



جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري

على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث (ل.م.د.)

تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية

إشراف الأستاذ الدكتور:

كمال جعلاب

إعداد:

هدى بقة

أعضاء لجنة المناقشة

جامعة الانتساب	الصفة	الرتبة العلمية	أعضاء اللجنة
جامعة الجلفة	رئيسا	أستاذ التعليم العالي	حميد بن علية
جامعة الجلفة	مشرفا	أستاذ التعليم العالي	كمال جعلاب
جامعة الجلفة	عضوا مناقشا	أستاذ محاضر	حميد محديد
جامعة الجلفة	عضوا مناقشا	أستاذ محاضر	عمر ثامري
جامعة البليدة	عضوا مناقشا	أستاذ محاضر	هاني صوادقية
جامعة الأغواط	عضوا مناقشا	أستاذ محاضر	فاطمة الزهراء غريبي

السنة الجامعية: 2019/2018

إهداء

أهدي ثمرة عملي المتواضع إلى:

منبع فخري واعتزازي أمي وأبي

جميع أخوتي وأخواتي

شريك الدرب والحياة زوجي

أبنائي: محمد شيث وميار لينة

إلى من لم يرى النور بعد...

إلى عائلتي بقة وعسالي كبيرهما وصغيرهما

شكر وتقدير

الحمد لله على ما تزايد من النعم والشكر له على ما أولاني من الفضل والكرم، والصلاة والسلام على أشرف الخلق سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين
القائل: من لم يشكر الناس لم يشكر الله.

فإذا كان من الواجب أن يرد الخير لأهله والفضل لأصحابه، فليس أقل من أن أتقدم بوافر الشكر وعظيم الامتنان والتقدير لأستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور: كمال جعلاب لتفضله بالإشراف على هذه الأطروحة، وهذا بالرغم من مهامه والتزاماته الكثيرة، فالشكر له على ما أسداه لي من نصائح كان لها الأثر البالغ في إخراج هذه العملة المتواضع. فجزاه الله عني خير الجزاء في الدنيا والآخرة، وأدامه الله ذخرا لهذه الأمة.

كما يسعدني أيضا أن أتقدم بخالص شكري وعظيم امتناني لكل أساتذة وعمال كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة زيان عاشور بالجلفة على ما قدموه لنا من علم وأخلاق طيبة مسارنا الدراسي فلهم منا كل التقدير والاحترام وجزاهم الله عنا خير الجزاء في الدارين.

مقدمة

تقوم الديمقراطية على أساس أن الشعب هو مصدر السيادة⁽¹⁾ وصاحب السلطة في الدولة، تختلف ممارسة الشعب لسيادته بما يتماشى وظروف الدولة لتتخذ في ذلك الديمقراطية صورا ثلاث، الديمقراطية المباشرة وهي التي يتولى فيها الشعب إدارة شؤونه بنفسه مباشرة، والديمقراطية النيابية والتي يلجأ فيها الشعب إلى انتخاب نواب عنه يصرفون الأمر باسمه، وأخيرا الديمقراطية شبه المباشرة والتي يمزج فيها بين الطريقتين فينتخب الشعب نوابا يمثلونه داخل البرلمان ويشترك معهم في بعض الاختصاصات الهامة⁽²⁾.

تقوم أغلب النظم المعاصرة على تبني النظام الديمقراطي بإحدى صورها، والذي يرتكز على مبدأ الفصل بين السلطات، هذا المبدأ يعد أحد أهم دعائم دولة القانون لأنه يكفل الممارسة الديمقراطية لأي نظام سياسي متى تحققت شروطه⁽³⁾، ويعود مبدأ الفصل بين السلطات إلى العصر اليوناني إذ نادى به كل من "أفلاطون"، "أرسطو" ثم من بعدهم "جون لوك" و"مونتسكيو" و"جون جاك روسو"، ومضمونه توزيع وظائف الدولة على هيئات منفصلة تستقل كل منها عن الأخرى في ممارسة اختصاصاتها⁽⁴⁾، بحيث يصبح داخل الدولة سلطة تشريعية تضع القوانين، وسلطة تنفيذية تضطلع بتنفيذ القوانين وسلطة قضائية تفصل في النزاعات والخصومات.

(1) تعرّف السيادة على أنها السلطة العليا الآمرة التي لا تعلوها سلطة أخرى، أنظر في ذلك: لوثن دلال، السيادة الشعبية في النظام الدستوري الجزائري الحالي، مذكرة ماجستير، تخصص: القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2005/2004، ص 9.

(2) لمى على فرج الله الظاهري، الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت لبنان، 2010، ص 33.

(3) فريد علوش، نبيل قرقور، مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد:

4، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، مارس 2008، ص 224.

(4) أحمد صابر حوجو، مبادئ ومقومات الديمقراطية، مجلة المفكر، العدد 5، ص 337.

تختلف الأنظمة في تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، فمنها من يعتمد مبدأ الفصل التام بين السلطات⁽¹⁾، ومنها من يطبق مبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي يكفل التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري ضمناً ثم أقره دستورياً في دستور 1989، وحافظ عليه في دستور 1996 وذلك من خلال تقسيمه للسلطات إلى ثلاث سلطات تشريعية، تنفيذية، قضائية وحدد صلاحيات كل منها بما يجسد التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ويحقق التوازن بينهما، فعهد للسلطة التشريعية ممثلة في البرلمان الاختصاص التشريعي - الذي يعد الاختصاص الأصيل للبرلمانات منذ نشأتها - وأقر سيادته عليه، مع إشراك السلطة التنفيذية في العملية التشريعية مسابراً في ذلك التوجه الحديث لمعظم الأنظمة الدستورية ومثأثراً بالدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي هدف إلى عقلنة النشاط البرلماني من خلال تقوية مركز السلطة التنفيذية⁽²⁾ تحججاً بظاهرة تغول البرلمانات من جهة، واعتباراً من كون السلطة التنفيذية الأكفأ والأقدر على العمل التشريعي، وتجسد هذا التوجه من قبل المؤسس الدستوري الجزائري من خلال تنظيمه لعمل البرلمان، وكان لهذا التوجه الأثر على ممارسة البرلمان للاختصاص التشريعي.

مما سبق من معطيات واعتباراً من كون البرلمان أحد أهم المؤسسات الدستورية وانطلاقاً من مبادئ الديمقراطية التي يقوم عليها النظام الجزائري ومبدأ الفصل بين

(1) عملياً لا يوجد تطبيق فعلي لنظام الفصل التام بين السلطات لاستحالة تطبيقه، وخير مثال على ذلك أنه في النظام الأمريكي الذي يقوم على الفصل التام بين السلطات يشترك الرئيس الأمريكي في اقتراح القوانين من خلال توجيه خطاباته للكونغرس.

(2) ولم يكتف المؤسس الدستوري الجزائري بالامتيازات الممنوحة لرئيس الجمهورية الفرنسي بل عمل على تقويتها، انظر تفاصيل أكثر في ذلك: سعدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة ماجستير، تخصص فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2002، ص 13.

السلطات الذي يعتمد النظام الدستوري في الجزائر نحو بناء دولة القانون ارتأينا الخوض في البحث في مدى تمكن البرلمان الجزائري-المكون من غرفتين تضم إحداهما كفاءات وطنية- من الاختصاص التشريعي، وبالتالي تجسيده فعليا للإرادة الشعبية وتعبيره عن تطلعات الشعب وذلك من خلال دستور 1996 بعد تعديل 2016 الذي جاء ضمن عناوينه تدعيم البرلمان وعمله في ظل ما يحكمه من قواعد تنظم ممارسته للعملية التشريعية، وما يؤثر عليه من عوامل تشكل محددات لمستوى أدائه، بصياغة الإشكالية التالية:

ما مدى تمكن البرلمان الجزائري من ممارسة الاختصاص التشريعي على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016؟
أهمية الدراسة:

تظهر أهمية هذه الدراسة من خلال أهمية البرلمان الذي يعد أحد أهم المؤسسات الدستورية وأكثرها تمثيلا وتعبيرا عن إرادة الشعب، وأهمية الاختصاص التشريعي الذي يعد السبيل لإنتاج القوانين التي تحكم وتنظم الدولة، كما تظهر أهمية هذه الدراسة في تبيان حقيقة تمثيل البرلمان لمنتخبيه وحقيقة تمكنه من اختصاصه بالتشريع على وجه خاص بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

دوافع اختيار الموضوع:

اتحاد بعض الدوافع الموضوعية المتعلقة بحدثة الموضوع كونه بحث قائم على ما طرأ من تعديل على دستور 1996 وأهميته كونه يتطرق للبرلمان وعمله من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، مع العامل الذاتي المتمثل في الرغبة الشخصية في الخوض في مسار العملية التشريعية على مستوى البرلمان والذي

يدخل في صميم المواضيع الدستورية التي تثري معلومات الباحث وتوسع آفاقه الفكرية في التخصص.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة أساسا إلى تبيان حقيقة سيادة البرلمان على الاختصاص التشريعي ومدى قدرته وتمكنه من العمل التشريعي الذي يعد أهم اختصاصاته. كما تهدف هذه الدراسة أيضا إلى تتبع مسار العملية التشريعية للبرلمان الجزائري ورصد المجال المخصص له، واستظهار حقيقة تدعيم البرلمان باستحداث دستور 1996 لغرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، والبحث في الأثر الذي يحدثه النظامين الحزبي والانتخابي في مستوى أداء البرلمان للاختصاص التشريعي على وجه خاص.

المنهج المتبع في الدراسة:

إن طبيعة البحث في الموضوع محل الدراسة استوجبت استعمال المنهج الوصفي التحليلي لوصف حقائق وأوضاع البرلمان الجزائري وقواعد عمله وتحليلها بهدف الوصول إلى نتيجة تعالج إشكالية الدراسة، كما تم الاعتماد على المنهج المقارن لإقامة مقارنة بين الدساتير الجزائرية فيما بينها، وأحيانا مقارنتها بما جاء في الدساتير المقارنة، خاصة الدستور الفرنسي وبحث عنصر التأثير به، متى دعت الحاجة إلى ذلك.

تقسيم الدراسة:

للإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه قمنا بتقسيم دراستنا إلى قسمين: حيث نتعرف في الجزء الأول على قواعد ممارسة البرلمان للاختصاص التشريعي(الباب الأول)، وتم تقسيم هذا الباب إلى فصلين، خصصنا الفصل الأول لدراسة القواعد

الإجرائية لممارسة البرلمان للاختصاص التشريعي، أما الفصل الثاني فتناول القواعد الموضوعية لممارسة البرلمان للاختصاص التشريعي.

أما الجزء الثاني من البحث فخصصناه لمحددات أداء البرلمان الجزائري للاختصاص التشريعي (الباب الثاني)، وتم تقسيم الباب الثاني إلى فصلين، خصصنا الفصل الأول لدراسة نظام الثنائية البرلمانية، أما الفصل الثاني فخصصناه لدراسة أثر النظامين الحزبي والانتخابي على أداء البرلمان للاختصاص التشريعي.

الباب الأول

قواعد ممارسة البرلمان للاختصاص

التشريعي

تمهيد:

يعتبر البرلمان أحد أهم المؤسسات الدستورية في الدولة كونه أكثرها تمثيلاً للشعب ووجوده يشكل أهم ركائز النظام الديمقراطي، يناط بالبرلمان باعتباره صاحب السلطة التشريعية جملة من المهام والاختصاصات يشكل الاختصاص التشريعي جوهرها كونه الاختصاص التقليدي والأصيل للبرلمان، والسبيل لسن القوانين المنظمة للدولة بمختلف مقوماتها، وتماشياً مع هذا الاعتبار ذهب المؤسس الدستوري الجزائري مذهب جل الأنظمة الدستورية ومنح البرلمان السيادة على الاختصاص التشريعي⁽¹⁾، ونظم ممارسة البرلمان لهذا الاختصاص فأخضع عمل البرلمان إلى قواعد تحكمه من النصوص الدستورية والقانونية التي تضبط المسار الإجرائي للعملية التشريعية(الفصل الأول)، وتحدد المجال الموضوعي لها(الفصل الثاني).

(¹) نصت المادة 112 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب القانون رقم: 01/16 مؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 الموافق 6 مارس 2016، جريدة رسمية عدد: 14، المؤرخة في: 27 جمادى الأولى 1437 الموافق 7 مارس 2016 على أنه: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة . وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

الفصل الأول

القواعد الإجرائية لممارسة البرلمان للاختصاص التشريعي

تتطلب العملية التشريعية على مستوى البرلمان المرور بمجموعة من المراحل والإجراءات التي تم تنظيمها من خلال النصوص الدستورية والقانونية بدءاً بمرحلة المبادرة بالقانون التي تمثل أولى مراحل التشريع وأهمها من خلال تحديد القواعد الإجرائية المتعلقة بالمبادرة بالقوانين (المبحث الأول)، وصولاً إلى مرحلة التصويت والمصادقة التي تحول المبادرة مشروع أو اقتراح قانون إلى نص قانوني، وذلك من خلال تحديد القواعد الإجرائية المتعلقة بالتصويت (المبحث الثاني).

المبحث الأول

القواعد الإجرائية المتعلقة بالمبادرة بالقوانين

المبادرة بالقوانين حق معترف به ومقرر في مختلف الدساتير للبرلمان صاحب السلطة التشريعية، والتي لها بموجب حق إقرار القوانين حق اقتراحها على أساس أن من يملك الأكثر يملك الأقل⁽¹⁾، ولأن المبدأ الديمقراطي المسلم به في الدول الديمقراطية يقوم على أن البرلمان هو صاحب التشريع الأصيل⁽²⁾.

تكتسي المبادرة بالتشريع بالنسبة لعمل البرلمان أهمية بالغة إذ تعتبر المعيار الحقيقي لتقييم الأداء البرلماني فيما يخص ممارسة الاختصاص التشريعي باعتبارها بوابة إعداد القوانين والعمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد موضوعه ومضمونه، ولهذا الاعتبار خص المؤسس الدستوري الجزائري هذه المرحلة بقواعد تنظمها وفق الاتجاه الحديث لأنظمة الدستورية بإشراك الحكومة إلى جانب البرلمان في عملية المبادرة بالقوانين واقتسامها بينهما (مطلب أول)، وحدد مكانة المبادرة البرلمانية من خلال المفاضلة بين مكانة المبادرة البرلمانية والمبادرة الحكومية من خلال جدول الأعمال (مطلب ثاني).

(1) محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية والمبادرة الحكومية - مراجعة للنصوص الدستورية وقرارات القضاء الاتحادي العراقي، المجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد 11، جانفي 2014، ص 71.

(2) غانم عبد دهش عطية الكرعوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية (دراسة مقارنة)، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، ط1، القاهرة، 2017، ص 226.

المطلب الأول

اقتسام المبادرة بين البرلمان والحكومة

إن سن القانون يحتاج المرور بمراحل مختلفة، والمرحلة الأولى تتجسد في المبادرة بالقانون، حيث يبدأ وضع القانون أو سنه بالمبادرة باقتراح القانون بمعنى عرضه على السلطة التشريعية، بناء على هذه الحقيقة تكون المبادرة بالقوانين العمل الذي يمثل جوهر القانون ويؤسس لبنته لأولى⁽¹⁾، لذلك أولى المؤسس الدستوري أهمية كبيرة لهذه المرحلة من خلال وضع نصوص وقواعد تنظمها، يستنتج من تتبعها أن المؤسس الدستوري الجزائري ورغم أن البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل للتشريع اتجه نحو تقييد المبادرة البرلمانية(الفرع الأول)، في مقابل إطلاق المبادرة الحكومية(الفرع الثاني).

الفرع الأول

تقييد المبادرة البرلمانية

حق اقتراح القوانين حق أقره الدستور الجزائري للسلطة التشريعية وقد عمل المؤسس الدستوري الجزائري على تنظيم حق البرلمان في المبادرة بالتشريع محاولا تدعيمه من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 (أولا)، ورغم كونه صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع وفق مبادئ الديمقراطية إلا أنه ونتيجة لمعطيات معينة ضبط في ممارستها(ثانيا).

(1) محمد عباس محسن، مرجع سابق، ص 69.

أولاً: التنظيم الدستوري والقانوني لحق البرلمان في المبادرة بالقوانين

منح المؤسس الدستوري الجزائري منذ أول دستور عرفته البلاد الحق للبرلمان في المبادرة باقتراح القوانين⁽¹⁾، واختلف تنظيمه في ذلك من حيث تدعيم البرلمان في هذا المجال من دستور لآخر خاصة بعد استحداث الغرفة الثانية للبرلمان بموجب دستور 1996 الذي أقصى هذه الأخيرة من عملية المبادرة^(أ)، ثم تراجع عن ذلك بموجب التعديل الذي طرأ عليه سنة 2016 في سبيل تدعيم العمل التشريعي للبرلمان، من خلال تمكين أعضاء مجلس الأمة من المبادرة باقتراح القوانين^(ب).

أ- إقصاء مجلس الأمة من حق البرلمان من المبادرة باقتراح القوانين قبل تعديل 2016:

1- إقصاء يحدث التناقض بين النصوص الدستورية:

منح الدستور الجزائري في ظل دستور 1996 بموجب المادة 119 لنواب المجلس الشعبي الوطني الحق في المبادرة بالتشريع بالتقدم باقتراح قوانين دون مجلس الأمة، حيث نصت الفقرة الأولى منها على: "لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين...".

على الرغم من أن دستور 1996 تبنى مبدأ الثنائية البرلمانية بإحداثه لمجلس الأمة⁽²⁾ هادفاً من وراء ذلك إلى تدعيم وتحسين الأداء البرلماني، وخلافاً لما سارت عليه العديد من الدول التي اعتمدت الثنائية البرلمانية، التي منحت حق المبادرة لكلا

(1) من خلال: المادة 36 من دستور سنة 1963، التي تقابلها المادة 148 من دستور سنة 1973، والمادة 113 من دستور سنة 1989، والمادة 119 من دستور سنة 1996.

(2) كان ذلك بموجب المادة 98 من دستور 1996 قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 التي جاء في فقرتها الأولى: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة".

الغرفتين⁽¹⁾، فإن إقصاء مجلس الأمة من حق اقتراح القوانين بموجب المادة 119 فيه تناقض مع ما جاء في نص المادة 98 من نفس الدستور، والتي تمنح البرلمان بصفة عامة السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، حيث تكلمت ذات المادة عن البرلمان المكون من غرفتين (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) دون تحديد لإحدهما، وجعلت ممارسة السلطة التشريعية لكلا الغرفتين وممارسة السلطة التشريعية لا تكون إلا بممارسة الاختصاص التشريعي، الذي يبدأ بالمبادرة كأول وأهم خطوة في العملية التشريعية.

فسر البعض التناقض بين المادتين 119 و 98 من دستور 1996 في أن المادة 98 جاءت بالقاعدة العامة، على اعتبار أن مراحل إعداد القانون هي قاعدة عامة وتتعلق بجميع مراحل العملية التشريعية، بينما نص المادة 119 هو نص خاص جاء لينظم مرحلة تعتبر من أهم مراحل العملية التشريعية⁽²⁾، وكما هو معرف فالخاص يقيد العام.

2- أسباب إقصاء (استبعاد) مجلس الأمة من المبادرة باقتراح القوانين:

رأى البعض أن اعتماد المؤسس الدستوري الجزائري نظام الاتجاه الواحد كان سببا وجيها في استبعاد مجلس الأمة من ممارسة حق المبادرة باقتراح القوانين، لأنه بمنحه هذه السلطة سيجعله متفوقا على المجلس الشعبي الوطني باعتبار أن هذا الأخير

(1) حيث منح الدستور الفرنسي لمجلس الشيوخ حق المبادرة بالقوانين بموجب المادة 39 منه.

(2) بن سهلة ثاني بن علي وحمودي محمد بن هاشمي، مقال بعنوان: الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011، مجلة دفاتر القانون والسياسية، العدد الثامن، جامعة محمد خيضر، بسكرة، جانفي 2013، ص 174.

كان ليحرم من حق دراسة ومناقشة القوانين التي بادر بها مجلس الأمة وفقا للتنظيم الدستوري المعمول به، والذي أغلق الباب على نظام الذهاب والإياب⁽¹⁾.

في حين رأى البعض أن استبعاد مجلس الأمة عن المبادرة بالتشريع مقابل منح هذا الحق للمجلس الشعبي الوطني كان نتيجة منطقية لنظام الثنائية البرلمانية الذي تبنته الجزائر، والذي يقوم على المغايرة في الاختصاص بين غرفتي البرلمان.

كما فسر اتجاه آخر أن حرمان مجلس الأمة من المبادرة يدخل أساسا في إطار إحداث التوازن بين غرفتي البرلمان على اعتبار أن الدستور قد منح للمجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين وبالمقابل منح لمجلس الأمة حق المصادقة عليها⁽²⁾.

من ناحية أخرى هناك من رأى أن وجود تعدد حزبي ممثل داخل الغرفتين من شأنه إبعاد مجلس الأمة عن دوره الأساسي عند ممارسته لحق اقتراح القوانين إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، ذلك أنه في حالة إتحاد الأغلبية السياسية بناء على انتماءاتها الحزبية أو تقارب توجهاتها مع إعطاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين كان ليؤدي بهذا الأخير إلى استعمال حق المبادرة بالقوانين خدمة لبعض التوجهات السياسية ما من شأنه المساس باستقرار المؤسسة الدستورية⁽³⁾.

(1) رابح شامي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير تخصص: قانون الإدارة المحلية، جامعة تلمسان، 2011/2012، ص 75.

(2) عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، ب. ط، دار الخلدونية، الجزائري، 2013، ص 276 و 277.

(3) رابح شامي، مرجع سابق، ص 35.

أما في حالة اختلاف الأغلبية السياسية للمجلسين فإن منح حق المبادرة باقتراح القوانين لكلا الغرفتين قد يكون سببا لخلافهما، وتفاديا لذلك تم إبعاد مجلس الأمة عن المبادرة باقتراح القوانين ليكون مانعا لاستبداد المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾.

رغم كل التبريرات التي قيلت حول إقصاء مجلس الأمة عن المبادرة باقتراح القوانين، إلا أن ذلك كان مناقضا لمبررات وجوده كآلية لتحسين أداء العمل التشريعي للبرلمان بما يضمنه من كفاءات، وانتقاصا لمكانة البرلمان بالنسبة للمبادرة بالتشريع.

ب- تمكين مجلس الأمة من المبادرة باقتراح القوانين بعد التعديل

الدستوري لسنة 2016:

تدارك المؤسس الدستوري الجزائري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 التناقض بين منح البرلمان السيادة في ممارسة الاختصاص التشريعي من جهة، وإبعاد إحدى غرفتيه عن المبادرة باقتراح القوانين من جهة أخرى، والتناقض بين استحداث مجلس الأمة بتشكيلة تضمن تدعيم العمل التشريعي للبرلمان وإقصائه من أول وأهم مراحلها، وذلك بمنح مجلس الأمة الحق في المبادرة باقتراح القوانين على غرار المجلس الشعبي الوطني بمقتضى الفقرة الأولى من المادة 136 التي نصت بأنه: "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين"، حيث أن هذه المادة عدلت المادة 119 من الدستور قبل التعديل، وبذلك دعم سلطة البرلمان في اقتراح القوانين من خلال إمكانية الغرفتين المبادرة بالقوانين.

يرجع سبب تراجع المؤسس الدستوري الجزائري عن موقفه حول استبعاد مجلس الأمة عن المبادرة باقتراح القوانين، من خلال تمكينه منها حسب العرض العام حول الاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري المتضمن في نص الرسالة الموجهة للمدعويين

(1) رابح شامي، مرجع سابق، ص 35.

للتشاور حول مراجعة الدستور إلى تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات من خلال دعم دور البرلمان في اتجاه تحقيق توازن أكبر بين غرفتيه ومضاعفة صلاحياته⁽¹⁾.

لكن بالرجوع إلى نص المادة 137 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أنه قيد سلطة مجلس الأمة في المبادرة باقتراحات القوانين، من خلال حصر المجالات المتاحة له في ذلك بثلاث مجالات تتعلق بالتنظيم المحلي، تهيئة الإقليم، التقسيم الإداري⁽²⁾، ما يجعلنا نتساءل حول أهمية منح مجلس الأمة الحق في اقتراح القوانين في اتجاه لتحقيق التوازن بين غرفتي البرلمان، وتقييد هذا الحق في مجالات محددة، أو بعبارة أخرى لماذا لم يمكن مجلس الأمة من اقتراح القوانين في نفس المجالات المتاحة للمجلس الشعبي الوطني، ولماذا حددت له هذه المجالات بالذات؟

في ذلك رأى البعض أن المؤسس الدستوري الجزائري راعى في تحديد مجالات مبادرة مجلس الأمة باقتراح القوانين ما يتماشى وتركيبية هذا الأخير⁽³⁾، حيث يلاحظ على المجالات المعطاة لمجلس الأمة للمبادرة فيها باقتراح القوانين أنها جميعها متعلقة أساسا بالجانب الإقليمي والمحلي، وهي المجالات التي يمكن لأعضاء مجلس

(1) عمار عباس، تأملات حول مسار الإصلاحات الدستورية في الجزائر، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ب ط، 2015، ص 20.

(2) نصت المادة 137 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة".

(3) نصر الدين معمري، تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، عدد 25 ديسمبر 2017، ص 126.

الأمة إثرؤها، وذلك باعتبار أن ثلثي (2/3) أعضائه منتخبون ممثلون للجماعات المحلية ما يعزز قدرتهم على تحقيق الأفضلية في هذا الشأن⁽¹⁾.

ثانيا: ضوابط مبادرة غرفتي البرلمان بالتشريع

نظرا للأهمية التي تكتسيها المبادرة كونها أهم خطوات صناعة القانون المنظم للدولة، إذ تعتبر طرح تصور بشأن موضوع يهم الجماعة⁽²⁾، وباعتبار أن من يملك حق اقتراح القوانين يملك تنظيم أمور الدولة والأفراد داخلها، لذلك فرغم منح الدستور الجزائري للبرلمان حق المبادرة باقتراح القوانين باعتباره أمرا طبيعيا ينسجم مع السياق العام، كون البرلمان المعبر عن إرادة الأمة والممثل الحقيقي لها فضلا عن كونه الجهة المخولة بسلطة التشريع⁽³⁾، إلا أنه لم يجعل من هذا الحق حقا مطلقا لغرفتي البرلمان فقد أخضع المشرع من خلال الدستور والقوانين العضوية المنظمة للبرلمان والأنظمة الداخلية لغرفتيه اقتراحات نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة لشروط شكلية (أ)، وأخرى موضوعية (ب) تضبط ممارسته لهذا الحق.

أ- الشروط الشكلية:

1- احترام القيد العددي لتقديم الاقتراح، حيث يشترط أن تكون اقتراحات القوانين مقدمة من طرف عشرون (20) نائبا من نواب المجلس الشعبي الوطني أو

(1) مداني عبد القادر، حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بجامعة الجزائر، 2014/2015، ص 29.

(2) مزياي لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق بجامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص 135.

(3) نفس المرجع، ص 135.

عشرون (20) عضوا من أعضاء مجلس الأمة حتى تكون قابلة للمناقشة⁽¹⁾. هذا النصاب الذي تبناه كل من الدستور في الفقرة الثانية من المادة 136⁽²⁾ والقانون العضوي رقم: 12/16 في المادة 22⁽³⁾، يشكل عائقا على مقترحات نواب وأعضاء البرلمان وأحد أهم أسباب قلة الاقتراحات المقدمة من البرلمان، خاصة بالنسبة للمجموعات التي تحوز على أقل من عشرين (20) مقعدا في البرلمان.

الملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يتراجع عن النصاب المحدد لتقديم الاقتراحات في التعديل الدستوري لسنة 2016، الذي جاء على أساس تحقيق التوازن بين البرلمان والحكومة بتدعيم ممارسة البرلمان لاختصاصاته التشريعية، وتمكين مجلس الأمة من المبادرة باقتراح القوانين، حيث فرض نفس القيد العددي على مبادرة أعضاء مجلس الأمة بالقوانين، رغم ما يضمه هذا الأخير من كفاءات⁽⁴⁾.

(1) على عكس الدستور الأول للبلاد سنة 1963 الذي لم يقيد المجلس الشعبي الوطني بنصاب معين للتقدم باقتراح القوانين، إذ نصت الفقرة الأولى من المادة 36 بأنه: "لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القوانين".

(2) إذ نصت الفقرة الثانية من المادة 136 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: "تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا من مجلس الأمة...".

(3) التي جاء فيها: "مع مراعاة أحكام المادة 137 من الدستور يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعا عليه من عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا من مجلس الأمة".

(4) كان حريا بالمؤسس الدستوري الجزائري إن كان فرض تقييد اقتراحات نواب المجلس الشعبي الوطني بعشرين نائبا ولغياب الكفاءة والدراية في هذا المجلس أن يقلل من هذا النصاب بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة لأن تشكيلته تعكس التنوع والكفاءة التي من شأنها أن تلم بمتطلبات اقتراح القوانين.

2- يشترط في كل اقتراح قانون من إحدى غرفتي البرلمان حتى يتم قبوله أن يحزر نصه في شكل مواد قانونية بعرض الأسباب⁽¹⁾.

3- أن يرفع الاقتراح للحكومة لإبداء رأيها⁽²⁾ ما يفهم منه أنه بإمكان الحكومة الاعتراض على المقترح بعد تفحصه من قبل اللجنة المختصة، وذلك بعد فصل مكتب المجلس المعني فيه بالقبول أو الرفض⁽³⁾.

ب- الشروط الموضوعية:

اقتراحات نواب البرلمان مقيدة بمجال موضوعي حدده الدستور، لا يستطيع نواب البرلمان التشريع إلا في إطاره وهذا لا يعني أن الدستور يعترض على ممارسة البرلمان لاختصاصاته التشريعية، ولكن يقضي بتحديد دائرة ممارسة هذا الاختصاص، لأنه يخول للبرلمان مباشرته في نطاق مسائل معينة بالذات، وبتعبير أدق يستطيع نواب البرلمان المبادرة بالتشريع في مواضيع واردة على سبيل الحصر.

أما بالنسبة لأعضاء البرلمان فلهم حسب الفقرة الثانية من المادة 136 من الدستور المبادرة باقتراحات القوانين في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 من الدستور⁽⁴⁾، والتي تتعلق بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وبذلك

(1) جاء في المادة 19 من القانون العضوي رقم: 12/16 المؤرخ في: 22 ذي القعدة 1437 هجري الموافق لـ 25 غشت 2016 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد: 50، المؤرخة في 28 غشت 2016، أنه: "علاوة على الشروط المنصوص عليها في المادتين 136 و137 من الدستور يرفق كل مشروع أو اقتراح قانون بعرض أسباب، ويحزر نصه في شكل مواد".

(2) جاء في المادة 24 من القانون العضوي رقم: 12/16 أنه: "يبلغ إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله وفقا لأحكام المادة 22 أعلاه تبدي الحكومة رأيها عند انقضاء أجل شهرين (2) من تاريخ التبليغ".

(3) مزياني لونس، مرجع السابق، ص 137.

(4) نصت المادة 137 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري على أنه: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة".

فإن المجال الموضوعي المحدد لاقتراحات أعضاء مجلس الأمة محدد بثلاث مجالات حصراً، وهذا يشكل قيوداً موضوعياً أشد من ذلك المفروض على نواب المجلس الشعبي الوطني.

حظر المجال المالي على مبادرة غرفتي البرلمان إلا ما كان مرفقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها⁽¹⁾، حيث للحكومة الاعتراض على أي اقتراح مالي لا يحقق ذلك، الأمر الذي يشكل صعوبة أمام أعضاء ونواب البرلمان إذا ما تم تطبيق هذه المادة بمعناها الحقيقي، حيث بوسعها إعاقة كل ما ينتج من مبادرات برلمانية إذ لا توجد إصلاحات ليس لها أبعاد أو انعكاسات تمس الجانب المالي⁽²⁾.

يعود فرض قيود على الاقتراح المالي نتيجة للأضرار الناجمة على إسراف النواب في طلب اعتمادات لمشاريع متعددة تفرضها المصلحة العامة، وما نتج عنه من إرهاب للميزانية أدى إلى عدم إمكان إيجاد توازن بين الإيرادات والنفقات، وعلى إثره لجأ البرلمان الانجليزي نفسه إلى تحريم الاقتراح البرلماني الخاص بالمسائل المالية مكتفياً في ذلك بحق الحكومة التي لها القدرة أكثر من غيرها على إيجاد التوازن في الميزانية، ولنفس السبب لجأ البرلمان الفرنسي في لائحته الداخلية إلى وضع قيود على حق الاقتراح والتعديل في المسائل المالية.

بمراجعة البعض من الدساتير نجد أنه لا يوجد دستور ألغى حق البرلمان في المبادرة في المسائل المالية جملة و تفصيلاً بل فرضت الكثير منها قيود على

(1) المادة 139 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) مزياي لونس، مرجع السابق، ص 137.

لممارسته، ولتفادي الوقوع في الأضرار السابقة يجب تقييد لا إلغاء حق البرلمان في المبادرة في المجال المالي⁽¹⁾، والهدف من هذا القيد الموجود في الكثير من الدول الديمقراطية هو الحفاظ على الميزانية باعتبارها الترجمة الرقمية لعمل الحكومة⁽²⁾.
أن لا يكون مضمون اقتراح القانون نظير اقتراح قانون آخر تجرى دراسته أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشر (12) شهرا⁽³⁾.

كما أن نصوص الاتفاقيات والمعاهدات تشكل قيودا آخر على اقتراحات القوانين، حيث لا يقبل اقتراح قانون مخالف لأية معاهدة أو اتفاقية أبرمتها الدولة، ذلك أن المعاهدات الدولية تسمو على التشريع، كما أن السلطة التشريعية (البرلمان) هي في الواقع الهيئة التابعة للدولة الأكثر تطبيقا بصورة مباشرة للمعاهدات الدولية في التشريع الداخلي⁽⁴⁾.

بذلك فإن المعاهدات تضيق من حقل عمل البرلمان في التشريع وتوجه مسيرته وتوجهاته بمطابقة القوانين الداخلية مع القواعد الجديدة المطروحة في المعاهدة، أو اعتماد تشريع ضروري للتطبيق الكامل والفعال للمعاهدة⁽⁵⁾، ما يجعل ضرورة أن تكون اقتراحات البرلمان بما يخدم ذلك.

(1) السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة، ط 3، مصر، 1946، 302 و 303.

(2) مسعود شيهوب، مقال بعنوان: المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد: 02، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003، ص 11.

(3) المادة 23 من القانون العضوي 12/16: "لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير مضمون مشروع أو اقتراح قانون تجرى دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر (12) شهرا".

(4) هيلين تورار، تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة: باسيل يوسف بجك ومراجعة: أكرم الوتري، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، لبنان، 2010، ص 131.

(5) Gean Francoi Flauss, la contribution de laguris prudences des organs de la convention des Droits de l'homme a la formation dun droit constitutionnel européen R. UH 1995.P 375.

إن التنظيم الدستوري والقانوني للمبادرة البرلمانية وما حدده من الضوابط الملزمة لمبادرة غرفتي البرلمان في تقديم اقتراحاتهم بالقوانين أدى إلى تقييدهما في ممارسة هذا الحق الدستوري، ما تؤكد حصيلته النشاط التشريعي للبرلمان التي تكشف في كل مرة قلة الاقتراحات بالقوانين، الأمر الذي ينعكس على ممارسة هذا الأخير لنشاطه التشريعي ككل.

الفرع الثاني

إطلاق المبادرة الحكومية

تسمى المبادرة الحكومية بمشروع قانون "PROJET DE LOI"، ولعل هذه التسمية مشروع قانون لها مدلولها الذي يميزها عن المبادرة البرلمانية التي تسمى اقتراح قانون، حيث يفترض في المشروع أن يكون على مستوى من الدقة والضبط والتنظيم نتيجة الدراسة التي يحظى بها وفق المعطيات التي تملكها الإدارة⁽¹⁾.

أولاً: أساس المبادرة الحكومية

معظم الدساتير استقرت على إشراك السلطة التنفيذية في المبادرة بالقوانين إلى جانب السلطة التشريعية، حتى في ظل الأنظمة المتبنية لنظام الفصل بين السلطات كالولايات المتحدة الأمريكية، أين تستطيع السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة اقتراح القوانين من خلال الرسائل والبيانات التي يوجهها للكونغرس، ومثالا على ذلك قيام الرئيس "أوباما" بطرح مشروع قانون الرعاية الصحية والدفاع عنه على الرغم من

(1) إبراهيم عبدالعزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، ب. ط، الإسكندرية، 2000، ص 610.

رفض الأغلبية الجمهورية لهذا المشروع، كما يمكن للرئيس ممارسة هذا الدور من خلال أنصاره في الكونغرس⁽¹⁾.

لقد عرفت المبادرة بالقوانين عدة مراحل لتصل إلى كونها حقا مشتركا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومثالا على ذلك نستعرض مراحل تبلور المبادرة الحكومية في فرنسا (أ)، وخلافا لذلك كرس أول دستور للجزائر مشاركة السلطة التنفيذية في المبادرة بالقوانين (ب).

أ- تبلور المبادرة الحكومية في فرنسا:

عرفت المبادرة بالقوانين ثلاث مراحل في الدستور الفرنسي:

المرحلة الأولى: والتي كانت في ظل دستور 1791 الذي وضع على أساس الفصل التام بين السلطات، ونتيجة لذلك كانت المبادرة بالقوانين حقا خاصا بالسلطة التشريعية أين حرمت السلطة التنفيذية منه وعهد إلى مجلس الخمسمائة (500) الهيئة التشريعية آنذاك، ويعود سبب ذلك لتأثر واضعي الدستور في ذلك الحين بمبدأ الفصل بين السلطات للفقهاء "مونتسكيو"⁽²⁾.

المرحلة الثانية: أخذ المشرعون اتجاهها عكسيا واحتفظوا بحق المبادرة بالقوانين لرئيس السلطة التنفيذية دون سواه وكان ذلك في دستور السنة الثامنة ودستور 1814.

المرحلة الثالثة: أين تم تبني المبادرة المشتركة بين البرلمان والسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية وكان ذلك إثر تعديل دستور 1814، وسرت هذه القاعدة في دستور 1848 ثم أصبحت قاعدة ثابتة في دستور 1952⁽³⁾، وإلى غاية الآن حيث

(1) غانم عبد دهش عطية الكرعوي، مرجع سابق، ص 247.

(2) السيد صبري، مرجع سابق، ص 299.

(3) نفس المرجع، ص 299.

لرئيس الوزراء ممثلاً للسلطة التنفيذية إلى جانب البرلمان الحق في المبادرة بالقوانين⁽¹⁾.

ب- تبلور نظام المبادرة الحكومية في الجزائر:

أما بالنسبة للدستور الجزائري فسار نهج الدساتير التي جعلت المبادرة بالقوانين حقا مشتركا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية منذ أول دستور عرفته البلاد، فكان حق المبادرة بمشاريع القوانين في دستوري 1963 و 1976 حقا لرئيس الجمهورية إلى جانب النواب، إذ نصت في ذلك الفقرة الأولى من المادة 136 من دستور 1963 على أنه: "لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القوانين"، وهو ما جاء في الفقرة الثانية من المادة 148 من دستور 1976.

باننتقال الجزائر من عهد أحادية السلطة التنفيذية إلى عهد ثنائية السلطة التنفيذية⁽²⁾ أصبح حق المبادرة بمشاريع القوانين منوطاً برئيس الحكومة (الوزير الأول حالياً) إلى جانب البرلمان من خلال دستور 1989 و دستور 1996 وما لحقهما من تعديلات، ومن خلال القوانين العضوية المنظمة للعلاقة بين البرلمان والحكومة.

إن انتقال حق المبادرة بالقوانين من حق فردي للبرلمان إلى حق مشترك بينه وبين السلطة التنفيذية سواء رئيس الجمهورية أو الحكومة بالنسبة للجزائر ومختلف الأنظمة السائرة على هذا النهج كان نتيجة للنظريات اللبرالية وتعميم نظام الحكومات

(1) المادة 39 من الدستور الفرنسي.

(2) عرفت الجزائر في ظل دستوري 1963 و 1976 بموجب المادتين 39 و 104 على التوالي نظام أحادية السلطة التنفيذية، حيث كان رئيس الجمهورية وحده المضطلع بقيادة السلطة التنفيذية، ثم انتقلت الجزائر من خلال دستور 1989 إلى ثنائية السلطة التنفيذية حيث أصبح رئيس الجمهورية إلى جانب رئيس الحكومة الذي استبدلت تسميته بالوزير الأول يمارسان السلطة التنفيذية.

البرلمانية الحديثة⁽¹⁾، أين استدرك أن حرمان السلطة صاحبة الاختصاص بعمل القانون من حق اقتراحه أمر غير منطقي وغير مفهوم، ومن جهة أخرى فإن حرمان السلطة التنفيذية من حق اقتراح القوانين هو عمل خال من الحكمة، لأنها السلطة القائمة بتنفيذ القوانين والأدري بما يشوبها من عيوب وما بها من نقص، وهي فوق ذلك المسير في الدولة والأقدر على معرفة ما يلزم الدولة من قوانين لتعرضها في شكل مشاريع قوانين على البرلمان⁽²⁾، هذا إضافة لكونها تملك من الآليات ما يجعلها الأقرب لفهم احتياجات وتطلعات الأفراد.

ثانيا: التنظيم الدستوري والقانوني للمبادرة الحكومية

منح الدستور الجزائري الوزير الأول الحق في المبادرة بمشاريع القوانين حيث نصت المادة 136 في فقرتها الأولى أن: "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين". إلا أن الواقع العملي يكشف أن من يقوم فعليا بالمبادرة بمشاريع القوانين ليس الوزير الأول بل الوزراء كل في قطاعه⁽³⁾.

حيث يتم في هذا الإطار تحضير مشروع القانون تحت رعاية الوزارة المعنية سواء تولت مصالحها أو لجنة فنية وزارية أمر إعداد المشروع، ويدرس مشروع القانون هذا في نطاق مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة الذي يخطر وجوبا بجميع مشاريع القوانين⁽⁴⁾، حيث يتم إرسال مشروع القانون وجميع عناصر الملف من

(1) السيد صبري، مرجع سابق، ص 300.

(2) موريس دوفرجييه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، لبنان، 1992، ص 114.

(3) بن سهلة ثاني بن علي وحمودي محمد بن هاشمي، مرجع سابق، ص 169.

(4) يحي بوخاري، مداخلة بعنوان: آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، اليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية والقضائية، الجزائر، يوم 15 فبراير 2009، ص5.

الأمانة العامة للحكومة إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة الذي يبدي رأيه بشأنها وفق حالتين تتحددان بحسب إن كان مشروع القانون إستعجاليا أم لا.

فإذا كان مشروع القانون إستعجاليا فإن مجلس الدولة يتداول حوله في شكل جمعية عامة يتزأسها رئيس مجلس الدولة بحضور نائبه ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف وخمسة (05) من مستشاري الدولة مع إمكانية مشاركة الوزراء أنفسهم، ولا يصح الفصل إلا بحضور نصف أعداد الجمعية العامة على الأقل.

أما في حالة ما إذا كان مشروع القانون غير استعجالي فإن رئيس مجلس الدولة يحيله إلى رئيس اللجنة الدائمة التي تتخذ مداولاتها بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين⁽¹⁾ وفي كل الحالات فإن رأي مجلس الدولة غير ملزم ويبقى خاضعا للسلطة التقديرية للحكومة رغم أنه عمل وجوبي يؤدي تخلفه إلى رفض مشروع القانون، ما يدعو للتساؤل حول ما إذا كان دور مجلس الدولة يقتصر على الأمور التقنية فيكتفي بالتأكيد على أن مواد المشروع تدخل فعلا في مجال التشريع كما في النظام الفرنسي⁽²⁾.

أيًا كان فإن مجلس الدولة يمارس رقابته على نوعية مشروع النص، بالرقابة على الشكل والرقابة على الصفات الموضوعية لتقدير الملائمة، ويراقب كذلك مدى توافق مشروع النص مع القانون من حيث القواعد الإجرائية وقواعد الاختصاص⁽³⁾.

بعد الأخذ برأي مجلس الدولة يرسل مشروع القانون إلى الأمانة العامة للحكومة حيث تتولى هذه الأخيرة السهر على التحقق من سلامة مطابقته مع التشريع الوطني،

(1) عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 262.

(2) محمد عفرون، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير تخصص: قانون دستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2007، ص 23.

(3) يحيوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة ماجستير تخصص: قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010/2009، ص 96.

ويتم على هذا المستوى ضبط الصيغة النهائية للمشروع التمهيدي للقانون بالتنسيق مع الوزارة صاحبة المبادرة، ليتم بعد ذلك إيداع مشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة حيث يتم إيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة، أما فيما عدا هذه الحالات فتودع مشاريع القوانين الأخرى لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾.

إن ممارسة السلطة التنفيذية لحق المبادرة بمشاريع القوانين من خلال رئيس الحكومة (الوزير الأول) لا تصطدم بأية قيود موضوعية تحد من استخدامها لهذا الحق، بينما تخضع لبعض القيود الشكلية والتي تنحصر في:

أ- ضرورة صياغة مشروع القانون وتحرير نصه في شكل مواد⁽²⁾ مع مراعاة معايير معينة تتمثل في:

- تفادي الجمل والعبارات والمواد الطويلة المؤلفة من جمل عديدة.
- تجزئة المواضيع الطويلة إلى فقرات قصيرة متضمنة الأحكام القانونية بشكل منطقي متسلسل.
- استخدام المصطلحات القانونية المناسبة للتعبير عن المفاهيم القانونية.
- إتباع أسلوب موحد في ترتيب الكلمات ومراعاة قواعد اللغة العربية.
- مراعاة الانسجام والمجانسة في استعمال المصطلحات مع استعمال نفس المصطلحات للتعبير عن نفس الحالة ومصطلح آخر للتعبير عن حالة مغايرة عند وجود ضرورة.
- الابتعاد عن استخدام الكلمات الزائدة أو المتكررة.

(1) المادة 137 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) المادة 19 من القانون العضوي 12/16.

- الابتعاد عن استخدام العبارات المبهمة والمصطلحات الغامضة⁽¹⁾.

ب- ضرورة التقيد بإجراءات عرض المشروع التمهيدي على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة⁽²⁾.

ج- ضرورة إرفاق مشروع القانون بعرض الأسباب⁽³⁾.

ثالثاً: تفوق المبادرة الحكومية على المبادرة البرلمانية

المنتبع للعملية التشريعية في الجزائر يلاحظ تفوق السلطة التنفيذية في مجال المبادرة بصنع القوانين لأسباب عديدة منها ما يتعلق بقلة الاقتراحات البرلمانية^(أ) ومنها ما يعزى لهيمنة السلطة التنفيذية على العملية التشريعية^(ب).

أ- أسباب قلة الاقتراحات البرلمانية:

1- الشروط الشكلية والموضوعية الخاصة بتقديم اقتراحات القوانين: خاصة تلك المتعلقة بالقيود المالية والتي تقل بشكل كبير في حظوظ البرلمان في ممارسة سيادته في هذا المجال خاصة وأنه لا يوجد شك في أن تنفيذ أي قانون بحاجة لاعتماد مالي وحسب تعبير الأستاذ "شاندرناغور" "A.CHANDERNAGOR" القيد المالي مقصلة لعدم فيها اقتراحات القوانين⁽⁴⁾.

2- عامل تكوين أعضاء ونواب البرلمان: يعد عامل التكوين الذي يكسب القدرة على معالجة المسائل بشكل سليم عاملاً مهماً جداً ومؤثراً في العمل التشريعي لأن مهمة وضع قواعد قانونية مناسبة لإدارة شؤون الدولة مسألة دقيقة تحتاج إلى مختصين أكثر من حاجتها إلى أشخاص يحوزون ثقة ناخبي دائرتهم الانتخابية

(1) بن سهلة ثاني بن علي وحمودي بن هاشمي، مرجع سابق، ص 171.

(2) الفقرة الثالثة من المادة 136 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

(3) المادة 19 من القانون العضوي 12/16.

(4) عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 267.

وقفظ⁽¹⁾، كما أن مسألة المبادرة بالقوانين تتطلب من صاحبها علما ودراية من حيث الإلمام بالمواضيع أو المسائل التي يتطلب تنظيمها قوانين.

قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كان موضوع عامل التكوين البشري يثار فقط بالنسبة لنواب المجلس الشعبي الوطني على أساس أن لهم وحدهم الحق في تقديم المبادرة البرلمانية لاقتراح قوانين، إلا أنه وبعد التعديل الأخير أعطي حق المبادرة لأعضاء مجلس الأمة كذلك والذي يحوي ثلثا معينا من قبل رئيس الجمهورية من ذوي الكفاءات الوطنية فضلا عن ثلثين (2/3) منتخبين من المجالس البلدية والولائية، فهل سيؤثر هذا الأمر على عامل تدني الكفاءة البشرية للبرلمان؟ وهل سينعكس على كمية ونوعية اقتراحات القوانين خاصة وأن إضافة مجلس الأمة لأصحاب الحق في المبادرة يهدف أساسا إلى تدعيم عمل السلطة التشريعية خاصة ما تعلق بممارسة الاختصاص التشريعي.

3- عامل الانضباط الحزبي: إن قيام التعددية البرلمانية على أساس حزبي له انعكاس على مستوى التعددية الحزبية سلبا أو إيجابا، وعلى مستوى التعددية البرلمانية، وقد أكدت التجارب أن الأحزاب السياسية بدل العمل على تكوين ثقافة سياسية لدى الأفراد فهي تعمل على ترويض أعضائها على الخضوع لأوامر الحزب وتوجيهاته، وفي ذلك تأثير خطير على حرية النائب⁽²⁾، الذي عليه الخضوع لأفكار الحزب الذي كان له الفضل في وصوله إلى البرلمان⁽³⁾.

(1) عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 271.

(2) نفس المرجع، ص 274.

(3) يحيوي حمزة، مرجع سابق، ص 101.

ب- امتيازات تفوق المبادرة الحكومية:

من خلال الإحصائيات يبدو واضحا قلة وضعف المبادرات البرلمانية بالتشريع لحساب المبادرات الحكومية.

يظهر تفوق المبادرات الحكومية في مجال المبادرة بالقوانين في:

- أسبقية دراسة مشاريع القوانين على اقتراحات القوانين ذلك أن الحكومة تتولى المساهمة في إعداد جدول أعمال كلا المجلسين وفق الأسبقية التي تحددها.
- الاختصاص المنفرد للحكومة في المبادرة بالتشريع في الشؤون المالية وفي كل تشريع يتعلق بالشؤون المالية وله انعكاسات على الميزانية أو على العلاقات مع دول أخرى أو مؤسسات دولية.

المطلب الثاني**المفاضلة بين المبادرة البرلمانية والحكومية من خلال جدول الأعمال**

إعداد جدول أعمال البرلمان هو تصرف برلماني يحدد بموجبه برنامج عمل النواب في دورة تشريعية أو في جلسة واحدة أو عدة جلسات⁽¹⁾، وهو بذلك يدخل في صلب العمل التشريعي ما يجعل منه نظريا اختصاصا منوطا بالبرلمان صاحب السلطة التشريعية، لكن واقعا تظهر مشاركة بل وهيمنة السلطة التنفيذية من خلال الحكومة على إجراءات إعداد جدول الأعمال (الفرع الأول)، الأمر الذي من شأنه أن يخلف انعكاسات تؤثر بالدرجة الأولى على مكانة المبادرة البرلمانية مقابل المبادرة الحكومية من خلال الترتيب في جدول الأعمال (الفرع الثاني).

(1) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996: السلطة التشريعية، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2013، ص 85.

الفرع الأول

الهيمنة الحكومية على إعداد جدول الأعمال

يمثل جدول الأعمال البرنامج الذي تدار بموجبه المناقشات في جلسات البرلمان العامة، أي برنامج عمل البرلمان من خلال اجتماعاته⁽¹⁾، وهو العمل الذي يضم مجموعة المواضيع التي تكون محل مناقشة من قبل البرلمان من خلال جلساته أي برنامج المناقشات البرلمانية⁽²⁾، هذا التعريف لجدول الأعمال يكشف حقيقة أن جدول الأعمال هو عمل برلماني محض، الأمر الذي يجعلنا نتساءل عن مدى تمكن واستقلالية البرلمان في إعدادة(أولاً)، في ظل المشاكل الفنية والاعتبارات السياسية التي فرضت مشاركة الحكومة في الإجراءات التقنية لعملية إعدادة(ثانياً).

أولاً: مدى تمكن واستقلالية غرفتي البرلمان من إعداد جدول أعمال جلساتها

إن بحث مدى تمكن البرلمان بغرفتيه من إعداد جدول أعمالهما يحتم علينا تناول ذلك من الجانب النظري ومن الجانب العملي:

أ- مدى تمكن واستقلالية غرفتي البرلمان من إعداد جدول أعمال جلساتها نظرياً:

ترك المؤسس الدستوري الجزائري مسألة إعداد جدول أعمال البرلمان ورد أمر وضعه إلى النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، باعتبار أن هذا العمل يضي عليه الطابع التشريعي، حيث يتولى مكتب مجلس كل غرفة من غرفتي البرلمان إعداد جدول أعماله قبل مطلع الدورة التشريعية، فيحدد المواضيع والمسائل والأسئلة التي

(1) عادل الطبطبائي، جدول أعمال البرلمان، مجلة الحقوق، العدد الثالث، السنة 10، جامعة الكويت، سبتمبر 1986، ص 15.

(2) سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 1984، ص 258.

سوف يثار حولها النقاش العام⁽¹⁾، والتي ينطوي تحتها⁽²⁾ مشاريع القوانين التي أعدت بشأنها تقارير حسب الأولوية، اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بصددها، الأسئلة الشفوية، المسائل المختلفة التي يراد طرحها للمناقشة طبقا للدستور والقانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، والتي فصلها وفقا لما هو أت:

1- النصوص (المشاريع والاقتراحات) التي أعدت بشأنها تقارير: وتتمثل في مشاريع و اقتراحات القوانين التي صوت عليها المجلسين حسب الحالة ليتم إحالتها إلى اللجنة الدائمة المختصة التي تقوم بدراستها وتبدي رأيها فيها بموجب تقرير تمهيدي يقدمه مقرر اللجنة المختصة في الجلسات العامة.

2- الأسئلة الشفوية: وهي آلية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، يمارسها البرلمان من خلال جلساته فتدرجها غرفتي البرلمان ضمن جدول أعمالهما ليتم الإجابة عنها من طرف الحكومة خلال الجلسات.

3- المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور والقانون العضوي والنظام الداخلي: تتمثل في كل المسائل المنصوص عليها في الدستور والقانون العضوي 12/16 والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، والتي يجب أن تدرج ضمن جدول الأعمال⁽³⁾، مثل مشاريع واقتراحات القوانين التي لم تعد تقارير بشأنها من قبل اللجنة المختصة في

(¹) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة: العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار الهدى، ب ط، الجزائر، 2015، ص 26 و 27.

(²) لم يتطرق الدستور الجزائري لسنة 1996 ولا القانون العضوي المنظم لعمل غرفتي البرلمان وعلاقتها بالحكومة لمضمون جدول الأعمال ليتولى النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان ذلك. أنظر في ذلك: الغري إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديلات الدستورية الجديدة لسنة 2008، مذكرة ماجستير في القانون العام فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2011، ص 32.

(³) حجاب ياسين، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي - دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير تخصص: قانون دستوري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015، ص 98 و 99.

أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراستها، وذلك بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة⁽¹⁾.

تبعاً للإجراءات التقنية لعملية إعداد جدول أعمال غرفتي البرلمان، فإنه يتم إعداد جدول أعمال كل غرفة من غرفتي البرلمان من قبل هيئة الرؤساء⁽²⁾ على مستوى كل غرفة، وذلك بعد استشارة هيئة التنسيق⁽³⁾، ما يعني أنه وعلى هذا المستوى تتمتع غرفتي البرلمان بالاستقلالية التامة في إعداد جدول أعمالهما⁽⁴⁾، وتنظيم سير أشغالها، وبالتالي فإن عملية الإعداد الفني لجدول أعمال جلسات البرلمان تجري دون تدخل الحكومة، وفي ذات السياق نصت المادة 17 من القانون العضوي رقم: 12/16 على: "يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها".

باستقراء نص هذه المادة نستنتج أن كل غرفة من غرفتي البرلمان تقوم بإعداد وضبط جدول أعمال جلساتها من خلال مكتبها، وهذا تماشياً ومنطقاً

(1) المادة 25 من القانون العضوي 12/16.

(2) هيئة الرؤساء: هي هيئة موجودة على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان، لم يتناول الدستور إنشاءها وإنما أنشئت استناداً إلى المادة 10 من القانون العضوي رقم: 02/99، تتشكل هذه الهيئة من مكتب المجلس ورؤساء اللجان الدائمة فيه، يناط بها مهمة إعداد مشروع جدول أعمال كل دورة و تحضير دورة المجلس وتنظيم سير أشغال اللجان الدائمة وتنظيم أشغال المجلس، وتعد اجتماعاتها بناء على دعوة رئيس المجلس المعني. أنظر في ذلك المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المنشور في الجريدة الرسمية عدد: 49 المؤرخة في: 30 ذي القعدة 1438 الموافق ل: 22 غشت 2017.

(3) تتشكل هيئة التنسيق من أعضاء مكتب المجلس المعني ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية، تستشار في المسائل المتعلقة بجدول الأعمال وتنظيم أشغال المجلس المعني وحسن أدائها وعلاقتها بالحكومة، تجتمع هذه الهيئة بناء على دعوة من رئيس المجلس أو بطلب من مجموعتين برلمائيتين أو أكثر. أنظر في ذلك: المادة 54 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(4) أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه تخصص: قانون دستوري، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص 232.

الاختصاص⁽¹⁾، لكن عبارة باستشارة الحكومة تعطي قراءة مغايرة لذات النص لأنها توحى بتدخل الحكومة في ضبط جدول الأعمال ولو كان ذلك بمجرد التشاور فقط.

لقد ثمن التطور القانوني عبارة "التشاور" التي استبدلت بعبارة "باتفاق" التي جاءت في نص المادة 36 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لدستور سنة 1989م، حيث غيرت المعنى والبعد كلية، فبعد أن كان تحديد جدول أعمال البرلمان مرتبط بموافقة الحكومة أصبحت استشارة الحكومة هي السمة البارزة في علاقة البرلمان بالحكومة بالنسبة لتحديد جدول الأعمال⁽²⁾.

من الناحية النظرية فإن ذلك يعتبر تأكيدا على استقلالية البرلمان على مستوى غرفتيه في إعداد جدول أعمالهما، ولو كان ذلك بالتشاور مع الحكومة، حيث أن استشارة الحكومة لا يعتبر قيودا على سلطة غرفتي البرلمان في إعداد جدول أعمالهما.

ب- مدي تمكن واستقلالية غرفتي البرلمان من إعداد جدول أعمال جلساتها عمليا:

إن كان إعداد جدول أعمال جلسات غرفتي البرلمان من اختصاصهما بموجب المادة 17 من القانون العضوي رقم: 12/16 فإنه وبالرجوع إلى المادة 15⁽³⁾ من ذات القانون نجد أن المشرع الجزائري حسب رأي الأستاذ "عبد الله بوقفة" في تنظيمه

(1) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة: العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، مرجع سابق، ص 27.

(2) محيد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، الطبعة الأولى، مطبعة الفنون البيانية، الحلفة، 2008، ص 275.

(3) جاء في نص المادة 15 من القانون العضوي رقم: 12/16: "يجتمع مكتبا الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة، بالتداول في بداية دورة البرلمان لضبط جدول أعمال الدورة، تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة".

لعملية إعداد جدول الأعمال بين كونه عمل تشريعي يدخل في إطار أعمال السلطة التشريعية كاختصاص أصيل لها ومحدد أساسي لممارستها لسيادتها وبين إعطاء الأولوية للحكومة في إعدادها و ترتيب مواضعه وقع في لبس، بحيث يقر من جهة بحكم المادة 15 من القانون العضوي 12/16 بتدخل الحكومة في ضبط جدول أعمال الدورة البرلمانية، وذلك حسب الأولوية التي تحددها، وعلى النقيض من ذلك تقضي المادة 17 من نفس القانون الناظم بأن يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة في جدول أعمال جلساتها، وتفسير ذلك أن المادة 15 أكسبت الحكومة صفة الشريك في تحديد جدول الأعمال، وبالتالي المادة 17 لا تنزلق حبه إلى معنى آخر، وما يؤكد ذلك أن الواقع العملي يثبت هيمنة الحكومة على إعداد جدول الأعمال، حيث أن المشرع وباعتبار جدول الأعمال اختصاص أصيل للبرلمان مكنه من ممارسة هذا الاختصاص ومنحه الاستقلالية نظريا في ذلك، وعمليا فهيمنة الحكومة على هذا الاختصاص واضحة خاصة وأن النظرة الحديثة تفسر هذا الوضع بالمكانة المرموقة التي تتمتع بها الهيئة التنفيذية⁽¹⁾، ما يجعل الكثير من دساتير الأنظمة تسير على هذا النحو وتمنح أولوية للحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان⁽²⁾.

بين الجانب النظري الذي يقر باستقلالية البرلمان بغرفتيه في إعداد جدول أعمال جلساته والواقع العملي الذي يثبت تدخل الحكومة في ضبط جدول الأعمال، ومن

(1) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة: العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، مرجع سابق، ص 32 و 33.

(2) مثال على ذلك نجد الدستور الفرنسي وفي المادة 48 منه منح غرفتي البرلمان إعداد جدول الأعمال بحسب الأولوية الذي تضعه الحكومة. كما جاء ذلك أيضا في الدستور المغربي حيث منحت الفقرة الثانية من المادة 22 البرلمان إعداد جدول أعماله ليتم التداول فيه حسب أسبقية الترتيب الذي تحدده الحكومة.

خلال ما جاء في المادتين 15 و 17 من القانون العضوي رقم: 12/16 نستطيع إزالة التناقض من خلال التفرقة بين مرحلتين:

1-مرحلة إعداد جدول الأعمال: التي تتمتع فيها غرفتي البرلمان بالاستقلالية، حيث لا يوجد تدخل للحكومة خلال هذه المرحلة، فيكون إعداد جدول الأعمال خلال هذه المرحلة بانفراد من قبل هيئات تابعة لغرفتي البرلمان حيث يتم إعداد جدول أعمال كل غرفة من هيئة الرؤساء باستشارة هيئة التنسيق التابعتين لكل غرفة من غرفتي البرلمان، ويتم خلالها إعداد مشروع جدول أعمال دورة المجلس المعني.

2-مرحلة ضبط جدول الأعمال: يقصد بضبط جدول الأعمال تحديد وترتيب المواضيع التي تكون محل دراسة ونقاش وتصويت من طرف البرلمان، كما يقصد بها مرحلة الصيغة النهائية لمضمون جدول الأعمال و ما يتضمنه من مواضيع سيتم دراستها خلال الدورة، و تعتبر مرحلة الضبط النهائي لجدول أعمال الدورة ويكون ذلك وفقا للمادة 15 بالتداول من طرف غرفتي البرلمان وممثل الحكومة في مقر إحدى الغرفتين حسب الحالة، تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة⁽¹⁾.

قد يكون المشرع الجزائري من خلال المادتين 15 و 17 أراد التفرقة بين عملية إعداد جدول أعمال الدورة⁽²⁾ ككل الذي نصت عليه المادة 15 من القانون العضوي رقم: 12/16 وبين عملية إعداد كل غرفة لجدول أعمال جلساتها التي نصت عليه المادة 17 من نفس القانون العضوي، فيكون لغرفتي البرلمان الاستقلالية في تحديد جدول أعمال جلساتها بموجب المادة 17، حيث يضبط مكتب كل غرفة جدول

(1) أنظر في ذلك: أومايوف محمد، مرجع سابق، ص 32 و 33، و حجاب ياسين، مرجع سابق، ص 96 و 97.

(2) تعرف الدورة البرلمانية بأنها: فترة زمنية يستطيع خلالها أن يجتمع مجلس نيابي، أي يعقد جلسات. أنظر في ذلك: مورييس دوفرجه، مرجع سابق، ص 113.

أعمال جلساتها باستشارة الحكومة، إذ أن عبارة: "التشاور" لا تفيد التقييد كما أنه لم يتم النص على إجبارية الأخذ برأي الحكومة من عدمه.

تتعدم هذه الاستقلالية عند ضبط أعمال الدورة ككل التي تستوجب الترتيب تبعا للأولوية التي تحددها الحكومة وفقا لما جاء في المادة 15 من نفس القانون.

ثانيا: اعتبارات أولوية الحكومة في إعداد جدول الأعمال

إن كان مبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي يطبع العلاقة بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري يفرض مشاركة الحكومة في عملية ضبط جدول أعمال جلسات البرلمان في إطار التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فإن تفوق الأولى بالنسبة لإعداد جدول الأعمال كان نتيجة منطقية لاعتبارات فنية (أ)، واعتبارات سياسية (ب) (1).

أ- الاعتبارات الفنية:

تزايد نشاطات الدولة نتيجة للتطور الفني والتكنولوجي الذي عرفه العالم عموما، وتضاعف وتعقد علاقات أفراد الشعب الاقتصادية والاجتماعية في ظل تزايد النمو الديمغرافي، الأمر الذي نوّع وضخّم المشاكل الواجب على الدولة حلها، ما فرض ضرورة تنظيم هذه العلاقات وحل تلك المشاكل بقوانين أكثر فعالية، وهو ما ضاعف من عمل السلطة التشريعية خاصة نتيجة لكثرة عدد أعضائها وتعدد مهامها وانشغال النواب بأعمال اللجان وارتباطهم بدوائرهم الانتخابية وأحزابهم (2).

في إطار قيام السلطة التشريعية بمهامها وجب عليها أن تتبع برنامج عمل يحقق ترتيبا وتصنيفا محكما، ذلك أن عدم جدولة تلك الأعمال وفقا لأولويتها سيؤدي حتما

(1) محمد عفرون ، مرجع سابق، ص 34.

(2) محديد حميد، مرجع سابق، ص 273.

إلى إهمال أو إغفال التعرض لمناقشة بعض المسائل رغم أهميتها وقد يؤدي إلى التعرض لمواضيع مهمة مع إغفال مواضيع أهم منها، وهو ما يستوجب تنظيماً للعمل بتحديد الأولويات وتنسيق العمل بين مختلف الهياكل (اللجان) التي تتشكل منها تلك المؤسسات⁽¹⁾.

في سبيل ذلك يجب مراعاة الاعتبارات الفنية المؤثرة عند تحضير جدول الأعمال لتحسين السير فيه من اختيار الوقت الملائم للمناقشة وتحديد حجم العمل المراد إنجازه، والذي يخضع لاحتياجات المرافق العامة وازدياد الحاجات العامة تماشياً مع حاجة الدولة إلى تشريعات ونظم جديدة لمواجهة الأمور المستجدة، أو تعديل الوضع القائم بما يتلاءم مع المستجدات، وهذا كله خاضع لعملية دقيقة تحاول التوفيق بين المواعيد الدستورية الممنوحة للبرلمان وحجم العمل المطلوب إنجازه، خاصة وأن هناك أمور لا يمكن تأخيرها كمناقشة الميزانية (قانون المالية)⁽²⁾، وبناء على ما تقدم يمكن القول أن ضبط جدول الأعمال يجب أن يخضع للاعتبارات الفنية التالية:

- ترتيب المواضيع حسب مقتضيات الأولوية والأهمية التي تتطلبها الحاجة العامة.
- مراعاة الوقت المحدد للدورة والذي كان بناء على المادة 118 من الدستور قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 يثير إشكالا، حيث كان البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين خلال السنة، دورة الربيع و دورة الخريف، حددت مدة كل دورة بأربع (04) أشهر على الأقل⁽³⁾، مع إمكانية أن يجتمع البرلمان في دورة

(1) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996: السلطة التشريعية والمراقبة، ج 4، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 2013، ص 85.

(2) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص 233 و 234.

(3) أغلب البرلمانات حددت مدة دوراتها إما كحد أدنى وإما كحد أقصى بناء على أسباب موضوعية تخص طبيعة النظام القائم، وعلى رأس تلك الأسباب استحالة استمرار دورة البرلمان طيلة سنة كاملة، لأن الأشغال =

استثنائية (غير عادية) في الأمور المستعجلة باستدعاء من رئيس الجمهورية بمبادرة مباشرة منه، أو بناء على طلب الوزير الأول أو بطلب من ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني. ولم يحدد المشرع الجزائري مدة الدورة غير العادية، حيث أن مدتها مرهونة باختتام ما جاء في جدول الأعمال الذي استدعي البرلمان من أجله.

بناء عليه فإن إعداد جدول أعمال البرلمان مقيد بمدة الدورة المحددة فترتها، هذا فضلا على أن البرلمان لا يجتمع طيلة الأسبوع نظرا لتوزيع العمل بين اللجان والجلسات العامة، إضافة إلى متطلبات الراحة لأعضائه، لكن بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 أصبح البرلمان يجتمع في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها حددت بعشرة (10) أشهر على الأقل تبدأ في اليوم الثاني من أيام العمل من شهر سبتمبر، ويمكن تمديدها لأيام معدودة بطلب من الوزير الأول، إضافة إلى إمكانية اجتماع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة أو طلب من الوزير الأول أو ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وتنتهي بمجرد استنفاد البرلمان لجدول الأعمال الذي استدعي من أجله⁽¹⁾.

من خلال التعديل الدستوري الأخير في سنة 2016 حاول المؤسس الدستوري إيجاد حل لمشكل قصر مدة الدورة، وعدم تلاؤمها مع متطلبات حجم المواضيع

الأساسية تجرى على مستوى اللجان، وأن الدورات تخصص لدراسة ما توصلت إليه اللجان، فلذلك نرى التمايز والاختلاف بين الأنظمة في تحديد مدة الدورة، أما بالنسبة للجزائر وقبل التعديل الدستوري لسنة 2016 حددت كل دورة بالحد الأدنى بأربع (04) أشهر حسب الدستور، وبالحد الأقصى بخمسة (05) أشهر حسب القانون العضوي رقم: 02/99 من خلال المادة 54 منه. أنظر في تفصيل ذلك: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 : السلطة التشريعية والمراقبة، مرجع سابق، ص 73 - 76.

(1) المادة 135 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

الواجب إدراجها في جدول الأعمال خاصة، وأن هناك مواعيد دستورية لبعض المواضيع التي قد لا تتلاءم مع مدة الدورة كقانون المالية، إضافة إلى أن عدم الموازنة بين مدة الدورة التشريعية وحجم الأعمال المدرجة ضمن جدول الأعمال قد يؤدي إلى انسحاب بعض المبادرات أو تأجيلها⁽¹⁾.

تحديد الإطار الزمني المناسب لمناقشة كل موضوع أي أن يراعى في ترتيب المواضيع إلى جانب الأهمية والأولوية عامل الملائمة بين الموضوع محل النقاش وما يتطلب من مدة زمنية لمناقشته، حيث أن هناك مواضيع بطبيعتها تستغرق دراستها ونقاشها أكثر ما تستغرقه مواضيع أخرى.

إن هذه الاعتبارات التي تصاحب عملية إعداد جدول أعمال البرلمان جعلت منها عملية دقيقة تستلزم طريقة فنية لجدول وترتيب أعمال البرلمان، إضافة إلى أن طبيعة نشاط البرلمان وشروط عمله تجعل مسألة تنظيمه صعبة⁽²⁾، الأمر الذي يستدعي مشاركة الحكومة إلى جانب البرلمان في ضبطه وأولوية الحكومة في ترتيب المواضيع المدرجة ضمنه.

ب- الاعتبارات السياسية:

إن مهمة إعداد وضبط جدول أعمال البرلمان لا تتوقف فقط على الجانب الفني من خلال ترتيب المواضيع التي تتطلب مناقشتها والتصويت عليها فحسب⁽³⁾، وإنما هناك جانب سياسي يجب أن يأخذ بعين الاعتبار لأن تحديد جدول أعمال البرلمان

(1) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996: السلطة التشريعية والمراقبة، مرجع سابق، ص 85.

(2) نفس المرجع، ص 85.

(3) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة تعريفا فقها، دار الهدى، ب. ط، الجزائر، 2005، ص 127.

معناه تحديد مضمون النشاط السياسي، واختيار موضوع النشاط البرلماني والعملية التشريعية أي اختيار وتوجيه النشاط البرلماني وفق إطار سياسي معين⁽¹⁾.

يتضح جليا أن المواضيع التي تطرح للنقاش من خلال جدول أعمال البرلمان خاضعة للجانب السياسي دون شك بتضمنها ممارسة وتوجيها سياسيا معيناً⁽²⁾، ومن هنا نستطيع القول أن تحديد جدول أعمال البرلمان يعتبر نقطة تفاهم أو توازن بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية، كما قد تعتبر عامل صراع أو نقطة تأثير مؤسسة على أخرى⁽³⁾، ذلك أن من يتحكم في هذه العملية يستطيع توجيه النشاط البرلماني وفقا لتوجهاته السياسية.

في ظل مبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي تتبناه الجزائر فإن متطلبات التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يقتضي التفاهم بينهما⁽⁴⁾، حيث أن جدول الأعمال يلعب دورا مؤثرا في ميزان العلاقة بين البرلمان والحكومة لإمكانية استخدامه من قبل البرلمان تجاه الحكومة، من أجل استبعاد مناقشة بعض المشاريع الحكومية عن طريق تأخير مناقشتها إلى جلسة قادمة فيكشف من خلال ذلك نية البرلمان برفض سياسة معينة تتبناها الحكومة، سواء من خلال مشاريع القوانين الحكومية أو من خلال ما يدرج في جدول الأعمال من وسائل رقابية يباشرها البرلمان على الحكومة⁽⁵⁾.

(1) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996: السلطة التشريعية والمراقبة، مرجع سابق، ص 86.

(2) وليد شريط، مرجع سابق، ص 234.

(3) Lavroff (D.J): le système politique français, Dalloz, paris, 1975, p 458.

(4) محمد عفرون، مرجع سابق، ص 34.

(5) عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص 23.

إن تحديد جدول الأعمال كما يخضع لاعتبارات فنية يخضع كذلك لاعتبارات سياسية تحدد العلاقة بين السلطتين لذا فمسألة تحديده لا بد أن تكون كذلك وليدة التفاهم الذي يحصل بين البرلمان والحكومة⁽¹⁾.

الفرع الثاني

أولوية المبادرة الحكومية على المبادرة البرلمانية من خلال جدول الأعمال

يظهر تفوق وامتنياز المبادرة الحكومية بمشاريع القوانين على المبادرة البرلمانية باقتراح القوانين من خلال الترتيب في جدول الأعمال، ذلك أن للسلطة التنفيذية الأولوية في ضبط وترتيب المواضيع ضمن جدول الأعمال (أولاً)، الأمر الذي يؤثر على حجم و مكانة المبادرة البرلمانية (ثانياً).

أولاً: أولوية السلطة التنفيذية في ضبط و ترتيب مواضيع ضمن جدول الأعمال

إن هيمنة السلطة التنفيذية على جدول الأعمال تظهر من خلال أولويتها في ضبط وترتيب المواضيع بالنسبة لجدول أعمال الدورة العادية لانعقاد البرلمان (أ)، كما تظهر بالنسبة للدورات الاستثنائية (ب).

أ- أولوية الحكومة في إعداد جدول الأعمال من خلال الدورات العادية:

مسألة تحديد جدول أعمال البرلمان وإن كان يبدو إجراء شكلياً إلا أنه إجراء مهم ورئيسي، كونه يعد مفتاح النشاط البرلماني وله تأثير على العمل التشريعي بصفة عامة، لذلك وحسب تعبير الأستاذ "فليب أردن" "Philippe ardent" فهو يعد إما ترجمة حقيقية لتحكم البرلمان في تنظيم وسير أعماله، وإما لخضوعه للجهاز التنفيذي⁽²⁾.

(1) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة تعريفاً فقهاً، مرجع سابق، ص 127.

(2) مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير تخصص: تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 96.

إن ضبط جدول أعمال البرلمان عمل ضروري سواء بالنسبة للدورة العادية التي تضم عدة جلسات أو بالنسبة لكل جلسة على حدى، فبالنسبة لجدول أعمال الدورة العادية للبرلمان التي تقدر مدة انعقادها بعشرة (10) أشهر على الأقل خلال السنة⁽¹⁾، فهو يمر بمراحل تحضيرية تبدأ على مستوى هيئة الرؤساء التابعة لكل غرفة مع إمكانية كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة استشارة هيئة التنسيق التابعة للغرفة التي يرأسها بخصوص المواضيع المراد إدراجها في جدوا الأعمال.

تأتي بعد ذلك مرحلة الضبط النهائي لجدول الأعمال ومن أجل ذلك يجتمع مكتبتا الغرفتين بممثل الحكومة⁽²⁾، إما في مقر المجلس الوطني الشعبي وإما في مقر مجلس الأمة بالتداول، وذلك عند بداية دورة الانعقاد العادي للبرلمان بغرض ضبط جدول أعمال الدورة، ويكون ذلك تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة.

إن للحكومة من خلال ضبط جدول أعمال الدورة العادية للبرلمان الأولوية في ترتيب جدول الأعمال، بما يتلاءم مع سياستها، على الرغم من أن كل الدساتير الجزائرية المتعاقبة لم تمنح صراحة أي دور للحكومة في إعداد جدول الأعمال، وإنما كان ذلك التجاوز لاختصاصات البرلمان بموجب القوانين العضوية المنظمة للبرلمان وعلاقته بالحكومة، سواء القانون العضوي رقم: 12/16 الذي يحدد تنظيم غرفتي

(1) تبدأ هذه المدة من اليوم الثاني من شهر سبتمبر. أنظر المادة 135 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) لم يحدد القانون العضوي الذي يتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة صفة ممثل الحكومة، وإنما تم تحديد ذلك بموجب نص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم: 04/98 المتعلق بتحديد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، حيث نصت هذه المادة على أن الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان هو ممثل الحكومة أمام البرلمان. المرسوم التنفيذي رقم: 04/98 مؤرخ في: 17 جانفي 1998 جريدة رسمية عدد: 04 المؤرخة في: 28.01.1998.

البرلمان وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، أو القانون الذي سبقه وهو القانون العضوي رقم: 02/99، وكذلك الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان.

1- أولوية الحكومة في إعداد جدول الأعمال بموجب القانون العضوي رقم: :12/16

منح القانون العضوي رقم: 02/99 الذي يعنى بتنظيم غرفتي البرلمان وعملهما وعلاقتها بالحكومة الملغى الأولوية للحكومة في مسألة تحديد أولويات المواضيع الواجب إدراجها في جدول أعمال الدورة من خلال نص المادة 16 منه، والتي جاء فيها: " يضبط مكتب الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة".

في إطار التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي جاء ضمن أهدافه تدعيم السلطة التشريعية وعملها وما تبعه من إصدار لقوانين عضوية مواكبة لهذا التعديل، لم يتغير واقع أولوية الحكومة في ضبط جدول الأعمال وفقا لأولويتها، حيث نصت المادة 15 من القانون العضوي رقم: 12/16 على: " يجتمع مكنتا الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بالتداول في بداية دورة البرلمان لضبط جدول أعمال الدورة تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة".

من خلال قراءة نصي المادتين السابقتين من القانونين العضويين قبل وبعد التعديل الدستوري لسنة 2016 يظهر التطابق الكلي فيما يخص ترتيب مواضيع جدول أعمال البرلمان تبعا للأولوية التي تستأثر بتحديدتها الحكومة.

2- أولوية الحكومة في إعداد جدول الأعمال من خلال الأنظمة الداخلية

لغرفتي البرلمان:

تظهر أهمية أي مؤسسة من خلال استقلالها وحريتها بتنظيم أمورها الداخلية، وباعتبار أن اللائحة النظامية للمجلسين تعد تشريعا خاصا بتنظيم وتسيير أعمالهما، فقد خول الدستور للغرفتين إعداد نظامهما الداخلي⁽¹⁾، وعلى الرغم من أهمية الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان إلا أنها لا تعتبر قانونا بل مجرد لائحة، فهي تتعلق بالتنظيم الداخلي للمجلسين وتختلف عن القانون العادي، إضافة إلى كونها لا تخضع لعملية الإصدار التي يجريها رئيس الجمهورية على كل النصوص القانونية⁽²⁾، وبالرجوع للنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان والذين تتمتع في إعدادهما غرفتي البرلمان بالاستقلالية⁽³⁾ نجد أن هذا التمكين كان من أول قانون حدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني من خلال القانون رقم: 01/77، والذي نصت عليه المادة 99 منه⁽⁴⁾، والتي نصت على: "يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال

(1) جاء في المادة 132 الفقرة الأخيرة: "يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليه".

(2) أنظر في تفصيل ذلك: صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 2015، ص 262.

(3) رغم ذلك قد تم إخضاع النظام الداخلي لغرفتي البرلمان لرقابة دستورية قبلية بناء على إخطار من رئيس الجمهورية بمقتضى الفقرة الثالثة (03) من المادة 186 من الدستور، تحت مبرر أن النظام الداخلي للبرلمان يتعلق بتنظيم السلطة التشريعية الذي لا يجب أن يكون مخالفا للدستور. أنظر في تفصيل ذلك: بوكرا إدريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص 239. وهناك من يرى بأن هذه الاستقلالية نظرية وتصطدم بدور الحكومة في عملية إعدادها عمليا. أنظر في ذلك: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، مرجع سابق، ص 19.

(4) محمد عفرون، مرجع سابق، ص 32.

كل دورة بالتشاور مع رؤساء اللجان وبتوافق مع الحكومة، وحسب الأولويات التي تبديها هذه⁽¹⁾.

هذا ما سارت عليه الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان بمنح الاختصاص والأولوية للحكومة في عملية إعداد جدول أعمالها، ما يعني أن أعضاء ونواب غرفتي البرلمان وباعتبار سيادتهم واستقلالهم في إعداد أنظمتهم الداخلية أقروا تفوق الحكومة في تنظيم برنامج عملهم وفق الأولوية التي تراها هذه الأخيرة.

لم يتوقف الأمر عند هذا الحد بل تعداه إلى إمكانية الحكومة حين إيداع مشروع قانون التأكيد على استعجاله⁽²⁾، ما يمنحها إدراج وترتيب المواضيع التي تناسبها باستعمال آلية الاستعجال ما يمنحها ومشاريعها امتيازاً آخر مقابل عدم النص على إمكانية غرفتي البرلمان ذلك.

زيادة على ذلك فللحكومة حق تعديل جدول الأعمال بناء على طلبها وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، بتسجيل مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المختصة تقريراً بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في الدراسة⁽³⁾.

(1) في المقابل لم يأخذ النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية بحق الأولوية حسب ما جاء في المادة 43 منه التي نصت على:

"les projet et propositions de loi sont ala demande du gouvernement ou de l'assemblée qui saisie envoyès pour examen a des commissions spécialement désignées a cet effet."

(2) المادة 16 من القانون العضوي رقم: 12/16.

(3) نصت المادة 25 من القانون العضوي رقم: 12/16 بأنه: "يمكن أن يسجل في جدول الأعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقريراً بشأنه في أجل شهرين (2) من تاريخ الشروع في دراسته، بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة".

يمكن للحكومة أن تمدد الدورة العادية لأيام معدودة بطلب من الوزير الأول بغرض الانتهاء من دراسة نقطة مدرجة في جدول أعمال الدورة، ما يعني إمكانية الحكومة تمديد الدورة لاستكمال دراسة مشاريع القوانين التي قدمتها⁽¹⁾.

ب- أولوية السلطة التنفيذية في إعداد جدول الأعمال من خلال الدورات الاستثنائية:

من منطلق أن البرلمان لم يستكمل دراسة كل المواضيع المدرجة ضمن جدول الأعمال للدورة العادية، أو ضرورة استدعت الفصل في بعض القضايا بصفة استعجالية أثناء العطلة البرلمانية⁽²⁾، يستطيع رئيس الجمهورية وضمن المهام التشريعية المكفولة له دستوريا في إطار التعاون بين السلطتين دعوة البرلمان للانعقاد في دورات استثنائية تختتم بمجرد استنفاد جدول الأعمال بموجب مرسوم رئاسي⁽³⁾.

لقد حدد الدستور الحالات التي يمكن فيها للبرلمان الانعقاد في دورة غير عادية⁽⁴⁾ ولم يحدد عددها⁽⁵⁾، وهنا نلاحظ تغليب كفة السلطة التنفيذية في الانعقاد، وعليه سنبحث كل حالة من حالات طلب الانعقاد على حدا.

(1) نصت الفقرة الثانية من المادة 04 من القانون العضوي رقم: 12/16 بأنه: "يمكن تمديد الدورة العادية لأيام معدودة بطلب من الوزير الأول، بغرض الانتهاء من دراسة نقطة مدرجة في جدول أعمال الدورة".

(2) نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، الإصدار الرابع، الأردن، 2008، ص 38.

(3) نصت الفقرة الخامسة من المادة 135 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 بأنه: "تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله".

(4) نصت الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة 135 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 بأنه: "...

- يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية.
- ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني".

(5) صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 263.

1- انعقاد البرلمان بمبادرة من رئيس الجمهورية:

منح المؤسس الدستوري الجزائري في إطار الاختصاصات الممنوحة لرئيس الجمهورية خاصة تلك التي تتعلق بعلاقته مع السلطة التشريعية مطلق الاختصاص في دعوة البرلمان لعقد دورات غير عادية دون شرط أو أية ضوابط قانونية تماشياً مع فكرة سمو مركز رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

2- انعقاد البرلمان بطلب من الوزير الأول:

يمكن للوزير الأول دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية بناء على طلب يوجهه إلى رئيس الجمهورية الذي له السلطة التقديرية في قبول هذا الطلب، فإن قبل طلب الوزير الأول يتم استدعاء البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية بموجب مرسوم رئاسي، أو أنه يرفض طلب الوزير الأول بدعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، وعليه فإن انعقاد البرلمان في دورة غير عادية بطلب الوزير الأول مرهون بموافقة رئيس الجمهورية⁽²⁾.

3- انعقاد البرلمان بطلب من ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني:

يمكن لثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني طلب انعقاد البرلمان في دورة غير عادية، حيث يتم توجيه الطلب لرئيس الجمهورية الذي له السلطة التقديرية في قبول هذا الطلب أو رفضه.

بناء على ما تقدم ذكره يمكن إبداء الملاحظتين التاليتين:

الملاحظة الأولى: تتمثل في هيمنة السلطة التنفيذية على حالات طلب انعقاد الدورة غير العادية للبرلمان، وذلك من خلال مبادرة رئيس الجمهورية رئيس السلطة

(¹) حجاب ياسين، مرجع سابق، ص 93.

(²) نفس المرجع، ص 94.

التنفيذية، أو بطلب من الوزير الأول في مقابل حصر دور البرلمان في طلب انعقاده لدورة غير عادية من خلال اشتراط تحقق النصاب القانوني لذلك وهو ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، والتي تعتبر أغلبية مشددة يصعب تحقيقها، كما أنه تم حرمان مجلس الأمة من حق طلب انعقاد البرلمان لدور غير عادية⁽¹⁾.

الملاحظة الثانية: أن لرئيس الجمهورية مطلق الاختصاص وسلطة تقديرية واسعة لدعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية بغض النظر عن صاحب المبادرة بطلب الانعقاد⁽²⁾.

بناء على إمكانية رئيس الجمهورية دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، فإن له أن يحدد جدول أعمال هذه الدورة بحكم الفقرة الرابعة (04) من المادة 4 من القانون العضوي رقم: 12/16 التي نصت على: " يحدد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية جدول أعمال الدورة".

هذا حتى ولو افترضنا أن الدورة غير العادية كانت بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، الذي له أن يضبط جدول أعمال الدورة فإن سيطرة السلطة التنفيذية على جدول الأعمال في هذه الحالة يظهر من خلال وجوب أن يرسل البرلمان جدول أعمال الدورة غير العادية إلى رئيس الجمهورية للاجتماع حوله مع الوزير الأول في نطاق مجلس الوزراء⁽³⁾.

(1) يلاحظ أنه ورغم التعديل الدستوري الذي تضمن من خلال أهدافه المعلنة تحقيق التوازن والمساواة من حيث الاختصاصات بين غرفتي البرلمان، إلا أنه لم يمكن من خلال هذا التعديل مجلس الأمة من طلب انعقاد البرلمان في دورة غير عادية، على الرغم من إعطائه حق المبادرة باقتراح القوانين، حيث كان سبب الاستبعاد قبل التعديل الدستوري الأخير يعزى لدى البعض لانعدام سلطة مجلس الأمة في مجال المبادرة باقتراح القوانين.

(2) حجاب ياسين، مرجع سابق، ص 95.

(3) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة: العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، مرجع سابق، ص

دراسة الواقع تبرهن على أن مقتضيات سلطة الرئيس في النظام السياسي الجزائري وإن لم تكشف صراحة على هيمنة رئيس الجمهورية على تحديد مواضيع جدول أعمال الانعقاد الاستثنائي للبرلمان، فالمؤكد أن لرئيس الجمهورية الجزائري في كل الأحوال دورا معتبرا بالقياس على أقل تقدير مع الرئيس الفرنسي في هذا المجال⁽¹⁾.

ثانيا: انعكاسات أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال على المبادرة البرلمانية

لعملية تحديد جدول الأعمال أهمية كبيرة لأنه من خلاله تحدد المواضيع التي ستطرح للنقاش والتصويت عليها من قبل البرلمان، وعليه فإن من يملك سلطة تحديد جدول الأعمال يملك سلطة كبيرة على العمل التشريعي، فهو كما يقول الأستاذ "فليب أردون" مفتاح العمل التشريعي⁽²⁾، حيث يعتبر عنصرا ذا أهمية بالغة في سير العمل البرلماني⁽³⁾، وإشراك الحكومة في تحديده وإعطائها أولوية تحديد مواضيعه دون قيد أو أجل⁽⁴⁾ باعتبارها الأجدر لتفهم حقيقة المشاكل بحكم كفاءتها وتغلغلها في الأوساط الشعبية⁽⁵⁾ له آثار وانعكاسات سلبية على العمل التشريعي للسلطة التشريعية عموما وعلى المبادرة باقتراح القوانين بصفة خاصة.

تحديد جدول الأعمال وفقا لترتيب جدول الأولوية الذي تحدده الحكومة كشف عن تدخل هذه الأخيرة في أدق تفاصيل العمل البرلماني ما يفقد البرلمان سيادته، كما أن أوامية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال قد يؤدي لاستبعاد أو تأجيل بعض المواضيع التي أراد البرلمان إدراجها ضمنه.

(1) عبد الله بوقفة، النظم الدستورية: السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود (دراسة مقارنة نظرية وتطبيقية الدولة والحكومات)، دار الهدى، ب. ط، الجزائر، 2010، ص 252.

(2) أومايوف محمد، مرجع سابق، ص 232.

(3) مزياني لونس، مرجع سابق، ص 158.

(4) محديد حميد، مرجع سابق، ص 280.

(5) مزياني لونس، مرجع سابق، ص 158.

تحديد جدول الأعمال وفقا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة من شأنه أن يتسبب في التقليل من المبادرة باقتراح القوانين من قبل أعضاء ونواب البرلمان، حيث أن إحساسهم بعدم قدرتهم على الدفاع عنها حتى تصل إلى المناقشة يقتل روح المبادرة لديهم ويجعلهم أكثر سلبية⁽¹⁾.

يمكن أن نضيف أن هذه الطريقة في ترتيب جدول الأعمال تولد في نفوس البرلمانين شعورا بأنهم فقدوا اختصاصهم بإدارة أعمال مجلسهم، الأمر الذي يجعل منهم مجرد غرفة للتسجيل، ذلك أن الحكومة من خلال ما لها من هيمنة وأولوية على جدول الأعمال تستطيع سحب مشاريعهم إذا رأت بأن نتيجة دراستها في غير صالحها، وبسحبها لهاته المشاريع لا يستطيع النواب تعديل جدول الأعمال لأن الحكومة تتمتع بحق الأولوية في ترتيب المواضيع وإجراء تعديلات عليه، مما يجعلهم لا يملكون أي وسيلة للدفاع عن وضعيتهم فيتحولون إلى موظفين سامين⁽²⁾.

كما أن فتح المجال أمام الحكومة لبسط سيطرتها على جدول الأعمال سيؤدي بها إلى فرض برنامج عملها وفق الأولوية التي تخدم سياستها، يستتبع ذلك أن المبادرة بالمشاريع سيكون ضمن الأولويات، وقد تستغرق وقت الدورة أو معظمه ما يفقد البرلمان الوقت لدراسة اقتراحات القوانين المقدمة من قبل أعضائه ونوابه⁽³⁾.

إن أي مناقشة لها الأولوية يمكن أن تظهر في أي وقت على حساب وقت المناقشات الأخرى، فيسمح بذلك حق الأولوية إلى احتكار فعلي على جدول الأعمال وما يدرج ضمنه من مواضيع، ما يترتب عنه عرقلة النشاط البرلماني في مجال

(1) عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 41.

(2) محديد حميد، مرجع سابق، ص 281.

(3) مزباني حميد، مرجع سابق، ص 175.

التشريع، خاصة كلما تقدم باقتراح قانون يتحول حق الأولوية الممنوح للحكومة إلى حق اعتراض مطلق في مواجهة اقتراحات القوانين⁽¹⁾.

بهذا يتحول جدول أعمال البرلمان الذي يعد أداة من أدوات البرلمان في ممارسته لاختصاصاته التشريعي إلى وسيلة في يد الحكومة تستعمله للسيطرة على العمل التشريعي بدءاً بالسيطرة على المبادرة بالقوانين عن طريق حق الأولوية الذي تتمتع به في تحديد وترتيب جدول الأعمال بإدراج ما تشاء من مشاريع قوانين واقتراحات القوانين.

بناء على ما سبق تتضح المفاضلة بين المبادرة البرلمانية باقتراحات القوانين والمبادرة الحكومية بمشاريع القوانين بامتياز وأولوية المبادرة الحكومية على حساب المبادرة البرلمانية من خلال الترتيب في جدول الأعمال، وهذا الامتياز والتفوق كرسته القواعد الدستورية والقانونية التي منحت الحكومة هيمنة كبيرة على عملية إعداد جدول الأعمال، الذي وإن كان ضمن إطار الاختصاص التشريعي للبرلمان إلا أن متطلبات إعداده فرضت واقع الهيمنة الحكومية.

(1) محيّد حميد، مرجع سابق، ص 281.

المبحث الثاني

القواعد الإجرائية المتعلقة بالتصويت على القوانين

تعتبر مرحلة التصويت من أهم مراحل العملية التشريعية كونها المرحلة التي تحدد مصير المبادرة القانونية، إما بالموافقة فتصبح نصوص القانونية وإما بالرفض، تبنى عملية التصويت على المبادرات القانونية سواء أكانت مشاريع أو اقتراحات من خلال دراستها ومناقشتها من قبل غرفتي البرلمان، لذلك فإن التطرق للقواعد الإجرائية المتعلقة بالتصويت وتحديد مستوى أداء البرلمان في ذلك يفرض أولاً الخوض في القواعد الإجرائية التي تبين مدى تمكن البرلمان من الدراسة والمناقشة للنص المعروض عليه (مطلب أول)، ومن ثم التطرق لحالات التصويت على النص (مطلب ثاني).

المطلب الأول

مدى تمكن البرلمان من دراسة ومناقشة النص المعروض للتصويت

حقيقة مدى تمكن البرلمان من دراسة ومناقشة النص المعروض للتصويت لا تظهر إلا من خلال تتبع إجراءات الدراسة على مستوى البرلمان وما يعترضها من قيود (الفرع الأول)، وكذا من خلال ما له من إمكانية لتعديل النص (الفرع الثاني).

الفرع الأول

إجراءات الدراسة على مستوى البرلمان وقيودها

دراسة المبادرات القانونية أيًا كان مصدرها اختصاص معقود للبرلمان تتم إجراءاته على مستوى غرفتي البرلمان (أولاً)، إلا أن المشرع أحاط هذه العملية بجملة من القيود (ثانياً).

أولاً: إجراءات الدراسة على مستوى البرلمان

إن دراسة البرلمان للنص المعروض للتصويت يكون على ثلاث مستويات:

أ - على مستوى اللجنة المتخصصة:

اللجان المتخصصة هي إحدى أجهزة البرلمان الموجودة على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان ضمن اللجان البرلمانية⁽¹⁾ وهي هيئات تتبثق عن البرلمان تختص بفحص ودراسة مشروعات القوانين والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وإعداد التقارير والتوصيات بشأنها وتهيئ الساحة لإجراء المناقشات التفصيلية للقضايا التي يختص بها البرلمان، وتعرف باعتبارها من أجهزة البرلمان بأنها: عبارة عن أجهزة منشأة في كل غرفة تتكون من عدد غالباً محدود من الأعضاء يختارون على أساس كفاءة معينة مكلفين بتحضير أعمالها وإعداد تقارير".⁽²⁾

يعتبر البعض أن الأعمال التحضيرية الحقيقية لمناقشات النواب وآرائهم في مشروعات واقتراحات القوانين هي مناقشة اللجان في جلساتها، وليست في مناقشة النواب في الجلسات العامة للسلطة التشريعية، ففي اللجان تتصارع الآراء وتتقارع الحجج، ويستعان بالكتب والمؤلفات القانونية والدستورية بغية العثور على الحلول السليمة⁽³⁾ بمرافقة طاقم إداري يملك الخبرة الضرورية للعملية التي يطبعها الموضوعية

(1) أنظر المادة 9 من القانون العضوي رقم 12/16.

(2) يحيايوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة ماجستير تخصص: قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010/2009، ص 2.

(3) قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص 154.

لأن دراسة النص التشريعي تجرى في عدة جلسات وتأخذ الوقت الكافي للبحث في المبادرة⁽¹⁾.

لذلك تعتبر المناقشة على مستوى اللجان المتخصصة المناقشة الحقيقية والمعمقة للمبادرات التشريعية، أما الجلسات البرلمانية فما هي إلا فرصة للنواب لإطلاع على النص التشريعي المعروض، كما تمثل إجراء شكليا للتصويت، ذلك أن المناقشة على مستوى الجلسات العامة لا تمنح فرصة كافية للنائب الذي عليه الالتزام بمدة زمنية محددة⁽²⁾.

كما يعتبر البعض المناقشة في الجلسة العامة مجرد محطة تصفية بحيث لا يسمح إلا للاقتراحات أو التعديلات التي أحييت من الحكومة لتكون محل نقاش على مستوى الجلسة العامة، لذلك تكتسي المناقشة على مستوى اللجان المتخصصة أهمية بالغة تنعكس على العمل التشريعي للبرلمان ككل.

تبدأ عملية الدراسة والمناقشة على مستوى اللجان المتخصصة بعد إيداع مكتب المجلس المعني مشاريع واقتراحات القوانين مرفقة بالوثائق المتعلقة بها إلى اللجنة الدائمة المتخصصة في الموضوع لدراستها وإعداد تقرير بشأنها⁽³⁾، على اعتبار أنها أكثر الأجهزة البرلمانية تخصصاً وإطلاعاً بالعمل البرلماني، فهي بمثابة المخابر التشريعية⁽⁴⁾، والمحرك الحقيقي لمعظم مظاهر النشاط التشريعي⁽⁵⁾.

(1) يحيايوي حمزة، مرجع سابق، 100.

(2) محمد عفرون، مرجع سابق، ص 36.

(3) المادة 33 من النظام الداخلي لمجلس الأمة والمادة 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(4) عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 289.

(5) أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2016، ص 193.

ذلك أنها تملك عنصر التخصص لأن كل لجنة مختصة بمجال محدد، فحسب نص المادة 134 من الدستور فإن المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يشكلان لجانهما الدائمة في إطار نظامهما الداخلي، وحدد عددها بأثنتي عشر (12) لجنة دائمة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، وتسعة (09) لجان دائمة بالنسبة لمجلس الأمة⁽²⁾، كل منها مختصة بمجال معين، وذلك بغرض ضبط وتقسيم العمل بما يضمن عدم التداخل في الاختصاص من جهة وحسن سير العمل البرلماني من جهة أخرى.

تتكون اللجان الدائمة من 20 إلى 30 عضوا على الأكثر بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، ومن 30 إلى 50 عضوا على الأكثر بالنسبة للجنة المالية والميزانية في ذات المجلس⁽³⁾، في حين تتكون لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية من 15 إلى 19 عضوا على الأكثر⁽⁴⁾، هؤلاء الأعضاء يمثلون المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها⁽⁵⁾.

يتم اجتماع اللجان بناء على استدعاء من رئيسها أثناء دورة المجلس، وباستدعاء من رئيس المجلس خارج الدورة⁽⁶⁾، وباستدعاء اللجنة يكون رئيس المجلس قد عرض عليها مشاريع أو اقتراحات القوانين التي تدخل ضمن اختصاصها، فتبدأ

(1) المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الصادر بالجريدة الرسمية عدد: 46، المؤرخة في 28 ربيع الثاني 1421 هجري الموافق 30 يوليو 2000 م.

(2) المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3) المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(4) المادة 23 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(5) المادة 17 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، والمادة 35 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(6) المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، والمادة 39 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

مناقشتها⁽¹⁾، بالنسبة لمشاريع القوانين بالاستماع أولاً إلى عرض ممثل الحكومة، يليه مناقشة تدور بين أعضاء اللجنة وممثل الحكومة الذي يحاول من خلال هذه المناقشة تقديم تفسيرات والإجابة على التساؤلات بخصوص الموضوع أو النص محل المناقشة، في محاولة للدفاع عن وجهة نظر الحكومة بخصوص المشروع⁽²⁾.

أما بالنسبة لاقتراحات القوانين فتبدأ اللجنة مناقشتها بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح الذي يقدم هو الآخر عرضاً حول موضوع الاقتراح تليه المناقشة، وفي كلتا الحالتين لا يوجد ما يمنع تواجد الحكومة في جلسات اللجان الدائمة سواء تعلق الأمر بمشروع قانون أو اقتراح قانون، حيث لأعضاء الحكومة إمكانية حضور أشغال اللجان الدائمة والاستماع إليهم بناء على طلب توجهه الحكومة على رئيس الغرفة التابعة لها اللجنة الدائمة التي تجري بها دراسة النص القانوني، كما يحق للجنة الدائمة وفي إطار جدول أعمالها واختصاصاتها الاستماع إلى ممثل الحكومة وإلى أعضاء الحكومة كل ما دعت الضرورة إلى ذلك⁽³⁾.

يفهم مما سبق أن حضور الحكومة لأشغال اللجان لا يتعلق فقط بمشاريع القوانين بل حتى باقتراحات القوانين، كما يمكن أن يكون إرادياً بناء على طلبها، أو إجبارياً بناء على طلب اللجنة الدائمة إذا ارتأت ضرورة لذلك، وعليه تعتبر الحكومة شريكا أصلياً في دراسة النصوص القانونية على مستوى اللجنة الدائمة.

(1) بالنسبة لمناقشات اللجان على مستوى مجلس الأمة فإنها لا تصح إلا بحضور أغلبية أعضائها طبقاً لما جاء في المادة 35 من النظام الداخلي للمجلس، أما بالنسبة لمناقشات اللجان الدائمة على مستوى المجلس الشعبي الوطني فإنه إلى حين تحيين نظامه الداخلي فإنها تصح مهما كان عدد النواب الحاضرين، ولا يصح التصويت إلا بحضور أغلبية الأعضاء المادة 40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(2) الغربي إيمان، مرجع سابق، ص 37.

(3) المادة 26 من القانون العضوي رقم: 12/16.

يمتد تأثير الحكومة على عمل اللجنة الدائمة من خلال اتحاد التشكيلة السياسية المكونة للحكومة والتشكيلة المشكلة للمجموعات البرلمانية التي تؤلف اللجان الدائمة⁽¹⁾.

بمناسبة دراسة المبادرات التشريعية يمكن للجنة الدائمة المختصة الاستعانة بأشخاص مختصين وذوي خبرة⁽²⁾، لتعد اللجنة المختصة تقريرها عن مشروع أو اقتراح قانون أحيل عليها في أجل شهرين (2) من الشروع في دراسته⁽³⁾.

ب- على مستوى غرفتي البرلمان:

1- على مستوى المجلس الشعبي الوطني:

وفقا للمادة 138 من دستور 1996 وبمراعاة الأحكام الواردة في المادة 137 يلتزم المجلس الشعبي الوطني بمناقشة المبادرات التشريعية المعروضة عليه، سواء كانت مشاريع أو اقتراحات قوانين أو النص الذي صوت عليه مجلس الأمة، وتجري المناقشات في إطار التنظيم الذي يقوم بوضعه مكتب المجلس وبرئاسة رئيسه الذي يقوم بافتتاح الجلسات وإدارة المناقشات وفقا لما حدده مكتب المجلس⁽⁴⁾، ويتم ذلك على مرحلتين⁽⁵⁾:

(1) أنظر في تفصيل ذلك: عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، ب.ط، الجزائر، 2007، ص 45.

(2) المادة 40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3) المادة 44 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(4) صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 266.

(5) أنظر المادة 32 من القانون العضوي رقم: 12/16.

1-1 المناقشة العامة: تعتبر المناقشة العامة الأسلوب العادي والبسيط لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين⁽¹⁾ وتكتسي أهمية بالغة بالنظر إلى مجمل الأفكار والآراء التي يقدمها المتدخلون بشأن النص المعروض ما يؤدي إلى إثرائه⁽²⁾، حيث تنصب خلاله المناقشة على كامل النص، فإذا كان الأمر يتعلق بمشروع قانون يشرع في مناقشته بالاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق⁽³⁾، أما في حالة ما إذا كان النص عبارة عن اقتراح قانون فيشرع في مناقشته بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح وممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق⁽⁴⁾.

خلال المناقشة العامة يتم تقييد المتدخلين بجملة من القيود كاحترام القائمة المنشورة الخاصة بالمتدخلين والتقييد بالوقت المخصص للتدخل والالتزام بمطالب المجموعات البرلمانية التي ينتمون إليها دون العناية بتطلعات المنتخبين، الأمر الذي يحد من حرية المتدخلين من النواب فتصبح مناقشاتهم وتدخلاتهم مدح وإثراء للنص خاصة ممن ينتمون للأغلبية المشكلة للحكومة التي لها في المقابل امتياز التدخل أياً كان النص مشروعاً أو اقتراحاً دون التقييد بأية قيود، وكلما طلبت ذلك، الأمر الذي يعكس مكانة الحكومة المميزة من المناقشة العامة للنص على خلاف البرلمان.

1-2 المناقشة مادة بمادة: يتم خلال هذه المرحلة مناقشة النص مادة بمادة مع إمكانية ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون

(1) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، مرجع سابق، ص 267.

(2) مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص 77.

(3) أنظر الفقرة الأولى من المادة 33 من القانون العضوي رقم: 12/16.

(4) أنظر الفقرة الثانية من المادة 33 من القانون العضوي نفسه.

تقديم تعديلات شفوية في إطار المناقشة على خلاف مرحلة المناقشة العامة التي لا تسمح بذلك.

في حالة ما إذا تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل المقدم يؤثر على جوهر النص يقرر رئيس الجلسة توقيفها لتمكين اللجنة من المداولة وتقديم استنتاجاتها بخصوص التعديل المقدم⁽¹⁾.

خلال المناقشة مادة بمادة ويصد كل مادة يحتمل تعديلها يتدخل مندوب أصحاب كل تعديل مع إمكانية تدخل مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة عند الاقتضاء لتعرض بعدها التعديلات للتصويت⁽²⁾.

يظهر امتياز الحكومة خلال هذه المرحلة بإمكانية تدخلها ومناقشة المواد و تقديم ما تراه مناسباً من تعديلات عليها أيّاً كان مصدرها في حين لم يمكن النواب من ذلك.

2- على مستوى مجلس الأمة:

قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كانت المناقشة على مستوى مجلس الأمة تنصب فقط على النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني الذي كان له الأولوية والأسبقية في المناقشة كقاعدة عامة ومطلقة تبعا لعدم إمكانية أعضاء مجلس الأمة المبادرة باقتراح القوانين، حيث تتم المناقشة العامة للنص بدءا بالاستماع إلى ممثل الحكومة ثم مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين من أعضاء المجلس حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، ويقرر رئيس المجلس طريقة المناقشة بعد تلقيه طلبا من الحكومة أو اللجنة المختصة بحيث له أن يقرر المناقشة

(1) أنظر الفقرة الثانية من المادة 34 من القانون العضوي رقم: 12/16.

(2) أنظر الفقرة الأولى من المادة 35 من القانون العضوي نفسه.

العامّة للنص إذا لم ترد عليه ملاحظات أو توصيات، أو الشروع في المناقشة مادة بمادة بعد تدخل الحكومة واللجان المحال عليها النص، غير أنه من الناحية العملية تتم المناقشة العامة على النص بمجمله وعلى مواده في نفس الوقت، وعلى إثر المناقشة يقدم أعضاء مجلس الأمة ملاحظاتهم كتابة وتودع لدى مكتب المجلس عقب توزيع التقرير التمهيدي⁽¹⁾.

لكن الأمر اختلف بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 و تمكين مجلس الأمة من اقتراح القوانين بموجب المادة 136 من الدستور في مجالات التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي⁽²⁾.

فأصبح لمجلس الأمة بناء عليه الأسبقية كاستثناء عن القاعدة العامة- التي حافظ عليها المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل - وذلك في المجالات الثلاث السابقة المعقود له الاقتراح فيها، كما له أن يناقش النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني في باقي المجالات، الأمر الذي يفهم من قراءة الفقرة الثانية من المادة 138 التي نصت بأنه "تتصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أعلا"، والمادة 137 التي جاء فيها: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة".

تتم إجراءات المناقشة في مجلس الأمة التي تصح مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين⁽³⁾ بإدارة من رئيس الجلسة بالنسبة لمشروع القانون أو النص الذي صوت

(1) مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص 82.

(2) المادة 137 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016،

(3) المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

عليه المجلس الشعبي الوطني بالاستماع على التوالي إلى ممثل الحكومة وإلى مقرر اللجنة المختصة وإلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق⁽¹⁾.
يشرع في مناقشة اقتراح القانون بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح، وممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة وإلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق⁽²⁾، وفي الحالتين تنصب التدخلات أثناء المناقشة على مضمون مشروع أو اقتراح القانون أو النص⁽³⁾.

ثانيا: ضوابط وحدود دور البرلمان في المناقشة

أ- ضوابط دور البرلمان في المناقشة:

تصح المناقشة على مستوى غرفتي البرلمان وكذا اللجان مهما كان عدد الحاضرين فلم يحدد نصاب قانوني لتصح المناقشات وفي ذلك يرى البعض أنه كان الأجدر بالمشروع الجزائري فرض نصاب قانوني معين لإعطاء نواب وأعضاء البرلمان أهمية للنص ما يضمن تمحيصه وإثراءه أكثر، إلا أن مناقشة غرفتي البرلمان غير مطلقة فقد ضببت بضوابط بدءا بالدراسة على مستوى اللجان حيث لا يمكن للأعضاء والنواب كقاعدة عامة حضور جلساتها والمشاركة في المناقشات إلا إذا كانوا أعضاء فيها أو طلب منهم ذلك.

على مستوى الجلسة العامة فبخلاف أعضاء الحكومة فإن تدخلات البرلمانين مرهونة بإرادة رئيس الجلسة وبعد أخذ إذنه وله أن يسحب منهم الكلمة متى ارتأى ذلك⁽⁴⁾، كما أنها مضبوطة بمدة زمنية لا يحق لهم تجاوزها.

(1) الفقرة الأولى من المادة 65 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2) الفقرة الثانية من المادة 65 من النظام نفسه .

(3) الفقرة الثالثة من المادة 65 من النظام نفسه.

(4) مزياني لونس، مرجع سابق، ص 139 و 140.

كما أن حق البرلمانين في التدخل محصور بحالات وعلى بعض الجهات فقط مقابل الحق المطلق للحكومة في التدخل أيا كان مصدر المبادرة التشريعية وعلى كل مستوى.

ب- حدود دور البرلمان في المناقشة:

يلعب البرلمان دورا محدودا بالنسبة للمناقشة في بعض الحالات المتمثلة في:

1- طلب إجراء المناقشة المحدودة:

إجراء المناقشة المحدودة يقرره مكتب المجلس بناء على طلب من الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، ولا تفتح خلالها المناقشة العامة، خلال المناقشة مادة بمادة لا يسمح بالتدخل إلا لممثل الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح القانون ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها ومندوبو أصحاب التعديلات.

تشكل المناقشة المحدودة إذا كانت بطلب من الحكومة مساسا باستقلالية البرلمان خاصة وأن النصوص القانونية لم تقيد الحكومة بحالات معينة لتقديم طلبها بإجراء المناقشة المحدودة⁽¹⁾، إضافة إلى محدودية تدخل أعضاء ونواب البرلمان.

2- الأوامر الرئاسية:

تكتسب الأوامر الرئاسية الصادرة طبقا للمادة 142 من الدستور المعدل سنة 2016 الصفة التشريعية بمجرد صدورها، وفي إطار انعدام سلطة البرلمان في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مجال التشريع⁽²⁾ لا يملك البرلمان الحق في مناقشة الأوامر الرئاسية رغم أن المؤسس الدستوري أوجب على رئيس الجمهورية

(¹) عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 47.

(²) محديد حميد، مرجع سابق، ص 288.

عرضها على البرلمان في أول دورة مقبلة له، بل أن دور البرلمان يقتصر على الموافقة فقط، وفقا لما تم النص عليه في المادة 37 من القانون العضوي رقم 12/16 التي نصت على أنه: "يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجلسة على كل غرفة للموافقة عليها وفقا لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142".

3-المعاهدات:

لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات المعروضة على غرفتي البرلمان، محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل أي تعديل.

تقرر كل غرفة عقب اختتام المناقشة الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله وفقا لما جاء في المادة 38 من القانون العضوي رقم: 12/16.

الفرع الثاني

دور البرلمان في إجراء تعديلات على النص وضوابطه

تستوجب المصادقة على النص مناقشته بالتعديل أو الزيادة أو النقصان⁽¹⁾، ما يعني أن حقيقة التمكن من مناقشة النص من أجل التصويت عليه لا تكون إلا من خلال تفحصه و إدخال تعديلات عليه، حيث يشكل حق التعديل حسب وصف الأستاذ "كامبي" **"J.P.Camby"** لب المبادرة بالقانون وأحد أشكالها، ويعتبرها البعض مبادرة غير مباشرة بالقانون، وهي الممر الأساسي الذي تتقابل فيه الحكومة

(1) محديد حميد، مرجع سابق، ص 292.

والبرلمان، حيث أن لإحدهما تقديم تعديلات على مبادرة الآخر، لذلك تم تنظيم دور البرلمان في إجراء تعديل النص (أولاً)، وفق ضوابط معينة (ثانياً).

أولاً: دور البرلمان في إجراء تعديلات على النص

دستور 1996 وحتى بعد تعديله لم يقر صراحة إمكانية البرلمان تعديل مشروع أو اقتراح القانون، لكن بالرجوع إلى القانون العضوي رقم: 12/16 فإنه مكن نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراح التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون المحال على اللجنة المختصة لدراسته⁽¹⁾، على غرار اللجنة المختصة والحكومة، سواء في إطار الدراسة على مستوى اللجنة المختصة (أ)، أو من خلال مرحلة المناقشة مادة بمادة (ب).

أ- في إطار الدراسة على مستوى اللجنة المختصة:

نصت المادة 28 من القانون العضوي رقم: 12/16 على إمكانية البرلمان التقدم باقتراح التعديل على المبادرة التشريعية محل الدراسة أيًا كان مصدرها البرلمان أو الحكومة، سواء عن طريق نواب المجلس الشعبي الوطني أو عن طريق أعضاء مجلس الأمة⁽²⁾، وذلك خلافاً لما كان عليه الحال قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث لم ينص القانون العضوي رقم: 02/99 على إمكانية مجلس الأمة المبادرة بالتعديل وقصر دوره في المناقشة على إبداء الملاحظات للجنة الدائمة تبعا

(1) أنظر المادة 28 من القانون العضوي رقم: 12/16.

(2) لقد حذا المؤسس الدستوري الجزائري حذو المؤسس الدستوري الفرنسي في منح الغرفة الثانية الحق في المبادرة بالتعديل في خلال الفقرة الأولى من المادة 144 من الدستور الفرنسي، وإن لم ينص المؤسس الدستوري الجزائري صراحة على ذلك، بل يفهم ذلك ضمناً من خلال منح مجلس الأمة الحق في المبادرة باقتراح القوانين على اعتبار أن حق التعديل حق تتبعي للاقتراح القانوني.

لعدم إمكانيته المبادرة باقتراح القوانين، على أساس أن التعديل حق تبعي لحق المبادرة بالقانون.

يدخل منح الحق لمجلس الأمة في المبادرة بالتعديل كحق تبعي لمنح مجلس الأمة الحق المبادرة بالقوانين في إطار الأهداف التي جاء بها التعديل الدستوري الأخير والرامية إلى تعزيز الدور التشريعي للبرلمان.

بناء عليه يستطيع كلا المجلسين تعديل مشاريع واقتراحات القوانين بتقديم اقتراحاتهم أثناء الدراسة من قبل اللجنة المختصة على مستوى كل مجلس:

1- على مستوى المجلس الشعبي الوطني:

تقدم اقتراحات التعديل من طرف عشرة (10) نواب من المجلس على مشاريع واقتراحات القوانين، يوقع من قبل جميع أصحابه و يودع لدى مكتب المجلس في أجل أربع وعشرين (24) ساعة من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل مرفقا بعرض للأسباب.

لمكتب المجلس الشعبي الوطني سلطة تقديرية في قبول التعديل، فله إما قبوله أو رفضه من حيث الشكل، و له في ذلك التأكد من عدد التوقيعات واحترام الآجال القانونية للإيداع، دون أن يكون له التعرض لمضمون التعديل.

في حالة قبول التعديل من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني يحال على اللجان المختصة ويبلغ إلى الحكومة ويوزع على نواب المجلس، أما في حالة رفضه يبلغ قرار الرفض معللا إلى مندوب أصحاب اقتراح التعديل⁽¹⁾.

(1) الفقرة السادسة والسابعة من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

كما يمكن للجنة المختصة على مستوى المجلس الشعبي الوطني تقديم المبادرة بالتعديل، وتختلف سلطاتها في ذلك حسب مصدر المبادرة:

1-1 بالنسبة لتعديلات اللجنة على مشروع القانون: إن سلطة اللجنة بالنسبة لمشاريع القوانين محددة، حيث لا تتصب تعديلاتها على مجمل النص بل تمس فقط المواد التي تحتاج فعلا إلى تعديل. والجدير بالذكر أن هذا الأمر غير منصوص عليه قانونا بل مأخوذ عن التجربة، وعلى هذا وردت قاعدة قانونية مفادها أن للحكومة سحب مالها من مشروع قانون قبل التصويت عليه، كلما رأت أن المشروع فقد مضمونه⁽¹⁾.

2-1 بالنسبة لتعديلات اللجنة على اقتراح القانون: فتمتد سلطاتها إلى إجراء تغيير جوهرى عليها في حالة ما إذا رأت أن ذلك ضروري ويخدم المبادرة البرلمانية ويثريها بالدرجة الأولى، ما يجعل النص يظهر في شكل صياغة جديدة، وإن كان يجوز لأصحاب الاقتراح قانونيا سحبه⁽²⁾.

2- على مستوى مجلس الأمة:

تقدم اقتراحات التعديل من قبل عشرة (10) أعضاء من المجلس موقعا من قبل جميع أصحابه و يودع من قبل مندوب أصحاب الاقتراح أو من ينوب عنه من الموقعين خلال أربع وعشرين (24) ساعة من الشروع في المناقشة العامة لمشروع أو

(¹) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة: العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، مرجع سابق، ص 102.

(²) نفس مرجع، ص 103.

اقتراح القانون محل التعديل⁽¹⁾، مرفقا بعرض الأسباب إلى مكتب مجلس الأمة الذي يبت في قبول التعديلات أو رفضها شكلا⁽²⁾.

في حالة قبول اقتراح التعديلات تحال إلى اللجنة المختصة وتبلغ للحكومة وتوزع على أعضاء مجلس الأمة⁽³⁾، لتدرس هذه التعديلات من قبل اللجنة المختصة مع مندوبي أصحابها أو من ينوب عنهم من الموقعين، وذلك بحضور ممثل الحكومة⁽⁴⁾، ليتم التصويت عليها من قبل أعضاء المجلس في الجلسة العامة⁽⁵⁾.

أما في حالة عدم قبول اقتراح التعديل من قبل مكتب مجلس الأمة يبلغ هذا الرفض معللا إلى مندوب أصحاب اقتراح التعديل⁽⁶⁾.

ب- من خلال مرحلة المناقشة مادة بمادة:

خلال هذه المرحلة نصت المادة 34 من القانون العضوي 12/16 في فقرتها الأولى على إمكانية تقديم تعديلات شفوية من قبل ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون دون سواهم، حيث لهم التقدم بالمبادرة للتعديل أثناء المناقشة مادة بمادة وفي أي مرحلة قبل التصويت على النص وفي هذا السياق نصت الفقرة 4 من المادة 73 النظام الداخلي لمجلس الأمة على أنه: "يمكن للحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون حسب الحالة تقديم اقتراحات التعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة أو المواد محل التعديل."

(1) الفقرة الأولى من المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

(2) الفقرة الثالثة من المادة 72 من النظام نفسه.

(3) الفقرة الأولى من المادة 73 من النظام نفسه.

(4) الفقرة الثانية من المادة 73 من النظام نفسه.

(5) الفقرة الثالثة من المادة 73 من النظام نفسه.

(6) الفقرة الرابعة من المادة 73 من النظام نفسه.

بالنتيجة حصر حق غرفتي البرلمان في التقدم باقتراح تعديلات على المبادرات التشريعية في مرحلة الدراسة وقبل عرضها للمناقشة خلال الجلسة العامة في حين بإمكان الحكومة تقديم تعديلاتها على شكل استنتاجات شفوية بصورة عفوية قبل التصويت النهائي على المادة القانونية⁽¹⁾، وفي هذا توجه واضح لمنح الأفضلية للمبادرة الحكومية بالتعديل على حساب المبادرة البرلمانية.

ثانيا: ضوابط المبادرة البرلمانية بالتعديل

تعتبر المبادرة بتعديل القوانين بالنسبة للبرلمان وسيلة ضغط على السلطة التنفيذية⁽²⁾، لذلك فقد خصت إلى جانب الشروط العامة لتقديم المبادرة بالتعديل (أ) بجملة من القيود التي يخضع لها نواب وأعضاء البرلمان لتقديم اقتراحات التعديل في إطار مناقشتهم لمشاريع واقتراحات القوانين، منها الشكلية ومنها الموضوعية (ب).

أ- الشروط العامة لتقديم المبادرة بالتعديل:

- هي تلك الشروط التي يجب على أصحاب المبادرة بالتعديل سواء الحكومة أو اللجنة المختصة، أو البرلمان مراعاتها وتتمثل في:
- أن تكون محررة باللغة العربية.
- أن تتم صياغتها صياغة قانونية⁽³⁾ صحيحة في شكل مادة قانونية.

(1) عبد الله بو قفة، أساليب ممارسة السلطة: العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، مرجع سابق، ص 114.

(2) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري- دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996: السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص 132.

(3) المقصود بالصياغة القانونية بالمفهوم الواسع: "عملية تحويل القيم التي تكون مادة القانون إلى قواعد قانونية صالحة للتطبيق عليها"، ويقصد بالمفهوم الضيق: "الأساليب اللغوية وغيرها من الأساليب التي يستخدمها الصائغون لصياغة مشروعات قوانين واضحة وغير مثيرة للالتباس"، وتعتبر الصياغة القانونية من أهم الوسائل =

- أن تكون معللة وموجزة

- أن ينصب التعديل على مادة أو مواد محددة بالذات في نص المبادرة بالتشريع أو له صلة مباشرة بالموضوع في الحالة التي ينطوي فيها التعديل على إدراج مادة جديدة⁽¹⁾.

ب- الضوابط الخاصة باقتراح التعديل البرلماني:

يمكن أن نجمل الضوابط الخاصة باقتراح التعديل البرلماني في:

1- القيد العددي:

ظل القيد العددي بالنسبة لاقتراح التعديل المقدم من البرلمان محل مد وجزر، من خلال النصوص والمواد المنظمة لذلك، بين التعديل الجماعي والفردى إلى أن استقر الوضع على الأخذ بالتعديل الجماعي من خلال الفقرة الأولى من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وفرضت ضرورة تقديم المبادرة باقتراح التعديل من طرف عشرة (10) نواب، كما فرضت المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة هي الأخرى ضرورة توفر نصاب عشرة (10) أعضاء لتقديم اقتراح التعديل.

البعض يرى في اشتراط النصاب العددي للمبادرة باقتراح التعديل ما هو إلا أحد القيود الموضوعية لاعتراض ممارسة البرلمان لاختصاصاته التشريعية، في حين رأى البعض الآخر بأن ذلك لا يعتبر ضابطاً، لأنه يرمي إلى إضفاء الصيغة الجماعية للتعديل، و أن الأنظمة الداخلية أرادت بالمبادرة الجماعية أن تدمج التعديل البرلماني

الفنية اللازمة لإنشاء القواعد القانونية وتفسيرها وتطبيقها. أنظر في تفصيل ذلك: يحيوي حمزة، مرجع سابق، ص 104.

(1) الفقرة الثالثة من المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

بالموضوعية والدقة والجدية، ومراد هذا التقييد عدم تماثل بنية بعض التعديلات - أحيانا- مع مضامين المشروع الحكومي⁽¹⁾.

كما أنه لا يستطيع نائب واحد أن يثبت معارضة أو عرقلة على مبادرة خاصة إذا كانت مشروعا حكوميا⁽²⁾.

2- القيد الزمني:

يجب أن يقدم اقتراح التعديل بالنسبة لنواب وأعضاء البرلمان خلال أربع وعشرون (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل⁽³⁾، تعتبر هذه المدة قيда على ممارسة حقهم في مناقشة النص وتعديله خاصة في ظل إمكانية الحكومة واللجنة المختصة ومندوب أصحاب اقتراح القانون تقديم تعديلاتهم في أي وقت قبل التصويت على المادة محل التعديل، بمعنى أنه لا يوجد قيد على الحكومة و اللجنة المتخصصة من حيث الأجل طالما أن النص محل اقتراح التعديل لم يعرض للتصويت⁽⁴⁾.

إن هذه المدة الزمنية المحددة لإيداع التعديلات على المبادرة بالتشريع تؤثر على إرادة النواب الذين يفكرون في المبادرة بالتعديلات، لأن هذه المدة المقررة تبدو قصيرة بالنظر لكون الغرفة الأولى واللجان الدائمة تعد في حالة انعقاد، وبالطبع يتطلب هذا من النواب والأعضاء حضور الجلسات العامة، وفي ظل افتقارهم للكفاءة القانونية

(1) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة: العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، مرجع سابق، ص 111.

(2) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 242.

(3) المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(4) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري- دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996: السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص 132.

يتطلب منهم وقت للإلمام بالقوانين التي لها علاقة بموضوع المبادرة محل الدراسة، من حيث الاطلاع على المراجع ذات الصلة وقوانين الجمهورية⁽¹⁾.

3- القيد الموضوعي:

اقتراحات غرفتي البرلمان بالتعديل التي تنصب على المبادرة التشريعية، يجب أن تكون ضمن نطاق قانوني محدد، إذ على أصحاب اقتراح التعديل التقيد بما هو محدد على سبيل الحصر في الدستور من الميادين التي يشرع فيها البرلمان بقوانين⁽²⁾، والأخذ في الحسبان الضابط المالي المكرس دستوريا، حيث يستلزم المنطق أن لا تكون التعديلات إلا ضمن ما خص به البرلمان من ميادين للتشريع⁽³⁾، اعتبارا لكون التعديل ليس سوى اقتراح في صورة مصغرة⁽⁴⁾، ومبادرة غير مباشرة للقوانين⁽⁵⁾.

وعليه يعد لاغيا الاقتراح بالتعديل الذي يخرج عن الدستور ونطاق مجال القانون، وإن لم ينص صراحة على ذلك ما يجعل للحكومة إمكانية الدفع بعدم قبول كل اقتراح تعديل برلماني يخالف أحكام المادة 139 من الدستور، وربما عدم النص صراحة على مجالات محددة لاقتراحات التعديل كان من ورائه محاولة المؤسس الدستوري

(1) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة: العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، مرجع سابق، ص 112.

(2) نفس مرجع، ص 112.

(3) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 243.

(4) السيد صبري، مرجع سابق، ص 272.

(5) ثامري عمر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير تخصص: قانون عام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2005/2006، ص 35.

إيهامنا بأن البرلمان غير مقيد من حيث المبادرة باقتراح أو تعديل في المجال القانوني⁽¹⁾.

هذا وبخضع اقتراح التعديل لتقدير مكتب المجلس الذي له قبول التعديل أو رفضه، كما أنه لا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى⁽²⁾.

المطلب الثاني

حالات التصويت على النص

تختتم العملية التشريعية على مستوى البرلمان التي تنطلق بالمبادرة بالقوانين وتتمر بمرحلة الدراسة والمناقشة على عدة مستويات في البرلمان، بالتصويت على النص الذي يقودنا لإحدى أشكال العلاقة بين الغرفتين، إما حالة التوافق بين غرفتي البرلمان (الفرع الأول)، وإما حالة الخلاف بينهما (الفرع الثاني).

الفرع الأول

حالة التوافق بين غرفتي البرلمان

حالة التوافق بين غرفتي البرلمان على النص والتصويت كليهما عليه وفق النصاب المحدد قانونا تجعلنا أمام حالتين كالتين كالتاهما تظهر تدخلا لرئيس الجمهورية في الاختصاص التشريعي للبرلمان وتحد من استقلاليته وذلك إما بالاعتراض على النص عند وصوله إليه من أجل إصداره (أولا)، أو من خلال سلطته الشخصية في إصدار النص (ثانيا).

(¹) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة: العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، مرجع سابق، ص113.

(²) أنظر الفقرة الثانية من المادة 28 من القانون العضوي رقم: 12/16.

أولاً: الاعتراض على القوانين.

يعرف الاعتراض بأنه سلطة رئيس الدولة في إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان، كما يعرفه البعض بأنه معارضة تنفيذ النص المصوت عليه لإخلاله بروح الدستور، أو لفت نظر البرلمان مرة أخرى حول قانون وافق عليه لإعادة قراءته قصد إدخال تعديلات عليه أو تأكيده بإعادة التصويت عليه بأكثر من الأغلبية العادية.

من خلال تعريف الفقه الدستوري لاعتراض رئيس الجمهورية على القوانين يظهر أن هذا الاختصاص ما هو إلا إجراء يبدي من خلاله الرئيس عدم موافقته على القانون الذي صادق عليه البرلمان، إما لمخالفته للدستور أو مخالفته لسياسة الحكومة⁽¹⁾.

لقد كرس المؤسس الدستوري حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على التشريع الذي وافق عليه البرلمان بغرفتيه عن طريق طلب مداولة ثانية لقانون تم التصويت عليه بموجب المادة 145 من الدستور⁽²⁾، وذلك يعطي لرئيس الجمهورية دورين بالنسبة للنص دور رقابي من خلال التأكد من مدى مطابقته للدستور ودور تشريعي من خلال طلب إجراء المداولة فيه مرة ثانية⁽³⁾، وبذلك يكون لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في مواجهة ما تمت المصادقة عليه من البرلمان⁽⁴⁾.

(1) بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008/2007، ص 90.

(2) حيث نصت الفقرة الأولى من المادة 145 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه..."

(3) اومايوف محمد، مرجع سابق، ص 240.

(4) شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 265.

يمارس رئيس الجمهورية حق الاعتراض عند وصوله القانون الذي أقره البرلمان من أجل إصداره⁽¹⁾، غير مقيد بشروط موضوعية في ذلك كضرورة ذكر أسباب الاعتراض على القانون أو الأوضاع التي تصلح كمجال لإعماله ما يعني إمكانية رئيس الجمهورية في الاعتراض مفتوحة على النص كله أو جزء منه، على أن يكون ذلك برد القانون إلى البرلمان خلال الـ30 يوما من إقراره من البرلمان، وإلا اعتبر تنازلا من الرئيس عن استعمال حقه في الاعتراض مما يجعل القانون جاهزا للإصدار، حيث أن اعتراض رئيس الجمهورية توفيقى وليس مطلق⁽²⁾.

أ- نطاق ممارسة طلب المداولة الثانية للقانون:

يقصد بنطاق ممارسة طلب مداولة ثانية للقانون المجال الموضوعي للقوانين التي يرد عليها حق الاعتراض حيث أن الاعتراض ليس سلطة مطلقة تمس كل القوانين، فهناك فئة من القوانين لا يطالها اعتراض رئيس الجمهورية⁽¹⁾، كما أن حق الاعتراض مرهون بمجال زمني لطلب إجراء مداولة ثانية⁽²⁾.

1- فئة القوانين المحصنة من إجراء طلب المداولة الثانية:

إن التصييص القانوني والدستوري من خلال المواد 43،46 من القانون العضوي 12/16 والمادة 145 من الدستور لم يحدد مجالا موضوعيا لممارسة رئيس الجمهورية لحقه في الاعتراض ولا إذا كان يرد على مجمل النص أو ينصب فقط على مادة أو أكثر منه، ما يفهم منه أن الاعتراض حق مطلق إلا أن هناك فئة من القوانين لا ينسحب إليها حق رئيس الجمهورية في الاعتراض ولا تقبل مداولة ثانية.

(1) مصطفى بلعور، مداخلة بعنوان: التعديلات الدستورية ومعضلة التطوير البرلماني في الجزائر، الملتقى العلمي الدولي حول: التطوير البرلماني في الدول المغاربية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، يومي: 15 و16 فبراير 2012، ص 8.

(2) عرشوش سفيان، مقال بعنوان: علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، العدد الثالث، جانفي 2015، ص 157.

تشمل هذه الفئة طائفتين من القوانين، الأولى وهي القوانين التي لا يمكن بتاتا أن تكون عرضة لأي نوع من الرقابة بما في ذلك طلب إجراء مداولة ثانية وهي القوانين الإستثنائية، أما الثانية فهي تلك القوانين ذات الطبيعة الخاصة التي لا يرد عليها طلب المداولة الثانية بالنظر إلى مصدرها وطريقة إعدادها.

1-1 القوانين الاستثنائية:

الاستفتاء هو الاحتكام للشعب لأخذ رأيه بشأن تشريع جديد للدولة أو لمجرد تعديله، قد يتعلق بقوانين دستورية فيسمى بالاستفتاء الدستوري أو بقوانين عادية فيسمى بالاستفتاء العادي.

يعتبر الاستفتاء أحد وسائل ممارسة السيادة الشعبية والتعبير عن الإرادة الشعبية، وانطلاقاً من هذه الفكرة لا يمكن للحكومات خاصة في الدول العريقة تجاهل إرادة الشعب والعمل على تحقيقها والسير بمقتضاها⁽¹⁾، لذلك فإن صمت المؤسس الدستوري الجزائري على إمكانية رئيس الجمهورية الاعتراض على القوانين الاستثنائية يعد بمثابة منع ضمني للاعتراض عليها، وذلك في إطار حصانة القوانين الاستثنائية من كل أنواع الرقابة حيث يشكل الاعتراض أداة رقابية بيد رئيس الجمهورية⁽²⁾.

1-2 القوانين ذات الطبيعة الخاصة:

المقصود بها تلك الطائفة من القوانين التي تمثل الإرادة العامة والمصوت عليها من البرلمان حسب إجراء عادي أو خاص سواء كانت ذات طبيعة دستورية أو تشريعية والتي لا إمكانية لرئيس الجمهورية الاعتراض عليها وهي:

(1) محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، ب. ط، بيروت لبنان، 1969، ص 807.

(2) وهو ما تبناه النظام الفرنسي كذلك بشكل غير مباشر من خلال اجتهاد المجلس الدستوري.

- القوانين المتعلقة بتعديل الدستور: نظرا للطبيعة الخاصة لمشاريع القوانين المتعلقة بالتعديل الدستوري من حيث الإجراءات التي تختلف عن الإجراءات العادية المتبعة في إعداد القوانين وذلك بتصويت البرلمان عليها بنصاب محدد بأغلبية ثلاث أرباع (3/4) أعضاء الغرفتين⁽¹⁾ دون مناقشتها، ومع صمت دستوري يعادل المنع الضمني للاعتراض في الأحكام الخاصة بمسألة ممارسة طلب المداولة الثانية فإن التعديلات الدستورية التي تأتي وفق هذه الإجراءات الخاصة لا تخضع للاعتراض الرئاسي.

فهذا الصمت الدستوري في الدساتير الجامدة أو على الأقل ليست مرنة مصاحب لإجراءات خاصة ومعقدة للتعديل الدستوري يجعل فكرة ورود حق الاعتراض عليه صعبة، على خلاف لو كان الدستور مرنا لا يحتاج إلى إجراءات خاصة لتعديله يفترض أن تكون إمكانية الاعتراض عليه واردة ولو كان هناك صمت دستوري حول الموضوع⁽²⁾.

- الأوامر التشريعية: لرئيس الجمهورية إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في حالتي شغور المجلس الشعبي الوطني والحالة الاستثنائية المحددة في نص المادة 107 من الدستور، مع ضرورة عرضها على البرلمان للموافقة عليها في أول دورة⁽³⁾، تستمد هذه القوانين حصانة ضد الاعتراض الرئاسي لاعتبارين الأول يتعلق باكتسابها نوعا من الخصوصية بدءا بجواز عرضها على البرلمان ولو بعد دخولها حيز التنفيذ وعدم إمكانية البرلمان مناقشتها أو تعديلها، والثاني يتمثل في كونها صادرة من رئيس

(1) المادة 210 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) سعودي باديس، مرجع سابق، ص 44.

(3) المادة 142 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

الجمهورية الذي ينفرد بحق الاعتراض وبالتالي استحالة تصور أن يعترض الرئيس على أوامر اتخذها بنفسه⁽¹⁾.

- النظام الداخلي لغرفتي البرلمان: إعداد النظام الداخلي لغرفتي البرلمان أمر يتعلق باستقلالية البرلمان، وطريقة إعداده غير طريقة إعداد القانون العادي وغير مجال القانون لذا فهو لا يخضع لإجراء طلب مداولة ثانية من رئيس الجمهورية ويمتد ذلك إلى ما يرد عليها من تعديلات⁽²⁾، وإن كان يخضع لرقابة المجلس الدستوري⁽³⁾.

2- المجال الزمني لإجراء طلب المداولة الثانية:

إن تمتع رئيس الجمهورية بسلطة الاعتراض على القوانين من خلال طلب إجراء مداولة ثانية مقيد دستوريا وقانونيا بمجال زمني حدد بثلاثين (30) يوما، تحتسب ابتداء من اليوم الذي حضي فيه النص بموافقة البرلمان على الوجه المبين في القانون الناظم، وليس من يوم تسليم النص من قبل البرلمان إلى رئاسة الجمهورية⁽⁴⁾، وعملا بذلك فرئيس الجمهورية ملزم بإعادة النص إلى إحدى غرفتي البرلمان خلال الأجل المحدد وإلا سقط حقه في الاعتراض.

إن مدة الثلاثين (30) يوما في صالح رئيس الجمهورية مقارنة بالأجل الذي كان محددًا له للاعتراض في ظل دستور 1963، والذي قدر بعشرة (10) أيام⁽⁵⁾، لكن هذه المدة قد تنقلص في حال لم يتم إرسال النص للرئيس إلا بعد انتهاء مدة الـ 10 أيام الموالية لإقراره حيث بإمكان البرلمان طبقا لنص المادة 43 من القانون العضوي

(1) سعودي باديس، مرجع سابق، ص 45.

(2) نفس المرجع، ص 47.

(3) الفقرة الثالثة من المادة 186 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

(4) انظر الفقرة الأولى من المادة 145 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 46 من القانون العضوي رقم: 12/16.

(5) الفقرة الثانية من المادة 49 من دستور 1963.

رقم: 12/16 إرسال النص خلال 10 أيام بعد إقراره وبالتالي لا يكون لرئيس الجمهورية سوى ما تبقى من الـ 30 يوما أي 20 يوما فقط لطلب إجراء مداولة ثانية للنص.

ب- أثر الاعتراض الرئاسي على النص التشريعي الذي أقره للبرلمان ومدى إمكانية البرلمان تجاوزه:

يعتبر حق الاعتراض الرئاسي على نص تشريعي وافق عليه البرلمان إحدى الوسائل التقليدية المعقودة لرئيس الدولة ملكا كان أم رئيس جمهورية⁽¹⁾ في سبيل تسليط نوع من الرقابة على الاختصاص التشريعي للبرلمان من خلال الرقابة على النص التشريعي الذي صادق عليه بالقيام بمطابقته للدستور⁽²⁾.

يتدرج الاعتراض الرئاسي على النص من حيث طبيعته⁽³⁾، ونتيجة لذلك يختلف أثره على النص التشريعي، فإما أن يكون الاعتراض مطلقا والذي يعرف بحق التصديق، ويكون عندما يستوجب الدستور موافقة رئيس الدولة على مشروعات القوانين التي أقرها البرلمان حتى تصبح نهائية، وفي هذه الحالة فإن اعتراض رئيس الدولة على النص يقبره نهائيا ويمنع إصداره⁽⁴⁾ ولا توجد أية وسيلة قانونية تمكن البرلمان من تجاوزه، وإما أن يكون الاعتراض نسبيا يستوجب على رئيس الجمهورية

(1) بوقرة اسماعيل، أعمال السلطة التنفيذية المقيدة لأعمال السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثالث، جانفي 2015، ص 08.

(2) عبد الله بوقفة، النظم الدستورية: السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود (دراسة مقارنة نظرية وتطبيقية الدولة والحكومات)، مرجع سابق، ص 255.

(3) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة: العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، مرجع سابق، ص 191.

(4) سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري- دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، مرجع سابق، ص 255.

ضرورة رده للبرلمان⁽¹⁾ وبذلك يمكن للبرلمان تجاوزه والتغلب عليه بإعادة التصويت على القانون بعد رده إليه من قبل رئيس الجمهورية وفق الشروط المحددة دستوريا⁽²⁾. إن اعتراض رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري على النص الذي أقره البرلمان هو اعتراض نسبي يمنح رئيس الجمهورية سلطة إيقاف أو تعليق مشروع القانون الذي وافق عليه البرلمان إلى حين، برده إلى البرلمان بحيث إذا أعاد إقراره مرة أخرى وجب على الرئيس إصداره، بمعنى أنه مجرد إجراء تعليقي، ومرد ذلك أن الذي يمنح الصفة القانونية هو موافقة البرلمان عليه⁽³⁾، ونتيجة لذلك فإن لاعتراض رئيس الجمهورية أن يحدث أحد الأثرين على النص الذي أقره البرلمان و هما:

1- التصويت على ذات النص كما أقره البرلمان (تجاوز الاعتراض الرئاسي):

منح الدستور للبرلمان إمكانية تجاوز الاعتراض الرئاسي من خلال طلب إجراء مداولة ثانية للنص، بإعادة التصويت على ذات النص كما وافق عليه في المرة الأولى من حيث الشكل والمضمون وإقراره وذلك بتوفر النصاب القانوني المحدد بثلاثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة⁽⁴⁾، على خلاف ما كان عليه الحال في قبل التعديل الدستوري الأخير، حيث أن المادة 127 من الدستور استقرت على تأويل يقضي بإحداث المغايرة بين المجلسين بإبعاد مجلس الأمة عن الاختصاص بطلب إجراء مداولة ثانية للنص التشريعي المعترض عليه في إطار ما تقتضيه الثنائية البرلمانية، أين كان تجاوز الاعتراض يتطلب تحقق أغلبية

(1) أحمد بركات، مرجع سابق، ص 91 .

(2) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 263.

(3) شبل بدر الدين، العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية والممارسة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 04، ص 285.

(4) الفقرة الثانية من المادة 145 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

تثلي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني فقط، وذلك يعد دعماً لإمكانية البرلمان تجاوز الاعتراض الرئاسي على النص.

في حال أسفرت المداولة الثانية للنص من قبل البرلمان على إقراره بالأغلبية المقررة وجب على رئيس الجمهورية إصدار النص وليس له الحق في الاعتراض عليه مرة أخرى ويعتبر القانون نهائياً⁽¹⁾.

2- تعديل النص وفق رغبة رئيس الجمهورية:

قد ينال اعتراض رئيس الجمهورية من النص التشريعي الذي وافق عليه البرلمان من خلال طلب إجراء المداولة الثانية، وذلك بتعديل النص وفق ما رآه رئيس الجمهورية، إما طواعية بتصويت البرلمان على التعديل بالأغلبية العادية، إذا ما رأوا فيه ما يثري النص ويخدمه، وبالتالي ينال اعتراض رئيس الجمهورية الصبغة التشريعية، كما أن تعديل اعتراض الرئيس للنص الذي وافق عليه البرلمان يجعله يبدو كأداة دستورية لعرقلة الاختصاص التشريعي للبرلمان وتوجيهه وفق ما ارتأه رئيس الجمهورية.

في احتمال آخر قد لا يتحقق النصاب المقرر قانوناً لتجاوز الاعتراض، خاصة إذا كانت الأغلبية مساندة لرئيس الجمهورية، حيث يصعب بذلك تحقيق النصاب المطلوب للتغلب على الاعتراض الرئاسي، وبالتالي خضوعهم لتعديلات رئيس الجمهورية على النص، أو أن المجلس لا يلجأ إلى تعديل النص وهنا يقبر النص نهائياً⁽²⁾، تبعا لما أقرته الفقرة الثانية من المادة 46 من القانون العضوي رقم: 12/16 بنصها على: "في حالة عدم المصادقة بأغلبية ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، يصبح نص القانون لاغياً".

(1) سعودي باديس، مرجع سابق، ص 101.

(2) نفس المرجع، ص 100.

ثانيا: إصدار النص ونشره

تقتضي المصلحة العامة منح رئيس الجمهورية صلاحية مراجعة البرلمان في قراره، رغم مصادقة البرلمان على القانون فإنه يبقى مجرد مشروع أو اقتراح قانون ولن يدخل حيز التنفيذ ما لم يحض بموافقة رئيس الجمهورية من خلال عملية إصداره⁽¹⁾ (أ)، التي تبقى دون معنى إذا لم تستتبع بعملية النشر (ب).

أ- إصدار النص:

يعتبر الإصدار إحدى الآليات الدستورية المتاحة لرئيس الجمهورية لمشاركة البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية، ويعد بمثابة شهادة تصدر عنه يعلن من خلالها عن نفاذ القانون، وبأن القانون قد اعتمد من الجهاز التنفيذي وأصبحت له بذلك القيمة الآمرة والتنفيذية⁽²⁾.

حسب الفقيه "جورج بيرد" فإن الإصدار عبارة عن عمل يقرر بموجبه رئيس الدولة أن القانون قد تمت مراجعته وأنه يصدر بالصورة التي وافق عليها البرلمان⁽³⁾. كما يعرف بأنه ذلك الإجراء الذي يقوم به رئيس الدولة لإقرار أن قانونا ما قد اكتمل وفقا للإجراءات التي نص عليها الدستور، وتكليف عمال السلطة التنفيذية بنشره وتنفيذه لكونه أصبح قانونا من قوانين الدولة⁽⁴⁾.

1- الطبيعة القانونية لحق الإصدار:

انقسم الفقه حول طبيعة الإصدار وقيمتها القانونية إلى ثلاث اتجاهات: منهم من يرى أنه عمل تشريعي مكمل للقانون، ومنهم من يرى أنه عمل منفذ للقانون، ومنهم ما يعتبره عمل من نوع خاص.

(1) مزياني لونس، مرجع سابق، ص 169.

(2) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 279 و 280.

(3) مصطفى بلعور، مرجع سابق، ص 7.

(4) أحمد بركات، مرجع سابق، ص 76.

1-1 الاتجاه الأول: يرى أصحابه أن القانون لا يكتمل بموافقة السلطة التشريعية عليه، إنما لا بد من إصداره من قبل رئيس الجمهورية لتكون لديه فاعلية ويكون ملزماً، ومن أصحاب هذا الاتجاه الذي ظهر في ألمانيا كل من "لابند" و"جينليك"، حيث يرى الأول أن الإصدار شرط ضروري لوجود إرادة المشرع(القانون)، التي يتوقف ظهورها بصورة ملموسة ومحسوسة على الإصدار فهو حسب التعبير الخارجي للقانون.

كما يرون أن القانون لا يكون نافذاً إلا إذا تم إصداره، فالإصدار حسبهم هو الإجراء الذي يمنح القانون اكتماله، ويمنحه الطابع الإلزامي لذا يعتبر عملاً تشريعياً⁽¹⁾.

1-2 الاتجاه الثاني: يرى أصحاب هذا الاتجاه وعلى رأسهم الأستاذ "دوجي" أنه لا يمكن اعتبار الإصدار خطوة من خطوات التشريع أو عملاً مكملًا للقانون بل يعد إجراءً تنفيذياً خارجاً عن النص التشريعي، ما يمنحه الصبغة القانونية أنه يدمج النص التشريعي بوجوب نفاذه على الجميع⁽²⁾.

كما يتزعم هذا الاتجاه "اسمان" و"هوريو"، حيث يعتبر هؤلاء بدورهم بأن الإصدار عمل تنفيذي يعلن بموجبه رئيس الدولة ميلاد القانون الذي صادق عليه البرلمان بشكل رسمي، ويوجه من خلاله أمر تنفيذه على الجميع، فيعد بذلك الإصدار ذو أثر كاشف وليس منشئاً للقوة التنفيذية للقانون، لأن القانون يكتمل عندما يتم التصويت عليه من البرلمان وليس عندما يتم إصداره.

(1) أحمد بركات، مرجع سابق، ص 79-78.

(2) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة: العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، مرجع سابق، ص

كما يرى أصحاب هذا الاتجاه أن إسناد مهمة الإصدار لرئيس الجمهورية هو من أجل التحقق من وجود القانون من الناحية الدستورية، فيعد القانون من عمل البرلمان والمنطق يقتضي أن تقوم سلطة أخرى بالتحقق من موافقة البرلمان عليه وهذا ما تقوم به السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، حيث وتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات يعتبر الإصدار عملا منفذا للقانون وليس مكملا له.

1-3 الاتجاه الثالث: أما أصحاب الاتجاه الثالث فيعتبرون أن الإصدار ليس بعمل تشريعي مكمل للقانون ولا منفذ له، وإنما هو عمل من نوع خاص، فحسب رأيهم فإن القانون يعتبر مكتملا بموافقة السلطة التنفيذية عليه وأن رئيس الدولة لا يضيف شيئا إلى القانون، إذ أن إصداره للقانون يعتبر إسهادا منه على مشروعية القانون وسلامة إجراءات إعداده⁽¹⁾.

2- الإسناد الدستوري لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين:

نصت الفقرة الأولى من المادة 144 من دستور 1996 المعدل على سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القانون الذي أقره البرلمان في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداءً من تاريخ تسلمه إياه⁽²⁾، وهو سلطة واختصاص شخصي لرئيس الجمهورية حيث لا يجوز له تفويضه لغيره، وأي تأخر لرئيس الجمهورية في إصدار القانون خلال الأجل المحدد يعد رفضا ضمنيا منه للنص التشريعي.

(1) أحمد بركات، مرجع سابق، ص 82.

(2) مع إمكانية وقف هذا الميعاد بسبب إخطار المجلس الدستوري حول القانون من إحدى الجهات المخولة دستوريا بذلك طبقا لما جاء في الفقرة الثانية من المادة 144 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

ما يعني أنه ورغم موافقة البرلمان على النص كونه صاحب السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه فإن مصير القانون يبقى متوقفا على رئيس الجمهورية الذي يمنح القانون شهادة الميلاد بإصداره له بنقله إلى المرحلة التنفيذية⁽¹⁾.

بقاء النص المصادق عليه من قبل البرلمان غير مؤهل لحين تدخل رئيس الجمهورية يجعل إرادة البرلمان وسريان تصرفاته متوقفة على موافقة رئيس الجمهورية والقوانين التي يصوت عليها البرلمان ورغم التصديق قد لا تجد طريقها للتنفيذ بسبب تأخر السلطة التنفيذية في إصدار مرسوم تنفيذي، حيث أن الدستور لم يقيد رئيس الجمهورية بمدة زمنية لإصدار مرسوم التنفيذ ما يمنحه سلطة واسعة في ذلك⁽²⁾.

يؤدي عدم إصدار النص الذي وافق عليه البرلمان إلى إضعاف دور هذا الأخير، كما يشكل اعتداء على سيادته الدستورية في ممارسة اختصاصه بالتشريع وتمثيله للسيادة الشعبية باعتباره ممثلا للشعب وممارسا للسيادة باسمه.

3- انعدام مسؤولية رئيس الجمهورية عن رفض إصدار القانون:

خلافًا لدستور 1963 الذي أسند الاختصاص بإصدار القانون إلى رئيس المجلس الوطني في حال امتنع رئيس الجمهورية عن ذلك خلال الأجل المحدد فإن باقي الدساتير الأخرى لم تعالج هذه الحالة، ما يجعلنا نتساءل حول مصير القانون في هذه الحالة من جهة، ومن جهة أخرى عن ما يترتب من جراء على رئيس الجمهورية جراء تأخره أو امتناعه عن إصدار القانون، خاصة وأن الإصدار يعتبر عملا من أعمال السيادة لا يدخل النظر فيه ضمن صلاحيات القاضي الإداري كونه يتعلق بعلاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية⁽³⁾، وأن الامتناع عنه يشكل اعتداءً جسيما

(1) حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم، ب. ط، عنابة، 2003، ص 95.

(2) مزياي لونس، مرجع سابق، ص 171.

(3) أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص 290.

من رئيس الجمهورية على الاختصاص التشريعي للبرلمان تصنفه بعض الأنظمة في خانة الخيانة العظمى⁽¹⁾.

بالنسبة للدستور الجزائري فإنه لم يرتب صراحة أي جزاء عن امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون، غير أنه نص على جواز مساءلة رئيس الجمهورية عن ما يعتبر خيانة عظمى دون أن يفسر ماهيتها ولا أن يحدد الأفعال التي تشكلها ولا حتى الجهة المخول ل تحريك الدعوى مراعيًا في ذلك الصبغة السياسية لهذه الجريمة، ما يجعل جريمة الخيانة العظمى دون أي معنى ملموس⁽²⁾.

ب- نشر النص:

النشر عملية مادية تعقب الإصدار، ويتمثل الأثر السياسي له في علم الكافة بمحتوى القانون الصادر من طرف رئيس الجمهورية، وهو إجراء يبطل كل عذر بجهل القانون، وحتى وإن كان النشر مجرد عملية مادية الهدف منها تكريس الإجراءات التشريعية السابقة له فإنه كان الأجدر ضمان وصول القانون لعلم الكافة

(1) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 64.

(2) هناك جدل فقهي حول تحديد الأفعال التي تعد خيانة عظمى وذلك تبعًا للاختلاف حول تحديد طبيعة هذه الجريمة ما إذا كانت ذات طابع جنائي أو ذات طابع سياسي أو تحمل الطابعين الجنائي والسياسي، فيرى "جورج فيدال" و"مارسيل بريلو" و"لافروف" أن الخيانة العظمى إهمال وانتهاك من قبل رئيس لالتزاماته وبذلك فهي تحمل الطابع السياسي، في حين اعتبرها كل من الأستاذ "عبد الغني بسيوني" و"أبو زيد فهمي" أنها جريمة جنائية يمكن اعتبارها إهمالًا جسيماً يمس سيادة الدولة أو اعتداء على أحكام الدستور، أما الجانب الثالث ومن أنصاره الأستاذ "مورو" فيعتبر مسؤولية رئيس الجمهورية عن جريمة الخيانة العظمى مختلطة سياسية جنائية. أنظر في تفصل ذلك: عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 65 و66.

من خلال تحديد مهلة معينة للنشر بمعنى تقييده زمنيا وذلك لتجنب أي تهاون أو تماطل في النشر لأن ذلك من شأنه عرقلة العمل التشريعي للبرلمان⁽¹⁾.
عقب إجراء النشر يدخل القانون رسميا حيز النفاذ بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، وبعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية لمقر الدائرة.

الفرع الثاني

حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان

اختلاف الرؤى والمواقف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حول النص المعروض للتصويت تؤدي إلى إمكانية حدوث حالة الخلاف بينهما حول مسألة معينة تحديدها يحدد طبيعة الخلاف (أولاً)، ما يستدعي معرفة كيفية حدوث هذا الخلاف ومن ثم معرفة آليات حله (ثانياً).

أولاً: إمكانية الخلاف بين غرفتي البرلمان وطبيعته

آلية التصويت بين غرفتي البرلمان تفرض وجود إمكانية لحدوث خلاف بينهما (أ) يختلف باختلاف طبيعته (ب).

أ- إمكانية حدوث الخلاف بين غرفتي البرلمان:

نص المؤسس الدستوري الجزائري في الفقرة الخامسة من المادة 138 من الدستور المعدل على إمكانية حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان والتي تعني الاختلاف في وجهات النظر بين أعضاء مجلس الأمة ونواب المجلس الشعبي الوطني ولا تعني المفهوم الحرفي للعبارة، لأن عبارة الخلاف تدل على النزاع أو الخصومة وهو أمر

(1) عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 66.

غير وارد بين غرفتي البرلمان لخضوع كليهما لنص الدستور واستقلالهما بوضع نظامهما الداخلي⁽¹⁾.

يحدث الخلاف بين غرفتي البرلمان خلال مرحلة المناقشة والتصويت على النص المعروض على البرلمان حيث يعرض النص على إحدى الغرفتين حسب الحالة وبعد مصادقتها عليه يعرض على الغرفة الأخرى، والتي لها أن تصادق على النص كما يمكنها أن تخالف الغرفة الأخرى وتعارضها ولا تصادق على النص، حيث أن أيًا من الغرفتين غير ملزمة لا دستوريا ولا قانونيا بالمصادقة على ما صادقت عليه الغرفة الأخرى.

نكون أمام حالة عدم مصادقة إحدى الغرفتين عندما لا يتحقق النصاب أو الأغلبية المطلوبة للتصويت على النص.

تكون إمكانية إثارة الخلاف بين الغرفتين في إطار مجالات معينة وهي تلك التي يتمتع فيها مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني بحق الاعتراض على النص وتقسّم هذه المجالات إلى اثنتين:

- مجالات إمكانية الخلاف مع القابلية للحل وتحصر في المبادرة بالقوانين العادية، المبادرة بالقوانين العضوية، ومبادرة رئيس الجمهورية بتعديل الدستور.

- مجالات إمكانية الخلاف دون حل: وتتمثل في الموافقة البرلمانية على المعاهدات، والأوامر التشريعية⁽²⁾.

(1) شامي رايح، مرجع سابق، ص 70.

(2) مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص 64 - 66.

ب- طبيعة الخلاف بين غرفتي البرلمان:

بالنسبة لطبيعة الخلاف الذي قد يحدث بين غرفتي البرلمان فإن المادة 138 من الدستور مكنت غرفتي البرلمان من حق الاختلاف بصفة مطلقة، حيث لم تقيد به طبيعة الخلاف سواء كان خلافا جوهريا يتعلق بمسألة جوهرية كأن يكون التباين في وجهات النظر حول مسألة تتعلق بجوهر القانون، أو خلافا بسيطا يتعلق بمسألة شكلية كالصياغة الواردة في النص، أو ترتيب المواد أو التبويب أو غيرها من المسائل الشكلية⁽¹⁾، كما لم تقيد على طبيعة الخلاف حول حكم واحد أو عدة أحكام، على فقرة من مادة في النص أو مادة أو مجموعة من المواد، أو على النص كله، حيث جاء في الفقرة الخامسة من المادة 138 على أن يكون الخلاف بين غرفتي البرلمان حول الأحكام محل الخلاف فقط دون أن تحدد ماهية الأحكام محل الخلاف.

بالرجوع للدستور الفرنسي فإنه حدد الأحكام محل الخلاف بين غرفتي البرلمان بتلك التي لم تتم المصادقة عليها بنص متطابق من كلا المجلسين⁽²⁾، في حين يستشف من نص المادة 138 في فقرتها الخامسة من الدستور الجزائري أنها تلك الأحكام التي لم تحض بموافقة إحدى الغرفتين .

ثانيا: كيفية حدوث الخلاف وآلية حله**أ- كيفية حدوث الخلاف بين غرفتي البرلمان:****1- انطلاق النص من المجلس الشعبي الوطني واعتراض مجلس الأمة عليه:**

يبدأ العمل التشريعي كقاعدة عامة بمناقشة النص على مستوى المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة، حيث ألزمت الفقرة الأولى من المادة 138 من الدستور

(1) مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص 56.

(2) المادة 45 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

على احترام هذا الترتيب باستعمال عبارة "على التوالي"، التي تفيد الترتيب الملزم فيما يتعلق بمناقشة كل مشروع أو اقتراح قانون⁽¹⁾، باستثناء ما ورد في المادة 137 من مجالات.

بعد إيداع مشاريع واقتراحات القوانين مكتب المجلس الشعبي الوطني ترسل نسخة إلى مكتب مجلس الأمة، وتدرس على مستوى اللجنة المختصة لتعد تقريرها ويحال النص للمناقشة في الجلسة العامة ويحضر أغلبية النواب يتم التصويت عليه ويحال بعد ذلك إلى مجلس الأمة الذي له إما التصويت والمصادقة على النص وإما رفضه، في ظل عدم وجود نصوص تقيد حق مجلس الأمة في رفض النصوص المعروضة عليه، فنكون أمام حالة عدم مصادقة مجلس الأمة عندما لا تتحقق موافقة أغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو الأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية⁽²⁾، فيحدث الخلاف بين الغرفتين.

2- انطلاق النص من مجلس الأمة واعتراض المجلس الشعبي الوطني عليه:

بعد إقرار التعديل الدستوري لسنة 2016 إمكانية مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين في مجالات التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، تودع المبادرات القانونية المتعلقة بهذه المجالات مكتب مجلس الأمة أولاً، وبعد التصويت على النص من قبل أعضاء المجلس يتم عرض النص على المجلس الشعبي الوطني في غضون عشرة (10) أيام للمصادقة عليه، ولهذا الأخير مطلق الحرية في

(1) نصت الفقرة الأولى من المادة 138 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 بأنه: "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه."

(2) انظر الفقرة الرابعة من المادة 138 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 ، والمادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الموافقة عليه أو رفضه الذي يتحقق بعدم توفر النصاب للموافقة على النص، وفي هذه الحالة يحدث الخلاف بين الغرفتين.

ما تجدر الإشارة إليه أنه لا يوجد أجل يلزم الغرفة الثانية للتصويت على النص الذي صادقت عليه الغرفة الأولى، والأجل الوحيد أن الحكومة ترفع النص من الغرفة الأولى إلى الغرفة الثانية خلال عشرة (10) أيام، ومهما بلغت المدة المستغرقة لمصادقة الغرفة الثانية فإن طول المدة لا يعتبر خلافاً بين الغرفتين.

ب- آلية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان:

اختلفت آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان من نظام لآخر، فهناك من الأنظمة من تعتمد في ذلك على نظام الذهاب والإياب LA NAVETTE بشكل مستمر، بمعنى أن النص محل الخلاف يبقى في ذهاب وإياب بين المجلسين إلى حين الوصول إلى حل أو إلى ما لا نهاية في حالة عدم الوصول إلى حل.

هذا الأسلوب يؤدي إلى صعوبة صدور النص وأحياناً إلى عدم صدوره مما يعيق عمل الحكومة خاصة في حالة الحاجة الملحة لصدوره، وهناك من يعتمد على نظام الذهاب والإياب مع إعطاء سلطة الفصل في حال استمرار الخلاف لأحد المجلسين، وهناك من يستخدم نظام الذهاب والإياب مع إحالة النص على لجنة خاصة في حال استمرار الخلاف⁽¹⁾.

المؤسس الدستوري الجزائري أغلق الباب على نظام الذهاب والإياب بمختلف صورته وتبنى آلية حل الخلاف عن طريق لجنة متساوية الأعضاء، مع أن مسألة الخلاف بين غرفتي البرلمان ناتجة عن اختلاف وجهات النظر بينهما، وأن عمل اللجنة المتساوية الأعضاء عمل برلماني يفترض تمتع البرلمان من خلاله

(1) مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته في النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري المصري (دراسة مقارنة)، مكتبة الوفاء القانونية، ط 1، الإسكندرية، 2009، ص 244 و 245.

بالاستقلالية(1)، إلا أن التنظيم القانوني لحل الخلاف بين الغرفتين يعطي دوراً مهماً للحكومة في التدخل في حل الخلاف(2).

1- استقلالية غرفتي البرلمان في حل الخلاف بينهما:

تبرز مظاهر استقلالية غرفتي البرلمان في حل الخلاف بينهما من خلال استقلاليتهما في ضبط قائمة ممثليهما واستقلاليتهما في المصادقة على النص الذي أعدته اللجنة(1).

1-1 استقلالية غرفتي البرلمان في ضبط قائمة ممثليهما في اللجنة المتساوية الأعضاء:

تتكون اللجنة المتساوية الأعضاء من عدد متساو من ممثلي كل غرفة من غرفتي البرلمان عملاً بأحكام الفقرة الخامسة من المادة 138 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 التي جاء فيها: "وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين..."(2)، ولم يحدد الدستور عدد ممثلي كل غرفة واكتفى بالتأكيد على أن عدد ممثلي كل غرفة مساو لعدد ممثلي الغرفة الأخرى وترك مسألة تحديد عددهم للمادة 89 من القانون العضوي رقم: 12/16 التي جاء فيها أن عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء حدد بعشرة(10) أعضاء أساسيين، إضافة إلى خمسة(05) أعضاء احتياطيين عن كل غرفة، وفي ذلك حرص المشرع على ضمان المساواة بين الغرفتين من خلال التماثل العددي(3).

(1) شامي رابح، مرجع سابق، ص 74.

(2) تجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري من خلال هذه المادة تدارك الخطأ اللفظي الذي ورد في الفقرة 4 من المادة 120 من دستور 1996 قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي جاء فيها: "لجنة متساوية تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين". حيث يتبادر للذهن أن اللجنة المتساوية الأعضاء تشمل كل أعضاء الغرفتين.

(3) وليد شريط، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص 190 و 191.

تتأط مهمة تعيين ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء إلى مكتب تلك الغرفة فيقوم مكتب مجلس الأمة حسب المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بضبط قائمة ممثليه العشرة (10) بالإضافة إلى خمسة (05) أعضاء احتياطيين بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقاً للتمثيل النسبي، مع احترام مبدأ تمثيل أعضاء من اللجنة المختصة المحال عليها النص محل الخلاف بخمسة (05) أعضاء على الأقل يتم انتخابهم من ذات اللجنة، والأمر نفسه بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾.

ما يلاحظ على تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء الأخذ باعتبارين:

الأول سياسي ويتمثل في تمثيل مختلف المجموعات البرلمانية في اللجنة وفقاً لنسبة تمثيلها في المجلس فإذا كانت هذه المجموعات لها تأثير في التصويت على المبادرات القانونية فيفترض أن لها نفس التأثير على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء⁽²⁾.

أما الاعتبار الثاني فهو تقني يتمثل في إشراك أعضاء اللجنة المختصة بحكم ما يملكونه من معرفة ودراية بالأحكام محل الخلاف⁽³⁾.

1-2 استقلالية غرفتي البرلمان في المصادقة على النص المعد من اللجنة المتساوية الأعضاء:

بعد تشكيل لجنة متساوية الأعضاء من قبل غرفتي البرلمان تجتمع هذه اللجنة إما في مقر مجلس الأمة أو مقر المجلس الشعبي الوطني بالتداول⁽⁴⁾، لتقوم بدراسة

(1) طبقاً لأحكام المادة 89 من القانون العضوي رقم: 12/16، التي جاء فيها: "يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء".

(2) سالمى عبد السلام، نظام المجلسين في النظام الدستوري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة البليدة، 2006، ص 72 و 73.

(3) شامى رابح، مرجع سابق، ص 75.

(4) المادة 90 من القانون العضوي رقم: 12/16.

الأحكام موضوع الخلاف بين الغرفتين وتقتصر هذه الدراسة على الملاحظات و التحفظات التي أبدتها كل غرفة على النص المحال إليها من الغرفة الأخرى وفقا للإجراءات العادية المتبعة في اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي للغرفة التي يعقد الاجتماع بمقرها⁽¹⁾، ولعل ذلك بهدف تجنب أي نزاع قد يحدث بين غرفتي البرلمان بالنسبة للإجراءات الشكلية، مما يجنب أي تعطل أو بطء في العملية التشريعية⁽²⁾.

يمكن للجنة في إطار عملها طلب الاستماع لأي عضو في البرلمان بالإضافة إلى أي شخص ترى أن الاستماع إليه مفيد لأشغالها⁽³⁾، حيث يرسل طلب الاستماع إلى العضو حسب الحالة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة⁽⁴⁾ وفي هذا الإطار يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة⁽⁵⁾ دون أن تكون لهم إمكانية التدخل في عملها.

لا يمكن أن تباشر اللجنة مهامها دون تسبب الرفض من قبل الغرفة المعنية ودون تقديم رأي بديل في شكل مصاغ⁽⁶⁾، وهذه البدائل هي في الأصل عبارة عن توصيات اللجنة المختصة، وبناء عليه يمكن لكل غرفة أن تقدم اقتراحات حول الأحكام محل الخلاف تكون بمثابة مبادرة بالتعديل.

بعد استكمال اللجنة المتساوية الأعضاء لعملها المنصب على دراسة الأحكام محل الخلاف تقوم بإعداد تقرير يقترح نصا حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف⁽⁷⁾،

(1) المادة 92 من القانون العضوي رقم: 12/16.

(2) محمد عفرون، مرجع سابق، ص 48.

(3) الفقرة الأولى من المادة 94 من القانون العضوي رقم: 12/16.

(4) الفقرة الثانية من المادة 94 من القانون العضوي نفسه.

(5) المادة 93 من القانون العضوي نفسه.

(6) رابح شامي، مرجع سابق، ص 76.

(7) الفقرة الأولى من المادة 95 من القانون العضوي رقم: 12/16.

خلال خمسة عشر (15) يوماً باستثناء حالة الخلاف حول قانون المالية، حيث لا يتاح للجنة المتساوية الأعضاء سوى ثمانية (08) أيام للبت فيه⁽¹⁾، لا يمكن أن تتناول استنتاجات اللجنة إلا الأحكام التي صوت أو صادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة ولم تحصل على الأغلبية المطلوبة⁽²⁾. يبلغ تقرير اللجنة إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها⁽³⁾، لتقوم الحكومة بعرضه على غرفتي البرلمان لتبت كل غرفة في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله⁽⁴⁾، وفي هذا الإطار لا يمكن لأي من الغرفتين إدخال أي تعديلات على النص المقترح إلا بموافقة الحكومة⁽⁵⁾.

في حالة مصادقة الغرفتين على النص المقترح يدخل هذا النص حيز التنفيذ، وهنا تظهر استقلالية تامة لغرفتي البرلمان لأن مرحلة التصويت المرحلة الوحيدة التي ينفرد فيها البرلمان بعمله التشريعي⁽⁶⁾، أما في حال استمرار الخلاف يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء وفي حال تعذر ذلك تأخذ بالنص الأخير الذي صوت عليه⁽⁷⁾.

(1) الفقرة 04 من المادة 44 من القانون العضوي رقم: 12/16.

(2) الفقرة الثانية من المادة 95 من القانون العضوي نفسه.

(3) الفقرة 04 من المادة 95 من القانون العضوي نفسه.

(4) المادة 96 من القانون العضوي نفسه.

(5) الفقرة السادسة من المادة 138 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

(6) غانم عبد دهش عطية الكرعوي، مرجع سابق، ص 254.

(7) الفقرة السابعة من المادة 138 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

2- مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف:

1-2 اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على طلب الوزير الأول:

منح المؤسس الدستوري الجزائري مهمة تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء في حال حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان إلى غرفتي البرلمان، ومنحهما كامل الاستقلالية في تعيين أعضائها من ممثلين عن كل غرفة بشكل متساو، إلا أنه أناط مهمة استدعاء هذه اللجنة إلى الوزير الأول، بموجب الفقرة الخامسة من المادة 138 من الدستور التي جاء فيها: "وفي حال حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء...".

يجب أن يكون طلب الوزير الأول لاجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف خلال 15 يوما، أي أن المؤسس الدستوري اشترط أجلا أو قيادا لقيام الوزير الأول باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، وهذا التقييد يعتبر بمثابة إلزام للوزير الأول باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، الذي لم يكن مقيدا بأجل محدد باستدعاء اللجنة قبل التعديل الدستوري الأخير، وهو ما أُعتبر بمثابة منح للسلطة التقديرية للوزير الأول في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من عدمه، رغم أن البعض رأى أن عبارة "تجمع" التي وردت في صياغ الفقرة 04 من المادة 120 من الدستور قبل تعديله الأخير تعني الأمر بالاجتماع وتلزم الوزير الأول بطلب الاجتماع حالما يقع الخلاف⁽¹⁾، وبالرجوع إلى الممارسة العملية فإن ما حدث بالنسبة للقانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء دليل على تحكم الوزير الأول في تحريك آلية فك

(1) بوزيد لزهارى، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد السابع، الجزائر، ديسمبر 2007، ص 64 و65.

الخلافاً بين غرفتي البرلمان، حيث لم يقم رئيس الحكومة آنذاك باستدعاء اللجنة إلا بعد حوالي ثلاث سنوات من حدوث الخلاف⁽¹⁾، وكذلك عند اختلاف الغرفتين حول القانون الأساسي لعضو البرلمان لم يقم رئيس الحكومة باستدعاء اللجنة إلا بعد حوالي سنتين من رفض مجلس الأمة للنص⁽²⁾.

ما يجب التنويه إليه أن هذين الدليلين ليسا كافيين للإقرار بالسلطة التقديرية لرئيس الحكومة في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من عدمه، بل دليل على سلطته التقديرية في اختيار الوقت لاستدعاء اللجنة، فرغم المماثلة في كلتا الحالتين قام رئيس الحكومة في الأخير باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، بينما لم يعد يحض الوزير الأول بهذه السلطة من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث قيّد بأجل خمسة عشر (15) يوماً كأقصى أجل لاستدعاء اللجنة وثمانية (08) أيام إذا تعلق الأمر بقانون المالية.

إن فكرة منح سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للوزير الأول دون غرفتي البرلمان تطرح التساؤل حول مبررات ذلك، إذا كان الخلاف قائماً بين غرفتي البرلمان حول مشروع أو اقتراح قانون ما، حيث أن الخلاف وأطرافه وحله عمل تشريعي محض، وأن البرلمان صاحب السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه⁽³⁾.

هناك من يبرر ذلك إلى حرص الحكومة على ضمان استكمال مسار صناعة القانون ودخوله حيز التنفيذ للاضطلاع بمهمة تنفيذه ضماناً لسير مختلف المؤسسات والمرافق بانتظام تلبية للاحتياجات العامة، ويرد على هذا التبرير بأن رغبة كل غرفة بتتويج أعمالها التشريعية بصيغة نهائية تجسد دورها في تحسس تطلعات الشعب

(1) عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 306.

(2) مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص 109.

(3) الفقرة الثانية من المادة 112 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

والتعبير عن انشغالاته لا تقل أهمية عن ذلك ما يبرر أحقية غرفتي البرلمان في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء⁽¹⁾.

على الرغم من معالجة المؤسس الدستوري إثر تعديل 2016 لمسألة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء وسحب السلطة التقديرية من الوزير الأول، إلا أنه يؤخذ عليه عدم إشراك غرفتي البرلمان في استدعاء اللجنة كما هو الحال في العديد من الأنظمة، رغم أن الأمر يتعلق بمسألة تشريعية بحتة.

إذا كان المؤسس الدستوري قد أعطى للوزير الأول وحده حق المبادرة بطلب انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء، فإن ذلك يعتبر التزاما بمبدأ المساواة والحياد بين غرفتي البرلمان، وعلى خلاف ذلك كان الأجدر بالمؤسس الدستوري أن يترك حق المبادرة باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لصاحب النص، فإن كان مشروع قانون كان للوزير الأول حق المبادرة، وإذا كان اقتراح قانون فإن لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حسب الحالة حق المبادرة باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء⁽²⁾.

إن بقاء حق استدعاء الحكومة للجنة المتساوية الأعضاء يعطيها تفوقا وامتيازا قد تستغله الحكومة في ترك النص عالقا في حالة عدم استدعائها للجنة المتساوية الأعضاء، ما يعيق عملية بناء وإنتاج التشريع، خاصة إذا كان مقترح القانون برلماني، فيعتبر بذلك تدخلا واضحا في العمل التشريعي للبرلمان.

(1) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 305 و 306.

(2) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 190.

2-2 اشتراط موافقة الحكومة على التعديلات:

التقرير الذي تعده اللجنة المتساوية الأعضاء خلال الأجل المحدد لها بخمسة عشر (15) يوماً⁽¹⁾، والذي يكون في شكل اقتراح نص حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، يبلغ إلى الوزير الأول من قبل إما رئيس المجلس الشعبي الوطني إذا كانت اللجنة قد عقدت اجتماعاتها في مقر المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة إذا كانت اللجنة قد عقدت اجتماعاتها بمقر مجلس الأمة⁽²⁾، حيث يقوم الوزير الأول بعرض النص وجوباً على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه⁽³⁾.

في إطار دراسة هذا النص من قبل غرفتي البرلمان للتصويت عليه نكون أمام جملة من الاحتمالات:

الاحتمال الأول: مصادقة الغرفتين على النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء يستكمل النص دخوله حيز التنفيذ.

الاحتمال الثاني: رفض المجلس الشعبي الوطني المصادقة على النص عندها لا يعرض النص على مجلس الأمة، ويحرم هذا الأخير من إبداء رأيه حول مقترح اللجنة المتساوية الأعضاء، وهي حالة تكشف عن تبعية مجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁾.

الاحتمال الثالث: موافقة المجلس الشعبي الوطني على النص المقترح من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء ورفضه من طرف مجلس الأمة، في هذه الحالة نكون أمام استمرار للخلاف بين الغرفتين، يمكن للحكومة عندئذ أن تطلب من المجلس الشعبي

(1) الفقرة 5 من المادة 138 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) المادة 95 من القانون العضوي رقم: 12/16.

(3) الفقرة 6 من المادة 138 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

(4) عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع

سابق، ص 50.

الوطني الفصل نهائياً، وفي هذه الحالة لا يكون أمام المجلس الشعبي الوطني إلا الأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء وإذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه⁽¹⁾.

الاحتمال الرابع: إدخال المجلس الشعبي الوطني تعديلات على النص مع موافقة الحكومة على هذه التعديلات، ويعرض النص على مجلس الأمة لإبداء رأيه، وهنا نكون أمام فرضين:

الفرض الأول: في حالة موافقة مجلس الأمة على النص محل التعديل، وهذا الفرض لا يثير أي إشكال بل ينتج النص أثاره القانونية بمجرد إصداره من قبل رئيس الجمهورية.

الفرض الثاني: في حالة ما رفض مجلس الأمة المصادقة على هذا النص، وهذا الفرض يطرح إشكالا حول مدى اعتبار هذا الخلاف مستمرا والذي يتم بناء عليه سحب النص من طرف الحكومة، أم أن الأمر يتعلق بحالة خلاف جديدة تستوجب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء⁽²⁾.

إلا أن حق غرفتي البرلمان في إدخال تعديلات على النص المقترح من اللجنة المتساوية الأعضاء قيّد باشتراط الفقرة السادسة من المادة 138 من الدستور موافقة الحكومة على هذه التعديلات، ويعتبر التعديل بمثابة مبادرة جديدة بالقوانين، فهو يدخل ضمن جوهر العملية التشريعية، واشتراط موافقة الحكومة على إجراء التعديلات هو تدخل واضح للحكومة في العمل التشريعي.

(1) الفقرة السادسة من المادة 138 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) رابح شامي، مرجع سابق، ص 81.

الفصل الثاني

القواعد الموضوعية لممارسة البرلمان للاختصاص التشريعي

اعتباراً من كون التشريع العمل الجوهري للبرلمان استناداً إلى نظرية سيادة الشعب المبنية على فكرة أن الشعب هو صاحب السيادة في الدولة يمارسها عن طريق ممثليه المنتخبين في البرلمان، كان من المفترض أن يمارس هذا البرلمان كامل السيادة على العمل التشريعي، وأن يشرع في جميع المجالات، إلا أنه ولعدة اعتبارات قرر المؤسس الدستوري تخصيص مجال تحرك البرلمان لسن التشريعات (المبحث الأول)، وانطلاقاً من مبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي يقتضي بإشراك السلطة التنفيذية في العمل التشريعي من جهة، وبحكم ما تملكه هذه الأخيرة من الآليات والكفاءة ومكانة رئيس الجمهورية من جهة أخرى، وما قد يطرأ من ظروف استثنائية قد تبرر تدخلات السلطة التنفيذية لاتخاذ بعض التدابير السريعة بهدف تنظيم مسائل تدخل من حيث المبدأ في نطاق الاختصاص التشريعي للبرلمان⁽¹⁾، منح الدستور الجزائري آليات تشريعية لرئيس الجمهورية تمكنه من منافسة البرلمان على مجال الاختصاص التشريعي (المبحث الثاني).

(1) عيد أحمد الغفلول، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع- دراسة مقارنة، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، 2003، ص 236.

المبحث الأول

المجالات المتاحة لممارسة البرلمان للاختصاص التشريعي

نحو عقلنة النشاط البرلماني وضرورة إشراك رئيس الجمهورية في العمل التشريعي، تم الحد من مجالات تدخل البرلمان بسن القوانين عن طريق حصر المجال التشريعي وتفعيل الرقابة الدستورية عليه (المطلب الأول)، مقابل إطلاق مجال التنظيم في ظل صورية الرقابة الدستورية عليه (المطلب الثاني).

المطلب الأول

حصر المجال التشريعي

مكن الدستور الجزائري لسنة 1963 البرلمان (المجلس الوطني) من ممارسة اختصاصه التشريعي في المجالين القانوني والمالي دون قيد أو شرط، فأصبحت سلطة البرلمان غير محددة بمجال معين باستثناء ما ذكر في الدستور بطريقة حصرية⁽¹⁾.

هذه المواضيع ذكرت على سبيل المثال لا الحصر فلو أراد المؤسس الدستوري تحديد مجال القوانين على سبيل الحصر لانتهى إلى القول بما يلي: " يشرع المجلس الوطني في المواضيع التالية." أو " يشرع المجلس الوطني في المسائل المحددة في الدستور"، الأمر الذي يفهم منه أن اختصاصات المجلس الوطني لم تنحصر بما ذكر في الدستور بل امتدت إلى كل المواضيع التي يحتاج تنظيمها سن تشريعات،

(1) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 203.

فكان المجلس الوطني يملك مجالاً غير محدد للتشريع⁽¹⁾، وكان صاحب السيادة على المجال التشريعي.

إن التطور الدستوري جعل البرلمان يفقد الكثير من صلاحياته لصالح السلطة التنفيذية لدرجة أصبحت معها هذه الأخيرة المهيمنة على العمل التشريعي، وكان ذلك نتيجة تأثير الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي حددت المادة 34 منه مجال القانون وأرجعت ما يخرج عنه إلى مجال اختصاص اللائحة⁽²⁾.

إن المؤسس الدستوري الجزائري وباستثناء دستور 1963، كرس قاعدة تحدد المسائل والمواضيع التي تدخل في مجال التشريع العائد للبرلمان ودون ذلك مرده المجال التنظيمي⁽³⁾، وذلك في كل الدساتير التي عقبته بدءاً بدستور 1976 ثم دستور 1989⁽⁴⁾، ليحاول في دستور 1996 رد الاعتبار للبرلمان⁽⁵⁾، بتوسيع تعداد القوانين العادية (الفرع الأول)، واستحداث طائفة القوانين العضوية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعداد مجالات القوانين العادية

قام المؤسس الدستوري في دستور 1996 بتوسيع مجالات القانون العادي من خلال إدراج مواضيع أخرى ضمنه، محتفظاً في تحديده لهذه المجالات بأسلوب التعداد الذي اتبعه في دستور 1989، والذي أثار التساؤل حول ما إذا أراد المؤسس

(1) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 204.

(2) أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص 216.

(3) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة: العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، مرجع سابق، ص 230.

(4) المادة 151 من دستور 1976، والمادة 115 من دستور 1989.

(5) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 15.

الدستوري من استعماله لهذا الأسلوب تحديد مجال الاختصاص التشريعي على سبيل الحصر أم المثال؟ وفي هذا الصدد ظهر رأيين:

الرأي الأول: يرى أن مجال القانون محدد وغير محصور، استنادا إلى صياغة المواد 151 من دستور 1976 و115 من دستور 1989، والمادة 122 من دستور 1996 والمادة 140 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 التي جاء فيها: "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور"، التي توحى بأن المؤسس الدستوري لم يرد الحصر ولو أراد ذلك لنص بقوله: "يشرع البرلمان في المواضيع التالية"، وما يرجح هذا الرأي استعماله لعبارة: "ويدخل كذلك في مجال القانون." أو عبارة "كذلك في المجالات التالية" التي تؤكد على وجود مجالات أخرى تدخل في دائرة الاختصاص التشريعي للبرلمان.

الرأي الثاني: يعتبر أن مجال القانون محدد على سبيل الحصر من خلال المجالات المذكورة في المواد السالفة الذكر، ودليلهم في ذلك أن المؤسس الدستوري عدد هذه المجالات والتعداد يفيد الحصر وليس على سبيل الذكر، إضافة إلى أن الدستور رد المجالات غير المخصصة للقانون للسلطة التنفيذية⁽¹⁾.

في غياب نص دستوري صريح يحصر صراحة مجالا معيناً على البرلمان للتشريع فيه، يمكن لهذا الأخير التشريع في مجالات أخرى خارج هذا التحديد شرط أن يرخص له ذلك بموجب نصوص أخرى من الدستور⁽²⁾.

وسّع المؤسس الدستوري مجالات القانون العادي من خلال نص المادة 122 من دستور 1996 (قبل تعديل 2016)، التي أدرجت ثلاثين (30) مجالا وذلك بإضافة أربع

(1) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 205.

(2) حميد مزياي، مرجع سابق، ص 39.

04 مجالات مقارنة بدستور 1989 الذي أدرج 26 مجالا، حيث نصت المادة 140 من الدستور بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين.
- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وحق الأسرة، لاسيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات.
- شروط استقرار الأشخاص.
- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.
- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.
- القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية.
- القواعد العامة لقانون العقوبات والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون.
- القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ.
- نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية.
- التقسيم الإقليمي للبلاد.
- التصويت على ميزانية الدولة.
- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها.
- النظام الجمركي.
- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقروض والتأمينات.

- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي.
- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكن.
- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي.

- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.
- حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه.
- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
- النظام العام للمياه.
- النظام العام للمناجم والمحروقات.
- النظام العقاري.
- الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومي.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.

- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- إنشاء فئات المؤسسات.
- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية".

حافظ المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016 على نفس المجالات تقريبا، باستثناء حذفه للمجال المتعلق بالمصادقة على المخطط الوطني، فتراجع بذلك تعداد مجالات القوانين العادية إلى 29 مجالا⁽¹⁾، للبرلمان أن يشرع بقوانين

(1) المادة 140 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

عادية ضمنها مع امتداد اختصاصه إلى المجالات الأخرى التي نص عليها الدستور⁽¹⁾.

يرى البعض أن المؤسس الدستوري قد أصاب عندما تبنى فكرة تحديد مجال التشريع البرلماني، ذلك أن عدم التحديد كان ليؤدي إلى هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي اعتمادا على ما تتمتع به هذه الأخيرة من كفاءات وإمكانيات⁽²⁾ تمكنها من ذلك، إضافة إلى أن تحديد المجال التشريعي جاء حسب البعض لتحسين النصوص التشريعية حفاظا على حقوق المواطنين، وتجنب تضخم النصوص التشريعية نتيجة احتوائها على بنود تقنية وتفصيلية، ما يصعب على المواطنين فهمها ما يؤدي إلى ضياع حقوقهم⁽³⁾.

كما أن ظاهرة الاتجاه نحو تقييد سلطة البرلمان ظاهرة عامة في الأنظمة الحديثة سواء بشكل صريح ومباشر من الدستور أو من خلال التفسيرات الواسعة لنصوصه من قبل المحاكم أو المجالس المختصة والتي غالبا ما تكون لصالح السلطة التنفيذية.

لعل ما ساهم في تحديد المجال التشريعي للبرلمان هو الاعتماد المفرط على المعيار المادي في تعريف القانون، والذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري في كل من دستوري 1989 و 1996 بدل المعيار الشكلي تأثرا بالدستور الفرنسي لسنة

(1) يمكن للبرلمان أن يشرع بقوانين عادية إضافة إلى المجالات المحددة في المادة 140 بموجب عدد من المواد المتناثرة في الدستور نذكر منها المواد: 19، 20، 21، 23، 24، 33، 51، 53، 57، 72، 132، 160، 168، 192، 199...

(2) مزياي لونس، مرجع سابق، ص 123.

(3) ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996، مذكرة ماجستير تخصص: تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري تيزي وزو، ص 40.

1958 الذي هدف لتقوية مركز السلطة التنفيذية بعدما أثبت النظام البرلماني فشله⁽¹⁾.

الفرع الثاني

مجالات القانون العضوي

جاء دستور 1996 بطائفة جديدة من القوانين في المنظومة التشريعية تمثلت في القوانين العضوية⁽²⁾، وأدخلها ضمن مجال اختصاص البرلمان، ليوسع بذلك دائرة اختصاصه الموضوعي، وقد كان استحداث القوانين العضوية من قبل المؤسس الدستوري الجزائري اقتداء بما ذهبت إليه معظم دساتير الدول التي أخذت بالقانون العضوي، دون أن تحدد تعريفا واضحا له، لذا وجب لفهمه تحديد مدلوله الذي اختلفت في تحديده مختلف الأنظمة، فمنها من أخذ بالمعيار الشكلي ومنها من اعتمد المعيار الموضوعي لتعريفه (أولا)، ثم التطرق إلى مكانته ضمن هرم تدرج القواعد القانونية (ثانيا).

أولا: تعريف القانون العضوي

فكرة القوانين العضوية لم تكن واضحة المعالم قبل الدستور الفرنسي لسنة 1958 حيث استخدم مصطلح القوانين الأساسية تحت تسمية "LOIS ORGANIQUE" أول مرة في الدستور الفرنسي لسنة 1848، قبل هذا عرفت نوعا من القوانين مقارب لهذا النوع كان يصدر عن مجلس الشيوخ وله صلة بهيئات الدولة، وكان الغرض منها تكملة النقص الذي قد ينطوي عليه الدستور في هذا الشأن، إضافة إلى هذا فقد

(1) سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996: السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص 108.

(2) أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص 221.

جاء في الدستور الفرنسي لسنة 1946 بعض الإشارات للقوانين العضوية، إلا أن الدستور الفرنسي لسنة 1958 هو الذي أعطى أهمية لهذه الطائفة من القوانين، وحدد ملامحها من خلال التفرقة بينها وبين القوانين العادية من حيث طريقة سنها⁽¹⁾. بالنسبة للجزائر فقد استحدثت هذه الطائفة من القوانين وأضيفت إلى هرم تدرج القواعد القانونية في دستور 1996، في محاولة لرد اعتبار البرلمان من خلال توسيع مجال اختصاصه⁽²⁾، وذلك بموجب المادة 123 منه.

اعتمد الفقه الدستوري في تعريف القوانين العضوية على معيارين الأول معيار شكلي، واستنادا عليه يمكن تعريف القانون العضوي بأنه: "مجموعة القواعد التي تصدر من البرلمان وتخضع في وضعها وتعديلها إلى إجراءات خاصة". إن الاعتماد على هذا التعريف قد يؤدي إلى إدراج موضوعات لا تدخل ضمن القوانين الأساسية المتصلة بالنظام السياسي للدولة أو تنظيم السلطات العليا في الدولة ضمن القوانين العضوية أي ليست مكتملة للدستور، وهذا ينفي سبب استحداث هذه الطائفة من القوانين.

أما المعيار الثاني وهو المعيار الموضوعي الذي يستند في تحديد القوانين العضوية على موضوع القانون بغض النظر عن شكل الإجراءات المعتمدة في سنه، سواء تضمنه الدستور أو تم النص عليه في قوانين صادرة من البرلمان، وبناء عليه فالقانون العضوي وفقا للمعيار الموضوعي يعرف بأنه: "ذلك القانون الصادر من المشرع العادي، والمرتبط بموضوع من الموضوعات المتصلة بالنظام السياسي للدولة، سواء من حيث شكلها أو نظام الحكم فيها، أو بتنظيم السلطات العليا وتحديد

(1) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 209.

(2) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 15.

اختصاصاتها، وكيفية ممارستها لوظيفتها." وبالتالي فهذه النوعية من القوانين تحمل صفة القوانين الكاملة لأحكام الدستور.

إن هذا المعيار لم يعط تعريفا دقيقا للقانون العضوي نتيجة صعوبة حصر وتحديد المواضيع التي تدخل بطبيعتها في مجال القوانين العضوية⁽¹⁾، لذا اجتهد الفقه الدستوري في إعطاء تعريف للقانون العضوي استنادا على المعيارين فتم تعريفه على أنه: "ذلك القانون الذي يتضمن مجموعة من القواعد القانونية العامة والمجردة والملزمة، أساسها الدستور ومنحها طبيعة القانون الأساسي - أو العضوي - في حدود مجالها على سبيل الحصر، ونص على وجوب سنها و صدورها في ظل مجموعة من الإجراءات الخاصة والاستثنائية وغير المألوفة بالإضافة إلى خضوعها لجميع الإجراءات و الشكليات العادية التي يخضع لها كل تشريع".

فالقانون العضوي يعالج موضوعات ومسائل دستورية هامة كتنظيم السلطات العامة الدستورية وضبط العلاقات الوظيفية التي تربطها، كما أن القانون العضوي يسموا على القانون العادي⁽²⁾.

أما المؤسس الدستوري الجزائري ومن خلال المادة 141 من الدستور فيلاحظ أنه يميل في تعريف القوانين العضوية إلى المعيار الشكلي⁽³⁾، وذلك بنصه على بعض الإجراءات الخاصة بسن القانون العضوي كضرورة المصادقة عليه بالأغلبية المطلقة

(1) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 210 و 211.

(2) قرانة عادل، مرجع سابق، ص 169.

(3) أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص 222.

للنواب والأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الأمة، إضافة إلى وجوب خضوعها لرقابة المطابقة من قبل المجلس الدستوري السابقة لصدوره⁽¹⁾.

ثانيا: مكانة القوانين العضوية ضمن هرم تدرج القوانين

اعتبر معظم الفقه الدستوري أن القوانين العضوية ذات طبيعة دستورية بسبب وظيفتها السامية التي تجعلها تحتل مكانة متميزة ضمن الهرم القانوني للدولة بعد الدستور، حيث يسمو على القانون العادي.

حيث اعتبر بعض الفقهاء في المجال أن للقانون العضوي وظيفتين:

- وظيفة تقليدية تقنية تتمثل في توضيح و تنفيذ القانون.

- وظيفة سياسية، وهي جديدة عندما قام بالحد من اختصاصات البرلمان⁽²⁾.

الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي أوضح معالم القانون العضوي في المادة 46 منه لم يحدد مكانة القوانين العضوية ضمن هرم أو سلم تدرج القوانين، استنادا إلى نظرية "كلسن" التي تقوم على أن المعايير القانونية تكون مصنفة في شكل سلم هرمي تبعا لأهمية ومكانة كل معيار قانوني حسب الشكل والموضوع لكل معيار لهذه المواضيع التي تخضع لصنف قانوني ذو طبيعة متميزة، وهو ذات الأمر بالنسبة للدستور الجزائري لسنة 1996 الذي لم يحدد هو الآخر مكانة هذه الطائفة من القوانين ولا القوانين العضوية التي لم تتضمن مقتضيات من هذا القبيل⁽³⁾.

بالنظر إلى الجانب الشكلي من حيث الإجراءات الصارمة والمعقدة التي تتطلبها عملية سن القوانين العضوية مقارنة بإجراءات سن القوانين العادية، وبالنظر إلى

(1) حيث جاء في الفقرة الثانية و الثالثة من المادة 141 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016: "تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة. يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره".

(2) صدراتي محمد، مرجع سابق، ص 39.

(3) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 213.

الجانب الموضوعي من حيث نوعية وأهمية المواضيع التي تتميز بكونها تستند إلى أحكام الدستور وتكملها⁽¹⁾، بحيث تتعلق نصوصه بالأحكام التفصيلية للدستور ولا يجوز بأي حال أن تتعرض للمسائل التي تختص بتنظيمها النصوص التشريعية العادية⁽²⁾، نجد أن القوانين العضوية لا هي قوانين دستورية ولا هي قوانين عادية، إذ يمكن تعديلها بإجراءات أبسط من تلك المطلوبة بالنسبة للقوانين الدستورية، وأصعب من الإجراءات المطلوبة في سن وتعديل القوانين العادية، ومن ناحية الموضوعات التي تعالجها فهي مكملة لأحكام الدستور وتستند إليه، وبالنتيجة فهي قوانين تحتل مكانة وسط بين الدستور والقوانين العادية، فهي أقل مكانة من الدستور وتسمو على القوانين العادية، فبالعودة إلى النصوص الدستورية نجد أنها لم تفرق بين القوانين العادية والعضوية من حيث السلطة المختصة لإصدارهما، فكلاهما يصدر من السلطة التشريعية فلا اختلاف بينها من هذه الزاوية، وإنما ما يميز القوانين العضوية هو طبيعة المواضيع المخصصة لها والإجراءات التي تحيط بإعدادها⁽³⁾.

ثالثاً: مجالات القوانين العضوية

تحدد مجالات القوانين العضوية بما جاء في نص المادة 141 من الدستور

وهي:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها.
- نظام الانتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون المتعلق بالإعلام.

(1) صدراتي محمد، مرجع سابق، ص 44 و 45.

(2) أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص 224.

(3) جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة إدارة، المجلد 10، العدد 02، الجزائر، 2000، ص 52.

- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بقوانين المالية.

إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية في المادة 141 من الدستور هناك مجالات أخرى للقوانين العضوية حددها الدستور في نصوص مواد متناثرة من بينها المواد: 4، 35، 52، 54، 85، 87، 103، 106، 125، 129، 132، 133، 166، 172، 176، 177، 188، 193، 194.

الفرع الثالث

الرقابة الدستورية على القانون

لم يكتف المؤسس الدستوري بحصر المجال التشريعي للبرلمان وإنما خص التشريع البرلماني بقواعد تتعلق بالرقابة على دستورية تلك التشريعات، والتي تمس مجالي القوانين العادية والقوانين العضوية (أولاً)، حرص من خلالها على أن يكون المجال الموضوعي للتشريع البرلماني متوافقاً مع ما يعرف بالكتلة الدستورية، التي يشكل اتساعها تضيقاً على مجال اختصاص البرلمان (ثانياً).

أولاً: نظام الرقابة الدستورية على القوانين العادية والعضوية.

يتمثل مضمون الرقابة الدستورية في مطابقة القوانين أياً كان مصدرها داخل الدولة مع الدستور حفاظاً على مبدأ سمو الدستور⁽¹⁾، إلا أن التجربة الدستورية في الجزائر تظهر أن رقابة المجلس الدستوري للقوانين أصبحت من وسائل محاصرة مجال تحرك البرلمان في التشريع، خاصة إذا ما بحثنا في تشكيلة المجلس

(1) يقصد بمبدأ سمو الدستور تمتع كافة الأحكام التي تنطوي عليها نصوص الدستور وقواعده بأعلى درجات الإلزام القانوني في مواجهة السلطات العامة للدولة وإزاء كل ما يصدر عنها من قواعد قانونية عادية أو لائحية أو فردية، بحيث لا يمكن أن تنطوي على حكم يخالف حكماً من أحكام الدستور، أنظر في ذلك: مصطفى محمود عفيفي، رقابة المجلس الدستوري في مصر والدول الأجنبية، دراسة تحليلية مقارنة لأنظمة الرقابة في الدساتير المعاصرة، مكتبة سعيد رأفت، الطبعة الأولى، جامعة طنطا، 1990، ص 12، 13.

الدستوري⁽¹⁾ ونظام عمله الذي يقوم على الإخطار سواء بالنسبة للقوانين العادية (أ) أو بالنسبة للقوانين العضوية (ب).

أ- الرقابة الدستورية على القوانين العادية:

تكون رقابة المجلس الدستوري على القوانين العادية بعد إخطاره من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، فإذا تم الإخطار قبل صدورها يصدر المجلس الدستوري رأياً قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أما إذا تم الإخطار بعد صدورها فإن المجلس الدستوري يصدر قراراً ملزماً يترتب عنه إلغاء النص المخالف للدستور⁽²⁾.

تشمل هذه الرقابة الدستورية المجالات المحددة في نص المادة 140 إضافة إلى الميادين التي خصصها الدستور للتشريع البرلماني.

لقد تصدى المجلس الدستوري للقوانين العادية بموجب:

- الرأي رقم: 04 المؤرخ في 19 فبراير سنة 1997 حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 6 يناير سنة 1997.
- الرأي رقم: 04 المؤرخ في 13 يونيو سنة 1998 حول دستورية المواد 4 إلى 7 و11، 12، 14، 15، 23 من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان.

(¹) التي تظهر نفوذ السلطة التنفيذية على تشكيلة المجلس والذي يتشكل من اثني عشر (12) عضواً، أربعة (4) أعضاء منهم رئيس المجلس ونائبه يعينهم رئيس الجمهورية، وعضوان اثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، وعضوان اثنان ينتخبهما مجلس الأمة، وعضوان اثنان تنتخبهما المحكمة العليا وعضوان اثنان ينتخبهما مجلس الدولة. المادة 183 من دستور 1996 بعد تعديل الدستور لسنة 2016.

(²) انظر المادة 169 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

- القرار رقم: 02 المؤرخ في 27 فبراير سنة 2000 المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم: 15/97 المؤرخ في 31 مايو سنة 1997 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى⁽¹⁾.

ب- الرقابة الدستورية على القوانين العضوية:

تكون رقابة المجلس الدستوري على القوانين العضوية وجوبية بعد إخطار من رئيس الجمهورية، تتم هذه الرقابة بموجب الفقرة الأخيرة من المادة 141 التي تقضي بأن الرقابة على القانون العضوي تكون قبل صدوره⁽²⁾، والفقرة الثانية من المادة 186 التي نصت على أن المجلس الدستوري يفصل برأي بعد مصادقة البرلمان عليه⁽³⁾. تخضع لهذه الرقابة المجالات المحددة في نص المادة 141 إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور.

لعل ما يشد الانتباه بالنسبة للرقابة الدستورية على القوانين العضوية أن المجلس الدستوري يفصل برأي حول دستورية هذه القوانين بعد صدورها، ما يجعلنا نتساءل حول مدى إلزامية هذا الرأي، وبالتالي مدى فاعلية هذه الرقابة.

ثانيا: الكتلة الدستورية كمرجع للرقابة الدستورية على التشريع

يمكن تعريف الكتلة الدستورية بأنها مجموعة النصوص القانونية والمبادئ التي يستند إليها المجلس الدستوري لقياس مدى دستورية النص التشريعي أو التنظيمي المعروض عليه، وقد ظهر مفهوم الكتلة الدستورية في فرنسا أين استعمله المجلس

(1) بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية، ب. ط، الجزائر، 2016، ص243.

(2) نصت الفقرة الأخيرة من المادة 141 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "يخضع القانون العضوي لرقابة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره".

(3) نصت الفقرة الثانية من المادة 186 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "ييدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان".

الدستوري الفرنسي، حيث اعتمد إلى جانب الدستور على ديباجة الدستور وإعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 إضافة إلى مبادئ دستور 1946، ثم ابتدع مفهوم المبادئ الأساسية المعترف بها في قوانين الجمهورية⁽¹⁾.

اقتداءً بالمجلس الدستوري الفرنسي وسع المجلس الدستوري الجزائري من مفهوم الكتلة الدستورية، حيث اعتمد إلى جانب النصوص الدستورية على ديباجة الدستور في رأيه رقم: 01/02 المؤرخ في: 2002/04/03 المتعلق بدسترة الأمازيغية كلغة وطنية، وفي رأيه رقم: 08/01 المتعلق بتعديل الدستور فيما يخص تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.

أضاف المجلس الدستوري بعض المبادئ التي استخلصها من روح الدستور كمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ توزيع الاختصاص في مختلف آرائه المتعلقة برقابة النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، واعتمد كذلك على الاتفاقيات الدولية في أول⁽²⁾ قراراته سنة 1989 في الرأي المتعلق بقانون الانتخابات، بل واستند إلى الأعراف الدولية في قراره رقم: 89/02 المتعلق بالقانون الأساسي للنائب⁽³⁾، هذا إضافة إلى المبادئ المعترف بها في قوانين الجمهورية والتي تعتبر غير واضحة إلا حسب ما يراه المجلس الدستوري، ما يعطي هذا الأخير سلطة تقديرية واسعة لتحديد ما يدخل ضمن هذه المبادئ⁽⁴⁾.

(1) الأمين شريط، مقال بعنوان: مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، العدد 1، المجلس الدستوري الجزائري، الجزائر، 2013، ص 15.

(2) القرار رقم: 01 المؤرخ في 20 غشت 1989 المتعلق بقانون الانتخابات.

(3) القرار رقم: 02 المؤرخ في 30 غشت 1989 المتعلق بالقانون الأساسي للنائب.

(4) بقعة هدى، الرقابة الدستورية كقيد على ممارسة البرلمان لاختصاصه التشريعي في الجزائر، مجلة تاريخ العلوم، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد الثامن، ج1، جوان 2017، ص 311.

ذهب المجلس الدستوري في رقابته لأبعد من ذلك في تقييده لمجال التشريع البرلماني، من خلال إقرار مبدأ مفاده أن قانون الجنسية هو الذي يتكفل بتحديد الآثار المترتبة على اكتساب الجنسية الجزائرية⁽¹⁾.

إضافة إلى الكتلة الدستورية اعتمد المجلس الدستوري على ما يعرف بالتحفظات التفسيرية منذ نشأته في أول قرار له بتاريخ: 1989.08.20 في مراقبته لقانون الانتخابات، وبهذا يعتبر البعض أن المجلس الدستوري أصبح مشاركا للبرلمان في عمله التشريعي ومحاصرا له، فللمجلس الدستوري وإن كانت مهمته الرقابة على دستورية القوانين أن يمنع صدور النص أو إلغائه إذا كان مخالفا للدستور، فإنه بذلك يشارك البرلمان في التشريع بإضافة أو حذف أو تغيير في الصياغة أثناء رقابته للتشريع، إذ كثيرا ما يعيد صياغة النصوص والمواد محل الرقابة⁽²⁾، حتى تم وصفه بالمشرع الشريك⁽³⁾.

المطلب الثاني

اتساع المجال التنظيمي وأثره على البرلمان

القاعدة التقليدية تقتضي أن سن القوانين هو اختصاص أصيل للسلطة التشريعية ممثلة في البرلمان، له بموجب ذلك أن يشرع في كل المجالات، غير أن التطور الدستوري جعل من هذه القاعدة استثناءً، مع توسع دور السلطة التنفيذية من خلال إطلاق المجال التنظيمي (الفرع الأول)، الأمر الذي أثر سلبا على البرلمان (الفرع الثاني)، خاصة في ظل صورية الرقابة الدستورية على هذا المجال (الفرع الثالث).

(1) الأمين شريط، مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص 17 .

(2) يومدين محمد، مقال بعنوان: مكانة البرلمان بين الفقه الدستوري والدساتير الجزائرية، مجلة الحقيقة، جامعة أدرار، العدد: 23، ديسمبر 2012، ص 95.

(3) Yells Chaouch Bachir, le conseil constitutionnel en Algérie, du contrôle de constitutionnalité à la créativité normative. O.P.U, Alger. 1999, p 115.

الفرع الأول

إطلاق المجال التنظيمي

اجتهد الفقه الدستوري في وضع تعريف للسلطة التنظيمية فمنهم من ذهب إلى أنها: "القدرة على إصدار قواعد عامة، التي تتمتع بها سلطات أخرى غير البرلمان، سواء كانت هذه السلطات مركزية أم محلية."، ومنهم من عرفها بأنها: "سلطة إصدار قواعد تنظيمية عامة، أي قواعد عامة ومجردة"، وفي تعريف السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تحديدا فقد عرفها البعض على أنها: "تولي رئيس الجمهورية تنظيم تلك المجالات غير المسندة دستوريا للبرلمان بواسطة المراسيم الرئاسية." (1)

بالنسبة للتنظيم فهو التشريعات الفرعية التي تصدر من الجهات أو السلطات التنفيذية، وذلك من خلال المراسيم أو القرارات بصفة مستقلة في مسائل معينة أو في صورة تفويض من السلطة الأصلية (البرلمان)، أو في شكل تنفيذ للقوانين العادية الصادرة من السلطة المختصة (2).

كما عرفها البعض بأنها تمثل تشريعا حكوميا محضا فهي تشكل عملا إداريا طبقا للمعيار العضوي، وكذا عملا تشريعا طبقا للمعيار الموضوعي لأنها تحوي قواعد عامة ومجردة شأنها في ذلك شأن القوانين العادية، ومن ثم فهي تشكل أحد مصادر البناء القانوني للدولة (3).

قبل الدستور الفرنسي لسنة 1958 كان الاتجاه قائما على أساس أن القانون باعتباره التعبير عن إرادة الجماعة من خلال البرلمان يحتل المكان الأسمى وأن

(1) عادل نوادي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر، 2012/2013، ص 02 و 03.

(2) أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص 227.

(3) كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة ماجستير، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2011/2012، ص 12.

السلطة التنظيمية تأتي كتابع، ومن ثم فإن مجال القانون غير محدد في حين أن مجال اللائحة محدد بطبيعته، إلا أن دستور 1958 عمد إلى تقوية مكانة التنظيم بهدف دعم السلطة التنفيذية وجعلها تتفوق على نظيرتها التشريعية في ميدان التشريع، نتيجة للأوضاع التي عرفتها البلاد.

باعتبار السلطة التنفيذية الجهاز الفني الذي له القدرة على مواجهة المشاكل بسرعة وحزم استحدث الدستور الفرنسي لسنة 1958 مبدأ جديدا تمثل في تحديد مجال القانون ورد ما عداه إلى اختصاص السلطة التنظيمية.

في نفس الاتجاه ذهب المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 بمنحه سلطة واسعة لرئيس الجمهورية في الاختصاص التنظيمي الذي لم يحدد نطاق مجالاته، على عكس دستور 1963 الذي أخذ بالقاعدة التقليدية في حصره لمجالات السلطة التنظيمية، من خلال تعدادها على سبيل الحصر ورد ما يخرج من مجال السلطة التنظيمية إلى مجال التشريع⁽¹⁾.

نصت المادة 143 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 بأنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول." وتفسيرها أن السلطة التنظيمية مجال خالص للسلطة التنفيذية، حيث يقسم التنظيم إلى نوعين: تنظيم مستقل من اختصاص رئيس الجمهورية وتنظيم تنفيذي من اختصاص الوزير الأول، بذلك ميز سلطة التنظيم المستقل التي خص بها رئيس الجمهورية عن سلطة التنفيذ التي يختص بها الوزير الأول (أولا)، ومنح الأولى حماية قانونية خاصة (ثانيا).

(1) كيواني قديم، مرجع سابق، ص 14.

أولاً: سلطة التنظيم المستقل

منح الدستور الجزائري رئيس الجمهورية من خلال الفقرة الأولى من المادة 143 المذكورة أعلاه سلطة التنظيم المستقل، وخصه بها دون سواه في المجالات غير المخصصة للبرلمان، ما يعني أن له التشريع بموجب لوائح (تنظيمات) مستقلة تسمى مراسيم رئاسية.

يعتبر التنظيم المستقل عملاً تشريعياً بناءً على المعيار الموضوعي إذ ينشئ قواعد عامة ومجردة لا تختلف عن القوانين الصادرة من البرلمان من حيث قيمته ومكانته، إلا أنه وبناءً على المعيار العضوي (الشكلي) فإنه يعد عملاً إدارياً إذ يقوم هذا المعيار على اعتبار كل ما يصدر عن جهة إدارية فرداً أو هيئة من قبيل الأعمال الإدارية⁽¹⁾.

كما تعتبر هذه السلطة اختصاصاً شخصياً لصيقاً بشخص رئيس الجمهورية، وسلطة ذاتية غير قابلة للتنازل أو التفويض⁽²⁾، حيث لا يجوز له في كل الحالات تفويض سلطته في توقيع المراسيم الرئاسية، رغم أن المؤسس الدستوري لم يشر إلى ذلك صراحة، وبالتالي حرمان الوزير الأول من ممارسة سلطة التنظيم المستقل، نظراً لأهمية السلطة التنظيمية المستقلة كونها تشكل اختصاصاً تشريعياً موازياً للتشريع البرلماني، وتدعم الآليات التي تعزز مركز رئيس الجمهورية وتوسع نفوذه.

(1) محمد جمال الذبيبات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة، ط 2، عمان - الأردن، 2011، ص 201.
(2) ورد ذلك في الفقرة الثانية من المادة 101 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 التي جاء فيها: "كما لا يجوز أن يفوض سلطته باللجوء إلى الاستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد: 91 و 92 و 105 ومن 107 إلى 109 و 111 و 142 و 144 و 145 و 146 من الدستور".

ثانيا: سلطة التنفيذ

تتمثل سلطة التنفيذ في تنفيذ التنظيمات المستقلة التي يصدرها رئيس الجمهورية، وطبقا للمادة 99⁽¹⁾ من الدستور يسهر الوزير الأول على تنفيذ القوانين والتنظيمات، كما نصت الفقرة الثانية من المادة 143 على أن تطبيق القوانين يندرج في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول.

بذلك فقد خص المؤسس الدستوري الجزائري سلطة التنظيم التنفيذي بالوزير الأول وميز بينها وبين سلطة التنظيم المستقل المنوطة برئيس الجمهورية، حيث أن سلطة الوزير الأول التنظيمية تختلف عن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، كون السلطة التنظيمية للوزير الأول سلطة مشتقة وليست مستقلة، إذ أنها تنطوي فقط على تنفيذ القوانين والتنظيمات المستقلة، في حين أن سلطة التنظيم المستقل هي سلطة قائمة بذاتها واختصاص أصيل لرئيس الجمهورية خارج عن مجال اختصاص البرلمان.

بناء على سلطة التنظيم التنفيذي الممنوحة للوزير الأول يقوم هذا الأخير بإصدار مراسيم تنفيذية (لوائح) تتضمن أحكاما جزئية وتفصيلية لازمة لتطبيق القوانين الواردة في صياغة عامة تطبيقا سليما⁽²⁾، حيث يستحيل تطبيق القوانين بدونها إذ تبقى

(1) نصت المادة 99 على: "يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية:

- 1- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية.
- 2- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.
- 3- يرأس اجتماعات الحكومة.
- 4- يوقع المراسيم التنفيذية.
- 5- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، ودون المساس بأحكام المادتين 91 و 92 السابقتي الذكر.
- 6- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية".

(2) ادحيمن محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري سنة 1996، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2002، ص56.

معلقة لحين صدورها⁽¹⁾، ويكون إصدار هذه المراسيم التنفيذية من قبل الوزير الأول بناء على الموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية عليها.

الفرع الثاني

تأثير عدم تحديد المجال التنظيمي على البرلمان

زادت مهام السلطة التنفيذية وتطورت في المجال التنظيمي عبر مراحل التطور الدستوري الذي قلب الموازين وغير القواعد التقليدية المبنية على أساس أن التشريع مجال خالص للبرلمان باعتبار أن هذا الأخير يمارس السيادة نيابة عن الشعب، وما كرس ذلك توفر السلطة التنفيذية على أجهزة فنية وإمكانات مادية جعلتها الأقدر على مواجهة مشاكل المواطنين وانشغالاتهم بسرعة وحزم يعجز عنهما البرلمان.

أصبحت بذلك مهام السلطة التنفيذية لا تقتصر على التنفيذ بالمفهوم التقليدي، بل أصبحت مشاركا في سن التشريعات عن طريق لوائح مستقلة بذاتها في المجالات غير المخصصة للقانون، فاتسع المجال التنظيمي العائد للسلطة التنفيذية مقابل انحصار المجال التشريعي المخصص للبرلمان، رغم أن هذا الأخير صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع.

للسلطة التنظيمية كاختصاص مستقل وقائم بذاته يملك بموجبه رئيس الجمهورية إصدار مراسيم رئاسية تعد تشريعا أصيلا يوازي التشريع البرلماني ويعادله في ظل اتساع المجال التنظيمي وذلك على مستويين:

المستوى الأول: أن السلطة التنظيمية تشكل أداة تشريعية بيد رئيس الجمهورية تمكنه من مزاحمة البرلمان على مجال اختصاصه التشريعي، وحتى أنها تفوقه في ظل

(1) رضواني نسيم، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة ماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق جامعة امحمد بوقرة بومرداس، 2010/2009، ص 19.

مكانته ومركزه في الدولة، ما جعل البرلمان بمثابة المشرع الثانوي خاصة في ظل ضعفه.

المستوى الثاني: يكمن في ارتباط القانون أحيانا في تنفيذه بصدور لائحة من السلطة التنفيذية، حيث غالبا ما تحيل النصوص التشريعية بعض المسائل إلى التنظيم خاصة بالنسبة لكيفية التطبيق، ما يجعل تنفيذ تلك القوانين مرهون بإصدار السلطة التنفيذية للوائح تنفيذية تحتوي أحكاما تفصيلية حول كيفية تطبيق القانون، ويعد ذلك تعطيلا للقانون ووسيلة لتقييد البرلمان⁽¹⁾.

أكد المؤسس الدستوري الجزائري من خلال دستور 1996 وفي ظل تعديله الأخير على نفس التوجه الذي انتهجه الدستور الفرنسي لسنة 1958 في الحد من المجال التشريعي العائد للبرلمان رغم كونه صاحب الاختصاص الأصيل، وتوسيع المجال التنظيمي الذي أصبح أحد أهم الأدوات بيد السلطة التنفيذية لتعزيز مكانتها التشريعية ومزاحمة البرلمان على مجاله، إلى درجة أنه يمكننا معه القول أن السلطة التنظيمية تشكل أحد أخطر القيود المحيطة بممارسة البرلمان للاختصاص التشريعي.

الفرع الثالث

صورية الرقابة الدستورية على المجال التنظيمي

كرس المؤسس الدستوري الجزائري الرقابة الدستورية على المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية⁽²⁾ بموجب المادة 186 من الدستور الحالي، التي نصت على: "بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات"، دون

(1) أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص 230 و 231.

(2) كان ذلك لأول مرة في دستور 1989 بموجب المادة 155 منه.

أن تحدد هذه المادة ما إذا كانت هذه الرقابة سابقة لصدور التنظيمات أو لاحقة لصدورها.

تتم الرقابة الدستورية بموجب إخطار مباشر من الجهات المحددة حصرا في المادة 186 من الدستور، والمتمثلة في رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، أو الوزير الأول، أو خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة، أو بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في دعوى منظورة أمام المحكمة بعدم دستورية تشريع واجب التطبيق على موضوع الدعوى ينتهك الحقوق والحريات المقررة دستوريا استنادا إلى المادة 188 من الدستور.

الواضح من المادة 186 أنها تخضع صراحة التنظيمات إلى الرقابة الدستورية، غير أن هذه المادة باستعمالها عبارة "التنظيمات" كانت تقصد فقط التنظيمات المستقلة دون التنظيمات التنفيذية، ومرد ذلك أن الأولى تتعلق بمواضيع تمس حقوق وحريات المواطن⁽¹⁾.

رغم إقرار الدستور الجزائري الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية، إلا أن الممارسة الدستورية تظهر عدم خضوع التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية لرقابة المجلس الدستوري من حيث:

- عدم إمكانية الوزير الأول إخطار المجلس الدستوري بشأن التنظيمات ذلك أن استعمال الوزير الأول لصلاحياته في هذا المجال مرهون بعلاقة التبعية لرئيس الجمهورية، حيث أن الوزير الأول وإثر التعديل الدستوري لسنة 2008 أصبح

(1) دويدي عائشة، الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، 2017 / 2018، ص 282.

تابعا لرئيس الجمهورية ومنفذا لبرنامجها، وعلى أساس ذلك لا يمكن تصور قيام الوزير الأول بالإخطار ضد التنظيمات التي أصدرها رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

• استبعاد قيام رئيسي غرفتي البرلمان بإخطار المجلس الدستوري ضد التنظيمات استنادا لتبعيتهما للأغلبية البرلمانية، التي أثبتت الممارسة السياسية مساندة لرئيس الجمهورية.

• التثالث الرئاسي داخل مجلس الأمة يشكل ضمانا ضد إخطار المجلس الدستوري من قبل مجلس الأمة.

• تشكيلة المجلس الدستوري تعكس تبعية المجلس الدستوري لرئيس الجمهورية. إن ما سبق من معطيات يمثل حصانة للتنظيمات الرئاسية ضد المجلس الدستوري، ويؤكد صورية خضوعها للرقابة.

(1) بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، رسالة دكتوراه تخصص: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2015، ص 278.

المبحث الثاني

منافسة السلطة التنفيذية للبرلمان في مجال التشريع

إضافة إلى حصر المجال التشريعي للبرلمان مقابل اتساع المجال التنظيمي العائد للسلطة التنفيذية ليصبح أداة لمزاحمة البرلمان على الاختصاص التشريعي، فإن المؤسس الدستوري منح رئيس الجمهورية آليات أخرى لمنافسة البرلمان حتى على مجاله التشريعي، من خلال استخدام سلطته في التشريع عن طريق الأوامر (مطلب أول)، أو عن طريق تجاوز البرلمان واللجوء للاستفتاء (مطلب ثاني).

المطلب الأول

منافسة السلطة التنفيذية للبرلمان في مجال التشريع عن طريق التشريع بالأوامر

المؤسس الدستوري الجزائري متأثراً بالدستور الفرنسي أعطى رئيس الجمهورية دوراً أساسياً لمشاركة البرلمان في ممارسة الاختصاصات التشريعية⁽¹⁾، ومنحه في إطار ذلك سلطة التشريع باستعمال الأوامر التي تعد سلطة خطيرة في يده، كونها تمكنه من التشريع في المجالات المخصصة للبرلمان، لذلك فرض جملة من القيود (الفرع الأول)، ورغم ذلك فإن استعمال رئيس الجمهورية لهذه السلطة يؤثر على البرلمان وعمله (الفرع الثاني).

الفرع الأول

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والقيود الواردة عليها

تعتبر سلطة التشريع بالأوامر من أخطر السلطات الدستورية الممنوحة لرئيس الجمهورية على البرلمان كونها تسمح له بالتشريع في المجال المخصص أساساً

(1) سعدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 24.

للبرلمان، لذلك حدد ممارسة رئيس الجمهورية لهذه السلطة بحالات (أولاً) وفرض عليه في سبيل استعمالها التقيد ببعض الإجراءات (ثانياً).

أولاً: حالات استعمال رئيس الجمهورية التشريع بالأوامر

خول الدستور سلطة لرئيس الجمهورية في ممارسة التشريع عن طريق الأوامر بصفة انفرادية ومباشرة في المجالات المخصصة للبرلمان، كآلية لمواجهة الظروف المستعجلة التي قد تطرأ في الحالات العادية بشغور المجلس الشعبي الوطني، أو العطل البرلمانية (أ)، أو في الحالة الاستثنائية ليس كقاعدة بل كاستثناء تفرضه فكرة الضرورة (ب).

أ- استعمال رئيس الجمهورية التشريع بالأوامر في الظروف العادية:

نظراً لتهديد سلطة رئيس الجمهورية في استعمال الأوامر كآلية لمزاحمة البرلمان على الاختصاص التشريعي، كان لزاماً الدقة في تحديد مجاله الزمني من خلال غياب البرلمان (1)، حتى وإن كان الواقع العملي يؤكد استعمال رئيس الجمهورية لهذا الحق حتى في ظل حضور البرلمان كما هو الشأن في مجال التشريع المالي (2).

1- استعمال التشريع بالأوامر خلال غياب البرلمان:

يعتبر غياب السلطة التشريعية من المبررات الأساسية للجوء إلى التشريع عن طريق الأوامر، حيث يمكن أن تستدعي الظروف معالجتها استعجالاً، لذلك نظم المؤسس الدستوري الجزائري استعمال رئيس الجمهورية لسلطة التشريع عن طريق الأوامر في حالة غياب البرلمان وحددها في حالتين، حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وحالة العطلة البرلمانية (1).

(1) نصت الفقرة الأولى من المادة 142 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو من خلال العطل البرلمانية...".

1-1 استعمال التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني:

يعتبر شغور المجلس الشعبي الوطني إحدى الحالات التي يستطيع رئيس الجمهورية خلالها استعمال حقه الدستوري في ممارسة التشريع بالأوامر دون تفويض أو إذن مسبق، حيث يحل محل السلطة المخولة للتشريع⁽¹⁾، حيث يتولى رئيس الجمهورية التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني كعضو تشريعي أصيل، مستمد لاختصاصه مباشرة من الدستور دون تفويض أو إذن مسبق من المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

تعني حالة شغور المجلس الشعبي الوطني إنهاء حياته قبل انقضاء العهدة التشريعية المحددة دستوريا، من خلال الفترة التي تفصل بين انتهاء الفصل التشريعي للبرلمان نهاية طبيعية وبداية الفصل التشريعي الجديد، أو بمقتضى حل المجلس الشعبي الوطني.

نص المشرع الجزائري على شغور المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، وذلك لتفادي حالات الفراغ الدستوري الذي عاشته الجزائر سنة 1991، أين تزامنت استقالة رئيس الجمهورية مع حل المجلس الشعبي الوطني، وما ترتب عنه من أزمات سياسية كادت تعصف بالبلاد، استحدث مجلس الأمة على إثرها ليكون أداة لضمان استقرار واستمرارية مؤسسات الدولة.

لم يحدد المؤسس الدستوري المقصود بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني، ففسرها البعض بحالة حل المجلس، ولو كان الأمر كذلك لكان المؤسس الدستوري استعمل عبارة "في حالة حل المجلس الشعبي الوطني" بدل عبارة "في حالة شغور

(1) محيد حميد، مرجع سابق، ص 144.

(2) هذا خلافا لما جاء في دستور سنة 1963 الذي أوجب استعمال الأوامر بتفويض مؤقت ومحدد من المجلس الوطني، متأثر في ذلك بأحكام الدستور الفرنسي لسنة 1958.

المجلس الشعبي الوطني"، لذا فالتفسير المنطقي لنص المادة 142 يضعنا أمام الحالتين الممكنتين لشغور المجلس الشعبي الوطني والمتمثلتين في:

1-1-1 الحالة الأولى: شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب انتهاء ولايته ما بين الفترتين التشريعتين: أي خلال الفترة التي تفصل بين انتهاء الفصل التشريعي للبرلمان نهاية طبيعية، وبداية الفصل التشريعي الجديد⁽¹⁾، وذلك في حال تأخر انعقاد المجلس الجديد، فعادة ما ينتخب المجلس الجديد قبل انتهاء ولاية المجلس القائم، لكن قد يحدث وأن تنتهي ولاية المجلس القائم دون تمكن الحكومة من تنظيم الانتخابات التشريعية بسبب ظروف قاهرة، وخلال هذه الفترة يحل رئيس الجمهورية محل السلطة التشريعية فيما يخص عملية التشريع، فله أن يشرع بالأوامر في الميادين المخصصة للبرلمان وذلك لتجنب أي فراغ تشريعي ينتج عن حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.

إن منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر خلال هذه الفترة جاء نتيجة تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بنظيره الفرنسي⁽²⁾، وما جاء به نص المادة 5 من دستور 1958 التي نصت في فقرتها الأولى على: "يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور وهو يضمن باعتباره حكما السير المنتظم للسلطات العامة واستمرارية الدولة."

(1) وليد شريط، مقال بعنوان: التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، العدد 16، 2012، ص 292.

(2) نفس المرجع، ص 293.

1-1-2 الحالة الثانية: شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل:

الحل يعني إنهاء مدة المجلس النيابي قبل نهاية فترته التشريعية ما يعرف بالإنهاء المعجل للفصل التشريعي⁽¹⁾، ويشكل الحل تعبيراً عن الخلاف بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية⁽²⁾ وآلية من آليات الرقابة المتبادلة بينهما، وقد يكون الحل اختيارياً ويطلق عليه الحل الرئاسي كما قد يكون تلقائياً (الحل الوجوبي)، فيكون شغور المجلس الشعبي الوطني تبعاً لذلك إما نتيجة للحل الاختياري (الرئاسي) أو شغوره نتيجة الحل التلقائي:

1-1-2-1 شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل الاختياري (الرئاسي):

يمكن لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني أو أن يقرر إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، وذلك بعد استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول، و يسمى حل المجلس الشعبي الوطني في هذه الحالة بالحل الاختياري أو الرئاسي.

1-1-2-2 شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل الوجوبي (التلقائي):

يكون في إطار الرقابة المتبادلة بين البرلمان والحكومة حيث يتجسد الحل الوجوبي بقوة القانون عند عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة للمرة الثانية⁽³⁾.

(¹) بشير علي محمد الباز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004، ص 58.

(²) بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2016، ص 262.

(³) الفقرة الأولى من المادة 96 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 نصت بأنه: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً".

يستلم رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل سلطة التشريع الممنوحة للبرلمان إلى غاية إجراء الانتخابات التشريعية الجديدة في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر⁽¹⁾.

إن استحداث هذه الحالة يعتبر أسلوبا وقائيا لما قد يحدث أثناء الممارسة السياسية خاصة في ظل التعددية الحزبية والعلاقة الرقابية المتبادلة بين البرلمان والحكومة التي قد يترتب عليها حل المجلس الشعبي الوطني، لكن بوجود مجلس الأمة الغرفة الثانية للبرلمان وبما أن المؤسس الدستوري قصر حالة الشغور على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة الذي يعتبر أداة لضمان استقرار واستمرارية الدولة، وبما أن مجلس الأمة هيئة تشريعية نتساءل حول إمكانية أن يحل مجلس الأمة محل المجلس الشعبي الوطني في أداء الوظيفة التشريعية عوضا عن رئيس الجمهورية⁽²⁾، خاصة بعد ما أصبح له الحق في المبادرة باقتراحات القوانين إلى جانب المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، لكن الأمر لا يصلح ومرد ذلك أن مجلس الأمة مقيد بالاقترح في مجالات محددة لا يمكنه الخروج عنها.

1-2 استعمال رئيس الجمهورية الأوامر خلال العطل البرلمانية:

المقصود بالعطلة البرلمانية أن البرلمان لا يظل منعقدا طوال السنة وإنما يجتمع خلال فترة زمنية معينة⁽³⁾ والمحددة بدورة واحدة خلال السنة مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل⁽⁴⁾، تبتدئ في شهر سبتمبر في اليوم الثاني من أيام العمل، يعتبر

(1) الفقرة الثانية من المادة 96 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016: "تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر".

(2) محديد حميد، مرجع سابق، ص 145.

(3) سعيد بو الشعير، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الأول، ص 350.

(4) المادة 135 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 4 من القانون العضوي رقم: 12/16.

البرلمان في عطلة خارجها، فينعد في هذه الفترة (فترة العطلة) والمقدرة بحوالي الشهرين (02) كامل الاختصاص لرئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية. جاء تحديد هذه المدة من خلال التعديل الدستوري الأخير بشهرين في إطار تدعيم وتمكين البرلمان من ممارسة عمله بعد أن كانت فترة العطلة البرلمانية في صالح رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر، والتي كانت مابين دورتي انعقاد البرلمان دورة الخريف التي تفتتح في بداية شهر سبتمبر ودورة الربيع التي تفتتح في أوائل شهر مارس، والمحددتين بأربعة (04) أشهر على الأقل لكل دورة⁽¹⁾، ما يعني أن المؤسس الدستوري الجزائري قلص من خلال المادة 135 من المجال الزمني لإمكانية رئيس الجمهورية التشريع بالأوامر خلال العطلة البرلمانية، من خلال تحديد عدد الدورات البرلمانية بدورة واحدة في السنة ورفع مدة انعقادها إلى عشرة (10) أشهر، وهو أمر محسوب لصالح البرلمان لأن ذلك من شأنه أن يفتح المجال أمام البرلمان لتحسين عمله التشريعي من خلال رفع مدة دورة انعقاده وتضييق مدة العطلة البرلمانية، والتي من خلالها⁽²⁾ يزاحم رئيس الجمهورية البرلمان على اختصاصه التشريعي بالجوء للتشريع بالأوامر.

2- استعمال رئيس الجمهورية التشريع بالأوامر في المجال المالي:

لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري إضافة إلى صلاحية التشريع بالأوامر في حالة غياب البرلمان صلاحية التشريع بأوامر حتى في ظل انعقاد البرلمان فيما يخص المجال المالي، وذلك في حال عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية بانقضاء الأجل المحدد ب75 يوما طبقا لما تضمنته الفقرتين 09 و10 من

(1) المادة 118 من دستور 1996 قبل التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) عمليا هذا الكلام غير صحيح حيث أن إمكانية رئيس الجمهورية التشريع بأوامر من خلال ما أثبتته الواقع لم تنحصر في العطل البرلمانية فهناك العديد من القوانين التي صدرت بأوامر في ظل انعقاد البرلمان والتي تار جدل حول مدى دستورتيتها.

المادة 138 من الدستور حيث نصت على: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة. وفي حال عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"، وبالتالي لرئيس الجمهورية أن يصدر مشروع الحكومة لقانون المالية كما أتى ودون الأخذ بما أدخله البرلمان عليه من تعديلات بموجب أمر له قوة القانون، وسلطته هذه تعتبر جزءا أقره المؤسس الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان اثر عدم مصادقته على القانون في الأجل المحدد⁽¹⁾. نتيجة لذلك يتوجب على البرلمان أن لا يتجاوز المدة المقررة قانونا، والمتمثلة في 47 يوما على مستوى المجلس الشعبي الوطني، و 20 يوما على مستوى مجلس الأمة، والتي لا تعتبر كافية لدراسة مشروع قانون بأهمية مشروع قانون المالية، وهي في غير صالح البرلمان، وتمثل قيда على ممارسة البرلمان لسلطته التشريعية في المجال المالي، فبمجرد انتهاء هذه المدة يسقط ما للبرلمان من حق قانوني على مشروع قانون المالية⁽²⁾، ليستمد رئيس الجمهورية صلاحية إصداره بموجب أمر فلا بد من توافر موازنة مالية للدولة قبل بداية العام الجديد وإلا أصبحت الدولة في ريبة⁽³⁾.

إن منح السلطة التنفيذية التفوق في المجال المالي على حساب السلطة التشريعية نابع من الأهمية التي تشكلها الميزانية لدى السلطة التنفيذية باعتبارها المشرفة على تسيير مؤسسات الدولة، لذلك تحرص على دخول قانون المالية حيز التنفيذ في

(1) بركات أحمد، مرجع سابق، ص 10.

(2) رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2006/2005، ص 100.

(3) بركات أحمد، مرجع سابق، ص 11.

الأجل المحدد لتجنب تعطل مصالح الدولة، لذلك كان لا بد من الاستغناء عن المعيار التشريعي واستعمال معيار قانوني بديل عنه مساو له في القوة القانونية. ممارسة رئيس الجمهورية للتشريع المالي بموجب أمر تطبعه جملة من الخصائص التي تميزه عن غيره من الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية أهمها:

• أنه مجبر على إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية بموجب أمر في الأجل المحدد وليس مخيراً.

• لا يمارس سلطته هذه بناء على تفويض تشريعي وإنما استناداً إلى حق دستوري صريح.

• لا تعرض أوامره المتضمنة قانون المالية على الموافقة البرلمانية، إذ يفقد البرلمان ما له من حق واختصاص عليه بمجرد انقضاء مهلة الـ 75 يوماً المقررة له دستورياً.

• على رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية دون أي نقصان أو زيادة، فلا يستطيع إدخال عليه ولا أن يأخذ بتعديلات البرلمان عليه، بالرغم من أن الأخير صاحب الاختصاص الأصيل⁽¹⁾.

ب- التشريع بالأوامر في الظروف غير العادية:

تشكل الحالة الاستثنائية أحد أهم الحالات غير العادية التي يمكن أن تطرأ على الدولة، ويعود أصل الحالة الاستثنائية إلى الدستور الفرنسي لسنة 1958، التي أكدت على ضرورة امتلاك رئيس الجمهورية سلطات استثنائية خاصة في الظروف التي تعد خطيرة⁽²⁾، ودرجت غالبية الدساتير المعاصرة على تقوية النفوذ التشريعي

(1) بركات أحمد، مرجع سابق، ص 12 و 14.

(2) عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 87.

لرئيس الدولة في ظل الظروف غير العادية أمام عجز البرلمان عن مواجهتها⁽¹⁾، وفي ذلك أقر المؤسس الدستوري الجزائري صراحة إمكانية رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية بموجب الفقرة 04 من المادة 142 من الدستور التي جاء فيها: "يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور".

يعود تقرير الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية ويترتب عنها تركيز جميع السلطات بيده ليتخذ كل التدابير التي يراها مناسبة لمواجهة تلك الأوضاع الاستثنائية عن طريق التشريع بأوامر بدلا عن السلطة التشريعية التي لم يعد بإمكانها ذلك، في سبيل ضمان استمرار سير الدولة ومؤسساتها، إلا أن الأمر لا يخلو من احترام شروط تقرير هذه الحالة الاستثنائية الشروط الموضوعية والشروط الشكلية التالية:

1- الشروط الموضوعية: وتتمثل حسب المادة 107 في:

1-1 وجود خطر داهم: والخطر في المعنى القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يلحق مصلحة ويهددها بالانتقاص منها أو بزوالها⁽²⁾، ويشترط أن يكون الخطر داهما وحالا بمعنى وقع فعلا أو وشك الوقوع. إن عبارة الخطر الداهم في نص المادة 107 جاءت فضفاضة وتفقر الدقة وعدم وجود معيار واضح لتحديد درجة الخطر التي تستوجب تدخل رئيس الجمهورية ما جعل سلطته التقديرية واسعة في ذلك⁽³⁾، في حين كان المؤسس الدستوري الفرنسي

(1) أومايوف محمد، مرجع سابق، ص 275.

(2) محمد نجيب صيد، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص: القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012/2011، ص 45.

(3) عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 88.

أكثر دقة في تحديد حالة الخطر الداهم، وحدد معيار إعاقة السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية ليعتبر الخطر داهما وجسيما⁽¹⁾.

1-2 أن يهدد الخطر مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها:
لا يكفي أن يكون هناك خطر داهم وشيك الوقوع حتى يتمكن رئيس الجمهورية من تقرير الحالة الاستثنائية، وإنما يجب أن يكون هذا الخطر الداهم على وشك أن يصيب إحدى المؤسسات الدستورية للدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها كأن يحول دون اجتماع البرلمان أو ممارسة عمله أو أن يمنع مباشرة الحكومة سلطاتها، ولا يشترط في ذلك حد الإعاقة الكلية للمؤسسات الدستورية حيث أن الفقرة الرابعة 04 من المادة 107 استوجبت اجتماع البرلمان ما يعني أنه ليس في حالة عجز كلي⁽²⁾، ويستوي في ذلك أن يكون الخطر داخليا أو خارجيا ما دام يهدد الدولة، مؤسساتها أو ترابها.

2- الشروط الشكلية: وتتمثل في مجموع الإجراءات الواجب على رئيس الجمهورية اتخاذها لتقرير الحالة الاستثنائية والمتمثلة في:

1-2 استشارة رئيس الجمهورية لرئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس

الدستوري:

ألزم المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية لإقرار الحالة الاستثنائية استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني على التوالي طبقا لما

(¹) نصت المادة 16 من الدستور الفرنسي المعدل على: "إذا تعرضت مؤسسات الجمهورية واستقلال الدولة أو وحدة أراضيها أو تنفيذها لالتزاماتها الدولية لخطر داهم وجسيم وفي حال توقفت السلطة الدستورية العامة عن حسن سير عملها المنتظم يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف بعد استشارة الرسمية رئيس الوزراء.

(²) محمد نجيب صيد، مرجع سابق، ص 45.

جاء في الفقرة الثامنة 08 من المادة 107 من الدستور⁽¹⁾، وذلك نظرا لأهمية وخطورة إعلان الحالة الاستثنائية، لما تخوله من صلاحيات استثنائية لرئيس الجمهورية من جهة، ونظرا لمكانة البرلمان باعتباره ممثل الشعب والمعبر عن إرادته وصاحب السيادة في صنع القانون من جهة أخرى، وبالتالي فإن استشارة رئيس الجمهورية لرئيسي غرفتي البرلمان يعزز موقفه من اتخاذ الحالة الاستثنائية.

لم يحدد الدستور الجزائري الطريقة التي يتم من خلالها استشارة رئيس الجمهورية لرئيسي غرفتي البرلمان، إلا أنه يرجح الاستشارة شفاهة كون الاستشارة في مفهومها تعني الحوار وتبادل الرأي، وفي كل الأحوال وأيا كانت الطريقة فإن هذا الإجراء وجوبي يؤدي عدم القيام به إلى الإقرار بعدم دستورية إعلان رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية إلا إذا منعت قوة قاهرة رئيس الجمهورية القيام به⁽²⁾.

إن الدور الذي يلعبه المجلس الدستوري في الحفاظ على احترام الدستور والقانون جعل المؤسس الدستوري الجزائري يلزم رئيس الجمهورية باستشارة رئيس المجلس الدستوري⁽³⁾ عند عزمه تقرير الحالة الاستثنائية، وذلك لتعزيز موقف رئيس الجمهورية وإضفاء الشرعية على قراره بشأن الحالة الاستثنائية⁽⁴⁾.

(1) من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري أراد دعم مركز مجلس الأمة، فبعد منحه حق المبادرة باقتراح القوانين منح رئيسه الأسبقية على رئيس المجلس الشعبي الوطني فيما يخص استشارة رئيس الجمهورية بخصوص تقرير الحالة الاستثنائية وذلك تأكيدا لمركز رئيس مجلس الأمة باعتباره الرجل الثاني في الدولة.

(2) مراد بدران، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور (النظام القانوني للأوامر)، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المدرسة العليا لإدارة، العدد: 1، المجلد: 10، 2000، ص 138.

(3) قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 وطبقا للمادة 93 من الدستور كان على رئيس الجمهورية استشارة المجلس الدستوري ككل، أما بعد التعديل فأصبح على رئيس الجمهورية استشارة رئيس المجلس الدستوري فقط الأمر الذي يدعو للتساؤل حول أهمية هذا الإجراء خاصة وأن رئيس المجلس الدستوري معين من قبل رئيس الجمهورية، طبقا لما ورد في الفقرة الثانية من المادة 107 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

(4) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، جسر، الجزائر، 2013، ص 96.

2-2 الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء:

يعتبر المجلس الأعلى للأمن طبق لنص المادة 197⁽¹⁾ من الدستور هيئة استشارية مهمتها تقديم الآراء لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بقضايا الأمن، ويعتبر مجلس الوزراء هيئة دستورية يترأسها رئيس الجمهورية، وتأسيسا على ذلك فقد أوجب المؤسس الدستوري الجزائري على رئيس الجمهورية الاستماع إلى كل من المجلسين لصحة قراره بإعلان الحالة الاستثنائية⁽²⁾.

يلاحظ أن المؤسس الدستوري أوجب على رئيس الجمهورية الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء وليس الاستشارة التي خص بها رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري، وفي ذلك يرى البعض أن المؤسس الدستوري ألزم رئيس الجمهورية بالحوار والوصول إلى اتفاق بشأن تقرير الحالة الاستثنائية مع رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري، في حين أوجب عليه الاستماع فقط والذي لا يشترط فيه الوصول إلى اتفاق إلى آراء المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، مرده اعتبارهما هيئتان تخضعان للرئاسة المباشرة لرئيس الجمهورية.

إن اتساع سلطة رئيس الجمهورية في اتخاذ الأوامر التشريعية في الحالة الاستثنائية يظهر أمرين: أولهما أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يضع معيارا واضحا لتقرير الحالة الاستثنائية ما يجعل تقريرها يخضع أكثر للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، الأمر الثاني أن هذه الأوامر لا تعرض على البرلمان من أجل

(1) نصت الفقرة الأولى من المادة 197 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني".

(2) نصت الفقرة الثانية من المادة 107 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء".

الموافقة عليها حيث لا يمكنه التدخل في المجالات التي سبق وأن نظمها رئيس الجمهورية بأوامر طبقا للأوضاع الواردة في المادة 107 من الدستور، وقد أكد هذا الاتجاه الرئيس الفرنسي "شارل ديغول" سنة 1961 بمناسبة إصداره قرارات تشريعية بمقتضى المادة 16 من الدستور الفرنسي⁽¹⁾.

ثانيا: القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر

إن الخطورة التي تكتسبها السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية في مزاحمة ممثل الشعب على اختصاصه الأصيل من خلال التشريع باستعمال الأوامر، ألزم المؤسس الدستوري الجزائري ضبط هذه السلطة وتوجيه استعمالها فيما خصصت له سواء في الظروف العادية(أ)، أو بالنسبة للتشريع بأوامر في الظروف غير العادية(ب).

أ- القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في الظروف

العادية:

1- القيد الزمني:

حدد الدستور هذا الشرط صراحة وحصر تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية أثناء غيبة البرلمان، بحالتي شغور المجلس الشعبي الوطني وحالة العطلة البرلمانية المحددة بشهرين على الأكثر طبقا لنص المادة 142 من الدستور، ويترتب عليه أن أي استعمال لرئيس الجمهورية لسلطته في التشريع عن طريق الأوامر خارج هذا الإطار الزمني يجعل من تلك الأوامر غير دستورية، وتشكل اعتداءا صريحا على الاختصاص التشريعي للبرلمان.

(1) أنظر في تفصيل ذلك: محديد حميد، مرجع سابق، ص 188.

2- القيد الموضوعي:

من الناحية الموضوعية فإن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر ترد حصرا على المجال المخصص للبرلمان، فلا يمكن أن تتضمن هذه الأوامر المواضيع التي لا تدخل في مجال التشريع ذاته⁽¹⁾ ولا أن تمتد إلى نطاق اختصاصه التنظيمي.

كما حصرت المادة 142 استعمال رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر على مسائل عاجلة، ومفاد ذلك أن تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للبرلمان استثناء تفرضه فكرة الضرورة⁽²⁾ التي تستلزم التدخل السريع لاتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة المسائل الملحة والمستعجلة.

يبدو هذا الشرط غير واضح لعدم وجود معيار لتحديد ما هو مستعجل من المسائل ولم تحدد الجهة المسؤولة عن مدى توفر شرط الاستعجال وما إذا كان ذلك مخول للبرلمان عند عرض الأوامر عليه في أول دورة له في إطار الرقابة اللاحقة على الأوامر، ذلك أن تحديد مجالات القانون وانتمائها للإطار التشريعي مخول للبرلمان بمقتضى الدستور، أم يخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية⁽³⁾.

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر ترد حصرا على المجال المخصص للبرلمان فلا يمكن أن تتضمن هذه الأوامر المواضيع التي لا تدخل في مجال

(1) خلوفي خديجة، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد: 06، جوان 2016، ص 138.

(2) يبدو أن رئيس الجمهورية في الجزائر لا يمارس التشريع عن طريق الأوامر كحالة استثنائية لمواجهة المسائل المستعجلة، ودليلنا في ذلك أن رئيس الجمهورية خلال المرحلة الممتدة من شهر مارس 2000 إلى غاية أوت 2010 أصدر حوالي 59 أمرا ما يعادل نصف عدد النصوص الصادرة عن البرلمان خلال تلك الفترة والمتمثل في 126 قانونا، هذا الكم من الأوامر لا يتناسب مع الطابع الاستثنائي الذي يهدف لمواجهة أوضاع غير متوقعة، انظر في ذلك: أومايوف محمد، مرجع سابق، ص 272.

(3) خلوفي خديجة، مرجع سابق، ص 142.

التشريع ذاته⁽¹⁾، ولا أن يمتد استعمال هذه الأوامر إلى نطاق اختصاصه التنظيمي⁽²⁾، وذلك حماية لمبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يقتضي أن لا تخالف التنظيمات القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية⁽³⁾.

3- القيد الشكلي الإجرائي:

3-1 استشارة مجلس الدولة:

حيث جاء في الفقرة الأولى من المادة 142 من الدستور بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 أنه: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة"، دون تحدد ما إذا كان رأي مجلس الدولة ملزماً لرئيس الجمهورية.

3-2 اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:

بموجب الفقرة الخامسة من المادة 142 من الدستور يستوجب على رئيس الجمهورية اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، ومرد ذلك أن الحكومة ممثلة في رئيسها هي من تقوم بتقديم مشاريع القوانين بناء على ما ورد في الفقرة الأولى من المادة 136، إضافة إلى كون الوزير الأول المضطلع بمهمة تنفيذ القوانين وعليه فاتخاذ رئيس الجمهورية للأوامر التشريعية في مجلس الوزراء يسهل في إعدادها ويساعد في تنفيذها .

لما كان مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية لا يمثل عملياً إلا جهازاً تابعاً له فإن رئيس الجمهورية لن يجد صعوبة في اتخاذ أمر تشريعي مهما كان موقف

(1) بركات أحمد، مرجع سابق، ص 18.

(2) يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية بموجب المادة 143 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

(3) بركات أحمد، مرجع سابق، ص 18.

الوزير الأول⁽¹⁾، ما يجعل هذا الإجراء ليس سوى تسهيفا لإعداد الأوامر ومساعدتها في تنفيذها⁽²⁾.

3-3 عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة مقبلة للموافقة عليها:

رئيس الجمهورية ملزم دستوريا بعرض الأوامر التشريعية التي اتخذها على غرفتي البرلمان في أول دورة مقبلة له حسب ما جاء في الفقرة الثانية من المادة 142 من الدستور التي نصت على: " ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على غرفتي البرلمان في أول دورة مقبلة له ليوافق عليها"⁽³⁾، وذلك كون البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في مجال التشريع ويجب الرجوع إليه للنظر في الأوامر إما بالموافقة فتكتسب تلك الأوامر قوة القانون، أو بالرفض الذي يلغيها بناء على نص الفقرة الثالثة من المادة 142 التي نصت على: " تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان".

رغم حق البرلمان في عدم الموافقة على الأوامر التشريعية وإلغائها إلا أنه لم يحصل أن اعترض البرلمان على أمر تشريعي منذ الاستقلال، وقد يكون مرد ذلك خوف البرلمان من مواجهة رئيس الجمهورية لهذا الاعتراض باستعمال سلطته في حل البرلمان المخولة له بموجب المادة 147 من الدستور.

(1) أومايوف محمد، مرجع سابق، ص 271.

(2) بركات أحمد، مرجع سابق، ص 19.

(3) نلاحظ هنا أن المؤسس الدستوري الجزائري استعمل مصطلح "ليوافق عليها" والذي يعني أن ليس للبرلمان مناقشتها، على خلاف المؤسس الدستوري الفرنسي الذي استعمل مصطلح "المصادقة" LA RATIFICATION في نص المادة 38 من دستور 1958، حيث أن الموافقة ليست كالمصادقة التي تعني مناقشة الأمر وتفحصه بالتعديل والتي تمثل مراقبة للأمر التشريعي، أما الموافقة فتعني التصويت على الأمر التشريعي دون مناقشة لأن استعمال الأوامر من قبل رئيس الجمهورية هو حق دستوري مباشر وغير مفوض. انظر في ذلك: حميد محديد، مرجع سابق، ص 285.

ب- القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية:

اعتبارا لخصوصية التشريع عن طريق الأوامر في الظروف الاستثنائية والتي يمنح بموجبها رئيس الجمهورية سلطة واسعة نسبيا فقد فرض المؤسس الدستوري الجزائري جملة من القيود تجنباً لتعسف رئيس الجمهورية في استعمال سلطته التشريعية في هذه الحالة، وتتمثل هذه القيود في:

1- ضرورة دفع الأوامر التشريعية للخطر:

بمعنى أن السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية لمواجهة الظروف الاستثنائية عن طريق استعمال الأوامر التشريعية لا يجب أن تستعمل إلا في إطار الأهداف المنصوص عليها في المادة 107⁽¹⁾ من الدستور، والرامية لمواجهة الظروف الاستثنائية بما يخدم المحافظة على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية، حيث تعتبر الأوامر التشريعية إحدى الإجراءات الاستثنائية الممنوحة لرئيس الجمهورية، والتي لا يجب أن تستعمل إلا لدفع ما ينتج عن الظروف الاستثنائية من ضرر، ولو كان استعمال الأوامر من أجل تنظيم أو معالجة موضوع آخر يتصل بالأزمة ما لم يكن له علاقة مباشرة بدفع الضرر، وهو نفس الشرط الذي وضعه المؤسس

(1) نصت المادة 107 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

تحول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجب المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية".

الدستوري الفرنسي، حيث اشترط أن تهدف الإجراءات الاستثنائية التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية إلى إعادة السير العادي للسلطات العمومية⁽¹⁾. إن تقييد سلطة رئيس الجمهورية باستعمال الأوامر للتشريع في الحالة الاستثنائية بغاية دفع الضرر يشكل ضماناً للسلطة التشريعية وحماية من سلب اختصاصاتها، كما تشكل حماية لحقوق الأفراد التي قد تتعرض للمساس من خلال الإجراءات الاستثنائية⁽²⁾.

2- عدم تجاوز مدة الإعلان عن الحالة الاستثنائية:

على الرغم من عدم تناول نص المادة 107 من الدستور بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 للنطاق الزمني للحالة الاستثنائية التي يقرها رئيس الجمهورية، والتي يمكنه خلالها التشريع عن طريق الأوامر، إلا أن هذه الأوامر تسري فقط خلال هذه الظروف الاستثنائية وتسقط بمجرد انتهاء هذه الفترة، والسبب في ذلك أن هذه الأوامر صدرت من أجل دفع الخطر المحدق باستقلال الأمة ومؤسساتها الدستورية، وبعدم تحقق الخطر كان لزاماً لإنهاء هذه الأوامر⁽³⁾، ويتم رفعها بموجب مرسوم رئاسي وبنفس الإجراءات المتبعة لدى إعلانها⁽⁴⁾.

إن الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد هي التي دفعت بالمؤسس الدستوري بأن يخول رئيس الجمهورية ممارسة اختصاص سلطة أخرى، كسلطة التشريع والتي هي اختصاص أصيل للبرلمان، وما أن تزول هذه الظروف الاستثنائية تسقط معها كل الإجراءات المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في هذه الفترة، ولا يمكنه ممارسة هذا الاختصاص أو مباشرة أي إجراء خارج النطاق الزمني للظروف الاستثنائية، وإلا

(1) أحمد بركات، مرجع سابق، ص 51.

(2) بركات أحمد، مرجع سابق، ص 52.

(3) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2008، ص 99.

(4) الفقرة الخامسة (05) من المادة 107 من الدستور بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

اعتبر ذلك خروجاً عن اختصاصه الدستوري، واعتدى على الاختصاص الأصلي للبرلمان.

الفرع الثاني

آثار التشريع بالأوامر على الاختصاص التشريعي للبرلمان

التشريع بالأوامر يعزز الدور التشريعي لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان حيث أن منح صلاحية التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية بصفة صريحة ومباشرة من الدستور، وفي المجالات المخصصة أصلاً للبرلمان في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، وكذا في التشريع المالي يعطي اختصاصاً مكثفاً وسلطة واسعة لممارسة رئيس الجمهورية الوظيفة التشريعية، وتدعم دوره خاصة في ظل ما يمثله مركز رئيس الجمهورية من جهة، وفي ظل التنظيم الدستوري لاستعمال رئيس الجمهورية هذه الصلاحية من جهة أخرى، حيث أن الدستور لم يحدد المواضيع التي يجوز لرئيس الجمهورية التشريع من خلالها بأوامر ولا المواضيع التي لا يجوز له فيها التشريع بأوامر⁽¹⁾، الأمر الذي يعطي لرئيس الجمهورية استعمال التشريع بأوامر في كل المجالات التي ينظمها القانون والمحددة دستورياً والمخصصة للسلطة التشريعية ودون الحاجة إلى تفويض، حيث أن رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص التشريعي الكامل باعتباره يمارس اختصاصاً مستمداً مباشرة من الدستور⁽²⁾، وله في ذلك حتى أن يغير عن طريق الأوامر القوانين القائمة وأن يحل محل السلطة التشريعية.

(1) رداة نور الدين، مرجع سابق، ص 85.

(2) بركات أحمد، مرجع سابق، ص 30.

المطلب الثاني

منافسة السلطة التنفيذية للبرلمان في المجال التشريعي عن طريق الاستفتاء

يقصد بالاستفتاء الشعبي أخذ رأي الشعب بالموافقة أو الرفض حيال إنشاء تدبير أو قانون أقرته السلطة المختصة أو تنوي إقراره أو القيام به، وينبغي على افتراض أن الشعب قد قام بمناقشة القضية أو مشروع القانون المطروح عليه قبل الاستفتاء بمدة كافية وأنه قام بالتصويت على أساس ما تكون لديه من صورة واضحة وحقيقية حول الموضوع، لأن وسائل الإعلام نشطت في طرح وجهات النظر المختلفة وتحليل الموضوع وبيانه للشعب.

تتفاوت النظم المعاصرة من حيث إجراء الاستفتاء فهناك استفتاء إجباري وهو الذي يتحتم على الدولة إجراؤه، وهناك استفتاء اختياري أو جوازي والذي يخضع إجراؤه لتقدير السلطة.

أما من حيث نتائجه فقد يكون الالتزام بالنتيجة واجبا على السلطة، وقد يكون غير ملزم لها حسب الوضع القانوني للدولة، كما قد يكون الاستفتاء استشاريا هدفه تنوير السلطة، وفي كل الأحوال يصعب مخالفة توجهات الجماهير التي أظهرها الاستفتاء⁽¹⁾، وقد درجت معظم الأنظمة الدستورية على جعل الاستفتاء آلية تشريعية لرئيس الجمهورية (الفرع الأول)، تمكنه من تجاوز البرلمان وتهميشه (ثانيا).

(1) ضو مفتاح غمق، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة (الوضعية) - دراسة مقارنة، منشورات ELGA، ب. ط، فالينا، مالطا، 2002، ص 178 و 179.

الفرع الأول

التكريس الدستوري لحق رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الاستفتاء

الاستفتاء يعد صورة من صور الديمقراطية المباشرة وممارسة السلطة من قبل الشعب بنفسه، حيث يعتبر وسيلة قانونية يتم اللجوء إليها للاتصال المباشر بالشعب والاحتكام إلى رأيه⁽¹⁾.

كرست جل الدساتير الجزائرية آلية الاستفتاء كآلية تشريعية بيد رئيس الجمهورية كسلطة خاصة (أولا) ومطلقة (ثانيا)، أضفت عليه القيمة القانونية التي جعلته في مركز متميز ضمن التشريعات يسمح له ليكون أداة لمزاحمة البرلمان على الاختصاص التشريعي (ثالثا).

أولا: اللجوء إلى الاستفتاء سلطة خاصة لرئيس الجمهورية

على غرار الدساتير السابقة للبلاد كرس دستور 1996 حق رئيس الجمهورية في اللجوء مباشرة إلى إرادة الشعب والاحتكام إلى رأيه حول موضوع ما أو قانون يريد تمريره ويخشى رفضه من قبل البرلمان، وذلك بمقتضى المادة 91 منه⁽²⁾، وجعلته ضمن الاختصاصات الدستورية المحصورة على شخص رئيس الجمهورية، والتي لا تقبل التفويض لغيره⁽³⁾، على عكس الدستور الفرنسي الذي جعل ممارسة هذه السلطة إما بناءً على اقتراح من الحكومة خلال الفترة ما بين دورات البرلمان، أو بناء على اقتراح مشترك بين المجلسين⁽⁴⁾.

(1) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 303.

(2) جاء ذلك في العنصر الثامن من المادة 91 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 بقولها: "يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تحولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:..."

8- يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء".

(3) المادة 101 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

(4) المادة 11 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

بهذا الشكل الذي كرسه الدستور الجزائري لحق رئيس الجمهورية في الاستفتاء، فإن الاستفتاء لدى الشعب يستهدف مباشرة شخص الرئيس أكثر ما يستهدف الموضوع المعروض للاستفتاء، حيث غالبا ما تعبر نتائج الاستفتاء على رأي الشعب حول السياسة الرئاسية وشخص الرئيس وليس على مشروع القانون المراد إقراره. ما يقوي مركز رئيس الجمهورية أكثر هو طريقة التصويت من قبل الشعب التي عادة ما تكون بكلمة (نعم) أو (موافق) في حالة القبول والرضا وكلمة (لا) أو (غير موافق) في حالة الرفض بسبب كثرة عدد المستفتين من الشعب⁽¹⁾.

مع العلم أن غالبية الهيئة الناخبة لا تفقه الكثير في المسائل القانونية، لذا سيكون تصويت كل مواطن حسب قناعاته بشخص الرئيس. وخير مثال على ذلك قانون الوثام المدني الذي عبر بالدرجة الأولى عن شرعية رئيس الجمهورية لدى الشعب، وعليه لم يعد الاستفتاء باعتباره حقا شخصيا يحتكره رئيس الجمهورية سوى أداة امتياز يستعمله لدعم توجهاته ومنافسة البرلمان في اختصاصاته التشريعية⁽²⁾.

ثانيا: الاستفتاء سلطة مطلقة لرئيس الجمهورية

المؤسس الدستوري الجزائري جعل من حق رئيس الجمهورية استشارة الشعب في اللجوء للاستفتاء حقا مطلقا سواء من الناحية الموضوعية أو الشكلية، حيث تعتبر سلطة رئيس الجمهورية في الاحتكام إلى إرادة الشعب عن طريق اللجوء للاستفتاء في القضايا ذات الأهمية الوطنية، والمنصوص عليها في الفقرة 8 من المادة 91 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، تعتبر من المبادئ التي استقر عليها النظام السياسي الجزائري منذ إقرار هذا الدستور.

(1) ضو مفتاح غمق، مرجع سابق، ص 178.

(2) مزياني لونس، مرجع سابق، ص 222 و 223.

يدخل ضمن نطاق القضايا ذات الأهمية الوطنية العديد من المسائل السياسية وكذا التشريعية⁽¹⁾، ولم يحدد الدستور ماهية القضايا ذات الأهمية الوطنية ما جعلها متروكة للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، ما يعني أن لجوء هذا الأخير للاستفتاء يمكن أن ينصب على موضوع في مجال القانون من المواضيع التي يرى أنه يصعب تمريرها عن طريق البرلمان، إما بسبب احتمال رفض البرلمان لمشروع القانون أو حدوث انقسامات خطيرة بين أعضاءه.

تبعا لذلك بإمكان رئيس الجمهورية تجاوز المجال المخصص له إلى مجال اختصاص البرلمان التشريعي سواء تعلق الأمر بالقوانين العادية أو القوانين العضوية، دون أن يكون للبرلمان الحق في مناقشة مشروع القانون و إبداء رأيه حوله طالما أنه يعرض مباشرة على الشعب لإقراره.

من الناحية الشكلية لم يتم وضع أية ضوابط لممارسة رئيس الجمهورية لحقه في اللجوء للاستفتاء، حيث لم يتم تحديد الظروف والشروط التي تستوجب اللجوء للاستفتاء، بل رسمت فقط الغاية المرجوة منه وهذا خلافا لما جاء به الدستور الفرنسي لسنة 1958 في المادة 11 منه، الذي قيد الاستفتاء ببعض الشروط كموافقة مجلسي البرلمان معا عليه⁽²⁾.

بهذا الشكل يمكن لرئيس الجمهورية استخدام سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء لتجاوز سلطة البرلمان في كل الظروف الاستثنائية والعادية، الأمر الذي يعزز من المكانة التشريعية لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان، ويجعله في موقع مميز لمزاحمة البرلمان على مجاله.

(1) أومايوف محمد، مرجع سابق، ص 225.

(2) مزياني لونس، مرجع سابق، ص 224.

ثالثا: القيمة القانونية للتشريع الاستثنائي

بالنسبة لطبيعة القوانين الاستثنائية أي تلك التي تنشأ عن طريق اللجوء إلى استفتاء الشعب، لا يمكن اعتبارها نصوصا تشريعية ولا أعمالا برلمانية، ذلك أنها خارج نطاق ما يعرض على البرلمان من نصوص تكون بصيغة قوانين أو أوامر أو معاهدات للمصادقة عليها⁽¹⁾، أما بالنسبة لقيمتها القانونية فلم يحدد المؤسس الدستوري الجزائري القيمة القانونية للقوانين الاستثنائية، وترك الأمر للفقهاء الدستوري الذي رأى جانب منه أن الاستفتاء من الناحية القانونية لا يؤثر على طبيعة المجال الذي يدخل فيه، فبمجرد الموافقة على التشريع الاستثنائي وإصداره يصبح للنص ذات القيمة القانونية لطائفة القوانين التي ينتمي إليها حسب الموضوع الذي يعالجه، فإذا كان يدخل في طائفة القوانين العادية أصبح له نفس القيمة القانونية للقانون العادي، وإذا كان يعالج موضوعا يدخل ضمن القوانين العضوية كان له نفس القيمة القانونية للقوانين العضوية.

ذهب بعض من الفقهاء الدستوري إلى إعطاء الاستفتاء التشريعي قيمة القانون العادي، ولكن استنادا إلى بعض المعايير يمكن أن نحدد القيمة القانونية للتشريع الاستثنائي كونه في مكانة أسمى من التشريع البرلماني على أساس أنه:

أ- من حيث المصدر أو السلطة التي تضع التشريع:

فإن التشريع البرلماني يوضع من قبل سلطة مؤسّسة أي البرلمان، أما التشريع الاستثنائي فإنه يوضع من قبل سلطة مؤسّسة وهي الشعب.

ب- من حيث الرقابة الدستورية:

فإن التشريع الاستثنائي أي النصوص التي تقر من الشعب على خلاف النصوص التي تعرض على مصادقة البرلمان من: قوانين، أوامر، معاهدات، والتي

(1) أومايوف محمد، مرجع سابق، ص 39.

تخضع لإجراءات الرقابة من قبل المجلس الدستوري، في حين أن التشريع الاستثنائي لا يمكن إخطار المجلس الدستوري حوله، أي أنه لا يخضع لإجراءات الرقابة الدستورية السابقة واللاحقة⁽¹⁾، وما عدا ذلك فإن القانون الاستثنائي يعد بمثابة القانون العادي طالما يمكن تعديله بتشريع برلماني، حسب ما ذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ: 09 جانفي 1990 حول العفو الشامل في كالونيا الجديدة⁽²⁾.

إن تعديل أو إلغاء التشريع الاستثنائي يصطدم مع مبدأ السيادة الشعبية، لكون الشعب هو من أقر التشريع الاستثنائي الذي هو بالأساس صاحب السلطة العليا⁽³⁾، ومن غير المنطقي أن يخالفه البرلمان المنتخب هو الآخر من الشعب.

رغم أن ما ذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي يتطابق مع رأي بعض الفقه، إلا أن البعض الآخر يرى في تدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي أو التنظيمي بموافقة الشعب عليها يجعل من تلك المجالات تكتسب مكانة هامة ويجعلها طائفة مميزة من الأعمال القانونية تسمو على غيرها من الأعمال⁽⁴⁾، وهذا الرأي وافقه العديد من الفقه الجزائري، حيث ذهبوا إلى اعتبار أن الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية له قيمة قانونية أسمى من التشريع مرجعين ذلك للأسباب التالية:

(1) أومايوف محمد، مرجع سابق، ص 39.

(2) نفس المرجع، ص 39.

(3) وليد شريط، مقال بعنوان: التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)، ص 306.

(4) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني - دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر العربي، 1980، ص 201.

السبب الأول: عدم خضوع الميثاق لرقابة المجلس الدستوري، ما يعني عدم إمكانية إلغائه حتى في حال ما إذا كان مخالفا للدستور، في حين أن التشريع البرلماني أيا كان نوعه يخضع للرقابة الدستورية.

السبب الثاني: الميثاق ناتج عن تعبير الشعب عن سيادته مباشرة، خلافا للتشريع البرلماني الذي يوضع من قبل ممثلي الشعب، أي تعبير غير مباشر للشعب عن سيادته.

السبب الثالث: يتعلق بمضمون الميثاق والذي يضم في العنوان الثاني منه والخاص بالتدابير الموجهة لتعزيز السلم، مجموعة من الإجراءات القانونية الواجب اتخاذها فيما يخص وقف المتابعات القضائية والعتو والإعفاء من العقوبة واستبدالها، الأمر الذي يتطلب تعديل القوانين المتضمنة تقنين العقوبات والإجراءات الجزائية بقوانين من نفس الدرجة وفقا لقاعدة توازي الأشكال⁽¹⁾.

الفرع الثاني

الاستفتاء آلية لتجاوز البرلمان وتهميشه

الاستفتاء هو اللجوء إلى إرادة الشعب والاحتكام إليها حول موضوع أو مسألة معينة، وهو أحد وسائل إشراك الشعب في ممارسة السلطة في الدولة واتخاذ القرارات، غير أن سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء للاستفتاء غالبا ما يكون كآلية لتجاوز البرلمان (أولا) وتهميشه (ثانيا).

أولا: الاستفتاء آلية لتجاوز البرلمان

إن الاستفتاء كسلطة تشريعية هامة بيد رئيس الجمهورية تمكنه من تجاوز اختصاصه التشريعي إلى اختصاص البرلمان، وتمكنه في ذلك من تجاوز البرلمان بإنشاء تشريعات تدخل ضمن المجال المخصص للبرلمان، ويتم ذلك بعيدا عن

(1) أومايوف محمد، مرجع سابق، ص 292.

استشارة ممثلي الشعب في البرلمان رغم الأهمية الكبيرة التي يكتسبها إشراكه في هذه العملية، وذلك بالنظر للاعتبارات التالية:

- أن المناقشة على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان تسمح بتوضيح الرؤية للرأي العام، وبالتالي إمكانية الموازنة بين إيجابيات وسلبيات الموضوع محل الاستفتاء وتجنب الاختيار العشوائي الذي قد ينتج بسبب نقص المعلومات.
- تجنب استغلال السلطة التنفيذية للرأي العام، وهنا تكمن فرصة الأحزاب السياسية الممثلة في إحدى غرفتي البرلمان في ممارسة الوظيفة الإعلامية.

كما بإمكان الاستفتاء المساس بالتشريع البرلماني بتعديله أو حتى إلغائه دون عرضه على البرلمان لدراسته ومناقشته وإعطاء رأيه وإدخال تعديلات عليه، والالتجاء مباشرة إلى رأي الشعب حول موضوع التشريع بالموافقة أو الرفض فقط، هذا الأخير الذي لا يفقه الكثير في المسائل القانونية أو أنه لا تتاح له فرصة معرفة محتوى الموضوع وأبعاده ولا يحق له مناقشة الموضوع، وإنما فقط التصويت بنعم أو لا، على خلاف التنظيم الدستوري الفرنسي الذي حدد ضوابط لمسألة الاستفتاء، والتي تستوجب تنظيم الاستفتاء بناء على اقتراح من الحكومة التي تعرض بياناً حوله أمام كل مجلس تعقبه المناقشة للموضوع⁽¹⁾، والتي تسمح بتوضيح الرؤية لدى الجمهور.

لذلك فإن التنظيم الدستوري الجزائري لمسألة اللجوء للاستفتاء تتيح لرئيس الجمهورية استعماله كآلية لتجاوز البرلمان لإنشاء تشريعات تدخل بالأساس ضمن مجال اختصاص البرلمان، إضافة لما له من اختصاصات تشريعية فذلك يدعم مركزه التشريعي ويجعله منافساً ومزاحماً للمجال التشريعي للبرلمان.

(1) الفقرة الثانية من المادة 11 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

ثانيا: الاستفتاء آلية لتهميش البرلمان

تختلف إجراءات تعديل الدستور من نظام دستوري لآخر حسب طبيعة الدستور، فإن كان مرنا فلا تحتاج إجراءات تعديله إلا لتطبيق الإجراءات المتبعة لسن القوانين العادية، وإن كان جامدا فيتبع لتعديله إجراءات معقدة مقارنة مع إجراءات تعديل القوانين العادية.

أما بالنسبة للجزائر فإنه وتماشيا مع الطابع الجامد نسبيا للدستور فإن المؤسس الدستوري الجزائري حرص على تحديد إجراءات خاصة لتعديل الدستور، بفرضه لجملة من القيود منها المتعلقة بأوقات تعديله، إذ حددت أوقات لا يسمح فيها بإجراء تعديلات على الدستور، ومنها المتعلقة بالمواضيع التي يمسها التعديل، إذ هناك بعض الأحكام التي لا يجوز تعديلها والمساس بها⁽¹⁾.

نظرا لأهمية قواعده باعتباره القانون الأسمى للبلاد، فقد حرصت بعض الأنظمة الدستورية على منع احتكار وهيمنة سلطة أو هيئة لوحدها بعملية تعديله، كما هو معمول به في كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية⁽²⁾.

(1) بوكر ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري و النظم السياسية، مرجع سابق، ص 183.

(2) إذ لا يحق لرئيس الجمهورية المبادرة بتعديل الدستور إلا باقتراح الوزير الأول الذي يعتبر شرطا هاما خاصة في حالة التعايش الحزبي، كما أنه يتقاسم هذا الحق مع البرلمان الذي له هو الآخر أن يبادر بالتعديل حسب ما جاءت به المادة 89 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

أما بالنسبة للنظام الأمريكي فلا يمكن لرئيس الجمهورية تعديل الدستور، إذ يعود حق المبادرة باقتراح تعديل الدستور لثلاثي 3/2 أعضاء المجلسين وللهيئات التشريعية لثلاثي 3/2 مختلف الولايات، بينما ترجع المصادقة عليه للهيئات التشريعية لمختلف الولايات بنسبة 4/3 مختلف الولايات طبقا للمادة 5 من الدستور الأمريكي لسنة 1787.

أما في الجزائر فكان الانفراد لرئيس الجمهورية بتحريك المبادرة بتعديل الدستور في كل من دستور 1976 و دستور 1989⁽¹⁾، في حين أشرك البرلمان في عملية المبادرة باقتراح تعديل الدستور إلى جانب رئيس الجمهورية في كل من دستوري 1963 و 1996⁽²⁾، غير أنهما اختلفا في تحديد النصاب المطلوب لمبادرة البرلمان باقتراح تعديل الدستور، فدستور 1963 لم يشترط سوى الأغلبية المطلقة للمجلس الوطني بينما دستور 1996 شدد النصاب على مبادرة البرلمان باقتراح تعديل الدستور باشرطه توافر ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا، وهي أغلبية صعبة التحقق وتشكل عقبة تؤدي إلى إقصاء ممثلي الشعب من المشاركة في تعديل قواعد الدستور، وإن تحققت هذه الأغلبية فهي ليست إلا لعرض الاقتراح على رئيس الجمهورية⁽³⁾، وبذلك تراجع دور البرلمان بخصوص تعديل الدستور أسمى القواعد القانونية.

إضافة إلى ذلك فإن مبادرة غرفتي البرلمان باقتراح تعديل الدستور مقيدة بوجوب عرضها على رئيس الجمهورية الذي يملك وحده حق اللجوء للاستفتاء الشعبي حول اقتراح تعديل الدستور كحق شخصي إذ يفهم من صياغة المادة 211 من الدستور على أنه لرئيس الجمهورية عرض اقتراح التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي،

(1) المادة 191 من الدستور لسنة 1976 التي نصت: "لرئيس الجمهورية حق المبادرة باقتراح تعديل الدستور في نطاق الأحكام الواردة في هذا الفصل..". والمادة 163 لدستور 1989: "لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري..".

(2) حيث نصت المادة 71 من دستور 1963: "ترجع المبادرة بتقحيح الدستور إلى كل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة للمجلس الوطني معا.."، ونصت الفقرة الأولى من المادة 208 من دستور 1996 على: "الرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري...".

(3) أومايوف محمد، مرجع سابق، ص 294.

وله إمكانية التحفظ على المشروع وعدم عرضه على الاستفتاء الشعبي⁽¹⁾، فهو يملك سلطة تقديرية غير مقيدة في عرض مبادرة غرفتي البرلمان بتعديل الدستور على الاستفتاء أو عدم عرضها، وذلك يمثل أحد المظاهر البارزة لتفوق رئيس الجمهورية على البرلمان في هذا المجال⁽²⁾، ويدعم هذا الحكم أن البرلمان لا يمكنه تقديم مبادرة ترمي إلى إدخال تعديلات على الدستور في غياب رئيس الجمهورية.

أما من حيث دور البرلمان في مناقشة مشروع تعديل الدستور والتصويت عليه، فيشترط عرض مبادرة رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة للتصويت عليها⁽³⁾ بنفس الشروط التي تطبق عند التصويت على نص تشريعي، بمعنى ضرورة حصول المبادرة على موافقة الأغلبية البسيطة للبرلمان، في حين ترتبط مبادرة غرفتي البرلمان بالسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية حول عرضها على الاستفتاء الشعبي أو إهمالها⁽⁴⁾.

لقد مكن الدستور الجزائري رئيس الجمهورية إقرار مشروعه لتعديل الدستور بالالتجاء لإحدى الطريقتين:

- إما عن طريق البرلمان بعد أخذ رأي المجلس الدستوري إذا ارتأى هذا الأخير أن مشروع التعديل الدستوري لا يمس البنية بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحريةهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية وعلل رأيه⁽⁵⁾.

(1) تنص المادة 211 من الدستور على: "يمكن ثلاثة أرباع 3/4 أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه."

(2) بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 184.

(3) المادة 208 من دستور 1996 بعد تعديل الدستوري لسنة 2016.

(4) بوكرا ادريس، مرجع سابق، ص 185.

(5) المادة 210 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

• إما عن طريق الاحتكام مباشرة لإرادة الشعب عن طريق اللجوء للاستفتاء خلال الخمسين (50) يوما، ابتداء من تاريخ إقرار المشروع من طرف البرلمان، ويصدر القانون المتضمن مشروع التعديل الدستوري في حال مصادقة الشعب عليه. في كلتا الحالتين فإنه غالبا ما يستطيع رئيس الجمهورية تمرير مشاريعه الخاصة بتعديل الدستور، وهو ما أثبتته الواقع العملي من خلال التجارب السابقة، في حين يلعب البرلمان دورا هامشيا في تعديل قواعد الدستور بتقييده من طرف المؤسس الدستوري الجزائري، وتأسيسا عليه فإن الاستفتاء كآلية لتعديل الدستور يمثل آلية لتهميش البرلمان.

إن الاستفتاء كسلطة شخصية ومطلقة لرئيس الجمهورية رغم كونه إحدى صور ممارسة الديمقراطية بإشراك الشعب في ممارسة السلطة، إلا أنه عمليا ومن خلال ما جاء من قواعد تحكم إجراءات تطبيقه لا يظهر إلا كأداة بيد رئيس الجمهورية تمكنه من الخوض في المجال التشريعي للبرلمان وتجاوزه ووسيلة لسن أسمى القواعد القانونية التي قد تشمل قواعد تحد من المجال التشريعي للبرلمان، الأمر الذي يدعم مكانة رئيس الجمهورية ويجعله ينافس البرلمان بقوة على اختصاصه ومجاله التشريعي.

خلاصة الباب الأول:

السيادة التي منحها الدستور الجزائري للبرلمان كونه صاحب الاختصاص الأصيل في إعداد القوانين والتصويت عليها لم تكن مطلقة، فقد فرضت طبيعة النظام القائم على تكريس التعاون بين السلطات، ومسايرة للتوجه الحديث الذي كرسه الدستور في عقلنة النشاط البرلماني، وتقوية نفوذ السلطة التنفيذية على الاختصاص التشريعي، فإن تتبع القواعد الإجرائية والموضوعية للممارسة البرلمانية للاختصاص التشريعي تظهر نفوذا تنفيذيا على مختلف مراحل العملية التشريعية، وتوقفا على المجال الموضوعي لسن القوانين.

الباب الثاني

محددات ممارسة البرلمان

للاختصاص التشريعي

تمهيد:

انفلات الاختصاص التشريعي من البرلمان الجزائري الذي ساهمت فيه قواعد العملية التشريعية سواء القواعد المتعلقة بالمسار الإجرائي أو تلك المحددة للنطاق الموضوعي، هو أيضا انعكاس لمستوى أداء البرلمان لاختصاصاته على وجه العموم والاختصاص التشريعي على وجه خاص، والذي أثبتت مختلف التجارب الدستورية تأثره بالدرجة الأولى ببنية البرلمان وتأثير نظام الازدواجية البرلمانية المعتمد في الجزائر (الفصل الأول)، كما يتأثر مستوى أداء البرلمان بالتركيبية البشرية المنبثقة عن النظام الحزبي وما يفرزه النظام الانتخابي (الفصل الثاني).

الفصل الأول

أثر نظام الثنائية البرلمانية على ممارسة البرلمان للاختصاص

التشريعي

باعتبار البرلمان وفقا لمبادئ الديمقراطية صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، فقد اهتمت الأنظمة السياسية بشأن تكوينه، فمنها من اعتمد على تكوين البرلمان من مجلس واحد MONOCAMERALISME ضمنا لوحدة الأمة⁽¹⁾، ومنها من تبنى نظام المجلسين LE BICAMERALISME تدعيما للبرلمان وعمله، وقد أثبتت التجارب أن أسباب الأخذ بأحد النظامين لا ترجع إلى أسس نظرية وإنما إلى تقاليد كل دولة وتاريخها وسوابقها الدستورية، حيث يتبين من تاريخ الثنائية البرلمانية أن الأخذ به كان نتيجة عوامل وظروف مختلفة ومتباينة بالنسبة لمختلف الأنظمة المقارنة، خاصة تلك العريقة في تجربة الغرفتين كإنجلترا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية.

بالرجوع للتجربة الدستورية في الجزائر نجد أن تبني الثنائية البرلمانية كان بموجب دستور 28 نوفمبر 1996، الذي انطلق من فكرة تدعيم البرلمان وخضوعا لجملة من الظروف التي عاشتها البلاد خلال فترة التسعينات، سنحاول أن نوردنا إلى جانب دواعي تبني هذا النظام في الأنظمة المقارنة (مبحث أول)، وإن كان المؤسس الدستوري الجزائري تبنى نظام الثنائية البرلمانية نتيجة للظروف السياسية والقانونية، إلا أن أهم الأسباب المعلنة وراء تبني نظام الغرفتين تنصب في مجرى تدعيم

(1) رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على عمل البرلمان، منشأة المعارف، ب ط، الإسكندرية، 2006، ص

البرلمان من الناحيتين العضوية لضمان أحسن تمثيل والوظيفية لضمان تحسين مستوى العمل البرلماني خاصة من الناحية التشريعية.

الواقع أن البحث في مدى حقيقة ذلك لا يكون إلا بالبحث في مدى التأثير الذي أحدثه مجلس الأمة بالنسبة للعمل البرلماني (مبحث ثاني).

المبحث الأول

دواعي تبني نظام الثنائية البرلمانية

يعد البرلمان المؤسسة المعبرة عن إرادة الأفراد والسبيل الوحيد لمشاركة الأفراد في الحكم، لذلك عنيت جل الأنظمة بطريقة تكوينه نحو تحقيق التمثيل الأفضل لمختلف شرائح وفئات المجتمع، وفي ذلك فضلت العديد من الأنظمة تشكيل البرلمان من غرفتين استجابة لدوافع خاصة بها، حيث يؤكد ماضي الازدواجية التشريعية أنها كانت وليدة أسباب وظروف مختلفة ومتباينة أدت إلى نشأتها عبر العديد من دول العالم، انطلاقاً من التجارب الدستورية الغربية التي كانت سباقة إليها خاصة في كل من إنجلترا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، فكانت جملة من العوامل منها التاريخية والسياسية، ومنها التي تتعلق بشكل الدولة مبرراً لتبني نظام الثنائية البرلمانية في هذه الأنظمة المقارنة (مطلب أول)، في حين أدت متطلبات التغيير الناتجة عن الظروف التي عرفتها البلاد خلال فترة معينة مبرراً لاعتماد الثنائية البرلمانية في الجزائر (مطلب ثاني).

المطلب الأول

دواعي تبني نظام الثنائية البرلمانية في الأنظمة المقارنة

تختلف الدول فيما بينها من حيث شكلها فمنها الدول البسيطة أو الموحدة ومنها الدول الفدرالية أو المركبة التي تتكون من عدة أقاليم⁽¹⁾، وتبعاً لهذا الاختلاف الشكلي

(1) التي تم تعريفها من قبل الفقهاء بأنها اتحاد دول يخضع لسلطة مركزية واحدة تحتفظ هذه الدول جزئياً باستقلال ذاتي دستوري وقضائي، انظر في تفاصيل ذلك: شالو صباح عبد الرحمن وسليمان كريم محمود ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد الرابع، العدد الرابع عشر، ج 1، 1/8/2015، ص 179.

بين الدول اختلفت دوافع تبني نظام الثنائية البرلمانية بين الدول البسيطة والدول المركبة التي غالبا ما يكون تركيب الدولة من عدة أقاليم أهم دوافعها⁽¹⁾، فكانت العوامل التاريخية والأرستقراطية والعوامل السياسية والدستورية من بين أهم الأسباب التي أدت إلى اعتماد تكوين البرلمان من غرفتين بالنسبة للدول البسيطة مثل إنجلترا- مهد النظام النيابي- وفرنسا(الفرع الأول)، بينما كان شكل الدولة المركبة وضرورة تمثيل كل الأقاليم مبررا لتبني نظام الثنائية البرلمانية في غالبية الدول المركبة كالولايات المتحدة الأمريكية(الفرع الثاني).

الفرع الأول

مبررات تبني نظام الثنائية البرلمانية في الدول الموحدة (إنجلترا، فرنسا)

يرى الفقيه "مونتيسكيو" أنه يوجد دائما في الدولة فئة من الناس يتميزون عن عامة الشعب مولدا أو نشأة، فيجب أن تمثل هذه الفئة بنسبة ما لها من مزايا في الدولة بمجلس يستطيع إيقاف عمل المجلس الذي يمثل الشعب⁽²⁾، وهذه الفكرة من أساسيات ظهور المجالس العليا، فكان تمثيل الطبقة الأرستقراطية مبررا لنشأة الثنائية البرلمانية في إنجلترا(أولا)، في حين أدى العامل السياسي والدستوري بعد تأرجح بين تبني نظام وحدة مجلس البرلمان وثنائيته إلى استقرار نظام الثنائية البرلمانية في فرنسا(ثانيا).

(1) حيث أن الأصل العام أن تأخذ الدولة الفدرالية أو المركبة بنظام الثنائية البرلمانية، إلا أنه يرد على هذه الحالة العامة استثناءات إذ أن بعض الدول الفدرالية تعتمد نظام الأحادية البرلمانية من بينها دولة الإمارات العربية وجمهورية اتحاد جزر القمر، انظر في ذلك: محمد شهاب محمد أمين، البرلمان بين التشكيل الأحادي والثنائي، دراسة قانونية تحليلية في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2014، ص 146.

(2) رأفت دسوقي، مرجع سابق، ص 29.

أولاً: العامل التاريخي والأرستقراطي مبرر لنشأة الثنائية البرلمانية في إنجلترا

كانت ضرورة تمثيل الطبقة الأرستقراطية في إنجلترا دافعا لتبني نظام الغرفتين، لتمثيل تلك الطبقة في إحدهما، حيث بدأت الحياة البرلمانية في إنجلترا بمجلس اللوردات، الذي كان المجلس الأعلى والوحيد ومع تطور النظام الديمقراطي ظهر إلى جانب مجلس اللوردات مجلس العموم⁽¹⁾، حيث إثر الطغيان الكبير الذي أصبح يهدد الشعب الانجليزي في عهد الملك "جان سونستير" قامت الثورة التي قادها الأشراف ورجال الدين ضد الملك سنة 1215⁽²⁾، والتي جعلته يضطر إلى منحهم ما يسمى "بالعهد الكبير" أو "الماجنا كارتا"⁽³⁾، الذي منع بموجبه الضريبة إلا بعد موافقة البرلمان المكون فقط من النبلاء والكهنة⁽⁴⁾، فكان تشكيل البرلمان الانجليزي من مجلس فردي هو المجلس الكبير⁽⁵⁾، والذي كان الهيئة الوحيدة التي تعبر عن إرادة ورضا عامة المملكة⁽⁶⁾.

استمر وضع البرلمان الانجليزي على هذا الحال لفترة معينة، لكن سرعان ما ظهر بداخله نوع من التكتلات، حيث انقسم رجال الدين والأشراف ليشكلوا كتلة يجمعها نوع من التجانس، كما كون نواب الأمة المنتخبون (نواب المقاطعات والمدن

(1) زهير أحمد قدورة، المجلس التشريعي الثاني وتناقص دوره في النظم السياسية المعاصرة: دراسة مقارنة، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، المجلد الثامن، العدد الأول، ص 119.

(2) نصر الدين معمري، تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 25 ديسمبر 2017، ص 122.

(3) الماجنا كارتا: هي وثيقة دستورية عامة وأول دستور انجليزي مكتوب تضمن عدة مبادئ، أنظر في ذلك: عزيز كايد، السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، بدون طبعة، رام الله، 2001، ص 25.

(4) عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 32.

(5) شريط لمين، مداخلة بعنوان: واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة الجزائر فيها، ملتقى وطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، وزارة العلاقات مع البرلمان، يومي: 29 و 30 أكتوبر 2002، ج 1، ص 23.

(6) مراد بقالم، مرجع سابق، ص 21.

الحضرية) كتلة أخرى سنة 1327م، لتبدأ مظاهر الانفصال بين الكتلتين، وفي سنة 1351 انفصلت الكتلتين عن بعضهما البعض داخل البرلمان وظهر مجلسان مستقلان⁽¹⁾، فأطلق على المجلس المكون من الأشراف والنبلاء تسمية "مجلس اللوردات" "CONSEIL DES LORDS"⁽²⁾، وأطلق على المجلس الآخر المكون من نواب المقاطعات "مجلس العموم" "CONSEIL COMMUNES"، ورغم انفصال المجلسين إلا أنه كان لهما نفس الأهداف في مواجهة ومقاومة الاستبدادية الملكية آنذاك⁽³⁾.

أ- تكوين مجلس اللوردات واختصاصاته:

1- تشكيل مجلس اللوردات:

يتشكل مجلس اللوردات وهو المجلس الأعلى من 743 عضوا يعرفون بالأشراف والنبلاء، وهؤلاء الأعضاء لا يتم اختيارهم من الشعب بل يكتسبون عضويتهم في المجلس إما بالوراثة وإما عن طريق التعيين الملكي المباشر، والذي يكون عادة بناء على نصيحة من الوزير الأول، وينقسم مجلس اللوردات طبقا لقانون مجلس اللوردات الجديد لعام 1911م إلى:

(1) سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية - طرق ممارسة السلطة: أسس الأنظمة وتطبيقات عنها، مرجع سابق، ص 178.

(2) عبر فقهاء القانون الدستوري عن المجلس الثاني من خلال استخدام مصطلحات وتسميات عديدة مثل: المجلس الثاني، المجلس الأعلى والغرفة الثانية للبرلمان، وتختلف تسميته بين الدول التي تطبق نظام المجلسين فيسمى: مجلس اللوردات، مجلس الشيوخ، المجلس الفدرالي أو مجلس الأعيان، مجلس الأمة، انظر في ذلك: شالو صباح عبد الرحمن وسليمان كريم محمود، مرجع سابق، ص 182.

(3) مزياي حميد، مرجع سابق، ص 11.

- لوردات روحيون (دينيون) "Lords Spirituels": ويتشكون كلهم من نبلاء وأساقفة ورجال الكنيسة الانكليكانية في انجلترا، ويبلغ عددهم 26 عضوا⁽¹⁾.
- لوردات زمنيون (دنيويون) "Lords Temporel": ويتشكون من:
- لوردات الاستئناف (القضائيون): ويبلغ عددهم 27 عضوا مهمتهم الاستماع لدعاوى الاستئناف المقدمة من المحاكم الدنيا⁽²⁾.
- لوردات معينون لمدى الحياة: ويتم تعيينهم بموجب قانون النبالة لسنة 1958م، ويشكل هؤلاء أغلبية أعضاء مجلس اللوردات، حيث بلغ عددهم 480 عضوا بعد إصلاح 11 نوفمبر 1999م.
- اللوردات بالوراثة: ألغي هذا الصنف بموجب إصلاحات سنة 1999م، ولم يتبقى منهم سوى 90 عضوا، منهم 75 عضوا تختارهم الأحزاب و 15 عضوا المتبقين يتم اختيارهم من المجلس ككل⁽³⁾.

2- اختصاصات مجلس اللوردات:

قبل سنة 1911م كانت الاختصاصات بين المجلسين موزعة بالتساوي⁽⁴⁾، فكان لمجلس اللوردات نفس الاختصاصات الممنوحة لمجلس العموم، حيث كان تصديق

(1) عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 33.

(2) لقد كان مجلس اللوردات محصورا في الطبقة الأرستقراطية إلى أن جاءت إصلاحات خريف 1999م، والتي فتحت المجال لضم فئات أخرى من غير العائلة المالكة لمجلس اللوردات. أنظر في ذلك: عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 33. ومراد بقالم، مرجع سابق، ص 29.

(3) مزياني حميد، مرجع سابق، ص 11.

(4) سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية- طرق ممارسة السلطة: أسس الأنظمة وتطبيقات عنها، مرجع سابق، ص 179.

كليهما معا ضروريا لإصدار أي قانون⁽¹⁾.

إلى أن حدث خلاف بين المجلسين على إثر رفض مجلس اللوردات الموافقة على قانون الميزانية الذي سبق وأن أقره مجلس العموم، وأدت هذه الحادثة إلى بداية التفكير في قانون دستوري يحد ويحدد سلطات مجلس اللوردات، وانتهى الأمر إلى صدور قانون 1911م، الذي تضمن عدة تغييرات على مستوى البرلمان، والتي مست على وجه الخصوص الاختصاص التشريعي لمجلس اللوردات، وتمثلت أهم هذه التغييرات في:

- التقليل من دور مجلس اللوردات أو بالأصح إعدامه بالنسبة لمشاريع قوانين المالية، حيث أصبح لا يتعدى دوره تسجيل هذه القوانين فحسب⁽²⁾.

- التقليل من صلاحيات مجلس اللوردات فيما يخص مشاريع القوانين الأخرى.

- الإبقاء على صلاحيات مجلس العموم⁽³⁾، وهو ما منح تفوق لمجلس العموم على مجلس اللوردات الذي تقلصت صلاحياته.

تلا قانون 1911م الذي قلص من الاختصاصات التشريعية لمجلس اللوردات قانون سنة 1949م، الذي انتزعت بموجبه كل السلطات التشريعية لمجلس اللوردات، فأصبح دوره يقتصر على الاعتراض بسن قانون 1958م والذي بدوره عمد إلى إضعاف مجلس اللوردات.

لعل طريقة تشكيل مجلس اللوردات المتكون من أمراء وكبار القضاة ورجال الدين، والتي لا تقوم على أساس ديمقراطي كانت السبب ووراء تقليل دوره والحد من

(1) مراد بقالم، مرجع سابق، ص 24.

(2) يحي الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، ب ط، ب س ن، ص 210.

(3) مراد بقالم، مرجع سابق، ص 26.

سلطته التشريعية، فأصبح وجود هذا المجلس وبقائه لا مبرر له سوى الرغبة في التمسك بالتاريخ⁽¹⁾.

على النقيض من هذا الرأي يرى البعض وعلى رأسهم السياسي البريطاني "سيريل تاونسند" أن مستوى مجلس اللوردات أعلى من مجلس العموم من حيث المناقشات والمعرفة والفهم لشؤون العالم وأنه لا مجال للاستغناء عنه⁽²⁾.

ب- تكوين مجلس العموم و اختصاصاته:

1- تكوين مجلس العموم:

يعتبر مجلس العموم في إنجلترا المجلس الأدنى وعلى عكس مجلس اللوردات يتم اختيار أعضائه البالغ عددهم 649 عضوا من طرف الشعب عن طريق الاقتراع المباشر والسري، وفقا لنظام الانتخاب الفردي بالأغلبية في دورة واحدة لمدة خمس (05) سنوات.

إن طريقة اختيار أعضاء مجلس العموم القائمة على أساس ديمقراطي جعلته الممثل الحقيقي للشعب البريطاني والمعبر عن إرادته الفعلية في البرلمان⁽³⁾، لاسيما في الأمور التشريعية والمالية⁽⁴⁾.

2- اختصاصات مجلس العموم:

حددت اختصاصات مجلس العموم البريطاني بمجالين أساسيين هما:

(1) مزياني لونات، مرجع سابق، ص 26.

(2) مراد بقالم، مرجع سابق، ص 30.

(3) نفس المرجع، ص 30.

(4) زهير أحمد قدورة، مرجع سابق، ص 120.

2-1 الاختصاص التشريعي:

اختص مجلس العموم على غرار المجالس التشريعية حول العالم بالمهام التشريعية كونه المعبر عن إرادة الشعب، وقد منح هذا المجلس التفوق في الاختصاص التشريعي على حساب مجلس اللوردات، خاصة بالنسبة للاختصاصات المالية التي انفرد هذا المجلس بإقرارها نتيجة تقليص سلطات مجلس اللوردات وسلطات الملك في فرض الضرائب.

لكن واقع ممارسة مجلس العموم للاختصاص التشريعي طبعها الضعف في الأداء، حيث أصبحت معظم مشاريع القوانين تقدم من طرف الحكومة.

2-2 الاختصاص الرقابي:

يتمتع مجلس العموم البريطاني بحق ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة، من خلال إمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة وحجب الثقة عنها، إلا أن هذه الإمكانية باتت رهينة الأكثرية البرلمانية، التي تمثل في حد ذاتها أكثرية حكومية ملتزمة ببرنامج الحزب المنبثقة عنه، وهو الأمر الذي أدى إلى محدودية الاختصاص الرقابي بالنسبة لمجلس العموم⁽¹⁾.

ثانيا: الدوافع السياسية والدستورية لنشأة الثنائية البرلمانية في فرنسا

يرجع تاريخ نشأة الازدواج التشريعي أو الثنائية البرلمانية في فرنسا إلى السنة الثالثة لإعلان الجمهورية، وكان ذلك في إطار القضاء على كل أثر للنظام السابق الذي كان سائدا في ظل دستور سنة 1793⁽²⁾، حيث وبعد قيام الثورة الفرنسية ظهرت مناقشات عديدة داخل المجلس النيابي حول شكل السلطة التشريعية، ومدى

(1) مزياني حميد، مرجع سابق، ص 12.

(2) زهير أحمد قدورة، مرجع سابق، ص 113.

وجوب الأخذ بنظام ازدواج الهيئة التشريعية أو وحدتها، وقد بدأت هذه المناقشات تحديدا سنة 1789م، وحدث على إثرها انقسام في الرأي بين من يؤيد نظام الثنائية البرلمانية، وبين من يؤيد نظام المجلس الواحد.

فكان حجة الفريق الأول أنهم يفضلون الأخذ بنظام ملكي مقيد اقتداء بما هو عليه الحال في بريطانيا، وأن استحداث مجلس آخر سيؤدي إلى الحد من هيمنة مجلس النواب ويشكل ضمنا لعدم تجاوزه لحدود اختصاصاته⁽¹⁾. في حين كان مبرر الرأي الثاني القائل بضرورة اعتماد نظام المجلس الواحد أنه لا يجب المساس بسيادة الأمة وتجزئة وحدتها، وأن السلطة التشريعية إنما تمثل تلك السيادة والمعبرة عن إرادة الأمة التي لا يمكن أن يمثلها أكثر من مجلس واحد يضمن وحدة الأمة⁽²⁾.

خلصت المناقشات في الأخير بالأخذ بنظام المجلس الواحد لقوة حجج مؤيديه، وبسبب سيطرة الأفكار الثورية آنذاك والتي كانت متخوفة من ظهور الطبقة الأرستقراطية من جديد.

على إثر ذلك تبنى دستور سنة 1791م الذي أقره "لويس السادس عشر" - وهو أول دستور فرنسي مكتوب - نظام المجلس الواحد ضمن المبادئ التي تضمنها، إلا أن هذا الدستور لم يعمر طويلا بسبب عدم الاستقرار الذي كانت تعيشه فرنسا آنذاك، نتيجة التجاوزات التي حدثت في عهد المجلس الواحد الذي كان مسيطرا على كل السلطات، فكان حتما التفكير في دستور جديد يغير ما كان سائدا، وهو ما حدث فعلا بإقرار دستور جديد في 22 أغسطس 1795م، والذي تبنى مجموعة من المبادئ كمبدأ الانتخاب المقيد، ومبدأ الفصل بين السلطات، وأقر مبدأ ازدواج الهيئة

(1) زهير أحمد قدورة، مرجع سابق، ص 120.

(2) رأفت دسوقي، مرجع سابق، ص 26.

التشريعية، فأصبح البرلمان الفرنسي يتكون من مجلسين، مجلس الخمسمائة والذي يضم 500 عضوا ومجلس القدامى والذي يتكون من 250 عضوا، ومنح الدستور لكل مجلس اختصاصات لا تتداخل مع المجلس الآخر.

فاختص مجلس الخمسمائة باقتراح القوانين ومناقشتها والتصويت عليها، أما مجلس القدامى فاختص بالنظر في القوانين التي يوافق عليها المجلس الأول، وانحصرت سلطاته في الموافقة أو الرفض دون أن يكون له حق المبادرة بالتعديل على تلك القوانين، كما اختص بمراقبة دستورية القوانين وكان له الحق في اقتراح أو تعديل الدستور⁽¹⁾.

باستيلاء "نابليون" على السلطة عام 1799م تم إعادة تقسيم السلطة التشريعية إلى أربع مجالس بدل مجلسين وهم: مجلس الدولة، مجلس المنصة، مجلس التشريع، مجلس الشيوخ⁽²⁾.

ثم جاء دستور الجمهورية الثانية الصادر في 4 نوفمبر 1848م بموجب المادة الأولى منه أعاد الوضع إلى ما كان عليه الحال في البداية، بتبني نظام المجلس الواحد الذي سماه "الجمعية الوطنية"، والذي تشكل من 750 عضوا يتم اختيارهم عن طريق انتخابهم من الشعب.

دستور سنة 1848م لم يستمر طويلا حيث وبعد وصول الإمبراطور "لويس بونابرت" إلى السلطة عن طريق تحويل الجمهورية الدستورية إلى إمبراطورية ديكتاتورية، وفيما بعد صدر دستور سنة 1852م و الذي تبني نظام ثنائية المجلس فأصبحت السلطة التشريعية تتكون من مجلسين، مجلس النواب ومجلس الشيوخ،

(1) مراد بقالم، مرجع سابق، ص 52.

(2) مزياني لونس، مرجع سابق، ص 15.

واستقر الوضع السياسي والدستوري أخيراً بعد صدور دستور سنة 1875م، وتأسيس الجمهوريتين الثالثة والرابعة، وبصدور دستور سنة 1946م تم إقامة نظام برلماني ميزه الاحتفاظ بنظام الازدواجية التشريعية من خلال مجلسي النواب والشيوخ، ثم تم تأسيس الجمهورية الخامسة بصدور دستور سنة 1958م والذي رسخ نظام الثنائية البرلمانية كمبدأ دستوري بموجب المادة 24 منه⁽¹⁾، وكان ذلك نتيجة لظروف سياسية خاصة لا تعود في هذه المرة لأهمية مجلس الشيوخ بقدر ما تعود إلى رغبة الساسة والمسؤولين في الحد من سلطات المجلس الواحد⁽²⁾.

أ- تكوين الجمعية الوطنية واختصاصاتها:

1- تكوين الجمعية الوطنية:

تتكون الجمعية الوطنية في ظل دستور 1958 من 577 عضواً منهم سبعة (07) من المستعمرات الفرنسية، ينتخبون عن طريق الاقتراع العام والمباشر⁽³⁾، اعتماداً على أسلوب الأغلبية على دورتين الذي استبدل بأسلوب التمثيل النسبي بمناسبة الانتخابات التشريعية لسنة 1986، ويسمح بالترشح للذكور والإناث البالغين من العمر 21 سنة كاملة، وقد حددت مدة العضوية في الجمعية الوطنية بخمس (05) سنوات كاملة⁽⁴⁾.

(1) نصت الفقرة الثانية من المادة 24 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أن: "يتكون البرلمان من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ".

(2) زهير أحمد قدورة، مرجع سابق، ص 120.

(3) نصت الفقرة الثالثة من المادة 24 من الدستور الفرنسي لسنة 1958م: "ينتخب نواب الجمعية الوطنية بالاقتراع المباشر ولا يجوز أن يتجاوز عدد أعضائها خمسمائة وسبعة وسبعين".

(4) أشار الدستور الفرنسي في نص المادة 25 منه إلى اختصاص التشريع العادي بتحديد ولاية النائب، والتي حددت بخمس سنوات بناء على القرار التنظيمي الصادر بتاريخ: 29 ديسمبر 1966م. أنظر في ذلك محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، ب.ط، الجزائر، 2001، مرجع سابق، ص 95.

تكون جلسات الجمعية الوطنية علنية وتنتشر في الجريدة الرسمية، إضافة إلى إمكانية عقد جلسات سرية بناء على طلب من الوزير الأول بموافقة عُشر (1/10) أعضاء المجلس.

2- اختصاصات الجمعية الوطنية:

تختص الجمعية الوطنية باقتراح القوانين في المجالات التالية:

- الحقوق المدنية والضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة.
- الضرائب المفروضة على المواطنين وعلى أملاكهم من أجل الدفاع الوطني.
- الجنسية وأهمية الأشخاص.
- تعيين الجرائم والجناح والعقوبات الواجب تطبيقها، والعفو العام.
- القواعد المتعلقة بتنظيم الاقتراع للمجالس النيابية والمحلية.
- إنشاء المصالح العامة وتنظيم الدفاع الوطني.
- الضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين المدنيين والعسكريين.
- تنظيم الملكية الخاصة والحقوق العينية والواجبات المدنية والتجارية والتعليم والعمل.

يستثنى من هذه المجالات اقتراحات القوانين المتعلقة بتخفيضات الضرائب أو زيادة النفقات العمومية، وبالنسبة لمشاريع القوانين تقدم أولاً إلى الجمعية الوطنية التي تكون مسؤولية الحكومة أمامها فقط دون مجلس الشيوخ⁽¹⁾.

(1) مزياني لونس، مرجع سابق، ص 17.

ب- تكوين مجلس الشيوخ واختصاصاته:

1- تكوين مجلس الشيوخ:

يتكون مجلس الشيوخ الفرنسي من 348 عضواً، ينتخبون عن طريق الانتخاب غير المباشر⁽¹⁾ من قبل هيئة تتكون من أعضاء الجمعية الوطنية والمستشارين العامين ومدوبي البلديات، من بين المرشحين الذين بلغوا سن الـ35 سنة وتتوفر فيهم شروط العضوية المتطابقة مع شروط العضوية في الجمعية الوطنية.

يضمن مجلس الشيوخ تمثيل الجماعات المحلية والمواطنين الفرنسيين المقيمين بالخارج⁽²⁾، من خلال العضوية في المجلس والتي حددت مدتها بتسع (09) سنوات، مع تجديد ثلث (1/3) الأعضاء كل ثلاث سنوات استناداً لعملية القرعة بعد تقسيم المجلس إلى ثلاث فئات.

2- اختصاصات مجلس الشيوخ:

في ظل الجمهورية الخامسة وعلى إثر تقلص دور البرلمان فقد تقلصت اختصاصات مجلس الشيوخ التشريعية إلى حد أنه لم يعد له تأثير على مسار التشريع، وأصبح بالإمكان تجاوزه واللجوء إلى اللجنة المختلطة لدراسة مشاريع القوانين، وكذا الاختصاصات الرقابية فلا يستطيع سحب الثقة من الحكومة⁽³⁾.

(1) الفقرة الرابعة من المادة 24 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 التي نصت على: "ينتخب مجلس الشيوخ الذي لا يتجاوز 348 عضواً، عن طريق الاقتراع غير المباشر...".

(2) الفقرة الخامسة من المادة 24 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 التي نصت بأنه: "سوف يتم تمثيل المواطنين المقيمين خارج فرنسا في الجمعية الوطنية وفي مجلس الشيوخ".

(3) مزياني لونات، مرجع سابق، ص 18.

الفرع الثاني

دواعي تبني نظام الثنائية البرلمانية في الدول المركبة (الو.م. أ)

اختلفت أسباب نشأة الثنائية البرلمانية في الدول الفدرالية باختلاف ظروفها السياسية والتاريخية، لكن عادة ما تنشأ الغرفة الثانية في هذا النوع من الدول كنتيجة حتمية يفرضها شكل الدول لضمان تمثيل الوحدات السياسية ووحدة الدولة⁽¹⁾، فتختص المجالس الأعلى بتمثيل المقاطعات بينما تختص المجالس الدنيا بتمثيل مصلحة الدولة ككل⁽²⁾.

يعتبر النموذج الأمريكي أهم وأقوى نماذج الثنائية البرلمانية في الدول الفدرالية، حيث تتكون السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية من مجلسين يطلق عليهما معا "الكونغرس"، تشكلا نتيجة لعوامل عديدة عبر ثلاث (3) مراحل من تاريخها (أولا)، ويختلف المجلسين في طريقة تكوينهما واختصاصاتهما (ثانيا).

أولاً: أسباب ومراحل تكون غرفتي الكونغرس

مرّ تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية بثلاث مراحل أساسية، مرحلة تكوين المستعمرات، حيث تكونت ثلاث مستعمرات تم تقسيمها نظراً لعلاقتها بالتاج الملكي البريطاني إلى:

- مستعمرات ملكية
- مستعمرات الملاك
- مستعمرات ذات العهود

(1) شالو صباح عبد الرحمن وسليمان كريم محمود، مرجع سابق، 181.

(2) رأفت دسوقي، مرجع سابق، ص 31.

كان النظام السياسي لهذه المستعمرات مستمدا من النظام السياسي الانجليزي القائم على ثلاث هيئات: الحاكم والمجالس التشريعية المنتخبة وهما المجلس الأعلى والجمعية المنتخبة، وكان ذلك بمثابة أول ظهور لنظام المجلسين في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية⁽¹⁾.

نتيجة لسيطرة التاج البريطاني على تلك المستعمرات واضطهادها بفرض الضرائب واستعمال القوة ضد من أراد الاستقلال عنها، فقد زاد السخط تجاه التاج البريطاني واشتد التضامن بين المستعمرات من أجل المطالبة بالاستقلال وتأسيس إتحاد بينهم، وتطورت الأحداث لاحقا باتجاه إنشاء إتحاد مركزي وذلك بموجب دستور 1787م، وكان ذلك بداية المرحلة الثانية التي كرس فيها دستور 1787م مبدأ الفصل بين السلطات، الذي قسم السلطة إلى ثلاث سلطات مستقلة.

كرس أيضا مبدأ ثنائية السلطة التشريعية بموجب المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية⁽²⁾، والتي تكونت من مجلسين مجلس الشعب ومجلس الشيوخ. أما المرحلة الثالثة والتي عرف فيها نظام المجلسين استقرار كبيرا وتم تدعيم مجلس الشيوخ من خلال التعديل الدستوري لسنة 1913م، وذلك بالمساواة بينه وبين مجلس النواب من حيث المكانة السياسية⁽³⁾.

(1) مراد بقالم، مرجع سابق، ص 32 و 33.

(2) جاء في نص المادة الأولى من الدستور الأمريكي لعام 1787م.

" All legislative powers herein granted shall be vested in a congress of the united states, which shall consist of a senate and house of representative".

(3) مزياني لونس، مرجع سابق، ص 21.

ثانيا: تكوين مجلسي الكونغرس واختصاصاتهما

يتكون البرلمان الأمريكي من غرفتين تشكلان مع الكونغرس الأمريكي هما مجلس الشيوخ ومجلس النواب:

أ- تكوين مجلسي الكونغرس الأمريكي:

1- تكوين مجلس الشيوخ "SENAT":

يتكون مجلس الشيوخ الأمريكي من مائة (100) شيخ على أساس انتخاب شيخين (2) من كل ولاية من الولايات الخمسين، بغض النظر عن مساحتها أو عدد سكانها أو أي اعتبارات أخرى، وهو ما يجسد مبدأ المساواة بين الولايات في الدولة الاتحادية⁽¹⁾.

كان أعضاء مجلس الشيوخ قديما يختارون من طرف السلطة التشريعية لكل ولاية، وبعد التعديل السابع عشر للدستور الأمريكي سنة 1913م أصبح يتم انتخابهم بأسلوب الاقتراع العام المباشر لعهدتها ستة (6) سنوات مع تجديد ثلث (1/3) أعضائه كل سنتين (2)⁽²⁾، حيث يقسم المجلس لثلاث (3) فئات تتقدم واحدة منها كل سنتين للانتخابات لعضوية هذا المجلس والتي تتمثل في أن لا يقل سن المترشح عن ثلاثين (30) سنة على الأقل، ويكون متمتعا بالجنسية الأمريكية لمدة لا تقل عن تسع (9) سنوات، وأن يكون مقيما في نفس ولاية ترشحه⁽³⁾.

(1) عمارة عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة والنظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، ط1، 2010، ص 68.

(2) الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي لسنة 1787م المعدل سنة 1992.

(3) بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 478.

2- تكوين مجلس النواب "HOUSE OF REPRESENTATIVES":

يتكون مجلس النواب الذي يمثل الولايات المتحدة الأمريكية ككل في جميع الولايات من 435 عضواً، يتم انتخابهم بأسلوب الاقتراع العام المباشر لمدة سنتين (2)، وهي مدة قصيرة بالنسبة لنواب البرلمانات الأخرى، ويتم انتخاب هؤلاء الأعضاء على أساس عدد السكان في كل ولاية، بنسبة نائب عن كل 500 ألف مواطن على مستوى الولاية، ونائب واحد عن كل ولاية يقل تعداد سكانها عن هذا الرقم، ويمكن أن يصل عدد أعضاء مجلس النواب إلى 473 عضواً إضافة إلى الممثل الخاص عن جزيرة "بورتوريكو"⁽¹⁾، بينما توجد مجموعة من الولايات التي يمثلها جميعاً عضو واحد⁽²⁾.

يشترط الدستور الأمريكي في من يتقدم للترشح لعضوية مجلس النواب أن يكون بالغاً خمسة وعشرون (25) سنة على الأقل، وأن يكون حاصلاً على الجنسية الأمريكية لمدة سبع (7) سنوات على الأقل، وأن يكون مقيماً بصفة دائمة في الولاية التي يترشح لتمثيلها⁽³⁾.

ب- اختصاصات مجلسي الكونغرس:

يمارس الكونغرس الأمريكي بغرفتيه الوظيفة الأساسية وهي الوظيفة التشريعية إضافة إلى بعض الصلاحيات الأخرى، حيث يستقل بغرفتيه (مجلس الشيوخ و مجلس النواب) بمباشرة هذه الوظيفة⁽⁴⁾ والتي يجب أن لا تمتد إلى نطاق الوظيفة التشريعية

(1) بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 478.

(2) هذه الولايات هي: آلاسكا، دلاوير، مونتانا، فيرمونت، نورث داكوتا، ساوث داكوتا، وايمونج. نقلاً عن: مراد بقالم، مرجع سابق، ص 38.

(3) بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 478.

(4) حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص 227.

للمجالس التشريعية المحلية⁽¹⁾، وبعض الصلاحيات الأخرى التي منها ما هو مشترك بين المجلسين ومنها ما ينفرد بممارسته مجلس الشيوخ⁽²⁾.

1- الصلاحيات المشتركة بين المجلسين:

1-1 التشريع: يستقل الكونغرس بغرفتيه (مجلس الشيوخ ومجلس النواب) بممارسة الاختصاص التشريعي على قدم المساواة، إذ يكون لكل منهما حق اقتراح القوانين والتصويت عليها فلا يصدر قانون إلا بموافقة كلا المجلسين⁽³⁾ وله في ذلك كامل الحرية إلا ما قيده الدستور من حقوق أساسية للأفراد كحرية المعتقد وحرية إبداء الرأي وحرية الصحافة وحرية التجمع السلمي، أو تلك تدخل في إطار اختصاص الولايات والمتمثلة في:

- التشريعات الخاصة بحالة الأشخاص: الزواج، الطلاق، التركات.
- القوانين الانتخابية
- التشريعات الجنائية
- قوانين البنوك والتأمينات.
- قوانين المرور.
- قوانين التنظيم القضائي.
- القوانين الخاصة بالتعليم والشؤون الاجتماعية⁽⁴⁾.

(1) محمد هلال الرفاعي، تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي، دراسة تحليلية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 26، العدد الثاني، 2010، ص 584.

(2) بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 478.

(3) محمد شهاب محمد أمين، مرجع سابق، ص 136.

(4) مراد بقالم، مرجع سابق، ص 39.

1-2 إنشاء ومراقبة المرافق العامة:

يعد هذا الاختصاص من أخطر الاختصاصات المنوطة بالكونغرس، لأنه يعتبر تدخلا صريحا في اختصاص السلطة التنفيذية.

1-3 الصلاحيات الانتخابية:

تتمثل في اختصاص النواب بانتخاب الرئيس الأمريكي في حالة عدم حصول المترشحين على الأغلبية المطلقة واختصاص مجلس الشيوخ بانتخاب نائب الرئيس الأمريكي.

1-4 صلاحية تعديل الدستور:

يمنح الدستور الأمريكي للكونغرس صلاحية تعديل الدستور بموافقة أغلبية الثلثين (2/3) في كل مجلس، إذا كانت المبادرة من الكونغرس، وبأغلبية ثلثي (2/3) المجالس التشريعية المحلية في حالة ما إذا كانت هذه الأخيرة هي صاحبة المبادرة بتعديل الدستور⁽¹⁾.

2- الصلاحيات الخاصة بمجلس الشيوخ:

إضافة إلى الصلاحيات المشتركة بينه وبين مجلس النواب ينفرد مجلس الشيوخ الأمريكي باختصاصات أخرى تظهر تفوقه في الكونغرس وأهم هذه الصلاحيات:

- المصادقة على المعاهدات الدولية ويكون ذلك بموافقة أغلبية الثلثين (2/3) من أعضاءه.

(1) جدير بالذكر أن الدستور الأمريكي تم تعديله حوالي 26 مرة، شملت الميادين التالية: توسيع حق الانتخاب، إعلان حقوق الإنسان، تنظيم السلطات العامة. أنظر في تفصيل ذلك: بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 480.

- الموافقة على تعيين كبار الموظفين، وبناء عليه يكون على الرئيس الأمريكي الحصول على موافقة مجلس الشيوخ في تعيينه لكبار الموظفين في الدولة، لاسيما بالنسبة لتعيين السفراء ورئيس المحكمة العليا وقضااتها، وبالنسبة لتعيين الوزراء فقد جرى العرف الدستوري أن يترك مجلس الشيوخ الحرية لرئيس الجمهورية في تعيينهم⁽¹⁾.

المطلب الثاني

مبررات تبني نظام الثنائية البرلمانية في الجزائر

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري نظام الثنائية البرلمانية أول مرة بموجب دستور سنة 1996 من خلال المادة 98 منه، التي نصت على أنه: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة"، وتم في الرابع من شهر جانفي 1998 تنصيب مؤسسة تشريعية في الدولة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

تبنى الجزائر لنظام الثنائية البرلمانية باستحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية لم يكن بقدر كبير من الدقة والوضوح، فلم يكن نتاج عوامل أرستقراطية كما كان الحال في إنجلترا ولا ضرورة فرضتها بنية الدولة كما هو الحال في الدول الفدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية، بل جاء نتيجة تجمع جملة من الظروف والأزمات السياسية التي عرفت البلاد خلال فترة معينة (الفرع الأول)، وضرورة لسد بعض النقائص القانونية التي عرفها نظام الغرفة الواحدة (الفرع الثاني).

(1) محمد شهاب محمد أمين، مرجع سابق، ص 13, 1139.

(2) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 163.

الفرع الأول

المبررات السياسية لتبني نظام الثنائية البرلمانية في الجزائر

إثر الأزمة التي عرفتها البلاد بداية التسعينات من القرن الماضي، كان على المؤسس الدستوري الجزائري وفي إطار الإصلاحات التي شملت البناء المؤسساتي للدولة بإعادة بناء المؤسسة التشريعية، استحداث غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني كخيار سياسي ضمانا لتأمين الاستقرار والاستمرارية للدولة (أولا)، بتشكيلة تضمن توسيع وتحسين التمثيل الوطني (ثانيا).

أولا: ضمان استقرار الدولة:

كان ضمان الاستقرار والاستمرار المؤسساتي للدولة ضرورة حتمية فرضتها الظروف الصعبة التي عرفتها البلاد، انطلاقا من انفجار الشارع الجزائري في الخامس من أكتوبر 1988 (بما يعرف بأحداث أكتوبر 1988)، والأزمة التي حدثت بعد الانتخابات التشريعية لسنة 1991، وما لحقها من الفراغ المؤسساتي الذي حدث بفعل تزامن حل المجلس الشعبي الوطني مع استقالة رئيس الجمهورية سنة 1992، لذلك تم تدعيم البناء المؤسساتي للدولة باستحداث غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني.

أ- أحداث أكتوبر 1988:

عرف تاريخ الخامس من أكتوبر سنة 1988 انفجارا اجتماعيا عنيفا صنعه بوجه خاص شباب من العاصمة الجزائرية ضد النظام⁽¹⁾، والذي كان نتيجة لجملة من الأسباب يمكن أن نبينها في نقطتين:

(1) صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 362.

النقطة الأولى: تمثلت في تدهور للأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في ظل سياسة التقشف التي انتهجتها الدولة آنذاك بسبب تراكم المديونية الخارجية، مما جعل الدولة تعجز عن تلبية مطالب الشعب المتمثلة في تحسين مستوى المعيشة وتوفير السكن والشغل.

النقطة الثانية: تمثلت في الأوضاع السياسية التي همشت الشعب وأدت إلى عدم إشراكه في رسم السياسة العامة للدولة وعدم اتخاذ القرارات التي تهم المواطن⁽¹⁾، إضافة إلى سيطرة حزب جبهة التحرير الوطني على الدولة وظهور انشقاقات داخل الحزب، ما أدى إلى نشأة أحزاب معارضة داخل الوطن وخارجه، ومنه تأكيد طموح ورغبة البعض في التوجه نحو نظام التعددية الحزبية والديمقراطية⁽²⁾.

ب- نتائج الانتخابات التشريعية في ديسمبر 1991:

تعتبر النتائج التي أسفر عنها الدور الأول من الانتخابات التشريعية لسنة 1991، والتي أسفرت عن فور الجبهة الإسلامية للإنقاذ⁽³⁾ أحد الأسباب التي أدت إلى أزمة سياسية وأمنية حلت بالبلاد وذلك على إثر إلغاء نتائج تلك الانتخابات.

ج- الفراغ المؤسسي:

عرفت الجزائر فراغا مؤسسيا على إثر إصدار المجلس الدستوري يوم 11 جانفي 1992 لبيان يعلن استقالة رئيس الجمهورية "شاذلي بن جديد"، وتثبت حالة الشغور النهائي لرئيس الجمهورية مع اقتران استقالة رئيس الجمهورية بشغور المجلس الشعبي

(1) آيت شعلال نبيل، مقومات بناء دولة القانون، مذكرة ماجستير تخصص: قانون عام فرع: القانون الدستوري، قسم الحقوق و العلوم السياسية جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012/2013، ص 130.

(2) عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2009/2010، ص 63.

(3) حيث تحصلت الجبهة الإسلامية للإنقاذ على 188 مقعدا، وبذلك تحصلت على الأغلبية البرلمانية.

الوطني نتيجة لحله⁽¹⁾، في ظل عدم إمكان تولي رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة بالنيابة، أين تناولت المادة 84 من دستور سنة 1989 حالة حدوث المانع أو الوفاة أو الاستقالة لرئيس الجمهورية أثناء انعقاد البرلمان فقط، أين يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني مهام رئيس الدولة، وأغفل حالة اقتران شغور منصب رئيس الدولة مع شغور البرلمان، ما كشف عن محدودية الإصلاحات التي أحدثتها دستور سنة 1989، ما أدى بالمؤسس الدستوري إلى التفكير في إنشاء مؤسسة تشريعية تدعم البناء المؤسساتي للدولة بما يضمن استقرار واستمرارية مؤسسات الدولة في كل الحالات، حيث تم في سبيل ذلك استحداث مجلس الأمة، وتمكينه من اختصاصات تتماشى وتركيبته البشرية وتميز رئيسه بمكانة متميزة إضافة إلى عدم إمكانية حله.

لقد كان تدعيم البناء المؤسساتي للدولة باستحداث غرفة ثانية لمواجهة تلك الأحداث وسد النقائص التي عرفها دستور سنة 1989، لذلك تم تمييز هذه الغرفة من حيث:

1. الحصانة الدستورية من الحل الرئاسي:

تتمتع الغرفة الأولى بحصانة دستورية من الحل الرئاسي الذي يصيب فقط الغرفة الأولى سواء اختياريا طبقا للمادة 147 من تعديل 2016، أو وجوبيا في حال لم تحصل موافقة الغرفة الأولى من جديد على برنامج الحكومة طبقا لنص المادة 96 من تعديل 2016، وذلك يضمن استقلالية مجلس الأمة عن رئيس الجمهورية.

(1) فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، 2006، ص 22.

2. مدة عهدة مجلس الأمة:

كما أن زيادة عهدة أعضاء مجلس الأمة بسنة واحدة على عهدة المجلس الشعبي الوطني وعلى عهدة رئيس الجمهورية المقدرتان بخمس سنوات كاملة وسيلة لتفادي أي فراغ دستوري قد يحدث نتيجة تزامن شغور كل المؤسسات الدستورية في البلاد، وبالتالي ضمان الاستقرار والاستمرار المؤسساتي⁽¹⁾.

3. مكانة رئيس مجلس الأمة في سلم جهاز السلطة:

طبقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة 102⁽²⁾ من دستور سنة 1996 فإن المؤسس الدستوري جعل من مكانة رئيس مجلس الأمة ما يضمن الاستقرار السياسي لمؤسسات الدولة، وذلك من خلال إعطائه صلاحية تولي مهام رئيس الدولة في حال شغور هذا المنصب في الحالات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من نفس المادة⁽³⁾.

ثانياً: مجلس الأمة أداة تحسين ومضاعفة التمثيل الوطني داخل البرلمان

إذا كانت الغرفة الأولى المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني من خلال نظام انتخابها تعبر عن البعد الديموغرافي، فإن الغرفة الثانية المتمثلة في مجلس الأمة وبطريقة تكوينها التي تضم فئات من مختلف الطبقات الاجتماعية والثقافية للمجتمع

(1) لوناسي حميد، مرجع سابق، ص 27.

(2) نصت الفقرة الثانية من المادة 102 على أنه: "يعلن البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (2/3) أعضائه ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة في مدة أقصاها خمسة وأربعون (45) يوماً رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 104 من الدستور".

(3) نصت الفقرة الأولى من المادة 102 على أنه: "إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن يجتمع المجلس الدستوري وجوباً وبعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع".

تعتبر أداة لتحسين التمثيل الوطني ومضاعفته⁽¹⁾، خاصة في ظل ما تفرزه الانتخابات التشريعية من نقائص فيما يخص عدم تمثيل الأقليات أو فئات اجتماعية معينة كالكفاءات⁽²⁾.

الأمر الذي عبرت عنه المذكرة الرئاسية الصادرة بتاريخ: 12 ماي 1992 في فقرتها الثالثة التي جاء فيها أن وجود الغرفة الثانية في بلادنا يرمي إلى مضاعفة مجال التمثيل الوطني، وذلك عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية، وكذا الكفاءات والشخصيات في مختلف المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية⁽³⁾، بحيث تستجيب التشكيلة المختلفة لمجلس الأمة لمعايير النضج والكفاءة لدى أعضائه في التكفل بشؤون الأمة، كما تستجيب إلى تحسين النظام التمثيلي داخل الهيئة التشريعية، من خلال تجنب العيوب التي تترتب عن الاقتراع العام الذي يؤدي إلى تهميش بعض الكفاءات الوطنية⁽⁴⁾.

يعد مجلس الأمة أداة لتمثيل البعد الإقليمي ولتحسين التمثيل الوطني من خلال:

أ- ضمان تمثيل الجماعات المحلية (مجلس الأمة أداة لمضاعفة التمثيل):

يكون مجلس الأمة أداة لتوسيع مجال التمثيل لضمه منتخبي المجالس المحلية البلدية والولائية عن طريق الانتخابات غير المباشرة، الأمر الذي يعكس تمثيلا خاصا للمجموعات المحلية⁽⁵⁾ داخل المجلس، حيث يعتبر النائب في مجلس الأمة نفسه

(1) آيت العربي مقران، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2003، ص 64.

(2) فوزي أوصديق، مرجع سابق، ص 22.

(3) آيت العربي مقران، مرجع سابق، ص 64.

(4) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 165.

(5) فوزي أوصديق، مرجع سابق، ص 22.

أقرب للجماعات المحلية لانبثاقه منها، فيحاول العمل على تمثيلها بما يضمن التوفيق بين مقتضيات المصلحة المحلية والوطنية.

كما أن مجلس الأمة يمثل البعد الإقليمي للولايات مهما كان عدد سكانها على قدم المساواة، وهو الأمر الذي عجزت عنه تشكيلة المجلس الشعبي الوطني التي تعكس النزعة الاستقلالية للأحزاب بمختلف توجهاتها والتي منها ما له امتداد وطني ومنها ما يقتصر على بعض الولايات⁽¹⁾.

ب- تدارك نقائص التمثيل الانتخابي وتحسين التمثيل:

إضافة إلى انتخاب ثلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة من بين ومن طرف أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، فإن تعيين الثلث (1/3) الباقي من بين الشخصيات والكفاءات من مختلف المجالات يهدف إلى تحسين النظام التمثيلي داخل الهيئة التشريعية، الأمر الذي يؤدي إلى القضاء على نقائص وسلبيات التمثيل الناتج عن الاقتراع العام المعتمد في انتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني، وكذلك سلبيات الاقتراع بالقائمة عن طريق التمثيل النسبي المعتمد في انتخاب ثلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة، والذي لا يؤدي إلى التعبير عن إرادة الأمة لأن الناخب لا يمكنه اختيار الأسماء من بين القوائم ولكنه مجبر على اختيار القائمة بكامل مرشحيتها⁽²⁾.

إضافة لما سبق ذكره فإن مجلس الأمة يعد أداة من أدوات تعزيز الديمقراطية ذلك أن أصل نشأة الغرفة الثانية في الدول النامية يعود أساسا إلى أزمات الديمقراطية التي عاشتها تلك الدول والمشكلة نتيجة تنامي القوى الاجتماعية التي تسعى إلى

(1) مزيايوني لونس، مرجع سابق، ص 38 إلى 40.

(2) خويضر الطاهر، تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن، مجلة الفكر البرلماني، عدد 11، جانفي 2006، ص 76.

المشاركة السياسية مقابل عجز المؤسسات الدستورية في تلك الدول عن استيعابها وتلبية مطالبها، وجاء تبني الجزائر لنظام الثنائية البرلمانية تماشياً مع هذا السياق⁽¹⁾.

الفرع الثاني

المبررات القانونية لتبني نظام الثنائية البرلمانية في الجزائر

بالإضافة للأسباب السياسية التي حذت بالمؤسس الدستوري لتبني الثنائية البرلمانية، فإن أخذه بهذا النظام جاء كذلك لجملة من الأسباب القانونية بررت اعتماده على غرفة ثانية في عمل السلطة التشريعية، يمكن أن نجملها في تكريس مبدأ دستوري نص عليه المؤسس في الدستور الجزائري ويتعلق الأمر بمبدأ الفصل بين السلطات (أولاً)، وتدعيم العمل البرلماني باختياره تقسيم السلطة التشريعية بين مؤسستين ضمن البرلمان الجزائري (ثانياً).

أولاً: تكريس مبدأ الفصل بين السلطات

إن فكرة إنشاء غرفة ثانية على مستوى البرلمان يعد تكييفاً لفكرة "مونتسكيو" حول مبدأ الفصل بين السلطات القائم على تقسيم وتوزيع السلطات إلى ثلاث: تشريعية، تنفيذية، قضائية، وتقسيم الوظائف داخل السلطة الواحدة، وعلى حد رأي الأستاذ الأمين شريط فإن نظام الغرفتين يعد أحد تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات⁽²⁾، وتجسيدا لفكرة أنه لا بد من وجود سلطة توقف سلطة، ولا بد من توزيع السلطة على

(1) مقدم سعيد، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار إتحاد المغرب العربي دراسة مقارنة بالاستثناس بالتجربة الفرنسية، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، يومي 29 و30 أكتوبر 2002، فندق الأوراسي، الجزء الأول، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، دار هومة، الجزائر، ص 102.

(2) عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 85.

عدة جهات، لأنه في كل مرة تتجمع السلطة في قبضة هيئة واحدة كانت النتيجة سيادة الديكتاتورية واستبداد الجهة صاحبة السلطة⁽¹⁾.

سعى المؤسس الدستوري لتجنب استبداد السلطة كما سلف ذكره، لذا أنشأ مجلس الأمة ليكون أداة لمنع استبداد الغرفة الأولى هذا من جهة، ومن جهة أخرى لتحقيق نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أ- منع استبداد المجلس الشعبي الوطني:

في إطار الفكرة التي نادى بها "مونتسكيو" حول ضرورة توازن السلطة على أكثر من جهة لمنع استبداد جهة واحدة بها، فقد يميل أحد المجالس إلى الاستبداد إذا سيطرت عليه الأغلبية ذات اتجاه معين، ففي حالة سيطرة أحد الأحزاب أو التيارات على الأغلبية البرلمانية فإنه من المحتمل سيطرتها على السلطة التشريعية ومن ثم على عمل الحكومة⁽²⁾، فإن وجود مجلس الأمة كغرفة ثانية بتشكيلة مغايرة وبعدها أطول⁽³⁾، جاء ليقى الدولة من هيمنة المجلس الشعبي الوطني على السلطة التشريعية والاستبداد بها نتيجة سيطرة الأغلبية البرلمانية في إصدار القوانين، خاصة بعد استحداث فكرة القوانين العضوية ضمن التشريع الجزائري، والذي يمنح سلطة خطيرة للبرلمان إذا ما استأثر به المجلس الشعبي الوطني، نظرا لأهمية هذه القوانين وعلاقتها المباشرة بمؤسسات الدولة، حيث يشكل مجلس الأمة حاجزا منيعا في حال ما إذا أصيب المجلس التشريعي الواحد بهيمنة الأغلبية الناتجة عن اختيار حزب سياسي معين، خاصة في ظل اشتراط المؤسس الدستوري مصادقة أعضاء مجلس الأمة الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو الأغلبية المطلقة بالنسبة

(1) آيت شعلال نبيل، مرجع سابق، ص 120.

(2) محمد شهاب محمد أمين، مرجع سابق ص 72.

(3) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 124.

لمشاريع القوانين العضوية على النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، الأمر الذي يمنع أي استبدال للغرفة الأولى على عمل البرلمان.

ذهب جانب من الفقه إلى أن انفراد مجلس واحد بسلطة التشريع في الدولة قد يؤدي إلى استبدال وهيمنة⁽²⁾ هذا المجلس، وتعسفه في استعمال سلطته في مواجهة السلطة التنفيذية خاصة، إلا أنه في حالة توزيع السلطة التشريعية بين مجلسين فإن ذلك سيحول دون الاستبدال، كما يعد ذلك عاملا لتحقيق التوازن بين السلطات خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽³⁾.

إن مبرر إنشاء مجلس الأمة تقاديا لهيمنة حزب سياسي معين على السلطة مبرر يشكل لدى البعض مصادرة لخيارات وإرادة الشعب التي عبر عنها عن طريق الانتخابات بمنحه الأفضلية لاتجاه سياسي معين وخروج عن مبدأ الديمقراطية⁽⁴⁾.

ب- تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

إن انفصال البرلمان والحكومة غالبا ما يؤدي إلى اختلافهما حول بعض المسائل ما يؤدي إلى عرقلة قيام الدولة في النظم ذات المجلس البرلماني الواحد بوظائفها، أما في النظم ذات المجلسين فمن المستطاع التغلب على التصادم بين البرلمان والحكومة في حالة حدوث خلاف بينهما، حيث يلعب المجلس الثاني (الغرفة الثانية)

(1) الفقرة الرابعة من المادة 138 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) لا ترتبط الهيمنة دائما بوجود أغلبية برلمانية بل قد ترتبط بوجود أقلية لها من القوة المالية والفكرية والاجتماعية وغيرها ما يمكنها من الهيمنة على البرلمان، فالديمقراطية تقضي في آن واحد حرية الخيارات السياسية وتمثيل مصالح الأكثرية في ظل الحفاظ على بقاء الأقلية من الخطورة على حد تعبير الأستاذ "ألان تورين" إعطاء الأولوية لأحد هذه العناصر وتغليبها على العناصر الأخرى. أنظر في ذلك: عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، مرجع سابق، ص 86 و 87.

(3) غانم عبد دهش عطية الكرعوي، مرجع سابق، ص 83.

(4) Bernard Chante bout, Droit constitutionnel et science politique, 17^{eme} édition Armand colin, paris, aocit,2000, p112.

دور الوسيط للتوفيق بينهما والوصول إلى تفاهم حول المسائل محل الخلاف⁽¹⁾، وبالمقابل إذا ما طرأ خلاف بين المجلسين فإن الحكومة تقوم بدور الوساطة لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان⁽²⁾.

قد يؤدي نظام التعددية الحزبية المعتمد في الجزائر إلى إفراز أغلبية برلمانية ذات سياسة وتوجه معارض لتوجهات وسياسة الحكومة الأمر الذي قد يؤدي إلى التصادم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إن تبني نظام الغرفتين إلى جانب كونه عامل استقرار مؤسستي فإن مجلس الأمة نشأ ليكون محورا لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والحيلولة دون وقوع التصادم بينهما، فيعمل نظام الغرفتين على منع الاصطدام بين السلطتين ويسمح بخلق نوع من التسوية ويخفف من حدة النزاع الذي قد ينشأ بين ممثلي الحكومة وممثلي إحدى الغرفتين⁽³⁾، ويلعب مجلس الأمة هذا الدور نظرا للاعتبارات التالية:

- يعد الغرفة الأكثر استقرارا وتخصيصا للتأمل والتفكير والدفاع عن القيم الدائمة والمصالح العميقة للأمة بعيدا عن تقلبات الظروف السياسية⁽⁴⁾، وذلك بالنظر إلى مدة عهده المقدرة بستة (6) سنوات، والتي تعتبر مدة معقولة لتوفير الاستقرار داخل المجلس.

- عدم قابلية مجلس الأمة للحل الرئاسي ما يحقق التوازن للسلطة التشريعية ويحد من تدخل رئيس الجمهورية في عمل البرلمان.

(1) محمود حافظ، الوجيز في النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص 234.

(2) عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2009، ص169.

(3) مزياي لونس، مرجع سابق، ص 37.

(4) مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 37.

- نوعية التشكيلة البشرية التي يضمها مجلس الأمة والتي تضم شخصيات لها الكفاءة والحكمة والحنكة ما يجعلها أكثر دراية بالانشغالات الحقيقية للمواطن.
- اشتراط الأغلبية المذكور في الفقرة الرابعة من المادة 138 من الدستور بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 لأعضاء مجلس الأمة للمصادقة على القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، بمعنى أن باستطاعة مجلس الأمة شل عمل المجلس الشعبي الوطني في حال استبداده ضد السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

ثانيا: تدعيم العمل البرلماني

يرى البعض أن نظام الثنائية البرلمانية يتيح إمكانية إدخال عناصر تتمتع بكفاءات عالية وخبرات متراكمة من خلال المجلس الثاني⁽²⁾، لم تتح لها الفرصة لدخول البرلمان عن طريق الانتخابات⁽³⁾، وهو الأمر الذي سار عليه المؤسس الدستوري الجزائري باستحداث مجلس الأمة بطريقة تكوين تضم كفاءات وطنية من مختلف الاختصاصات والمجالات لتدارك مشكل افتقار نواب المجلس الشعبي الوطني للدراية والكفاءة للتحكم في المسائل القانونية، حيث لم يشترط الدستور ولا قانون الانتخابات عاملي الكفاءة والخبرة للترشح لنيابة المجلس الشعبي الوطني، الأمر الذي غالبا ما يؤدي إلى إفراز منتخبين لا يفهمون في العمل البرلماني ويفتقدون القدرة على إدراك متطلبات الإرادة الشعبية. ما جعل المؤسس الدستوري يحاول تدارك ذلك بحصر حق الترشح والتصويت لاختيار ثلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة على أعضاء المجالس المحلية الذين يشكلون طبقة مسؤولة وأكثر فهما وكفاءة،

(1) عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، مرجع سابق، ص 104.

(2) غانم عبد دهش عطية الكرعوي، مرجع سابق، ص 85.

(3) وحيد رأفت ووايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة المصرية، القاهرة، 1937، ص 197.

كما اشترط تعيين الثلث (1/3) الآخر من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية⁽¹⁾، مما يجعلنا ندرك رغبة المؤسس الدستوري الجزائري في تحسين أداء البرلمان سواء على مستوى العمل التشريعي أو على مستوى العمل الرقابي من خلال:

أ- تحسين مسار العمل التشريعي:

يعتبر مجلس الأمة هيئة للتفكير وغرفة للتدقيق للقوانين وتطوير نوعيتها من خلال ميكانزمين أساسيين هما:

- التركيبة البشرية لمجلس الأمة التي تلعب دورا داعما للعمل التشريعي من خلال تميزها بتشكيلة لها القدرة على التعرف أكثر على الواقع، من خلال مندوبيها في المجالس المحلية، ما يجعل العضو البرلماني على دراية أكثر بالاحتياجات المحلية وتنسيقها مع التنمية، وما يضمن ذلك هو التجديد النصفي لأعضاء مجلس الأمة كل ثلاث سنوات، وضمه لفئات متخصصة في مختلف المجالات ما من شأنه رفع مستوى الفعالية التشريعية.

- قراءة مجلس الأمة لما تم التداول فيه من قبل المجلس الشعبي الوطني يؤمن النص التشريعي من الأخطاء والهبوات ويضمن حسن صياغته وتطوير نوعيته، لأن ما يتم المداولة فيه من قبل عدة هيئات أفضل مما يتم فيه المداولة من قبل هيئة واحدة⁽²⁾، ومنه يرتقي مستوى كفاءة المؤسسة التشريعية ويتحسن المسار التشريعي من خلال تجنب التسرع في وضع القواعد القانونية⁽³⁾.

(1) الفقرة 2 و3 من المادة 118 من الدستور سنة 1996 والمادة 108 و110 من القانون العضوي رقم: 10/16 المتعلق بالانتخابات، المؤرخ في: 2016/08/25 الجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة في: 2016/08/28.

(2) مسعود شيهوب، نشأة وتطور نظام الغرفتين البرلماني، مرجع سابق، ص 16.

(3) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 167.

ب- توسيع مجال الرقابة البرلمانية:

يملك مجلس الأمة من الصلاحيات الدستورية ما يمكنه من المساهمة في توسيع ممارسة الرقابة البرلمانية وتحسينها، حيث مكنه الدستور في ذلك من الرقابة البرلمانية السياسية، بما أتيح له من الوسائل التي تتمثل في⁽¹⁾:

- الإطلاع على عرض برنامج الحكومة، مع إمكانية إصدار لائحة عقب ذلك⁽²⁾، والإطلاع على بيان السياسة العامة السنوي لقانون المالية وميزانية الدولة⁽³⁾.

- الاستماع لأعضاء الحكومة من خلال لجان المجلس.

- استجواب الحكومة.

- توجيه أسئلة شفوية وكتابية لأعضاء الحكومة.

- التحقيق البرلماني.

- الرقابة المالية.

لكن ورغم منح كل هاته الآليات لمجلس الأمة للمشاركة في ممارسة الرقابة البرلمانية لا يمكن اعتبار توسيع وتفعيل الرقابة البرلمانية على الحكومة مبررا ذا فاعلية في إنشاء مجلس الأمة، في ظل عدم فاعلية تلك الرقابة نتيجة لانعدام الأثر المترتب على استعمال بعض الآليات الرقابية.

(1) عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 110.

(2) أنظر الفقرتين: 3 و4 من المادة 94 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

(3) أنظر الفقرة: 7 من المادة 98 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

المبحث الثاني

أثر استحداث مجلس الأمة على ممارسة البرلمان للاختصاص التشريعي

من أهم الأسباب المعلنة لتبني نظام الثنائية البرلمانية في دستور 1996 باستحداث غرفة ثانية (مجلس الأمة) إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، هو تدعيم البرلمان خاصة على مستوى عمله التشريعي، لكن تدارك الأسباب الحقيقية لاستحداث مجلس الأمة ومدى اعتباره داعما للعمل التشريعي للبرلمان لا يظهر إلا من خلال البحث في طريقة تكوين مجلس الأمة (المطلب الأول)، ثم ما أنيط به هذا المجلس من اختصاصات تشريعية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

طريقة تكوين مجلس الأمة

لمعرفة الأسباب الحقيقية التي أدت بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى استحداث مجلس الأمة لا بد من دراسة آليات تشكيل مجلس الأمة، ومدى نفوذ السلطة التنفيذية في ذلك، سواء من خلال تدخلها غير المباشر عن طريق التحكم في مسار العملية الانتخابية لانتقاء الثلثين (2/3) المنتخبين (الفرع الأول)، أو تدخلها المباشر بتعيين ثلث (1/3) أعضاء المجلس من قبل رئيس الجمهورية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة

رغم كون الانتخاب أحد صور الديمقراطية وأهم وسائل ممارسة الشعب لسيادته، إلا أن الأسلوب المعتمد في انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة الجزائري والإجراءات

التقنية المتبعة (أولا) أدى إلى انقسام الآراء حوله بين مؤيد ومعارض لهذا الأسلوب (ثانيا).

أولا: الإجراءات التقنية لانتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة

يتم انتقاء ثلثي أعضاء مجلس الأمة عن طريق أسلوب الاقتراع غير المباشر⁽¹⁾ والسري⁽²⁾، ويكون الانتخاب إجباريا⁽³⁾ حسب قاعدة الاقتراع المتعدد الأسماء "Plurinominal" في دور واحد وبالأغلبية على مستوى الولاية، ويتم ذلك باختيار كل ناخب من الهيئة الناخبة التي يقوم الوالي بإعداد قائمتها⁽⁴⁾، والمكونة من أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجلس الشعبي الولائي لإقليم الولاية⁽⁵⁾.
تجرى عملية الاقتراع لهؤلاء الأعضاء في يوم واحد من قبل الهيئة الناخبة المعنية، حيث يقوم كل ناخب منها باختيار مرشحين اثنين⁽²⁾ من القائمة والحائزين على أغلبية الأصوات من المرشحين يحصلان على مقعدي دائرتهم الانتخابية (الولاية) في مجلس الأمة⁽⁶⁾، وفي حالة ما إذا تساوت أصوات مترشحين اثنين على نفس المقعد يؤول المقعد للأكبر سنا⁽⁷⁾.

(1) حيث يتم انتخابهم من قبل أشخاص بصفتهم منتخبين كذلك ويسمون بالناخبين من الدرجة الثانية، فيما يعتبر الشعب ناخب من الدرجة الأولى. أنظر في ذلك: صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 243.

(2) الفقرة الثانية من المادة 118 من دستور سنة 1996.

(3) المادة 108 من القانون العضوي رقم: 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات.

(4) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996: السلطة التشريعية مرجع سابق، ص 25.

(5) الفقرة الثانية من المادة 108 من القانون العضوي رقم: 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات.

(6) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996: السلطة التشريعية مرجع سابق، ص 25.

(7) الفقرة الثانية من المادة 129 من القانون العضوي رقم: 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات.

بذلك ينفرد مجلس الأمة بطريقة انتخاب ثلثي (2/3) أعضائه عن باقي المؤسسات المتشكلة عن طريق الانتخابات كالمجلس الشعبي الوطني والمجالس المحلية، والتي يتم انتخاب أعضائها عن طريق الاقتراع النسبي المباشر⁽¹⁾.

تتميز هذه الطريقة بكونها تضمن لأعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية الحرية في الترشح من عدمه، كما تضمن استقلاليتهم عن الأحزاب التي فازوا تحت لوائها بعضوية المجالس المحلية، حيث يسمح القانون⁽²⁾ لكل عضو في الجماعات المحلية إمكانية الترشح باسمه الخاص دون اشتراط تزكية الحزب، على عكس الترشح لنيابة المجلس الشعبي الوطني والمجالس الشعبية المحلية، التي تفرض على المترشح الانطواء تحت لواء حزب سياسي أو الحصول على عدد معين من توقيعات ناخبي دائرته الانتخابية⁽³⁾.

تحدد الدوائر الانتخابية بالنسبة للنظام الانتخابي لأعضاء مجلس الأمة بالحدود الإقليمية للولاية على أن تمثل كل ولاية بمقعدين اثنين في مجلس الأمة⁽⁴⁾، اعتمادا على مبدأ المساواة بين جميع الولايات بغض النظر عن الكثافة السكانية- التي تعتبر قاعدة أساسية تحكم التمثيل السياسي⁽⁵⁾، سواء على مستوى المجلس الشعبي الوطني

(1) عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 129.

(2) جاء في المادة 110 من القانون العضوي رقم: 10/16: "يمكن كل عضو في مجلس شعبي بلدي أو ولائي تتوافر فيه الشروط القانونية أن يترشح لانتخابات مجلس الأمة."

(3) عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 130.

(4) الفقرة الثانية من المادة 118 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

(5) محمد عمران بوليفة، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الاستقرار المؤسساتي، رسالة دكتوراه في القانون العام، فرع القانون الدستوري، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2015/2014، ص 144.

الوطني أو المجالس المحلية - أو المساحة الجغرافية أو القوة الاقتصادية أو مدى المشاركة في الدخل الوطني⁽¹⁾.

التمثيل على مستوى مجلس الأمة تحكمه معايير مجردة وليست موضوعية⁽²⁾، وهو أسلوب يضمن نوعا من التوازن بين الولايات ويحول دون طغيان الولايات الكبيرة على الولايات الصغيرة ، ويحفظ لكل ولاية قدرا من الذاتية والتميز⁽³⁾.

يتم إعداد قائمة الناخبين المكونين للجنة الناخبة من طرف الوالي على خلاف القائمة الانتخابية للانتخابات الرئاسية والمحلية وانتخابات المجلس الشعبي الوطني، والتي تتولى الإدارة إعداد قائمة ناخبها⁽⁴⁾، ويعتمد الوالي في إعداد القائمة الناخبة على الترتيب الأبجدي وعلى شكل قائمة توقيع، ذلك لأن التصويت إجباري ما عدا في حالة حدوث مانع قانوني أو قوة قاهرة، ويمكن للعضو التصويت بالوكالة⁽⁵⁾، ثم يتم استدعاء الهيئة الناخبة بمرسوم رئاسي قبل تاريخ الاقتراع بخمسة وأربعين (45) يوما⁽⁶⁾، ويجب أن تتوفر في هؤلاء الأعضاء الشروط التالية:

- الجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة.

- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية.

(1) هو ذات الأسلوب المتبع في تشكيل الغرفة الثانية في العديد من الأنظمة ذات النظام البيكاميرالي كالولايات المتحدة الأمريكية، حيث يتشكل مجلس الشيوخ من مائة (100) عضو على أساس تمثيل كل ولاية من ولاياتها الخمسين بمنتخبين اثنين. ونفس الأمر نجده في فرنسا ومصر. أنظر في تفصيل ذلك: مراد بقالم، مرجع سابق، ص 36.

(2) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996: السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص 25.

(3) مراد بقالم، مرجع سابق، ص 36.

(4) حجاب ياسين، مرجع سابق، ص 31.

(5) أنظر المادة 119 و 121 من القانون العضوي رقم: 10/16.

(6) المادة 109 من القانون العضوي رقم: 10/16.

- عدم وجود الناخب في إحدى حالات عدم الأهلية للانتخابات.
- الصفة: حيث يشترط أن يكون النائب عضواً في مجلس شعبي بلدي أو ولائي.
- السن: يجب أن يكون سن النائب ثلاثة وعشرون (23) سنة على الأقل يوم الاقتراع.
- التسجيل في القائمة الانتخابية⁽¹⁾.
- تتشكل قائمة المترشحين لعضوية مجلس الأمة من الأعضاء الذين قاموا بتسجيل تصريحات الترشح في السجل المخصص لذلك على مستوى الولاية المعنية، على أن يكون كل عضو من هؤلاء من أعضاء المجالس البلدية والولائية، ممن توفرت فيهم الشروط القانونية⁽²⁾، إضافة إلى شروط الترشح والتمثلة في:
- أن يكون سن المترشح خمسة وثلاثين (35) سنة كاملة يوم الاقتراع.
- ألا يكون محكوماً عليه بحكم نهائي لارتكابه جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح العمدية⁽³⁾.
- تتم عملية الاقتراع لاختيار ثلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة خلال يوم واحد بمكتب التصويت الموجود على مستوى الولاية⁽⁴⁾، والذي يتشكل من رئيس ونائب رئيس ومساعدين كلهم قضاة يعينهم وزير العدل، وتعتبر هذه التشكيلة خصوصية أخرى تميز عملية انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة.

(1) حجاب ياسين، مرجع سابق، ص 27، 28.

(2) المادة 110 من القانون العضوي رقم: 10/16.

(3) المادة 111 من القانون العضوي نفسه.

(4) المادة 33 من القانون العضوي رقم: 12/16.

تختلف عملية انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة عن باقي عمليات الانتخاب للمؤسسات الدستورية التي تعتمد في تكوينها على الانتخابات، حسب البعض فإن هذا يمثل ضماناً أساسية لصرامة ونزاهة العملية الانتخابية⁽¹⁾.

بعد اختتام عملية الاقتراع يتم فرز الأصوات بصفة إلزامية وعلنية تحت رقابة أعضاء مكتب التصويت⁽²⁾، وبعد الانتهاء من هذه العملية يحضر محضر الفرز وتعلن النتائج بفوز المرشحين الاثنتين (2) اللذين حازا على أكثر عدد الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات بين مترشحين يفوز المترشح أكبر سناً.

ثانياً: تقييم أسلوب انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة

لاقى أسلوب انتقاء ثلثي أعضاء الغرفة الثانية للبرلمان صاحب السلطة التشريعية والمفوض من الشعب لممارستها - عن طريق الانتخاب غير المباشر من أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمحلية - العديد من الآراء منها المنتقدة على اعتبار أن هذا الأسلوب يطعن في الدور التمثيلي لهؤلاء الأعضاء، ذلك أن اختيارهم لم يتم من الشعب صاحب السيادة مباشرة⁽³⁾، كما أن الاعتماد على اختيار ثلثي أعضاء مجلس الأمة من قبل هيئة انتخابية صغيرة ومحصورة في أعضاء المجالس الشعبية المحلية يجعل إمكانية التأثير عليها وعلى اختياراتها من قبل السلطة التنفيذية أمراً وارداً.

إضافة إلى استحواد الحزب الحاصل على أكثرية المقاعد في الانتخابات المحلية على تشكيل مجلس الأمة⁽⁴⁾، وعلى أساس ذلك سيدين هؤلاء المنتخبين بالولاء

(1) حجاب ياسين، مرجع سابق، ص 32.

(2) المادة 49 من القانون العضوي رقم: 10/16.

(3) مزياي لونس، مرجع سابق، ص 58 و 59.

(4) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 172.

لأحزابهم ويدافعون عن مصالحهم أكثر من دفاعهم عن مصالح دوائرهم الانتخابية، الأمر الذي يتنافى مع العهدة البرلمانية التي تنسم بالطابع الوطني⁽¹⁾.

كما انتقد الأسلوب المعتمد في تحديد عدد مقاعد الولايات في مجلس الأمة الذي ألغى المعايير الموضوعية وابتعد عن القاعدة الأساسية التي تحكم التمثيل السياسي والتي تقوم على تحديد عدد المنتخبين وفق قواعد ديموغرافية أو مبادئ التوازن الديموغرافي، والمعتمدة في انتخابات مجلس الشعبي الوطني والانتخابات المحلية.

لقد رد مؤيدو اعتماد أسلوب انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة المعتمد من قبل المؤسس الدستوري على الانتقادات السابقة، بأن اعتماد المؤسس الدستوري الجزائري على نظام الانتخابات غير المباشرة لاختيار ثلثي الغرفة الثانية من شأنه التخفيف من مساوئ الانتخابات المباشرة، كما يعتبر ضمانه حقيقية لعدم قابلية السيادة للتجزئة ذلك أن الانتخابات غير المباشرة تسمح في نظام اللامركزية بالتوازن بين مبدأ عدم قابلية السيادة للتجزئة وتمثيل الجماعات الإقليمية التي تكون الأمة⁽²⁾.

كما أن حصر الهيئة الانتخابية في أعضاء المجالس المحلية البلدية والولائية من شأنه ضمان نتائج أفضل، كون هذه الطبقة قادرة على تحمل المسؤولية، وهي أكثر فهما⁽³⁾ لمتطلبات عمل ممثلي الشعب، لاسيما على مستوى مؤسسة دستورية فاعلة في العملية التشريعية، وأنه على خلاف الاقتراع المباشر يسمح الاقتراع غير المباشر من طرف هيئة انتخابية مشكلة من ناخبي الدرجة الثانية لمجموعة إنسانية المتمثلة في الجماعات الإقليمية من التعبير عن نفسها.

(1) ثامري عمر، مرجع سابق، ص 80.

(2) محمد عمران بوليفة، مرجع سابق، ص 141.

(3) مراد بقالم، مرجع سابق، ص 150.

إن انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة من قبل الجماعات الإقليمية اعتماداً على المساواة بين الولايات يعكس تميز مجلس الأمة بتمثيله إقليم البلاد وجغرافيته، الذي يعد أداة لتأمين تمثيل أشمل للأمة⁽¹⁾، مقابل تمثيل المجلس الشعبي الوطني لديمغرافيته، ويحقق التمايز في طريقة انتخاب أعضاء الغرفتين المطلوب في نظام الثنائية البرلمانية، كما أن الاعتماد على مبدأ المساواة في تحديد مقاعد الولايات من شأنه أن يحول دون طغيان الولايات الكبرى على الصغرى.

الفرع الثاني

تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة

يتم انتقاء ثلث أعضاء مجلس الأمة والبالغ عددهم 48 عضواً عن طريق أسلوب التعيين من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي⁽²⁾ لعهد مدتها ستة (6) سنوات⁽³⁾، الأمر الذي لاقى العديد من الآراء المتراوحة بين التأييد والمعارضة لهذا الأسلوب (أولاً)، حيث يشكل تعيين هذا الثلث من قبل رئيس الجمهورية نفوذاً للسلطة التنفيذية داخل البرلمان، ولو كانت سلطة رئيس الجمهورية مقيدة نسبياً في ذلك (ثانياً).

أولاً: تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة بين المعارضة والتأييد

يتم انتقاء ثلث أعضاء مجلس الأمة عن طريق التعيين من قبل رئيس الجمهورية حيث يظهر نفوذ السلطة التنفيذية على البرلمان من خلال التمكين الدستوري لرئيس

(1) محمد عمرانى بوليفة، مرجع سابق، ص 145.

(2) الفقرة الثالثة من المادة 118 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

(3) الفقرة الثانية من المادة 119 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

الجمهورية بتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، والذين يمثلون 48 عضواً، يتم اختيارهم من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية⁽¹⁾.

لقد كرس الدستور الجزائري أسلوب التعيين إلى جانب أسلوب الانتخاب غير المباشر لاختيار أعضاء مجلس الأمة لإعطاء الغرفة الثانية نوعاً من التمايز والاختلاف من حيث التكوين عن الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني)، والذي يعد من متطلبات قيام نظام الثنائية البرلمانية.

انطلاقاً من اعتبار مجلس الأمة أحد طرفي السلطة التشريعية والمفترض أن تكون ممثلة للشعب ونابعة عن إرادته واختياراته من جهة، وباعتبار أن مبدأ الفصل بين السلطات يفرض أن تتمتع السلطة التشريعية بنوع من الاستقلالية، فإن أسلوب تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من قبل رئيس الجمهورية قمة هرم السلطة التنفيذية لاقت العديد من الانتقادات، كأسلوب مناف لمبادئ الديمقراطية التي تفرض أن تنبثق السلطة التشريعية عن طريق الانتخاب من الشعب، وكتدخل واضح ونفوذ كبير للسلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية، الذي يحقق بالمقابل تدخلها في أعمالها خاصة التشريعية منها.

أ- مبررات أصحاب الاتجاه المعارض لأسلوب التعيين في مجلس الأمة:

يرى أصحاب الاتجاه المعارض للتعيين كأسلوب لانتقاء ثلث أعضاء مجلس الأمة بأن هذا الأسلوب ما هو إلا وسيلة لهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة

(1) نصت الفقرة الثالثة من المادة 118 من الدستور الحالي على: "... ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية".

التشريعية، حيث أطلق عليه اسم الثلث الرئاسي⁽¹⁾، كما أضاف هؤلاء مجموعة من الانتقادات تتمثل في:

1- أنه أسلوب يتعارض ومبادئ الديمقراطية وأسس النظام النيابي التي توجب أن يكون المجلس النيابي منتخبا من الشعب بطريقة ديمقراطية، إذ أن انتخاب البرلمان من الشعب هو ما يضيف على النظام النيابي اسمه وطابعه، ولا يمكن اعتباره نظاما نيابيا ما لم يتم اختيار الشعب لممثليه عن طريق الانتخاب، فهو أمر مرتبط بفكرة الديمقراطية النيابية⁽²⁾، وبناء عليه فإن فكرة التعيين على مستوى مجلس الأمة تفقد هذا المجلس صفته النيابية.

2- القول بتحسين التمثيل بواسطة التعيين يعتبر طعنا في ممارسة الديمقراطية، وطعنا في مقدرة الشعب على حسن اختيار ممثليه⁽³⁾.

3- أن إتباع أسلوب التعيين لثلث أعضاء مجلس الأمة لتدعيم البرلمان بذوي الكفاءات باختيار الثلث بناء على التعيين ليس الغاية منه وصول الكفاءات، ودليل ذلك أن رئيس الجمهورية غير مقيد عند تعيينه لثلث أعضاء مجلس الأمة بشروط معينة للكفاءة، فقد عبر المؤسس الدستور الجزائري عن الكفاءة بعبارة مطاطية وفضفاضة⁽⁴⁾، تجعل لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في تحديد مفهوم الكفاءة وبالتالي السلطة التقديرية في الاختيار، كما أنه مبرر غير فعال حيث لا تملك نسبة ثلث أعضاء مجلس الأمة البالغ عددهم 48 عضوا قوة التأثير على اتجاهات المجلس وأدائه، وإذا كان لا بد من الأخذ به فلا بد من الأخذ به في تعيين كل

(1) حجاب ياسين، مرجع سابق، ص 38.

(2) محمد كمال أبو ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1968، ص 525.

(3) مزياي لونس، مرجع سابق، ص 152.

(4) مراد بقالم، مرجع سابق، ص 152.

أعضاء المجلس أو على الأقل غالبية⁽¹⁾، ليكون ذا نجاعة وفاعلية على أداء البرلمان.

ب- مبررات أصحاب الاتجاه المؤيد لأسلوب التعيين في مجلس الأمة:

بنى أصحاب الاتجاه المؤيد لتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة رأيهم على النقاط التالية:

1- طريقة التعيين كأسلوب لانتقاء ثلث أعضاء مجلس الأمة يعد إحدى صور الانتخاب غير المباشر، ذلك أن رئيس الجمهورية له شرعية شعبية لا تتوفر للأعضاء المنتخبين، وهو مصدر السيادة الشعبية⁽²⁾، كما أن رئيس الجمهورية نفسه منتخب عن طريق الانتخابات المباشرة من الأمة، وقيامه بتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة بمثابة انتخاب غير مباشر يقوم به نيابة عن الأمة التي انتخبته ليمثلها، فنلث أعضاء مجلس الأمة منتخبون من الأمة على مرحلتين الأولى تتمثل في انتخاب الأمة لرئيس الجمهورية الذي يمثلها، والثانية قيام رئيس الجمهورية نيابة عن الأمة بتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة⁽³⁾.

2- أسلوب التعيين على مستوى الغرفة الثانية لم تنفرد به الجزائر بل هو أسلوب متبع في العديد من الأنظمة التي تتبع نظام الثنائية البرلمانية، فمن هذه الأنظمة من

(1) مزياني لونس، مرجع سابق، ص 60.

(2) حجاب ياسين، مرجع سابق، ص 39 و 40.

(3) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 171.

اعتمد التعيين الكلي لأعضاء الغرفة الثانية⁽¹⁾ مثل: (البحرين، الأردن، كندا)، ومنها من قصر التعيين على جزء من أعضاء الغرفة الثانية مثل: (مصر، الهند، ماليزيا)⁽²⁾.

3- التعيين على مستوى الغرفة الثانية يعد أحد الصور المغايرة من حيث تشكيل غرفتي البرلمان، والذي يعد قاعدة في تكوين المجلسين في نظام الثنائية البرلمانية⁽³⁾.

4- انتقاء ثلث أعضاء مجلس الأمة عن طريق التعيين يسمح بتدراك مساوئ النظام الانتخابي، ويفتح المجال لبعض الطوائف والمصالح والشخصيات والكفاءات التي لم تسمح لها الفرصة لخوض غمار الانتخابات أو لم يسعفها الحظ في الفوز، عن طريق الانتخاب العام من طرف الشعب⁽⁴⁾.

نص الدستور الجزائري على أن: "يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية"⁽⁵⁾. الأمر الذي من شأنه تحسين نوعية التمثيل داخل البرلمان والارتقاء بأداء البرلمان لاختصاصاته، وعليه فإن التعيين يعد بمثابة استجابة لأهداف سياسية وأخرى مؤسسية⁽⁶⁾.

ثانيا: مدى سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة

يتمتع رئيس الجمهورية بمقتضى الفقرة الثالثة من المادة 118 من الدستور بسلطة واسعة في انتقاء ثلث أعضاء مجلس الأمة، بالإضافة إلى ما ورد في المادة السابقة

(1) شفار علي، نظام المجلسين وآثاره على العمل التشريعي، مذكرة ماجستير تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2004/2003، ص 21.

(2) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 171.

(3) غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، مرجع سابق، ص 121.

(4) محمد شهاب محمد أمين، مرجع سابق، ص 102.

(5) الفقرة الثالثة من المادة 118 من دستور سنة 1996 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

(6) حجاب ياسين، مرجع سابق، ص 39.

فإن سلطة رئيس الجمهورية في انتقاء وتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة يستمدها من:

- كون هذه سلطة تدخل في إطار ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التي سنها له الدستور في التعيين في الوظائف والمهام المنصوص عليها دستوريا، وتبعاً لذلك نص المرسوم الرئاسي رقم: 240/99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية على أن رئيس الجمهورية يعين أعضاء مجلس الأمة ضمن التعيينات المخولة له، وذلك باحترام الشروط الدستورية في ذلك⁽¹⁾.

- كونها من السلطات المحتكرة على رئيس الجمهورية، والتي لا يجوز له تفويضها حسب ما أكدته المادة 101 من الدستور، التي جاء فيها أنه: "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول ولأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم".

- إضافة إلى أن رئيس الجمهورية غير ملزم بالاستشارة في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، رغم التمكين الدستوري لرئيس الجمهورية ومنحه سلطة انتقاء وتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، إلا أنه ملزم بالتقيد ببعض القيود التي تعترض سلطته وتحد منها، والتي يمكن إجمالها في:

القيد الأول: استنادا إلى الفقرة الثالثة من المادة 118 من الدستور فإن رئيس الجمهورية ملزم عند تعيينه لثلث أعضاء مجلس الأمة أن يكون هؤلاء من الفئات التالية: الشخصيات الوطنية، الكفاءات الوطنية، أي أن سلطة رئيس الجمهورية الاختيار تنصب على فئات محصورة بنص الدستور.

(1) عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 138.

إلا أن هذا القيد هو قيد ظاهري إضافة إلى عدم دقة وتحديد عبارتي الشخصيات الوطنية والكفاءات الوطنية، فإن واقع التجربة أثبت تمتع رئيس الجمهورية بسلطة مطلقة في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، وخير مثال على ذلك الثلث الرئاسي المعين في مجلس الأمة من خلال القائمة المعلن عنها بتاريخ: 27 ديسمبر 1997، حيث تضمنت قائمة 48 عضواً مجموعة من الوزراء السابقين والضباط السامين السابقين في الجيش الوطني الشعبي وسفراء سابقين، إضافة إلى ممثلي الاتحادات والجمعيات الوطنية، هذه التشكيلة جعلت البعض يشبه مجلس الأمة الجزائري آنذاك بالمجالس الأرستقراطية⁽¹⁾.

الأمر نفسه حصل بمناسبة التجديد الثاني الذي جري بتاريخ 30 جانفي 2004 أين ضمت قائمة الـ48 عضواً من مجلس الأمة الذين تم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية مجموعة من الوزراء السابقين من أصحاب التوجه الرئاسي أمثال محي الدين عميمور، عبد الرزاق بوحارة، زهية بن عروس...⁽²⁾.

القيد الثاني: يتمثل في أنه على رئيس الجمهورية أن يختار تعيين ثلث (1/3) أعضاء مجلس الأمة ممن استوفوا الشروط الواجب توفرها في المترشح لعضوية مجلس الأمة، باستثناء اشتراط أن يكون الأعضاء المعينين أعضاء في أحد المجالس الشعبية البلدية أو الولائية، بما أن هؤلاء جزء من تشكيلة مجلس الأمة⁽³⁾.

(1) مراد بقالم، مرجع سابق، ص 125.

(2) طارق عشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري: 1997-2007، مذكرة ماجستير، تخصص التنظيمات السياسية والإدارية، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، 2009/2008، ص 28 و29.

(3) حجاب ياسين، مرجع سابق، ص 40.

تتمثل الشروط الواجب توفرها في الأعضاء المعيّنين من قبل رئيس الجمهورية في:

- أن يكون المترشح بالغا سن الـ31 سنة كاملة يوم الاقتراع.
- أن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية، ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية⁽¹⁾.

القيد الثالث: أن رئيس الجمهورية يعين ثلث (1/3) أعضاء مجلس الأمة لعهدة كاملة والمحددة بست (06) سنوات كاملة دون أن يكون له صلاحية إنهاء مهامهم التي تخضع لنفس الإجراءات التي تطبق على الأعضاء المنتخبين، إما بانقضاء مدة العهدة أو الوفاة، أو ثبوت حالة من حالات سقوط المهمة البرلمانية، إضافة إلى إلزامية التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة كل ثلاث (03) سنوات، والتي قد تشمل البعض من الأعضاء المعيّنين من رئيس الجمهورية.

إن عدم خضوع إنهاء مهام العضوية في مجلس الأمة لقاعدة توازي الأشكال خاصة بالنسبة للثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية يشكل ضمانا حقيقية لاستقلالية العضو المعين عن الجهة صاحبة التعيين، مما يجعله مستقلا وحرًا في مواقفه التي تعبر عن قناعاته وتوجهاته الشخصية.

(1) المادة 111 من القانون العضوي رقم: 10/16.

المطلب الثاني

اختصاصات مجلس الأمة التشريعية ودور الثلث المعين داخله

يعد مجلس الأمة هيئة تشريعية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، تم استحداثه بموجب دستور 1996 كغرفة ثانية لتدعيم عمل البرلمان، إلا أنه لم يتمتع بنفس الاختصاصات التشريعية المقررة للمجلس الشعبي الوطني بشكل يحقق التساوي بينهما، إلا أن ذلك لا ينفي تأثير مجلس الأمة على العمل التشريعي بما له من الاختصاصات التشريعية المدعمة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016(الفرع الأول)، وإمكانيته توجيه العمل التشريعي ما يجعلنا نتساءل عن دور الثلث المعين من رئيس الجمهورية داخل المجلس في ذلك(الفرع الثاني).

الفرع الأول

الاختصاصات التشريعية لمجلس الأمة

تدارك المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 التناقض بين استحداث مجلس الأمة لتدعيم البرلمان واستبعاده من أولى مراحل العمل التشريعي، وذلك من خلال تعديل المادة 119، وتمكين مجلس الأمة من حق المبادرة باقتراح القوانين(أولا)، إلى جانب اختصاصه بالمناقشة والتصويت(ثانيا).

أولاً: اختصاص مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين

اختصاص مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين يشمل اختصاصه بالمبادرة بصنع القانون(اقتراح القانون)(أ)، واختصاصه بالمبادرة بتعديل القانون(ب).

أ- اختصاص مجلس الأمة بالمبادرة بالقانون:

جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 بتدعيم مكانة مجلس الأمة من الاختصاص التشريعي للبرلمان بعد أن كان هذا الأخير مقصيا من أهم مراحل العملية التشريعية بدءا بالمبادرة باقتراحات القوانين، ف جاء تعديل المادة 119 من دستور 1996 بالمادة 136 التي نصت على أنه: " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين"، بتوسيع الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة وإشراكه في أولى مراحل صنع القانون، إقتداء بالعديد من الأنظمة ذات الثنائية البرلمانية وتماشيا مع أهداف تبني الثنائية البرلمانية، وفي ذلك أهمية بالغة بالنسبة للدور التشريعي للمجلس، ذلك أن المبادرة بالقوانين تمثل مفتاح العمل التشريعي وجوهره، إلا أن اختصاص مجلس الأمة بالمبادرة باقتراح القوانين جاء مقيدا شكليا وموضوعيا.

من الناحية الشكلية حق مجلس الأمة في تقديم اقتراحات القوانين مقيد بضرورة أن تقدم وفق الصياغة القانونية التي سبق ذكرها والتي تشترط لتقديم أي مبادرة قانونية أيا كان مصدرها، وذلك من قبل عشرين 20 عضوا من أعضاء مجلس الأمة، وهذا النصاب يمثل قيда عدديا لا يستهان به.

أما من الناحية الموضوعية فإن المجالات التي يمكن لمجلس الأمة المبادرة بالتشريع من خلالها لا تتعدى تلك المذكور في نص المادة 137 من الدستور.

ب- اختصاص مجلس الأمة بالمبادرة بتعديل القانون:

تعتبر المبادرة بتعديل مشاريع واقتراحات القوانين جزءا لا يتجزأ من عملية التشريع فهو يشكل لب المبادرة بالقانون والممر الأساسي الذي تتقابل فيه الحكومة والبرلمان، وبالنسبة للبرلمان هو وسيلة لضمان مشاركته الفعلية في العمل التشريعي ووسيلة ضغط بيد البرلمان على السلطة التنفيذية.

كحق تبعي لحقه في المبادرة باقتراح القوانين يملك مجلس الأمة الاختصاص بالمبادرة باقتراح تعديل القانون، وهو ما جاء في القانون العضوي رقم: 12/16 في نص المادة 28 منه، ونظرا لما تم ذكره حول أهمية هذا الاختصاص التشريعي فإن منحه لمجلس الأمة يدعم من مكانته التشريعية، ويحقق نوعا من التوازن والمساواة بينه وبين المجلس الشعبي الوطني.

ثانيا: اختصاص مجلس الأمة بالمناقشة والتصويت

يختص مجلس الأمة بموجب المادة 138 من الدستور بمناقشة نصوص واقتراحات القوانين والتصويت عليها بالشكل الذي تم التطرق إليه سابقا، هذا الاختصاص يمكن مجلس الأمة من التمحيص في النصوص المعروضة عليه، وإبداء موقفه حولها، بداية من خلال دراسة النص ومناقشته وإثرائه بما يراه مناسبا من تعديلات ضمن الأطر المحددة لذلك خاصة في وجود الكفاءات التي يضمها المجلس.

ثم من خلال دوره في عملية التصويت التي تمكنه إما من المصادقة على النص من خلال تحقق النصاب المطلوب والمقدر بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة للتصويت على القوانين العادية، وبالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس بالنسبة للتصويت على القوانين العضوية⁽¹⁾، وهو نصاب يسمح لمجلس الأمة بالتحكم في مصير النص المعروض عليه، سواء كان نصابا مصادق عليه من الغرفة الأولى، أو مقترحا أو مشروع قانون.

(1) التي كانت مقدرة قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 بثلاثة أرباع (3/4) أعضاء المجلس.

الفرع الثاني

دور الثلث المعين في توجيه العمل التشريعي

حدد عدد أعضاء مجلس الأمة ب(144) عضوا ما يساوي على الأكثر نصف عدد النواب وحددت من بين هذا العدد نسبة الثلث (1/3) يتم اختيارهم عن طريق التعيين من قبل رئيس الجمهورية، ما يفيد بأن رئيس الجمهورية رئيس الجهاز التنفيذي صاحب سلطة تعيين هذا الثلث داخل مجلس الأمة له حسب ما يقتضيه المنطق سلطة توجيهه⁽¹⁾ واستعماله كوسيلة لتوجيه العمل التشريعي للبرلمان، لذا فإن البعض يرى أن الثلث المعين في مجلس الأمة لا يعبر حقيقة عن إرادة الشعب وإنما يهدف في ممارسته لمهامه لتمرير ما يلائم رئيس الجمهورية ومنع ما لا يلائمه، من خلال ما للمجلس من اختصاصات تشريعية، سواء من خلال اختصاصه بالتصويت على القوانين (أولا)، أو من خلال إمكانيته المبادرة بالقوانين (ثانيا)، لذا أطلق عليه الثلث الرئاسي أو الثلث المعطل⁽²⁾.

أولا: دور الثلث المعين في توجيه العمل التشريعي من خلال اختصاصه بالتصويت على القوانين

طبقا لنص المادة 138 من الدستور فإن مجلس الأمة يصادق على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية والأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية، ما يعني أن للثلث المعين والذي يشكل (48) عضوا من مجموع أعضاء مجلس الأمة الـ(144)

(1) مزياني لونس، مرجع سابق، ص 66.

(2) حاحا عبد العالي ويعيش تمام آمال، مقال بعنوان: تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد: 4، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 262.

إمكانية الاعتراض على القوانين، التي لا تخدم توجهات رئيس الجمهورية في حال ما طغى حضور الثلث الرئاسي على الثلثين الآخرين في حال التصويت على القوانين العادية التي تستوجب الموافقة عليها أغلبية الأعضاء الحاضرين، وكذا بالنسبة للقوانين العضوية رغم تغيير المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 لنسبة النصاب المفروض لمصادقة مجلس الأمة على نص القانون العضوي المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، ليصبح محددًا بضرورة تحقق الأغلبية المطلقة بعد أن كان محددًا بثلاثة أرباع (3/4) أعضاء المجلس ما كان يعني أن امتناع الـ 48 عضواً الذين يشكلون الثلث الرئاسي كافٍ لقبول القانون الذي يستوجب موافقة 108 عضواً حسب النسبة المطلوبة، الأمر الذي كان يعزز من دور الثلث المعين أكثر في الاعتراض على القوانين والرقابة على العمل التشريعي للمجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾.

يفهم مما تم ذكره أن المؤسس الدستوري الجزائري من خلال تعديله لنص المادة 120 من الدستور بنص المادة 138 قلص من الدور الذي كان يلعبه الثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية في مجلس الأمة في توجيه العمل التشريعي للبرلمان، من خلال نسبة التصويت التي يمتلكها ويستخدمها كأداة لصالح السلطة التنفيذية تمكنها من تمرير مشاريع القوانين الحكومية أو الاعتراض الذي يعتبر آلية للحيلولة دون إصدار نصوص لا تريد الحكومة إقرارها⁽²⁾، عندما يرفض هذا الثلث ضمن مجلس الأمة المصادقة على نصوص واقتراحات القوانين المقدمة من المجلس الشعبي الوطني أو مشاريع القوانين التي تعرض لتعديل جوهري في محتواها داخل المجلس الشعبي الوطني.

(1) مزباني لونس، انتفاء السيادة، مرجع سابق، ص 66.

(2) طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 26.

ثانيا: دور الثلث المعين في توجيه العمل التشريعي من خلال اختصاصه بالمبادرة بالقوانين

حيث أن المادة 136 من الدستور نصت على إمكانية مجلس الأمة التقدم بمبادرة قانونية يقدمها عشرون (20) عضوا، وهذا يتيح للثلث المعين والمقدر بـ(48) عضوا المبادرة باقتراحات قوانين تخدم توجهات السلطة صاحبة التعيين التي تسعى إلى جانب ما لها من حق في المبادرة بمشاريع القوانين الحكومية عن طريق الحكومة المبادرة باقتراحات قوانين برلمانية من خلال هذا الثلث، فلو كان المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 قلص من دور الثلث المعين في التصويت والاعتراض على القوانين فقد دعم دوره عن طريق ما لمجلس الأمة من حق في المبادرة.

يمكن تقييم نظام الثنائية البرلمانية الذي اعتمده الجزائر بموجب دستور 1996 بهدف تدعيم البرلمان من خلال المعطيات السابقة والقول بأن دور مجلس الأمة عمليا ومن خلال التجارب السابقة لم يكن مدعما للاختصاص التشريعي للبرلمان بقدر ما كان أداة بيد السلطة التنفيذية لتدعيم توجهاتها خاصة من خلال الثلث الرئاسي.

تدعم هذا الحكم بما أثبتته الدراسات التاريخية للتطورات السياسية والاجتماعية في الدول البسيطة التي وضحت أن ازدواج الجهاز التشريعي لم يكن من مستلزمات الديمقراطية، بقدر ما كان مبادرة من رئيس الدولة في سبيل تدعيم حكمه أو استقرار نظامه⁽¹⁾.

(1) نصر الدين معمري، مرجع سابق، ص 129.

الفصل الثاني

أثر النظامين الحزبي والانتخابي على أداء البرلمان للاختصاص التشريعي

تتحدد فعالية الأداء البرلماني ومستواه في ممارسة الاختصاصات المنوطة به والمتمثلة في الرقابة المالية والرقابة على أعمال الحكومة والعمل التشريعي، بالدرجة الأولى بتشكيل هذه المؤسسة، والذي يتحدد وفقا للنظام الحزبي الذي يلعب دورا أساسيا في رسم معالم الخريطة السياسية للدولة، وتحديد شكل التفاعلات بين الأحزاب ويحدد طبيعة التنافس بين الأحزاب بما ينعكس على تشكيل البرلمان (المبحث الأول)، وفق ما يحدده النظام الانتخابي من تمثيل للأحزاب داخل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة (المبحث الثاني).

المبحث الأول

النظام الحزبي في الجزائر وأثره على أداء البرلمان للاختصاص التشريعي

شكل النظام الحزبي في الجزائر ومخرجاته أحد أبرز العوامل التي أثرت على البرلمان وعمله بشكل متفاوت عبر المرحلتين التين عرفهما النظام الحزبي، فكان للنظام الحزبي وتطوره في الجزائر (المطلب الأول) تأثير على البرلمان وعمله (المطلب الثاني).

المطلب الأول

النظام الحزبي وتطوره في الجزائر

تضع مختلف الأنظمة السياسية حول العالم قواعد لتنظيم الأحزاب داخل الدولة وعملها والتفاعلات بينها بما يتلاءم مع ظروفها، فكان تحديد الإطار النظري للأنظمة الحزبية (الفرع الأول)، ضرورة لفهم وتحديد مكانة النظام الحزبي في الجزائر بينها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الإطار النظري للأنظمة الحزبية

إن تحديد المقصود بالنظام الحزبي يكون حسب المجال الذي نبحث فيه عن ذلك، فيختلف مدلوله القانوني عن مدلوله السياسي (أولاً)، كما يختلف تصنيفه باختلاف الأنظمة السياسية التي تأخذ أشكالاً متعددة (ثانياً).

أولاً: مفهوم النظام الحزبي

إن مفهوم النظام الحزبي ذا بعدين أحدهما قانوني يقصد به مجموعة القواعد الدستورية والقانونية التي تحكم وتنظم كل ما يتعلق بالأحزاب السياسية، والثاني سياسي⁽¹⁾، ويقصد به النظام الفرعي من النظام السياسي الذي يحدد نظام التفاعلات والعلاقات فيما بين الأحزاب السياسية وشكل علاقات المعارضة والتحالف بين الأحزاب المتواجدة على الساحة السياسية⁽²⁾، أي ذلك النظام والتحالف بين الأحزاب القائمة في سياق النظام السياسي العام⁽³⁾.

كما يعرف النظام الحزبي على أنه تلك المجموعة المستقرة خلال فترة زمنية طويلة نسبياً والمتمثلة في عدد الأحزاب، هيكلها الداخلية وشكل التحالفات بينها ونموذج المعارضة الممارس من قبلها في النظام السياسي⁽⁴⁾، كما يقصد به شكل وطبيعة التنافس السياسي بين الأحزاب السياسية داخل الدولة في حال ما كانت ثابتة ومستقرة⁽⁵⁾.

(1) طعيبة أحمد، محددات أداء المؤسسة التشريعية، دراسة حالة البرلمان في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، العدد الأول، جوان 2008، ص 48.

(2) بن سليمان عمر، تأثير نظام الانتخاب على الأحزاب في الجزائر، 1989-2012، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: السياسات المقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الدكتور الطاهر مولاي سعيدة، 2013، ص 73.

(3) بوشنافة شمسة، النظم الانتخابية وعلاقتها بالأنظمة الحزبية، دفاثر السياسة والقانون، عدد خاص، أبريل 2011، ص 465.

(4) عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية - مقارنة حول المشاركة والمنافسة السياسية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير تخصص: قانون عام، كلية الحقوق جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2006/2007، ص 97.

(5) ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، ب. ط، مديرية النشر، قلمة، 2000، ص 39.

عبارة النظام الحزبي عبارة قديمة استعملها "جيمس برايس" قاصدا بها النظام الذي تكون فيه الأحزاب السياسية بالنسبة للنظام السياسي كالعصلات والأعصاب بالنسبة للنظام، ومفهوم النظام الحزبي يحدد شكل الديمقراطية التعددية كونه يشير إلى عدد الأحزاب الناشطة على الساحة السياسية، ويشير إلى توزيع القوى السياسية ودرجة استقرارها، كما يشير أيضا إلى مدى التقارب والتباعد بين الأحزاب المعارضة أو المتحالفة⁽¹⁾.

إن ظهور أي نظام حزبي يكون نتيجة لعوامل متعددة منها ما هي خاصة بكل دولة كالعادات والتقاليد المرتبطة بها، ومنها ما هي عامة والتي تشمل جميع الدول كالعوامل الاقتصادية والاجتماعية والإيديولوجية والتقنية.

ثانيا: تصنيف الأنظمة الحزبية

تختلف الأنظمة الحزبية باختلاف شكل النظام السياسي والذي يأخذ أشكالا ثلاث هي: النظام الديمقراطي، النظام الشمولي، النظام التسلطي، كما تختلف النظم الحزبية وفقا لتصنيفات أخرى أبرزها تصنيفها وفقا لمعيار العدد حيث صنفها "مار توري" إلى: نظام الحزب الواحد، نظام الحزب المهيمن، نظام الحزب المسيطر، نظام الحزبين، نظام التعددية المقيدة، نظام التعددية المطلقة، النظام المفتت⁽²⁾، إلا أن التصنيف الشائع لها يظهرها على شكل مجموعتين كل منها تتضمن تصنيفات فرعية وهي: الأنظمة الحزبية التنافسية والأنظمة الحزبية الغير تنافسية⁽³⁾.

(1) بن سليمان عمر، مرجع سابق، ص 74.

(2) نفس المرجع، ص 74.

(3) بوشنافه شمسة، مرجع سابق، ص 265.

أ- الأنظمة الحزبية التنافسية:

تدرج الأنظمة الحزبية التنافسية في إطار الحديث عن حرية تكوين الأحزاب السياسية وحرية التنافس بينها لبلوغ مختلف المواقع ضمن الهيئتين التشريعية والتنفيذية⁽¹⁾، وهي التي توجد في المجتمعات الديمقراطية التي تتبنى مبدأ توزيع الفكرة بين مختلف الفئات وعدم احتكارها بيد فئة واحدة فيقوم التنافس بين مختلف الأحزاب السياسية عن طريق الانتخابات، ومن أهم خصائصه أن الأحزاب المسيطرة على مراكز القوة في الحكومة لا تمنع الأحزاب الأخرى من الاستمرار في نشاطاتها السياسية وقيادتها لحركات المعارضة في الدولة، وفي حال انهزام الأحزاب الحاكمة اثر الانتخابات فإنها تترك السلطة بشكل سلمي للحزب الفائز لاستخلافها.

تشمل النظم الحزبية التنافسية ثلاثة أشكال هي: نظام التعددية الحزبية، نظام الثنائية الحزبية، نظام الحزب المهيمن.

1- نظام التعددية الحزبية:

للتعددية الحزبية معنيين عام وخاص فالمعنى العام هو الحرية الحزبية أي أن يعطى أي مجتمع ولو بشروط معينة الحق في التعبير عن نفسه ومخاطبة الرأي العام بصورة مباشرة، أما المعنى الخاص فهو يشير إلى وجود ثلاث أحزاب فأكثر كل منها قادر على المنافسة السياسية والتأثير على الرأي العام من خلال تنظيم ثابت يكسبها قوة ويميزها عن غيرها⁽²⁾.

(1) نصر محمد علي الحسيني، النظام الحزبي وأثره على أداء النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية- دراسة حالة الحرب على العراق 2003، رسالة دكتوراه فلسفة في العلوم السياسية، قسم النظم السياسية والسياسات العامة، جامعة النهدين، العراق، 2012، ص 16.

(2) نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 395.

يتسم هذا النظام بوجود ثلاثة أحزاب فأكثر في البلد الواحد متفاوتة في درجة تأثيرها⁽¹⁾ يتاح لها جميعها دستوريا وواقعا فرصة الاشتراك في الحكم حسب اقتسامها نتائج الانتخابات العامة وتوزيع المقاعد داخل الهيئة التشريعية فيما بينها، ويكون لها جميعا وجود في المعارضة إن لم تكن في الحكم، وإن كان الواقع غالبا ما يشهد وجود حزب مسيطر من بين هذه الأحزاب تتنافس بعض الأحزاب الأخرى بشكل منفرد أو بتشكيل تحالفات فيما بينها ويظهر ذلك خاصة في الدول النامية.

ما يميز هذا النظام الحزبي اللجوء إلى التحالفات الحزبية كون أن تعدد الأحزاب يصعب على إحداها تكوين أغلبية برلمانية، لذا تعمل الأحزاب الأخرى على إقامة بعض التكتلات داخل البرلمان لدعم أحد الأحزاب القوية، لتشكيل الحكومة توزيع الوزارات على أعضاء هذا الائتلاف حسب ما أحرزته من مقاعد في البرلمان، كما تتميز بضعف الحكومات الناتجة عنها⁽²⁾ وقصر عمرها وعدم خضوع النواب في هذا النظام لقناعاتهم الشخصية بل لتعليمات وتوجيهات الحزب الفائزين تحت لوائه⁽³⁾.

بالنسبة لأثر نظام التعددية الحزبية على أداء نواب البرلمان فقد كرس هذا النظام سلطان الحزب على نوابه، وذلك مرده علاقة التعدد الحزبي بنظام الانتخاب النسبي ذي الدوائر الانتخابية الواسعة التي تفقد النائب صلته بالناخبين وتجعله خاضعا للحزب وتوجهاته الأمر الذي يضعف من أدائه.

(1) نصر محمد على الحسيني، مرجع سابق، ص 16.

(2) أحمد نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 401.

(3) أسامة أحمد النعيمات وخالد خلف الدروع، أثر النظام الحزبي في الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة (دراسة تطبيقية على المملكة الأردنية الهاشمية)، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد: 43، العدد: 1، 2016، ص 39.

2- نظام الثنائية الحزبية:

تعني الثنائية الحزبية وجود حزبين رئيسيين يسيطران على الساحة السياسية⁽¹⁾، وقد يكون نوعا من التنافس السياسي المتعدد الأطراف أدى التطبيق العملي في بعض الظروف إلى تجميع الأطراف المتنافسة في حزبين كبيرين⁽²⁾، يتأويان على الحكم فكل حزب يمر من المعارضة إلى الحكم ومن الحكم إلى المعارضة كما هو الحال في بريطانيا، أين ينحصر التنافس بين الحزبين المسيطرين: حزب العمال وحزب المحافظين.

تعتبر الثنائية الحزبية نظاما انجلوسكسوني ما يميزه أنه يوفر نوعا من الاستقرار السياسي بتناوب حزبين رئيسيين على السلطة، وفي وصفه لنظام الثنائية الحزبية رأى "موريس دوفرجيه" أن الثنائية تبدو وكأنها طبيعية إذ أن الاختيارات السياسية تظهر عادة بشكل ثنائي، فليس دائما هناك ثنائية حزبية ولكن هناك ثنائية ميول واتجاهات⁽³⁾.

3- نظام الحزب الديمقراطي المسيطر (المهيمن):

نجد هذا النوع من الأنظمة الحزبية أين يستطيع أحد الأحزاب في الدولة الديمقراطية⁽⁴⁾ الاستحواذ على أغلبية مقاعد البرلمان، وتشكيل الحكومة بمفرده دون الأحزاب الأخرى ولفترة طويلة من خلال تنافسه مع أحزاب أخرى في الانتخابات.

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية: دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر الأوربي، ط4، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص 309.

(2) نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 414.

(3) نفس المرجع، ص 417.

(4) إن كان تعدد الأحزاب السمة المميّزة في الدول القائمة على أساس ديمقراطي فيما ارتبط الحزب الواحد بالأنظمة الدكتاتورية، وهذه القاعدة المسلم بها في كل من الفقه الدستوري المصري وكذا الفرنسي رغم أن الفقيه=

في هذا النظام على الرغم من مشاركة الأحزاب الأخرى في الانتخابات إلا أن المنافسة تبدو شكلية⁽¹⁾، إذ تدخل هذه الأحزاب الانتخابات من دون عائق قانوني صريح مقارنة مع نظم الحزب الواحد الدكتاتوري التي غالباً ما تكون فيه الأحزاب الأخرى محظورة، وهو أهم ما يميز نظام الحزب الواحد الديمقراطي عن نظام الحزب الواحد الدكتاتوري، لكن دون أن تكون لها فرصة واقعية للفوز، ومن أبرز أمثلة نظام الحزب الواحد المهيمن "المؤتمر الإفريقي" في جنوب إفريقيا و"المؤتمر الوطني الهندي" في الهند.

رغم ما لقيه هذا النظام من انتقادات إلا أن تجربة المؤتمر الوطني في الهند كانت مصدراً للاستقرار السياسي وأحد دعائم الديمقراطية⁽²⁾.

ب- الأنظمة الحزبية غير التنافسية:

هي تلك التي تتميز بانتفاء أي منافسة حزبية ولو نظرياً، إما بسبب وجود حزب واحد فقط يحكم الدولة ويجعلها تابعة له، وإما في ظل وجود حزب واحد إلى جانب أحزاب أخرى شكلية تخضع له في إطار جبهة وطنية دون أن تكون لها فعليا إمكانية المنافسة الحقيقية، وأبرز نماذج هذه النظم النظام الحزبي الواحد، وهو النظام الذي يسيطر فيه حزب واحد على الحكومة وتشكيلها ولا يسمح لبقية الأحزاب المنافسة الترشح في الانتخابات⁽³⁾.

"موريس دوفرجيه" ممن يرى عدم التناقض بين الحزب الواحد و الديمقراطية في مؤلفه "الأحزاب السياسية. أنظر في تفاصيل ذلك: عبد الغني عبد الله بسيوني، مرجع سابق، ص 306 و 307.

(1) ما جعل العديد من الفقه الدستوري يدرج هذا الشكل من الأنظمة الحزبية تحت طائفة الأنظمة الحزبية غير التنافسية.

(2) نصر محمد علي الحسيني، مرجع سابق، ص 17.

(3) بن سليمان عمر، مرجع سابق، ص 74.

اكتسب هذا النظام أهمية منذ الثورة البلشفية في روسيا سنة 1917، أين سار مفهومه في مواجهة أحزاب رأسمالية، وظهر في دول العالم الثالث بوصفه مفهوما موحدا لمختلف الفئات الاجتماعية، ليصبح الظاهرة الكاسحة للنظم الحزبية الناشئة في إفريقيا عقب استقلال دولها (1).

الفرع الثاني

تطور النظام الحزبي في الجزائر

عرف النظام الحزبي في الجزائر بعد الاستقلال مرحلتين هامتين في تاريخ النظام السياسي الجزائري، الأولى عرفت نظام الحزب الواحد، أين كرست الشرعية التاريخية والثورية لجبهة التحرير سيطرته كحزب وحيد في البلاد (أولا)، وبقي النظام الحزبي كذلك إلى غاية دستور سنة 1989 الذي وانطلاقا من جملة من الأوضاع التي فرضت التغيير والتحول نحو الانفتاح السياسي أقر التعددية التي تم تكريسها مرة أخرى في دستور 1996 بالاعتراف بحرية إنشاء الأحزاب السياسية⁽²⁾ (ثانيا).

أولا: نظام الحزب الواحد

إن نشأة نظام الحزب الواحد في الجزائر كانت نتيجة معطيات وأسباب تاريخية بعد أن كان النظام الحزبي قبل الاستقلال تعدديا، حيث كان أول برلمان تعددي عرفته الجزائر خلال مرحلة الثورة التحريرية والذي تمثل في المجلس الوطني للثورة الذي ضم التشكيلات السياسية التي سادت في مرحلة الحركة الوطنية (تجربة التعددية الحزبية في الحركة الوطنية)، ومثل البرلمان المؤقت مختلف التيارات السياسية آنذاك والتي تمثلت في:

(1) نصر محمد علي الحسيني، مرجع سابق، ص 19.

(2) بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 395.

- التيار الإسلامي الإصلاحي (جمعية العلماء المسلمين).
- التيار الثوري الشعبي الوطني.
- التيار الاندماجي (اللائكي بقيادة فرحات عباس).
- التيار الشيوعي.

مثّل هذا البرلمان التعددي آنذاك مؤسسة سياسية تجمع كل سلطات الدولة واستمر إلى غاية المرحلة الانتقالية بعد الاستقلال ابتداء من 20 سبتمبر 1962، أين عرفت هذه المرحلة تأسيس المجلس التأسيسي تحت سيطرة تياران سياسيان أحدهما ليبرالي بقيادة "فرحات عباس" و"آيت احمد"، الذي حاول العمل على تبني نظام برلماني يقوم على التعددية الحزبية، واصطدم بالتيار الثاني بقيادة "أحمد بن بلة" والجيش (قيادة الأركان) المتأثر بالأفكار الاشتراكية ونظام الحزب الواحد.

بعد الاستقلال كرس أول دستور للبلاد دستور 1963 نظام الحزب الواحد حيث أوضحت ديباجته المكانة التي ينبغي أن يحتلها حزب جبهة التحرير، ودام هذا النظام إلى غاية دستور 1989.

عرفت فترة نظام الحزب الواحد مرحلتين هما:

أ- نظام الحزب الواحد بين 1963 و1976:

مخافة من الفراغ التشريعي صدر القانون رقم: 157/62 بتاريخ 31 ديسمبر 1962، مضمونه سريان التشريع الفرنسي النافذ إلا ما يتعارض منه مع السيادة الوطنية والذي تضمن نصوصا تسمح بتشكيل الأحزاب السياسية، وحفاظا على حزب جبهة التحرير كحزب طلائعي لما قدمه في سبيل الاستقلال صدر المرسوم رقم 297/63 المؤرخ في: 04 أوت 1963، الذي منع إنشاء الجمعيات ذات الطابع

السياسي⁽¹⁾، وهو ما عززه دستور 1963 من خلال المادة 23 منه، والتي جاء فيها: "جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الوحيد في الجزائر." والمادة 24 التي نصت بأن: "جبهة التحرير تحدد سياسة الأمة وتوجه عمل الدولة وتراقب عمل المجلس الوطني للحكومة"، ونفس الموقف تبناه بيان الانقلاب الذي حدث في 19 جوان 1965 الذي تبنى ما جاء في برنامج طرابلس وميثاق الجزائر.

واستمر الأمر إلى غاية 1971 أين صدر الأمر 79/71 المؤرخ في 03 ديسمبر 1971 الذي نصت المادة 23 منه على: "تؤسس الجمعيات ذات الطابع السياسي بموجب مقرر من السلطات العليا للحزب، يكون التأسيس موضوعا لمرسوم ينشر في الجريدة الرسمية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ويخضع حل الجمعيات لنفس الأوضاع المتعلقة بتأسيسها"، غير أن هذا النص لم يطبق على أرض الواقع ولم تظهر أي جمعية سياسية، ولم يبدو على النص أنه يفتح المجال للتعددية الحزبية بل لتعدد الجمعيات ذات الطابع السياسي والتي تنتشط تحت مظلة حزب جبهة التحرير الوطني.

ب- نظام الحزب الواحد بين 1976 و1989:

كرس دستور 1976 في نص المادة 94 منه نظام الحزب الواحد عندما أوضح أن النظام التأسيسي الجزائري يقوم على مبدأ الحزب الواحد⁽²⁾، وجاء تأكيد ذلك من خلال المادة 95 منه، التي أكدت أن جبهة التحرير الوطني هي الحزب الواحد في البلاد، هذا فضلا عن تخصيص الدستور لفصل كامل منه للحزب يبين مكانة

(1) حيث نصت المادتين الأولى والثانية منه على التوالي على: "يمنع على مجموع التراب الوطني كل الجمعيات أو التجمعات الذين لهم هدف سياسي."، كل مخالف للمادة السابقة يعاقب بالعقوبات المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول".

(2) حيث جاء في نص المادة 94 من دستور 1976: "يقوم النظام التأسيسي الجزائري على مبدأ الحزب الواحد".

الحزب ودوره في النظام السياسي، ويعطيه دورا قياديا على البلاد وتوجيه السياسة العامة⁽¹⁾، كما جاء في نص المادة 66 من القانون رقم: 08/80 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980 المتضمن قانون الانتخابات المعدل والمتمم أنه: "ينتخب أعضاء كل مجلس شعبي من قائمة وحيدة للمرشحين يقدمه حزب جبهة التحرير الوطني." وقد تم من خلال هذا الدستور تقييد سلطة البرلمان في أداء الوظيفة التشريعية وتوجيهه وفق توجهات الحزب.

ثانيا: الانتقال إلى نظام التعددية الحزبية

لم يكن الانتقال إلى الانفتاح السياسي نتيجة تخطيط عقلاني بل نتيجة لجملة من الأسباب أهمها أحداث 05 أكتوبر 1988 المنبثقة عن جملة من التراكمات والتي تعتبر السبب الرئيسي للتحول الديمقراطي في الجزائر، والانتقال من نظام الأحادية الحزبية إلى نظام التعددية الحزبية من خلال ما كرسه دستور 23 فيفري 1989⁽²⁾، الذي عرفه المشرع الجزائري بأنه القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات ويكفل الحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية⁽³⁾، والذي وصف بدستور أزمة⁽⁴⁾.

(1) بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 397.

(2) يعتبر هذا الدستور الوثيقة القانونية التي تأسست من خلالها قاعدة التعددية الحزبية في الجزائر، انظر في ذلك عبد النور ناجي، تأثير التعددية الحزبية في النظام السياسي الجزائري 1989_2004، رسالة دكتوراه في العلوم السياسية، فرع التنظيم السياسي والإداري، جامعة منتوري قسنطينة، 2005، ص 162.

(3) بن علي زهيرة، دور النظام الانتخابي في إصلاح النظم السياسية-دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2014/2015، ص 236.

(4) Mohamed Brahim, le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnel – office des publications universitaires, Alger, 1995, p 50.

أ- البناء الدستوري:

إن فشل نظام الحزب الواحد في تحقيق التنمية السياسية والاقتصادية وإحداث وفاق وطني يمكنه من الاستمرار مهد الطريق نحو إقرار التعددية الحزبية، التي كرسها دستور 1989 من خلال نص المادة 40 منه، التي اعتبرها بعض السياسيين أساس الدستور ونواته⁽¹⁾، والتي جسدت رغبة المشرع الجزائري في فتح المجال أمام مختلف التيارات والاتجاهات السياسية للمنافسة، حيث اعترفت بحق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي إذ نصت ذات المادة على: "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به، ولا يجوز التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية والوحدة الوطنية، والسلامة الترابية، واستقلال البلاد وسيادة الشعب"⁽²⁾.

إن أول ما يمكن التوقف عنده في نص هذه المادة هو استعمال المؤسس الدستوري لمصطلح الجمعيات السياسية بدل الأحزاب السياسية، حيث أن مصطلح الجمعية ذات الطابع السياسي لا تعد بديلا لمصطلح الحزب السياسي لا لغة ولا اصطلاحا، مما يثير التساؤل بشأن استعمالها، رغم أنه من الناحية الدستورية والسياسية لا توجد فوارق بين الحق في إنشاء جمعيات ذات طابع سياسي وإنشاء أحزاب سياسية، ما دام كليهما يؤدي إلى فتح المنافسة السياسية، ولعل الهدف من وراء هذه التسمية هو البحث عن مصطلح مرن يتماشى وخصوصيات المرحلة التي اتسمت ببعض التوترات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، جعلت المؤسس الدستوري يتخوف من ظهور الأحزاب السياسية خلال هذه الفترة، حيث أن تعبير

(1) عبد العالي رزاق، الأحزاب السياسية في الجزائر خلفيات وحقائق، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 1990، ص 174.

(2) المادة 40 من دستور 1989.

الجمعيات السياسية أخف وطئا من تعبير الأحزاب السياسية⁽¹⁾، لأن وجود الأحزاب السياسية آنذاك كان من المحظورات، ما يعني أن المؤسس الدستوري الجزائري تبنى المرحلة في عملية الانتقال من النظام الحزبي الأحادي نحو نظام التعددية الحزبية، ورجح البعض ذلك للاعتبارات التالية:

- تضيق الخناق على نفوذ التعددية دون منحها حق المشاركة الفعالة والمؤثرة.
- استبعاد انتعاش أو قيام أحزاب معينة.
- افتراض عدم وجود أحزاب مؤهلة للتنافس السياسي، لذا فضل المؤسس الدستوري الجزائري البدء في عملية التحول بتحفيز من خلال الجمعيات السياسية، والتي تتطور لاحقا إلى أحزاب سياسية⁽²⁾.
- كما تضمن هذا الدستور نصوصا أخرى متفرقة تشير ولو ضمنا إلى آليات تجسيد التعددية الحزبية، وبناءً عليه زال احتكار الحزب الواحد وفسح المجال لظهور أحزاب وتنظيمات سياسية أخرى، وتكريسا لذلك صدر القانون رقم: 11/89 بتاريخ: 05 جويلية 1989 لينظم التعددية ويؤطر العمل السياسي⁽³⁾.

(1) انظر في ذلك: لرقم رشيد، النظم الانتخابية وأثرها على الأحزاب السياسية في الجزائر، مذكرة ماجستير، فرع القانون العام، كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة، 2005، 2006، ص58.

(2) بن علي زهيرة، مرجع سابق، ص 243.

(3) الذي سمح ببروز عدد هائل من الأحزاب والتي يمكن تصنيفها إلى ثلاث تيارات أساسية:

- التيار الوطني الثوري وأهم أحزابه حزب جبهة التحرير الوطني.
- التيار الإسلامي والذي ضم الجبهة الإسلامية للإتقاد، حركة مجتمع السلم(حماس) وحركة النهضة الإسلامية.
- التيار العلماني وضم جبهة القوى الاشتراكية، حزب الطليعة الاشتراكية(التحدي)، التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية.

ب- البناء القانوني:

إن إقرار المؤسس الدستوري للتعددية الحزبية تلاه شروع السلطة في وضع الإطار القانوني والتنظيمي لتجسيد هذا النظام الجديد، وذلك من خلال إعداد قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي، والذي تضمن الأحكام العامة المتعلقة بعملية التحول الديمقراطي، وتحديد الشروط اللازمة لتكوين الجمعيات ذات الطابع السياسي، وتخصيص جملة من النصوص القانونية تناولت الجوانب الإجرائية لممارسة التعددية السياسية، وفي هذا الصدد تم تقسيم الشروط المتعلقة بإنشاء الجمعيات السياسية إلى شروط عامة وشروط خاصة ذات طبيعة سياسية، وكان تناول المشرع الجزائري لشروط إنشاء الجمعيات السياسية مفردا لحد وصف البعض له بقانون الممنوعات⁽¹⁾.

إضافة إلى ذلك فقد صادق البرلمان على العديد من القوانين⁽²⁾ خلال هذه الفترة في سياق الإصلاحات الدستورية والسياسية، ومسايرة للانفتاح السياسي الذي اصطدم بالأحداث المؤسفة التي عقب أول انتخابات تشريعية في ظل نظام التعددية الحزبية في ديسمبر 1991 في دورها الثاني، بعد إلغاء دورها الأول الذي أسفرت نتائجه عن فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ، ما أدخل البلاد مرحلة انتقالية نتجت عن حل المجلس الشعبي الوطني بموجب المرسوم الرئاسي 01/92 الصادر بتاريخ 04 جانفي 1992، واقترانها باستقالة رئيس الجمهورية، الأمر الذي تولد عنه هيكل جديدة تشكلت خارج ما نص عليه دستور 1989، إذ تكونت حكومة مستحدثة بموجب الإعلان الصادر عن المجلس الأعلى للأمن في 14 جانفي 1992، والتي عانت

(1) بن علي زهيرة، مرجع سابق، ص 247.

(2) بوشنافة شمسة، مرجع سابق، ص 265.

أزمة الشرعية إلى غاية 30 جانفي 1994 أين وضعت أرضية الوفاق التي شاركت فيها بعض الأحزاب للعودة إلى الشرعية الدستورية.

هذه الأحداث حكمت على نظام التعددية الحزبية في الجزائر في بدايته بموجب دستور 1989 بالتجربة غير الناجحة، ولم يكن الفشل في النظام في حد ذاته بل في تطبيقه، ولعل سبب فشل التعددية الحزبية أن فكرة تنحي حزب جبهة التحرير عن الطليعة وظهور أحزاب منافسة لم تكن مستساغة بعد، وهذا ما استدعى إعادة النظر ليس في النظام بل في آليات تجسيده.

بعد إلغاء نتائج الانتخابات التشريعية الأولى في الجزائر في ظل نظام التعددية الحزبية واتهامها بالانحراف عن المسار الديمقراطي، لجأت السلطة في ظل دستور 1996 وفي إطار المراجعة الشاملة لنصوص العمل السياسي إلى استبدال القانون رقم: 11/89 الخاص بشروط تأسيس الجمعيات ذات الطابع السياسي بقانون يحدد شروط تأسيس الحزب السياسي، ما أدى بالعديد من الأحزاب السياسية للحل ما قلص من عدد الأحزاب إلى حوالي النصف مع ظهور أحزاب جديدة انطوت كل هذه الأحزاب تحت لواء تيارات سياسية صنفتها البعض في أحزاب السلطة وأحزاب خارج السلطة، في حين صنفتها البعض حسب توجهاتها السياسية إلى تيارات هي:

- التيار الوطني: وأهم الأحزاب المصنفة تحت لوائه حزب جبهة التحرير الوطني FLN والتجمع الوطني الديمقراطي RND.
- التيار الوطني الإسلامي الإصلاحي: وأقوى الأحزاب التي تضمنها حركة مجتمع السلم HMS وحركة النهضة MS.

- التيار الاشتراكي: وأهم الأحزاب التي تضمنها هذا التيار هي: FFS وRCD⁽¹⁾.

بالنسبة لشكل النظام الحزبي في ظل هذا الدستور ونظرا لفتحه المجال أمام تشكيل الجمعيات ذات الطابع السياسي فقد تحول إلى نظام التعددية الحزبية المفرطة، حيث بلغ عدد الأحزاب الستين (60) حزبا، وأن معظم هذه الأحزاب لم تعكس تطلعات الشعب، وعجزت عن تمثيل الشعب في البرلمان فلم يمثل الشعب في البرلمان سوى أحزاب كانت لها القوة من خلال تاريخها أو من خلال برامجها، التي نجحت في الوصول إلى تطلعات الشعب، وعكست مختلف مطالبه الاجتماعية والسياسية من خلال برامجها مثل جبهة القوى الاشتراكية وحزب جبهة التحرير الوطني⁽²⁾.

المطلب الثاني

أثر النظام الحزبي على أداء البرلمان للاختصاص التشريعي

إن الأهمية التي يكتسبها النظام الحزبي في أي نظام سياسي مستمدة بدرجة كبيرة مما له من تأثير على البرلمان، سواء من حيث تركيبته أو من خلال وظائفه (الفرع الأول)، الأمر الذي نستشفه من دراستنا لواقع أداء البرلمان الجزائري في ظل نظام التعددية الحزبية على وجه التحديد، والذي يمكن أن يعكس بشكل أوضح ذلك التأثير الذي قد لا نستطيع استخلاصه في ظل نظام الأحادية الحزبية (الفرع الثاني).

(1) بن سليمان عمر، مرجع سابق، ص 211.

(2) نفس المرجع، ص 207.

الفرع الأول

أثر النظام الحزبي على تركيبة البرلمان ووظائفه.

النظام الحزبي يلعب دورا مهما في تحديد معالم البرلمان، وذلك من خلال إسهامه في تحديد التركيبة البشرية للبرلمان من مختلف الأحزاب (أولا)، والمشاركة السياسية لهذه التركيبة، التي تعكس قيام البرلمان بمهامه (ثانيا).

أولا: أثر النظام الحزبي على تركيبة البرلمان

يقصد بالتركيبة البرلمانية التركيبة الحزبية من حيث الكتل البرلمانية ودرجة الانضباط والالتزام الحزبي وفعالية المعارضة هذا من الجانب الأول، ومن الجانب الثاني فتعود التركيبة البرلمانية إلى الخاصية الفردية للنائب البرلماني من حيث تكوينه وخلفيته الاجتماعية والقطاعية وأيضا من حيث تمثيل الأقليات والمرأة في المجالس التشريعية.

أما من الجانب الثالث فهي تتعلق بالوظائف والأدوار المنتظر من النائب البرلماني القيام بها، والتي تتمثل في لعب دور الوساطة بين الشعب والحكومة والدفاع عن مصالح منتخبه⁽¹⁾.

بالنسبة لدور النظام الحزبي وأثره على تركيبة البرلمان فهو أولا مرتبط بطبيعة النظام الانتخابي الذي له أبعاد ثلاث تتمثل في:

- طريقة الانتخاب التي تحدد الفائزين بالمقاعد في المجلس التشريعي.
- الوحدة الجغرافية التي يتم على أساسها انتخاب المرشحين.

(1) عبد القادر عبد العالي، مداخلة بعنوان: التطوير البرلماني في الدول العربية، الملتقى الدولي الأول حول: التطوير البرلماني في الدول العربية، يومي: 15 و 16 فبراير 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ص 02.

- طريقة الرقابة على المعينين.

فالنظام الحزبي ويتأثر من النظام الانتخابي المتبع ينعكس على تركيبة البرلمان، كما يؤثر على طريقة تشكيل الحكومة عن طريق الأغلبية أو اللجوء إلى الائتلافات الحكومية، وفي ذلك يرى "دوفرجيه" أن نمط الأحزاب في إطار نظام سياسي يؤدي إلى تحول عميق في كيانه، وذلك يعود إلى أسباب أولها يعود إلى أن الأحزاب تتحول إلى وسيط بين الناخب والبرلمان، نظرا للدور الذي تلعبه الأحزاب في تحديد المرشحين، وتزداد أهمية الأحزاب في إنجاز المرشحين بوجود عاملين هما: النظام الانتخابي وبنية الأحزاب الداخلية⁽¹⁾.

ثانيا: أثر النظام الحزبي على وظائف البرلمان

يؤثر النظام الحزبي على طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال درجة الفصل بين السلطات وفق علاقات معقدة، حيث يرى "دوفرجيه" أن درجة الفصل بين السلطتين تتعلق بالنظام الحزبي أكثر مما تتعلق بالأحكام الدستورية، فتزداد درجة تركيز السلطة كلما كان هناك حزب واحد مهيم، ويقل هذا التركيز في نظام الثنائية الحزبية، وتختلف درجة هذا التأثير حسب طبيعة النظام المتبع، وتختلف شدة هذا التأثير حسب درجة الانضباط الحزبي⁽²⁾.

إضافة إلى ذلك تلعب الأحزاب السياسية دورا مهما في تنظيم وتدعيم المشاركة السياسية، كونها تعد أداة لفرز التوجهات المختلفة للمجتمع إضافة إلى دورها الكبير داخل البرلمان، كونها آلية لتجميع المصالح وتشكيل الكتل البرلمانية، وهذا كله في

(1) عبد القادر عبد العالي، مرجع سابق، ص 02 و 03.

(2) نفس المرجع، ص 03 و 04.

حال وجود أحزاب قوية منبثقة عن نظام حزبي تعددي بالمفهوم الديمقراطي، وتوافر البيئة السياسية الملائمة⁽¹⁾.

الفرع الثاني

واقع أداء البرلمان الجزائري لاختصاصه التشريعي في ظل نظام التعددية الحزبية

قبل إقرار التحول الديمقراطي وفي دستور 1963 فإن المجلس الوطني آنذاك لا يتشكل إلا من مرشحي حزب جبهة التحرير الوطني، وفي ظل دستور 1976 استبدلت تسمية المجلس الوطني بالمجلس الشعبي الوطني، ورغم كونه منتخبا من الشعب إلا أن الترشح فيه بقي حكرا على حزب واحد حزب جبهة التحرير الوطني، ورغم منح الدستوريين البرلمان وظيفة التشريع نظريا إلا أنه عمليا فكون النواب مرشحين من الحزب الواحد والوزراء ورئيس الجمهورية أعضاء في اللجنة المركزية للحزب، وكون الحزب مندمج مع الدولة فإن قيادة المؤسسة التشريعية كانت بين أيدي أعضاء من قيادة الحزب⁽²⁾، ولم يكن البرلمان سوى مؤسسة تصادق على القوانين بينما تملك الحكومة السلطة الفعلية للتشريع.

بعد إقرار التحول الديمقراطي فإن واقع أداء البرلمان الجزائري خاصة في مجال التشريع لم يتغير كثيرا، فاعتماد نظام حزبي تعددي لم يزد من فعالية أداء المؤسسة التشريعية، ويعود ذلك لأمرين الأول يتعلق بأزمة الأحزاب السياسية (أولا)، والثاني بأثر حزب الأغلبية (ائتلاف الأغلبية) على أداء البرلمان (ثانيا).

(1) طعيبة أحمد، محددات الأداء البرلماني، مرجع سابق، ص 48.

(2) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، مرجع سابق، ص 119.

أولاً: أزمة الأحزاب السياسية

هذه الأزمة برزت من خلال عدم قدرة الأحزاب السياسية على إثبات حضورها، وعدم قدرتها على جذب اهتمام وتطلعات المواطن، نتجت هذه الأزمة عن سببين الأول موضوعي يتعلق بالبيئة السياسية والقانونية التي تمارس الأحزاب نشاطها في ظلها، والأخر داخلي أو ذاتي يتعلق بالاختلالات الداخلية للأحزاب⁽¹⁾.

أ- البيئة السياسية والقانونية للأحزاب:

خلال مرحلة التحول الديمقراطي والانتقال من نظام الحزب الواحد في إطار نظام تسلطي إلى نظام ديمقراطي تعددي يبقى التعدد الحزبي محكوماً عليه من أعلى في إطار انفتاح سياسي تأثيره وازدياده يتجاوز السياسة المتبعة في نظام الحكم إلى أداء الأحزاب السياسية، فيكون نظام الحكم خلال هاته المرحلة مستعداً للانفتاح لكن في إطار محدود ما لم يحدث تفاعل إيجابي بينه وبين الأحزاب السياسية المعارضة، خاصة وأن الافتقاد إلى التجربة لهذا النوع من التفاعل يجعل نظام الحكم يميل إلى إطالة مرحلة التحول من نظام حزبي أحادي مغلق إلى نظام حزبي تعددي مقيد، إذ يصعب عليه إشراك التنظيمات الحزبية فعلياً في العملية السياسية، مما يجعل من هذه الأخيرة مجرد كيانات تنظيمية لا ترقى إلى التعبير عن قوى وتوجهات اجتماعية، وتفتقر إلى إيديولوجية متماسكة وبرنامج حقيقي للتغيير، ما يجعل دور المعارضة محدد ضمن الإطار الذي ترسمه السلطة، والمراد به مجرد إضفاء المسحة الديمقراطية على النظام⁽²⁾.

(1) طعيبة أحمد، مرجع سابق، ص 48.

(2) نفس المرجع، ص 48 و 49.

أما من الناحية القانونية فلم يكن كاف الاعتراف والضمانات الدستورية والقانونية بحق إنشاء الأحزاب السياسية، وانعدام أية قيود فعلية تمنع ذلك باستثناء ضرورة الحصول على ترخيص مسبق من وزارة الداخلية بعد استيفاء الشروط العادية المطلوبة، وهو أمر مخالف لما تعتمده الأنظمة الديمقراطية التعددية والتي لا تعتمد نظام الإخطار.

من ناحية أخرى فإن الإطار الدستوري في الجزائر غير ملائم لتجربة التعددية الحزبية لأن الإقرار الدستوري بالتعددية لم ينعكس على باقي مواد الدستور التي أبقت على تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية والسلطة التنفيذية⁽¹⁾.

ب- الاختلالات الداخلية للأحزاب القائمة:

عرفت الأحزاب السياسية في هذه الفترة اختلالات داخلية كانت ناتجة عن جملة من الأسباب التي ساهمت في إضعاف الأحزاب القائمة والتي نذكر منها:

- ضعف تكوين النخبة السياسية والثقافية.
- الضعف التنظيمي للأحزاب السياسية.
- الطابع الشخصي والنخبوي لهذه الأحزاب.
- طغيان ظاهرة التحزب على حساب ظاهرة الحزبية وتحول مفهوم العمل الحزبي من الاعتراف بالتداول على السلطة إلى العمل على إقصاء التوجهات السياسية الأخرى.
- ضعف أو انعدام الديمقراطية داخل الأحزاب.
- انشغال الأحزاب بالمعارك السياسية والإعلامية بدل تركيزها على العمل على تأسيس تقاليد ديمقراطية في الممارسة السياسية.

(1) طعيبة أحمد، مرجع سابق، ص 49.

- ضعف القدرة على التعبئة وتكوين قاعدة جماهيرية للحزب.
- تشابه برامج الأحزاب وغياب التمايز بينها الأمر الذي لا يجعل منها بدائل للتغيير في نظر الناخبين.

كل هذه الأسباب إضافة إلى كون أغلب الأحزاب الجزائرية تأسست بناءً على القوانين المؤسسة للتعددية وليس بناءً على مشروع اجتماعي تهدف لتحقيقه⁽¹⁾، كانت كافية لخلق اختلالات داخل الأحزاب ما أدى إلى إضعافها.

ثانياً: أثر حزب الأغلبية على أداء المؤسسة التشريعية

منذ إقرار نظام التعددية الحزبية وفتح المجال أمام إنشاء أحزاب سياسية تتنافس بينها لم يتغير نمط الحزب المهيمن داخل البرلمان الجزائري، بدءاً بثاني انتخابات تشريعية تعددية والتي أجريت في 05 جوان 1997 حيث وعلى مستوى مجلس الأمة الغرفة الثانية للبرلمان ظل حزب التجمع الوطني الديمقراطي يشكل الأغلبية إلى غاية 2007، أين انتقلت السيطرة إلى حزب جبهة التحرير الوطني، وعلى مستوى المجلس الشعبي الوطني فقد بقي الحزبان يتبادلان السيطرة على المجلس، علماً أن كليهما من أحزاب النظام وكليهما يتسم بخصائص ساهمت في إضعاف أداء المؤسسة التشريعية، كالارتباط والتداخل بين أبنيتهما وتنظيميهما وجهاز الدولة ما يجعل دورهما يقتصر على مساندة سياسيات الحكومة، وهذا النمط يؤدي إلى سيطرة وتحكم حزب واحد في سير العملي التشريعية والرقابية للمجلس وتوجيهها بما يخدم المصالح الحكومية.

من جهة أخرى فإن ظاهرة الائتلاف الحكومي هي الأخرى كان لها التأثير السلبي على أداء البرلمان، إضافة إلى التحالف الرئاسي والذي ضم كلا من جبهة التحري

(1) طعيبة أحمد، مرجع سابق، ص 50 و 51.

الوطني وحزب التجمع الوطني الديمقراطي قبل أن ينضم كل من حركة مجتمع السلم وحركة النهضة والتجمع من أجل الثقافة والديمقراطية، ثم التحالف الرئاسي الذي ضم مجموعة من الأحزاب التي تسعى إلى دعم سياسات وتوجهات رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

إن هذه الائتلافات والتحالفات والتي ضمت كبار الأحزاب السياسية التي سخرت نشاطاتها وكيفت برامجها مع توجهات الحكومة ورئيس الجمهورية جعلت من البرلمان جهة تابعة للسلطة التنفيذية ما أضعف من أدائه، في ظل ضعف أداء أحزاب المعارضة البرلمانية، التي أغلقت الائتلافات والتحالفات الحزبية الطريق أمامها في طرح أفكارها وتمير مقترحاتها القانونية، وتجسيد رؤيتها السياسية⁽²⁾.

إن التحول الديمقراطي وما حمله من انفتاح سياسي وتغيير للنظام الحزبي في محاولة لفتح المجال أمام المنافسة السياسية من خلال التعددية الحزبية لم يبلغ أهدافه، فبقي النظام الحزبي تحت سيطرة حزب النظام ما أدى إلى الحكم على النظام الحزبي في الجزائر بالضعف وعدم الثبات والاستقرار، الأمر الذي أدى إلى ضعف الهيئة التشريعية وتبعيتها المفرطة للسلطة التنفيذية⁽³⁾.

(1) طعيبة أحمد، مرجع سابق، ص 49.

(2) الأمين سويقات، الأحزاب السياسية والأداء البرلماني في الدول المغاربية (دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب)، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، تخصص: تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016/2017، ص 260.

(3) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 263.

المبحث الثاني

النظام الانتخابي وأثره على أداء البرلمان للاختصاص التشريعي

تحديد دور النظام الانتخابي وأثره على مستوى أداء البرلمان يكون أولاً برصد الإطار النظري للأنظمة الانتخابية، وتحديد النظام الانتخابي المتبع في الجزائر (المطلب الأول)، ومن ثم دراسة انعكاس هذا النظام على البرلمان وعمله، خاصة على مستوى العمل التشريعي (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم النظام الانتخابي وتطوره في الجزائر

للنظام الانتخابي عدة مفاهيم تتسع أو تضيق بحسب القواعد أو التقنيات المعتمدة في تحديده، ولهذا تعددت تصنيفاته نظراً لأهميته بالنظر إلى كل مجال (الفرع الأول)، ولعل النظام الانتخابي له خصوصيته في النظام السياسي الجزائري نظراً للمراحل التي مرت بها الجزائر (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مفهوم النظام الانتخابي

تحديد تعريف النظام الانتخابي مسألة تختلف بالنظر للزاوية التي يتم الحكم منها على هذا النظام، فيمكن تحديد مدلوله انطلاقاً من معيار قانوني يعكس المعنى الواسع له، أو من خلال معيار حسابي أو رياضي مستمد من التقنيات الحسابية المعتمدة في تحديد تعريفه بشكل ضيق (أولاً)، كما أن الاختلاف يثار عند بحث تصنيفاته نظراً لاختلاف ظروف كل نظام سياسي (ثانياً)، وتحديد الدولة لنظام انتخابي معين أياً كان شكله ضرورة تفرضها أهميته (ثالثاً).

أولاً: تعريف النظام الانتخابي

النظام الانتخابي بالمعنى الواسع هو تلك المجموعة من القواعد القانونية التي تنظم وتحكم المسار الانتخابي بمختلف أوجهه ومراحله انطلاقاً من الترشيحات والعمليات المادية للتصويت بما فيها العمليات التحضيرية لأحكام الحملة الانتخابية، وأنماط الاقتراع إلى غاية إعلان النتائج والمنازعات المتعلقة بالعملية الانتخابية.

أما النظام الانتخابي بالمعنى الضيق فهو تلك التقنيات الرياضية التي تنظم شكل التمثيل في المؤسسات أو الهيئات المنتخبة، أي تلك التقنيات التي تسمح بترجمة وتحويل الأصوات إلى مقاعد في المجالس المراد تشكيلها⁽¹⁾.

كما يعرف على أنه مجموعة القوانين التي تحكم عملية الانتخابات تمهيدا لشغل مؤسسات الدولة-خاصة المؤسسة التشريعية- بالفائزين في تلك الانتخابات⁽²⁾.

ثانياً: تصنيف الأنظمة الانتخابية

تختلف الأنظمة الانتخابية وأساليب الانتخاب من دولة لأخرى تبعا للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة، ومدى تغلغل روح الديمقراطية في نظامها السياسي، وكذا طبيعة التكوين الاجتماعي والتطور الحضاري والمستوى الثقافي لشعبها⁽³⁾، ويمكن تصنيف الأنظمة الانتخابية استنادا إلى عدد المقاعد المطلوب شغلها ومن حيث طريقة الفوز بنتيجة الانتخابات إلى:

(1) يارة سمير، أنماط السلوك الانتخابي والعوامل المتحكمة فيه، دراسة ميدانية لطلبة كلية الحقوق بجامعة مولود معمري تيزي وزو، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع: التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر، 2007، ص 128.

(2) طعيبة أحمد، مرجع سابق، ص 52.

(3) عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 233.

أ- من حيث عدد المقاعد المطلوب شغلها:

1- نظام الانتخاب الفردي:

حسب هذا الأسلوب من الاقتراع يتم تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية صغيرة نسبيا ويحدد لكل دائرة انتخابية مقعد في المجلس فيقوم الناخبون في كل دائرة انتخابية بانتخاب شخص واحد فقط يمثلهم في البرلمان⁽¹⁾.

تعتبر بريطانيا النموذج المستقر لهذا النظام كما تطبقه المغرب وطبقته الجزائر بموجب القانون رقم: 07/91 المؤرخ في 03 أبريل 1991، الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها لتجديد المجلس الشعبي الوطني، وبموجب المادة 84 من القانون رقم: 13/89 الصادر في 07 أوت 1989 المعدل بالقانون 06/91⁽²⁾.

1-1 مزايا نظام الانتخاب الفردي:

يمتاز هذا النظام بالبساطة والسهولة والوضوح⁽³⁾ لأن صغر الدائرة الانتخابية يسهل للناخبين التعرف أكثر على المترشحين والاطلاع على برامجهم، كما يسمح باختيار المرشحين من قبل الناخبين من جهة، ومن جهة أخرى فهو يسهل العملية الانتخابية للناخب أثناء إبداء رأيه، كما يعمل هذا النظام على التمثيل الفعلي للأقليات السياسية نظرا لصغر الدائرة الانتخابية.

(1) محمد بو طرفاس، الحملات الانتخابية، دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والتشريع الفرنسي، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010_2011، ص 30.

(2) بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 336.

(3) عبد الغني بسيوني عبد الله، نفس المرجع السابق، ص 237.

1-2 عيوب نظام الانتخاب الفردي:

من عيوبه أنه يؤدي إلى اختيار الأشخاص على حساب البرامج والأفكار ويؤدي إلى ضيق الدوائر الانتخابية وتقلص الهيئة الناخبة وتشجيع إمكانيات التأثير على الناخبين واستمالتهم بشتى الوسائل، كما يخضع هذا الشكل من الاقتراع إلى تأثيرات السلطة السياسية على مجرى الانتخابات، من خلال تشجيع مناطق معينة حسب تركز الأحزاب المنتمية للسلطة من أجل تحقيق أكبر قدر من المقاعد⁽¹⁾.

يجعل هذا النظام النائب أسيرا لدائرته الانتخابية كونه الممثل الوحيد لها ما قد يجعله ممثلا لدائرته فقط وليس للأمة، مقدما بذلك المصالح المحلية على الوطنية⁽²⁾. هذا النظام يقلل من بروز الكفاءات بسبب صغر الدائرة الانتخابية وبالنتيجة تصبح المجالس ضعيفة الأداء⁽³⁾.

2- نظام الانتخاب بالقائمة:

يكون عندما تنتخب كل دائرة عدة مرشحين يتجمعون عادة في قائمة واحدة، وعلى خلاف الانتخاب الفردي الذي يفترض دوائر انتخابية ضيقة فهذا النظام يفترض دوائر انتخابية كبيرة⁽⁴⁾، حيث يقوم الناخبون باختيار عدد من النواب لتمثيلهم وليس نائبا واحدا، يتخذ نظام الانتخاب بالقائمة ثلاثة صور.

(1) بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 337.

(2) رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، مرجع سابق، ص 11.

(3) محمد بوطرفاس، مرجع سابق، ص 31 و 32.

(4) موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية، مرجع سابق، ص 95.

2-1 صور نظام الانتخاب بالقائمة:

يتخذ نظام الانتخاب بالقائمة صوراً ثلاث هي: القائمة المغلقة والقائمة المفتوحة والقائمة الممزوجة:

2-1-1 نظام القائمة المغلقة:

يقوم هذا النظام على عرض عدة قوائم انتخابية كل منها يضم مجموعة من المترشحين، يختار الناخب إحدى هذه القوائم بكل ما تضمنه وبدون تغيير فلا يجوز له أن يختار بين المترشحين في القائمة ولا أن يغير ترتيبهم.

يؤدي هذا النظام إلى إعطاء الحزب قوة أكثر في اختيار من يمثله في المجلس المنتخب. تم اعتماد هذا النظام في الجزائر بموجب الأمر رقم: 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، وتم تكريسه بموجب القانون العضوي رقم: 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات⁽¹⁾.

2-1-2 نظام القائمة المفتوحة:

هذا النظام يتيح للناخب تغيير ترتيب المترشحين في القائمة وفق ما يراه دون إضافة أو حذف. هذا النظام حسب الأستاذ "جورج برديو" لا يكون مجدياً في حال كان النظام المطبق هو نظام القائمة على أساس الأغلبية وليس على أساس التمثيل النسبي، لأنه في الحالة الأولى يؤدي إلى فوز جميع الأعضاء في القائمة ما يجعل إعادة ترتيبهم غير مجدية.

(1) بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 338.

2-1-3 نظام القائمة الممزوجة:

في هذا النظام يكون الناخب أكثر حرية وبإمكانه المزج بين القوائم الحزبية المختلفة، بمعنى أن له الحرية في تقديم قائمة من اختياره مشكلة من مختلف القوائم المقدمة وبالترتيب الذي يراه مناسباً، ما يجعل الناخب يعبر عن رأيه تعبيراً مطلقاً⁽¹⁾.

2-2 مزايا وعيوب نظام الانتخاب بالقائمة:

من مزايا هذا النظام أنه يعمل على تحويل الانتخاب إلى مفاضلة بين مبادئ سياسة وبرامج حزبية، وليس المفاضلة بين أشخاص وعلاقات وصلات عائلية من جهة، ومن جهة أخرى فإنه يحرر النواب ويمنحهم الاستقلالية في ممارسة عملهم⁽²⁾، ويزيد اهتمام الناخب بالانتخابات لأنه يسمح له باختيار عدد من النواب.

كما تظهر مزايا نظام الانتخاب بالقائمة كونه يحول دون تدخل أصحاب النفوذ في العملية الانتخابية ويقلل إمكانية تدخل جهات الإدارة في التلاعب بالانتخابات، كما يساهم هذا النظام في وصول الكفاءات إلى المجالس المنتخبة.

تظهر عيوب نظام الانتخاب بالقائمة كون الناخب مضطر لقبول القائمة بأكملها خاصة في نظام القائمة المغلقة مما يحد من حريته في الاختيار، إضافة إلى عدم معرفة الناخب لكل المرشحين الموجودة أسماؤهم ضمن القائمة ومعرفته بشخص واحد ضمنها قد يجعله مضطراً لاختيار القائمة ككل دون رضاه عن بقية الأسماء⁽³⁾.

بالنسبة للنائب فإن اتساع الدائرة الانتخابية يجعله لا يستطيع التكفل بكل مشاكلها ويضعف الصلة بينه وبين مواطني دائرته.

(1) محمد بوطرفوس، مرجع سابق، ص 33 و 34.

(2) عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 238.

(3) محمد بوطرفوس، مرجع سابق، ص 35.

هذا ويشكل نظام الانتخاب بالقائمة قيда على حرية الترشح حيث يفترض أن يكون للمترشح انتماء حزبي معين⁽¹⁾.

ب- من حيث طريقة الفوز بالنتيجة:

1- نظام الانتخاب بالأغلبية:

نظام الانتخاب بالأغلبية هو النظام الذي بمقتضاه ينجح المرشح الذي يحصل على أكثرية الأصوات الصحيحة المشتركة في الانتخاب في الدائرة الانتخابية في حالة الانتخاب الفردي، أو قائمة المرشحين التي تحصل على أكثر الأصوات في نظام الانتخاب بالقائمة.

يعتبر نظام الانتخاب بالأغلبية من أقدم وأبسط النظم الانتخابية، يرجع تاريخ ظهوره إلى سنة 1265 في إنجلترا، سمة هذا النظام البساطة حيث أن من يحصل على أكثرية الأصوات بالنسبة للمرشحين الآخرين يعد فائزا لذا سمي بنظام الأغلبية أو بنظام الكتلة، أو بنظام الفائز.

يتماشى نظام الأغلبية مع نظام الانتخاب الفردي وكذا نظام الانتخاب بالقائمة⁽²⁾،

ويأخذ نظام الانتخاب بالأغلبية شكل الأغلبية البسيطة أو المطلقة:

1-1 نظام الأغلبية البسيطة:

في هذا النظام يكفي لفوز المترشح أو القائمة الحصول على العدد الأكبر من الأصوات المعبرة في الانتخابات، بغض النظر عن مجموع الأصوات التي يحصل

(1) محمد بوطرفوس، مرجع سابق، ص 35.

(2) بن علي زهيرة، مرجع سابق، ص 71.

عليها المنافسون⁽¹⁾، يطبق هذا النظام في كل من بريطانيا، الولايات المتحدة الأمريكية، المغرب وتونس بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس النواب.

من مزايا هذا النظام أنه يمكن الأحزاب من تشكيل قاعدة شعبية ويمكنها من تحقيق برامجها، كما يساعد على الاستقرار الحكومي في حال ما تشكلت الحكومة من الحزب الحائز على أغلبية المقاعد في البرلمان، كما يساعد الأحزاب الكبرى على الفوز على حساب الأحزاب الصغرى.

طبقت الجزائر هذا النظام في عهد الحزب الواحد بمناسبة الانتخابات المحلية منذ عام 1967 إلى عام 1984 بالنسبة للانتخابات البلدية، ومنذ عام 1969 إلى عام 1984 بالنسبة للانتخابات الولائية، وطبق في الانتخابات التشريعية التي جرت في 1977، 1982، 1987⁽²⁾.

1-2 نظام الأغلبية المطلقة:

يتطلب فوز المرشح أو القائمة الحصول على الأغلبية المطلقة للأصوات الصحيحة المعبر عنها، بمعنى أن يحصل على (50%+1)، وفي حال عدم حصول أي من المرشحين على هذه الأغلبية ينظم دور ثان يفوز فيه المترشح الذي يحصل على أغلبية الأصوات. هذا النظام يتماشى مع الاقتراع الفردي ويطبق في الانتخابات التشريعية والرئاسية.

طبق هذا النظام في الجزائر في انتخابات المجلس الشعبي الوطني التي جرت سنة 1991 بناءً على المادة 84 من القانون رقم: 06/91 المعدل بقانون الانتخابات رقم: 13/89 الصادر سنة 1989، ويطبق في الانتخابات الرئاسية بناءً على المادة

(1) موريس دوفرجه، مرجع سابق، ص 94.

(2) بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 340.

155 من الأمر رقم: 07/97 المتعلق بنظام الانتخابات والمادة 134 من القانون العضوي رقم: 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات⁽¹⁾.

2- نظام التمثيل النسبي:

يرتبط نظام التمثيل النسبي بالانتخابات بالقائمة، ويقوم على توزيع المقاعد حسب نسبة الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة من القوائم المتنافسة، جاء هذا النظام نتيجة الأصوات المنادية بالعدول عن نظام الأغلبية، كونه لا يمثل اتجاهات الرأي العام تمثيلا حقيقيا في المجالس المنتخبة ولا يخدم الأحزاب الكبيرة. من أنصار هذا النظام في الفقه الدستوري الغربي كل من "دوجي وكلسن" اللذين تراجعا عنه سنة 1926.

2-1 صور نظام التمثيل النسبي:

يأخذ نظام التمثيل النسبي في التطبيق العملي عدة صور أهمها:

2-1-1 التمثيل النسبي مع القوائم المغلقة:

يقوم الناخب هنا باختيار إحدى القوائم المرشحة دون تغيير أو إدخال أية تعديلات بحيث يتقيد بالأسماء والترتيب الوارد في القائمة.

2-1-2 التمثيل النسبي مع التفضيل:

في هذه الصورة للناخب إمكانية تغيير ترتيب الأسماء الواردة في القائمة التي اختارها وفقا لوجهة نظره الشخصية.

(1) بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 341.

2-1-3 التمثيل النسبي مع المزج بين القوائم:

لنناخب هنا حرية الاختيار والتعديل والترتيب وحتى المزج بين القوائم وتشكيل قائمة خاصة به تعبر عن رأيه الشخصي وخياراته.

2-2 تقدير نظام التمثيل النسبي:

يمتاز هذا النظام بالسهولة والبساطة والوضوح كما يمتاز بكونه يهدف إلى تمثيل الأقليات ومختلف التوجهات السياسية وتمكينها من الحصول على عدد من المقاعد حسب نسبة الأصوات المتحصل عليها، ويؤدي إلى قيام أغلبية برلمانية قوية تحقق الاستقرار للحكم، إضافة إلى أن الأخذ به يؤدي لتحقيق العديد من المزايا منها:

- تحقيقه للعدالة عن طريق إعطاء كل حزب عدد من المقاعد بما يتناسب مع عدد الأصوات التي حاز عليها الأمر الذي يضمن تواجد كل حزب في البرلمان.

- يعتبر نظام التمثيل النسبي أحد الوسائل الضرورية لتحقيق نظام ديمقراطي نيابي صحيح حيث يترجم رغبات الشعب في من يمثلهم.

- يؤدي الأخذ بنظام التمثيل النسبي إلى تكوين أغلبية برلمانية حقيقية تستند إلى إرادة شعبية وليس الأغلبية الصورية التي تنتج عن الأخذ بنظام الأغلبية.

- يخلق نظام التمثيل النسبي معارضة قوية في البرلمان ما يجعل الحكومة تلتزم بالموضوعية والدقة في ممارسة سلطاتها والعمل على تحقيق الصالح العام⁽¹⁾.

(1) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، ب. ط، الجزائر، 2007، ص 106 و 107.

- يضمن هذا النظام تواجد الأحزاب الصغيرة وبحقق استقلالها عكس نظام الأغلبية الذي يؤدي إلى تقاعس أنصار الأحزاب الصغيرة عن الإدلاء بأصواتهم لأنهم يدركون أنها لن تؤثر على نتائج الانتخابات.

من عيوبه أنه غالبا ما يؤدي إلى فوز الأحزاب الكبيرة بعدد من المقاعد يفوق نسبة ما حصلت عليه من أصوات، في حين يقدر عدد مقاعد الأحزاب الصغيرة بما يتناسب مع عدد الأصوات التي تحصلت عليها.

من جهة أخرى هذا النظام يمنع قيام أغلبية قوية ما يؤدي إلى انعدام الاستقرار السياسي في الدولة⁽¹⁾، وأحيانا يؤدي نظام الأغلبية إلى فوز حزب معين بأغلبية المقاعد في البرلمان رغم حصوله على عدد من الأصوات أقل مما حصل عليه الحزب الذي حاز على مجموع أصوات أكبر⁽²⁾.

رغم عدالة هذا النظام من الناحية النظرية إلا أنه من الناحية العملية يؤدي إلى تعدد الأحزاب بصورة قد تؤدي إلى تفتيتها وإلى عدم استقرار وتشتيت الدولة⁽³⁾.

ثالثا: أهمية النظام الانتخابي

يلعب النظام الانتخابي دورا مهما وبارزا كونه وسيلة تقنية تجعل من الانتخاب مصدرا لشرعية السلطة، لذلك فهو يكتسي أهمية سياسية وإدارية واجتماعية من حيث أنه يساهم في تحقيق الاستقرار السياسي وتعزيز الديمقراطية، ويضمن فعالية التسيير والتمثيل في مؤسسات الدولة.

(1) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، ب. ط، الجزائر، 2007، ص 107.

(2) عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 242.

(3) رأفت دسوقي، مرجع سابق، ص 13.

أ- الأهمية السياسية للنظام الانتخابي:

بفعل انتشار الأفكار الديمقراطية فإن مشاركة الشعب لم تعد قاصرة على الانتخابات الرئاسية، حيث امتدت إلى انتخاب أعضاء السلطة التشريعية وحتى انتخاب أعضاء المجالس المحلية، وبذلك أصبح الانتخاب يمس كافة المجالات وتتجلى أهميته السياسية في:

- تأصيل المبادئ والأفكار الديمقراطية وتحويلها إلى سلوك اجتماعي دائم يؤدي إلى خلق ثقافة سياسية عالية لدى أفراد المجموعة الوطنية، وبالتالي بروز عناصر قيادية تملك الكفاءة والخبرة وقادرة على الاضطلاع بالأعباء الوطنية والمحلية على حد سواء.
- تحقيق التوازنات السياسية في المجتمع بين مختلف الأحزاب المتنافسة ومعالجة كافة التناقضات بالطرق السلمية ومنع التصادم بين مختلف الاتجاهات السياسية.
- المساهمة في خلق حيوية سياسية متجددة في نفوس المواطنين والمنتخبين نتيجة شعورهم بعدم الإقصاء والتهميش.
- تقوية البناء المؤسساتي والاقتصادي والاجتماعي للدولة فهو يؤدي إلى بناء مؤسسات شرعية تمارس اختصاصاتها بموجب الدستور أو القانون، وبالتالي تدعيم أسس دولة القانون بما يضمن تحقيق الوحدة الوطنية.
- يعتبر رمزا للشرعية التي هي أساس الحكم الراشد لاسيما إذا ما تمت صياغة أحكامه استنادا لدراسات علمية للوضع السائد في المجتمع⁽¹⁾.

(1) لرقم رشيد، مرجع سابق، ص 11 و12.

ب- الأهمية الإدارية للنظام الانتخابي:

إن عملية الانتخاب من حيث التحضير والإشراف والمتابعة تتطلب وجود إدارة تتمتع بالمهارة تتولى إدارة هذه العملية وتشرف على مختلف مراحلها بإتقان وشفافية، كما أن صياغة أي نظام انتخابي يؤخذ فيه بعين الاعتبار طبيعة الإدارة الموجودة ومدى تطورها وقدرتها على مسايرته لتحقيق أهدافه والمتمثلة في: المساواة وإتاحة الفرصة لكل المواطنين للمشاركة في الحياة السياسية.

فالنظام الانتخابي لا يمكنه بلوغ الأهداف المنشودة منه أيا كان شكل هذا النظام إلا في وجود إدارة مؤهلة ومحايدة.

يمكن إجمال الأهمية الإدارية للنظام الانتخابي في النقاط التالية:

- المساهمة في رفع الكفاءة والمردودية والقضاء على البيروقراطية.
- حسن تسيير الهيئات المنتخبة في مجال اختصاصها مما يؤدي إلى ترقية عملها بما يتماشى وتطلعات الناخبين وتفعيل المشاركة في الحياة السياسية.
- تحديد نوع الإدارة التي تتولى تحضير العملية الانتخابية والإشراف عليها لأن طبيعة النظام الانتخابي والدوائر الانتخابية المعتمدة تفرض على الدولة تحديد الإدارة الانتخابية بما يتناسب وتقسيم الدوائر الانتخابية على المستوى المحلي⁽¹⁾.

ج- الأهمية الاجتماعية للنظام الانتخابي:

تتلخص الأهمية الاجتماعية للنظام الانتخابي في أن اختيار الممثلين المحليين الوطنيين بطريقة ديمقراطية وفق نظام انتخابي شفاف بعيدا عن التزوير يولد لديهم

(1) لرقم رشيد، مرجع سابق، ص 13.

شعورا بالانتماء إلى مجتمع يحفظ الحقوق السياسية مبني على أسس ديمقراطية وذلك من خلال:

- تنمية الحس الوطني لدى المواطن وشعوره بالانتماء إلى مجتمع مترابط.
- تعزيز المصالحة الوطنية وتحقيق الأمن والاستقرار حيث ينتقل الصراع بين الأحزاب داخل الهيئات التمثيلية وخاصة في البرلمان، فتتم هذه الصراعات بصورة منظمة داخل الهيئات الرسمية ما يقلل من حدة التباين في المجتمع ويقرب وجهات النظر⁽¹⁾.

الفرع الثاني

تطور النظام الانتخابي في الجزائر

عرف النظام الانتخابي في الجزائر عدة تغيرات مست مبدأ حرية الترشح من جهة، وتعدد أشكال الاقتراع من جهة أخرى، وارتبطت هذه التغيرات والتطورات بالنظام الدستوري السائد، والظروف السياسية التي تطلبت الأخذ بأحد الأشكال التي جرى تطبيقها، فكان النظام الانتخابي الذي اعتمده الجزائر بعد الاستقلال إلى غاية 1989 مرتبطا بنظام الأحادية الحزبية الذي كان معتمدا خلال تلك الفترة (أولا)، وباعتماد دستور 1989 عرف النظام الانتخابي إصلاحات في إطار التحول الديمقراطي الذي هدف إليه هذا الدستور، وتماشيا مع تغير النظام الحزبي نحو التعددية (ثانيا).

(1) لرقم رشيد، مرجع سابق، ص 14.

أولاً: النظام الانتخابي في عهد الأحادية الحزبية

صدر أول نص قانوني يؤرخ للنظام الانتخابي في الجزائر في سبتمبر 1963 في شكل أمر تمثّل في الأمر رقم: 306/63 المؤرخ في 20 أوت 1963 المتضمن قانون الانتخابات مقراً مبدأ الاقتراع العام والمباشر في المادة الأولى والثانية منه، علماً أن هذا القانون لم يحدد كيفية تنظيم مجمل العمليات الانتخابية فقد تكفل قانوني البلدية والولاية آنذاك بتحديد الأحكام المتعلقة بالعضوية في هذه المجالس⁽¹⁾، كما تبنى دستور 1963 في نص المادة 27 منه الاقتراع العام المباشر والسري على أن يكون الترشيح من قبل حزب جبهة التحرير الوطني واستناداً إلى ذلك انتخب أول مجلس نيابي في التاريخ المؤسساتي للجزائر المستقلة بتاريخ 20 سبتمبر 1964 لمدة 04 سنوات وعرف احتكار جبهة التحرير الوطني.

في دستور 1976 كرست المادة 128 كذلك مبدأ الاقتراع العام المباشر والسري⁽²⁾، وبقي الأمر كذلك إلى غاية 1980 أين صدر أول قانون انتخابي كان عبارة عن نص شامل ينظم جميع العمليات الانتخابية.

تميز النظام الانتخابي في تلك الفترة بالاستقرار لكونه عمر طوال 26 سنة جرت خلالها عدة انتخابات والوحدة لأن النظام الانتخابي كان يطبق على مجموع العمليات الانتخابية باستثناء بعض الآليات التقنية الخاصة بكل منها، والبساطة بالنسبة للإجراءات والآليات مقارنة بالإجراءات والآليات المعقدة في النظم الانتخابية

(1) بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 364.

(2) حيث جاء في نص المادة 128: "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني بناء على ترشيح من قيادة الحزب عن طريق الاقتراع العام والسري والمباشر".

التعددية، حيث تتعدد كفاءات وضع القوائم وتحديد مقاعد الفائزين⁽¹⁾، كما كانت المبادئ التي كان يقوم عليها هذا النظام بسيطة⁽²⁾ تركز على:

- اختصاص الحزب في الترشيح وإعداد القوائم: إذ يتولى حزب جبهة التحرير الوطني إعداد قوائم المرشحين خلال مختلف مراحل إعداد القوائم الانتخابية.

- اعتماد قاعدة الضعف وثلاث أضعاف: اعتمدت بمناسبة توسيع الاختيار الديمقراطي للشعب بمناسبة الانتخابات التشريعية في فيفري سنة 1977، إذ يعد الحزب قائمة من المرشحين تحتوي على ضعف المقاعد بالنسبة للانتخابات المحلية أو ثلاث أضعاف المقاعد المطلوب شغلها بالنسبة للانتخابات التشريعية.

- اعتماد نظام القائمة المغلقة في دور واحد: حيث تكون عملية الاختيار على المرشحين الموجودة أسماؤهم في القائمة فقط ويفوز المرشح الحائز على أكبر عدد من الأصوات ويتم التصويت على قائمة وحيدة بالأغلبية وفي دور واحد⁽³⁾.

ثانيا: النظام الانتخابي في عهد التعددية الحزبية

شهد النظام الانتخابي بعد اعتماد دستور 1989 مجموعة من الإصلاحات كان الهدف من ورائها وضع نظام انتخابي يحقق التمثيل الأحسن والمشاركة الأوسع للشعب في الانتخابات وفي سبيل ذلك عرفت التجربة الانتخابية صدور عدة نصوص خلال مختلف المراحل التي شهدتها البلاد نحو الديمقراطية والتعددية وتمثلت في:

(1) بن سليمان عمر، مرجع سابق، ص 151.

(2) صالح بلحاج، تطور النظام الانتخابي وأزمة التمثيل، مجلة الديمقراطية، مؤسسة الأهرام، عدد: 21، 2006، ص 77.

(3) بن سليمان عمر، مرجع سابق، ص 152.

أ- مرحلة 1989-1991:

عاشت البلاد خلال هذه الفترة حالة من عدم الاستقرار نتيجة الأزمة التي مرت بها تلك الفترة، ارتبط النظام الانتخابي خلالها بدستور 1989 الذي أقر التعددية الحزبية إضافة إلى وجود قانون يقر التعددية السياسية وقانون انتخابي يكرس الترشح التعددي والحر، وتم تعديل القانون الانتخابي الصادر عام 1989 ثلاث مرات:

- المرة الأولى: كانت بصدور القانون الأول عام 1989، الذي اعتمد نظام الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد بناءً على هذا النظام تحصل القائمة الفائزة بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها بجميع المقاعد، وفي حال عدم حصول أية قائمة على الأغلبية المطلقة تحصل القائمة الفائزة بالأغلبية البسيطة على (50%+1) من عدد المقاعد⁽¹⁾.

- المرة الثانية: كانت سنة 1990 حيث تم تعديل قانون الانتخابات رقم: 13/89 بالقانون رقم: 06/90 الذي جمع بين نظام الأغلبية والتمثيل النسبي، حيث تحصل القائمة التي تفوز بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها على عدد من المقاعد يتناسب مع نسبة الأصوات التي حصلت عليها، وفي حال عدم تمكن أي قائمة بالفوز بالأغلبية المطلقة تفوز القائمة التي حصلت على الأغلبية البسيطة بـ 50+1 من المائة من المقاعد، وكان من نتائج تطبيق هذا النظام في الانتخابات المحلية التي جرت في 12 جوان 1990 فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ بالأغلبية المطلقة للمقاعد في الدور الأول⁽²⁾.

(1) بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 364.

(2) نفس المرجع، ص 365.

- المرة الثالثة: على اثر نتائج الانتخابات المحلية لسنة 1990 تم تعديل القانون الانتخابي للمرة الثالثة سنة 1991 بموجب القانون رقم: 06/91 المؤرخ في 02 أبريل 1991، وتم تعديل قانون تقسيم الدوائر الانتخابية بموجب القانون رقم: 07/91 المؤرخ في 02 أبريل 1999 أستبدل بموجبه نظام الاقتراع على القائمة بالنسبة لانتخاب المجلس الشعبي الوطني بنظام الاقتراع الفردي بالأغلبية في الدور الأول مع إجراء دور ثاني في حال عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، على أن تقتصر المشاركة في الدور الثاني على المرشحين الحائزين على أكبر عدد من الأصوات، وتم تطبيق هذا النظام في الدور الأول من الانتخابات التشريعية التي جرت في 26 ديسمبر 1991 والتي نتج عنها فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ بالأغلبية المطلقة للمقاعد، وهذه النتائج لم تلقى قبولا لدى السلطات العليا التي قررت إلغاء نتيجة الانتخابات⁽¹⁾.

ب- مرحلة القانون رقم: 07/97

تبين من القوانين السابقة أن القانون الانتخابي كان يخدم الأحزاب الكبيرة على حساب الأحزاب الصغيرة التي لا يمكنها الحصول على مقاعد وبالتالي لا يمكنها المشاركة في الحياة السياسية، لذا تم اعتماد نظام انتخابي جديد بموجب الأمر 07/97 يقوم على الاقتراع النسبي على القائمة في دور واحد مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى⁽²⁾.

(¹) بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 366.

(²) نفس المرجع، ص 367.

ج- مرحلة القانون العضوي رقم: 01/12

كرس القانون العضوي رقم: 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات نظام الاقتراع النسبي على القائمة بالنسبة للانتخابات المحلية، وكذا انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ونظام الاقتراع بالأغلبية في دورين بالنسبة لانتخاب رئيس الجمهورية⁽¹⁾، وتعود أسباب المشرع في اعتماد هذا النظام إلى:

1- أسباب سياسية:

يمكن أن نجمل الأسباب السياسية التي أدت إلى اعتماد نظام الاقتراع النسبي على القائمة في:

- التجربة السياسية التي أفرزت هيمنة الجبهة الإسلامية للإنقاذ على نتائج الانتخابات المحلية والتشريعية التي جرت لأول مرة في ظل نظام تعددي، وغياب تام لبقية الأحزاب الأخرى⁽²⁾.

- إجماع الأحزاب السياسية على تغيير نظام الانتخاب بالأغلبية وتعويضه بنظام الاقتراع النسبي وكان ذلك من خلال اجتماع الأحزاب السياسية المشاركة في الندوة المنعقدة بتاريخ: 17.09.1996 والتي عرفت بندوة الوفاق الوطني، حيث أن اعتماد نظام الاقتراع النسبي يسمح بتمثيل جميع الأحزاب السياسية والتيارات الفكرية في المجتمع حتى يكون لها تمثيل على مستوى الهيئة التشريعية⁽³⁾.

(1) بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 367.

(2) بوكرا ادريس، الاقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 9، 2005، ص 48.

(3) نفس المرجع، ص 49.

- استجابة الحكومة لمطالب الأحزاب السياسية المشاركة في ندوة الوفاق، واعتبر ذلك كعرفان ورد الجميل لاستجابة هذه الأحزاب ومشاركتها في الحوار الوطني الذي رفضته في المقابل بعض الأحزاب الأخرى⁽¹⁾.

2- أسباب قانونية:

تتمثل الأسباب القانونية التي أدت إلى اعتماد نظام الاقتراع النسبي على القائمة في:

- عدم مقدرة واستعداد أغلبية التشكيلات السياسية لخوض المنافسة الانتخابية.
- طبيعة النظام الانتخابي الذي يسود غياب العدل في نظام الأغلبية وهو ما شهدته التجربة السياسية في الانتخابات التشريعية لسنة 1991، وما ترتب عنها من تقسيم ارتجالي للدوائر الانتخابية.

- أن إرساء أسس سليمة للديمقراطية الانتخابية يفرض ضرورة تكييف نظام الاقتراع، والأخذ بذلك وفقا لأسس سليمة وشفافة لا يتأتى إلا بالأخذ بنظام التمثيل النسبي⁽²⁾.

د- النظام الانتخابي لتكوين البرلمان من خلال القانون العضوي رقم 10/16:

1- فيما يخص تكوين المجلس الشعبي الوطني:

1-1 نمط الاقتراع: تماشيا مع التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد تم إعادة النظر في القانون المتعلق بنظام الانتخابات، وقد كرس هذا القانون العضوي الجديد المتعلق

(1) بوكرا ادريس، الاقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر، مرجع سابق، ص 49.

(2) نفس المرجع، ص 49.

بنظام الانتخابات نمط الاقتراع النسبي على القائمة لعهددة مدتها خمس سنوات بالنسبة لاختيار أعضاء المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾.

1-2 شروط الترشح: وبالنسبة لشروط الترشح للمجلس الشعبي الوطني ورغم كونه هيئة تشريعية أنيط بها مهمة الرقابة على أعمال الحكومة والتشريع، والذي يتطلب من النائب أن يكون له من الخبرة والمعرفة والكفاءة ما يمكنه أداء مهامه، إلا أن ذلك لم يدرج ضمن شروط الترشح الأمر الذي مكن أشخاصا لا يفقهون شيئا في العمل البرلماني للترشح والوصول بطريقة أو بأخرى للمجلس، وبالنسبة لشروط الترشح فتلخصت في:

- أن يستوفي المترشح الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من ذات القانون ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح بها.
- أن يكون بالغا خمسا وعشرين (25) سنة على الأقل يوم الاقتراع.
- أن يكون ذا جنسية جزائرية.
- أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو إعفاؤه منها.
- أن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية⁽²⁾.

1-3 الهيئة الناخبة: يشترط في الناخب بلوغ 18 سنة كاملة يوم الاقتراع، والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية ولم يوجد في حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به⁽³⁾، دون تحديد شروط أخرى تتعلق بكفاءة الناخب لاختيار الأعضاء

(1) الفقرة الأولى من المادة 84 من القانون العضوي رقم: 10/16.

(2) المادة 92 من القانون العضوي نفسه.

(3) المادة 03 من القانون العضوي نفسه.

الذين يمثلونه داخل المجلس الشعبي الوطني، حيث يرى البعض أن اشتراط الكفاءة ومستوى تعليمي معين في الناخب يعود بنا إلى الانتخاب المقيد وهو أمر يتناقض مع مبادئ الديمقراطية، لذلك فإن اختيار أعضاء هذا المجلس غالبا ما يكون بناء على معايير شخصية ما أثر سلبا على مستوى أداء المجلس.

1-4 تقييم نظام التمثيل النسبي بالنسبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني:

سعى المشرع من خلال اعتماده على نظام التمثيل النسبي في انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني إلى ضمان تمثيل أحسن لجميع الأحزاب ومختلف الشرائح الاجتماعية داخل المجلس حسب ما جاء في عرض أسباب المشروع التمهيدي للأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المؤرخ في: 07 مارس 2007، ورغم أن هذا النظام سمح منذ اعتماده في الانتخابات التشريعية لسنة 2007 من توسيع تمثيل الأحزاب السياسية والأحرار في المجلس الشعبي الوطني، فإنه بالمقابل لم يحقق فعالية التمثيل لهذه الأحزاب من خلال حرمانها من ممارسة حقوقها الدستورية، حيث أثبت واقع التجربة في الجزائر أن نظام الاقتراع النسبي أثر سلبا على ممارسة البرلمان خاصة لوظيفتي التشريع والرقابة⁽¹⁾.

2- خصوصية النظام الانتخابي لاختيار ثلثي أعضاء مجلس الأمة:

النظام الانتخابي لاختيار أعضاء مجلس الأمة يتمتع بخصوصية تميزه عن باقي النظم الانتخابية المتبعة في تكوين المؤسسات التي تتكون عن طريق الانتخابات،

(1) بوكرا ادريس، الاقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر، مرجع سابق، ص 50-51.

وهذه الخصوصية مستمدة من الطابع الخاص لتشكيل هذا المجلس. وتظهر هذه الخصوصية من خلال:

1-2 تقسيم الدوائر الانتخابية: يشترك النظام الانتخابي لثلاثي أعضاء مجلس الأمة مع النظام الانتخابي لنواب المجلس الشعبي الوطني في طريقة تحديد الدوائر الانتخابية بالحدود الإقليمية للولاية، إلا أنه يختلف عنه في توزيع المقاعد المطلوب شغلها، إذ حدد لكل دائرة انتخابية (ولاية) مقعدين اثنين، ما يعني 96 مقعد، مع إمكانية تقسيم الولاية إلى دائرتين انتخابيتين أو أكثر وفقا لمعايير الكثافة السكانية بالنسبة لتحديد مقاعد المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾.

2-2 الإجراءات التقنية لعملية الانتخاب: يتم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين عن طريق الانتخاب غير المباشر بالأغلبية من بين أعضاء المجالس الشعبي المحلية، حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية من طرف هيئة انتخابية مكونة من أعضاء المجلس الولائي، وأعضاء المجالس الشعبية البلدية للولاية⁽²⁾.

هذا وعلى خلاف المجلس الشعبي الوطني فإن التصويت بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة المنتخبين إجباري ما عدا في حالة مانع قاهر⁽³⁾.

2-3 تقييم نظام انتخاب ثلاثي أعضاء مجلس الأمة:

يعد مجلس الأمة المؤسسة الدستورية الوحيدة التي يتم انتخاب أعضائها المنتخبين بهذا الأسلوب خلافا لانتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء المجالس

(1) الفقرة الخامسة من المادة 84 من القانون العضوي رقم: 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات.

(2) الفقرة الأولى من المادة 108 من القانون العضوي نفسه.

(3) الفقرة الثانية من المادة 108 من القانون العضوي نفسه.

المحلية، الذي يتم عن طريق الاقتراع النسبي المباشر، ومن مزايا هذا الأسلوب أنه يضمن حرية الترشح لأعضاء المجالس الولائية والبلدية واستقلاليتهم عن الأحزاب التي فازوا عبرها بعضوية تلك المجالس، إذ لهم أن يترشحوا دون تركية من الحزب، إضافة إلى ذلك فإن أهم ما يميز انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين عن أي انتخابات أخرى هو صرامة ونزاهة العملية الانتخابية، والتي يضمنها تشكيلة مكتب التصويت المكون من رئيس ونائب رئيس ومساعدين اثنين كلهم قضاة، ووجود أمانة لمكتب التصويت يتولاها كاتب ضبط يعينه وزير العدل⁽¹⁾.

حسب رأي الأستاذ: "عبد المجيد جبار" حول نظام انتخاب أعضاء مجلس الأمة فإن هذا التنظيم قد أفرز هيئة انتخابية ضيقة في تشكيلتها، الأمر الذي يضعف من الطابع الديمقراطي لمجلس الأمة، ويجعل هذه الغرفة من المنظور السياسي تعكس تمثيلا من الطبيعة الخاصة ووسيلة لكبح المد الديمقراطي، ومن الناحية القانونية قد أعطى المشرع الدستوري العناية لتركيبية مجلس الأمة من منظور أنه أراد تمثيل المصالح المحلية، وإيجاد مدافعين عنها رغم الطابع الوطني للوكالة أو المهمة البرلمانية، ومن ثم يتجلى أن المؤسس الدستوري يكون قد استهدف بهذه العناية الربط بين القاعدة والقمة، من خلال ممثلين قادرين على رفع الانشغالات المحلية التي تمس المواطنين في حياتهم اليومية⁽²⁾، كما أن المؤسس الدستوري ومن وراء تبنيه لهذا النظام في انتخاب مجلس الأمة أراد تدعيم البرلمان بالكفاءات الغائبة عن المجلس الشعبي الوطني، والتي لا يحققها نظام التمثيل النسبي على القائمة.

(1) عقيلة خراشي، مركز مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 131.

(2) زهيرة بن علي، مرجع سابق، ص 292.

المطلب الثاني

أثر النظام الانتخابي على أداء البرلمان للاختصاص التشريعي

إن اختيار النظام الانتخابي من بين أهم القرارات المؤسسية لأي بلد ديمقراطي⁽¹⁾، ذلك أن النظام الانتخابي له دور أساسي في تشكيل المجالس المنتخبة وما ينجر عنه من انعكاسات لهذه التشكيلة على أدائها، وفيما يخص السلطة التشريعية فقد كان النظام الانتخابي أحد محددات أدائه، من خلال أثره في تحديد تركيبة المجلسين وأثره على حجم وشكل التمثيل الحزبي داخل البرلمان (الفرع الأول)، وما ينعكس عنه من تحديد لمستوى كفاءته (الفرع الثاني).

الفرع الأول

أثر النظام الانتخابي على التمثيل الحزبي داخل البرلمان

اعتماد الجزائر على نظام التمثيل النسبي خول للأحزاب السياسية حتى الصغيرة منها ومختلف الفئات العرقية والمهنية حق المشاركة في الانتخابات التشريعية وضمن لها التمثيل داخل البرلمان بعدد من المقاعد يتناسب مع ما أحرزته من أصوات⁽²⁾، وهو ما ظهر من خلال المراحل الانتخابية التي شهدتها البلاد لاختيار أعضاء المجلس الشعبي الوطني منذ 1997، حيث يلاحظ الزيادة المتواترة في عدد الأحزاب الممثلة داخل المجلس الشعبي الوطني، حيث بلغ عدد الأحزاب المشكلة للمجلس الشعبي الوطني في العهدة التشريعية الأولى الممتدة من 1997 إلى غاية 2002 عشرة أحزاب سياسية وقائمة أحرار، أما خلال العهدة الثانية وفي ظل مقاطعة عدد

(1) أحمد طعيبة، مرجع سابق، ص 53.

(2) محمد البرج، مقال بعنوان: تأثير نظام الاقتراع على عملية الترشح للانتخابات وعلاقته بالنظام السياسي في الجزائر وتونس، دفا تر السياسة والقانون، العدد: 17، جوان 2017، ص 37.

من الأحزاب بلغ عدد الأحزاب المشكلة للمجلس 09 أحزاب سياسية وقائمة حرة، ثم أصبح التمثيل بدءاً من العهدة التشريعية الثالثة مبعثراً أكثر، مع عدم تمكن أي حزب من الحصول على الأغلبية ما جعل الأحزاب الفاعلة تلجأ إلى الائتلاف الحكومي⁽¹⁾.

رغم كون نظام التمثيل النسبي يحقق التناسب بين عدد الأصوات المحصل عليها وعدد المقاعد، إلا أن هذا النظام مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى أو بسبب عتبة الدخول في توزيع المقاعد يفتت المعارضة عن طريق تعدد الأحزاب الممثلة في المجلس إضافة إلى الأحرار، يؤدي إلى إقصاء العديد من الأحزاب بسبب العتبة⁽²⁾، ما يخلص بنا إلى القول أن التطبيق العملي للنظام الانتخابي في الجزائر غالباً ما أفرز تمثيلاً مبعثراً داخل المجلس الشعبي الوطني خصوصاً بعد الانتخابات التشريعية لسنة 2007، كما أدى إلى صعوبة تحقيق الأغلبية البرلمانية التي عادة ما تشكلت نتيجة ائتلاف من الأحزاب المحسوبة على السلطة، والمتمثلة في حزب جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي، ما يجعلها تخدم مصالح السلطة التنفيذية، وتقف ضد أي عمل تشريعي أو رقابي لا يخدم مصالحها، مقابل تشتت المعارضة التي لا تملك في ظل ذلك أية إمكانية للمبادرة أو الاعتراض على مشاريع القوانين، أو ممارسة الرقابة على الحكومة مع انفراد أحزاب الائتلاف بممارسة هذه المهام⁽³⁾.

(1) أحمد بنيني، مقال بعنوان: أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر، مجلة المفكر، العدد: 8، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 293 و 294.

(2) محمد البرج، مرجع سابق، ص 37.

(3) أحمد بنيني، مرجع سابق، ص 295.

الفرع الثاني

كفاءة التمثيل البرلماني

تلعب الكفاءة الدور البارز في مستوى أداء البرلمان وفعاليتيه في ممارسة الاختصاصات الدستورية المنوطة به، ويتعلق الأمر تحديدا بالمستويات العلمية والسياسية والأخلاقية لأعضاء المجلس المنتخب، والتي يتوجب أن تخضع لجملة من التصفيات قبل وصولها إلى الناخب عن طريق الترشح ودخول غمار الانتخابات، غير أن ذلك يخضع لتأثير نظم الاقتراع، فنظام الاقتراع الفردي ونظام الاقتراع بالقائمة مع المزج يعززان من فرص تواجد الكفاءات داخل المجلس المنتخب، خاصة في ظل غياب هذا الشرط ضمن مجموع الشروط القانونية للترشح التي يتضمنها نظام الانتخاب، حيث يسبب تبني إحدى هذين النظامين تنافسا حول الأشخاص وليس البرامج الحزبية، ويعطيان الفرصة لتشكيل برلمان ذو أعضاء يتمتعون بقدر من الكفاءة على حساب أي صفة أخرى تتعلق بالجانب العرقي أو الإيديولوجي أو العقائدي أو الحزبي⁽¹⁾.

إن نظام الاقتراع النسبي بالقائمة المغلقة لا يوفر حرية اختيار الناخب للعناصر ذات الكفاءة، إذ أن الاقتراع على القائمة المغلقة المعدة من قبل الحزب ينطوي على خداع الناخبين بوضع اسم شخص ذو كفاءة أو قاعدة شعبية على رأس القائمة لاجتذاب الجمهور وتغطية باقي المرشحين، الذين قد لا تتوفر فيهم الكفاءة التي تؤهلهم للعمل البرلماني، كما لا يمنحه حرية اختيار مرشحيه فله أن يختار القائمة كلها أو يرفضها كلها، فالمفاضلة هنا تكون بين البرامج والأحزاب وليس الأشخاص،

(1) محمد البرج، مرجع سابق، ص 37.

وبالتالي يصبح الممثل حرا في التقيد بتوجهات ناخبيه⁽¹⁾ وخاضعا لتوجهات الحزب ومصالحه.

غير أنه في نفس الوقت تخضع الترشيحات الحزبية إلى نوع من التصفية القبلية لدى الهيئة المختصة، بإعداد قوائم الترشيحات الخاصة بالمرشحين في المراتب الأولى من القوائم في ظل تطبيق الاقتراع النسبي على القائمة، أين يمكن تجسيد مبادئ الكفاءة والنزاهة والمستوى العلمي والثقافي والسياسي، خاصة إذا تبنى الحزب الموضوعية في الاختيار بعيدا عن الخيارات المتعلقة بالتمويل والمكانة السياسية أو العشائرية والجهوية⁽²⁾.

إضافة إلى كل ما سبق فإن التطبيق العملي للنظام الانتخابي في الجزائر وتأثير نظام الأغلبية الذي ينجم عنه عادة التماثل بين التشكيلات السياسية للحكومة والبرلمان، يجعل نواب الأغلبية يتخلون عن اختصاصهم التشريعي للحكومة⁽³⁾ ما يضعف دور البرلمان ومستوى أدائه.

(1) الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ب. ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 255.

(2) محمد البرج، مرجع سابق، ص 38 و 37.

(3) أحمد بنيني، مرجع سابق، ص 296.

خلاصة الباب الثاني:

طبيعة النظام الحزبي في الجزائر الذي عرف تحولاً من نظام حزبي أحادي اتسم بهيمنة الحزب الواحد على المجلس الوطني إلى نظام التعددية الحزبية لم يكن له التأثير الإيجابي المرجو منه في مستوى أداء البرلمان، نتيجة لعدة معطيات أبرزها ظاهرة الائتلاف الرئاسي، التي حوّلت نظام التعددية الحزبية إلى نظام تعددي صوري، وتحكمت في توجهات البرلمان بما يتوافق مع أهداف السلطة التنفيذية، في ظل نظام انتخابي عجز عن تفعيل وتحسين تمثيل البرلمان.

إن تأثيرات النظام الحزبي ومخرجات النظام الانتخابي في الجزائر كان لها الأثر الواضح على ضعف مستوى أداء البرلمان في ممارسة الاختصاص التشريعي.

الختمة

من خلال دراسة واقع ممارسة البرلمان الجزائري للاختصاص التشريعي، وصلنا إلى حقيقة مفادها أن النظام السياسي الجزائري نحى منحى أغلبية الأنظمة الحديثة في إشراك السلطة التنفيذية في العمل التشريعي، وتقوية نفوذها ومركزها على حساب البرلمان كنتيجة فرضها تعقد نشاطات الدولة وتشابكها، فأصبحت مع هذا الوضع السلطة التنفيذية باعتبارها الأقدر على تسيير شؤون الدولة وتنظيمها الأكثر سيطرة على العمل التشريعي، وذلك بدا واضحا من خلال ما تطرقت إليه هذه الدراسة من خلال البحث في:

- الإجراءات التشريعية ومراحل سيرها على مستوى غرفتي البرلمان، طبقا لما ورد بخصوصها من قواعد قانونية ودستورية.
- المجال التشريعي المحدد لممارسة البرلمان لنشاطه التشريعي، وحدوده التي تصطدم بالمجال التنظيمي المخصص للسلطة التنفيذية، وتقيدّها بالرقابة الدستورية في ظل اتساع ما يعرف بالكتلة الدستورية التي تشكل مرجعا لهذه الرقابة.
- المنافسة التي يعرفها البرلمان في ممارسة العمل التشريعي من قبل رئيس الجمهورية، من خلال الآليات التشريعية المكفولة له دستوريا، إقتداء بما انتهجه الدستور الفرنسي.
- وجود مجلس الأمة كهيئة تشريعية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، والذي يكفل وجود الكفاءة داخل البرلمان لخصوصية تشكيل أعضائه.
- نتاج النظام الحزبي التعددي في الجزائر القائم على أسس ديمقراطية تكفل المنافسة بين الأحزاب، والنظام الانتخابي الذي عرف عدّة إصلاحات في الجزائر كان آخرها التعديل الدستوري لسنة 2016، وكان لتأثير النظامين الحزبي والانتخابي دور كبير في رسم واقع المؤسسة التشريعية، وتأثيرهما على سلطتها التشريعية.

من خلال البحث في الاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، توصلنا لجملة من النتائج نوردتها فيما يلي:

- تكريس القواعد الدستورية والقانونية التي تحكم العمل التشريعي للبرلمان لتدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي، رغم ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016.

- تحديد المجال التشريعي للبرلمان مع تسليط الرقابة الدستورية عليها، والتي تمارس من قبل مجلس دستوري تظهر تشكيلته التبعية لرئيس الجمهورية، مع توسع الكتلة الدستورية الذي يضيق ويحاصر المجال التشريعي العائد للبرلمان، وذلك مقابل عدم تحديد المجال التنظيمي العائد لرئيس الجمهورية ليصبح أداة بيده لمزاحمة البرلمان على المجال التشريعي.

- استعمال رئيس الجمهورية للآليات التشريعية المكفولة له دستوريا، باستعمال التشريع بالأوامر واللجوء إلى الاستفتاء، وبحكم ما يملكه رئيس الجمهورية من نفوذ، وما يحتله من مكانة في النظام الدستوري الجزائري، الذي عمل على تقوية مركز رئيس الجمهورية مقابل ضعف وهشاشة البرلمان مكنه ليصبح منافسا حقيقيا للبرلمان حتى على المجال التشريعي المخصص لهذا الأخير، بل أصبح مشرعا أساسيا ليجعل دور البرلمان مقتصر على المناقشة والتصويت هذا ما يفضي غالبا على إقرار النص التشريعي لرئيس الجمهورية.

- سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ثلث (1/3) في مجلس الأمة بسطت سلطته على البرلمان، من خلال ما يملكه مجلس الأمة من تأثير على مجريات العمل التشريعي التي تصب لصالح جهة التعيين.

- التحول الديمقراطي بإصلاح المنظومة الحزبية والانتخابية لم تكفل تحسن التمثيل داخل البرلمان.

يمكن القول في الأخير:

أن ممارسة البرلمان الجزائري للاختصاص التشريعي في الجزائر حكمت بالتوجه الذي يقضي بإضعاف سلطة البرلمان مقابل تقوية مركز السلطة التنفيذية، فلعبت مختلف القواعد الدستورية والقانونية دورا في ذلك، خاصة في وجود عوامل أثرت سلبا على الأداء البرلماني.

أن محاولة المؤسس الدستوري لتدعيم البرلمان وتمكينه من اختصاصه التشريعي من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، شابته عدة نقائص من بينها:

- عدم رفع القيد العددي على مقترحات البرلمان.
- رغم تمكن مجلس الأمة من المبادرة فإن دوره محدد، ولا يمكنه الخروج عن ما تم تحديده من المجالات المخصصة له.
- عدم رفع حصار السلطة التنفيذية للعمل التشريعي، على مختلف مجريات العملية التشريعية.
- إصلاح منظومة الإخطار وعمل المجلس الدستوري، لم يكن بالشكل الذي يكفل تحقيق التوازن، من حيث تسليط الرقابة الدستورية بين ما هو تشريع برلماني وما هو تشريع تنفيذي.

في الأخير يمكن أن نؤكد على جملة من التوصيات لتدارك النقائص السابق

ذكرها نوجزها فيما يلي:

- إعادة النظر في تواجد الغرفة الثانية، لأنها لم تحقق الهدف الرئيسي لوجودها المتمثل في تدعيم البرلمان، بل ظلت تلعب دور الداعم لرئيس الجمهورية

وتقوية نفوذه داخل البرلمان، وأن مبرر وجودها في كونها تدعم وصول الكفاءات للبرلمان لا فائدة منه أمام عدم وضع تعريف دقيق للمقصود بالكفاءات الوطنية.

- إعادة النظر في النظام الانتخابي لاختيار أعضاء المجلس الشعبي الوطني بما يضمن التواجد الفعلي للكفاءات داخله مثل وضع قيود للترشح لهذا المجلس، ولمالا وضع قيود للمنتخبين، رغم الانتقادات الموجهة لهذا الطرح بتعارضه مع الديمقراطية.
- الحد من تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي.
- الحد من السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية في المجال التشريعي، وذلك من خلال وضع قيود فعلية عليها.
- رفع القيد العددي على اقتراحات أعضاء ونواب البرلمان.
- تقوية سلطة غرفتي البرلمان في التعديل، لاسيما وأن التعديل لا يحتاج إلى تقنيات وتعقيدات الاقتراح.

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية:

الكتب:

- إبراهيم عبدالعزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، ب. ط، الإسكندرية، 2000.
- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ب. ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة، ط 3، مصر، 1946.
- بشير علي محمد الباز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004.
- بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، ب. ط الجزائر، 2016.
- حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم، ب. ط، عنابة، 2003.
- حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005.
- رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على عمل البرلمان، منشأة المعارف، ب. ط، الإسكندرية، 2006.
- سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول: النظرية العامة للدولة والدستور، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر، الطبعة الثالثة، سنة 1999.

- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة: النظرية العامة للدولة والدستور، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 3، الجزائر، 1999.
- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية- طرق ممارسة السلطة: أسس الأنظمة وتطبيقات عنها، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 4، الجزائر، د س ن.
- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996: السلطة التشريعية والمراقبة، ج 4، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 2013.
- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 2015.
- صالح بلحاج، تطور النظام الانتخابي وأزمة التمثيل، مجلة الديمقراطية، مؤسسة الأهرام، عدد: 21، 2006.
- ضو مفتاح غمق، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة(الوضعية)- دراسة مقارنة، منشورات ELGA، ب. ط، فالينا، مالطا، 2002.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية: دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر الأوربي، ط4، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002.
- عبد العالي رزاق، الأحزاب السياسية في الجزائر خلفيات وحقائق، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر 1990.

- عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2009.
- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة تعريفا فقها، دار الهدى، ب. ط، الجزائر، 2005.
- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة: العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار الهدى، ب ط، الجزائر، 2015.
- عبد الله بوقفة، النظم الدستورية السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود - دراسة مقارنة نظرية وتطبيقية الدول والحكومات، دار الهدى، عين مليلة- الجزائر، ب. ط، سنة 2010.
- عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، ب.ط، الجزائر، 2007.
- عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، ب. ط، دار الخلدونية، الجزائري، 2013.
- عزيز كايد، السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، بدون طبعة ، رام الله، 2001.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون إداري، ط 2، جسور، الجزائر، 2013
- عمارة عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة والنظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، ط1، 2010.
- عمار عباس، تأملات حول مسار الإصلاحات الدستورية في الجزائر، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ب ط، 2015.

- غانم عبد دهش عطية الكرعائي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام
الثنائية البرلمانية- دراسة مقارنة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية،
ط1، القاهرة.
- عيد أحمد الغفلول، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع- دراسة مقارنة،
ط2، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، 2003.
- فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان
المطبوعات الجامعية ، الساحة المركزية بن عكنون الجزائر، 2006.
- قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام
الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995.
- لمى على فرج الله الظاهري، الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في
بعض الدساتير المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، بيروت لبنان،
2010.
- مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته في النظام الدستوري الجزائري
والنظام الدستوري المصري- دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، ط 1،
الإسكندرية، 2009.
- محديد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية
البرلمان، ط1، مطبعة الفنون البيانية، الجلفة، 2008.
- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون
المطبعة، ب.ط، الجزائر، 2001، مرجع سابق.

- محمد أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول: مفهوم القانون الدستوري- ظاهرة الدولة والدستور، دار الأمة، برج الكيفان - الجزائر، الطبعة الأولى، سنة 1998.
- محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة، ط 2، عمان الأردن، 2011.
- محمد صغير بعلي، القضاء الإداري- مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- محمد شهاب محمد أمين، البرلمان بين التشكيل الأحادي والثنائي، دراسة قانونية تحليلية في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2014.
- محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ط8، سنة 2013.
- محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، ب. ط، بيروت لبنان، 1969.
- محمود حافظ، الوجيز في النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.
- موريس دوفرليه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى- ترجمة جمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط1، سنة 1992.
- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، ب. ط، الجزائر، 2007.

- هيلين تورار، تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة: باسيل يوسف بجك، مراجعة: أكرم الوترى، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، لبنان، 2010.
- ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، ب. ط، مديرية النشر، قالمة، 2000.
- نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة، عمان، الطبعة الثانية، سنة 2011.
- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، ط1، الإصدار الرابع، الأردن، 2008.
- وحيد رأفت ووايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة المصرية، القاهرة، 1937.
- يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، بدون طبعة، بدون سنة طبع.

المذكرات والأطروحات:

- الأمين سويقات، الأحزاب السياسية والأداء البرلماني في الدول المغاربية (دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب)، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، تخصص: تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016/2017.
- الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديلات الدستورية الجديدة لسنة 2008، مذكرة ماجستير في القانون العام فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2011.

- ادحيمن محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري سنة 1996، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2002.
- أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2016.
- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه تخصص: قانون دستوري، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013.
- آيت شعلال نبيل، مقومات بناء دولة القانون، مذكرة ماجستير تخصص: قانون عام فرع: القانون الدستوري، قسم الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012/2013.
- بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007/2008.
- بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، رسالة دكتوراه تخصص: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2015.
- بن سليمان عمر، تأثير نظام الانتخاب على الأحزاب في الجزائر 1989-2012، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: السياسات المقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الدكتور الطاهر مولاي سعيدة، 2013.

- بن علي زهيرة، دور النظام الانتخابي في إصلاح النظم السياسية- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2015/2014.
- ثامري عمر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير تخصص: قانون عام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2006/2005.
- حجاب ياسين، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي- دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير تخصص: قانون دستوري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015.
- دويدي عائشة، الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة جيلالي الياصب سيدي بلعباس، 2018 / 2017.
- رابح شامي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير تخصص: قانون الإدارة المحلية، جامعة تلمسان، 2012 / 2011.
- رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2006/2005.
- رضواني نسيم، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة ماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق جامعة امحمد بوقرة بومرداس، 2010/2009.

- سالمى عبد السلام، نظام المجلسين فى النظام الدستورى- دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة البليدة، 2006.
- سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية فى النظام القانونى الجزائرى، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 1984.
- سعيدى فرحات، التشريع المفوض والمنافس فى الجزائر منذ 1963، مذكرة ماجستير فى القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- شفار على، نظام المجلسين وأثاره على العمل التشريعى، مذكرة ماجستير تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2004/2003.
- عادل نوادى، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير، تخصص قانون دستورى، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر، 2013/2012.
- عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابى فى التجربة الدستورية الجزائرية - مقارنة حول المشاركة والمنافسة السياسية فى النظام السياسى الجزائرى، مذكرة ماجستير تخصص: قانون عام، كلية الحقوق جامعة الإخوة منتورى قسنطينة، 2007/2006.
- عبد النور ناجى، تأثير التعددية الحزبية فى النظام السياسى الجزائرى 1989_2004، رسالة دكتوراه فى العلوم السياسية، فرع التنظيم السياسى والإدارى، جامعة منتورى قسنطينة، 2005.

- عقيلة خراشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر باتنة، 2009/2010.
- صدراتي محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في دستور 1996، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
- طارق عشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري: 1997-2007، مذكرة ماجستير، تخصص التنظيمات السياسية والإدارية، جامعة العقيد الحاج لخضر باتنة، 2008/2009.
- كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة ماجستير، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2011/2012.
- محمد عفرون، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير تخصص: قانون دستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2007.
- محمد عمران بوليفة، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الاستقرار المؤسساتي، رسالة دكتوراه في القانون العام، فرع القانون الدستوري، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2014/2015.
- محمد نجيب صيد، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2011/2012.

- مداني عبد القادر، حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بجامعة الجزائر، 2014/2015.
- مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري(دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير تخصص: تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- مزياني لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق بجامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011.
- نصر محمد علي الحسيني، النظام الحزبي وأثره على أداء النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية- دراسة حالة الحرب على العراق 2003، رسالة دكتوراه فلسفة في العلوم السياسية، قسم النظم السياسية والسياسات العامة، جامعة النهدين، العراق، 2012.
- لرقم رشيد، النظم الانتخابية وأثرها على الأحزاب السياسية في الجزائر، مذكرة ماجستير، فرع القانون العام، كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة، 2005، 2006.
- لوشن دلال، السيادة الشعبية في النظام الدستوري الجزائري الحالي، مذكرة ماجستير، تخصص: القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر باتنة، 2004/2005.
- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان، 2012.

- يارة سمير، أنماط السلوك الانتخابي والعوامل المتحكمة فيه، دراسة ميدانية لطلبة كلية الحقوق بجامعة مولود معمري تيزي وزو، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع: التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر، 2007.
- ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996، مذكرة ماجستير تخصص: تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري تيزي وزو.
- يحيوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة ماجستير تخصص: قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010/2009.

المقالات والمدخلات العلمية:

- أحمد بنيني، مقال بعنوان: أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني في الجزائر، مجلة المفكر، العدد: 8، جامعة محمد خيضر بسكرة.
- أحمد صابر حوحو، مبادئ ومقومات الديمقراطية، مجلة المفكر، العدد 5.
- أسامة أحمد النعيمات وخالد خلف الدروع، أثر النظام الحزبي في الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة (دراسة تطبيقية على المملكة الأردنية الهاشمية)، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد: 43، العدد: 1، 2016.
- الأمين شريط، مقال بعنوان: مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، العدد 1، المجلس الدستوري الجزائري، الجزائر، 2013.

- آيت العربي مقران، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2003.
- بقة هدى، الرقابة الدستورية كقيد على ممارسة البرلمان لاختصاصه التشريعي في الجزائر، مجلة تاريخ العلوم، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد الثامن، ج1، جوان 2017.
- بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد السابع، الجزائر، ديسمبر 2007.
- بوقرة اسماعيل، أعمال السلطة التنفيذية المقيدة لأعمال السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثالث، جانفي 2015.
- بوشنافة شمسة، النظم الانتخابية وعلاقتها بالأنظمة الحزبية، دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص، أبريل.
- بوكرا ادريس، الاقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 9، 2005.
- بن سهلة ثاني بن علي وحمودي محمد بن هاشمي، مقال بعنوان: الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011، مجلة دفاتر القانون والسياسية، العدد الثامن، جامعة محمد خيضر، بسكرة، جانفي.

- بومدين محمد، مقال بعنوان: مكانة البرلمان بين الفقه الدستوري والدساتير الجزائرية، مجلة الحقيقة، جامعة أدرار، العدد: 23، ديسمبر 2012.
- جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة إدارة، المجلد 10، العدد 02، الجزائر، 2000.
- حاحا عبد العالي ويعيش تمام آمال، مقال بعنوان: تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد: 4، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة.
- خلوفي خديجة، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد: 06، جوان 2016.
- خويضر الطاهر، تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن، مجلة الفكر البرلماني، عدد 11، جانفي 2006.
- زهير أحمد قدورة، المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة: دراسة مقارنة، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، المجلد الثامن، العدد الأول.
- سعيد بو الشعير، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الأول.
- شالو صباح عبد الرحمن وسليمان كريم محمود، ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ومعوقات تكوينها، مجلة كلية القانون للعلوم

القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد الرابع، العدد الرابع عشر، ج 1،
1 أوت 2015.

- شبل بدر الدين، العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية
والممارسة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 04.

- شريط لمين، مداخلة بعنوان: واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة الجزائر فيها،
ملتقى وطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة
المقارنة، وزارة العلاقات مع البرلمان، يومي: 29 و 30 أكتوبر 2002، ج1.

- عبد القادر عبد العالي، مداخلة بعنوان: التطوير البرلماني في الدول العربية،
الملتقى الدولي الأول حول: التطوير البرلماني في الدول العربية، يومي: 15
و 16 فبراير 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قاصدي مرباح
ورقلة.

- عرشوش سفيان، مقال بعنوان: مقال بعنوان: علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة
التشريعية في ظل الدستور الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة
عباس لغرور خنشلة، العدد: 3 ، جانفي 2015.

- فريد علواش و نبيل قرقور، مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية،
مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 4، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة
محمد خيضر بسكرة، مارس 2008.

- طعيبة أحمد، محددات أداء المؤسسة التشريعية، دراسة حالة البرلمان في
الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، العدد الأول، جوان
2008.

- محمد البرج، مقال بعنوان: تأثير نظام الاقتراع على عملية الترشح للانتخابات وعلاقته بالنظام السياسي في الجزائر وتونس، دفا تر السياسة والقانون، العدد: 17، جوان 2017.
- محمد عباس محسن، مقال بعنوان: اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية والمبادرة الحكومية -مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، المجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد: 11، جانفي 2014.
- محمد هلال الرفاعي، تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي، دراسة تحليلية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 26، العدد: 2، 2010.
- مراد بدران، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور(النظام القانوني للأوامر)، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المدرسة العليا لإدارة، العدد: 1، المجلد: 10، 2000.
- مقدم سعيد، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي دراسة مقارنة بالاستثناس بالتجربة الفرنسية، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، فندق الأوراسي، الجزء الأول، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، دار هومة، الجزائر.
- معمري نصر الدين، تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد: 25، ديسمبر 2017.

- مسعود شيهوب، مقال بعنوان: المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد: 02، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003.
- مصطفى بلعور، مداخلة بعنوان: التعديلات الدستورية ومعضلة التطوير البرلمان في الجزائر، الملتقى العلمي الدولي حول: التطوير البرلماني في الدول المغاربية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، يومي: 15 و 16 فبراير 2012.
- نصر الدين معمري، تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، عدد 25 ديسمبر 2017.
- عادل الطبطبائي، جدول أعمال البرلمان، مجلة الحقوق، العدد الثالث، السنة 10، جامعة الكويت، سبتمبر 1986.
- وليد شريط، مقال بعنوان: التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري حالة غيبة البرلمان(دراسة مقارنة)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، العدد 16، 2012.
- يحي بوخاري، مداخلة بعنوان: آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، اليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية والقضائية، الجزائر، يوم 15 فبراير 2009.

النصوص التشريعات:

- الدستور الجزائري لسنة 1963.

- الدستور الجزائري لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر رقم: 97/76 المؤرخ في: 22 نوفمبر 1976 الجريدة الرسمية عدد: 94 المؤرخة في: 24 نوفمبر 1976.
- الدستور الجزائري لسنة 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 18/89 بتاريخ: 22 فبراير 1989 والمنشور في الجريدة الرسمية عدد: 9 بتاريخ: 1 مارس 1989.
- الدستور الجزائري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 438/96 والمنشور في الجريدة الرسمية عدد: 76 بتاريخ: 8 ديسمبر 1996. المعدل والمتمم بموجب القانون رقم: 19/08 والمنشور في الجريدة الرسمية عدد: 63 بتاريخ: 16 نوفمبر 2008.
- التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بموجب القانون رقم: 01/16 المؤرخ في: 6 مارس 2016 والمنشور في الجريدة الرسمية عدد: 14 الصادرة بتاريخ: 7 مارس 2016
- القانون العضوي رقم: 02/99 المؤرخ في: 8 مارس 1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في: 9 مارس 1999.
- القانون العضوي رقم: 10/16 المتعلق بالانتخابات، المؤرخ في: 2016/08/25 الجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة في: 2016/08/28.
- القانون العضوي رقم: 12/16 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المؤرخ

في: 2016/08/25 الجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة في:
2016/08/28.

- المرسوم التنفيذي رقم: 04/98 المتعلق بتحديد صلاحيات الوزير المكلف
بالعلاقات مع البرلمان، مؤرخ في: 17 جانفي 1998 جريدة رسمية عدد: 04:
المؤرخة في: 1998.01.28.

- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 المنشور في الجريدة الرسمية عدد:
84 المؤرخة في: 30 ديسمبر 1999.

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 المنشور في الجريدة
الرسمية عدد: 46 المؤرخة في: 30 جويلية 2000.

- النظام الداخلي لمجلس الأمة المنشور في الجريد الرسمية عدد: 49 المؤرخة
في: 22 غشت 2017.

- القرار رقم: 01 المؤرخ في 20 غشت 1989 المتعلق بقانون الانتخابات.

- القرار رقم: 02 المؤرخ في 30 غشت 1989 المتعلق بالقانون الأساسي
للنائب.

المراجع باللغة الأجنبية:

- Bernard Chantebout, Droit constutionnel et science polique, 17^{eme}
édition Armandcolin, paris, aocit,2000.
- Gean Francoi Flauss, la contribution de laguris prudences des
organs de la convention des Droits de l'homme a la formation
dun droit constitutionnel européen R. UH 1995.
- Lavroff (D.J): le système politique fronçais, Dalloz, paris, 1975.

- Mohamed Brahimi, le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnel – office des publications universitaires, Alger, 1995.
- Yells Chaouch Bachir, le conseil constitutionnel en Algérie, du contrôle de constitutionnalité à la créativité normative. O.P.U, Alger. 1999.

- المواقع للإلكترونية:

- دستور المغرب لسنة 2011 من الموقع التالي:
- [http// www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr) constituteproject.org
- دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1789 المعدل سنة 1992، من الموقع التالي:
- [http// www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr) constituteproject.org
- الدستور الفرنسي لسنة 1958 من الموقع التالي:
- [http//www.assembleenationale.fr/connaissance/constitution.asp](http://www.assembleenationale.fr/connaissance/constitution.asp)

الفهرس

الصفحة	الموضوع
01	مقدمة:
07	الباب الأول: قواعد ممارسة البرلمان للاختصاص التشريعي
09	الفصل الأول: القواعد الإجرائية لممارسة البرلمان للاختصاص التشريعي
10	المبحث الأول: القواعد الإجرائية المتعلقة بالمبادرة بالقوانين
11	المطلب الأول: اقتسام المبادرة بين البرلمان والحكومة
11	الفرع الأول: تقييد المبادرة البرلمانية
12	أولا: التنظيم الدستوري والقانوني لحق البرلمان في المبادرة بالقوانين
12	أ- إقصاء مجلس الأمة من حق البرلمان من المبادرة باقتراح القوانين قبل تعديل 2016
12	1- إقصاء يحدث التناقض بين النصوص الدستورية
13	2- أسباب إقصاء (استبعاد) مجلس الأمة من المبادرة باقتراح القوانين
15	ب- تمكين مجلس الأمة من المبادرة باقتراح القوانين بعد التعديل الدستوري لسنة 2016
17	ثانيا: ضوابط مبادرة غرفتي البرلمان بالتشريع
17	أ- الشروط الشكلية
19	ب- الشروط الموضوعية
22	الفرع الثاني: إطلاق المبادرة الحكومية
22	أولا: أساس المبادرة الحكومية
23	أ- تبلور المبادرة الحكومية في فرنسا
24	ب- تبلور نظام المبادرة الحكومية في الجزائر
25	ثانيا: التنظيم الدستوري والقانوني للمبادرة الحكومية
28	ثالثا: تفوق المبادرة الحكومية على المبادرة البرلمانية
28	أ- أسباب قلة الاقتراحات البرلمانية
28	1- الشروط الشكلية والموضوعية الخاصة بتقديم اقتراحات القوانين
28	2- عامل تكوين أعضاء ونواب البرلمان

29	3- عامل الانضباط الحزبي
30	ب- امتيازات تفوق المبادرة الحكومية
30	المطلب الثاني: المفاضلة بين المبادرة الحكومية والمبادرة البرلمانية من خلال جدول الأعمال
31	الفرع الأول: الهيمنة الحكومية على إعداد جدول الأعمال
31	أولاً: مدى تمكن واستقلالية غرفتي البرلمان من إعداد جدول أعمال جلساتها
31	أ- مدى تمكن واستقلالية غرفتي البرلمان من إعداد جدول أعمال جلساتها نظرياً
32	1- النصوص (المشاريع والاقتراحات) التي أعدت بشأنها تقارير
32	2- الأسئلة الشفوية
32	3- المسائل المختلفة المسجلة طبقاً للدستور والقانون العضوي والنظام الداخلي
34	ب- مدى تمكن واستقلالية غرفتي البرلمان من إعداد جدول أعمال جلساتها عملياً
36	1- مرحلة إعداد جدول الأعمال
36	2- مرحلة ضبط جدول الأعمال
37	ثانياً: اعتبارات أولوية الحكومة في إعداد جدول الأعمال
37	أ- الاعتبارات الفنية
40	ب- الاعتبارات السياسية
42	الفرع الثاني: أولوية المبادرة الحكومية على المبادرة البرلمانية من خلال جدول الأعمال
42	أولاً: أولوية السلطة التنفيذية في ضبط وترتيب المواضيع ضمن جدول الأعمال
42	أ- أولوية الحكومة في إعداد جدول الأعمال من خلال الدورات العادية
44	1- أولوية الحكومة في إعداد جدول الأعمال بموجب القانون العضوي رقم: 12/16
45	2- أولوية الحكومة في إعداد جدول الأعمال من خلال الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان
47	ب- أولوية السلطة التنفيذية في إعداد جدول الأعمال من خلال الدورات الاستثنائية
48	1- انعقاد البرلمان بمبادرة من رئيس الجمهورية

48	2- انعقاد البرلمان بطلب من الوزير الأول
48	3- انعقاد البرلمان بطلب من ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني
50	ثانيا: انعكاسات أولوية الحكومية في ترتيب جدول الأعمال على المبادرة البرلمانية
53	المبحث الثاني: القواعد الإجرائية المتعلقة بالتصويت على القوانين
53	المطلب الأول: مدى تمكن البرلمان من دراسة ومناقشة النص المعروض للتصويت
53	الفرع الأول: إجراءات الدراسة على مستوى البرلمان وقيودها
54	أولا: إجراءات الدراسة على مستوى البرلمان
54	أ- على مستوى اللجنة المتخصصة
58	ب- على مستوى غرفتي البرلمان
58	1- على مستوى المجلس الشعبي الوطني
59	1-1 المناقشة العامة
59	2-1 المناقشة مادة بمادة
60	2- على مستوى مجلس الأمة
62	ثانيا: ضوابط وحدود دور البرلمان في المناقشة
62	أ- ضوابط دور البرلمان في المناقشة
63	ب- حدود دور البرلمان في المناقشة
63	1- طلب إجراء المناقشة المحدودة
63	2- الأوامر الرئاسية
64	3- المعاهدات
64	الفرع الثاني: دور البرلمان في إجراء تعديلات على النص وضوابطه
65	أولا: دور البرلمان في إجراء تعديلات على النص
65	أ- في إطار الدراسة على مستوى اللجنة المختصة
66	1- على مستوى المجلس الشعبي الوطني
67	1-1 بالنسبة لتعديلات اللجنة على مشروع القانون

67	1-2 بالنسبة لتعديلات اللجنة على اقتراح القانون
67	2- على مستوى مجلس الأمة
68	ب- من خلال مرحلة المناقشة مادة بمادة
69	ثانيا: ضوابط المبادرة البرلمانية بالتعديل
69	أ- الشروط العامة لتقديم المبادرة بالتعديل
70	ب- الضوابط الخاصة باقتراح التعديل البرلماني
70	1- القيد العددي
71	2- القيد الزمني
72	3- القيد الموضوعي
73	المطلب الثاني: حالات التصويت على النص
73	الفرع الأول: حالة التوافق بين غرفتي البرلمان
74	أولا: الاعتراض على القوانين
75	أ- نطاق ممارسة طلب المداولة الثانية للقانون
75	1- فئة القوانين المحصنة من إجراء طلب المداولة الثانية
76	1-1 القوانين الاستثنائية
76	1-2 القوانين ذات الطبيعة الخاصة
78	2- المجال الزمني لإجراء طلب المداولة الثانية
79	ب- أثر الاعتراض الرئاسي على النص التشريعي الذي أقره البرلمان ومدى إمكانية البرلمان تجاوزه
80	1- التصويت على ذات النص كما أقره البرلمان (تجاوز الاعتراض الرئاسي)
81	2- تعديل النص وفق رغبة رئيس الجمهورية
82	ثانيا: إصدار النص ونشره
82	أ- إصدار النص
82	1- الطبيعة القانونية لحق الإصدار

83	1-1 الاتجاه الأول
83	2-1 الاتجاه الثاني
84	3-1 الاتجاه الثالث
84	2- الإسناد الدستوري لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين
85	3- انعدام مسؤولية رئيس الجمهورية عن رفض إصدار القانون
86	ب- نشر النص
87	الفرع الثاني: حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان
87	أولاً: إمكانية الخلاف بين غرفتي البرلمان وطبيعته
87	أ- إمكانية حدوث الخلاف بين غرفتي البرلمان
89	ب- طبيعة الخلاف بين غرفتي البرلمان
89	ثانياً: كيفية حدوث الخلاف وآلية حله
89	أ- كيفية حدوث الخلاف بين غرفتي البرلمان
89	1- انطلاق النص من المجلس الشعبي الوطني واعتراض مجلس الأمة عليه
90	2- انطلاق النص من مجلس الأمة واعتراض المجلس الشعبي الوطني عليه
91	ب- آلية حل حدوث الخلاف بين غرفتي البرلمان
92	1- استقلالية غرفتي البرلمان في حل الخلاف بينهما
92	1-1 استقلالية غرفتي البرلمان في ضبط قائمة ممثليهما في اللجنة المتساوية الأعضاء
93	2-1 استقلالية غرفتي البرلمان في المصادقة على النص المعد من اللجنة المتساوية الأعضاء
96	2- مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف
96	1-2 اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على طلب الوزير الأول
99	2-2 اشتراط موافقة الحكومة على التعديلات
101	الفصل الثاني: القواعد الموضوعية لممارسة البرلمان للاختصاص التشريعي

102	المبحث الأول: المجالات المتاحة لممارسة البرلمان للاختصاص التشريعي
102	المطلب الأول: حصر مجالات التشريعي
103	الفرع الأول: تعداد مجالات القوانين العادية
108	الفرع الثاني: مجالات القانون العضوي
108	أولاً: تعريف القانون العضوي
111	ثانياً: مكانة القوانين العضوية ضمن هرم تدرج القوانين
112	ثالثاً: مجالات القوانين العضوية
113	الفرع الثالث: الرقابة الدستورية على القانون
113	أولاً: نظام الرقابة الدستورية على القوانين العادية والعضوية
114	أ- الرقابة الدستورية على القوانين العادية
115	ب- الرقابة الدستورية على القوانين العضوية
115	ثانياً: الكتلة الدستورية كمرجع للرقابة الدستورية على التشريع
117	المطلب الثاني: اتساع المجال التنظيمي وأثره على البرلمان
118	الفرع الأول: إطلاق المجال التنظيمي
120	أولاً: سلطة التنظيم المستقل
121	ثانياً: سلطة التنفيذ
122	الفرع الثاني: تأثير عدم تحديد المجال التنظيمي على البرلمان
123	الفرع الثالث: صورية الرقابة الدستورية على المجال التنظيمي
126	المبحث الثاني: منافسة السلطة التنفيذية للبرلمان في مجال التشريع
126	المطلب الأول: منافسة السلطة التنفيذية للبرلمان في مجال التشريع عن طريق التشريع بالأوامر
126	الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والقيود الواردة عليها
127	أولاً: حالات استعمال رئيس الجمهورية التشريع بالأوامر
127	أ- استعمال رئيس الجمهورية التشريع بالأوامر في الظروف العادية

127	1- استعمال التشريع بالأوامر خلال غياب البرلمان
128	1-1 استعمال التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني
129	1-1-1 الحالة الأولى: شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب انتهاء ولايته ما بين الفترتين التشريعتين
130	1-1-2 الحالة الثانية: شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل
130	1-1-2-1 شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل الاختياري (الرئاسي)
130	1-1-2-2 شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل الوجوبي (التلقائي)
131	2-1 استعمال رئيس الجمهورية الأوامر خلال العطل البرلمانية
132	2- استعمال رئيس الجمهورية التشريع بالأوامر في المجال المالي
134	ب- التشريع بالأوامر في الظروف غير العادية
135	1- الشروط الموضوعية
135	1-1 وجود خطر داهم
136	2-1 أن يهدد الخطر مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها
136	2- الشروط الشكلية
136	1-2 استشارة رئيس الجمهورية لرئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري
138	2-2 الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء
139	ثانيا: القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر
139	أ- القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في الظروف العادية
139	1- القيد الزمني
140	2- القيد الموضوعي
141	3- القيد الشكلي الإجرائي
141	1-3 استشارة مجلس الدولة
141	2-3 اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء
142	3-3 عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة مقبلة للموافقة عليها

142	ب- القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية:
143	1- ضرورة دفع الأوامر التشريعية للخطر
144	2- عدم تجاوز مدة الإعلان عن الحالة الاستثنائية
145	الفرع الثاني: أثر التشريع بالأوامر على الاختصاص التشريعي للبرلمان
146	المطلب الثاني: منافسة السلطة التنفيذية للبرلمان في المجال التشريعي عن طريق الاستفتاء
147	الفرع الأول: التكريس الدستوري لحق رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الاستفتاء
147	أولاً: اللجوء إلى الاستفتاء سلطة خاصة لرئيس الجمهورية
148	ثانياً: الاستفتاء سلطة مطلقة لرئيس الجمهورية
150	ثالثاً: القيمة القانونية للتشريع الاستثنائي
150	أ- من حيث المصدر أو السلطة التي تضع التشريع
150	ب- من حيث الرقابة الدستورية
152	الفرع الثاني: الاستفتاء آلية لتجاوز البرلمان وتهميشه
152	أولاً: الاستفتاء آلية لتجاوز البرلمان
154	ثانياً: الاستفتاء آلية لتهميش البرلمان
158	خلاصة الباب الأول
159	الباب الثاني: محددات ممارسة البرلمان للاختصاص التشريعي
162	الفصل الأول: أثر نظام الثنائية البرلمانية على ممارسة البرلمان للاختصاص التشريعي
163	المبحث الأول: دواعي تبني نظام الثنائية البرلمانية
163	المطلب الأول: دواعي تبني نظام الثنائية البرلمانية في الأنظمة المقارنة
164	الفرع الأول: مبررات تبني نظام الثنائية البرلمانية في الدول الموحدة (انجلترا، فرنسا)
165	أولاً: العامل التاريخي والارستقراطي مبرر لنشأة الثنائية البرلمانية في انجلترا
166	أ- تكوين مجلس اللوردات واختصاصاته

166	1- تشكيل مجلس اللوردات
167	2- اختصاصات مجلس اللوردات
169	ب- تكوين مجلس العموم واختصاصاته
169	1- تكوين مجلس العموم
169	2- اختصاصات مجلس العموم
170	1-2 الاختصاص التشريعي
170	2- 2 الاختصاص الرقابي
170	ثانيا: الدوافع السياسية والدستورية لنشأة الثنائية البرلمانية في فرنسا
173	أ- تكوين الجمعية الوطنية واختصاصاتها
173	1- تكوين الجمعية الوطنية
174	2- اختصاصات الجمعية الوطنية
175	ب- تكوين مجلس الشيوخ واختصاصاته
175	1- تكوين مجلس الشيوخ
175	2- اختصاصات مجلس الشيوخ
176	الفرع الثاني: دواعي تبني نظام الثنائية البرلمانية في الدول المركبة (الو،م،أ)
176	أولاً: أسباب ومراحل تكون غرفتي الكونغرس
178	ثانيا: تكوين مجلسي الكونغرس واختصاصاتهما
178	أ- تكوين مجلسي الكونغرس الأمريكي
178	1- تكوين مجلس الشيوخ "SENAT"
179	2- تكوين مجلس النواب "HOUSE OF REPRESENTATIVES"
179	ب- اختصاصات مجلسي الكونغرس
180	1- الصلاحيات المشتركة بين المجلسين
180	1-1 التشريع
181	1-2 إنشاء ومراقبة المرافق العامة

181	1-3 الصلاحيات الانتخابية
181	1-4 صلاحية تعديل الدستور
181	2- الصلاحيات الخاصة بمجلس الشيوخ
182	المطلب الثاني: مبررات تبني نظام الثنائية البرلمانية في الجزائر
183	الفرع الأول: مبررات السياسية لتبني نظام الثنائية البرلمانية في الجزائر
183	أولاً: ضمان استقرار الدولة
183	أ- أحداث أكتوبر 1988
184	ب- نتائج الانتخابات التشريعية في ديسمبر 1991
184	ج- الفراغ المؤسسي
185	1- الحصانة الدستورية من الحل الرئاسي
186	2- مدة عهدة مجلس الأمة
186	3- مكانة رئيس مجلس الأمة في سلم جهاز السلطة
186	ثانياً: مجلس الأمة أداة تحسين ومضاعفة التمثيل الوطني داخل البرلمان
187	أ- ضمان تمثيل الجماعات المحلية (مجلس الأمة أداة لمضاعفة التمثيل)
188	ب- تدارك نقائص التمثيل الانتخابي وتحسين التمثيل
189	الفرع الثاني: المبررات القانونية لتبني نظام الثنائية البرلمانية في الجزائر
189	أولاً: تكريس مبدأ الفصل بين السلطات
190	أ- منع استبداد المجلس الشعبي الوطني
191	ب- تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
193	ثانياً: تدعيم العمل البرلماني
194	أ- تحسين مسار العمل التشريعي
195	ب- توسيع مجال الرقابة البرلمانية
196	المبحث الثاني: أثر استحداث مجلس الأمة على ممارسة البرلمان للاختصاص التشريعي
196	المطلب الأول: طريقة تكوين مجلس الأمة

196	الفرع الأول: انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة
197	أولاً: الإجراءات التقنية لانتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة
201	ثانياً: تقييم أسلوب انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة
203	الفرع الثاني: تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة
203	أولاً: تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة بين المعارضه والتأييد
204	أ- مبررات أصحاب الاتجاه المعارض لأسلوب التعيين في مجلس الأمة
206	ب- مبررات أصحاب الاتجاه المؤيد لأسلوب التعيين في مجلس الأمة
207	ثانياً: مدى سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة
211	المطلب الثاني: اختصاصات مجلس الأمة التشريعية ودور الثلث المعين داخله
211	الفرع الأول: الاختصاصات التشريعية لمجلس الأمة
211	أولاً: اختصاص مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين
212	أ- اختصاص مجلس الأمة بالمبادرة بالقانون
212	ب- اختصاص مجلس الأمة بالمبادرة بتعديل القانون
213	ثانياً: اختصاص مجلس الأمة بالمناقشة والتصويت
214	الفرع الثاني: دور الثلث المعين في توجيه العمل التشريعي
214	أولاً: دور الثلث المعين في توجيه العمل التشريعي من خلال اختصاصه بالتصويت على القوانين
216	ثانياً: دور الثلث المعين في توجيه العمل التشريعي من خلال اختصاصه بالمبادرة بالقوانين
217	الفصل الثاني: أثر النظام الحزبي والانتخابي على أداء البرلمان للاختصاص التشريعي
218	المبحث الأول: النظام الحزبي في الجزائر وأثر على أداء البرلمان للاختصاص التشريعي

218	المطلب الأول: النظام الحزبي وتطوره في الجزائر
218	الفرع الأول: الإطار النظري للأنظمة الحزبية
219	أولا: مفهوم النظام الحزبي
220	ثانيا: تصنيف الأنظمة الحزبية
221	أ- الأنظمة الحزبية التنافسية
221	1- نظام التعددية الحزبية
223	2- نظام الثنائية الحزبية
223	3- نظام الحزب الديمقراطي المسيطر (المهيمن)
224	ب- الأنظمة الحزبية غير التنافسية
225	الفرع الثاني: تطور النظام الحزبي في الجزائر
225	أولا: نظام الحزب الواحد
226	أ- نظام الحزب الواحد بين 1963 و 1976
227	ب- نظام الحزب الواحد بين 1976 و 1989
228	ثانيا: الانتقال إلى نظام التعددية الحزبية
229	أ- البناء الدستوري
231	ب- البناء القانوني
233	المطلب الثاني: أثر النظام الحزبي على أداء البرلمان للاختصاص التشريعي
234	الفرع الأول: أثر النظام الحزبي على تركيبة البرلمان ووظائفه
234	أولا: أثر النظام الحزبي على تركيبة البرلمان
235	ثانيا: أثر النظام الحزبي على وظائف البرلمان
236	الفرع الثاني: واقع أداء البرلمان الجزائري لاختصاصه التشريعي في ظل نظام التعددية الحزبية
237	أولا: أزمة الأحزاب السياسية
237	أ- البيئة السياسية والقانونية للأحزاب

238	ب- الاختلالات الداخلية للأحزاب القائمة
239	ثانيا: أثر حزب الأغلبية على أداء المؤسسة التشريعية
241	المبحث الثاني: النظام الانتخابي وأثره على أداء البرلمان للاختصاص التشريعي
241	المطلب الأول: مفهوم النظام الانتخابي وتطوره في الجزائر
241	الفرع الأول: مفهوم النظام الانتخابي
242	أولا: تعريف النظام الانتخابي
242	ثانيا: تصنيف الأنظمة الانتخابية
243	أ- من حيث عدد المقاعد المطلوب شغلها
243	1- نظام الانتخاب الفردي
243	1-1 مزايا نظام الانتخاب الفردي
244	1-2 عيوب نظام الانتخاب الفردي
244	2- نظام الانتخاب بالقائمة
245	1-2 صور نظام الانتخاب بالقائمة
245	1-1-2 نظام القائمة المغلقة
245	2-1-2 نظام القائمة المفتوحة
246	3-1-2 نظام القائمة الممزوجة
246	2-2 مزايا وعيوب نظام الانتخاب بالقائمة
247	ب- من حيث طريقة الفوز بالنتيجة
247	1- نظام الانتخاب بالأغلبية
247	1-1 نظام الأغلبية البسيطة
248	2-1 نظام الأغلبية المطلقة
249	2- نظام التمثيل النسبي
249	1-2 صور نظام التمثيل النسبي
249	1-1-2 التمثيل النسبي مع القوائم المغلقة

249	2-1-2 التمثيل النسبي مع التفضيل
250	3-1-2 التمثيل النسبي مع المزج بين القوائم
250	2-2 تقدير نظام التمثيل النسبي
251	ثالثا: أهمية النظام الانتخابي
252	أ- الأهمية السياسية للنظام الانتخابي
253	ب- الأهمية الإدارية للنظام الانتخابي
253	ج- الأهمية الاجتماعية للنظام الانتخابي
254	الفرع الثاني: تطور النظام الانتخابي في الجزائر
255	أولا: النظام الانتخابي في عهد الأحادية الحزبية
256	ثانيا: النظام الانتخابي في عهد التعددية الحزبية
257	أ- مرحلة 1989-1991
258	ب- مرحلة القانون رقم: 07/97
259	ج- مرحلة القانون العضوي رقم: 01/12
259	1- أسباب سياسية
260	2- أسباب قانونية
260	د- النظام الانتخابي لتكوين البرلمان من خلال القانون العضوي رقم: 10/16
260	1- فيما يخص تكوين المجلس الشعبي الوطني
260	1-1 نمط الاقتراع
261	2-1 شروط الترشح
261	3-1 الهيئة الناخبة
262	4-1 تقييم نظام التمثيل النسبي بالنسبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني
262	2- خصوصية النظام الانتخابي لاختيار ثلثي أعضاء مجلس الأمة
263	1-2 تقسيم الدوائر الانتخابية
263	2-2 الإجراءات التقنية لعملية الانتخاب

263	2-3 تقييم نظام انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة
265	المطلب الثاني: أثر النظام الانتخابي على أداء البرلمان للاختصاص التشريعي
265	الفرع الأول: أثر النظام الانتخابي على التمثيل الحزبي داخل البرلمان
267	الفرع الثاني: كفاءة التمثيل البرلماني
269	خلاصة الباب الثاني
270	الخاتمة
275	قائمة المراجع
296	الفهرس

ملخص:

هذا البحث يخوض في دراسة عمل البرلمان في المجال التشريعي، وحقيقة سيادة البرلمان وتمكنه من الاختصاص التشريعي المنوط به دستوريا من خلال القواعد التي تحكمه وتنظم سير العملية التشريعية، في ظل العوامل التي تحدد مستوى أدائه، خاصة مع إشراك السلطة التنفيذية في كل مجريات العملية التشريعية إلى حد أدى إلى انفلات الاختصاص التشريعي من البرلمان، رغم ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016 من تدعيم للبرلمان.

الكلمات المفتاحية: السلطة التشريعية، المؤسس الدستوري، العملية التشريعية، المبادرة، القواعد القانونية، القوانين العادية، القوانين العضوية، السلطة التنفيذية.

Résumé:

Cette recherche examine le travail du Parlement dans le domaine législatif: le fait que le Parlement ait le pouvoir et l'autorité d'exercer les pouvoirs législatifs qui lui sont conférés par la constitution, conformément aux règles qui régissent et réglementent le fonctionnement du Parlement, malgré la modification constitutionnelle de l'année 2016 du renforcement du Parlement.

Mots-clés: pouvoir législatif, fondateur constitutionnel, processus législatif, initiative, règles juridiques, lois ordinaires, lois organiques, pouvoir exécutif.