



جامعة تيسمسيلت

كلية الحقوق

محاضرات في مقياس القانون البرلماني

ماستر تخصص دولة ومؤسسات السداسي الثاني

من إعداد الدكتور راجي أحسن

أستاذ محاضر قسم "أ" في القانون الإداري والدستوري

2023/2022



﴿رَبِّ أَوْزَعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ

وَعَلَى وَالِدِيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا

تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ﴾

صدق الله العظيم النمل الآية (١٩)

تمهيد

تواجه البرلمانات منذ أن تكونت بالشكل الذي نعرفه اليوم، مشكلات عديدة ولعل أهمها صراعها الدائم مع السلطة التنفيذية، هذا الصراع الذي غالبا ما أسفر عن تفوق هذه الأخيرة بسبب عدم التكافؤ الوظيفي والتقني وحتى المعياري بينهما.

وفي نهاية تطور العلاقات المتفاعلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لاحظنا تراجع دور البرلمانات بشكل ملحوظ سواء في ظل النظام الرئاسي أو النظام شبه الرئاسي وبمستوى أقل حدة في النظام البرلماني كما هو الشأن بالنسبة للمملكة المتحدة.

وفي ظل هذه الإختلالات المؤسسية ظهر إتجاه فكري جديد ذو إمتداد واسع جدا، يناهز بضرورة إستحداث فرع قانوني جديد يهتم فقط بدراسة وتنظيم وتطوير البرلمان سواء على مستوى التشكيلة أو على مستوى الصلاحيات، رغم أن بوادر هذا الفكر كانت منتشرة في وقت سابق، خصوصا من خلال أعمال بعض المنظرين القانونيين في كل من بريطانيا وفرنسا.

وتتمة للإحاطة بالإسقاطات الموضوعية للقانون البرلماني على الممارسة التشريعية في الجزائر، سوف نحاول من خلال هذا السداسي دراسة كل "الإحداثيات" العضوية والمؤسسية للبرلمان، من أجل تكوين صورة صادقة على مكانة المؤسسة التشريعية في بلادنا، وعن نطاق وحدود وظائفها، والأهداف الموكلة إليها ضمن المرحلة الراهنة.

نتمنى أن تساعد هذه المطبوعة في تقديم مرجع أساسي ومفيد بالنسبة لطلبتنا الكرام في برنامج
الماستر تخصص دولة ومؤسسات، لاسيما في خضم حداثة موضوع المساق وندرة المراجع
الأكاديمية والعلمية المرتبطة به.

والله من وراء القصد وهو حسبنا ونعم الوكيل

الفصل الأول

النظام القانوني الهيكلي والعضوي للبرلمان الجزائري

إن تحديد مكانة البرلمان الجزائري لاسيما في خضم الإصلاحات الدستورية التي تم تطبيقها تدريجيا منذ مطلع التعديلات الدستورية الأخيرة (2016 - 2020)، يدعونا إلى بحث الإطار القانوني العام الذي تم بمقتضاه إكمال الصرح المؤسساتي للبرلمان في خضم ثنائية السلطة التشريعية، كما يدخل في هذا الصدد النظام العضوي لمنتسبيه، الذي بدوره يعطي إحاءا على المركز الدستوري والقانوني لنواب وأعضاء الأمة.

هذا ما سوف نحاول الإحاطة به من خلال دراسة المبحثين التاليين:

المبحث الأول - النظام القانوني الهيكلي للبرلمان الجزائري.

المبحث الثاني - النظام القانوني العضوي للبرلمان الجزائري.

وسنتناولهما على النحو الآتي:

المبحث الأول

النظام القانوني الهيكلي للبرلمان الجزائري

النظام الدستوري الجزائري وإبتداء من صدور دستور 1996 وتعديلاته إتجه لتبني بعض مبادئ الدساتير السابقة، لاسيما القواعد المتعلقة بإديولوجية الدولة النعمة في مجال التعليم والصحة والعمل وغيرها، إلا أنه بالمقابل أحدثه القطيعة معها على مستوى جزء من التنظيم المؤسساتي، من جهة من خلال تكريس الازدواجية القضائية التي عوضت نظام وحدة القضاء.

ومن جهة أخرى من خلال تبني نظام ثنائية السلطة التشريعية بدلا عن نظام الوحدة، وبشكل مختصر يعرف نظام ثنائية السلطة التشريعية «*de Bicamérisme*»، بأنه نم من أنماط التنظيم المؤسساتي للسلطة التشريعية، بمقتضاه يتم ممارسة كل أوجه الوظائف النيابية من طرف مجلسين تشريعيين، غير متجانسين من حيث التشكيلة أو من حيث الوظائف أو حتى من حيث أوجه وشروط ونطاق إقرار المسؤولية السياسية لكل منهما.

هذا ما سوف نحاول الإلمام به من خلال دراسة المطالب التالية:

المطلب الأول - تكوين المجلس الشعبي الوطني.

المطلب الثاني - تكوين مجلس الأمة.

المطلب الثالث - تطبيقات نظام ثنائية السلطة التشريعية في البرلمان الجزائري.

وسنتناولها على النحو الآتي:

المطلب الأول

تكوين المجلس الشعبي الوطني

يعتبر المجلس الشعبي الوطني الغرفة الأولى في البرلمان الجزائري، ينتخب أعضاؤه عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري لمدة خمس (5) سنوات غير قابلة للتمديد إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية وهذا طبقا للفقرة الأولى / المادة 121 من الدستور. في المقابل كيفت المادة 117 من الدستور المكانة المؤسساتية للمجلس الشعبي الوطني معتبرة إياه الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية، وفي السياق نفسه اعتبرت المادة 19 المجلس القاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

على الصعيد العضوي حددت المادة 200 من الأمر رقم 21 - 10 المؤرخ في 2021/8/25 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات¹ شروط الترشح للمجلس الشعبي الوطني من خلال الإحالة إلى المادة 50 من نفس القانون التي ذكرت:

1- يشترط في مترشح المجلس الشعبي الوطني أن يكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها.

¹ الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 21 - 10 المؤرخ في 2021/3/10 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

2- أن يبلغ سن خمسا وعشرون (25) سنة على الأقل يوم الاقتراع، وهذا يعني بأن العبرة هنا هو تاريخ الإقتراع وليس تاريخ الترشيح.

3- أن يكون متمتعا بالجنسية الجزائرية: وشرط الجنسية هنا يكون إجباريا حتى وإن لم ينص عليه الدستور صراحة، لأن إشتراطه هو من طبيعة الأشياء حيث أن تولي الوظائف العامة والترشيح والانتخاب والتصويت كلها من سبيل الحقوق السياسية، التي يجب حصر التمتع بها لأبناء الدولة حاملي جنسيتها.

4- أن يثبت أداءه الخدمة الوطنية أو إعفائه منها.

5- الأهلية الجنائية: أن لا يكون محكوما عليه نهائيا بعقوبة سالبة للحرية لإرتكاب جناية أو جنحة ولم يرد إعتباره بإستثناء الجرح غير العمدية.

6- أن لا يكون معروفا لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة وتأثيره بطريقة

مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الانتخابية

7- أن لا يكون قد مارس عهدتين برلمانيتين متتاليتين أو منفصلتين.

على صعيد آخر إشتطت المادتين 201 و202 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات

(السابق ذكره) أن يلحق باستمارة التصريح بالترشيح (الحافظة)، ملف لكل مترشح مذكور في

القائمة.

مع مراعاة تضمين الملف الوثائق التالية:

- 1- شهادة تثبت أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها.
- 2- نسخة من بطاقة التعريف الوطنية أو جواز السفر ذات صلاحية جارية.
- 3- صورة شمسية واحدة.
- 4- مستخرج من شهادة الميلاد بالنسبة للمترشحين المولودين في الخارج وغير المقيدين في السجل الوطني الآلي للحالة المدنية.
- 5- نسخة من المحضر المتعلق باكتتاب التوقيعات الفردية للناخبين الذي أعده رئيس اللجنة الانتخابية للدائرة الانتخابية.
- 6- نسخة من بطاقة الناخب أو شهادة التسجيل في القائمة الانتخابية.
- 7- نسخة من شهادة تثبت المستوى التعليمي.
- 8- وثيقة تثبت تركية الحزب السياسي للقوائم المقدمة تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب سياسية.
- 9- وثيقة تثبت الوضعية إتجاه الإدارة الضريبية.
- 10- كما يشترط بالنسبة لمرشحي الأحزاب أو لقائمة المرشحين الأحرار تقديم نسخة من البرنامج الخاص بالحملة الانتخابية.

وأخيرا بالنسبة لقوائم المرشحين المودعة على مستوى مندوبيات السلطة المستقلة لدى الممثلات
الديبلوماسية أو القنصلية بالخارج، فيشترط عليهم زيادة على مشتملات الملف المذكور أعلاه،
ملف الترشح الذي يتضمن الوثائق التالية:

1- مستخرج من صحيفة السوابق القضائية مسلمة من سلطات بلد الإقامة.

2- نسخة من بطاقة التسجيل القنصلي.

مع الإشارة في هذا الصدد بأن المادة 201 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات
(السابق ذكره) تشترط ضرورة تقديم التصريح الجماعي بالترشح يتم توكيله من طرف قيادة الجهاز
المركزي للحزب الذي يتبعه، أو من طرف مترشي القائمة المستقلة بالنسبة للقائمة المستقلة.

3- بالنسبة لعدد المرشحين في القائمة: فيجب أن لا يزيد عدد المرشحين في القائمة
الواحدة عن عدد المقاعد المطلوب شغلها، طبقا للفقرة الثانية من المادة 191 من القانون
العضوي المتعلق بنظام الانتخابات (السابق ذكره)، فيتحدد بثلاثة مرشحين في الدوائر
الانتخابية التي يكون عدد مقاعدها فردي، أو بمرشحين إثنين في الدوائر الانتخابية التي يكون
عدد مقاعدها زوجيا.

4- كما يشترط في إعداد القوائم النهائية للمرشحين للانتخابات فيجب أن يراعى فيها: مبدأ
المنافسة بين النساء و الرجال، تخصيص نصف (2/1) الترشيحات للمترشحين الذين تقل

أعمارهم عن أربعين (40) سنة، وأن يكون لثلاث (3/1) مرشحي القائمة على الأقل مستوى تعليمي جامعي.

المطلب الثاني

تكوين مجلس الأمة

يعتبر مجلس الأمة الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري وقد تم إستحداثه لأول مرة بمقتضى الفقرتين الأولى والثانية / المادة 121 من الدستور، ينتخب ثلثا (3/2) أعضاءه عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية، تحدد عهدة مجلس الأمة بست سنوات (6) فيما تجدد نصف تشكيلته كل ثلاثة سنوات.

وبالنسبة لشروط الترشح لمجلس الأمة فقد حددها القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات (السابق ذكره) في عدة مواد متفرقة يمكننا تلخيصها على النحو الآتي:

- 1- أن يكون المرشح منتخبا محليا في مجلس شعبي بلدي أو ولائي.
- 2- أن يكون بالغا من العمة خمسة وثلثون سنة (35) يوم الإقتراع.
- 3- أن يثبت وضعيته تجاه الإدارة الضريبية.

4- الأهلية الجنائية: أن لا يكون محكوما عليه نهائيا بعقوبة سالبة للحرية لإرتكابه جناية أو جنحة، ما لم يرد إعتباره، ويستثنى من ذلك الجرائم العمدية.

5- أن لا يكون معروفا لدى عامة الناس بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة، وتأثيرها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الإختيار الحر للناخبين وعلى حسن سير العملية الانتخابية.

6- التصريح بالترشح: ويتم من خلال تقديم المرشح رسالة خطية موقعة، مع وضع البصمة، يعلن فيها نيته في تكوين ملف الترشح لإنتخابات مجلس الأمة.

7- سحب الإستماراتين: يتعين على مرشح الانتخابات أن يسحب إستمارتي التصريح بالترشح من المندوبية الولائية للسلطة المستقلة للإنتخابات المختصة إقليميا.

8- إيداع ملف الترشح: يقوم المرشح بإيداع نسختين (2) من استمارة التصريح بالترشح على مستوى المندوبية الولائية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، بعد ملئها حسب المطلوب والتوقيع عليها مع وضع بصمة السبابة اليسرى.

9- ملف الترشح : يجب أن يتم إرفاق التصريح بالترشح ملفا يتكون من الوثائق الآتية:

أ- استمارة التصريح بالترشح في نسختين

ب- نسخة من بطاقة التعريف الوطنية او جواز السفر ذات صلاحية جارية

ج- مستخرج من عقد الميلاد

د- وثيقة تثبت وضعيته اتجاه الادارة الضريبية

شهادة تزكية يوقعها رئيس الحزب الذي ينتمي إليه المرشح أو من ينوبه، إذا كان المرشح مهيكلا ضمن ترشيدات حزب معين، وأخيرا صورة شمسية واحدة.

المطلب الثالث

تطبيقات نظام ثنائية السلطة التشريعية في البرلمان الجزائري

في إطار دراستنا لتطبيقات نظام ثنائية السلطة التشريعية في البرلمان الجزائري، نرى بأنه من الضروري بحث مدى تطبيق أسس ومقتضيات هذه التجربة البرلمانية الرائدة على تشكيلة ووظائف غرفتي البرلمان في بلادنا.

ولأجل الإحاطة بهذه الأفكار نفضل تبني التقسيم الآتي للأفكار:

الفرع الأول - أسس المغايرة بين المجلسين.

الفرع الثاني - مبررات إستحداث مجلس الأمة.

وسنتناولهما على النحو الآتي:

الفرع الأول

أسس المغايرة بين المجلسين

من أجل تحقيق التوازن والإعتدال في تأسيس السلطة التشريعية، تسعى الأنظمة المقارنة إلى تبني مبدأ المغايرة بين المجلسين، وهذا من خلال تكريس مفارقة موضوعية في طريقة تكوين

واختصاصات كل من الغرفة العليا والغرفة السفلى، تفاديا لأن تتحول كل غرفة إلى صورة مطابقة للغرفة الثانية¹.

هذا ما سوف نحاول الإحاطة به بشكل مختصر من خلال العناصر التالية:

أولا - المغايرة بين المجلسين في طريقة التكوين

يوجد عدة عناصر للمغايرة بين مجلسي البرلمان من حيث تكوينهما تشمل أساسا كيفية التشكيل وعدد الأعضاء وشروط العضوية ومدة العضوية.

1 - من حيث التشكيل

المغايرة بين المجلسين على مستوى التشكيل تقتضي أن يتم تشكيل الغرفة السفلى عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، في حين يتم تشكيل الغرفة العليا إما عن طريق الوراثة أو التعيين أو الاقتراع غير المباشر أو المزج بين هذه الطرق.

2 - من حيث عدد الأعضاء

أيضا المغايرة بين المجلسين على مستوى التعدادا العضوي، حيث يقتضي أن يكون عدد نواب الغرفة السفلى أكبر من عدد أعضاء الغرفة العليا، وهذا حتى تمنح لهم الأفضلية في التصويت،

¹ Trevelli (L), «le bicamérisme: institutions comparées, étude historique, statistique et critique», Thèse de Doctorat en droit, université de Lausanne, Suisse, 1974, P 57 et s.

بحكم انتخابهم المباشر من طرف الشعب، ويكون ذلك عادة في الحالات التي يجتمع فيها المجلسين معا في شكل مؤتمر من أجل إقرار مسائل هامة جدا كالدستور والقوانين الإستثنائية.

3 - من حيث شروط العضوية

أيضا من المغايرة بين المجلسين على مستوى الشروط القانونية المفروضة للإنتخاب أو التعيين في كلا من الغرفتين، حيث يشترط عادة في نواب الغرفة الأولى شروط عامة لأن أساس اختيارهم هو الانتخاب بالأساس، في حين يشترط في أعضاء الغرفة الثانية شروطا استثنائية كالكفاءة العلمية والوضع الاجتماعي والنصاب المالي وغيرها، وهذا من أجل سد الثغرات العضوية في شروط إختيار نواب الغرفة السفلى.

4 - من حيث مدة العضوية أو ولاية المجلس

المغايرة بين المجلسين على مستوى مدة العضوية أو ولاية كل مجلس على حدى، حيث تكون عادة عهدة أعضاء الغرفة العليا أطول من عهدة نواب الغرفة السفلى، وهذا حتى لا تقترن نهاية الغرفة الأولى بنهاية عهدة الغرفة الثانية، ويؤدي ذلك إلى مشكلة الشغور المزدوج لغرفتي البرلمان، من هذا المنظور فإن المغايرة في مدة العضوية من شأنه تكريس ضمان استمرارية البرلمان.

ثانيا - المغايرة بين المجلسين في الاختصاصات¹

تتبنى غالبية القوانين البرلمانية المقارنة مبدأ المساواة والتوازن في العمل النيابي بين الغرفتين السفلى والعليا، ولهذا فإن طائفة كبيرة من وظائف البرلمان تتم مناقشتها والمصادقة عليها من طرف الغرفتين بصفة مستقلة وعلى التوالي حتى تكون سارية المفعول.

ولعل من أهم هذه الوظائف نذكر الوظيفة التأسيسية أي مناقشة وإقرار مشروع الدستور أو تعديله، أيضا الوظيفة التشريعية المرتبطة بسن القوانين والتشريعات المختلفة، الوظيفة المالية المرتبطة بمناقشة وإقرار قانون الميزانية السنوية وقانون الميزانية التكميلية والحساب الختامي، وأخيرا الوظيفة الدبلوماسية والتي ترتبط بمناقشة والتصويت على المعاهدات الدولية قبل التوقيع عليها من طرف السيد رئيس الجمهورية.

في المقابل وبالنسبة للوظيفة الرقابية المتصلة بالمسؤولية السياسية للحكومة، والتي يتم تحريكها عادة بواسطة إجراء ملتصق الرقابة، ويؤدي ذلك إلى إقالة كافة الطاقم الحكومي، فهذا الإختصاص يعتبر من قبيل المغايرة الوظيفية بين مجلسي البرلمان، بحيث يظل نشاطا محجوزا للغرفة السفلى تمارسه بمفردها استقلالا عن الغرفة العليا.

¹ في تفصيل هذه المسألة راجع - د. أبو زيد فهمي مصطفى، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000. ص 178 وما بعدها. د. كامل ليلة محمد، القانون الدستوري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967. ص 191 وما بعدها. د. الطماوي سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية والمعاصرة في الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، 234 وما بعدها.

ويتم ذلك عادة عند مناقشة برنامج الحكومة أو عند طلب الحكومة التصويت بالثقة في مسألة ذات أهمية وطنية أو عند تحريك إجراء ملتزم الرقابة بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة في نهاية السنة، لكن في المقابل وفي حال ثبوت تعسف الغرفة السفلى في استعمال هذا الإجراء السياسي الخطير، أمكن لرئيس الجمهورية التدخل فوراً وحل الغرفة السفلى دون أن تتأثر الغرفة العليا بذلك، حيث لا يمكن تحميلها مسؤولية خطأ ارتكبهت غرفة نيابية أخرى مستقلة عنها.

الفرع الثاني

مبررات إستحداث مجلس الأمة

بشكل عام يمكننا تلخيص أسباب ومبررات إستحداث مجلس الأمة في العناصر التالية:

1- الإستفادة من مؤهلات وخبرات الكفاءات العلمية

حيث أن قائمة أعضاء مجلس الأمة المعينين من قبل رئيس الجمهورية، والتي تضم الشخصيات والكفاءات الوطنية بمختلف تخصصاتها العلمية، هي دلالة واضحة على إتجاه إرادة المؤسس الدستوري الجزائري نحو تكريس مبدأ تحسين جودة التمثيل النيابي، لاسيما من خلال الاستعانة بقدرات ومهارات الكفاءات العلمية الوطنية في شتى أوجه العمل البرلماني.

2- الإستعانة مجلس الأمة لتحقيق التوازن المؤسسي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

كذلك من مبررات إستحداث مجلس الأمة هو العمل على تحقيق التوافق والتوازن بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، بحكم أن رئيس الجمهورية غير معني بهذه الحالة لعدم مسؤوليته أمام المجلس، في المقابل الوضع قد يكون حادا بين الأخير والحكومة بحكم تمتع كلا منهما بعبء وسائل للتأثير والضغط على الآخر، وذلك قد يؤدي أحيانا إلى نشوب صراعات حادة بينهما، من شأنها أن تقضي إلى إحداث انشقاقات رهيبة في النظام الدستوري بشكل عام¹.

¹ Pour aller loin voir – Lacoudre (A), l'ultime bataille de la chambre des LORDS, in «P.A», N°77, Paris, Avril 1999, P 92 et s.

3- عدم قابلية مجلس الأمة للحل يضمن إستمرارية الدولة

وهذا يعني أنه حتى في حالة حل المجلس الشعبي الوطني فإننا نستبعد حالة الشغور النهائي للمؤسسة التشريعية ، لأن الدستور الجزائري يضمن إستمرارية مجلس الأمة طيلة عهده الدستورية، بحكم عدم قابليته للحل من طرف رئيس الجمهورية.

ومن جهة أخرى، فإن تزامن حالة شغور المجلس الشعبي الوطني مع حالة الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية لا يشكل عائقا أمام إستمرارية الدولة، طالما أن وجود مجلس الأمة وهو غرفة برلمانية غير قابلة للحل كما ذكرنا يجعله يضمن استمرارية المؤسسة التشريعية من جهة، وإستمرارية منصب الرئاسة حيث يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مؤقتا إلى حين إتمام إجراءات الانتخابات الرئاسية المستعجلة.

4- مجلس الأمة يمنع المجلس الشعبي الوطني من السيطرة على البرلمان

من مزايا إستحداث مجلس الأمة في الجزائر هو تقادي وصول أي كتلة سياسية بطريقة ما إلى الحكم، ويكون من شأنها السيطرة على أعمال البرلمان مما قد ينجم عنه إستبداد الأخير في ممارسة وظائفه الدستورية، ولذلك حتى في خضم حصول هذه الأغلبية البرلمانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني ستكون غير كافية لتمرير أي مشاريع سياسية مالم يصادق عليها مجلس الأمة بمشاركة نسبة من الأعضاء الذي ينفرد الرئيس بتعيينهم.

5- الإستعانة بمجلس الامة من أجل تحسين صياغة القوانين

بسبب ضعف مستوى النواب في المجلس الشعبي الوطني وصعوبة إدراج شرط المستوى التعليمي في الترشح للمناصب النيابية، فقد عمد المؤسس الدستوري إلى الإستعانة بالكفاءات العلمية من خلال التعيين المباشر، وهذا من شأنه تحسين وترقية صياغة النص التشريعي¹.

حيث يضمن إجراء أحسن دراسة للنصوص، ويؤدي إلى منع التسرع وتفاذي الأخطاء، لأنه لو أخطأ مجلس في جانب من التشريع، فإن المجلس الآخر لن يوافق على هذا الخطأ، بل يحاول أن ينبهه إلى الخطأ ويرشده إلى الصواب.

6- الإستعانة بمجلس الامة من أجل توسيع مجال التمثيل البرلماني عن طريق تمثيل الجماعات

المحلية

إن إختيار النواب من خلال عملية الاقتراع المباشر هو الطريق الوحيد لتكوين المجلس الشعبي الوطني، وذلك لكونه يشكل الممثل الحقيقي والمباشر للشعب، والدعامة الأساسية في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، لكن التمثيل العام للنواب قد يؤدي إلى جهل وتجاهل الحقائق المحلية ومشاكل سكان الأقاليم، ولهذا اعتبر مجلس الأمة كوسيلة لنقل مطالب المجموعات الإقليمية إلى أعلى مصادر القرار².

¹ Delcamp (P), le rôle législatif du sénat, in RDP, N°3, Paris, 1972, P 209.

² Delcamp (A), le sénat et la décentralisation, Ed Economica, Paris, 1989, P 158.

المبحث الثاني

النظام القانوني العضوي لأعضاء البرلمان الجزائري

في إطار دراستنا للنظام القانوني العضوي الذي يحكم نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، نرى بضرورة التركيز على الحالات التي ترتبط بالمسار النيابي لممثلي الشعب، والتي من شأن تمنحهم إمتيازات قانونية إستثنائية، وكذلك الوضعيات التي يمكن أن ينجر على تحقق إحداها إسقاط العضوية النيابية.

هذا ما سوف نحاول الإحاطة به من خلال دراسة المطلبين التاليين:

المطلب الأول - الحصانة والتنافي.

المطلب الثاني - النهاية الجماعية والنهاية الفردية للولاية النيابية.

وسنتناولهما على النحو الآتي:

المطلب الأول

الحصانة البرلمانية والتنافي النيابي

في إطار إكمال إشتراطات قيام المركز القانوني الذي يتمتع به النائب في المجلس الشعبي الوطني أو عضو مجلس الأمة، ينص المشرعين الدستوري والتشريعي على منح عضو البرلمان الحصانة التي تحميه من كل أشكال المسائلة الجنائية إجرائيا وموضوعيا، بما يخول له حرية كبيرة في التعبير عن آراءه وأقواله دون تردد أو خوف من أية ضغوطات مهما كان مصدرها أو نوعها، على الصعيد آخر ومن أجل تكريس ذات الإنشغال النيابي فقد أجمعت النصوص القانونية على إلزام عضو البرلمان بالتفرغ لمهامه النيابية في إطار ما يطلق عليه بحالات التنافي الوظيفي، وكل هذه الوسائل القانونية ترمي إلى تكريس أقوى الضمانات لتحقيق تمثيل نيابي ديمقراطي موضوعي نزيه وفعال.

هذا ما سوف نحاول الإلمام به من خلال دراسة الفرعين التاليين:

الفرع الأول - الحصانة البرلمانية.

الفرع الثاني - حالات التنافي النيابي.

وسنتناولهما على النحو الآتي:

الفرع الأول

الحصانة البرلمانية

تعتبر الحصانة البرلمانية من المبادئ الدستورية المستقرة في جميع دساتير العالم، من أجل حماية نواب وأعضاء المجالس النيابية بمقتضى الضمانات الدستورية والقانونية السياسية التي تحقق لهم الأمن والسلامة البدنية والنفسية، الطمأنينة والحرية في ممارستهم لصلاحياتهم واختصاصاتهم البرلمانية بمنأى عن أي ضغط أو إغراء قد يصدر من أي جهة رسمية أو فعلية كانت.

بالنسبة لتعريف الحصانة البرلمانية نلاحظ عزوف كل من المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري عن تقديم تعريف جامع لها، مكتفين بعرض بعض جوانبها الرئيسية في ظل أحكام متفرقة، بالنسبة للمؤسس الدستوري فلم يتناول تعريف الحصانة البرلمانية في ظل كل الدساتير الجزائرية المتعاقبة منذ الإستقلال، مكتفياً بالإشارة إليها بشكل تنظيمي في المواد 129 و 130 و 131 منه، في هذا الصدد نصت المادة 129 منه على أنه: "يتمتع عضو البرلمان بالحصانة بالنسبة للأعمال المرتبطة بممارسة مهامه كما هي محددة في الدستور".

وقضت المادة 130 منه "يمكن أن يكون عضو البرلمان محل متابعة قضائية عن الأعمال غير المرتبطة بممارسة مهامه البرلمانية بعد تنازل صريح من المعني عن حصانته. وفي حال عدم التنازل عن الحصانة، يمكن جهات الإخطار إخطار المحكمة الدستورية لاستصدار قرار بشأن رفع الحصانة من عدمه".

وأخيراً قضت المادة 131 منه "في حالة تلبس أحد النواب أو أحد أعضاء مجلس الأمة بجنحة أو جناية، يمكن توقيفه ويخطر بذلك مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة فوراً. وعلى أنه يمكن المكتب المخطّر أن يطلب إيقاف المتابعة وإطلاق سراح النائب أو عضو مجلس الأمة على أن يعمل فيما بعد بأحكام المادة 130 أعلاه".

في المقابل وعلى الصعيد التشريعي فقد منعت المادتين الثالثة والرابعة من القانون العضوي الناظم لغرفتي البرلمان والمحدد للعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة إنتهاك حرمة مقر كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا مكان انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعيتين معاً، وأن توضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، وتحت مسؤولياتهما وحدهما كل الوسائل الضرورية لضمان الأمن والنظام داخل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وأكدت المادة 14 منه على تكريس مبدأ تمتع عضو البرلمان بالحصانة البرلمانية طبقاً للضوابط والشروط التي يحددها الدستور، مع التأكيد على ضرورة منح عضو البرلمان كل الوسائل المادية والقانونية التي تسمح له بممارسة مهامه النيابية بطريقة صحيحة وفعالة.

على صعيد آخر تم الإشارة إلى الحصانة البرلمانية بمقتضى المادة 71 من نفس القانون بأن الحصانة البرلمانية معترف بها لأعضاء غرفتي البرلمان، وأضافت المادة التي تليها أي المادة 72 منه بأن طلب رفع الحصانة البرلمانية يتم رفعه من طرف وزير العدل إلى مكتب المجلس

الشعبي الوطني، وبعدها يتم إحالة هذا الطلب على اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية التي تعد تقريراً في أجل شهرين اعتباراً من تاريخ الإحالة عليها. تستمع اللجنة إلى النائب المعني الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه، يبحث المجلس الشعبي الوطني في أجل ثلاثة أشهر اعتباراً من تاريخ الإحالة.

وفي الأخير يفصل المجلس الشعبي الوطني في جلسة مغلقة بالاقتراع السري بأغلبية أعضائه بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة والنائب المعني الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه. لا تراعى في حساب الآجال المذكورة أعلاه الفترات الواردة ما بين الدورات.

على أنه طبقاً للمادة 73 منه يمكن لمكتب المجلس الشعبي الوطني بعد حصوله على إشعار من وزير العدل، القيام بإجراءات إسقاط الصفة النيابية للنائب وفق إجراءات قانونية متسلسلة تشمل دراسة طلب إسقاط الصفة النيابية من طرف اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية، بناء على إحالة من مكتب المجلس، فيتم دعوة النائب المعني لإستماع إلى أقواله وعند قبولها للطلب تتولى إحالة الموضوع على المجلس من أجل البث في رفع الحصانة البرلمانية للنائب المعني من خلال عملية الاقتراع السري بأغلبية أعضائه، وهذا في جلسة مغلقة بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة ورد النائب المعني الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه للدفاع، وهي نفس الإجراءات المقررة بمقتضى المادة 81 من النظام الداخلي لمجلس الأمة في شأن شروط وإجراءات إسقاط الحصان البرلمانية بالنسبة لأعضائه.

من خلال قراءة هذه الأحكام الدستورية نستخلص بأن:

الحصانة البرلمانية تتجسد من خلال ضمانتين إثنين الأولى يطلق عليها بالحصانة الموضوعية أو عدم المسؤولية البرلمانية والتي نصت عليها المادة 126 من الدستور، والتي تعني إعفاء أعضاء غرفتي البرلمان من أي مسؤولية جنائية عن الأقوال الصادرة عنهم بمناسبة آدائهم لمهامهم النيابية، الشيء الذي يكرس حرية الرأي والتعبير بالنسبة لأعضاء البرلمان.

في المقابل يقصد بالشق الثاني في الحصانة البرلمانية الجانب الإجرائي حيث يحظر على الجهات المخولة مهما الضبط القضائي إتخاذ أي إجراء قضائي أو إحترازي ضد أي عضو من أعضاء البرلمان، سواء كان إجراء جنائيا أو مدنيا، سواء أثناء سريان العهدة النيابية لعضو البرلمان أو حتى بعد نهاية العهدة النيابية، بما يفيد إستمرار سريان هذه الحماية الدستورية والقانونية حتى بعد خروج عضو البرلمان من القبة البرلمانية، ما دام ذلك مرتبط بأقوال قدمها أثناء مزاولته لمهامه التمثيلية.

لكن وعلى خلاف ما سبق إذا إرتكب عضو البرلمان أي جريمة خارج التحديد الموضوعي الموضح أعلاه أي خارج نطاق الحصانة الموضوعية، وإرتبط ذلك بمهام غير مرتبطة بممارسة المهام النيابية، أمكن مباشرة إجراءات الدعوى الجنائية، بشرط الحصول على إذن من البرلمان أو تنازل رسمي من العضو المعني عن حصانته.

*تنازل النائب أو العضو عن الحصانة:

إجراء التنازل الصريح عن الحصانة البرلمانية من طرف عضو البرلمان يمثل أحد أسباب إسقاط الحصانة، إستحدث لأول مرة في بلادنا بمقتضى دستور 1989 لاسيما بواسطة المادة 104 منه، وتطبيقا لذلك نظمت المادة التاسعة (9) من القانون رقم 89 - 16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، حيث حددت إجراءاته وكيفية التنازل.

وجاء في فحوى المادة المذكورة أنه: "لا يجوز متابعة أي نائب بسبب فعل إجرامي إلا بتنازل صريح منه، يقدم لمكتب المجلس الشعبي الوطني، الذي يحيله بدوره إلى وزير العدل، أو بإذن من المجلس الشعبي الوطني، الذي يقرر رفع الحصانة البرلمانية بأغلبية أعضائه وذلك وفقا للمادة 104 من الدستور".

في المقابل نلاحظ بأن النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الحالي أغفل تماما الإشارة إلى إجراء التنازل الصريح عن الحصانة البرلمانية، ومرد ذلك رغبة المؤسس الدستوري في التخلي عن هذا الإجراء لمنح المجلس الذي يتبعه عضو البرلمان سلطات أوسع في مجال تحديد مصير أي عضو من أعضائه.

الفرع الثاني

حالات التنافي النيابي

أجمعت كل الدساتير الجزائرية وكذا كل الأنظمة العضوية الداخلية الناظمة لعمل غرفتي البرلمان على عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس الوطني الاتحادي وأية وظيفة من الوظائف العامة في الدولة، وهذا المنع جاء بشكل عام ومطلق ليشمل كل الوظائف الحكومية بما في ذلك المناصب الوزارية ، بمعنى آخر عدم الجمع بين نيابة المجلس الشعبي الوطني أو عضوية مجلس الأمة والمنصب الوزاري.

في هذا الصدد أجمع الفقه الدستوري بأن حالات التنافي بين العمل البرلماني والعمل الوظيفي قد جاء التصييص التشريعي والتنظيمي عليه فقط بالنسبة للوظائف العامة، بيد أن إستقراء الغاية التشريعية من النص تقتضي أن يتم تعميم مبدأ التنافي مع أية وظيفة خاصة أو تجارة أو حرفة أو ممارسة أي عمل بمقابل أو بدون مقابل.

ولعل الغاية من إقرار وتكريس مبدأ التنافي هو العمل على تحقيق استقلالية ارادة النائب في المجلس الشعبي الوطني وعضو مجلس الأمة، وتحريرها من أي ضغوطات خارجية خاصة في ميدان الوظيفة العامة، كما يتخوله تفرغا للإهتمام بالعمل النيابي ومقتضيات التمثيل الشعبي التي تفرض عليه مقابلة الناخبين والإستماع إلى مطالبهم ومشاكلهم.

المطلب الثاني

النهاية الجماعية والنهاية الفردية للولاية النيابية

تنتهي العلاقة النيابية لكل من النائب في المجلس الشعبي الوطني وعضو مجلس الأمة إما لأسباب طبيعية، والتي ترجع إلى نهاية العهدة النيابية المقررة بخمس (5) سنوات بالنسبة للغرفة السفلى، وستة (6) سنوات بالنسبة للغرفة العليا، كما يمكن لهذه العلاقة النيابية أن تنتهي لأسباب غير طبيعية، قبل إستكمال مدتها القانونية، وهنا نميز بين النهاية الجماعية والنهاية الفردية وذلك على النحو الآتي:

أولاً - النهاية الجماعية غير الطبيعية للعهدة النيابية

وهنا نشير بأن نهاية العهدة النيابية بشكل غير طبيعي يترتب فقط بالمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، لأن الأخير تم تحصينه من الحل من أجل تحقيق إستمرارية المؤسسة التشريعية في حال شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الإستقالة الجماعية أو الحل، كما يضمن إستمرارية الدولة في حال شغور منصب رئيس الجمهورية في حال وفاته أو إستقالته، من خلال إسناد مهام الرئاسة مؤقتاً إلى رئيس مجلس الأمة¹.

¹ طبقاً للمادة 151 من الدستور.

إجراء حل الغرفة السفلى هو إجراء سياسي أكثر منه قانوني، مكرس دستوريا لصالح رئيس الجمهورية، في ظل الأنظمة البرلمانية والأنظمة المختلطة أي شبه الرئاسية مثل النظامين الدستورين الفرنسي والجزائري، ويرجع الغرض من تأسيس إجراء الحل هو استخدامه كوسيلة تأثير وضغط على المجلس الشعبي الوطني من أجل إنهاء النزاعات التي تتشب بينه وبين الحكومة، والتي تهدد بالوقوع في مشكلة الإنسداد المؤسساتي.

أما عن إجراءات تنفيذ الحل فقد شملها المؤسس الدستوري بإجراءات شكلية لا تقيد إرادة رئيس الجمهورية في تحقيق رغبته في الحل، تشمل هذه الإجراءات تنفيذ إستشارة مسبقة لدى كل من الوزير الأول ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، وأخيرا أخذ رأي المحكمة الدستورية.

في حال حصول حل المجلس الشعبي الوطني يتولى رئيس الجمهورية مؤقتا ممارسة وظيفته التشريعية بمقتضى الأوامر، لمنع حصول الشلل في العمل التشريعي المرتبط بالإنتاج القانوني، كما يأمر باتخاذ كل الإجراءات القانونية الكفيلة بإجراء انتخابات تشريعية مستعجلة قبل أوانها، تحت إشراف ومراقبة كل من اللجنة المستقلة المتعلقة بالانتخابات والمحكمة الدستورية.

ثانيا - النهاية الفردية غير الطبيعية للعهد النيابية

ترجع حالات الفراغ الفردي في نيابة المجلس الشعبي الوطني وعضوية مجلس الأمة، إلى عدة أسباب تشمل الوفاة والإستقالة والفصل في صحة العضوية وأخيرا إسقاط العضوية، وسنتناولها على النحو الآتي:

1- حالة الوفاة:

تمثل حالة وفاة النائب في المجلس الشعبي الوطني أو عضو مجلس الأمة أحد الأسباب غير الطبيعية والمفاجئة لنهاية العلاقة النيابية، والتكليف الوارد بأنها غير طبيعية يندرج هنا ضمن معنى إنتهاء العضوية قبل أوانها أي قبل نهاية العهد البرلمانية.

في خضم المعالجة الدستورية والقانونية بالنسبة لحالة الفراغ النيابي بسبب الوفاة، نلاحظ بأن كل النصوص الناظمة للعمل البرلماني في الجزائر وظفت مصطلح "إستخلاف" النائب أو العضو، وهذا خلال فترة زمنية معينة من تاريخ إعلان خلو المقعد، ويتم إخطار رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة (حسب الحالة) بواقعة الوفاة من طرف وزير الداخلية.

بعدها يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة (حسب الحالة) بتأيين النائب أو العضو البرلماني وإعلان خلو المقعد في أول جلسة للمجلس، كما يلتزم بإخطار الهيئة الوطنية المستقلة للانتخابات، من أجل تحريكها لإتخاذ كافة الإجراءات الدستورية والقانونية المقررة في شأن الإستخلاف النيابي.

يتم الإستخلاف النيابي أو البرلماني من خلال إجراء إنتخابات تكميلية، إذا تعلق الأمر بخلو مقعد فردي، أو تصعيد مرشح آخر إذا كان خلو المقعد الذي كان يشغله النائب المتوفى بالقائمة، وفي كلتا الحالتين يتعين أن لا تقل المدة المتبقية لنهاية المجلس عن ستة أشهر، لأنه إذا حصلت واقعة الوفاة قبل إنتهاء مدة ولاية المجلس بستة أشهر، ستكون عملية الإستخلاف النيابي أو البرلماني مرهقة عمليا وغير مفيدة لأنه قد يتزامن إتمام جميع إجراءاتها نهاية ولاية المجلس، ولهذا إستقرت جميع الأنظمة المقارنة على إبقاء المقعد النيابي شاغرا، والإستغناء عن عملية الإستخلاف النيابي أو البرلماني.

2- حالة الإستقالة:

بشكل عام تعتبر الاستقالة سببا من أسباب نهاية العلاقة القانونية التي تربط الفرد (موظفا أو أجيورا) بجهة عمله، وهي من الحقوق الفردية التي يكفلها الدستور، كما يقيد ممارستها بمقتضى شروط وإجراءات محددة قانونا، لتفادي الفراغ المفاجئ للمنصب والذي بدوره قد يهدد إستمرارية سير المنظمة بشكل دائم ومستقر، وبصفة مختصرة يقصد بالإستقالة إنهاء الرابطة الوظيفية من جانب واحد يتمثل في إرادة الطرف المعني في التخلي عن عمله وعن أعباءه الوظيفية بشكل واضح وصريح، وهو نفس الإسقاط المفاهيمي الذي نجده بالنسبة للنائب البرلماني في المجلس الشعبي الوطني أو عضو مجلس الأمة.

والاستقالة المقررة في هذا الشأن هي الإستقالة الصريحة وليس الحكيمة ويراد بها أن يقدم النائب في المجلس الشعبي الوطني أو عضو مجلس الأمة على تقديم طلبا يتضمن تخليه عن وظيفته النيابية، إختيارا وبدون أي ضغوط أو وسائل للتأثير، وبدون حصول أي عيب من عيوب الإرادة المقررة في شروط صحة التعبير القانوني، وعلى مستوى الصياغة يجب أن تتم بشكل واضح ومباشر وصريح لا يحتمل أي تفسير أو تأويل، وقد قيد المشرع هذا النمط من الإستقالة بجملة من الشروط نحاول تلخيصها على النحو الآتي:

1- يتعين أن تكون الاستقالة مقدمة في شكل طلب كتابي، والحكمة من ذلك هو التأكد أولا من رغبة النائب أو عضو البرلمان في التخلي عن العضوية، كما تعتبر وسيلة إثبات جوهرية في مجال المعاملات الإدارية، لاسيما المعاملات التي تتسم بالمساس بحقوق وحرقات الأفراد.

2- يتعين على النائب أو عضو البرلمان تقديم طلب إستقالته مباشرة إلى رئيس الغرفة النيابية التي يتبعها، وبالمقابل بالتالي لا تنتج الاستقالة أي أثرها لها، إذا تم تقديمها إلى جهة أخرى غير الجهة المحددة قانونا أي رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة، والغاية من ذلك التأكيد إعلام الجهة الرئاسية بإجراء الإستقالة حتى تتمكن من إتخاذ الإجراءات الضرورية لتنفيذ الإستخلاف البرلماني أو النيابي بالسرعة الممكنة.

3- على رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة (حسب الحالة) الإحتفاظ بطلب الإستقالة وعدم تقديمها فورا على نواب أو أعضاء المجلس للمصادقة عليها، إلا بعد مرور أجل

شهر من تاريخ تقديمها وهي المدة القانونية المحددة للفصل في طلبات الإستقالة الصريحة طبقاً للقواعد العامة، والغاية من تأجيل عرض الاستقالة على نواب أو أعضاء المجلس (حسب الحالة) هو إتاحة الوقت الكافي للعضو لمراجعة نفسه، والتي قد تخوله الرجوع في رأيه وسحب الإستقالة.

4- إكتفى المشرع بإشتراط حصول التصويت بالأغلبية البسيطة لزملاء النائب أو العضو البرلماني في الغرفة السفلى أو الغرفة العليا (حسب الحالة)، من أجل المصادقة على طلب الإستقالة وإثباتها قانوناً، ولم يرد التصييص على إشتراط أغلبية خاصة في هذا الشأن.

ونعتقد بأن الإختلاف الوارد في شأن إشتراط المصادقة بالأغلبية الخاصة بالنسبة لحالتي الفصل في صحة العضوية وإسقاطها، مقارنة بحالة الإستقالة الصريحة للنائب أو العضو البرلماني، إنما يرجع إلى أننا في خضم الحالة الأخيرة نحن بصدد تكريس حرية فردية يكفلها ويحميها الدستور وهي حرية الإنحلال من أية علاقة وظيفية بمقتضى الإستقالة وفقاً للشروط المحددة قانوناً، على خلاف حالتي إثبات صحة العضوية وإسقاط العضوية فنحن بصدد تكريس مبدأ المشروعية، أي تصحيح وضع قانوني قائم.

5- لا تكون الاستقالة سارية ومنتجة لكافة آثارها القانونية إلا من تاريخ قبولها والمصادقة عليها من طرف المجلس النيابي الذي يتبعه النائب أو العضو البرلماني، ونتيجة لذلك يتعين على هذا الأخير الإستمرار في مزاوله مهامه النيابية بشكل منتظم إلى حين الفصل النهائي في الطلب،

كما يتعين على المجلس كفالة كافة الحقوق المادية والمعنوية المقررة قانونا للنائب أو عضو المجلس إلى حين المصادقة النهائية على طلب الإستقالة.

3- فقدان العضوية والتجريد (المادة 126 من الدستور)

وسنتناولهما على النحو الآتي:

أ- فقدان العضوية

إن تقديم المرشح لولاية المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ملفا يتضمن إتجاه إرادته لشغل المنصب، لا يفيد دائما بإكتمال المركز القانوني من خلال تحقق كافة الضوابط العضوية ومتطلباتها، بل يتعين أن يكون الفصل في موضوع الحال قائم على فحص أولي يتضمن التحقق من صحة العضوية من خلال التأكد من إستيفاء المرشح لكافة الشروط القانونية، لاسيما إكتمال السن القانوني التمتع بالحقوق المدنية والسياسية الأهلية الجنائية وغيرها.

من الناحية العملية جرت العادة أن يتم الفصل في صحة العضوية إما من خلال إسناد الموضوع إلى المجلس النيابي الذي يتبعه المرشح، تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات وتحقيقا لإستقلالية المجلس النيابي في إدارة شؤونه وأعماله.

وإما من خلال إسناد موضوع الفصل في صحة العضوية إلى السلطة القضائية، إستنادا إلى ما تتسم به هذه السلطة من مقومات الاستقلالية والحياد والموضوعية في ممارسة عملها، وكلها تصب في مصلحة النائب أو العضو البرلماني.

وهناك طريقة ثالثة يتم من خلالها الجمع بين الأسلوبين السابقين، بحيث يعهد للسلطة القضائية أمر التحقيق في صحة العضوية، بينما يرجع إلى المجلس النيابي الذي يتبعه النائب أو العضو البرلماني إختصاص الفصل في صحة العضوية، بعد إحالة التحقيق الذي أجرته السلطة القضائية في هذا الشأن.

ب- التجريد من العضوية

هناك مفارقات جوهرية بين فقدان العضوية والتجريد منها، فإذا كان الفصل في شأن البث في صحة العضوية أنه يأتي بعد الإنتهاء من تشكيل المجلس النيابي على النحو الذي سبق لنا عرضه، حتى يتسنى التأكد من أن جميع أعضاء المجلس قد تم اختيارهم على نحو صحيح ومشروع.

فإن التجريد من العضوية عن النائب في المجلس الشعبي الوطني أو عضو مجلس الأمة يفترض أن تكون مرحلة التحقق من صحة العضوية قد تم الإنتهاء منها، وأن من يجلس على مقاعد المجلس النيابي قد تم اختياره على نحو سليم، فهنا تتدخل مرحلة إسقاط العضوية فهي مرحلة لاحقة في المسار النيابي للنائب أو العضو البرلماني، وتتحقق في حال ثبوت حصول أي سبب من أسباب فقدان النائب أو العضو لأحد شروط الترشح أثناء فترة تواجده على رأس عمله النيابي، ويؤدي ذلك إلى تجريد النائب من الصفة النيابية (البرلمانية).

كما يندرج في هذه الحالة حالة التلبس بالجريمة ومفاده صدور حكم قضائي نهائي يلتمس عقوبة جنائية ضد النائب في المجلس الشعبي الوطني أو عضو مجلس الأمة لإرتكابه لجريمة جنائية بتكليف جنحة أو جناية، وهنا لا يشترط أن يكون إرتكاب الجريمة وقت سريان العهدة النيابية، أي ليست العبرة بوقت إرتكاب الجريمة، وإنما العبرة بزمن صدور الحكم القضائي النهائي الفاصل فيها، وهذا أيضا يمس بأحد الشروط الجوهرية في العمل النيابي وهو شرط الصلاحية الجنائية.

الفصل الثاني

النظام القانوني الوظيفي للبرلمان الجزائري

في خضم الفصل الثاني للدراسة سوف نحاول التركيز على الإطار الوظيفي للبرلمان الجزائري، الذي يقودنا إلى بحث نطاق وحدود وإجراءات الوظيفة التشريعية، قبل التعرّيج على تقييم الممارسة التشريعية في الجزائر من خلال إعطاء فرز لكل هذه العوامل الموضوعية المتداخلة، هذا ما سوف نحاول الإحاطة به من خلال دراسة المباحث الثلاثة التالية:

المبحث الأول - الوظيفة التشريعية للبرلمان الجزائري.

المبحث الثاني - الوظائف النيابية الأخرى للبرلمان الجزائري.

المبحث الثالث - تقييم الممارسة النيابية في ظل التجربة البرلمانية الجزائرية.

وسنتناولها على النحو الآتي:

المبحث الأول

الوظيفية التشريعية للبرلمان الجزائري

إن الدراسة الدقيقة والمركزة لموضوع الوظيفة التشريعية للبرلمان الجزائري تقودنا إلى الإحاطة بجميع جوانبها الموضوعية والإجرائية، ويدخل في صميم هذه الفكرة عرض الإجراءات التي يمر بها إقتراح القانون أو مشروع القانون سواء على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، في سبيل مناقشته وإثراءه والمصادقة عليه قبل إصداره من طرف رئيس الجمهورية، إلى جانب ضرورة عرض الأشكال الرئيسية للنصوص القانونية التي يختص البرلمان الجزائري بإصدارها، وأخيرا نتناول الحلول الدستورية التي مكنت رئيس الجمهورية من المشاركة في العمل التشريعي إما كمشرع منافس للبرلمان أو مشرع موازي للبرلمان.

وسنحاول الإحاطة بكل هذه الأفكار من خلال دراسة المطالب التالية:

المطلب الأول - إجراءات التشريع.

المطلب الثاني - أنماط التشريعات البرلمانية.

المطلب الثالث - منافسة رئيس الجمهورية للبرلمان في مجال الوظيفة التشريعية.

وسنتناولها على النحو الآتي:

المطلب الأول

إجراءات التشريع

نظرا للإنتقادات التي طالت التجربة الجزائرية في مجال نظام المجلس الفردي أو المجلس الأحادي، كرس مؤسس الدستوري منذ مطلع دستور سنة 1996 وإلى يومنا هذا نظام ثنائية السلطة التشريعية، والتي تضمن تجسيد أهم أهدافه الدستورية والمتمثلة في تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من جهة، وكذلك من أجل العمل على تحسين وترقية النص التشريعي من خلال إشراك الكفاءات الوطني العلمية والخبرات الفنية في العمل البرلماني، في خضم تركيبة عضوية مختلطة لمجلس الأمة¹.

لذلك نعتقد بأن تحديد سبل تأثير النص القانوني بهذه النقلة العضوية النوعية، يدفعنا إلى بحث صور ومظاهر التحول والتطور التي طرأت على عملية الصياغة التشريعية، على صعيد كل مراحل وإجراءات إعداد النص على مستوى غرفتي البرلمان.

هذا ما سوف نحاول الإلمام به من خلال دراسة الفروع التالية:

الفرع الأول - المبادر بالتشريع.

الفرع الثاني - دراسة النص التشريعي على مستوى البرلمان.

¹ تنص المادة 101 فقرة 2 من الدستور ما يلي: "... ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي. ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية".

الفرع الثالث - إصدار النص التشريعي.

وسنتاولها على النحو الآتي:

الفرع الأول

المبادرة بالتشريع

يقصد بالمبادرة بالتشريع أول إجراء يتم إتخاذه في شأن الصياغة التشريعية، وحتى تصح المبادرة بالتشريع من الناحية الدستورية يجب أن يندرج موضوعها ضمن المسائل الموضوعية المخصصة للقانون، لأن الخروج عن هذا الإطار الموضوعي يعد بمثابة مخالفة مباشرة لأحكام الدستور، الذي يحجز هذا المجال للنشاط التنظيمي المكفول إلى رئيس الجمهورية.

كما يشترط لصحة عملية المبادرة التشريعية أن تصدر من طرف الجهة أو المؤسسة الدستورية المخولة ممارسة هذا الإختصاص سواء الغرفة السفلى في البرلمان الجزائري أو الوزير الأول، على النحو الذي سوف نفضله لاحقا .

في هذا الصدد نصت الفقرة الأولى من المادة 98 من الدستور بأنه: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة..."، في المقابل نصت الفقرة الأولى من المادة 119 منه على أن: "لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين...".

هذا يدل مبدئياً بأن المؤسس الدستوري قد عمد إلى تحديد جهات الإختصاص في شأن المبادرة بالتشريع بدقة، ويتعلق الأمر بنواب المجلس الشعبي الوطني وكذا الوزير الأول دون غيرهم، أي دون منح ذات الإختصاص إلى أعضاء مجلس الأمة، وهذا يمثل أول مظهر من مظاهر المغايرة بين مجلسي البرلمان على مستوى الوظيفة التشريعية.

في ظل الحالتين اللتين ذكرهما المؤسس الدستوري يتعين القول بأن النص القانوني يمكن أن يستمد مصدره من إقتراحات القوانين *Proposition de Loi* التي يقدمها نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة (بشرط رفعها إلى الغرفة السفلى لصياغتها وتقديمها)، وكذا مشاريع القوانين التي يقدمها الوزير الأول *Projet de Loi*، في إطار مبدأ التعاون المؤسساتي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

لكن عملياً وبحكم الخبرة القانونية والفنية الواسعة التي تتمتع بها أجهزة الحكومة، نلاحظ بأن أغلب القوانين التي يصادق عليها البرلمان الجزائري يرجع مصدرها إلى مبادرة الحكومة وليس مبادرة النواب الذاتي¹.

¹ Benabbou (F), « les négociations assemblée populaire national exécutif à travers la procédure législative, l'exemple de la première législative », mémoire de Magistère en droit, option : administration et finances publiques, université d'Alger, 1984, P 81 – 82.

لأنه حتى في خضم الحالة الأخيرة أي حالة مشاريع القوانين فقد فرضت الفقرة الثانية/المادة 143 من الدستور إجراء أولي يتعلق بضرورة عرضها على مجلس الوزراء ثم أخذ رأي مجلس الدولة قبل رفعها إلى غرفتي البرلمان لمناقشتها والتصويت عليها على النحو المقرر بمقتضى الفقرة الأولى/المادة 145 من الدستور¹.

أولا - التحديد الدستوري المباشر للمجال التشريعي

في إطاره توجه المؤسس الدستوري الجزائري إلى تطبيق نفس الطريقة التي إنتهجها نظيره الفرنسي فيما يتعلق بتحديد وحصر المجال التشريعي²، حيث يكون البرلمان غير مختص بصفة مطلقة في العمل التشريعي، ولا يملك اختصاصا شاملا في مجال سن القوانين.

طالما أن مجاله الوظيفي في مجال سن القوانين هو محدد على سبيل الحصر بمقتضى الدستور، وخارج هذا الإطار يندرج ضمن السلطة التنظيمية المخولة لرئيس الجمهورية وحده، ومن ثم فإن تجاوزها يعد تجاوزا على أحكام الدستور التي تقتضي الإلغاء بواسطة أدوات الرقابة الدستوري³،

¹ رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في ظل النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراة في القانون، كلية الحقو، جامعة الجزائر، 2008، ص 124.

² عمدت المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 إلى تحديد المجالات والمسائل التي يجوز للبرلمان أن يشرع فيها، وبالمقابل نصت المادة 37 منه على أن المسائل التي لا تدخل في نطاق المجال التشريعي تكون لها الصفة اللانحوية، بمعنى أنها تكون من اختصاص السلطة التنفيذية وحدها.

³ INSOO Park, considérations sur la fonction législative en république «COREE », in «RFDC», N° 58, Paris, avril 2004, P 249 et S.

على صعيد آخر إتجه المؤسس الدستوري إلى تغطية هذا القيد الوظيفي بالنسبة للبرلمان، من خلال محاولة بسيطة ومحتشمة لإعادة الاعتبار النيابي للبرلمان لاسيما المجلس الشعبي الوطني، وكان ذلك عن طريق توسيع المجالات التشريعية المسندة له¹.

فمثلا بالرجوع إلى دستور سنة 1989 نلاحظ بأن المادة 115 منه قد عمدت إلى تحدد المجالات الأساسية المحجوزة للتشريع البرلماني بـ 26 مجالا، علاوة على عدد بسيط من المجالات المتفرقة التي تم التنصيص عليها بمقتضى أحكام أخرى في الدستور².

بالمقابل عمدت المادة 122 الواردة في كل التعديلات الدستورية الصادرة لاحقا إلى توسيع نطاق المجال التشريعي المحجوز للبرلمان، رافعة إياها إلى 30 ميدانا، كما أدرجت عددا من الميادين الجديدة ضمن مجالات القانون، ويتعلق الأمر بالميادين التالية:

- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار (المادة 92).

¹ Fabre (M.H), la loi expression de la souveraineté, in RDP, N°2, Paris, 1979, P 176 et s.

² المواد 5، 17، 18، 19، 20، 36، 46 من الدستور.

علاوة على توسيع مجالات التشريع البرلماني فقد عمدت كل التعديلات الدستورية اللاحقة بالإضافة إلى هذا التوسيع، فقد أدخلت المراجعة الأخيرة - لأول مرة - طائفة أخرى من القوانين تدعى القوانين العضوية، والتي حددت مجالاتها بمقتضى المادة 123، علاوة على مجالات أخرى محددة بموجب مواد أخرى في الدستور¹.

على الصعيد الموازي نلاحظ بأن مجالات مشاركة نواب البرلمان في عملية المبادرة بالقوانين ما زالت تعاني من بعض القيود الشكلية والموضوعية بالنسبة للنظام الجزائري، وسنحاول تلخيصها في خضم العناصر التالية:

1- اشتراط تقديم الاقتراحات من طرف 20 نائبا على الأقل²، وهو ما يشكل عائق على نشاطات النواب في المجال التشريعي وقيدا حقيقيا، لما يتطلب ذلك من وقت طويل لإقناع بعضهم البعض بالاقترح المقدم، خاصة بالنظر إلى ضخامة انشغالات النواب داخل اللجان وأثناء المناقشات³.

¹ د. بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003، ص 33.

² المادة 23/فقرة 1 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

³ بخلاف بعض الأنظمة العربية التي تسمح للنائب بتقديم اقتراح القوانين بمفرده مثل سوريا، اليمن والسودان... الخ. د. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري "تحليل قانوني مقارن"، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص 251.

2- تقييد المجلس الشعبي الوطني بضرورة تبليغ الحكومة بالاقترحات البرلمانية لإبداء رأيها فيها خلال أجل شهرين¹، وهي تشكل مدة طويلة نسبيا، ويكون من شأنها أن تؤدي إلى تأخير دراسة المبادرات نتيجة تأخر رد وموافقة الحكومة، وبالتالي تأخر عرضها على اللجنة المختصة في حالة قبولها طبعا².

3- إمكانية اعتراض الحكومة على أي اقتراح استنادا إلى المادة 121 من الدستور، التي تنص على أنه: "لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"³.

فهذه المادة "تجمد" نهائيا المبادرة البرلمانية، حين يستحيل تقريبا وضع قانون لا تكون له انعكاسات مالية، خاصة إذا ما تعلق بالدولة وتسييرها، وعليه فإن النواب لا يستطيعون المبادرة إلا في

¹ المادة 25 من القانون العضوي رقم 99 - 02 السابق ذكره.

² وتدل الحوصلة الرسمية لأعمال المجلس الشعبي الوطني خلال عهدة 2002/1997 أن مكتب المجلس قد أرسل إلى الحكومة 07 اقتراحات قوانين، ولم ترد الحكومة سوى على أربعة (04) منها وفي أجل فاقت الشهر. د. نصر الدين معمرى، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، يصدرها المجلس الشعبي الوطني، العدد 04، الجزائر 2004، ص 24.

- Sur ce point, Haman (L) et Emeri (CL), vie et droit parlementaire, in RDP, N°3, Paris, 1961, p 1240 - 1242.

³ Lémir (P), la réforme du pouvoir réglementaire gouvernemental, in RDP, N° 4, Paris, 1981.

Prévost (J.F), le droit référendaire dans l'ordonnement juridique de la constitution de 1958, in RDP, N° 1, Paris, 1977, P 264.

الحدود التي تريدها الحكومة، إذ لا يمكن لأي اقتراح قانون أن يمر إلا إذا "غضت الحكومة النظر عنه"¹.

وبالموازاة مع تحديد دور المجلس الشعبي الوطني في مجال المبادرة بالتشريعات إرادة المؤسس الدستوري نحو تكريس منافسة السلطة التنفيذية للمجلس النيابي في مجال ممارسة اختصاصه التشريعي، رغم أن ذلك يرجع له بحكم إرتباطه بصلب صلاحياته الأصلية².

¹ د. ليمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة قسنطينة، 1991، ص 438.

² المادة 77 مقطع 4 من الدستور.

ثانيا - التحديد الدستوري غير المباشر للمجال التشريعي

بعد عرضنا لمظاهر التقييد والتحديد المباشر لإرادة نواب المجلس الشعبي الوطني على مستوى تحديد مجال المبادرة، إتجه المؤسس الدستوري الجزائري إلى تعزيز صور التقييد بطريقة غير مباشرة من خلال تحديد الهدف النهائي من اقتراحات النواب في مجال المبادرة بالقوانين، حيث رفض قبول أي اقتراح قانون يتضمن تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، ما لم يكن مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها¹.

هذا التحديد الدستوري من شأنه أن يسفر للوصول إلى نتيجتين هامتين وهما: أولا يبدوا أن المادة 121 من الدستور ذكرت عبارة "لا يقبل" اقتراح أي قانون"، وهذا يدل بأن التقييد موجه إلى البرلمان وليس الحكومة، لأنه لو تعلق الأمر بالحالة الأخيرة لكان الأجدر بالمؤسس الدستوري أن يوظف عبارة "لا تقبل المبادرة بالقوانين" بدلا من عبارة "إقتراح القوانين" حتى يشمل الخطاب الدستوري كافة صور ووسائل المبادرة التشريعية.

من جهة أخرى نلاحظ أن اقتراحات القوانين نادرا ما تتضمن تنظيم مسائل بدون أن تكون لها جوانب مالية، ومن ثم فإن هذا البند يشكل قييدا بيد الحكومة لتجميد مبادرة النواب، لأجل كل ما سبق نستخلص بأن المؤسس الدستوري قد توجه بشكل صريح ومباشر نحو تجريد المجلس الشعبي

¹ المادة 121 من الدستور.

الوطني بطريقة غير مباشرة وتقييد إرادته التشريعية لاسيما في إطار المسائل المالية، رغم أن هذا الإتجاه قد صار راجحا في غطار غالبية الأنظمة الدستورية المختلطة¹.

وفي إعتقادنا بأن جل هذه القيود الوظيفية ممكن أن يكون لها مبرر عملي يكمن في حرص المؤسس الدستوري على المحافظة على الميزانية العامة للدولة، باعتبارها الترجمة الرقمية لعمل الحكومة، وتجنب إعادة النظر فيها بشكل عشوائي في إطار مبادرات فوضوية².

في المقابل وبالنسبة لأعضاء الغرفة العليا في البرلمان الجزائري فإنهم لا يملكون حق المبادرة بالقوانين بمقتضى التنصيص الدستوري، ومن ثم ليس بإمكانهم إيداع اقتراحات القوانين مهما كان شكلها، لإعتبار أن العملية التشريعية يتعين أن تسير في إتجاه برلماني واحد، ولذلك لم يبق لهم سوى الاضطلاع على المشاريع والاقتراحات المقدمة من الحكومة والنواب، أما فيما يتعلق بالقوانين المالية فإن المبادرة بشأنها تمثل اختصاصا محتكرا للحكومة دون البرلمان³.

¹ راجع أيضا المادة 40 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

² د. مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، يصدرها المجلس الشعبي الوطني، العدد 2، الجزائر، 2003، ص 11. كسير سليم، البرلمان وقوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة ماجستير، فرع الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، 2000 - 2001، ص 20 وما بعدها.

³ في هذا الصدد يمكن أخذ النموذج الفرنسي، والذي يتيح لمجلس الشيوخ المساهمة في إنتاج التشريعات إلى جانب النواب والحكومة، إذ نجد 12,30% من القوانين هي من أصل برلماني، وبالمقارنة بين المجلسين نجد نصيب الجمعية الوطنية هو 9,80% في حين أن نصيب مجلس الشيوخ هو 2,50%.

الفرع الثاني

دراسة النص التشريعي على مستوى البرلمان

نصت الفقرة الأولى من المادة 120 من الدستور بأنه: "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه"، وهكذا يظهر بأن العمل التشريعي هو موزع بين مجلسي البرلمان بشكل منفصل مؤسساتيا ولكنه متصل موضوعيا، بحيث لا يتم إقرار النص بشكل نهائي إلا إذا حاز على الأغلبية المطلوبة في كليهما، لكن هذا لا يمنع من وجود حالات الخلاف بينهما، تقودهما للرجوع إلى "اللجنة المتساوية الأعضاء" من أجل حسم عناصر التضارب أو إسقاط النص.

هذا ما سوف نحاول الإلمام به من خلال دراسة المسائل التالية :

أولا - دراسة النص التشريعي على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

ثانيا - دراسة النص التشريعي على مستوى مجلس الأمة.

ثالثا - دراسة الحكم أو الأحكام محل الخلاف على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء.

وسنتناولها على النحو الآتي:

أولاً - دراسة النص التشريعي على مستوى المجلس الشعبي الوطني

بعد تلقي إيداع مشروع القانون أو بعد موافقة الحكومة على اقتراح القانون المقدم من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني¹ يتولى رئيس المجلس مباشرة بعد إجتماع أعضاء المكتب ورفعهم التقرير التشريعي للنص، يتم إحالة المشروع على اللجنة الدائمة المختصة بالشؤون القانونية لدراسته وإعداد تقرير نهائي بشأنه².

تشرع لجنة الشؤون القانونية في دراسة النص المقدم، كما يمكنها طلب الاستماع إلى عرض ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، وبعدها تتولى إعداد تقريرها النهائي الذي يتضمن النتائج المعللة التي توصلت إليها والنص التشريعي المنقح عند الاقتضاء.

بعد ذلك يتم عرض المشروع على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته، وهنا النص المراد هو النص المعدل وليس النص المقدم في الاقتراح أو المشروع المبدئي، أي النص الذي صوتت عليه لجنة الشؤون القانونية للمجلس بعد دراسة مضمون المبادرة وإدخال التعديلات التي تراها ملائمة عليه، بالتنسيق مع أصحاب الاقتراح أو المشروع³.

¹ المادة 25 من القانون العضوي رقم 99-02 السابق ذكره.

² المادة 26 من القانون العضوي رقم 99-02 السابق ذكره. في هذا الصدد ونشير بأن عدد اللجان الدائمة في المجلس الشعبي الوطني هو 12 لجنة، طبقاً للمادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

³ د. سعيد بو الشعير، مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس، الفصل الثاني، المبادرة بالتشريع، مجلة إدارة، المجلد 2، العدد 2، الجزائر، 1992، ص 33 و 34. بو الشعير سعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 1984، ص 231.

بعد تقديم مشروع القانون من طرف ممثل الحكومة أو اقتراح القانون من قبل مندوب أصحابه أمام المجلس الشعبي الوطني، يقوم مقرر لجنة الشؤون القانونية بعرض تقريرها النهائي حول النص لأجل مراجعته وإثراءه.

بعد فتح المناقشة العامة حول مشروع القانون يتم جمع التعديلات التي قدمت في شأنه، مع الإشارة بأن قبول التعديل يتم بمراعاة ثلاثة إجراءات تنظيمية جوهرية وهي: أولاً تقديم مقترح التعديل من طرف 10 نواب من المجلس الشعبي الوطني وكذا الحكومة، دون أن يكون لأعضاء مجلس الأمة حق المشاركة في هذا الصدد¹.

ثانياً يتعين رفع مقترحات التعديلات بالنسبة للنواب في أجل 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل، وهي مدة نراها مدة قصيرة جداً ويصعب إحترامها عملياً، وبعدها يتم إحالة هذه المقترحات على مكتب المجلس للبحث فيها، وإحالة المقبول منها على لجنة الشؤون القانونية، على خلاف الحكومة التي يمكنها تقديم التعديلات في أي وقت قبل التصويت النهائي على المشروع².

¹ المادة 28 من القانون العضوي رقم 99-02 السابق ذكره.

² د. العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، يصدرها مجلس الأمة، العدد 3، الجزائر، جوان 2003، ص 69.

ثالثا وأخيرا يتم التصويت على النص النهائي داخل المجلس الشعبي الوطني بحضور غالبية النواب، وبموافقة غالبية الحاضرين بالنسبة للقوانين العادية (الأغلبية السيطرة)، أو بموافقة الأغلبية المطلقة للنواب بالنسبة للقوانين العضوية.

ثانيا - دراسة النص التشريعي على مستوى مجلس الأمة

بعد الإنتهاء من عملية التصويت على مشروع القانون بصيغته النهائية، يتم تحويله على رئيس المجلس الشعبي الوطني، الذي بدوره يتولى إحالته على رئيس مجلس الأمة في غضون 10 أيام على الأكثر مع إشعار الوزير الأول¹، وحينها يباشر مجلس الأمة فورا إجراءات مناقشة النص والمصادقة عليه طبقا للمادة 120 من الدستور.

من جهته يقوم رئيس مجلس الأمة بإحالة المشروع على لجنة الشؤون القانونية بمجلس الأمة² من أجل الشروع في إعداد تقريرها النهائي بخصوصه، مع التذكير بأنه ليس بإمكانها إدراج أية تعديلات على أحكامه أو حتى الدعوة إلى مراجعتها، وتتم دراسة النص بالاستماع إلى صاحب المبادرة في عرض شامل له، مع إمكانية مناقشة أي جزء منه قبل المضي قدما في إعداد التقرير النهائي حوله³.

¹ المادة 42 من القانون العضوي رقم 99-02 السابق ذكره.

² عدد اللجان الدائمة في مجلس الأمة هي 09 لجان، طبقا للمادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم.

³ المادة 39 فقرة 1 من القانون العضوي رقم 99-02 السابق ذكره.

بعد الإنتهاء من عملية المناقشة الموسعة لمشروع النص القانوني تقوم اللجنة المذكورة بإعداد تقريرها التكميلي، حيث تعمد فيه إلى إدراج رأي ممثل الحكومة وكوقف أعضاء مجلس الأمة وأخيرا رأيها الخاص، الذي يتضمن توصياتها إن وجدت، قبل عرض النص بكامله على المجلس للمصادقة عليه، مادة بمادة ثم النص بكامله¹.

على هذا المستوى إذا لم تحز مادة من مواد النص المعروض أمام مجلس الأمة على أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) وهي كما ذكرنا تعتبر الأغلبية المطلوبة للمصادقة على القوانين، يتم التحفظ على هذه المادة، يوتم إدراجها ضمن الأحكام محل خلاف بين الغرفتين، وحينها تقوم اللجنة المختصة بتقديم توصياتها معللة بشأن الأحكام أو النص بكامله محل الخلاف، التي يتم رفعها إلى اللجنة المتساوية الأعضاء للفصل فيها².

¹ المادة 39 الفقرتين 4 و 5 من القانون العضوي رقم 99-02 السابق ذكره.

² المادة 40 من القانون العضوي رقم 99-02 السابق ذكره .

ثالثا - دراسة الحكم أو الأحكام محل الخلاف على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء

مبدئيا قد يثور التساؤل حول سبب تفضيل المؤسس الدستوري الجزائري لأسلوب اللجنة المتساوية الأعضاء بدلا من أسلوب الأخذ والرد *la navette* أو أي أسلوب آخر من الأساليب المطبقة في حال وجود خلاف في التصويت بين غرفتي البرلمان؟

نعتمد بأن أسلوب الأخذ والرد هو نظام قد أثبت صعوبة تطبيقه عمليا، بسبب إستغراقه وقتا طويلا وهو ما لا يتماشى مع الإتجاهات البرلمانية اليوم التي تسعى إلى تسريع عملية الصياغة التشريعية، وهو الهدف الذي تسعى بلادنا إليه في الوقت الراهن بسبب إقدامها على إدراج تغييرات عميقة في جميع نواحي الحياة الاقتصادية والإجتماعية والثقافية.

من هذا المنظور فإن نظام الأخذ والرد المعروف بالبطئ من شأنه أن يؤدي تعطيل العملية التشريعية وتأخيرها، كما هو الشأن بالنسبة لأحدث تطبيقاته في كل من السويد والدانمارك، في المقابل نرى بأن تعميم تقنية اللجنة المختلطة أو اللجنة المتساوية الأعضاء هو حل شتت في إطار صنف راجح من الأنظمة الدستورية المقارنة، لاسيما ألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية، بحكم إستجابته لمقتضيات الحداثة والسرعة التي يفرضهما العمل البرلماني¹.

¹ د. طربوش قائد محمد، "السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، تحليل قانوني مقارن"، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص 23 - 24.

تتشكل اللجنة المتساوية الأعضاء من عشرة (10) أعضاء عن كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، إضافة إلى خمسة (5) أعضاء احتياطيين عن كل غرفة، ويتم تعيين كل هؤلاء الأعضاء بعد طلب الوزير الأول المتعلق بإجتماع اللجنة¹.

بعد تشكيلها تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء وجوبا خلال العشرة (10) أيام الموالية لتبليغ الطلب²، يكون الاجتماع بالتناوب تارة بمقر المجلس الشعبي الوطني، وتارة أخرى بمقر مجلس الأمة³، بعدها تتولى اللجنة إنتخاب مكتب مؤقت لها، يتكون من رئيس يتم إنتخابه من بين أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها، إلى جانب نائب الرئيس الذي يتم إنتخابه من بين أعضاء الغرفة الثانية، وأخيرا مقرر واحد عن كل غرفة⁴.

بعد ذلك تتولى اللجنة دراسة الأحكام والمواد محل الخلاف، كما يمكنها في هذا الصدد الإستماع إلى ممثل الحكومة أو إلى أي ناسب في المجلس الشعبي الوطني أو أي عضو في مجلس الأمة، ترى أنه من شأن الاستماع إليه مساعدتها على إثراء وحل أوجه الخلاف⁵.

ومن أجل تسهيل عملية الوصول إلى حل توفيقى للأحكام محل الخلاف بين المجلسين، تقترح اللجنة المتساوية الأعضاء تعديل النص المتحفظ عليه إما من خلال إعادة الصياغة أو إلغاءه

¹ المادة 88 من القانون العضوي رقم 99-02 السابق ذكره.

² المادة 87 فقرة 2 من القانون العضوي رقم 99-02 السابق ذكره.

³ المادة 89 من القانون العضوي رقم 99-02 السابق ذكره.

⁴ المادة 90 من القانون العضوي رقم 99-02 السابق ذكره.

⁵ المادتين 92 و 93 من القانون العضوي رقم 99-02 السابق ذكره.

بشكل نهائي، مع التذكير في خضم هذه المسألة بأن استنتاجات اللجنة يجب أن لا تتعدى نطاق الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ولم يصادق عليها مجلس الأمة.

بعد تمكن اللجنة من صياغة النص الجديد التعديلي أو التوفيق، تقوم بتبليغه إلى الوزير الأول بواسطة رئيس الغرفة التي تم عقد اجتماع اللجنة بمقرها¹، ويرجع إلى الوزير الأول بدوره عملية إبلاغ رئيسي الغرفتين حول نيته في عرض النص الجديد المعدل على مصادقتهما على التوالي².

واستجابة لطلبه تقوم كل غرفة بالتصويت على الأحكام محل الخلاف مادة مادة ثم النص بكامله (بالأغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني وبأغلبية ثلاثة أرباع في مجلس الأمة)³، وفي هذه الحالة، إذا لم تصادق الغرفتان على نص واحد بناء على نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء، فإن الخلاف يبقى قائما بينهما، وهنا تقوم الحكومة بسحب النص بكامله ولا يحق لها إعادة إيداعه إلا بعد إثنا عشر (12) شهرا⁴.

¹ المادة 94 من القانون العضوي رقم 99-02 السابق ذكره.

² لونساي جقجقية، في مدى إزدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لسنة 1989، رسالة ماجستير، فرع الإدارة والمالية العامة، جامعة تيزي وزو، 1995، ص 76.

Voir également – Saves (C), le dualisme de l'exécutif sous la V^{ème} république, in « R.A », N° 5, Paris, Septembre – Octobre 1984, P 33.

³ المادة 95 من القانون العضوي رقم 99-02 السابق ذكره.

⁴ المادة 96 من القانون العضوي رقم 99-02 السابق ذكره.

الفرع الثالث

إصدار النص التشريعي

في آخر مرحلة من مراحل الصياغة التشريعية وهي مرحلة إصدار النص القانوني، نستشف مرة أخرى إمتداد سلطات رئيس الجمهورية للسيطرة على أعمال البرلمان، حيث تبين الدراسة الدقيقة لإجراءات الإصدار القانوني أنها لا تمثل مجرد عملية شكلية بسيطة، بل يمكنها أن تتحول إلى أداة حاسمة إذا إستخدمت بغاية الإعتراض غير المباشر على النص من خلال التماطل أو الإمتناع عن إصداره، كما يتمتع رئيس الجمهورية على آخر بصلاحية طلب إجراء مداولة ثانية للنص، بحكم عدم مطابقته لمقتضيات البرنامج الرئاسي.

وسنتناول كل هذه العناصر من خلال دراسة الفكرتين التاليتين:

أولا - إختصاص رئيس الجمهورية بإصدار النص التشريعي.

ثانيا - إختصاص رئيس الجمهورية بطلب المداولة الثانية للنص التشريعي.

وسنتاولهما على النحو الآتي:

أولاً - إختصاص رئيس الجمهورية بإصدار النص التشريعي

بعد الإنتهاء من عملية المصادقة النهائية على النص التشريعي من طرف مجلس الأمة، يتولى رئيسته تحويله على رئيس الجمهورية في أجل لا يتعدى (10) أيام من تاريخ إقراره، كما يتولى إخطار رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول¹.

يقوم رئيس الجمهورية بإصدار هذا القانون في الجريدة الرسمية، خلال أجل لا يتجاوز ثلاثين (30) يوماً من من تاريخ تسلمه إياه، غير أنه إذا تم إخطار المحكمة الدستورية من قبل جهات الإخطار المختصة قانوناً (المادة 166 من الدستور) ففي هذه الحالة يوقف سريان الأجل القانوني الممنوح للرئيس من أجل إصدار النص، إلى حين الفصل الإنتهاء من عملية الرقابة الدستورية².

في تكييفهم لإجراء الإصدار التشريعي إختلف المجمع الفقهي، فمنهم من إعتقد بأنه يشكل إجراء يقرر رئيس الجمهورية بموجبه عن إكمال نص قانوني، تمت الموافقة عليه من قبل كلا مجلسي البرلمان، وبمقتضى هذا الإجراء ينتقل النص من مرحلة الصياغة إلى مرحلة التنفيذ، بمعنى آخر أن الإصدار يعتبر بمثابة إعلان رسمي بميلاد القانون، ودعوة إلى كل السلطات والمؤسسات المختصة بتنفيذه³.

¹ المادة 43 من القانون العضوي رقم 99-02 السابق ذكره.

² المادة 126 من الدستور.

³ Sauvignon (E), la promulgation des lois, in RDP, N° 4, Paris, 1981, P 989 et S.

ثانيا - إختصاص رئيس الجمهورية بطلب مداولة الثانية للنص التشريعي

من بين الصلاحيات التشريعية التي خولها المؤسس الدستوري الجزائري إلى رئيس الجمهورية إختصاصه بطلب إجراء مداولة ثانية أو قراءة ثانية للنص التشريعي المصادق عليه من قبل غرفتي البرلمان، ويكون ذلك في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره من طرف البرلمان، وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بالموافقة عليه من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاءه¹.

في الواقع يظهر هذا الإجراء كتقنية قانونية ذات وجهين متميزين، من جهة يظهر كوسيلة يستعملها رئيس الجمهورية من أجل لفت نظر النواب إلى ما ورد في النص المصادق عليه من نقائص وثغرات وتناقضات في محتواه أو بسبب تكييفه للصعوبات التي يمكنها أن تنجم عن النص، والتي قد تعيق تطبيقه بالصورة التي رسمها البرلمان.

طالما أنه المسؤول الأول في الجهاز التنفيذي، فهو أعلم بقدرات وإمكانيات الدولة في هذا المجال. أو بسبب مخالفة النص للقوانين وللدستور، مع أن هذه الحالة الأخيرة هي أقل احتمالا من الناحية العملية، طالما أنه يملك طريق آخر لتوقيف النص وذلك عن طريق إخطار المحكمة الدستورية²،

¹ المادة 127 من الدستور.

² المادتين 165 و 166 من الدستور. د. أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 134.

ومن جهة أخرى، يظهر هذا الإجراء كمعارضة حقيقية للرئيس على أعمال وانشغالات النواب، التي تتسم حسب تقديره بالنقص والضعف والتذبذب¹.

في ذات السياق أيضا من الجدير بالذكر بأن طلب القراءة الثانية لا يمثل إجراء نسبيا بالنسبة لرئيس الجمهورية، حيث يمكنه متى شاء توقيف عملية الإصدار التشريعي بحكم ضمانه الثلث الرئاسي في مجلس الأمة، والذي لا يمكن تمرير أي نص بدون إشراك موافقته بحكم أن نصاب التصويت في مجلس الأمة، هو تحقق أغلبية ثلثي أعضائه.

¹ Benabbou Fathia, op.cit, P 228.

المطلب الثاني

أنماط التشريعات البرلمانية

بتطبيق المعيارين الشكلي والموضوعي في مجال تكييف وتقييم النصوص القانونية، وصلنا إلى وجود ثلاثة أصناف من التشريعات التي يختص بسنها البرلمان وتشمل القوانين الإستثنائية والقوانين العضوية وأخيرا القوانين البسيطة أو العادية، لكن البحث المتقدم لهذه المسألة يقودنا إلى تطبيق المعايير الكالسنية في مجال تحديد المركز المعياري لكل نص قانوني على حدى، ويكون التفاوت في هذه المسألة من خلال المفاضلة بين موضوعات كل نص من النصوص علاوة على طبيعة الإجراءات التشريعية التي يخضع لها في عملية إعداده ومناقشته والمصادقته.

هذا ما سوف نحاول الإحاطة به من خلال دراسة الفروع التالية:

الفرع الأول - القانون الإستثنائي.

الفرع الثاني - القانون العضوي.

الفرع الثالث - القانون العادي.

وسنتناولها على النحو الآتي:

الفرع الأول

القانون الإستفتاءي

القانون الاستفتاءي هو من التشريعات السامية التي يختص البرلمان بسنها، وهو يتكون من اصطلاحين، أحدهما "القانون" ويعني مجموعة القواعد التي تسنها السلطة التشريعية في حدود الاختصاصات المخولة لها في الدستور، وكذا "الاستفتاء" ويعني استشارة الشعب حول موضوع معين أو مسألة معينة¹.

ومن ثم فإن القانون الاستفتاءي بهذا المفهوم يعني مجموعة من القواعد المندرجة ضمن المجالات التشريعية "المحجوزة" للبرلمان، يتم إعدادها وتحضيرها طبقاً للإجراءات التشريعية العادية، ولكن إقرارها النهائي مقرون بمصادقة الشعب عليها عن طريق الاستفتاء².

من خلال الصياغة الشكلية للتشريع الاستفتاءي قد يتبادر إلى أذهاننا إرتباطه بالقانون، بالمفهوم التقليدي الذي تختص بسنه السلطة التشريعية ضمن المجالات المحجوزة لها، لكن الأمر غير ذلك حيث أن تكييف صفة القانون على هذه الطائفة من النصوص، لم يتم تحديده على أساس

¹ Hamon (F), « le référendum, étude comparative », LGDJ, Paris, 1995, P 31.

² Ibid, P 32.

المعيار العضوي، بل هو محدد على أساس المعيار المادي الذي يهتم بصلب وجوهر القاعدة القانونية فقط¹.

بمعنى آخر أن القانون الاستثنائي يمثل نص تشريعي من طبيعة خاصة وإستثنائية حيث يندرج موضوعه ضمن الاختصاصات المخولة للبرلمان بمقتضى للدستور، بيذا أن المصادقة النهائية عليه لا تتوقف عند حد الإرادة البرلمانية، وإنما ترجع إلى الشعب يمارسها عن طريق الإستفتاء التشريعي².

من ناحية أخرى، نشير بأن الإستفتاء التشريعي لا يتسم بشكل موضوعي واحد بل يمكنه أن يتخذ عدة نماذج معيارية، فيمكنه أن يتخذ شكل "الإستفتاء الإستثنائي"، ومن تسميته يظهر مدلوله حيث تستأذن السلطة التنفيذية الشعب بخصوص قانون معين قبل إصداره³.

كما يمكنه أن يتخذ شكل "الإستفتاء التصديقي" وفي خضم هذه الحالة يتم عرض القانون على الشعب بعد إعداده، ويرجع إلى الشعب إقراره أو رفضه من خلال الإستفتاء التشريعي⁴. مع الإشارة

¹ Chalab (E.H) et Mekarbech (C), les fonctions de la loi, in RASJEP, N°4, Alger, Décembre 1985, P 91.

² د. عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 2001، ص 167 .

³ Denquin (J.M), référendums consultatifs, in pouvoir, N°77, Paris, 1996, P 89 et s.

⁴ Voir également –Maurice Duverger, l'article 11 et la révision de la constitution, in le Monde, N°22 du 23/12/1968, P5.

هنا بأن الإستفتاء في ظل الحالة الأخيرة يكون أكثر أهمية مقارنة بسابقتها، لأن القانون يبقى مجرد مشروع ولا يكتسب أية قيمة قانونية إلا بعد حصول المصادقة الشعبية، بمعنى آخر أن الشعب يتمتع بالوظيفة الأهم في عملية التشريع، وهي عملية المصادقة النهائية¹.
إن تحديد تصنيف هذا المعيار ضمن التدرج الهرمي للقوانين، قد شكل مسألة "شاذة" بالنسبة للفقهاء، فالبعض يرى أن القيمة القانونية له تبقى متغيرة حسب الموضوع الذي عالجه الإستفتاء، وعليه فإن التشريع الإستفتائي يمكنه أن يشكل قانون دستوري أو قانون عادي أو لائحة²، ويرى جانب آخر في ظل نفس التصور بأن القانون الإستفتائي له قيمة القانون العادي كأقصى تقدير له³.

لكن من جهتنا نعتبر بأن هذا التكييف غير مناسب، فالقانون الإستفتائي لا يشكل قانونا دستوريا، لأن محتواه يندرج ضمن الموضوعات المخصصة للقانون العادي، والتي تخرج عن إطار القواعد الدستورية، ومن جهة أخرى، فإن إجراءات إعداده -وحتى إن إرتبطت بالإستفتاء- فإنها تبقى

¹ Benhenni (A), le constitutionnalisme et la pratique institutionnelle en Algérie, thèse de doctorat en droit, université de Paris VII, Saint Denis, 2003, P 71.

² Sur Ce point, voir, Lampne (P), Le mode d'élection du président de la république et la procédure de l'article 11, RDP, N° 03, Paris, 1962 P 931. Voir également - Hofnung (M.G), Le référendum, collection que sais -je ? P.U.F, Paris, 1987, P63.

³ Bertrand Mathieu, la loi, Dalloz, Paris 1996, P56.

أقل تعقيدا من تلك المتعلقة بالمراجعة الدستورية، وهذا ما يجعل الدستور - في الأخير - يسمو

عن القانون الإستقائي شكلا وموضوعا¹.

¹ د. أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 147.

الفرع الثاني

القانون العضوي

نظرا للمرونة الكبيرة التي يتمتع بها القانون العضوي فقد وجد المؤسس الدستوري صعوبات كبيرة في تحديد معالمه الموضوعية بدقة، فمنهم من ركز في تعريفه على المعيار الشكلي، مكتفيا بالقول بأن القانون العضوي يندرج ضمن التشريعات البرلمانية السامية التي تخضع في عملية إعدادها ومناقشتها وإصدارها إلى إجراء خاصة مقارنة بسائر المعايير البرلمانية الأخرى¹. ومن تطبيقات ذلك الدستور الفرنسي لسنة 1958، حيث نصت المادة 46 منه ما يلي: " إن القوانين التي منحها الدستور طبيعة القوانين العضوية، هي تلك التي يتم التصويت عليها وتعديلها طبقا للشروط التالية...".

في المقابل يتجه الجانب الثاني من الفقه القانوني إلى تفضيل المعيار الموضوعي ، أو المعيار المادي أي تعريفه إنطلاقا من طبيعة ومضمون و جوهر المواضيع التي ينظمها القانون العضوي، ومن تطبيقات ذلك الدستور الإسباني لسنة 1978، حيث نصت المادة 81 فس فقرتها الأولى أنه: "القوانين العضوية هي تلك المتعلقة بالحقوق السياسية والحريات العامة، وتلك التي تصادق على أنظمة المناطق المستقلة والنظام الانتخابي العام، ...".

¹ Berramdane (A), la loi organique et l'équilibre constitutionnel, in RDP, N° 2, Paris, 1993, P 268.

من جهته فقد إتجه للمؤسس الدستوري الجزائري إلى إبراز الملامح الشكلية والإجرائية للقانون العضوي من خلال قوله: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية: "... تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة. يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المحكمة الدستورية قبل صدوره"¹.

هذا ما يسمح لنا بالإستخلاص بأن المؤسس الجزائري قد إتجه إلى تبني المعيار الجانب الشكلي أو الإجرائي أكثر من تركيزه على جوهر ومضمون القانون العضوي، ومع ذلك فإن نمط المعالجة الدستورية بهذه الطريقة لا يمكننا لا يمكننا التسرع في انتقادها، حيث أنه ليس من إختصاصات المشرع تقديم تعاريف في أية مسألة قانونية، ويرتبط دوره بحدود عرض المعالجة القانونية الدقيقة لكل مسألة من المسائل الوضعية².

¹ راجع المادة 123 من الدستور.

² Hubert (A), les lois organiques, in RDP, N°1, Paris, 1984, P 288.

الفرع الثالث

القانون العادي

رغم "الجاذبية" التي يتمتع بها معيار القانون العادي، ورغم قدم استخدامه من الناحية التاريخية، إلا أن المجمع الفقهي ما زال يجد صعوبات كبيرة في تحديد تعريفه النهائي، وهذا بسبب إنتشاره الواسع متجها لتغطية حيزا شايعا جدا من الموضوعات المحجوزة للبرلمان بمقتضى الدستور¹. بالرجوع إلى المفاهيم الإصطلاحية التي أعطيت للقانون العادي، نلاحظ بأن جلها إلتقت عند تعريفه بأنه: "يمثل مجموعة من القواعد القانونية المدونة الصادرة عن السلطة التشريعية أي البرلمان"²، لكن هذا التعريف الكلاسيكي سرعان ما تم رفضه من طرف صنف راجح من الفقه المقارن، على إعتبار أنه تعريفا عام جدا، ويهمل تماما الجانب المادي والموضوعي للتشريع العادي³.

علاوة على ذلك فإن تحديد مجالات التشريع العادي يمثل أمرا مستحيلا ، ولذلك يتعين التركيز فقط على المعيار الشكلي في التعريف دون أي شيء آخر، بحكم أن مفهوم ونطاق القانون العادي يمكنه أن يمتد إلى ما لا نهاية⁴.

¹ Carbonnier (J) « flexible droit – texte pour une sociologie du droit sans rigueur, 4^{ème} édition, LGDJ, Paris 1979, P125.

² Guillien (R) et Vincent (J), Lescique des termes juridiques, Dalloz, Paris, 1999, P 75.

³ Mathieu (B), op.cit, P 135.

⁴ Lucas (P.L), la loi, Dalloz, Paris, 1964, P 57.

من جهتنا يمكننا أن نقدم مساهمة نظرية في تعريف القانون العادي حيث نعتبره: "يمثل مجموعة من القواعد القانونية العامة، المجردة والملزمة الصادرة عن البرلمان طبقاً للإجراءات التشريعية المألوفة، في حدود الاختصاصات المخولة له في الدستور.

وفي هذا السياق قد تختلط علينا بعض المفاهيم، اعتباراً أن اصطلاح التشريع في حد ذاته يحمل معاني متعددة ، فقد يراد به القانون *La loi* وهو المعنى الضيق لهذه الكلمة¹ وقد نقصد به القاعدة أو مجموعة القواعد التي تضعها السلطة التشريعية، كل ذلك يختلف عن اصطلاح القانون بالمعنى العام *Le droit*، باعتباره مجموعة القواعد المنظمة لعلاقات الأفراد في المجتمع².

¹ Guillien (R) et Vincent (J), op.cit, P 76.

² Rouvillois (F), le droit, Ed Flammarion, Paris, 1999, P 148.

المطلب الثالث

منافسة رئيس الجمهورية للبرلمان في مجال الوظيفة التشريعية

لعل من أهم الحلول الدستورية التي تم تعميم تطبيقها في خضم جل الوثائق الأساسية المتعاقبة منذ الإستقلال، هو تعزيز مركز رئيس الجمهورية من خلال تمكينه من منافسة السلطة التشريعية في صلب إختصاصاتها الدستورية وهي الوظيفة التشريعية، حيث يتمكن من التشريع خارج المجال الدستوري المحجوز للبرلمان، كما يمكنه أن يشرع كذلك حتى في المجال البرلماني خلال فترة غيبة هذا الأخير، وبهذه الطريقة تحول من مشرع إحتياطي إلى مشرع أساسي بكل ما تحمله هذه العبارة من أبعاد قانونية وسياسية.

هذا ما سوف نحاول الإلمام به من خلال دراسة الفرعين التاليين:

الفرع الأول - التشريع بالأوامر.

الفرع الثاني - المراسيم الرئاسية.

وسنتناولهما على النحو الآتي:

الفرع الأول

التشريع بالأوامر

حددت جل الدساتير المحلية والمقارنة حالتين يشرع فيهما رئيس الجمهورية بمقتضى الأوامر وهما: حالة غيبة البرلمان، والتي تشمل حالة التشريع بين دورتيه أو في حالة حل المجلس الشعبي الوطني، وكذا حالة الظروف غير العادية، والتي تتعلق بالأوامر التي يسنّها رئيس الجمهورية خلال مرحلة الظروف الإستثنائية.

وفي هذا السياق، نلاحظ بأن غالبية الدراسات الأكاديمية لا تدرج حالة إصدار قانون المالية بأمر ضمن حالات التشريع بالأوامر، وذلك يرجع إلى أنه في جميع الحالات السابقة فإن رئيس الجمهورية يلعب دور المشرع، فهو الذي يسن هذه المعايير وهو الذي يحدد ويقرر مضمونها، وأخيرا هو الذي يتولى إصدارها، ومن ثم فهو يمارس الوظيفة التشريعية بشكل كامل، ولهذا يطلق على هذا الصنف من الأوامر إسم الأوامر التشريعية، لأنها تسن بصفة مستقلة ومطلقة قواعد تشريعية جديدة في المجالات المخصصة للقانون.

بعكس الحالة المتعلقة بإصدار قانون المالية بأمر ، فإننا لا ندرجها ضمن قائمة الأوامر التشريعية، لأن دور رئيس الجمهورية في هذا المجال لا يتعلق بالمشاركة في تحديد وصياغة مضمون هذه الأوامر على الأقل من الناحية النظرية ولكنه يمارس إختصاص جزئي ومحدود يتعلق بإصدار

قانون المالية بأمر بعد انقضاء الأجل الممنوح للبرلمان للمصادقة على المشروع ، وهو أجل خمسة وسبعون يوما.

ومن ثم، ففي مسألة الحال فإن الوظيفة الأساسية للرئيس لا تتعدى حدود الإصدار، ولهذا لا يمكننا إعطاء هذه المعايير تكييف قانوني أكبر منها بإدراجها ضمن الأعمال التشريعية المخولة للرئيس، فهي مجرد أوامر لأنها تمثل المعيار الوحيد المخول لرئيس الجمهورية للتدخل في الاختصاص التشريعي المخول للبرلمان لاسيما فيما يتعلق بقانون المالية.

ولكنها في المقابل "تفتقر" للقيمة التشريعية الكاملة، ولذلك لا يمكن مقارنتها بالأوامر المدرجة ضمن المادة 124 من الدستور، فهي تعتبر مجرد مراسيم تقريرية، ولذلك فلا يتطلب بشأنها تصديقا وإقرارا من البرلمان على الرغم من نص المادة 124 في فقرتها الثالثة من الدستور، التي تقضي بأنه "تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان"¹.

¹ Sur ce point d'analyse voir – Communier (J.M) et Lamotte (H), « les finances publiques, le budget de l'Etat », Ed PUF, Paris, 1997, P 115. Lequet (P), «le budget de l'Etat, préparation, exécution, contrôle», imprimerie Bialec, NANCY, 1982, P 86.

ولهذا يرى جانب كبير من الفقه بأن الغاية الأساسية لهذه الأوامر لا تتعلق بالمشاركة في النشاط التشريعي، بقدر ما هي وسيلة لإضعاف مركز ومكانة البرلمان في المواد المالية، بمعنى آخر وضع المؤسسة التشريعية تحت وصاية السلطة التنفيذية¹.

وبما أن "صلب" دراستنا يتعلق فقط بالمعايير المخولة لرئيس الجمهورية للمشاركة في النشاط التشريعي، فذلك يعني إستبعاد الأوامر المتعلقة بإصدار قوانين المالية، وبالمقابل ضرورة تركيز جهودنا على حالات ممارسة الإختصاص التشريعي الكامل بمقتضى الأوامر دون غيرها، وذلك يعني توجيه دراستنا الآنية نحو الأوامر ذات الصبغة التشريعية، التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالتين العادية والإستثنائية.

¹ Douat (E), «Finances publiques, finance communautaire Nationale, Sociale et locale », Ed PUF, 1^{ère} édition, Paris, 1999, P 273.

الفرع الثاني

المراسيم الرئاسية

التنظيم المستقل يعد بمثابة تشريع أصيل، تصدره السلطة التنفيذية دون حاجة إلى إسناد تشريع قائم، لكن "مفترق الطرق" بالنسبة للأنظمة المعاصرة يتعلق بتحديد الجهة المالكة لهذا الإختصاص التشريعي، فالأنظمة الرئاسية غالبا ما تقرر لرئيس الجمهورية هذه السلطة، حيث نجد هذا الأخير يمثل رئيس الدولة وصاحب السلطة التنفيذية، والرئيس الأعلى للجهاز الإداري، والقائد الأعلى للقوات المسلحة، وممثل الأمة لكونه منتخب عنها، فهو بذلك يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة بدون أية منافسة¹.

وهذا الوضع يختلف عنه في الدستور الفرنسي لسنة 1958، حيث نلاحظ بأن السلطة التنظيمية المستقلة تمثل عمل يتقاسمه كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، اعتبارا بأن توقيع اللوائح المستقلة هو من اختصاص الرئيس²، بيد أن مناقشتها والمصادقة عليها تتم على مستوى مجلس الحكومة برئاسة الوزير الأول، مما يدل بأن هذا الأخير يمارس اختصاصا مزدوجا، فهو يحتكر وظيفة التنظيم التنفيذي علاوة على مشاركة الرئيس في وظيفة التنظيم المستقل³.

¹ الساعدي حميد، " الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي : دراسة مقارنة للنظم السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية، البرازيل، فنزويلا، العراق، مصر، سوريا، تونس"، دار عطوة للطباعة، القاهرة، 1981، ص 121 وما بعدها.

² المادة 13 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

³ المادة 21 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

أما بالنسبة للنظام الجزائري فإنه يمثل الاستثناء بالنسبة لهذه القاعدة، اعتبارا أن جل الوثائق الأساسية قد منحت رئيس الجمهورية وحده إختصاص التشريع المستقل، لكن الفرق الوحيد بينها يكمن في تحميل الرئيس كل "العبئ التنظيمي" خلال الحقبة الإشتراكية دون أية مشاركة أو منافسة بسبب أحادية السلطة التنفيذية، على خلاف الدساتير الليبرالية التي خففت العبئ على كاهل الرئيس، عن طريق توزيع الإختصاص التنظيمي بينه وبين رئيس الحكومة.

وفي جميع مراحل هذا التطور بقي هذا النشاط حكرا على رئيس الجمهورية وحده، وحكمة ذلك أنه يشكل الرئيس الأعلى للجهاز الإداري، والمسؤول الأول عن حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، كما يتولى تحديد وتوجيه وظائف المؤسسات الدستورية، وفق المنظور الذي تفرضه مقتضيات المصلحة العامة، ولهذه الأسباب كلها يتعين تدعيمه بالوسائل القانونية الملائمة لتحقيق هذه السبل، فكان له ذلك بمقتضى إنباطه بالسلطة التنظيمية المستقلة، يمارسها بواسطة "المراسيم الرئاسية"¹.

والملاحظ أن التنظيمات المستقلة تمثل إختصاصا "الصيقا" بشخص رئيس الجمهورية، وهذا ما جعل منها سلطة ذاتية غير قابلة للتنازل أو التفويض، والدليل على ذلك أن المادة 87 الفقرة

¹ Touam (H), la fonction de l'ordonnance dans la hiérarchie des normes, mémoire de D.E.S en droit public, université d'Alger ,1975, P 47 et s.

الثانية من دستور 1996، قد منعت الرئيس من تفويض سلطته في توقيع المراسيم الرئاسية مهما كانت الأحوال.

لكن المثير للإنتباه أن المؤسس لم يذكر المادة 125 فقرة أولى من الدستور أي المتعلقة بالسلطة التنظيمية المستقلة ضمن قائمة المواد المشمولة بحظر التفويض، ولكنه أحاطها بطريقة غير مباشرة عندما منع تفويض توقيع المراسيم الرئاسية المدرجة ضمن المادة 77 من الدستور. كل هذه الإشارات توجي بإرادة المؤسس المتجهة نحو حرمان رئيس الحكومة من ممارسة سلطة التنظيم المستقل حتى ولو كان ذلك على سبيل التفويض وذلك بغية تركيز الاختصاص التشريعي المخول لرئيس الجمهورية.

وبالمقابل منع أية منافسة له في ممارسة هذه الوظيفة، نظرا لأهميتها وخطورتها في مواجهة المؤسسات الدستورية المعنية بالنشاط التشريعي، وكذا لاتصالها الحال والمباشر بالمراكز القانونية القائمة.

في هذا السياق نشير بأنه قد تعددت الإصطلاحات التي أطلقها الفقه الدستوري على التنظيمات، فالبعض يطلق عليها اسم اللوائح، والبعض الآخر يطلق عليها اسم القرارات الإدارية التنظيمية أو الأوامر الإدارية التنظيمية¹.

¹ Mehl-Mignot (H), approche des normes et hiérarchie des normes suivant les situations juridiques, LGDJ, Paris, 1992, P 117.

إن دراسة هذا العنصر لاسيما من زاوية بحث أبعاده القانونية يكتسي أهمية بالغة، خاصة إذا علمنا أن هذه النواة تمثل الإطار الجوهري لكل أشكال التنظيمات التي تتخذها السلطة التنفيذية، بما في ذلك التنظيمات المستقلة.

مبدئياً، فإن هذا الإصطلاح لم "يرى النور" بمجرد الإستعمال القانوني، وإنما استغرق الأمر زمناً طويلاً ليكتسب مفهومه الحالي المحدد، فقد ورد اصطلاح اللائحة *le règlement* في فرنسا لأول مرة في عمل رسمي خلال عهد الملك "شارل التاسع"، وذلك في "البراءات الملكية" التي كان يصدرها للمحافظة على أملاكه، غير أن هذا الإستخدام لم يكن قائماً في ذلك الحين على تقسيمات محددة للأعمال القانونية، ولكنه كان مبنياً تبعاً لطرق التعبير عن الإرادة الملكية¹.

وقد استمر إستخدام إصطلاح اللائحة في معظم النظم الفرنسية السابقة، إلى غاية قيام الثورة الفرنسية عام 1789، ابتداء من هذا التاريخ فقد إكتسبت هذه المعايير مدلولها المعاصر، على ضوء ما أرسته هذه الثورة من مبادئ كان لها الأثر الكبير في الفكر القانوني مثل مبدأ سيادة الأمة ومبدأ الفصل بين السلطات.

¹ Douence (J.C), recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration, LGDJ, Paris, 1968, P 81.

لكن مع ذلك بقيت هذه التدابير محدودة النطاق، طالما أن دور السلطة التنفيذية في المجال التنظيمي محدد بتنفيذ القوانين فحسب، وبذلك لم يكن بوسعها إملاء قواعد قانونية بصفة مستقلة، لأن القول بذلك يعني خرق مبدأ الفصل بين السلطات¹.

وبقي الوضع كذلك إلى غاية صدور دستور 1958 الفرنسي، الذي أرسى نظام سياسي جديد يختلف في بنيانه عن النظام السابق عليه، فبعد سيادة "النظام البرلماني التقليدي" طوال عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة، عمل الدستور الجديد على ترجيح كفة تطور النظام في صالح السلطة التنفيذية، بسبب الضعف الذي إنتاب هذه الأخيرة لاسيما في عهد الجمهورية الرابعة مما كان له آثار سلبية على الحياة السياسية بأكملها.

وعليه، فقد عمد دستور 1958 إلى تقوية السلطة التنفيذية، حتى تفوقت هذه الأخيرة على "زميلتها" التشريعية حتى في ميدانها الأصل، ألا وهو الميدان التشريعي، وكان من أثر ذلك أن اهتزت علاقة القانون باللائحة، وتغيرت الرابطة تغيرا تاما مما كانت عليه في ظل الوضع التقليدي، فبعد أن كانت القاعدة التقليدية تقرر الإختصاص المطلق للبرلمان في مجال الوظيفة التشريعية والإختصاص المحدد لللائحة، قلب الدستور الجديد هذه القاعدة، حيث إنكمش نطاق القانون وإنطلق نطاق اللائحة.

¹ Verpeaux (M), la naissance du pouvoir réglementaire, PUF, Paris, 1991, P 32 et S.

فأصبح المجال التشريعي محدد على سبيل الحصر، بحيث لا يمكن للبرلمان أن يشرع في غير ما حدد له من موضوعات بمقتضى المادة 34 من الدستور الفرنسي، وفي المقابل تصدر السلطة التنفيذية تشريعات موازية في باقي المسائل بمقتضى تدابير يطلق عليها اللوائح المستقلة¹. لقد كشف نطاق اللائحة والقانون في ظل الدستور الجديد عن تغير مدلول الديمقراطية التقليدية القائمة على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، حيث أصبحت السلطة التنفيذية صاحبة الولاية العامة في ميدان التشريع، وأصبح إختصاص البرلمان محدد على سبيل الحصر، بمعنى تحول السلطة التنفيذية إلى مشرع أصلي وأصيل، وبالموازاة تقليص دور البرلمان وتحويله إلى مشرع إستثنائي.

وهكذا بدأ نطاق اللائحة يتسع بعض الشيء ويتحرر تدريجيا عن نطاق تنفيذ القوانين، متخذا أشكالاً مختلفة ومتباينة، فنجد بعض اللوائح قد تحررت من تبعية القانون وهي اللوائح المستقلة، وصنف آخر من اللوائح مازال مرتبط بالقانون وهي اللوائح التنفيذية، بحيث يتعين عليها أن لا تخالفه أو تخرج عن أحكامه.

وعليه نخلص إلى القول، بأن اللائحة تمثل تشريعا حكوميا محضا، فهي تشكل عملا إداريا طبقا للمعيار العضوي، وكذا عملا تشريعا طبقا للمعيار الموضوعي، لأنها تحوي قواعد قانونية عامة

¹ Didier Mauss, le parlement sous la V^{ème} république, 3^{ème} édition, collection que sais -je ?

PUF, Paris, 1996, P 19 et S.

ومجردة شأنها في ذلك شأن القوانين العادية ومن ثم فهي تشكل أحد مصادر البناء القانوني في الدولة.

ولما كانت اللائحة تتمتع بكل هذه الخصائص، فإنه يتعين على السلطات العامة في الدولة احترامها وضمن تطبيقها، وبالتالي يحق للأفراد الإستناد عليها، كما يلتزم القاضي بتأسيس أحكامه عليها إذا كان لها مقتضى في الدعوى المرفوعة أمامه، اعتباراً أن المحاكم ملزمة بتأسيس أحكامها على القوانين بمدلولها الواسع أي بما في ذلك اللوائح بمختلف أنواعها طالما أنها تماثل التشريعات العادية من حيث منح الحقوق وفرض الإلتزامات.

وإذا كان التعريف الوارد يتعلق باللوائح بمدلولها الواسع، فإن ما يهمنا أكثر في هذا السياق هو اللوائح المستقلة، ونقصد بها القرارات العامة التي تصدرها السلطة التنفيذية في المجالات الخارجة عن المواد المحجوزة للبرلمان، وعليه فإنها تتميز بكونها متحررة من القانون سواء من ناحية النطاق أو من ناحية التبعية.

وهذا ما عبرت عنه المادة 38 فقرة أولى من الدستور الفرنسي لسنة 1958 بقولها "المواد التي لا تدخل في نطاق القانون تكون لها صفة لائحية"، وذلك يعني أن اللوائح المستقلة تمثل تشريعات

كاملة موازية للتشريعات البرلمانية العامة، تسنها السلطة التنفيذية ليس بوصفها مشرعا مفوضا من قبل السلطة التشريعية، ولكن بوصفها صاحبة الإختصاص العام¹.

وكأصل عام، تتخذ اللوائح المستقلة أشكالا مختلفة مثل لوائح الضبط التي تعمل على حفظ النظام العام، أي الأمن والسكينة والصحة العامة، فإذا قام رئيس الجمهورية بإصدار لوائح عامة - في المسائل السابقة - دون الإستناد إلى نص قانوني، فإن ذلك يدخل في إطار سلطاته الذاتية، التي يحق بمقتضاها إتخاذ كافة إجراءات الضبط الإداري، التي تطبق تطبيقا عاما وشاملا في جميع أنحاء الدولة².

إلى جانبها، نجد لوائح إنشاء وتنظيم المرافق العامة، حيث أعلن مجلس الدولة الفرنسي في عدة أحكام له على حق الحكومة في إصدار اللوائح اللازمة لتنظيم المرافق العامة حتى يتحقق حسن سير العمل في المصالح والإدارات العامة وذلك دون الإستناد على نص قانوني معين يعطيها الحق في سن هذه التنظيمات³.

¹ Chapus (J), «de la soumission au droit des règlement autonomes», Dalloz, Paris , 1960, P 119.

² Sur ce point d'analyse voir - Waline (M), droit administratif, LGDJ, Paris, 2002, P 56 et s.

راجع كذلك - د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996، ص 397 و398.

³ Jean -marie Auby et Robert Ducos, droit public, ED SIREY, 3^{ème} édition, Paris, 1966, P 104 -105.

والملاحظ في هذا السياق أن غالبية الدساتير المعاصرة، كثيرا ما تتدخل لتحديد مجال تطبيق كل

من القانون واللائحة المستقلة، وهي في سبيل ذلك تتبنى إحدى الطريقتين التاليتين:

الطريقة الأولى: وهي الطريقة التقليدية حيث تتجسد عن طريق تعداد وحصر وتحديد موضوعات

السلطة اللائحية المستقلة على سبيل الحصر، وترك موضوعات ومسائل القانون بدون حصر أو

تحديد، عملا بالقاعدة الدستورية القائمة على أساس أن القانون يمثل الإرادة العامة التي تسود

وتسمو على كافة الأعمال والسلطات العامة في الدولة.

ومن بين الوثائق الأساسية التي تبنت هذه الطريقة في توزيع واقتسام الاختصاص نذكر الدستور

المصري لعام 1971، والدستور الجزائري لعام 1963، وكذا الدساتير السابقة عن الدستور

الفرنسي لعام 1958¹.

الطريقة الثانية: وهي الطريقة الحديثة، وتتمحور في تحديد السلطة التنظيمية المستقلة وعلاقتها

بالقانون، عن طريق تحديد وحصر الموضوعات والمسائل الداخلة في مجال القانون على سبيل

التعداد والحصر، وخارج هذا المجال يندرج في إطار السلطة التنظيمية المستقلة، وهكذا نكون

أمام إختصاص مغلق من زاوية المجال التشريعي "إختصاص مفتوح" إلى ما لا نهاية من زاوية

المجال المقابل.

¹ أدمين محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، رسالة ماجستير، فرع الإدارة والمالية العامة،

جامعة الجزائر، 2002، ص 32.

ولعل الدستور الفرنسي لسنة 1958 هو أول من إبتدع هذا المنهج، قبل أن يتم تعميم تطبيقه - بشكل واسع- في صنف كبير من الدساتير المعاصرة¹، كل هذه العناصر توحى بأن تحديد فصل الأمور بشأن مكانة السلطة التنفيذية يقودنا لبحث مدلولها ومجالاتها ضمن فحوى المعيار الأساسي بشكل إبتدائي ونهائي.

لقد سلك المشرع الدستوري الجزائري إتجاها صائبا بتبنيه مبدأ إزدواجية السلطة التنفيذية، وهكذا منح لرئيس الحكومة مهمة تحضير وتنفيذ السياسة العامة، علاوة على مجابهة المسؤولية التي يحتمل أن يقررها ضده البرلمان، وفي المقابل منح رئيس الجمهورية مكانة قيادية، تسمح له بالسمو عن كافة المؤسسات الدستورية، وهذا الوضع قد جعل منه وسيلة لعقلنة اللعبة السياسية دون أن يكون جزء منها.

كما ذكرنا سابقا، فإن ممارسة السلطة التنفيذية المستقلة بمقتضى المراسيم الرئاسية تشكل تشريعا موازيا للتشريع البرلماني، ومن ثم فهي تشكل منافسة لهذا الأخير في صلب إختصاصاته الدستورية، في خضم التفسير الجديد لمبدأ الفصل بين السلطات، لكن الأثر الثاني لهذه التدابير في مواجهة البرلمان، يتعلق بتحرير أعمال السلطة التنفيذية الصادرة بمقتضى هذه المعايير من الرقابة البرلمانية، وذلك ما يهمننا أكثر في سياق هذه الدراسة.

¹ Héraud (G), l'ordre juridique et le pouvoir originaire, Thèse de Doctorat en droit, université de Toulouse, France, 1946, P 265.

في هذا المضمار إتمدت غالبية الدساتير المعاصرة لاسيما تلك التي تبنت مبدأ إزدواجية السلطة التنفيذية، مع تحميل الحكومة المسؤولية السياسية تقنية التوقيع المجاور على المراسيم الرئاسية، بمعنى أن هذه الوثائق تكون موقعة من قبل رئيس الجمهورية وكذا رئيس الحكومة أو الوزير المختص أو عدد من الوزراء المعنيين بمضمون هذه النصوص¹.

إن الغرض من فرض التوقيع المجاور من قبل أحد عناصر الجهاز الحكومي، يجد تبريره من ضرورة منح البرلمان الوسائل الملائمة لمتابعة أعمال الحكومة، ذلك أن هذا الإجراء يلزم صاحبه بتحمل النتائج المترتبة على تطبيق هذه المراسيم، وبالتالي فإن هذه الأدوات تمثل الأدلة الكاشفة عن مردود الحكومة، مما يسمح لممثلي الشعب بالإعتماد عليها لمساءلة أصحابها بالطرق المألوفة، ونقصد هنا رئيس الحكومة أو الوزراء المعنيين دون غيرهم.

لكن على خلاف ذلك، نلاحظ بأن الدساتير الجزائرية المتعاقبة جاءت خالية من هذه القاعدة، ولم يعرف النظام السياسي الجزائري عبر جميع مراحل تكونه تقنية التوقيع المجاور، مع التذكير بأنها ليست غريبة بشكل مطلق عنه، بدليل أنها طبقت من طرف المؤسسات المؤقتة لسنة 1962، فكانت الأعمال ذات الطبيعة التنظيمية تخضع لتوقيع رئيس الحكومة وكذا الوزير المختص معاً².

¹ المادة 54 الفقرة الثانية من الدستور التونسي المعدل لسنة 2002. راجع كذلك- المادة 19 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

² Taleb (T), « Président de la république, secrétaire générale du F.L.N », thèse de doctorat en droit, université de Clémonti, Paris, 1985, P 172.

في الواقع، فإن إنعدام تقنية التوقيع المجاور في كل من دستوري 1963 و1976، إنما يجد تبريره من إرادة المؤسس الدستوري المتجهة نحو إستبعاد المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، خاصة إذا علمنا بأن رئيس الجمهورية يشكل محور النشاط الحكومي بسبب تكريس وحدة السلطة التنفيذية. على خلاف ذلك، توجهت الدساتير الليبرالية الجزائرية نحو تبني ازدواجية السلطة التنفيذية عن طريق إستحداث منصب رئيس الحكومة، وهكذا أصبحت المسؤولية السياسية محدودة في شخص هذا الأخير دون رئيس الجمهورية.

لكن ذلك لم يغير شيئاً في مسألة الحال، وبقيت المراسيم الرئاسية خالية من إجراء التوقيع الحكومي المجاور، ولهذا نعتقد بأن الجواب عن هذا التساؤل لا يخرج عن نطاق إفتراضين أساسيين:

إما أن الغرض من ذلك هو سياسي، ويتعلق بالتقليص من رقابة البرلمان على الحكومة. اعتباراً بأن الرئيس غير مسؤول أمام البرلمان، علاوة على أن المجال التنظيمي المستقل في مأمّن من الرقابة البرلمانية، ونتيجة لهاذين العنصرين يمكن للحكومة تنفيذ برامجها بمقتضى المراسيم الرئاسية، دون أن يسمح للبرلمان بمساءلتها عنها، طالما أنها لا تحمل التوقيع الحكومي المجاور. أما الإفتراض الثاني والذي نعتبره مرجحاً أكثر في نظرنا فيتعلق بحماية الإختصاص التنظيمي المخول لرئيس الجمهورية، وحظر أية مشاركة أو منافسة له في ممارسة هذا الإختصاص من قبل رئيس الحكومة أو الوزراء، حتى وإن كان ذلك لا يتعدى حدود التوقيع الموازي أو المجاور.

والغرض من ذلك، هو إخراج رئيس الجمهورية من "المعركة السياسية" القائمة بين الحكومة والبرلمان، والبحث عن تحقيق توازن مؤسساتي داخل السلطة التنفيذية، حيث تسند السلطة إلى رئيس الجمهورية، أما المسؤولية فتباشرها الحكومة وحدها بما لها من وسائل¹.

¹ بلجاني وردة، مدى التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية الجزائري في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجستير، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، جامعة الجزائر، 2004.

المبحث الثاني

الوظائف النيابية الأخرى للبرلمان الجزائري

إلى جانب الوظيفة التشريعية يتمتع البرلمان الجزائري بعدة وظائف نيابية أخرى مكرسة له بمقتضى الدستور ، تشمل الوظيفة الرقابية والوظيفة المالية والوظيفة التأسيسية في مجال المراجعة الدستورية، كما يتمتع بإختصاص دبلوماسي فيما يتعلق بدوره في مجال مناقشة والتصديق على المعاهدات الدولية، أيضا له دور مهم في مجال ضمان إستمرارية الدولة من خلال رئيس مجلس الأمة الذي يستخلف رئيس الجمهورية في حالات الشغور أو حصول المانع لهذا الأخير، علاوة على ضروره في مجال الرقابة على دستورية القوانين وغيرها.

لكن ما يهنا أساسا في هذا الصدد هو الوظيفتين الرقابية والمالية.

وسنتناولهما على النحو الآتي:

المطلب الأول

الوظيفة الرقابية

في مجال الإختصاص الرقابي الذي يمارسه البرلمان على الحكومة يتعين التذكير بضرورة مراعاة نظام المغايرة بين الغرفتين وهو الإتجاه الراجح في أغلب الدساتير الحالية، حيث أن تحريك المسؤولية الفردية لأحد أو بعض أعضاء الحكومة هو إختصاص دستوري لكلا مجلسي البرلمان كل على حدى.

في حين أن تحريك المسؤولية السياسية التي من شأنها إقالة كل أعضاء الحكومة فهو إختصاص إحتكاري للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، على النحو الذي سوف نوردده فيما يلي:

1 - حق السؤال

بشكل عام يراد بحق السؤال إجراء يتخذه نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة من أجل الاستيضاح من أحد الوزراء عن أمر ما بغية الوقوف على حقيقة الأمور المتعلقة بأعمال وزارته، او توجيه نظر الحكومة لمخالفات معينة لاستدراكها¹.

وعليه فالقصد منه لا يخرج عن مجرد الاستعلام عن أمر معين لمعرفة الحقيقة، يتم توجيهه إلى الوزير الأول أو أحد الوزراء أو إلى كل أعضاء الحكومة مجتمعة، سواء أكان ذلك كتابة أم

¹ د. عبد الحميد متولي وآخرون، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الطبعة الثانية، دار المعارف، القاهرة، 1964، ص 152.

شفاهة، مع التتويه أنه لا يحق لغير العضو الذي وجه السؤال ولغير الوزير الذي وجه إليه السؤال أن يشترك في المناقشة إلا إذا كان السؤال يخص كل أعضاء الحكومة¹.

كما تجدر الإشارة في هذا الصدد أنه إذا إمتنع الوزير الأول أو الوزير أو الوزراء المعنيين (حسب الحالة) عن الرد على الأسئلة الموجهة إليه /أو/ إليهم (في أجل أقصاه ثلاثين يوماً) أو كانت الإجابة غير مقنعة وشاملة أمكن تحويل السؤال الى استجواب².

ب - حق الاستجواب

الاستجواب أخطر من السؤال إذ انه لا يعد مجرد إيضاح أو إستفسار عن مسألة معينة بل هو عبارة عن محاسبة الوزارة أو أحد الوزراء عن تصرف من التصرفات العامة³، بمعنى آخر أنه إستيضاح يتضمن في طياته إتهاماً أو نقداً لأي عمل عام تقوم به السلطة التنفيذية.

على أن يتم الرد عن الأسئلة محل الإستجواب في أجل دستوري أقصاه ثلاثي يوماً (30)، ويختلف الاستجواب عن السؤال من حيث أهميته وموضوعه ونتائجه فهو لا يحصر المناقشة بين عضو البرلمان مقدم الاستجواب والوزير كما هو الحال في السؤال بل يجوز لسائر أعضاء المجلس الاشتراك فيه.

¹ د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط4، مكتبة عبد الله وهبه، القاهرة، 1949، ص 572 - 573.

² طبقاً للمادة 158 من الدستور.

³ المادة 160 من الدستور.

وحتى في حالة إسترداد عضو البرلمان لإستجوابه يمكن للبرلمان الإستمرار في نظره، وبشكل عام يمكن للإستجواب أن يتمخض عن تحريك المسؤولية الجنائية لعضو أو أعضاء الحكومة المعنيين، كما يمكن أن يؤدي في حالات أخرى وهي شادة نسبيا إلى تحريك المسؤولية السياسية لكل الحكومة.

د - التحقيق البرلماني

من وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة أيضا نذكر إختصاص كلا من غرفتي البرلمان بتشكيل لجنة تحقيق في كل قضية ذات أهمية وطنية وهذا طبقا للمادة 159 من الدستور، بشرط أن يكون موضوع التحقيق غير مطروح أمام القضاء في أي مرحلة من مراحل الدعوى.

وبشكل عام يتم مباشرة هذا الإجراء من خلال تكليف إحدى اللجان الداخلية للغرفة المعنية للوقوف على حقيقة معينة تتعلق بالتقصي عن حقيقة الأوضاع الاقتصادية أو المالية أو الادارية لوزارة أو جهة حكومية معينة، لاسيما اذا ما تبادرت الشكوك لدى البرلمان حول حقيقة المعلومات والبيانات المقدمة من قبل الحكومة.

ه - المسؤولية السياسية

تمثل المسؤولية السياسية في الأنظمة البرلمانية بشكل عام أخطر سلاح يملكه البرلمان في مواجهة الحكومة، حيث يترتب عليها عادة إما الإستقالة الفردية لأحد الوزراء أو الإستقالة الجماعية لكل طاقم الحكومة، طبقا للقاعدة الدستورية الشهيرة (حيثما تكون السلطة تكون المسؤولية).

مع التذكير في هذا الشأن بأن تحريك المسؤولية السياسية للحكومة هو إختصاص أصيل بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني لكونه يجسد مبدأ السيادة الشعبية، حتى وإن كان مجلس الأمة يشارك في التصويت المتعلق بالثقة إلا أن موقف الغرفة الأولى هو الذي يقرر مصير الحكومة بشكل نهائي، وهذا الإتجاه مستقر في غالبية الأنظمة المقارنة.

عمليا يتم تحريك المسؤولية السياسية للحكومة (المسؤولية الفردية أو الجماعية حسب الحالة) في نهاية السنة المالية بمناسبة مناقشة نواب المجلس الشعبي الوطني لبيان السياسة العامة، حينها قد يكتشف الأخير وجود وقائع تتطوي على سوء التسيير أو الإهمال أو التماطل في قطاع من القطاعات أو في عدد من الوزارات، أو عدم تنفيذ الحكومة لتعهداتها المقيدة في برنامجها السياسي المقدم سابقا للبرلمان.

لا يكون إجراء ملتزم الرقابة المتضمن تحريك المسؤولية السياسية مقبولاً من الناحية القانونية إلا إذا تم توقيعه من سبع (7/1) عدد النواب على الأقل¹، وفي هذه الحالة يتم عرضه للتصويت في أجل ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداعه، فإذا تمت الموافقة عليه بأغلبية ثلثي (3/2) النواب قام الوزير الأول بتقديم إستقالة حكومته لرئيس الجمهورية².

¹ المادة 161 من الدستور.

² المادة 162 من الدستور.

المطلب الثاني

الوظيفة المالية

أسند الدستور الجزائري الصلاحيات التشريعية في المجال المالي للمجلس الشعبي البرلمان لاسيما بالنسبة للقوانين المتعلقة بالضرائب والقروض العامة والميزانية العامة وأخيرا الحساب الختامي، يتم إعداد مشروع الميزانية العامة من طرف الحكومة ثم يعرض على البرلمان قبل بدء السنة المالية بشهرين على الأقل لمناقشته وابداء ملاحظاته ثم التصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي.

فإذا تأخر البرلمان في المصادقة على مشروع قانون الميزانية العامة للدولة فهذا لا ينجم عنه أضرار عملية على الحكومة بتعطيل برنامجها فقط، بل بإمكان التأخر في المصادقة على قانون الميزانية أن ينجر عنه شل حركة الحكومة بشكل مفاجئ وخطير.

الأمر الذي تداركه المؤسس الدستوري الجزائري على غرار ما إتجهت إليه الدساتير المقارنة، حيث تبنى حلا إستثنائيا يتمثل في تدخل رئيس الجمهورية وإصداره بأمر¹ إذا لم تتم المصادقة البرلمانية عليه في أجل أقصاه خمسة وسبعون (75) يوما².

¹ الفقرة الثانية من المادة 146 من الدستور.

² الفقرة الأولى من المادة 146 من الدستور.

على الصعيد الزمني أيضا أكد المؤسس الدستوري الجزائري على ضرورة عرض مشروع الميزانية العامة للدولة على غرفتي البرلمان قبل بدء السنة المالية بشهرين على الأقل لمناقشته والمصادقة عليه، قبل أن يرفع إلى رئيس الجمهورية من أجل إصداره في الجريدة الرسمية،

وهنا نشير بأن سلطة البرلمان وخصوصا الغرفة السفلى المشخصة في المجلس الشعبي الوطني تكون نفسها سواء تعلق الأمر بقانون الميزانية التكميلي أو بالقانون الخاص بالاعتمادات الاضافية حيث يقتصر دوره على مجرد المناقشة وإبداء الرأي دون إمكانية إدخال أية إقتراحات جديدة أو إدراج تعديلات على المشروع.

أما على صعيد الإجراءات - وعلى غرار مشروع قانون الميزانية العامة للدولة - فإن مشروع الحساب الختامي يخضع لرقابة غرفتي البرلمان من خلال تمكينهم من مراجعة تنفيذ بنود الميزانية السنوية للسنة الماضية، سواء بالنسبة لمصادر تحصيل الإيرادات أو أوجه الإنفاق العام، وهذا حتى يسمح لممثلي الشعبي بالإطلاع على مردود الحكومة في إطار الرقابة المالية.

على الصعيد الإجرائي يخضع مشروع الحساب الختامي إلى جملة من الإجراءات البرلمانية، أهمها مبادرة الحكومة بتمكين غرفتي البرلمان من الإطلاع على المشروع وعلى كل تفاصيله الموضوعية، كما يتعين تمكينهما من مناقشته وطرح كل التساؤلات الخاصة به، وفي الأخير المصادقة عليه لتمكين الحكومة من غلق الملف المالي للسنة الماضية، والتركيز على قانون الميزانية السنة الجديدة.

المبحث الثالث

تقييم الممارسة النيابية في ظل التجربة البرلمانية الجزائرية

حتى تكون دراستنا أكثر دقة وأكثر قوة وأكثر فاعلية نعتقد بأهمية توسيع الدراسة الحالية المتعلقة بالتقييم المؤسسي للبرلمان الجزائري، من خلال توسيع نطاق وأوجه الدراسة لتشمل كل أوجه النشاط البرلماني على مستوى كل غرفة من غرف الهيئة على حدى.

هذا ما سوف نحاول الإلمام به من خلال دراسة المطلبين الآتيين:

المطلب الأول - تقييم الممارسة النيابية على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

المطلب الثاني - تقييم الممارسة النيابية على مستوى مجلس الأمة.

وسنتناولهما على النحو الآتي:

المطلب الأول

تقييم الممارسة النيابية على مستوى المجلس الشعبي الوطني

من خلال دراسة التطور التاريخي للمعالجة الدستورية للمجلس الشعبي الوطني، تبين لنا بأن تراجع الدور التمثيلي للغرفة الأولى في البرلمان الجزائري إنما كان نتيجة فقدان لعدة أسس جوهرية في مجال البناء الموضوعي للقانون البرلماني، وهذه النقائص والحدود ليس حكرا على التجربة النيابية الجزائرية بل أصبحت تمثل نتيجة مستقرة في غالبية الدول التي تبنت النظام شبه الرئاسي لاسيما الأنظمة العربية.

وسنحاول الإلمام بكل هذه الأفكار من خلال دراسة الفروع التالية:

- 1- تراجع الدور التمثيلي للمجلس بسبب الإنتخاب المباشر لرئيس الجمهورية.
- 2- عدم إرتباط المجلس الشعبي الوطني بالمجالس الشعبية المحلية.
- 3- ضعف الأداء النيابي الوظيفي للمجلس الشعبي الوطني.
- 4- تهميش المجلس الشعبي الوطني من خلال تطبيق الإستفتاء على الإستشارات الرئاسية.

وسنتناولها على النحو الآتي:

الفرع الأول

تراجع الدور التمثيلي للمجلس بسبب الإنتخاب المباشر لرئيس الجمهورية

أظهر القانون البرلماني الجزائري بأن النظام السياسي الجزائري تبنى عناصر كثيرة من النظام الرئاسي الأمريكي، ولعل أهمها إنتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب مباشرة، الأمر الذي يجعل منه ممثل السيادة الشعبية، وهذا ما يبرر عدم مسؤوليته السياسية أمام البرلمان¹.

هذه الطريقة في إختيار رئيس الجمهورية من خلال عملية الاقتراع العام المباشر والسري، تعطي فرزا دقيقا لعدة إحدائيات في اللعبة السياسية، وأهمها منح الرئيس هالة معنوية رفيعة جدا، طالما أن تحديد مركزه السياسي مقرون بالدعم المستمد من القاعدة الشعبية، وهي نفس القاعدة التي منحتها الشرعية الديمقراطية وأوصلته إلى السلطة².

رئيس الجمهورية يعبر عن إرادة الأمة جمعاء، ولا يرتبط وجوده بأي شكل من الأشكال بإرادة المجلس الشعبي الوطني، الذي تم إنتخاب نوابه بنفس الطريقة، هذا الوضع يجعله في منطقة مختلفة عما هو عليه في بعض الأنظمة البرلمانية، حيث يكون الوزير الأول والذي هو الرئيس

¹ المادة 39 من دستور 1963 والمادة 105 من دستور 1976 والمادة 68 من دستور 1989، وكذا المادة 71 من دستور 1996 و2016 و2020.

Voir également – Alain Didier Olingue Cameroun, vers un présidentielisme démocratique, in RDP, N° 4, Paris, 1990, P 185 et S.

² Lampné (P), le mode d'élection du président de la république et la procédure de l'article 11, in RDP, N° 3, Paris, 1962, P 194 – 195.

الفعلي للبلاد، زعيم حزب الأغلبية البرلمانية وليس زعيم الأغلبية الشعبية. وهذا ما يجعله تابعاً للبرلمان تبعية عضوية ووظيفية.

من هذه الزاوية يكون الرئيس أكثر تمثيلاً للشعب باعتباره يمثل نقطة التقاء غالبية الإرادات الفردية للناخبين، ومن ثم فإن مستقبله السياسي مرهون بهذا الارتباط أكثر من أي شيء آخر، على خلاف نواب المجلس الشعبي الوطني الذين هم ممثلين للأحزاب التي ينتمون إليها قبل اعتبارهم ممثلين للأمة، وعليه فإن "تفتيت" وظيفة التمثيل بهذا الشكل قد ينقص من شأنها كما قد يضعف من مردودها¹.

¹ Habas (J), la fonction législative en Algérie, «constitution du 22 Novembre 1976», Thèse de Doctorat en droit, université de Montpellier I , France, 1980, P 93.

الفرع الثاني

عدم إرتباط المجلس الشعبي الوطني بالمجالس الشعبية المحلية

يكرس القانون البرلماني الجزائري أحد أهم الحلول في مجال التمثيل المحلي والإقليمي، وهذا من خلال تعزيز دور المجالس المنتخبة على الصعيدين المركزي واللامركزي، لكنه لم يحدد بدقة الطريق الذي يتعين أن تسلكه هذه المجالس لتوصيل مطالبها إلى السلطة.

من هذه الزاوية فإن الخطاب الدستوري صريح في شأن إعتبار جميع المجالس المنتخبة، بغض النظر عن مركزها أو تفاوت امتدادها، سواء تعلق الأمر بالمجلس الشعبي الوطني أو المجلس الشعبي الولائي أو المجلس الشعبي البلدي، كلها وجدت من أجل أداء وظيفة التمثيل الشعبي، لكن بقي التساؤل كيف الوصول إلى إستصدار حلولاً رسمية للمشاكل المحلية.

الأمر الذي دفع إلى الإعتقاد بأن هذه المجالس ترتبط فيما بينها بعدة قواسم مشتركة، وهذا بحكم طبيعة العلاقات الوظيفية التي تجمعها، ومن تم يفترض أن ترتبط هذه المجالس فيما بينها كقنوات إستشارية متسلسلة ومتواصلة من القاعدة إلى القمة، أي من المجلس الشعبي البلدي إلى أعلى مجلس للتمثيل النيابي وهو المجلس الشعبي الوطني، وبهذه الطريقة يتم نقل وتداول الحقائق والمشاكل المحلية بين الأقاليم والإدارات المركزية بالعاصمة.

إلا أن هذا الحل إصطدم بعدة عراقيل عملية حالت دون تحقيق هذا التجانس المؤسساتي، وبشكل مختصر نرجع سبب هذا الإخفاق الوظيفي إلى العناصر التالية:

1- غياب قنوات التواصل بين المجلس الشعبي الوطني والمجالس المحلية قطع الغرفة الأولى

عن قاعدتها الشعبية، وقطع الطريق أمام وصول المشاكل المحلية إلى الحكومة.

2- تعدد الأحزاب السياسية وصراعها من أجل السلطة جعل المجلس الشعبي الوطني يمثل مسرحاً

لمساومات خاصة على حساب المصالح المحلية للقاعدة التي إنتخبته.

3- تراجع دور المجلس الشعبي الوطني بسبب نقص الإمكانيات المادية وضعف الكفاءات العلمية

من علماء وخبراء متخصصين.

هذا ما يجعلنا ن فكر بأن انتخاب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر

من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي¹، هو وسيلة جديدة

لتقريب نواب المجالس المحلية من مصادر القرار المركزي، بعد ثبوت فشل أساليب الوساطة

والتمثيل في أداء هذه المهام، وهذه الطريقة نعتبرها أكثر فاعلية طالما أن الجماعية في التسيير

على جميع الأصعدة، هي الكفالة الوحيدة لتحقيق الشرعية والديمقراطية.

¹ المادة 101 فقرة 2 من الدستور.

الفرع الثالث

ضعف الأداء النيابي الوظيفي للمجلس الشعبي الوطني

رغم ضخامة المفاهيم التي تعطى للمجلس الشعبي الوطني من منظور القانون البرلماني الجزائري، إلا أن مردوده النيابي والوظيفي أثر سلبا على مكانته المؤسساتية ودوره التمثيلي، كما أثر ذلك أيضا على طبيعة العلاقات القانونية التي تربطه بالقاعدة الشعبية التي "أنجبتها"، وبشكل عام يمكننا تلخيص مظاهر التراجع والتذبذب في العناصر التالية:

1- تبنى القانون البرلماني الجزائري مبدأ نظرية سيادة الأمة والتي يترتب عنها قاعدة الوكالة العامة في علاقة النائب بالناخب، على حد تعبير المؤسس الدستوري قوله: "مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية..."¹، وهنا يكمن الهدف من تفادي الوكالة الإلزامية، هو منح النواب الحرية في التعبير عن مصالح الشعب كله، دون التقيد بتوجيهات الدوائر الانتخابية التي إنتخبهم².

لكن تبني هذا الموقف ساهم بالعكس في تحرير إرادة النواب من التبعية لناخبيهم، حيث أصبح من الصعب إقدام الناخبين على توجيه نشاط النواب أو إخضاعهم لأرائهم وطلباتهم أو إلزامهم بأي نوع من أنواع الوكالة³، فالطريق نحو تكريس الديمقراطية يملئ على النواب ضرورة متابعة انشغالات المواطنين ومشاكلهم، حتى يستطيعون تمثيلهم بصفة صحيحة، غير أن هذه الروح

¹ المادة 105 من الدستور.

² Héraud (G), op.cit, P 294.

³ Ibid, P 267.

تبقى مبنية على علاقة سياسية، ولا تؤلف علاقة قانونية واقعية، لاسيما إذا ما وصل بعض النواب إلى البرلمان بواسطة العهود والوعود الانتخابية التي تعد التزاما خلقيا سياسيا، يصعب تكييفه قانونية¹.

2- بمجرد إثبات عضوية النائب في البرلمان، فإنه يثبت في منصبه النيابي إلى غاية نهاية عهده المحددة بخمس سنوات في المجلس الشعبي الوطني، وستة سنوات في مجلس الأمة قابلة للتجديد كل ثلاث سنوات².

والغرض من تأقيت عهدة النيابة البرلمانية يكمن في السماح للشعب بممارسة رقابته على ممثليه الذين ينتخبهم، والذي يرجع إليه وحده في تجديد إنتخابهم أو إستبدالهم، هذه المسألة تحمل وجهين متناقضين أحدهما إيجابي والآخر سلبي، بالنسبة للوجه الأول فيظهر منطوق تحديد النيابة البرلمانية كوسيلة لضمان استقرار الوظائف النيابية، أي إعطاء النائب الوقت الكافي للإجابة عن حاجات ومطالب الناخبين.

لأن فتح المجال أمام عزل النواب بشكل دائم ومستمر قبل انتهاء عهدهم بغض النظر عن حالات المسؤولية المقررة في الأنظمة الداخلية من شأنه أن يؤدي إلى عدم استقرار المراكز القانونية،

¹ د. طارق عبد العال، الحق في المشاركة السياسية، الطبعة الأولى، مكتبة دار الكلمة، القاهرة ، 2002، ص 53.

² المادة 102/فقرة 1 و 2 و 3 من الدستور.

وذلك ما يؤثر سلبا على مردود النواب بسبب هذه الضغوطات، ولعل ذلك من أبرز مزايا النظام المجلسي السويسري.

أما بالنسبة للوجه السلبي لفكرة إستقرار العهدة النيابية فيمكن في تحرير النائب وضمانه لمنصبه طيلة هذه الفترة، وهكذا يعجز الناخبين عن متابعتها أو إيقافه أو عزلة قبل التاريخ المذكور، حتى ولو تحقق لديهم عدم كفاءته أو عدم إمتثاله لطلباتهم¹، وبالمقابل يبقى الاستثناء قائما في إطار محدود جدا يتعلق بارتكاب النائب لأفعال مجرمة تعرضه لإسقاط الحصانة والعزل من النيابة وما دون هذه الحالة تبقى إمكانية عزل النائب قبل انتهاء عهده أمرا مستحيلا.

3- يقول العميد "فودال" إن وجود الأحزاب يشكل حائلا يحول دون استبداد الحكومة، فحيث لا توجد أحزاب لا توجد هيئة تضم المعارضين للحكومة، وبذلك لا يكون ثمة خيار لهؤلاء إلا بين أمرين إما الطاعة أو الثورة².

في المقابل فإن سلبيات تطبيق النظام الحزبي يكمن في تعميم علاقة التبعية التي تربط الحزب بالنائب، وهكذا يظل هذا الأخير مجرد أداة لتمثيل مصالح حزبه والدفاع عنها، أكثر من كونه

¹ إن ضعف المستوى التعليمي لبعض النواب كان السبب المباشر لتردي مصداقية التشريعات، طالما لا يشاركون فعلا في تحضيرها، إما بسبب الغيابات أو قلة التدخلات البناءة عند مناقشتها بسبب قلة المعارف وعدم الاختصاص، وهذا ما جعل من البرلمان مجرد مجلسا لتسجيل القوانين ليس أكثر.

² د. يوسف أحمد كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987، ص 543.

ممثلاً للأمة ونائبها في الدفاع عن مصالحها، وهذه النتيجة تمثل أخطر إصابة تتعرض لها وظيفة التمثيل النيابي بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني.

هذا الوضع ساهم في ظهور شكل جديد من الوكالة الإلزامية بين النائب والحزب، حيث يحاول قادة الحزب السيطرة على مناضليهم داخل البرلمان، وبدلاً من أن يتصرفوا بإرادتهم الحرة النزيهة في الاتجاه الذي يخدم مقتضيات المصلحة العامة، فإنهم يستسلمون لإرادة وتوجيهات الحزب، خوفاً على مستقبلهم السياسي.

وقد عبر على هذا الوضع النيابي المؤسف الفقيه بيردو بقوله أن النائب في البرلمان قد تحول إلى مصفق ومسجل، لأن الاختيارات السياسية المهمة لا تتحدد في البرلمان، بل تتحدد عادة في اجتماعات قادة الأحزاب¹.

¹ Burdeau (G), traité de science politique, LGDJ, Paris, 1988, P 277 – 279.

الفرع الرابع

تتميش المجلس الشعبي الوطني من خلال تطبيق الإستفتاء على الإستشارات الرئاسية

يعرف الاستفتاء بأنه: "كل إجراء من خلاله تستدعى الهيئة الانتخابية المتشكلة من مواطنين، يستشارون وفق قواعد قانونية معينة حول مسألة ذات طابع فعلي"¹.

من هذا المنظور فإن الاستفتاء يمثل الوسيلة المفضلة لتوسيع مشاركة الشعب في تسيير الشؤون العمومية، ولإضفاء مزيد من الشرعية والديمقراطية والشفافية على أعمال الدولة، بصدورها بموافقة القاعدة الشعبية صاحبة السيادة، وبهذه الطريقة فهو يمثل إجراء مزدوجاً من جهة يسمح بالتعرف على رأي الشعب حول مسألة ما، ومن جهة أخرى أنه يمثل وسيلة مناسبة لإشراكه في ممارسة السلطة بصفة مباشرة ودون حاجة لأية وساطة أخرى.

هذا الإجراء الإستثنائي وإن تم تعميم تطبيقه ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية في خضم كل القانون البرلماني الجزائري الذي تكون منذ الإستقلال، إلا أننا لم نجد أي أثر لها ضمن

¹ Cabanne (J.C), «référendum et légitimité», journée d'études organisée par le centre d'études et de recherches constitutionnelles et politiques, Toulouse, 1^{er} et 2 Avril 1996, Ed P.U de Toulouse, 1998, P 56 et S. Lavroff Dimitri Georges, « le système politique Français, la 5^{ème} République » , Ed Dalloz, Paris, 1975, P 388.

الاختصاصات المخولة للمجلس الشعبي الوطني، وجاء على حد تعبير المؤسس "...لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة"¹ أو قوله "... له أن يخاطب الأمة مباشرة...."². ومن يتأمل هذه الآلية، يستطيع أن يلمس بأنها قد وضعت أصلاً لخدمة الرئيس، كسلاح احتياطي، فإذا كانت لديه أغلبية ساحقة من حزبه في البرلمان، لجأ إلى هذا الأخير لتقرير مشاريعه، ويصل إلى هدفه بكل سهولة ودون حاجة للجوء إلى الاستفتاء وتعقيده.

لكن إذا لم تكن له قاعدة حزبية في المجلس الشعبي الوطني ففي هذه الحالة تكون إرادته ضعيفة على مستوى الغرفة الأولى، وهذا ما يدفعه للرجوع إلى الاستفتاء، لتفادي الطريق الممدود على خط البرلمان، لاحتمال عرقلة مشاريعه بسبب المعارضة السياسية³.

في الأخير لا يسعنا إلا أن نقول بأن الاستفتاء يمثل نتيجة منطقية لاعتبار رئيس الجمهورية منتخب من قبل الشعب مباشرة وعليه فإن العلاقة المباشرة التي تربطه بالناخبين لا تقتصر على فترات الانتخابات الرئاسية فحسب، بل يتعين أن تبقى ممدودة بشكل غير متناهي، وكننتيجة لذلك فإن الرئيس يملك سلطة تقديرية واسعة، غير محدودة وغير مشروطة لاستشارة الشعب في كل القضايا ذات الأهمية الوطنية.

¹ المادة 7 فقرة 4 من الدستور.

² المادة 70 فقرة 4 من الدستور.

³ Moulin (R), le présidentielisme et la classification des régimes politiques, LGDJ, Paris, 1978, P

المطلب الثاني

تقييم الممارسة النيابية على مستوى مجلس الأمة.

بالرجوع إلى القانون البرلماني الجزائري نلاحظ بأن مجلس الأمة أعطيت له عدة مفاهيم جذابة من حيث المظهر، لقد تم تكييفه كملخصا شاملا لكل النقائص النيابية التي إتسم بها المجلس الشعبي الوطني منذ الإستقلال، إلا أن تقييمنا لهذه التجربة القصيرة لعمل مجلس الأمة أثبت بأن الإستحداثات المؤسساتية المقدمة كانت مجرد تدابير آنية تقتضي مراجعة تفاصيلها الموضوعية والإجرائية بدقة.

هذا ما سوف نحاول الإلمام به من خلال دراسة الفروع التالية:

الفرع الأول - نسبية إجابة النص التشريعي من خلال مجلس الأمة.

الفرع الثاني - نسبية فكرة تحسين التمثيل النيابي من خلال مجلس الأمة.

الفرع الثالث - نسبية فكرة تحقيق التوازن "البرلماني - الحكومي" من خلال مجلس الأمة.

وسنتناولها على النحو الآتي:

الفرع الأول

نسبية فكرة إجادة النص التشريعي من خلال مجلس الأمة

باستقراء المادة 98 من الدستور التي تنص: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، يمكننا أن نستنتج بإقتسام الوظيفة التشريعية وممارستها بالتساوي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وهي القراءة التي تعززها مواد أخرى في الدستور¹، غير أن الواقع العملي يناقض هذا التصور، حيث نلاحظ بأن الوظيفة التشريعية تم حصر جانب كبير منها بيد المجلس الشعبي الوطني، فهو الذي يتمتع بحق المبادرة بالقوانين، وكذلك بحق تعديلها، على خلاف مجلس الأمة الذي يفتقر لإختصاصي المبادرة والتعديل بصفة مبتدأة، ويبقى دوره التشريعي محصورا في حدود الاختلاف في التصويت، وفي إبداء الرأي على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء.

هذا التحديد الوظيفي بالنسبة لصلاحيات مجلس الأمة نادرا ما نجد له تطبيقات مماثلة لا على الصعيد المقارن ولا على الصعيد الإقليمي المقارن، حيث لم يحرم المؤسس الدستوري في كلتا الحالتين أعضاء الغرفة الثانية من إختصاص الإقتراح أو التعديل².

¹ المواد 120 و 122 و 123 من الدستور.

² سعيد مقدم، قراءة في صلاحيات مجلس الأمة، مجلة النائب، يصدرها المجلس الشعبي الوطني، السنة الأولى، العدد الأول، الجزائر 2003، ص 42 - 43.

وفي خضم هذه القيود الوظيفية بالحرمان من حق إقتراح القوانين، وكذلك الحرمان من حق إدراج أية تعديلات عليها من طرف أعضاء مجلس الأمة، يبقى التساؤل الجوهرى الذى يراودنا حول المجال والوسائل المخولة للغرفة الثانية من أجل تمكينها من تحقيق المبتغى الدستورى من إنشاءها، أى الإجابة فى صياغة النصوص التشريعية، أو بتساءل آخر ما هو الدور الوظيفى المنوط حقيقة بمجلس الأمة، إذا كان نشاطه التشريعى فى مجال الصياغة التشريعية يكاد يكون شكليا دون أن يمس بجوهر العملية التشريعية ذاتها؟

الفرع الثاني

نسبية فكرة تحسين التمثيل النيابي من خلال مجلس الأمة

يرجع بعض المنظرين القانونيين أساس إستحداث مجلس الأمة إلى إرادة المؤسس الحثيثة في إيجاد منفذ مؤسساتي لتمثيل الهيئات اللامركزية على مستوى البرلمان، ومن ثم نقل الحقائق المحلية والإقليمية من مستواها الشعبي إلى أعلى مصادر القرار الرسمي في الدولة، وهو التطبيق الذي أعطى نتائج رائدة خاصة في الدول الفيدرالية بحكم تقسيمها الإقليمي لاسيما سويسرا وألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية وغيرها¹.

في المقابل وخلال التجربة البرلمانية القصيرة التي عاشتها بلادنا من خلال إستحداث مجلس الأمة، يبدو بأن غاية التمثيل المحلي ورغم الجاذبية الكبيرة التي تتمتع بها من الناحية النظرية إلا أنها تكاد لم تحقق أية فائدة قانونية، في خضم التجربة البرلمانية الجزائرية.

فإذا كان عنصر التمثيل المحلي مجسد بواقع ثلثي إنتخاب (3/2) أعضاء مجلس الأمة، من بين ومن طرف الممثلين المحليين البلديين والولائيين، فإن وظيفة التمثيل هاته تكون غير مكرسة عمليا إذا كان مجلس الأمة بكل تركيبته العضوية غير قادر وغير مؤهل دستوريا لتقديم أو رفع أي مقترحات تشريعية تخص التنمية المحلية.

¹ Laurent Trevelli, op.cit, P 38.

كما لا يمكنه تعزيز إقتراحات القوانين التي تصله من المجلس الشعبي الوطني أو مشاريع القوانين التي تصله من الحكومة، والتي يرتبط موضوعها بتحسين وترقية اللامركزية الإدارية لسكان الأقاليم.

بمعنى آخر ما الجدوى من وجود الممثلين المحليين للبلديات والولايات على مستوى مجلس الأمة، إذا كانوا لا يملكون أية وسائل لتحقيق مطالب ناخبهم سواء من خلال رفع مقترحات خاصة أو تقديم مقترحات تعديلات بشأن إقتراحات القوانين أو مشاريع القوانين؟

كيف يمكن لهؤلاء الممثلين المحليين من تلبية المطالب المحلية التي تم إنتخابهم لأجل تحقيقها، إذا كانوا مجردين دستوريا من وسائل المشاركة في الصياغة القانونية، التي تسمح لهم بترجمتها في شكل نصوص قانونية؟

أما العنصر الثاني في التمثيل فيتعلق بتحسين أداء البرلمان عن طريق إشراك الكفاءات العلمية في العمل التشريعي، وهذا الأمر يمكن تجاوزه أيضا، طالما أنه يوجد مجالس وطنية متخصصة يمكنها أن تكفل هذه الوظيفة، مثل "المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي"، وهذه هي الطريقة التي يتم بموجبها تحديث وتحسين النص التشريعي في الدول التي تتبنى نظام وحدة السلطة التشريعية¹.

¹ شغار علي، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2003-2004، ص 44.

الفرع الثالث

نسبية فكرة تحقيق التوازن "البرلماني - الحكومي" من خلال مجلس الأمة

طبقا للمادة 99 من الدستور فإنه: "يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 80 و 84 و 134 من الدستور. يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد 135 إلى 137 من الدستور".

باستقراء فحوى هذه المادة نرى بأن الفقرة الأولى منها ذكرت مصطلح "برلمان" والمعنى المقصود هنا غرفتي البرلمان، ولذلك يتجه التفسير نحو إسناد إختصاصات الرقابة البرلمانية الواردة فيها لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة معا.

على خلاف المعنى المراد تحقيقه من الفقرة الثانية من ذات المادة التي قيدت إختصاص الرقابة السياسية بيد المجلس الشعبي الوطني وحده، ولم تذكر أبدا عبارة مجلس الأمة، الأمر الذي يدعونا إلى الإستخلاص المبدئي الذي مفاده أن المؤسس الدستوري عمد إلى إدراج إختلاف وظيفي بين الغرفتين على مستوى وظيفة الرقابة السياسية على الحكومة.

هذه المغايرة في الإختصاصات نجدها مكرسة أيضا في ظل القوانين البرلمانية المقارنة، لكن ليس بالشكل الذي يجرد الغرفة الثانية بشكل مطلق من كافة وسائل التأثير والضغط السياسي على الحكومة، الأمر على نقيض ذلك يقتضي إناطة الغرفة الثانية قدرا معيناً من المشاركة السياسية

في العمل الرقابي من أجل تحقيق التوازن المؤسساتي، على النحو المطبق في التجربة الدستورية الفرنسية.

الأمر مختلف تماما بالنسبة لتطبيقات الرقابة السياسية على الحكومة من طرف مجلس الأمة، حيث أن الأخير لا يمارس أي ضغط أو تأثير سياسي على جهاز الحكومة، طالما أن الفصل النهائي في الأمور السياسية كلها مخول إلى المجلس الشعبي الوطني وحده.

إبتداء من مناقشة برنامج الحكومة على مستوى البرلمان، فإن مصير الإفراج عن البرنامج متوقف على إرادة المجلس الشعبي الوطني وليس بموقف مجلس الأمة، فإذا تمت الموافقة على البرنامج من قبل المجلس الشعبي الوطني فذلك يعني إعادة مناقشته على مستوى مجلس الأمة بفة شكلية لا غير، أما إذا لم تتم الموافقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، تعين على الوزير الأول تقديم إستقالة حكومته دون عرض البرنامج على مجلس الأمة¹.

من خلال هذا العرض المختصر نلاحظ بأن مجلس الأمة لا يملك أية وسائل فعالة للتأثير على الحكومة، وما دام الأمر كذلك فكيف يمكنه أن يحقق التوازن بينها وبين المجلس الشعبي الوطني، خاصة إذا علمنا أن الهيئة التي يمكنها أن تحقق التوازن المؤسساتي يتعين تعزيزها بوسائل النفوذ الدستوري التي تسمح لها بممارسة دور "الحكم" في اللعبة السياسية.

¹ المادة 81 من الدستور.

ظف إلى ذلك أن مجلس الأمة يضم أعضاء معينون من طرف رئيس الجمهورية، وهذا ما يجعلهم يشعرون بالانتماء إلى السلطة التنفيذية والولاء لها، ولذلك فإن احتمالات معارضة الحكومة أو ممارسة أية وسيلة من وسائل التأثير والضغط عليها من طرف أعضاء المجلس ستظل مجرد شعارات سياسية¹.

¹ د. علي زكي العرابي، عضوية البرلمان، مجلة القانون والاقتصاد، العددان الثالث والرابع، القاهرة، سبتمبر - ديسمبر 1949، ص 2 - 4.

الخاتمة

في ختام هذا العرض نتمنى أن تكون المطبوعة التي وضعتها بين أيديكم قد قدمت لكم معلومات وبيانات مفيدة وضرورية، سواء من أجل تحصيل المادة العلمية لمساق القانون البرلماني على مستوى المحاضرات الفصلية، أو كمرجع يمكنكم الإستعانة به في مجال إعداد بحوثكم على مستوى الأعمال الموجهة، خاصة في خضم النقص الكبير لاذي تشهده المراجع الأكاديمية والعلمية المتعلقة بالمساق.

وفي النهاية تقبلوا مني خالص محبتي وودي على سعيكم ومثابرتكم الحثيثة مع تمنياتي للجميع بالنجاح والتوفيق في حياتكم الجامعية والمهنية وفي كل المجالات

الدكتور أحسن رابحي

أستاذ المساق

تم بحمد الله وعونه

قائمة المراجع والمصادر

المراجع باللغة العربية

أولا - المؤلفات

- 1- د. أبو زيد فهمي مصطفى، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.
- 2- الساعدي حميد، " الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي : دراسة مقارنة للنظم السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية، البرازيل، فنزويلا، العراق، مصر، سوريا، تونس"، دار عطوة للطباعة، القاهرة، 1981.
- 3- د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط4، مكتبة عبد الله وهبه، القاهرة، 1949.
- 4- د. الطماوي سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية والمعاصرة في الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
- 5- د. بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003.
- 6- د. عبد الحميد متولي وآخرون، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الطبعة الثانية، دار المعارف، القاهرة، 1964.
- 7- عبد الفتاح عبد الباقي، نظرية القانون، الطبعة الخامسة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1966.

8- طارق عبد العال، الحق في المشاركة السياسية، الطبعة الأولى، مكتبة دار الكلمة، القاهرة، 2002.

9- د. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري "تحليل قانوني مقارن"، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995.

10- د. كامل ليلة محمد، القانون الدستوري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967.

11- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996.

12- د. يوسف أحمد كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987.

ثانيا - الرسائل الجامعية

أ- رسائل الدكتوراة

13- بو الشعير سعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 1984.

14- رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في ظل النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراة في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008.

15- د. عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 2001.

16- د. ليمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة قسنطينة، 1991.

ب- مذكرات الماجستير

17- أدمين محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، رسالة ماجستير، فرع الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، 2002.

18- بلجاني وردة، مدى التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية الجزائري في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجستير، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، جامعة الجزائر، 2004.

19- شفار علي، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2003-2004.

20- كسير سليم، البرلمان وقوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة ماجستير، فرع الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، 2000 - 2001.

21- لوناسي ججقيقة، في مدى إزدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لسنة 1989، رسالة ماجستير، فرع الإدارة والمالية العامة، جامعة تيزي وزو، 1995.

ثالثا - البحوث العلمية

- 22- د. العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، يصدرها مجلس الأمة، العدد 3، الجزائر، جوان 2003.
- 23- د. سعيد بو الشعير، مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس، الفصل الثاني، المبادرة بالتشريع، مجلة إدارة، المجلد 2، العدد 2، الجزائر، 1992.
- 24 - د. سعيد مقدم، قراءة في صلاحيات مجلس الأمة، مجلة النائب، يصدرها المجلس الشعبي الوطني، السنة الأولى، العدد الأول، الجزائر 2003،
- 25- د. علي زكي العرابي، عضوية البرلمان، مجلة القانون والاقتصاد، العددان الثالث والرابع، القاهرة، سبتمبر - ديسمبر 1949.
- 26- د. مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، يصدرها المجلس الشعبي الوطني، العدد 2، الجزائر، 2003.
- 27- د. نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، يصدرها المجلس الشعبي الوطني، العدد 04، الجزائر 2004.

Bibliographie en Français

A- Ouvrages

- 1- Auby (J – M) et Robert Ducos (R), droit public, ed SIREY, 3^{ème} édition, Paris, 1966.
- 2- Bertrand (M), la loi, Dalloz, Paris 1996.
- 3- Burdeau (G), traité de science politique, LGDJ, Paris, 1988.
- 4- Carbonnier (J) « flexible droit – texte pour une sociologie du droit sans rigueur, 4^{ème} édition, LGDJ, Paris 1979.
- 5- Cabanne (J.C), «référendum et légitimité», journée d'études organisée par le centre d'études et de recherches constitutionnelles et politiques, Toulouse, 1^{er} et 2 Avril 1996, Ed P.U de Toulouse, 1998.
- 6- Cadart (J), Institutions politiques et droit constitutionnel, T2, 2^{ème} édition, LGDJ, Paris, 1980.
- 7- Chapus (J), «de la soumission au droit des règlements autonomes», Dalloz, Paris, 1960.
- 8- Communier (J.M) et Lamotte (H), « les finances publiques, le budget de l'Etat », PUF, Paris, 1997.
- 9- Delcamp (A), le sénat et la décentralisation, Ed Economica, Paris, 1989.
- 10- Denquin (J.M), libertés et droits fondamentaux, Ed Montchrestien, Paris, 1996.
- 11- Hamon (F), « le référendum, étude comparative », LGDJ, Paris, 1995.

- 12- Douat (E), «Finances publiques, finance communautaire Nationale, Sociale et locale », PUF, 1^{ère} édition, Paris, 1999.
- 13- Douence (J.C), recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration, LGDJ, Paris, 1968.
- 14- Hofnung (M.G), Le référendum, collection que sais –je ? P.U.F, Paris, 1987.
- 15- Lavroff Dimitri (G), « le système politique Français, la 5^{ème} République», Ed Dalloz, Paris, 1975.
- 16- Lucas (P.L), la loi, Dalloz, Paris, 1964.
- 17- Lequet (P), «le budget de l'Etat, préparation, exécution, contrôle», imprimerie Bialec, NANCY, 1982.
- 18- Mauss (D), le parlement sous la V^{ème} république, 3^{ème} édition, collection que sais –je ? PUF, Paris, 1996.
- 19- Mehl-Mignot (H), approche des normes et hiérarchie des normes suivant les situations juridiques, LGDJ, Paris, 1992.
- 20- Moulin (M), le présidentielisme et la classification des régimes politiques, LGDJ, Paris, 1978.
- 21- Rivero (J), Les libertés publiques, T1, Les droits de l'homme, PUF ; 3^{ème} édition, Paris ,1981.
- 22- Rouvillois (F), le droit, Ed Flammarion, Paris, 1999.
- 23- Verpeaux (M), la naissance du pouvoir réglementaire, PUF, Paris, 1991.

24- Waline (M), droit administratif, LGDJ, Paris, 2002.

Theses et Memoires

***Theses de Doctorat**

25- Benhenni (A), le constitutionnalisme et la pratique institutionnelle en Algérie, thèse de doctorat en droit, université de Paris VII, Saint Denis, 2003.

26- Habas (J), la fonction législative en Algérie, «constitution du 22 Novembre 1976», Thèse de Doctorat en droit, université de Montpellier I, France, 1980.

27- Héraud (G), l'ordre juridique et le pouvoir originaire, Thèse de Doctorat en droit, université de Toulouse, France, 1946.

28- Taleb (T), « Président de la république, secrétaire générale du F.L.N», thèse de doctorat en droit, université de Clémonti, Paris, 1985.

29- Trevelli (L), «le bicamérisme: institutions comparées, étude historique, statistique et critique», Thèse de Doctorat en droit, université de Lausanne, Suisse, 1974.

***Memoires de Magister**

30- Benabbou (F), les négociations assemblée populaire nationale exécutif à travers la procédure législative, «l'exemple de la première législature», mémoire de magister en droit, option: administration et finances publiques, université d'Alger, 1984.

31- Touam (H), la fonction de l'ordonnance dans la hiérarchie des normes, mémoire de D.E.S en droit public, université d'Alger ,1975.

B- Articles

32- Berramdane (A), la loi organique et l'équilibre constitutionnel, in RDP, N° 2, Paris, 1993.

33- Chalab (E.H) et Mekarbech (C), les fonctions de la loi, in RASJEP, N°4, Alger, Décembre 1985.

34- Delcamp (A), le rôle législatif du Sénat, in RDP, N° 03, Paris, 1972.

35- Duverger (M), l'article 11 et la révision de la constitution, in le Monde, N°22 du 23/12/1968.

36- Fabre (M.H), la loi expression de la souveraineté, in RDP, N°2, Paris, 1979.

37- Haman (L) et Emeri (CL), vie et droit parlementaire, in RDP, N°3, Paris, 1961.

38- Hubert (A), les lois organiques, in RDP, N°1, Paris, 1984.

39- INSOO (P), considérations sur la fonction législative en république «COREE », in «RFDC», N° 58, Paris, avril 2004.

40- Lacoudre (A), l'ultime bataille de la chambre des LORDS, in «P.A», N°77, Paris, Avril 1999.

41- Lampne (P), Le mode d'élection du président de la république et la procédure de l'article 11, RDP, N° 03, Paris, 1962.

- 42- Lémir (P), la réforme du pouvoir réglementaire gouvernemental, in RDP, N° 4, Paris, 1981.
- 43- Olingue Cameroun (A), vers un présidentielisme démocratique, in RDP, N° 4, Paris, 1990.
- 44- Prévost (J.F), le droit référendaire dans l'ordonnancement juridique de la constitution de 1958, in RDP, N° 1, Paris, 1977.
- 45- Sauvignon (E), la promulgation des lois, in RDP, N° 4, Paris, 1981.
- 46- Saves (C), le dualisme de l'exécutif sous la V^{ème} république, in « R.A », N° 5, Paris, Septembre - Octobre 1984.

الفهرس

رقم الصفحة	العنوان
3	تمهيد
5	الفصل الأول - النظام القانوني الهيكلي والعضوي للبرلمان الجزائري
6	المبحث الأول - النظام القانوني الهيكلي للبرلمان الجزائري
7	المطلب الأول - تكوين المجلس الشعبي الوطني
11	المطلب الثاني - تكوين مجلس الأمة
13	المطلب الثالث - تطبيقات نظام ثنائية السلطة التشريعية في البرلمان الجزائري
13	الفرع الأول - أسس المغايرة بين المجلسين
14	أولا - المغايرة بين المجلسين في طريقة التكوين
16	ثانيا - المغايرة بين المجلسين في الاختصاصات
17	الفرع الثاني - مبررات إستحداث مجلس الأمة

21	المبحث الثاني - النظام القانوني العضوي لأعضاء البرلمان الجزائري
22	المطلب الأول - الحصانة البرلمانية والتتافي النيابي
23	الفرع الأول - الحصانة البرلمانية
28	الفرع الثاني - حالات التتافي النيابي
29	المطلب الثاني - النهاية الجماعية والنهاية الفردية للولاية النيابية
29	الفرع الأول - النهاية الجماعية غير الطبيعية للعهد النيابية
31	الفرع الثاني - النهاية الفردية غير الطبيعية للعهد النيابية
38	الفصل الثاني - النظام القانوني الوظيفي للبرلمان الجزائري
39	المبحث الأول - الوظيفية التشريعية للبرلمان الجزائري
40	المطلب الأول - إجراءات التشريع
41	الفرع الأول - المبادرة بالتشريع
43	أولا - التحديد الدستوري المباشر للمجال التشريعي
48	ثانيا - التحديد الدستوري غير المباشر للمجال التشريعي
50	الفرع الثاني - دراسة النص التشريعي على مستوى البرلمان
51	أولا - دراسة النص التشريعي على مستوى المجلس الشعبي الوطني

53	ثانيا - دراسة النص التشريعي على مستوى مجلس الأمة
55	ثالثا - دراسة الحكم أو الأحكام محل الخلاف على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء
58	الفرع الثالث - إصدار النص التشريعي
59	أولا - إختصاص رئيس الجمهورية بإصدار النص التشريعي
60	ثانيا - إختصاص رئيس الجمهورية بطلب المداولة الثانية للنص التشريعي
62	المطلب الثاني - أنماط التشريعات البرلمانية
63	الفرع الأول - القانون الإستقائي
67	الفرع الثاني - القانون العضوي
69	الفرع الثالث - القانون العادي
71	المطلب الثالث - منافسة رئيس الجمهورية للبرلمان في مجال الوظيفة التشريعية
72	الفرع الأول - التشريع بالأوامر
75	الفرع الثاني - المراسيم الرئاسية
88	المبحث الثاني - الوظائف النيابية الأخرى للبرلمان الجزائري

89	المطلب الأول - الوظيفة الرقابية
94	المطلب الثاني - الوظيفة المالية
96	المبحث الثالث - تقييم الممارسة النيابية في ظل التجربة البرلمانية الجزائرية
97	المطلب الأول - تقييم الممارسة النيابية على مستوى المجلس الشعبي الوطني
98	الفرع الأول - تراجع الدور التمثيلي للمجلس بسبب الإنتخاب المباشر لرئيس الجمهورية
100	الفرع الثاني - عدم إرتباط المجلس الشعبي الوطني بالمجالس الشعبية المحلية
102	الفرع الثالث - ضعف الأداء النيابي الوظيفي للمجلس الشعبي الوطني
106	الفرع الرابع - تهميش المجلس الشعبي الوطني من خلال تطبيق الإستفتاء على الإستشارات الرئاسية
108	المطلب الثاني - تقييم الممارسة النيابية على مستوى مجلس الأمة

109	الفرع الأول - نسبية فكرة إجابة النص التشريعي من خلال مجلس الأمة
111	الفرع الثاني - نسبية فكرة تحسين التمثيل النيابي من خلال مجلس الأمة
113	الفرع الثالث - نسبية فكرة تحقيق التوازن "البرلماني - الحكومي" من خلال مجلس الأمة
116	الخاتمة
117	قائمة المصادر والمراجع
126	الفهرس