجموعات البرلمانية؟ مداخلة في يوم دراسي حول القانون العضوي 02.99 بندوق الأوراسي يوم 23 أكتوبر 2001، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ص 27.

و الأثر الوحيد الذي ينتج عن عرض مخطط الحكومة على مجلس الأمة هو إمكانية إصدار لائحة. و لم تبين النصوص القانونية النتائج المترتبة عليها، و من ثم فلا قيمة قانونية لها و يمكن أن تلقى صدى سياسيا في حالة كانت اللائحة تتضمن الإشادة بمخطط الحكومة و تتمين جهودها (كالمعتاد)، « و لكن إن كانت تنتقد الحكومة فهذا من شأنه التأثير السلبي على مكانتها و إضعاف مركزها السياسي»¹. و لما كانت اللائحة تشترط توقيع 20 عضوا لقبولها فيمكن بسهولة فائقة تحقيق هذا النصاب بالنسبة للائحة الإشادة، أما لائحة النقد فإن أفلتت من قيد التوقيعات فلن تفلت من قيد الأغلبية المطلقة (3/4). و يمكن أيضا في غياب نص حصري عدم إجراء تصويت على المخطط في مجلس الأمة لأن المؤسس لم يلزم الحكومة بنيل الثقة أمامه. و الواضح أن هذا المجلس أعتمد لأهداف أخرى غير التشريع أو الرقابة، و على رأي الأستاذ عوابدي فإن دور المجلس في إطار برنامج الحكومة لا يرتقي إلى مصطلح الرقابة بمعناها القانوني و الدستوري.²

الفرع الثاني :

بيان السياسة العامة للحكومة

إن موافقة غرفتي البرلمان على مخطط عمل الحكومة يمكنها من الشروع في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، و لكن المؤسس و من خلال المادة 84 من دستور 96 (98 بعد التعديل) ألزمها بتقديم حصيلة عن ما أنجزته مع مضي سنة من موافقة البرلمان على البرنامج و يجب أيضا تبرير ما لم تنجزه. و يعتبر بيان السياسة العامة السنوي وسيلة مهمة جدا لإبلاغ أعضاء البرلمان بكيفية تسيير الشؤون العامة للبلاد، يتعلق الأمر إذا بوضع حصيلة الانجازات في السنة المنصرمة و إحصاء المشاريع و الآفاق المستقبلية.³ و على هذا نتطرق في البداية إلى إجراءات بيان السياسة العامة (أولا)، قبل استعراض النتائج المترتبة عليه و بالأخص اللائحة (ثانيا)، ملتصق الرقابة (ثالثا)، طلب الثقة (رابعا).

أولا :

إجراءات بيان السياسة العامة

تضبط أحكام بيان السياسة العامة المادة 84 من دستور 1996 الموافقة للمادة 80 من دستور 1989 مع فروق بسيطة بين الصياغتين ناتجة عن البنية الجديدة الثنائية للبرلمان، و كذا ربط استقالة الحكومة بحل غرفة النواب. و نظرا للأهمية البالغة لهذه المادة نوردتها كاملة : « تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة تعقبه مناقشة عمل الحكومة، يمكن أن تختتم بلائحة. كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتصق رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 135، 136، 137 أدناه. للوزير الأول أن يطلب من المجلس تصويتا بالثقة و في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول

1 - بوكرا (إدريس)، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة عدد 1، 2000، ص 35.

2 - عوابدي (ع)، عملية الرقابة البرلمانية و دورها في الدفاع على حقوق المواطن، م ف ب، مجلس الأمة، عدد 1، أكتوبر 2002، ص 54.

3 - بلحاج (صالح)، المرجع السابق، ص 284.

استقالة حكومته و في هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يلجا قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 129. و يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة».

و من نظرة كلية لهذه المادة يمكنني أن أبدي ملاحظتين أولهما أن أغلب وسائل الرقابة الفعالة المنتجة لآثار قانونية محصورة بيد المجلس الشعبي الوطني و مرتبطة بهذه المناسبة السنوية. و الملاحظة الثانية تخص مجلس الأمة الذي يقبع الكلام عنه أسفل المادة و في الفقرة الأخيرة، و قد استعمل المؤسس لفظ يفيد الإباحة لا الإلزام، و عليه يمكن للحكومة أن تقدم بيانا أمامه و يمكن ألا تقدم أيضا، فدور هذه الغرفة يبقى ثانويا في الاستفادة من « وسيلة الإبلاغ المهمة جدا من الحكومة لأعضاء البرلمان بما أنجز و ما هو في طور الانجاز»¹. و دورها لا يختلف عن ذلك الدور الهامشي الذي فصلنا فيه بشأن عرض مخطط الحكومة، فتبقى و الحال هكذا مثل الزائدة الدودية على رأي الأستاذ شريط في الجهاز التشريعي للدولة.²

فيما خلى كلا من النظامين الداخليين للغرفتين من أية إشارة لإجراءات تقديم بيان السياسة العامة للحكومة أمامهما، تناول القانون العضوي 02.99 موضوع بيان السياسة العامة للحكومة و بين إجراءاته و الآثار القانونية المترتبة عنه في المواد 50 إلى 64 أي 14 مادة مع تعديل بسيط بإضافة كلمة يجب في مستهل المادة 50 من خلال القانون العضوي الجديد رقم 12.16 الناظم لعلاقة البرلمان بالحكومة مما يبين الأهمية الخاصة لهذه الوسيلة الرقابية التي تتيح للبرلمان إسقاط الحكومة. لكن السؤال الذي يطرح نفسه هو: هل يكون إسقاط الحكومة بدون ثمن؟ و أحسب أن السؤال الأكثر أهمية منه هو: هل يمكن حقا إسقاط الحكومة و نزع غطاء الثقة عنها؟

نظريا كل ما نص عليه الدستور يمكن تحقيقه، و إجرائيا يقع عبأ المبادرة بتقديم بيان السياسة العامة على عاتق الحكومة، فهي الملزمة دستوريا بإعداده و الاستعداد إلى النزول إلى رواق البرلمان لعرضه. و لذلك تتشاور مع مكتب المجلس الشعبي الوطني لتحديد توقيته و إدراجه في جدول الأعمال، و إن صادفت نهاية السنة الأولى من حياة الحكومة فترة ما بين دورات البرلمان فيتم الاتفاق على إدراجه في بداية الدورة المقبلة (كان هذا قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، إذ أصبح للبرلمان دورة وحيدة)³. تبدأ جلسات الاستماع إلى بيان الحكومة بعرض يقدمه الوزير الأول في جلسة عامة أمام المجلس الشعبي الوطني متبوعة بمناقشة عامة يتحدد بعدها موقف النواب من أداء الحكومة ومدى نجاحها في تنفيذ البرنامج المتفق عليه بين رئيس الجمهورية و النواب بموجب مصادقتهم عليه.

Avril (Pierre) et Gicquel (J) ; op cit, p 232.

1 - أنظر :

2 - شريط (المين)، واقع البيكاميرالية ... مرجع سابق، ص 25.

3 - أنظر المادة 135 من القانون رقم 16 - 01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري

ثانيا :

فيما يخص اللائحة

يترتب على عرض بيان السياسة العامة للحكومة أمام الغرفة الأولى حسب التدابير الدستورية إما إصدار لائحة أو ملتصق رقابة و هما النتيجتان اللتان أحاطهما كل من المؤسس و المشرع بإجراءات صارمة نظرا لخطورتها بحيث يكاد يستحيل عمليا تحققهما، مما يجعل منهما استثناءا لا قاعدة عرفية زيادة على كونها قاعدة دستورية. أما الإجراء العادي فهو عدم ترتب أية نتيجة عن بيان الحكومة السنوي و تحقق السلام المنشود بين المنفذ و المشرع وهي النتيجة التي تصب في مصلحة الطرفين لكنها بالمقابل تثير أكثر من تساؤل حول الدور الرقابي للبرلمان.

يمكن أن يتمخض عن المناقشة العامة لبيان السياسة العامة للحكومة لائحة من قبل نواب الغرفة الأولى، و مصطلح (يمكن) لا يفيد الإلزام فيمكن أيضا ألا تكون لائحة. على كل حال لم يبين لنا المؤسس و لا المشرع مضمون هذه اللائحة، فيما بين بعض إجراءاتها القانون العضوي 02.99. و عليه فإن اقتراح اللائحة حق للنواب ولقبوله لا بد من توقيع 20 نائبا على الأقل مع منع توقيع النائب الواحد على أكثر من اقتراح لائحة وهو ما يفهم منه أنه يمكن أن تتعدد المبادرات باقتراح اللوائح. و لا يقبل أي اقتراح بلائحة إلا بتقديمه مستوفيا لإجراءاته الشكلية خلال 72 ساعة الموالية لاختتام المناقشة¹. تعرض اقتراحات اللوائح للتصويت من قبل النواب حسب ترتيب إيداعها لدى مكتب المجلس، و هذا الترتيب مهم جدا لأن مصادقة نواب الغرفة الأولى على إحدى اللوائح يجعل اللوائح الأخرى لاغية.

و يكون نصاب التصويت بالأغلبية العادية (البسيطة). كما لا يجوز التدخل لأخذ الكلمة أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على اقتراحات اللوائح إلا للحكومة بناء على طلبها ولمندوب أصحاب الاقتراح و لنائب واحد يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة وآخر ضد الاقتراح. هذا و لم يحدد القانون العضوي أجل عرض اللوائح للتصويت، والراجح أن مكتب المجلس هو الذي يقدر الوقت المناسب لذلك، وقد يستغل هذا الظرف لتوجيه النواب من خلال رؤساء المجموعات البرلمانية أو الضغط عليهم في اتجاه يخفف من حدة الخلافات مع الحكومة. « وقد يؤخر عرض اللائحة أو اللوائح للتصويت لتمكين الحكومة من إجراء الاتصالات مع معارضيه من قيادات حزبية و نواب لتثنيهم عن موافقهم و التخفيف من حدة معارضتها². و مثل هذه المناورات ليست بالأمر الجديد فهي مكرسة في واقع الحياة السياسية لكل الدول و تدخل في إطار لعبة الكواليس بين الأطراف المتنافسة، لذلك يجب أن لا نستغرب إذا رأينا جماعة سياسية أو أفراد يغيرون مواقفهم بين عشية وضحاها. و في الكواليس كل شيء مباح و يبلغ درجة الابتزاز أحيانا.

1 - انظر المواد 51 الى 55 من القانون العضوي 02.99 الناظم لعلاقة الحكومة بالبرلمان .

2 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 162.

و على كل حال فإن مصير اللائحة يتحدد على إثر التصويت، و يصعب عمليا انتقاد الحكومة عن طريق هذه الآلية الرقابية لوجود الأغلبية المساندة لها وهي في الأصل التي صادقت على برنامج الرئيس بواسطة مخطط عمل الوزير الأول. و حتى بإفترض تمكن مجموعة من النواب من تمرير لائحة لوم لغياب عدد كبير من نواب الموالاة وهذا ممكن كما بينا سابقا فإنها لا ترتب أي أثر قانوني ولا تؤدي إلى إسقاط الحكومة و يجوز بالتالي التساؤل عن جدوى المصادقة على لائحة معدومة الأثر القانوني. و عليه فمن غير المنطقي اشتراط نصاب 20 عضوا للتوقيع عليها، كان من الأنسب خفض النصاب إلى حد معقول كأن يكون 5 نواب مثلا أو 10. و كان أيضا جدير بالمشروع « السماح لكل حزب ممثل في البرلمان بتقديم اقتراح لائحة و هذا الحل تجسده العديد من الدول مثل البرتغال و البرازيل و ايطاليا و بولونيا، و هذا من أجل تدعيم الديمقراطية و تجنب سياسة الإقصاء و التهميش»¹ فدور المعارضة مهم جدا و يجب احتوائه إجرائيا.

غير أن إنعدام الأثر القانوني لا يعدم الأثر السياسي، فقد يعبر النواب من خلالها عن دعمهم للوزير الأول وهذا مهم بالنسبة إليه و لا يثير أي إشكال، كما يمكن أن يعربون عن تحفظهم أو استيائهم من الحكومة دون أن يصل ذلك إلى حد الرغبة في إسقاطها،² و من ثم فإن اللائحة تعد وسيلة مهمة للفت انتباه الحكومة إلى جوانب التقصير و عدم الوفاء بالالتزامات المتفق عليها في إطار البرنامج المصادق عليه، وهي تعتبر إنذارا لها مقتضاه أن « استمرار ثقة المجلس الشعبي الوطني بها متوقف على احترام ما تم الاتفاق عليه مسبقا »³.

و لتفادي تطور موقف النواب المعارضين لسياسة الحكومة و الذي ينعكس على معارضتهم لمشاريع القوانين فيلجأون إلى إدخال تعديلات كبيرة عليها لا تخدم الحكومة، تلجأ الأخيرة إلى استمالة النواب و تأخذ بعين الاعتبار مضمون اللوائح المقدمة ضدها إلى حد ما، و تولي حسابا حتى اللوائح التي لم تنجح في إحراز أغلبية النواب فهي مؤشرات على تنامي المعارضة ضدها.

ثالثا :

فيما يخص ملتمس الرقابة

إذا تأكد نواب الغرفة الأولى من إخلال الحكومة بواجباتها و إلتزاماتها المتفق عليها فإنهم يحملونها المسؤولية التقصيرية سياسيا عن طريق إجراء سمي اصطلاحا ملتمس الرقابة. يهدف هذا الإجراء إلى إرغام الحكومة على الاستقالة، و من ثم فهو يعتبر أشد إجراءات الرقابة البرلمانية خطورة بالنسبة للحكومة. و قد نظم دستور سنة 1996 إجراءات ملتمس الرقابة في المواد 135- 136- 137 المطابقة للمواد 153- 154- 155 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بشكل دقيق بحيث لم يترك للقانون العضوي الناظم لعلاقة الحكومة مع البرلمان كبير شيء يفصل فيه فكاد أن يعيد التذكير بمواد الدستور بهذا الشأن. و يرجع الأمر إلى الأهمية

1 - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، مرجع سابق، ص 178.

2 - بلحاج صالح، المرجع السابق، ص 285.

3 - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، مرجع سابق، ص 123.

البالغة لهذا الإجراء و آثاره المدمرة للاستقرار السياسي، فهو يمكن أن يؤدي ليس فقط إلى إسقاط الحكومة، بل و معها حل الغرفة الأولى للبرلمان، و بالتالي وضع الغرفة الثانية في حالة بطالة تقنية إذ أنها غير قابلة للحل و لا تناقش إلا النصوص القانونية التي يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني.

تتشابه إجراءات ملتصم الرقابة مع إجراءات اللانحة فكلاهما يأتي نتيجة للمناقشة العامة لبيان السياسة العامة للحكومة و تفتح بشأنه مناقشة محدودة لا يتدخل خلالها إلا الحكومة بناء على طلبها و مندوب أصحاب الملتصم و نائب يرغب في التدخل تأييدا للملتصم و آخر ضده. و لم يبين لنا المشرع كيفية اختيار النائب المؤيد و الآخر المعارض للإجراء. غير أن ملتصم الرقابة يلزمه لكي يكون قابلا للمناقشة و التصويت أن يوقعه سبع النواب، و لا يمكن لنائب أن يوقع أكثر من ملتصم رقابة واحد، و يتولى مندوب أصحاب الملتصم إيداع النص لدى مكتب المجلس، و بعد نشر النص في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني و توزيعه على جميع النواب، و لا تجرى عملية التصويت إلا بعد 3 أيام من إيداعه و لكي ينجح الملتصم و يؤتي آثاره يجب أن يوافق عليه ثلثين (2/3) من أعضاء المجلس.

و للعلم يشترط الدستور الفرنسي لقبول ملتصم الرقابة توقيعه من قبل عشر أعضاء الجمعية الوطنية و هو نفس النصاب الذي نص عليه الدستور المصري لسنة 2012 في المادة 126. أ و أباح دستور فرنسا للنواب تقديم أكثر من ملتصم رقابة خلال السنة مع شرط عدم توقيع النائب لأكثر من 3 مبادرات بملتصم خلال دورة عادية واحدة و لا أكثر من مبادرة واحدة خلال دورة استثنائية واحدة.¹ كما اكتفى المؤسس الفرنسي بموافقة أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية لإمكانية تقرير المسؤولية السياسية للحكومة و إسقاطها، وهي أغلبية في المتناول و لعل هذه السهولة في الاجراءات هي ما يفسر العدد الكبير من ملتصمات الرقابة التي تم ايداعها من قبل النواب إذ بلغ عددها بين جانفي 1959 و جانفي 1996 حوالي 41 ملتصما.²

و الواضح أن شروط نجاح ملتصم الرقابة في الجزائر من الصعوبة بمكان بشكل يجعل من هذا الإجراء مجرد إنشاء نظري، « فقد أحاطه المؤسس الدستوري بقيود صارمة أضحت معها إسقاط الحكومة عن طريق ملتصم الرقابة أمرا يكاد يكون متعذرا».³ إذ أن نسبة السبع (من مجموع النواب وليس الحاضرين فقط) عقبة أولى في طريقه، و أما العقبة الثانية فهي مهلة الثلاثة أيام بين إيداع الملتصم و مناقشته وهي مهلة تسمح للحكومة بإعلان الطوارئ لتفادي نجاح أصحاب الاقتراح في تأليب أغلبية النواب ضدها، فتلجأ للمناورة وسياسة الترغيب و التهيب لثني أصحاب المقترح عن هذا المسعى الذي يؤدي إلى إقالتها. و يمكن أن يتدخل

1 - أنظر : De La Saussay (François), et Dieu (Frédéric), droit constitutionnel et institutions

politiques, Hachette, Paris, 2000, P 18.

2 - أنظر : Zoller (Elisabeth), droit constitutionnel, PUF, 2^{ème} édition mise à jour, Paris, 1998. P 233.

3 - بلحاج صالح، المرجع السابق، ص 286.

رئيس الجمهورية عن طريق أصدقائه السياسيين و ما أكثرهم لأن الحكومة حكومته والبرنامج برنامجه فهو معني بشكل مباشر بإجراء نزع الثقة عن الحكومة.

و إذا افترضنا مجازا أن ملتصق الرقابة حشد موافقة ثلثي النواب فإنه يؤدي إلى تقديم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية بمعنى سحب الثقة من حكومة الرئيس و تحميلها المسؤولية في تنفيذ برنامجه. و بإفتراض أن رئيس الجمهورية قبل استقالة الحكومة و عين حكومة جديدة فهذا يعتبر اعترافا منه بفشل حكومته و لكنه يعتبر أيضا انتصارا للبرلمان و إطاحته بحكومة الرئيس لأن الأخير يستطيع في كل حين إقالة وزيره الأول، و إذا انتظر إجراء ملتصق الرقابة لإقالته فيكون الرئيس هو المقصر في أداء واجباته الدستورية أمام شعبه. و في كل الأحوال فإن مركز رئيس الجمهورية يهتز و لن يتردد في حل الغرفة الأولى بمقتضى المادة 129 من الدستور، فذلك أخف عليه سياسيا من الإطاحة بحكومة مازالت تحوز ثقته.

و وفق منطق الدستور بعد تعديلات 2008 فإن الوزير الأول ينفذ برنامج الرئيس و سياسته، و عليه فإن إثارة المسؤولية السياسية للحكومة يفترض أن توجه ضد الرئيس صاحب السلطة الحقيقية بمقتضى مبدأ تلازم السلطة مع المسؤولية، لكن فلسفة المؤسس اقتضت أن يملك الرئيس السلطة و يتحمل الوزير الأول المسؤولية، و من ثم « فالأخير يعتبر صمام الأمان للأول»¹. و لتفادي المصير البائس (الحل) يبقى النواب متحفزون كثيرا في إثارة مسؤولية الحكومة طالما أن الأخيرة ما هي إلا أداة بيد الرئيس، و لهذا فإن اللجوء إلى ملتصق الرقابة يمكن أن تستعمله المعارضة فقط لتبين عدم رضاها على برنامج الحكومة الذي قطع مسار سنة من التنفيذ الفعلي، إذ أن المعارضة لا يمكن أن تحشد نصاب 2/3 و إلا أصبحت هي الأغلبية. و لم تشهد الحياة البرلمانية الجزائرية ممارسة حق ملتصق الرقابة سوى مرة واحدة سنة 1990 بمبادرة من النائب حينها عبد القادر شرار ضد حكومة مولود حمروش،² و لم يوقع عليه أي نائب آخر، و ذلك راجع بالأساس إلى تشديد المؤسس الدستوري لشروط ممارسة هذه الآلية الرقابية في دستور 89 كما في دستور 96.³

و من المطبات الأخرى التي يصادفها النواب في طريق ملتصق الرقابة لجوء رئيس الجمهورية من حين لآخر إلى إقالة حكومته خاصة إذا أحس بأية حركة مناوئة داخل قبة البرلمان، و قد يكتفي بتغيير طفيف في الطاقم الحكومي و يمكن أن يتهرب بهذه الطريقة من تقديم بيان عن السياسة العامة أو يؤجله على الأقل إلى وقت مناسب. و مهما يكن يبقى وضع الرئيس ممتاز فهو يسود ويحكم أثناء إجراءاته لحل الغرفة الأولى كحكم بين مؤسستين دخلتا في نزاع لا مصالحة فيه، و من ثم فإن « الوزير الأول يعتبر الستار الذي ينستر به رئيس الجمهورية لكي يبقى بعيدا عن كل إشارة سلبية ».⁴

1 - انظر : Benabbou - kirane (F) ,op cit,,T 2, p 239.

2 - أنظر الجريدة الرسمية لمداولات م ش و رقم 173 لسنة 1990 ص 02.

3 - هاملي محمد، مرجع سابق، ص 184.

4 - بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة ... مرجع سابق، ص 230.

و لا يختلف الأمر في فرنسا في ظل هيمنة حزب الأغلبية الحاكم على الحكومة وعلى النواب وعدم تمكن المعارضة من تجميع النصاب المشروط، فتصبح عملية الرقابة البرلمانية عديمة الجدوى. وبهذا الخصوص يقول الأستاذ بوالشعير: « يمكن القول خلافا للنظام البريطاني بأن المسؤولية السياسية للحكومة وبالتالي سحب الثقة لا يمكن قيامها في النظام الفرنسي بسبب تعدد الأحزاب وصعوبة إحراز حزب واحد على الأغلبية دائما»¹. و تجدر الإشارة إلى أنه من بين 41 ملتمسا التي تقدم بها النواب في فرنسا بين سنتي 1959 و 1996 واحدا فقط منها انتهى بإقراره في 5 أكتوبر 1962.²

رابعا :

طلب التصويت بالثقة

خلافا للملمس و اللائحة فان طلب التصويت بالثقة يوجه من الوزير الأول إلى البرلمان و يسجل في جدول الأعمال وجوبا بناء على نص المادة 62 من القانون العضوي 02.99، و تجرى بشأنه مناقشة محدودة تتدخل فيها الحكومة وعضو مؤيد وآخر معارض لإجراء التصويت بالثقة. وعموما يلجأ الوزير الأول إلى هذا الإجراء إذا كثرت انتقادات النواب لسياسة الحكومة وكان متأكدا من وجود أغلبية مساندة له. والملاحظ أن المؤسس ربطه كغيره من الأدوات الفعالة للرقابة ببيان السياسة العامة السنوي للحكومة، و رغم أن المشرع لم يشترط إلا نصاب الأغلبية البسيطة في التصويت فإنه لا يمكن عمليا توقع سيناريو سحب الثقة من الحكومة تفاديا لسيف الحجاج المسلط على رقبة النواب و المتمثل في إمكانية لجوء رئيس الجمهورية إلى حل غرفتهم قبل قبوله استقالة الحكومة بمقتضى المادة 129 من الدستور (147 بعد التعديل).

و بالإضافة إلى ما تقدم فإن الهدف من طلب التصويت بالثقة يختلف عن الهدف من ملتمس الرقابة. فإذا كان الثاني يرمي إلى إسقاط الحكومة فان الأول يرمي إلى بقائها و يكفي في هذه الحالة الأغلبية البسيطة أي (50 + 1) % من النواب المصوتين لاعتبار أن الوزير الأول قد نال ثقة النواب. و عليه نلاحظ ذلك الاختلال المقتن في التوازن بين المشرع و المنفذ، فلنزع الثقة من الحكومة بواسطة ملتمس الرقابة يشترط المؤسس ضرورة توافر أغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس، بينما للحصول على ثقة النواب وبقاء الحكومة في ممارسة مهامها يكفي تصويت أغلبية بسيطة لصالح طلب الثقة، أليس هذا هو الكيل بمكيالين؟

و منه نستنتج أن المؤسس يفضل استمرار الحكومة في العمل مهما كانت عيوبها على إقالتها من طرف البرلمان و الذي يؤدي أيضا إلى حل البرلمان بالضرورة أي يحبذ الاستقرار على حساب الأداء و الفعالية. و بما أن الحكومة هي التي تبادر بطلب التصويت بالثقة فإنها على العموم تهدف إلى إفحام المعارضة و إلزامها حدها لأن (الأغلبية) من النواب و بالتالي المجلس يساندها وهي تدعوهم إلى التعقل و عدم المبالغة في انتقادها.

1 - بوالشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم ... مرجع سابق، الجزء الثاني، ص 286.

Zoller (Elisabeth), Op cit, p 233.

2 - أنظر :

و على النواب أن يقدروا الموقف إسقاط الحكومة يعني حل مجلسهم، فلا داعي للشوشرة. و الواقع أن النواب و حتى المعارضين منهم لن يترددوا في التصويت لصالح الحكومة حفظا لمراكزهم.

و تأكيدا لذلك نسجل أن المرة الوحيدة التي قدم فيها طلب تصويت بالثقة من قبل الحكومة كان بمناسبة عرض حكومة السيد مولود حمروش بيان السياسة العامة.¹ و في جميع الأحوال فإن حصول الوزير الأول على ثقة النواب يدعم موقفه اتجاه المعارضة والبرلمان و الرأي العام و حتى أمام رئيس الجمهورية فهو يقول للجميع أن الأغلبية من ممثلي الشعب تسانده. و عليه فإن إجراء منح الثقة يصب في صالح الحكومة لا البرلمان.

و في نهاية هذا المقطع نلاحظ ذلك الربط المقصود من المؤسس لكل وسائل الرقابة البرلمانية بمناسبة سنوية هي تقديم بيان السياسة العامة، و دونها لن يستطيع النواب إجراء أية رقابة فعالة مهما لاحظوا من خلل و انحراف للطاغم الحكومي. و في أنظمة أخرى مثل التونسي و الفرنسي و المغربي يمكن تحريك ملتمس الرقابة و التصويت بالثقة في أي وقت من السنة.² كما أن الغرفة الثانية معفية من كل آليات الرقابة المرتبة لآثار قانونية إلا بشكل هامشي و غير إلزامي بالخصوص. و بخلاف ذلك نجد في إيطاليا و في المغرب أن ملتمس الرقابة يمكن أن يقدمه مجلس النواب و مجلس الشيوخ على قدم المساواة، لأن الحكومة مسؤولة سياسيا أمام المجلسين الأول و الثاني.³ و تبقى كل الوسائل الرقابية مقيدة بشروط صعبة من جهة و ذات آثار جانبية مضرة بصحة المجلس الشعبي الوطني أيضا.

و الظاهر أن النظام الجزائري لم يتخلص بعد من رواسب الماضي و من النظرة المتسامية إلى الرئيس (القائد الزعيم)، « فهو الضابط والمرتب عمليا للعلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية رغم اعتماد أدوات من النظام البرلماني».⁴ راعى المؤسس في تبني الوظيفة الرقابية للبرلمان ضمان استقرار الحكومة و تفوقها تأثرا بالنظام السابق على حساب الديمقراطية و اختلاف وجهات النظر السياسية في عهد التعددية و الثنائية البرلمانية. و في المقابل يتمتع الوزير الأول بإختصاصات لا تتوافق مع حجم المسؤولية المزدوجة التي يتحملها أمام الرئيس و أمام البرلمان و هو ما يؤكد أن الثنائية في السلطة التنفيذية شكلية كما خلصت إلى ذلك إحدى الدراسات الهامة.⁵ و بالمحصلة فإن النظام الدستوري الجزائري الحالي يضع الوزير الأول و حكومته بين مطرقة رئيس الجمهورية و سندان المجلس الشعبي الوطني.

1 - عباس (عمار)، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 288.

2 - بلحاج صالح، مرجع سابق، ص 288.

3 - أوصديق (فوزي)، فصول دستورية، مرجع سابق، ص 21.

4 - بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 170.

5 - خرباشي (عقيلة)، مركز مجلس الأمة ... مرجع سابق، ص 384.

المطلب الثاني :

الرقابة غير المؤدية إلى مسؤولية مباشرة للحكومة

أمكن المؤسس للبرلمان آليات أخرى للرقابة على أعمال الحكومة وهي أدوات ليست بالخطورة التي تثير المسؤولية المباشرة للحكومة، وهذا لا يعني أنها عديمة الفائدة بل تؤدي إلى إحراج الحكومة و انتقاد أدائها و كشف بعض العيوب والنقائص والخلل الذي يواكب تطبيق برنامج رئيس الجمهورية. ويمكن للرقابة أن تستهدف أغراضا سياسية أو حزبية أو حتى شخصية في بعض الأحيان « فتسعى للضغط على الحكومة و الحصول على مكاسب منها في حالة امتلاك عضو البرلمان لمعلومات قيمة قد تهز أركان الحكومة أو أحد وزرائها أو موظفيها السامين ». ¹ وهذا النوع من الرقابة يتميز عموما ببساطة إجراءاته ولذلك فهو متاح للغرفتين، فهما يشتركان في: طرح الأسئلة (الفرع الأول)، استجواب أعضاء الحكومة (الفرع الثاني)، إنشاء لجان التحقيق البرلمانية (الفرع الثالث)، و مراقبة استعمال الاعتمادات المالية للسنة (الفرع الرابع)، و مناقشة السياسة الخارجية (الفرع الخامس).

الفرع الأول :

طرح الأسئلة على أعضاء الحكومة

من أجل رقابة حقيقية ومستمرة للنشاط الحكومة يجب على البرلمان الحصول على المعلومات الصحيحة اللازمة، وفي هذا الإطار تلعب آلية السؤال دورا هاما في تنبيه الحكومة إلى مواطن الخلل في تنفيذ البرنامج المتفق عليه ولفت انتباهها إلى مواضيع معينة وقطاعات وزارية تعرف سوء التسيير أو تأخرا في تنفيذ المهام الموكلة إليها أو حتى خروقات تكون قد وقعت فيها مؤسسات إدارية أو اقتصادية تحت الإشراف المباشر للسلطة التنفيذية. وقد عرفه أحد الفقهاء بأنه استفسار من عضو البرلمان عن أمر يجهله أو رغبته في التأكد من واقعة معينة أو التحقق مما تنوي السلطة التنفيذية اتخاذه من إجراءات بخصوص مسألة ما. ² فيما عرفه فقيه آخر بذلك التصرف الذي بموجبه يطلب نائب من وزير توضيحات حول نقطة معينة. ³

وتعود نشأة آلية السؤال إلى أحد أعضاء مجلس اللوردات البريطاني، ففي يوم 19 ديسمبر 1721 وجه المدعو « ايرل كاوبر » سؤالا للوزير الأول، و أما في مجلس العموم فعرف هذا الإجراء لأول مرة سنة 1783. وقد تقرر رسميا الاعتراف بحق السؤال لأعضاء البرلمان عندما أعلن رئيس مجلس العموم في 25 ماي 1783 بأنه يمكن لأعضاء البرلمان تقديم الأسئلة لأحد الوزراء والذي يلتزم بالإجابة عليها أو على الأقل

1 - حسام الدين الأحمد (وسيم)، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني و الرئاسي، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص 17 إلى 20 بتصريف.

Avril (Pierre), Gicquel (Jean) ; op cit, p 239.

2 - انظر :

Lavroff (D) ; op cit, p 517.

3 - انظر :

يوضح الأسباب التي تمنعه من الإجابة.¹ و منذ ذلك الوقت أضحت الأسئلة من الوسائل الهامة والبسيطة التي يملكها عضو البرلمان بشكل فردي بعد أكثر من 60 سنة على أول ظهور لها بشكل عفوي. وأصبح السؤال بنوعيه من الوسائل الكلاسيكية للرقابة البرلمانية. و بعد ما يقرب من قرن من الزمن ظهر أسلوب السؤال في فرنسا سنة 1875، أما السؤال المكتوب فأعتمد لأول مرة في 6.30.1909.²

و قد اعتمد دستور الجزائر لسنة 1963 في المادة 38 السؤال بنوعيه مع المناقشة أو بدونها، فيما اكتفى دستور سنة 1976 بإعتماد السؤال الكتابي دون الشفوي حسب المادة 162 والتي ألزمت عضو الحكومة المعني بالسؤال بالإجابة كتابة في ظرف 15 يوما.³ و أما دستور سنة 1996 فقد نص على أحقية أعضاء البرلمان في توجيه أسئلة شفوية أو كتابية إلى أي عضو في الحكومة بموجب المادة 132 و بين الملامح العامة لهذه الآلية الرقابية. تمنح لعضو الحكومة مهلة 30 يوما للإجابة على السؤال الكتابي وهي مهلة طويلة مقارنة مع تدابير دستور سنة 1976، و مع هذا يا ليت الوزير يجيب أصلا (كما سنرى لاحقا). يودع السؤال بنوعيه حسب الحالة لدى مكتب الغرفة الأولى أو الثانية و الذي يتولى تبليغه للحكومة.

و بنفس الطريقة يودع الجواب من عضو الحكومة لدى مكتب المجلس ليبلغ لصاحبه حسب المادة 73 من القانون العضوي 02.99. و أما السؤال الشفوي فيودع في مهلة 10 أيام عمل على الأقل قبل يوم الجلسة نصف الشهرية المخصصة لهذا الغرض الذي يحدد بالتشاور بين مكنتي الغرفتين و الحكومة حسب المادة 70 من القانون العضوي 99 - 02. و نسجل هنا أنه لا القانون العضوي و لا النظامان الداخليان للغرفتين حددا المعايير التي على أساسها تتم جدولة الأسئلة الشفوية، فهل يكون ذلك بحسب تاريخ ورودها إلى مكتب المجلس أم بحسب أولويتها؟⁴ و لا يمكن لعضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في كل جلسة، و يعرض صاحب السؤال سؤاله شفويا ليأخذ مندوب الحكومة الكلمة للإجابة، ويمكن للسائل أن يأخذ الكلمة من جديد، و يمكن أيضا لعضو الحكومة أن يعقب عليه لتكون له الكلمة الأخيرة كما جرت العادة.

و على سبيل المثال و حسب المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة يعرض السؤال الشفوي في حدود مدة يقدرها رئيس الجلسة، و بعد رد الحكومة يجوز لصاحب السؤال تناول الكلمة من جديد في حدود 5 دقائق، و يمكن لممثل الحكومة الرد عليه في حدود 10 دقائق. فمدة السؤال يحددها رئيس الجلسة و مدة إجابة الوزير غير محدودة، و مدة تعقيب الوزير هي ضعف مدة رد السائل، وللوزير دائما الكلمة الأخيرة. و حسب أحد أعضاء المجلس في عهده الأولى فإن طريقة الأسئلة والأجوبة تنقصها الحيوية، وقد تتحول إلى خطب من

1 - حسام الدين الأحمد (وسيم)، المرجع السابق، ص 43.

2 - قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري (دراسة مقارنة)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر بيروت، 1995، ص 296.

3 - بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية، مرجع سابق، ص 51 و ص 117.

4 - هاملي (محمد)، مرجع سابق، ص 138.

الوزراء المستجوبين، لذلك يقترح تحديد مدة السؤال بدقيقتين ومدة الإجابة بخمس دقائق لأن المقصود هو الحصول على موقف الحكومة في نقطة معينة وليس الاستماع إلى قراءة تقارير من الوزراء.¹

و يمكن فتح مناقشة محدودة حول عناصر السؤال المطروح وفقا للشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي لكل غرفة،² وهذا إذا قدرت رئاسة إحدى الغرفتين أن جواب الحكومة يبرر إجراء مناقشة. و لا ترتب المناقشة أي أثر قانوني في غياب نصوص قانونية تجلي الأمر. وبما أن عدم الرد على السؤال غير مقرون جزاء لتقرير المسؤولية الفردية أو الجماعية للحكومة فإن هذه الآلية تصبح عديمة الأثر. وقد جزم أحد الفقهاء بأنه لم يتم اللجوء إلى السؤال الشفوي المتبوع بمناقشته أبدا، كما ذكر أن تحديد جلسة واحدة كل 15 يوم لهذا الغرض غير كاف بالمقارنة مع فرنسا التي تحدد فيها 3 جلسات أسبوعيا أمام الغرفة الأولى بالإضافة إلى جلسات مجلس الشيوخ.³ و عادة ينوب الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان عن الحكومة في الرد على أسئلة ممثلي الشعب « و كثيرا ما يعطي إجابات عامة لا تحمل التفاصيل الدقيقة مما يؤدي إلى استياء أعضاء البرلمان و يؤثر سلبا على مردود و مستوى الأسئلة ». ⁴

ومن العوائق التي تزيد في صعوبة تفعيل آلية السؤال عدم إكتراث بعض المسؤولين لطلبات الاستقبال التي يقدمها أعضاء البرلمان لولوج بعض الإدارات والمؤسسات للحصول على المعلومات الدقيقة التي تمكنهم من صياغة أسئلة ذات مصداقية. و من جهة أخرى فإن التأخر الملحوظ في الرد على أسئلة أعضاء البرلمان يفقد الكثير من الأسئلة معناها وقيمتها. و يرى أحد الفقهاء أن مرور الوقت يبده لا محالة أهمية السؤال خاصة تلك الأسئلة المتعلقة بمسائل ظرفية ويوغر عدم الثقة لدى أعضاء البرلمان في مسؤوليهم.⁵ و لمعالجة هذه الإشكالية تم في فرنسا سنة 1969 تعديل النظام الداخلي للجمعية الوطنية من أجل السماح بإدخال إلى جدول أعمالها نظام جديد يسمى الأسئلة الحالية (Questions d'actualité)، حيث خصصت لها الساعة الأولى من الجلسة الأسبوعية المكرسة للأسئلة. والقيمة الحقيقية لهذا النوع من الأسئلة هي قدرتها على إثارة القضايا الملحة والتي تتمتع بصفة الاستعجال.⁶

و أمام عدم كفاية المدة المحددة وعدم ملائمة البرمجة (مساء الجمعة قبيل نهاية الأسبوع) لجأ البرلمان الفرنسي إلى أسلوب آخر للأسئلة العاجلة فتبنى نظام (الأسئلة إلى الحكومة) إثر اقتراح من الرئيس الفرنسي جيسكار ديستان بعد انتخابات عام 1974. و يسمح هذا النظام بتقديم الأسئلة العاجلة إلى رئيس الغرفة قبل

1 - آيت العربي مقران، نظرة على مجلس الأمة في نهاية عهده الأولى، مرجع سابق، ص 74.

2 - أنظر المادة 74 من القانون العضوي 02.99 الناظم لعلاقة البرلمان بالحكومة.

3 - ديدان (ميلود)، مرجع سابق، ص 437.

4 - خرباشي عقيلة، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، م ف ب، مجلس الأمة، الجزائر، ع 23، جويلية 2009، ص 24.

5 - البحري حسن مصطفى، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة)،

أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس (مصر)، 2000، ص 726 .

Hauriou (A) ; droit constitutionnel..., op cit, p 453.

6 - أنظر :

ساعة من انعقاد الجلسة المخصصة لها (الثالثة مساء الأربعاء)، ويقسم الوقت المخصص لها مناصفة بين الأغلبية والمعارضة بالتناوب. و يتسم هذا الأسلوب بالعفوية والمرونة لذلك فقد سجل هذا النظام نجاحا ملحوظا، ونظرا لضيق الحيز الزمني المحدد له (ساعة أسبوعيا) فإن كل من أعضاء البرلمان والحكومة يحاولون الاستفادة منها بقدر أكبر من الفعالية. ولا يشترط كتابة نص السؤال كاملا بل يكفي تحديد موضوعه، و يتم اختيار الأسئلة بالقرعة فلا يملك لا رئيس الغرفة ولا مؤتمر الرؤساء استبعاد الأسئلة¹ و يتعين أن تنشر الأسئلة و الإجابات عليها في الجريدة الرسمية وفق أحكام المادة 139 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية² و ما يثير الإعجاب في هذا النمط من الأسئلة ذلك التقسيم المتوازن لوقت الأسئلة بين الأغلبية و المعارضة مما ضمن للأخيرة فرصة التعبير بصورة متساوية مع كتلة الأغلبية، فإلى ليت المؤسس الجزائري يلتفت إلى مثل هذه التدابير المجدية بدلا من أسلوبه المعتاد في الاقتباس الانتقائي عن المؤسس الفرنسي.

و ملخص القول أن افتقاد السؤال إلى الطابع الردعي جعل هذه الآلية تفقد مصداقيتها، فرغم إجراءاتها البسيطة فإن الكثير من الوزراء يعتمدون التأخر في الأجوبة، بل أن بعض القطاعات تتعالى عن الإجابة أصلا مثل الخارجية و الدفاع. و غياب الأثر القانوني لا يعدم الأثر السياسي للأسئلة مما يجعل الحكومة تولى العناية لعموم انشغالات ممثلي الشعب رغبة منها في الحفاظ على ثقة الأغلبية بها. و عليه فإن الأسئلة تثير مسؤولية غير مباشرة للحكومة و تمكنها من معرفة اتجاهات الرأي العام و موقف أعضاء البرلمان منها. و من جديد القانون الناظم لعلاقة الحكومة بالبرلمان³ تحديد أجل 30 يوم للوزير للإجابة على السؤال الشفوي و إمكانية سحب السؤال مع تبليغ الحكومة بذلك أو تحويله إلى سؤال كتابي، و كذلك إمكانية سحب السؤال الكتابي قبل الجلسة المخصصة للأسئلة المنصوص عليها في المادة 152 من التعديل الدستوري الأخير. كما لم يتم تحديد مصير السؤال في حالة نهاية نيابة العضو المتقدم به، وبخلاف ذلك قرر النظام الداخلي لمجلس الأمة في الكويت بشكل صريح سقوط سؤال النائب الذي تبطل نيابته⁴.

الفرع الثاني :

استجواب أعضاء الحكومة

الاستجواب أداة رقابية تمكن أعضاء البرلمان من طلب استيضاح حول إحدى قضايا الساعة التي تشغل الرأي العام، بمعنى أنه يتعلق بقضية راهنة ذات أهمية بالغة. و يقع الاستجواب في مرتبة متوسطة بين سحب الثقة من الحكومة والسؤال، إذ يتعدى السؤال خطورة ويتضمن نوعا من اللوم أو الاتهام لأداء الحكومة أو موقفها من القضية موضوع الاستجواب. « و يمكن للاستجواب أن يكون مقدمة لسحب الثقة من الحكومة كما

1 - حسام الدين الأحمد (وسيم)، المرجع السابق، ص 238.

2 - فوزي (صلاح الدين)، البرلمان دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 40.

3 - أنظر المواد 70 إلى 74 من القانون العضوي 12.16 المؤرخ في 25 أوت 2016 المحدد لتنظيم الغرفتين و الناظم لعلاقات الحكومة بالبرلمان.

4 - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2002، ص 57.

نص على ذلك الدستور المصري لسنة 1971 في المادة 126¹. و قد نص الدستور الجزائري لسنة 1996 في المادة 133 ونسخته المعدلة في 2016 في المادة 152 على أنه يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة.

و الاستجواب فرنسي الأصل ظهر مع دستور الثورة الفرنسية قبل أن يعم دساتير دول أخرى. و قد كثر استعماله في عهد الجمهورية الثالثة. وأما في عهد الجمهورية الرابعة فقد أضحى الوسيلة المفضلة للنواب لممارسة الوظيفة الرقابية، فأصبحت جلسات الاستجواب تأخذ أكبر نصيب من جدول أعمال الجمعية الوطنية. « فخلال دورة تشريعية واحدة قدم النواب 1549 طلب استجواب نجح منها 316 في فتح مناقشة عامة و 220 مناقشة محدودة. و في عهد الجمهورية الرابعة و في ظرف 12 سنة فقط (1946-1958) سقطت 5 حكومات عن طريق الاستجواب»²، و هذا ما يبين الإفراط في استعمال هذه الآلية الرقابية و أهميتها الخاصة، غير أنه تسبب في عدم استقرار سياسي كبير و هو مبرر واضعي دستور 1958 للتخلي عنه.

لكن المؤسس الجزائري لم يتخل عن هذا الأسلوب، و لكنه لم يمكنه من إحداث آثارا قانونية ذات قيمة. كما أحاطه المشرع عبر القانون العضوي بمجموعة من الشروط التي يجب مراعاتها³، فيجب أن يكون الاستجواب الواحد حول قضية واحدة من قضايا الساعة على أن يوقعه 30 عضوا على الأقل و يودع لدى مكتب الغرفة المعنية به إذ أنه مقرر في كلتا غرفتي البرلمان، و يتولى رئيس الغرفة المعنية تبليغه إلى الوزير الأول خلال فترة 48 ساعة الموالية لإيداعه، و تحدد بشأنه الجلسة التي يدرس فيها بالتشاور مع الحكومة على أن تكون خلال الخمسة عشر يوما الموالية لتاريخ إيداعه. تفتح إجراءات مناقشة الاستجواب بعرض لمندوب أصحابه حول موضوعه يبين فيه الوقائع و أدلة إسنادها و الانتقادات الموجهة للحكومة حول جوانب التقصير، ثم يتناول الكلمة ممثل الحكومة و يفترض أن يرد ممثل القطاع المعني بالموضوع، وإن كان الموضوع يتعلق بشأن وطني عام يهم الأمة بأسرها فالأدعى للصواب أن يرد عليه الوزير الأول.

غير أنه منذ نشأة الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان جرى العرف على أن وزيرها ينوب عن الحكومة، مما يبين أن الحكومة لا تولي اهتماما بما يدور في قبة البرلمان إلا بما يخدمها أو ربما يسود الاعتقاد أن البرلمان في الجيب و لا يستحق أن ينزل إليه رئيس الجمهورية أو وزيره الأول. و في القانون المقارن إن لم يقتنع أعضاء البرلمان برد الحكومة فإن المناقشة العامة تنتهي بإدانتها و تحميلها المسؤولية، و في بعض النظم تكون المسؤولية تضامنية فتؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة.⁴ و في نظم أخرى كالنظام الأنجليزي مثلا يمكن

1 - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية مرجع سابق، ص 145.

2 - انظر : Williams (Philip) ; la vie sous la 4ème republique, Armand colin, paris,1971, p 372 .

3 - انظر المواد 65 و 66 من القانون العضوي 02.99 المؤرخ في 8 مارس 1999 الناظم لعلاقة الحكومة بالبرلمان.

4 - أنظر لمزيد من التفاصيل : جاد نصار (جابر)، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.

تحميل الوزير المعني بالسؤال المسؤولية بشكل فردي و من ثم سحب الثقة منه.¹ و يمكن أن يؤدي الاستجواب إلى تشكيل لجنة تحقيق، وهو الأمر الذي خلا منه النظام الداخلي للغرفة الأولى على خلاف الأمر في ظل دستور سنة 1989. و يبقى السؤال مطروحا حول مبررات عدم النص على إنشاء لجنة تحقيق، فهل هذا معناه نهاية الاستجواب عند حدود إجابة ممثل الحكومة ؟

خلت النصوص القانونية من أية آثار تترتب عن الاستجواب مما يفهم منه أن مفعوله ينتهي بإجابة ممثل الحكومة، ولم يشير أي نص إلى إمكانية فتح مناقشة بصدد دراسة الاستجواب، ومع هذا يفهم ضمنا إمكانية فتح مناقشة من خلال الجلسة التي يدرس فيها فالدراسة تعني بالضرورة المناقشة. وكان كلا من النظامين الداخليين للغرفتين ينصان على إمكانية إنشاء لجنة تحقيق نتيجة الرد غير المقنع لممثل الحكومة حول موضوع الاستجواب، لكن بعد تعديل النظامين إثر تدخل المجلس الدستوري خلا كل منهما من أي أثر للاستجواب مثلما هو الأمر في القانون العضوي 02.99. و عليه فإن الاستجواب في مفهوم المؤسس قد غدا عبارة عن استفسار من البرلمان و جواب من الحكومة و لا يكاد يختلف عن آلية السؤال.

و الغريب أن المؤسس اشترط فيه نصاب 30 عضوا موقعا لقبوله شكلا وهو القيد الذي لم يكن موجودا في ظل دستور 89، إذ كان ينص على نصاب 5 نواب فقط و مع ذلك فقد كان نواب المجلس الشعبي الوطني يعتبرون هذا النصاب كبحا لهم في تحريك الاستجواب.² و ينطوي هذا الشرط على إضعاف حظوظ كل غرفة في إنجاح الإجراء بالنظر إلى أن الحد القانوني الأدنى للمبادرة بالقانون ولإصدار لائحة وحتى لإنشاء لجان التحقيق لا يتعدى 20 نائبا أو عضوا. فلماذا ينفرد الاستجواب بحد أدني يفوق الحد المعمول به في الآليات الرقابية الأخرى؟ تتساءل إحدى الباحثات.³ أظن أن هناك خلل ما، كأن النية كانت معقودة في البداية إلى إنتاج آثارا قانونية للاستجواب قبل أن يتم إختصار النصوص القانونية أو تكييفها إلى ما يشبه التناقض : نصاب صعب من أجل لا شيء.

و تتضاعف صعوبة قيام الاستجواب في مجلس الأمة نظرا لعدد أعضائه الذي لا يجاوز نصف عدد أعضاء الغرفة الأولى و أيضا لوجود الثلث الرئاسي الكابح لأية مبادرة ضد الحكومة، ولهذين الاعتبارين لم يسجل أي استجواب في مكتب مجلس الأمة منذ تأسيسه إلى حد اليوم. لذا كان من الأولى حسب أحد الباحثين أن يؤخذ الفارق بين الغرفتين بعين الاعتبار.⁴ و بما أن آلية الاستجواب في الوضع الراهن لا تختلف عن آلية السؤال من جهة الآثار المترتبة عليها فإن أعضاء مجلس الأمة يفضلون الأخير لكونه مكفول لكل عضو منفردا، و فوق هذا تتوجس الحكومة وجلا من الاستجواب لذلك تم اختصاره إلى صورة طبق الأصل للسؤال الكتابي.

1 - قائد محمد طربوش، مرجع سابق، ص 384.

2 - شريط لمين، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، 1999، ص 502.

3 - خرباشي عقيلة، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، م ف ب إصدار مجلس الأمة، الجزائر، عدد 25، أفريل 2010، ص 40.

4 - ايت العربي مقران، النظرة الانتقادية لأهداف مجلس الأمة، مجلة مجلس الأمة، عدد 4، الجزائر، فيفري 2000، ص 12.

و لنفس الأسباب يبقى استعمال الاستجواب محتشما من قبل نواب الغرفة الأولى إذ لم تشهد العهدة التشريعية السادسة للمجلس الشعبي الوطني 2007 - 2012 تسجيل أي استجواب للحكومة.¹

و خلافا لهذا الوضع نلاحظ أنه في بعض التشريعات تعقب الاستجواب مناقشات واسعة تنتهي إما بإقناع النواب بقيام الحكومة بواجباتها الكاملة و إلا توجيه اللوم إلى الحكومة و تحميلها المسؤولية بما يؤدي إلى سحب الثقة منها. و في مثل هذه الأحوال فإن الاستجواب ينتقل ترتيبه إلى مصاف وسائل الرقابة المرتبة لآثار قانونية، لكن في الجزائر لا يمكن أن نعتبره أكثر من وسيلة استعمال لا تستحق عناء القيام بإجراءاتها. و من جديد الاستجواب أن جلسته تتعقد خلال 30 يوم على الأكثر الموالية لتاريخ تبليغه بدلا من 15 يوما سابقا، وأيضا إمكانية سحبه قبل عرضه على الجلسة المخصصة مع تبليغ الحكومة بذلك.² وهو الأمر الذي يقوي مركز الحكومة ويفتح لها المجال للمناورة والضغط على أعضاء البرلمان لتفادي استكمال إجراءاته.

الفرع الثالث :

لجان التحقيق البرلمانية

يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشأ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، هذا ما تضمنته المادة 161 من دستور سنة 96 المطابقة للمادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2016. و لم يحدد المؤسس من خلال هذه المادة أية شروط أو معايير لإنشاء هذه اللجان إلا فيما يخص معيار المصلحة العامة والذي يبقى فضفاضا لأنه يفترض أن كل مؤسسات الدولة تعمل من أجل المصلحة العامة. و قد تكفل المشرع عبر القانون العضوي الناظم لعلاقات الحكومة بالبرلمان بإعطاء تفاصيل مستفيضة بهذا الشأن من أجل ضبط طريقة تشكيلها وعملها و النتائج المترتبة عنها.

و قبل التفصيل في إجراءات التحقيق البرلماني نشير إلى أن بريطانيا كانت أسبق الدول استخداما للتحقيق البرلماني وكان ذلك في سنة 1689 و كان موضوع التحقيق يخص سوء إدارة الحرب ضد إيرلندا.³ و يعد التحقيق إحدى الوسائل الهامة للرقابة البرلمانية الجماعية و المستمرة، إذ يقوم به جماعة مندوبة من قبل إحدى غرفتي البرلمان من أجل التأكد و التحقق من تجاوزات محتملة لأشخاص أو مؤسسات تحت إشراف الحكومة أو تقصير في المهام في نطاق الجهاز الحكومي نفسه. و تكمن المصلحة العامة في ضرورة إصلاح الضرر المحتمل وقوعه أو تصحيح مكامن الخلل في النشاط الحكومي. و يجب أن يقوم بالتحقيق لجنة خاصة تتفرغ لهذا الغرض، فالإجراء يمكن أن يطول و يتطلب أشهرا لانجازه.

1 - هاملي محمد، مرجع سابق، ص 153.

2 - أنظر المادتين 67 و 68 من القانون العضوي رقم 12.16 المؤرخ في 25 أوت 2016 المحدد لتنظيم الغرفتين و لعلاقاتهما الوظيفية بالحكومة.

3 - حسام الدين الأحمد (وسيم)، مرجع سابق، ص 81.

تبدأ إجراءات التحقيق في أحد المجلسين باقتراح لائحة تتضمن إنشاء لجنة تحقيق يوقعها 20 عضواً على الأقل، يجرى تصويت حول اقتراح اللائحة، و إذا حاز الأغلبية البسيطة من الأصوات يتولى مكتب المجلس إنشاء اللجنة بنفس النظام المعتمد لإنشاء اللجان الدائمة على ألا تضم في عضويتها الأعضاء الذين وقعوا لائحة إنشائها و هذا ضمناً لحياها. يتولى مكتب المجلس إعلام الغرفة الأخرى بإعتماد لجنة للتحقيق للتنسيق بينهما وحتى لا يصادف و أن ينشأن بالتزامن لجنة لنفس الغرض. و يمنع إنشاء لجنة في موضوع ما يزال محل متابعة أمام الجهات القضائية. وبما أنها لجان مؤقتة فإن مهمتها تنتهي بإيداع تقريرها أو بمرور 6 أشهر من ميلادها قابلة للتמיד لأجل إتمام مهمتها.¹ تعد اللجنة تقريراً عن تحرياتهما واستنتاجاتها، يسلم لرئيس الغرفة التي أنشأتها و إلى كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول، و يوزع على أعضاء الغرفة المعنية.

و بناء على اقتراح المكتب بالتشاور مع رؤساء المجموعات البرلمانية وأخذ رأي الحكومة يمكن نشر التقرير كلياً أو جزئياً، وهو الأمر الذي يفصل فيه أعضاء غرفة البرلمان بأغلبية المصوتين دون مناقشة، و يمكن أن تجرى مناقشة في جلسة مغلقة حول النشر. و تكون كل مراحل التحقيق سرية و إلا فقد معناه ولم يحقق غاياته. و لتسهيل مهام اللجنة مكنها المشرع من حق الاستماع إلى أعضاء الحكومة و كل شخص أو هيئة إدارية و حق المعاينة الميدانية على أن يتم ضبط برنامج الاستماع بالاتفاق مع الوزير الأول على إثر طلب من رئيس الغرفة، و لها حق الاطلاع على الوثائق التي تطلبها ما عدا تلك التي تتصف بطابع السرية.

و يعد عدم الامتثال أمام اللجنة تقصيراً جسيماً يدون في التقرير و تتحمل السلطة السلمية الوصية كاملة مسؤوليتها. و قد نص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في الفقرة الأخيرة من المادة 69 على وجوب تسليم لجنة التحقيق للوثائق والمستندات التي بحوزتها إلى مكتب المجلس عند نهاية مهمتها على خلاف نظيره لمجلس الأمة الذي لم ينص على ذلك لأسباب مبهمة. و علينا أن نلاحظ أولاً أن الكثير من التشكيلات السياسية الممثلة في الغرفتين تضم أقل من 20 عضو فإن استطاعت أن تجمع 20 توقيع فإنها مع هذا تحرم من العضوية في لجنة التحقيق برغم أنها تكون على العموم أدرى بالتجاوزات التي استدعت التحقيق، كما أن استنثار نواب الأغلبية بعضوية لجنة التحقيق قد يغطي على التجاوزات المرتكبة.²

و مع ذلك و تجاوزاً لهذه الملاحظة فإن كل هذه الإجراءات جيدة الإخراج و مضبوطة بشكل لائق إلا النهاية التي كانت سيئة جداً من حيث أنها لم تفضي إلى أية نتيجة، مما يجعلنا نتساءل عن جدوى التحقيق البرلماني من أصله، إذ أنه ينتهي على مستوى البرلمان بتقرير مصيره الموت البطيء في أحد أدراج مكاتب الغرفة. و لا تملك الحكومة أن تفعل شيئاً دون رئيسها الفعلي الذي يملك وحده أن يرتب آثاراً قانونية للتحقيق البرلماني كأن يصدر قراراً بمعاقبة المقصرين و عندها يعود الفضل له وحده و ليس للبرلمان، و بالنتيجة يصبح الرئيس أداة لإضفاء المصادقية على غيره مع أنه بإعتباره رأس السلطة التنفيذية هو المسؤول بطريقة مباشرة

1 - انظر المادة 80 من القانون العضوي 02.99 المؤرخ في 8 مارس 1999 الناظم لعلاقة الحكومة بالبرلمان .

2 - هاملي (محمد)، مرجع سابق، ص 159.

أو غير مباشرة عن وقوع الأخطاء التي أظهرها التقرير. و هذا ما يجعل النصوص الناظمة للجان التحقيق (حسب غالب الفقه) مصممة على نحو يخلص إلى منع نشر أي تقرير لا يخدم الحكومة.¹

و عليه يبقى التقرير سرىا بين الأجهزة ولا يترتب عنه أية مسؤولية، وهي النتيجة التي تم رصدها منذ إنشاء لجان التحقيق في ظل دستور 76 إلى لجنة التحقيق لسنة 2011،² مروراً باللجان الثلاث لفترة التشريعية (1997-2002). و لا نفوتنا الإشارة إلى أن النظام القانوني للجان التحقيق يفتقد إلى الطابع الردعي مما يحد من فعالية التحقيق البرلماني. بل أن القانون رقم 80 - 04 الصادر زمن الحزب الواحد المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني الملغى نص في المادة 28 على معاقبة وفقاً لأحكام قانون العقوبات كل من قام بترهيب نائب عضو في لجنة تحقيق أو مراقبة أو مارس الضغط عليه لجعله يتراجع عن إجراء تحقيق أو لحمله على تغيير مضمون معاينة، كما نص في المادة 12 على أن اقتراح لائحة إنشاء لجنة التحقيق يشترط توقيع 10 نواب على الأقل.

و من جهته أقر المشرع الفرنسي من خلال قانون 1977 المتمم بقانون 20 جويلية 1991 منح لجنة التحقيق سلطة استدعاء أي شخص و بالقوة الجبرية إذا ما رأت ضرورة في الاستماع إلى شهادته و إمكانية تحريك دعوى عمومية ضده إذا امتنع عن الحضور أو عن أداء اليمين أو أدلى بشهادة كاذبة.³ إن مثل هذه التدابير هي التي تؤسس لتحقيق برلماني ذو مصداقية. و الملاحظ أيضاً أن طابع السرية الذي تتمسك به الحكومة يمكن أن تتخذه ذريعة لعرقلة أو حتى لمنع لجان التحقيق من أداء مهامها. ولتفادي ذلك أسند المشرع الفرنسي من خلال قانون 18 جويلية 1978 المعدل بقانون 12 أبريل 2000 المتعلق بإصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن إلى لجنة خاصة (لجنة الحصول على الوثائق الإدارية) لتقرير سرية الوثائق من عدمه.⁴ و أبعد من ذلك حول هذا القانون إلى لجنة التحقيق البرلمانية حق الانتقال حتى إلى خارج الأراضي الفرنسية إذا اقتضى الأمر على أن نفقات الانتقال و الزيارات الميدانية تقع على عاتق الغرفة المبادرة بالتحقيق.⁵

و لم تكن هذه الوسيلة الرقابية مقيدة دستورياً لكن المشرع أدخل عليها شروطاً تحد من فعاليتها. وبهذا الصدد و بمناسبة مناقشة مشروع القانون العضوي 02.99 قال أحد النواب: "هذا المشروع يهدف إلى منع المعارضة من ممارسة وظيفة الرقابة، لأنه لا يمكن تصور أن نواب الأغلبية سيتخذون مبادرة بإنشاء لجنة تحقيق حول عمل الحكومة المساندين لها خاصة أنه لم يتم تحديد الأغلبية المطلوبة في التصويت على اللائحة وحبذا لو تكون الأغلبية البسيطة".⁶ و في نفس المناسبة قال أحد أعضاء مجلس الأمة السابقين معلقاً على

1 - بوليفة (محمد عمران)، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ... مرجع سابق، ص 301.

2 - أنشأت لجنة تحقيق برلمانية بخصوص تحركات بعض الشباب في الشارع إثر ثورات الربيع العربي و التي عرفت بقضية الزيت و السكر.

3 - هاملي (محمد)، مرجع سابق، ص 167.

4 - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 116.

5 - عباس (عمار)، المرجع السابق، ص 129.

6 - عبد السلام علي راشدي، تدخل منشور في الجريدة الرسمية لمداولات م ش و، رقم 107، المؤرخة في 1998.12.12.

الاستثناء الوارد في المادة 84 من القانون العضوي المتعلق بالوثائق السرية التي يحذر على المحققين الاطلاع عليها و المتعلقة بالدفاع و المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني و أمن الدولة : « إن أعضاء لجنة التحقيق عقلاء مثل أعضاء الحكومة تماما و يمكنهم تقدير المسائل الإستراتيجية و الوثائق التي يمكن الاطلاع عليها و تصويرها دون المساس بمصالح البلاد، و يمكن أن توكل لهم سلطة تقدير مدى خطورة الوثيقة و منع تسريبها و نشرها حفاظا على مصالح البلاد»¹.

و مما سبق نتأكد أن ترسبات الماضي السياسي مازالت متحكمة في أسلوب تسيير الشؤون العامة للبلاد و تتجلى بوضوح في نظرة المؤسس و من خلاله المنفذ إلى ممثلي الشعب كأشخاص غير مؤتمنين على المصالح العليا للبلاد على أساس أنهم يمارسون عهدة أو أكثر ثم يعودون إلى صفوف الشعب. من المآخذ التي تؤخذ على النظام القانوني للجان التحقيق إبعاد اللجان الدائمة عن أي دور في هذا المجال مع أنها متخصصة في ميادين و قطاعات محددة بما يؤهلها إلى إجراء تحقيقات ذات مصداقية. و حسب أحد الفقهاء فإن اللجان الدائمة تلعب دورا أساسيا في رقابة نشاط الحكومة و في التحقيق، و في هذا الإطار تمتاز لجنة المالية في فرنسا بدورها الهام في رقابة عمل الحكومة و تحسب لها الأخيرة ألف حساب².

و في دول أخرى تكتسي هذه الوسيلة الرقابية أهمية كبرى، إذ نلاحظ دور اللجان الدائمة في بريطانيا من خلال مقررريها الذين يعدون تقارير اعلامية حول نشاط الحكومة على مدار السنة، و يترتب عن التحقيق البرلماني إثارة المسؤولية المدنية للوزير المعني و إلزامه بإصلاح الضرر أو دفع تعويض من ماله الخاص. و يمكن أن يؤدي التحقيق إلى تحميل المسؤولية الجنائية للوزراء، و تدل السوابق التاريخية على الدور الفعال لتقارير اللجان في توجيه الاتهام (Impeachment) لأعضاء السلطة التنفيذية كذلك التي شكلت عام 1805 بمناسبة قضية لورد ميلفيل أمين الخزينة. و من المسلم به أن التقارير التي تتوصل إليها لجان التحقيق تصلح أساسا لتحريك المسؤولية السياسية للوزراء أمام البرلمان، و على سبيل المثال كشف التحقيق عن فشل جيبي كالاهان وزير المالية في مواجهة تدهور العملة مما دفعه إلى الاستقالة سنة 1967³.

و في الولايات المتحدة يشكل الكونغرس لجانا برلمانية (Investigation committees) من أجل تجسيد أهداف التحقيق، و يجري التحقيق سواء اللجان الدائمة أو لجان خاصة أو لجان مشتركة بين الغرفتين. و من أمثلة ذلك اللجنة القضائية لمجلس النواب والتي باشرت التحقيق في قضايا الفساد المتعلقة بالرئيس نيكسون سنة 1974 و انتهت بإستقالته (فضيحة و ترغيت). أما لجنة العلاقات الخارجية على مستوى مجلس الشيوخ فقد حققت على سبيل المثال في سياسة الولايات المتحدة في فيتنام برئاسة السناتور فولبرايت بين سنة 1966 و سنة

1 - مفران آيت العربي، تدخل منشور في جريدة المداولات الرسمية ل م أ ، عدد 7 ، 1 مارس 1999، ص 15.

2 - انظر : Avril (Pierre) et Gicquel (jean); op cit, p 240.

3 - انظر لمزيد من التفاصيل : حسام الدين الأحمد (وسيم)، مرجع سابق، ص 90 وما بعدها.

1972. و من أهم اللجان المشتركة بين الغرفتين تلك المشكلة في سنة 2002 للتحقيق في نشاط المخابرات الأمريكية قبل وبعد أحداث 11 سبتمبر 2001.¹

الفرع الرابع :

استعمال الاعتمادات المالية للسنة

طبقا لأحكام المادة الدستورية 160 فإن الحكومة تقدم أمام كل غرفة عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، و تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية. و الواضح من هذا النص إلزام الحكومة بتقديم عرض للمبالغ المالية المعتمدة من قبل البرلمان آنفا في بداية السنة المالية تبين فيه كيفية صرفها ومصير ما لم يصرف مع تبرير ذلك. و يقوم قانون المالية على مبادئ العمومية والتحديد الزمني (سنة) والتوازن وعدم التخصيص. و أما الرقابة البرلمانية فيفترض أن تكون مستمرة طيلة السنة مع تقديم الحصيلة السنوية من خلال قانون ضبط الميزانية. و القاعدة أن اعتماد قانون المالية من قبل البرلمان يعتبر قيذا على الحكومة لا تستطيع بموجبه إجراء أي تعديل فيه. غير أن التجربة بينت أن الحكومة تستطيع التملص من هذا القيد من خلال 3 وسائل: قانون الميزانية التكميلي، تحويل الاعتمادات، و تجاهل قانون ضبط الميزانية السنوي.

1 - قانون المالية التكميلي :

بداية تشير إلى أن الوسائل البرلمانية لرقابة مالية الدولة هي نفسها الوسائل التي تطرقنا إليها : السؤال، الاستجواب، لجنة التحقيق و حتى ملتصق الرقابة وعدم التصويت بالثقة للحكومة، فيمكن أن يكون الخلل في ميزانية الدولة أو إساءة استعمال الأموال المرصودة سببا كافيا لتحريك مسؤولية الحكومة. ونظرا للأهمية البالغة للجانب المالي فإن أكبر لجنة برلمانية عددا هي لجنة المالية والميزانية والتي يصل عدد أعضائها 30 نائبا و 19 عضوا على الأكثر بالنسبة لمجلس الأمة.² غير أن الحكومة نظرا لاحتكارها لميدان إعداد الميزانية تستطيع التصرف في بنود قانون المالية السنوي من خلال قانون المالية التكميلي و قد أصبح تقليدا تلجأ إليه الحكومة كل سنة و الذي يعتبر في حد ذاته دليلا على سوء تقدير الحكومة لمشاريعها وعدم استغراقها للسنة المالية كاملة.

و لكن الحكومة تتحجج كل مرة بالظروف الطارئة، فكان قانون المالية التكميلي لسنة 1998 على سبيل المثال يهدف إلى تصحيح الخلل الناتج عن تدهور الجباية البترولية، و سنة 2000 بهدف ترقية الاستثمار و تجنب تفاقم المديونية نتيجة الارتفاع المفرط للنفقات العمومية، و كانت التقلبات الجوية ليوم 10 نوفمبر 2001 و زلزال 21 ماي 2002 مبررا لكل من قانون الميزانية التكميلي لسنة 2001 و قانون المالية التكميلي

1 - مصطفى البحري (حسن)، الرقابة المتبادلة ... مرجع سابق، ص 472 إلى 474.

2 - أنظر المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في ج ر ج رقم 84 المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

لسنة 2002¹ و في الواقع نلاحظ أن قانون الميزانية التكميلي تكرر في الكثير من السنوات بدون مبررات مقنعة.

و يخضع قانون المالية التكميلي لنفس الإجراءات التشريعية المتبعة للمصادقة على قانون المالية السنوي، و من خلال مناقشته يمكن لأعضاء البرلمان الاستيضاح من وزير المالية حول التعديلات الطارئة على الاعتمادات المالية. و يبدو أن الوزير ينجح دائما في إقناع البرلمان بمخطط الحكومة المالي مهما تصرف فيه، و هذا نظرا لجهل أغلب الأعضاء بتقنيات المحاسبة المالية من جهة وللدور السلبي للأغلبية الموالية للحكومة في الرقابة من جهة أخرى.

2 - تحويل الاعتمادات

الأصل أن أي تحويل لمبلغ مالي من باب لآخر يجب أن يكون بموافقة البرلمان و هذا حتى لا تحيد الحكومة عن الأهداف العامة للتخصيصات المالية لكل قطاع وبالتالي تغيير الأولويات المنفق عليها سنويا بموجب قانون المالية. و ينم هذا الإجراء أيضا عن سوء تسيير للقطاع المالي وعدم تحكم الحكومة في توازن ميزانية الدولة. و من بين الأساليب التي تلجأ إليها الحكومة لتحويل الاعتمادات فتح حسابات أو صناديق خاصة و التي أباحها القانون المرجعي لقوانين المالية لسنة 1984² و حدد أصنافها و مجالاتها. و تعتبر الحسابات الخاصة أكثر استعمالا بحيث تنشأ قوانين المالية سنويا حسابات جديدة وهذا نظرا لمرونتها، فعندما تعزم الحكومة التكفل بمشكلة معينة تعزل هذه العملية عن مهامها الأخرى المقيدة في الميزانية العامة للدولة و تفتح لها حسابا خاصا.

و تكمن مزايا هذا الأسلوب في أن الحساب يستفيد من موارد مخصصة مع إمكانيات تجاوز مبلغ الاعتمادات المرخصة، و يمكن أيضا تجاوز مدة الترخيص (سنة) بتحويل ناتج التسيير من سنة لأخرى إلى غاية إتمام العملية على ما ذهبت إليه إحدى الدراسات³. و من مزايا هذه العملية سياسيا أن الحكومة تلجأ إليها من أجل معالجة قضية حساسة ذات مصلحة عامة، وهذه المبادرة في حد ذاتها تكشف للرأي العام عن اهتمام السلطات بقضايا المواطنين و لذلك لا تتردد في إحداث هذه الحسابات كلما أملت عليها ذلك الاعتبارات السياسية. تفتح هذه الحسابات (الصناديق) وتغلق بموجب قوانين المالية و لكن الحكومة هي المبادرة بفتحها و تحديد مضمونها، و يقتصر دور البرلمان في النهاية على الموافقة شبه الآلية عليها.

و حسب الدراسة المذكورة أعلاه فإن مجالات هذه الصناديق واسعة جدا من أمثلة : صندوق دعم الاستثمار، صندوق ضبط الموارد، الصندوق الخاص بتطوير مناطق الجنوب، ترقية الصادرات ... الخ. و تنتهي صلاحيات البرلمان فيما يخص توزيع الاعتمادات المالية بتوزيعها بين الوزارات بالنسبة لنفقات

1 - خرباشي (عقيلة)، العلاقة الوظيفية ... مرجع سابق، ص 166

2 - انظر القانون رقم 17.84 المؤرخ في 17 جويلية 1984 و المتعلق بقوانين المالية.

3 - بلس شلوش (ب)، صلاحيات البرلمان في مجال الحسابات الخاصة للخزينة، م ف ب، مجلس الأمة، عدد خاص، ديسمبر 2003، ص 109.

التسيير، و حسب القطاعات بالنسبة لنفقات التجهيز.¹ و أما التوزيع داخل كل دائرة وزارية فيتم بمراسيم تنفيذية، و هنا يمكن للسلطة التنفيذية تعديل هذا التوزيع المقرر في قانون المالية في أي وقت شاءت. و عملا بقاعدة توازي الأشكال فإن ما تقرر بموجب قانون المالية لا يمكن تعديله أو تكملته إلا بموجب قانون تكميلي للمالية.² غير أن المشرع ناقض نفسه عندما أمكن الخروج عن هذا المبدأ في القانون التوجيهي لقوانين المالية بموجب المواد 32، 33، 36. و هذا الأمر يشكل مساسا بمبدأ التخصيص في النفقات يترتب عنه ضعف فعالية المصادقة البرلمانية على الميزانية السنوية.

و عمليا يؤدي تحويل النفقات إلى تغيير في تعيين المصلحة المسؤولة عن تنفيذ النفقة دون تغيير طبيعتها، و يمكن تحويل النفقات من وزارة إلى أخرى. و كان هذا الإجراء يهدف حسب إحدى الدراسات إلى إدخال مرونة في التسيير.³ و قد استحدث قانون المالية ميزانية خاصة تسمى ميزانية الأعباء المشتركة أعدت في الأصل لمواجهة أية نفقات محتملة طارئة مستقبلا يصوت عليها البرلمان دون أن يعرف الاتجاه الذي ستصرف فيه، و الحكومة وحدها هي التي تتولي خلال السنة المالية مهمة إعادة توزيعها على الوزارات مستخدمة في ذلك مراسيم التحويل.⁴

3 - تجاهل قانون ضبط الميزانية السنوية

لم يصدر لحد هذا اليوم القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المنصوص عليه في المادة 123 من دستور 96 كما أشرنا في المبحث السابق. و حسب ما أورد الأستاذ بوالشعير⁵ فإن النص المتعلق بمشروع القانون العضوي قدم أمام مجلس الوزراء سنة 2010 ثم أجل البث فيه و لم تتم مناقشته خلال الاجتماع بسبب عدم استجابته للمستجدات الحديثة في مجال طرق إعداد قوانين المالية و مراقبتها. و من ثم فإن القانون 17.84 سالف الذكر يبقى الإطار المحدد لقوانين المالية و لقانون ضبط الميزانية السنوية. و تجدر الإشارة إلى أن وزير المالية كان وعد بإعادة النظر في كل من القانون العضوي لقوانين المالية و قانون ضبط المالية خلال سنة 2003 في جلسة يوم 2002/11/13 بمقر مجلس الأمة المخصصة لرد الوزير على تدخلات أعضاء المجلس بمناسبة مناقشة قانون المالية لسنة 2003.⁶ وهو ما يثير أكثر من سؤال.

تنص المادة 5 من القانون 17.84 على أن قانون ضبط الميزانية يشكل الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية، وأما المادة 68 فنصها « يرفق مشروع قانون المالية للسنة بما يلي : ... 3- مشروع القانون المتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية

1 - يلس شلوش (بشير)، صلاحيات البرلمان ... المرجع السابق، ص 110.

2 - انظر المادة : 4 من القانون رقم 17.84 المؤرخ في 07.17.1984 المتعلق بقوانين المالية.

3 - يلس شلوش (بشير)، التطبيقات العملية لقوانين المالية، مرجع سابق، ص 36.

4 - يلس شلوش (بشير)، التطبيقات العملية لقوانين المالية، المرجع السابق، ص 37 .

5 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... (الجزء الرابع)، مرجع سابق، ص 189.

6 - انظر الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، عدد 5 ليوم 12 ديسمبر 2002.

ناقص ثلاثة (3-) «. و هذا يعني تأخر قانون الضبط السنوي عن قانون المالية بثلاث سنوات. و يجب أن يشمل قانون ضبط الميزانية حسب نص المادة 77 من القانون 17.84 على حساب نتائج السنة المشتمل على الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات و نفقات الميزانية العامة للدولة، و على النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة و أيضا نتائج تسيير عمليات الخزينة. و يرفق زيادة على ما تضمنته هذه المادة بالتقرير التقيمي لمجلس المحاسبة و الذي يعتبر هيئة للرقابة البعدية على صرف المال العام (المادة 170 من دستور 96 الموافقة للمادة 192 بعد تعديل 2016).

و تجدر الإشارة إلى أن هذه الآلية الهامة للرقابة البعدية تتطلب إجراءات خاصة على مستوى لجنة المالية و الميزانية لكل غرفة برلمانية، منها الاستماع إلى وزير المالية الذي يقدم عرضا حول مشروع القانون، و إلى الهيئات الأخرى : مجلس المحاسبة و المديرية العامة للمحاسبة و الوكالة المحاسبية المركزية للخزينة و هي الجهة المخولة بإعداد مشروع القانون و إلى مجموعة من المديريات المركزية بوزارة المالية : الخزينة العمومية، الجمارك، الضرائب ... في مجموعة من الإجراءات المعقدة تضمنتها دراسة نرجو الاطلاع عليها.¹ و حسب هذه الدراسة فإن هذه الآلية تعطل العمل بها منذ 27 سنة أي من سنة 1981 إلى سنة 2008. لهذا فلا أرى داع للتفصيل فيها أكثر.

و كان أول قانون لتسوية الميزانية قد قدم سنة 1980 (رقم 02.80) لضبط ميزانية سنة 1978 تلتها قوانين ضبط سنوات 79،80،81 و التي قدمت بفارق زمني يقدر ب 5- 5- 7 سنوات تباعا أي في سنوات 84 85 و 87 بالترتيب.² و في سنة 2008 تم تسوية الميزانيات السابقة منذ سنة 1981 بموجب المادة 105 من القانون رقم 01.09 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009. و من حينها أصبح قانون الميزانية يأخذ مجراه الطبيعي في كل سنة لتسوية ميزانية السنة الثالثة الماضية. و هكذا سويت ميزانية 2008 بموجب القانون 01.11. 2011، و سنة 2009 بواسطة قانون 08.12، و سنة 2010 بقانون 20 فيفري 2013.³ و في يوم 11 مارس 2015 صادق أعضاء مجلس الأمة على نص القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2012 بحضور وزير المالية و الوزير المنتدب للميزانية و الاستشراف.⁴

1 - بريك (محمد)، الممارسة العملية ل م ش و ... ، مرجع سابق، ص 132-162.

2 - يلس شلوش (بشير)، التطبيقات العملية لقوانين المالية، مرجع سابق، ص 39.

3 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 189.

4 - أنظر لمزيد من التفاصيل : قانون تسوية ميزانية 2012 : مكافحة التهرب والغش الضريبي، مجلة مجلس الأمة، العدد 65، الجزائر، أبريل

الفرع الخامس :

مناقشة السياسة الخارجية

وفقا للمادة 130 من دستور 96 (148 بعد التعديل) يمكن للبرلمان فتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى غرفتي البرلمان. يمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الاقتضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية. و لكن المادة 77 من دستور 96 فقرة 3 تجعل صلاحية تقرير السياسة الخارجية للأمم و توجيهها لرئيس الجمهورية، بما يعني عمليا احتكار الرئيس لهذا المجال. فما دور البرلمان إذا في مجال السياسة الخارجية؟ لم يبعد المؤسس الدستوري البرلمان تماما عن السياسة الخارجية و إنما فتح له الباب من جهتين هما سلطة الموافقة على المعاهدات و الاتفاقات الدولية وكذلك إمكانية إصدار لائحة في هذا المجال.

1 - الموافقة على المعاهدات و الاتفاقات الدولية

يصادق رئيس الجمهورية طبقا لأحكام المادة 131 من الدستور على اتفاقات الهدنة و معاهدات السلم التحالف الاتحاد و المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة و تلك المتعلقة بقانون الأشخاص، و المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة، و هذا عن طريق تقديم مشروع قانون يتضمن الموافقة على المعاهدة أو الاتفاقية بعد مناقشتها و التصويت عليها جملة واحدة بالأغلبية البسيطة في الغرفة الأولى وأغلبية 3/4 أعضاء مجلس الأمة. و يفهم مما تقدم أن الموافقة ليست آلية فيمكن لكل غرفة رفض المعاهدة حال عدم توفر النصاب، وإنما لكي تدخل حيز النفاذ تمر بمراحل ثلاث هي الإبرام، موافقة البرلمان، ومصادقة رئيس الجمهورية. و تخرج عن سلطة رقابة البرلمان بقية الأنواع من الاتفاقات غير المذكورة في نص الدستور، فيختص بها رئيس الجمهورية لوحده.

2 - إصدار لائحة بشأن السياسة الخارجية

تضم كل غرفة من غرفتي البرلمان لجنة دائمة للخارجية و التعاون والجالية و المعاهدات وغيرها من مسائل الشؤون الخارجية، وهي تشارك في إعداد برنامج النشاط الخارجي للغرفة¹ و تقوم بمتابعة تنفيذه من خلال اللقاءات و الاجتماعات البرلمانية الثنائية الجهوية والدولية، و تدرس المعاهدات و الاتفاقات الدولية المحالة عليها و تقدمها إلى المجلس للموافقة. و بهذا فهي التي تقدم عرضا في مجال اختصاصها في الجلسة التي يخصصها المجلس لمناقشة السياسة الخارجية. تختتم المناقشة بإصدار لائحة لا يمكن أن تخرج عن إطار مؤازرة الرئيس و تدعيم موقفه من قضية ما أو الإشادة بمسعى معين يلقي معارضة داخلية أو خارجية أو لمواجهة ضغوط من أطراف أجنبية على إثر المناقشة العامة التي يكون دعا إليها رئيس الجمهورية، إذ أنه لا يتصور إصدار لائحة لوم للسياسة الخارجية للرئيس في الظروف الراهنة.

1 - انظر المادة 21 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

و لا يعقل أن يدعو الرئيس لمناقشة إن لم يكن متأكد من موقف ايجابي من كلا الغرفتين. و حتى لو كانت المبادرة من رئيس إحدى الغرفتين فلا يمكن توقع موقف معارض، و على كل حال فإن الأغلبية هي التي توجه اللائحة أما شاءت. و عليه فإن هذه الأداة لا يمكن أن تكون لمحاسبة الرئيس إلا إذا وردت من معارضة فعلية تجبر رئيس الغرفة على تبنيها أو يكون هو نفسه معارض و أن يكون رئيس الجمهورية ملتزم بأحكام الدستور، وهي شروط لم تتحقق بعد في نظام الحكم الجزائري.¹ و زيادة في التأكيد تبلغ اللائحة إلى الرئيس، بمعنى أن المؤسس و من يقف وراءه ضامن لمحتوى اللائحة، و كان الأجر التصريح بلائحة مساندة، و من ثم فلا يمكن اعتبار هذه المناقشة المتوجة بلائحة وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية.

و في مجال علاقات التعاون الدولي البرلماني يلاحظ مؤخرا تنامي تبادل زيارات الوفود البرلمانية لتبادل الآراء و الرؤى حول مختلف القضايا الدولية بالخصوص و لتوطيد علاقات التعاون والتبادل التجاري. و قد يستطيع البرلمانيون تذويب الجليد في حالات تشنج للعلاقات الدبلوماسية الرسمية مع بعض الدول، مما جعل السيدة بن عبو تقول بالتطور التدريجي من حالة التعاون الدولي البرلماني إلى حالة الدبلوماسية البرلمانية.² و لهذا الغرض ينتخب المجلس الشعبي الوطني من بين نوابه ممثليه في الهيئات الوطنية و الدولية بناء على النصوص التي تحكمه حسب نص المادة 70 من نظامه الداخلي .

و إجمالاً فإن السلطة التنفيذية تهيمن على البرلمان وظيفياً سواء من خلال التشريع أو الرقابة، فعلاقتها الوظيفية مختلفة لصالح المنفذ فهو المتحكم في كل المسائل المشتركة بينهما. و ما تزال القيود تكبل المشرع وتكبحه سواء كانت قانونية أو عملية خفية، كما أن مركز مجلس الأمة يبقى الأضعف تشريعياً لحرمانه من المبادرة والتعديل. و في الرقابة تعفى الغرفة الثانية من أهم الوسائل المرتبة لأثارها، ويبقى دورها الرقابي شكلي ليس إلا. و على ما تقدم نستطيع القول أن مجلس الأمة حارس معبد النظام الجمهوري حسب تعبير الأستاذ بالشعير،³ هو بمثابة حل خاطئ لمشكل حقيقي لأن المجتمع الجزائري ليس في حاجة إلى غرفة ثانية من حيث أن الصراعات التطبيقية ليست ظاهرة فيه و ليست بالقوة الكافية.

1 - بالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 188.

2 - أنظر : Benabbou - kirane,(F) ; op cit, T 2, p 180 .

3 - بالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية ... الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 399.

الفصل الثاني :

حصيلة مجلس الأمة و تقييم لأدائه

لم يكن التركيز في الفصل السابق من هذا الجزء على مجلس الأمة بقدر ما كان على المجلس الشعبي الوطني، وهذا نظرا للدور المحدود الذي يلعبه طيلة جميع الإجراءات التشريعية و الرقابية. كما أن طبيعة الموضوع كانت تتطلب التفصيل في علاقة البرلمان بغرفتيه مع الحكومة، و بالتالي مكانة السلطة التشريعية ككل في النظام السياسي الجزائري القائم تأسيسا على دستور 1996 التعديدي. ولقد حاولنا المقارنة كلما أمكن مع الدساتير السابقة و حتى مع بعض الأنظمة السياسية الأجنبية و بالخصوص مع النظام الفرنسي الذي كثيرا ما يعتبره الفقهاء مرجعا لدراساتهم و يقرون بأن المؤسس الجزائري إقتبس منه الكثير من الآليات و المبادئ ولكن بشكل انتقائي ذكي.

أما في هذا الجزء من البحث فسوف نحاول التركيز على أداء مجلس الأمة طيلة عهدهات الثلاث المنقضية منذ تأسيسه إلى اليوم، ومن ثم وضع حصيلته في الميزان و تقييمها لأجل الخروج برأي واضح حول هذه المؤسسة الدستورية الهامة و التي بشرنا بها دستور سنة 96، و كاد واضعوه أن يعتبروها حلا سحريا لكل المشاكل السياسية في البلاد. فهل تستحق هذه الغرفة كل هذه الهالة و الاعتبار أم أنها مجرد تقليد اعتمد لأغراض خاصة و من أجل أهداف محددة؟ للإجابة على هذا السؤال نتطرق إلى حصيلة نشاط مجلس الأمة (المبحث الأول) قبل تقييم أدائه و النظر في آفاقه المستقبلية (المبحث الثاني).

المبحث الأول :

حصيلة نشاط مجلس الأمة

نصب مجلس الأمة و دخل حيز النشاط إبتداء من جانفي 1998. و مع نهاية سنة 2015 تكون قد اكتملت عهده الثالثة بالشروع في التجديد النصفى السادس ابتداء من شهر جانفي 2016. أود أن أشير في البداية إلى أنه يصعب عمليا تقييم التجربة البرلمانية ككل في الجزائر فهي تعتبر فتية بالنسبة للبرلمان بغرفة واحدة، فالمجلس الشعبي الوطني و إن مضى على وجوده 40 سنة تعتبر تجربته حديثة بالنسبة لتجارب برلمانية عريقة تطلب الأمر لتستقر و تتضح معالمها قرونا من الزمن، و لنا في التجربة الانجليزية المثال الحي. و لمعرفة مكانته ضمن المؤسسات الدستورية و مردوديته نستعرض أهم محطات التي واكبت مجلس الأمة طيلة مشواره. و سنحاول في هذا الحيز رصد حصيلة المجلس و تقييمها حسب المعطيات المتوفرة لدينا، على أن يكون ذلك منهجيا بدراسته حصيلته في مجال التشريع (المطلب الأول)، ثم نتناول حصيلته في مجال الرقابة و المهام الأخرى (المطلب الثاني).

المطلب الأول :

حصيلة مجلس الأمة في مجال التشريع

يعتبر مجلس الأمة في مرحلة الانطلاق و المخاض برغم انقضاء 3 عهديات من عمره، لذا فلا يجب أن نتمادى في مقارنته بغرف عليا ناضجة ومتمرسة ولها تقاليد متجذرة في الزمن، و تكون قد عاشت مرحلة النشأة و التطور منذ قرون مضت. و رغم ذلك فإن أي تقييم لحصيلة نشاطه يبقى بلا معنى في غياب معالم مرجعية للمقارنة، لذلك فإن المقارنة ضرورية جدا في هذا المجال. و يتمثل النشاط التشريعي للمجلس في الجلسات المخصصة لدراسة النصوص القانونية و المصادقة عليها و في الجلسات الخاصة لبحث موضوع من مواضيع الساعة أو لمعالجة قضايا تنظيمية داخلية. و من ثم نحاول استعراض أهم الأنشطة التي تدخل في إطار النشاط العادي لمجلس الأمة، أي دراسة النصوص التشريعية و المصادقة عليها (الفرع الأول)، ثم نتناول بالدراسة حصيلة المجلس فيما يخص الجلسات الخاصة (الفرع الثاني).

الفرع الأول :

دراسة النصوص التشريعية و المصادقة عليها

ترتبط حصيلة نشاط مجلس الأمة في مجال التشريع بما يحال عليه من نصوص قانونية من المجلس الشعبي الوطني سواء كانت مشاريع قوانين تقدمت بها الحكومة أو اقتراحات للنواب، و يمكن أن تكون أيضا أوامر رئاسية صادق عليها نواب الغرفة الأولى. و منه فإن حجم التشريع يتعلق خاصة بنشاط الحكومة و مدى حاجتها للتشريعات التي توطر و تضبط برنامجها. و تماشيا مع المنهجية المعتمدة نستعرض الحصيلة الإجمالية في مجال التشريع (أولا)، ثم نتطرق إلى حصيلة الأوامر الرئاسية (ثانيا) قبل التطرق إلى حصيلة عمل اللجنة المتساوية الأعضاء (ثالثا).

أولا :

الحصيلة التشريعية الإجمالية

إن الدخول إلى مقر مجلس الأمة ليس بالأمر اليسير و هو إن حصل لا يتعدى مكتبة المجلس التي تقبع يسار المدخل الجانبي، و الحق أن مسؤولي المكتبة لا ييخلون على قاصديهم من طلبية العلم بكل المراجع المتوفرة. و الملاحظ أن دخول مقر المجلس الشعبي الوطني أسهل من دخول حصن مجلس الأمة مع أن الأمر لا يستحق كل هذا العناء. و من محاسن مجلس الأمة أنه ينشر حصيلته السنوية سواء في مجال التشريع أو في مجال الرقابة و كذلك يفعل عند نهاية كل عهدة برلمانية، لكن الإصدار يتم في نطاق ضيق جدا فهو لا يصل إلى وسائل الإعلام و لا إلى الأسواق. و يبدو أن الحصيلة خفيفة لا تستعص على ناشرها.

قبيل التجديد النصفى الثالث سنة 2007 كتب رئيس مجلس الأمة : « سعي مجلس الأمة باستمرار إلى تقديم محصلة عمله بانتظام وفاء منه للرسالة التي أوكلت له من قبل الأمة والتي كرستها القوانين وأحكام الدستور، و هو فعل ذلك لتسجيل الوقائع و تقييم الجهد المبذول في واحدة من أهم مؤسسات الدولة التي من حق المواطن معرفة حصيلة عملها... و إدراكا لهذا الدور سعى مجلس الأمة طيلة الفترة لكي يؤدي دوره كاملا كما حدده له الدستور و هو فعل ذلك من خلال مواقف العديدة و عمله الجاد و نقاشه المنفتح و توصياته المفيدة فضلا عن مسعاه الحديث الرامي إلى تجنب البلاد إحتتمالات المصادقة على تشريع مغامر مثل ذلك الذي خطط له سنة 1991... »¹.

و إجمالاً ناقش و صادق مجلس الأمة خلال العهدة الأولى على 88 نصا قانونيا بما فيها الأوامر الرئاسية (11 أمر)، و منها 6 قوانين عضوية و 6 قوانين مالية، و تحفظ المجلس على بعض المواد في 6 قوانين، فأحيلت المواد محل الخلاف على اللجنة المتساوية الأعضاء ففصلت فيها و صدرت القوانين باستثناء قانون الإشهار الذي اعترض عليه مجلس الأمة في مجمله بتاريخ 29 جويلية 1999،² و لم تستدع اللجنة بشأنه مما أدى إلى عدم إصداره و عمليا قبره. و صادق المجلس على جميع النصوص المتعلقة بقانون المالية السنوي دون تسجيل أدنى تحفظ، و قد يعود ذلك إلى ضرورة احترام المواعيد المحددة في المادة 120 فقرة 7 من الدستور.³ إذ أن تحفظ المجلس يستوجب استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء و يأخذ وقتا طويلا، و ليس من مصلحة الحكومة استدعائها لتتمكن من إصدار قانون المالية بأمر علما أن تحفظ المجلس على مادة واحدة يؤدي إلى إصدار رئيس الجمهورية لقانون المالية بأمر له قوة القانون.

و من باب المقارنة نشير إلى أنه خلال عهدة (1997 - 2002) بادر النواب بحوالي 25 اقتراح قانون لم تمر سوى 4 منها إلى اللجان المختصة، و في الأخير نجح اقتراح واحد في الوصول إلى المصادقة، و يتعلق الأمر باقتراح قانون لتعديل قانون الانتخابات. في حين كان عدد الاقتراحات في فرنسا خلال نفس الفترة 1279، ناقش النواب 118 منها و نجح في إصدار 81 قانونا إلى حيز التنفيذ.⁴ و أما فيما يخص حق التعديل فنسجل أن عدد التعديلات المودعة على مستوى البرلمان الفرنسي بلغ في نفس الفترة 50849 تعديل قبل منها 1652.⁵ و لا شك أن الفرق شاسع. و للإنصاف فإنه يجب إجراء المقارنة مع الغرف النظيرة لدول العالم الثالث لا الغرف العريقة لدول العالم الأول، غير أن المقارنة الأولى غير مجدية لأن وجود هذه الغرف في هذه الدول صوري ليس إلا.

1 - بن صالح عبد القادر، حصيلة نشاطات مجلس الأمة (2007-1998)، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، جانفي 2007، ص 8، 10.

2 - خويضر (الطاهر)، دور اللجان البرلمانية ... مرجع سابق، ص 97.

3 - مفران ايت العربي، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، مرجع سابق، ص 72.

4 - شريط (لمين)، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، م ف ب، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، عدد 4، جوان 2003، ص 115.

5 - لعروسي (رايح)، مرجع سابق، ص 183.

وعليه فقد صادق مجلس الأمة خلال عهده الأولى على 88 نصا قانونيا موزعة كما يلي :

2003		2002		2001		2000		1999		1998		السنوات
دورة	الدورات											
12	06	06	07	09	12	03	03	03	10	05	12	عدد النصوص

و من الجدول نلاحظ أن المعدل السنوي للعمل التشريعي هو في حدود 14 نص، و كانت حصيلة سنة 2000 هزيلة بستة نصوص. و أما دورة الخريف لسنة 1999 فكانت عمليا فارغة، إذ لم يصوت المجلس فيها إلا على نص واحد هو قانون المالية¹. و هذه الحصيلة متواضعة جدا و إن لم يكن لمجلس الأمة دخل في ذلك لأنه لا يملك المبادرة بالاقترح فيبقى في حالة ترصد لما يأتيه من المجلس الشعبي الوطني. و الملاحظ أن البرلمان الفرنسي ناقش و صوت في نفس الفترة تقريبا (جوان 1997 - جوان 2002) على 464 نصا منها حوالي 40 في المئة تمثل قوانين للمصادقة على اتفاقيات دولية.²

و لم تكن حصيلة العهدة الثانية بأحسن حال من الأولى، فقد صادق مجلس الأمة خلالها على 89 مشروعا أحالها عليه المجلس الشعبي الوطني. و أما خلال العهدة الثالثة المنتهية بحلول شهر جانفي 2016 فقد صادق مجلس الأمة على 159 مشروع قانون، وعليه بلغت الحصيلة النهائية لفترة 18 سنة من النشاط التشريعي للمجلس (1998-2016) 336 نصا تشريعي أي بمعدل 18 نص تشريعي سنويا، و هي الحصيلة التي يشاركه فيها المجلس الشعبي الوطني. و على سبيل المقارنة وخلال سنة 1997 لوحدها تلقى مكتب الجمعية الوطنية في فرنسا 50 مشروع قانون و 415 إقتراح و مجلس الشيوخ 47 مشروع و 131 إقتراح بقانون، أي أن مجلس الشيوخ تلقى مجموع 178 نصا تشريعي في سنة بما يفوق نصف ما تلقاه مجلس الأمة خلال 18 سنة من نشاطه³ و هو ما يبين مدى ضآلة حصيلة مجلس الأمة.

و على ما تقدم فإن معدل نشاط المجلس التشريعي السنوي يكون 18 تشريع. و هي حصيلة متواضعة جدا في بلاد تعج بالمشاكل و ألف مسألة فيها في حاجة إلى التنظيم والضبط، مثل أسواق بيع الخضر والفواكه أين يسود الغش في النوعية جهارا نهارا، مشاكل النقل و رخص السياقة التي تباع مثلها مثل البضائع، المدن الجديدة التي لم تصنف بعد (علي منجلي أنموذجا)، مشاكل العقار و البناء الفوضوي، التهريب، الاعتداء على العقار الفلاحي و الغابي، التهرب الضريبي، نشاط الحكومة الدبلوماسي والتقنلي و غير ذلك كثير.

1 - أنظر الموقع الرسمي لمجلس الأمة www.Majliselouma.dz/travaux-organes.

2 - شريط لمين، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، م ف ب، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، عدد 4، أكتوبر 2003، ص 114.

3 - شريط (لمين)، علاقة الحكومة بالبرلمان، مداخلة في الندوة الوطنية ... مرجع سابق، ص 38.

و نوعيا تناولت النصوص التي صادق عليها مجلس الأمة المحاور الكبرى للأنشطة الوطنية وهذا من أجل جعل المنظومة القانونية تستجيب لمتطلبات الإصلاحات والتحويلات التي تشهدها البلاد في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية، و لضرورة الانسجام مع الانفتاح على الاقتصاد العالمي ومع الإتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادقت عليها الجزائر. كانت أهم القطاعات التي شملتها الدراسة و المصادقة خلال العهدة الأولى: العدالة، القطاع الاقتصادي والمالي، الطاقة و المناجم، الفلاحة و التنمية الريفية، التجهيز و البيئة، التربية و التكوين و البحث العلمي، الصحة و العمل و الحماية الاجتماعية، التجارة، و أخيرا الثقافة و الإعلام و الشؤون الدينية. و هي تقريبا نفس مجالات النشاط التشريعي في العهدين الثانية والثالثة.

و على سبيل المثال وخلال دورة الخريف من سنة 2015 وهي آخر دورة معنية بدراستنا هذه صادق مجلس الأمة على 15 مشروع قانون منها 4 مشاريع تخص قطاع المالية هي قانون المالية التكميلي لسنة 2015 و قانون المالية لسنة 2016 و قانون ضبط ميزانية 2013 و قانون الجمارك و 4 مشاريع في قطاع العدالة تتعلق بقانون العقوبات وقانون الإجراءات الجزائية و قانون تنظيم مهنة محافظ البيع بالمزايدة و قانون مكافحة التهريب. و أما بقية المشاريع فتخص قطاعات الاقتصاد (3 مشاريع) والتجارة (مشروعين) ومشروع في قطاع الصحة و آخر في قطاع التعليم العالي يتعلق بالبحث العلمي و تطوير التكنولوجيا.¹ و تصب هذه المشاريع في إطار سياسة ترشيد النفقات و إنعاش الاقتصاد و تشجيع الإستثمار.

و إذا كانت الإعتبارات السياسية تبرر موافقة أعضاء البرلمان على جل النصوص المحالة عليهم انطلاقا من مبدأ التضامن الحزبي، فإن مصادقة الأعضاء على مشروع قانون المحروقات الذي مر عليهم بصيغتين متناقضتين في أقل من سنتين يضع ضمير نواب الأغلبية و أعضاء مجلس الأمة على المحك. فعلى الرغم من اللغط الإعلامي و السياسي الذي رافق إعداد هذا النص، تم إحالته على البرلمان ليصادق عليه بنفس الصيغة المقترحة و لم تنفع التعديلات المقترحة عليه والتي فاقت 80 تعديلا و لا المداخلة النارية للنائب بوسنة المنتمي لحزب الأغلبية و المعارض للمشروع² مع فئة قليلة من رفاقه من ذوي الضمير الحي و من بعض نواب المعارضة. ففي النهاية ما تطلبه الحكومة هو ما يتم المصادقة عليه.

و في دورة الخريف لسنة 2006 تبنى النواب و بالتبعية الشيوخ موقفا مغايرا من المشروع نفسه،³ فتمت المصادقة على نص مناقض تماما للمشروع السابق المتعلق بالمحروقات. و يصعب تبرير مثل هذا الموقف الذي سيذكره التاريخ و يعتبر مشهدا فريدا من نوعه طبع العهدة الثانية للبرلمان التعددي الثنائي المجالس. و بتاريخ 29 جانفي 2013 صادق مجلس الأمة على تعديل آخر للقانون 07.05 المتعلق بالمحروقات المعدل مس 7 مواد في شكل مشروع عرضته الحكومة على مكتب المجلس في 21 جانفي 2013. و مثل هذه

1 - عبد القادر بن صالح في خطاب افتتاح دورة الخريف، مجلة مجلس الأمة، عدد 67، الجزائر، نوفمبر 2015، ص 7 و 8.

2 - رابح لعروسي، مرجع سابق، ص 236.

3 - أنظر القانون رقم 07.05 المتعلق بالمحروقات المعدل والمتمم المؤرخ في 28 أبريل 2005.

الحوادث تتكرر كثيرا بصيغ أقل حدة و هي تبين بوضوح ضعف البرلمان بغرفتيه وتؤكد تلك التهمة الملصقة به كغرفة تسجيل، و الأدهى أن من يفترض فيهم تمثيل الشعب أصبحوا مؤهلين لتمثيل النظام ليس إلا، و أما المصلحة العامة فعلينا أن نقيم عليها صلاة الجنازة.

و في ألمانيا على سبيل المثال عرض على البرلمان منذ سنة 1949 إلى غاية عام 1990 أي على مدار نحو 50 سنة ما يقدر ب 6700 مشروع قانون أقر منها 4400 قانون أي بمعدل 88 نص سنويا، و كانت أغلبية المشاريع من إعداد الحكومة الاتحادية و جزء صغير من إعداد البرلمان.¹ و أما في فرنسا و خلال السنة البرلمانية 2014 - 2015 لوحدها صادق مجلس الشيوخ على 84 نصا قانونيا منها 29 مشروع، 43 إتفاقية، 6 إقتراح بقانون لكل غرفة. و صوت مجلس الشيوخ على 9 نصوص صادقت عليها الجمعية الوطنية دون تعديل بإستثناء الاتفاقيات، و صادق على 12 نص بعد إنعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء و 15 نص بعد إجراء إعطاء الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية.²

ثانيا :

فيما يخص الأوامر الرئاسية

صادق مجلس الأمة خلال عهده الأولى على 11 أمرا رئاسيا و لم يرفض أي منها، وإذا كان الدستور قد خول لرئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر بشروط محددة، فإن الرئيس ما انفك يبالح في اللجوء إليه إلى الحد الذي شمل أهم مجالات التشريع و الرقابة التي أنيطت بالبرلمان بما فيها المجال المالي رغم ما يشوب هذا المجال من غموض بشأن مدى دستورية التشريع فيه بموجب أوامر و أثر ذلك على سلطة البرلمان التشريعية.³ و يزداد الأمر سوءا بخصوص مكانة البرلمان اعتماد قاعدة تحديد مجال القانون فهو بمثابة مساس بسيادة البرلمان التقليدية، و تأكد ذلك بموجب دستوري فرنسا لسنتي 1946 و 1958.⁴

و على ما تقدم فإن المبالغة في إجراء التشريع بالأوامر يكاد يجعل من رئيس الجمهورية يحل محل البرلمان خاصة وأن مجالات تدخل رئيس الجمهورية بهذا الأسلوب غير محددة حسب ما ذهب إليه بعض الفقه.⁵ و من ثم فإنه يحدث خلل في التوازن بين المشرع والمنفذ. و رغم أن الفقرة الثالثة من المادة الدستورية 124 تنص صراحة على أن مصير الأوامر التي لا يصادق عليها البرلمان هو الإلغاء، فإن الواقع خلاف ذلك

1 - رعد (نزيه)، مرجع سابق، ص 260.

www.senat.fr : wikipedia

2 - أنظر الموقع الإلكتروني لمجلس الشيوخ الفرنسي:

3 - بوالشعير سعيد، التشريع عن طريق الأوامر... مرجع سابق، ص 7.

Lavroff (G.D). le système politique français, éd Dalloz, paris, 1975, p 438.

4 - أنظر :

Hartani (AK) ; le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28.11.1996,

5 - أنظر لمزيد من التفاصيل :

thèse d'état, université d'Alger, 2004.

تماما، فلم نسجل أي إلغاء للأوامر الرئاسية لا على مستوى الغرفة الأولى و لا الثانية. و من الذي يجراً على معارضة أوامر الرئيس في نظام رئاسي مشدد و مركز الصلاحيات؟

و بالرجوع إلى الأوامر الستة المصادق عليها في جلسة واحدة بتاريخ 14 أكتوبر 2003 فإننا لا نجد نصا واحدا مستعجلا لا يمكن تقديمه كمشروع قانون خلال دورتي البرلمان. و بهذا الصدد يتساءل عضو مجلس الأمة في تلك الفترة : هل المصادقة على 11 أمرا خلال عهدة واحدة من طرف البرلمان يفسر بوجود إنسجام بين الأغلبية البرلمانية و رئيس الجمهورية؟¹ و للعلم فإن فترة المصادقة على هذه الأوامر شهدت صراعا معلنا بين أنصار رئيس الجمهورية و رئيس حكومته المستقيل بسبب الانتخابات الرئاسية المنتظرة مع مطلع سنة 2004. فهذا الصراع لا بد أن يهز و يفتت الأغلبية القائمة على مستوى الغرفتين. و الظاهر أن مصادقة أعضاء البرلمان بغرفتيه على الأوامر الرئاسية يعود لتخوف النواب من إجراء حل غرفتهم. أما بالنسبة لمجلس الأمة فلا يتصور عاقل تصويت الثلث المعين من قبل الرئيس ضد أوامر الرئيس، و أصواتهم لازمة لنصاب المصادقة. و بالتالي فلا ينتظر كبير أمر من قبل المجلس في ظل الواقع القانوني الراهن.

و خلال سنة 2012 على سبيل المثال ناقش وصادق مجلس الأمة على 6 نصوص قانونية منها قانون المالية لسنة 2012 كمنشاط تشريعي وحيد خلال دورة الخريف، أما في دورة الربيع فصادق على قانون تسوية الميزانية لسنة 2009 في 24 جانفي والقانون المتعلق بالولاية في 30 جانفي. و بتاريخ 21 مارس صادق المجلس على 3 أوامر رئاسية هي 12.(01-02-03) المتعلقة على التوالي بعدد الدوائر الانتخابية و عدد مقاعد البرلمان، الوقاية من تبييض الأموال و تمويل الإرهاب، و قانون المالية التكميلي لسنة 2012.² و بذلك يستأثر قطاع المالية بنصف عدد النصوص المصادق عليها، و تكون الأوامر الرئاسية قد استأثرت بنصف النشاط التشريعي للبرلمان مما بين اللجوء المفرط للتشريع بالأوامر بدون مبرر في أغلب الحالات.

ثالثا :

حصيلة اللجنة المتساوية الأعضاء

لم يصادق مجلس الأمة على قانون واحد متعلق بالإشهار كان يفترض أن يحال على اللجنة المتساوية الأعضاء، لكن رئيس الحكومة حينها لم يفعل ذلك بإعتباره المختص بإستدعاء اللجنة. في حين تحفظ مجلس الأمة على 23 مادة تتعلق بخمسة قوانين، و كان القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة أول ما تحفظ مجلس الأمة على مادة من مواد و هي المادة 41 بتاريخ 24 نوفمبر 1998 وهو ما استلزم حينها استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف السيد إسماعيل حمداني رئيس الحكومة فاجتمعت لأول مرة بتاريخ 12 جوان 1999

1 - مفران ايت العربي، نظرة على مجلس الأمة ...، مرجع سابق، ص 71.

2 - أنظر الموقع الإلكتروني لمجلس الأمة : www.majliselouma.dz/travaux-organes.

وصادقت على صياغة جديدة لهذه المادة¹ و لكن لاحظ معي أن اللجنة انعقدت بعد ما يقرب من 6 أشهر و نصف من تحفظ مجلس الأمة على المادة المذكورة.

و فيما يتعلق بقانون عضو البرلمان فقد أخذ الكثير من الجهد والجدل و النقاش نظرا لحساسيته بالنسبة لأعضاء البرلمان و للحكومة أيضا، فتحفظ مجلس الأمة على 11 مادة منه بتاريخ 26 نوفمبر 1998 و لم تستدع اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بتاريخ 08 أوت 2000 (بتأخر أكثر من 20 شهر)، و عرض النص للمصادقة بصيغته الجديدة في 28 نوفمبر 2000. كما تحفظ المجلس على المادة (3) من القانون المعدل لنظام الضمان الاجتماعي بتاريخ 20 جويلية 1999 و بعد تأخر قارب 4 سنوات انعقدت اللجنة المتساوية الأعضاء و فصلت في المادة محل الخلاف بتاريخ 19 افريل 2003.

و تحفظ مجلس الأمة على 5 مواد من القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي بتاريخ 16 مارس 1999، و فصلت لجنة الصلح في الأحكام محل الخلاف بين الغرفتين بتاريخ 15 جانفي 2000 (فاصل 3 سنوات و 10 أشهر)، و صادق المجلس على القانون بصيغته الجديدة بتاريخ 28 جانفي 2003² و أخيرا تحفظ المجلس على 5 مواد من القانون العضوي الأساسي للقضاء بتاريخ 11/12/1999 و لم تستدع اللجنة المختلطة بين الغرفتين إلا في 2003/9/3 أي بعد فاصل زمني أزيد من عامين و 8 أشهر، و هذا رغم الضرورة الملحة لإصدار هذا القانون لكون القضاة يخضعون لقانون استثنائي حسب تعبير الأستاذ آيت العربي هو المرسوم التنفيذي رقم 05.92 الصادر عن المجلس الأعلى للدولة بتاريخ 1992/10/24³.

و الملاحظ أن اللجنة المتساوية الأعضاء بهذه الطريقة تساهم في تعطيل القانون المصادق عليه من قبل الغرفة المنتخبة بسبب رئيس الحكومة. و للمقارنة فإن رئيس الجمهورية مقيد دستوريا بمواعيد لإصدار القوانين لا يتعدها إلا في حالة طلبه لقراءة ثانية أو إخطار المجلس الدستوري⁴ و صلاحياته الدستورية واسعة جدا. فكيف يطلق العنان للوزير الأول بدون قيد و صلاحياته الدستورية محدودة؟ و أما فيما يخص القانون الأساسي للقضاء فبعد أن تعطل أكثر من سنتين و نصف صادق عليه البرلمان بغرفتيه، ثم جاء دور المجلس الدستوري ليقرر عدم دستوريته، و منه يتضح أن المعضلة ليست في المواعيد و إنما في غياب الإرادة السياسية لتحرير المؤسسات و التجسيد الفعلي لمبدأ الفصل بين السلطات.

1 - مصطفى دريوش، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مرجع سابق، ص 44.

2 - مصطفى دريوش، المرجع السابق، ص 46.

3 - مقران آيت العربي، نظرة على مجلس الأمة ... مرجع سابق، ص 71.

4 - أنظر المادة 126 من دستور سنة 1996 المطابقة للمادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفرع الثاني :

الجلسات الخاصة

طبقا لمقتضيات الإستقلال العضوي والإداري لمجلس الأمة كغرفة برلمانية يعقد مجلس الأمة دوريا جلسات خاصة من أجل التجديد النصفى لأعضائه ولأجهزته وهيئاته (أولا)، و يعقد جلسات أخرى خاصة سواء منفردا أو مجتمعا مع الغرفة الأولى في شكل برلمان منعقد بغرفتيه (ثانيا)، ويمكن أن تكون جلساته مغلقة لمعالجة قضايا تنظيمية داخلية (ثالثا)، وعلاوة على ذلك يعقد المجلس جلسات أخرى خاصة في مواضيع متنوعة حسب الحاجة (رابعا).

أولا :

التجديد الدوري لأعضاء المجلس أجهزته و هيئاته

يعقد مجلس الأمة دوريا كل 3 سنوات جلسات خاصة بالتجديد النصفى لثلث من أعضائه. و قد تمت أول عملية من هذا النوع بالقرعة يوم 2000/12/13 بالنسبة للأعضاء المنتخبين وجلسة أخرى يوم 2000/12/28 بالنسبة للأعضاء المعينين وهذا لان العهدة الأولى بالنسبة للنصف الذي لم يسعفه الحظ في القرعة في الجانبين تكون 3 سنوات فقط. و تجرى عملية انتخاب رئيس مجلس الأمة عقب كل تجديد نصفى لأعضائه¹ كما يعقد المجلس جلسات دورية لانتخاب المجموعات البرلمانية ونواب رئيس المجلس وإثبات عضوية الأعضاء الجدد، ويتم أيضا تنصيب مكتب المراقب البرلماني ومكاتب اللجان الدائمة. ويجرى دوريا انتخاب ممثل مجلس الأمة في المجلس الدستوري، و مثال ذلك تزكية السيد بدر الدين سالم بصفته المترشح الوحيد في جلسة يوم 03 نوفمبر 2007. وفي جلسة يوم 2008/6/29 تم انتخاب محمد لعروسي عضو المجلس كرئيس للشعبة الجزائرية في مجلس الشورى المغربي².

ثانيا :

جلسات البرلمان المنعقد بغرفتيه

انعقد البرلمان لأول مرة بغرفتيه المجتمعين معا في جلسة عامة بقصر الأمم في 2002/4/6 بناء على المرسوم الرئاسي المؤرخ في 2002/04/03، وترأس الجلسة بن صالح كرئيس للمجلس الشعبي الوطني نظرا لمرض رئيس مجلس الأمة حينها (محمد الشريف مساعدي قبل وفاته). قدم رئيس الحكومة مشروع قانون تعديل الدستور بهدف ترسيم اللغة الأمازيغية كلغة وطنية، و تم إقرار التعديل إثر المصادقة عليه بالأغلبية الساحقة. و بتاريخ 2 و 3 مارس 2003 اجتمع البرلمان بغرفتيه برئاسة رئيس مجلس الأمة بناء على المرسوم الرئاسي رقم 17.03، و بعد مراسيم الافتتاح في اليوم الأول و المصادقة على النظام الداخلي للجلسة و كلمة رئيس

1 - أنظر المادة 102 من دستور سنة 1996 المطابقة للمادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 - أنظر حصيلة نشاط مجلس الأمة للفترة ما بين 2007 - 2010 ص 39-38.

البرلمان، تم في اليوم الثاني الاستماع إلى خطاب الرئيس الفرنسي جاك شيراك و كان برفقة رئيس الجزائر الذي لم يخطر على باله في يوم ما النزول من برجه العالي إلى البرلمان لإلقاء خطاب أمامه¹ أسوة بمرافقه الفرنسي. و الغريب أننا لم نسمع بمن يطالب بالتأسي بما هو معمول به في الدول الديمقراطية، وهو ما يبين بجلاء نظرة السلطة الفعلية الوحيدة نحو بقية السلطات.

و في اجتماع أعضاء مجلس الأمة بتاريخ 2006/7/8 بمقر المجلس صدرت لائحة تأييد و مباركة و مساندة لمبادرة رئيس الجمهورية بتعديل الدستور في الخطاب الموجه للشعب بتاريخ 2006/7/04. و أكد الأعضاء تجندهم لتفعيل هذا الحدث الوطني و يدعون كافة القوى السياسية و التنظيمات الجمعوية في البلاد و كافة أفراد الشعب كل في موقعه إلى المشاركة بقوة في إنجاح هذه الاستشارة الشعبية الواسعة. و الواضح من هذه اللائحة أن الأعضاء لا يشعرون بأنهم سلطة موازية ومستقلة عن رئيس الجمهورية، بل يتصرفون تماما مثل أية جمعية شعبية تبارك و تزكي كل ما يطلب منها تركيته. و مثل هذه اللائحة تذكرنا بواقع مرحلة الحزب الواحد و حكم الرئيس الزعيم و التي يبدو أنها لم تغادر أذهان الكثير من ممثلي الشعب!

و بتاريخ 2008/11/12 اجتمع البرلمان بغرفتيه بنادي الصنوبر بناء على المرسوم الرئاسي رقم 357.08 لدراسة والتصويت على مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري. و قد صوت 500 عضو بنعم 21 عضو بلا، فيما امتنع 08 أعضاء عن التصويت.² و بنفس الطريقة و لنفس الغرض اجتمع البرلمان بغرفتيه يومي 19 و 20 ديسمبر 2012 للاستماع إلى خطاب الرئيس الفرنسي فرنسوا هولاند، ولم يكن إلى جانبه الرئيس المريض. و في بداية شهر فيفري 2016 انعقد البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا لدراسة والمصادقة على نص التعديل الدستوري بعد أخذ رأي المجلس الدستوري وضمن العهدة الرابعة لمجلس الأمة و التي تخرج عن إطار دراستنا هذه لكن الأمر ذو أهمية بالغة لمستقبل البلاد.³

ثالثا :

الجلسات المغلقة

يعقد مجلس الأمة من حين لآخر جلسات مغلقة تخصص لمناقشة وتبادل الرأي حول قضايا تنظيمية تتعلق بالترتيبات الضرورية لتسيير المجلس، مثل قانون عضو المجلس، ظروف تنقله و إيوائه وغير ذلك مما يخص المجلس من أمور داخلية. وكانت أول جلسة من هذا النوع يوم 13 ماي 1998 خصصت لتعميق النقاش حول نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان. و جلسة يوم 7 مارس 2000 استكمل فيها الأعضاء مناقشتهم حول تقييم مسيرة المجلس منذ تأسيسه إكمالا لجلسة مغلقة قبل يومين من هذه الجلسة، و قد تطرق الأعضاء إلى

1 - أنظر المادة 128 من دستور 96 الموافقة للمادة 146 من التعديل الدستوري 2016: « يمكن رئيس الجمهورية أن يوجه خطايا إلى البرلمان ».

2 - أنظر حصيلة مجلس الأمة ، المرجع السابق، ص 40.

3 - أنظر المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب القانون رقم 01.16 المؤرخ في 6 مارس 2016.

قضايا متعلقة باحترام النظام الداخلي للمجلس ونفاذ التسيير الإداري والتعويضات الممنوحة للأعضاء. كما عقد المجلس جلسة خاصة يوم 2006/7/8 خصصت للمصادقة على لائحة مساندة لمبادرة رئيس الجمهورية الخاصة بتعديل الدستور. و مثل هذه اللوائح المساندة تحظى بالإجماع على مستوى المجلس مما يطرح أكثر من سؤال عن مدى استقلاليته ومكانته بالنسبة للسلطة التنفيذية. ولطالما وصفت الصحافة مجلس الأمة بغرفة التسجيل وكان أصح أن يضاف إليها وصف « غرفة التزكية و المساندة».

رابعاً :

الجلسات المتنوعة

عقد مجلس الأمة جلسة عامة طارئة يوم 2003/3/22 خصصت لبحث الوضع في العراق إثر العدوان الأمريكي البريطاني الذي تعرض له. و قدم وزير الخارجية حينها عرضاً حول تطورات الوضع في العراق وعبر عن الموقف الداعم للشعب العراقي، و أجمع المتدخلون من أعضاء المجلس على استنكار الغزو و دعم الشعب العراقي الشقيق، و انتهت الجلسة بتصريح يطالب المجتمع الدولي بوقف العدوان. و من حينها أحجم المجلس عن عقد مثل هذه الجلسات و لم يحركه لا الوضع المتردي في فلسطين ولا الحرب المدمرة على غزة و حصارها غير الإنساني و لا غير ذلك من القضايا الهامة التي تتطلب الدعم و المساندة.

و بمناسبة زيارة السيد رومانيو برودي رئيس اللجنة الأوروبية، عقد مجلس الأمة جلسة خاصة يوم 2003/3/30 للاستماع إلى ضيف الجزائر بحضور وزير الخارجية و بعض الوزراء و سفراء دول الاتحاد الأوروبي. و يبدو أن مجلس الأمة يبدي أهمية بالغة لعلاقة الجزائر بأوروبا بصفة عامة و بفرنسا على وجه الخصوص تبعاً للرؤية النابعة من قناعات بعض الأشخاص النافذين في السلطة و على رأسهم رئيس الجمهورية صاحب السلطة المطلقة في مجال الشؤون الخارجية. و منذ هذه الجلسة لم يبادر مجلس الأمة بعقد جلسات مماثلة، مما يبين أن نشاطه في تراجع مشهود.

و مما تقدم نلاحظ بوضوح مدى ضآلة حصيلة مجلس الأمة، و ليس المجلس الشعبي الوطني بأحسن منه نشاطاً. و من ثم فإن السلطة التشريعية ككل تلعب دوراً تشريعياً متواضعاً جداً، ولا يكاد وصف غرف التسجيل يفارقها حتى في عصر التعددية الحزبية و الثنائية. و الغالب أن السلطة التشريعية مازالت تسيير بمنطق الحزب الواحد والسلطة الواحدة التي يجسدها رئيس الجمهورية صاحب كل السلطات. و عن الصلاحيات الواسعة للرئيس بموجب دستور سنة 1996 يقول أول رئيس لمجلس الأمة السيد بومعزة أن بوتفليقة لم تكفه كل هذه الصلاحيات ليتسلط على السلطة التشريعية، فقد تراجعت الغرف البرلمانية إلى غرف تسجيل و كفى ... و مشاريع القوانين ضئيلة جداً مقارنة بالماضي بعد إقصاء دور هذه السلطة¹.

1 - بومعزة (بشير)، إختراقات الدستور تبين عدم جدية الحكم، جريدة اليوم الصادرة بتاريخ 12 جانفي 2001.

المطلب الثاني :

حصيلة مجلس الأمة في مجال الرقابة و المهام الأخرى

يقوم رئيس مجلس الأمة بنشاط سياسي و دبلوماسي متنوع بإعتباره الشخصية الثانية في الدولة، فهو يقوم بزيارات للدول الأجنبية و يستقبل معظم الوافدين الرسميين على الجزائر، كما يكون في الغالب مرافقا لرئيس الجمهورية في نشاطه الرسمي و البرتوكولي بالخصوص. و علاوة على نشاط مجلس الأمة التشريعي و الرقابي فإنه يؤدي مهام أخرى متنوعة تدور بين بث جسور التواصل مع المجتمع المدني و نشاط برلماني خارجي و كذلك نشاط إداري للإسناد. و عليه نتطرق في البداية إلى حصيلة مجلس الأمة في مجال الرقابة (الفرع الأول) و هي الأهم و الأولى بالدراسة و التقييم، ثم نتناول باختصار الإشارة إلى المهام المتنوعة للمجلس (الفرع الثاني) و هذا من أجل الإحاطة بمختلف جوانب نشاطه و إعطائه حقه كاملا في التقييم.

الفرع الأول :

حصيلة نشاط مجلس الأمة في مجال الرقابة

يمارس مجلس الأمة مهامه الرقابية بشكل محدود كون الحكومة غير مسؤولة أمامه، و من ثم فإنها غير ملزمة بتقديم عرض عن برنامج عملها أمامه ولا البيان السنوي عن السياسة العامة، و يمكن للمجلس ممارسة وظيفة الرقابة عن طريق الأسئلة نتطرق إلى حصيلتها (أولا)، ثم نتطرق إلى حصيلة عرض برامج الحكومة و بيانات السياسة العامة (ثانيا)، و عرض حصيلة الاستماع لبعض أعضاء الحكومة (ثالثا)، و أخيرا نستعرض حصيلة نشاط لجان التحقيق (رابعا).

أولا :

ممارسة الرقابة عن طريق الأسئلة

تكاد الأسئلة بنوعها أن تكون أداة الرقابة الوحيدة المتيسرة بين أيدي أعضاء مجلس الأمة. و كما رأينا سابقا فإن آلية السؤال انجليزية المنشأ قبل أن تنتشر في مختلف دول العالم و يشيع استعمالها. و يتميز الأسلوب الانجليزي بتخصيص ساعة كل يوم من أيام الأسبوع الأربعة التي يعقد فيه البرلمان جلساته¹. أما فرنسا و بعض الدول الأخرى فتخصص يوما كل أسبوع أو أسبوعين أو كل شهر لطرح الأسئلة و الإجابة عليها. و قد نص التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن تخصص جلسة أسبوعية بالتناوب بين الغرفتين للإجابة على أسئلة أعضاء البرلمان، و عليه يعقد مجلس الأمة لهذا الغرض جلسة واحدة كل أسبوعين².

Laundy (Philip) ; op cit, p 305.

1 - أنظر :

2 - أنظر المادة 134 من دستور سنة 1996 المعدلة بموجب المادة 152 من دستور سنة 2016.

و لقد سمحت سهولة ممارسة الأسئلة لأعضاء البرلمان باستخدامها بكثرة في ظل البرلمان التعددي. فقد وجه نواب العهدة البرلمانية (1997-2002) لأعضاء الحكومة 715 سؤالاً كتابياً و 501 سؤالاً شفويًا، تم الرد على 399 سؤال. و تكشف الأرقام على أن الحكومة لم تجب على حوالي 130 سؤال وجهها النواب منها 73 سؤال شفوي خلال العهدة الرابعة الممتدة من سنة 1997 إلى سنة 2002.¹ أما في العهدة الثانية للبرلمان التعددي (2002-2007) فقد وجه النواب 351 سؤالاً كتابياً تم الرد على 313 منها.² و الأرقام تعبر عن نفسها فقد تراجع عدد الأسئلة الكتابية إلى ما يقارب النصف، و قد يكون ذلك مرتبطاً بالتحالف الرئاسي بين الأحزاب الثلاثة و الذي كان تحالف مصلحي أغلق اللعبة السياسية على المعارضة.

أما على مستوى مجلس الأمة فقد وجه الأعضاء خلال العهدة الأولى 99 سؤال منها 70 شفوي و 29 كتابي. وكانت الأسئلة الشفوية موزعة على السنوات الستة للعهدة تباعاً كما يلي: 5-1-6-6-22-30، أما الأسئلة الكتابية فكانت بهذا الترتيب: 5-3-9-3-3-6. و كانت الحصيلة هزيلة جداً خاصة في بداية العهدة، وبعض الدورات لم يسجل فيها أي سؤال. و من باب المقارنة نشير إلى أنه سجل في فرنسا على مستوى الجمعية الوطنية في نفس فترة العهدة الأولى لمجلس الأمة 69722 سؤالاً كتابياً و 1730 سؤالاً شفويًا و 3365 سؤالاً أنياً إلى الحكومة وهو نمط غير معمول به في الجزائر.³ و بلغ عدد الأسئلة المطروحة على مستوى الجمعية الوطنية خلال سنة 1987 لوحدها حوالي 19000 سؤال.⁴ و الأرقام تغني عن أي تعليق، و الفرق شاسع بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، و غير قابل للمقارنة بالنسبة لمجلس الأمة.

و في الواقع إن أعضاء مجلس الأمة في سبات إذا ما قارنا حصيلتهم في العهدة الأولى 29 سؤالاً كتابياً خلال 6 سنوات بالنسبة إلى 69722 سؤال في فرنسا خلال 5 سنوات. و هذا الأمر جعل رئيس المجلس ينتقد الأعضاء لعدم تناول هذه الآلية بشكل كبير، و جدد دعوته لاستدراك الأمر في الدورات المقبلة مما انعكس على تنامي استعمال الأسئلة ابتداءً من سنة 2002. و مما قاله في كلمته الافتتاحية لدورة الربيع في 3 مارس 2001 : « و فيما يخص الأسئلة الشفوية، فإنني أؤكد مرة أخرى على أهميتها في التعبير عن انشغالات و هموم المواطنين و إبراز قضايا محلية و وطنية، و في الوقت الذي أسجل فيه أننا لم نستفيد بشكل فعال من هذه الأداة البرلمانية أدعو أعضاء مجلسنا إلى الاستدراك في استخدام هذا الحق الدستوري ».⁵ و بعد هذا الإصرار من رئيس المجلس عرفت آلية السؤال تفعيلًا معتبرًا، فخلال العهدة الثانية لمجلس الأمة طرح الأعضاء 197 سؤال منها 116 سؤال شفوي و 81 سؤال كتابي.

1 - خرباشي (عقيلة)، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، مرجع سابق، ص 141.

2 - لعروسي (رابح)، مرجع سابق، ص 191.

3 - شريط (لمين)، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مرجع سابق، ص 117.

4 - حسام الدين الأحمد (وسيم)، مرجع سابق، ص 241.

5 - بن صالح (عبد القادر)، مجلة مجلس الأمة، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، عدد 8، أفريل/ماي 2004، ص 6.

أما حصيلة العهدة الثالثة فقد كانت 503 سؤال منها 401 شفوي و 102 سؤال كتابي.¹ و من ثم فلم تتعد حصيلة العهديات الثلاث مجموع 799 سؤال بمعدل 44 سؤال سنويا. هذا و يبين الجدول أسفله تفصيلا مجموع الأسئلة التي تقدم بها أعضاء المجلس إلى أعضاء الحكومة خلال العهدة الثالثة لمجلس الأمة المنقضية بنهاية ديسمبر 2015. فنلاحظ أن عدد الأسئلة الشفوية تضاعف بشكل مقبول مسجلا ارتفاعا مضطردا من عهدة إلى أخرى من 70 إلى 116 ثم 401 سؤال. فيما تطور عدد الأسئلة الكتابية بإحتشام من 29 إلى 81 ثم 102 سؤال، و مع ذلك يبقى عددها متدني مما يتطلب دعوة الأعضاء إلى التركيز عليها و مضاعفة استعمالها في المستقبل. و الراجح أن الأعضاء يفضلون الأسئلة الشفوية لتمييزها بجلسة خاصة تستدعي حضور عضو الحكومة مع إمكانية التعقيب أو الرد على الوزير في حينه بخلاف الأسئلة الكتابية التي غالبا ما تستعمل في مواضيع ذات طابع تقني بهدف طلب توضيحات حول نقطة معينة.

جدول لحصيلة أسئلة العهدة الثالثة لمجلس الأمة (2010 - 2015)

عدد الأسئلة	2010	2011	2012	2013	2014	2015
دورة الربيع شفوي + كتابي	19 + 56	00 + 49	20 + 17	00 + 30	01 + 06	00 + 34
دورة الخريف شفوي + كتابي	17 + 22	11 + 68	10 + 08	13 + 31	03 + 55	08 + 25
مجموع كل سنة	114	128	55	74	65	67
المجموع الكلي	503 = 102 + 401 سؤال خلال 6 سنوات (2010 - 2015)					

و يتبين من الجدول عدم الانتظام في عدد الأسئلة المطروحة من سنة إلى أخرى فمجموع أسئلة سنتي 2010 و 2011 (242) يقارب مجموع أسئلة السنوات الأربع المتبقية من العهدة إذ يسجل تناقص حاد في عدد الأسئلة إبتداء من سنة 2012، كما أن متوسط الأسئلة يقدر سنويا بحوالي 83 سؤال بعد أن كان يقدر بحوالي 32 سؤال في العهدة الثانية و 16 سؤال في العهدة الأولى. و مما تقدم نستنتج أن حصيلة نشاط مجلس الأمة ما تزال هزيلة جدا برغم التزايد المضطرد لعدد الأسئلة. و في بريطانيا على سبيل المقارنة تخصص في كل جلسة ساعة للأسئلة الشفوية، و عدد الأسئلة السنوية يناهز 8000، أي ما يقارب 40000 سؤال خلال العهدة الممتدة لخمسة سنوات. و منذ سنة 1961 أصبح بالإمكان توجيه الأسئلة مباشرة إلى الوزير الأول وهو الدور الذي يقوم به زعيم المعارضة بشكل رئيسي،² و غالبا ما تتعلق الأسئلة بالسياسة العامة للحكومة، و من خلالها توجه المعارضة انتقاداتها إلى برنامج الحكومة.

1 - أنظر الموقع الإلكتروني لمجلس الأمة : www.majliselouma.dz/travaux-organes.

2 - عصام (سليمان)، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص 96.

و من الناحية النوعية نلاحظ أن مجال النقل يحتل الصدارة فيما يخص عدد الأسئلة الموجهة إلى وزير النقل فقد بلغت خلال العهدة الثلاث للمجلس 65 سؤالاً، و يحتل قطاع الصحة المرتبة الثانية، يليه قطاع التربية الوطنية ثم قطاع الفلاحة و التنمية الريفية و في المرتبة الخامسة قطاع السكن و العمران ثم قطاع الموارد المائية، والتعليم العالي، المالية... و هذه القطاعات تعرف مشاكل مستمرة و مستعصية علاوة على مساسها بالحياة اليومية للمواطنين، فلا غرابة أن تكون محل اهتمام خاص من ممثلي الشعب.

و من نماذج الأسئلة الشفوية ذلك الموجه من عضو مجلس الأمة (عبد الكريم قريشي) إلى وزير التهيئة العمرانية والبيئة والمدينة بعد مقدمة طويلة : « تلعب الشطوط دورا كبيرا في الحفاظ على البيئة ... وعليه كم عدد الشطوط التي كانت تتواجد بالجزائر؟ و كم عددها حاليا؟ و ما هي الأسباب التي أدت إلى تقليصها؟ و ما هي الأضرار البيئية و الصحية الناجمة عن هذا التقليص؟ و ما هي الإجراءات التي تتبعها الوزارة للحفاظ عليها و لاسيما في الأماكن التي تقل فيها كمية الأمطار؟¹ و الحقيقة أنها 4 أسئلة لا سؤال واحد تتطلب محاضرة و بحث كبير للإجابة عليها، و قد أجاب الوزير في حدود صفحة وعقب عليه السائل بمثلها أو أكثر، و قد استفاض في ذكر أمثلة للتجاوزات المرتكبة في حق الشطوط مبينا أهميتها الخاصة.

و في نفس الجلسة وجه العضو (عبد القادر شنيبي) السؤال التالي إلى وزير التجارة : « هل وزارتك لديها مصالح كافية لمراقبة ما يستهلكه المواطن الجزائري؟» و أجاب الوزير بأن مصالحه بصدد توظيف 1000 عون جديد خلال سنة 2013 إضافة لأكثر من 7350 الحاليين، و أنه يطمح إلى تحقيق هدف مخبر لمراقبة الجودة في كل ولاية (يوجد 20 مخبر حاليا). و من جهته سأل العضو (جمال قيفان) وزير الصحة حول ضرورة بناء مستشفى عصري بإمكانات مقبولة في مسيلة، والعضو (عبد القادر بن سالم) حول مدى مطابقة الأدوية الجنيصة لنظيرتها الأصلية.² و عليه فالأسئلة تعكس عموما انشغالات المواطنين وتعبير بصدق عن توجهات الرأي العام و ما يجول في وسائل الإعلام. و كان هذا كل ما دار من أسئلة في الجلسة التي لم تزد عن ساعة و 5 دقائق تدخل فيها 4 أعضاء من بين 144 عضو، فأين البقية؟ و لما لا يسألون؟

و لعل من الأسباب المؤدية إلى ضعف استعمال آلية السؤال عدم تجاوب الحكومة معها بالشكل اللائق، فلطالما تأخر أعضاء الحكومة في الرد عليها. و مثال ذلك أن الأستاذ لزهاري طرح سؤالاً كتابيا على وزير التعليم العالي في 2006/11/15 و تلقى الرد في 2007/05/15. و نفس الشيء بالنسبة لوزير التهيئة العمرانية الذي رد في 2007/11/17 على السؤال المقدم في 2007/3/4 من طرف العضو بوجمعة صويلح،³ بل أن بعض الأسئلة لم يتم الرد عليها نهائيا. و لا شك أن تأخر الحكومة في الرد على الأسئلة هو عرقلة للعمل الرقابي

1 - أنظر الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة رقم 3 لجلسة يوم 16 ماي 2013 المخصصة للأسئلة الشفوية.

2 - أنظر الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة رقم 3 لجلسة يوم 16 ماي 2013 المخصصة للأسئلة الشفوية

3 - أنظر حصيلة مجلس الأمة للفترة 2007 - 2010، إصدارا مجلس الأمة، الجزائر، 2010، ص 163.

الأمر الذي يؤدي بأعضاء البرلمان إلى طرح أسئلة متشابهة في نفس الموضوع لدفع الحكومة للإجابة و عدم التهرب من مسؤوليتها و واجباتها إزاء ممثلي الشعب.

و بهذا الشأن نسجل احتجاج أعضاء البرلمان عن التأخر في الرد والذي وصل أحيانا إلى سنوات عديدة، و على سبيل المثال طلب النائب محمد لمرابي نقطة نظام ليقول : « لقد سبق لي أن تقدمت بسؤالين شفويين، لكنني ألاحظ أن من قدموا بعدي أسئلة أتيتحت لهم فرصة طرحها و تمت الإجابة عنها، فهل لي أن افهم من هذا أن أسئلتني تقلق أشخاصا و تخرجهم؟ فإذا كان الأمر كذلك فليخبروني»¹. و الغريب أن أحزاب الأغلبية تتفوق على المعارضة عدديا في طرح الأسئلة فلم تتمكن المعارضة من تفعيل هذه الآلية الرقابية برغم سهولتها وأنها حق فردي لكل عضو. و ربما لعب مكتب المجلس دورا في استبعاد أسئلة المعارضة، هذا لأن عدد الأسئلة المطروحة يفوق كثيرا عدد الأسئلة التي تمت الإجابة عليها.

كما نلاحظ من خلال فحص عينة من الأسئلة أن القضايا المحلية ما تزال هي الأكثر تناولا من ممثلي الشعب، والغالب أن فئات من المواطنين هي المبادرة بالأسئلة إلى الجهات الوصية عن طريق ممثليهم في البرلمان. كما نسجل بكل أسف عدم تحكم معظم أعضاء مجلس الأمة في تقنيات طرح السؤال، فالأسئلة تنقصها الدقة و الاختصار و صياغتها سيئة و تتفرع من خلالها أسئلة عديدة مما انعكس على إجابات أعضاء الحكومة. و بهذا الصدد يقول أحد أعضاء المجلس سابقا أن طريقة الأسئلة والأجوبة تنقصها الديناميكية والحيوية و قد تتحول إلى خطب من الوزراء المستوجبين². لذا فالمطلوب من البرلمانين تحديد السؤال بدقة مع حصر موضوعه حتى تسهل الإجابة عنه. و على كل حال فإن المسائل التي تباشر فيها الرقابة عن طريق الأسئلة لا تنتهي إلى تحقيق نتائج ملموسة.

و على سبيل المقارنة نذكر نموذجين للأسئلة في بريطانيا الأول شفوي موجه إلى وزير الدفاع بشأن بيع البورج الحربية لباكستان، والسؤال الثاني كتابي موجه لرئيس الوزراء يتعلق بتكلفة الاستفتاء الشعبي في كل من اسكتلندا و ويلز³. ففي هذا البلد يجيب الوزير الأول و وزير الدفاع بكل شفافية على انشغالات النواب، علما أن وزارة الدفاع عندنا تحرم الإجابة على أسئلة أعضاء البرلمان. و عموما يجيب الوزراء على الأسئلة الشفوية في يومين أو ثلاثة وعلى الأسئلة المكتوبة في حدود أسبوعين إلى ثلاثة أسابيع⁴. و الملاحظ أن استعمال الأسئلة في بريطانيا في تزايد مستمر ففي سنة 1923 فاق عددها 12000، و بلغت 27000 سنة 1945 و 85000 سنة 1995. كما أن نسبة الإجابة الشفوية المتبوعة بأسئلة إضافية تتزايد بدورها.

1 - أنظر الجريدة الرسمية لمداولات م ش و رقم 219 لجلسة يوم: 2000/8/16، ص 04.

2 - آيت العربي (مقران)، نظرة على مجلس الأمة....مرجع سابق، ص 74.

3 - حسام الدين الأحمد (وسيم)، مرجع سابق، ص 77.

4 - حسام الدين الأحمد (وسيم)، مرجع سابق، ص 68، ص 71.

و لا شك أن النائب يتأثر باهتمامات الناخبين كما في كل دول العالم، وبهذا الشأن يقول أحد الفقهاء أن النواب يستخدمون الأسئلة كوسيلة يعرضون بموجبها على الوزراء الحالات الصعبة التي يتعرض لها ناخبهم.¹ فمتى يا ترى نرى نوابنا يتأهبون لبلوغ عدد 10000 سؤال شفوي؟ ومتى يبلغ عدد أسئلة أعضاء مجلس الأمة ألفا و كفى؟ إن حصيلة مجلس الأمة عن طريق آلية السؤال جد هزيلة ولا ينتظر أن تتحسن إلا بشكل نسبي، وهذا في ظل القيود القانونية والعوائق السياسية التي تكبله كما سنرى لاحقا، و كذلك بسبب تفريط الأعضاء في واجباتهم و ركونهم للراحة و اللامبالاة وعقدة الخوف غير المبرر من إحراج الحكومة فضلا عن معارضتها و الطموح الشخصي أملا في تجديد العضوية.

ثانيا :

برامج الحكومة و بيانات السياسة العامة

لم يحدث و أن رفض برنامج (مخطط عمل الحكومة) من قبل المجلس الشعبي الوطني، وهذه الموافقة مفروغ منها، والكلام عنها على مستوى مجلس الأمة من تحصيل الحاصل لأن الحكومة غير مسؤولة أمامه. و عليه يصادق عليها الأعضاء أليا و هو ما حصل مع حكومة إسماعيل حمداني فقد عرض برنامجه بتاريخ 1998/01/27، ناقش أعضاء المجلس البرنامج في جلستين و تدخل 50 عضوا قدموا من خلالها بعض الملاحظات و الاقتراحات و التوصيات. و قد تعهد رئيس الحكومة خلال رده على تدخلات الأعضاء بأخذ انشغالاتهم بعين الاعتبار لكونها تساهم في إثراء مسعى التكفل بمشاكل المواطنين. و من جهته قدم بن بيتور عرضا عن برنامج حكومته في 2000/01/27، ناقش مجلس الأمة البرنامج في 4 جلسات وتدخل 83 عضو، و في 2000/02/01 رد رئيس الحكومة على تدخلات الأعضاء مثنيا اقتراحاتهم.

و بنفس الطريقة صادق المجلس على برامج حكومات: بن فليس الأولى في 2000/12/30، و الثانية بتاريخ 2002/7/29، و حكومة اويحي الأولى في 2003 و الثانية في 2004 و هكذا دواليك بالنسبة لحكومة بلخادم (2007)، اويحي (2008) ... سلال (2014). و قد أصدر مجلس الأمة لأول مرة في 26 ماي 2004 لائحة وفقا للمادة 80 من الدستور حول برنامج حكومة اويحي الثانية المنبثقة عن الانتخابات الرئاسية للثامن من أبريل 2004.² و أثناء المناقشة تدخل 53 عضو قدموا خلالها ملاحظاتهم و البعض من التوصيات حول محاور البرنامج، و انتهوا إلى اعتباره ترجمة حقيقية لمضمون برنامج الرئيس المنتخب و عبروا عن تهانيم الخالصة له والدعم و المساندة و الارتياح و ما إلى ذلك من عبارات المدح و الولاء. و هكذا يكونوا قد وضحوا بجلاء انحيازهم المطلق لفريق الرئيس الفائز ضد فريق رئيس الحكومة المترشح. و من حينها لم يصدر المجلس أية لائحة أخرى، فلا داع لذلك إذ أن مواقفه أصبحت معروفة.

1 - أنظر : Duverger (M) ; institutions politiques...op cit, p 525.

2 - أنظر نص لائحة مجلس الأمة رقم 2004.01، م ف ب، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، عدد 7، ديسمبر 2004، ص 185.

أما فيما يخص بيان السياسة العامة فإن الحكومة تقدم عرضا سنويا أمام البرلمان تبين فيه مدى تنفيذها للبرنامج الذي يكون قد وافق عليه والآفاق المستقبلية للحكومة، كما تبرز الصعوبات التي إعترضتها.¹ وإذا كان البيان السنوي ملزم حسب نص الدستور أمام المجلس الشعبي الوطني كونه الحكومة مسؤولة أمامه،² فإن الأمر ليس كذلك أمام مجلس الأمة، بل إن بعض رؤساء الحكومة لم يقدموا هذا البيان السنوي، فقد رأى السيد بلخادم أنه غير ملزم ببيان السياسة العامة أمام البرلمان، و امتنع بذلك عن التوجه بالبيان السنوي أمام الغرفة الأولى. و عليه تقدمت الحكومة ببيان السياسة العامة في عهد التعددية لأول مرة في دورة خريف 1998 و في خريف 2001 من قبل احمد أويحي و علي بن فليس تباعا أمام نواب الغرفة الأولى دون الثانية.

و قد سن السيد أويحي سنة حسنة بعرضه لبيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة بتاريخ 8 جوان 2005 بين فيه أهم محاور برنامج حكومته. و عقدت 3 جلسات لمناقشته يومي 8 و9 جوان 2005 تدخل خلالها 59 عضو طرحوا جملة من الأسئلة والانشغالات تعرض لها رئيس الحكومة بالشرح و التوضيح. و كانت هذه أول مرة يعرض فيها بيان السياسة العامة أمام المجلس، و كانت آخر مرة يوم 19 ديسمبر 2010 من قبل نفس الشخص (أويحي) و لم يقم بذلك غيره من بعده و لا من قبله، و كان من الأفضل لو استمر العمل بهذه السنة. و الملاحظ على مناقشات الأعضاء لبيان السياسة العامة لسنة 2010 أن تدخلاتهم تدور بين التنويه و الإشادة و التمجيد (وردت في 10 نقاط) و عبارات وجوب الإهتمام أكثر و ضرورة مواصلة الجهود و المطالبة و هي عبارات مهذبة جدا و هذا من مجموع 20 نقطة لخصت اهتمامات الأعضاء.³

ثالثا :

الاستماع إلى أعضاء الحكومة

تنص المادة 133 من الدستور (المادة 151 بعد تعديل 2016) على أن أعضاء البرلمان يمكن لهم استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، و يمكن للجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة. وإذا كان القانون الأساسي لم يورد أي قيد على الاستجواب فإن المشرع قيده بشكل يصعب معه تفعيله. و رغم ذلك استطاع نواب المجلس الشعبي الوطني إنجاح 7 استجوابات للحكومة خلال عهدة 1997-2002 (التعددية) تعلقت بالانتخابات المحلية لسنة 1997، الحصانة البرلمانية، و التجاوزات المسجلة في حق اللغة العربية وغيرها. أما على مستوى مجلس الأمة فلم يتم اللجوء أبدا إلى آلية الاستجواب رغم أنه لا يرتب أي أثر قانوني، بل يعتبر شكلا من أشكال السؤال الكتابي ليس إلا، كل ما في الأمر أنه يقدم بشكل جماعي.

1 - بوقفة (عبد الله)، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، دار هومة للنشر، الجزائر، 2009، ص 180.

2 - أنظر المادة 135 من دستور سنة 1996 المطابقة للمادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

3 - أنظر لمزيد من التفاصيل : البرلمان وبيان السياسة العامة، م ف ب، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 26، نوفمبر 2010، ص 278 وما يليها.

و مسألة الاستجواب تفضي إلى ملاحظتين هامتين أولهما تخوف مكتب مجلس الغرفة الأولى منه و إثارة بعض العراقيين لقطع الطريق أمام مبادرة النواب،¹ ربما تخوفا من إحراج الحكومة و هو نفس مبرر أعضاء مجلس الأمة للامتناع عن اللجوء إليه. و المسألة الثانية هي أن الاستجواب يبين مدى ضعف البرلمان إزاء الحكومة، فقد استحدثت المشرع قيودا على الاستجواب لم يتضمنها الدستور و هذا من خلال القانون العضوي 02.99 و النظام الداخلي لكلا من الغرفتين، فلم يلجأ أعضاء البرلمان حتى إلى تعديل الأحكام المتضمنة لهذه القيود لصالحهم إذ تضمنها مشروع القانون المقدم من الحكومة. و هذا الأمر مثير للريبة و لا شك و يثير أكثر من سؤال و يبين الدور السلبي الذي يلعبه ممثلي الشعب، بل و يوضح إلى حد ما لماذا بقي البرلمان ضعيفا و يلعب دورا هامشيا في الحياة السياسية للبلاد.

أما فيما يخص الاستماع إلى أعضاء الحكومة، فقد استمعت لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية على مستوى مجلس الأمة إلى مندوب الإنعاش الاقتصادي لدى رئيس الحكومة في 01 أبريل 2003 فقدم عرضا بحصيلة برنامج دعم الإنعاش للفترة ما بين سبتمبر 2001 و ديسمبر 2002 بين فيه أن الغلاف المالي الذي رصد له هو 525 مليار دج على مدى أربع سنوات (2001-2004)، و من جهتهم تساءل الأعضاء عن فرص العمل المرجو خلقها و مدى احترام مواعيد الانجاز، كما أبدوا رغبتهم في رؤية أهداف البرنامج تتحقق على أرض الواقع في كافة الميادين و القطاعات. و أما لجنة الشؤون الخارجية و التعاون و الجالية فعقدت اجتماعا يوم 9 فيفري 2003 جمعها بوزير الخارجية، فقدم الأخير عرضا حول السياسة الخارجية للجزائر و تطرق إلى احتمالات شن الحرب على العراق و مواضيع أخرى مهمة.

و بتاريخ 4 أكتوبر من سنة 2003، استمعت نفس اللجنة مرة أخرى إلى وزير الخارجية، و كانت قضية احتلال العراق هي المحرك الرئيسي لهذا اللقاء. و الثابت أن مجلس الأمة و كل القوى الحية في البلاد تساند بقوة مأساة الشعب العراقي. و نظمت في 9 جوان 2008 جلسة استماع لجنة الثقافة و الإعلام و السياحة إلى وزيرة الثقافة، و كان موضوعها الرئيسي الاطلاع على حوصلة تظاهرة الجزائر عاصمة الثقافة العربية لسنة 2007. و في شهر جويلية من سنة 2008 استمع مجلس الأمة في جلسة علنية عامة إلى محافظ بنك الجزائر. و من جهته قدم وزير النقل عرضا شاملا حول وضعية النقل بالسكك الحديدية أمام اللجنة المختصة بمجلس الأمة. و في 8 أكتوبر من سنة 2009 استمعت اللجنة المختصة إلى وزير التجارة، و إلى الوزير المكلف بالإحصائيات في 09 جانفي 2012. و أما وزير التكوين و التعليم المهني فنزل ضيفا على اللجنة المختصة في 9 أبريل من سنة 2012.

1 - لعروسي رايح، مرجع سابق، ص 195.

رابعاً :

الرقابة البرلمانية عن طريق لجان التحقيق

تخلى البرلمان طواعية أو مكرها عن لجان التحقيق البرلمانية، فصادق نواب الغرفة الأولى على لوائح إنشاء لجان بعدد متواضع من المرات وكانت بلا معنى إذ لم تسفر عن أية نتائج، بل أن دراسة ذهبت إلى أن هذه اللجان ارتبطت بمصالح النواب و قضاياهم أكثر من ارتباطها بمصلحة الشعب.¹ و بالمقابل نلاحظ أن بعض النظم القانونية كانت أكثر جرأة حينما دعمت لجان التحقيق البرلمانية بأحكام تضمن فاعلية كبيرة لعملها ومن ذلك ما قام به المؤسس اللبناني مثلا حين منح لمجلس النواب حق إثارة مسؤولية الوزراء سواء كانت فردية أو تضامنية كأثر للتحقيق البرلماني.² وعلى هوانها و يسر إجراءاتها لم يبادر أعضاء مجلس الأمة بإنشاء أية لجنة تحقيق منذ تأسيس المجلس إلى يوم الناس هذا برغم الفصائح التي مست القطاع المصرفي، و فضيحة (الطريق السريع) و قضايا سوناطراك 1 و 2، و سرقة حظيرة الطاسيلي و غيرها كثير.

و إذا كانت الأغلبية الموالية بالغرفة الأولى تقف بالمرصاد في وجه أية مبادرة للتحقيق البرلماني، فإن مجلس الأمة على ما يبدو لا يرى داع للقيام بالتحقيق. ربما ذلك أفضل من حيث أن التحقيق لا يفضي إلى أية نتيجة. هذا و قد أبدع مجلس الأمة في الاستعاضة عن لجان التحقيق بخرجات استطلاعية سياحية ليس إلا، وإن أدعى البعض أنها تهدف إلى مد جسور التواصل مع المجتمع المدني والوقوف ميدانيا على جهود التنمية والتعرف على مختلف الصعوبات التي تعترض الجماعات المحلية وإبلاغ انشغالاتها إلى الجهات المختصة. و كل هذا لا بأس به لكن هذه الخرجات لا يمكن أن يشملها مفهوم الرقابة البرلمانية فهي تدخل في إطار سياسة التعايش السلبي مع الوضع الراهن. و كنا نحبذ أن يمارس المجلس صلاحياته كاملة و يحمل الحكومة مسؤولية التقصير إن توفرت أركانها، وإلا كيف يصبح المجلس غرفة برلمانية؟ وما الجدوى من وجوده؟

و إجمالا كانت حصيلة مجلس الأمة متواضعة في مجال التشريع، لكنها في مجال الرقابة هزيلة جدا إلى درجة يمكن معها القول أن المجلس لا يمارس وظيفة الرقابة، فقد تخلى عنها وتحلى بالوداعة والمسالمة (البعض يعتبرها تعقلا)، و عليه ندعو المجلس إلى تفعيل آليات الرقابة المتاحة له ليكتسب شيئا من المصداقية. و بهذا الشأن صرح عضو المجلس سابقا : « لو قام هذا المجلس بممارسة جميع صلاحياته الدستورية وحافظ الأعضاء على استقلاليتهم عن الأحزاب التي ترشحهم و عن رئيس الجمهورية الذي يعين الثلث ومراجعة الدستور لوضع مقاييس موضوعية للتعيين... لكان لمجلس الأمة دور هام في استقرار الدولة و استمرارها و لتحقيق التوازن بين المؤسسات و مراقبة عمل الحكومة بكيفية صارمة».³

1 - حرب (مروان)، لجان التحقيق الوسيلة الوحيدة لعدم التحقيق، جريدة المحقق الاسبوعية، 12 الى 18 ماي 2007، ص 04.

2 - عباس (عمار)، المرجع السابق، ص 142.

3 - آيت العربي (مقران)، نظرة على مجلس الامة في نهاية العهدة الاولى، جريدة الخير اليومي، يوم 18/01/2004، ص 4.

و تقدم معنا الإشارة إلى الدور البارح الذي تلعبه لجان التحقيق في بعض الدول الغربية ذات النظام البرلماني، ولا يقل دورها في النظام الرئاسي الأمريكي المعتمد للفصل الجامد بين السلطات. و برغم تعارض تكوين لجان التحقيق مع هذا المبدأ الدستوري، إلا أن هذا الأمر وجد مبرراته بنظرية السلطات الضمنية التي قررتها المحكمة العليا في قضية (Mayland Mc V) عام 1819، فطالما كانت الأهداف مشروعة فإن الوسائل الموصلة إليها تكون كذلك مشروعة كحرفية وروح النصوص الدستورية. وأقرت المحكمة الفدرالية العليا حق الكونغرس في مباشرة التحقيقات البرلمانية بالقول أنه يملك كل الحق في سن القوانين الضرورية التي تمكنه من مباشرة اختصاصاته.¹ و الملاحظ أن حق الكونغرس في تكوين لجان التحقيق البرلمانية قديم يرجع إلى سنة 1792 عندما تم تشكيل أول لجنة على إثر هزيمة جيش الجنرال سانت كلير على يد الهنود الحمر.²

و من أشهر التحقيقات البرلمانية ذلك الذي باشرته سنة 1933 لجنة من مجلس الشيوخ حول مزاعم عن تأثير الشيوعية على أعضاء الحكومة وعلى الإعلام برئاسة السناتور جوزيف ماكارثي.³ و قد أفضى التحقيق إلى محاكمة مستر براودر و5 من زملائه المتهمين بالشيوعية وسجنهم سنة مع غرامة ألف دولار لكل منهم عن كل مرة اعتبر عدم الجواب إهانة للهيئة النيابية التي تمثلها لجنة التحقيق. و من ثم نعرف أن تهمة إهانة الهيئة النيابية جريمة تفضي بمرتكبها إلى العقاب، ومثل هذه الأحكام هي التي تصنع السلطة التشريعية وتفرض احترامها. و من ذلك أيضا معاقبة مدير المخابرات في عهد الرئيس نيكسون بالسجن عامين موقوفة التنفيذ وغرامة 2000 دولار لإدانته بالشهادة الكاذبة أمام لجنة مجلس الشيوخ للتحقيق في أنشطة المخابرات الأمريكية.⁴ و يخضع جميع أعضاء السلطة التنفيذية بما فيهم الوزراء وقيادة الجيش وأفراده و كل المواطنين إلى سلطات لجان التحقيق البرلمانية.

و تتمتع لجان مجلس الشيوخ بقدر أكبر من الإحترام نتيجة مدة العضوية الأطول فهي تستمر لمدة 6 سنوات على الأقل و تجديدها محدود جدا كل سنتين. و من القضايا التي حقق فيها مجلس الشيوخ الأمريكي سنة 2004 فضيحة تعذيب و قتل الأطفال في سجن أبوغريب بالعراق، و فضيحة أحداث 11 سبتمبر 2001، و قضية الإنهيار المالي لشركة إنرون كبرى شركات الطاقة الأمريكية سنة 2000 الذي يعتبر أكبر إفلاس في تاريخ البلاد. و من المحاكمات التي باشرها المجلس محاكمة القرن للرئيس بيل كلنتون (1998) و الرئيس نيكسون (1974) و جونسون (1867). و من جهته أفلت الرئيس بوش من المحاكمة أمام مجلس الشيوخ بشأن المبررات الكاذبة للحرب على العراق بتحمل مديره للاستخبارات المركزية للمسؤولية.⁵

1 - حسام الدين الأحمد (وسيم)، مرجع سابق، ص 148.

2 - شوقي (أحمد)، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1980، ص 495.

3 - مصطفى البحري (حسن)، الرقابة المتبادلة ... مرجع سابق، ص 472.

4 - سيد الصباحي (يحي)، مرجع سابق، ص 364.

5 - أنظر لمزيد من التفاصيل : حسام الدين الأحمد (وسيم)، مرجع سابق، ص 169 وما يليها.

الفرع الثاني :

المهام الأخرى لمجلس الأمة

إلى جانب المهام السابقة المتعلقة بالتشريع والرقابة على نشاط الحكومة والتي سجل فيها مجلس الأمة فشلا ذريعا، يحاول هذا المجلس التواجد والبروز من خلال نشاطات أخرى دبلوماسية و بروتوكولية واجتماعية موازية يعوض بها بعض خيبته. و تبعا لموقفي من هذه الخرجات بأنها ليست رقابية رأيت أن أتطرق إليها باختصار مدرجة ضمن هذا الجزء من البحث حتى نكون صادقين في تغطية كل جوانب نشاطات المجلس. و من بين المهام المتنوعة التي يمارسها نشاط إداري يشرف عليه الأمين العام للمجلس وهو عمل روتيني لا علاقة له بموضوعنا. كما يقوم المجلس بزيارات استطلاعية (أولا)، نشاط تواصل مع المجتمع المدني (ثانيا) و نشاط برلماني خارجي (ثالثا).

أولا :

الخرجات الاستطلاعية

تمثلت هذه الخرجات في زيارات لبعض الولايات لمتابعة جهود التنمية والعراقيل التي تعرفها الجماعات المحلية و إلى بعض الدول التي تأوي عددا معتبرا من الجالية الجزائرية في الخارج بغية تعزيز الروابط الروحية والثقافية مع المهاجرين. ومن جهة أخرى قامت بعض اللجان المختصة بزيارات إلى مرافق مهمة في قطاعي العدالة والدفاع، فقامت لجنة الشؤون الإدارية وحقوق الإنسان يوم 2005/7/14 بزيارة مؤسستي إعادة التربية لكل من سركاجي و الحراش قصد الاطلاع على مدى تطبيق أحكام إصلاح و عصنة السجون الذي يدخل في إطار الإصلاح الشامل لقطاع العدالة، وعينت اللجنة ظاهرة الاكتظاظ و نقص المؤطرين وغيرها من مشاكل القطاع. كما زارت اللجنة في 2005/7/31 بعض هياكل الضبطية القضائية مثل المصلحة المركزية لقمع الإجرام ومخبر الشرطة العلمية ومكتب الشرطة الدولية (الانتربول).¹

و في 2001/10/14 قام وفد من أعضاء لجنة الدفاع الوطني بغرفتي البرلمان بزيارة إلى مؤسسة تجديد عتاد القوات الجوية بالدار البيضاء، و إلى المدرسة العسكرية المتعددة التقنيات بالبرج البحري في 2002/01/7. وفي 2009/10/16 قامت لجنة التربية بمهمة استطلاعية لولاية وهران. أما لجنة الثقافة والإعلام فزارت مقر التلفزيون يوم 2008/3/1. و نسجل على سبيل المثال زيارة لجنة الدفاع إلى القاعدة المركزية للإمداد ببني مراد (البلدية) يوم 2014/5/7.² و الكثير من الخرجات و التي تعتبر سنة حميدة يحقق فيها مجلس الأمة بعض النجاح. و ياليت هذه الزيارات تنتهي بتقارير لإعلام كل أعضاء المجلس أو تجد طريقا للنشر لإعلام المواطنين.

1 - أنظر حصيلة نشاط مجلس الأمة (جانفي 98 - جانفي 2007)، مجلة دورية من إصدار مجلس الأمة، الجزائر، 2007، ص 139.

2 - أنظر حصيلة نشاط مجلس الأمة خلال سنة 2014، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، ص 51.

ثانياً :

نشاط التواصل مع المجتمع المدني

في إطار تفتح مجلس الأمة على محيطه وقناعاته بالدور المنوط به للحفاظ على الاستقرار والتوازن بين السلطات وترقية الممارسة الديمقراطية وإبراز المكونات الثقافية للمجتمع، ينظم المجلس دورياً ندوات علمية وملتقيات فكرية تستقطب الكثير من الأساتذة و المثقفين بالإضافة إلى أبواب مفتوحة و معارض فنية و تراثية و محاضرات وغيرها من المبادرات الحسنة التي نثمنها. و ما نعيه عليه هو أنه يقتصد في أداء مهامه الأساسية و يسترسل في النشاط المكمل و يحقق به بعض النجاح و التميز. و أمام تزايد وتيرة هذا النشاط الفكري و الثقافي و تجلي تداعياته في ترقية ثقافة عضو مجلس الأمة، أشرف رئيس المجلس على تنصيب لجنة علمية تتولى تنظيم الندوات الفكرية يرأسها أحد الأعضاء.¹ و تتنوع المواضيع المدرجة في هذا النشاط تبعاً للتحويلات التي يمر بها المجتمع، كما تعبر عن انشغالات الجزائر بالقضايا الإقليمية و الدولية.

و كانت نقطة البداية من خلال مساهمة المجلس في النقاش الدائر حول جدوى وجود الغرفة الثانية عبر المحاضرات التي تناولت المنطلقات الفكرية و السياسية للمجلس و دور المجالس البرلمانية العليا في ترقية الديمقراطية، وأصدر المجلس نشرات ذات منفعة عمومية بخصوصها. و من أمثلة الندوات تلك المنظمة يوم 1998/12/29 حول العدوان الدولي على العراق، و في سنة 2000 نظم المجلس ندوة حول انضمام الجزائر إلى منظمة التجارة العالمية وأخرى حول الجامعة الجزائرية و المجتمع، وكذلك ندوة الاقتصاد الفلاحي و أخرى بعنوان فلسطين في الزمان و المكان ... و في محاضرة تطرق الوزير الأول التونسي السابق الهادي بكوش إلى موضوع المغرب العربي (واقع و آفاق).

و من المواضيع التي استقطبت اهتمام أعضاء المجلس: النظام البنكي في الجزائر، الهجرة، أسس سياسة الدفاع الوطني، صناعة القرار الأمريكي ورد الفعل العربي. و بتاريخ 2006/3/19 نظم يوم برلماني إفريقي مفتوح على المجتمع المدني ... الخ. و في 2002/7/4 نظم المجلس ملتقى دولياً بعنوان: أمن للجميع أو لا أمن متقاسم. كما نظم في 2013/06/23 يوماً دراسياً بعنوان: السرطان في الجزائر حقائق و تحديات وكذلك الأمر في 2013/9/23 في موضوع البرلمان و الديمقراطية.² و في 2014/10/19 نظم المجلس ندوة تاريخية حول الشهيد البطل زيغود يوسف، و في إطار الأبواب المفتوحة استقبل مقر المجلس وفود كشفية من عين بوسيف (المدية) في 2014/02/10، و تلاميذ متوسطة شويطر بالأبيار. و كذا استقبل المجلس وفوداً من جمعية وطنية بكينيا و إيطارات من المجلس الوطني ليوركينا فاسو، و من المجلس الوطني الصحراوي.³

1 - أنظر حصيلة نشاط مجلس الأمة (جانفي 98 - جانفي 2007)، ص 139.

2 - أنظر حصيلة نشاط مجلس الأمة خلال سنة 2013، ص 56، 57.

3 - أنظر حصيلة نشاط مجلس الأمة خلال سنة 2014، (ملحق 9)، ص 118.

ثالثا :

النشاط البرلماني الخارجي

إن تنامي دور الدبلوماسية البرلمانية كان نتاج تداخل وتعقد العلاقات الدولية في ظل العولمة و الطفرة التكنولوجية في عالم الاتصالات والتي أفضت إلى تغيير المفاهيم الدبلوماسية التقليدية التي تحتكرها السلطة التنفيذية. و قد ساهم مجلس الأمة عبر هذه الوسيلة في كسر الحصار الدبلوماسي والاقتصادي على بلادنا إثر توقيف المسار الانتخابي وتبعاته و إدانة الإرهاب وإبراز مخاطره كما عمل على التعريف بحقيقة الأزمة و شرح التطور السياسي والتوجه الديمقراطي المستقبلي. ويبرز نشاط الدبلوماسية البرلمانية على مستويين أولهما المشاركة في المنظمات البرلمانية الدولية الجهوية والمتوسطة. و في هذا الإطار إنظمت الجزائر إلى الاتحاد البرلماني الدولي (IPU) عن طريق المجلس الشعبي الوطني في سبتمبر 1977.

و قد دأب المجلس على المشاركة في كافة المؤتمرات والاجتماعات الدولية دوريا. و في هذا السياق ترأست الجزائر اجتماعات المجموعة العربية والعديد من الجلسات المتصلة بالعالم العربي في مؤتمرات الاتحاد البرلماني الدولي: عمان (2000)، هافانا (2001)، مراكش (مارس 2002)، كما ترأست اجتماعات المجموعة الإفريقية في مانيلا (2005)، نيروبي (ماي 2006)... و يشارك البرلمان الجزائري دوريا في أشغال الاتحاد البرلماني الإفريقي الذي تأسس بساحل العاج في 1976/2/13 قبل أن يعوضه تنظيم البرلمان الإفريقي المنبثق عن بروتوكول سيرت 2003. وينشط البرلمان أيضا ضمن الاتحاد البرلماني العربي، مجلس الشورى المغربي، اتحاد مجالس دول المؤتمر الإسلامي، الجمعية البرلمانية الأورو-متوسطة (APEM) الجمعية البرلمانية للمتوسط (APM) 1...

أما المستوى الثاني للدبلوماسية البرلمانية فهو العلاقات الثنائية بين المجالس والبرلمانات. و قد تطور موقف مجلس الأمة إلى الترويج لسياسة الجزائر الجديدة والدعوة إلى الاستثمار والتعاون. و كان أول رئيس للمجلس قد قام بسبع زيارات رسمية إلى الخارج بدعوة من نظرائه في قطر الأردن العراق اليمن المغرب و فرنسا. و أما سلفه فزار في سنة 2003 اندونيسيا و كل من روسيا و سويسرا في سنة 2006، و كانت عدة وفود برلمانية تتحرك على أكثر من صعيد. و في نفس الوقت استضاف مجلس الأمة وفود و رؤساء الغرف الثنائية للكثير من الدول: فرنسا و كندا (1999)، اسبانيا (2001)، و كان البرلمان الأوربي تبادل 7 زيارات مع نظيره الجزائري. و في سنة 2005 زار الجزائر وفد عن الكونغرس الأمريكي. و النشاط في هذا المجال متعدد و مستمر و ينافس بكل جدارة نشاط الدبلوماسية الرسمية. و لعل الحركية المشهوددة بهذا الشأن تعزي الخمول الذي يطبع المجلس في مجالي الرقابة و التشريع. و مع هذا يجوز لنا التساؤل عن النتائج و الفوائد التي تجلبها الدبلوماسية البرلمانية للجزائر و التي على ضوءها يمكن تقييم حصيلة مجلس الأمة بهذا الشأن.

1 - أنظر حصيلة نشاط مجلس الأمة (2007، 1998)، ص 165 الى 224 .

المبحث الثاني :

تقييم أداء مجلس الأمة و آفاقه المستقبلية

تعاني السلطة التشريعية في وقتنا الحاضر تراجع دورها لصالح السلطة التنفيذية و هي ظاهرة عالمية برزت مع نهاية الألفية الثانية. وهذا التراجع جاء نتيجة الأزمات السياسية التي تسبب فيها البرلمان القوي في مراحل سابقة. و قد ساهم التطور التكنولوجي و الففرة المعلوماتية الهامة في تدعيم مركز الحكومات و تحكمها في مختلف دواليب السلطة بما تملكه من وسائل فنية و مادية معتبرة و خبرات و أجهزة. فيما بقي البرلمان يراوح مكانه و بقي عضو البرلمان في أمس الحاجة إلى المعلومة التي يجابه بها السلطة التنفيذية. لذلك يمكن الكلام عن أزمة البرلمان في العصر الحديث لا أزمة الغرف الثانية فحسب. لكن الضرورة تحتم علينا التفرغ لأزمة الغرفة الثانية، وعليه نحاول تقييم أداء مجلس الأمة من خلال دراسة العوامل المؤدية لإعاقة دوره (المطلب الأول) قبل التطرق إلى العوامل المؤدية إلى تفعيل دوره (المطلب الثاني).

المطلب الأول :

العوامل المؤدية إلى إعاقة دور مجلس الأمة

انتهينا في المبحث السابق إلى التقرير بالحصيلة الهزيلة لمجلس الأمة إن على الصعيد التشريعي أو على الصعيد الرقابي، وهذا الوضع لا يرضي أحد فكل الساسة ينتقدونه و لا أحسب أن أعضاء البرلمان يرضيهم جمود الحياة السياسية وهزال غرفتي البرلمان. وما انفك الكثير من الفقهاء يطالبون بتفعيل هذه المؤسسة الدستورية الهامة،¹ فما هي الأسباب التي أدت إلى هذه النتيجة؟ و هل هي أسباب متعلقة بمجلس الأمة ذاته أم أنها معوقات خارجية لا دخل له فيها؟ و كيف السبيل إلى تفادي هذه المعوقات و الدفع بمجلس الأمة إلى دور أكبر في الحياة السياسية؟ سنحاول الإجابة على هذه الأسئلة من خلال التطرق إلى المعوقات النظرية القانونية (الفرع الأول) قبل تناول المعوقات السياسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول :

المعوقات ذات الطبيعة القانونية

إن السؤال الذي يتبادر إلى الأذهان هو: هل يكبل القانون دور مجلس الأمة؟ وبصيغة أخرى هل للقيود الشكلية و الموضوعية دور سلبي على أداء المجلس؟ إن مجلس الأمة بوصفه غرفة برلمانية يستمد سلطته من الدستور، فالقانون الأساسي هو الذي حدد صلاحياته و تشكيلته، و من ثم فإن المؤسس الدستوري يتحمل لوحده تبعات القيود المفروضة على نشاط المجلس وأدائه، وإذا كان هناك من شيء يكبله فهي ابتداء نصوص القانون

¹ - أنظر لمزيد من التفاصيل : الصاوي (علي)، مستقبل البرلمان في العالم العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.

الأساسي (أولا)، والدور السلبي للمجلس الدستوري اتجاه البرلمان (ثانيا). ثم تبعا لذلك النصوص التطبيقية لتدابير الدستور (ثالثا).

أولا :

القيود الدستورية

إن المتمعن لنص المادة 98 من دستور 96 لا يساوره أدنى شك بأن السلطة التشريعية تتشكل من غرفتين لهما السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه، فبعد أن حددت المادة الغرفتين المكونتين للبرلمان، ذكرت أن (له السيادة) و ضمير الغائب يعود على البرلمان بغرفتيه. و فوق هذا فإن إعداد القانون يتطلب التحضير والجدولة والمناقشة والتعديل والتصويت، ومن ثم فإن مجلس الأمة من خلال هذه المادة يفترض أن يتقاسم السلطة التشريعية بكل أركانها وعبر جميع مراحلها مع المجلس الشعبي الوطني. لكن المادة 119 قصرت حق المبادرة بالقوانين على الوزير الأول ونواب الغرفة الأولى بنصاب 20 نائبا. و سواء كانت المبادرة من الوزير الأول أو من مجموعة من النواب فإنها تودع مكتب المجلس الشعبي الوطني.

و يبدو أن واضعي دستور 96 كان همهم الأكبر منصبا على معالجة معضلتين عاشتهما الجزائر: أولهما هي احتمال سيطرة أغلبية معارضة على سلطة القرار في المجلس الشعبي الوطني، و ثانيهما تتعلق بمن يتولى رئاسة الدولة في المرحلة الانتقالية، و قد أوجد لها الدستور حلا عبر إحدى أطول مواد¹ و لا يخفى على الباحث مدى تعقيد المادة 88 و التي يفترض من خلالها معالجة معضلة بسيطة، فلماذا افتراض اقتراح شغور منصبين هامين في هرم سلطات الدولة؟ وكان يمكن النص دستوريا على تولي أحد نواب رئيس مجلس الأمة الأكبر سنا مثلا لرئاسة المجلس إلى انقضاء ما تبقى من عهده، و في هذه الحالة يكون معروفا مسبقا من ينوب رئيس المجلس في حال حدوث مانع له، و يكون للحكومة وقتا كافيا لوضعه في الميزان تحسبا لإمكانية توليه منصب رئيس الدولة في الفترة الانتقالية. و يمكن أيضا النص على استحداث منصب نائب لرئيس الجمهورية، و إن كان أغلب دول العالم المتخلف لا تحبذ مثل هذا الحل لأن شخص الرئيس الزعيم النرجسي يأبى إلا أن يكون النجم الأوحى في الدولة.

و في الحقيقة المعضلة هي إشكالية شخصنة السلطة إذ أن الحاكم يحتكر و يجسد السلطة بعيدا عن روح الجماعة و بعدها المؤسساتي. أما في العالم المتحضر فلا مشكلة إطلاقا في وفاة رئيس الجمهورية أو استقالته. و في الولايات المتحدة الأمريكية يتكفل نائب الرئيس (و هو في نفس الوقت رئيس مجلس الشيوخ) بمهام رئاسة الدولة إلى أن تنتهي عهدة الرئيس السالف و تجرى انتخابات رئاسية جديدة. و قد استقال نيكسون و قتل لنكولن و كينيدي و لم نسمع بمعضلة من يتولى السلطة و بقيت الدولة الفيدرالية التي تأوي أكثر من 300 مليون ساكن مستقرة لأن دستورها عالج بحكمة و وضوح معضلة من يتولى السلطة.

1 - انظر المادة 88 من دستور سنة 1996 المطابقة للمادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

و في خطوة حسنة من خلال التعديل الدستوري الأخير أمكن المؤسس أعضاء مجلس الأمة من حق المبادرة، و تكون الاقتراحات مقبولة للمناقشة إذا قدمها 20 عضوا أسوة بما هو معمول به على مستوى الغرفة الأولى. لكن المؤسس قصر حق المبادرة على مواضيع محددة حصرتها المادة الجديدة (137) من دستور (2016) المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، و تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يفهم منه أنه يجوز لأعضاء مجلس الأمة تقديم الاقتراحات إلى مكتب الغرفة الأولى. لكن صياغة المادة 136 في فقرتها الأولى توحى بأن حق المبادرة يتعلق فقط بمسائل المادة الجديدة (137)، فيكون المؤسس قد ضيق بشكل كبير النافذة التي فتحها لأعضاء الغرفة الثانية.

و على كل حال فلا تعتبر هذه النافذة اجتهدا جزائريا لأنها مقتبسة من الدستور الفرنسي في مادته 39 التي تبين أولوية كل غرفة في إحالة مشاريع القوانين عليها، فتحال في المقام الأول على مجلس الشيوخ مشاريع القوانين التي يتعلق موضوعها الأساسي بتنظيم الجماعات الإقليمية ومشاريع القوانين المتعلقة بالهيئات التمثيلية للفرنسيين المقيمين خارج فرنسا.¹ و هذا ترتيبا على بنية مجلس الشيوخ المتأتية أصلا من تمثيل الجماعات الإقليمية في فرنسا و الفرنسيين المقيمين خارج فرنسا.²

و من القيود الدستورية التي تكبل مجلس الأمة أيضا حصر ممارسة التعديل، و هو روح الاختصاص التشريعي و جوهره، و إلا فما معنى الدراسة و المناقشة و ما فائدة اللجان المختصة على مستوى كل غرفة؟ و نشير إلى أن المادة 120 (المطابقة للمادة 138 من تعديل 2016) هي الوحيدة التي ورد فيها ذكر حق التعديل، و هي لا تهدف في الأصل إلى معالجته لكنها تذكره بصفة عرضية، و تنص في الفقرة الأخيرة على إمكانية وضع و تحديد إجراءات أخرى بموجب القانون العضوي المشار إليه في نص المادة 115 من دستور 96 (132 بعد التعديل). هذا و لم يأت التعديل الدستوري لسنة 2016 بأي جديد يتعلق بهذا الموضوع، و الظاهر أن المؤسس سعى إلى تبسيط الإجراءات في تجربة الثنائية البرلمانية الوليدة و تفادي التعقيد الناتج عن ممارسة الغرفة الثانية لحق التعديل. لكن هذا المبرر لا يصمد أمام الأهمية البالغة لحق التعديل و الذي يبقى الوسيلة الناجعة التي يواجه بها البرلمان سيطرة الحكومة على المبادرة بالقوانين.

و الواضح أن المؤسس لا يسير في هذا الاتجاه، بل ما زال يعتمد سياسة التقطير في منح الصلاحيات إلى البرلمان. ربما سيفعل ذلك بعد عقود من هذا الزمن، والأكد أنه لن يفعل بدون مطالبة وضغوط من الطبقة السياسية. وعليه يبقى مجلس الأمة في مركز ضعيف وهو مقيد في موضوع من صميم الوظيفة التشريعية و هو مخير بين المصادقة على النصوص المحالة عليه أو رفضها، و هو الوضع المماثل لموقف كلا الغرفتين من الأوامر الرئاسية. و للمقارنة نشير إلى أن الدستور الموريطاني قد جعل حق التعديل من اختصاص الحكومة

1 - أنظر المادة 24 من دستور فرنسا المؤرخ في 4 أكتوبر 1958.

2 - لباد (ناصر)، دساتير و مواثيق سياسية، مخبر الدراسات السيكلوجية و القانونية (DEBEL)، سطيف، 2007، ص 73.

و غرفتي البرلمان،¹ و يملك مجلس المستشارين (الغرفة الثانية في المغرب) حق تعديل جميع المشاريع أو المقترحات بالقوانين وفقا لدستور 1996، فالغرفتين تتمتعان بإختصاصات التشريع والمراقبة.² و نسجل بهذا الصدد أن نواب الجمعية الوطنية في فرنسا قدموا 2800 تعديل سنة 1995 بمناسبة دراسة إصلاح التأمين الاجتماعي. و تم تسجيل 5488 تعديل سنة 1993 في مناقشة إصلاح التأمين الاجتماعي بما أدى إلى طرح مسؤولية الحكومة.³ و لعل هذا المثال يبين الأهمية الخاصة لحق التعديل.

و من جهتها تعتبر اللجنة المتساوية الأعضاء نافذة يلج منها مجلس الأمة لتقديم وجهة نظره حول بعض النصوص التي يعترض عليها، فإن استطاع عبر هذه الآلية أن يقتنع الحكومة والمجلس النضير بوجهة نظره ومقترحاته فيكون قد نجح في تعديل النصوص القانونية بشكل ما. و إلا فإن مصير النص محل الخلاف بين الغرفتين التجميد أو السحب من طرف الحكومة. لكن معضلة اللجنة المتساوية الأعضاء أنها لا تتحرك إلا بتدخل طرف ثالث غير الغرفتين ألا و هو الوزير الأول،⁴ و هذا أول قيد دستوري عليها. أما المعضلة الأخرى فهي عدم تحديد أجل معين لاجتماع اللجنة و هو الأمر الذي أدى في الحقيقة إلى قبر قانون الإشهار الذي تحفظ المجلس على مجمل مواده، و هذا المثال قابل للتكرار مع قوانين أخرى أكثر أهمية.

و يبدو أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد حاول تدارك بعض النقائص المتعلقة باللجنة المتساوية الأعضاء، فحدد مهلة 15 يوما للوزير الأول لاستدعاء اللجنة، و حدد لهذه اللجنة 15 يوما كمهلة لإنهاء نقاشاتها، و بذلك يتحدد مصير النصوص القانونية محل الخلاف في حدود شهر. لكن الشيء الذي أهمله هو النص على إخطار الوزير الأول فور عدم مصادقة مجلس الأمة على مادة أو مواد من أي نص قانوني والذي يجب أن يكون من طرف رئيس مجلس الأمة بدهاءة لأن النص القانوني يتحدد مصيره على مستوى المجلس، فإما يتجمد أو يواصل مساره إلى الإصدار. هذا و قد تمسك المؤسس بضرورة موافقة الحكومة على أي تعديل للنص الذي يكون محل اتفاق الغرفتين بواسطة هذه الآلية.

كما أضاف المؤسس بعض الأحكام إلى آخر فقرة من المادة 120 فصيغت كما يلي: « و في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه، ويسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابقة». و الأمور واضحة لا تتطلب فلسفة كبيرة حول هذه الأحكام، ففي خطوة أولى أعطى المؤسس الكلمة الأخيرة في حالة استمرار

1 - أنظر المادة 62 من دستور موريطانيا لسنة 1996.

2 - مقدم (سعيد)، قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري، مداخلة في ملتقى إشكالية المادة 120 من الدستور، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، 2004، ص 16.

3 - مقدم (سعيد)، قراءة في إشكالية ... المرجع السابق، ص 12.

4 - أنظر الفقرة الرابعة من المادة 120 من دستور 96 المطابقة للمادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الخلاف إلى الغرفة الأولى تأثرا بالدستور الفرنسي،¹ ولكن في فرنسا يمكن قبول تعديل أو عدة تعديلات صادق عليها مجلس الشيوخ عند الاقتضاء. و المؤسف أن الاقتباس التأسيسي الواسع الذي تلجأ إليه عادة دول العالم الثالث كان في الجزائر دائما « اقتباسا انتقائيا واعيا ».²

و لما كانت الكلمة الأخيرة توول إلى الغرفة الأولى فما مصير المجلس وفيه الكفاءات التي قد تتشعر بالإحباط جراء مثل هذه الأحكام؟ لكن مهلا، فالمؤسس استعمل مصطلح (يمكن)، و هو يعني دائما حسب الأعراف في الجزائر أن النقيض أيضا ممكن وهو ألا تطلب الحكومة شيئا، و هو الأمر المكرس صراحة في آخر الفقرة. و هذا يعني أن الحكومة هي التي تدعمت فعليا باحتفاظها بحق إخطار الغرفة الأولى من عدمه حسب ما تراه مناسبا لسياستها، فإذا رأت الجو فيها مناسبا لها سارعت إلى إحالة الخلاف إلى الغرفة الضامنة للأغلبية فيها، و إذا لم يكن الأمر كذلك تريتث (و مهلتها غير محددة) وانتظرت الطرف المناسب.

و منه نستنتج أن المعضلة التي كانت قائمة بشأن مهلة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء انتقلت بصيغة أخرى إلى آلية إعطاء الكلمة الأخيرة إلى المجلس الشعبي الوطني للفصل في نزاع الغرفتين. و هكذا تبديع السلطة في إدراج حلولاً للمشكلات القانونية على ألا تحرر خيوط اللعبة السياسية من أيديها، ففي النهاية هي من تتحكم في مصير النصوص القانونية إصدارا أو تجميدا. و كان أجدر أن تحدد للحكومة مهلة معقولة (10 أيام مثلا) لتطلب من الغرفة الأولى الفصل في النزاع وبفواتها يسحب النص محل النزاع. كما كان أجدر منح حق استدعاء اللجنة لكلا من رئيسي الغرفتين لا للوزير الأول لوحده، ولنا أن نتساءل بهذا الصدد بالتوافق مع أحد الفقهاء : « هل لأن الحكومة هي الحريصة على دخول القانون حيز النفاذ؟ »³

هذا و يعتبر الثلث المعين وسيلة الرئيس في السيطرة على سلطة القرار في المجلس الأعلى (مجازا) و من ثم على السلطة التشريعية ككل، أما نصاب المصادقة (أغلبية 3/4 الأعضاء) فهو مبالغ فيه و إن كان يرمي إلى جعل المصادقة على النصوص صعبة المنال ولا تتأتى إلا إذا كانت واسعة و صريحة عبرت عنها الأغلبية الساحقة للأعضاء. لكن معارضة النص متيسر ل (36+1) عضو يصوتوا ضده أو يمتنعوا عن التصويت. و بما أن الثلث الرئاسي هو 48 فيكفي منهم 37 معارض لتعطيل أي نص لا يحوز رضى الرئيس. و يبدو أن المؤسس قد تدارك عدم ملائمة هذه النسبة فقرر بموجب المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 مصادقة المجلس بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين، و بالأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية. و لم يحدد التعديل نصاب الأغلبية المطلقة و هل تتعلق بالأعضاء الحاضرين أم بمجموع الأعضاء؟

1 - أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 45 من دستور فرنسا لسنة 1958.

2 - بلحاج (صالح)، مرجع سابق، ص 329.

3 - بن محمد (محمد)، الدور التشريعي لمجلس الأمة، مرجع سابق، ص 26. العلاقات مع البرلمان، ص 61.

هذا و لا يخلو مجال الرقابة من المعوقات، وقد استعرضنا البعض منها و المتعلقة بالتحقيق البرلماني استجواب الحكومة و سحب الثقة منها، الرقابة المالية و على الشؤون الخارجية و الدفاع. وفيما يتعلق بالأسئلة مثلا وهي الوسيلة البرلمانية الأكثر استعمالا نلاحظ أنها غير مقرونة بجزء لتقرير المسؤولية الفردية أو الجماعية للحكومة مما يجعلها عديمة الأثر، كما أنه لم يتم أبدا اللجوء إلى السؤال الشفوي المتبوع بمناقشة¹ و الملاحظ أن رؤساء الحكومات المتعاقبة لا يحضرون أبدا جلسات الأسئلة. و على ما تقدم فإن مجمل وسائل الرقابة لا تززع استقرار الحكومة في شيء، و بالمقابل فإن الحكومة لا تقيم لها وزنا.

ثانيا :

الدور السلبي للمجلس الدستوري

لطالما يتبادر إلى الأذهان أن البرلمان هو المختص بإعداد القوانين والمصادقة عليها وبالتالي فهو سيد في إخراج القوانين بالطريقة التي تناسبه، لكن الواقع غير ذلك فعهد سيادة البرلمان و إرادته الحرة قد ولى، فالبرلمان اليوم مقيد دستوريا و محصور مؤسساتيا من الحكومة من جهة و من المجلس الدستوري من جهة أخرى وهو المختص بالنظر في مدى دستورية القوانين. فبعد إدخال الرقابة على دستورية القوانين بموجب دستور سنة 1989 و بعد إخضاع القوانين العضوية لرقابة المطابقة الإلزامية لنصوص الدستور بموجب دستور سنة 1996 أضحى المجلس الدستوري عضوا مساهما في الوظيفة التشريعية².

و بمقتضى المادة 165 من دستور سنة 1996 يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لغرفتي البرلمان للدستور، فإن كانت كل غرفة تعد بكل سيادة قانونها الداخلي وتصادق عليه، فإن المجلس الدستوري يختص بالنظر في مدى مطابقتها للدستور، وقد أصدر رأيا سابقا بهذا الصدد قضي بأن مراقبة تطابق النظام الداخلي إلزامية وسابقة لتطبيقه³ و قرارات و آراء المجلس الدستوري ملزمة للكافة وهو ما يجعل منه حارسا للدستور وحمي مبدأ المشروعية و دعامة أساسية في بناء دولة القانون⁴ و إذا رأى أن نصا تشريعيًا أو تنظيميًا غير دستوري يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس حسب نص المادة 169 من الدستور. كما ينظر إن كان المشرع قد تجاوز مجال القانون إلى مجال التنظيم أو العكس. و من هذا المنظور يكون البرلمان تحت المراقبة الدائمة للمجلس الدستوري في ممارسته لوظيفته التشريعية، وهو ما جعل بعض الفقه الفرنسي يعتبر المجلس الدستوري بأنه دركي دولة القانون⁵.

1 - ديدان (مولود)، مباحث في القانون الدستوري ... مرجع سابق، طبعة 2017، ص 373.

2 - بيلس شلوش (بشير)، صانعو القانون، مداخلة في ملتقى إشكالية المادة 120 من الدستور، (دراسة تحليلية)، نزل الأوراسي يومي 6 و 7 ديسمبر، 2004، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 90.

3 - أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 89/1 المؤرخ في 1989/08/28.

4 - أنظر لمزيد من التفاصيل : بن حمودة (بيلي)، الديمقراطية و دولة القانون، دار هومة، الجزائر، 2014.

5 - أنظر : Avril (p) et Gicquel (j) ; le conseil constitutionnel, Montchrestien, paris, 5^{ème} éd, 2005, P 117.

و تكمن الحكمة من إخضاع النظام الداخلي لكل غرفة إلى المطابقة مع الدستور في تفادي إدراج أحكام في نظامها الداخلي تتخطى الاختصاصات الدستورية للبرلمان.¹ و في هذه الحالة يظهر بجلاء أهمية منح سلطة الإخطار إلى رئيس الجمهورية رغم أنه بعيد عن شأن داخلي لغرفة برلمانية. و رقابة المطابقة تعني وجوب التقيد الصارم شكلا وموضوعا بأحكام الدستور فلا يتم خرقها لا في معناها و لا في فحواها. وفي هذا الإطار كان مجلس الأمة قد إقترح أحكاما في نظامه الداخلي لسنة 1998 ضمن المواد 63 إلى 68 وكذا المادتين 75 و76 تبيح له حق تعديل النصوص المحالة عليه، لكن المجلس الدستوري قضى بعدم دستورية هذه المواد في قرار له،² فتم إلغاؤها لعدم التطابق مع أحكام المادتين 119 و120 من الدستور.

و من ثم فقد منع مجلس الأمة من حق تعديل النصوص المحالة عليه خارج إطار اللجنة المتساوية الأعضاء. وبناء عليه فإن سلطة المجلس الدستوري في إلغاء بعض القوانين تجعل منه عضوا مساهما في وظيفة التشريع. أما إزاء التنظيم فيقول بعض الفقه يعدم فعالية المجلس الدستوري،³ بدليل أن رئيس الجمهورية أصدر الأمر 15.97 في 31 ماي 1997 منشأ به جماعة إقليمية جديدة (محافظة الجزائر الكبرى) خلافا للمادة 15 من الدستور و لم يحرك رئيسا الغرفتين ساكنا لإخطار المجلس الدستوري و كان يجب انتظار انتخاب رئيس جديد ليخطر المجلس سنة 2000 ويصدر الأخير قرارا بعدم دستورية الأمر الرئاسي.⁴

و يرى جانب من الفقه إن إقحام المجلس في الوظيفة التشريعية يعود إلى رغبة المؤسس في توزيع سلطة إنشاء القانون بين عدة جهات للوصول إلى جودة أعلى للنص التشريعي، فالبرلمان يختار الأحكام التي يراها مناسبة لمعالجة موضوع ما بينما يكلف المجلس الدستوري بمراقبة صحة هذه الأحكام من الوجهة الدستورية، و ينتهي إلى أن البرلمان لا يتمتع بالسيادة الكاملة لوضع القانون و إنما يقاسمه هذه المهمة المجلس الدستوري في حدود و أشكال معينة.⁵

و من بين التعليقات التي أثارها قرار المجلس الدستوري المتعلق بمنع مجلس الأمة من حق التعديل قول الأستاذ شريط أن المادة 119 من الدستور التي تنص على أن إقترح القانون يكون من الحكومة و النواب لا علاقة لها إطلاقا بحق التعديل، و يستدل على ذلك بتجارب برلمانية عديدة لا تتمتع فيها الغرفة العليا بحق الاقتراح، و لكن تمارس حق التعديل بشكل عادي وهي إثيوبيا، تايلاند، لوزوطو، جزر فيجي.⁶ و الحقيقة أن الغرف الثانية التي لا تملك حق الاقتراح و لا حق التعديل قليلة جدا و تشكل الاستثناء، و ينفرد مجلس الأمة بين

1 - بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية ... الجزء الرابع، مرجع سابق، ص 251.

2 - أنظر قرار المجلس الدستوري رقم 04.98 المؤرخ في 10 فيفري 1998.

3 - هاملي (محمد)، مرجع سابق، ص 214

4 - أنظر قرار المجلس الدستوري رقم 02/م د/ 2000 المؤرخ في 27 فيفري 2000 المتعلق بعدم دستورية الأمر رقم 15.97.

5 - يلس شاولش (بشير)، صانعو القانون، مرجع سابق، ص 90.

6 - شريط (لمين)، حق التعديل في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، مداخلة في ملتقى إشكالية المادة 120 من الدستور، منشورات وزارة

العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2004، ص 26.

كل الدول الإفريقية والعربية بمنعه من حق التعديل.¹ و ليس من المنطقي حرمان غرفة برلمانية من صميم وظيفتها التشريعية تأسيسا على أنه ليس لها حق الاقتراح، و إلا فما مبرر المناقشة المنصوص عليها في الفقرة الثالثة؟

ثالثا :

القيود التشريعية

بإستثناء الفقرة الخامسة من المادة 120 لا يتضمن الدستور أي نص يشير إلى حق التعديل بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني لأن هذا الحق لصيق بالغرف البرلمانية، وفي غيابه تنتفي صفتها التشريعية، فما المانع أن يكون مجلس الأمة أيضا معني بحق التعديل؟ و من جهته فإن القانون العضوي الناظم لعلاقات الحكومة بالبرلمان رقم 02.99 إستعمل في المادة 40 مصطلح ملاحظات أو توصيات حتى لا يستعمل مصطلح تعديلات، والظاهر أنه خضع لقرار المجلس الدستوري. كما أحالت المادة السابقة إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة لتنظيم إجراءات تقديم الملاحظات والتوصيات وإعدادها و الشروط الواجب توافرها.

و عليه تطرقت المادتان 64 و 65 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بشكل مقتضب إلى التوصيات والملاحظات، و للإنصاف فإن هذه المصطلحات تعبر عن سلطة منقوصة لا تمارس صلاحياتها بسيادة فكأنها تقدم توصياتها إلى سلطة أعلى منها. و الحق أن موقف المجلس الدستوري كانت له انعكاسات على القانون العضوي 02.99 و على القانون الداخلي لمجلس الأمة. و من ثم فقد أصيب المجلس الوليد في مقتل بحرمانه من حق التعديل، و على ذلك يصعب وصفه بالسلطة التشريعية كما تنص عليه المادة 98 من الدستور.²

و مما يؤخذ على المشرع ما تضمنته المادة 16 من القانون العضوي 02.99 من أن ضبط جدول الأعمال يكون في مقر المجلس الشعبي الوطني من قبل مكثبي الغرفتين وممثل الحكومة، وهي المادة التي تعتبر مقدمة لما بعدها و تمهيدا لمسار تهميش دور الغرفة الثانية في مجالي التشريع و الرقابة. و من ذلك استعمال صيغة الأمر عند الإحالة إلى المجلس الشعبي الوطني وصيغتي (الإطلاع و يمكن) التي لا تفيد الإلزام بالنسبة لمجلس الأمة. و مثال ذلك: يمكن أن يقدم الوزير الأول عرضا حول برنامجه (المادة 49). و قد مر بنا أن الرقابة البرلمانية المرتبة لأثار قانونية مركزة في الغرفة الأولى دون الثانية مما يفقدها كل مصداقية ويجعل مكانتها منحطة بالنسبة للغرفة الأولى. و تجدر الإشارة إلى أن الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية تمنح الإمتياز في تحديد جدول الأعمال للحكومة دون أن يكون ذلك مكرس دستوريا.³

www.senat.fr : le bicamérisme en Afrique et dans le monde arabe.

1 - أنظر الموقع الإلكتروني :

2 - شريط (لمين)، حق التعديل في النظام البرلماني ... مرجع سابق، ص 30.

3 - ديدان (مولود)، مباحث في القانون الدستوري ... مرجع سابق، طبعة 2017، ص 381.

و من جهتها جعلت المادة 9 من القانون العضوي 02.99 مناقشات مجلس الأمة شكلية أكثر منها موضوعية، إذ أن المناقشة العامة للنصوص تجعل تدخلات الأعضاء تنصب على مجمل النص بالمصادقة إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، أي أن المشرع يكاد يوصي الأعضاء بالمصادقة الآلية. ومن ميزات القانون العضوي 02.99 غلبة الطابع الإجرائي عليه، و في هذا الإطار يقول الأستاذ شريط بعد تفحصه لمجمل مواد القانون العضوي : « أن هذا القانون إجرائي بالأساس، وهذا يعني أنه يضبط حركات وسكنات كل غرفة أو جهاز داخلها. و إذا أخذنا بعين الاعتبار أنه ورد كمشروع قانون و ليس اقتراح، فهذا يعني أن الحكومة حددت بقوة طرق و أساليب عمل الغرفتين حسب تصورها»¹.

و لا يعفى المشرع من اللوم لعدم فرض تصوره لإجراءات تخصه و من إختصاصه. كما تبدو هنا بصورة جلية أهمية حق التعديل المقرر لصالح البرلمان، وكان حري بأعضائه استغلال هذا الحق لتوجيه مشروع القانون العضوي بما يخدم تصوره للإجراءات التي يعملون وفقها هم لا الحكومة. و للمقارنة فإن القانون العضوي الفرنسي في هذا المجال يترك كل المسائل الإجرائية للأنظمة الداخلية للغرفتين و يركز على صلاحيات كل غرفة و استقلالها المالي ومسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن مصالح الغرفتين، ويعطي صلاحيات واسعة لكل اللجان البرلمانية، ويفصل في أهم مبادئ الحصانة البرلمانية²، فيا ليت مشرعنا اقتبس منه منهجته على الأقل عوضا عن هذا النص الذي لا يكاد يختلف عن النظام الداخلي للغرفتين.

و الثابت أن أول مجلس شعبي تعددي لم تكن له الخبرة الكافية التي تسمح له بفرض وجهة نظره حول طريقة عمله، والأمر سواء بالنسبة لمجلس الأمة الذي نصب منذ سنة و لم يكن حينها على استعداد لإبداء رأيه في هذا القانون. و قد انعكست القيود الدستورية ونقائص القانون العضوي على صياغة القانون الداخلي لكل من الغرفتين فوردت أحكامهما ضعيفة ومختصرة وغير مركزة على الإجراءات. و في هذا الإطار يقول أحد الباحثين : « أن المادة 61 و ربما النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ككل لا زال مرتبطا بمرحلة الحزب الواحد والغرفة الواحدة، ولم يتم بعد استيعاب نظام الغرفتين، و بإختصار لم يتم استيعاب التعددية السياسية في الغرفة مثلما يتبين من جملة النقائص المذكورة بخصوص تنظيم ممارسة حق التعديل»³.

ومن جهته فإن القانون العضوي الجديد الناظم لعلاقات الحكومة بالبرلمان رقم 12.16 لم يضيف إلى السلطة التشريعية إلا وهنا على وهن إذ أنه فتح المجال لمندوبي اقتراحات القوانين لسحبها قبل التصويت أو المصادقة (المادة 21)، ولأصحاب الأسئلة الشفوية بسحبها أو تحويلها إلى كتابية (المادة 71) وأيضا سحب الأسئلة الكتابية (المادة 74). و منع حتى المجلس الشعبي الوطني من حق تعديل النصوص التي صادق عليها

1 - شريط (لمين)، القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان و الحكومة ... مرجع سابق، ص 18.

2 - أنظر القانون العضوي الفرنسي الناظم لعلاقات الحكومة بالبرلمان :

Ordonnance n° 58.1100 du 17/11/1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

3 - شريط (لمين)، حق التعديل في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 20.

إبتداء مجلس الأمة (المادة 28). و الأكيد أن هذه التدابير تصب في مصلحة الحكومة وتسمح لها بالمناورة سياسيا والضغط على أعضاء البرلمان (خاصة أصحاب ملفات الفساد منهم) لتفادي إحراج الحكومة و إيهام الرأي العام بأن ممثلي الشعب قد تصرفوا من تلقاء أنفسهم و هم يسحبون اقتراحاتهم أو أسئلتهم.

و يزداد الأمر سوءا بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة المعينين، و الغريب في الأمر أن هذه الغرفة التشريعية مجازا يتبوأ رئيسها مكانة الرجل الثاني في هرم السلطة السياسية، فيعوض رئيس الجمهورية في مهامه في حالة شغور منصبه، وهو أحد المبررات الأساسية لإنشائها بالإضافة إلى اللجوء إليها لتعطيل مبادرات وتعديلات النواب التي لا تنال رضى السلطة التنفيذية و لا تستطيع الأغلبية أن تفرملها، أو تكون الأغلبية بها معارضة. و بهذا الصدد تتساءل إحدى الدراسات: « هل ممكن الخلل في النص الدستوري أم في القانون العضوي أو أن التفسير السياسي لعمل الغرفة الثانية طغى على الصياغة الدستورية؟»¹

الفرع الثاني :

المعوقات ذات الطبيعة السياسية

في الحقيقة يصعب على أي باحث تقييم دور مجلس الأمة فحياته القصيرة تمنع من منظور علمي وعملي التقييم الجدي الفاصل. و قد أكدت تجارب أجنبية أن المؤسسات السياسية تتطلب ليس عقودا بل قرونا لتعرف الاستقرار و التجدر، و من ثم يمكن تقييمها و هي العملية التي تسمح بإبداء ملاحظات والكشف عن نقائص و عيوب سواء على مستوى الممارسة أو على مستوى النصوص، ثم بعد ذلك اقتراح إصلاحات تؤدي إلى تطور المؤسسة المعنية بالنقد. و سياسيا تتأثر مكانة البرلمان بحسب علاقته بالسلطة التنفيذية من جهة (أولا)، و كذلك مكانة السلطة القضائية في النظام السياسي الجزائري (ثانيا).

أولا :

علاقة البرلمان بالسلطة التنفيذية

لا يخفى على أحد أن إنشاء مجلس الأمة كان في ظروف متميزة وضمن محيط سياسي وطني و دولي صعب للغاية. فقد عاشت الجزائر في عقد التسعينات من القرن العشرين فراغا مؤسساتيا رهيبا مس علاوة على رئاسة الجمهورية مؤسسة البرلمان، ولجأت السلطة إلى إحداث مؤسسات انتقالية تفتقد إلى الشرعية الشعبية. و كانت الحالة الأمنية مندهورة للغاية إثر تصاعد العمليات الإرهابية التي يقوم بها مسلحون إسلاميون بهدف إسقاط النظام لعدم شرعيته حسب رأيهم لأنه بتوقيف المسار الانتخابي يكون قد منع الحزب الإسلامي المعتمد حينها (الجبهة الإسلامية للإنقاذ) من حقه الشرعي في تولي السلطة اعتبارا لفوزه بأغلبية مقاعد البرلمان في الدور الأول من الانتخابات التشريعية لسنة 1991.

1 - مقدم (سعيد)، قراءة في المادة 98 من الدستور، مداخلة في ملتقى بنفس العنوان، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، 2002، ص 22.

في هذا الجو المشحون بالخوف و الاضطراب السياسي رفض الكثير من الأشخاص تولي بعض المناصب النوعية خوفا على حياتهم مما ضاعف من صعوبة عمل مؤسسات الفترة الانتقالية. و لم يعرف إن حصل انقلاب على دستور سنة 1989 أم أن المؤسسات المستحدثة تمت في إطاره. أما على الصعيد الدولي فقد كان السؤال: (من يقتل من؟) شائعا وهو وحده يلخص الوضع المتعفن في الجزائر. في هذه الإثناء رأى أصحاب القرار ضرورة العودة إلى الشرعية، فأجريت انتخابات رئاسية تعددية لأول مرة سنة 1995 فاز بها حسب الرواية الرسمية رئيس الدولة بعد إنهاء مهام المجلس الأعلى للدولة. و في السنة الموالية أقرح نسا دستوريا جديدا عرض للاستفتاء في 1996/11/28، فكان دستور سنة 1996 المنشأ لمجلس الأمة.

كانت الآمال معلقة على هذا المجلس الوليد لحل كل مشاكل البلاد و تحقيق الاستقرار على أساس أنه يشكل إضافة للسلطة التشريعية وسندا للغرفة الأولى في مواجهة السلطة التنفيذية، و رافقته هالة إعلامية كبيرة جعلت الرأي العام ينظر إليه بإكبار، لكن التجربة بينت محدودية دوره السياسي والتشريعي وعدم قدرته على تحقيق الأهداف المنتظرة منه نظرا لتردي محيطه السياسي. و قبل تنصيبه مطلع سنة 1998 أجريت انتخابات تشريعية سنة 1997 بغية العودة إلى الشرعية و كانت لأول مرة مثمرة في ظل التعددية، لكن الاقتراع طبعه تزوير واسع طعن في مصداقية المنتخبين وأنتج مجلسا على المقاس غلب عليه ممثلو حزب فتى هو التجمع الوطني الديمقراطي. و الواضح أن هذا الحزب كان وسيلة النظام للفصل في النزاع بين التيار الإسلامي (جبهة الإنقاذ) والتيار الوطني (جبهة التحرير) و إبعاد كل منهما بطريقة ما عن المشهد السياسي.

و قد ذهب رئيس الحكومة السابق رضا مالك إلى القول: « إن الانتخابات (التشريعية والمحلية) لسنة 1997 عودة إلى ممارسات الحزب الواحد بواسطة التزوير العام لصالح حزب إداري حديث النشأة على حساب الأحزاب الديمقراطية... »¹ و قبيل الانتخابات التشريعية لسنة 2012 قال الأمين العام لحزب جبهة التحرير الوطني في تصريح لوكالة الأنباء الجزائرية بأنه يستبعد أن تكون هناك حصص (quotas) في الانتخابات المقبلة.² أما رئيس الحكومة الأسبق سيد أحمد غزالي فقد صرح أنه لم تكن هناك انتخابات حقا إلا استفتاء سنة 1962 حول الاستقلال، فحتى رؤساء الجمهورية كانوا يعينون.³ و هذه الحقائق تؤكد سوابق النظام في تزوير الانتخابات وتبين أن هناك فئة حاكمة تفرض وصايتها على الشعب وتختار من يناسبها من ممثليه من أجل تأسيس سلطة تشريعية على المقاس تأيد أو تعارض حسب الطلب.

و في ظل هذه المعطيات لا يسعنا إلا القول أن النظام الجزائري يعتمد بعض التقنيات الشكلية للأنظمة الديمقراطية للتظاهر بهذه الصفة، لكنه في الواقع بعيدا كل البعد عنها مبدءا و ممارسة. والديمقراطية ليست تعددية حزبية فحسب بل هي ثقافة و سلوك و قناعات راسخة في المجتمع المتحضر تنعكس على نظامه

1 - أنظر : Malek (Réda) ; Guerre de libération et révolution démocratique, éd Casbah, Alger, 2010.

2 - أنظر تصريح بلخادم عبد العزيز لجريدة الخبر اليومي، عدد 6872، بتاريخ 5 فيفري 2012، ص 2.

3 - أنظر جريدة الوطن عدد يوم 11 جانفي 2012، ص 4 و 5.

الاجتماعي القائم على حرية الرأي والمساواة و سيادة الشعب في اختيار و مراقبة من يحكمه. و من ثم فإذا كانت الغرفة المنتخبة ديمقراطيا (مجازا) لا تعبر في الواقع عن سيادة الشعب مما انعكس على أدائها المحدود، فماذا ننتظر من مجلس الأمة في الظروف الراهنة؟ لا شك أننا يجب أن ننتظر أجيالا أخرى لتتحسن سلوكياتنا وثقافتنا ولنشم رائحة الديمقراطية على مستوى مؤسسات الدولة. و في انتظار ذلك ما يزال مجلس الأمة في قاعة الانتظار لترقب حدوث أزمة و منه سد الفراغ حسب تعبير الأستاذة خرباشي.¹

ومن أغرب ما قرأت عن مجلس الأمة أنه : « أظهر قدرا كبيرا من الحكمة والتعقل في تحقيق مصالح الأمة من خلال عدم استعماله ما له من صلاحيات الاختلاف أو التأجيل أو الرفض حتى لا يكون مجرد غرفة تسجيل ولا يتهم أنه أداة لتعطيل القوانين ... فهو أقرب لجهاز توازن مؤسساتي بين السلطة والمجلس الشعبي الوطني».² و قد أدخل ضمن الإيجابيات عدم استعمال الصلاحيات الممنوحة للمجلس (و ما فائدتها إذن؟) و أين التوازن المؤسساتي الذي يتحدث عنه؟ لكنني أوافق هذه الدراسة في كون المجلس أنشأ لأغراض أخرى غير تشريعية. و الواضح أنه يعيش التخبط بين استعمال الصلاحيات من عدمه، وهو يحاول تغطية نقائصه عبر نشاط دبلوماسي ثقافي و علمي. وقد حمل دائما رسائل دبلوماسية استعصى على الحكومة إيصالها إلى وجهتها نظرا لما يتمتع به البرلمانين من حرية في الكلام و في اختراق الحواجز الرسمية.³

و أمام القيود التي تكبل مبادرات مجلس الأمة يجد الأعضاء أنفسهم أمام مواقف صعبة ومخرجة لمصادقتهم على نصوص هم غير مقتنعين بها و يتمنون تعديلها، لكن هيئات كان ذلك ممكنا. و قد عبر رئيس مجلس الأمة عن هذه الوضعية في اختتام دورة الربيع لسنة 2011 قائلا : "مجلس الأمة كثيرا ما وضع أمام خيارات صعبة أحلاها مر، فهو إما أن يكتفي برفع توصيات إلى الهيئة التنفيذية حول جانب الخلل المسجل و دعوة الحكومة لاتخاذ إجراءات تنظيمية وهو إجراء مسكن و ليس معالج، أو يرفض مادة أو عددا من المواد مما يستوجب إجراءات تأخذ وقتا فيظهر المجلس بمثابة المعرقل للعمل التشريعي، أو أن يوافق على المشروع مع ما يتضمنه من خلل بين و هو الأمر الذي يتكرر في جل المرات".⁴

و في نفس المناسبة أضاف: " لهذه الاعتبارات وغيرها كثير نود أن نؤكد مرة أخرى كم هي مطلوبة المراجعة الدستورية بالنسبة لمجلس الأمة، و كم هو واجب تكليف القانون العضوي الناظم لعلاقات الحكومة بالبرلمان لأن هذا التكليف من شأنه أن يؤدي إلى تدقيق العلاقات و حصر الصلاحيات، و يوضح من ثم عمل

1 - خرباشي (عقيلة)، خصائص مجلس الأمة بين النص و الممارسة، منشورات مجلس الأمة "التجربة و الأفاق"، الجزائر، 2013، ص 78.

2 - بن محمد (محمد)، مرجع سابق، ص 28.

3 - جبار (عبد المجيد)، دور مجلس الأمة في الحياة السياسية الوطنية و الدولية، مداخلة في ندوة مجلس الأمة حول الغرف العليا و ترقية الديمقراطية، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 7 جانفي 2003، ص 29.

4 - شريط (لمين)، موقع مجلس الأمة في القانون العضوي 02.99، مداخلة في اليوم الدراسي : مجلس الأمة (التجربة والأفاق)، مجلس الأمة في 21 ماي 2013،

و مسؤولية كل طرف من الأطراف ذات الصلة بصناعة النص القانوني".¹ و أشاطر رئيس المجلس الرأي على أن يكون التعديل الدستوري جدي و عميق. و على ما تقدم فإن العوائق مشخصة و متفق على ضرورة معالجتها إلا السلطة الفعلية الوحيدة فهي ترفض الذهاب بعيدا في المعالجة و تكتفي بإجراء عمليات تجميلية.

ثالثا :

مكانة السلطة القضائية في النظام السياسي الجزائري

تكمن مشكلة النظام السياسي الجزائري في عدم التطبيق الفعلي لمبدأ الفصل بين السلطات وضعف التوازن بينها، فإذا كانت السلطة التشريعية تحتل مكانة متواضعة فإن السلطة القضائية ليست بأحسن حال فهي مغيبة تماما عن الساحة السياسية، و تحتل المرتبة الثالثة دستوريا في ترتيب السلطات و هو الترتيب الذي يعكس بصدق مكانتها و عدم تأثيرها على بقية السلطات إلا من باب ضيق جدا. و يتضح التهميش الذي تعاني منه من خلال عدة جوانب، فتطبيق أحكام و قرارات القضاة كثيرا ما لا يجد طريقا للتنفيذ تماما مثلما لا تنفذ بعض القوانين، كما يتمتع رئيس الجمهورية بحق العفو عن المحكومين قضائيا و تخفيض العقوبات أو استبدالها،² بل وصل الأمر إلى حد تجميد عقوبة الإعدام مثلا برغم نص قانون العقوبات عليها.

و في الواقع لا يمكن متابعة الرئيس و الوزير الأول قضائيا بمقتضى الجرائم المنصوص عليها في المادة 158 من الدستور لأن القانون العضوي المحدد لتنظيم وسير المحكمة العليا للدولة لم يصدر بعد مضي 20 سنة من نص الدستور عليه، و الأكيد أنه لن يصدر في عهد رئيس العهود المفتوحة، فيجب انتظار قدوم رئيس جديد بعد أمد طويل إن شاء الله. و الأكيد أنه لا السلطة التشريعية و لا حتى القضائية تملك القدرة على إحياء هذه المادة الدستورية (158) التي ولدت ميتة. و قد نص التعديل الدستوري الأخير على فحوى المادة بحذافيرها،³ نتمنى أن تتجسد قريبا. و لا نتعجب إذا ما وجدنا بأن الممارسة القضائية لم تشهد قط رفع أية دعوى قضائية ضد مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية.⁴

و من النقاط التي تبين تهميش السلطة القضائية عدم منحها حق إخطار المجلس الدستوري رغم أنها معنية بتطبيق القوانين في نشاطها اليومي. و دور القضاة يغلب عليه الطابع التقني و لكن دورهم السياسي مغيب تماما برغم أن السلطة القضائية متواجدة عضويا في تشكيلته المجلس الدستوري ب4 أعضاء: 2 عن مجلس الدولة و 2 عن المحكمة العليا، و هو ما يستوجب منطقيًا منح حق الإخطار لهاتين المؤسستين أسوة بحق الرئيس و الوزير الأول عن السلطة الأولى و رئيسي الغرفتين النيابيتين عن السلطة الثانية وفق مقتضيات التعديل الدستوري لسنة 2016 و الذي رفع عدد أعضاء المجلس الدستوري إلى 12 عضو.

1 - شريط (لمين)، موقع مجلس الأمة في القانون ... المرجع السابق، ص 60.

2 - أنظر المادة 77 من دستور سنة 1996 الفقرة التاسعة و المطابق لنص المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

3 - أنظر المادة 177 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

4 - هاملي (محمد)، مرجع سابق، ص 211.

و غني عن القول أن السلطة التنفيذية تميل إلى التوسع على حساب السلطتين القضائية و التشريعية إلا إذا وجدت في المجتمع القوة التي تفرض عليها الخضوع لحكم القانون والتوقف عند حدود اختصاصاتها الدستورية. و بهذا الصدد يتساءل أحد الباحثين في رده على منتقدي السلطة القضائية: « هل أن نواب الشعب من الأحزاب التي تملك الأغلبية في البرلمان بغرفتيه درسوا حقيقة القوانين المتعلقة بالقضاء وضمنوها ما يحقق استقلاليتها أم أنهم اكتفوا بالمصادقة على ما حضرته الإدارة لهم لإرضائها على حساب دولة القانون؟»¹ و عليه فإن الدراسة تميل إلى تحميل البرلمان المسؤولية في تردي وضع السلطة القضائية، و يؤكد أن السلطة التنفيذية تحمل كلا من السلطتين مسؤولية هوانهما وضعفهما. و هكذا تتميع المسؤولية و الكل يتهرب من تحملها، و الحقيقة أن كل طرف يتحمل جزءا منها بقدر صلاحياته.

وفي هذا الإطار يقول صاحب الدراسة السابقة: « أن الاعتماد على السلطة وحدها أو على القضاة وحدهم في تحقيق استقلالية القضاء قد يطول انتظاره، أو قد لا نراه قريبا أو لا نراه أبدا إذا لم يتجند الجميع سلطة و جمعيات و منظمات و محامين و قضاة لتحقيقه في أسرع وقت ممكن بإعتباره حجر الزاوية في بناء الدولة العصرية الديمقراطية، دولة الحق و القانون»². و من ثم فإن السلطة التنفيذية تتحمل كل المسؤولية في الوضع الراهن لكن دون إعفاء بقية السلطات من المسؤولية، فكان حري بها المطالبة و الإلحاح في المطالبة بحقها في مركز متوازن مع سلطة المنفذ مع كل تعديل دستوري جديد.

كما أن الرقابة السياسية تتطلب وجود قوة تدعمها غير قوة القانون ألا وهي قوة الرأي العام، فإذا لم تكن البرلمانات منبثقة فعلا من الشعب فكيف يمكنها أن توفر التضامن الشعبي معها في ممارسة دورها الرقابي³ و من ثم فإن نزاهة العمليات الانتخابية هي أهم عندي من الانتخاب نفسه، و لا يخفى على أحد واقع الأحزاب السياسية و عدم تأثيرها على الرأي العام إلا بشكل محدود و كيف تكيفت هي نفسها مع عمليات التزوير و شراء الذمم. و على العموم فإن الجزائر على غرار الكثير من الدول العربية و الإفريقية لا تزال متأخرة بمفهوم الديمقراطية، فالديمقراطية ليست فقط تعددية حزبية و تنظيم دوري لانتخابات صورية بل هي سلوك و ثقافة و قناعة راسخة في المجتمع تنعكس إيجابيا على تطور الحياة السياسية و الاجتماعية و على استقرار الدولة و ازدهارها.

1 - بن عبيدة (عبد الحفيظ)، استقلالية القضاء وسيادة القانون في ضوء التشريع الجزائري والممارسات، منشورات البغدادي، الجزائر،

2008، ص 491.

2 - بن عبيدة (عبد الحفيظ)، نفس المرجع، ص 495.

3 - ديدان (مولود)، مباحث في القانون الدستوري ... مرجع سابق، طبعة 2017، ص 379.

المطلب الثاني

العوامل المؤدية إلى تفعيل دور مجلس الأمة

في إطار مبدأ الفصل بين السلطات ومن أجل منع أي من الهيئات الثلاثة من التعسف و التعدي لا بد أن تكون لكل سلطة القوة الكافية لصد أي اعتداء على صلاحياتها، فحسب مونتسكيو فإن السلطة توقف السلطة، و لا يمكن أن تتأتى هذه النتيجة إلا بقدر كاف من التوازن بينهما، و صدق من قال أنه لا توجد سلطة تنفيذية قوية ببرلمان ضعيف.¹ إن أكبر العوائق التي تكبل نشاط مجلس الأمة ذات طبيعة قانونية ولا ريب، والأكيد أن الظروف التي نشأ فيها مأساوية وغير عادية في عمر الدولة الجزائرية مما انعكس على نصوص القانون الأساسي الناظمة لإطار عمله و صلاحياته. و من ثم فإذا أردنا لهذا المجلس حيوية أكثر فلا بد من إجراء إصلاحات جذرية تتعلق بمختلف جوانب عمله و مركزه القانوني. و أية اقتراحات بالتعديل يجب أن تمس بالخصوص الجانب العضوي للمجلس (الفرع الأول) وأيضاً جانبه الوظيفي (الفرع الثاني).

الفرع الأول :

العوامل المتعلقة بالجانب العضوي

إن أية محاولة لإصلاح مجلس الأمة تمر لا محالة بإصلاح بنيته العضوية، لكن كيف تصل الكفاءات إلى عضوية المجلس، و من الذي يقرر الكفاءة والخبرة المطلوبة ؟ ولماذا ينفرد رئيس الجمهورية بحق التعيين؟ ولماذا حصر بقية التشكيلة (الثلاثين) على الجماعات المحلية ناخبين ومنتخبين فحسب؟ ألا يوجد في البلاد إلا الجماعات المحلية؟ ثم ألبست عهدة أعضاء البرلمان وطنية؟ إن الإجابة على هذه الأسئلة تجرنا إلى تقديم مقترحات بإلغاء بعض الأحكام المتضمنة في القانون الأساسي لعضو البرلمان أو تعديلها وهو ما يترتب عليه إصلاح القوانين العضوية والعادية ذات الصلة. بداية نتطرق إلى معضلة الثلث الرئاسي وما يجب تقديمه من اقتراحات بشأنها (أولاً) قبل أن نتناول أهم الاقتراحات الضرورية المتعلقة ببقية تشكيلة المجلس المتمثلة في الثلاثين (ثانياً) وهذا من أجل تفعيل دور المجلس.

أولاً :

فيما يتعلق بالثلث الرئاسي المعين

إن أسلوب التعيين قد تجاوزه الزمن، فهو يمس بالمبدأ الدستوري المحدد لمدى ديمقراطية أي نظام سياسي ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات. فعبر هذا الثلث يتحكم رئيس الجمهورية في القرارات المصيرية داخل المجلس، و إذا ربطنا بين هذا الثلث و الشرط المتعلق بضرورة حضور و تصويت 3/4 أعضاء مجلس

¹ - شريط (لمين)، علاقة الحكومة بالبرلمان، مداخلة في الندوة الوطنية حول نفس الموضوع، بالجزائر يومي 23 و24/10/2000، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2001، ص 21.

الأمة للمصادقة على كل النصوص المعروضة عليه، فإنه بمنظور معكوس يكفي نصاب (ربع+ واحد) أي 37 عضو من مجموع 144 لتعطيل إصدار أي نص قانوني لا يحظى بموافقة رئيس الجمهورية. و عليه أذعو صراحة إلى إلغاء هذا الإجراء الوارد في نص المادة الدستورية 102 في الفقرة الثالثة، فهذا الثلث ما هو إلا وسيلة السلطة التنفيذية للتدخل المباشر في قلب السلطة التشريعية.

و لما كان التعديل الدستوري لسنة 2016 قد عدل هذا النصاب المبالغ فيه و أحل مكانه نصاب الأغلبية البسيطة بالنسبة للقوانين العادية و نصاب الأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية، فلم يعد معنى للثلث الرئاسي ولا للربع المعطل لأن الأغلبية هي التي تقرر مثلما هو الأمر في أغلب الغرف البرلمانية المقارنة. كما أن هذا الثلث يؤدي نوعا ما إلى عدم التجانس في بنية المجلس، وعمليا هيمنة الثلث المعين من المركز على حساب الثلثين المنتخبين بطريقة غير مباشرة من الوحدات الإقليمية، و لا شك في تفوق المركز على الأقاليم. و بدلا من تدخل رأس السلطة التنفيذية في البناء العضوي لشطر من السلطة التشريعية لما لا نرجع الكلمة إلى صاحب السيادة (الشعب) ليمارس حقه الطبيعي في اختيار ممثليه بكل حرية في مجلس الأمة.

و اعتبارا لضرورة المغايرة في تكوين الغرفة الثانية بالنسبة للأولى فإنني اقترح أن ينتخب هذا الثلث من بين أعضاء الجمعيات المعتمدة على مستوى كل ولاية بحيث تتشكل الهيئة الناخبة من أعضاء مكتب الجمعية، على أن يضبط قانون الانتخابات عددهم فيكون مثلا 10 أعضاء من كل جمعية مهما كانت طبيعتها و مجال نشاطها و أن تكون معتمدة منذ 3 سنوات على الأقل و مستمرة في النشاط الفعلي بدون انقطاع. أما المرشحون فيجب أن يكونوا أعضاء في هذه الجمعيات و تقدم ملفات ترشحهم إلى الولاية طبقا للأحكام قانون الانتخاب ساري المفعول¹ و يمكن أيضا الاستعانة بالدوائر إذا كان عدد الناخبين كبيرا. وهكذا تنهي هيمنة رئيس الجمهورية عضويا على المجلس والتي من مظاهرها أن رئيس المجلس ونوابه البارزين كانوا دائما من الثلث المعين منذ تنصيب المجلس، كما أن هذا الإجراء يعطي دفعا قويا للمجتمع المدني ويساهم في تفعيل دور الجمعيات في إطار ما أصبح يعرف بالديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي².

ثانيا :

فيما يتعلق بالثلثين المنتخبين

من مساوئ الوضع القانوني الحالي أن الهيئة الناخبة المتمثلة في المنتخبين في المجالس المحلية محدودة العدد وبالتالي يسهل على المرشحين المناورة في صفوفها و شراء الأصوات. و لقد عايشنا شخصا مرحلة التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة المنتخبين (جانفي 2010) و كنت منتخبا في مجلس بلدي وتبين فيما بعد أن رئيس المكتب الولائي للحزب قبض ثمن الأصوات التي باعها لأحد المرشحين دون أن نعلم مدعيا وجود

1 - أنظر القانون العضوي رقم 01.12 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بنظام الانتخابات .

2 - أنظر المادة 15 الفقرة الأخيرة من التعديل الدستوري لسنة 2016.

تعليمات من قيادة الحزب لمساندة مرشح حزب آخر. و في بعض الأحيان يتم التفاوض مباشرة مع المنتخبين أو بواسطة الحزب، و كانت تدفع أموال و بيع للذمم من أجل الحصول على مقعد برلماني. و بالمقابل فإن عضو المجلس المنتخب بهذه الطريقة لن يهتم إلا بشؤونه الخاصة و بكل الوسائل الممكنة لتعويض خسائره المالية، و ليس عليه حساب لأحد كونه اشترى عضويته بماله الخاص حسب ادعائه.

و لتجنب هذا الوضع المزري أقترح توسيع الهيئة الناخبة إلى فئات اجتماعية أخرى دون تضخمها من أجل تمثيل نوعي يضم صفوة نخبة المجتمع. كما يمكن أن تحدد أهدافا وطنية عليا من خلال قانون الانتخابات سواء للتشجيع على خلق مناصب الشغل أو تشجيع الكفاءات الوطنية عبر مختلف مؤسسات الدولة على الترشح. أما فيما يخص النساء، فإن القانون الجزائري يساويهن بالرجال و بالتالي فما على المرأة إلا أن تكافح و تفرض نفسها في المجتمع و تناضل في الأحزاب السياسية لتدعيم مكانتها تماما مثل الرجل، و من ثم فأنا ضد فكرة الكوطة التي يفرضها القانون.¹ وقد اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي نظام الكوطة مخالفا لمبدأ المساواة الذي نص عليه الدستور.² وعلى واضع القانون أن يلتفت إلى تعيين المرأة في مناصب المسؤولية ضمن السلطة التنفيذية ولا يقتصر على تشجيع حظوظها في التمثيل في المجالس المنتخبة فقط. فهل تضم الحكومة نسبة 30 % من النساء؟ أم هل نسبة 30 % من الولاة و رؤساء الدوائر من النساء؟

و عليه إن أردنا مجلسا تشريعيا ثانيا بخصوصية جزائرية و بدون تقليد لنموذج أجنبي محدد، فإنني أقترح أن يتشكل مجلس الأمة من 4 فئات وفق التفصيل التالي : ربع ينتخب من و من بين أعضاء المجالس المنتخبة المحلية بشكلها الحالي، و ربع من الأساتذة الجامعيين ذوي شهادة الدكتوراه ينتخب من قبل كل أساتذة التعليم العالي، و ربع ينتخب من قبل الأعضاء المنتمين للجمعيات المعتمدة على مستوى كل ولاية، على أن يحدد التنظيم كيفية تمثيل الجمعيات ذات البعد الوطني، و ألا يترشح إلى عضوية المجلس إلا أعضاء مكتب الجمعية فقط مع تحديد العدد عن طريق قانون الانتخابات وفق ما تقدم من تفصيل، و أما الربع الباقي فينتخب من و من بين مدراء المرافق الإدارية العامة، و أعضاء المجالس الإدارية للمؤسسات الاقتصادية.

و على ذلك فيجب أن ينص قانون الانتخابات على تحديد سن الترشح والذي يجب أن يكون 40 سنة لا أقل.³ فمجلس الحكماء و الخبراء لا ينبغي أن يكون أقل من هذا السن. و يجب أن تكون مدة العضوية هي 8 سنوات مع التجديد الجزئي لربع كل سنتين، بحيث يجدد كل ربع كليا بالتناوب فيجدد الربع الأول ثم بعد عامين الربع الثاني ثم بعد 4 سنوات الربع الثالث و بعد 6 سنوات الربع الرابع، وهكذا تكون العهدة أطول من أجل استقرار أكبر. و لا بأس أن يعاد انتخاب رئيس المجلس و كذلك هيكله ولجانه ورؤساء المجموعات البرلمانية

1 - أنظر القانون العضوي رقم 03.12 المؤرخ في 2012/1/12 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.

2 - عصام (سليمان)، مرجع سابق، ص 161.

3 - أنظر قانون الانتخابات رقم 01.12 (سن الترشح حاليا هو 35 سنة بنص المادة: 108).

مع كل تجديد جزئي أي كل سنتين لا كل سنة كما هو الوضع حاليا.¹ و نظرا للأهمية البالغة التي يتبوأها رئيس مجلس الأمة كشخصية ثانية في هرم السلطة السياسية في الجزائر يجب أن يتضمن قانون الانتخابات شروطا خاصة به، فهو يمكن أن يكون رئيسا للدولة لفترة انتقالية.² و من ثم فلا يعقل أن يكون سنه 35 مثلا مع أن الدستور يشترط أن يكون سن رئيس الجمهورية 40 سنة كاملة يوم الانتخاب.³

و علاوة على ذلك يجب فرض معايير صارمة للترشح إلى عضوية مجلس الأمة مثل شرط الشهادة الجامعية، والإقامة الدائمة في الولاية و تجاوزا في الوطن، و الجنسية الجزائرية الأصلية للمترشح و زوجه. و نظرا لمحدودية عدد المقاعد فإن مجلس الأمة لا يمثل الجالية المقيمة بالخارج. وعلى كل حال لا يجب الإفراط في تعداد تشكيلة المجلس لما يتطلبه من أعباء مالية كبيرة، لذلك فإن العدد الحالي (144 عضو) كاف و واف لأداء مهام غرفة العقلاء. كما أن المجلس لا يمثل فقط الثقل الديمغرافي و لكنه يمثل أيضا الأبعاد الترابية للوطن، و من ثم إذا تأتى عضو ضمن الربع الممثل للجماعات المحلية من بلدية مقر الولاية، فيجب أن يكون العضوين الآخرين من بلديات أخرى في الولاية.

و عليه فإن عهدة مجلس الأمة لا يجب أن تكون فقط وطنية، بل يجب أن تصبغ بصبغة محلية من أجل ضمان العدالة في التنمية و ألا تستأثر جهة معينة بالثروة و مشاريع التنمية على حساب جهات أخرى. و ضمن هذا الإطار يجب العمل بجد من خلال مجلس الأمة على تدارك التفاوت بين الشمال و الجنوب في التنمية و في المشاريع القاعدية، فعلى الأعضاء عند مناقشتهم للنصوص القانونية التطبيق الصارم لمبادئ العدالة في اقتسام الثروة و في التنمية الاجتماعية و الاستثمار في الموارد البشرية. فالملاحظ أن سكان الجنوب يعانون أشد العناء من نقص مرافق التكوين المهني و التنمية البشرية بصفة عامة مما حرهم من حق العمل في مشاريع النفط مثلا و غيره من الوظائف النوعية على وجه الخصوص.

و عادة يعكس الجانب العضوي لأية غرفة برلمانية نظرة المؤسس لتوزيع السلطات و لضرورة التوازن بينها. وفي ظل الوضع الراهن يمثل مجلس الأمة السلطة التنفيذية سواء بشكل مباشر (الثلاث الرئاسي) أو بشكل غير مباشر (الأغلبية في المجالس المحلية)، و هذا الوضع انعكس على تشكيلته سياسيا بحيث يهيمن عليه عمليا حزبا السلطة (جبهة التحرير والتجمع الوطني). و من ثم فإن الأغلبية النافذة فيه لا تختلف كثيرا عن أغلبية المجلس الشعبي الوطني، فبات ضروريا تغيير هذا الوضع من خلال فسخ المجال للمعارضة للتمثيل فيه و للكفاءات الوطنية و المحلية غير المنتمية سياسيا. أفلا يحق مثلا للكفاءات التي أثبتت جدارتها في تسيير المؤسسات الاقتصادية و حققت النمو للرأس المال الوطني الترشح لعضوية مجلس الأمة؟

1 - أنظر المادة 26 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

2 - أنظر المادة 88 من دستور سنة 1996 المطابقة للمادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

3 - أنظر المادة 73 من دستور سنة 1996 المطابقة للمادة 87 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

و من بين العناصر الهامة جدا التي يجب مراعاتها في أي تعديل دستوري مستقبلي جاد وطموح عنصر المؤهل العلمي لعضو البرلمان ومستواه الثقافي. و إذا لم يكن ممكنا اشتراط المستوى الجامعي للمرشح فلا مانع من عقد دورات تكوينية و أيام دراسية في بداية كل عهدة تعرض فيها تجارب بعض الدول يرى فيها عضو البرلمان بعض نماذج الشجاعة الأدبية التي يتمتع بها نظراؤه في الخارج. العيب أن لا يحاول العضو تثقيف نفسه و ألا تهتم السلطات بتأهيله ليكون في مستوى تمثيل الشعب و ممارسة مهامه كاملة غير منقوصة. و من بين الاقتراحات المهمة بهذا الصدد توفير سكرتارية فنية متخصصة لكل عضو في البرلمان¹ لتسهل له العمل التشريعي و هذا على غرار تجارب الكثير من الغرف البرلمانية المقارنة خاصة في الدول المتطورة. و لعل من الأمور التي عسى أن تساهم في حيوية وفعالية عضو البرلمان فتح مناوبة دائمة بمقر دائرته الانتخابية بشكل إلزامي بنص قانون الانتخابات.

إن مثل هذا الإجراء هو من قبيل الصيغة التنفيذية للمادة الدستورية القاضية بوجود بقاء عضو البرلمان وفيما لثقة الشعب ويظل يتحسس انشغالاته² وهو ما يستدعي أن يبقى العضو مداوما في دائرته الانتخابية و أن يسكن مع الشعب لا في نزل الأوراسي كما سبق و أشرنا. و يجب إبداء الأهمية الكبيرة لانشغالات المواطنين على مستوى المحلي، بل يجب فوق هذا تقديم الحساب للناخبين بطريقة ما و لتكن مثلا بتقديم ندوة صحفية عند نهاية عهده في مقر مناوبته يدعى إليها ما تيسر من جموع المواطنين، يقدم خلالها البرلماني حصيلة نشاطه وانجازاته إن كانت له انجازات و يقدم ملخصا عن ذمته المالية ليعلم الناخب ما حصل فيها من تطور بين بداية العهدة و نهايتها. و يمكن أن يتم مثل هذا الأمر بشكل جماعي في إطار الحزب الذي ينتمي إليه العضو و هذا من أجل تمكين المواطن من معاينة مدى صدق ممثليه في البرلمان و عدم الإثراء على حساب ثقتهم.

و يجب تمكين الناخب دائما من المفاضلة بين الأشخاص علاوة على البرامج، و عليه أقترح تبني نظام انتخابي يجمع بين التصويت على القائمة و حق التصرف في ترتيب المرشحين بالنسبة للغرفة الأولى و الانتخاب بطريقة القائمة المتعددة الأسماء على دورين إن تطلب الأمر بالنسبة للمرشحين لعضوية مجلس الأمة. عسى أن تفرز المنافسة الحرة المعادن النفيسة من الناس الأكثر صلاحية لتولي المناصب. و بالمفيد المختصر يجب أخلة العمل السياسي و تنظيف البرلمان من الأشخاص الوصوليين الذين لا يحسنون إلا تنفيذ ما يطلب منهم، إن مثل هؤلاء خطر على المجتمع و على الدولة على حد سواء. و الأصلاح و الأكفا هو من يجب أن يتبوأ مناصب الرئاسة و المسؤولية، و مع هذا يجب التفكير في وضع آليات فعالة لمتابعة و محاسبة كل تجاوز للسلطة أو التعسف في استعمالها و لو بعد نهاية العهدة.

1 - لعروسي (رابع)، مرجع سابق، ص 239.

2 - أنظر المادة 100 من دستور سنة 1996 المطابقة للمادة 115 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفرع الثاني :

العوامل المتعلقة بالجانب الوظيفي

من الناحية الوظيفية يعاني مجلس الأمة أشد المعاناة في ممارسة الصلاحيات المعتادة في عرف الغرف البرلمانية، فالظاهر أن قصوره العضوي قد انعكس سلبا على دوره الوظيفي. كما أن الظروف السياسية غير مواتية بالمرّة لأداء دور أكبر للمجلس، وحصيلة المجلس خلال عهده الثلاث المنقضية أكثر من هزيلة كما رأينا في الفصل السابق، مما يطرح أكثر من سؤال عن الجدوى من وجوده أصلا. و يتضح القصور الوظيفي لمجلس الأمة على الصعيد التشريعي (أولا) مثلما يتضح على الصعيد الرقابي (ثانيا). و في الأخير نحاول تقديم أهم الاقتراحات المتوجة لهذا البحث (ثالثا).

أولا :

تفعيل دور مجلس الأمة في مجال التشريع

إن لم يكن لمجلس الأمة حق الاقتراح فما الذي يمنع من إعطائه حق التعديل، و إن لم يمارس التعديل فما الجدوى من المناقشة؟ في ظل الوضع الراهن تنتهي المناقشة بالمصادقة أو الاعتراض على النصوص المحالة عليه. و لقبول المبادرة بإقتراح قانون يشترط المؤسس 20 توقيع و هو نصاب مبالغ فيه و يعتبر قيذا يحد من حرية المبادرة البرلمانية على مستوى الغرفة الأولى، علما أنه يسمح لنائب واحد أو شيخ أن يقدم اقتراح قانون في الولايات المتحدة الأمريكية،¹ أما الدستور الفرنسي لسنة 1958 فيتيح لكل نائب على حدا حق التقدم بإقتراح قانون.² أما الغرفة الثانية فهي مرتبطة وظيفيا بالغرفة الأولى و تبقى في حالة ترقب للنصوص التي تحيلها عليها بإستثناء المواضيع الواردة في المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

و تكمن أهمية الاقتراح في إثراء العمل التشريعي فعلى سبيل المثال سجل في فرنسا سنة 1997 تقديم 50 مشروع قانون أمام الجمعية الوطنية و 47 أمام مجلس الشيوخ مقابل 415 و 131 اقتراح.³ و كذلك مواجهة الحكومة في حالة الأزمات السياسية، « أين يعتبر الاقتراح نوعا من الانتقام يمارسه عضو البرلمان ضد الحكومة و بالأخص ضد رئيس الجمهورية يعبر فيه عن امتعاضه من سياسة الحكومة».⁴ و مثال ذلك ما حدث بعد إقالة حكومة بن فليس سنة 2003 ذات الأغلبية الحزبية على مستوى الغرفة الأولى، مما نتج عنه انسحاب وزراء الحزب من حكومة أويحي الجديدة والتهديد برفض المصادقة على الأوامر الرئاسية.

1 - بن هني (عبد القادر)، مرجع سابق، ص 38.

2 - أنظر : Gélard (Patrice) et Meunier (Jacques) ; institution politiques et droit constitutionnel,

Montchrestien, 3^{ème} édition, Paris, 1999, P 246.

3 - أوصديق (فوزي)، فصول دستورية، مرجع سابق، ص 15.

4 - لعروسي (رابح)، مرجع سابق، ص 235.

و لكن في الأخير تمت الموافقة على هذه الأوامر وعلى برنامج الحكومة حتى لا تعطى الفرصة لرئيس الجمهورية لحل المجلس. لكن قرار المشاركة الايجابية للحزب لم يمنع النواب من اللجوء إلى آلية المبادرة باقتراح القوانين، إذ تم تسجيل 24 اقتراح خلال الفترة التشريعية 2002-2007، رفضها مكتب المجلس إلا اقتراح تعديل القانون العضوي للانتخابات الذي تم التصويت عليه. و لولا التهديد بحل البرلمان لأمكن لحزب الأغلبية ممارسة رقابة فعلية على الحكومة و قد أصبح معارضا في مرحلة ما قبيل الانتخابات الرئاسية لسنة 2004 ليعود سريعا إلى مكانه الطبيعي في الموالاة. و إذا كان موقف النواب مبررا بفعل التهديد بحل الغرفة الأولى الوارد على الإطلاق، فإن مجلس الأمة لا يجوز حله لذلك فإن حرمانه من حق المبادرة وحق التعديل هو في الواقع نقطة الضعف التي من خلالها يتم السيطرة عليه. و عليه نستنتج أن البرلمان بغرفتيه ما زال في مركز ضعيف ويعاني التقييد من قبل المؤسس و من يخنفي وراءه لصالح السلطة التنفيذية (السلطة الفعلية الوحيدة بآتم معنى الكلمة).

و لمعالجة إشكالية حل الغرفة الأولى و التي تجسد التفوق المطلق للمنفذ على المشرع نقترح أن يخضع إجراء الحل إلى موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الأمة و ليس لمجرد استشارة رئيس المجلس، لعلنا بذلك نكون أدنى إلى تصحيح التوازن في العلاقة بين المنفذ و المشرع و الحد من تجاوزات الأول في حق الثاني، « ذلك أن المؤسس اهتم أكثر بجعل مجلس الأمة أداة لصالح الحكومة و لم يهتم بجعل المجلس أداة لصالح البرلمان عن طريق الحد من تجاوزات السلطة التنفيذية في علاقتها بالسلطة التشريعية»¹ و من مظاهر ذلك آلية اللجنة المتساوية الأعضاء، و التي تبين بوضوح الدور الجوهري الذي تلعبه الحكومة في حل النزاع بين الغرفتين و خصوصا ضرورة موافقتها على أي تعديل يمكن أن تدخله اللجنة.

و بما أن اللجنة برلمانية خالصة فإنني أرى من الضروري إحالة رئيس مجلس الأمة للأحكام محل الخلاف مباشرة إلى رئيس الغرفة الأولى واستدعاء اللجنة تلقائيا بالتشاور بين الغرفتين في أجل محدد دستوريا. و في غياب ذلك فإن الحكومة تتصرف حاليا كغرفة برلمانية ثالثة تتحكم في مسار النصوص القانونية بل و في مصيرها، فقد تم قبر نص قانون الإشهار المقدم منذ 29 جويلية 1999 أمام المجلس بسبب عدم استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء إثر تحفظ المجلس عليه. و قد حاول المؤسس الجزائري من خلال تعديل سنة 2016 أن يعطي للمجلس حق الاقتراح في المشاريع المتعلقة بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي² استنادا إلى التجربة الفرنسية بما يوحي بأن المجلس مختص في مواضيع الشؤون المحلية نظرا لتشكيلته النسبية من المنتخبين المحليين، لكنه وقع في تناقض من جهة طبيعة العهدة الوطنية كما سبق و فصلنا، كما أن الثلث معين من المركز و لا علاقة له بالتمثيل الإقليمي.

1 - ديدان (مولود)، مباحث في القانون الدستوري ... طبعة 2017، مرجع سابق، ص 340.

2 - أنظر المادة 137 من الدستور المعدل سنة 2016.

و علاوة على ذلك فإن المشاريع المتعلقة بهذه المواضيع لا يمسه التغيير إلا بمضي زمن طويل مما يعني معه أن لا شيء تغير فيما يخص حق الاقتراح، لذلك أرى ضرورة توسيعه إلى مواضيع أخرى بدون عقدة، إذ أن حق الاقتراح يلعب دورا ثانويا في ترسانة النصوص التشريعية. و يمكن للمؤسس من أجل بعث النشاط في مجلس الأمة اعتماد الحل الأمريكي أي حصر حق الاقتراح في مواضيع محددة ذات أهمية خاصة على النواب و إطلاقه فيما دون ذلك من المواضيع لصالح مجلس الأمة. و يبقى هذا الإجراء شكلي و معنوي ليس إلا لأن الاقتراح لا يصمد أمام سطوة الحكومة فحتى في ظل الفصل الجامد بين السلطات في أمريكا مثلا يلاحظ أن الكثير من الاقتراحات هي في الأصل مشاريع حكومية تقدم عن طريق النواب إلى الغرف.¹

أما في بريطانيا و بحكم النظام البرلماني الذي يقتضي تشكيل الحكومة من الأغلبية الحزبية في البرلمان، فإن الوزراء إذ يقدمون مشروعات القوانين فإنهم يفعلون ذلك ليس بصفتهم ممثلين للتاج و إنما بصفتهم كأعضاء في البرلمان، « و مع ذلك يعتبر من أهم القوانين ما صدر فعلا عن اقتراح حكومي و ليس لاقتراح أعضاء البرلمان إلا دور بسيط».² و بهذا الصدد يقول أحد الفقهاء : « الفكر السائد في بريطانيا أن القانون و إن كان نسا يوافق عليه البرلمان و يصدق عليه التاج، فإنه أولا و قبل كل شيء العمل الذي أعد له و درست احتمالاته في مجلس الوزراء».³ و عليه فليس على السلطة في الجزائر أن تتحفظ في منح حق الاقتراح لأعضاء مجلس الأمة بشكل فردي، فلا وجل من ذلك، أما بخصوص حق التعديل فهو من صميم الوظيفة التشريعية و بدونه يصعب عمليا اعتبار مجلس الأمة غرفة برلمانية تمارس السلطة التشريعية.

و قد ضبط التعديل الدستوري لسنة 2016 بشكل أحسن عمل اللجنة المتساوية الأعضاء و أضاف إليها تمكين الحكومة من إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس الأول للفصل النهائي في الخلاف بين الغرفتين سواء بالمصادقة وفقا للنص الذي أعدته اللجنة أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه. و تجد هذه الإضافة مرجعيتها في الدستور الفرنسي إلا أن النص الفرنسي يضيف الأخذ عند الاقتضاء بتعديل أو عدة تعديلات صادق عليها مجلس الشيوخ.⁴

أما المؤسس الجزائري فلا يبيح لمجلس الأمة حق التعديل لذلك جاءت الإضافة مبتورة و عرجاء و تثير التساؤل دائما حول الجدوى من اعتماد نظام الازدواج المجلسي من أصله. و يمكن الجزم بأن المؤسس سوف يبيح للمجلس مستقبلا حق التعديل في إطار سياسة الاقتراب رويدا رويدا من مقتضيات الدستور الفرنسي. و الراجح أن حذر حق التعديل يعود لحسابات سياسية لا تفوت الذكي و ترتبط أساسا بإمكانية حلول رئيس جديد بقصر المرادية إثر انتخابات عادية و اصطدام سياسته بمنهجية توجهات سلفه و المنعكسة على الثلث المعين في

1 - شريط (لمين)، حق التعديل في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 6.

2 - صالح الطراونة (مهندس)، مرجع سابق، ص 99.

3 - حلمي (عمر)، مرجع سابق، ص 50.

4 - أنظر المادة 45 الفقرة الأخيرة من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل.

مجلس الأمة. و في هذه الحالة و أمام قدرة المجلس على توقيف مسار التشريع بإمكانه أن يشكل نواة معارضة شرسة للرئيس الجديد،¹ و من ثم فإن الأخير قد يضطر للخضوع لسياسة المجلس و تقبل تعديلاته و هو ما لم يتعود عليه رئيس جمهوريتنا و لا يمكن تقبله ذهنيا.

و بإفتراض منح المجلس حق التعديل مستقبلا أرى اقتراح بندا دستوريا يجيز للحكومة حرية إعطاء الكلمة الأخيرة للفصل في النزاع التشريعي بين الغرفتين بعد استنفاد عمل اللجنة المتساوية الأعضاء على الخيار إلى إحدى الغرفتين. فهذا الحل يحزر الحكومة من جهة و يمكنها من المناورة السياسية بين الغرفتين و يخلق نوعا من المنافسة بين الغرفتين بما يعود بالحيوية و النشاط على عملية التشريع. و ليس على السلطة أن تتخوف من تعديلات أعضاء البرلمان و خاصة مع وجود الضوابط المالية. فلنتخلص من رواسب الماضي و لنندع ممثلي الشعب يعبرون عن آرائهم بكل حرية. و قد أثبتت التجارب المقارنة أن الكثير من المبادئ البرلمانية خلقت بشكل عرضي من مبادرات النواب و من سوابق استحسنات و تكرر العمل بها. و الزمن كفيل ببيان مدى صلاحية المبادرات و مدى تليبيتها للمصلحة العامة.

ثانيا :

تفعيل دور مجلس الأمة في مجال الرقابة

تتركز كل وسائل الرقابة على ضعفها و محدودية آثارها القانونية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، أما مجلس الأمة فيمارس الرقابة على نشاط الحكومة شكليا بأسلوب غير ردي و بدون نتائج فعلية. و على هذا فإن السؤال لا يزيد عن كونه وسيلة استعلام و لا يوجد ما يلزم عضو الحكومة بالرد عليه سواء شكليا في الوقت المناسب أو في الموضوع بشكل مقنع. أما الاستجواب فلم يقيدته المؤسسة بصورة خاصة و لم يحدد له أي نتيجة تذكر و بالتالي فلا طائل منه. و نفس الانطباع يسود حول نتيجة التحقيق البرلماني و إصدار اللائحة حول السياسة الخارجية للحكومة والتي تبلغ إلى رئيس الجمهورية وهناك ينتهي دورها.

و قد أدرج مجلس الأمة في نظامه الداخلي لسنة 1999 إمكانية إنهاء المناقشة المفتوحة حول مخطط عمل الحكومة بالمصادقة على لائحة، و هي مسألة ذات أثر سياسي هام، إذ أن التحفظ على البرنامج أو بعض محاوره يجعل الحكومة تأخذ ذلك بعين الاعتبار عند وضع مشاريعها قصد الحصول على موافقة المجلس، و إلا فإن الأخير قد لا يصادق على بعض مشاريع القوانين. لكن المجلس الدستوري كان صارما حسب بعض الفقه في تفسير النصوص المتعلقة بصلاحيات البرلمان،² إذ اعتبر هذا المسعى بدون أساس قانوني و مخالفا للدستور، و ذكر أن الدستور حدد حالة واحدة بمقتضى المادة 80 فقرة 4 يمكن فيها للمجلس إصدار لائحة.

1 - بن هني (عبد القادر)، مرجع سابق، ص 65.

2 - بلس شلوش (بشير)، مجلس الأمة في تصور المجلس الدستوري، م ف ب، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 2، مارس 2003، ص 100.

و فيما يتعلق بالاستجواب و في غياب ترتيبه لأي أثر قانوني فإنه يصبح بلا معنى و يتحول إلى مجرد سؤال، و مع هذا قيده المشرع بتوقيع 30 عضو و تبليغه إلى الحكومة في أجل 48 ساعة من إيداعه،¹ و بذلك يكون المشرع قد قيد نفسه بقيد لا يوجد في الدستور، و الغريب أن كلا من النظامين الداخليين للغرفتين كانا يتضمنان تشكيل لجنة تحقيق عند عدم اقتناع أعضاء البرلمان برد الحكومة كما سبق الذكر قبل تعديلها. و لتفعيل مجلس الأمة في الرقابة لا بد من رفع القيود على آلية الاستجواب و العودة إلى فحوى دستور سنة 1989، فيكفي توقيع 5 أعضاء لمباشرة إجراءاته. و يجب ترتيب آثار قانونية تتعدى إنشاء لجنة التحقيق إلى إمكانية طرح الثقة بالحكومة. و من ثم يجب النص على إصدار لائحة ملزمة للحكومة، إن مثل هذه الأحكام تجعل الحكومة تراجع حساباتها و تقييم وزنا للمجلس بما يساهم في ترسيخ مكانته.

و يجب تحرير لجان التحقيق البرلمانية و تمكينها من التحرك و الاستعلام بحرية تامة، و يكفي لإنشائها تصويت الأغلبية البسيطة، بل و يجب فوق هذا تمكين اللجان الدائمة على مستوى كل غرفة من حق إجراء التحقيق من تلقاء نفسها مثلما هو معمول به في بريطانيا مثلاً.² و الجدير بالذكر أن اللجان التي ينشئها مجلس العموم في بريطانيا بواسطة الانتخاب السري تختار رئيسها بنفسها على عكس الوضع في فرنسا أين يعين البرلمان رئيس اللجنة عند صدور القرار بتشكيلها.³ و إجمالاً لم تفض لجان التحقيق البرلمانية في تاريخها إلى أية نتيجة تذكر مما يثير أكثر من سؤال عن جدواها في ظل الوضع الراهن.⁴ أما على مستوى مجلس الأمة فلم يتم اللجوء إلى تفعيل هذه الآلية أبداً إلى حد هذا اليوم.

و الغريب أن الجزائر تعيش منذ زمن وضعاً خطيراً مس القطاع المصرفي فتعرضت بنوكاً عمومية و خاصة لاختلاسات كبيرة أبرزها فضيحة بنك الخليفة، إلا أن البرلمان لم يحرك ساكناً، و لم يحقق في هذه الفضائح و لا في غياب الرقابة الكافية على البنوك. و من المفارقات التي لا تحدث إلا في الجزائر أن مستشاراً بالمحكمة العليا عضو و مقرر في اللجنة المصرفية (مكلفة بالرقابة على البنوك) أدلى بشهادته أمام محكمة الجنايات في قضية «بنك الخليفة» فقال أنه عند تعيينه لم يكن يعرف أبسط المصطلحات المصرفية و المالية، فإذا كانت مهمته هي مراقبة شرعية الإجراءات، فمن سعى لتعيينه في هذا المنصب الحساس و كفاءته منعدمة في المجال حسب تصريحه.⁵ و هذا المثال يدين بشكل مباشر أنماط تسيير الشؤون العمومية و يبين مدى الاختراق الذي تتعرض له أعلى المؤسسات الدستورية في البلاد.

1 - أنظر المادة 65 من القانون العضوي 02.99 الناظم لعلاقات الحكومة بالبرلمان.

2 - حسام الدين الأحمد (وسيم)، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة ... مرجع سابق، ص 82.

3 - زكي سلام (إيهاب)، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة، جامعة القاهرة، 1983، ص 129.

4 - حرب (مروان)، لجان التحقيق الوسيلة الوحيدة لعدم التحقيق، جريدة المحقق الأسبوعية عدد 61 من 12 إلى 18 ماي 2007، ص 04.

5 - آيت العربي (مقران)، بين القصر و العدالة، منشورات كوكو، الجزائر، 2008، ص 148.

وعلاوة على القطاع المصرفي، يلاحظ الرأي العام بكل أسف كيف تحول إنجاز القرن الذي كثيرا ما افتخرت به السلطات العمومية (الطريق السريع شرق- غرب) إلى فضيحة القرن بفعل الفساد الذي واكبه، وكذا فضيحة سقوط طائرة جزائرية خاصة بين فرنسا وسويسرا محملة بالورق الخاص بصنع العملة، بل واحترق مطبعة صك العملة بالذات بالعاصمة، و فضيحة سوناطراك 1 و 2 و الهروب الجماعي من سجن تازولت و غيرها كثير من حلقات الاختلاس و الفساد التي تعاملت معها السلطة الرابعة بنوع من الايجابية و السلطة الثالثة بأقل من الواجب، و السلطة الثانية بلا مبالاة تامة، فلم تبادر بأية لجنة تحقيق. أما السلطة الأولى و الفعلية فهي تتمرغ في الفساد، فهي صانعة و حاضنته و المغطية عليه.

و من ثم يصبح لزاما على البرلمان التحرك بصرامة و حزم عبر لجان التحقيق و تحميل المسؤولية لصاحبها بكل دقة و إلا عد متواطئا مع السلطة التنفيذية و شريكا في جرائم الفساد التي أهلكت البلاد، و لا يجب التساهل في مثل هذه المسائل ذات الخطورة البالغة و التي تمس مستقبل الأجيال و تعطل التنمية. و إنني أحمل البرلمان من موقعي العلمي المتواضع المسؤولية التاريخية بهذا الشأن، و بالخصوص المعارضة التي لم تتحرك بالقدر الكافي، و إن لم تكن تملك الوسائل القانونية اللازمة فإن مسؤوليتها تبقى قائمة في المطالبة بقوة و إلحاح من وسائل رقابة فعالة و ذات مصداقية. و قد حققت المعارضة خطوة في شكل منحة كالعادة عن طريق التعديل الدستوري الأخير الذي نص على تمتعها بالمشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة.¹ لكن هذا النص يتسم بالعمومية و لم يحدد عمليا كيف تشارك المعارضة في مراقبة الحكومة إلا فيما يخص تحديد جلسة شهرية على مستوى كل غرفة لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة برلمانية معارضة.

و للمقارنة بياشر الكونغرس الأمريكي الرقابة على نشاط الحكومة بواسطة الديوان العام للمحاسبة (GAO) يديره مراقب عام تحت التصرف المباشر للكونغرس و له المبادرة بتحريات استعمال الأموال العمومية أو تنشيط أي برنامج على المستوى الفدرالي، و يختتم تحقيقاته بوضع تقرير حول نتائج عمله يقدمه للكونغرس فقط.² و قد تعززت صلاحيات الكونغرس الرقابية بواسطة قانون أصدره سنة 1974 حول مراقبة الميزانية إثر فضيحة «Watergate» المتعلقة بالرئيس ريتشارد نيكسون.³ و يحق لغرفتي الكونغرس إنشاء لجان أخرى للتحقيق في كل وقت.

و في بريطانيا تملك لجان التحقيق سلطات واسعة و تستدعي للشهادة أمامها كل شخص تراه ضروريا حتى الوزراء، و تلجأ إلى إصدار مذكرة الإجماع على الحضور. و من أمثلة التحقيقات البرلمانية، ذلك الذي باشره مجلس العموم ضد حكومة بلير العمالية (2004)، لكنه أعفى الحكومة من تهمة السعي عمدا إلى تضخيم التهديد العراقي لتبرير غزوه في تقريرها النهائي و قد عرفت القضية بإسم فضيحة أسلحة الدمار الشامل

1 - أنظر المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 - أنظر : Marshal carter trip, la démocratie américaine (gouvernance aux USA), éd Odile Jacob, paris, 1988, p 138.

3 - أنظر لمزيد من التفاصيل : بن هني (عبد القادر)، مرجع سابق، ص 42

الكاذبة¹ و ابتداء من سنة 1967 أخذ البرلمان البريطاني بفكرة المفوض البرلماني وهو شخص مستقل و مسؤول أمام البرلمان ذو خبرة و كفاءة يكلفه البرلمان بإجراء التحقيقات بدله على مستوى الإدارات المركزية و يتمتع بصلاحيات لجان التحقيق وهو غير قابل للعزل إلا بإقتراح برلماني. و يلعب هذا النظام حسب إحدى الدراسات دورا هاما في حماية حقوق الأفراد².

و يبقى السؤال هو الوسيلة الرقابية الوحيدة المعمول بها على مستوى مجلس الأمة لرقابة الحكومة، و هو إن لم يؤد إلى آثار قانونية هامة فإنه كثيرا ما يجرج الحكومة. و من الأمور الجديدة المتعلقة بالسؤال ما ورد في التعديل الدستوري الأخير (2016) بعقد جلسة أسبوعية بالتداول بين الغرفتين تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للمثلي الشعب، عسى أن يساهم هذا النص الدستوري في تقليص التأخر الظاهر لأعضاء الحكومة في الإجابة على الأسئلة، و يا حبذا لو يحدد المشروع مستقبلا ضوابط معقولة للأسئلة تراعى فيها الاختصار و الدقة و يضبط زمنه بثلاثة دقائق للنائب و 5 دقائق لعضو الحكومة.

ثالثا :

أهم النتائج المتوصل إليها

يتضح مما تقدم أن مجلس الأمة يعاني في الرقابة ما يعاني في التشريع، ولا يملك أية ميزات خاصة، فكأنه خلق فقط للقيام بمهمة واحدة طارئة وهي أن يسد شغور منصب رئيس الجمهورية. و الحال أن الرئيس الحالي مريض وعاجز فعليا عن أداء مهامه و منصبه شاغرا عمليا، لكن من الذي يقرر قانونيا هذا الشغور؟ و من يملك تحريك أحكام المادة 88 من الدستور؟ بخلاف الوفاة و التي لا دخل لمجلس الأمة فيها فإنه لا أحد يملك قرار نيابة الرئيس العاجز، و الظاهر أن مجلس الأمة أكثر عجزا عن المبادرة بأي شيء، فهو في وضع لا يحسد عليه مكبل دستوريا، و محاصر سياسيا بين تبعية عضوية إزاء السلطة التنفيذية و وظيفية إزاء الغرفة الأولى. أليس إعدامه خير من بقاءه على هذا الحال؟

و إذا كان واقع السلطة التشريعية و دورها المحدود هو أمر تطلبت الظروف التي مرت بها البلاد، فإن الوقت قد حان « لخلق بعض التوازنات فيما بين المؤسسات الدستورية من أجل تمثيل أحسن لسيادة الشعب»³. و من ثم يجب تحرير النظام الداخلي للغرفتين من سيطرة المجلس الدستوري أو على الأقل البحث عن صيغة توافقية للتعامل معه، و التخفيف من حدة تدخل الحكومة في المسار التشريعي و خصوصا على مستوى لجان الغرفتين، و يجب التركيز على المناقشات في الجلسات العامة.

1 - حسام الدين الأحمد (وسيم) ، مرجع سابق، ص 92.

2 - السيد (احمد)، دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، أطروحة، جامعة عين شمس، 1986، ص 310.

3 - بوسلطان (محمد)، مرجع سابق، ص 52.

و يجب إلغاء عملية التشريع بالأوامر الرئاسية، أو على الأقل إطلاق يد أعضاء البرلمان للتعديل فيها بعد المناقشة العامة و التعامل معها كمشاريع قوانين. كما أرى من الأهمية بمكان إلزام الحكومة بإصدار المراسيم التنفيذية خلال الأجل المحدد من قبل النص القانوني و إلا في حدود سنة كحد أقصى من تاريخ صدور القانون في الجريدة الرسمية و هذا تحت طائلة إقرار مسؤوليتها السياسية. و بالإضافة إلى ذلك اقترح تزويد البرلمانيين بالطاقتقني المساعد في عملية التشريع أسوة بما هو موجود في بعض النظم المقارنة. و يجب إعطاء صلاحيات أكبر للمجلس في المستقبل حتى لا يقتصر دوره تشريعيا على المصادقة بالجملة و رقابيا على الاستعلام و الملاحظة فلا ينبغي التخوف من الديمقراطية، بل يجب العمل على إدماج معارضة حقيقية في مجلس الأمة ليتسنى له نقاش حقيقي مثمر و لإضفاء شيء من الحيوية و الفعالية على نشاطه.

و علاوة على ما تقدم من اقتراحات لإصلاح تشكيلة المجلس و أخرى متعلقة بوظيفة التشريع أقترح تخفيض نصاب اللائحة إلى 10 أعضاء و نصاب توقيع ملتصق الرقابة إلى العشر و نصاب التصويت إلى أغلبية النواب الحاضرين و عدم ربطه ببيان السياسة العامة السنوي، و نفس الشيء بالنسبة لطلب التصويت بالثقة. إجازة تقديم الاقتراح بالاستجواب أو إنشاء لجنة تحقيق برلمانية من قبل كل عضو على حدة، و إشراك كل التشكيلات السياسية الممثلة في البرلمان في تشكيل لجان التحقيق. و المبادرة باقتراح قانون عضوي لقوانين المالية و السعي لبعث الحياة في الكثير من القوانين العضوية التي نص عليها الدستور و لم تصدر بعد. و تكثيف العمل بلجان التحقيق خاصة أمام واقع تأخر و سوء إنجاز المشاريع مما يجعل البرلمان أمام حتمية الأخذ بالرقابة المستمرة لمعرفة مدى الانحراف أو التطابق مع المشاريع النظرية.

و قد صار لزاما منح البرلمان مزيدا من الرقابة على نشاط الحكومة لمواجهة الفساد المالي و الإداري. كما أطلب بإقرار عقوبة جزائية لكل من يمتنع عن الامتثال لطلبات لجان التحقيق و استحداث لجنة قضائية خاصة لفحص طلبات الاطلاع على الوثائق المصنفة سرية أو إستراتيجية. المطالبة بتشريع جديد يحدد بدقة الشروط الشكلية و الموضوعية لممارسة الاستجواب و فتح إمكانية مساءلة الحكومة أو الوزير المعني على الأقل حال عدم اقتناع أعضاء الغرفة بالردود المقدمة وهذا أسوة بالحل الذي انتهجه المؤسس المصري في المادة 126 من الدستور الجديد لسنة 2012.¹

و بما أن آلية السؤال هي أهم و أبسط وسيلة يملكها عضو مجلس الأمة لممارسة الرقابة على نشاط الحكومة فإنني أدعو إلى الإكثار منه إلى حد الإفراط، فهو كثيرا ما يلفت نظر الحكومة إلى مواطن الخلل في مختلف القطاعات التي تشرف عليها. و بهذا الصدد اقترح برمجة جلسة أسبوعية لمناقشة الأسئلة على أن تتولى كل غرفة إعداد جدول أعمالها، كما يجب إدراج جزء قانوني لكل امتناع أو تماطل من جانب عضو الحكومة و أحسب أن أحسن جزء يكون بتحويل السؤال غير المجاب عليه إلى استجواب برلماني مع إمكانية تحويل

1 - هاملي (محمد)، مرجع سابق، ص 154.

الأسئلة البرلمانية بعد فتح مناقشة عامة حولها إلى استجابات و يجب أن تتمخض الأخيرة عن إمكانية طرح الثقة في الحكومة. إن مثل هذه التدابير كفيلة و لا ريب في إعطاء مصداقية لهذه الآليات الرقابية.

كما أن إحراج أعضاء الحكومة يدفع بهم إلى الصرامة في العمل و تفادي كل ما من شأنه إثارة أعضاء البرلمان، و بهذا الصدد يقول العضو الأسبق للمجلس أن البرلمان لم يؤد أي دور بإستثناء إعطاء صيغة الشرعية للنصوص من خلال التصويت عليها برفع الأيدي ... و أن القضية مسألة رجال فقد كان بإمكان البرلمانيين ممارسة كل سلطاتهم¹ و الواضح أن أعضاء المجلس يشعرون بالتهميش لذلك يسعى المجلس عموما إلى تخطي هذا الشعور بالقيام بنشاطات مكثفة في مجال الدبلوماسية البرلمانية و عقد ندوات و أيام دراسية منفردا أو بالتعاون مع وزارة العلاقات مع البرلمان.

و من النقاط المهمة جدا حسب رأيي لدعم مكانة البرلمان تمكينه من مشاركة رئيس الجمهورية في سلطة التعيين في المناصب السامية المدنية منها و العسكرية و بعض المناصب النوعية في الدولة على أن تحدد هذه المناصب دستوريا. و أتمنى أن يكون مجلس الأمة هو المعني بهذه المشاركة، فلا يعقل أن يحتكر هذه السلطة رئيس الجمهورية لوحده و قد عايشنا جميعا مع الأسف كيف استغل رئيس العهدة المفتوحة هذا الامتياز لتعيين أقاربه و الكثير من الشخصيات من محيطه القريب في جل المناصب الحساسة في الدولة مكرسا الجهوية و المحاباة في أشبع صورها. و يا ليت أكثر هؤلاء كانوا في مستوى الثقة الممنوحة لهم.

و ختاماً أَدعو إلى تمكين البرلمان من سلطات أوسع في مجالي الخارجية و الدفاع، و أن يتم تعيين وزير دفاع مدني بتوقيع مشترك لرئيسي الغرفتين إضافة إلى توقيع رئيس الجمهورية. و الأكد أن لا وجود لحكومة قوية مع برلمان ضعيف، و لا يمكن للنظام السياسي أن يكون قويا بدون معارضة قوية تنتقد و تبين الجوانب السلبية والنقائص و هذا من أجل شرعية شعبية حقيقية تنعكس على صياغة القوانين، فنحن في أمس الحاجة إلى قوانين تطبق نفسها بنفسها. و المتفق عليه حالياً أن مجلس الأمة يبقى دوره سلبي، فقد ظل بعد عشرينين بدون تطور، و قد أسس في ظروف خاصة يعرفها الجميع، لكن الظروف تغيرت و المجلس لم يتغير. و لا يصلح البرلمان إذا كان مبتور الساق أو كان شطره مشلولاً، لهذا فإن الدفع بمجلس الأمة إلى مكانة أسمى يتطلب توافر عوامل عديدة سواء على مستوى النصوص أو على مستوى الممارسات.

1 - حاج إبراهيم (سليمان)، ميزانية ب 300 مليار، و قانون واحد في 1825 يوم، جريدة المحقق، عدد 61، 12، ماي 2007، ص 03.

الخاتمة

لم يكتب النجاح لتجربة التعددية الحزبية في ظل دستور سنة 1989 الإصلاحية، وبعد التعديل الجدي الذي أدخل عليه والذي أفضى إلى دستور سنة 1996 شرعت السلطات الجزائرية في تجسيد المبادئ التي جاء بها القانون الأساسي، فأفضت الانتخابات التشريعية لسنة 1997 إلى تشكيل أول مجلس وطني تعددي، و بعد سنة تم تنصيب مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان، و بذلك تكون الجزائر قد دخلت نادي البرلمانات ثنائية الغرف. لكن تخوف النظام من انفلات السلطة التشريعية من يديه جعله يلجأ إلى عدة أساليب لتفادي هذا المصير منها تزوير الانتخابات من أجل خلق أغلبية موالية على مستوى الغرفة الأولى و تدعيم صلاحيات رئيس الجمهورية دستوريا بشكل واسع.

أما على مستوى مجلس الأمة فقد أبدع المؤسس في تشكيل المجلس من فئتين، إحداهما منتخبة بطريقة غير مباشرة من و من بين المنتخبين المحليين بنسبة الثلثين، أما الثلث الباقي فيعينه رئيس الجمهورية وفق سلطته التقديرية بلا أية ضوابط أو معايير محددة، و بذلك ضمنت السلطة التنفيذية وجود قدم لها داخل قبة البرلمان. و يتضح الدور الجوهري لهذا الثلث المعين في عملية التصويت على مشاريع القوانين التي تتطلب نصابا مرتفعا جدا يقدر بثلاث أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، فيكفي ربع الأعضاء +1 لعدم المصادقة، بل يكفي غيابهم و الامتناع عن التصويت لتعطيل أي مشروع قانون صادق عليه نواب الغرفة الأولى و لم يرق للسلطة التنفيذية.

و عليه فإن المبررات المعلنة لاعتماد الثنائية المجلسية للبرلمان تتضمن عدة مغالطات فتوسيع التمثيل إلى الجماعات المحلية يبقى بلا معنى في ظل نص القانون الأساسي على أن عهدة البرلمان وطنية، كما أن العضو المنتخب تنقطع علاقته بالجماعة المحلية بمجرد انتخابه، أما ضمان الاستقرار و استمرارية الدولة فلا يمكن لمجلس الأمة أن يؤدي مثل هذا الدور لوحده. و الأكيد أن مجلس الأمة جاء أيضا لمعالجة قضية شغور منصب رئيس الجمهورية، فتم إقصاء رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الدساتير السابقة لصالح رئيس مجلس الأمة ثم رئيس المجلس الدستوري في إطار مسلسل محاصرة الغرفة المنتخبة و تهميشها. و مجلس الأمة اعتمد علاوة على ما تقدم لكبح أي نشاط معادي للسلطة التنفيذية على مستوى الغرفة الأولى قد ينعكس على إدخال تعديلات غير مرغوب فيها على مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة لتنفيذ برنامجها.

و الثابت أن تجربة الانتخابات التشريعية لسنة 1991 و التي كادت أن تأتي بأغلبية معارضة لسياسة الحكومة لم تغادر مخيلة المؤسس الدستوري وهو يخطط لوضع أسس و صلاحيات مجلس الأمة، و من ثم « فإن النظام سيعمل بكل ما أوتي من وسائل للحيلولة دون وصول أغلبية معارضة إلى البرلمان»¹. و من هذا المنطلق منع على أعضاء المجلس حق المبادرة بإقتراح القوانين و كذا حق التعديل، و بناء عليه فإن أية

¹ - بلحاج (صالح)، مرجع سابق، ص 329.

ملاحظات أو اعتراضات لأعضائه يجب أن ترفع أمام لجنة مشتركة بين الغرفتين في شكل توصيات بغية التوصل إلى صيغة تفاهم بينهما يجب أن توافق عليها الحكومة و إلا كان مصير الأحكام محل الخلاف السحب. و على ما يبدو فإنه ليس مطلوباً من مجلس الأمة المبادرة بالاقترح لأن الحكومة تغني عن ذلك و لا الانشغال بتعديل النصوص القانونية، فالسلطة تبدل كل ما في وسعها لثني النواب عن الإسراف في استعمال حق التعديل فلما تفتح باباً آخر لوجع الرأس؟

و قد بينت التجربة أن مجلس الأمة ظل منذ نشأته في تبعية كلية للغرفة الأولى تشريعياً في الحالة العادية، أما في حالة حل الغرفة فمصيره الشلل. أما من ناحية الرقابة فإن أهم وسائلها المرتبة لآثار قانونية مركزة بيد المجلس الشعبي الوطني، و لا تعدو الوسائل المتاحة لمجلس الأمة أن تكون وسائل استعلام ليس إلا. و مع هذا فإن العهدة الثلاث المنقضية من عمر المجلس بينت بما لا يدع مجالاً للشك زهد أعضائه في استعمالها. و يكفي للدلالة على تواضع حصيلة نشاطه الإشارة إلى أنه لم يقدم استجاباً واحداً للحكومة و لم ينشأ لجنة تحقيق واحدة طيلة أكثر من 18 سنة من نشاطه.

و يبدو أن مجلس الأمة جاء في الزمن الخطأ، في زمن تراجعت فيه كثيراً مكانة البرلمان على المستوى العالمي و أصبحت الحكومات تتحكم في زمام التشريع و تملك الكثير من الوسائل و الإمكانيات للإفلات من رقابة ممثلي الشعب. فقد اختل التوازن لصالح الحكومة و تركزت السلطة بين يديها، و من ثم فإن الغرف الأولى المنتخبة أصبحت تلعب دوراً ثانوياً و نفوذها يتلاشى شيئاً فشيئاً فما بالك بالغرف العليا و خصوصاً إن كانت منقوصة الصلاحيات و مكبلت بقيود قانونية و أخرى عملية ذات خلفية سياسية مثلما هو حال مجلس الأمة. و أحسن تعبير يلخص واقع البرلمان الجزائري في ظل دستور سنة 1996 المعدل أنه يتكون من ثلاثة غرف يمثل رئيس الجمهورية الغرفة الأولى فيها.¹

إن رئيس الجمهورية الرئيس الفعلي للحكومة هو من يهيمن على عملية التشريع مبادرة و جدولة و إصداراً و تنفيذاً، إذ تتواجد الحكومة عبر كل مراحل العملية التشريعية ابتداءً من المبادرة بالمشاريع التي تهيمن عليها بصفة مطلقة و مروراً بحقها في استدعاء البرلمان إلى دورات غير عادية و الأولوية في إعداد جدول أعمال الدورة، كما تتمتع الحكومة بحق التدخل في كل وقت سواء على مستوى اللجان المختصة أو على مستوى الجلسات العامة فتعطى لها الكلمة كلما طلبتها، ولها أن تسحب النص في أي وقت قبل التصويت عليه. و تتحكم الحكومة في تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء، و يجب أن توافق على أية تعديلات تدخلها على المشاريع المحالة عليها. و يحتكر رئيس الجمهورية عملية إصدار النصوص القانونية التي صادق عليها البرلمان و له أن يطلب قراءة ثانية للقانون قبل إصداره، كما يمكنه إخطار المجلس الدستوري. و علاوة على ذلك تتحكم الحكومة في إصدار المراسيم التنفيذية و التي بدونها تتجمد القوانين عملياً و لا تجد طريقها للتنفيذ.

1 - أنظر : Chandernagor (André) ; un parlement pour quoi faire? Ed Gallimard, Paris, 1967, P 55.

و تتفوق السلطة التنفيذية على البرلمان بتمكينها من حق حل المجلس الشعبي الوطني في كل وقت وفق أحكام المادة 129 من الدستور (المادة 147 وفق تعديل سنة 2016) و التي أعتبرها شخصيا أخطر مادة تتعلق بعلاقة المنفذ بالمشروع. و مع هذا يعاني البرلمان من قيود قانونية عديدة تمنعه من مواجهة انفراد المنفذ بسلطة القرار السياسي على مستوى هرم الدولة، و هو الأمر الذي منع البرلمان مند نشأته من مجرد التلويح بملتمس الرقابة، و لم يحدث أبدا أن أسقط الحكومة.

و من نقاط تفوق المنفذ على المشرع انفراد رئيس الجمهورية بحق التعيين في كل المناصب النوعية للدولة العسكرية منها والمدنية،¹ وهو ما يشكل القوة الضاربة له و يجعل منه مركز السلطة و مفتاح قبة النظام. فبواسطة هذا الامتياز يتحكم الرئيس في المجلس الدستوري وغيره من مؤسسات الدولة. و هذا الوضع غير مرشح للتغيير في المدى القريب نظرا لاحتكار الرئيس لحق المبادرة بتعديل الدستور، وبذلك فهو يحتفظ بمكانته و تفوقه كل مرة يحدث فيها تعديل دستوري بل و يضيف إلى بقية السلطات صلاحيات بالتقطير و في شكل منحة يتفضل بها صاحب كل السلطات. و في هذا الإطار أضحي من الضروري تمكين البرلمان من مشاركة رئيس الجمهورية في سلطة التعيين في بعض المناصب الحساسة في الدولة.

و مما سبق يتضح أن نظام الثنائية البرلمانية لم يحقق أية إضافة إلى السلطة التشريعية، فلا يزال البرلمان في مركز ضعيف لا يجراً على مواجهة سطوة السلطة التنفيذية. و في الواقع فإن النظام لا ينوي التخلي عن سلطة التشريع و إسنادها إلى السلطة المختصة بها دستوريا، فلم تأت التعددية بتحول جذري في النظرة إلى البرلمان، ذلك أن البرلمان ذو المجلسين من حيث موقعه و دوره في الحياة السياسية لا يختلف عن المجلس الشعبي الوطني في عهد الأحادية.² و ليست السلطة القضائية بأحسن حال، فهي تكاد تكون مغيبة عن أي دور في توازن السلطات، و الحال أن التوازن مختل بصفة جائرة لصالح المنفذ، فهو من يشكل السلطة الفعلية الوحيدة في البلاد. و لم تؤد التعددية الحزبية إلى تغيير في الدهنيات القديمة لزمن الحزب الواحد.

و كان يفترض أن تؤدي الثنائية البرلمانية المتبناة سنة 1996 إلى خلق مساحة أخرى جديدة للتعبير و الحوار على المستوى السياسي و أداة لتحسين التمثيل الوطني للشعب و للإقليم، بالإضافة إلى كونها أحسن طريقة لضمان الإستقرار و الإستمرارية للدولة و الإنتقال الهادئ للسلطة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية. و كان يفترض في نظام الغرفتين بغض النظر عن الموقف من مجلس الأمة أن يؤدي إلى إثراء التجربة البرلمانية الجزائرية و تطوير الفكر السياسي الوطني. لكن أي من هذه الأهداف لم يتحقق- بالشكل الكافي على الأقل- في ظل العراقيل السياسية و القانونية التي اعترضت مسيرة مجلس الأمة، و هو الأمر الذي يبقى معه التساؤل مطروحا حول الجدوى من نظام الثنائية المجلسية للبرلمان.

1 - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 239.99 الصادر في 1999.10.27 المتضمن تعديل المرسوم الرئاسي رقم 44.89 المؤرخ في 1989/4/10 الخاص بالتعيين في المناصب العسكرية والمدنية للدولة.

2 - بلحاج (صالح)، مرجع سابق، ص 328.

و لتفعيل نظام الإزدواج المجلسي للبرلمان في الظرف الراهن يجب على أعضاء البرلمان أن يستغلوا كل الوسائل المتاحة لهم أحسن استغلال و خاصة فيما يتعلق ببعض وسائل الرقابة التي لم يتم تفعيلها أبدا على مستوى مجلس الأمة. و من العار أن يطلب رئيس المجلس من أعضائه المبادرة أكثر بالأسئلة مثلا، بل من واجب الأعضاء الإكثار إلى حد الإسراف في استعمال آلية السؤال ما دامت متيسرة لكل عضو، و تفعيل آلية الإستجواب و المبادرة في كل مناسبة بإنشاء لجان التحقيق البرلمانية، و ما أكثر المناسبات التي تطلبت التحقيق (فضائح البنوك، الطريق السريع، سوناطراك 1، 2...) . وأما تشريعا فيقع على النواب واجب المبادرة بإقتراح القوانين وبالخصوص القوانين العضوية التي نص عليها الدستور و لم تصدر منذ 20 سنة.

أما مستقبلا فيجب إعادة النظر في نوعية البرلماني ممثل الشعب نفسه وهذا من خلال إدخال تعديلات جوهرية على قانون الإنتخابات تمكن الناخب من الإختيار بين المرشحين وفقا للبرامج و لكن دون إهمال حق المفاضلة أيضا بين الأشخاص، ففي الواقع فئة كبيرة من أفراد الشعب ليست في مستوى تقييم البرامج بل تنتخب على الأشخاص. أما على مستوى الغرفة العليا فيجب إلغاء الثلث المعين من جهة، و من جهة أخرى توسيع الهيئة الناخبة لمجلس الأمة دون تضخمها لتشمل فئات أخرى من المجتمع المدني غير المنتخبين. كما يجب تشديد الرقابة على عملية الإقتراح لمحاربة التزوير و ظاهرة بيع الأصوات و تمكين الأحزاب من حق مراقبة الإنتخابات عبر لجنة مستقلة واقعا لا افتراضا.

و من جهة أخرى يجب وضع معايير صارمة للترشح لعضوية البرلمان، فمن يمثل الأمة على هذا المستوى يجب أن يكون ذو مستوى تعليمي جامعي لأنه يساهم في صناعة القانون و بالتالي التأثير على مصير الأمة و مستقبلها. و من الشروط التي يمكن إدراجها ضمن قانون الإنتخابات جعل ترتيب القوائم يرتبط ليس فقط بالأقدمية في الحزب بل أيضا بالمستوى التعليمي و الرصيد العلمي بحثا و تأليفا. و فيما يخص تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة فلا أعتقد أن اشتراط كوتة من النساء في القوائم الانتخابية يحسن نوعية المنتخبين أو يطور النساء سياسيا، فالمرأة يجب عليها النضال السياسي و فرض نفسها في إطار مبدأ المساواة مثلها مثل الرجل تماما. فهل يمنع القانون مثلا إعداد قائمة نسوية 100 بالمئة ؟

و لتفعيل دور مجلس الأمة بغية الوصول إلى نوعية جيدة من التشريعات يجب تمكين 5 أو 10 أعضاء في المجلس من حق المبادرة بإقتراح القوانين في عدد من المواضيع أكثر مما جاء في التعديل الدستوري لسنة 2016، و كذلك إطلاق يد الأعضاء في الإقتراح في بقية المواضيع على أن يكون ذلك أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني من أجل خلق منافسة بين الغرفتين و بينهما و الحكومة من جهة أخرى عسى هذه المنافسة أن تؤدي إلى إثراء المنظومة القانونية الوطنية. كما يجب تمكين مجلس الأمة من حق تعديل النصوص المحالة عليه مع تمكين الحكومة من المفاضلة في إعطاء الكلمة الأخيرة إلى أحد المجلسين بعد استنفاد اللجنة المتساوية الأعضاء، و لا بأس أن تكون الكلمة الأخيرة من حق الغرفة الأولى.

و فيما يخص الوظيفة الرقابية يجب رفع القيود على بعض الآليات الرقابية خاصة الاستجواب و لجان التحقيق و إعطاء أعضاء البرلمان حرية أكبر في مباشرة المهام الرقابية. لذلك أقتراح إشراك اللجان الدائمة لكلا الغرفتين في إعداد قانون المالية مع منح البرلمان الوقت الكافي لدراسته و تمحيص بنوده. و علاوة على ذلك يجب الإسراع في إصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، إلزام الحكومة بتقديم مشروع قانون ضبط الميزانية في الوقت المناسب على أن يعنى كل سنة بالسنة المالية الثانية الأسبق. و يجب تمكين البرلمان من الرقابة على الاستيراد و التصدي لعمليات تهريب العملة الصعبة عن طريقه من قبل بعض البارونات.

و بالإضافة إلى ما تقدم يجب إلزام الحكومة بتنفيذ قانون المالية طبقا للكيفية التي صادق بها البرلمان عليه و تفادي تحويل الاعتمادات المالية إلا بتفويض من البرلمان. كما يجب توسيع استخدام الوسائل الرقابية المرتبة لآثارها و عدم حصرها بميعاد تقديم بيان السياسة العامة و الذي كثيرا ما تتهرب منه السلطة التنفيذية. و الأهم من كل هذا تمكين مجلس الأمة من حق التصويت على لائحة الثقة في الحكومة و ملتصق الرقابة عسى أن يستعيد أعضائه الثقة بالنفس و تسود الحيوية على مستوى المجلس و أن تقيم له الحكومة وزنا، و كذلك تدعيم وسائل الرقابة بالجزاءات القانونية لجعلها أكثر أهمية، و أخيرا تمكين اللجان البرلمانية من دور رقابي أكبر لنشاط الحكومة. و في مجال الشؤون الخارجية من الضروري منح دور أكبر في الرقابة على الاتفاقيات الدولية خاصة المتعلقة منها بالمالية مع صندوق النقد الدولي مثلا، و كذا الأمر بالنسبة لشؤون الدفاع و الأمن فهي دوائر وزارية مثلها مثل بقية الوزارات و يجب أن تخضع للرقابة البرلمانية.

و من الإصلاحات الملحة بصفة عاجلة إعادة النظر في الأنظمة الداخلية للغرفتين لإضفاء حيوية أكبر على النشاط البرلماني و رفع القيود عن المبادرات البرلمانية و تمكينها من الوصول إلى قاعة الجلسات العامة. و فيما يخص إصدار القوانين يجب تقليص المهلة إلى 15 يوم فقط، و في حالة تجاوز رئيس الجمهورية للمهلة يصدر رئيس مجلس الأمة القانون. و يجب إعطاء دور أكبر للبرلمان في إعداد جدول الدورات و في المبادرة بتعديل الدستور و عدم وقف العملية على موافقة رئيس الجمهورية و لكن مع فرض شروط صارمة.

و فيما يتعلق بالمجلس الدستوري يجب توسيع سلطة الإخطار زيادة على ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016 إلى رئيس مجلس الدولة و رئيس المحكمة العليا لإعطاء دور سياسي أكبر للسلطة القضائية، و من أجل ذلك يجب تمكين المجلس الأعلى للقضاء من محاكمة رئيس الجمهورية و أعضاء حكومته و ليس فقط الوزير الأول فيما يخص جرائم المادة 158 من الدستور (177 بعد التعديل)، مع ضرورة أن تسحب من رئيس الجمهورية سلطة رئاسة المجلس و إعطاء حق الاتهام بهذا الشأن إلى الأغلبية المطلقة لنواب الغرفة الأولى، و هذا كرد فعل منطقي لإطلاق يد الرئيس في حل الغرفة، و بهذه الطريقة نستطيع إحداث بعض التوازن بين السلطات. و لعل هذه الاقتراحات و أخرى أن تساهم في إعادة التوازن المنشود بين السلطات و تحريك الجمود الناتج عن النظام الرئاسي المغلق.

إن البلاد تعيش اليوم زمن التعددية فيجب أن تمنح المعارضة دورا أكبر في الحياة السياسية، و بما أن البرلمان هو المكان الطبيعي الأمثل للنقاش السياسي فإن فسخ المجال للمعارضة يعود بالحيوية و النشاط على مناقشات البرلمان للخروج من الانغلاق و الجمود السياسي الراهن. فقد أعاد الرئيس بوتفليقة الوضع إلى زمن وحدة الفكر و العمل في ظل دساتير البرامج السابقة و خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 فأصبح يمسك بزمام السلطة بمفهومها الواسع (التشريعية، التنفيذية، و القضائية). و بناءا عليه أقترح أن تمتد سلطة التعيين في بعض المناصب السامية في الدولة إلى مجلس الأمة بتوقيع مجاور لتوقيع رئيس الجمهورية.

و بالمفيد المختصر: على النظام الجزائري أن يخرج من القوقعة الفرنسية، فالجزائر لم تتحرر من فرنسا لتحكمها قوانينها، و يجب الاختيار بين النظام البرلماني أو الرئاسي كل بمحاسنه و مساوئه، فالنظام الانتخابي الهجين لم يطور البلاد بقدر ما كبلها. و على رئيس الجمهورية أن يختار إما السلطة و المسؤولية و إما لا سلطة و لا مسؤولية. و شخصيا أحبذ نظام الفصل الجامد بين السلطات و لو لمرحلة معينة من أجل تكريس فكرة سلطة البرلمان المعبر عن مبدأ سيادة الشعب و حريته في اختيار من يحكمه. والحال أن « الكل يعترف بضرورة وجوده لتجسيد الديمقراطية و لكن في نفس الوقت تسلب منه بإستمرار صلاحياته الأصلية الأمر الذي يفقده شرعية وجوده»¹. أتمنى أن تعيش الجزائر مرحلة قوة البرلمان و مجرد توازن السلطات.

فقد أثبتت التجربة سوء تسيير الشؤون العمومية منذ الإستقلال إلى اليوم، فرغم الطاقات البشرية و الموارد المالية و الطبيعية المتوفرة لم تحقق الجزائر التنمية المنشودة و لم تخرج من قائمة الدول المتخلفة عكس بعض الدول التي كانت في سبعينيات القرن الماضي في نفس المستوى الاقتصادي و المعيشي لبلادنا إن لم تكن في مستوى أدنى (كوريا و الإمارات العربية و اسبانيا و ماليزيا ...)، و حققت قفزة نوعية جبارة في التنمية. و من ثم فإن الجزائر في حاجة إلى ثورة جديدة في مجال التسيير ثورة متعددة الجوانب فكرية و ذهنية و أخلاقية تنعكس إيجابيا على الوضع السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للبلاد، ثورة يحركها المجتمع المدني و يساهم فيها برلمان قوي و حكومة قوية في جمهورية جديدة مستقرة و متماسكة.

إنني أدعو إلى جمهورية ثانية بدستور جديد تعددي ديمقراطي يعتمد الفصل الجامد بين السلطات و التوازن بينها مع ضرورة التعاون و التشاور. و يجب أولا طرح مشاريع متعددة لدستور تأسيسي على الإستفتاء ليختار الشعب بكل حرية أي نمط يناسبه في ظل الثوابت الوطنية و مبادئ ثورة أول نوفمبر. و يجب الفصل نهائيا في آليات ممارسة السلطة و تكريس مبادئ دولة القانون التي تهيمن فيها المؤسسات و البرامج على الاعتبارات الشخصية و الفئوية و القضاء على النزعة الفردية للحكم التي يجسدها رئيس الجمهورية منذ سنة 1962 إلى اليوم، و هذا حتى « لا ينسحب على الدولة الجزائرية وصف جمهورية الرئيس»².

1 - بلس شلوش (بشير)، صانعو القانون، مرجع سابق، ص 93.

2 - بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة ...، مرجع سابق، ص 262.

الملحق 01 : قائمة الدول ذات النظم البرلمانية ثنائية الغرف¹

الدولة	الغرفة الأولى + الغرفة الثانية	عدد أعضاء الغرفة (2) + طرق العضوية
1 . أفغانستان	1. غرفة الشعب + مجلس القدماء	68 م غ م + 34 معين
2 . جنوب إفريقيا	2. الجمعية الوطنية + مجلس المقاطعات	54 معين + 36 م غ م
3 . الجزائر	3. المجلس ش و + مجلس الأمة	96 م غ م + 48 معين
4 . ألمانيا	4. البندستاغ + البندسرات (م.الفدرالي)	69 معين
5 . أنتيغوا وباربيدا	5. غرفة النواب + مجلس الشيوخ	17 معين
6 . الأرجنتين	6. غرفة النواب + مجلس الشيوخ	72 م م
7 . استراليا	7. غرفة النواب + مجلس الشيوخ	76 م م
8 . النمسا	8. المجلس الوطني + المجلس الفدرالي	61 م غ م
9 . البهامس	9. الجمعية + مجلس الشيوخ	16 معين
10 . البحرين	0. غرفة النواب + المجلس الاستشاري	40 معين
11 . بارباد	1. الجمعية + مجلس الشيوخ	21 معين
12 . بيلاروسيا	2. غرفة النواب + مجلس الجمهورية	56 م غ م + 8 معين
13 . بلجيكا	3. غرفة النواب + مجلس الشيوخ	58 م غ م + 10 معين
14 . بليز	4. غرفة النواب + مجلس الشيوخ	13 معين
15 . بوتان	5. الجمعية الوطنية + المجلس الوطني	20 م م + 5 معين
16 . بوليفيا	6. غرفة النواب + مجلس الشيوخ	36 م م
17 . البوسنة	7. غرفة النواب + غرفة الشعوب	15 معين
18 . البرازيل	8. غرفة النواب + المجلس الفدرالي	81 م م
19 . بورندي	9. غرفة النواب + مجلس الشيوخ	36 م غ م + 7
20 . الكمبودج	0. غرفة النواب + مجلس الشيوخ	59 م غ م + 2 معين
21 . الكاميرون	1. الجمعية الوطنية + مجلس الشيوخ	70 م غ م + 30 معين
22 . كندا	2. مجلس العموم + مجلس الشيوخ	105 معين
23 . الشيلي	3. غرفة النواب + مجلس الشيوخ	38 م م
24 . كولومبيا	4. غرفة النواب + مجلس الشيوخ	102 م غ م
25 . الكونغو	5. مجلس الإتحاد + مجلس الشيوخ	66 م غ م
26 . اسبانيا	6. مجلس النواب + مجلس الشيوخ	208 م م + 58 م غ م
27 . و م الأمريكية	7. مجلس النواب + مجلس الشيوخ	100 م م
28 . أثيوبيا	8. غرفة ممثلي ش + مجلس الفدرالية	153 م غ م
29 . روسيا	9. مجلس الدوما + مجلس الفدرالية	170 معين
30 . فرنسا	0. الجمعية الوطنية + مجلس الشيوخ	348 م غ م
31 . الغابون	1. الجمعية الوطنية + مجلس الشيوخ	102 م غ م
32 . غرونادا	2. غرفة الممثلين + مجلس الشيوخ	13 معين
33 . غينيا الاستوائية	3. غرفة النواب + مجلس الشيوخ	56 م م + 15 معين + 5
34 . هايتي	4. غرفة النواب + مجلس الشيوخ	30 م م
35 . الهند	5. غرفة الشعب + مجلس الدول	233 م غ م + 12 معين
37 . إيرلندا	7. غرفة الممثلين + مجلس الشيوخ	49 م غ م + 11 معين
38 . ايطاليا	8. غرفة النواب + مجلس الشيوخ	315 م م + 5 معين + 2

21 معين	9. غرفة الممثلين + مجلس الشيوخ	39. جمايكا
242 م م	0. غرفة الممثلين + غرفة المستشارين	40. اليابان
75 معين	1. مجلس النواب + مجلس الأعيان	41. الأردن
32 م غ م + 15 معين	2. مجلس الممثلين + مجلس الشيوخ	42. كازاخستان
47 م م + 21	3. الجمعية الوطنية + مجلس الشيوخ	43. كينيا
11 معين +	4. الجمعية الوطنية + مجلس الشيوخ	44. لزوطو
30 م م 22	5. غرفة الممثلين + م. الشيوخ الليبيري	45. ليبيريا
44 معين + 26 م غ م	6. ديوان راقبات + ديوان نقارة	46. ماليزيا
120 م غ م	7. مجلس النواب + مجلس المستشارين	47. المغرب
53 م غ م + 3	8. الجمعية الوطنية + مجلس الشيوخ	48. موريطانيا
128 م م	9. غرفة النواب + مجلس الشيوخ	49. المكسيك
168 م م + 56 معين	0. غرفة الممثلين + غرفة القوميات	50. ميانمار
28 م غ م	1. الجمعية الوطنية + المجلس الوطني	51. ناميبيا
109 م م	2. غرفة الممثلين + مجلس الشيوخ	52. نيجيريا
83 معين	3. مجلس الشورى + مجلس الدولة	53. عمان
84 م غ م + 16 معين	4. الغرفة التشريعية + مجلس الشيوخ	54. أوزباكستان
100 م غ م	5. الجمعية الوطنية + مجلس الشيوخ	55. باكستان
13 م م	6. غرفة المندوبين + مجلس الشيوخ	56. بالاووس
45 م م	7. غرفة النواب + مجلس الشيوخ	57. باراغواي
75 م غ م	8. غرفة الممثلين + مجلس الشيوخ	58. هولندا
24 م م	9. غرفة النواب + مجلس الشيوخ	59. الفلبين
100 م م	0. مجلس (سجم) + مجلس الشيوخ	60. بولونيا
108 م غ م	1. الجمعية الوطنية + مجلس الشيوخ	61. ج الكونغو د
32 م م	2. غرفة النواب + مجلس الشيوخ	62. الدومينيكا
81 م م	3. غرفة النواب + مجلس الشيوخ	63. التشيك
137 م م + 39	4. غرفة النواب + مجلس الشيوخ	64. رومانيا
669 معين + 113	5. مجلس العموم + مجلس اللوردات	65. بريطانيا
14 م غ م + 12 معين	6. غرفة النواب + مجلس الشيوخ	66. رواندا
11 معين	7. الجمعية + مجلس الشيوخ	67. سان لوسي
40 م غ م	8. الجمعية الوطنية + المجلس الوطني	68. سلوفينيا
54 م غ م + 2	9. المجلس الوطني + مجلس الولايات	69. السودان
30 معين + 20	0. المجلس التشريعي + المجلس الوطني	70. جنوب السودان
46 م م	1. المجلس الوطني + مجلس الكانتونات	71. سويسرا
20 معين + 10 م غ م	2. الجمعية الوطنية + مجلس الشيوخ	72. سوازيلاند
25 م غ م + 8 معين + 1	3. غرفة الممثلين + المجلس الوطني	73. طاجكستان
54 م غ م	4. مجلس الشعب + المجلس الفدرالي	74. الصومال
31 معين	5. غرفة الممثلين + مجلس الشيوخ	75. ترينيداد وطوباغو
30 م م + 1	6. غرفة الممثلين + مجلس الشيوخ	76. الأورغواي
111 معين	7. مجلس النواب + مجلس الشورى	77. اليمن
60 م م + 20	8. الجمعية الوطنية + مجلس الشيوخ	78. زيمبابوي

1 - المصدر : رسالة الكترونية من رئيس الإتحاد البرلماني الدولي هيروكو ياماقوش بتاريخ 2016.08.02

قائمة المراجع

- أولا : الكتب

I - الكتب باللغة العربية :

أ * المراجع العامة :

- آيت العربي (مقران)، بين القصر والعدالة، منشورات كوكو، الجزائر، 2008 .
- أبو زيد فهمي (مصطفى)، النظام الدستوري في مصر، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1966.
- أوصديق (فوزي)، فصول دستورية، دار الخلدونية للنشر، الجزائر، 2012.
- أوصديق (فوزي)، النظام الدستوري الجزائري و وسائل التعبير المؤسساتي، د م ج، الجزائر، 2008.
- أوصديق (فوزي)، الوافي في شرح القانون الدستوري، د م ج، الجزء الثاني، الجزائر، 1994.
- باهي أبو يونس (محمد)، الرقابة البرلمانية على الحكومة في النظامين المصري و الكويتي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2002.
- بدوي (ثروت)، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- بسيوني عبد الله (عبد الغني)، النظم السياسية و القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997.
- بلحاج (صالح)، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، د م ج، الجزائر، 2010.
- بن حمودة (ليلي)، الديمقراطية و دولة القانون، دار هومة، الجزائر، 2014.
- بن عبيدة (عبد الحفيظ)، استقلالية القضاء و سيادة القانون في ضوء التشريع الجزائري و الممارسات، منشورات البغدادي، الجزائر، 2008.
- بوكرا (إدريس)، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الإستقلال من خلال الوثائق و النصوص الرسمية، الجزء الأول، د م ج، الجزائر، 2009.
- بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 1993.
- بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963 و 1976، الجزء الأول، د م ج ، الجزائر، 2013.
- بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989، الجزء الثاني، د م ج ، الجزائر، 2013.
- بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية)، الجزء الثالث، د م ج ، الجزائر، 2013.
- بوسعدية (محمد سعيد)، مدخل إلى دراسة قانون الرقابة الجزائري، دار القصة للنشر، الجزائر، 2014.
- بوقفة (عبدالله)، السلطة التنفيذية بين التعسف و القيد: دراسة مقارنة، دار الهدى، عين مليلة، 2006.

- بوقفة (عبدالله)، آليات تنظيم السلطة، الجزائر السياسية : المؤسسات و الأنظمة (دراسة مقارنة)، دار الهدى، عين مليلة، 2013.
- بوقفة (عبدالله)، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الهيئة التنفيذية، دار هومة للنشر، الجزائر، 2009.
- جاب الله (عبد الله)، خلفيات الصراع بين اللائكيين و الإسلاميين، دار المعرفة للنشر، الجزائر، 2003.
- حسين يعقوب (محمد)، الفصل و التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظامين السياسيين الأردني و اللبناني، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية و النشر و التوزيع، عمان، 2004.
- خبل (محسن)، النظم السياسية و القانون الدستوري، منشأة المعارف، الجزء الأول، القاهرة، 1971.
- ديدان (مولود)، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، بلقيس للنشر، الدار البيضاء، 2009.
- ديدان (مولود)، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية على ضوء التعديل الدستوري الأخير 2016، طبعة 2017، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء الجزائر، 2017.
- دوفرليه (موريس)، المؤسسات الدستورية و القانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، 1992.
- رعد (نزيه)، القانون الدستوري العام : المبادئ العامة و النظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس (لبنان)، 2011.
- رابحي (أحسن)، الوسيط في القانون الدستوري، دار هومة للنشر، الجزائر، 2012.
- رباط (أدمون)، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني، دار العلم للملايين، بيروت، 1971.
- رفعت عبد الوهاب (محمد)، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي، بيروت، 2004.
- سيد الصباحي (يحي)، النظام الرئاسي الأمريكي و الخلافة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1993.
- سعدالله (عمر)، مجموعة الدساتير العربية كاملة بآخر تعديلاتها، هومة، الجزائر، 2008.
- شيهوب (مسعود)، أسس الإدارة و تطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، د م ج، الجزائر، 1986 - شريف أيمن (محمد)، الإزدواج الوظيفي و العضوي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- شبحا عبد العزيز (ابراهيم)، مبادئ الأنظمة السياسية، الدار الجامعية للنشر، بيروت، 1982.
- الصاوي (علي)، مستقبل البرلمان في العالم العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- علي الطهراوي (هاني)، النظم السياسية و القانون الدستوري، دار الثقافة للنشر، عمان، ط 3، 2011.
- عصفور (سعد)، القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980.
- فوزي (صلاح الدين)، البرلمان، دراسة مقارنة تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
- العطار (فؤاد)، النظم السياسية و القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.
- عصام (سليمان)، الأنظمة البرلمانية بين النظرية و التطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.

- عوابدي (عمار)، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام الجزائري، د م ج، الطبعة الثالثة، الجزائر، 1994.
- عمر حلمي (فهمي)، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980.
- عطالله الهيتي (نعمان)، الأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية، ج 2، دار رسلان للطباعة، دمشق، 2007.
- غريبي (فاطمة الزهراء)، أصول القانون الدستوري و النظم السياسية، دار الخلدونية، الجزائر، 2015،
- لباد (ناصر)، دساتير و موثيق سياسية، مخبر الدراسات القانونية، سطيف، 2007.
- محمد الطماوي (سليمان)، مبادئ القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1958.
- محمد الطماوي (سليمان)، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر السياسي الاسلامي دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.
- ناجي (رائد)، حق حل البرلمان في الأنظمة المقارنة، دار الكتاب العربي، الجزائر، 2012.
- طربوش قائد (محمد)، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري (دراسة مقارنة)، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر، بيروت، 1995.
- الطراونة (مهند صالح)، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام البرلماني، مؤسسة الوراق للنشر، عمان، 2008.

ب * المراجع المتخصصة :

- بوالشعير (سعيد)، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التشريعية و المراقبة)، الجزء الرابع، د م ج ، الجزائر، 2013.
- جاد نصار (جابر)، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر و الكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- خرباشي (عقيلة)، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، دار الخلدونية للنشر، الجزائر، 2007.
- عاشوري (العيد)، المؤسسة التشريعية في الجزائر (النشأة.. التنظيم.. الصلاحيات)، مطبعة م ش و، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2012.
- عباس (عمار)، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام د ج، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
- عمير (سعاد)، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، 2009.
- هاملي (محمد)، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة بالنظامين المصري و الفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2014.

2 - الكتب باللغة الفرنسية :

- Ardant (Philippe) ; la révision constitutionnelle en France, Economica, Paris, 1993,
- Avril (pierre) et Gicquel (jean) ; droit parlementaire, Montchrestien, paris, éd 2, 1996.

- **Avril (p) et Gicquel (j)** ; le conseil constitutionnel, Montchrestien, paris, 5^{ème} éd, 2005,
- **Benabbou - Kirane (Fatiha)**; droit parlementaire Algerien, T1, T2, o p u, Alger, 2009.
- **Breillat (Dominique), Champagne (Gilles), Thome (Daniel)**; droit constitutionnel et institutions politiques, Gualino éditeur, Paris, 2003.
- **Burdeau (G)** ; traité de droit constitutionnel, LGDJ, Paris, 1984.
- **Carre de Malberg (R)**; la loi expression de la volonté générale, economica, Paris, 1984.
- **Carre de Malberg R**; contribution à la théorie générale de l'état, Sirey, t 2, Paris, 1922.
- **Chandernagor (André)** ; un parlement pour quoi faire? Ed Gallimard, Paris, 1967.
- **Debash (Charles)** ; sciences administratives, 2^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1996.
- **Debré (J.L)**; les idées constitutionnelles du général De gaule, LGDJ, Paris, 1974.
- **De La Saussay (François), et Dieu (Frédéric)**, droit constitutionnel et institutions politiques, Hachette, Paris, 2000.
- **Duverger (Maurice)**; institutions politiques et droit constitutionnel, PUF, 6^{ème} éd, Paris, 1995.
- **Gélard (Patrice) et Meunier (Jacques)** ; institution politiques et droit constitutionnel, Montchrestien, 3^{ème} édition, Paris, 1999.
- **Gicquel (J)**; droit et institutions politiques, Montchrestien-delta, 16^{ème} éd, Paris, 2000.
- **Hamon (F) et Tropez (M)** ; droit constitutionnel, 30^{ème} éd, LGDJ, Paris, 2007.
- **Hauriou (André)**; institutions politiques et droit constitutionnel, PUF, Paris, 1995.
- **Laundy (Philip)**; les parlements dans le monde contemporain, Payot, Lausanne, 1989.
- **Lavroff (Dimitri Georges)** ; le système politique français, Dalloz, Paris, 1975.
- **Luchaire (François)**, le conseil constitutionnel, Ed Economica, Paris, 1980.
- **Malek (Réda)**; Guerre de libération et révolution démocratique, éd Casbah, Alger, 2010.
- **Marshal trip (carter)**, la démocratie américaine (gouvernance aux USA), éd Odile Jacob, paris, 1988,
- **Nezar (Khaled)** ; le sultanat de Bouteflika, Transbordeur, Paris, 2003.
- **Turpin (Dominique)** ; droit constitutionnel, PUF, Paris, 1992.
- **Williams (Philip)** ; la vie sous la 4^{ème} republique, Armand colin, paris, 1971.
- **Zoller (Elisabeth)**, droit constitutionnel, PUF, 2^{ème} édition, Paris, 1998

- ثانيا : المقالات العلمية

1- المقالات العلمية باللغة العربية :

- العايب (علاوة)، العملية التشريعية و نظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية المقارنة، م ف ب،

عدد 33، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2013، ص 19.

- آيت العربي (مقران)، النظرة الإنتقادية لأهداف مجلس الأمة، مجلة مجلس الأمة، عدد 4، الجزائر، فيفري 2000، ص 12.
- آيت العربي (مقران)، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، م ف ب، عدد خاص، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2003، ص 63.
- بوكرا (إدريس)، الإقتراع النسبي و أثره، م ف ب، عدد 9، مجلس الأمة، الجزائر، 2005، ص 40.
- بوكرا (إدريس)، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، إصدار المدرسة الوطنية للإدارة عدد 1، 2000، ص 35.
- بوكرا (إدريس)، التطور الدستوري و حالات الأزمة في الجزائر، م ف ب، عدد 7، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2004، ص 130.
- بريك (محمد)، الممارسة العملية للمجلس الشعبي الوطني عند دراسة مشاريع قوانين المالية، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 11، 2014، ص 53.
- بن المداني (عامر)، الإصلاح الجديد للنظام الانتخابي في الجزائر، م ف ب، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، عدد 36، فيفري 2015، ص 37.
- بودهان (موسى)، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، عدد 2، إصدار المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003، ص 33.
- بوالشعير (سعيد)، مدى دستورية اللجوء إلى الإستفتاء لتعديل الدستور، المجلة الجزائرية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012.
- بوالشعير (سعيد)، التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية و الممارسة العملية، مجلة الإدارة، عدد 1، الجزائر، 2011، ص 7.
- جبار (عبد المجيد)، المحافظة على المال العام و العقلنة البرلمانية، مجلة الوسيط، إصدار وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 11، 2014، ص 25.
- حمامي (ميلود)، قراءة قانونية في التعديل الدستوري لسنة 2008، م ف ب، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، عدد 23، جويلية 2009، ص 32.
- خرباشي (عقيلة)، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، م ف ب، عدد 23، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2009، ص 19.
- خرباشي (عقيلة)، آلية الإستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، م ف ب، عدد 25، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، أبريل 2010، ص 37.
- خويضر (الطاهر)، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، م ف ب، عدد 5، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، أبريل 2004، ص 83.
- دشيثة (عثمان)، الحصانة البرلمانية، مجلة النائب، إصدار م ش و، الجزائر، ع 3، 2004، ص 32.

- دبيح (ميلود)، آليات رقابة الكونغرس الأمريكي على أعمال السلطة التنفيذية، م ف ب، عدد 27، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، أفريل 2011، ص 128.
- دريوش (مصطفى)، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، م ف ب، عدد خاص، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2003، ص 30.
- رزيق (كمال)، الإطار النظري لقانون تسوية الميزانية و أبعاده، مجلة الوسيط، إصدار وزارة العلاقات مع البرلمان، عدد 11، الجزائر، 2014، ص 184.
- سلطان (عمار)، الرقابة على دستورية القوانين بألية قضائية (دراسة مقارنة)، مجلة الدراسات القانونية، عدد 35، الجزء الثاني، جامعة أسيوط، 2014، ص 346.
- سلطان (عمار)، الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية، عدد 35، الجزء الثاني، جامعة أسيوط، 2014، ص 303.
- شريط (لمين)، واقع البيكاميرالية في العالم و مكانة التجربة الجزائرية فيها، م ف ب، عدد 1، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002، ص 21.
- شريط (لمين)، عن واقع و وظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم، م ف ب، عدد 3، إصدار مجلس الأمة الجزائر، جوان 2003، ص 77.
- شريط (لمين)، بعض الجوانب التأسيسية و التشريعية لمجلس الأمة، نشرات م أ، ديسمبر 1998، ص 15.
- شريط (لمين)، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، م ف ب، إصدار مجلس الأمة، عدد 4، الجزائر، أكتوبر 2003، ص 117.
- شلغوم (نعيم)، دور البرلمان في رسم السياسة العامة في الدولة الجزائرية، م ف ب، عدد 33، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2013، ص 65.
- شيهوب (مسعود)، نظام الغرفتين البرلماني (النشأة و التطور)، م ف ب، عدد 1، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002، ص 9 .
- شيهوب (مسعود)، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة، مجلة النائب، إصدار م ش و، عدد 2، الجزائر، 2003، ص 8.
- شيهوب (مسعود)، مقارنة حول آليات الإصلاح السياسي في العالم العربي، م ف ب، عدد 21، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، نوفمبر 2008، ص 71.
- شويحة (زينب)، قراءة في القانون العضوي المتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، م ف ب، عدد 32، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، 2013، ص 90.
- صبري (مولود)، المبررات الموضوعية لمحدودية المبادرة البرلمانية في مجال التعديل المالي، مجلة الوسيط، إصدار وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 11، 2014، ص 35.
- طالب (طاهر)، المفهوم الجزائري للدستور، مجلة العلوم القانونية، جامعة عنابة، 1993، ص 115.

- صويلح (بوجمعة)، مجلس الأمة عهدة وجيزة و خطوات واعدة، م ف ب، عدد خاص، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2003، ص 78.
- صويلح (بوجمعة)، مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري، م ف ب، عدد 25، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، أبريل 2010، ص 20.
- عاشوري (العبد)، إجراءات و مراحل إعداد النص التشريعي و إقراره في البرلمان الجزائري، م ف ب، عدد 3، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003، ص 63.
- عوابدي (عمار)، رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري، م ف ب، عدد 5، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، أبريل 2004، ص 99.
- عوابدي (عمار)، فكرة القانون العضوي و تطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان و العلاقات الوظيفية بينه و بين الحكومة، م ف ب، عدد 2، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، مارس 2003، ص 47.
- عوابدي (عمار)، عملية الرقابة البرلمانية و دورها في الدفاع عن حقوق المواطن، م ف ب، عدد 1، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002، ص 47.
- قدياري (حز الله)، لمحة عن نظام الثنائية البرلمانية في العالم واقع و آفاق، م ف ب، عدد 6، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2004، ص 71.
- لزهاري (بوزيد)، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، م ف ب، عدد 7، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2004، ص 44.
- لزهاري (بوزيد)، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، م ف ب، عدد 1، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002، ص 37.
- معمري (نصر الدين)، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، إصدار م ش و، الجزائر، عدد 4، 2004، ص 31.
- هيشور (بوجمعة)، مجلس الأمة في عهده الأولى، م ف ب، عدد خاص، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2003، ص 52.
- وزاني (وسيلة)، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد، م ف ب، عدد 21، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، نوفمبر 2008.
- يلس شاوش (بشير)، مجلس الأمة في تصور المجلس الدستوري، م ف ب، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، عدد 2، مارس 2003، ص 97.
- يلس شاوش (بشير)، صلاحيات البرلمان في مجال الحسابات الخاصة للخزينة (حسابات التخصيص الخاص)، م ف ب، عدد خاص، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2003، ص 108.
- يلس شاوش (بشير)، التطبيقات العملية لقوانين المالية و إنعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، م ف ب، عدد 3، إصدار مجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003، ص 29.

2 - المقالات العلمية باللغة الفرنسية :

- **Benabbou kiane (Fatiha)**; le domaine de la loi et du reglement dans la constitution Algerienne de 1996, in RSJEP, université d'Alger, N°3, 2011.
- **Reydellet (M)** ; le bicamérisme a t- il un avenir en France? RDP n°6, Paris, 2001, P 1780.
- **Schmitt (Carl)**; théorie de la constitution, PUF, Paris, 1993, p 350.
- **Chagnollaud (Dominique)**, l'expertise non technocratique, sénat actualités n° 27, Paris, décembre 2000.
- **Guichard (A)**; étude sur le parlement de la 5^{ème} république, presse universitaire de France, Paris, 1965, p 81.

- ثالثا : المدكرات و الرسائل الجامعية

1 - الرسائل الجامعية باللغة العربية

- السيد (احمد)، دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1986.
- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1983.
- باطة عماد (محمد السيد)، مجلس الشورى و دوره في النظم الدستورية الحديثة و في مصر، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 2008.
- بوليفة (محمد عمران)، البعد التمثيلي لمجلس الأمة و دوره في الاستقرار المؤسسي، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، 2015.
- بوليفة (محمد عمران)، مجلس الأمة، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، 1998.
- بوالشعير (سعيد)، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 1984.
- خرباشي (عقيلة)، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة، جامعة باتنة، 2010.
- راتب (علي زكي)، مجلس الشورى و نظام ازدواج الهيئة التشريعية (نظام المجلسين) دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة حلوان، مصر، 2006.
- شريط (لمين)، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، 1991.
- شوقي (أحمد)، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1980.
- شوقي (فاتح)، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة، جامعة الجزائر، 2000.
- صمود (مخلوف)، طبيعة السلطة السياسية و تنظيمها في النظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، 2009.

- لعروسي (رابح)، دور المؤسسة البرلمانية في عمليات التحول الديمقراطي في الجزائر: 1997 - 2007 ،
مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 2010.
- مصطفى البحري (حسن)، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة
الدستورية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس (مصر)، 2006.

2 - الرسائل الجامعية باللغة الفرنسية :

- **Benabbou** (Fatiha); les rapports entre le president de la republique et l'assemblée
populaire nationale, thèse d'état, université d'Alger, 2004.
- **Hartani (A K)**; le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996,
thèse, université d'Alger, 2004.
- **Yelles Chaouèche (Bachir)**, la rationalisation du contrôle parlementaire en Algérie
(l'apport du conseil constitutionnel), thèse, université d'Oran, 1994.

رابعاً : الندوات والملتقيات العلمية

- الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان، الجزائر، يومي 23 و 24 اكتوبر 2000،
منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، مداخلات :
. شريط لمين، علاقة الحكومة بالبرلمان، ص 18.
. مزود أحسن، الفصل بين السلطات في دستور 1996، ص 42.
. محمد بوسلطان، السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في دستور الجزائر، ص 120.
- اليوم الدراسي حول السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، فندق الجزائر، 26 سبتمبر
2001، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، مداخلة لمين شريط، ص 61.
- اليوم الدراسي حول موضوع القانون العضوي 02.99 بين النص والممارسة، نزل الأوراسي يوم 23
أكتوبر 2001، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، مداخلات :
. شريط لمين، القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان و الحكومة هل له علاقة
بالمجموعات البرلمانية؟ ص 17.
. كايس الشريف، القانون العضوي 02.99 بين النص و الممارسة، ص 35.
- الندوة الوطنية الخاصة بالقراءة التحليلية للمادة 98 من الدستور، الأوراسي يوم 24 نوفمبر 2002،
منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، مداخلات :
. سعيد مقدم، قراءة في المادة 98 من الدستور، ص 15.
. عمر صدوق، تساوي و تمايز غرفتي البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية، ص 27.

- الندوة الوطنية حول الغرف العليا وترقية الديمقراطية، مجلس الأمة، يوم 7 جانفي 2003، مداخلات :

▪ جبار عبد المجيد، دور مجلس الأمة في الحياة السياسية الوطنية، 23.

▪ يلس شاوش بشير، مجلس الأمة في تصور المجلس الدستوري، ص 31.

- الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الأوراسي يومي

29 و 30 أكتوبر 2003، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، مداخلات :

▪ شيهوب مسعود، الثنائية البرلمانية النشأة والتطور، ص 37.

▪ كايس الشريف، دور اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين، ص 63.

▪ محمد بوسلطان، نظام الغرفتين بين الديمقراطية و تمثيل الحكومة، ص 73.

▪ السعيد مقدم، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي... ص 81.

▪ صويلح بوجمعة، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن و الإستقرار، ص 129.

+ الجزء الثاني، مداخلات :

▪ مزود حسن، الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين و ذات المجلس الواحد، ص 29.

▪ لطيف عبد المجيد، التطور التاريخي لنظام الغرفتين في الأنظمة المقارنة، ص 45.

▪ خريف عبد الوهاب، نماذج من الأنظمة السياسية التي تأخذ بنظام الغرفتين، ص 57.

▪ طالب الطاهر، دور اللجنة المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين، ص 67.

- الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 96 (دراسة تحليلية)، نزل الأوراسي

يومي 6 و 7 ديسمبر، 2004، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، مداخلات :

▪ شريط (لمين)، حق التعديل في النظام البرلماني، دراسة مقارنة.

▪ مسعود شيهوب، الرقابة على دستورية القوانين النموذج الجزائري.

▪ محمد بوسلطان، تفسير القاعدة القانونية (نظريات و تقنيات).

▪ بن هني عبد القادر، الأسس العامة لتنظيم السلطة التشريعية في دستور أمريكا و دستور الجزائر.

▪ يلس شاوش (بشير)، صانعو القانون.

▪ السعيد مقدم، حق التعديل (دراسة مقارنة).

- اليوم الدراسي حول: البرلمان و الديمقراطية في الجزائر (التجربة البرلمانية الجزائرية الواقع و الآفاق)،

مجلس الأمة، الجزائر، يوم 20 جوان 2012، مداخلات :

▪ مسعود شيهوب، المبادرة بالتشريع بين البرلمان و الحكومة، ص 11.

▪ محمد بو سلطان، التجربة البرلمانية في الدساتير الجزائرية، ص 37.

- اليوم الدراسي : مجلس الأمة (التجربة و الآفاق)، مجلس الأمة في 21 ماي 2013، مداخلات :

▪ محمد بن محمد، الدور التشريعي لمجلس الأمة، التجربة و الآفاق، ص 15.

- شريط لمين، القانون العضوي 02.99 وموقع مجلس الأمة فيه، ص 47.
- عقيلة خرباشي، خصائص مجلس الأمة بين النص و الممارسة، ص 67.

- خامسا : النصوص القانونية

1 - القوانين الأساسية :

- دساتير الجمهورية الجزائرية لسنوات: 1963، 1976، 1989.
- دستور 1996 الصادر في 07 ديسمبر 1996 بعد استفتاء 28 نوفمبر 1996 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438.96. يتعلق بنص تعديل دستور سنة 1989.
- القانون رقم 03.02 المؤرخ في 10 أبريل 2002 المتضمن تعديل دستور سنة 1996.
- القانون رقم 19.08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن تعديل دستور سنة 1996.
- القانون رقم 01.16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن تعديل دستور سنة 1996.

2 - القوانين العضوية والعادية :

- قانون عضوي رقم 01.98 صادر في 30 ماي 1998 الخاص بمجلس الدولة.
- قانون عضوي رقم 01.12 صادر في 12 جانفي 2012 المتضمن قانون الانتخابات. (ملغى)
- قانون عضوي رقم 02.12 صادر في 12 جانفي 2012 المتضمن حالات التنافي مع العهدة البرلمانية.
- قانون عضوي رقم 03.12 صادر في 12 جانفي 2012 يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.
- قانون عضوي رقم 10.16 صادر في 25.08.2016 المتعلق بالانتخابات.
- قانون عضوي رقم 02.99 صادر في 8 مارس 1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة. (ملغى)
- قانون عضوي رقم 12.16 صادر في 25 أوت 2016 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة.
- قانون عضوي رقم 04.12 صادر في 12 جانفي 2012 يتعلق بالأحزاب السياسية.
- قانون عضوي 01.98 مؤرخ في 01.30.1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله.
- قانون رقم 04.80 لأول مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.
- قانون رقم 01.01 صادر في 31 جانفي 2001 المتعلق بعضو البرلمان المعدل و المتمم.
- قانون رقم 01.06 صادر في 20 فيفري 2006 متعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.
- قانون رقم 70.00 صادر في 22 نوفمبر 2000 المتعلق بانتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين.
- قانون رقم 01.77 المؤرخ في 15 أوت 1977 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. (ملغى)

- قانون رقم 17.84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية.
- قانون رقم 07.05 المؤرخ في 28 أفريل 2005 المتعلق بالمحروقات المعدل و المتمم.

3 - الأوامر والمراسيم الرئاسية :

- الأمر رقم 07.01 الصادر في 01.03.2007 المتعلق بالمواع و الإلتزامات الخاصة التي تخضع لها بعض الوظائف والمناصب النوعية في الدولة.
- الأمر رقم 07.97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن قانون الانتخابات المتمم والمعدل.
- الأمر رقم 04.97 المؤرخ في 11 جانفي 1997، المتعلق بإعلان الذمة المالية.
- مرسوم رئاسي رقم 239.99 صادر في 27.10.1999 المتضمن تعديل المرسوم الرئاسي رقم 44.89 المؤرخ في 10.04.1989 الخاص بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة.
- مرسوم رئاسي رقم 01.92 صادر في 4 جانفي 1992 المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني.
- مرسوم رئاسي رقم 44.92 المؤرخ في 9 فيفري 1992 المتعلق بإعلان حالة الطوارئ.
- مرسوم رئاسي رقم 143.89 صادر في 7 أوت 1989 المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري و القانون الأساسي لبعض موظفيه.
- مرسوم رئاسي رقم 351.08 المؤرخ في 30 أكتوبر 2008 يتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة المعينين.
- مرسوم رئاسي رقم 357.08 المؤرخ في 08 نوفمبر 2008 المتعلق بدعوة البرلمان للإجتماع بغرفتيه معاً لدراسة والتصويت على مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري.

4 - المراسيم التنفيذية :

- مرسوم تنفيذي رقم 423.97 صادر في 11 نوفمبر 1997 المتضمن تنظيم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين و سير المجلس.
- مرسوم تنفيذي رقم 04.98 صادر في 17.1.1998 يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان.

5 - الأنظمة الداخلية للغرفتين :

- النظام الداخلي ل م ش و لسنة 1977 الوارد ضمن القانون رقم 01.77 المؤرخ في 15 أوت 1977.
- النظام الداخلي ل م ش و لسنة 1997 الوارد في الجريدة الرسمية رقم 53 في 13 أوت 1997.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في ج ر ج رقم 46 المؤرخة في 30 جويلية 2000.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في ج ر ج رقم 84 المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

6 - جرائد مداوات الغرفتين :

- الجريدة الرسمية لمداوات م ش و رقم 219 لجلسة يوم 2000/8/16.
- الجريدة الرسمية لمداوات م ش و رقم 107 لجلسة يوم 1998.12.12، تدخل عبد السلام علي راشدي.

- الجريدة الرسمية لمداوالات م ش و رقم 211 المؤرخة في 20 جولية 2000، ص31 المتضمنة التعليمات العامة رقم 12/8 الصادرة في جولية 2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.
- الجريدة الرسمية لمداوالات م أ ، عدد 7 ، 1 مارس 1999، تدخل مقران آيت العربي، ص 15.
- الجريدة الرسمية لمداوالات م أ ، عدد 5 لجلسة يوم 12 ديسمبر 2002.
- مجلة مجلس الأمة الأعداد لسنة 2015 : 65 (أفريل)، 66 (جوان)، 67 (نوفمبر).

- سادسا : المراجع الإلكترونية

- موقع مجلس الأمة : www.majliselouma.dz / travaux-organes
- مواقع مجلس الشيوخ الفرنسي : www.senat.fr : Allez au contenu
- www.senat.fr : travaux parlementaires.
- www.senat.fr : wikipedia.org
- www.senat.fr : le bicamérisme en Afrique et dans le monde arabe.
- موقع البرلمان البريطاني : www.parliament.UK
- موقع الإتحاد البرلماني الدولي : www.ipu.org / parline-f

- سابعا : مقالات الصحف

- بلخادم عبد العزيز، تصريح لجريدة الخبر اليومي، عدد 6872، ليوم 5 فيفري 2012، ص 2.
- بوعقبة سعد، الحرية المؤجلة، جريدة الخبر اليومي، عدد 8033، ليوم 16 جانفي 2016، ص 24.
- بن فليس علي، برنامج الحكومة، جريدة الخبر اليومية ليوم : 17 سبتمبر 2000، ص 3.
- غزالي سيد أحمد، في استضافة لجريدة الوطن عدد يوم 11 جانفي 2012، ص 4 و 5.
- سعيد سعدي، ضد الديمقراطية، جريدة الجزائر الجمهورية عدد يوم 24. 12. 1991.
- سليمان حاج إبراهيم، ميزانية ب 300 مليار و قانون واحد في 1825 يوم، جريدة المحقق، عدد 61 ليوم 12 ماي 2007، ص 03.
- مروان حرب، لجان التحقيق الوسيلة الوحيدة لعدم التحقيق، جريدة المحقق الأسبوعية عدد 61 بتاريخ 12 ماي 2007، ص 04.
- كوفي عنان (الأمين العام الأسبق لمنظمة الأمم المتحدة) :
« Savoir écouter les minorités », in Le figaro du 4 décembre 2000.

الملخص

تم إنشاء مجلس الأمة بمقتضى دستور سنة 1996 كغرفة برلمانية ثانية لتدخل بذلك الجزائر صف الدول ذات النظام البيكاميرالي للبرلمان. و رغم بعض مساوئها فإن البيكاميرالية تساعد في عقلنة النظام السياسي للدولة و تحسين الأداء التشريعي للبرلمان و تفتح مجال التمثيل لفئات أخرى من الشعب قد لا تستطيع الوصول إلى الغرف الأولى أو لا تسعى إلى ذلك. كما أنها تفتح مساحة جديدة للنقاش الحر و تبادل وجهات النظر، و من ثم فهي تساهم في تحقيق الاستقرار للدولة و تجسيد أركان دولة القانون. و بعد مضي 3 عهديات من نشاطه لم يثبت المجلس جدارته مما يستدعي التساؤل عن الجدوى من وجوده.

كان دافع المؤسس الدستوري لإنشاء مجلس الأمة توسيع التمثيل و تحقيق الإستقرار و الاستمرارية للدولة، و لكن الحقيقة أن الدافع الأساسي إليه ذو طبيعة سياسية تعود خلفياته إلى حقبة التسعينات التي أعقبت التحول الديمقراطي و اعتماد التعددية الحزبية و مبادئ الليبرالية بمقتضى دستور 1989. إذ كادت السلطة التشريعية أن تخرج من أيدي النظام الحاكم فاضطر إلى تغيير قواعد اللعب و استحداث غرفة ثانية في البرلمان تسمح له بكبح اندفاعات الغرفة الأولى، بل و تحجيمها و الهيمنة عليها و منعها من الاستحواذ على السلطة التشريعية و هذا عن طريق التحفظ على النصوص القانونية التي لا تنال رضاها.

و لتحقيق هذا الهدف وسع المؤسس من صلاحيات رئيس الجمهورية و مكنه من وضع قدم داخل الهيئة البرلمانية من خلال الثلث الذي يعينه في مجلس الأمة، بالإضافة إلى حقه في التشريع بالأوامر و التي أعادها له دستور سنة 1996، و زوده بآليات أخرى تنقله من صفة الشريك في التشريع إلى صفة المشرع الرئيسي. و في هذا الإطار جاءت تشكيلة مجلس الأمة ملبية لمسعى المؤسس في الحد من سلطة الغرفة الأولى و إبعاد رئيسها عن أية سلطة حقيقية في الفترة الانتقالية الناتجة عن شغور منصب رئيس الجمهورية لصالح رئيس مجلس الأمة. و الأخير هو من يرأس البرلمان المجتمع بغرفتيه فهو من الناحية البروتوكولية أسمى مركزا من نظيره، و لذلك كان دائما معينا ضمن الثلث الرئاسي كما بينت التجربة إلى اليوم.

و لا شك بأن العضو المعين مطالب بأداء دور ما لصالح الجهة التي عينته و إن لم يفعل فإن مصيره معروف في أول تجديد نصفي (كل 3 سنوات) و هو الأمر الذي يطعن في استقلالية الأعضاء، و بالتالي في مكانة مجلس الأمة و السلطة التشريعية ككل. إن الضعف الذي يعاني منه البرلمان في جانبه العضوي لا بد أن ينعكس سلبا على الجانب الوظيفي، فنشاط البرلمان في مجال التشريع متواضع جدا أمام تحديد مجال القانون و ضعف المبادرة إن لم نقل انعدامها و إطلاق يد المنفذ عبر السلطة التنظيمية. كما تتصف القوانين بالعمومية و كثرة الإحالة على التنظيم. و بعض القوانين العضوية علاوة على الكثير من النصوص التنفيذية تنتظر التجسيد من سنين و لا يملك ممثلي الشعب تحريكها مما يحد من مكانة القانون و يؤكد هيمنة المنفذ.

و عليه يبقى رئيس الجمهورية القائد الفعلي للحكومة هو المشرع الأصل خاصة أمام هيمنته على المبادرة بالتشريع و حقه في الاعتراض على القانون الصادر عن البرلمان عبر آلية طلب القراءة الثانية و احتكاره لعملية الإصدار. و يبقى مجلس الأمة يعاني من قيود تكبله سواء على مستوى النص الأساسي أو على مستوى النصوص القانونية الناظمة لصلاحياته وعلاقته بالحكومة. و حرمانه من حق المبادرة بالاقترح يكرس تبعيته تشريعيا للغرفة الأولى أما منعه من حق تعديل النصوص القانونية المحالة إليه فهي الضربة القاضية عليه، فالمجلس في موقف ضعيف جدا و حتى النافذة التي يعبر من خلالها عن رأيه و مقترحاته (اللجنة المتساوية الأعضاء) يلزمها موافقة الحكومة و الغرفة الأولى، كما أن الحكومة هي التي تتحكم في تحريك هذه الآلية لا أي من المجلسين. و حتى المجلس الدستوري كانت مواقفه صارمة إزاء البرلمان.

أما في الجانب الرقابي فإن حصيلة الغرفة الأولى متواضعة و غير مرتبة لأي آثار قانونية ملموسة ميدانيا، و لا شك أن سلطة رئيس الجمهورية في حل الغرفة هي نقطة التفوق المطلق للمنفذ على المشرع. أما مجلس الأمة فنقول باختصار أنه لا يمارس سلطة الرقابة على نشاط الحكومة، و حتى الوسائل المتاحة له يزهده كثيرا في استعمالها، و بخلاف الأسئلة التي تبقى هزيلة جدا كما و نوعا فإن المجلس لم يستعمل منذ نشأته أية آلية أخرى للرقابة. فيكون قد تخلى عن ممارسة صلاحياته في الواقع و هو يحاول أن يعوض ضعفه عبر نشاط دبلوماسي برلماني دولي ملموس و كذا تفاعله مع المجتمع المدني.

و كان أولى بالمجلس أن ينشأ لجانا برلمانية و ينفذ تحقيقات فعالة مع صدى إعلامي مناسب من أجل إحراج الحكومة و دفعها للتحرك و معاقبة كل المسؤولين عن الانحراف بالسلطة و الفساد الذي تعاني منه بلادنا. و الأمر الذي يدعو إلى الحيرة أن المجلس لم يجرأ يوما على مجابهة الحكومة، و الأكيد أن الحواجز النفسية و الذهنية تلعب لعبتها في ثني الأعضاء عن قيامهم بمهامهم بفعالية بالإضافة إلى العوامل السياسية. و لتفعيل دور المجلس يجب إدخال إصلاحات جذرية على مركزه القانوني وظيفيا و عضويا. و في هذا الإطار بجب إلغاء الثلث الرئاسي المعين من أعضائه، و توسيع الهيئه الناخبة لتشمل فئات أخرى فاعلة في المجتمع مع وضع شروط صارمة للترشح لعضوية البرلمان من أجل الرفع من مستوى ممثلي الشعب.

و من الناحية الوظيفية فيجب توسيع حق اقتراح القوانين إلى مواضيع أخرى، و كذا حق تعديل النصوص المحالة على مجلس الأمة. و يجب دعم التعاون في المجال التشريعي بين الغرفتين بدون تدخل الحكومة. أما في مجال الرقابة فالكثير من الأمور يجب أن تتغير مثل رفع القيود عن استجواب أعضاء الحكومة و إنشاء لجان التحقيق البرلمانية ولما لا إثارة مسؤولية الحكومة. و أما من جهة الممارسات فيجب على الأعضاء التحرر من عقدة الخوف من الحكومة بل يجب تفعيل كل أدوات الرقابة و الإكثار منها بهدف إحراج الحكومة فتلك وظيفتهم و إلا فما معنى الرقابة البرلمانية؟ و أهم ما أطلب به تحقيق نوع من التوازن بين الغرفتين من جهة و بينهما كسلطة تشريعية و بين السلطة التنفيذية و السلطة القضائية لما لا.

Le résumé

Suite à l'adoption de la constitution de 1996, le conseil de la nation s'est constitué comme seconde chambre parlementaire, et l'Algérie est ainsi entrée parmi les pays à parlement bicaméral. Malgré ses inconvénients le bicamérisme participe à la rationalisation de la vie politique et à augmenter le rendement de l'autorité législative par l'accès à ses ronds des nouvelles personnalités et compétences qui ne peuvent pas autrement y accéder. Il permet aussi un nouveau espace de discussions et d'échange d'avis et par conséquence conduit à la stabilité et au fondement de l'état de droit. Hélas, après 3 mandats le conseil de la nation ne s'est pas encore imposé ce qui pose la problématique de son utilité.

Le motif du constituant était d'élargir la représentativité et d'aboutir à la stabilité et la continuité de l'état. Cependant le vrai motif était de nature politique, cela revient à l'époque des années 90 après le passage à la démocratie et l'ouverture du champ politique au multipartisme et au libéralisme selon la constitution de 1989. Le système a failli perdu le pouvoir législatif, on procédait alors au changement des règles du jeu à travers la création d'une deuxième chambre parlementaire pour freiner les agissements des députés et stopper toute législation aventurée non désirée par le chef de l'état.

Et pour aboutir à cet objectif le constituant a élargit les prorogatives du président de la republique en lui permettant de désigner un tiers des membres du conseil de la nation, et aussi d'utiliser l'ordonnance comme moyen de législation. Le président est aussi doté d'autres moyens juridiques qui lui permettent de devenir un vrai législateur. Dans ce cadre le conseil est composé de façon à permettre de borner la 1^{ère} chambre et éloigner son président de tout rôle en période transitoire suite à la vacance du poste du chef de l'état au profit du président du conseil de la nation. Ce dernier préside le parlement réuni en ses 2 chambres et se trouve donc question protocole supérieure à son homologue de la 1^{ère} chambre, c'est pourquoi il fait toujours parti du tiers désigné.

Le membre désigné doit sans nul doute jouer un certain rôle pour celui qui l'a désigné, si non son mandat ne sera pas renouvelé à terme, chose qui touche à l'autonomie du conseil et par conséquence au parlement. Il est clair que ce mode de désignation quoi qu'il est partiel influe directement sur les fonctions du conseil de la nation, ainsi le rendement législatif du parlement est trop faible par limitation du domaine de la loi et de l'initiation des députés face à la fonction réglementaire de l'exécuteur. Les législations sont souvent imprécises génériques et tendent à la réglementation et certaines lois organiques ainsi que beaucoup de textes exécutifs attendent depuis longtemps pour voir le jour, alors que les représentants du peuple ne peuvent rien faire.

En ces circonstances le président de la république le vrai chef de l'exécutif reste un législateur principal, il domine l'initiation et la promulgation des lois, et peut s'opposer à la législation et en demander une seconde lecture. De sa part le conseil de la nation souffre des contraintes imposées soit par le constituant ou par le législateur lui-même, non doté du droit à l'initiation il reste lié à ce que lui transfère la 1^{ère} chambre alors que son incompétence à amender les dispositions légales l'affaiblit trop et le tue peut-on dire. Et même la fenêtre qui lui est ouverte pour donner son avis à travers la commission paritaire nécessite l'accord de la 1^{ère} chambre et ne se réunit que par interpellation du gouvernement, et l'accord entre les 2 chambres ne se valide que par son avis. D'autre part le conseil constitutionnel était très sévère envers le conseil de la nation.

Sur le plan contrôle le rendement du conseil est aussi faible et n'aboutit à aucune conséquence juridique, et le droit présidentiel à la dissolution de la 1^{ère} chambre concrète son avance sur le parlement. Alors que le conseil de la nation en bref ne contrôle pas le gouvernement et Les membres n'ont jamais utilisé un autre moyen de contrôle à part les questions et d'une façon limitée et faible en genre et en nombre. En bref le conseil renonce à l'emploi de ses prorogatives, et pour couvrir sa faiblesse il recourt à une activité diplomatique internationale et à échanger des relations avec la société civile.

Le conseil aurait dû motiver des commissions d'enquête face au climat politique marqué par la corruption et l'abus du pouvoir qui contraignent le pays, hélas le conseil n'a jamais tenté s'opposer au gouvernement. Il se trouve que les obstacles psychiques freinent les membres du conseil et les empêchent d'accomplir parfaitement leur mission en plus des contraintes d'ordre politique. Pour motiver le conseil de la nation il faut porter des réformes radicales sur son statut juridique, sur le plan organique d'abord il faut annuler le mode de désignation du tiers présidentiel et élargir le corps électoral à d'autres éléments actifs de la société et surtout imposer des conditions strictes à la candidature au parlement pour perfectionner le niveau des représentants du peuple.

Sur le plan fonctionnel, il faut élargir le droit à la proposition des lois à d'autres sujets et doter le conseil du droit à l'amendement, il faut aussi exhorter les relations de coopération entre les 2 chambres en législation sans l'intervention du gouvernement. Alors qu'en domaine contrôle des activités du gouvernement, beaucoup de choses sont à changer, il faut enlever les contraintes contournant l'interpellation des membres du gouvernement et activer les commissions d'enquête parlementaires et pourquoi pas inciter la responsabilité du gouvernement. Et en pratique les membres doivent se libérer de la phobie - gouvernement et utiliser en excès tous les moyens de contrôle disponibles, c'est leur métier de l'intimider. Et il faut surtout réaliser un certain équilibre entre les 2 chambres d'un côté et entre elles comme législateur et l'exécutif de l'autre.

The summary

After the adoption of the constitution in 1996, the council of the nation was constituted as a second parliamentary room, and Algeria entered among the bicameral parliament countries. Despite its disadvantages the bicameralism takes part in the rationalization of the political life and it increases the legislative authority since it gives the opportunity to other categories of people to prove their abilities and competence. It also permits a new space of discussions and opinion exchanges. As a result it leads to stability and to found a state of rights. Unfortunately the council did not prove its existence and its force till now.

The motive of the constituent was to enlarge and widen the representatively and continuity of the state, but the real motive was of a political nature due to the change happened during the 1990's after the moving to democracy and the multiparty and liberalism according to the constitution of 1989. The system was about to lose its legislative power which obliged it to change the rules of the game by creating a second house of the parliament to put a limit to the power of the first house of the parliament who may take decision which president refuses.

To achieve this objective the constituent has extended the prerogatives of the president of the republic by allowing him to appoint a third of the members of the council of the nation and also to use the ordinance as a means of legislation. The president is also endowed with other legal means that allow him to become a real legislator, In this framework the council is composed so as to make it possible to limit the 1st chamber and to remove its president from any role during a transitional period following the vacancy of the position of the chief of state for the benefit of the president of the council of the nation. The latter chairs the parliament meeting in its 2 chambers and is thus question superior protocol to its counterpart of the 1st chamber that is why it is always part of the designated third.

The member designed should play a certain role in favor of the one which designed him otherwise he loses his post at last. There fore the autonomy of the council and the parliament will be affected. It's obvious and clear that the way of this designation of the members of this council has a direct influence on the council's functions, that's rally the legislative rent ability of the parliament in its weak, so the legislative performance of the parliament is too weak by limiting the field of the law and the initiation of the deputies in the face of the regulatory function of the executor. Legislation is often unclear and generic, and some organic laws and many executive texts have long been waiting to come into being, while the representatives of the people can't do anything.

In these circumstances, head of state, the real head of the executive, remains a principal legislator; he dominates the initiation and promulgation of laws, and may oppose legislation and request a second reading. On his part the council of the nation suffers from the constraints imposed either by the constituent or by the legislator himself, not endowed with the right to the initiation he remains related to what he transfers the 1st room whereas his incompetence to amend the legal provisions weakened it too much and kills it. And even the window which is opened to him to give his opinion through the joint committee requires the agreement of the 1st chamber and meets only by interpellation of the government, and the agreement between the 2 room is validated only by its opinion. On the other hand the constitutional council was very severe towards the council of the nation.

In terms of control, the performance of the council is also weak and does not lead to any legal consequences, the presidential right to dissolve the first chamber concretes advance on the parliament. While the nation's council at a glance does not control the government and the members have never used another means of control other than the issues and in a limited way and low in gender and in number. It turns out that the council abandons the use of its prerogatives, to cover its weakness it resorts to an international diplomatic activity and to exchange relations with the civil society.

The council should have motivated commissions of inquiry in the face of the political climate marked by corruption and the abuse of power that force the country, unfortunately the council has never tried to oppose the government. It turns out that psychic obstacles hinder the members of the council and prevent them from accomplishing their mission perfectly in addition to the political constraints. To motivate the council of the nation important and radical reforms should be instored in its juridical statue; first the 1/3 designed by the president should be stopped and give the chance to other active elements of the society by imposing strict conditions to be a candidate for the parliament such as being an intellectual candidate who contributes in positive changes.

Functionally, it is necessary to extend the right to the proposal of laws to other subjects, to endow the council of the right to the amendment, to exhort the relations of cooperation between the 2 rooms in field of legislation without the government intervention. While in the area of control of government activities, many things are to be changed, it is necessary to remove the constraints bypassing the interpellation of the members of the government and activate parliamentary commissions of inquiry and why not incite the responsibility of the government. In practice members must free themselves from the phobia - government and use in excess all means of control available. The most important thing considers is that an equilibrium between his two rooms as a legislator authority and the government as the executive authority, and why not weed a jurisdictional authority?

الفهرس :

01	..... مقدمة
	الباب الأول : مبررات تبني الغرف البرلمانية
06	..... الثانية و تشكيلاتها
06	..... الفصل الأول : مبررات اعتماد نظام الازدواج المجلسي للبرلمان
07	..... - المبحث الأول : واقع و مكانة الثانية المجلسية في العالم
07	..... المطلب الأول : نشأة و تطور الغرف البرلمانية الثانية
07	..... الفرع الأول : نشأة الغرف الثانية و دعائمها
08	..... أولا : نشأة الغرف البرلمانية الثانية
12	..... ثانيا : دعائم الثانية المجلسية للبرلمان
12	..... ا - المغايرة في الجانب العضوي
14	..... ب - المغايرة في الجانب الوظيفي
15	..... الفرع الثاني : أزمة الثانية المجلسية وانبعائها من جديد
16	..... أولا : أزمة الثانية المجلسية للبرلمان
18	..... ثانيا : انبعاث نظام الثانية البرلمانية
21	..... المطلب الثاني : مزايا و عيوب الغرف الثانية و أشكالها
21	..... الفرع الأول : أشكال الغرف البرلمانية الثانية
21	..... أولا : أنواع الغرف الثانية وفق المعيار الوظيفي
22	..... ثانيا : أنواع الغرف الثانية وفق المعيار العضوي
23	..... الفرع الثاني : عيوب و مساوئ الثانية البرلمانية
23	..... أولا : الغرف الثانية مؤسسات غير ديمقراطية و محافظة
24	..... ثانيا : منع إصدار قوانين صادقت عليها الغرفة الأولى
25	..... ثالثا : تردي نوعية النصوص القانونية
26	..... رابعا : بطء عملية إعداد القانون
27	..... الفرع الثالث : مزايا نظام الازدواج الغرف البرلمانية
28	..... أولا : تمثيل الجماعات الإقليمية في البرلمان
29	..... ثانيا : تحسين الأداء التشريعي
30	..... ثالثا : الثانية عامل من عوامل تقوية الوظيفة الرقابية
31	..... رابعا : كبح اندفاعات وتجاوزات نواب الغرفة الأولى

32	..... خامسا : الغرفة الثانية تساهم في دعم أركان دولة القانون
35	..... - المبحث الثاني : مبررات اعتماد الثنائية البرلمانية في الجزائر
35	..... المطلب الأول : المبررات الاجتماعية والقانونية
35	..... الفرع الأول : المبررات الاجتماعية
40	..... الفرع الثاني : المبررات القانونية
45	..... المطلب الثاني : المبررات السياسية
45	..... الفرع الأول : الأحداث السياسية المواكبة لإنشاء مجلس الأمة
49	..... الفرع الثاني : مجابهة الأغلبية المعارضة المحتملة في الغرفة الأولى
55	..... الفصل الثاني : تشكيلات الغرف البرلمانية الثانية - مجلس الأمة أنموذجا -
55	..... - المبحث الأول : تركيبة مجلس الأمة
56	..... المطلب الأول : إكتساب العضوية ونهايتها
56	..... الفرع الأول : إكتساب العضوية في مجلس الأمة
57	..... أولا : طريقة الانتخاب غير المباشر
59	..... ثانيا : نظام التعيين
60	..... أ - الجهة المباشرة رئيس الجمهورية
60	..... ب - مبررات الأخذ بنظام التعيين
64	..... الفرع الثاني : نهاية العضوية
64	..... أولا : النهاية الطبيعية للعهد
66	..... ثانيا : نهاية العهد بطريقة استثنائية
68	..... المطلب الثاني : حقوق و واجبات الأعضاء
68	..... الفرع الأول : حقوق الأعضاء
69	..... أولا : الحصانة البرلمانية
71	..... ثانيا : الحقوق الاجتماعية
73	..... الفرع الثاني : واجبات عضو البرلمان
73	..... أولا : واجبات عضو البرلمان العادي
75	..... ثانيا : واجبات ومهام رئيس الغرفة البرلمانية
76	..... أ - المهام التنظيمية
78	..... ب - المهام الدستورية
80	..... - المبحث الثاني : طبيعة العهد البرلمانية و نظام سيرها
80	..... المطلب الأول : مدة و طبيعة العهد البرلمانية

80	..... الفرع الأول: مدة العهدة الانتخابية
84	..... الفرع الثاني : طبيعة العهدة البرلمانية
89	..... المطلب الثاني : نظام سير البرلمان بغرفتيه
89	..... الفرع الأول : افتتاح الدورة التشريعية
91	..... الفرع الثاني : الدورات و الجلسات البرلمانية
92	..... أ - الدورات العادية
93	..... ب - الدورات غير العادية
93	..... الفرع الثالث : جدول الأعمال
96	..... الفرع الرابع : المناقشات و التصويت
الباب الثاني : الجانب الوظيفي لمجلس الأمة	
99	..... و تقييم لأدائه
99	..... الفصل الأول : الجانب الوظيفي لمجلس الأمة
100	..... - المبحث الأول : الوظيفة التشريعية
100	..... المطلب الأول : الإجراءات التشريعية العادية
100	..... الفرع الأول : مرحلة المبادرة بالقانون
101	..... أولاً : ميدان القانون
103	..... ثانياً : المبادرة بالقانون
104	..... أ - المبادرة بمشاريع القوانين
104	..... ب - المبادرة باقتراح قانون
106	..... الفرع الثاني : دراسة النص التشريعي على مستوى البرلمان
106	..... أولاً : دراسة النص التشريعي في المجلس الشعبي الوطني
107	..... أ - المناقشة في الجلسات العامة
107	..... ب - التعديلات
110	..... ثانياً : دراسة النص التشريعي على مستوى مجلس الأمة
113	..... ثالثاً : اللجنة المتساوية الأعضاء
113	..... أ - تشكيلتها
113	..... ب - نظام سيرها
117	..... الفرع الثالث : مرحلة إصدار النص التشريعي
118	..... إجراء القراءة الثانية

120	المطلب الثاني : الإجراءات التشريعية الخاصة
120	الفرع الأول : قانون المالية
121	أولا : الإطار القانوني لقانون المالية
124	ثانيا : التدابير التطبيقية للمادة 121
126	ثالثا : مجال قانون المالية
127	رابعا : الإجراءات التشريعية الخاصة بقانون المالية
129	الفرع الثاني : إجراءات تعديل الدستور
130	أولا : تعديل الدستور في الموثائق السابقة
131	ثانيا : الإجراءات العادية لتعديل الدستور
133	ثالثا : الإجراء المختصر لتعديل الدستور
137	- المبحث الثاني : الوظيفة الرقابية
137	المطلب الأول : الرقابة التي يترتب عنها مسؤولية الحكومة
138	الفرع الأول : مناقشة مخطط الحكومة
138	أولا : تعيين الوزير الأول
140	ثانيا : عرض مخطط العمل على البرلمان
140	أ - عرض مخطط الحكومة على المجلس الشعبي الوطني
142	ب - تقديم عرض أمام مجلس الأمة
143	الفرع الثاني : بيان السياسة العامة للحكومة
144	أولا : إجراءات بيان السياسة العامة
145	ثانيا : فيما يخص اللائحة
147	ثالثا : فيما يخص ملتصق الرقابة
149	رابعا : طلب التصويت بالثقة
151	المطلب الثاني : الرقابة غير المؤدية إلى مسؤولية مباشرة للحكومة
151	الفرع الأول : طرح الأسئلة على أعضاء الحكومة
154	الفرع الثاني : إستجواب أعضاء الحكومة
157	الفرع الثالث : لجان التحقيق
161	الفرع الرابع : استعمال الاعتمادات المالية للسنة
161	أولا : قانون الميزانية التكميلية
162	ثانيا : تحويل الاعتمادات
163	ثالثا : تجاهل قانون ضبط الميزانية السنوية

165	..... الفرع الخامس : مناقشة السياسة الخارجية
165	..... أولا : الموافقة على المعاهدات و الاتفاقات الدولية
165	..... ثانيا : إصدار لائحة بشأن السياسة الخارجية
167	..... الفصل الثاني : حصيلة مجلس الأمة و تقييم لأدائه
167	..... - المبحث الأول : حصيلة نشاط مجلس الأمة
168	..... المطلب الأول : حصيلة مجلس الأمة في مجال التشريع
168	..... الفرع الأول : دراسة النصوص التشريعية و المصادقة عليها
168	..... أولا : الحصيلة التشريعية الإجمالية
172	..... ثانيا : فيما يخص الأوامر الرئاسية
173	..... ثالثا : حصيلة اللجنة المتساوية الأعضاء
175	..... الفرع الثاني : الجلسات الخاصة
175	..... أولا : التجديد الدوري لأعضاء المجلس أجهزته و هيئاته
175	..... ثانيا : جلسات البرلمان المنعقد بغرفتيه
176	..... ثالثا : الجلسات المغلقة
177	..... رابعا : الجلسات المتنوعة
178	..... المطلب الثاني : حصيلة مجلس الأمة في مجال الرقابة و المهام الأخرى
178	..... الفرع الأول : حصيلة نشاط مجلس الأمة في مجال الرقابة
178	..... أولا : ممارسة الرقابة عن طريق الأسئلة
183	..... ثانيا : برامج الحكومة و بيانات السياسة العامة
185	..... ثالثا : الاستماع إلى أعضاء الحكومة
186	..... رابعا : الرقابة البرلمانية عن طريق لجان التحقيق
188	..... الفرع الثاني : المهام الأخرى لمجلس الأمة
188	..... أولا : الخرجات الاستطلاعية
189	..... ثانيا : نشاط التواصل مع المجتمع المدني
190	..... ثالثا : النشاط البرلماني الخارجي
191	..... - المبحث الثاني : تقييم أداء مجلس الأمة و آفاقه المستقبلية
191	..... المطلب الأول : العوامل المؤدية إلى إعاقة دور مجلس الأمة
192	..... الفرع الأول : المعوقات ذات الطبيعة القانونية
192	..... أولا : القيود الدستورية

196	..... ثانيا : الدور السلبي للمجلس الدستوري
198	..... ثالثا : القيود التشريعية
200	..... الفرع الثاني : المعوقات ذات الطبيعة السياسية
200	..... أولا : علاقة البرلمان بالسلطة التنفيذية
203	..... ثانيا : مكانة السلطة القضائية في النظام السياسي الجزائري
205	..... المطلب الثاني : العوامل المؤدية إلى تفعيل دور مجلس الأمة
205	..... الفرع الأول : العوامل المتعلقة بالجانب العضوي
205	..... أولا : فيما يتعلق بالثلث الرئاسي المعين
206	..... ثانيا : فيما يتعلق بالثلث المنتخبين
210	..... الفرع الثاني : العوامل المتعلقة بالجانب الوظيفي
210	..... أولا : تفعيل دور مجلس الأمة في مجال التشريع
213	..... ثانيا : تفعيل دور مجلس الأمة في مجال الرقابة
216	..... ثالثا : أهم النتائج المتوصل إليها
219	..... الخاتمة
225	..... الملحق : قائمة الدول ذات النظم البرلمانية الثنائية الغرف
227	..... قائمة المراجع
240	..... الملخص باللغة العربية
242	..... الملخص باللغة الفرنسية
244	..... الملخص باللغة الإنجليزية
246	..... الفهرس