

جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -
كلية الحقوق والعلوم السياسية

السلطة التشريعية
من خلال التطور الدستوري الجزائري

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام

إشراف الأستاذ الدكتور :

بدران مراد

إعداد الطالب :

شريط وليد

أعضاء لجنة المناقشة :

- أ. بن سهلة ثاني بن علي ، أستاذ جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان - رئيسا
أ. بدران مراد ، أستاذ جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان - مشرفا ومقررا
أ. قادة بن بن علي ، أستاذ جامعة جيلالي اليابس - سيدي بلعباس - مناقشا
أ. شربال عبد القادر ، أستاذ محاضر "أ" - جامعة سعد دحلب - البليدة - مناقشا

2012-2011

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"إِنَّا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَالْجِبَالِ

فَأَبَيْنَ أَنْ يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا الْإِنْسَانُ إِنَّهُ كَانَ

ظَلُومًا جَهُولًا"

صدق الله العظيم

الآية 72 من سورة الأحزاب

كلمة شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين نحمده حمد الشاكرين ونستجيب له استجابة الطائعين، والصلاة والسلام على سيدنا وحبينا وقدوتنا وشفيعنا محمد بن عبد الله، إمام خير أمة أخرجت للناس، وقائد الغر المحجلين، وعلى آله الطيبين الطاهرين أجمعين وجميع الأنبياء والمرسلين ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين .

مصداقا لقول المولى تبارك وتعالى بعد بِسْمِ اللّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ: "وَإِذْ تَأَذَّنَ رَبُّكُمْ لَئِن شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ وَلَئِن كَفَرْتُمْ إِنَّ عَذَابِي لَشَدِيدٌ" الآية 07 سورة إبراهيم

فالحمد والشكر لله حمدا كثيرا على إتمام هذا العمل المتواضع، كما أتوجه بمخالص شكري وامتناني إلى أستاذي الفاضل الكبير في تواضعه، العالم في علمه، الطيب في تعامله، الرحب في صدره، الأستاذ الدكتور: بدران مراد، الذي شرفني بقبوله الإشراف على هذه الأطروحة والذي ساعدني بتوجيهاته القيمة، ونصائحه النيرة طيلة فترة البحث، فله مني كل الشكر، وجزاه الله عنا كل خير، ودام ذخرا للوطن والعلم.

كما أتوجه بالشكر والتقدير إلى كل أساتذتي الأفاضل وأخص بالذكر أستاذي الدكتور شربال عبد القادر، والدكتور عزاوي عبد الرحمان اللذان قدما لي يد النصيح والإرشاد فجزاهم الله عنا كل خير

الطالب / شريط وليد

الإهداء

إلى من قال فيهم المولى تبارك وتعالى بعد بِسْمِ اللّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ:

" وَوَصَّيْنَا الْإِنْسَانَ بِوَالِدَيْهِ حُسْنًا وَإِنْ جَاهَدَاكَ لِتُشْرِكَ بِي مَا لَيْسَ لَكَ بِهِ عِلْمٌ فَلَا تُطِعْهُمَا إِلَيَّ

مَرْجِعُكُمْ فَأُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ " الآية 08 سورة العنكبوت

" وَقَضَى رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا إِمَّا يَبُلُغَنَّ عِنْدَكَ الْكِبَرَ أَحَدُهُمَا أَوْ كِلَاهُمَا فَلَا تَقُلْ

لَهُمَا أُفٍّ وَلَا تَنْهَرُهُمَا وَقُلْ لَهُمَا قَوْلًا كَرِيمًا (23) وَأَخْفِضْ لَهُمَا جَنَاحَ الذَّلِيلِ مِنَ الرَّحْمَةِ وَقُلْ رَبِّ ارْحَمْهُمَا

كَمَا رَبَّيَانِي صَغِيرًا " الآية 22-23 سورة الإسراء

إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله وأطال في عمرهما

إلى كل الإخوة والأصدقاء والزملاء

إلى كل أساتذتي الكرام وأخص بالذكر أستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور: بدران مراد

الطالب / شريط وليد

إهداء خاص

أهدي ثمرة هذا العمل

إلى الروح الطاهرة الزكية

إلى روح أستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور " بن حموعبد الله "

الذي كرس حياته لخدمة العلم والمعرفة

تعمد الله الفقيد برحمته الواسعة وأسكنه فسيح جنانه .

قائمة المختصرات :

د.ت.	دون تاريخ .
د.د.ط.	دون دار طبع .
د.م.ج.	ديوان المطبوعات الجامعية.
م.ج.ع.ق.إ.س.	المجلة الجزائرية للعلوم القانونية ، الاقتصادية ، والسياسية .
ج.ر.	الجريدة الرسمية.
ر.م.د.ج.	رأي المجلس الدستوري الجزائري.
ق.م.د.ج.	قرار المجلس الدستوري الجزائري.

La liste des abréviations :

Ass	Assemblée.
C.C	conseil constitutionnel.
D.	Dalloz.
Ed.	Edition.
E.D.C.E	Etudes et documents du Conseil d'Etat.
G.A.J.A	Les grands arrêts de la jurisprudence administrative
G.D.C.C.	Les grandes décisions du conseil constitutionnel.
J.O	Journal officiel .
O.P.U	Office des publications universitaires.
P.U.F	Presses universitaires de France.
R.A	Revue administrative.
R.A.S.J.E.P	Revue Algérienne des sciences juridiques,économiques et Politiques
R.D.P	Revue de droit public.

مقدمة

منذ بدء الخليقة ، والإنسان يسعى لإشباع حاجاته المتعددة تحت تأثير طبيعته الاجتماعية و نزواته الغريزية بحبه للتملك و التسلط ، وهو الشيء الذي يفرض حتميا ضرورة التعايش مع بني جنسه ، وفق نظام يضبط العلاقات و الروابط فيما بينهم .

هذا النظام يضبط علاقات من جهتين ، علاقة الأفراد فيما بينهم ، و علاقة الأفراد "الفئة المحكومة " مع الحاكم ، وفق إقرار تعايش بين متناقضين هما السلطة و الحرية عن طريق الوثيقة الدستورية المحددة لمسيرة سلطة الدولة وفق مؤسسات دستورية المزولة للسلطة لا تزول بزوال رجالها ، و مقر لحقوق و الحريات العامة ، وأن لا سيد بل السيد هو الشعب المسير لشؤون الدولة.

ولن يتأتى هذا إلا عن طريق نظام نيابي قوامه: " مجلس منتخب من قبل الشعب يمارس ممارسة فعلية محددة زمنيا و مثبتة في الدستور "، عملا بمبدأ الفصل بين السلطات، نظرا لأن تجميع السلطات يؤدي إلى الاستبداد و الحكم المطلق . فوظائف الدولة في الدساتير الحديثة موزعة على ثلاثة سلطات رئيسية وهي: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، وعملا بمبدأ الفصل بين السلطات، فإن وظيفة الأولى تتمثل في سن القوانين. ووظيفة الثانية تتمثل في تنفيذ القوانين. أما وظيفة السلطة القضائية تتمثل في الفصل في النزاعات التي تعرض عليها.

هذه السلطات تقوم على أساس تخصص وظيفي واستقلال عضوي مما يجعلها متساوية ومستقلة، بحيث يمنع طغيان إحداها على الأخرى. وهذا يعتبر ضمانا ضروريا لحماية الحريات ومنع الاستبداد، انطلاقا من المقولة الشهيرة لمونتسكيو: " السلطة توقف السلطة".¹

وقد أصبح هذا المبدأ قاعدة من قواعد السياسة، ومبدأ تفرضه الممارسة الواقعية. لكن الواقع العملي أثبت نسبية هذا المبدأ، نظرا لأن التصور النظري لتوزيع الاختصاصات في ظل النظامين الرئاسي والبرلماني ليس صحيحا دائما، لأن عملية توزيع الاختصاصات بين السلطات تتم بصورة غير عادلة، هذه النسبية أفرزت رجحان الكفة في الغالب للسلطة التنفيذية.²

على أن مبدأ الفصل بين السلطات القائم على أساس التعاون والتوازن وفق تأثير متبادل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، يتيح إمكانية التدخل في الإختصاصات طبقا لحدود مثبتة دستوريا خاصة ما يتعلق بالتعاون في إطار ممارسة الوظيفة التشريعية ، وتأثير متبادل تجلى أكثر في ممارسة السلطة التشريعية للوظيفة الرقابية . كما لأعضائها أيضا الحق في توجيه أسئلة و استجابات للوزراء ، والحق في تكوين لجان تحقيق والرقابة على أعمالهم ، وكذا

¹ - أنظر في تفاصيل ذلك: حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه حقوق، عين شمس، مصر، 2006، ص. 47 وما بعدها.
² - أنظر: مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور- النظام القانوني للأوامر-، مجلة إدارة، العدد2، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2000، ص. 09.

تقرير المسؤولية الوزارية عن طريق طرح مسألة الثقة قصد التحري على مدى تنفيذ الحكومة للنصوص التشريعية بما يتلاءم والسياسة العامة للدولة .

وعلى هذا المنوال، ترسخت فكرة التعاون والتوازن، مرتبة مبدأ عقلنة العمل البرلماني. وإن كان التطور الدستوري الجزائري شهد في بدايته نظاما قائما على الحزب الواحد ، ووحدة السلطة، الشيء الذي أبعدها الفصل بين السلطات في ظل دستوري 1963-1976 ليحدث بعد ذلك بتاريخ 3 نوفمبر 1988 ثنائية للجهاز التنفيذي ، وإقرارا لمسؤولية الحكومة أمام البرلمان، ليتجسد هذا أكثر في دستور 1989 بعد وضع إطار جديد لمبدأ الفصل بين السلطات. ومحاولة لإقامة توازن وتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، مصاحبة هذا الإقرار تكريس التعددية الحزبية، الشيء الذي رتب إمكانية وجود تقارب بين هاتين السلطتين. هذا إن لم نقل أن الحكومة قد تكون نابعة من تحالف عدة أحزاب .

هذا التطور الدستوري أفضى إلى علاقة بين السلوك البرلماني ومحدداته من جهة، ومرتكزات السلطة التنفيذية من جهة أخرى، الشيء الذي يجعل العلاقة قد تنبني على مرجعيات متشابهة أو تقارب مواقف. مضافا إلى ذلك العوامل الخارجية، خاصة الرأي العام بمختلف تشكيلاته، وتنوع مشاريعه .

على أن بيت القصيد في بحثنا هذا هو السلطة التشريعية المعبرة عن الإرادة الشعبية الضامنة لتحقيق وإرساء معالم الديمقراطية، واحترام الحقوق والحريات العامة ، من خلال التطور الدستوري الجزائري. أي منذ إقرار أول دستور عرفته الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية إلى آخر دستور. وكذا ما يتعلق الأمر بالنظم الداخلية التي عرفها البرلمان من خلال هذا التطور مرورا بالممارسات الدستورية ، و المراحل الانتقالية التي عرفتها الجزائر، و الأزمات السياسية و الدستورية التي عصفت بهذا الوطن الحبيب . هذا التطور الدستوري المتنوع أفرز تشابكا على مستوى دراستنا انتقالا من مرحلة غيرت بأحادية الحزبية إلى انفتاح على التعددية الحزبية ، ومن دساتير برامج (1963-1976) إلى دساتير وصفت بدساتير قوانين (1989-1996). ناهيك على مغايرة في بنية المؤسسات الدستورية ، ثنائية السلطة التنفيذية و التشريعية (نظام بيكامبرالي) ، وازدواجية قضائية... الخ.

وفي مقابل التأثر بالدساتير الحديثة ، و اقتداء بمبدأ " عقلنة العمل البرلماني " أقر مبدأ التعاون بين السلطتين التنفيذية و التشريعية خاصة في المجال التشريعي بدء من اقتسام المبادرة التشريعية ، ووصولاً إلى الإصدار المتحكم فيه للسلطة التنفيذية فضلا عن آلية التشريع بأوامر و الاستفتاء و حق اللجوء إلى الإرادة الشعبية (الاستفتاء) في كل قضية ذات أهمية وطنية.

وإن كان الأمر لا يقتصر في هذه الدراسة على الإجراءات التشريعية المتعلقة بإعداد النص، بل التصرف القانوني الصادر عن المؤسسة التشريعية المجسد في سلسلة من الإجراءات ذات الصبغة الرقابية التي نظمت دستوريا، وفصلت في النظم الداخلية للبرلمانات المغذية للكتلة الدستورية.

فلم يعد الهدف من الرقابة المتبادلة بين المؤسستين التشريعية و التنفيذية هو وقوف كل سلطة أمام الأخرى موقف الخصومة ، بل إن الغرض من ذلك هو تحقيق تعاون و توازن يكفل نفاذ القاعدة الدستورية ، و يحقق سموها، تحقيقا للصالح العام ، بعيدا عن دائرة الصراع عن السلطة ، بل خلق محور أساسه الإرادة الشعبية لإسناد السلطة في ظل النظام الديمقراطي، وممارسة شرعية للسلطة وفق المبادئ الدستورية.

من هنا تجلت أهمية دراستنا على أساس محددات موضحة لممارسة السلطة التشريعية في الجزائر منذ أول دستور لها عام 1963 ، وفق معطيات تغيرت من فترة لأخرى ، ومتغيرات للمشاركة السياسية و البناء المؤسساتي للسلطة التشريعية .و إمكانية إيجاد صيغة مهما كانت طبيعتها تكون فيها الإرادة الشعبية حجر الزاوية لمشروع مجتمع محقق لوحدة وطنية ، و ممارسة دستورية وفق أطر الشرعية ، خاصة أن الممارسة الدستورية للسلطة التشريعية تحولت و تغيرت من حقبة لأخرى.

فموضوع دراستنا يحمل في طياته مبدأ الاختيار الشعبي الحر من جهة ومبدأ الممارسة الدستورية المقر لدولة القانون ، وصولا إلى تنظيم هادف لاستمرارية و ديمومة الدولة، مع توخي الحذر من الاستغلال الغوغائي للديمقراطية كجهاز واقى من كل الأزمات . فالمعالجة في هذه الدراسة انطلقت من التطور الدستوري الذي تلعبه المؤسسة التشريعية وفقا للإختصاصات المثبتة دستوريا من جهة، والظروف والعوامل المؤثرة المصاحبة زمانا ومكانا لهذه الممارسة.

على أن دراستنا تقف على حوصلة التطور الدستوري في الجزائر، و تقييم الممارسة لهذا المجلس المنتخب في مجال أحادية و دساتير البرامج، إلى مجال التعددية و دساتير القوانين، ومحاولة لإرساء مبدأ التشاور والمناقشة الجماعية البناءة، واتخاذ القرار بصفة تداولية لتجنب مواطن الزلل والخطأ والنسيان، خاصة أن التمثيل نابع من السيادة الشعبية عن طريق الانتخاب كأرقى وسيلة لا سناد السلطة في النظام الديمقراطي.

فهذا البحث يستحضر الإطار الدستوري، والممارسة السياسية للتطور البرلماني الجزائري، نظرا لأن هذين الإطارين يشكلان حجر الزاوية للتأثير على السلوك والأداء البرلماني. هذا الأخير المقصود به : " جملة من تصرفات ونشاطات وممارسة أعضاء البرلمان التي يقومون بها بصورة فردية أو جماعية أثناء أدوارهم البرلمانية، سواء داخل المؤسسة البرلمانية أو في إطار تواصلهم مع دوائرهم الانتخابية، وهو محصلة الاستجابة لمثير أو أكثر ولتفاعل خصائص الفرد البرلماني"¹.

على أن دوافع اختيارنا لهذا الموضوع كانت من أجل الوقوف على مدى فعالية أداء السلطة التشريعية سواء في مجال التشريع أو الرقابة البرلمانية ، و توضيح معطيات، ومراحل التطور الدستوري الجزائري، و طبيعة العلاقة بين المؤسسات الدستورية أساسا المؤسسة التشريعية والتنفيذية ، و مدى تكريس الإرادة الشعبية في البناء المؤسساتي على ضوء التحول

¹ - عثمان الزباني، السلوك والأداء البرلماني بالمغرب، الجزء الأول، منشورات مجلة الحقوق المغربية، ط04، 2011، ص.15.

الديمقراطي، و توضيح المحددات و المتغيرات المقر لضوابط الممارسة ، المستقر عليها في التطور الدستوري .

كما نسعى إلى عرض أهم المحطات الدستورية و السياسية التي شهدتها الجزائر، والوقوف على خلفياتها و مخلفاتها، و مدى سيرورة وظائف الدولة. أما ذاتيا فالرغبة في حل استفسارات و تزويد المكتبة الجزائرية بدراسة لأهم المحطات الدستورية للممارسة التشريعية و توضيح و تبيان مواضيع لمجهودات اجتهد فيها أساتذة و باحثين سابقين ، مضافا إلى ذلك الوقوف على مدى أداء و فعالية المؤسسة التشريعية . وتجدر الإشارة أن الدراسات السابقة منها ما كان متعلقا بمرحلة من مراحل التطور الدستوري الجزائري ومنها ما جاء عبر مسيرة هذا التطور.¹

على الهدف من وراء هذه الدراسة هو إبراز متطلبات تدعيم المؤسسة البرلمانية كهيئة دستورية منتخبة معبرة عن الإرادة الشعبية ، لها وزن في تقييم الحاضر، و رسم معالم المستقبل، خاصة أنها القائمة على وضع القاعدة القانونية الشيء الذي يفرض موازنة حتمية بين إرادة المجتمع، والغاية من وجود النص التشريعي، وتحليل واقع الممارسة البرلمانية بوظيفتها التشريعية والرقابية، وتحديد موقع المؤسسة البرلمانية حتى يتسنى وضع الطبيعة القانونية للنظام السياسي. والتوقف على مدى وأهلية القائم بوظيفتي التشريع والرقابة، لنتاج معبر عن الإرادة العامة لتحقيق أسمى معاني دولة الحق والقانون. أما إشكالية دراستنا فقد تمحورت أساسا حول :

ما مكانة المؤسسة التشريعية على ضوء التطور الدستوري الجزائري في عهد الأحادية الحزبية و التعددية؟ و كيف حدثت نقلة التطور المؤسساتي في ظل المحطات و الأزمات الدستورية التي شهدتها التطور الدستوري الجزائري ؟ و ما مدى فعالية ممارسة المؤسسة التشريعية في المجال التشريعي و الرقابي ؟ و ما واقع العلاقة مع المؤسسة التنفيذية أساسا: خصومة و مجابهة، أم تعاون و توازن ، أم تأثير و تحكم إحداهما على الأخرى ؟

لمعالجة هذه الإشكالية ، ارتأينا في دراستنا استخدام المنهج الوصفي التحليلي ، بوصف كل حالة على حدى و تحليلها ، والمنهج التاريخي نظرا لأن موضوع دراستنا يكتسي طابعا تاريخيا وفق سببية التطور الدستوري، والمنهج المقارن لإقامة مقارنة بين الدساتير الجزائرية فيما بينها ، و النظم الداخلية البرلمانية ، و أحيانا مع الدستور الفرنسي لعام 1958 على اعتباره عنصر التأثير بمبدأ عقلنة العمل البرلماني ، متى دعت إلى ذلك ضرورة علمية أو منهجية.

أما بالنسبة لتقسيم الدراسة ، فنظرا لمنعرج التحول السياسي و الديمقراطي الحاصل بإقرار التعددية الحزبية المؤثر على تكريس مبدأ الإرادة الشعبية ، و نظرا لأن اصطلاح السلطة يفرض منطقيا معنى الوظيفة من جهة ، و المؤسسة القائمة بها من جهة أخرى ، سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى بابين نتناول في الأول: التطور المؤسساتي للمؤسسة التشريعية مقسم إلى فصلين الأول في عهد الأحادية الحزبية ، والثاني في عهد التعددية الحزبية. أما الباب الثاني

¹ - أنظر: سعيد بو الشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري ، أطروحة دكتوراه دولة ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 1984؛ وأنظر أيضا : الأمين شريط ، خصائص التطور الدستوري الجزائري ، أطروحة دكتوراه دولة ، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة ، 1991.

فهو مرسوم تحت عنوان التطور الوظيفي للمؤسسة التشريعية وفق وظيفة التشريع من سيادة البرلمان و التحكم التنفيذي لتوضيح واقع العلاقة في مجال الممارسة التشريعية ، ووظيفة الرقابة بين الأثر المحدود و انعقاد المسؤولية لتبيان ما إذا كانت العلاقة وفق عامل الخصومة أو عامل التعاون و التوازن أو عامل التأثير والتحكم ، و كل ذلك في إطار التطور الدستوري الجزائري وما استقر عليه.

وتجدر الإشارة في الأخير أننا اعتمدنا في دراستنا على الدساتير التي عرفتھا الجزائر منذ الاستقلال مع التعديلات الواردة عليها ، والنصوص القانونية المنظمة للبرلمان بدء من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي إلى القانون العضوي (02/99) المحدد للعلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة الصادر عام 1999. وكذا القوانين المتعلقة بالأحزاب السياسية إلى غاية القانون العضوي (04/12) الصادر في 15 يوليو 2012 . وكذا القوانين المتعلقة بالانتخابات إلى غاية القانون العضوي (01/12) الصادر في 14 يناير 2012 . وكذا القانون العضوي (03/12) المحدد لكيفيات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة الصادر في 14 يناير 2012 .

الباب الأول

التطور المؤسساتي

للمؤسسة التشريعية

في ظل النظام الدستوري الجزائري

على إثر انعقاد أول مؤتمر لجبهة التحرير الوطني في وادي الصومام بتاريخ 20 أوت 1956، الذي تم فيه بعث إعادة تنظيم قيادة الثورة وتقييم مسيرتها على مر عشرين شهرا من اندلاعها، والخروج بنقطة تنظيمية جسدت في وثيقة مؤتمر الصومام القاضية بأربعة مبادئ هي: مركزية الديمقراطية، القيادة الجماعية، أولوية الداخل على الخارج، وأولوية السياسي على العسكري. كما أنتج المؤتمر مؤسسات للثورة تجسدت في: المجلس الوطني للثورة (34 عضوا)، لجنة التنسيق والتنفيذ (وصلت إلى 14 عضو بعدما كانت تضم 05 أعضاء)، وحكومة مؤقتة أعلن عليها في 03 أكتوبر 1958.¹

هذا التنظيم حمل في طياته نقلة نوعية من مرحلة المبادرة الفردية إلى التنظيم المؤسساتي، وإن كانت المهمة الأساسية هي دحر الاستعمار الفرنسي، وتحرير البلاد وإستعادة السيادة الوطنية. إلا أن الرؤية بعد الاستقلال لم تظل واضحة وكاملة حول النظام المتبع، لينعقد لأجل ذلك مؤتمر طرابلس عام 1962 لتحديد المسار المؤسساتي والسياسي. هذا ما أفرز أزمة صائفة 1962 وفتح باب الصراع على مصراعيه، ليظل خيار الأحادية الحزبية قائما.

الشيء الذي سمح للجبهة بالتحول لحزب قاد الشعب من التحرير إلى إقرار الحريات ، والسعي قدما للعمل والتشييد ، ليتأكد هذا في دستور 1963 في مادته 23، وميثاق 1964، وقد شهدت هذه المرحلة أزمة أخرى انتهت بوقف العمل بالدستور، وبعث مجلس ثورة كمؤسسة تشريعية ناتجة عن حركة 19 جوان 1965، ليتم التفكير حول نقلة تتجه نحو إقرار مصداقية وشرعية للنظام انتهت بدستور 1976، ليشهد هو الآخر متغيرات أخضعتة للتعديل لينتج بتحول سياسي جذري كرس الانفتاح على التعددية الحزبية على ضوء دستور 1989، هذا الأخير أقر ممارسة سياسية أحدثت مرحلة إنتقالية.

إن هذه الأزمات الدستورية تؤثر حتما على المؤسسات الدستورية والسياسية. وعلى ضوء هذا سيتم معالجة التطور المؤسساتي للمؤسسة التشريعية في مرحلة الأحادية الحزبية والأزمات الحالية بها (الفصل الأول) والتطور المؤسساتي للمؤسسة التشريعية في مرحلة التعددية الحزبية والأزمات التي عصفت بها (الفصل الثاني).

¹ - أنظر في تفاصيل ذلك : ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قلمة، الجزائر، 2006، ص.85؛ وأنظر: محمد كشود، المجلس الوطني للثورة الجزائرية المؤسسة البرلمانية السياسية في تنظيم سلطة قيادة الثورة ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد 4 ، أكتوبر 2003 ، نشریات مجلس الأمة ، الجزائر ، ص . 23 .

الفصل الأول

المؤسسة التشريعية

في عهد الأحادية الحزبية

إيماناً بأن ما أخذ بالقوة لا يسترد إلا بالقوة، وأن لا سبيل لذلك سوى الكفاح المسلح قامت الثورة الجزائرية المجيدة وانتزع الشعب الجزائري استقلاله من الاستعمار الفرنسي، بعد أن عازمت جبهة التحرير الوطني على ربط النضالين العسكري والسياسي في نشاطاتها لتحقيق الاستقلال الوطني.¹

هذا الوضع أفرز ضرورة الانتقال من الوضع الاستدماري إلى إقرار دولة جزائرية مستقلة، الشيء الذي فرض مرحلة انتقالية، ومؤسسات مؤقتة منذ 1954 إلى 19مارس 1962-تاريخ وقف إطلاق النار- إلى 10 سبتمبر 1963-تاريخ إصدار الدستور الجزائري- والتي تقرر بموجب اتفاقية إيفيان.²

وأمام هذا الانتصار العسكري والسياسي، المصاحب بسيطرة على الهيئات والأجهزة المنشأة بموجب اتفاقية إيفيان (المحافظة السامية، الهيئة التنفيذية المؤقتة)، ظلت الرؤية غير واضحة لدى قادة الثورة حول بلورة طبيعة النظام السياسي، والإيديولوجية المتبناة الشيء، الذي أقرر أزمة انعكست على كل الأصعدة. ووضعت المؤسسة التشريعية أمام عتبة الأزمة حيث تم إنشائها وإنحطاطها لما آل إليه الدستور (مبحث أول)، ليتلقى بعد دستور 1976 تحول من السلطة إلى الوظيفة (مبحث ثان) وتصل إلى تحول سياسي قائم على عوامل نتيجة خلفيات انعكست على البنية السياسية والدستورية في الدولة (مبحث ثالث).

1- لم يكن ميلاد جبهة التحرير الوطني بمنأى عن الصراعات السياسية التي تعرضت لها حركة الانتصار للحريات الديمقراطية في عقد مؤتمرها الثاني في شهر أبريل 1953 - الأول كان 1947- والانقسام بين اتجاه تزعمه مصالي الحاج الذي عقد مؤتمر استثنائي في جويلية 1954 ببليجيا (أوزنو) والذي حل اللجنة المركزية ونصب مصالي الحاج رئيساً مدى الحياة للحزب، واتجاه ثاني ضم أعضاء اللجنة المركزية التي عقدت مؤتمر استثنائي أيضاً في أوت 1954 كرد وتم فصل مصالي الحاج، و ميزغنة، ومولاي مرباح من كل المهام الحزبية. وفي ظل هذه الخلافات قرر فريق الانفصال عن التنازع والعمل في سرية والتحصين للثورة، وفقاً لقاعدة تنظيمية في منظمة سرية مجسدة في إطارها أمثال: محمد بوضياف، أحمد بن بلة، الحسين آيت أحمد، ديدوش مراد، محمد بوصوف، العربي بن مهدي، مصطفى بن بولعيد... (جماعة 22)، فأنشؤوا اللجنة الثورية للوحدة والعمل (CRUA) في 23 مارس 1954. وعلى إثر اجتماع مغلق في 25 جويلية 1954 ظهر تنظيم جبهة التحرير الوطني، وجيش جبهة التحرير الوطني، وتكونت لجنة الستة (- محمد بوضياف، - كريم بلقاسم، - مصطفى بن بولعيد، - رابح بيطاط، ديدوش مراد، - محمد العربي بن مهدي)، وكلفت بمهمة دراسة الأوضاع والتحصين لانطلاق الثورة وكانت الاتصالات جارية مع الأعضاء الثلاثة في الخارج. وهم: أحمد بن بلة، آيت أحمد الحسين، محمد خيضر الموجودين بالخارج وهم أعضاء التنظيم العسكري (المنظمة الخاصة) التي اكتشف أمرها عام 1950. وكان يوم: 10/10/1954 تقرير الشروع في الثورة في الفاتح من نوفمبر 1954، وإعلان ميلاد جبهة التحرير الوطني في بيان أول نوفمبر 1954 كبرنامج وأول وثيقة تصدر عن الجبهة. **أنظر في تفاصيل ذلك:** عامر رخيعة، التطور السياسي والتنظيمي لحزب جبهة التحرير الوطني 1962-1980، د م ج، الجزائر، ص 31 إلى 49؛ وأنظر أيضاً سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، ميله، الجزائر، 1993، ص 19؛ **وأنظر أيضاً:** يحيى بوعزيز: ثورة الجزائر في القرنين 19، 20، ط1، ش و ن ب، الجزائر 1980، ص 295.

2- حددت اتفاقية إيفيان الموقع عليها من الطرفين الجزائري والفرنسي يوم 18 مارس 1962 في البنود المتعلقة بسير الفترة الانتقالية إجراءات النقل التدريجي للسلطات، وتم إنشاء هيئتين لحكم البلاد: الأولى المحافظة السامية، والثانية الهيئة التنفيذية المؤقتة بالإضافة إلى لجنة مشتركة للسهر على وقف القتال ومحكمة لحفظ النظام العام، ولجنة مركزية ولجان إقليمية لمراقبة استفتاء تقرير المصير. حتى وإن كانت المحافظة السامية تحت رئاسة محافظ فرنسي أسندت إليه كل الاختصاصات (شؤون الدفاع العلاقات الخارجية والسياسية التنفيذية القضاء التعليم)، إلا أن المحافظ لم يقم بممارسة صلاحياته بسبب الوضع الأمني المتأزم خاصة الأعمال الإرهابية التي قامت لها المنظمة السرية المتطرفة OAS، أما الهيئة التنفيذية المؤقتة أسندت إليها إدارة الشؤون العامة الخاصة بالجزائر، حفظ النظام العام، والإعداد لتنفيذ حق تقرير المصير وتعيين الموظفين: في المناصب الإدارية، وضمت هذه الهيئة جهازاً مختلطاً يتكون من 12 عضواً: الرئيس عبد الرحمان فارس، و 11 عضواً، 05 من الجبهة: هم: شوقي مصطفىوي عبد الرزاق شنتوف، محمد بن تفتيف، حاج بومدين حميدو، عبد السلام بلعيد، وثلاثة أوريبيين: روجي روث Roger Roth، جون مانوني Jean Mannoni، شارل كوينغ Charles koeing وثلاثة مسلمين ليسوا من الجبهة: هم: الشيخ بيوض، عبد القادر الحصار، محمد شيخ، وانتهى تنصيب أعضائها في 08 أبريل من قبل المحافظ السامي، واتخذت مبنى مجاور للمحافظة السامية مقر لها: "Rocher-Noir" بومرداس حالياً. **أنظر في تفاصيل ذلك:** صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، د.م.ج، الجزائر، 2010، ص 13-15.

المبحث الأول:

المؤسسة التشريعية من عتبة الأزمة إلى الإنشاء والانحطاط لما آل إليه الدستور

من باب التأسيس، ووجب التطرق في هذا المبحث إلى العناصر التي سبقت إعداد الدستور، أزمة الشرعية، الخفيات والمخلفات (مطلب أول)، الاتجاه نحو الشرعية عن طريق بعث المجلس التأسيسي كمؤسسة تشريعية ومعين للحكومة (مطلب ثان)، وإنشاء وإنحطاط في آن واحد للمؤسسة التشريعية لما آل إليه دستور 1963 (مطلب ثالث).

المطلب الأول: أزمة الشرعية لعام 1962 : الخفيات والمخلفات

بعد إعلان وقف إطلاق النار في: 19 مارس 1962 كان من المفترض أن يؤمن المجلس الوطني للثورة الجزائرية (CNRA) والحكومة المؤقتة الجزائرية، الانتقال الهادئ والسلمي للسلطة، أو على الأقل لحين انتخاب المجلس الوطني التأسيسي¹. إلا أن هذا الوضع سار على غير مقتضياته، نتيجة خلاف حاد بين الحكومة المؤقتة وقيادة الأركان، أدى برئيس الحكومة المؤقتة آنذاك "بن يوسف بن خده" إلى مغادرة طرابلس بتاريخ: 07 جوان 1962 متوجها إلى تونس على إثر اجتماع المجلس الوطني للثورة المتمحور حول تحويل الجبهة إلى حزب وانتخاب مكتب سياسي². وعلى هذا الأساس سيتم التطرق لهذه الأزمة في نقطتين: خفيات الأزمة (فرع أول) و مخلفاتها (فرع ثان).

الفرع الأول: خفيات أزمة صائفة 1962

لقد وقعت الأزمة بعد بضع ساعات من المصادقة على برنامج عمل سياسي واقتصادي بالإجماع أثناء انعقاد دورة المجلس الوطني للثورة فيما بين 27 ماي و 07 جوان 1962، الشيء الذي يسمح بالتساؤل هل أن المشكل يكمن في اختلاف إيديولوجي، أم أن الأمر يتعلق بأزمة أشخاص³؟

للإجابة على هذا التساؤل تجدر الإشارة إلى مايلي:

01 - لقد حضر هذا الاجتماع قادة عسكريون لجميع الولايات بعد أن كانوا يفوضون نوابا عنهم. بمعنى أن الهدف أن يكون للجيش صيت ومكانة ودور مستقبلي، هذا فضلا عن اختلاف بشأن مسألة إجراء مفاوضات مع (OAS) الذي رفضته القيادة العسكرية⁴.

02 - لقد فشل مؤتمر طرابلس في التصويت على قائمة أعضاء المكتب السياسي المقترح عليهم، كما انسحب رئيس الحكومة المؤقتة، وغادر طرابلس مع جزء من أعضاء المجلس الوطني للثورة⁵ خاصة وأنه أثناء المناقشات أصدر قادة الولايات بيانا طالبوا فيه بإستقالة رئيس الحكومة المؤقتة "بن يوسف بن خده" الذي بقي يعتبر الحكومة ممثلة للشعب، نظرا لعدم

1 - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية، المرجع السابق، ص.16.

2 - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.36.

3 - إبراهيم لونيبي، الصراع السياسي في الجزائر خلال عهد الرئيس السابق بن بلة 62-1965، دار هومة، الجزائر، 2007، ص.16.

4 - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.36.

5 - إبراهيم لونيبي، المرجع السابق، ص.19

تمكن المجلس من إحراز الأغلبية الموصوفة 2/3 أعضاء المجلس لإسقاطها، في مقابل أنه هو المفوض للمجلس للتفاوض مع فرنسا باسم الجبهة والشعب. لكنه لم يقترح لعضوية المكتب السياسي.¹

03 لقد شملت هذه الأزمة مكونات جبهة التحرير الوطني، وبالأخص نزاع القطبين المتمثل في : تحالف أحمد بن بلة مع قيادة الأركان العامة من جهة، وتحالف بن خدة وجماعته من جهة أخرى. هذه الأخيرة اعتبرت نفسها صاحبة الشرعية الممارسة للسلطة إلى غاية انتخاب المجلس الوطني التأسيسي، وإقامة مؤسسات منتخبة جديدة ونهائية، في ظل مطالبتها بالانسحاب الفوري من الساحة السياسية.²

04 - يمكن إرجاع سبب انقسام الجبهة إلى قرار المجلس الوطني للثورة في ديسمبر 1959، جانفي 1960 القاضي بإنشاء هيئة القيادة العامة للأركان، وإلغاء وزارة القوات المسلحة، وتعويضها بلجنة وزارية للحرب (CIG)، الشيء الذي أفرز بمرور الزمن خلافات بينهما، خاصة بين عسكريين قداماء (هم : العقيد كريم بلقاسم، وبن طوبال، وعبد الحفيظ بوصوف) وجدد هم أعضاء هيئة قيادة الأركان، وفرض أوامر على هيئة قيادة الأركان بالدخول إلى الجزائر في أجل أقصاه 31 مارس 1961.³

05 أمام هذا الوضع أصدرت الحكومة المؤقتة بتاريخ 28 جوان 1962 قرارا بحل قيادة أركان الجيش، وعزل العقيد هواري بومدين والرئيسين منجلي وسليمان، الشيء الذي أوقع الحكومة المؤقتة في عزلة دون سلطة فعلية، خاصة بعد دخولها العاصمة في 03 جويلية، وقيادة الجهاز الإداري، وما واجهته من صعوبات وعراقيل لمواجهة الأزمة.⁴

06 - بعد الاعتراف باستقلال الجزائر ونقل الاختصاصات التنفيذية من المحافظ السامي إلى الهيئة التنفيذية المؤقتة، وتنصيب "مارسيل جانيني" سفيرا لفرنسا بالجزائر،⁵ تضاعفت الأزمة بعد إنشاء مكتب سياسي في تلمسان بتاريخ 1962/07/22،⁶ ورفضته الحكومة المؤقتة.

1 - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.36-37.

2 - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية، المرجع السابق، ص.18.

3 - تتكون اللجنة الوزارية للحرب (CIG) من: كريم بلقاسم وعبد الحفيظ بوصوف، والأخضر بن طوبال. أما هيئة الأركان فأسندت مهمة قيادتها لهواري بومدين وتتكون من: على منجلي، وقائد أحمد وعز الدين زراري. وشرعت الهيئة في مهمتها في 1960/02/23 بهدف توحيد الجيش وجعله تحت قيادة موحدة، وإن كانت هذه اللجنة لم تمارس سلطتها فعليا لانشغالها بمشاكل أخرى، الشيء الذي سهل مهمة قيادة الأركان في تدعيم نفسها وهيكلتها وكونت جهازا كاملا قادرا على خوض الحروب وافتكاك السلطة، أنظر في تفاصيل ذلك: إبراهيم لونيبي، المرجع السابق، ص.19 إلى 21.

4 - يرى الأستاذ سعيد بوالشعير أن الحكومة كان يجب لها أن تنتفضن إلى مركز القوى الشعبية بسبب التأييد لها على المستويين الدولي والداخلي، وأن السعي للسلطة قد أصبح مشروعا بالنسبة للجميع، وأنه لا يعتلي السلطة إلا من كان مؤيدا في تلك الفترة من طرف الجيش وهو ما تفضن إليه بن بلة وجماعته لمعارضته القرار وتأييد هيئة الأركان، أنظر في تفاصيل ذلك: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.37.

5 - في هذا الصدد أصدرت الهيئة التنفيذية المؤقتة أمرين : الأول في 16- جويلية المحدد لطرق انتخاب المجلس التأسيسي والأمر الثاني في 17- جويلية المتضمن عرض على الشعب، مشروع القانون المتعلق بمهمة المجلس لتتويج مهام الهيئة في 08/12 إلا أن أزمة صائفة 1962 أجلت ذلك.

6 - جاء في بيان المكتب السياسي المؤرخ في 1962/07/22 استعداده لقيادة البلاد وإعادة تنظيم الحزب والتحضير لمؤتمر في أواخر 1962 وإقامة دولة عصرية ديمقراطية ضامنة لحماية الحريات الفردية، واكتسى بذلك طابع حكومي خاصة أن توزيع المهام أضيف عليه هذا الطابع وكانت تشكيلته كالتالي:

1 - محمد خيضر الأمين العام للمكتب السياسي مكلفا بالمالية والإعلام.

2 - أحمد بن بلة مكلفا بالتنسيق الداخلي مع الهيئة التنفيذية المؤقتة التي تشكلت على اثر اتفاقية إيفيان.

3 - راجح بيطاط مكلفا بتنظيم الحزب والمنظمة الوطنية.

4 - حاج بن علا مكلفا بالشؤون العسكرية.

07 وعلى أثر دخول جماعة بن بلة وأعضاء المكتب السياسي العاصمة يوم 1962/07/07 (من المغرب إلى تلمسان)، اشتد النزاع في منتصف أوت وتسارعت الأحداث، خاصة الموقف العسكري للولاية الرابعة، والمكتب السياسي الممثل لتحالف أحمد بن بلة، وقيادة الأركان العامة، بسبب ترشيحات المكتب السياسي المدرجة لانتخاب المجلس التأسيسي. لكن الولاية الرابعة رفضتها بسبب أنها لم تجد أي واحد من الأسماء المقترحة، ونشرت قوائم بتاريخ 08/19 وأعلنت حالة الطوارئ، الشيء الذي أسفر للأسف على مواجهات دامية بين الجهتين في ظل دخول الولاية الثالثة بتاريخ 24 أوت. وأمام هذا الوضع أعلن عن تأجيل انتخابات المجلس التأسيسي المقررة يوم 25 أوت إلى وقت لاحق، لكن هذا لم يطفى نار اللهب بل وقعت في يوم 29 أوت اشتباكات دامية أيضا في القصبة أسفرت على 13 قتيلا وعدد كبير من الجرحى¹، ولولا تدخل سكان العاصمة، والتوسط بين المقاتلين مرددين شعار واحدا "سبع سنين بركات" أي يكفينا حرب شهداء حرب التحرير لسبع سنوات (54-62)²، لكانت الأمور كارثية.

08 - لقد إنفرج الوضع لصالح المكتب السياسي بعد دخول العقيد هواري بومدين إلى العاصمة بجيش منظم قوامه 4000 جندي من القوات الموالية للمكتب السياسي. وإن كان بعد استخدام القوة على خطة مسيرة على ثلاث جهات بقيادة العقداء، العقيد عثمان من جهة الغرب، والعقيد شعباني من جهة الجنوب، والعقيد الطاهر زبيري من جهة الجنوب الشرقي. وعلى إثر اجتماع في 28 أوت ببوسعادة جمع القادة العسكريين وجماعة تلمسان المقرر فيه استخدام القوة لدخول العاصمة، وإدانة موقف الولاية الرابعة والثالثة، إلى غاية وقف إطلاق النار 1962/09/04 بين بن بلة والعقيد سي حسان (يوسف الخطيب) قائد الولاية الرابعة، محند الحاج قائد الولاية الثالثة³.

وأمام هذا الوضع، يتضح أن الأزمة هي أزمة أشخاص، ومشكلة صراع على السلطة، لا علاقة لها بالإيديولوجية أو المذهبية. فحتى ولو كان النقاش حول اقتراح نظام برلماني قائم على التعددية، أو نظام اشتراكي معتدل متعايش مع القيم الإسلامية، فكان يجب ألا يصل الموضوع إلى حد الاشتداد الدموي، في ظل وجود أطراف تسعى للوصول للسلطة.

الفرع الثاني: مخلفات الأزمة - ما بعد الأزمة-

لقد أعلن أحمد بن بلة من تلمسان عن طريق الراديو عن قيام المكتب السياسي بأعضائه السبعة الحائزين على ثقة المجلس الوطني لسلطة شرعية وطنية، في بيان للمكتب السياسي من تلمسان بتاريخ 1962/07/22 مايلي⁴:

5 - محمدي السعيد مكلفا بالصحة العامة والتربية.

6 - محمد بوضياف مكلفا بالتوجيه والعلاقة الخارجية.

والملاحظ أن محمد بوضياف في بداية الأمر - في مؤتمر طرابلس - رفض تشكيلة تقدم بها أحمد بن بلة ورفض الانضمام، وبقي متمسكا بالحكومة المؤقتة المالكة للشرعية، ولم يوافق لا على العدد 07 ولا على التشكيلة وتساءل لماذا 07؟، وماذا يعني وجود السجناء الخمس؟ فهل السجن ضروري وكاف للعضوية؟ أم بدافع أن السجناء الخمس لم يستهلكوا بعدا سياسيا، أنظر في تفاصيل ذلك: إبراهيم لونيبي، المرجع السابق، ص 28 و42.

¹ - G. MEYNIER, Histoire Intérieure du FLN 1954-1962, Casbah Editions, 2003, p.667.

² - عامر رخيلى، المرجع السابق، ص 117.

³ - أنظر: صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص 20؛ و أنظر أيضا: عامر رخيلى، المرجع السابق، ص 118.

⁴ - أنظر بيان المكتب السياسي ل ج ت و من تلمسان بتاريخ 1962/07/22 (بالفرنسية).

01 -المكتب السياسي يضمن قيادة البلاد وإعادة تكييف جيش التحرير الوطني وجبهة التحرير الوطني.

02 -بناء الدولة والتحضير للمؤتمر الذي سيعقد أواخر 1962.

03 -دعوة المواطنين وكل الشعب الجزائري بدون استثناء لتجند حول القيادة السياسية من أجل:

أ - توطيد استقلال الجزائر

ب -قيام دولة عصرية ديمقراطية والقضاء على الدكتاتورية.

ج ضمان لكل المواطنين: الحرية الفردية، وحرية التعبير، والعدالة الاجتماعية.¹

وبعد تمكن المكتب السياسي من الدخول إلى العاصمة في 03 أوت 1962 واستسلام الحكومة المؤقتة في نفس اليوم، أصبحت سدة الحكم بيد المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني الشيء الذي افرز عن نقطتين أساسيين:تتعلق الأولى بتحويل الجبهة إلى حزب، أما الثانية: التحضير لانتخابات المجلس الوطني.

- **فبانسبة للنقطة الأولى: تحويل الجبهة إلى حزب.**

إن برلمان الثورة (المجلس الوطني للثورة الجزائرية CNRA) ترك أمر بلورة النظام السياسي والحزبي للجبهة. كما أن بيان أول نوفمبر جاء فيه أن جبهة التحرير الوطني تعد المنظمة السياسية الوحيدة لقيادة الثورة، ناسخا ما جاء في مؤتمر الصومام. ولعل سبب ذلك حنكة قادة الثورة المسلحة وانتزاعهم للاستقلال، وحبهم لروح التعاون والتضامن، وارتقائهم بتعاليم الشريعة الإسلامية السمحاء. هذا فضلا عن معطيات الوضع القائم آنذاك الذي أدى بهم إلى إقرار نظام الحزب الواحد القائد لثورة اشتراكية مشكلة أسس بناء الدولة.²

لذلك أضحى أمر تحويل الجبهة إلى حزب أمر لا مخلص منه، سعى إليه المكتب السياسي للجبهة الذي قاد الشعب من التحرير إلى الحريات. فكانت البداية في خريف 1962، بتكليف كل من محمد خيضر الأمين العام للحزب، ورايح بيطاط عضو المكتب السياسي، بتركيبة الحزب. إلا أن هذه العملية هي الأخرى لم تخرج عن دائرة النزاع الذي حدث بين محمد خيضر وأحمد بن بلة فيما يتعلق بالانخراط،³ الشيء الذي أدى إلى استقالة محمد خيضر بتاريخ 16/04/1963 من الأمانة العامة بسبب اختلاقه مع المكتب السياسي، وعدم حصوله على موافقة منه لعقد مؤتمر الجبهة. وعين المكتب السياسي بن بلة أمينا عاما للحزب.⁴

¹ - عامر رخيلا، المرجع السابق، ص116.

² - جاء في المادة 02 من القانون الأساسي لجبهة التحرير الوطني والمصادق عليه في مؤتمر طرابلس أن " هدف جبهة التحرير الوطني هو بناء الجمهورية الديمقراطية والاجتماعية لا تكون متناقضة مع المبادئ الإسلامية".

انظر في تفاصيل ذلك: عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة تشريعا، فقها، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص13-14.

³ - الصراع القائم بين الاثنين (خيضر- بن بلة) هو توطيد مكانة الحزب، فالأول يري، ضرورة التقاف مناظلي الثورة القدامى حوله، في حين يرى بن بلة أن ضم الحزب لأكثر عدد من المناضلين حوالي (300 ألف) مناضل هو عمل موجه له، كما دعا في هذه الفترة محمد خيضر (ماي 1963) إلى ضرورة عقد مؤتمر الحزب في بداية أبريل 1963 لدراسة الوضعية العامة للبلاد، الهيكل التنظيمي للحزب، قضايا التوجيه، ضبط الأفق المستقبلية للمؤتمر. وعقدت ندوة بالجزائر العاصمة لكن بن بلة لم يشارك فيها فشارك رايح بيطاط، محمد السعيد، وبن علا الحاج. - كما دعا محمد خيضر إلى ضرورة عقد مؤتمر قبل إنهاء المرحلة التأسيسية، أي قبل مهمة النواب حتى يتمكن مسئولوا الشعب من الإطلاع على الدستور. خاصة وأن الانتخابات الرئاسية، مقرر أن تجري بعد بانتهاء الفترة التأسيسية والمصادقة على الدستور. كما رأى أن المكتب السياسي مكتب مؤقت ومشاركته في تسيير شؤون البلاد لا ترضيه. إلا أن اجتماع المكتب السياسي يوم 16/04/1963، صادف استقالة محمد خيضر، **أنظر في تفاصيل ذلك:** عامر رخيلا، المرجع السابق، ص120-124.

⁴ - نشر بيان المكتب السياسي بجريدة الشعب يوم:18/04/1963 عدد109.

وقد صاحبت هذه الاستقالة، تعويض رابح بيطاط بإين علا الحاج بموجب محضر اجتماع المكتب السياسي يوم 1963/05/09 دون الإشارة إلى أسباب ذلك التعويض، ودون ذكر هل هذه استقالة أم إقالة؟، وأمام هذا الوضع الذي قلص عدد الأعضاء في الحزب، دفع بأعضاء الحزب إلى تنظيم ندوات وتجمعات خاصة بحلول عيد الاستقلال 1963/07/05، تحت شعار يوم جبهة التحرير الوطني هو يوم الحرية والاشتراكية، وصفا واحد وراء الجبهة. و جبهة التحرير الوطني رمز الوحدة التي حققت الانتصارات. هذا التعبير حمل في دلالاته السعي لتركيز الأمور في الحزب والدولة وهو محور السلطة والنظام.¹

- أما بالنسبة للنقطة الثانية: التحضير لانتخابات المجلس الوطني التأسيسي: فعلا بما جاء في اتفاقية إيفيان،² فالهيئة التنفيذية المؤقتة تنظم في أجل ثلاثة أسابيع من تاريخ ظهور الاستفتاء على الاستقلال في حالة الموافقة عليه، والتي تحققت في 03 جويلية 1962، لانتخاب مجلس وطني تأسيسي تسند له ممارسة السلطة العليا في البلاد بعد انتخابه.³ إلا أن أزمة صائفة 1962 أجلت إجراء الانتخابات ثلاث مرات. المرة الأولى 12 أوت ثم الثانية 02 سبتمبر، والثالثة إلى 20 سبتمبر. وعلى هذا الأساس أصدرت الهيئة التنفيذية المؤقتة أمرا بتاريخ 17 جويلية 1962 يتضمن تحديد الإجراءات الانتخابية⁴. وإن كان فحوى هذا الأمر لا يختلف عن النصوص الانتخابية العربية، في وضع قوائم انتخابية تعددية، بمعنى إقامة تعددية سياسية⁵. فالمكتب السياسي للجبهة ضرب بهذا الأسلوب عرض الحائط، وأعد قوائم من صنعه في ظل صراعات وأزمات فرضها الأشخاص من جهة، والظروف من جهة أخرى. و جرت الانتخابات في 20 سبتمبر، وإن كانت حملت في طياتها تركية للقائمة الوحيدة المعدة من طرف المكتب السياسي، بمعنى أن الانتخاب هو لنظام الجبهة المرشحة للأشخاص وليس لهؤلاء.⁶

فالتحضير لهذه الانتخابات يجد مقصده في الانتقال من نظام المؤسسات المؤقتة (سبتمبر 1962 إلى سبتمبر 1963) قصد الدخول في نظام المؤسسات الدائمة، دون الخلط بين الحكومة المؤقتة السابقة على ذلك المنشأة في 1958/09/09، والهيئة التنفيذية المؤقتة المنبثقة عن اتفاقية إيفيان، إضافة للمندوب السامي والحكومة المؤقتة المنبثقة على المجلس التأسيسي، نظرا لأنها لم تكن مسندة إلى دستور، خاصة أن جماعة بن بله سيطرت على الوضع ووجهته كما أرادت.⁷ وما بقي عليها سوى الاتجاه نحو مصادقية النظام والدخول تحت لواء الشرعية الدستورية.

1 - أنظر: عامر رخيطة، المرجع السابق، ص.130.

2 - طبقا للفصل الخامس من اتفاقية إيفيان الموقع عليها في 18 مارس 1962، أنظر اتفاقيات إيفيان (تعريب لحسن زغدار، محل العين جبايلي)، د م ج، 1962.

3 - تجدر الإشارة أن فكرة المجلس التأسيسي موجودة في أدبيات الحركة الوطنية بشكل واسع، بل تعد إحدى المطالب الأساسية للتشكيلات السياسية الجزائرية قبل 1954 خاصة التيار الاستقلالي كما ورد ذكره في قوانين الجبهة أنظر: إبراهيم لونيبي، المرجع السابق، ص.55.

4 - نشر أمر في الجريدة الرسمية بتاريخ 17 جويلية 1962، عدد 17.

5 - صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص.22.

6 - في هذه الصدد أوضح السيد قائد أحد للأعضاء المنتخبين أن الشعب لم ينتخبهم لأشخاصهم، ولكنه انتخب على نظام جبهة التحرير الوطني الذي رشحكم، أنظر في تفاصيل ذلك: إبراهيم لونيبي، المرجع السابق، ص.58.

7 - للإشارة فإن محمد بوضياف استقال من المكتب السياسي، كما تم شطب كثير من الأسماء من القوائم الانتخابية أمثال: بن يوسف بن خدة، صالح بينيدر، علي كافي، بن طوبال، غيرهم، أنظر:

YEFSAH. Abdelkader, La question du pouvoir en Algérie, (ENAP) Alger, 1990, p94.

وفي إطار السياق المتقدم يلاحظ أن الأزمة هي أزمة صراع على السلطة واختلافات بين أشخاص، وليست إيديولوجية أو مذهبية، نشأت قبل الثورة وبعدها، جسدت أزمة سياسية وشرعية، استغل فيها الطرف الذكي (جماعة بن بلة) الظروف، باستغلاله لمكانة المجلس الوطني للثورة وقوته، خاصة أن المجلس لا يجتمع إلا بتحقيق نصاب 2/3، علما أن المكتب السياسي والحكومة المؤقتة لا يشكلان إلا 3/1 أعضاء، و 2/3 من ممثلي الولايات مما يصعب عقد المجلس في دورة طارئة. هذا إن لم نقل أنه مؤيد من قادة المجلس لمعارضة اجتماعه، في مقابل وجود طرف مهياً سياسياً ومنظم عسكرياً مضافاً إلى ذلك الجانب الثوري فحق قول "أن كل الأنبياء الذين لا سلاح لهم أعدموا، وكل الأنبياء المسلحين نجوا"¹.

هذه الحلقة من الانتصارات مكنت الحزب فيما بعد أن يحضر لانتخابات مجلس تأسيسي مسوغ بما يقرره المكتب السياسي (جماعة بن بلة) ليكون نابعا منه، بل ومشكلا له، مما ساعد إلى الاتجاه والمضي قدما نحو الشرعية الدستورية، وهذا ما يتم التطرق إليه في المطلب الموالي .

المطلب الثاني: الاتجاه نحو الشرعية الدستورية

تطلبت اتفاقية إيفيان الموقع عليها من الجانبين الجزائري والفرنسي بتاريخ 18 مارس 1962، في فصلها الخامس انتخاب مجلس تأسيسي تسند له ممارسة السلطة، ويتنخب في أجل ثلاثة أسابيع من تاريخ إجراء الاستفتاء 1962/07/03. وإن كان الانتخاب أجل إلى غاية 20 سبتمبر 1962 اليوم الذي تم فيه الاستفتاء، وانتخاب المجلس الوطني، كما تمت الموافقة على قانون متعلق بصلاحيات ومدة سلطات المجلس في نفس اليوم، وحددت مهامه في:

- تعيين حكومة مؤقتة.

- التشريع باسم الشعب.

- إعداد والتصويت على دستور للجمهورية.²

وهو ما تولى القيام به بمجرد انتخابه . ومن هذا المنطلق فقد بعث هذا القانون المجلس التأسيسي كمؤسسة تشريعية مؤقتة أسندت لها مهمة تعيين الحكومة (الفرع الأول)، الشيء الذي أقر أسس للتنظيم السياسي والمؤسساتي (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: بعث المجلس التأسيسي كمؤسسة تشريعية ومعين للحكومة

لقد جرت انتخابات المجلس التأسيسي في 20 سبتمبر 1962 والحقيقة أن هذه الانتخابات كانت عبارة عن تزكية لقائمة وحيدة مقدمة للشعب، على أن هذا الأمر يعد منطقيا حيث أن المجلس التأسيسي كان يجب أن يأخذ اللون السياسي للطرف المنتصر من أزمة

¹ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.40.

² - تقرر عرض مشروع قانون محدد الصلاحيات ومدة عهدة المجلس الوطني على الاستفتاء، وتضمن الإستفتاء طبقا للمادة الثانية من أمر 62-011 المؤرخ في 17 جويلية 1962 سؤال يتعلق ب: "هل تريد للمجلس المنتخب هذا اليوم أن يكون تأسيسيا؟"، كما تضمن المشروع في مادته الأولى مايلي:

- تعيين حكومة مؤقتة.

- التشريع باسم الشعب الجزائري.

- إعداد والتصويت على الدستور.

على أن تنتهي مدة المجلس في 12 أوت 1963. وفي حالة إذا لم يتم التصويت فإن الحكومة المؤقتة الجزائرية تنظم خلال شهر لانتخاب مجلس وطني تأسيسي جديد حسب نفس الشروط وبفس الصلاحيات والمدة.

صانعة 1962 نتيجة التحالف بين قيادة الأركان العامة، والمكتب السياسي، وعلى رأسه أحمد بن بلة.¹ وسنخرج في هذا الفرع إلى تشكيلة المجلس التأسيسي، ومدى ممارسة للوظيفة التشريعية، وصلاحيته في تعيين الحكومة.

أولاً: تشكيلة المجلس التأسيسي:

ضم المجلس التأسيسي 196 عضواً، من بينهم 16 نائباً من أصل أوروبي، و 10 نساء منهن واحدة أوروبية.² على أن تكون عملية الانتخاب خاضعة لمبدأ الأغلبية. هذا يعني تقديم عدة قوائم انتخابية، وللعلم فإن عدد الأعضاء كان 126 نائباً من بينهم 16 نائباً فرنسياً. إلا أنه بعد استقالة محمد بوضياف من المكتب السياسي، تم رفع عدد النواب من 126 إلى 196 نائب، الشيء الذي يفسر استقرار الأمور للمكتب السياسي، وتحالفه مع قيادة الأركان، ومنه إعداد القائمة الانتخابية.³

وهذا ما أكدته القائمة، فقد ضمت 72 مرشحا من الجيش موزعين على النحو التالي: 07 عقداً، 25 رائداً، 25 نقيباً، 12 ملازماً و 03 جنود. هذا يدل على السيطرة الواضحة لقيادة الأركان وعلى رأسها " هواري بومدين".⁴ على أن الاختيار لم يكن يرجع إلى عامل السن والانتماء المهني، والجغرافي والاجتماعي، وإنما للمواقف السياسية للأعضاء أثناء الأزمة، وما كان له من تأييد سياسي وتحالف،⁵ خاصة بعد تقليص عدد المنتسبين للحزب، وإبعاد العناصر الغير مرغوب فيها من الحزب. هذا فضلاً عن تجنيد قواعد الحزب للالتفاف حول رئيس المكتب السياسي أحمد بن بلة.⁶ مضافاً لذلك أن المجلس التأسيسي كان معولاً عليه في أنه سيضع حداً للفوضى والاضطراب والأزمة، ويقود البلاد إلى جو الاستقرار والهدوء ويطلق العنان في مجال البناء والتشييد، ناهيك على أنه الممثل لإرادة الشعب والمشكل لحكومة شرعية.⁷

ثانياً: ممارسة المجلس التأسيسي للوظيفة التشريعية:

بعد تحويل سلطات الهيئة التنفيذية المؤقتة في جلسة 25 سبتمبر 1962 تحت رئاسة عبد الرحمان فارس إلى المجلس الوطني التأسيسي،⁸ تم أيضاً في نفس اليوم تحويل سلطات الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية إلى المجلس الوطني التأسيسي برئاسة بن يوسف بن خدة.⁹ كما قام المجلس الوطني التأسيسي في نفس اليوم بالإعلان عن قيام الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وصرح بأنه الهيئة الممثلة للشعب الجزائري، والصاحب والحامي الوحيد للسيادة الوطنية في الداخل والخارج.¹⁰

1 - صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص.22.

2 - تطبيق لما جاء في اتفاقية إيفيان في العنصر المتعلق باستقلال الجزائر، تحت الفصل الثاني المتعلق بالاستقلال والتعاون القاضي بـ"الهؤلاء - أي المواطنون الفرنسيون - الحق في الاشتراك الرسمي في الشؤون العامة، كما يجب أن يتناسب تمثيلهم في المجالس مع أهمية مراكزهم الفعلية، أنظر: بن يوسف بن خدة (ترجمة لحسن زغدار، محل العين جبالي)، المرجع السابق.

3 - YEFSAH, op. cit., p.93.

4 - YEFSAH, op. cit., p.93.

5 - صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص.23.

6 - عامر رخيلى، المرجع السابق، ص.130.

7 - المرجع السابق، ص.138.

8 - كان هذا طبقاً للفصل الثاني في مادته 24 أنظر: يوسف بن خدة (ترجمة لحسن زغدار)، المرجع السابق؛ وأنظر أيضاً، الجريدة الرسمية للمداولات البرلمانية عدد 01 بتاريخ 27 سبتمبر 1962، ص.08.

9 - أنظر: الجريدة الرسمية للمداولات البرلمانية عدد بتاريخ 27 سبتمبر 1962، ص.09.

10 - أنظر: الجريدة الرسمية، عدد 01، بتاريخ 27 سبتمبر 1962، ص.09.

والملاحظ أن هذه الإجراءات جاءت في نفس اليوم 25 سبتمبر 1962 و صدرت في يوم 27 سبتمبر 1962 في الجريدة الرسمية وفي عدد واحد (العدد رقم 01). مضافا إلى ذلك مشروع لائحة المجلس الوطني التأسيسي المتعلقة بسير الحكومة القادمة المنشور في نفس الجريدة الرسمية،¹ والنظام الداخلي الذي صادق عليه بتاريخ 20 نوفمبر 1962.

وطبقا لهذه النصوص ذات الصبغة الدستورية، ولا سيما المادة الأولى من لائحة المجلس الوطني التأسيسي² المتعلقة بسير الحكومة القادمة، فإن سلطة التشريع أسندت للمجلس الوطني التأسيسي حيث قضت المادة بـ: "يملك المجلس الوطني التأسيسي:

1 - السلطة التأسيسية ويمارسها بواسطة القوانين الأساسية والدستورية.

2 - السلطة التشريعية ويمارسها بواسطة إعداد القوانين العادية."

والجدير بالذكر أن فحوى المادة تضمن عبارة القوانين الأساسية الدستورية التي توحى بتضمين ما يطلق عليه بالقوانين العضوية الأساسية، الحاملة في طياتها صبغة دستورية. هذه النصوص قد تفسر وتشرح أو تكمل نصوصا دستورية، في ظل غياب دستور محدد وفاصل بين ماهو أساسي وما هو عادي. فهل هذا إطلاق للسلطة التقديرية للمجلس التأسيسي الوطني؟، خاصة أن المادة السادسة من اللائحة جعلت من هذه الأخيرة قرارا دستوريا له قوة القانون الأساسي المنتج لآثاره منذ الموافقة عليه.³

إن التفسير الذي كان معتمدا هو التفسير الكلاسيكي القاضي بأن مجال القانون مطلق أو أن الاختصاص التشريعي غير المقيد سواء بالتعديل أو بالإلغاء أو بالسن طبقا لمقتضيات سير مؤسسات وأجهزة الدولة، في مقابل اقتصار وتقييد مجال التنظيم على التنفيذ فقط.⁴ لكن التساؤل الذي يطرح نفسه، ما حقيقة هذا من الناحية العملية؟

الحقيقة أن المجلس الوطني التأسيسي لم يمارس وظيفته التشريعية إلا في حالات نادرة إن لم نقل أنها كانت معدومة. فعلى سبيل المثال أدخل تعديلات تعلقت بعدد من مشاريع القوانين الحكومية نذكر منها قانون الجنسية حيث عدل على إثر مداخلة قوية من "قايد أحمد" أسفرت عن إعادة إدراج التمييز بين الجزائريين المسلمين وغير المسلمين، كما أجرى المجلس مناقشات عن إقرار لوائح وقوانين تعلقت بـ: اللائحة الخاصة بتعريب الإدارة، وقانون 29 جوان 1963 المتضمن تحديد السن القانونية للزواج، والمصادقة على مراسيم مارس التاريخية بتاريخ 18 مارس 1963 والمتعلق بتنظيم الأملاك الشاغرة.⁵

كما يتبادر للذهن تسائل آخر والمتمثل في: ماهي أسباب ذلك؟

للإجابة يمكن أن نرجع أسباب تراجع وانعدام الممارسة التشريعية إلى:

01- ممارسة الحكومة التشريع الموازي عن طريق المراسيم في مجالات هي من صميم الاختصاص التشريعي للبرلمان، خاصة وأن لائحة المجلس الوطني أطلقت العنان للمجلس، وما بقي للتنظيم سوى التنفيذ. ومن ذلك إنشاء الديوان الوطني للإصلاح الزراعي، مراسيم مارس التاريخية كالمتعلقة بتنظيم الأملاك الشاغرة، إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات.⁶

¹ - أنظر: الجريدة الرسمية، عدد 01، بتاريخ 27 سبتمبر 1962، ص.10.

² - تمت المصادقة عليه بالأغلبية مقابل 13 صوت بلا، وامتناع 10 عن التصويت أنظر: الجريدة الرسمية عدد 09 بتاريخ 11 مارس 1963.

³ - تنص المادة 06 من لائحة المجلس الوطني التأسيسي على: "يكتسي هذا القرار الدستوري قوة القانون الأساسي، وينتج أثره منذ الموافقة عليه من طرف المجلس الوطني التأسيسي."

⁴ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.45.

⁵ - صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص.31.

⁶ - BEN SALAH (T): La république algérienne, LGDJ, Paris, 1979, p86

02- واقع العلاقة بينه وبين رئيس الحكومة، وبعث فكرة أنه من غير الممكن، بل من المستحيل القيام بدور المكتب السياسي للحزب بوضع القاعدة السياسية للبلاد. بل وصل الأمر إلى التجاهر التام للمجلس،¹ خاصة أن النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي يعطي إمكانية بالإدلاء ببيانات أمامه دون المناقشة والتصويت.² وإن كانت هذه إمكانية خاضعة للسلطة التقديرية للحكومة، فإن ذلك ترتب عليه تحول المجلس التأسيسي إلى مجرد غرفة لتسجيل القرارات الحكومية، مما انعكس سلبا على نشاط المجلس الذي سادته التسبب والإهمال واللامبالاة، كما دفع ببعض النواب إلى إتهام الحكومة بما يحدث في المجلس، وحدا ببعض النواب باقتراح لائحة تطالب الحكومة بعرض المشاريع الخاصة بالنشيد الوطني، والمنظمة لسير أجهزة الدولة، وكذا المصادقة على المراسيم والأوامر التي تتخذها الحكومة.³ وإن كان هذا الأمر قد لقي ترحيبا بموافقة اللجنة الأولى بتاريخ 27 ديسمبر 1962، لكنه أهمل من قبل اجتماع الرؤساء إلى غاية 05 جوان 1963.⁴

03- يمكن رد أسباب ضعف المجلس الوطني التأسيسي في المجال التشريعي، إلى الاختلاف والتجاذب الإيديولوجي والمذهبي بوجود اتجاهين، الأول ليبرالي برعاية فرحات عباس رئيس المجلس التأسيسي وأيت أحمد، الذي تراودهما فكرة إعداد دستور للبلاد وفقا لهذا الاتجاه. والثاني تزعمه أحمد بن بلة رئيس الحكومة، والمكتب السياسي المشبع بالمفاهيم والأفكار الاشتراكية، الجاعلة من الحزب الواحد القائد والموجه والمحدد للاختيارات البلاد.⁵ هذا الاختلاف الاختلاف قلب الموازين رأسا على عقب إذ أعطى للحكومة صاحبة المجال التنظيمي، الاختصاص الأصيل لها المقصور على التنفيذ بسبب مجال القانون غير المقيد والمطلق للمشرع الأساسي بتشريع موازي أيضا هو القانون. وأضحى المجلس التأسيسي مشرع استثنائي إن لم نقل أن اختصاصه مهضوم ومعدوم.

04- كما يمكن أن يرد سبب الضعف إلى الإجراء التشريعي المنصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي المتعلق بمناقشة تقارير اقتراحات القوانين في جلسات اللجان للموافقة. وقد يتأجل لدراسة ثانية سواء في نقاش عام أو محدود أو بدون مناقشة. هذه الإجراءات وإن كانت أمرا معمولاً به في النظم البرلمانية الحديثة التي تتطلب الدراسة من طرف لجنة مختصة أو معنية بالأمر، فقد يترتب عليها في هذه المرحلة عرقلة العمل التشريعي بسبب إما عدم توفر النصاب، الشيء الذي يحول دون انعقاد اللجنة، أو تغيب الوزير المعني الذي يحاول النهوض بأداء تشريعي مسائر لمتطلبات المجتمع ومؤسسات الدولة وأجهزتها.⁶ لكن أمام هذا الوضع الذي ألت إليه المؤسسة التشريعية، وإصدار نصوص (مراسيم) ذات صيغة تشريعية في ظل اختصاص ومجال قانوني مقيد، فإن التساؤل الذي يثور يتمثل في:

¹ - صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص31.

² - تنص المادة 122 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي المصادق عليه بتاريخ 1962/11/20 ج ر عدد 09 بتاريخ 11 مارس 1963 على أنه: "يمكن للحكومة أن تدلي ببيانات أمام المجلس الوطني وفي هذه الحالة لن يعمد لإجراء مناقشة أو التصويت عليها"

³ - كان اقتراح اللائحة من طرف الأستاذ: بوزيدة في جلسة 05 ديسمبر 1962، وكانت مداخلة شديدة اللهجة قوية النبرة، أنظر: صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص33؛ وأنظر أيضا: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص46.

⁴ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص46.

⁵ - المرجع السابق، ص46.

⁶ - أنظر المادة 109 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي المصادق عليه في: 1962/11/20، ج ر عدد 09، بتاريخ 11 مارس 1963.

هل أن حلول الحكومة محل المجلس التأسيسي لممارسة وظيفة التشريع هو أمر جائز وقانوني أم لا؟

لعل من أبجديات المسائل الدستورية أن مجال القانون وإن كان مقيدا (محدد على سبيل التعداد)، فإن ما عداه هو من مجال السلطة التنظيمية سواء المجال التنظيمي المستقل (تشريع موازي) أو التنفيذي. وفي حالة ما إذا كان مجال القانون مطلقا (غير محصور)، فإن المجال التنظيمي يكون مجاله التنفيذ فقط. لكن ما نحن بصده أن المجال القانوني مطلق والمجال التنظيمي مورس كتشريع موازي. أي الاستثناء بمواضيع من شأنها أن تكون من اختصاص المؤسسة التشريعية، ولعل هذا الاستثناء كان للإعتبارين التاليين:

أ- الاعتبار الأول: المراسيم ذات طبيعة تنظيمية انطلاقا من أن الهيئة التنفيذية المؤقتة اتخذت مراسيم وأوامر من الفترة الممتدة من أفريل إلى سبتمبر 1962، خاصة وأنه عهد إليها بموجب اتفاقية إيفيان.¹ كما أن سبب إستثناء الحكومة بالمجال التشريعي هو الوضع الإيديولوجي -الإختيار الاشتراكي- والإقتصادي، الذي يجد مرجعيته في مؤتمر طرابلس 1962. ومحاولة لوضع مشروع اجتماعي لتحقيق ثورة اشتراكية شعبية، أنيطت بالحزب الذي وجد ضالته في الحكومة والمكتب السياسي القائم على اتجاه واحد.

ب- الاعتبار الثاني: انطلاقا من أن أمر 62-154 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 قضى بالعمل بالتشريعات الفرنسية ماعدا ما يتعارض منها مع السيادة الوطنية، فإن ذلك أدى ضمنا ولو بأمر الواقع إلى إصباح التشريع بصيغة تنظيمية، الشيء الذي يجعله قابلا للتعديل والإلغاء بواسطة مراسيم مساوية له من الناحية السياسية.²

وإن كان هذين الاعتبارين يصبان في خانة الممارسة الفعلية لرجل السياسة على حساب النص التشريعي، المحصن بنظام الحزب الواحد المسيطر والمهيمن على كافة الجوانب. هذا فضلا عن التنظيم السياسي المقرر لتركيز السلطة والقيادة الجماعية، دون إغفال المساندة الشعبية لحزب جبهة التحرير الوطني الذي قاد الشعب إلى الحرية، والمسيطر على الجهازين: المكتب السياسي و الحكومة.

ثالثا: المجلس التأسيسي يعين الحكومة

في ظل غياب أحكام دستورية تبين كيفية و إجراءات تعيين رئيس الحكومة، في لائحة المجلس الوطني التأسيسي المحددة لكيفيات تعيين الحكومة، تقدم النائب بومعزة بشير في الجلسة الأولى بتاريخ 25-09-1962 باقتراح وجه إلى المجلس التأسيسي يقضي بضرورة الإعتناء على مبدأ القيادة الجماعية قضى في مادته الثانية بأن: "رئيس الحكومة والوزراء مسؤولين أمام المجلس الذي يمكنه أن يسحب ثقته من الحكومة، والوزراء مسؤولين أمام المجلس الذي يمكنه أن يسحب ثقته من الحكومة بمجموعها أو أحدا أو عدد من الوزراء، ويمكنه أيضا قبول استقالة الحكومة أو أحد وزرائها أو أكثر".³

¹ - في الفصل الأول الموسوم بعنوان تنظيم السلطات العامة خلال فترة الانتقال والضمانات الخاصة بحق تقرير المصير وإدارة الشؤون العامة الخاصة بالجزائر، وحفظ النظام وإعداد المرافق الخاصة بالشرطة، فإنه يمكن للحكومة تعديل وإلغاء هذه المراسيم، الصادرة عنها وأنها ضمن سلم النصوص القانونية، بل تفوق التدابير الإدارية، خاصة إذا اعتبرنا أن المراسيم والأوامر المصدرة من طرف أن مجرد تدابير إدارية. أنظر في تفاصيل ذلك: صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص.34.

² - المرجع السابق، ص.34.

³ - النص الأصلي بالفرنسية.

والمستنتج من فحوى الصياغة أنها تضع حدا لأي تفوق حكومي، بل تجعل الحكومة في قبضة المجلس، نظرا لأن هذا الأخير يحاسب الحكومة برمتها، أو أي وزير منها. أي يجمع بين المسؤولية التضامنية والفردية، الشيء الذي قد يحمل في طياته أن أي تعديل حكومي لا يتم إلا بموافقة المجلس. هذا الاقتراح يعتبر ركيزة نظام حكومة الجمعية Régime d'assemblee.

إن هذا الاقتراح لا يخدم المكتب السياسي للحزب نظرا لأنه يقضى على الزعامة فهو مناقض لمبدأ القيادة الجماعية التي يبنينا عليها مؤتمر طرابلس. لكن سرعان ما رفض المجلس هذا الاقتراح لخطورته، وإن كان السيد آيت احمد قد تبناه، ورفض أيضا في جلسة 1962-09-26، ليتدارك ذلك صاحب الاقتراح السيد بومعزة بشير ويقدم اقتراحا ثان جاء فيه: "سيكون للمجلس أن ينصب رئيس الحكومة الذي سيقوم بإعداد قائمة وزارته. يقدم رئيس الحكومة وزراءه أمام المجلس ويقترح برنامجا لموافقة المجلس".

وإذا كان هذا الاقتراح قد أسال الكثير من الحبر، فإن عددا كبيرا من النواب وعلى رأسهم السيد: كريم بلقاسم رأوا بأنه لا يمكن للمجلس أن يصوت مرتين، مرة على رئيس الحكومة ومرة على أعضائها، في مقابل أن النواب تمسكوا بهذا الاقتراح وعلى رأسهم أحمد بومنجل الذي رأى أن إلغاء التنصيب يعني إلغاء الرقابة البرلمانية.¹

وقد وصل المجلس إلى اتفاق بتدخل رئيسه "فرحات عباس" وأقنع النواب بأن المجلس بتعيينه لرئيس الحكومة يكون قد قام مقام رئيس الجمهورية غير الموجود. ثم تأتي مرحلة ثانية يناقش ويوافق على حكومة وبرنامج رئيس الحكومة.² وبناء على ذلك، تمت الموافقة على الاقتراح الثاني مع تعديل طفيف بتاريخ 1962/09/26 جاء فيه للمجلس أن يعين رئيس الحكومة الذي يشكل قائمة وزرائه.

يقدم رئيس الحكومة وزراءه للمجلس ويستعرض برنامجا من أجل الموافقة عليه.³ وعلى أساس هذه اللائحة، تم ترشيح أحمد بن بلة رئيسا للحكومة الذي نال موافقة المجلس. بأغلبية الأصوات (141 صوت مقابل 13 صوتا) بتاريخ 1962/09/20 كما قدم أعضاء حكومته (19 وزيرا) في 1962/09/27، وقدم برنامجا في اليوم الموالي، وحاز على ثقة المجلس، وإن كان هذا بحكم موقعه والقوة التي وراءه على مستوى المجلس والمكتب السياسي - نقصد حلفاؤه-⁴. وبذلك أصبح أول رئيس حكومة جزائرية بعد استرجاع السيادة الوطنية.

"Le chef du gouvernement et les ministres sont responsables devant l'assemblée, celle-ci peut retirer sa confiance au gouvernement dans son ensemble ou à un ou plusieurs ministres, Elle peut aussi accepter la démission du gouvernement de l'un ou plusieurs des ses ministres"

نقلت ترجمة هذا النص عن: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.46.

1 - صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص.26

2 - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.43.

3 - النص النهائي في اللائحة، الجريدة الرسمية للمداولات البرلمانية العدد 02، بتاريخ 29، سبتمبر 1962، ص.19.

4 - ما تجدر ملاحظته على التشكيلة الحكومية (19 وزيرا) عدم وجود أي عنصر قيادي من حركة الانتصار من أجل الحريات الديمقراطية، وحتى من مجموعة الـ22 التي فجرت الثورة أو لجنة الستة، باستثناء رايح بيطاط، على عكس عناصر الإتحاد الديمقراطي للبيان الجزائري حيث سلمت لها وزارتين (المالية، الأشغال العمومية) إلى جانب رئيس المجلس التأسيسي، فرحات عباس زعيم الحركة، كما تميزت بحضور الجيش بقوة الممثل بخمس وزارات وجلهم من الموالين لهواري بومدين، مضاف إلى ذلك الولايات الثانية والثالثة والرابعة غير ممثلين في الحكومة باستثناء: محمد السعيد. أنظر في تفاصيل ذلك: إبراهيم لونيبي، المرجع السابق، ص.60.

وبعد تسارع الأحداث، وانفجار أزمة صائفة 1962، وتحالف أحمد بن بلة مع قيادة الأركان، فإن هذا الأخير إعتلى سدة الحكم. إلا أن هذا لا يعد حدثا مفاجئا، مادام أنه متفوق سياسيا بسبب التأييد العسكري له، هذا فضلا على شخصيته الوطنية والتاريخية، وقيادته أثناء حرب التحرير.

وأمام هذه الحال، نتساءل عن ما هو واقع الرقابة على عمل الحكومة؟ وكيف اتجه النظام؟

في هذا الصدد نصت المادة 131 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي على: "يمكن لرئيس الحكومة أن يعمل مسؤولية بطلب التصويت على نص أو برنامج أو حول بيان السياسة العامة... يتم التصويت بأغلبية الأصوات المعبرة".¹ وفي المادة 132 القاضية بـ "تمكين لأي نائب يرغب في استجواب الحكومة أن يخطر رئيس المجلس أثناء الجلسة العلنية، ويجب أن يرفق طلبه بلائحة لوم تتضمن توقيع خمسين عضوا يثبت حضورهم عن طريق المناداة الاسمية يخطر كل أعضاء المجلس وبدون أجل يطلب الاستجواب مع لائحة اللوم.

تتولى ندوة الرؤساء تحديد تاريخ النقاش على الاستجواب في مدة أقصاها خمسة أيام، ويمكن إلغاء الاستجواب بانسحاب ثلاثة عشر موقع على اللائحة...."

من الملاحظ أن المادة 131 لم تشترط على رئيس الحكومة إجراءات لطلب منح الثقة كأن يعرض الأمر على مجلس الوزراء، أو مداولة أمامه، أو استشارة جهات معينة، خاصة وأن هذا الأمر يتصل عن مبدأ المسؤولية التضامنية الملزمة لضرورة اتخاذ استشارات مع الحكومة. والقول بخلاف ذلك، يجعل الوزراء مجرد مندوبين أو مساعدين له، وفقا لعلاقة التابع والمتبوع له.

وفي المقابل إن إقرار لائحة اللوم "Motion de censure" صعب، فعدد أعضاء المجلس 196، وتشترط الموقعين 50 أي أكثر من 4/1 المجلس مع إثبات حضورهم بالمناداة الاسمية، ضف إلى ذلك أن انسحاب 13 عضوا يلغي الاستجواب، ناهيك عن صعوبة الإجراءات. فإحتمال تحققه ضعيف إن لم نقل مستحيل، لوجود موالين لرئيس الحكومة على مستوى المجلس التأسيسي. والملاحظ أيضا أن المادة جمعت بين آليتين للرقابة وربطت بينهما، وكأنهما آلية واحدة (الاستجواب، لائحة اليوم أو ملتصق الرقابة).

وتجدر الإشارة، أنه بمقارنة المادتين 131، 132 وتطبيق عملية الطرح بينهما، نسجل إمكانية أن المستهدف من هذا الإجراء ليس الحكومة برمتها، وإنما رئيس الحكومة في ظل عدم وجود أي إجراء في المادة 131 دال على استشارة الحكومة برمتها على مستوى مجلس وزراء أو مداولة بشأن طرح مسألة الثقة من عدمها.

إن هذا التنصيص الوارد في المادتين 131، 132 يؤدي بنا على حدد تعبير الأستاذ سعيد بوالشعير إلى اعتبار أن النظام برلمانيا نظريا لأنه يمنح اختصاصا للمجلس في تعيين الحكومة والموافقة على البرنامج وتقرير حق الإستجواب، واقتراح لائحة اللوم، مما يجعل الحكومة مسؤولة أمامه، ورئاسيا متشددا Présidentialiste بسبب القيود الصعبة على

1 - النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي المصادق عليه في 20-11-1962 الصادر بتاريخ 11 مارس 1963، ج1، عدد 09، (ترجمة مأخوذة من كتاب، بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال ومن خلال الوثائق والنصوص الرسمية، ج1، د م ج، الجزائر، ط2، 2005، ص30 - 31.

النواب بشأن محاسبة الحكومة، في ظل انعدام نصوص مبينة للعلاقة بين رئيس الحكومة والوزراء.¹

هذا التنصيص يجد ضالته في أن أعضاء المجلس التأسيسي، وبحكم أن جل أعضاءه موالين لرئيس الحكومة سواء عن طريقة النظام الحزبي (مكتب السياسي)، أو قيادة الأركان المتحالفة معه في الأزمة، يعلمون أن هذه القواعد مستبعدة التطبيق، بل يستحيل ذلك استحالة مطلقة، ومن المنطق فلا فائدة في تنظيم أمر يستحيل تطبيقه.²

وفي إطار السياق المتقدم، يلاحظ أن الحكومة المجسدة في رئيسها سعت إلى بسط هيمنتها وتركز سلطاتها بتحالفها مع قيادة الأركان، بل وصلت إلى حد شخصنة السلطة³، خاصة بعد الهيمنة على المكتب السياسي بعد استقالة محمد خيضر بتاريخ 17 أبريل 1963 ورابع بيطاط بتاريخ 09 ماي 1963. وهذا الوضع جسد أكثر غياب نصوص منظمة للعلاقة بين المجلس التأسيسي والحكومة.

الفرع الثاني: أسس التنظيم السياسي والمؤسساتي

حتى وإن كانت الرؤى غير واضحة لدى قيادة الثورة، حول مسألة تبني النظام السياسي،⁴ إلا أنه تم إقرار مبدأ القيادة الجماعية منذ انعقاد مؤتمر الصومام في 20 أوت 1956. ولقد أكد ذلك قانون حزب جبهة التحرير الوطني.⁵ هذا الأخير الذي سعى برلمان الثورة (المجلس الوطني للثورة الجزائرية CNRA) إلى إقراره كحزب واحد سياسي يقود الثورة الاشتراكية، ضمن المبادئ الإسلامية، وهو ما أكده قانون جبهة التحرير المصادق عليه في مؤتمر طرابلس.⁶ ومن هذا المنطلق كان يجب التمييز بين قاعدتين أساسيتين الأولى تعلقت بإقرار الحزب هو محور النظام، والثانية تتعلق بالقيادة الجماعية والإتجاه نحو تركيز السلطة.

- أولاً: الحزب محور النظام

انطلاقاً من بيان الفاتح من نوفمبر 1954 المعلن لاندلاع الثورة المجيدة، فإن مهمة جبهة التحرير الوطني تنحصر في تحرير البلاد واسترجاع الحرية،⁷ فهو القائد للثورة

1 - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.44.

2 - دليل ذلك، تحول الأغلبية التي حصدها الحكومة بمناسبة تقديم برنامج الحكومة 28-09-1962 إلى إجماع 26/11/1962 حيث سجل صوتان معارضان أثناء مناقشة السياسة الخارجية، ويوم 12-12-1962 صوت واحد معارض عن مناقشة بيان السياسة العامة، ويوم 30-12-1962 الموافقة بالإجماع على نظام النقش المقر في قانون المالية لعام 1963 أنظر، صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص.39.

3 - أنظر: إبراهيم لونيبي، المرجع السابق، ص.63.

4 - عيد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة - تشريعا - فقها، المرجع السابق، ص.16.

5 - تنص المادة 12 من قانون الأساسي لجبهة التحرير الوطني على أن "بما أن السلطة الفردية وعبادة الشخصية تتعارض مع مبادئ الثورة فإن القيادة الجماعية مبدأ أساسي للعمل داخل جبهة التحرير الوطني، إن القيادة الجماعية تعني أنه في داخل المنظمات تتخذ القرارات بعد مناقشة حدة، ويجب أن تبقى هذه المناقشة تسرية والتصويت إجباري على كل الأعضاء". أنظر: القوانين الأساسية لجبهة التحرير الوطني التي صادق عليها مؤتمر طرابلس، النصوص الأساسية لجبهة التحرير الوطني 54-62، قسم الإعلام والثقافة للحزب الجزائري، 1976.

6 - تنص المادة 02 من القانون الأساسي لجبهة التحرير الوطني المصادق عليه في مؤتمر طرابلس على أن: "هدف جبهة التحرير الوطني هو بناء جمهورية حرة ديمقراطية واجتماعية لا تكون متناقضة مع المبادئ الإسلامية"، النصوص الأساسية لجبهة التحرير الوطني، المرجع السابق.

7 - جاء في بيان الفاتح من نوفمبر 1954، "نحن نظن أن هذه أسباب كافية لجعل حركتنا التحريرية تظهر تحت اسم جبهة التحرير الوطني....." كما جاء في آخر البيان: "أيها الجزائري إننا ندعوك لتبارك هذه الوثيقة وواجبك هو أن تنظم إليها لإنقاذ بلادنا والعمل على أن نسترجع له حريته، إن جبهة التحرير الوطني هي جبهتك وانتصارها وانتصارك."

ومؤسس الجمهورية الجزائرية الديمقراطية والاجتماعية غير متناقضة مع أحكام الشريعة الإسلامية. إلا أن معالم النظام المتبع لم تكن واضحة، وإن كانت هذه المشكلة تم إثارتها ومناقشتها يوم 19 مارس 1962، وكذا في برلمان الثورة (CNRA) المنعقد بطرابلس في 1962/05/25.

وعلى هذا الأساس، اتضح جليا بعد أزمة صائفة 1962، ضرورة تحويل الجبهة إلى الحزب، وإعداد عملية تنظيم بناء الحزب وفتح الباب أمام الراغبين من المجاهدين في الانخراط، وتوسيع المكتب السياسي. هذا ترتب عليه ربط الحزب بالدولة. وبالتالي فإن من يحتل المكانة في الحزب، يحتل المكانة الأولى في السلطة، وهو ما كانت انعكاساته واضحة على بناء الحزب¹.

وقد تحقق هذا فعلا بعد أن تولي أحمد بن بلة منصب الأمين للمكتب السياسي إلى جانب رئاسة الحكومة، بعد ترشيحه أمام المجلس التأسيسي، وتدعيمه من طرف قيادة الأركان. وأصبح من يملك زمام الأمور في الحزب ملكها في الدولة، ليؤكد هذا المبدأ ترشحه لرئاسة الجمهورية بعد إنهاء الفترة التأسيسية وإقرار الدستور². وبالتالي أصبح الحزب فيما بعد محور التنظيم السياسي من الحكومة وكذا المجلس الوطني التأسيسي المرتبط ارتباطا وثيقا بالحزب. فهو دون منازع قائد المجتمع منذ التحرير إلى الحرية، والدافع بأجهزة الدولة للتلاحم والتماسك وفقا لمبدأ "وحدة الفكر والعمل".

إن هذا المبدأ أكد الصلة بين العضوية في الحزب، والوظيفة في المنظومة السياسية، ودمج القيادتين على مستوى قمة الهرم السياسي، وأصبح لزاما ربط الحزب بالدولة³. ولقد تأكد هذا بالوضوح من خلال المسيرة السياسية للنظام في ظل دستوري 1963 – 1976⁴.

ثانيا: القيادة الجماعية والاتجاه نحو تركيز السلطة

إن المادة 12 من قوانين الحزب المصادق عليها في مؤتمر طرابلس⁵ تدل على أن القيادة الجماعية تتخذ القرارات بعد مناقشة حرة وسرية وتصويت إجباري على كل الأعضاء، و تدافع الأقلية على القرارات التي توافق عليها الأغلبية وتطبقها بإخلاص، و تبلغ القرارات بإسم الهيئة الجماعية. إن هذا المبدأ يجد مصدره في المبادئ الإسلامية وكل ما تعلق بالحرية، المساواة، والطاعة والشورى، المقرر من طرف قادة الثورة، إن القيادة الجماعية تمثلت في صورة جماعية تسلسلية مع وجود شخص على رأس مؤسسة منتخبة يقوم بالدور الأساسي والقيادي معتمدا على المجموعة لإضفاء صفة المشروعية على تصرفاته، ومؤكدا على عدم انفراده بالسلطة عن طريق الاستشارة⁶. وإن كان مبدأ الاستشارة يحمل في طياته عنصر

أما نحن العازمين على مواصلة الكفاح، الواثقين من مشاعرك المناهضة للامبرياليين، فإننا نقدم للوطن أنفس ما نملك": أنظر النصوص الأساسية لحزب التحرير الوطني 1954-1962، المرجع السابق.

1 - وعلى هذا الأساس قام صراع بين أحمد بن بلة ومحمد خيضر (رحمهم الله)، فالأول راغب في توطيد مكانة في الحزب والدولة، أما الثاني فيرى أن الحزب هو وسيلة لإضلال المكان الأول في السلطة، وإن كان الصراع انتهى في الأخير لأحمد بن بلة بعدما أعلن خيضر محمد استقالته من منصب الأمين العام للمكتب السياسي سبب عدم الحصول على موافقة من المكتب السياسي لعقد مؤتمر وتلاه تعويض رابح بيطاط. بين علا الحاج يوم 1963/05/09، هذا التسارع من الأحداث جعل أحمد بن بلة أمين عام للمكتب السياسي، أنظر في تفاصيل ذلك: عامر رخييل، المرجع السابق، ص. 119 وما بعدها.

2 - عامر رخييل، المرجع السابق، ص. 130، 131.

3 - عيد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة - تشريعا - فقها، المرجع السابق، ص. 18، 19.

4 - أنظر المواد: 23، 24، 25 من دستور 1963 والمواد: 94، 95، 97، 98 من الدستور الجزائري 1976.

5 - أنظر المادة 12 من قوانين الحزب مؤتمر طرابلس، النصوص الأساسية لجبهة التحرير الوطني (54 - 62) قسم الإعلام والثقافة للحزب 1976، المرجع السابق.

6 - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 97.

الإلزامية والاختيارية من حيث الطلب، ومن حيث الأخذ بها، فالإلزامية الطلب والإلزامية الأخذ هي الأكثر ملاءمة لتحقيق مبدأ القيادة الجماعية. وإن كان مبدأ النقاش العام بالأغلبية محققا له أيضا وهو إلزام تعاقدي أي تم الاتفاق عليه مسبقا.

إلا أن إمكانية تحقيق مبدأ القيادة الجماعية على أرض الواقع، تثبيتا لمبدأ " وحدة الفكر والعمل" في المنظومة السياسية في الجزائر، وفي ظل أزمة صائفة 1962 المجسدة لفكرة الصراع على السلطة، والحقيقة أن مبدأ القيادة الجماعية في ظل وجود فكرة صراع على السلطة مستحيل التحقق، بل يفرز نظام الحكم الفردي،¹ المشيع في يد شخصية، إما لاعتبار تاريخي أو وطني أو ثوري، بمنطق أن السلطة تستلزم منطقيا وجود رئيس لها² خاصة في ظل نظام الحزب الواحد، القائمة مؤسسات أجهزة دولة فيه على المزج والدمج لا على توزيع الوظائف.

وقد تجلى تركيز السلطة في صورتين: تركيز هيكلية: تمثل في استيلاء هيئات ومؤسسات كانت تابعة لجهات أخرى، ألحقت برئاسة الحكومة مثل: مديرية التكوين المهني، المديرية العامة للتخطيط والدراسات الاقتصادية، المكتب الوطني لتسيير الأملاك الشاغرة، الديوان الوطني للإصلاح الزراعي، وكان ذلك تحت عنوان الهيكل وإعادة الهيكلة، والإعلان بنص وزاري في 1963/09/04 بإنشاء وزارة الاقتصاد والتخطيط والتكوين المهني.³

وتركيز سياسي تلخص في اتخاذ سلسلة من القرارات بصفة انفرادية عن الحكومة والمجلس التأسيسي، نذكر منها تعيين العقيد هواري بومدين في منصب النائب الأول لرئيس الجمهورية يوم 18 سبتمبر 1963، الشيء الذي يفسر هيمنة وإنفرادا بالسلطة على المجلس والحكومة في آن واحد، ضاربا بمبدأ القيادة الجماعية عرض الحائط. وهذا ما تجلى أيضا في إعداد دستور 1963 كما سيتضح في المطلب الموالي.

المطلب الثالث: المؤسسة التشريعية بين الإنشاء والانحطاط لما آل إليه الدستور

عملا بأحكام القانون المتعلق بصلاحيات ومدة سلطات المجلس الوطني المصادق عليه عن طريق الإستفتاء بتاريخ : 1962/09/20، أسندت له مهمة إعداد الدستور.⁴ والتصويت والتصويت عليه قبل عرضه على الشعب. وبذلك أضحى المجلس الوطني هو المؤسس الدستوري، -السلطة التأسيسية-، وألحق به حقه التأسيسي. إلا أن هذا الوضع سار على غير مقتضياته، وذلك بسبب التأخر في إعداد مشروع الدستور نتيجة أزمة داخلية تاركا المجال السياسي للمكتب السياسي للحزب، الذي تدخل بعد 10 أشهر من إنشاء المجلس واستحوذ على المجال التأسيسي للمجلس.⁵

وما دامت دراستنا مقتصرة على المؤسسة التشريعية، فإننا نجمل نقاط هذا المطلب في مرحلة إعداد الدستور وغياب المجلس التأسيسي، ومكانة المؤسسة التشريعية ومدى إستقلاليته

1 - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة - تشريعا - فقها، المرجع السابق، ص.22.

2 - بشأن نشأة السلطة أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج1، د.م.ج، الجزائر، 2005، ص29، الأمين شريط، الوجيز في المؤسسات السياسية والمقارنة د.م.ج، 1998، ص.30.

3 - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية، المرجع السابق، ص.40.

4 - أنظر قانون المتعلق بصلاحيات ومدة المجلس الوطني، ومشروع لائحة المجلس الوطني التأسيسي المتعلقة بسير الحكومة القادمة الذي يعتبر بمثابة قرار دستوري، ج ر عدد 01، تاريخ 27 سبتمبر 1962.

5 - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.47.

في دستور تم إعداده من طرف المكتب السياسي للحزب الذي جل أعضائه يتمتعون بالعضوية الحكومية. (فرع أول)، وآلية انحطاط المؤسسة التشريعية وفقا لما آل إليه الدستور (فرع ثان).

الفرع الأول: غياب المؤسس الدستوري عن مرحلة الإعداد ومكانة المؤسسة التشريعية

إن القانون المتعلق بصلاحيات ومدة المجلس التأسيسي، ولائحة المجلس الوطني التأسيسي المتعلقة بسير الحكومة القادمة، التي اكتست صفة القرار الدستوري وقوة القانون الأساسي منذ الموافقة عليه طبقا لما جاء في المادة السادسة منها.¹ من هذا المنطلق فإن رئيس الحكومة أحمد بن بله وبمناسبة عرضه لتشكيلة الحكومة تقديمه لبرنامجها لنواب يوم 28 سبتمبر 1962، صرح بمايلي: " فيما يتعلق بالدستور فإن مجلسكم هو صاحب السيادة الكاملة، بمنح للبلاد الدستور الذي يرى بأنه سبق جيد لمصالح الشعب سواء من حيث مضمونه أو من حيث كيفية تطبيقه، وبالتالي فالحكومة ستنتقد بالحياد"² محترما بذلك القرار الدستوري (لائحة المجلس) وصاحب السلطة التأسيسية وصاحب الإرادة الشعبية. إلا أن الواقع أثبت أن عملية إعداد الدستور كانت خارج المجلس كما تم إيداعه على شكل اقتراح مشروع دستور تقدمت به ثلثة من النواب. والتساؤل المطروح كيف تم ذلك؟ وما مكانة المؤسسة التشريعية في ظل هذا الدستور المودع بطبيعة اقتراح برلماني؟

وللاجابة على هذا التساؤل نستعرض مايلي:

أولا: إقصاء المجلس الوطني من إعداد مشروع الدستور

بعد أن منح الاختصاص التأسيسي للمجلس الوطني في إعداد ومناقشة وتعديل والتصويت على الوثيقة الدستورية قبل عرضها على الاستفتاء الشعبي، بادر المجلس بإنشاء " لجنة برلمانية داخل المجلس " أطلق عليها لجنة الدستور". هذه الأخيرة عقدت اجتماعات وأجريت مناقشات مطولة.³ وقد تلقت هذه اللجنة في أبريل 1963 مشروعين: الأول مقدم من فرحات عباس رئيس المجلس، والثاني من مجموعة من النواب من بينهم آيت أحمد. لكنها لم تناقش بسبب الخلافات الداخلية التي اعترضت سبيل المجلس.⁴

هذا التأخير اتخذ به رئيس الحكومة والأمين العام للحزب ذريعة، واعتبر أن المجلس التأسيسي غير قادر على وضع مشروع دستور لمجلس يعكس فيه مفهوم الثورة وطموحات الجماهير.⁵ إلا أن هذه الذريعة ليست صحيحة. فالواقع أنه بعدما تم إبعاد المنافسين في مكتب السياسي، وتحويل الجبهة إلى حزب سياسي، ترسخت فكرة وكيفية صياغة الدستور بدلا من فكرة عقد مؤتمرات الحزب، خاصة وأن الجو مهيا لعملية إعداد الدستور، وبالفعل في شهر أوت تم إعداد مشروع تمهيدي عرض على ندوات للإطارات في كل من وهران قسنطينة،

1 - أنظر المادة السادسة من لائحة المجلس الوطني التأسيسي المتعلقة بسير الحكومة القادمة (ج رعد 01 تاريخ 1962/09/27).

2 - عبد الله بوقفة، هل كان الاستفتاء على تقرير المصير مقر أم منشأ للدولة الجزائرية-دراسة تحليلية قانونية سياسية، تاريخية، الشركة الجزائرية بودواو، الجزائر، 2003، ص 161.

3 - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية، المرجع السابق، ص 44.

4 - إبراهيم لونيبي، مرجع سابق، ص 65؛ وانظر أيضا: سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 47.

5 - عبد الله بوقفة، هل كان الاستفتاء على تقرير المصير، المرجع السابق، ص 160.

الجزائر، ثم أحيل إلى ندوة وطنية للإطارات بتاريخ 31 جويلية، وتمت الموافقة عليه في هذا اليوم بقاعة السينما " الماجستيك " الأطلس حاليا بباب الوادي.¹

هذا وتجدر الإشارة ، أن رئيس المجلس التأسيسي "فرحات عباس" عارض هذا الأسلوب الممارس من طرف المكتب السياسي والأمين العام الذي أعطى له الضوء الأخضر لعملية إعداده، وكذا تقديمه للاستفتاء قبل أن تتم مناقشة بتمعن في المجلس التأسيسي.² الشيء الذي أدى "بفرحات عباس" تقديم استقالته من رئاسة المجلس بتاريخ 12/08/1963 والتي وافق عليها المجلس في جلسة عامة بتاريخ 19 أوت 1963، تلا ذلك استقالته من النيابة في 15 أكتوبر 1963.³ قبل أن يصرح أن: "المنطق يقضي بأن يقوم المجلس التأسيسي بتشكيل لجنة مركزية لتحل محل المجلس الوطني للثورة الجزائرية" الذي أصابه التمزق وتجاوزته الأحداث ويقوم بعقد مؤتمر وطني للحزب. وإن كان مقرر وممثل الحكومة السيد "بن عبد الله" صرح في 26 أوت 1963 أن المجلس لا يمكن أن يتحول إلى مؤتمر حزب وإنما من صلاحية المؤتمر، كما أن المهم هو مضمون الدستور وليس طريقة وضعة، والفيصل هو إما التصويت أو التعديل أو تقديم نص آخر.⁴

ثانيا: إبداع مشروع الدستور بطبيعة اقتراح برلماني

كانت عملية الإعداد خارجة عن إطار المجلس التأسيسي، فقد تم تقديم مشروع الدستور على شكل اقتراح برلماني قدمه خمس نواب.⁵ فعملية الإيداع من طرف النواب مسألة شكلية وبعيدة عن الواقع العملي. بل صبغت بغطاء الشرعية والدستورية على اعتبار أن المجلس التأسيسي أعده.

لكن واقعيًا وأثناء الجلسة العلنية بتاريخ 24 أوت 1963 لمناقشة الاقتراح، برئاسة الحاج بن علا الذي أصبح يترأس الجلسة بعد استقالة فرحات عباس من الرئاسة،⁶ ثار النقاش حول مسألتين أساسيتين هما هل الحزب موجود أصلا أم غير موجود؟ وعلى افتراض وجوده فمن له حق التمثيل الشعبي، الحزب أم المجلس؟ ولا يعقل أن يمنح له سلطة مطلقة في اقتراح الدستور. وقد حسم النقاش أحمد بن بلة الأمين العام حيث أعلن " كيف لبعض الإخوة أن يتساءلوا عما إذا كان الحزب موجود أو غير موجود في حين أن أنفسهم موجودون في هذا المجلس بفضل، الذي لولاه لما أتاحت لهم فرصة الكلام هنا، وبالتالي فمن غير المنطقي أن يقولوا أن الحزب غير موجود في الوقت الذي يوجدون فيه بفضل وجوده."⁷

إن تدخل الأمين العام للحزب "أحمد بن بلة" حمل في طياته دلالة على معنى الانضباط الحزبي وأن مضمون المشروع الدستوري اعتمده الحزب. وبالتالي فكل اقتراح يغير من مغزى النص يفسر معارضة للحزب، هذا إن لم نقل معارضة لمبادئ الثورة (المشروعية الثورية). وبالفعل فإن التعديلات المدخلة ذات طابع شكلي لم تغير من فحوى النص الدستوري شيئا. وبقي المضمون كما قدمته الندوة الوطنية للإطارات.⁸ وتمت الموافقة عليه في جلسة

1 - عامر رخيطة، المرجع السابق، ص. 131 - 133.

2 - صلاح العقاد، المغرب العربي، دراسة في تاريخه الحديث وأوضاعه المعاصرة، مكتبة الأنجلو المصرية، مصر، 1980، ص. 440.

3 - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس التأسيسي، عدد 65.

4 - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية، المرجع السابق، ص. 46.

5 - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 48.

6 - إبراهيم لونيبي، مرجع سابق، ص. 65؛ وانظر أيضا: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 67.

7 - عبد الله بوقفة، هل كان الاستفتاء على تقرير المصير، المرجع السابق، ص. 162.

8 - المرجع السابق، ص. 162.

عامة بتاريخ 1963/10/28.¹ وعرض على الاستفتاء بتاريخ 08 سبتمبر 1963، وتم إقراره بالأغلبية المطلقة.² وتم إصداره في اليوم العاشر من نفس الشهر، وأضحى أول دستور دستور عرفته الجزائر مقيما لنظام دستوري كرس قيادة الحزب والدولة دمجا ومزجا. وبهذا الشكل، فإن المجلس التأسيسي كان صاحب السلطة التأسيسية من الناحية الشكلية عند إقراره للدستور، خلال مرحلتي الإعداد والإقرار. وفي المقابل إن الحزب كان صاحب السلطة التأسيسية بالمعنى الموضوعي أو المادي لما يحمله المصطلح من دلالة. ومرد ذلك لما تعزز به الحزب من مكانة داخل المجلس خاصة بعد استقالة فرحات عباس من الرئاسة والعضوية. وهذا ما تجلى أكثر في ترشيح الأمين العام للحزب لرئاسة الجمهورية "أحمد بن بلة" المرشح الوحيد الذي نال أغلبية المطلقة، وأصبح رئيسا للجمهورية الجزائرية ورئيسا للحكومة (أحادية السلطة التنفيذية): وبعد التثبيت الرسمي كأمنيا عاما للحزب في مؤتمر أبريل 1964.³

ثالثا: مكانة المؤسسة التشريعية في ظل دستور 1963

باستقراءنا للدستور الجزائري الصادر بتاريخ 10 سبتمبر 1963، نلاحظ أنه أمتاز بالقصر والوضوح. فلقد احتوى على 78 مادة، استهل بدياجة مؤكدة على الجانب النضالي والرفض لكل أشكال الاضطهاد. كما أكد على الخطوط العريضة لبرنامج طرابلس، وبناء نظام جمهورية ديمقراطية شعبية وفقا للمبادئ الاشتراكية على ضوء الممارسة الفعلية للشعب، مركزة على أن الإسلام واللغة العربية أعمدة فعالة وقوام الشخصية الجزائرية، ومبرزا لدور الجيش ورأس حرية النضال، في ظل نظام الحزبي الواحد والاختيار الاشتراكي.⁴ كما اعترف الدستور بالحقوق والحريات الأساسية للإنسان والمواطن،⁵ شريطة عدم المساس باستقلال الأمة والتراب الوطني، والوحدة، ومبدأ نظام الحزب الواحد والاختيار الاشتراكي.⁶ فالدستور إذن حرره نظام الحزب الواحد، وحكمته المبادئ الثورية، ووقعه الاختيار الاشتراكي، الشيء الذي أكد الصبغة البرمجية لنظام دستوري قائم على الحزب الواحد. فهو من طائفة دساتير البرامج،⁷ لاعتماده على برنامج سياسي محدد مشبع بايديولوجية بايديولوجية اشتراكية مسيرة وموجهة مراقبة من حزب واحد.⁸

بمعنى أن النظام الحكم ارتكز فعليا على ثلاث مؤسسات (الحزب) جبهة التحرير الوطني والمؤسسة البرلمانية (الممثلة بالمجلس الوطني)، والسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية⁹ الشيء الذي يدعو للحيرة والتساؤل حول مكانة المؤسسة التشريعية من ناحية

1 - تمت الموافقة عليه من قبل النواب بـ139 صوت، ومعارضة 23 نائب، امتناع 08 نواب وغياب نائبين، أنظر الجريدة الرسمية المداولات المجلس التأسيسي - جلسة 1963/08/28.

2 - أسفرت النتائج النهائية للاستفتاء: المصوتون بنعم: 195 166 5 والمصوتون بلا: 105 047 من الأصوات المعبر بها: 5283.974 المسجلين 6391.818، أنظر الجريدة الرسمية عدد 04، بتاريخ 10-09-1963.

3 - فيما يتعلق بتحضير 1964 مؤتمر ونتائجه. أنظر: عامر رخيلا، مرجع سابق، ص 147-169.

4 - أنظر دياجة دستور الجزائري لعام 1963 الصادر بتاريخ 10 سبتمبر 1963، ج 1 عدد 64.

5 - تجلت الاعترافات بالحقوق والحريات من فحوى المادة 3/10 إلى غاية المادة 21 من الدستور.

6 - هذا ما أكدته المادة 22 القاضية بـ" لا يجوز لأي كان أن تستغل الحقوق والحريات السالفة الذكر في المساس باستقلال الأمة وسلامة التراب الوطني والوحدة الوطنية ومنشآت الجمهورية، مطامح الشعب، والاشتراكية، ومبدأ وحدانية جبهة التحرير الوطني".

7 - في إطار أنواع الدساتير، أنظر: الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 10.

8 - أنظر المواد 23، 24، 25، 26 من دستور 1963.

9 - هذه المؤسسات الفعلية المجسدة لنظام الحكم، حتى وإن كان المجلس الدستوري، والمجالس العليا فهي مؤسسات مستقلة، كما أن بعضها لم يرى النور مثل المجلس الدستوري.

التكوين (التشكييلة و التنظيم) في إطار حزب واحد، أمنيه العام هو رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة؟

أ- المكانة من حيث البناء المؤسساتي

انطلاقا من نص المادة 27 من الدستور القاضية بـ: "السيادة الوطنية للشعب الذي يمارسها بواسطة ممثليه في المجلس الوطني الذي ينتخب لمدة خمسة أعوام بالاقتراع العام المباشر والسري وتتولى جبهة التحرير الوطني اقتراح المرشحين له". فإن المؤسس الدستوري رسخ مبدأ السيادة الشعبية وأقر الديمقراطية التمثيلية عن طريق اختيار ممثليه، وإن كان الحزب - جبهة التحرير الوطني - من خلال وضعه لقوائم المرشحين والشعب هو الذي يقبل ويرفض القائمة دون تعديل في ظل عدم وجود قوائم منافسة. ولإبراز مدى تأثير هذا على المؤسسة التشريعية نعالج نقطتي البناء البشري، والبناء التنظيمي والهيكلية.

1- البناء البشري للمؤسسة التشريعية:

الملاحظ طبقا لما جاءت به المادة 27 من الدستور، فإن التشكييلة تنتقى من قبل الهيئة الناخبة، المقترحة من طرف الحزب، الذي ينتخب لمدة خمسة أعوام بالاقتراع العام والمباشر والسري وفقا لأطر الديمقراطية التمثيلية. فالتشكييلة جمعت بين نظامي التعيين والتزكية. فيتولي السلطة بموافقة الشعب،¹ وفقا لضابط الالتزام بقائمة الحزب على مستوى الدائرة الانتخابية.² ومما لا شك فيه أنه ما دامت أن عملية الاختيار بيد الحزب، وأن رئيس الجمهورية هو أمنيه العام، فإن هذا يستلزم أن يختار التشكييلة البرلمانية التي أرادها، أو على الأقل يزكيها، الشيء الذي يفسر أنه إذا أرادت أن تكون برلمانيا، يجب أن تكون من مناضلي الحزب مؤمنا بمبادئه ملتزما بتوصياته.

لكن السؤال الذي يطرح نفسه، إذا كان البرلماني الممثل لدائرته الانتخابية يعبر عن رغباتهم، أو طموحاتهم أو توجيهات الحزب، فما طبيعة الوكالة، هل عامة أم إلزامية؟ إذا كان المؤسس الدستوري ربط التمثيل بالشعب صاحب السيادة الوطنية، وأن المجلس الوطني معبر عن الإرادة الشعبية،³ فالثابت أن الوكالة عامة. فالبرلماني متمتع باستقلالية تجاه تجاه ناخبيه، أي غير مقيد بتعليمات، ولا يمكنهم عزله. وقياسا بالمجلس الوطني فإن التمثيل اجتماعي ولا يتأتى ذلك إلا في إطار حزب طلائعي يمثل الجماهير ويعكس المطامح العميقة لها، ومن هذا المنطلق أقرت المادة 30 من الدستور أن: "سقوط نيابة النائب لا يمكن للمجلس إعلانها إلا بأغلبية الثلثين باقتراح من الهيئة العليا لجبهة التحرير".

إذن فالوكالة إلزامية أمام الحزب وفق لمبدأ الانضباط الحزبي الذي بدونه لما كان نائبا، وعملا بأن الحزب الواحد الطلائعي هو المحدد لسياسة الأمة والموجه لعمل الدولة والعاكس للمطامح العميقة للشعب بل رائدها. فالوكالة إذن هي عامة تجاه الدائرة الانتخابية، هذا إن لم نقل أن جل المرشحين في الدوائر الانتخابية ليست لهم أي صلة بها، نظرا لأن قاعدة النضال الحزبي، طغت على القاعدة الشعبية. فالتمثيل الوطني تعدى التقسيم الجهوي.⁴

في مقابل هذا، فإن تشكييلة المجلس الوطني ضمت 138 برلمانيا (على عكس المجلس الوطني التأسيسي الذي ضم 196 عضوا)، من بينهم 48 عضوا من اللجنة المركزية للحزب

1 - عبد الله بوقفة، هل كان الاستفتاء على تقرير المصير، المرجع السابق، ص. 43.

2 - قانون الانتخابات 64- 254 المؤرخ في 25 أوت 1964 المتعلق بانتخاب أعضاء المجلس الوطني

3 - أنظر المواد: 02/10، 27، 28 من دستور 1963.

4 - عبد الله بوقفة، هل كان الاستفتاء على تقرير المصير، المرجع السابق، ص. 34.

المكونة من 77 عضواً، زد على ذلك 14 عضواً قيادياً بالمكتب السياسي باستثناء العقيدين هواري بومدين، والطاهر زبيري،¹ وزعت على 15 دائرة انتخابية.²

وبعد اكتمال التشكيلة بـ138 عضواً المنتخب عليهم، والمزكون من طرق القيادة العليا في الحزب، تشكلت هيكل المجلس الوطني طبقاً لنظامه الداخلي الذي وافق عليه بتاريخ 1964/02/28 على النحو التالي: بعد أن يرأس عميد المجلس جلسة الافتتاح للفترة التشريعية أو جلسة من كل دورة إلى غاية انتخاب رئيس المجلس بمساعدة النواب الأربعة الأصغر سناً، وبعد عقد أول جلسة في يوم الثلاثاء الثاني الموالي لانتخابات التشريعية، يعلن العميد على أسماء الأشخاص الفائزين مبلغاً الحكومة بذلك مع نشر محاضر الجلسات كاملة. تتشكل بعدئذ لجنة من عشرين (20) نائبا عن طريق القرعة، لتسلم محاضر انتخابات التشريعية للجنة إثبات العضوية، للنظر فيها في أجل 48 ساعة. ونتائجها تكون موضوع تقرير دون مناقشة وتصويت، مع تبليغ الوزارة المعنية بإلغاء النتائج غير الصحيحة.³

والملاحظ هنا أنه من المنطقي أن يسند أمر إعلان النتائج وفحص مدى صحتها لقاضي الانتخابات- المجلس الدستوري-. لكن وفقاً للمادة 64 من الدستور نجد أن المجلس الدستوري هو الذي كان يفصل في مدى دستورية القوانين والأوامر التشريعية، وفقاً لدائرة إخطار ضيقة حصرت في شخصية رئيس المجلس الوطني. وإن كان هذا لا يعتبر مخالفة دستورية لأن الدستور قضى بهذا المنحى المستفتى عليه من طرف الشعب.

هذا التنصيص أريد به تغطية بيد الهيئات العليا في الحزب ليكمل ما تبقى من إسناد للعضوية في المجلس، أي مرحلة التزكية لإضفاء الصبغة النضالية، على الصبغة الشعبية في الدائرة الانتخابية.

2- البناء الهيكلي والتنظيمي للمؤسسة التشريعية :

تدرجت هيكل المجلس وفقاً لتنظيم الآتي :

- رئاسة المجلس:

يتم انتخاب رئيس المجلس بالاقتراع السري على المنصة عن طريق الأغلبية المطلقة لكن إذا لم يتحصل عليها في دورتين، فقد أجاز النظام في هذه الحالة الأغلبية البسيطة في الدورة الثالثة. وفي حالة تساوي الأصوات يفوز الأكبر سناً. ولرئيس المجلس مكانة هامة في النظام الدستوري.⁴ فهو الشخصية الثانية في الدولة، فيتولى مهام رئاسة الدولة في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو عجزه النهائي أو سحب الثقة من الحكومة، ويعد

¹ - عبد الله بوقفة، هل كان الاستفتاء على تقرير المصير، المرجع السابق، ص.33.

² - طبقاً للقانون 254 المؤرخ في 25 أوت 1964 المتعلق بانتخاب المجلس الوطني: توزع المقاعد على الدوائر الانتخابية التالية:

الدائرة الانتخابية	عدد المقاعد	الدائرة الانتخابية	عدد المقاعد	الدائرة الانتخابية	عدد المقاعد
الجزائر	18	الساورة	05	تيزي وزو	09
عنابة	08	الأصنام	08	وهران	10
الأوراس	08	المدية	09	قسنطينة	18
تيارت	06	مستغانم	08	الواحات	09
سعيدة	04	تلمسان	05	سطيف	14

³ - أنظر المواد: 1، 2، 3، 4، 5، 6، من النظام الداخلي للمجلس الوطني المصادق عليه بتاريخ 1964/02/28.

⁴ - تنص المادة 34 من دستور 1963 على أنه: "يعد رئيس المجلس الوطني الشخصية الثانية في الدولة".

لانتخابات في أجل شهرين.¹ وعلى هذا الأساس، فإن القيادة الحزبية – المكتب السياسي أساسا – تحرص على أن يكون قياديا في الحزب. هذا فضلا عن الصلاحيات الموكلة له بموجب نصوص النظام الداخلي والتي تتلخص في:²

- 1 - يسهر على حفظ الأمن الداخلي والخارجي للمجلس.
 - 2 - يدير الجلسات العامة ويحفظ النظام العام والسير الحسن للمجلس.
 - 3 - يجوز له رفع الجلسة العامة في أي وقت.
- مكتب المجلس:

يتكون مكتب المجلس من رئيس، و أربعة نواب للرئيس، وأربعة أمناء ومتصرفين، أي عدديا مقدر بـ 11 عضوا. مع العلم أن التشكيلة منتخبة عن طريق الاقتراع السري. وفي حالة تضاعف الأوراق عدديا المتجاوزة لعدد المناصب المحددة تعتبر ملغاة. كما أن عملية الفرز يتولاها الأمناء الأربعة، ويعلن رئيس المجلس النتيجة. وفي حالة تعادل الأصوات يكون الفوز للأكبر سنا، مع العلم أن احتلال المناصب يكون بحسب ترتيب عدد الأصوات التي حصدها كل مرشح. وفي حالة شغور منصب يتم الانتخاب بنفس الأسلوب. وفي حالة الشغور يتم تجديد المكتب. وإذا كان في آخر دورة، يكون التجديد في الدورة المقبلة.³ وتتلخص صلاحياته في:⁴

- ممارسة اختصاصات الرئيس أثناء غيبته من طرف نواب الرئيس الأربعة.
- مارس صلاحياته تنظيم وسير مصالح المجلس من طرف المكتب برمته.
- تسير الشؤون المالية والإدارية بتكليف المتصرفين وتحت إدارة المكتب.
- تحرير محاضر الجلسات ومراقبة عمليات التصويت (رفع الأيدي، القيام والجلوس المناداة، فرز الأصوات) من طرف الأمناء الأربعة.
- والملاحظ أن صلاحيات مكتب موزعة على الأعضاء بصفاتهم (أمناء، نواب، متصرفين) الشيء الذي يضيء على عمل المجلس، السرعة والدقة، والتسيير الحسن لهياكله.

- لجنة الحسابات

استحدث النظام الداخلي للمجلس، لجنة الحسابات مشكلة من سبعة أعضاء، يتم انتخابهم في مستهل افتتاح كل دورة عادية، شريطة تنافي عضويتهم مع العضوية في المكتب، أي تغليب عليها الطابع التأقيتي. وتتخلص مهامها في:⁵

- مراقبة الحسابات واستعمال الأموال المخصصة للمجلس الوطني.
- إبراء ذمة المتصرفين في إدارة الأموال وإعلام المجلس بذلك.
- هذه الصلاحية، تبرز أن هذه اللجنة ممارسة لدور رقابي ومحاسبي على ميزانية المجلس، حتى وإن كانت هذه الرقابة ذاتية من داخل المجلس. ناهيك عن الالتقاء الحزبي الجامع بينهما، الشيء الذي قد يؤثر على مدى فعاليتها.

- لجان المجلس

يمكن أن نمير في إطار المجلس الوطني بين أربع أنماط للجان تتمثل في:

¹ - تنص المادة الأمن 57 من دستور 1963 على: " في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو عجزه النهائي أو سحب الثقة من الحكومة يمارس رئيس المجلس الوطني وظائف رئيس الجمهورية ويساعده فيها رؤساء اللجان القارة في المجلس الوطني وتتمثل مهمته أساسا في انجاز الشؤون العادية وفي الإعداد للانتخابات خلال مدة شهرين، بقصد تعيين رئيس الجمهورية وأعضاء للمجلس الوطني في حالة حله "

² - أنظر المادة 13 من النظام الداخلي للمجلس الوطني المصادق عليه 1964-02-28.

³ - أنظر: المادتين 08، 11 من النظام الداخلي للمجلس الوطني المصادق عليه في 1964/02/28

⁴ - أنظر: المواد: 14، 15، 16، 17 من النظام الداخلي للمجلس الوطني المصادق عليه في 1964/02/28

⁵ - أنظر: المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الوطني المصادق عليه في 1964/02/28

- اللجان الدائمة:

في مستهل كل دورة تشريعية، وبعد تنصيب مكتب المجلس، ينتخب المجلس الوطني لجانا دائمة¹، يتراوح عدد أعضاء كل لجنة من (12 إلى 22 عضو)، وكل لجنة مختصة تتكون من مكتب منتخب من طرف أعضائها يتشكل من رئيس و نائب وأمين. على أن يتم تجديدها كلياً أو جزئياً في مستهل كل دورة تشريعية بعد إطلاع المجلس على قائمة المرشحين قبل العملية بـ 24 ساعة. ويتم التصويت بالاقتراع العام بالأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها. على أن يتولى المجلس تعويض المناصب الشاغرة في اللجنة كما يتعارض الانتساب إلى أي لجنة في حالة النواب الأعضاء في الحكومة، والنواب الأعضاء في مكتب المجلس باستثناء الأمانة الأربع. ومشاركة النائب تكون في لجنة دائمة واحدة تحت طائلة عدم الجوازية باستثناء لجنة الحصانة².

هذا وقد اشترط النظام الداخلي في مداورات اللجان حضور أعضائها مع حظر أسلوب الإنابة عند التصويت. كما أن الغياب غير المبرر يرتب خصما من المرتب 3/1 للمرة الأولى لمدة شهر، وشهرين للمرة الثانية، وثلاث أشهر للمرة الثالثة. وإذا زاد عن هذا الحد يحرم العضو من نصف المرتب طوال الفترة التشريعية، وتلقائياً يقال من عضوية اللجنة الدائمة على أن يتم تعويضه من قبل رئيس المجلس بناء على طلب من مكتب اللجنة. على أن لا يتم انعقاد اللجنة إلا بتوفر النصاب القانوني المحدد بنصف الأعضاء، مع جوازية صحة المداورات بـ 3/1 أعضاء، وفي الحالة العكسية -عدم توفر النصاب- تعقد جلسته ثانية وبعد مضي 24 ساعة يرجى التصويت، دون تطبيق نظام الصوت المرجح³. ويتلخص عمل اللجان الدائمة في:⁴

- دراسة مشاريع واقتراحات القوانين مرفقة بالوثائق والمستندات.
- تدبير كل لجنة أعمال بكل حرية وتعرف
- تمكين كل لجنة استدعاء، صاحب اقتراح أو تعديل واستماع له.
- لها كامل الصلاحيات في التداول وإعداد المحاضر.

- لجنة التنسيق واللجان الخاصة:

هذا النمط من اللجان يتشكل لدراسة مشاكل مطروحة بالنسبة للجان التنسيق، ومسائل معنية بالنسبة للجان الخاصة. فبالنسبة للجان التنسيق، تكون المبادرة من لجنتين فأكثر مع انتداب عدد من أعضاء من اللجان الدائمة لها. أما اللجان الخاصة، فتنتخب وتسير بنفس أسلوب اللجان الدائمة⁵.

¹ - عدد اللجان الدائمة طبقاً للمادة 21 من النظام الداخلي للمجلس 10 لجان (09 لجان زائد لجنة الحصانة البرلمانية) وهم: 1 لجنة الداخلية والدفاع الوطني 2 في لجنة الاقتصاد الوطن والفلاحة 3 لجنة الشؤون الاجتماعية 4 لجنة الإرشاد القومي 5 لجنة الأوقاف والشؤون الدينية 6 لجنة الشؤون الخارجية والسياسية 7 لجنة التشريع والعدل 8 لجنة المالية، 9 لجنة إعادة البناء والأشغال العمومية والنقل والمواصلات.

² - أنظر المواد: 1/21، 22، 23، 24، 25، 26، 27 من النظام الداخلي للمجلس الوطني.

³ - أنظر المادة 29، 30، 49 من النظام الداخلي للمجلس الوطني.

⁴ - أنظر المواد: 32 إلى 46 من النظام الداخلي للمجلس الوطني.

⁵ - أنظر المادة 57، 48 من النظام الداخلي للمجلس الوطني.

- لجنة الحصانة:

هذه اللجنة هي لجنة دائمة، منتخبة بنفس أسلوب اللجان الدائمة ونفس التنظيم مضاف لذلك، مقرر. بل غاية الأهمية أن مداولاتها لاتصح إلا في حالة حضور نصف الأعضاء وعددها محدود بـ 20 نائبا، واختصاصها نوعي محدد بالمسائل المتعلقة بالحصانة.¹ وتتلخص مهامها في:²

- تلقي الطلب المتضمن فتح المتابعة القضائية ضد نائب ما.
- تقدم لوائح للمجلس طالبة فيها الحصول على توقيف متابعات جارية والإفراج عليهم.

أما سقوط النيابة ورفع الحصانة، فلا يمكن للمجلس إعلانها إلا بأغلبية 3/2 الثلثين باقتراح من الهيئة العليا لجبهة التحرير الوطني. كما أنه لا يجوز إيقاف أي نائب أو متابعته - عدا حالة التلبس - إلا إذا طالب المجلس بذلك. وفي حالة التلبس فالمكتب هو الذي يملك سلطة تقرير الإجراءات الضرورية مقررًا احترام مبدأ الحصانة البرلمانية.³

ب- مدى استقلالية المؤسسة التشريعية

نظرا لإقرار مبدأ الحزب الواحد - جبهة التحرير الوطني - المختص بوضع قوائم المترشحين من جهة، ومبدأ السيادة الشعبية المكرس هو الآخر بنصوص الدستور من جهة أخرى، حتى وإن كانت ديمقراطية تمثيلية بالمعنى الاجتماعي، غرضها عكس المطامح العميقة للشعب عن طريق نظام الحزب الواحد القائد لها، والمنجز لها، تطرح مشكلة للشعب عن طريق نظام الحزب الواحد القائد لها، ومنجز، فالاشكال الذي يطرح نفسه: ما مدى استقلالية المؤسسة التشريعية عن المؤسسة التنفيذية أساسا، نظرا لأنها هي والحزب وجهان لعملة واحدة؟. ومن هذا المنطلق نعالج نقطتين: مظاهر الاستقلالية (الحالات)، ومظاهر الاندماج.

1 - مظاهر الاستقلالية:

انطلاقا من مبدأ الفصل بين السلطات، ووفقا لقاعدتي التخصيص والاستقلالية، بمعنى الفصل الوظيفي والفصل العضوي⁴، سمح الدستور للسلطة التشريعية بممارسة المهام الموكلة لها بكل حرية واستقلالية طبقا للحدود المثبتة دستوريا.⁵ ويمكن تلخيص مظاهر الاستقلالية في:¹

¹ - أنظر المادة 50 من النظام الداخلي للمجلس الوطني.

² - أنظر المادة 51 من النظام الداخلي للمجلس الوطني.

³ - أنظر المادة 30، 32 من دستور 1963.

⁴ - مبدأ التخصيص وفقا لفصل وظيفي على أساس توزيع الوظائف بين السلطات الثلاث التشريعية، تنفيذية، قضائية، ومبدأ الاستقلالية وفقا لفصل عضوي أعضاء غير تابعين لسلطات وأجهزة أخرى وغير خاضعين لها لا من حيث العزل ولا التعيين أنظر في تفاصيل ذلك: فرانسوا شافيليا، انفلين نيريا، معجم المؤلفات الفلسفية (لمونسيكو)، ترجمة محمد إعراب صاصيلا، ص108 وما بعدها.

⁵ - بمعنى أن لا تملك سلطة صلاحية تجاه سلطة أخرى، وهذا لن يتأتى إلا من خلال التساوي وظيفيا وعضويا دون أن ننفي فكرة التعاون بحكم الاستقلالية، لا بحكم وسائل التأثير والرقابة المتبادلة، فبحكم الاستقلالية تكون أمام نظام رئاسي، وبحكم وسائل التأثير يتحقق التوازن وتكون أمام نظام برلماني، أنظر: ميشال مياي، مبادئ دولة القانون، د م ج، الجزائر، 1990، ص108، وأنظر أيضا: الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص196؛ وأنظر أيضا: بوبشير محند مقران، السلطة القضائية في الجزائر، ط2، دار الأمل للطباعة والنشر، تيزي وزو، الجزائر، 2002، ص43

1 - الإطار الانتخابي العام والمباشر والسري. وإن كان هذا المظهر قد اصطدام بعملية الاقتراح من طرف الحزب الواحد، الذي وجد تبريره في النظام الحزبي القائم على الأحادية والديمقراطية التمثيلية بالمعنى الاجتماعي، عن طريق حزب طليعة محدد لسياسة الأمة، وموجه لدولة، ومراقب لعمل المجلس والحكومة، وعاكس لمطامح الجماهير.²

2 - المجلس الوطني معبر عن الإرادة الشعبية وله كامل السيادة في التصويت على القانون، ومراقب النشاط الحكومي. وإن كانت مراقبة النشاط الحكومي تتم عن طريق إدانة بمسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب ثقة موقعه من طرف (3/1) ثلث النواب المجلس. على أن يجري التصويت عن طريق اقتراح علني بعد خمسة أيام كاملة من الإيداع. وإذا حصل اقتراح بأغلبية مطلقة، استقال الرئيس، وانعقد الحل التلقائي للمجلس، و تقوم حكومة برئاسة رئيس المجلس الوطني بمساعدة رؤساء اللجان مهمتها تصريف الشؤون وتنظيم انتخابات في أجل شهرين.³

3 - استقلالية المجلس الوطني في إعداد قانونه الداخلي لتنظيمه وتسييره.⁴

4 - عدم حصر الاختصاص التشريعي والعمل بالقاعدة الكلاسيكية المتمثلة في أن مجال التشريع مطلق، وأن المجال التنظيمي حصر في مجال التنفيذ لا غير. إلا أن الواقع عكس هذه القاعدة فاختلف الحابل بالنابل، وأضحى لا يعرف ما للمجلس من تشريع وما لرئيس من تنظيم مستقل في ظل غياب معيار دستوري محدد، خاصة وأن الرئيس يقتسم المبادرة التشريعية مع البرلمان طبقا للمادة 36 من الدستور.

هذه المعطيات ضربت بمبدأ الاستقلالية عرض الحائط، وجعلت سيادة البرلمان سيادة شكلية، بل لا يمكن أن يتعايش نظام الحزب الواحد، بهذا النمط مع إقرار سيادة كاملة للبرلمان، وإذا تعايشا فإنهما يفرزان مبدأ الدمج والمزج لا مبدأ الاستقلالية.

2- مظاهر الاندماج:

إن مبدأ وحدة وتركيز السلطة خاصة، وجد مكانته في الممارسة السياسية الضعيفة للمجلس التأسيسي، وبعده المجلس الوطني، بل أكثر فإن الدور الفعلي والفعال كان للحزب الواحد ورئيس الحكومة، الشيء الذي أقرر واقعا سياسيا ذو طبيعة رئاسية أو بالأحرى رئاسوى *Présidentialiste*.

إن السبب في ذلك هو وضعية الدولة الخارجية من وطأة الاستعمار، وانعكاس هذا الأخير على مختلف الجوانب (اجتماعية، اقتصادية، ثقافية) الذي اقتضى ضرورة تدخل الدولة وممارسة سيادتها التامة والكاملة، وإعداد هيأتها الخاصة، واختيار النظام السياسي

¹ - أنظر في تفاصيل ذلك: ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، 2007، ص.ص. 58، 59.

² - أنظر المواد: 23، 24، 25، 26، 27 من دستور 1963.

³ - إذا كانت آثار تطبيق إجراء ملتزم الرقابة طبقا للمواد الدستور 55، 56، 57 هو اللجوء إلى انتخابات رئاسية وتشريعية في آن واحد، وكان الأمر مقرونا بحالة حدوث (استقالة، الوفاة، العجز النهائي)، وإذا كان تحكيم الشعب فإن اللجوء له يكون دون استقالة والحل منطبقا، بل في حالة خلاف بين الرئيس والبرلمان وأمام تعذر حل المشكل حفاظا على الحق الديمقراطي للمعارضة. في مقابل أن المنطق يقرر أن الحزب نقطة التقاء بين المؤسستين، بل أن برلمان يعكس القيادة الحزبية (أمنية العام رئيس الجمهورية)، الأمر الذي يفسر عزل حزبي وإذا كان كذلك فبالضرورة عزله من منصب الأمانة العامة له، وإن كان هذا الأمر مستحيل التوقع.

⁴ - أنظر: المادة: 35 من دستور 1963.

والاجتماعي الذي تراه أكثر ملائمة.¹ فالدولة تحملت مسؤولية الخروج من التخلف، الشيء الذي سد ذريعة الجهاز التنفيذي بضرورة إشرافه المطلق عن طريق دمج وتركيز السلطات.² إن قوام هذا الاندماج تركز في مؤسستين: فمن جهة حزب جبهة التحرير الوطني مركز ثقل النظام، وحزب الطليعة المحدد لسياسة الأمة والموجه لدولة، والمراقب للبرلمان، والرائد لتحقيق مطامح الجماهير، ومعتلي هرم النظام. والمؤسسة التنفيذية، المسيطرة على مقاليد الحكم، عن طريق رئيس الجمهورية الأمين العام للحزب، ليصبح الحزب الدولة وجهان لعملة واحدة³، ليضمن الحكم الفردي نظرا لأن التمكن من المسؤولية يكون في صالح المساند للرئيس، وهذا الوضع لا يتماشى ومبادئ الديمقراطية.⁴

وقد تجلت مظاهر الاندماج الفعلي في النقاط التالية:

1/- عملية اقتراح المرشحين يتولى الحزب إعدادها الذي أمنيته العام رئيس الجمهورية طبقا للمادة 27. هذا عكسته التركيبية، فقد ضمت التشكيلة 48 عضوا من اللجنة المركزية للحزب، 14 عضوا قياديا بالمكتب السياسي. هذا فضلا عن اقتراح سقوط النيابة يكون من طرف الهيئة العليا للحزب. ولا تعلن إلا بأغلبية 3/2 أعضاء المجلس طبقا للمادة 30 من دستور 1963.

2/- اقتسام المبادرة التشريعية بين رئيس الجمهورية والنواب في ظل عدم تحديد اختصاص لمجال كل من القانون واللائحة .

3/- أعمال التشريع التفويضي. فرئيس الجمهورية بإمكانه المطالبة بتفويض تشريعي لمدة زمنية معينة يتخذ من خلاله إجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تتخذ في مجلس الوزراء، وتعرض للمصادقة في غضون 03 أشهر طبق للمادة 58.

4/- إجراء حل البرلمان وسحب الثقة: فكلا الإجراءين يعكس على البرلمان، فإن كان سحب الثقة آلية بيد البرلمان، فهو في دستور 1963 حل برلماني، فالبرلمان يحل نفسه بنفسه وأمام خيارين أحلاهما مرا ، إما الموافقة أو الحل طبقا للمادة 58 من الدستور

5/- طلب إجراء مداولة ثانية خلال أجل 10 أيام، دون أن يرفض طلب رئيس الجمهورية حتى وإن كان امتناعه عن الإصدار ينقل الاختصاص تلقائيا لرئيس المجلس الوطني طبقا للمواد: 49، 50، 51 من دستور 1963.

هذا الاندماج والمزج بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية ضيق وغيب البرلمان وأخرجه عن دائرة وظيفته التشريعية والرقابية، وأصبحت المؤسسات مركزية بيد الرئيس المنفذ والمشرع⁵، العاكس لتوجهات نظام الحزب، قافزا بذلك على مبدأ الفصل بين السلطات.

الفرع الثاني: انحطاط المجلس لما آل إليه الدستور

إن ما شهده المجلس من ضعف في ممارسة وظيفته التشريعية والرقابية بسبب منحي النظام إلى تركيز السلطة الموجه والمدعم بنظام الحزب الواحد، ساعد على دعم ممارسة واقعية إرادية للمؤسسة التنفيذية، وأخرى غير إرادية، تجلت في تجميد الدستور الشيء الذي

¹ - أنظر: اتفاقية إيفيان الفصل الثاني تحت عنوان الاستقلال والتعاون، اتفاقية إيفيان، ترجمة لحسن زغدار، المرجع السابق.

² - أنظر الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص.63.

³ - ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص.147.

⁴ - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة - تشريعا - فقها، المرجع السابق، ص.21.

⁵ - ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص.147.

أوصل بالمجلس إلى مرحلة الانحطاط. وسنتطرق لما آل إليه الدستور -تجميده، وكيف حدث الانحطاط المؤسساتي للبرلمان.

أولاً: ما آل إليه دستور 1963

بعد إصدار دستور 1963 بتاريخ 10 سبتمبر 1963 ومباشرة العمل به، تم تجميده في الأسبوع الأول من أكتوبر من نفس السنة. فالدستور شهد ميلاد ثلاثة أسابيع، وقد انعقدت ندوة إدارات الحزب بتاريخ 02 أكتوبر 1963 للنظر في هذا الموضوع، ووجه الرئيس خطاباً في اليوم الموالي جاء فيه "طبقاً لتمنيات الشعب والحزب سأتولى كامل السلطات ابتداء من هذه اللحظة"¹. هنا جسد الرئيس كامل سلطات الدستورية انطلاقاً من نص المادة من الدستور 59 القاضية بـ: "في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ إجراءات استثنائية بقصد حماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية ويجتمع المجلس الوطني بكامل أعضائه".

ويلاحظ من فحوى المادة ورود عبارة الخطر الوشيك دون تحديد جسامته الخطر، حتى وإن كان المعنى القانوني الذي ينصرف له هذا التعبير هو كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية يهددها بالزوال أو الانتقاص.² فالمؤسس الدستوري اكتفى بالخطر مهما كان وصفة أو درجة جسامته المهم أنه وشيكا تاركا هذا للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية. ومن جهة أخرى، حدد المؤسس الدستوري الموضوعات حصراً والمتعلقة أساساً بحماية استقلال الأمة، ومؤسسات الجمهورية. والمستنتج يرى أنها حتى وإن كنت محصورة فإن دلالتها أكبر من ذلك، خاصة عبارة مؤسسات الجمهورية". فإن سمح بالتفسير الواسع، مثلاً يدخل تحت طائلة هذا اللفظ المرافق العامة، الأمن، الدفاع،... الخ، دون استعمال اللفظ الضيق الدال على المؤسسات الدستورية.³

والجدير بالذكر أن رئيس الجمهورية باستناده على هذه المادة استولى على جميع السلطات التي تمارس مختلف المؤسسات الدستورية في حالتها العادية.⁴ وإذا كانت عبارة إجراءات استثنائية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية لمواجهة الخطر الوشيك لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية، لم تحدد، فهل بإمكانه وقف العمل بالدستور؟

فمسألة تعديل أو إلغاء الدستور هي من اختصاص السلطة التأسيسية، فالفقه الدستوري أجاز إمكانية وقف العمل الدستور كإجراء مؤقت، ولا يعتبر اعتداء على السلطة التأسيسية تماشياً مع روح الحالة الاستثنائية. وإن كان الأرجح وقف العمل ببعض أحكام الدستور عن طريق إصدار قرار صريح يحدد المواد والأحكام الموقوف العمل بها. بل أكثر من ذلك أن تكون المواد المقرر وقف العمل بها من شأنها أن تؤثر سلباً على استخدام رئيس الجمهورية لسلطاته الاستثنائية للوصول إلى الغاية المرجوة.⁵

1 - صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص. 56، 57.

2 - مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال لإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة بين الجزائر، وفرنسا، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2004-2005، ص. 132، 133.

3 - أنظر: مراد بدران، الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص. 134، 135.

4 - بسبب إعلان الحالة الاستثنائية حركة المعارضة المسلحة الجارية آنذاك في منطقة القبائل بقيادة محند ولحاج وأيت أحمد، ليتبعها بعد ذلك الخلاف الحدودي (مواجهة عسكرية) بين المغرب والجزائر، تم تلاه التمرد العسكري للعقيد شعباني مما مدد في الحالة الاستثنائية، أنظر في تفاصيل ذلك: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع سابق، ص. 57؛ وأنظر أيضاً: صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص. 57.

5 - أنظر: مراد بدران، الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص. 145.

وإن المادة 58 استعملت لفظا واسعا ، ولم تبين سلطات رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية،¹ أي دون فرض قيود وضوابط على ممارسته في هذه الحالة. فهي إذن "ديكتاتورية مشروعة بحكم دستوري" وهذا ما أثبتته الممارسة. ففرضا أن الخطر وشيك بسببك المواجهة العسكرية بين الجزائر والمغرب حول الخلاف الحدودي، فهل تستمر الحالة الاستثنائية إلى غاية جوان 1965؟، وإذا كان الخطر مهددا للاستقرار المؤسسي، فهل هذا يسمح بعقد مؤتمر للحزب في شهر أفريل 1964 وتشكيل لجنة مركزية ومكتب سياسي، وتعيين رئيس الجمهورية أمينا عاما له².

فالمنطق يفرض أنه إذا هددت مؤسسات الجمهورية تهدد أيضا مؤسسات الحزب خاصة وأنا أمام القاعدة الفارضة نفسها بأمر الواقع الدالة على أن " الدولة الحزب " فهل التمديد للحالة الاستثنائية، يفسر بأن الرئيس خشي معارضة مؤسسات الدولة له نتيجة الإحساس بضعفه أمامها عكس الهياكل الحزبية. هذه الأخيرة التي وجدت من تسارع الأحداث (التمرد العسكري، مواجهة مع المغرب) ذريعة تستتر وراءها لتجميد الدستور وبالتالي المؤسسات³.

ثانيا: انحطاط دور المؤسسة التشريعية

إن الأحكام الانتقالية الواردة في متن الدستور⁴ قضت بأن الوكالة التشريعية للمجلس التأسيسي المنتخب بتاريخ 20 سبتمبر 1962 تمدد إلى غاية 20 سبتمبر 1964، حتى وإن كانت مدته سنة حسب القانون الذي استفتي عليه الشعب في وقت واحد مع انتخابه. وبهذا كان منتظرا أن ينهي ولايته بتاريخ 20 سبتمبر 1963، ويدخل العمل بالدستور الذي أعده. إلا أن الأمور سارت على غير مقتضياتها، فأقر الدستور تمديد الولاية بسنة أخرى، على أن يكون قبل هذا التاريخ 1964/09/20 انتخاب مجلس وطني، طبقا لدستور، ولمدة أربع سنوات عملا بأحكام للمادة 77 من الدستور بدلا من خمس سنوات المدة التي قضت بها المادة 27 من الدستور. وبالتالي انحط المجلس بتجديد الولاية للمجلس الوطني التأسيسي أولا، وثانيا بقصر الولاية -انتقاص سنة-.

و لعل مرد ذلك أن الظروف لم تكن سانحة لإجراء انتخابات. أما انتقاص مدة سنة بدلا من العهدة الدستورية (05 سنوات) فكان لتحقيق مطابقة زمنية بين الفترة التشريعية والعهدة الرئاسية ليكون التحديد في آن واحد، أي في حدود سبتمبر 1968.⁵ لكن هل هذا الطرح كان مرسوما من يوم إعداد الدستور؟ ولو كان مرده للظروف فلماذا لم يكن التمديد بقرار من رئيس الجمهورية، كإجراء أو تدبير استثنائي مثل الذي يتخذ في الحالة الاستثنائية؟ أم أن هذا الحكم الانتقالي يحمل في طياته هدية بعنوان تمديد العهدة النيابية بسنة للأعضاء الموالين للحزب، نظرا لأن المكتب السياسي هو المعد لأحكام الدستور، ولإعطاء فرصة لاختيار أعضاء ولتزكيتهم من طرف الحزب، لعهد ثمانية مدة أربع سنوات، تحت برلمان المجلس الوطني، الذي انتخب في 20 سبتمبر 1964؟

ويضاف لذلك انحطاط موضوعي تجلى نتيجة العمل بمبدأ وحدة الفكر والعمل من منطلق وحدة السلطة، الشيء الذي أضفى على عمله من الناحية النظرية دمج في السلطات وأضعف البرلمان، بل غيبه في كثير من الأحيان. في مقابل أسلوب المزج خاصة الجمع بين

¹ - أنظر : في هذا الشأن: التشريع عن طريق الأوامر ، ص 285.

² -أنظر: سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ، ص.57.

³ -أنظر: صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص.59.

⁴ - أنظر: المادة 77 من دستور 1963.

⁵ -أنظر: صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص.60.

عضوية البرلمان والحكومة. فالمؤكد ضروريا أن يختار 3/2 الطاقم الوزاري من البرلمان، بل أكثر من ذلك فإنه يجوز للوزراء حضور جلسات البرلمان والمشاركة في مداولات اللجان.¹ وهذا ماكرس التطبيق الفعلي لوحدة القيادة، والاتجاه نحو تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية، المتمتع بإمكانية التشريع بتفويض في ظل عدم تحديد المجالين القانوني والتنظيمي.

هذا التنصيب صب في بوتقة "تركيز السلطة" وفقا لوحدة العمل والفكر الملخص بيد القيادة الحزبية. وأضحت بذلك السيادة البرلمانية سيادة تمثيلية شكلية جسدها انعدام التماسك بين أحكام الدستور والتناقض، وإن كان الواقع الفعلي جمد الدستور ولم يعيش إلا مدة 23 يوم (من 1963/09/10 إلى 1963/10/03) الشيء الذي حط من قيمة المؤسسة التشريعية نظريا على مستوى الأحكام الدستورية وواقعا جسدا بالممارسة الفعلية للمؤسسة الرئاسة.

المبحث الثاني: المؤسسة التشريعية من السلطة إلى الوظيفة

قد تجري الرياح بما لا تشتهي السفن. فالتحالف الذي كان بين الرئيس أحمد بن بلة وقيادة الأركان الخارج من أزمة صائفة 1962 بانتصار لم يدم. ففي 19 جوان 1965 تم الإعلان عن تنحية الرئيس وتشكيل مجلس ثورة،² بموجب بيان صادر عن هذا الأخير جاء فيه

¹ -أنظر: المادتين 37، 47 من دستور، 1963.

² - إن الحديث عن حركة 19 جوان 1965 طرح تساؤل حول طبيعة هذه الحركة؟ هل هي انقلاب أم تصحيح أم انتفاضة؟ وقبل الخوض في طبيعة الحركة فإننا نوضح أن الانقلاب: "هو تلك الحركة التي تقوم بها جماعة ذات نفوذ تهدف بالإطاحة بالأشخاص الحاكمين والاستيلاء على السلطة " أو هو: "تصرف عنفي من قبل جهة من السلطات العمومية ضد جهة أخرى، قام به مسؤولون سياسيون ذوو سلطة دستورية ضد مسؤولين آخرين وسلطات أخرى بهدف إبعاد شخص من السلطة"، ويقوم على عناصر أساسية هي الوسيلة: المتمثلة في الجيش والقوة والتهبأ لاستعمال العنف، والهدف والمتمثل في الاستيلاء على السلطة واستبدال نظام قانوني أساسي بنظام آخر دون مشاركة الشعب.

أما مصطلح تصحيح: فيوحي بإرجاع الأمور إلى مسار صحيح بعد وقوع انحراف، أما الإصلاح فهو: "عملية قد تقوم بها السلطة الحاكمة من أجل التقليل من غضب الشعب لعدم رضاه على أوضاع فاسدة، والغرض منها هو كفالة الاستقرار"، أما مصطلح الانتفاضة فنعني النهوض والثورة على أوضاع رديئة، أو حركة شعبية مستمرة يقوم بها الشعب أو نخبة منه تساندها الجماهير بقصد إحداث تغيير في بنية النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة".

أما بالنسبة لتكليف الحركة، فالقائمون بها صرحوا بأنها حركة تصحيحية، أعادت الثورة إلى مجراها العادي، أي تقويم النظام على حد تعبير الرئيس هواري بومدين في جريدة الأهرام أكتوبر 1965. "أن الجيش الوطني الشعبي ابن الشعب واحد عناصر الثورة، بعد أن ينيقن من الانحراف بالثورة التي ضحى الشعب في سبيلها، واستشهد مليون ونصف شهيد منه، بمقاومة الانحراف ليعيد الشرعية ومبادئها الشعبية وسيادتها، فليس هذا انقلابا عسكريا وإنما ممارسة ثورية لمسؤولياته من قبل الشعب " ودليل ذلك اللائحة الموقعة من طرف أغلبية النواب 110 من أصل 138 في مدينة الجزائر بتاريخ 06/07/1965 الصادرة بالجريدة الرسمية 06 جويلية 1965 عدد 54، التي جاء فيها "... مهما بلغت السلطة من درجة الفوضى فإنه لا يمكن بأية حال من الأحوال لأي كان أن يتصرف في مقدرات البلاد كما لو كانت ملكه الشخصي..... وبتثبيت الحكم الثوري على تقدير صحيح وسليم للمركزية الديمقراطية لتشبيد مجتمع اشتراكي حقيقي....."

في مقابل الدستور والمؤسسات ستظل قائمة وأن مجلس الثورة حل محل رئيس الجمهورية ويستمر في تطبيق المادة 59 من دستور 1963 (إبقاء تجميد الدستور) كما كشف بيان 19 جوان 1965 أن القائمين بالحركة متشبعين بالمبادئ الثورية والمبادئ التي نص عليها برنامج طرابلس وميثاق الجزائر " حيث جاء في بيان أيضا: "تسير مؤسسات الدولة وأنظمة الحزب في كنف الانسجام، وفي حدود مسؤولياتها دون أن يقع أي مساس بشرعية الثورة..... وجاء أيضا..... وطبقا لاتجاهات جبهة التحرير الوطني الأساسية فإن سياستنا الخارجية التي نود أن نجعلها مجدية وواقعية تستوحي توجيهها باستمرار من المبادئ التي نص عليها برنامج طرابلس وأكدها ميثاق الجزائر، كما جاء البيان أيضا تأكيدا ضد الحكم الفردي ".... سرعان ما أصبح الحكم فرديا، ودفنت المؤسسات الوطنية والجهوية التابعة للحزب والدولة، بحيث أضحت لعبة في يد شخص واحد يفعل بها ما يشاء ويمنح النفوذ لمن يشاء، ويفرض أهواءه على المنظمات والرجال حسب مزاج الساعة وشهوة النفس "

"... لقد تألف مجلس للثورة، وقد اتخذ هذا المجلس جميع التدابير والاحتياطات لضمان النظام العام وحماية الأمن والسهر على سير المؤسسات القائمة والمرافق العامة ويستعمل مجلس الثورة على تحقيق الشروط اللازمة لإقامة دولة ديمقراطية جديدة تسير بقوانين تحترم الأخلاق والمثل العليا. وبمعنى آخر دولة لا تزول بزوال الحكومات والأفراد...." فهذه الحركة أي حركة 19 جوان 1965 ألغت دستور 1963، وأصدر أمرا تحت رقم 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 متضمن تأسيس الحكومة.¹ واعتبرت أنه ريثما يتم مصادقة على دستور للبلاد، فإن مجلس الثورة هو صاحب السيادة، كما وعدت بتأسيس نظام سياسي مدسטר يكرس ويضفي صفة الشرعية على مؤسسات حركة 19 جوان 1965، والعودة إلى الحياة الدستورية.

وقد تم صناعة هذا الوعد عام 1976، بإصدار نصين الأول ذو طابع سياسي إيديولوجي هو الميثاق الوطني، والثاني ذو طابع قانوني مكرس للأول هو الدستور.² وقد تبنى

هذا البيان حمل في طياته أن حركة تصميمه وتقوية لتصرفات شخص المستحوذ على السلطة بمفره، وأن حركة شرعية ومشروعة لكونها تضع حدا لهذا التصرف، وهي أصدق من الشرعية الدستورية، خاصة وأن في حالة النقاء الشرعية الدستورية مع المشروعية الثورية تغلب هذه الأخيرة لتعيد فيما بعد المشروعية التأسيسية.

وإن كان الأستاذ سعيد بوالشعير اهتدى إلى أن هذه الحركة غير قانونية لعدم اللجوء إلى طريقة الدستورية الشرعية لإبعاد الرئيس بل استعملوا العنف بواسطة الجيش للوصول إلى السلطة واستبدلوا نظام قانوني أساسي "الدستور" بنظام قانوني أساسي آخر هو أمر 10 جويلية 1965 ومؤسسات أخرى المجلس الثورة والحكومة مع الحفاظ على الاختيار الاشتراكي، وأن ما حدث انقلاب بتوفر وسائل: الجيش، القوة، الهدف الذي هو الاستيلاء على السلطة.

وتجدر الإشارة أن نص عريضة النواب الصادر بتاريخ 66/07/06 (ج 1 عدد 65) جاء فيها أن: "النواب الموقعين يؤيدون الانتفاضة التي وضعت حدا لدكتاتورية رئيس الجمهورية السابق، رئيس الوزراء الأمين العام للحزب... كما يصرحون بأنهم مجندون إلى جانب مجلس الثورة للقضاء على هذه المناورات" فاللائحة اعتبرت أن الحركة هي انتفاضة قام بها جناح في السلطة وأنها مؤيدة له.

وإن كانت خلفيات ذلك راجع لصراع على السلطة كما الذي سبقه في أزمة صانقة 1962، فالرئيس حافظا على مكانته أصبح يسعى لتقليص من نفوذ قادة الجيش بعد أن تخلص من معاديه في أزمة 1962 أمثال (خيزر، بيطاط، فرحات عباس، عبد الرحمان فارس، الرائد العربي، العقيد عثمان، العقيد شعباني بعد قرار المحكمة....)، لكن الأمر لم يكن كذلك بقيادة الأركان (جماعة بومدين) اتخذت الإحتياطات الضرورية من بينها الاحتفاظ بالحقائب الوزارية ففي الحكومة الأولى (سبتمبر 1962) لقيادة أركان 05 وزراء، الثانية سبتمبر 1963 لها 07 وزراء، كما توسع مجال العقيد هواري بومدين إلى النائب الأول لرئيس الجمهورية بالإضافة إلى كونه وزير الدفاع، ففي غياب هواري بومدين في القاهرة عين الطاهر زيري قائدا للأركان، كما كون إستراتيجية هجومية دفاعية لم تترك مجالا للشك، وإنشاء ميليشيات شعبية هيئة مسلحة تحب سلطة الحزب غير خاضعة لوزير الدفاع غايتها "حماية مكاسب الثورة ضد الثورة المضادة" وإن كان هدفها تقليص نفوذ العقيد هواري بومدين، وفإن المعينين الطاهر زيري، محمد غتر "أوفياء لوزير الدفاع هواري بومدين، كما قام الرئيس فيما بعد بإشعار لعبد العزيز بوتفليقة بفتحته من وزارة الخارجية، هذه الأحداث تسارعت، وكانت القطرة التي أفاضت الكأس وحدثت حركة 19 جوان 1965. **أنظر في تفاصيل ذلك:** سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائر، المرجع السابق، ص 63 وما بعدها؛ وأنظر أيضا: صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص 63 إلى 71؛ وأنظر أيضا: عامر رخيبة، المرجع السابق، ص 164-174؛ وأنظر أيضا: بيان مجلس الثورة في 19 جوان 1965 الصادر في ج 06 جويلية 1965، عدد 65؛ وأنظر أيضا: بلاغ الحكومة في 20 جوان 1965 الصادر في ج 06 جويلية 1965، عدد 65؛ وأنظر أيضا: نص العريضة الموقعة من طرف النواب الحاضرين بمدينة الجزائر، نشر في ج ر، عدد 32 بتاريخ 06 جويلية 65

¹ - أقر هذا الأمر أن يتولى رئيس الحكومة رئيس مجلس الوزراء، مهام وزير الدفاع، وأن تمارس مهامه تحت سلطة ومراقبة مجلس الثورة الذي يمكن أن يجري تعديلا كليا أو جزئيا عن طريق أوامر. فمجلس الثورة يلعب دور الرئيس والمؤسسة التشريعية، خاصة أن المسؤولية تقام أمامه جماعية، وأمام رئيس مجلس الوزراء فردية، في مقابل أن للحكومة أحقية طلب تفويض (تسريع تفويض) من مجلس الثورة لسير هيئات الدولة وقرارات عن طريق الأوامر أو مراسيم، هذا التنصيب قلب المعيار التشريعي رأسا على عقب، كما أنه حمل في طياته أن الحكومة ومجلس الثورة ماهما إلا وجهان لعملة واحدة في ظل قيادة جماعية واتجاه نحو تركيز السلطة. هذين المبدأين المتناقضين قد تحققا على ضوء أمر 10 جويلية 1965 الذي أطلق عليه "الدستور الصغير" *la petite Constitution* "على الأقل موضوعيا وليس شكلا .

² - وان كان الميثاق الوطني (76-57) المؤرخ: 1976/07/05 يعتبر المرجعية العامة للدولة فهو الإطار المتضمن المبادئ والمحاور الكبرى لبناء مجتمع اشتراكي، ومحدد للعلاقة بين الحزب والدولة، ودور الجيش في التنمية الوطنية، فهو البرنامج

كلا النصين مبدأ وحدة القيادة للحزب الواحد والدولة، وهو مركز سدة النظام، وإن كان هذا التقرير أكثر انسجاماً مقارنة بدستور 1963 .
وفي السياق المتقدم، ففي هذه المرحلة الممتدة من 1965 إلى غاية إقرار دستور 1976، شهد بعث مجلس الثورة كمؤسسة تشريعية (مطلب أول)، ثم العودة إلى الحياة البرلمانية أي الاتجاه نحو مصداقية النظام والشرعية بإقرار دستور 1976 (مطلب ثان)، في ظل اعتماد مبدأ وحدة القيادة للحزب والدولة مع الثبات للتوجه الاشتراكي الإيديولوجي الشيء الذي طرح إشكالية استقلالية المؤسسة التشريعية عن الحزب المقود بامتياز من طرف السلطة التنفيذية (مطلب ثالث).

المطلب الأول: مجلس الثورة مجسد المؤسسة التشريعية

جاء في بيان مجلس الثورة الصادر بتاريخ 19 جوان 1965 مايلي: " لقد تألف مجلس الثورة، وقد اتخذ هذا المجلس جميع التدابير والاحتياطات لضمان النظام وحماية الأمن والسهر على سير المؤسسات القائمة والمرافق العامة وسيعمل مجلس الثورة على تحقيق الشروط اللازمة لإقامة دوله ديمقراطية جديدة مسير بقوانين تحترم الأخلاق والمثل العليا. وبمعنى آخر دولة لا تزول بزوال الحكومات والأفراد".¹ الدال في هذه العبارة أن فريق 19 جوان 1965، كان تغيير شخص رئيس الجمهورية ليحل محله مجلس الثورة، وإلى حين إسناد السلطة بطريقة ديمقراطية " الانتخاب " وفقا لمبادئ الدستور.²
لكن سرعان ما تغير هذا بموجب أمر 10 جويلية، 1965 ليعلن في تأشيراته أنه: " اعتبار للفترة الحالية وريثما تتم المصادقة على دستور للبلاد، فإن مجلس الثورة هو صاحب السيادة"³، مضافا إلى ذلك تأسيس حكومة يتولى رئيسها رئاسة مجلس الوزراء ومهام وزير الدفاع الوطني، تحت مراقبة وسلطة مجلس الثورة وتحت طائلة المسؤولية الجماعية- التضامنية- أمامه.⁴ ومن هنا يستدعي بنا الأمر إلى التطرق إلى تشكيلة مجلس الثورة (فرع أول) وصلاحياته وواقع العلاقة بينه وبين الحزب والحكومة (فرع ثان).

الفرع الأول: تشكيلة مجلس الثورة

اعتبر مجلس الثورة الهيئة التشريعية صاحبة السيادة المستخلفة للمجلس الوطني. وقد ضمت تشكيلته ستة وعشرين عضواً⁵، تم اختيارهم بناء على اعتبارات تاريخية ومهنية على

السياسي للحكومة، كما أن المصدر الأساسي لها ولقوانين الدولة، ومؤسسات الحزب، والمرجعية الأساسية لأي تأويل في أحكام الدستور طبقاً لمادة 06 من الدستور، الشيء الذي يضيف له سموا على الدستور.

¹ - انظر بيان مجلس الثورة بتاريخ 19 جوان 1965، والصادر في الجريدة الرسمية، بتاريخ 06 جويلية 1965 (ج1 عدد 65)

² - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع سابق، ص.70.

³ - أنظر : أمر رقم 65 - 182 والمؤرخ في 10 جويلية المتضمن تأسيس الحكومة (ترجمة غير رسمية) أنظر: بوكرا

إدريس، تطور المؤسسات الدستورية ج1، المرجع السابق، ص.75

⁴ - أنظر: المواد: 3، 4 من أمر 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 .

⁵ - التشكيلة الاسمية: الرئيس هواري بومدين، والأعضاء: (عبيد سعيد، بلهوشات عبد الله، بن أحمد محمد، بن شريف أحمد، بن جديد شاذلي، بن حدو بوحجار، بن سالم عبد الرحمان، بوبنيدر صالح، بوجنان أحمد، بومعزة بشير، بوتفليقة عبد العزيز، شريف بلقاسم، درارية أحمد، قائد أحمد، يوسف الخطيب، محساس أحمد، مدغري أحمد، منجلي علي، محمدي سعيد، محمد وللحاج، مولاي عبد القادر، سوفي صالح، طيبي محمد، بجاوي محمد صالح، زبيرري الطاهر، أنظر: بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية، ج1، المرجع السابق، ص.66.

النحو التالي: (ثمانية مسئولين مدنيين من جيش التحرير، قادة الولايات الخمس عشية الاستقلال وهم: (الطاهر زبيري، بوبنيدر، محند ولحاج، يوسف الخطيب، العقيد عثمان)، وقادة النواحي العسكرية الخمس في 1965، وعضوان من قيادة الأركان العامة، وقائد الدرك الوطني، وقائد مصالح الأمن الوطنية، ومسئولان مدنيان بالإضافة إلى العقيد بومدين الرئيس، ورئيس الديوان الرائد شابو¹.

والملاحظ على هذه التشكيلة، أنه يغلب عليها الاعتبار العسكري، لضمها عددا كبيرا من القادة العسكريين. ولعل مؤدى ذلك التمسك بالمشروعية الثورية والتاريخية، التي يجسدها القادة العسكريون أكثر من المدنيين، لكن السؤال المطروح والبيت القصيد: هل ينطبق على هذا المجلس وصف المؤسسة التشريعية؟ للإجابة على هذا السؤال ينبغي أن نوضح أن:

- مجلس الثورة غير منتخب وليس هيئة تأسيسية ولا مؤتمر حزب².
- مجلس الثورة لا يمثل مجلسا وطنيا لأن العضو المبعد والمستقيل أو المتوفى لا يمكن تعويضه، أي في حالة شغور منصب عضو لا يعوض فهو فاقد لنظام الاستخلاف.
- مجلس الثورة لا يملك نصا أو نظاما داخليا لسير أعماله.
- مجلس الثورة يفتقد للهيكل المعروفة في أي مؤسسة تشريعية (مكتب، لجان دائمة، لجان تنسيق... الخ).

- أعضاء مجلس الثورة لم يتبين اختصاصهم التشريعي. وكل ما جاء في الأمر رقم 65-182 جاء لتوظيف مصطلح الرقابة، وعملية إجراء تعديل عن طريق أوامر مجلسية دون تحديد إجراءات، كما لم يحدد أنماط التصويت.

- مجلس الثورة هيئة تدخل تحت لواء رئيس هو رئيس الوزراء، وهو رئيس الدولة، وهو وزير الدفاع، وهو الأمين العام للحزب.

بمعنى أن مجلس الثورة يفتقد للانتخاب ونظام الاستخلاف، ونظام داخلي لسير الأعمال والهيكل الموجودة في أي مؤسسة تشريعية، ورئيسه هو وزير الدفاع ورئيس مجلس الوزراء. لذا لا ينطبق عليه وصف السلطة التشريعية. ولقد أكد هذا ما جاء في استجواب للشعب بتاريخ 09/10/1989 للعقيد منجلي عضو مجلس الثورة السابق الذي انسحب منه 1967 ما يلي: "من يزعم أن أعضاء مجلس الثورة مطلعون على شيء فهو كاذب، فما نحن إلا موظفين لدى بومدين"³.

الفرع الثاني: صلاحيات مجلس الثورة وواقع العلاقة مع الحكومة

يمكن أن نصب صلاحيات مجلس الثورة في خانة واحدة هي أنه صاحب السيادة وأن الحكومة ممارسة لصلاحياته تحت سلطته ومراقبته عن طريق ما أطلق عليه بالأوامر المجلسية⁴، بمعنى أنه ممارس لوظيف رقابية، ووظيفته إن صح التعبير توجيهية وفقا لأسلوب التعديل بأوامر مجلسه، لكن التساؤل: ما حقيقة ممارسة هاتين الوظيفتين واقعا؟

الواقع العملي، أثبت أن مجلس الثورة في الفترة الممتدة منذ 1965 إلى ديسمبر 1976 كان يعقد اجتماعات خاصة لتقييم العمل الحكومي على ضوء تقارير مقدمة من طرف أعضائه، وإن كان يتخذ قرارات دون تدخل الحكومي، كالقرار المتضمن الملاحظات العقائدية

¹ - أنظر: صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص. 75.

² - أنظر: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 71.

³ - نقلا عن: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 68.

⁴ - أنظر: المادة 03 من أمر رقم 65 - 182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة.

فيما يتعلق بالتسيير الذاتي، واللامركزية والقيادة الجماعية، والقرار المتضمن نصوص عامة تحتاج إلى صياغة نهائية من جانب الحكومة مثل قانون البلدية لعام 24/1967، والتدابير المتعلقة بتحديد موعد الانتخابات البلدية، وإنشاء اللجان المكلفة بوضع قوائم المترشحين والإشراف على تنفيذ قرارات المجلس.¹ ولعل مرجعية هذه الاختصاصات والصلاحيات ممارسة مهام أجهزة الدولة، فضلا عن قيادة الأجهزة المركزية للحزب، وتحديد الأطر العريضة للسياسة العامة للبلاد. فالمقررات الصادرة من طرفه ملزمة للحكومة والأمانة التنفيذية للحزب،² تحت لواء النظام الثوري الاشتراكي الجديد المحقق لمطامح الشعب المبني وفقا للمبادئ الإسلامية. وهذا لن يأتي إلا بوجود أجهزة في دولة قيادية من جهة، وقادرة على تطبيق ذلك وإحداث تغيير جذري من جهة أخرى.

فبدأ من عام 1968، تغير أسلوب المجلس بعيدا عن أوامر وقرارات المجلس، حيث كان الأولى - أي الأوامر - يعدل بها أعمال الحكومة وينظم بها مسائل ذات صبغة قانونية. أما الثانية - أي القرارات - فيعالج بها مسائل ذات صبغة إيديولوجية محددا لتوجهات عامة³ بل أصبح دوره تناسقيا مع الحكومة، وفق صبغة تداولية خاصة قانون الولاية، مخطط الميزانية، الثورة الزراعية والتسيير الذاتي.⁴

وإن كان هذا الأمر، إمكانية تحقيقه واردة لا محالة، في ظل رئاسة واحدة، ورئيس مجلس الثورة هو رئيس مجلس الوزراء. فرجحان الكفة لأي منهما هي للحزب الواحد، فالأمانة العامة مجسدة في رئيس مجلس الثورة، وفقا لقاعدة المزج والدمج. فعلى قمة الهيئات (الحزب، الحكومة، مجلس الثورة) شخص واحد، انحصرت فيه كل الصلاحيات والاختصاصات، عدا الاختصاص التشريعي الذي فوض للحكومة مع إمكانية تقرير المسؤولية عليها أمام المجلس وإن كانت المسؤولية الفردية أمام رئيس الحكومة رئيس مجلس الوزراء⁵ وما يمكن قوله، أن مجلس الثورة اعتمد عمله وفقا لآلية الأوامر المجلسية فيما يتعلق بتعديل العمل الحكومي سواء كان جزئيا أو كليا، وفيما يتعلق بالجوانب القانونية كما قد يتخذ آلية المراسيم إذا تعلق الأمر بالتنظيم. كما قد يستعمل آلية المقررات عندما يتعلق الأمر بالجوانب الإيديولوجية لرسم الخطوط العريضة للسياسة العامة، وإن كان الجانب التشريعي بمفهومه العام حدد من خلال آليتي مجال القانون بأوامر مجلسية، و مجال التنظيم بمراسيم، والمجال الإيديولوجي وفق مقررات.

¹ - صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص. 76.

² - تم تنصيب أمانة تنفيذية للحزب على إثر تدبير من مجلس الثورة لإعطاء الشكل الملائم للحزب لينسجم مع أوضاع جديدة، فأعلن رئيسه بتاريخ 1965/07/20 عن ذلك، تتكون الأمانة من خمسة أعضاء من مجلس الثورة لينسق أعمالها شريف بلقاسم، كما أكد بيان المجلس على أن " مجلس الثورة هو أعلى هيئة للأمة.... فقرر أن يضع على رأس الحزب أمانة تنفيذية تتألف من خمسة أعضاء عملا بمبدأ القيادة الجماعية.... وكل هؤلاء الإخوان أعضاء في المجلس ومسؤولون أمامه.... وأن دور الأمانة يتمثل في تحضير وإيجاد الظروف الملائمة لعقد مؤتمر حقيقي وذلك داخل إطار إرشادات مجلس الثورة نفسه ويعين بنفسه وبحرية مطلقة أجهزة الحزب، أنظر في تفاصيل ذلك : فاضلي إدريس، حزب جبهة التحرير الوطني FLN، عنوان ثورة ودليل دولة 07 نوفمبر 1954 - 2004، د م ج، الجزائر، 2004، ص 185 وأنظر أيضا: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 71 - 99.

³ - صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص. 76.

⁴ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 72.

⁵ - تنص المادة 04 من أمر 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 على أنه : " على أن يكون الوزراء مسؤولون فرديا أمام رئيس الحكومة رئيس مجلس الوزراء، و جماعيا أمام مجلس الثورة "، وتنص المادة 05 على: " تملك الحكومة عن طريق تفويض من مجلس الثورة السلطات اللازمة لسير هيئات الدولة وحياة الأمة ".

وقد يحدث التداخل في نظام الأوامر، فقد تكون مجلسه، وقد تكون حكومية، وقد تكون من رئاسة مجلس الثورة. هذه الأخيرة خاصة بعد 1967، أما الثانية في حالة التفويض طبق للمادة 05 من أمر 65-182، فكلا المجالين، لم يتم تحديدهما وفقا لمعايير موضوعية. فالمعيار الشكلي ليس بمعيار كاف، الأمر الذي يدعو للتساؤل: فهل مرد ذلك إلى التوجه الاشتراكي ونظام الحزب الوحيد؟ أم المهم هو أن يصب النص التشريعي سواء كان أمرا أو مرسوما في خانة مساندة السياسة العامة للدولة ومبادئ الاشتراكية تحقيقا لمطامح الجماهير.

أما نظام الحكم، فقد اتجه فعليا إلى تكريس مبدأ وحدة السلطة الجامعة بين رئاسة المجلس الثورة، ومجلس الوزراء، والأمانة العامة للحزب، هذا فضلا عن إقرار المسؤولية الفردية للوزراء أمامه أو المسؤولية الجماعية أمام المجلس، الشيء الذي ركز الصلاحيات ودعم السلطة الرئاسية، وجعل الرئيس يعتلي سدة الحكم بامتياز في ظل استمرار تجميد الدستور والمواصلة بالعمل وفقا للمادة 59 من دستور 1963. فالنظام انتقل في تلك الفترة (65 إلى غاية 1976) من ازدواجية السلطة لجهازين هما مجلس الثورة، والحكومة إلى هيئة حاكمة مجسدة في رئيس الدولة مزجا ودمجا.

المطلب الثاني: الاتجاه نحو الحياة الدستورية

في خطاب رئيس الدولة بتاريخ: 19 جوان 1975 أمام إدارات الأمة أعلن عن إعداد مشروع ميثاق وطني يعرض على الشعب للاستفتاء، وإنتخاب مجلس وطني قبل 19 جوان المقبل، وإنتخاب رئيس الجمهورية بعد ذلك، وعقد مؤتمر للحزب.¹ فهذا التحول يوحى باستعداد النظام للولوج في مرحلة ثانية أكثر مصداقية وشرعية، الشيء الذي يدعو إلى البحث عن دوافع وآليات هذا الانتقال (فرع أول)، والبناء المؤسساتي للمؤسسة البرلمانية على ضوء هذا التنصيص الدستوري (فرع ثان).

الفرع الأول: دوافع وآليات الانتقال

اتجهت أجهزة قيادة الدولة وفي مقدمتها الرئاسة أين تركزت السلطة، إلى بعث تنظيم الميثاق الوطني مستقتي عليه، يتلوه دستور مقيم لهياكل الدولة، ومؤتمر حزبي لدخول عهد جديد، وفقا لمعطيات وظروف، وسنتطرق في هذا الفرع إلى دوافع الإقرار أولا، ثم آلياته (الميثاق، الدستور، المؤتمر الحزبي) ثانيا.

أولا: دوافع إقرار الحياة الدستورية

تتلخص دوافع إقرار الحياة الدستورية فيما يلي:

أ خلق الانسجام بين إدارات الحزب (الإدارات السياسية) من جهة، وإدارات الدولة (الإدارات الإدارية) من جهة أخرى، وتجلت من خلال بيان 19 جوان 1965 الاتجاه نحو جعل الحزب إحدى المؤسسات الرئيسية للدولة مع إعطاء الأولوية لهذه الأخيرة في تسيير الشؤون العامة وتحقيق دولة مستقرة سياسيا ومزدهرة اقتصاديا.²، ومن هذا المنطلق، تمت الدعوة لتجنب التداخل في الاختصاصات بين إدارات الحزب، والدولة (الإدارات الإدارية).

¹ - خطاب الرئيس: هواري بومدين إلى إدارات الأمة يوم 19 جوان 1975 مأخوذ من ANN, 1975, p,877

² - أنظر بيان 19 جوان 1965

فمثلا الولاية يستندون للقرارات والمراسيم والأوامر المحدد لصلاحيات التسيير والتنفيذ، وأمناء المحافظات وإطارات الحزب بصفة عامة متحججين بسلطة التوجيه والمراقبة والإشراف. فالدعوة للانسجام وضبط العلاقة لا تأتي إلا من خلال ميثاق يحدد العلاقة ويضبط الأولوية القائمة على التكامل وتفاذي التداخل.¹

ب - إن ضعف الحزب وانتعاش تيارات سياسية مناهضة له،² كان السبب في البحث عن وسيلة لتقوية إطارات الدولة من خلال فكرة الميثاق لحماية الثورة من الانحراف.³ فقد أعلن رئيس مجلس الثورة بتاريخ: 1965/07/20 عن تنصيب أمانة تنفيذية لحزب مكونة من خمسة أعضاء من المجلس هم: شريف بلقاسم، محند ولد الحاج، يوسف الخطيب، بوبنيدر صالح، طيبي محمد)، عملا بمبدأ القيادة الجماعية، على أن يكون دور الحزب مكتملا لما يقوم به مجلس الثورة والحكومة بأجهزتها المختلفة، حتى وإن كانت المهام مسندة إلى الأمانة التنظيمية لا غير (التنسيق، التنظيم، المسؤولية على المنظمات الوطنية، وتزويد المجلس بالتقارير عن وضعية الحزب والمنظمات الجماهيرية). لكن المشكل ظهر فيما يتعلق بتركيبة الأمانة والصراع بين أعضائها، مما أدى إلى تحول الأمانة بصفة خاصة والحزب بصفة عامة إلى إطار للمناقشات دون هدف ولا برنامج.⁴

إن كل هذا أدى إلى إنهاء مهامها في 10 سبتمبر 1967، ولكن بعد هذا التاريخ استطاع الحزب أن يراجع نفسه بأن يكون طرفا فاعلا بعد تعيين قائد أحمد مسؤولا للحزب. إلا أنه ابتداء من 1974 بدأ الاتجاه حول ما يجب أن يكون عليه الحزب، والدور الذي يجب أن يلعبه في الخطة السياسية للبلاد، خاصة بعد أن انتعشت تيارات مناهضة للحزب علنيا، ورفض حركة التطوع الطلابي الإشراف على قسامات الحزب. وحماية لمكاسب الثورة تم تنظيم ندوات قسنطينية، تلمسان، تيزي وزو، لتقوية الحزب وتنظيم علاقة بينه وبين الدولة والثورة في ظل الإيمان بضرورة الاتصال بالشعب وإضفاء الشرعية، أي الانتقال من الوجود المهيمن إلى الوجود الشرعي المرتكز على التأييد الشعبي. وبمناسبة الاحتفال بذكرى الفاتح من نوفمبر 1975 وقع الرئيس مرسوما يقضي بتشكيل لجنة صياغة مشروع تمهيدي للميثاق الوطني وعرضه في شهر جوان من سنة 1976 للاستفتاء الشعبي.⁵

ج- إن تعدد المستويات واتساعها بعد أن اتخذت الثورة أبعادا معينة واكتمال النضج السياسي، فرض ضرورة وجود مجلس شعبي وطني منتخب،⁶ يمارس الوظيفة التشريعية والرقابية على عمل الحكومة، والالتزام بعدم الخروج عن منحى التوجه الاشتراكي، وقيادة السياسية العامة للأمة، خاصة أن الجزائر في منتصف السبعينات تتمتع بقاعدة اقتصادية لا يستهان بها، إلا أن

1 - عامر رخيطة، المرجع السابق، ص. 323- 328 .

2 - المرجع السابق، ص. 205.

3 - صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص. 103.

4 - بدأ الصراع بالتعارض بين أعضاء الأمانة، فالعقيد محمد ولد الحاج، أظهر عدم ارتياحه لتولي "شريف بلقاسم" مهمة التنسيق بين أعضاء الأمانة، كما أدى إلى عدم اعتراف أعضاء الأمانة برئيسها. كما طرحت مسألة المدنيين والعسكريين من جهة والامتيازات التي يتمتع بها أعضاء المجلس الموجودين على رأس بعض الوزارات، في حين أن أعضاء الأمانة لا يجدون في إشرافهم على الحزب أي امتياز جماعي. أنظر في تفاصيل ذلك: عامر رخيطة، المرجع السابق، ص. 184 - 187.

5 - عامر رخيطة، المرجع السابق، ص. 103.

6 - صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص. 104.

ذلك لم يكن كافيا لإعطاء النظام شرعيته،¹ مما استدعى إرساء مؤسسات منتخبة تصفي الشرعية².

وإن كانت الحكومة منذ عام 1965 سعت إلى بناء اقتصاد وطني بدء بالتأميم العام للثروات العامة (1966-1971) والمنشآت الاقتصادية الهامة، وصدور قانون التسيير الذاتي في القطاع الفلاحي عام 1968، وقانوني الثورة الزراعية، والتسيير الاشتراكي للمؤسسات في 1971، ووضع مخططات التنمية: الثلاثي (67-1969)، والرباعي الأول (70-1973) والرباعي الثاني (74-1977)، والبرامج الخاصة (66-1973) كتدعيم للولايات المحرومة وغيرها من الانجازات، فإن ذلك صاحب وضع موثيق خاصة مرافقة: تشرح الأسباب والأهداف مثل: (موثيق: البلدية، الولاية، الثورة الزراعية، التسيير الاشتراكي، التسيير الذاتي)، فكان لزاما أن يتبع هذا المنوال على مستوى القمة في تنظيم الدولة تمثلت في إقرار الميثاق الوطني، الدستور، وهو أسلوب نادر الوقوع في العالم، وقد تم حصر تطلعات وطموحات وأهداف الشعب ورغبات المجتمع في وثيقة إستراتيجية محددة لسياسة الأمة³.

فهذه الدوافع صبت في خانة حماية الثورة من الانحراف، وبلوغ الشعب إلى مرتبة النضج السياسي وضرورة إشراكه سياسيا من خلال التصويت وتسيير شؤونه بواسطة ممثليه في مجالس منتخبة.

إلا أن الحقيقة على حد تعبير الأستاذ صالح بلحاج⁴: أن إحياء الشرعية الدستورية لا علاقة لها بحماية الثورة ولا بمأساة النظام، بل هي إستراتيجية الدفاع عن السلطة والمواقع أمثلتها الظروف السياسية وموازين القوي والفاعلين في هرم السلطة، خاصة موقع الرئيس الذي أصبح محل معارضة من قبل رفقائه بدأ من عام 1972، الشيء الذي أفرز إبعاد رجال من السلطة مثل: " قايد أحمد، شريف بلقاسم، أحمد مدغري⁵ ومن أجل الحفاظ عن موقع الرئيس، كان لا بد من قوى جديدة محالفة ومناصرة وفقا لقاعدة شرعية منظمة جسدت في

¹ - مصطلح الشرعية يثير نوعا من الالتباس والغموض، فهو مشكلة مركبة عند الجميع عدا المنظرين الذين يعدون أن السلطة تعتمد أساسا على القوة، مما أدى إلى تعدد المجاري والاتجاهات الفقهية. فمثلا " ماكس فيبر Max weber ينظر إلى الشرعية بوصفها صفة تنسب لنظام ما من قبل أولئك الخاضعين له، من خلال عدة طرق قد تكون التقاليد، المواقف العاطفية، الاعتقاد العقلاني كما قد تكون تقليدية، كاريزمية، عقلانية، فيكون الولاء والالتزام في النوعين الأول والثاني، أما الثالث فتكون الطاعة والقبول لشبكة المؤسسات المبنية بصورة شرعية التي تحمل الطابع الفردي. فالشرعية بخلصة تكون عندما يشعر المواطنون أن ذلك النظام صالح يستحق التأييد والطاعة. أما موريس ديفرجيه يرى أن الحكومة التي تمثل رأي الشعب تتمتع بالشرعية، وفي الأخير ففضية الشرعية مبنية على قاعدة اليقين والحق مهدا للشرعية، بمعنى ضرورة تفريق الأفراد بين الصحيح والخطأ وما سيحدث في المدى البعيد، لكن إذا ظهر الشك وعدم اليقين فلا يمكن الظهور إلا بمجتمع يتكلم عن الشرعية من عدمها، أنظر في تفاصيل ذلك: خميس حزام والي، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية، مع الإشارة إلى تجربة الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، بيروت، لبنان 2003، ص 20-24

² - عامر رخيلى، المرجع السابق، ص. 213 .

³ - أنظر: العيفا أويحيى، النظام الدستوري الجزائري، الدار العثمانية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص. 115-116.

⁴ - أنظر: صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص. 103 ، 104.

⁵ - حل قايد أحمد محل شريف بلقاسم في منصب مسؤول الحزب منذ 1968 إلى غاية 1972/09/20 نتيجة استقالته لأسباب صحية، في مقابل شريف بلقاسم تولى منصب وزير من 1963/09/18 إلى غاية 1965/07/10 ثم منصب منسق الأمانة التنفيذية للحزب منذ 1968، ليتولى بعد ذلك منصب وزير المالية بعد تخلي قايد أحمد، وانسحب من الحكومة في مارس 1970 ثم عاد إليها في جويلية من نفس السنة في منصب وزير دولة، أما أحمد مدغري ظل في منصب وزير الداخلية من الاستقلال إلى غاية وفاته يوم: 1974/12/10 على اثر حادث باسنتناء فترة جويلية 1964 إلى غاية جوان 1965، واستقال في جويلية 1974 بسبب اعتداء الرئيس على مجاله عن طريق القيام بتعيين ولاية ونقل آخرين بمناسبة إنشاء 16 ولاية جديدة بموجب أمر 02 جويلية 1974، وخلفه بعد ذلك محمد بن احمد المدعو عبد الغني. أنظر في تفاصيل ذلك: صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص. 105.

الميثاق والدستور وانتخاب الرئيس، تحت غطاء ديمقراطي جدير بتحقيق ما تصبو إليه السلطة.

وعملا بما أملت الظروف وفرضه النظام، تم وضع مشروع ميثاق وطني صدر يوم 05 جويلية 1976، تلاه استفتاء على الدستور يوم 17 نوفمبر 1976 لتتלוه انتخابات رئاسية 10 ديسمبر 1976، وانتخاب مجلس شعبي وطني بتاريخ: 25 فيفري 1976.

ثانيا: آليات الانتقال للحياة الدستورية

بعد المنحنى الذي اتجهت إليه القيادة السياسية في الدولة، تم الإعلان عن ميثاق وطني انطلقت مناقشته على مستوى القاعدة في 05 مارس 1976 ليقدم في استفتاء يوم 27 جوان من نفس السنة، ليعقبه دستور جديد استفتي عليه الشعب يوم 17 نوفمبر 1976. فمن خلال هذين النصين: الميثاق الوطني كنص إيديولوجي ومحدد لأي تأويل دستوري، ودستور 1976 كنص دستوري محدد لإسناد السلطة، فعلى ضوءه جرت انتخابات رئاسة يوم 10 ديسمبر 1976، وأخري برلمانية في: 25 فيفري 1977، بهدف الوصول إلى شاطئ المصادقية والشرعية. وعليه فآليات الانتقال تتلخص في الميثاق والدستور، لذلك سنتطرق إلى هذين النصين كقاعدة للبناء المؤسساتي.

1 - الميثاق الوطني كبيان إيديولوجي مضمي لصفة شرعية:

كطريقة لتبيان إيديولوجية ورؤية الحكام والشعب ورسم المعالم التاريخية للأجيال القادمة، وباسم وحدة العقيدة جاء الميثاق الوطني لعام 1976 محددًا لذلك ومضفيا لشرعية النظام (من 19 جوان 1965 إلى 19 جوان 1976) مدة إحدى عشر سنة، بناء على موافقة شعبية، ليكون مختلفا عن الموثيق السابقة (العامة والخاصة).¹

وللإشارة فإن الميثاق الوطني لعام 1976 تمت مناقشته على مستوى القاعدة مدة شهر (ماي-جوان 1965) لإبداء الرأي فيه، وإن كان المشروع قد تم تحضيره من طرف لجنة أطلق عليها تسمية "اللجنة السياسية للميثاق". وبعد حصر الملاحظات والآراء،² انتهت مهمة الإعداد النهائي يوم 19 جوان 1976 ليعرض على الشعب للتصويت عليه يوم 27 جوان

¹ - الموثيق العامة مثل: ميثاق الصومام، طرابلس، ميثاق الجزائر 1964، والموثيق الخاصة: البلدية الولاية، التسيير الاشتراكي للمؤسسات، وميثاق الثورة الزراعية. أنظر في تفاصيل ذلك: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 108-109.

² - أو كل الأمر إلى لجنة بموجب أمر 69-75 المؤرخ في الفاتح من نوفمبر 1975، إلا أن قائمة الجماعة المعدة له لم يتم الإفصاح عنها بصفة رسمية، فحسب صور نشرت لأعضاء اللجنة في مجلة "Afrique Asie" أن أعضاء اللجنة هم: أحمد طالب الإبراهيمي، عبد العزيز بوتفليقة، بن شريف أحمد، محمد الصديق بن يحيى، وبلعيد عبد السلام، في حين جريدة le monde بتاريخ 1976/04/25 ترى أن الأعضاء هم: رضا مالك، الأشرف مصطفى، عبد السلام بلعيد، بن يحيى، دون الإشارة إلى مشاركة مجلس الثورة والحكومة، أما في كتاب العيفا أويحي، النظام الدستوري، نجد أن اللجنة تحت رئاسة السيد: محمد بن أحمد عبد الغني عضو مجلس الثورة ووزير الداخلية، كما يرى البعض أن الباب الأول (بناء المجتمع والاشتراكي) تكفل بإعداده مصطفى الأشرف ورضا مالك، أما الباب الثاني (الحزب والدولة) والرابع (الدفاع الوطني) بن يحيى، أما باب التنمية تكفل به بلعيد عبد السلام، وإن كان هذا الإعداد ليس نهائيا إلا بعد استلام ملاحظات وآراء، واقتراحات خلال المناقشات القاعدية (ندوات الوطنية) لتتم دراسته وإعداده النهائي، كما أن الملاحظ أن البناء المعلوماتي للميثاق لم يتدخل فيه لا الحزب، ولا الحكومة، ولا مجلس الثورة، إذا ما قورن بسابقه (الموثيق الخاصة) بل المشاركة الشعبية من خلال المناقشات أضفت عليه أسلوب الميثاق أو العقد بوجود الشعب كطرف فعال بارادة مؤثرة، صبغت عليه الشرعية، أنظر في تفاصيل ذلك: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 110، وأنظر أيضا: صالح بلحاج، المؤسسات السياسية، المرجع سابق، ص. 106، وأنظر أيضا العيفا أويحي، المرجع السابق، ص. 122، وأنظر أيضا:

1976 وينال المصادقية بنسبة %98,51 من الأصوات، وصدر بتاريخ 05 جويلية 1976¹.

وقد وافق الشعب على الميثاق عن طريق الإستفتاء بنسبة %98,51 هذه النسبة المرتفعة من شأنها أن تضي الشرعية والمصادقية للنظام القائم، وتحدد الأسس الإيديولوجية.²

والجدير بالذكر أن المادة السادسة من الميثاق حملت في طياتها إقرار مبدأ سمو الميثاق وأنه المصدر الأساسي لسياسة الأمة، بل والمرجعية لأي تأويل في الدستور،³ وإن كان الميثاق لم يعتمد عن النسق الرسمي الشكلي القانوني أي التبويب والفهرس، بل جاء في شكل نص واحد، كما جاء مؤشرا ببيان مجلس الثورة 19 جوان 1965، وخطاب 19 جوان 1975، هذا فضلا عن تغليب الصبغة الإيديولوجية على القانونية،⁴ فهو مصدر مادي للقانون وإن كان التعبير اللفظي يثير جدلا بين الأمر المتضمن النشر، والنص الدستوري فالأول جاء بلفظ "المصدر الأسمى" أما الدستور فجاء بعبارة "المصدر الأساسي" التي توحي بوجود مصادر أخرى ثانوية، فأين المرجعية؟، حسب ما ذهب إليه الأستاذ سعيد بوشعير فإن النص الدستوري أسمى من أمر النشر نتيجة الجمود الشيء الذي يؤكد ضرورة احترام الجماعات والأفراد لأحكام الدستور، أما أحكام الميثاق فلا يقيدها الأفراد، وإنما هيئات ومؤسسات الدولة التي تستلهم النشاط منهم، فهو محدد لسياسة الأمة والتوجه الإيديولوجي الاشتراكي، خاصة وأن العلاقات بين مؤسسات الدولة، وكذا الحزب خاضعة لحكم الدستور، لا سيما المادة 103 القاضية "العلاقات بين أجهزة الحزب وأجهزة الدولة خاضعة لأحكام الدستور".⁵

مما سبق يمكن القول أن هذا الميثاق وضع الأرضية الأساسية ونقطة الانطلاق لإضفاء شرعية ومصادقية المؤسسات، وقفا لإيديولوجية اشتراكية. نالت مصادقة الشعب عليها بكل

¹ - صدر الميثاق بموجب أمر 57-76 بمؤرخ في 05 جويلية 1976 بعد موافقة الندوة الوطنية في 19 جوان 1976 واستفتاء 27 جوان 1976 بنسبة %98,51 من أصوات المشاركة، كما صدر عن جبهة التحرير الوطني في كتاب عن المعهد التربوي 1976 احتوى على 247 صفحة.

² - تنص المادة 01 من ميثاق 1974 على أنه "يسرى مفعول الميثاق الوطني، الآتي نصه ابتداء من نشره، وهو المصدر الأسمى لسياسة الأمة وقوانين الدولة"، وجاءت المادة 06 منه بـ: "الميثاق الوطني هو المصدر الأساسي لسياسة الأمة، وقوانين الدولة، والمصدر الإيديولوجي والسياسي المعتمد لمؤسسات الحزب والدولة على جميع المؤسسات..... الميثاق الوطني مرجع أساسي أيضا لأي تأويل لأحكام الدستور".

³ - في هذا الصدد إذا قلنا أن الميثاق أسمى من الدستور، وهو مرجعية لأي تأويل، فمبدأ سمو الدستور على باقي القوانين وفقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية، محقق أم لا؟ وهل توجد آلية للرقابة الدستورية؟ وبتصفح دستور 1976 لا نجد أي تنصيص يفيد إقرار الرقابة الدستورية سواء من الهيئة سياسة مجلس دستوري أو نيابية، لكن عدم التنصيص، ومبدأ جمود الدستور المستشف من أحكام الجمود الموضوعي والزمني طبقا للمواد 191 إلى 195 من الدستور، هل يعني هذا إقرار رقابة قضائية عن طريق الدفع ممكنة لعدم منعها دستوريا، ومن جهة وجمود الدستور من جهة أخرى، "البعض يرى أن هذا ممكن وجائز فالقضاة مكلفين بذلك مادام الدستور لم يمنع وجامد، فهم مخيرين بين احترام الدستور أو القانون غير الدستوري، وهذا التخيير يفرض البحث في الدستورية من عدمها، وإصدار حكم بتثبيت الدستورية أو استبعاد القانون غير الدستوري، كما أن إحجام القضاة لا يعني انتفاء الرقابة عن طريق الدفع، وإن كان الفصيل في تلك الفترة طبيعة النظام القائم على وحدة السلطة، وهذا الرأي يتماشى والأنظمة الدستورية التي تأخذ بالفصل بين السلطات، وأن الدستور هو الذي يعتلي قمة الهرم القانوني لجموده شكلا وموضوعا، أنظر في تفاصيل ذلك، سعيد بوشعير، القانون الدستوري، ج1، المرجع السابق، ص.204.

⁴ - الميثاق الوطني أكد بصورة واضحة وضوح الشمس الإيديولوجية الاشتراكية وضرورة انتقال الثورة من التحرير والاستقلال إلى حرية اشتراكية يقودها الشعب رافضة الصراع الطبقي والتعصب المذهبي، واليسارية غايتها إقامة نظام سياسي يتماشى ومطامح الشعب ومسايرة الركب الحضاري، والتقدم في شتى المجالات؛ وأنظر أيضا: الميثاق الوطني، صدر عن جبهة التحرير، المعهد التربوي الوطني، الجزائر، 1976، ص 30 إلى 66 خاصة الباب الأول والثاني والسادس الموسومة عناوينهم بـ: بناء مجتمع اشتراكي، الحزب والدولة، الاتجاهات الرئيسية السياسية التنموية على التوالي.

⁵ - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.113.

أطرافه مبرهنا على أن وصوله لمرحلة النضج السياسي وضرورة اشتراكه في الحياة السياسية، ليأتي فيما بعد ذلك الدستور محدد الأطر الدستورية لسير مؤسسات الدولة وعلاقاتها، كوثيقة دستورية باعثة لإحياء النظام المؤسساتي .

2 - الوثيقة الدستورية تبعث بنظام مؤسساتي لإقرار الشرعية والمصادقية:

إذا كان الميثاق الوطني لعام 1976، قد شكل البرنامج السياسي للحكومة وفقا للإيديولوجية الاشتراكية التي أرادت أجهزة الدولة والشعب، فإن الحكومة تولت تنفيذ هذه السياسة وفقا لإجراءات مثبتة دستوريا. بمعنى آخر دسترة الخيار الاشتراكي، وإقامة مؤسسات مدعمة بآليات دستورية، لتحقيق الأهداف المرجوة المتطلعة لطموحات الشعب وفقا لمبدأ وحدة القيادة للدولة والحزب.

لذا كان إعداد دستور 1976 تقريبا من طرف نفس المجموعة التي أعدت مشروع الميثاق الوطني، يتلاءم مع هذا الأخير دستوريا. وعلى هذا الأساس فقد ضمت المجموعة المعدة للدستور، محمد بن أحمد عبد الغني، عبد السلام بلعيد، أحمد بن شريف، محمد الصديق بن يحيى، عبد الكريم بن محمود، عبد العزيز بوتفليقة، أحمد طالب الإبراهيمي، محمد بجاوي هذا الأخير الذي لعب دورا كبيرا في إعداد كونه الرجل القانوني الوحيد، وعرض بعد ذلك على مجلس الثورة ثم مجلس الوزارة قبل الاستفتاء الدستوري.¹ وقد استفتي عليه الشعب بتاريخ 19 نوفمبر 1976 بعد موافقة الندوة الوطنية عليه في 06 نوفمبر 1976 لينال أغلبية 99, 18% من الأصوات المشاركة.²

وبهذا تم تأسيس نظام سياسي مدستر أضفى الشرعية على أعمال حركة 19 جوان 1965 من جهة، وأقام من جهة ثانية قاعدة دستورية لوثيقة إيديولوجية محددة لسياسة الأمة هي الميثاق الوطني. ومن هذا المنطلق أضحي دستور 1976 أكثر انسجاما مقارنة مع سابقه دستور 1963 مع واقع الحزب الواحد، والممارسة السياسية. وقد تجسد ذلك فيما يلي:³

أ- تجسد مبدأ أولوية الحزب: إن دستور 1976 منح أولوية للحزب الواحد على حساب الدولة، على أساس أنه القوة الطلائعية لقيادة الشعب ودليل الثورة الاشتراكية وقوة المجتمع، بل أداة الثورة قيادة، وتحقيقا وتنشيطا، فالقيادة الحزبية هي الموجه للسياسة العامة للدولة. هذا فضلا على أن الوظائف الحاسمة في الدولة تسند إلى أعضاء من القيادة الحزبية.⁴ ولعل مرد هذا التجسيد والتكريس أن السلطة قبل إقرار الدستور كانت تمارس من قيادة حزب والتي استطاعت أن تحافظ على مكانتها بواسطة تكريس دستوري ضامن لذلك من ناحية شرعية ودستورية، وإن كانت وحدة القيادة هي المهيمنة، فربئيس الجمهورية، هو الأمين العام للحزب

1 - أنظر في تفاصيل ذلك: العيفا أويحيى، المرجع السابق، ص.121؛ وأنظر أيضا: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.82.

2 - صدر دستور 1976 بموجب أمر 76 - 97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976.

3 - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية، المرجع السابق، ص.107.

4 - تنص المادة 1/97، 2 من الدستور على أن: "جبهة التحرير الوطني هي القوة الطلائعية لقيادة الشعب وتنظيمه من أجل تجسيم أهداف الثورة الاشتراكية.

تشكل جبهة التحرير الوطني دليل الثورة الاشتراكية، والقوة المسيرة للمجتمع وهي أداة الثورة الاشتراكية، في مجالات القيادة والتخطيط والتنشيط، " كما تنص المادة 98 على أن: "تتجسد قيادة البلاد في وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة. و في إطار هذه الوحدة فان قيادة الحزب هي التي توجه السياسة العامة للبلاد." كما تنص المادة 102 على أن: "الوظائف الحاسمة في الدولة تسند إلى أعضاء من قيادة الحزب."

هذا الارتباط الشخصي المؤسسي لا يقيم التوازن بين مؤسسات الدولة خاصة ما يتعلق بإقرار المسؤولية للحكومة أو حل البرلمان.¹

ب- عدم إقرار مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان، ولا تكريس انتقال الاختصاص تلقائيا لرئيس المجلس فيما يتعلق بالإصدار مثل دستور 1963. فالورقة الرابعة المقررة لإصدار القانون بيد رئيس الجمهورية، هذا فضلا عن الصلاحيات التي يتمتع بها دون أي قيد²، جعلته يحتل مكانة مرموقة وأفرزت نظاما رئاسيا متشددا. فهو القائد للمؤسسة التنفيذية، يعين أعضاء الحكومة بما فيهم الوزير الأول ونوابه، وكذا الموظفين المدنيين العسكريين وإقامة المسؤولية أمامه، كما أن الدستور كفل له واجب حماية أحكامه. فالرئيس إذن مجسد لوحدة قيادة الدولة والحزب.³ بل يمكن أن نصفه بعميد السلطة والحزب، هذه الصلاحيات والسلطات المتمتع بها تقتض وجود مصالح مساعدة للقيادة ومشرفون على قدر من الكفاءة والنزاهة والالتزام.⁴ من شأنها أن تحقق أهداف ما ترمي به سياسة الدولة ومنهجها الاشتراكي.⁵ بمعنى أن الوظائف المسندة هي تكليف وليست امتيازاً أو تشريفاً.⁶

ج- تبنى دستور 1976 نظام الوظائف على خلاف دستور 1963 الذي إعتد على مصطلح السلطات. هذا فضلا عن الأسبقية في التنصيب للسلطة التشريعية قبل السلطة التنفيذية. وقد يكون المقصد من هذا التنصيب أن السلطة واحدة في نظام الحزب الواحد وهي موزعة على أجهزة ومؤسسات الدولة، على أساس أنها هيئات تؤدي وظائف لا سلطات، هذه الوظائف هي ستة (وظيفة سياسية أسندت للحزب، ووظيفة تنفيذية، وأخرى تشريعية، ووظيفة قضائية، ووظيفة رقابية، ووظيفة تأسيسية).⁷

وباستقراءنا لدستور 1976 نلاحظ أن مصطلح السلطة ارتبط برئيس الجمهورية فقط، عدا مرتين استعمل مصطلح الوظيفة في المادتين 104، 114 فيما يتعلق بقيادة الوظيفة التنفيذية من طرف رئيس الجمهورية، وهذا من منطلق مبدأ وحدة السلطة والاتجاه نحو تركيزها سياسيا، وأنه منتخب وله كامل الصلاحيات في ظل نظام رئاسي متشدد -رئاسوي-. وحتى وإن كانت وحدة السلطة هي الغالبة، فإن الغموض يكتنفها، خاصة ما أقره الميثاق من أن المجالس الشعبية أجهزة رئيسة لسلطة الدولة لتجسد فيها إرادة الشعب ومشكلة لهيئات توجيه ورقابة، وفي هذا الصدد نصت المادة 05 من الدستور على أنه: "السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها بواسطة ممثليه المنتخبين أو عن طريق الاستفتاء".

فالواقع أن كل هذا مرهون بإرادة رئيس الجمهورية، الذي له الحق في اللجوء إلى الاستفتاء.⁸ هذا بالإضافة إلى أنه الأمين العام للحزب الواحد الطلائعي، المحدد لسياسة العمل والمنجز لأهداف الثورة الاشتراكية. زد عن ذلك ما يقره له الدستور من تفوق على باقي

1 - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.99.

2 - إن القيد الوارد في الدستور على رئيس الجمهورية هو سابق على صفته. فالأمر يتعلق بشرط الترشح طبقا للمادة 105 من الدستور، فإن الحزب في مؤتمر يقترحه، كما يجب أن يحصل على الأغلبية المطلقة للناخبين المسجلين وهو شرط صعب نظرا لأن الاشتراط تعلق بالمسجلين وليس الناخبين في نظام لا يتقدم فيه إلا شخص واحد مزكي من الحزب ويعبر عن ثقة هذا الأخير.

3 - تنص المادة: 2/111 من دستور 1976 على أنه: "يجسد أي رئيس الجمهورية، وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة"

4 - تنص المادة 01/09 من دستور 1976 "يجب أن تتوفر في ممثلي الشعب مقاييس الكفاءة والنزاهة والالتزام".

5 - تنص المادة 1/37 "ليست وظائف الدولة امتيازاً بل هي تكليف".

6 - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية، المرجع السابق، ص.109.

7 - أنظر: المواد 94 إلى 196 من دستور 1976 الباب الثاني المرسوم تحت عنوان السلطة وتنظيمها.

8 - أنظر في تفاصيل ذلك: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.101.

السلطات بإشراكه في الاختصاص التشريعي، وممارسة للسلطة التنظيمية... الخ، ولعل مرد تمرکز السلطات بيد رئيس الجمهورية في ظل دستور مشحون بإيديولوجية اشتراكية -دستور برنامج - يجد مرجعيته في محاولة النهوض باقتصاد فعلي وفعال، خاصة أمام مرحلة الخروج من الاستعمار الفرنسي، ومحاولة لدعم الوحدة الوطنية، والمساعدة في تحقيق استقرار سياسي ومؤسسي، وتفادي أي انقسام أو صراع داخل السلطة، الشيء الذي يحقق طموحات الجماهير ويرتقي بالمجتمع إلى ركب الحضارة .

الفرع الثاني: البناء المؤسسي للبرلمان

أقر دستور 1976 الممارسة التشريعية بمجلس واحد، أخذ بنظام الأحادية البرلمانية، وأطلق على تسميته المجلس الشعبي الوطني. وكنباء مؤسسي في ظل نظام الحزب الواحد سنتطرق إلى البناء البشري -الترشيح للنياحة في هذا المجلس- أولاً، وثانياً إلى البناء الهيكلي -الأجهزة المجلس-.

أولاً: البناء البشري للمؤسسة التشريعية

عهد الدستور الترشيح للنياحة في المجلس الشعبي الوطني لحزب جبهة التحرير الوطني على أساس أنه القوة الطلائعية، ودليل الثورة الاشتراكية وأداتها قيادة، وتخطيطاً وتنشيطاً، والموجه للسياسة العامة.¹

هذه الطليعة التي تضم مواطنين أكثر وعياً، مشبعين بالمثل العليا للوطنية والاشتراكية من بين عمال وفلاحين وشباب يتحدون في تحقيق هدف واحد، غايته الاشتراكية.² فهذا التأكيد يحمل في طياته أننا أمام حزب مهمته تشييد الاشتراكية في إطار القيم والمبادئ العربية الإسلامية.³ وإذا لم يكن للحزب الوسائل الكفيلة التي تمكنه من تحقيق ذلك من فرض أولويته، وأمام منع تدخل في المجال الإداري حتى لا يحل محل إدارة حتى لا تتمتع المسؤولية.⁴ فإن دوره إذن سياسياً وليس إدارياً، وما بقي له سوى فرض مناضليه القياديين في الحزب لتولي المناصب الحاسمة الدولة. وهذا ما أكدته المادة 102 من الدستور. فمن باب أولى أن يتم التأكيد على هذه الأولوية على مستوى المؤسسة التشريعية وهو ما أقرته المادة 128.⁵

والجدير بالذكر أن مهمة الترشيح لا ينفرد بها الحزب لوحده، بل تشاركه هيئات أخرى فطبقاً لتعليمية 29 ديسمبر 1976 المتعلقة بالانتخابات التشريعية أنشئت على مستوى كل ولاية لجنة ولائية تضم: المحافظ الوطني للحزب، الوالي، قائد القطاع العسكري، رئيس المجلس الشعبي الولائي، الأمناء العاميين للمنظمات الجماهيرية على مستوى الولاية، ويترأس هذه اللجنة الولائية مسؤول وطني تعينه القيادة الحزبية المركزية تسند له مهمة الإشراف وتقديم اللجنة الولائية لدى اللجنة الوطنية. وإن كانت هذه الأخيرة لم يعلن عن تشكيلتها، إلا أنه عملياً كانت

1 - أنظر: المواد: 97، 98، 126 من دستور 1976.

2 - أنظر: المادة 95 على دستور 1976.

3 - أنظر: المادة 07 من القانون الأساسي لحزب جبهة التحرير الوطني.

4 - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 117.

5 - تنص المادة 128 من دستور 1976 على أنه: "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني بناء على ترشيح من قيادة الحزب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري". وتنص المادة 102 من دستور 1976 على أنه: "الوظائف الحاسمة في الدولة تسند إلى أعضاء من قيادة الحزب".

تحت رئاسة رئيس الدولة، وأعضاء الحكومة وبعض المستشارين، ومسؤول دائرة التوجيه والإعلام في الحزب، والأمين العام للاتحاد العام للعمال الجزائريين.¹

هذا الإشراف للجيش الممثل في قائد القطاع العسكري، والإدارة الممثلة بالوالي ورئيس المجلس الشعبي الولائي، والمنظمات الجماهيرية الممثلة بأمناءها، قد يكون بدافع تحقيق مبدأ التكامل في المهام بين الأجهزة الحزبية ومؤسسات الدولة، فعملية الاختيار خضعت للاعتبارين السياسي والإداري² مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار أن كلا الاعتبارين، هما رهينة القيادة الحزبية التي يمنع عليها التدخل في الإدارة.

وفيما يتعلق بشروط الترشح³ وإجراءاته فيكون وفقا لما يلي:

- 1 - أن يكون المرشح للمجلس الشعبي الوطني متمتعاً بالجنسية الجزائرية الأصلية⁴.
- 2 - أن يكون بالغاً من العمر 28 سنة كاملة يوم الاقتراع.
- 3 - أن لا يكون من حالة من حالات عدم القابلية للترشح في دائرة الاختصاص. وحالات عدم القابلية للترشح هي: أمناء في محافظات الحزب، أعضاء مكاتب في محافظات الحزب، الولاة، رؤساء الدوائر، الأمناء العامون للولايات، مديرو المجالس التنفيذية للولايات، قضاة المجالس والمحاكم، الضباط وضباط الصف والجنود بالجيش الشعبي الوطني والدرك الوطني، محافظو الشرطة وأعاونهم.
- 4 - لا يمكن أن يكون المنتخب في مجلس شعبي ويترشح لمجلس آخر ما لم يكمل فترته الانتخابية.

¹ - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية، المرجع السابق، ص. 111.

² - قد يكون الاعتبار السياسي أكثر قوة وفعالية إذا فرض الحزب وجوده، بإمكانيته وقدراته، وإن كان المناضلين لم يتوصلوا بعد إلى إثبات وجودهم في القاعدة الشعبية والتأثير على القمة وبالتالي إعادة اعتبار للحزب، ليفرض هذا الأخير نفسه على الخطاب السياسي، ويصبح في مستوى ما حدده له الميثاق الوطني، ومحتمل للصدارة في هذا الصدد وبمناسبة عرض قدمه الرئيس هواري بومدين عن وضع الأمة، أمام المجلس الشعبي الوطني يوم 1977/03/31 يقول " سنعيد النظر في الحزب وتركيبته البشرية على ضوء الميثاق الوطني باعتباره المرجع الإيديولوجي الأساسي للثورة"، وجاء في كلمته أيضاً أن "الحزب هو الثورة نفسها ولا يمكن لثورة أن تسيير ويضمن لها النجاح والاكتمال بالأجهزة الإدارية وحدها، ومن هنا يأتي الاهتمام بالحزب وتبديئ ضرورة منحه المكانة اللائقة التي حددها له الميثاق الوطني بكل وضوح ودقة"، كما تم في 1977/01/14 تنصيب " محمد الصالح يحيوي" عضو مجلس الثورة كمسؤول تنفيذي للحزب وشرع في تشكيل ما عرف بمجالس المحافظات المشكلة من: (المحافظ الوطني للحزب، الوالي، قائد القطاع العسكري، رئيس المجلس الشعبي الولائي مسؤولوا المنظمات الجماهيرية على مستوى الولاية، ونواب المحافظ، والنواب المنتخبين، في المجلس الشعبي الولائي)، كما تم فتح الانخراط أمام مختلف الفئات تطبيقاً لتوجيهات الرئيس لاستقطاب الحزب للقوى الاجتماعية الأساسية للثورة التي حددها الميثاق الوطني في العمال والفلاحين والشباب والمجاهدين، ليصبح الميثاق هو القاسم المشترك بين القيادة والمناضلين، وهذا ما تأكد في مؤتمر الرابع للحزب لعام 1979 من 27 إلى 31 أبريل، وإن كان مؤتمر إدارات الحزب الذي حدد أن يكون التنظيم الحزبي على مستوى العمل، الحي، القرية، البلدية، الولاية على المستوى الوطني، فعلى سبيل المثال حدد نشاط الخلية طبقاً للمادة 49 من القانون الأساسي للحزب: دعم الصلات بين الجماهير والحزب وشرح البرنامج، وتشجيع انضمام أعضاء جدد، و توجيه الجماهير وفقاً لروح الميثاق، فيجب أن يتأكد حتما تفوق أحد الجناحين أمام الحزب أو الدولة كجهاز قوى منظم مالك للوسائل الكفيلة بتحقيق ذلك، ومن منطلق أن الدولة وأساسا المؤسسة التنفيذية، هي المسيرة دون منازع للدولة، ومنظمة للحزب الذي احتوته وضعت نصوصه، الشيء الذي يؤكد سلطة ممرزة مرة ثانية، وإن كانت القاعدة الشعبية باستفانتها على الميثاق بإرادة الحرة، وفي انتخاب برئيس الدولة الذي هو مفتاح السلطة وقبة النظام والذي أصبح المسجد للمشروع الثوري والشرعية الدستورية، ما بقي سوى إخلاص الجميع أشخاص ومؤسسات لتحقيق طموحات الشعب، أنظر في تفاصيل ذلك: عامر رخيعة، المرجع السابق، ص 214 - 274؛ وأنظر أيضاً سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 118-120.

³ - أنظر: المواد: 68، 69، 71، 72، 99 من قانون رقم 80-88 مؤرخ في 16 ذي الحجة عام 1400 الموافق لـ 25 أكتوبر 1980 المتضمن قانون الانتخابات، ج ر عدد 44 تاريخ 28 أكتوبر 1980. والمواد: 3-13 من قانون رقم 79-01 مؤرخ في

10 صفر 1399 الموافق لـ 09 يناير 1979 المتضمن القانون الأساسي للنائب ج ر عدد 03، بتاريخ 16-01-1979

⁴ - أجازت المادة 02/69 من قانون 86-88 السابق ذكره على أنه يجوز انتخاب المجنسين بالمجالس الشعبية البلدية والولاية بعد مضي عشر سنوات (10) من تاريخ صدور مرسوم التجنس .

5 - تنافي الترشح لكل شخص له ثروة أو يمتلك مصالح مالية بصفة مباشرة أو غير مباشر للأعمال¹.

6 - يجب أن يتوفر في المترشح المقاييس الثلاثة: الكفاءة، النزاهة، والالتزام.²
إن الملاحظ من الصياغة المستعملة في قانون الانتخابات 80-08 المؤرخ 25 أكتوبر 1980 التي جاء فيها لفظ: لا يجوز انتخاب وكان من الأجدر أن يكون اللفظ بلا يجوز الترشح، لأن النص مخاطب لمن يريد الترشح، في مقابل أن المادة 1/69 جاءت بلفظ " يجب أن يكون المرشحون... " وكما يلاحظ إحالة إلى قانون الأساسي للنائب المواد من (03 إلى 13) فيما يتعلق بالعضوية، الشيء الذي أحدث الخلط بين ما هو شرط فاسخ للترشح أو حالة تنافي، وإن كان كل شرط فاسخا للترشح هو بضرورة مؤكد لحالة التنافي. لكن كل شرط مؤكد لحالة التنافي ليس بالضرورة فاسخ للترشح نظرا لأن حالة التنافي حالة لاحقة فنتبث العضوية ثم تسقط.

7 - بالإضافة إلى الشروط الوارد ذكرها، فإن قبول المرشح كان بيد الهيئة المشكلة طبقا للتعليمية الرئاسة الصادرة بتاريخ 29-12-1976، والمكونة من أمين المحافظة، الوالي، قائد القطاع العسكري، رئيس المجلس الولائي، أمناء العاميين للمنظمات الجماهيرية تحت إشراف وتقرير مسؤول وطني للجنة الولائية أمام اللجنة الوطنية.

8 - بعد ذلك تقدم اللجنة الولائية مرشحين للقاعدة في كل دائرة انتخابية، مرتبة للمرشحين حسب رأي القاعدة، مع إبداء الرأي النهائي في كل مرشح قبل إرسال القائمة³ مع وجوبية أن لا تتضمن أكثر من أربعة مرشحين عن كل مقعد عملا بأن مقعد⁴ واحد لكل دائرة انتخابية يقل عدد سكانها عن 80000 نسمة. وما زاد على هذا العدد، فإن لكل قسم يفوق 20000 نسمة له الحق في مقعد واحد⁵، على أن ترسل هذه القائمة إلى اللجنة الوطنية التي يرأسها رئيس الجمهورية، بعضوية القيادة السياسة للبلاد ومقرري الولايات، ثم تضبط القائمة النهائية للمرشحين شريطة أن تشمل القائمة عدد من المرشحين يساوي ثلاث أضعاف المقاعد المطلوب شغلها بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني وأن لا يمكن للناخب أن يصوت إلا على مرشحين مذكورين في القائمة.⁶

9 - كما يتم الإعلان عن النتائج النهائية بواسطة اللجنة الوطنية عن طريق فرز المترشح المتحصل على أكثرية الأصوات إذا كان مقعد واحد، وبترتيب إذا كانت الدائرة تحتوي على أكثر من مقعدين، يفوق عدد السكان أو يساوي 100000 ألف نسمة.⁷

وبتاريخ 04 جانفي 1977 وقع رئيس الدولة على تعليمية وأمر بتحضير انتخابات تشريعية يتم إجراؤها يوم 25-02-1976، وكان المطلوب الـ 261 نائبا من ضمن 160 قائمة، واحدة لكل دائرة من الدوائر الانتخابية المطابقة للدوائر الإدارية آنذاك، وبمعدل مقعد

¹ - أنظر: المادة 09، 10، 11 من قانون 08/80 والمادة 09 من دستور 1976.

² - أنظر: المادة 09، 10، 11 من قانون 08/80 والمادة 09 من دستور 1976.

³ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 148.

⁴ - أمر 77-113 المؤرخ في 19 ديسمبر 1976 المتضمن قانون الانتخابات، أكد في مادة 07 المعدلة سمح إن قدمت قائمة متضمنة ثلاث مترشحين لكل مقعد، ج ر عدد عدد 11

⁵ - أنظر المادة: 98 من قانون الانتخابات 80-08 المعدل.

⁶ - المادة 66 من قانون 80-08 أكدت الضعف بالنسبة للانتخابات البلدية والولائية وثلاث أضعاف بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، هذا الشيء الذي يعطي الفرصة السانحة للحزب في محاولة بسط نفوذه على المؤسسة التشريعية.

⁷ - أنظر: المادتين 73. 98 من قانون 80-08

لكل 80000 نسمة، وتقرر أن يقدم لكل مقعد ثلاث مترشحين وقائمة تساوي ثلاث أضعاف المقاعد المطلوب شغلها.¹

هذا الأسلوب المعتمد في طريقة اختيار مرشحي المؤسسة التشريعية حول الانتخابات إلى يعتبر مجرد استشارة أو تزكية على حد تعبير الأستاذ: سعيد بوالشعير قياسا بما جاء في المادة الأولى من قانون الانتخابات 08/80 التي تنص على: "يضع هذا القانون القواعد العامة للاستشارات الانتخابية ويحدد شروط سيرها، والجزاءات التي تترتب عن الإخلال بها"، وكذا عنوان الباب الثاني من القانون الموسوم تحت عنوان أحكام مشتركة لجميع الاستشارات الانتخابية.²

فقبول الشعب للمرشح المزكى من طرف الحزب يجعل هذا الأخير في مركز القوة على البرلمان، كما يوجه النواب، بمعنى لولا الحزب الذي زكاهم-أي النواب- لما كانوا في مقاعد البرلمان، فهم في المؤسسة التشريعية بفضلهم وتحت رحمته في حالة التفكير في الترشح للمرة الثانية، فالانضباط الحزبي فرض عليهم أن يكونوا بأمره قبل أمر الإرادة الحرة.

فمنطقيا النتائج،³ سجلت تفوقا للقيادة الحزبية وإطارات الدولة فحققت الإطارات العليا في الدولة فوزا على باقي الأطياف بـ25 منتخبا من ضمن 28 مرشحا، ليأتي في مرتبة الثانية أعضاء الجهاز المركزي بـ28 منتخبا من ضمن 62 مرشحا، وأعضاء القسامات 04 من ضمن 08 مرشحين، وأعضاء المجالس المحلية 13 منتخبا من ضمن 27 مرشحا، وفي المرتبة الثالثة نجد الموظفين 61 منتخبا من ضمن 174 مرشح، والمعلمين 65 منتخبا من ضمن 197 مرشح، فموظفو الحزب والدولة شكلوا أغلبية بلغت 74% من المترشحين 85% من المنتخبين.⁴

ومن هذا المنطلق أضحت المؤسسة التشريعية بين أعضاء القيادة الحزبية، الشيء الذي أضفى التبعية ولم يضيف السيطرة، مضافا إلى ذلك الالتزام والانضباط الحزبي، بتوجيهات الحزب الذي اختارهم، وبفضله اعتلوا الكراسي البرلمانية. فالنائب ملتزم بذلك وتحت طائلة الإجراءات التأديبية.⁵ فرغبة النائب في الترشيح للمرة الثانية مرهونة بمدى التزامه لتوجيهات الحزب.

أما تنصيب المؤسسة التشريعية، فبعد إعلان النتائج واستكمال الإجراءات المتعلقة بالطعون وفقا لما سبق، وانطلاقا من قانون 77-01 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي

¹ - أنظر: أمر 29 ديسمبر 1976 الصادر بالجريدة الرسمية بتاريخ: 09 جانفي 1977.

² - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 149.

³ - على ضوء قانون الانتخابات 80-08 يعلن على النتائج وفقا للإجراءات التالية: تتشكل لجنة من ثلاث قضاة يعينهم وزير العدل، تقوم اللجنة بجمع نتائج الاقتراع بمجموع الدائرة الانتخابية، لتجمع في مقر الرئيس بالدائرة الانتخابية وثبت أعمالها بحضور، كما تجتمع لجنة وطنية مكونة من الرئيس الأول للمجلس الأعلى رئيسا وأربع قضاة من نفس المجلس يعينهم الوزير، وتثبت النتائج النهائية في محضر في أجل أقصاه ثلاثة أيام، ويبلغ لوزير الداخلية لإعلان النتائج.

كما يمكن تقديم طعون بموجب عريضة مودعة لدى كتابه الضبط بالمجلس الأعلى: في ظرف 48 ساعة من إعلان النتائج كما يتم إبلاغ أو إشعار النائب المنازع لتقديم ملاحظات في أجل 05 أيام، ويبيت المجلس الأعلى في الطعن في أجل 03 أيام، فإذا تأكد ذلك أن يبطل أو يعدل المحضر ويصرح بالمرشح المنتخب قانونا ويبلغ القرار لرئيس المجلس الشعبي الوطني ووزير الداخلية والعدل.

والملاحظ أن اللجنة الوطنية المكونة من رئيس + 04 قضاة لا يرفع أمامها الطعن وإنما أمام المجلس، لكن النص لم يحدد تشكيلة الهيئة الفاصلة في الطعن، خاصة أن رئيس الأول للمجلس الأعلى هو رئيس اللجنة الوطنية، فالقضاء هو محرر المحضر وهو الحكم في أن واحد.

⁴ - أنظر: صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص. 121.

⁵ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 150.

الوطني¹، يتم افتتاح الفترة التشريعية الأولى المحددة بيوم الثامن التالي لتاريخ انتخابه تحت رئاسة أكبر النواب سنا و بمساعدة أصغر نائبين منهم لانتخاب رئيس المجلس، تحت إشراف مكتب مؤقت مكون من النائب الأكبر وعضوية النائبين الأصغر سنا، على أن تفتح الجلسة بالمناداة الاسمية بناء على المحضر المسلم من طرف اللجنة الوطنية للانتخابات.² كما يتم أيضا تشكيل لجنة مكونة من عشرين عضوا للتحقق من صحة العضوية والإعلان عن المنتخبين الذين ثبتت عضويتهم. وفي الحالة التي يتطلب فيها إثبات صحة العضوية المزيد من التأكد والتحري تحال الملفات على اللجنة القانونية والإدارية، على أن تقدم هذه الأخيرة تقريرها للمجلس، على أن تحل هذه اللجنة بمجرد إقرار المجلس بتقريرها.³ وبعد أن تتقرر صفة النائب أقر القانون واجبات وحقوق وحالات انضباط وإسقاط لصفة نلخصها فيمايلي:

أ/- بالنسبة للواجبات:⁴

1- يساهم النائب في إيجاد الحلول للمشاكل المطروحة عليه مراعيًا التوافق المطلق مع المصلحة العامة.

2- لا يستعمل النائب صفته لأغراض غير المتعلقة بالمصلحة العامة.

3- المشاركة في اجتماعات المجلس واجتماعات اللجنة، ولا يمكنه التغيب إلا بعذر مقبول خاضع للسلطة التقديرية لرئيس المجلس الشعبي الوطني.

4- يمكن للنائب أن يتفرغ لدائرته الانتخابية ولمهمته عندما لا تكون محاربتها لا تتنافى ومهمة النائب.

إن إقرار هذه الواجبات يعد أمرا منطقيًا لنائب ممثل للشعب، خاصة وأن نيابته ذات طابع وطني أي ممثلا للأمة جمعاء عملا بأحكام المادة 132 من دستور 1976 والمادة 14 من القانون الداخلي. وإن كان اشتراط وجوبية الحضور يضيف على أعمال المجلس الأهمية، والتطلع لانشغالات والمشاكل المطروحة. أما التنصيص على تفرغ النائب لدائرته الانتخابية، وإن كان استثناء من النيابة ذات الطابع الوطني، إلا أن إقراره جاء تخصيصا طبقا لما جاء به قانون رقم 01-79 المتضمن القانون الأساسي للنائب⁵ تحقيقا لمهمته في إطار الحزب وللاتصال بمختلف الهيئات العمومية والمجالس الشعبية والعمالية بهدف دعم مكاسب الثورة الاشتراكية، وتطبيق مبادئ الميثاق وأحكام الدستور، وبعث هذه المبادئ على مستوى القاعدة، هذا فضلا عن اقتراح نائب لإجراءات بناء على آراء دائرته الانتخابية أمام الحزب والدولة. ومن هذا المنطلق أجاز له القانون حضور اجتماعات المجلس الشعبي الولائي والمشاركة في أعماله، كما يوضع تحت تصرف النائب كل الوثائق والمعلومات الضرورية لأداء مهامه.⁶ فواجب التفرغ للدائرة الانتخابية للنائب حمل في طياته امتيازات له، تعطي له مكانة وتساعد للقيام بواجباته، كما تبعث إمكانية تحقيق الإيديولوجية الاشتراكية للدولة من القاعدة، وتربط المواطن بالحزب وأجهزة الدولة.

1 - قانون رقم 01-77 مؤرخ في 29 شعبان عام 1397 الموافق لـ 15 بتاريخ 1977 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 04 سبتمبر 1977، ج ر عدد 68.

2 - أنظر: المادة 1/141 من الدستور، والمادتين: 5، 6 من قانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

3 - أنظر المواد: 7، 8، 9، 10 من قانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

4 - أنظر المواد: 18 إلى 08 من قانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

5 - أنظر: المواد: 15، 16، 17 من قانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

6 - أنظر: قانون 01-97 مؤرخ في 10 صفر 1399 الموافق لـ 09 يناير 1979 المتضمن القانون الأساسي للنائب.

ب/- بالنسبة لحقوق النائب:

بالإضافة إلى التعويضات وسداد مصاريف المنح والتقاعد، تمثلت حقوق النائب في: إقرار الحصانة النيابية للنائب أثناء النيابة طبقاً لأحكام القانون الداخلي والمادة 131 من دستور 1976. وعليه فلا يمكن متابعته أو إلقاء القبض عليه أو حتى رفع دعوى مدنية أو جزائية بمناسبة أداء وظيفته بما تلفظ به من كلام أو سبب تصويته، خاصة وأن المتابعة الجزائية لا يمكن تفعيلها إلا بإذن، فالشكوى مقيدة بذلك.¹

وإذا كان النائب يتمتع بالحصانة البرلمانية، فيمكن رفع هذه الأخيرة، في حالة الإخطار في حالة التلبس بجنحة أو جناية، وانتظار قرار من مكتب المجلس يكتسي صفة القانون احتراماً لمبدأ الحصانة النيابية.² ويمكن أيضاً طلب رفع الحصانة من طرف الحكومة أو رئيس المجلس أو النائب العام. على أن تختص اللجنة القانونية والإدارية بدراسة ذلك، وبعد الاستماع للنائب المعنى. على أن يبت المجلس في ذلك بعد الاستماع لمقرر اللجنة، ويرجع القرار النهائي بالقبول أو الرفض للمجلس. كما يمكن أن تستشار اللجنة في حالة التلبس وفقاً للإجراءات السابقة.³

ج/- بالنسبة للانضباط: ويتعلق الأمر بإقرار إجراءات ذات طابع تأديبي والمتمثلة في الحالات الثلاثة التالية: التذكير بالنظام، التنبيه، الإيقاف. ففي الحالة الأولى- التذكير بالنظام- يختص بها رئيس المجلس وحده ويتعلق الأمر حصراً في حالة التسبب في تعكير المناقشات، أو أخذ الكلمة بدون إذن، أو إصرار على الكلام، لما تسحب منه الكلمة. أما الحالة الثانية-التنبيه-فيكون بالنسبة للنائب الذي ذكر بالنظام وسحبت الكلمة منه أو وجه سباً أو استقازاً أو تهديداً لزميله أو عكر بخطورة صفوة نظام المناقشات وحرمتها. أما الحالة الثالثة- الإيقاف- فهي الأشد خطورة من سابقتها، وتكون في حالة التعرض إلى ثلاث شبهات خلال دورة واحدة، أو إذا دعا النائب للعنف. ويترتب عن ذلك المنع من المشاركة ومن حضور الاجتماعات مدة 15 يوماً، وشهر في حالة العود أو رفض الامتثال لأوامر رئيس المجلس ومغادرة الجلسة، مع استدعاء النائب لمكتب المجلس للاستماع له قبل الفصل في قضيته.⁴

د/- بالنسبة لانتهاء العضوية: يتجلى الأمر في حالات الإسقاط، العزل، الاستقالة.⁵

1-الإسقاط: يكون في حالة ثبوت مخالفة شروط القابلية للانتخاب طبقاً للمادة 90 من قانون الانتخابات 80-08، وعملاً بأحكام المادة 09، و 134 من الدستور، ويتقرر الإسقاط بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني، على أن يقدم الطلب من طرف رئيس المجلس بعد استشارة المكتب، والحكومة، وثلاث الأعضاء، وعرض الطلب على اللجنة القانونية للاستماع للنائب. وتقدم هذه الأخيرة تقريرها لمكتب المجلس، على أن يبين المجلس بعد مناقشة متكونة من مقرر اللجنة والحكومة ونائب معين ويقرر المجلس قبول تقرير اللجنة أو رفضه. ويتم إقرار ذلك بأغلبية الأعضاء.

والملاحظ أن الاستشارة تدعو للتساؤل حول الزاميتها أم لا، فالواضح من النص أنها إلزامية من حيث الطلب، واختيارية من حيث الأخذ بها، حتى وإن كانت كلمة الفيصل ترجع لأغلبية المجلس.¹

¹ - أنظر: المواد: 18، 08 من قانون 77-01 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² - أنظر: المادة 128 من دستور 1976.

³ - أنظر: المواد: 25-26-27 من قانون 77-01 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

⁴ - أنظر: المواد 29 - 34 من قانون 77-01 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

⁵ - أنظر: المادة 41 من قانون 79-01 المتعلق بقانون النائب.

2- العزل²: يكون في حالة خيانتة للثقة الموكلة له من طرف الشعب أو ارتكابه لفعل مخل بكرامته ووظيفته. على أن يقرر المجلس العزل بأغلبية أعضائه، بغض النظر عما قد يحدث من متابعات طبقا للقانون.³ وللمجلس سلطة تقدير ذلك، كما يتم بحث طلب العزل، أمام اللجنة القانونية وأمام المجلس وفقا لنفس شروط وإجراءات الإسقاط.⁴

3- حالة الاستقالة: وإن كانت الاستقالة خاضعة للإرادة الحرة للنائب، إلا أن النظام الداخلي اشترط ضرورة تعليلها قانونا، وتقديمها لرئيس المجلس في أقرب جلسه، مع خضوع إمكانية قبولها لمكتب المجلس على أن يتم إطلاع المجلس بها وتبليغ الحكومة.⁵

وفي حالة إقرار الحالات السابقة، يتم استخلاف المقعد الشاغر في أجل ثلاثة أشهر لإجراء الترتيبات المتعلقة بإجراء انتخابات في الدائرة الانتخابية المعنية، عدا في الحالة التي يكون الشغور فيها حدث في مدة لا تقل عن سنة قبل نهاية الفترة التشريعية، وتلحق حادثة الوفاة بالشغور منطقيا.

ثانيا: البناء الهيكلي للمؤسسة التشريعية

عملا بأحكام النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1977 فإن هياكل المجلس تلخصت في: رئاسة المجلس، مكتب المجلس، لجان المجلس.

أ- رئاسة المجلس:

بعد أن يعقد المجلس جلسته الأولى في يوميه الثامن لانتخابه، برئاسة أكبر النواب سنا وتشكيل مكتب مؤقت برئاسته أيضا وعضوية أصغر نائبين من أعضاء المجلس الشعبي الوطني، يتم انتخاب رئيس المجلس للفترة التشريعية.⁶

ولرئيس المجلس مكانة هامة خاصة في مبدأ أعمال المجلس. فيقوم على وجه الخصوص بمهام تسيير المداولات، ورئاسة المكتب، والتنسيق بين أعمال المجلس ونشاطات اللجان، كما يشرف على اجتماع رؤساء اللجان ويمثل المجلس في كل التظاهرات، وينظم العلاقات مع الهيئة التنفيذية، كما يسهر على أمن المقر. وفي إطار ذلك له سلطة تعيين الأمين العام، ويقصد المناصب الإدارية في المجلس ليساعده على سير المصالح الإدارية والسهر عليها، وفي إطار التعاون يقيم علاقات مع برلمانات البلدان الشقيقة والصديقة.⁷

كما يحق لرئيس المجلس وفي إطار تنظيم الجلسات والمناقشات، أن يعقد جلسة مغلقة أو سرية بطلب منه، أو بطلب من أغلبية الأعضاء الحاضرين أو بطلب من الحكومة.⁸ كما يدير الرئيس المناقشات ويفتح الجلسات، ويفرض احترام النظام الداخلي، وله أن يوقف الجلسة أو يرفعها. وفي إطار ذلك لا يجوز لأي نائب أخذ الكلمة والتدخل دون طلب الإذن من الرئيس. ولهذا الأخير أن يعلن إيقاف التسجيل في قائمة المتكلمين.⁹

1 - أنظر: المواد 35 - 41 من قانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2 - أنظر: المواد 42 - 44 من قانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

3 - أنظر: المادة 135 من دستور 1976.

4 - أنظر: المادة 44 من قانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

5 - أنظر: المادتين 45 - 46 من قانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

6 - أنظر: المادتين 05 - 50 من قانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 11/2 من دستور 1976.

7 - أنظر: المادة 51 من قانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

8 - أنظر: المادة 102 من قانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 144 من دستور 1976.

9 - المادة 103 04 من قانون 01-77 المتعلق بالنظام الداخلي.

وفي حالة عدم احترام النائب لذلك يجعل نفسه تحت طائلة الإجراءات التأديبية (التذكير بالنظام، التنبيه، الإيقاف). واحترام النائب من عدمه يخضع للسلطة التقديرية للرئيس طبقاً لأحكام المواد: 20 وما بعدها من النظام الداخلي للمجلس.

هذه الصلاحيات الواسعة تعطى للرئيس مركزاً هاماً في إطار تسيير العملية التشريعية وتنظيم الجلسات، وتجعل منه الجسر الذي تمر عليه كل المعلومات للمجلس، الشيء الذي يؤثر سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة على سير أعمال المجلس ومواقف النواب¹، وإذا كانت رئاسة المجلس خاضعة للانتخابات، فإن ذلك دائماً تحت تغطية القيادة الحزبية، بل قد تخضع لتزكيته²، الشيء الذي يدعم علاقة تبعية المجلس بالحزب ويكفل تنفيذ توجهه. بل أكثر من ذلك فإن الانتماء للقيادة الحزبية هو مكافأة للنائب، وأنه نال رضى الحزب، فالإلتحاق هو أفضل أسلوب للمحافظة على كرسي البرلمان. فأمنية البرلمان أن يكون قيادياً في الحزب.³

ب- مكتب المجلس:

يتألف مكتب المجلس الشعبي الوطني من رئيس المجلس ومن أربعة نواب له. بمعنى أن رئيس المجلس هو نفسه رئيس المكتب. على أن ينتخب نواب الرئيس لمدة سنة في مستهل كل دورة عادية، مع إمكانية تجديد الانتخاب. كما يطبق نظام استخلاف النائب في المكتب بنائب منتخب بنفس الطريقة في حالة شغور المنصب. ويتم ذلك في دورة التالية كأقصى تقدير. وعند تنصيب المكتب بتشكيلته الخماسية (رئيس + 04 نواب) يتم إطلاع رئيس الجمهورية بذلك.⁴

أما صلاحيات المكتب فتتمثل في تسيير أعمال المجلس والسهر على حسن سيره وحرمة المناقشات، والعمل على تطبيق النظام الداخلي للمجلس عن طريق إصدار تعليمات. كما يعد خطة عمل المجلس وجدول الأعمال لسير الجلسات، وتحديد طريقة للاقتراع والسهر على التنسيق بين أعمال اللجان وتحديد تنظم لتسيير مصالح الإدارة. هذا فضلاً على أنه الواضع لمشروع ميزانية المجلس، والممارس للسلطة التأديبية تجاه النواب عملاً بأحكام المواد 29 إلى 34 من النظام الداخلي.⁵

بالإضافة إلى ذلك يقوم مكتب المجلس بدور فعال في سير العملية التشريعية. فهو الذي يتلقى مشاريع القوانين، وله سلطة تقدير قبول اقتراحات القوانين بعد استشارة الحكومة، وكذا التعديلات. بل له السلطة التي تمكنه في أن يلزم اللجنة المعنية بأجل محدد حسب الاستعجال والأهمية، وإن كان للحكومة أن تقترح إدراج النص في جدول الأعمال إذا لم تعد اللجنة تقريراً في ظرف شهرين.⁶

على أن مكتب المجلس يعتبر عملياً أداة بيد رئيس المجلس طالما أنه هو الموزع للمهام على أعضاء النواب، انطلاقاً من مبدأ المساعدة نظراً لأن المادة 53 في فقرتها الثانية قضت " يكلف نواب المجلس الشعبي الوطني، بمساعدة الرئيس في ممارسة مهامه "، فإن من شأن ذلك أن يجعلهم تابعين له وتحت مسؤوليته وسلطته، فكل أعمال الأعضاء النواب تعرض عليه

1 - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 152.

2 - مثال ذلك في الفترة التشريعية الأولى (1977-1982) تم تزكية رابح بيطاط رئيساً للبرلمان بناء على توجيه من القيادة الحزبية، ولأنحة مقدمة من برلمانيين، مداولات المجلس الشعبي الوطني، ج ر رقم 01.

3 - صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص. 120.

4 - أنظر: المواد 53- 54 - 55 من قانون 77-01 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

5 - أنظر: المادة 56 من قانون 77-01 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

6 - أنظر: المواد 88- 120 - 124 من قانون 77-01 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

وتخضع لرغبته، هذا إن لم نقل أن أعضاء قيادة المجلس يكتسبون حق عضوية في اللجنة المركزية- القيادة الحزبية- هذا وإن دل على شيء فإنما يدل على أن قيادة أجهزة المجلس خاضعة لتأطير القيادة الحزبية.¹ وكان مكتب المجلس جهاز تابع للحزب أكثر مما هو للمجلس الشيء الذي يؤثر سلبا على استقلالية المؤسسة التشريعية بل يخضعها لعامل الدمج والمزج.

ج- اللجان البرلمانية:

تعتبر اللجان البرلمانية بأنواعها (دائمة، مؤقتة، خاصة) القلب النابض لأي مؤسسة تشريعية. فالعمل التشريعي ينصهر في بوتقتها. فبالنسبة للجان الدائمة، فالنظام الداخلي لعام 1977، حددها بثمان لجان دائمة وكل حسب نطاق اختصاصها المعنية به.²

هذه اللجان خاضعة لنظام الانتخاب في مستهل كل فترة تشريعية بعد تنصيب المكتب النهائي، وهي تتشكل من 09 إلى 19 عضوا على حسب قرار مكتب المجلس. كما يمكن إعادة تشكيل اللجنة جزئيا أو كليا عند بداية الدورة العادية الأولى لكل سنة من الفترة التشريعية،³ دون أن يكون الحق لأي نائب في تولي العضوية في أكثر من لجنة. وفي حالة شغور منصب العضو يستخلف بالانتخاب طبق لنفس الشروط.⁴

وبعد تشكيل اللجنة تنتخب مكتبا خاصا بها مؤلفا من رئيس، ونائب، ومقرر، حتى يتسنى لها تنظيم وتسيير أعمالها. فرئيسها هو الذي يستدعي اللجنة، ويسير أعمالها، وفي حالة حدوث مانع للرئيس ينوب نائب عنه. كما يمكن لرئيس المجلس ونوابه أن يشاركوا في أي عمل للجنة. كما يمكن ذلك أيضا لأعضاء الحكومة. ويمكن أن تدعو اللجنة أشخاصا أكفاء وذوو الخبرة للاستعانة بهم. كما لها أن تطلب من مكتب المجلس عرض مشروع نص على لجنة أخرى أو تعيين مندوبين عن لجنة للمشاركة في أعمالها. على أن تحرر محضرا في أجل أقصاه شهران لجلساتها له طابع السرية، ولا يمكن الاطلاع عليه-أي المحضر- باستثناء أعضائها ومكتب المجلس والحكومة.⁵

أما لجان التنسيق فيمكن للمجلس وعن طريق مبادرة رئيس لجنتين أو رؤساء عدة لجان إنشاء لجان تنسيق مؤقتة لأجل النظر في مسائل تتطلب اختصاص لجان مختلفة. على أن تنتدب اللجان الدائمة أعضاء للجان المؤقتة، مع خضوع عدد الأعضاء المنتدبين لمعيار التلاؤم مع طبيعة المسألة المعروضة. كما يسمح النظام الداخلي للمجلس بتأسيس لجنة خاصة منتخبة لدراسة موضوع معين. على أن يخضع نظام الانتخاب والتسيير والتشكيكية لنفس نظام اللجان الدائمة.⁶

1 - في الفترة التشريعية الأولى قدمت قائمة بأسماء مجموعة من النواب جددوا الثقة في رئيس المجلس ليتولي اقتراح مرشحين لنيابة الرئيس فاقترح أعضاء وتم تركيبهم عن طريق تصويت تأييد من طرف النواب، هذا يؤكد أن رئيس المجلس يعتلي سدة وهرم المؤسسة التشريعية الذي هو قيادي في الحزب، فالمجلس ما هو إلا مرآة عاكسة للحزب وقيادته طبقا للمادة 98 من القانون الأساسي للحزب التي تقر بأن يكون أعضاء مكتب المجلس و رؤساء اللجان الدائمة أعضاء في اللجنة المركزية بصفتهم وبفقدانهم لتلك الصفة يفقدون العضوية في اللجنة المركزية. **أنظر في تفاصيل ذلك:** صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص.120.

2 - طبقا للمادة 57 من قانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، فالمجلس يتكون من اللجان التالية:
- اللجنة القانونية والإدارية، لجنة الشؤون الخارجية، لجنة التخطيط والمالية- لجنة الفلاحة والثورة الزراعية، اللجنة الاقتصادية، لجنة التنظيم الإقليمي والهيكل الأساسية،- لجنة التربية والثقافة، لجنة الشؤون الاجتماعية.

3 - أنظر: المادتين 66 - 76 من قانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

4 - أنظر: المادة 69 من قانون 01/77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

5 - أنظر: المواد 71 إلى 89 من قانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

6 - أنظر: المادتين 90 - 91 من قانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

د- اجتماع رؤساء اللجان:

يتكون اجتماع رؤساء اللجان من أعضاء مكتب المجلس ، ومن رؤساء اللجان الدائمة أي عدديا (8+5)=13 عضوا. كما يمكن للرئيس أن يستدعي اللجان الخاصة وفقا لسلطته ومشينته، على أن يكون اجتماع الرؤساء أسبوعيا، مع إمكانية الحكومة في انتداب أحد أعضائها للمشاركة في المداولات بناء على دعوة رئيس المجلس لمناقشة محاور مدرجة في جدول أعمال الاجتماع. ويتلخص هدف هذا الاجتماع في إجراء تقييم لأعمال الدورة، وتحضير دورة مقبلة، وتحسين سير المجلس.¹

فهذا الاجتماع بتشكيلة (13 عضوا) هو بمثابة اجتماع لقيادة المؤسسة التشريعية، التي هي طبقا للمادة 98 من القانون الأساسي للحزب، قيادة حزبية على مستوى اللجنة المركزية بحكم صفاتهم. وزوال الصفة يفقد العضوية في اللجنة المركزية. وإلى جانب تنفيذ التعليمات الحزبية حفاظا على الانضباط الحزبي، فإن هذا يولد التبعية والشعور بالضعف للنائب البرلماني والمناضل الحزبي أمام الوقوف في وجه مسؤول قد يخاطب العضو بصفته قياديا في الحزب. فالصفة السياسية طغت على الصفة النيابية، الشيء الذي يتنافى والإرادة الحرة للنواب، خاصة وأن بقاءه القيادي الحزبي مرتبط بمدى التقيد بالتوجهات السياسية للحزب.² فتأثير الحزب له بعد مزدوج حيث يؤثر على النواب نظرا لأنه بفضلهم وتزكيته لما وصلوا لأن اعتلوا كراسي البرلمان، ويؤثر على القيادة البرلمانية (رؤساء اللجان، المكتب) على أساس التمتع بالقيادة الحزبية المؤهلة لذلك.

المطلب الثالث: مدى استقلالية المؤسسة التشريعية

إن انتخاب أعضاء المؤسسة التشريعية طبقا للمادة 128 من الدستور مرهون بترشيح من القيادة الحزبية، هذا فضلا على أن القيادة البرلمانية (الرئيس، نوابه، رؤساء اللجان الدائمة) هم أعضاء في اللجنة المركزية بصفتهم. وبفقدانهم لتلك الصفة يفقدون العضوية في اللجنة المركزية طبقا لأحكام المادة 98 من القانون الأساسي للحزب.

هذا التنصيص يحمل في طياته تأثير حزبي على المؤسسة، وذلك تحت طائلة الانضباط الحزبي، وإن كان مرده أن الوظيفة السياسية للدولة يضطلع بها الحزب بوصفه الحزب الواحد والطلائعي والقائد والمجسد لأهداف الثورة الاشتراكية، ودليلها، وقوتها، وأداتها قيادة وتخطيطا وتنشيطا.³

ونظرا لأن رئيس الجمهورية هو المجسد لوحدة القيادة السياسية للحزب والدولة فإنه هو الذي يترأس الاجتماعات المشتركة لأجهزة الحزب والدولة،⁴ الشيء الذي يطرح فكرة مدى استقلالية المؤسسة التشريعية، وموقعها في ظل أسلوب المزج والدمج. ومن هذا المنطلق سنعالج هذا التنصيص على المستوى العضوي المؤسسي (الفرع الأول)، وعلى المستوى الوظيفي (الفرع الثاني).

¹ - أنظر: المواد 92 - 93 - 94 من قانون 77-01 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² - أنظر في تفاصيل ذلك: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 155-158.

³ - أنظر: المواد 94 - 103 (الفصل الأول: الوظيفة السياسية من الباب الثاني: السلطة وتنظيمها)، من دستور 1976.

⁴ - صالح بلحاج ، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص. 125.

الفرع الأول: الاستقلالية العضوية للمؤسسة التشريعية

تقوم تشكيلة القائمة الانتخابية على مبدأ وحدة القيادة للحزب والدولة، وذلك وفقا لقاعدة أن العضوية تكون بناء على ترشيح القيادة الحزبية، وأن العضوية في اللجنة المركزية تمكن حائزها مركزا قياديا في البرلمان . فالقيادة البرلمانية والحزبية صفتين متلازمتين، وهذا ما ثبت عمليا. فتشكيلة المجلس الشعبي الوطني الأول (1977-1982) تميزت بهيمنة الموظفين وإطارات الحزب والدولة الذين شكلوا بذلك أغلبية 74% من المرشحين، و 85% من المنتخبين الشيء الذي أضفى على المجلس الانغلاق.¹

على أن الدور الحزبي لم يتضاءل، بل تزايد في ظل الفترة التشريعية الموالية، وبقيت عملية اقتراح المرشحين بيد المكتب السياسي. فمن ضمن 17000 مرشحا اختار المكتب 843 شخصا، أي نسبة ثلاث أضعاف المقاعد. فالاختيار تركز على معيار الكفاءة والقدرة، فتم انتخاب 295 مقعدا وترشح 132 نائبا بتجديد عهدة، انتخب منهم 62 لفترة جديدة، كما أعيد انتخاب الرئيس السابق رابح بيطاط كرئيس للمجلس للفترة التشريعية.²

فإذا كان الدستور،³ كرس للحزب الواحد القيام بالوظيفة السياسية، فمنطقيا لا يمكن البرلمان إلا أن يكون ممثلا له. ويشترط الاختيار من بين قيادته مع ضرورة تطبيق قاعدة الانضباط الحزبي وفقا للالتزام بتوجيهات وتعليمات الحزب، وإن كان يجر معه بديهيا عنصر التبعية، وعدا ذلك يتعرض النائب للمسؤولية التأديبية.

وعلى هذا الأساس ووفقا لما أقره الدستور،⁴ راعى الحزب في الاختيار القواعد الثلاثة الكفاءة، والنزاهة، والالتزام، وذلك من أجل وضع نواب مؤهلين للنهوض بأداء يتلاءم مع السياسة العامة للدولة ومطبعا لإيديولوجية اشتراكية وافق عليها الشعب بكل حرية في ميثاقه الوطني لعام 1976.

على أن الصفة التي يتمتع بها مسؤولوا المؤسسة البرلمانية قد تؤثر على النواب الشيء الذي يجعل كل ما يصدر عنها هو تجسيد لإرادة القيادة الحزبية. فإن الشروط المطلوبة في النائب (الكفاءة، النزاهة، الالتزام) تجد وجودها في ظل بلد يعاني من شتى أشكال التخلف السني الذي يقضي بالضرورة على الانتخاب والمساواة بين النواب، ويجعل الصفة السياسية تطغى على الصفة النيابية.⁵

فالنائب أضحي ممارسا لوظيفة سياسية وليست نيابية ما دامت أن علاقة التبعية قائمة في ظل عدم وجود مساواة بين النواب، بل أصبح ممثلا للحزب، خاضع لتوجيهاته، وتحت طائلة العقوبات التأديبية الحزبية (الانضباط الحزبي)، وأمام ضرورة التعبير عن مصلحة وطنية مجسدة في الإيديولوجية الاشتراكية.

ولعل مرد ذلك لخصائص النيابة السياسية في النظرية القانونية الاجتماعية في ظل وجود عامل التزكية الحزبية، وغياب عامل المسؤولية أمام ناخبهم. فالنيابة ذات طابع وطني عملا بأحكام المادة 132 من الدستور، الشيء الذي أفرز نوابا بصفتين: نائب ممثل حقيقي،

¹ - انتخب السيد رابح بيطاط رئيسا للمجلس باقتراح من الحزب، كما انتخب السادة محمود غتر، العياشي باكر، وجلول ملايكة، وعمار شيبان نوابا له، أنظر: ج ر المداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 01 عام 1977.

² - صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص. 125.

³ - أنظر: المواد 94-103 (الفصل الأول: الوظيفة السياسية من الباب الثاني: السلطة وتنظيمها)، من دستور 1976.

⁴ - أنظر: المادة 09 دستور 1976.

⁵ - أنظر: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 157.

ونائب ممثل مشتق. فالأول مجسد لإرادة الشعب وملتزم له ومعبر عن مصالح قائمة فيصوغها وفقا للتوجيهات الحزبية الذي هو قيادي فيه، أما الثاني فهو منفذ لاختيارات محددة سلفا¹ ومادام أن النواب ليس لهم الإرادة الحرة في اختيار رؤساء وأجهزة القيادة البرلمانية (الرئيس، المكتب، اللجان)، فإن ذلك خلق فيهم باعث التبعية والضعف، وإرضاء القيادة الحزبية بدلا من الشعب، الشيء الذي يدفع بإرادة النائب النضالية، وروح التصدي والابتكار إلى الموت المحتم.

فاختيار النائب لمثله في القيادة البرلمانية بكل ديمقراطية وفقا لمبدأ الاقتراع السري يجعل الممثلين على قدم المساواة، وأن الكل ممثل عن إرادة الشعب تمثيلا وطنيا، يعكس الأداء البرلماني انعكاسا ايجابيا ما دام الإحساس والشعور بالالتبعية والاستقلالية، أما الانتماء للقيادة الحزبية فأمره محدد بمعيار النضال و الانضباط الحزبي دون أن يؤثر تكوين القيادة البرلمانية شكلا وموضوعا، في ظل وجود ميثاق وطني محدد لسياسة الشعب وفقا لنظام الحزب الواحد، والإيديولوجية الاشتراكية التي أرادها بكل حرية وديمقراطية.

والجدير بالذكر، أن النائب ظل متبوعا لمؤسسات وأجهزة القيادة الحزبية من جهة، والسلطة التنفيذية ببنيتها الأحادية تحت إمرة رئيس الجمهورية المعزز بمركزه الممركز للسلطة الشيء الذي يترتب عليه أن المؤسسة البرلمانية أصبحت جهازا من الأجهزة الحزبية، كما أن بقاء الأعضاء مرهون بمدى إخلاصهم لمبادئ وسياسة الحزب، هذا فضلا عن النظام التأديبي المقرر.

الفرع الثاني: الاستقلالية الوظيفية للمؤسسة التشريعية

كرس المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1976 الطابع الوطني للنيابة في المجلس الشعبي الوطني.² هذا الإقرار دعم مركز النائب بصفته ممثلا عن الأمة جمعاء ومدافعا عليها، الشيء الذي يخدم الاستقلالية البرلمانية. إلا أن هذه الاستقلالية نسبية بحكم النقاط التالية:

أولا: المادة 150 من الدستور التي نصت على أنه: " للمجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية للولايات أن ترفع التماسا إلى الحكومة التي يعود إليها النظر لصياغته في مشروع قانون". والمستنتج من فحوى المادة إمكانية تقديم مبادرة حكومية لمشروع قانون بناءه أو قاعدته التماسا معبرا عن المجالس المنتخبة مرفوعا أمام الحكومة. فالسؤال المطروح لماذا جاء لفظ الحكومة؟ علما أن المادة 148 من الدستور جعلت المبادرة حقا مقننا بين رئيس الجمهورية وأعضاء المجلس الشعبي الوطني.

فلماذا لم يرفع لرئيس الجمهورية؟ أم أن الحكومة عن طريق وزرائها، تعرض الأمر لرئيس الجمهورية نظرا لأن أعضاء الحكومة ومن بينهم الوزير الأول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي، وتطبيق القرار المتخذة في مجلس الوزراء، خاصة وأنه قد يفوض رئيس الجمهورية للوزير الأول جزء من الصلاحيات، عدا ما يتعارض مع المادة 116 فيما يتعلق تعيين أعضاء الحكومة، وإنهاء مهامهم، اللجوء للاستفتاء، والحل وتنظيم انتخابات.³ والملاحظ

¹ - أنظر: صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص. 134.

² - أنظر: المادة 132 من دستور 1976.

³ - أنظر: المادة 113، 114، 115، 116 من دستور 1976.

أيضا عدم طرح أو رفع الالتماس إلى النائب البرلماني خاصة وأنه قريب من دائرته الانتخابية.¹

وفي ظل قانون 01-79، المتضمن القانون الأساسي للنائب نص في مادته 17 على أنه : " اعتبارا لآراء سكان الدائرة التي انتخب فيها، في المسائل المشار إليها في المادة 16 أعلاه يمكن أن يقترح الإجراءات المناسبة على الهيئات المعينة في الحزب والدولة". لكن الالتماس المقدم مباشرة للحكومة وفقا للمادة 150 من الدستور قضى على هذه المادة. فالنائب لا يمثل الجماعات المحلية لدى السلطة المركزية أي أمام أجهزة الحزب والدولة، كما لم تجز له المادة حتى إمكانية أن يلعب الدور الوسيط الناقل للمعلومة والمبلغ لرسالة دائرته الانتخابية.² فأضحى النائب لا يتمتع بالوزن لا أمام دائرته الانتخابية، ولا أمام المؤسسة التشريعية لوجود أعضاء ونواب أكبر منه وزنا سياسيا ونفوذًا حزبيا -القياديين- مما يسهم في تكريس علاقة التبعية، وإن كانت المجالس الشعبية المنتخبة يكون لها الحق إما طبقا للمادة 150 من الدستور لطرح التماس أمام الحكومة، أو طبقا للمادة 17 من قانون 01-77 (القانون الأساسي للنائب) لطرح الآراء للنائب.

وبالرجوع إلى فحوى المادتين (150، 17) من الدستور والقانون الأساسي للنائب على التوالي، يمكن طرح التفسير أنه إذا كانت المجالس المنتخبة بحاجة إلى صياغة مشروع لرفع التماس للحكومة، وإذا كانت بحاجة إلى استشارة لإجراءات متعلقة بتطبيق السياسة التي تقررها الهيئات العليا، أو تطبيق قوانين أو ممارسة رقابة، يكون أمام نائب الدائرة المتابع لذلك، كما قد تقرر إحالة الأمر للحكومة نظرا لطبيعة الانتخاب الذي سبقته عملية تركية الحزب والاختيار، فقد يكون النائب رشح في دائرة لم يكن مقيما بها.

ثانيا: حلول المؤسسة التنفيذية محل المؤسسة التشريعية. فإذا كان دستور 1976 أقر في صلب المادة 148 أن المبادرة حق موزع بين رئيس الجمهورية، وأعضاء البرلمان وفقا لتقييد عددي (20 نائبا)، في مقابل تقييد الاختصاص التشريعي في المادة 151 بـ26 مجالا، فهذا التحديد جاء بلفظ العموم، ومقيد في مضمونه بالقواعد العامة، والمبادئ الأساسية والخطوط الأساسية، والتصويت على الميزانية العامة، دون التطرق إلى التفاصيل التي هي الأهم.³ الشيء الذي يجعل البرلمان مصدرا لقواعد عامة دون الخوض في التفاصيل تارك ذلك إلى المجال التنظيمي المسند إلى رئيس الجمهورية، مختزلا بذلك وظيفة التشريع و جااعلا المؤسسة التشريعية شبه معنية.⁴ ويضاف إلى ذلك حق المؤسسة التنفيذية - رئيس الجمهورية- في المبادرة بمشاريع القوانين وتعديل الدستور، وإصدار القوانين في أجل ثلاثين يوما الموالية للموافقة عليها، دون أن يرصد في حالة عدم إصدار أي إجراء كانتقال حق الإصدار تلقائيا لرئيس المجلس النيابي، بل يمكن طلب مداولة ثانية ليعاد التصويت على النص بنسبة 3/2،⁵

¹ - القانون 01-79 المتضمن قانون الأساسي للنائب، في الفصل الثاني المحدد لدور النائب وفي قسمة الثاني المحدد لذلك على المستوى الدائرة الانتخابية في مادته 15 إلى 22، فقد قضى بأن النائب يؤدي مهمته في دائرته الانتخابية في إطار الحزب والاتصال مع مختلف الهيئات والمجالس الشعبية ومجالس العمال ويشارك في المجالات التي يقوم بها الحزب والدولة لدعم مكاسب الثورة الاشتراكية وتطبيق مبادئ الميثاق الوطني، وأحكام الدستور، كما يتابع تطور الحياة السياسية، الاقتصادية... الخ ويتابع تطبيق السياسة التي تقررها الهيئات العليا في البلاد، ج ر عدد 03 بتاريخ: 16 جانفي 1979.

² - أنظر: صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص. 128.

³ - أنظر: الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري، المرجع السابق، ص. 155.

⁴ - للمزيد من التفاصيل حول الوظيفة الرقابية أنظر الفصل الأول من الباب الثاني، ص. 307.

⁵ - أنظر: المواد 148، 155، دستور 1976.

وهي نسبة صعبة المنال في ظل نظام الحزب الواحد، ومؤسسة برلمانية مؤطرة حزبيا بأغلبية ساحقة قيادتها هي القيادة الحزبية.

كما قد يتحكم رئيس الجمهورية ويمارس تشريعا منافسا عن طريق اللجوء للاستفتاء طبقا للمادة 14/111 من الدستور والمادة 05 من الدستور، أو عن طريق الأوامر طبقا للمادة 153 من دستور، على أن يقع عرضها على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة، وإن أمر الموافقة عليها وارد منطوقيا في ظل نظام حزب واحد أمينه هو المشرع رئيس الجمهورية. هذا فضلا عن المبادرة المالية المحكرة، فالمادة 15/151 جاءت بلفظ "التصويت على ميزانية الدولة". والمادة 149 جاءت بلفظ "فلا يقبل أي اقتراح إذا خفض موارد مالية أو زاد نفقات إلا إذا كان مرفوقا بتدابير مالية". وإن كان أي اقتراح يستحيل أن يخلو من تخفيض مورد مالي أو زيادة نفقات.

من هنا أضحي الاختصاص التشريعي للبرلمان مقيدا، بل هو الاستثناء والقاعدة العامة هي التشريع الرئاسي

ثالثا: توجيه العملية التشريعية طبقا لمقتضى المؤسسة التنفيذية، فهذه الأخيرة فرضت توجيهها للعمل البرلماني بدء من جدول أعمال البرلمان المحدد عن طريق مكتب المجلس (الذين أعضاء هم أعضاء في اللجنة المركزية بقوة القانون طبقا للمادة 98 من قانون الحزب)، بالتشاور مع رؤساء اللجان وبتوافق الحكومة وحسب أولويات تفرضها هذه الأخيرة.¹ الشيء الذي يضرب بقاعدة البرلمان سيد جدول أعماله عرض الحائط، ويجعل الترتيب والتأجيل بل السحب تحت السلطة التقديرية للحكومة.²

كما قد يعدل محتوى قانون، إذا صادق رئيس الجمهورية على معاهدات سياسية بعد موافقة البرلمان عليها، وإن كان يمكن للمجلس أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية وإمكانية إصدار لائحة. إلا أنه لا يوجد في الدستور من إلزام للرئيس بعرض هذه المعاهدات. وإن كان العرض وفقا لنظام الحزب لوحد يكون أمام الحزب أولا ثم المجلس. فإذا وافق الحزب فيستحيل رفضها من طرف المؤسسة البرلمانية.³ خاصة وأن أسلوب النظام فرض التوظيف السياسي بدل البياني، والتمثيل للحزب قبل التمثيل الشعبي. فالحزب هو ممثل الشعب.

رابعا: إن الوظيفة الرقابية غير مجدية، ذلك أن الدستور قد خول للنواب آليات للرقابة البرلمانية سواء عن طريق استجواب في قضية من قضايا الساعة، أو توجيه أسئلة كتابية، أو إنشاء لجان تحقيق أو مراقبة.⁴

إلا أن الاستجواب مقيد وفقا لجدول الأعمال المحدد حسب أولويات الحكومة. الشيء الذي قد لا يطرح إطلاقا، خاصة أنه متعلق بقضية من قضايا الساعة مما يتطلب الإجابة عليه وإلا أفرع من محتواه، وفقد أهميته.⁵ دون أن يرتب أي آثار قد تقيم جزاءات على الحكومة، دون أن يكون الحق في تقديم لائحة واردا. ونفس الشيء بالنسبة للإجابة عن السؤال. فالإجابة

¹ - أنظر: المادة 99 من قانون 77-01 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس

² - أنظر: المادة 199 من قانون 77-01 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس

³ - أنظر: ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص. 155.

⁴ - أنظر: المواد: 161، 162، 188 من دستور 1976

⁵ - أنظر: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 168.

مكتوبة في ظرف 15 يوما وإن كان لا يترتب أي جزاء لعدم الإجابة مما يجعل الآليتين (السؤال، الاستجواب) منعدمين الأثر.¹

وما بقي أمام النواب سوى آلية إنشاء تحقيق بغية التحقيق في كل قضية ذات مصلحة عامة بصفة مباشرة أو غير مباشرة، بعد التصويت على اقتراح لائحة مودع لدى المكتب من قبل عشرة أعضاء من طرف النواب، أو لجنة دائمة. كما يمكن أن تكون المبادرة، من رئيس الجمهورية، وإن كان عرض اقتراح اللائحة على المجلس لا يتم إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية الأمين العام للحزب في إطار جدول أعمال تكميلي.² الشيء الذي يجعل أثر هذه الآلية متوقفا على رغبة رئيس الجمهورية. فهي بيد المؤسسة التنفيذية والقيادة الحزبية، بوجه خاص. وأمام هذا الوضع فالمؤسسة التشريعية مهددة بالحل الذي قد يصيبها بعد إقرار رئيس الجمهورية في اجتماع يضم قيادة الحزب والحكومة، وتنظم الانتخابات مسبقا في ظرف ثلاثة أشهر.³

فقد أضحت المؤسسة التشريعية تمارس اختصاصا مشروطا بموافقة المؤسسة التنفيذية⁴، في إطار وظيفة وليست سلطة الشيء الذي لا يحقق استقلاليتها، بل يعدم ذلك ويجعلها جهازا تابعا للحزب.

وهذا ما أثبتته الواقع العملي، فقد ناقش البرلمان في فترته التشريعية الأولى 75 نصا تشريعيًا منها 11 عبارة عن اقتراحات برلمانية وناقش 2278 تعديلا وصادق 55 قانونا بالإضافة إلى التشريعات المالية لكل سنة، ومخطط الخماسي (1980-1986) في الفترة نفسها والحكومة سحب 08 مشاريع.⁵ والملاحظ أن جل النصوص التشريعية وجدت مصدرها مصدرها في مشاريع تتقدم بها المؤسسة التنفيذية، أمام مناقشة سطحية غير مجدية ولا أثر لها.

أما الفترة التشريعية الثانية (1982-1987) فقد شهدت المصادقة على قانون الأسرة وقانون الاستثمارات الخاصة. أما الفترة التشريعية الثالثة، قانون الانتخابات استعدادا لتشريعات 1991 وقانون البلدية 90-08، الولاية 90-09 وقانون تعميم اللغة العربية.⁶ أما على مستوى الإطار الرقابي، فقد تميزت الفترة التشريعية الأولى بفتح لجنة تحقيق حول عقد شركة البارو، وحول سياسة الحكومة في مجال النقل، والأسئلة 103 في الفترة الأولى 10 منها بدون رد، وإن كان الباقي خارج الأجل.⁷

ونخلص من خلال ذلك أن اعتناق مبدأ الحزب الواحد، والميثاق الوطني المصادق عليه من طرف القاعدة الشعبية، مضافا إلى ذلك بنية المؤسسة التنفيذية المدعمة بالصلاحيات الدستورية، جعل النظام قوامه الوظائف وليس السلطات الخاضع تبعا للمؤسسة التنفيذية عن طريق الأجهزة الحزبية، ولا يمكن أن نثير مسألة استقلالية المؤسسة التشريعية لخضوعها لسلطة رئيس الجمهورية المجسد لقيادة الحزب والدولة. فهو سدة الحكم وقبة النظام، فالنظام مغلق أفقيا، الشيء الذي أفرز فيما بعد تحولا سياسيا.

1 - للمزيد من التفاصيل حول الوظيفة الرقابية أنظر الفصل الثاني من الباب الثاني.

2 - أنظر: المواد: 12-13-15 من قانون 80-04 مؤرخ في 14 ربيع الثاني عمر 1400 الموافق لـ 01 مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، ج ر عدد 10 بتاريخ 04 مارس 1980.

3 - أنظر: المادة 163 من دستور 1976

4 - أنظر: سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 169.

5 - أنظر: صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص. 132.

6 - أنظر: صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية، المرجع السابق، ص. 133.

7 - بشأن لجان التحقيق أنظر: الفصل الثاني من الباب الثاني.

المبحث الثالث: المؤسسة التشريعية والتحول السياسي

كشفت الأحداث التي شهدها المجتمع الجزائري في أكتوبر عام 1988 عدم فعالية السياسة المنتهجة في ظل الحزب الواحد، وأزمة قصفت بالمجتمع على جميع الأصعدة، الأمر الذي استدعى تحول سياسي لمواجهة. وإن كان هذا الأمر مفروضا، إلا أنه لم يكن وليد الصدفة. بل كان نتيجة خلفيات أفرزت هي الأخرى مخلفات انعكست على كل الميادين خاصة السياسية (المطلب الأول). ناهيك عن العوامل و الظروف التي ساهمت في إحداث هذا التحول السياسي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: خلفيات أحداث أكتوبر وانعكاساتها

جسدت أحداث أكتوبر 1988 و انعكاساتها، النفق الذي مر عليه الانتقال إلى التعددية السياسية في الجزائر، وكشفت هشاشة النظام السياسي الذي كان سائدا قبل ذلك.¹ وعدم فعالية الصيغة السياسية المتبناة في ظل الحزب الواحد. بمعنى بداية جديدة لإدخال إصلاحات سياسية أهمها فتح الباب أما إنشاء أحزاب أو جمعيات ذات طابع سياسي... الخ، وإعلان الطلاق مع الحزب الواحد، وتأسيس مفاهيم جديدة يكون لها وقعا على المجتمع الجزائري و أبنيتها.² وعلى هذا الأساس سنعطي قراءة على أحداث أكتوبر 1988 مبينين خلفياتها (فرع أول) وانعكاساتها (فرع ثاني).

الفرع الأول: خلفيات أحداث أكتوبر 1988

إن الخطاب الذي ألقاه رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد أمام مكاتب التنسيق الولائية يوم 19 أكتوبر 1988 ، كان نقطة انطلاق ثورة كلامية من داخل أجهزة السلطة احتجاجا على الأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية المتردية التي عرفتها الجزائر. وقد وجه في الخطاب انتقادات لعناصر من الحزب ، و كذا أعضاء الحكومة التي كانت تعارض الإصلاحات و التوجه الليبرالي، بسبب تقصيرهم في أداء مهامهم لمعالجة المشاكل التي يتخبط فيها المجتمع ووضع حل لهذه الأزمة.³

و تجدر الإشارة، أنه بعد ذلك الخطاب، و في الأسبوع الأول من أكتوبر انتشرت موجة من الاضطرابات شلت المؤسسات الاقتصادية و الحيوية، منها قطاع البريد و المواصلات.

¹ - بعد وفاة الرئيس هواري بومدين سنة 1978 ظهر صراع بين عبد العزيز بوتفليقة (وزير الخارجية) و محمد صالح بجاوي (منسق الحزب). فحسم الجيش الأمر لأحد أعضائه و هو العقيد الشاذلي بن جديد قائد الناحية العسكرية الخامسة و عضو مجلس الثورة. أنظر في تفاصيل ذلك: خميس حزام والي، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية مع الإشارة إلى تجربة الجزائر، ط 1 مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2003. ص 133.

² مخلوف بشير، الأبعاد السياسية و الاجتماعية للتعددية الحزبية في الجزائر-1988-1995، مذكرة ماجستير، قسم علم الاجتماع، جامعة عين شمس، 2001، ص 196؛ و أنظر أيضا محمد ضيف، التحول السياسي في الجزائر- دراسة لتجربة الانتقال من نظام الحزب الواحد للتعددية السياسية-، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1991، ص 134.

³ - أنظر في تفاصيل ذلك : ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قلمة، الجزائر، 2006، ص 131.

فظهرت أزمة ندرة المواد الغذائية في المدن الكبرى، واستفحلت الأزمة مساء يوم 04 أكتوبر 1988 بالعاصمة و انتشرت في 05 أكتوبر لتشمل نواحي أخرى من الوطن خاصة المدن الكبرى (قسنطينة، وهران، عنابة) ،لتم عملية التكسير و التخريب ضد الممتلكات العامة، والوزارات، والبنوك، وأسواق الفلاح، والخطوط الجوية الجزائرية... الخ.¹

و المثير للدهشة أن الشرطة اختفت من الشوارع يوم 05 أكتوبر 1988 ، و لم تتدخل لإيقاف الأعمال التخريبية ،مما استوجب تدخل الجيش، و إعلان حالة الحصار العسكري يوم 06 أكتوبر 1988 بعد أن اعتبر المكتب السياسي للحزب في اجتماعه يوم 05 أكتوبر 1988 بأن تلك الأعمال هي أعمال شغب قامت بها مجموعة لا تتمتع بالحس المدني، مدفوعة بأيدي خفية من الخارج مقررين بأن سياسة الحكومة المعتمدة هي السبيل الوحيد للخروج من الأزمة التي تعيشها البلاد.²

و لهذا قررت القيادة السياسية الرد بعنف لوقف عمليات السلب و النهب و تهدئة الأوضاع، خاصة بعد ما أصبح المتظاهرون يطالبون بذهاب رجال الحكم الذين عجزوا على حل المشاكل. الشيء الذي أدى بالحكومة إلى استعمال القوة من أجل إستتباب الأمن. فكان نزول الجيش إلى العاصمة بناء على قرار من رئيس الجمهورية.³ وهي ثاني مرة ينزل فيها الجيش لأن الأولى كانت سنة 1965 (أي بعد 23 سنة) وأعلنت حالة الحصار العسكري ودامت 6 أيام أي تم إنهاؤها في 12 أكتوبر 1988. و توجه الرئيس بخطاب يوم 10 أكتوبر 1988 تأسف فيه عما حدث، وما نتج من خسائر تحددت بـ: 189 قتيلًا و 1442 جريحًا و ندد باحتكار السلطة و وعد بإجراء إصلاحات سياسية كبيرة تعرض على الشعب للاستفتاء عليها⁴، و عادت الحياة إلى طبيعتها، و عدل الدستور في 03 نوفمبر 1988.

و الملاحظ، في إطار المادة 119 من دستور 1976، أن إعلان حالة الحصار أو حالة الطوارئ يعلنها رئيس الجمهورية في اجتماع هيئات الحزب العليا و الحكومة.⁵ إلا أن رئيس الجمهورية قرر إعلان حالة الحصار بعد أن اجتمع المكتب السياسي دون الحكومة. فهل هذا يعد هذا مخالفة لأحكام المادة 119 أم أن الحكومة تتجسد في الرئيس؟ إضافة إلى ذلك امتد تطبيق حالة الحصار إلى مدن أخرى في حين أنها كانت مقصورة على العاصمة و ضواحيها.⁶ على أن التساؤل الذي لا ينبغي تجاهله، هل هذه الأحداث عفوية أم تم التخطيط لها؟

اختلفت الآراء حول دوافع وقوع هذه الأحداث و هذا بحسب تصور و تحليل كل شخص من حسب مركزه في النظام السياسي، و عليه يمكن حصرها في اتجاهين⁷:

الاتجاه الأول: يرى أنها رد فعل عفوي أو إرادي كان منتظرا من الجماهير نظرا للظروف الاقتصادية و الاجتماعية، و ما ترتب عنها. فقد ذهب الأستاذ سعيد بوالشعير إلى أن ما عرفته الجزائر من اضطرابات يرجع بالأساس إلى أسباب عديدة منها سياسة التقشف التي انتهجتها الحكومة نتيجة انخفاض سعر البترول، إلى جانب تدني القدرة الشرائية للمواطن، وارتفاع

¹- أنظر في تفاصيل ذلك: حسين بورادة، الإصلاحات السياسية في الجزائر 1988-1992 مذكرة ماجستير، معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر 1993، ص 38؛ أنظر أيضا: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 131.

² أنظر في تفاصيل ذلك: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 178.

³ - أنظر: حسين بورادة، المرجع السابق، ص 39.

⁴ - أنظر: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 179.

⁵ - تنص المادة 119 من دستور 1976 على أنه: " في حالة الضرورة الملحة يقرر رئيس الجمهورية، في اجتماع لهيئات الحزب العليا و الحكومة، حالة الطوارئ أو الحصار ، و يتخذ كل الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع."

⁶ - أنظر: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 178.

⁷ - أنظر: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 132.

البطالة لاسيما لدى الشباب، وضعف الإنتاج الفلاحي، وقلة مردودية المؤسسات الاقتصادية التي وصل عجزها إلى ما يقارب 110 مليار دينار، وارتفاع ديون الجزائر من مليار دولار سنة 1970 إلى 19 مليار دولار سنة 1988، بالإضافة إلى ظهور طبقة برجوازية طفيلية أثرت على حساب المصلحة العامة، وفرضت رأيها في القمة و القاعدة. فعلى مستوى القمة تطالب بفتح المجال أمامها لاستثمار أموالها، أما على مستوى القاعدة فعلت بوسائل مختلفة كالبيروقراطية وكشفت نقائص القطاع العام.¹

أما الأستاذ علي الكنز، فيرى أن حوادث أكتوبر تعتبر انتفاضة و تعبر عن وعي جماعي للشعب الجزائري، وأن الطبقات المحرومة هي التي مسها بالدرجة الأولى التدهور الكبير للحياة الاجتماعية حيث كانت أكثر إحساسا من غيرها بالوضع التي آلت إليها، و لهذا كانت هذه الطبقات تتصدر خطوط المواجهة. أما فيما يخص تشخيص الطبقات الاجتماعية التي قامت بالفعل الواعي، تمثلت في المفصولين عن الدراسة، والعاطلين عن العمل، والعزاب، ويمكن اختصار ذلك في كل الشباب المنتمين إلى الطبقات الشعبية.²

و كذلك يرى الرئيس الأسبق أحمد بن بلة " رحمه الله"، أن حوادث أكتوبر ترجع إلى الأزمة الاقتصادية و الاجتماعية التي كان يعيشها الشعب كندرة المواد الغذائية، وأزمة السكن، تدهور القطاع الصحي، ضعف التعليم، الارتفاع الهائل للشباب و تهمشهم.³ أما السيد: محمد بوضياف " رحمه الله" فرأى أن الأحداث كانت منظرية نتيجة لتردي الوضع السياسي والاقتصادي والاجتماعي، و تهميش شرائح اجتماعية كبرى، و عدم تأطيرها قصد المشاركة السياسية.⁴

أما الاتجاه الثاني: فيرجع أسباب أحداث أكتوبر إلى الصراع في قمة النظام السياسي بين الاتجاهين الإصلاحية و المحافظ. و ينطلق من فكرة مؤداها أن أزمة النظام السياسي في المقام الأول هي أزمة التنظيم الواحد و هذا ما ذهب إليه الأستاذ: جيلالي اليابس " رحمه الله". ويبرر ذلك من خلال تضاعف المنازعات في أبريل 1980 وأحداث تيزي وزو، والإسلاميون 1982، وأحداث قسنطينة و سطيف 1985-1986.⁵

كما أكد أيضا السيد: عبد الحميد مهري " رحمه الله" الأمين العام لحزب جبهة التحرير الوطني بعد حوادث أكتوبر، أن الأزمة هي أزمة تنظيم و أزمة ثقة. فالعلاقات بين المسؤولين على مستوى القيادة السياسية لم تكن جيدة و نشأت في جو مغلق هو الحزب الواحد، و غياب الديمقراطية و حوار بين القاعدة و هيئات الجهاز، و عدم تقبل الانتقادات. و نتيجة لذلك خلقت أزمة ثقة بين القاعدة و المسؤولين.⁶

أما الأستاذ: طالب الإبراهيمي وزير الخارجية آنذاك قبل 05 أكتوبر 1988، فقد حصر الخلافات في أربع نقاط:

- الاختلاف حول أسلوب مواجهة الموقف في أحداث أكتوبر.
- الاختلاف حول طريقة إعادة العلاقات الدبلوماسية مع المغرب.

¹ - أنظر: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 179.

² - أنظر: علي الكنز، حول الأزمة: 05 دراسات حول الجزائر و العالم العربي، دار بوشان للنصر، الجزائر 1990، ص 08.

³ - نقلا عن: عبد العالي رزاق: الأحزاب السياسية في الجزائر (خلفيات و حقائق)، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر 1990، ص. 08.

⁴ - نقلا عن: ناجي عبد النور المرجع السابق، ص. 133.

⁵ - نقلا عن: حسين بورادة، المرجع السابق، ص 42؛ و أنظر أيضا ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 134.

⁶ - نقلا عن: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 135.

- اختلاف وجهات النظر حول القضية الصحراوية.
 - اختلاف حول طريقة إعادة العلاقات الدبلوماسية مع مصر.¹
 لكن هل أن هذه الخلفيات كافية للقول أن هذه الأزمة ليست عفوية و لا تلقائية و إنما صراع أجنحة داخل نظام سياسي مغلق قوامه الحزب الواحد؟
 رغم أن الحقيقة أنه لا يمكن لشعب ما أن يخرج إلى التظاهر في الشارع بتلقائية،² ذلك أن المسألة تحتاج إلى عملية محكمة جدا، تتم عن دهاء مدبريها. ولكن على الرغم من ذلك غضب الشارع أخط الأمور، و انفلتت الخيوط من أيدي أصحابها، ليجسد الشباب في الشارع أكبر معارضة عرفتها السلطة منذ الاستقلال ممثلة في التيار الإسلامي لاحتواء غضبهم.³
 و على العموم يمكن القول أن الدوافع التي كانت وراء أحداث أكتوبر 1988 تتجلى في: الصراع المحتدم بين المحافظين (ذوي الاتجاه الاشتراكي، و أنصار الحزب الواحد)، والإصلاحيين (جماعة الانفتاح الاقتصادي و السياسي)، و الاختلاف في تصورات الإصلاح بين الرئيس الشاذلي بن جديد و جناح من الحزب، وبالأخص أثناء انعقاد المؤتمر السادس لجبهة التحرير الوطني في أواخر نوفمبر الذي رفض التعددية و أبدى تحفظات. لكن الغلبة كانت للرئيس، و انتهت بإرساء دستور جديد لعام 1989، وهذا راجع لسياسة الإصلاحات و بالأخص الاقتصادية، للمعرفة الجيدة للرئيس بالحزب و دواليبه، و كيفية التغلب عليه فكانت بداية من خطاب 10 أكتوبر كبادرة أولى.⁴
 ويضاف إلى ذلك الفساد العام الذي سيطر على مؤسسات الدولة، والبيروقراطية وانتشار مظاهر الانحراف العام سواء كانت علاقات جهوية، أو إقطاعية عسكرية أو حزبية، كلها انصهرت في بوتقة واحدة وانعكست على الواقع الاجتماعي هذا من جهة. ومن جهة أخرى انتشار ظاهرة البطالة و الارتفاع المستمر لأسعار المواد الغذائية إن لم نقل ندرتها، ناهيك عن تدخل عوامل دولية كإنهيار الاتحاد السوفياتي الذي جعل الجزائر تصاب بداء البيروستريكا.⁵

الفرع الثاني انعكاسات أحداث أكتوبر 1988

أبرزت أحداث أكتوبر 1988 تغيرات في الحياة السياسية تجلت فيما يلي:
 1 - **إحداث تغيير على مستوى النخبة السياسية** : فالبداية كانت بإبعاد محمد شريف مساعدي من الأمانة الدائمة للحزب، و تعويضه بعبد الحميد مهري الذي أوكلت له مهمة امتصاص غضب المناضلين و إطرارات الحزب، خاصة أن المؤتمر السادس لجبهة التحرير الوطني جاء بتشكيلة جديدة للجنة المركزية تمثلت في تعيين أمناء تنفيذيين مثل: الهاشمي حرس، و عبد الرزاق بوحارة. كما استأصل دور أحمد طالب الإبراهيمي في قيادة الحزب رغم بقائه ضمن أعضاء اللجنة المركزية مع اختفاء بعض الأسماء مثل رشيد بن يلس، و بشير رويس. كما ترتب على ذلك إحداث تغيير هام على مستوى

1 - أنظر: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 134 .

2 - أنظر: حسين بورادة، المرجع السابق، ص. 43.

3 - أنظر: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 203.

4 - أنظر في تفاصيل ذلك: فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج2، ط2، د م ج ، الجزائر، 2003ص

63.

5 - أنظر في تفاصيل ذلك: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 205.

المؤسسة العسكرية، فتم إبعاد العميد بتشين من الأمن العسكري، و تغيير قادة النواحي العسكرية، و وضع حد لاحتمال حدوث خلاف أو صراع ظاهر على السلطة.¹ أما بالنسبة للحكومة، فقد تم تعيين قاصدي مرباح رئيسا للحكومة بتاريخ 05 نوفمبر 1988 على أثر التعديل الدستوري الذي وقع في 03 نوفمبر 1988، واستمر يؤدي مهامه بتلك الصفة إلى غاية 09 سبتمبر 1989. و ضمت 22 عضوا و حملت العديد من دلالات التغيير حيث لم يتجاوز متوسط السن لوزراء الحكومة 48 سنة. و هناك 13 من بين أعضائها يعتبرون شخصيات جديدة على الساحة السياسية. و الملاحظة الهامة هي غياب شخصيات كانت حاضرة في كل التشكيلات الحكومية طيلة الثمانينات أمثال: أحمد طالب الإبراهيمي، محمد بن أحمد عبد الغني، عبد العزيز خلاف، عبد الحميد براهيمي. و من أبرز الوجوه في تشكيلة الحكومة الجديدة: علي بن فليس و كذلك عودة أحمد غزالي كوزير للمالية بعد غياب طويل، ثم عين بعد ذلك رئيسا للحكومة بتاريخ 05 جوان 1991 بعد استقالة مولود حمروش، و بذلك يكون قاصدي مرباح بقي على رأس الحكومة مدة 278 يوما، أما مولود حمروش 603 يوما، في حين بقي السيد أحمد غزالي على رأس الحكومة 400 يوم.²

و لعل هذه التغييرات تجعل الرئيس يضرب بقبضة من حديد خاصة في مواجهة المؤتمر، حيث فتح له المجال للجوء إلى الشعب للفصل في الموضوع المتنازع بشأنه دون انتظار موافقة من الأجنحة الأخرى. و هو ما يبعد عليه كل أنواع الضغوط التي قد يتعرض لها من الحزب أو الجيش.³

2 - **إحداث تغيير في بنية النظام السياسي:** إن بيان رئاسة الجمهورية الذي تم نشره يوم 10 أكتوبر 1988 والذي أعلن عن إجراء استفتاء يوم 03 نوفمبر 1988، حمل في طياته تعديلا دستوريا مرتقبا، دون أن يكون الحزب طرفا فيه، ودون علم أعضاء اللجنة المركزية بتفاصيله إلى غاية يوم صدور البيان الذي نشر يوم الاثنين 17 أكتوبر 1988. و تمثلت هذه التعديلات الحزبية باختصار فيما يلي:

أ- إعادة صياغة نص المادة الخامسة من دستور 1976 بشكل واضح، إذ كانت قبل التعديل تقضي بأن السيادة الوطنية ملك للشعب، يمارسها عن طريق الاستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين و أصبحت السيادة الوطنية ملك للشعب

1- أنظر في تفاصيل ذلك: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 185، وأنظر أيضا محمد ضيف، المرجع السابق، ص 143؛ وأنظر أيضا:

-Hocine BEN KEIRA « Les Emeutes d'octobre 88 en Algérie » pulpes méditerranéens, n°52-53 juillet, Déc. 1990, p 15

-A-CHAREF « Dossier Octobre » ed Laphomic, Alger 1989. p. 186.

2- أنظر في تفاصيل ذلك: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 299؛ و أنظر أيضا:

- A-CHAREF, op cit., P 193

3- جاءت المادة الخامسة من دستور 1976 في فقرتها الأخيرة بـ: لرئيس الجمهورية أن يرجع مباشرة إلى إرادة الشعب و المادة 4/111 التي نصت على يمكن له - أي رئيس الجمهورية- أن يعمد لاستفتاء الشعب في كل القضايا ذات الأهمية الوطنية و بالفعل استند إلى نص المادة 4/111 طرح مشروع التعديل الدستوري و إن كانت هذه الصياغة حسب الأستاذ سعيد بوالشعير ناقصة كونها لا تمنح الرئيس سلطة الرجوع إلى الشعب في حالة اتخاذ موقف في المؤتمر بالأغلبية، ناهيك على أن المادة 09/95 من القانون الأساسي لحزب جبهة التحرير الوطني قضت أنه سيتولى بحث القضايا التأسيسية للدولة و يقول أيضا لو أبقى على النص الأول المادة 4/111 فقط لتمكن المؤتمر من طرح توصيات تأسيسية خاصة بالدولة ليصعب على رئيس الجمهورية (الأمين العام للحزب) مخالفتها و لجونه للشعب ويدخل في دائرة الخارج عن طاعة الحزب الذي رشحه. أما وقد عدلت هذه المادة 05 حللته من أي التزام أو استشارة جهة معنية و أكدت علاقته المباشرة مع الشعب صاحب السيادة، أنظر في تفاصيل ذلك: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 184-185.

يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء
 يمارس الشعب هذه السيادة كذلك بواسطة ممثليه المنتخبين
 لرئيس الجمهورية أن يرجع مباشرة إلى إرادة الشعب
 ومنه أصبح بإمكان لرئيس الجمهورية أن يرجع إلى الشعب مباشرة كلما استدعت
 الضرورة . و بهذا عززت هذه المادة مركز رئيس الجمهورية و دعمت علاقاته بالشعب .
 ب- إلغاء الفقرة الثانية والتاسعة من المادة 111 التي تقضي بأن رئيس الجمهورية يجسد وحدة
 القيادة السياسية للحزب و الدولة ، وكذا التي تخول للرئيس أن يترأس الاجتماعات المشتركة
 لأجهزة الحزب و الدولة.¹ و قد تكون خلفية هذا الإلغاء هي إلغاء الحزب تدريجيا من القيادة و
 فصل الدولة عن الحزب و إقرار الاستقلالية لرئيس الجمهورية و القيام بالإصلاحات التي وعد
 بها.²
 ج- خلق ثنائية في الجهاز التنفيذي (منصب رئيس الحكومة) لنقل جزء من صلاحيات رئيس
 الجمهورية التنفيذية إلى رئيس الحكومة مع احتفاظه بقطاع الشؤون الخارجية و قطاع الدفاع،
 و جعل رئيس الحكومة مسؤولا أمام المجلس على تطبيق برنامجه دون أن يترتب على ذلك
 استقاله عن رئيس الجمهورية. فلقد احتفظ هذا الأخير بسلطته في تعيينه وإنهاء مهامه وحل
 المجلس الشعبي الوطني ، مما يؤمن له الحفاظ على مركزه، كما أنه لا يتحمل مسؤولية أخطاء
 التسيير التي قد تقع فيها الحكومة. كل هذا دعم بوادر ظهور نظام شبه رئاسي أو مختلط.
 د- منح الاستقلالية للمنظمات الجماهيرية و التنظيمات المهنية عن وصاية وسيطرة الحزب
 نظرا لأن إستراتيجية حزب جبهة التحرير الوطني انطلقت من جبهتين الأولى منها مؤسسات
 و هياكل الدولة و الحكومة التي تحولت إلى شبه جهاز تنفيذي له مكلفة بتطبيق توصيات
 مؤتمراته و دورات لجنته المركزية و مكتبه السياسي ،الذي احتكر أعضاءه مناصب السيادة
 داخل وخارج الحكومة التي أصبحت العضوية فيها شبه احتكار لأعضاء لجنته المركزية، و
 كذا على مستوى السلطة المحلية (البلدية ، الولاية) التي يسيطر عليها مناضلو الحزب عن
 طريق القسامات و المحافظة. أما الجبهة الثانية إعادة ترتيب مختلف التكوينات المدنية و خاصة
 التي بقيت مستمرة بعد خروج الاستعمار الفرنسي مثل: الإتحاد العام للعمال الجزائريين
 « UGTA » التي عملت على ترويضه و إخضاعه لسيطرة الحزب.³
 ولعل الهدف من ذلك تعبئة الجماهير و توظيف النخب و جعلها منسجمة مع سياسة
 الحزب و الدولة، لذلك أصبح الترشح للمجالس المنتخبة لا يشترط فيه إجبارية العضوية في
 الحزب.⁴

¹ نصت المادة 111 بفقرتها الثانية و التاسعة من دستور 76 على: " أنه-أي رئيس الجمهورية- 2 يجسد وحدة القيادة السياسية للحزب و الدولة. 9- يترأس الاجتماعات المشتركة لأجهزة الحزب و الدولة".

² قد تتجه نية المؤسس الدستوري الجزائري إلى تكوين فكرة المؤسسات التي يجب أن تحل محل الحزب و تقوم بوظائف الدولة المتعددة تمهيدا لتجسيد مبدأ الفصل بين السلطات و دولة القانون، كما أنه من جهة أخرى أصبح الحزب في وضعية جد مزرية نظرا لأن الجميع حمله مسؤولية الأزمة لسوء تسيير البلاد منذ الاستقلال ، و الذي أعلن رفضه للتعددية، ما كان لينصب من الساحة السياسية و إنما ذهب ليراجع أوراقه و يعيد تنظيمه ليرجع متحول إلى حزب عصري يساير التطورات على الصعيد الداخلي و الخارجي، و يكون في مستوى مواجهة خصومه، بمعنى آخر أن خسارة جبهة التحرير الوطني لم تكن نتيجة لدستور 1989 ، لأن هذا الأخير كان مسبقا ببيان صادر عن الرئاسة بشأن الإصلاحات الذي تضمن إنهاء احتكار الحزب للسلطة و المؤسسات منذ ربع قرن، أنظر في تفاصيل ذلك: العلجة مناع، التعددية الحزبية في الجزائر و دورها في البناء الديمقراطي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عنكون، جامعة الجزائر، 2002، ص. 116-117.

³ - أنظر في تفاصيل ذلك: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 139.

⁴ - أنظر في تفاصيل ذلك: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 143.

و كل هذا تجلى من إفرزات المؤتمر السادس للجبهة المنعقد في نهاية نوفمبر 1988 والذي حول جبهة التحرير الوطني من حزب إلى جبهة تضم مختلف الحساسيات و الاتجاهات السياسية. بمعنى المحافظة على نظام الحزب الواحد مع الاعتراف بانفتاح الحزب على تيارات متعددة، و إلغاء وصايته على المنظمات الجماهيرية، و هذا كرس في دستور 1989 الذي لم يشر إلى الحزب و وظيفته في النظام السياسي، و اختفاء الحزب كهيئة دستورية تمارس وظيفة سياسية.¹

المطلب الثاني: عوامل الانتقال إلى التعددية الحزبية

إن التحول الذي شهده النظام السياسي الجزائري كان نتيجة عوامل داخلية ذات طابع سياسي، واقتصادي، واجتماعي، وثقافي، وعوامل خارجية (تحولات سياسية وضغوط اقتصادية دولية) انصهرت في بوتقة واحدة. و دفعت بالمؤسسة التنفيذية بالاستجابة لهذه المتغيرات والعوامل نظرا لأن التنازل أو التخلي عن السلطة أمر غير وارد، فأقرت الانتقال نحو التعددية السياسية و سببرز هذه العوامل من خلال نقطتين: العوامل الداخلية (الفرع الأول)، والعوامل الخارجية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: العوامل الداخلية:

يمكن رصد أهم العوامل و الأسباب التي ساهمت في عملية التحول السياسي فيمايلي:

أولا- أزمة الشرعية (المؤشر السياسي):

لقد استند حزب جبهة التحرير الوطني في ممارسة السلطة إلى شرعية تاريخية ثورية ارتكزت بدورها على المقاومة الوطنية ضد الاحتلال الفرنسي. وهي شرعية لم يسبق أن حصلت عليها قوة سياسية أو حزبية في الجزائر. و هذا ما تأكد في جميع النصوص القانونية و المواثيق التي أعطت الأولوية الحزب.² و لهذا السبب احتكرت جبهة التحرير الوطني التمثيل السياسي و سيطرت على النقابات والاتحادات المهنية والمنظمات الجماهيرية، و كذا عملية الانتخابات المحلية، بل حتى المؤسسات الاقتصادية من خلال فرض إيديولوجية الحزب و الدولة. وفي المقابل انعكس هذا سلبا على جميع الأصعدة، فاغتصاب السلطة و احتكارها من قبل أقلية مسيطرة على المجتمع، تتموقع في أجهزة و مؤسسات الدولة - الحزب - منذ الاستقلال، ساهم بقدر كبير في خنق الحريات الفردية و العامة، و أكد أحادية متعسفة و وضع بون شاسع بين السلطة والمجتمع، هذا من جهة. و من جهة أخرى احتكر الحزب الذي هو محور السلطة آنذاك النخبة العسكرية، هذه الأخيرة التي حصلت على سند إنتقال من الشرعية الثورية إلى الدستورية الشكلية.³

¹ - أنظر في تفاصيل ذلك: محمد ضيف، المرجع السابق، ص. 144.

² - أنظر: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 114.

³ - أنظر في تفاصيل ذلك: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 167-168.

لكن مع نهاية الثمانينات،¹ سرعان ما بدأت تظهر على النظام السياسي الجزائري بوادر الشيخوخة حيث وجد نفسه يصارع أزمة سياسية أصبحت تهدد بقاءه، و ما بقي معه أمران أحلاهما مر، إما التنازل و التخلي، وإما التغيير، فعمد الرئيس الشاذلي بن جديد إلى تقوية مركزه داخل السلطة ، ولعل تغيير هذا الانتقال يتجلى في:

- 1 طبيعة النظام السياسي القائم على الحزب الواحد: فقد كان النظام محتكرا من قبل أقلية وهو ما أدى إلى طريق مسدود ، وساهم في خلق وضع متفجر ، و يعود ذلك بالأساس إلى العملية التي تتعرض لها القوى الاجتماعية أي توجهات سياسية ومذهبية مغايرة.²
 - 2 -البنية البيروقراطية للحزب و الدولة، ورسوخ الطابع الإداري في بناء الدولة و الحزب وفي تسييرهما لم يمكن من إعادة هيكلة الحزب في إطار توجهات متوازنة و مرنة تسمح له بالانتقال التدريجي في الأداء السياسي وفق خطاب يتفق و طبيعة المتغيرات الدولية والداخلية، مضافا إلى ذلك عملية التداخل الموجودة بين البنية البيروقراطية للإدارة الجزائرية الموروثة عن الاستعمار الفرنسي، والمؤسسة العسكرية، وعلاقتها بالحزب الأمر الذي جعل السلطة السياسية في الجزائر محكومة بتركيبة خاصة أساسها تبادل المصالح، و تكوين نوع من رأس مال العلاقات سيسمح لهذه الفئات بضمان مصالحها على المدى البعيد.³
 - 3 -أزمة الشرعية و انقسامات النخبة: استمدت الدولة الجزائرية شرعيتها من الشرعية التاريخية لجهة التحرير الوطني التي ارتكزت على المقاومة ضد المحتل و تحقيق الاستقلال. و ترتب على هذه الشرعية تداخل بين الدولة والجبهة لما يقرب من الاندماج لذا فإن أزمة الشرعية تعود في نشأتها إلى الأيام الأولى للاستقلال. حيث لم تعترف قيادة الأركان (الجيش) بالحكومة المؤقتة وتحالفت مع فريق من المدنيين، وشكلت المكتب السياسي الذي لم يحترم اختصاص المجلس التأسيسي لحكم اتفاقيات افيان.⁴
- و بعد الإطاحة بنظام الرئيس أحمد بن بلة في 19 جوان 1965، حاول الرئيس هواري بومدين تبرير العملية بوضع حد للسلطة الفردية ، و محاولة لاسترجاع الشرعية الثورية. من هنا أخذ مفهوم الدولة في هذه الفترة معنى جديدا، فالدولة هي السلطة ووحدة الشعب.⁵ كل هذا شكك في شرعية النظام وأدى إلى فقدان الثقة في جبهة التحرير الوطني.⁶

¹ تجلى في هذه الفترة بظهور تيارات انكشفت حقيقتها أثناء النقاش حول الميثاق الوطني 1976 إلا أن وجود الزعامة و الفعالية النسبية للنظام حجت هذه القوى. لكن مع وفاة الرئيس الراحل هواري بومدين تأكد عدم فعالية الحزب في الحياة السياسية وفرضت سيطرة الجيش على مرتكز القرار و ظهر ذلك في إرادته لمسالة خلافة الرئيس هواري بومدين، إلا أنه تبين منذ البداية أن القادة الجدد لا ينوون الاستمرار في مشروع الرئيس، و نظرا لأن فريق الرئيس الشاذلي بن جديد لم يكن لديه بديل جاهز فترك المجال لبروز تيارات تبلورت في الساحة السياسية و الاجتماعية كان من أبرزها تياران يبين مسار تطورهما أنهما لا يتوقفان عند الحدود المطلوبة هما: التيار البربري و التيار الإسلامي (مظاهرات تيزي وزو 1980) (أحداث جامعة الجزائر 1982) . **أنظر في تفاصيل ذلك:** محمد ضيف، المرجع السابق، ص. 91 و ما بعدها.

² أنظر: العياشي عنصر، سوسيولوجيا الأزمة الراهنة في الجزائر، المستقل العربي، العدد 191 1995، ص. 88.

³ أنظر: أحمد طعيبة، دور المؤسسة التشريعية في دعم التحول الديمقراطي-حالة الجزائر- أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2007، ص.182.

⁴ أنظر: فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج2، المرجع السابق، ص. 60.

⁵ - أنظر: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 117.

⁶ - نتيجة الأخطاء التي وقعت فيها المتمثلة في عمق الانقسام بين إيديولوجية النص و إيديولوجية الفعل، الشيء الذي أدى بدوره إلى إضعاف مصداقية الحزب في التمسك بمواثيق الثورة، و صراع داخل الجبهة و ظهور انقسامات و تناقضات بعد الإصلاحات التعددية، بالإضافة إلى فشل الجبهة في إعادة هيكلة الحزب و كوادره في إطار توجهات تسمح له بالتنقل التدريجي في الأداء السياسي، دون إغفال التحالف بين التكنوقراط و الجيش بعيدا عن الحزب و بروز صراع علني أثناء حكم الشاذلي بن

بالإضافة لذلك فإن سبب عدم الاستقرار و تواتر الهزات السياسية و الاجتماعية هو تقاليد الدولة و تقوقع المجتمع في مستوى التنظيم العشائري الذي يقتصر فيه ولاء الأفراد والجماعات إلى العرش أو الجهة أو القبلية ،دون أن يرقى إلى مفهوم الدولة بالمعنى القانوني المعاصر. ناهيك عن غياب شرعية سياسية حقيقية مقنعة، و ظلت تستمد شرعيتها من الشرعية التاريخية الثورية التي لم تعد لهذه الأخيرة أي مصداقية لدى فئة الشاب المولود بعد الاستقلال، لأن الدولة و أجهزتها الإيديولوجية استعملت الثورة كآلية تعبوية لإحكام سيطرتها على المجتمع و إخضاعه، وتقوية الفوارق الاجتماعية فيه. و بذلك لم تخلف لنفسها سوى الاستياء والتذمر لدى أفراد المجتمع. ولم تحافظ على الإجماع الذي وظفته لخدمتها طيلة 25 سنة.¹

4- أزمة الإيديولوجية الشعبوية: إن مصدر الشرعية تجلى في استقطاب الجماهير باستغلال مشاعرها و طموحاتها، خصوصا في الحالة التي عرفها المجتمع الجزائري الذي عايش فترات طويلة تحت القهر الاستدماري الفرنسي فاقتدا للسيادة مسلوبا للهوية محروما من ثرواته وخيراته. كما حاولت هذه الإيديولوجيا التوفيق بين العناصر الدينية والعلمانية و الجمع بينها للحفاظ على الأصالة، و التمسك بالتراث وإحيائه والنهوض به، و الانبهار بالحدثة والتوق على العالمية و الاندماج في حركة العصرية من جهة أخرى.²

هذا الأسلوب لم يكن سهلا على المستوى النظري في ظل وجود خطاب سياسي عام وغامض و غير دقيق. كل هذا أفرز نظاما يعاني من تناقضات جوهرية، تلخصت في التناقض بين طبيعته التقليدية البالية المتمثلة في إنفراد الزعيم بالحكم، و الرأي، وإخضاع الجميع وصولا إلى استخدام العنف بغرض الهيمنة مما يؤدي إلى ظهور رد فعل متمثل في مقاومة الاستبداد الفردي بالسلطة، بالإضافة إلى ذلك ظهرت ممارسات شكلية مثل الانتخاب كما ظهر التناقض الثاني بين الطبيعة العشائرية للنظام و سيطرة المصالح الفئوية الضيقة التي تشكل مضمونه الاجتماعي و قاعدته الموضوعية.³

ولقد ساعد على ظهور النظام وجود ثروة نفطية ريعية هي قوام الاقتصاد الوطني، في مقابل وجود خطاب شعبي بنقوى التمايز و يؤكد التجانس و وحدة المصير. لكن سرعان ما تقلصت تلك الثروة، حتى انفجرت تلك الوحدة المزعومة، و بهذا وصلت الشعبوية إلى نهايتها الطبيعية بانهيار شرعية النظام و تدهور الأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية لشرائح المجتمع وتفاقت أزمة الدولة.⁴

ثانيا- الأزمة الاقتصادية:

إن تدهور الأوضاع الاقتصادية الذي عانت منها الجزائر كان سببا رئيسيا في اهتزاز شرعية النظام، وهذا ما عكسته الاضطرابات و المظاهرات الشعبية التي طالبت بإدخال إصلاحات دفعت القيادة السياسية بالتعجيل في عملية الانتقال السياسي خاصة، و أنها واجهت أزمة اقتصادية في ذروتها كارتفاع حجم المديونية، وانخفاض أسعار البترول، و تراجع احتياطات الصرف.

جديد بين كل من الجبهة و الحكومة، و بروز الدور السياسي للجيش الذي عدل في خريطة القوى السياسية على حساب جبهة التحرير في تفاصيل ذلك أنظر: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 115.

1- أنظر: أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص 183، و أنظر أيضا، مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 171.

2- أنظر: العياشي عنصر، المرجع السابق، ص 89؛ و أنظر أيضا، أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص. 184؛ وأنظر أيضا، مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 172.

3- أنظر: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 172.

4- أنظر، أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص 185؛ و أنظر أيضا، مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 173.

فالنظام الاقتصادي الجزائري شهد بداية من مرحلة الرئيس هواري بومدين (1965-1979) انطلاقة تنموية دفعتها إرادة سياسية كبيرة أرست فيها القواعد الضرورية لإحداث تنمية تقوم أساسا على الصناعة كقطب قادر على تعظيم منافع التنمية و لعل الهدف من ذلك هو تقليل روابط التبعية بالخارج.¹

و تم اتخاذ عدة إجراءات لإنجاح هذه العملية، حيث تم الاعتماد على مبدأ التخطيط الاقتصادي المركزي، والملكية العامة لوسائل و الإنتاج وسيطرة القطاع العام على كافة الأنشطة الصناعية و إقامة مزارع تعود ملكيتها للدولة من جلال تأميم الأراضي.² معتمدة في تحويل هذه الإستراتيجية على قاعدة الربيع النفطي. لكن مع حلول عام 1986 نتيجة انهيار أسعار النفط و الغاز، دخلت الجزائر في أزمة اقتصادية، التي نجم عنها تراجع قيمة احتياطيها من العملة الصعبة و أصبحت خدمات الديون تمتص نسبة كبيرة من مداخيل الصادرات حيث تجاوزت سنة 1986 نسبة 50% من الصادرات، و قاربت 75% إبتداء من سنة 1988. أما الديون فبعدما كانت تبلغ 16 مليار دولار سنة 1984 انتقلت إلى 26 مليار دولار سنة 1989.³ و هو ما دفع إلى تقليص الواردات. حتى الأساسيات منها مما ترتب عليها ندرة للمواد الغذائية.

و إبتداء من سنة 1986 تم التعامل مع أزمة انخفاض عائدات البترول على أنها أزمة ظرفية قصيرة المدى، و بالتالي لم تكن هناك إستراتيجية طويلة الأمد لتسيير هذه الديون. و تم الاعتماد على وضع منظومة قانونية بين سنتي 1986-1991 تنظم اللجوء إلى الاقتراض الخارجي. غير أن هذه الإجراءات لم تأخذ بعين الاعتبار قدرة الجزائر على الاستدانة مما جعل الديون و خدماتها ترتفع و تؤثر سلبا على معدل النمو الاقتصادي وعلى توازن ميزان المدفوعات بحكم أن عملية الإنعاش الاقتصادي أصبحت صعبة.⁴ بالإضافة إلى وضع تخصيصات لخدمة المديونية و أخرى لعائدات الاستيراد، بمعنى اقتراض أموال لا تستعمل في الاستثمار المنتج.

و من ثم أصبح من الضروري العمل على توقيف اللجوء إلى الديون قصيرة الأجل، مع تحاشي اللجوء إلى إعادة الجدولة. و قدمت الجزائر طيلة هذه السنوات تضحيات كبيرة للاستجابة لمتطلبات الديون، بدأ بوضع برنامج خاص بالإصلاحات الاقتصادية والسياسية تمكنها من كسب ثقة المجموعة المالية الدولية، والحصول على تمويل طويل المدى، والتخلص من ظاهرة القروض قصيرة المدى.⁵ مما دفع الجزائر للجوء إلى صندوق النقد الدولي و البنك العالمي للإنشاء و التنمية،⁶ لطلب المساعدة المالية. وأبدت الجزائر نيتها في إجراء إصلاحات

¹ - أنظر، ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 126.

² - كما تم في مخطط (1980 1984) تحت شعار من أجل حياة أفضل لتحسين الأوضاع الاجتماعية سكن، صحة، و تشجيع الاستيراد و التركيز على الكماليات و الامتيازات لكسب الشرعية، تم إعادة هيكلة المؤسسات حيث تم تقسيم المؤسسات التي تعاني من عجز في مؤسسات صغيرة لتسهيل مراقبتها، وقد تم انتقاد هذه الإصلاحات على اعتبار أنها من قبيل خصوصية الشركات الكبيرة للدولة و السعي نحو الليبرالية بأي ثمن، أنظر في تفاصيل ذلك: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 127.

³ - أنظر: محمد ضيف، المرجع السابق، ص. 121.

⁴ - أنظر: أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص. 165.

⁵ - أنظر: محمد ضيف، المرجع السابق، ص. 130.

⁶ - استجابة المجموعات البنكية الدولية كانت ضعيفة، بل منها ما هو سلبى خاصة البنوك الفرنسية التي أصرت على إرغام الجزائر على القبول بإعادة الجدولة، و كان مسعى الحكومة الجزائرية يتمثل في محاولة إقناع الأطراف الدائنة بنجاعة الإصلاحات و المطالبة بإعطاء فرصة للجزائر لتلبية التزاماتها الدولية. و هناك من يرى أن من الإصلاحيين حصلوا على تأييد من البنك العالمي و صندوق النقد الدولي من قبل و هو مهم للحكومة بحيث أنهم عملوا منذ 1988 على فتح مفاوضات مع المؤسسات اللتين لم تكن لهما علاقات إلا علاقات هامشية مع الجزائر في ذلك التاريخ، و أبدت المؤسساتين تأييدهما للخطوط

إصلاحات اقتصادية هيكلية، مما يؤدي ربط الاقتصاد الجزائري بتوجهاتها و الخضوع لشروطها.¹

و عليه فالإيديولوجية التي كانت سائدة في الجزائر قبل 1988، والقائمة على النهج الاشتراكي، لم تكن تسمح للنظام السياسي بالقيام بالإصلاحات التي إشتراطتها المؤسسات المالية الدولية. فكان لابد من تفتح سياسي يسمح بإيجاد إجراءات في هذا الاتجاه الجديد، خاصة وأنها في صالح الدولة التي أرهقتها التكاليف الاجتماعية للتنمية، وأصبحت عاجزة عن الوفاء بوعودها التي ينتظرها المواطنون.²

كما أدى أيضا فشل التسيير البيروقراطي للأنشطة الاقتصادية التي فرضتها الدولة إلى عجز مالي للمؤسسات الاقتصادية العامة وصل إلى 250 مليار دينار جزائري.³ وهذا بسبب الأسعار الممركزة، وعدم فعالية النظام الجبائي، فضلا عن انعدام رقابة فعلية و فعالة على هذه المؤسسات مما أدى إلى تخصيص نسبة كبيرة من الموارد إلى هذا المجال غير المنتج.⁴ وهو ما أثر على معدل النمو الاقتصادي، فلقد شهد هذا الأخير بنسبة 4 % عام 1982 ليرتفع إلى 5.6 % عام 1983 (و هو أعلى معدل من عام 1980 إلى 1989) لينخفض عام 1988 إلى 1.8 % و انهار سنة 1989 ليصل إلى 2.9 %.⁵ و عليه كان المخرج الوحيد هو الاستيراد أو اللجوء إلى المؤسسات المالية الدولية و في مقدمتها صندوق النقد الدولي لأجل الاقتراض. و لعل الباعث الرئيسي هو أن الاقتصاد الجزائري أضحي خاضعا لقرار سياسي هذا الأخير الذي لم يشهد الاستقرار و الثبات الواقف، و بذلك أصبحت الجزائر تعرف اقتصادا ميسيا و ليس سياسة اقتصادية.⁶

كما شهد القطاع الزراعي هو الآخر تدهورا. فقد قدرت نسبة الإنتاج الفلاحي سنة 1985 بحوالي 2.7 % لتتخف انخفاضا محسوسا سنة 1986 إلى 5.6 %، و إن كانت تحسنت سنة 1987 إذ وصلت إلى 6.8 %، لكنها سرعان ما انهارت كلية سنة 1988، ووصلت إلى الحد السلبي و المقدر بـ 5.1 %. و لهذا أصبح هذا القطاع لا يحقق إلا 14 % من الإنتاج الداخلي العام⁷، و مسجلا عجزا مقدر بـ 15 مليار دينار تولت الخزينة دفعة دون

العريضة لبرنامج الإصلاحات و خاصة البرنامج الليبرالي، و تواصلت سلسلة من الاتفاقيات مع المؤسساتيتين الدوليتين و طغى عليها طابع السرية في كل مرة إلى غاية أنه تتم كل الإجراءات هذا و إن دل فإنما يدل على مدى قسوة شروط تلك الاتفاقيات، **أنظر تفاصيل ذلك:** أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص 166، و محمد ضيف، المرجع السابق، ص 130.

¹ - قد تتلخص الشروط في إتباع النهج الليبرالي في تسيير الاقتصاد، فتح المجال لاقتصاد السوق من خلال تحرير الأسعار، حرية التجارة الخارجية و الصرف و إلغاء القيود الكمية على الاستيراد و الاتفاقيات الثنائية، تخفيض العملة المحلية، تقليص الدور الاقتصادي للدولة من خلال وقف دعم المؤسسات العاجزة و تخفيض النفقات العسكرية، و فتح المجال أمام القطاع الخاص و المستثمرين الأجانب أفراد أو مؤسسات، بما في ذلك الشركات المتعددة الجنسيات، و تغطية القطاع العام و خصخصة الحد من عجز ميزانية الدولة بتخفيض نسبة الأموال المخصصة للاستهلاك من خلال إلغاء الدعم مع المواد الاستهلاكية و تخفيض الإنفاق العام إلى أقل حد ممكن، زيادة قيمة الضرائب و الرسوم، ضرورة الانتظام في تسديد الديون و فوائدها في المواعيد المحددة تطبيق هذه الشروط دون التذرع بأي طارئ أو مشكل خاص. **أنظر في تفاصيل ذلك:** رمزي زكريا، أزمة الديون الخارجية - رؤية من العالم الثالث-، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1978، ص 424.

² - أنظر: أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص 166.

³ - أنظر: عرض الحكومة عن الوضعية الاقتصادية و المالية و الاجتماعية في البلاد. يومية الشعب، 1991/07/31، ص 03.

⁴ - أنظر: أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص 162.

⁵ أنظر:

-Hocine BENISSAD, Reformes Economiques en Algérie « Pim diable, justement structurel » OPU Alger, 1991, p, 19.

⁶ - أنظر: أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص 163.

⁷ - أنظر: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص 159.

مقابل¹ و بذلك بدأت بوادر الأزمة تتفاقم، مما أدى بالجزائر إلى تخصيص مليار دولار سنة 1988 لاستيراد ما تحتاجه من منتجات غذائية أي ما يعادل 2.5 % من قطاع المحروقات والصناعات البتر وكيمياوية.²

و مرد ضعف الإنتاج الفلاحي يعود من جهة إلى مشكلة نقص المياه، خاصة أن الجزائر تعتبر بلد شبه جاف بالإضافة إلى العجز الواضح في بناء السدود.³ ومن جهة أخرى الاهتمام بالصناعة على حساب الفلاحة و الارتكاز الكلي على عائدات الربيع النفطي. كل هذه الأوضاع الاقتصادية بما فيها سياسة التقشف، ورفع الأسعار، وإنتشار ظاهرة البطالة⁴، وتخلي الدولة على دعم أسعار المواد الاستهلاكية، ساهمت في حدوث هذا الانتقال خاصة وأن الاقتصاد كان ميسيسا.

ثالثا- الأزمة الاجتماعية:

تجسدت هذه الأزمة في تغيير البنية الاجتماعية للشعب الجزائري، إذ شهدت ارتفاع نسبة النمو الديمغرافي بشكل كبير حيث بلغت 3.2 %، و هي أعلى النسب في العالم أي زيادة قدرها 800 ألف نسمة سنويا، كما ميز هذه المرحلة جيل جديد من الشباب إذ بلغت نسبة الذين تقل أعمارهم عن 35 عاما بـ 75 % من السكان، مما انعكس سلبا على مستوى المعيشة والظروف الاجتماعية للمواطنين عموما في ظل الأزمة الاقتصادية، أي عدم التناسب بين النمو الديمغرافي من ناحية و مستوى النمو الاقتصادي من ناحية أخرى. فزيادة عدد المواليد يعني زيادة جديدة في المطالب الاجتماعية خاصة أن هذه الفئة لم تعش ملحمة الثورة التحريرية الكبرى. كما أن هذه التركيبة العمرية تعاملت مع البيروقراطية و الفساد الإداري، وعجز النظام عن تغطية تلك الأعداد المتزايدة.⁵

كما ارتفعت نسبة الأمية حيث وصل عدد الأميين حسب إحصائيات 1989 إلى 7.5 مليون أي بنسبة 32.7 %، وقد مست جميع فئات العمر و هي عند النساء أكثر رغم جميع الجهود الكبيرة التي بذلتها الجزائر المتمثلة في مجانية التعليم و إلزاميته بالنسبة للمدرسة الأساسية و لعل هذا راجع إلى الاستدثار و مخلفاته.⁶

و من مظاهر الأزمة التي يتجلى فيها البعد الاجتماعي، عجز المجتمع عن تحقيق الانتقال من وضعية تقليدية قائمة على سيطرة بنية اجتماعية و روابط الانتماء لمجموعات تضامنية محدودة في زمان و مكان معين، تحدد هويتها عوامل مثل: القرابة، اللغة، الدين، بمعزل عن التفاعل مع المحيط و مواجهة التحديات، إلى مجتمع عصري يقوم على التنوع

1 - أنظر: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 179.

2 - أنظر: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 160.

3 - أنظر: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 129.

4 - ارتفع منحى البطالة بعدما كانت 130.000 فرصة عمل تخلف سنويا فيما بين 1980-1984 تراجعت ليصبح 74.000 فرصة عمل في 1986، و 64.500 في عام 1986، و 60.000 عام 1988 و بهذا ارتفع معدل البطالة 16.2 % عام 1985 إلى 18.4 % عام 1987 ليصل إلى 22 % عام 1988. و الملاحظ أنها لم تعد تقتصر على الأشخاص غير المؤهلين بل امتدت تدريجيا إلى أصحاب الشهادات خاصة في بداية التسعينات (ففي سنة 1990 نجد 4000 مهندس، 16500 حاصل لشهادة ليسانس و 55000 تقني) مما نتج عنه هجرة الإطارات العالية إلى الخارج و عجز النظام على استيعاب هذا الكم الهائل من خريجي الجامعات و المعاهد العليا كما جسد هذا المشكل -أي البطالة- بعد اجتماعيا للأزمة فآثر في فشل المؤسسات الاجتماعية بما في ذلك الأسرة، المدرسة، منظومة التعليم بصفة عامة. و وسع الهوة بين فئات المجتمع الجزائري أنظر في تفاصيل ذلك: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 123-124؛ و أنظر أيضا، مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 160. 161، أنظر أيضا، عياشي عنصر، المرجع السابق، ص. 45.

5 - أنظر في تفاصيل ذلك: أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص. 171؛ و أنظر أيضا: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 12.

6 - إحصائيات نقلا عن: أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص. 171.

والتعدد المسند إلى خصائص مكتسبة بالأساس مرتبطة بدور الأفراد و المجموعات و مكانتهم في بنية الاقتصادية و موقعهم السياسي و الاجتماعي و الثقافي ، و إخضاعها لقواعد تحكم المنافسة السلمية أي مأسسة ظاهرة الصراع الاجتماعي. و عليه فإن فشل مشروع التنمية إرتبط بدون شك بعدم القدرة على تحقيق النقلة النوعية، مما أفرز صعوبة إقامة حوار اجتماعي ،مخلفا هذا الأخير تفاوتنا ارتبط مفهومه بالشعور بالظلم، و اللامساواة، و عدم تكافؤ الفرص، و عدم قيامه على أسس و ضوابط.¹

رابعاً- المشاكل الثقافية:

سعى الاستعمار الفرنسي لتدمير البنية الثقافية عن طريق التجدر العنيف الذي مارسه مؤسساته الثقافية. إلا أن هذا الإنعراس أدى إلى ظهور بنية اجتماعية جزائرية جديدة أفرزت مشروعا سياسيا و إيديولوجيا عصريا، تمثل فيما يسمى بالحركة الوطنية Movement National التي ستؤدي عبر الثورة التحريرية إلى تأسيس الدولة الوطنية الجزائرية. هذه الأخيرة ستكون لها استمرارية تاريخية في الوقت ذاته، ورد فعل يتخطى الحدث الاستعماري بكل ما أفرزه من رموز و مفاهيم. فبات من الأكد توحيد الجماعات الاجتماعية تحت مبدأ الوطنية Nationalisme ، و الإيديولوجية الشعبوية Idéologie Populiste باعتبارها الحصن المنيع الذي يحقق الاستقلال ، و منه عملية تفكير ثقافي أو محاولة فصل المجتمع الجزائري عن كل ثقافة أصيلة،² خاصة (اللغة) و (الهوية).

هذا لم يمنع من وجود أنماط ثقافية من نتاج المساجد و الزوايا و المعاهد و الجامعات الإسلامية (الزيتونة، الأزهر...) و هي ثقافة استمرارية تراثية ما قبل الاستعمار أحادية اللغة و ثقافة من نتاج المدرسة الاستعمارية، بهدف تكوين وسطاء بين الإدارة و الدولة الاستدمارية و ثقافة مزدوجة، مشارب ثقافية و ثنائية اللغة و هي أقلية معبرة ، و آخر هذه الأنماط ثقافة شعبية شفوية لم تصل بعد إلى مرحلة الكتابة التي غدت تغذي جماهير المدن و الأرياف. هذا التنوع الثقافي ولد ازدواجية في الشخصية الوطنية و صراع ثقافي.³

من هنا تجلى البعد الاجتماعي للأزمة التي عرفت الجزائر بعد الاستقلال من خلال مسألتين هما: اللغة و الهوية.

فالمسألة الأولى: اللغة: عمدت الجزائر بعد الاستقلال إلى إرساء قواعد علمية لنقل المجتمع من البنية الثقافية الموروثة عن الاستعمار، إلى بنية ثقافية تكتسي طابع الثورة الثقافية و التعريب ليعيد للجزائر وجهها العربي. و جاء الميثاق الوطني الجزائري في عام 1976 ليؤكد أن اللغة العربية عنصر أساسي للهوية الثقافية للشعب الجزائري، و أن تعميم اللغة العربية و إتقانها يشكل أحد المهام الأساسية للمجتمع الجزائري في مجال التعبير عن كل مظاهر الثقافة الوطنية و عن الإيديولوجية الاشتراكية.⁴

إلا أن الثقافة في الجزائر عانت من وجود شخصيتين،⁵ الأولى شخصية اغترابية لا ترى ذاتها إلا من خلال الارتباط الواعي أو غير الواعي بالغرب، و خاصة النموذج الفرنسي

¹ - أنظر في تفاصيل ذلك: عياشي عنصر، سوسيولوجيا الديمقراطية و التمرد بالجزائر دار الأمين للطباعة و النشر و التوزيع، القاهرة 1999، ص 45 و ما بعدها؛ و أنظر أيضا، أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص. 174.

² - أنظر: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 174.

³ - أنظر: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 125.

⁴ - أنظر: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص 175.

⁵ - و يعود ذلك أن مهمة التعريب أوكلت إلى فئات فرانكفونية ذات إيديولوجية علمانية تابعة لفرنسا، مما نتج عنه افتقار إلى الأطر العلمية الصحيحة للتعريب، فعوض أن يتم توطين اللغة العربية تدريجيا وفقا لرؤية أكاديمية. تم توظيفها على أساس بعث مجتمع جديد وفق أطر ثقافية جديدة مع إهمالهم الكامل للبنية الثقافية الموروثة عن الاستعمار الفرنسي و المتجدر في بنيته

واعتباره معيار التقدم والتمدن بدعوى شمولية المشروع الغربي الثقافي. والثانية تبحث في ذاتها التاريخية و الحضارية و تصارع الاغتراب و الذوبان استنادا إلى اختلاف الغرب و تميزه فكرا و قيما اجتماعية. هذه الازدواجية خلقت اتجاهين في الفكر و الثقافة الجزائرية.¹

هذا زاد في أزمة الشرعية في الجزائر أي الانقسامات الثقافية و خاصة على مستوى النخبة السياسية ، و أصبح الصراع ثقافيا بين كل الأجنحة المكونة للنخبة ، و إذا كان هذا الصراع قد عرفه المجتمع الجزائري قبل الاستقلال، إلا أنه احتدم في فترة الانتقالية نحو التعددية منذ الثمانينات نظرا لأن كل اتجاه وجد من يمثله داخل دواليب الحكم.

أما المسألة الثانية: الهوية: نعني بأزمة الهوية غياب فكرة المواطنة بين أفراد الجماعات البشرية المشكلة للمجتمع، بما يعنيه ذلك من انتفاء الولاء السياسي الموحد الذي يتجه إلى حكومة وطنية واحدة. فيتعدد الولاء السياسي داخل المجتمع الواحد، بحيث يكون ولاء الفرد لجماعته العرقية ، و بين ولاءه للحكومة المركزية. وعلى صعيد آخر عرف العالم المعاصر في ظل العولمة صورا أخرى لأزمة الهوية تتمثل في اتجاه الكثيرين داخل بلدان العالم الثالث إلى التخلص من مقومات هوياتهم (كاللغة، الدين...) و التمسك بهويات أخرى.²

و ترجع أزمة الهوية في الجزائر إلى مرحلة الاحتلال الفرنسي. فلقد ارتكز الخطاب الوطني على الهوية العربية الإسلامية من أجل مواجهة الإيديولوجية الفرنسية. و لقد لقي هذا الخطاب إقبالا و احتفاء من قبل المجتمع الجزائري، اللهم بعض الأصوات التي اعتبرت بأن الجزائر جزائرية أمازيغية كما كان العامل الأمازيغي عنصر فعال و مهدد للحركة الوطنية آنذاك.³ و رغم هذا الانشقاق الثقافي في قيادة الحركة الوطنية الجزائرية، إلا إن الجميع قبل تأجيل هذه المسألة إلى ما بعد الاستقلال و تأسيس الدولة الجزائرية.⁴

إلا أنه بعد الاستقلال ازدادت الإيديولوجية العربية قبولاً و حماسة، وأصبحت أقوى مما كانت عليه. فأصبح تعريب الحياة القومية و أسلحة الثقافة هما الركبان الأساسيان لبناء الدولة وإعادة تشكيلها. لكن دون استيعاب كل الأطراف السياسية و الثقافية ضمن مشروع التعددية في إطار واحد الذي ظهرت أفعال أظهرت مشكلة الهوية التي طرحت نفسها بعدة مفاهيم مرة بالمفهوم العرقي و مرة بالمفهوم الثقافي اللغوي.⁵

على أن الحركة الإثنوثقافية الأمازيغية خشيت عمليات التعريب اللغوي والحضاري للبلاد على أساس أنه كفيلا بتهديد أشكال تفردهم الذاتي بحرياتهم الاجتماعية التقليدية، كما يهدد خصوصية وجود لغتهم الشعبية في جميع الميادين الثقافية (التعليم، التكوين، وسائل الإعلام....) مما أدى بها إلى المطالبة بكيانها الثقافي داخل إطار الدولة. و هنا نشير إلى

المجتمع الجزائري، مما أفرز ثقافتان متناقضتان ثقافة متمركزة حول الذات و ثقافة متمركزة حول الغرب مما شكل شرخا ثقافيا في الأجيال و لعلها تنقسم إلى اتجاهات مختلفة متصارعة أنظر في تفاصيل ذلك: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 175 .

176 و أنظر أيضا: أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص. 176.

1- أنظر: أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص. 177.

2- أنظر: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 119. 120.

3- تجلى فيما يعرف عند المؤرخين الجزائريين بما يسمى أزمة 1949 أين اشتد الصراع بين أجنحة الحركة الميصلالية (الحركة من أجل الحريات الديمقراطية MTLD) لأنها لم تطرح قضية اللغة و الاثنية الأمازيغية في المؤتمر الأول للحزب 1949، مما استدعى تساؤل بعض الأمازيغيين عند عدم طرح القضية في المؤتمر الأول، كما كان نزاع القيادات في حزب الشعب الجزائري PPA، و فشل الحركة من أجل الحريات الديمقراطية MTLD في إنتاج إيديولوجية تجمع كل الجزائريين رغم اختلافاتهم الاثنية و الإيديولوجية دور كبير في تطور مسألة الهوية في الجزائر، أنظر في تفاصيل ذلك: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 181.

4 أنظر: أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص. 178.

5 أنظر: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 182 و ما بعدها.

الاضطرابات و التظاهرات التي حدثت في جامعة الجزائر، تيزي وزو خلال عامي 1980 و 1981 للمطالبة بالاعتراف الرسمي لإحياء الثقافة الأمازيغية داخل البلاد¹.

ونظرا لخطورة الموقف و أبعاده، قام الرئيس الشاذلي بن جديد بمحاولة احتواء هذه التطورات بإصدار ميثاق 1986 الذي تضمن طروحات جديدة تختلف عن ميثاق 1976. فقد تضمن في مقدمته الأسس التاريخية للمجتمع الجزائري متكلماً عن دول البربر، الاستعمار الروماني، الفتح الإسلامي، الحكم العثماني، مقاومة الاحتلال الفرنسي، ظهور المشروع الوطني و بناء دولة مستقلة. و عرض حرب التحرير في إطار فكرة الجهاد الإسلامي بقيادة جبهة التحرير الوطني التي وصفها الميثاق بأنها حامية الوحدة الوطنية في البلاد. كما عرض أيضا شخصية الرئيس على أساس أنه وريث ماسينييسا قائد المقاومة النوميدية البربرية ضد روما. والسبب في ذلك هو امتصاص غضب الحركة الأمازيغية والتقليل من لهجتها القوية المطالبة بالثقافة و الهوية الأمازيغية من جهة و مواجهة مد نفوذ المعارضة الإسلامية².

لكن بعد سنتين من إرساء الميثاق الجديد 1986 عادت الحركة الاجتماعية السياسية تطفو على السطح تحت تأثير عدة ظروف داخلية و دولية، و ظهور نوع جديد من الأسئلة تعبر عن الشرخ الثقافي العميق الذي يعيشه المجتمع و هي من قبيل: هل أن الجزائري هو العربي أم الأمازيغي؟ وهل أن الشرعية ترجع لمرحلة ما قبل الفتح (الدولة النوميدية) أم مرحلة ما بعد الفتح الإسلامي؟ و أي لغة يجب اعتبارها رسمية(الأمازيغية كلغة ذات شرعية تاريخية أم العربية باعتبارها لغة دين و عروبة في نفس الوقت) أم اللغة الفرنسية باعتبارها غنيمة حرب على حد تعبير الرئيس الراحل هواري بومدين³؟

مما سبق فقد أصبح المجتمع الجزائري يعيش في بوتقة حدثت فيها اختلافات ثقافية وإثنية بدأت من أداة لمقاومة المستعمر إلى أداة لشرعية النخبة السياسية وصولاً إلى وسيلة للعنف والاحتجاج. و انتهت بوجود مناخ مناسب ليظهر في شكل حركات اجتماعية معاصرة بكل ما تحمله من طروحات، تركزت حول مسألة اللغة و الهوية ، و كرس هذا الانشقاق الثقافي تنوعاً سياسياً بالأساس، أدى بالجزائر إلى الانتقال إلى تعددية سياسية عن طريق ما أتيح له من حريات سياسية.

الفرع الثاني: العوامل الخارجية:

نقصد بها المتغيرات الخارجية التي أثرت بشكل فعال في صياغة فعل التحول نحو التعددية السياسية في الجزائر. و إذا كانت تجارب الانتقال في دول العالم الثالث تعود إلى مؤشرات داخلية واجهتها تلك النظم ، إلا أن هذا لا يعني هدم فكرة التأثير الخارجي ، خاصة

¹ لقد كانت المسألة الأمازيغية منذ عهد الثورة قضية نخبوية بالأساس و لم تعرف طرحاً بشكل ظاهر إلا أثناء النقاش حول الميثاق الوطني لعام 1976. و من الأمور التي ساعدت على تزايد هذه الشعبية ، عدم استجابة النخبة الحاكمة لشعب بقيادة الرئيس هواري بومدين للمطالب. و لم يتضمن الميثاق إشارة لهذه القضية الأمازيغية بعد وفاة الرئيس الراحل فدخلت المدرسة الأساسية حيز التطبيق و تم تعريب العلوم الاجتماعية الأمر الذي ظهر على أنه تهديد لمصير الثقافة و اللغة الأمازيغية. إلا أن الباعث المباشر هو إضرابات التعريب طيلة سنة 1979 و من بداية 1980، فكانت البداية أنه في مارس 1980 شهدت أحداث منها منع السلطات المحلية للمدينة تنظيم ندوة بجامعة تيزي وزو نشطها الكاتب مولود معمري حول الشعر القبائلي و كانت النتيجة الإضراب عن الدراسة و الاعتصام في الجامعة، و طالبوا بضرورة احترام الثقافة الجزائرية و اللغة الأمازيغية و اعتبروا هذه الإجراءات تدل على شيء واحد هو سياسة القمع للثقافة الأمازيغية. كما أرسل الطلبة مذكرة الاجتماع لرئيس الدولة مطالبين فيها بحياة ديمقراطية و عدم تدخل السلطات و أجهزة الحزب في الحياة الثقافية للجامعة و طالبوا بتعليم الأمازيغية في المدارس، أنظر في تفاصيل ذلك: محمد ضيف، المرجع السابق، ص 92 و ما بعدها.

² - أنظر: الميثاق الوطني لعام 1986.

³ - أنظر: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص 187.

وأن هذا التحول تزامن مع ما شهده النظام الدولي من تطورات في جميع الميادين ، سارعت في هذا الانتقال. بل أكثر من ذلك شكلت ضغوطا على صناعة القرار في دول العالم الثالث. هذه المتغيرات الخارجية لعبت دورا من حيث خلق الضغوط و التأثيرات على النظام السياسي و دفعه لمسايرة كل التحولات و التطورات، عن طريق تقديم حوافز ايجابية لدعم هذا التحول، مثل المساعدات المالية و التسهيلات التجارية. هذا فضلا عن التكنولوجيا المتطورة من دول الغربية و مؤسسات التمويل الدولية، و أصبح عامل التأثير أمرا لا مناص منه. بل أكثر من ذلك، فإن هذه المتغيرات ساهمت في ميلاد و بروز عوامل داخلية أدت إلى التغيير.¹ والجزائر كغيرها من دول العلم الثالث ، لم تعد بمنأى عن التغيرات الكبرى التي عرفها العالم، و تأثرت بهذه المتغيرات. و في السياق المتقدم يمكننا أن نشير إلى نوعين من المتغيرات : متغيرات إقليمية و أخرى دولية.

أولا-المتغيرات الإقليمية:

تشمل هذه المتغيرات كل التحولات التي شهدتها كل من النظامين الإقليمي العربي و النظام الفرعي للمغرب العربي. فكلا النظامين لهما تأثير خاص على الجزائر بحكم دورها وارتباطاتها المتميزة.²

فعلى مستوى وضع الجزائر المغربي، فقد شكلت الأزمة الجزائرية و تداعياتها المؤثرة في عملية الانتقال إلى التعددية السياسية عاملا أساسيا من عوامل الاستقرار الهيكلي و آلياته في منطقة المغرب العربي، بحكم وزنها السياسي كمحور للاستقرار في المنطقة. فضلا عن الموقع (الحوض المتوسطي) الذي كان سببا في زيادة تأثيرها بالتطورات التي شهدتها منطقة المغرب العربي - تطور نزاع الصحراء الغربية -، خاصة التوجه نحو مزيد من الوحدة و من الإجراءات الحمائية. وما آل إليه الوضع أوجد الحاجة الماسة إلى توفير وفاق جزائري مغاربي متوسطي في جميع المجالات، وذلك لا يتأتى بدون إصلاحات داخلية متماثلة، والشروع في بناء مغرب عربي متكامل اقتصاديا و سياسيا و هو ما بدء فيه بالعمل.³

أما وضع الجزائر العربي الإسلامي، فهو مؤثر نسبيا على محل التفاعلات السياسية في منطقة المشرق العربي لارتباطاتها المنجزة بالعديد من تجارب الدول الإسلامية. ولا سيما التي سبقها في الانفتاح باتجاه فصح المجال للقوى السياسية الإسلامية . و هنا اكتسبت عملية التحول أهمية خاصة فضلا عن الارتباطات الإيديولوجية السياسية و التنظيمية لها مع حركة الإخوان المسلمين في مصر و الأردن. فتساعد الدور السياسي و الاجتماعي للتنظيمات في العديد من الدول العربية و الإسلامية،⁴ بعض هذه التنظيمات اتجهت إلى التعايش مع النظم القائمة قبل

¹ - أنظر: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 136؛ و أنظر أيضا: أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص. 187.

² - أنظر: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 137.

³ - أنظر في تفاصيل ذلك: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 146؛ و أنظر أيضا ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 137.

⁴ - مر التيار الإسلامي في الجزائر بأربع مراحل، الأولى 1979-1982 : ظهرت المعارضة الإسلامية في محاولة انتزاع استقلالية المجال الديني عن سيطرة الدولة و توليهم بأنفسهم محاربة الفساد الأخلاقي و فرض الآداب الإسلامية بالقوة خاصة محاربة انتشار الخمر، و مهاجمة بيوت الدعارة مثال حرق فندق و تدمير مستودع للخمر بالوادي جانفي 1980، و محاولة اكتساح الساحة الجامعية و مطاردة التيار اليساري و البربري في الجامعات خاصة العاصمة، وأشهر الشواهد مهاجمة احتفال نظمه الاتحاد الوطني للشبيبة الجزائرية في 19 ماي 1981، و أحداث 02 نوفمبر 1982 بحي بن عكنون الجامعي. أما المرحلة الثانية 1982-1984 ، انطلاقا من اعتقالات التي شملت عناصر إسلامية في أحداث بن عكنون و كذا إغلاق مسجد الجامعة المركزية و نظمت الحركة الإسلامية تجمعا كبيرا بساحة الجامعة المركزية في 12 نوفمبر 1982 حضره عدد كبير من الإسلاميين جاؤوا من عدة جهات، و عرف تنظيم محكم فكان بمثابة تعبير عن قوة الإسلاميين و تواجدهم في الساحة السياسية و أول مرة يخرج فيها الإسلاميون إلى الشارع، كما تميزت هذه المرحلة بتطور الخطاب الديني و توسع مد الحركة الإسلامية. كما عمل النظام على التعبير السياسي للمعارضة الإسلامية و تم اعتقال عدد من العناصر. أما المرحلة الثالثة 1984-1986 :

ممارسة العمل السياسي في الإطار التعددي، و بعضها الآخر حمل فكرا انقلابيا جوهره رفض النظم القائمة و العمل على تغييرها.¹

كما تجدر الإشارة أن هناك عامل، وهو تنامي منظمات عديدة معنية بقضية حقوق الإنسان كما تزايد الاهتمام العالمي بهذه القضية، و تنامي ما يعرف بالمجتمع المدني العالمي. كل ذلك شكل ضغوطا على النظم العربية لتحسين سجلاتها في مجال حقوق الإنسان، و تحسبها لاحتمالات التدخل الخارجي ضدها تحت غطاء الشرعية الدولية أو التدخل الإنساني بذريعة انتهاكها لحقوق الإنسان. ناهيك عن ثورة المعلومات و الاتصالات التي تحجم من قدرة النظم التسلطية على إخفاء ممارساتها الاستبدادية، كما يتيح للمواطن الوقوف على ما يجري خارج حدود دولهم و مقارنته بأوضاعهم.²

ثانيا- المتغيرات الدولية:

عرفت الأوضاع الدولية خلال السنوات الأخيرة الماضية تطورات عميقة في النظام السياسي العالمي لم يسبق لها مثيل فتداخلت و تشابكت قوى التغيير، و أثرت في مجرى التاريخ السياسي و الفكري العالمي. كما عملت هذه التحولات على إلغاء كل ما فيها من شوائب و مسلمت و تفاعلات على مدى 40 سنة، و أخذت تتأسس قواعد و مفاهيم و مراكز قوى دولية جديدة مختلفة عما كان سائدا.³

ويمكن حصر هذه التحولات الكبرى التي عرفها العالم خاصة على مستوى العلاقات الدولية، والتي أثرت على النظام السياسي الجزائري، فيما يلي:

أ - انهيار الاتحاد السوفياتي:

ينحصر هذا الظرف في الأفكار و الممارسات التي أدخلها الرئيس السوفياتي السابق "ميخائيل غورباتشوف" في إطار البروسترويك (إعادة الهيكلة) و الغلاسنوست (الشفافية) من تغيرات جذرية في الاتحاد السوفياتي نفسه، وفي أوروبا الشرقية، و تطور الحركة الديمقراطية فيها، التي أطاحت بالأنظمة الشيوعية، و احتكار الحزب الشيوعي للسلطة. ومن ثم انهيار الاتحاد السوفياتي و تفككه. وعلى هذا الأساس يلاحظ وجود اتجاه متزايد

تميزت باستمرار نشاط الدعوى المكثف أي اقتصار على العمل الدعوى و توجيه الحركة من خلال حضورهم في المساجد والمعارض كما تميزت أيضا بتصاعد نشاط الجناح المسلح و قيامه بعدة عمليات و وضع خطة للعمل المسلح من خلالها عرف بـ الحركة الإسلامية المسلحة في الجزائر. إلا أن نشاط الحركة اقتصر على جماعة الوسط بقيادة بويعلبي بحيث هاجمت العديد من حواجز الدرك الوطني و السطو على شركات لها أموال. و كانت أشهرها التي شكلت تحديا للنظام هي عملية الهجوم على مدرسة الشرطة بالصومعة في أوت 1985. أما بالنسبة للنظام تميز بإستراتيجية تتمثل في محاولة إستعاب الحركة الإسلامية لكي يقضي على انتشار الحركة جماهيريا، و تلخصت في مهادنة الإسلاميين و ذلك من خلال إصدار قانون الأسرة المستوحى كليا من الشريعة الإسلامية. و دمج الأئمة المتطوعين في سلك الأئمة لتأطير المساجد التابعة للدولة، كما تم فتح و بناء معاهد إسلامية و اعتمد في ذلك على الشيخ محمد الغزالي 1984 على تنشيطه للساحة الإسلامية هدف كسر احتكار الإسلاميين، أما المرحلة الرابعة 1986-1988 تميز بتجاوز سيطرة الإسلاميين. أما النظام فرض الرقابة على الخطاب الذي يوجه في المساجد و الرقابة على استعمال المكتبات الجامعية للمساجد و محتوياتها مع عدم تساهل السلطات المحلية في إجراءات الترخيص لبناء المساجد، بمعنى أن تبلور معارضة داخلية متوغلغة شعبيا أصبحت تتراحم النظام السياسي في شرعيته و تطالب بالمشاركة السياسية بالإضافة إلى تجاهل أزمة اقتصادية و عدم كفاءة النظام في عدم تلبية الحاجات الأساسية للمواطن ساعد على تقوية هذه القوى المعارضة، أنظر في تفاصيل ذلك: محمد ضيف، مرجع سابق، ص 95 - 104.

¹ - أنظر: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 138.

² - المرجع السابق، ص 139.

³ - أنظر: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص 147.

نحو نموذج ديمقراطي واحد على الصعيد العالمي يقوم على الأسس التي يقدمها النموذج الغربي¹.

هذا الانهيار، أسس هندسة جديدة على مستوى العلاقات الدولية اختلت فيها الموازين لصالح الولايات المتحدة الأمريكية عن طريق ما يسمى بالنظام العالمي الجديد، الذي تؤكد كل المعطيات أنه نظام أحادي القطب، يحاول تكريس الهيمنة بمختلف معاييرها، فانهيار الاتحاد السوفياتي يعني بالضرورة انتصار للفكر الليبرالي و الديمقراطي و حقوق الإنسان، بما يعني ذلك نهاية للتاريخ أو الإيديولوجية².

و تجدر الإشارة أن هذه التحولات جعلت دول العالم الثالث تتحرر من قيدين: الأول أن النموذج السوفياتي الذي كان يضرب به المثل في تحقيق تنمية سريعة وشاملة، وتهيئة الجماهير في إطار الحزب الواحد. فالمرجعية إذن ذهبت، و سقطت الدعاية التي كانت تستبعد أو تؤجل الديمقراطية السياسية باسم تحقيق الديمقراطية الاجتماعية و التنمية الشاملة أولاً. أما القيد الثاني فحواه أن نظام الثنائية القطبية لم يكن في صالح الدول النامية لإقرار الديمقراطية و استمرارها، لأنه قائم على خلق عدم الاستقرار في الدول التابعة لكل قطب لتسهيل محاصرة الخصم و إضعافه³.

إن هذا تأثير له طابع استثنائي و خاص و هام في الجزائر، فهذه التحولات أثرت على التوجه العام للنظام السياسي الجزائري حيث جاءت تكملة لمشروع الزعزعة العامة التي شرع فيها النظام الدولي الامبريالي في السياسات لضرب كل دولة قيادية في حركة عدم الانحياز، خاصة الدور الفعال الذي قامت به الجزائر⁴ و نخص بالذكر، فكرة النظام الاقتصادي الدولي الجديد التي طرحها الرئيس الجزائري هواري بومدين باسم دول عدم الانحياز أمام الدورة الاستثنائية للجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1974. الشيء الذي جعل الولايات المتحدة الأمريكية تأخذ بعين الاعتبار الوزن السياسي و التأثير الذي قد تمارسه دول عدم الانحياز ضد مصالحها الحيوية في العالم⁵. فهذه الأمور من ضمن العوامل التي أزعجت الولايات المتحدة الأمريكية وجعلتها تفرض إستراتيجيتها على الدول الصغرى - من بينها الجزائر- والتي نجحت في إقرار عدد من التوصيات في المنظمات الدولية التي لا تتماشى و مصالح الغرب⁶. وبذلك سعت الولايات المتحدة الأمريكية إلى مواجهة الاتحاد السوفياتي، ومحاصرة نفوذه و توظيف قضية حقوق الإنسان بشكل براغماتي. إلا أنه مع نهاية الثمانينات تم ترويج فكر النظام العالمي الجديد و ضرورة تبني الديمقراطية كنظام أساسي سيسود جميع دول العالم بما فيها الأقطار العربية. بمعنى ديمقراطية ليبرالية وفق المشيئة الأمريكية⁷ واستغلال سلاح الديمقراطية، والدفاع عن حقوق الإنسان كموقف دولي معترف به، والدفاع عن الحرية

1- أنظر: أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص 188.

2- أنظر: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص 149.

3- أنظر: أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص 189.

4- أنظر في تفاصيل ذلك: محمد العربي و ولد خليفة، الأزمة المفروضة على الجزائر، (مقارنة أولية على هدى إستراتيجية ثورة التحرير الوطني) ط1، شركة دار الأمة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر 1998، ص 94.

5- كان يجب على الولايات المتحدة الأمريكية أن تتخلص من تأثير تجمعين أساسيين، أولهما دول المعسكر الاشتراكي وتنظيماتها العسكرية و الاقتصادية (حلف وارسو، منظمة الكومنكون) و على رأسها الاتحاد السوفياتي، القطب المنافس لها بحكم قوته العسكرية و الاقتصادية، و ثانيهما دول عدم الانحياز التي أصبحت منذ تأسيسها عام 1955، قوة سياسية دولية مقلقة بالنسبة لها، و تشكل الأغلبية العددية في المحافل الدولية، خاصة داخل هيئة الأمم المتحدة. أنظر: أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص 190.

6- أنظر: محمد العربي و ولد خليفة، المرجع السابق، ص 94.

7- أنظر: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص 151.

الاقتصادية التي تسند إلى اقتصاد السوق. فيجب التجاوب مع الديمقراطية بقدر ما يخدم مصالحها، وبالقدر الذي تتطابق فيه مع وجود اقتصاد رأسمالي قائم على انتعاش السوق الحرة.¹ ناهيك، عن الدور الفرنسي الذي لعبه إزاء هذه التحولات خاصة في الجزائر بصفة خاصة، والعالم العربي النامي عموما من خلال مساعداتها للتكتلات و القوى الفرانكفونية بشتى الوسائل. وهذا ما أكده الرئيس الفرنسي " فرنسوا ميتران" خلال انعقاد قمة الدول الفرانكفونية عام 1990 أمام القادة الأفارقة. فلقد اعتبر أن السياسة الرسمية الفرنسية تربط تطور العلاقات الاقتصادية و المساعدات بمدى التقدم الذي تحققه القارة في مجال الديمقراطية والتعددية وحقوق الإنسان. ولعل هذا محاولة لمزاحمة الموقف الأمريكي المتزايد. ففي الجزائر مثلا استطاعت أن تؤثر هذه الأخيرة على بعض صناعة القرار في السلطة الجزائرية من أجل إحداث نوع من الانفراج السياسي نحو الديمقراطية، علاوة على احتقائها للمعارضة السياسية الجزائرية ذات القاعدة الاثنوثقافية البربرية، ومساندتها لها باسم الحق في التعددية الثقافية واسترجاع حقوق الأقليات المغتصبة.²

فالنظام الجزائري أصبح يعكس جدلية عالمية وخصوصية ينيها مفهوم الديمقراطية، حيث ترتبط عالمية هذا المفهوم كما هو معروف بممارسات الديمقراطيات الليبرالية، و ما تقرضه من تعددية حزبية تؤكد أبعادها.³

ب- ضغوط السياسة الدولية:

جسدت السياسة الاقتصادية الدولية الربط بين الانتقال نحو التعددية السياسية والمعونات، أو الخطر على التجارة، و الاستثمارات، أو التجميد الإداري للمعونة، أو التصويت في البنك الدولي، أو صندوق النقد الدولي ضد الدول غير المنسجمة مع الدعوة لتعددية السياسية. وتبلور هذا أكثر في عام 1979 حتى تم ربط قانون المؤسسات المالية الدولية بحقوق الإنسان والديمقراطية، حيث اكتملت حلقة التفاعل الإيجابي بين المؤسسات المالية من جهة، و الدول الأجنبية من جهة أخرى. بمقدار تبني تلك الدول السلوك الديمقراطي.⁴

و نتيجة للأزمة الاقتصادية التي حدثت في الجزائر بانخفاض أسعار البترول، و من أجل تمويل الجهاز الإنتاجي، و تمويل استهلاك المواطن و تمويل الاستثمارات، لجأت الجزائر إلى الاستدانة من البنوك في وقت ارتفعت فيه خدمات الديون، و أصبح الاقتصاد الوطني في عجز مالي، دفع بالجزائر اللجوء على صندوق النقد الدولي، و البنك العالمي لطلب المساعدة المالية.⁵

ناهيك على حرص الأطراف الدائنة - المؤسسات المالية الغربية- على الربط بين المساعدات المالية و انتهاج سياسات ليبرالية. وأمام تزايد حدة الاختناق المالي الناتج عن زيادة الديون قصيرة الأجل، و من ثم زيادة خدمات الديون، قامت الجزائر بإدخال إصلاحات سياسية لتحسين صورتها أمام المتعاملين الغربيين. كما أن إعادة الجدولة يتطلب إظهار الجزائر أنها قادرة على الوفاء بالتزاماتها الدولية رغم التكاليف الباهظة لذلك. هذه الأخيرة استدعت ثقلا سياسيا في الداخل لإيجاد متنفس سياسي يمكنه امتصاص الآثار الناجمة عن الأزمة المالية.⁶

1- المرجع السابق، ص. 152.

2- أنظر: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 152؛ و أنظر أيضا، أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص. 191.

3- أنظر: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 153.

4- أنظر: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 139.

5- المرجع السابق، ص. 139.

6- أنظر: محمد ضيف، المرجع السابق، ص. 131.

فكان لكل انتهاج سياسة من الإصلاحات السياسية كرسست تعددية مفيدة سهل التحكم فيها و تطلق العنان بمختلف التيارات السياسية، الأمر الذي قد يساعد على امتصاص الغضب الشعبي الناتج عن الضغوطات الاقتصادية الدولية، و عليه أصبح العدول عن السياسة الجبهوية أمر لا مناص منه.

ومن هنا تم ربط السياسة الاقتصادية بقرار البنوك الدولية، والخضوع للشروط المسبقة لها، و أصبح الاقتصاد الجزائري في تبعية للخارج. و اكتملت حلقة التفاعل الإيجابي، وفرض السلوك الديمقراطي. وأمام هذه التحولات و الضغوطات الاقتصادية الدولية وجد النظام الجزائري نفسه، بالنظر للأزمة الداخلية التي اكتملت حلقاتها مجبر على مسايرة المعطيات العالمية الجديدة، و التكيف معها، و كسب مصداقية القوى السياسية الدولية لأجل مساعدته وتجاوز أزمته الداخلية.

الفصل الثاني

المؤسسة التشريعية

في عهد التعددية الحزبية

يختلف النظام السياسي الذي أقره الدستور الجزائري لعام 1989 اختلافا جذريا عن نظام الحكم المعتمد في دستور 1976 . فقد كرس مبدأ الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية ومسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني.¹ على الرغم من أن هذا الدستور جاء نتيجة الإصلاحات السياسية التي شرعت فيها رئاسة الجمهورية بعد أحداث أكتوبر 1988، المستندة على خطاب الرئيس "الشاذلي بن جديد" يوم 10 أكتوبر 1988، والبيان الصادر يوم 12 من ذات الشهر والعام.² فكانت المحصلة والبادرة الأولى إجراء تعديل جزئي لدستور 1976 من خلال استفتاء 03 نوفمبر 1988.³

وعليه فالتعددية الحزبية التي كانت محظورة، أصبحت مباحة حيث فتح المجال واسعا أمامها بموجب المادة 40 من الدستور، وإن كان هذا التكريس له دوافعه وأبعاده. فبعد أن كرس الدستور التعددية الحزبية جاءت النصوص التشريعية لتحديد الأطر القانونية وترسم لها حدودها المثبتة في القانون رقم 89-11 المؤرخ في 05 جويلية 1989 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي(مبحث أول).

لكن الظروف الخطيرة التي عرفت الجزائر بعد إجراء الدور الأول للانتخابات التشريعية في 26 ديسمبر 1991 واستقالة الرئيس "الشاذلي بن جديد"، غير المنتظرة التي تزامنت مع حل المجلس الشعبي الوطني في 11/01/1992، ووقف المسار الانتخابي، وانتشار ظاهرة العنف أدخلت الجزائر فيما يسمى "بالأزمة الدستورية"، وأسفرت عن ظهور هيئة لها وقع دستوري، هي المجلس الأعلى للدولة وبروز أرضية الوفاق الوطني كمصدر لتنظيم هيئات المرحلة الانتقالية، ثم تشكلت هيئات تشريعية انتقالية (المجلس الوطني الاستشاري، المجلس الوطني الانتقالي)، وبصرف النظر عن مجريات الأزمة فإن ما نعيه بالدراسة هو ما خلفته من آثار على الجانب التشريعي.(مبحث ثان)

وفي إطار استكمال بناء المسار المؤسساتي، ومن أجل العودة إلى الشرعية الدستورية، وبعد الانتخابات الرئاسية والتعددية في أبريل 1995، تم وضع دستور 1996 الذي كرس في صلب المادة 98 منه برلمانا ثنائي التركيب (نظام المجلسين- تبنى أسلوب النظام البيكاميرالي-) مجلس شعبي وطني، مجلس الأمة، لأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية.(مبحث ثالث).

1 - أنظر في تفاصيل ذلك : مخلوف بشير ، المرجع السابق ، ص 194.

2 - إن هذا المشروع ليس من وحي الحزب، وإنما هو من رئاسة الجمهورية فقد ثبت بأن أعضاء الأمانة الدائمة للجنة المركزية لم يكونوا على علم بالموضوع إلا في 24 أكتوبر 1988، وتأكد ذلك بإبعاد مسؤول الأمانة الدائمة للجنة المركزية (محمد شريف مساعدي) بتاريخ 24 أكتوبر وتعيين عبد الحميد مهري محله كمكلف بالأمانة الدائمة، ورئاسة مكتب التحضير للمؤتمر السادس لحزب جبهة التحرير الوطني. أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 18. وما بعدها.

3- دستور 1976 عدل ثلاث مرات : الأول كان في 07/07/1979 قانون رقم 79-06، وشمل المواد 105-108-110-111-112-113-114-115-116-117 وإلغاء المادتين 179-198 وتحولت المادة 199 إلى 198 وكل هذه المواد تتعلق بمركز رئيس الجمهورية من حيث إجراءات انتخابية وسلطاته، أما التعديل الثاني في 12 يناير 1980 بموجب قانون 80-01، وشمل المادة 190 التي تتعلق بإنشاء مجلس محاسبة لمراقبة جميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، وكلا التعديلين تما وفقا للفصل السادس من الدستور، أما تعديل 03 نوفمبر 1988 كان بواسطة استفتاء عملا بأحكام المادة 14/111 التي تقضي باللجوء للاستفتاء، و بموجب أحداث ثنائية الجهاز التنفيذي، وقيام مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وطرح مسألة التصويت بالثقة فقط،

المبحث الأول: الإطار الدستوري و القانوني للتعددية الحزبية و واقعها السياسي.

إن الخلفيات والعوامل السابقة كانت سببا مباشرا في إنتاج أحداث أكتوبر 1988، كما اعتبرت المرحلة التي أنتجت القطيعة مع ممارسات الحزب الواحد، و أفرزت إصلاحات سياسية. وكانت المبادرة الأولى فيها ميلاد دستور جديد عام 1989، و القانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي المؤرخ في 1989/07/05، اللذان حددا الأطر الدستورية والقانونية للتعددية السياسية (مطلب أول)، الأمر الذي أدى إلى استقطاب الساحة السياسية إلى قوى سياسية متعددة الإيديولوجيات، أكدت وجود التعددية الحزبية كواقع معاش (مطلب ثان).

المطلب الأول: الإطار الدستوري و القانوني للتعددية الحزبية

إن وجود التعددية الحزبية يتطلب تكريسا دستوريا يقر ذلك، وإجراءات قانونية تضبط التأسيس والممارسة. ومن ثم سيتم التطرق إلى الإطار الدستوري (الفرع الأول)، ثم الإطار القانوني للتعددية الحزبية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإطار الدستوري للتعددية الحزبية

إن دستور 1989 لم يكن وليد ظروف عادية،¹ وإنما وضع تلبية لمطالب عميقة جسدها أحداث أكتوبر 1988، التي كانت رد فعل للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية المزرية التي زادت في حداثتها. فبلغ الغضب الشعبي ذروته، وقرر استرجاع سيادته من ممثليه و اختيار النظام الأمثل الذي سيعيش في ظله.² فكان لزاما على رئيس الجمهورية، للحفاظ على مؤسسات الدولة، و سلطاتها باعتبارها حامي الدستور، إجراء الحوار، و طرح القضايا على الشعب للفصل فيها بكل ديمقراطية. وهو ما جاء به في خطاب 10 أكتوبر 1988 و اعدا بإصلاحات في كافة المجالات و خاصة السياسية.

و الجدير بالذكر، أن تعديل 03 نوفمبر 1988 لم يشر إلى التعددية السياسية، على اعتبار أن المؤتمر السادس لجبهة التحرير الوطني رفض هذا الطرح، واعتبر أن وقتها لم يحن بعد.³

¹ - يشير الأستاذ بوكرا إدريس، أن دستور 1989 هو دستور ميثاق باعتبار هذا الأخير وضع وفق طريقة وسطى بين طريقة المنحة و الطرق الديمقراطية، فتم وضع نص الدستور من طرف الحاكم ثم يعرضه على موافقة الشعب. و يضرب أيضا مثلا بدستور 1958 حيث قام الجنرال ديغول بوضع و تحديد الخطوط الرئيسية للدستور الجديد و تم تحضيره من طرف الحكومة باستشارة مجموعة من الخبراء قبل عرضه على الاستفتاء الشعبي، أنظر في تفاصيل ذلك: بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر 2003، ص. 80.

² - أنظر: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 184.

³ - لقد كان الحدث البارز في سنة 1988 تحضير المؤتمر السادس للحزب حيث بدأ التحضير منذ شهر جانفي 1988 بتشكيل لجنة تحضير المؤتمر التي وضعت تحت رئاسة مسؤول الأمانة الدائمة للحزب السيد محمد شريف مساعدي و ضمت هذه اللجنة فرعين هما: اللجنة الفرعية الخاصة بالتنظيم و الترشيحات برئاسة وزير الداخلية آنذاك الهادي لخديري المتحمس للانفتاح السياسي مقيد، و لجنة فرعية خاصة بسياسة التنمية برئاسة عبد العزيز خلاف أحد صانعي سياسة الانفتاح الاقتصادي التي عرفتها البلاد من الثمانينات و ميزت هذه المرحلة ثلاث أمور، الأول: تشكيل لجنة مؤتمر تميزت بتشكيلتها بعدم الانسجام (تيار معارض: مساعدي، و تيار يساند للإصلاحات: لخديري)، ثانيا: بروز نقاش داخل النخبة الحاكمة و مؤسسات خاصة للحزب و المنظمات الجماهيرية حول سياسة الإصلاحات و آثارها و مصيرها في المؤتمر حيث أن عملية التحضير بدأت في

و لقد كانت إرادة الرئيس الشاذلي بن جديد أقوى باتجاه الإصلاحات ،حيث أفرزت دستور 23 فيفري 1989،الذي أقره الشعب الجزائري عن طريق الاستفتاء الحاصل 23 فيفري 1989¹ بهدف وضع أسس نظام ديمقراطي يقوم على التعددية السياسية و مجتمع مدني يشارك في اتخاذ القرار السياسي. ولقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري على مصادر عديدة أهمها أنه أخذ من النظام البرلماني مبدأ تقرير مسؤولية الحكومة السياسية أمام البرلمان، و حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان. كما اقتبس من النظام الرئاسي مبدأ الفصل بين السلطات، فلا يحق للسلطة التنفيذية مشاركة البرلمان بطريقة مباشرة مثلما كان في دستور 1976 بموجب المادة 153 ودون إقرار آلية التفويض التشريعي. كما تأثر بالعديد من القواعد الدستورية التي أقرها الدستور الفرنسي لعام 1958 و أهمها: انتخاب رئيس الجمهورية، تأسيس مجلس دستوري و إن اختلف فيما يتعلق بطبيعة الرقابة.²

كما تبني العديد من أحكام دستور 1976 ذات الطابع القانوني و التنظيمي، لا سيما في تنظيم السلطات من دون الطرح الإيديولوجي. وإن كان متخليا عن المبادئ الأساسية لدستور 1976، مركزا في ديباجته على خلفيات التغيير الاجتماعي و السياسي التي نقلت الشعب من المطالبة بالإصلاح الاقتصادي إلى توفير حقوق المشاركة السياسية.³ فقد جاءت الفقرة الثامنة من ديباجة الدستور على: "إن الشعب الجزائري ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية و الديمقراطية، و يعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات دستورية أسسها مشاركة كل جزائري وجزائرية في تسيير الشؤون العمومية، و القدرة على تحقيق العدالة الاجتماعية و المساواة و ضمان الحرية لكل فرد".⁴

وإذا كان المصدر في ظل الدساتير السابقة قام على منح الأولوية للمشروعية الثورية، فإن دستور 1989 استبدل أو حاول أن يستبدل تلك المشروعية بالشرعية الدستورية والقانونية تكريسا لمبدأ دولة القانون، أسسها الحرية و الفصل بين السلطات و التعددية الحزبية.⁵

القاعدة و ميزت أعمال التحضير عن اتجاه معاكس لما يريده الإصلاحيون بقيادة رئيس الجمهورية، ثالثا: ظهور أحداث أثارت جدلا في أوساط النخبة الحاكمة متمثلة في العلاقات الدبلوماسية مع المغرب و تراوح مسألة مشروع الوحدة مع ليبيا الذي تم إقراره سنة 1987 هذه الأحداث أسهمت في تأجيج الصراع و عجلت بظهور أزمة سياسية، أنظر في تفاصيل ذلك: محمد ضيف، المرجع السابق، ص.124-125؛ و أنظر أيضا:

A.CHAREF ,Op cit.,p170,171

1- كانت نتائج الاستفتاء هي: عدد المسجلين 12961628، المصوتين 10401557، الأصوات المعبر عنها 9928438، الأصوات الملغاة: 473119، نعم: 7290760، لا: 2637678، نسبة المشاركة: 78.98 %، نسبة المصوتين بنعم إلى الأصوات المعبر عنها 73.43 % .

2- أنظر: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 193.

3- أنظر: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 144.

4- هذه الفقرة تدل على أن الشعب الجزائري لم يعرف الديمقراطية من قبل و ذلك لغياب الديمقراطية مع غياب العدالة الاجتماعية، و في نفس الوقت تدل على القطيعة بين مرحلة تاريخية تميزت بسيطرة الدولة على المجتمع و مرحلة أخرى تمثل نقلة هامة من نظام الحزب الواحد إلى نظام التعددية الحزبية، و تؤكد أن الأزمة التي عرفتها الجزائر لن يكون حلها اقتصاديا، و إنما سياسيا من خلال وضع آليات للنظام السياسي و إدخال إصلاحات سياسية، أنظر في تفاصيل ذلك: أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص. 200.

5- بالرجوع إلى أحكام الدستور نجد الكثير من مبادئ المذهب الدستوري قد أقرت و لعل أهمها الحرية، سيادة الشعب، الفصل بين السلطات، التعددية الحزبية التي تقتضي تسييس البيروقراطية La dépolitisation, La Bureaucratie فالشرعية الشخصية و السياسية مبنية على نظرية سيادة الشعب المصادفة إلى تقرير مساهمة أفراد المجتمع في ممارسة السلطة و الاعتراف بحق الاقتراع العام و سمو الإرادة العامة، و إقرار الفصل بين السلطات لتحديد، والحد من قوة القابضين عليها و ضمانات ذلك بموجب سمو الدستور و الرقابة على دستورية القوانين. غير أن هذه المبادئ و إن كانت واضحة إلا أنها لم تتبلور بعد بسبب استمرار التأثير بأفكار و ممارسات سادت في النظام السابق، أنظر في تفاصيل ذلك: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 145.

و عليه و من خلال الفحص المتأني لدستور 1989 يمكن أن نسجل الملاحظات التالية:

1 - التخلي عن الإيديولوجية الاشتراكية، و أصبحت المادة الأولى من الدستور تشير إلى أن الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية و هي وحدة لا تتجزأ فقط، كما زال مصطلح الدولة الجزائرية دولة اشتراكية.

2 - دستور 1989 يصنف في خانة دساتير قوانين و قائم على مبدأ الفصل بين السلطات كرد فعل لدمج السلطات الذي أقره دستور عام 1976. فلقد كان رئيس الجمهورية يشكل محور النظام السياسي بتولي السلطة التنفيذية، وقيادة الحزب ومشاركة المجلس الشعبي الوطني في التشريع طبقا لنص المادة 153 من الدستور دون رقابة فعلية. ولهذا وزعت الاختصاصات بين السلطات الثلاث: تشريعية، تنفيذية، قضائية، وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات عكس دستور 1976 التي سماها وظائف، و إن كان اتبع نفس الترتيب المنهجي الذي أحله إياه دستور 76 عندما أعطى الأولوية والاستقلالية في الترتيب للسلطة التنفيذية،¹ فتعرض لمسألة تنظم السلطات بدأ من السلطة التنفيذية، فالتشريعية، و أخيرا القضائية.

فبالنسبة للسلطة التنفيذية (المواد 67 إلى 91 من الدستور) أصبحت ثنائية و هي من أهم ركائز النظام البرلماني. ف رئيس الحكومة أصبح مسؤولا أمام المجلس الشعبي الوطني عن تسيير الأمور الاقتصادية و الاجتماعية، ولا يتحمل رئيس الجمهورية المسؤولية في حالة فشل الحكومة، مع تقليص محدود لبعض صلاحيات رئيس الجمهورية من بينها حق المبادرة بمشاريع القوانين حيث عهد إلى رئيس الحكومة مع إقرار ضرورة عدم الجمع بين عضوية البرلمان و الوزارة (فصل عضوي) بالإضافة إلى إمكانية دخول الوزراء معترك البرلمان للدفاع عن سياستهم و شرحها.

أما السلطة التشريعية (المواد من 92 إلى 128 من الدستور) فقد خول لها إعداد القوانين، والتصويت عليها، والرقابة على أعمال الحكومة. وفي هذا الصدد أدرج العديد من الأدوات (الأسئلة الكتابية، الشفوية، الاستجواب، مناقشة برنامج الحكومة حق إجراء تحقيق ملتمس الرقابة).² في المقابل أعطى للحكومة وسائل أخرى تتمثل في دعوة البرلمان للانعقاد في أدوار غير عادية، الاعتراض على القوانين و نشرها وحق اللجوء للاستفتاء، وحق الحل، وطلب التصويت بالثقة، و إن كانت تدخل في مظاهر الرقابة المتبادلة.

أما السلطة القضائية (المواد من 129 إلى 148) فأقر لها الاستقلالية انطلاقا من نص المادة 129 القاضي بـ: "السلطة القضائية المستقلة". و تم تكريسها في القانون 21-89 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 المتضمن القانون الأساسي للقضاء. وأحاط عمل القاضي بالاستقرار والحماية من كل أشكال الضغوط و التدخلات، على عكس دستوري 1963، 1976. فالقاضي فيها كان مطالباً بأن يلتزم بمصالح الثورة

¹ أكد المجلس الدستوري موقفه الصريح من الفصل بين السلطات في قرار رقم 02 بتاريخ 1989/08/30 المتعلق برقابة دستورية، القانون الأساسي النائب في فقرة 11 و 12 التي جاء فيها " نظرا لأن مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إياها الدستور، و نظرا لأنه يجب على كل سلطة أن تلتزم دائما حدود اختصاصاتها لتضمن التوازن التأسيسي المقام"، أنظر: أحكام الفقه الدستوري الجزائري لسنة 1989-1996 رقم 01، صادرة عن المجلس الدستوري الجزائري.

² أنظر في تفاصيل ذلك، سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 198؛ و أنظر أيضا، ميلود ذبيح، مرجع سابق، ص. 68 و ما بعدها.

- الاشتراكية. أما في دستور 1989 فالقاضي لا يخضع إلا للقانون و لا يكون مسؤول إلا أمام المجلس الأعلى للقضاء.
- 3 - تأكيد الثوابت الأساسية¹ في المواد: 1،2،3 فيما يتعلق بالطابع الجمهوري، الإسلام دين الدولة، و اللغة العربية باعتبارها اللغة الوطنية و الرسمية، إلى جانب المبادئ التي لا يقبل المساس بها، والمتعلقة بالشعب مصدر كل سلطة، و أن السيادة الوطنية ملك للشعب (المادة 06 من الدستور) كما يمارس سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها، و كذلك عن طريق المنتخبين و بواسطة الاستفتاء (المادة 07 من الدستور).
- 4 - إبعاد الجيش عن الحياة السياسية، وحصص مهمته في المحافظة على الاستقلال الوطني و الدفاع عن السيادة الوطنية² طبقا لنص المادة 24 التي تنص على: "تنظم الطاقة الوقائية للأمة و دعمها و تطويرها، حول الجيش الوطني الشعبي. تتمثل المهمة الدائمة للجيش الوطني الشعبي، في المحافظة على الاستقلال الوطني والمحافظة على السيادة الوطنية.
- كما يضطلع بالدفاع عن وحدة البلاد، وسلامتها الترابية، و حماية مجالها البري والجوي و مختلف مناطق أملاكها البحرية".
- 5 - للحفاظ على مبدأ سمو الدستور و تجسد مبدأ الفصل بين السلطات، أنشأ المؤسس الدستوري الجزائري جهازا للرقابة مكلفا بالسهر على حماية الدستور ومدى دستورية

1- و إن كان في هذا الصدد يطرح تساؤل حول مدى دستورية إلغاء المواد 195،114،13،06 و غيرها و التي أقرت بعض المبادئ و الاختيارات لا رجعة فيها؟

فقد نصت المادة 06 من دستور 1976 على أن الميثاق الوطني هو المصدر الأساسي لسياسة الأمة و قوانين الدولة و هو المصدر الإيديولوجي و السياسي المعتمد لمؤسسات الحزب و الدولة على جميع المستويات.

الميثاق الوطني مرجع أساسي أيضا لأي تأويل لأحكام الدستور و نصت المادة 13 على أنه يشكل تحقيق اشتراكية وسائل الإنتاج قاعدة أساسية للاشتراكية، و تمثل ملكية الدولة على أشكال الملكية الاجتماعية أما المادة 14-1 ففقت بـ تتحدد ملكية الدولة بأنها الملكية المحوزة من طرف مجموعة الوطنية التي تمثلها الدولة و جاءت المادة 195 /3 بـ "لا يمكن لأي مشروع لتعديل الدستور أن يمس: 3 الاختيار الاشتراكي.

و فيما يتعلق بالمادة السادسة يمكن القول أنه لو أراد الشعب التمسك بالميثاق و دستور برنامج لعام 1976 يرفض مشروع دستور 1989، أما بشأن ملكية الدولة لوسائل الإنتاج شكل لا رجعة فيه مذكورة ضمن المادة 14، و عدم إجراء أي تعديل يمس بالاختيار الاشتراكي، يمكن القول بأن الشعب هو الذي يبني هذه الاختيارات و المبادئ و له الحق في مراجعتها أو رفضها لا سيما إذا عبر ذلك بطريقة علنية مثلما فعل في أحداث أكتوبر 1988 التي هزت النظام و اختياراته و مهدت للتغيير بتوفير الوسيلة الأساسية المتمثلة في الدعم الشعبي للاتجاه الإصلاحية.

إلا أن هناك غموض أو لبس اصطلاحية وقع فيه واضعي النص الدستوري المتمثل في تسمية النص بمشروع التعديل نظرا لأن هذا الأخير يفيد استبدال مواد أو مصطلحات أو حتى فصول أو أبواب دون أن يمس ذلك بمضمون نظام الحكم و مبادئه و اختياراته خاصة إذا كان الدستور ينص على بعض المبادئ لا يجوز التراجع فيها فحينما تدل هذه المبادئ و النصوص غير قابلة للتعديل وفقا لأحكام الدستور ساري المفعول نكون قد اتخذنا موقفا معارضا لما هو قائم رافضين القيود معبرين عن حريتنا في اختيار النظام الذي يعبر عن مطامحنا، و لا يكون ذلك بتعديل الدستور و إنما يوضع دستور جديد حتى يكون التصرف منطقيا، ناهيك على أن النص المقدم للشعب نص كاملا لا يخص جزء من الدستور فقط مثلما بدت أثناء تعديل 03 نوفمبر 1988 لذلك فهو نص جديد بموافقة الشعب عليه تخلى عن الدستور السابق، أنظر في تفاصيل ذلك: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 191-192.

2 - هذا خلافا لما جاء في المادة 2/82 من دستور 1976 و التي تنص على أنه: "يساهم الجيش الوطني الشعبي، باعتباره أداة الثورة في تنمية البلاد و تشييد الاشتراكية" كما تجسد هذا الانسحاب من اللجنة المركزية لحزب جبهة التحرير الوطني في 04 مارس 1989، ليتأكد أكثر في نص المادة 09 من قانون 89-11 المؤرخ في 05 جويلية 1989، ج ر عدد 27 المتعلقة بالجمعيات ذات الطابع السياسي القاضية عدم جواز الانخراط أعضاء الجيش الوطني الشعبي و موظفو مصالح الأمن في أي جمعية ذات طابع سياسي و هذا ما حقق حياد الجيش بالنسبة للتنافس بين الأحزاب السياسية، أنظر: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 148.

القوانين، وكذلك مراقبة مدى شرعية الاستفتاءات و الانتخابات و يعلن نتائجها، كما يقدم آراء لرئيس الجمهورية.¹ وهذا طبقا لما جاءت به المادة 153 .

6 - بالإضافة إلى التأكيد على جملة من المبادئ من أهمها²:

أ- مبدأ الاقتراع العام السري و المباشر لضمان مشاركة كل أفراد المجتمع المتمتعين بالحقوق المدنية و السياسية، وتتوفر فيهم الشروط القانونية المطلوبة لممارسة السلطة، عن طريق اختيار ممثليهم أو ترشيح أنفسهم للمناصب السياسية المختلفة، طبقا لما قضت به المادتين 1/68 ، و المادة 95 من الدستور.

ب- مبدأ الشرعية و عدم الرجعية: بمعنى حماية الفرد من كل اعتداء خاصة إذا تعلق الأمر بتوجيه التهمة للشخص أو أثناء إجراءات محاكمته، طبقا لما جاءت المادتين 42، 43 من الدستور.³

ج- مبدأ حق الدفاع باعتبار المبدأ الأساسي لحماية الفرد و الحماية من اعتداءات السلطة طبقا للمادة 32 دستور 1989 .

د- مبدأ المساواة : وهو من أهم المبادئ الأساسية التي اعتمدها الدستور باعتباره أداة لتحقيق نظام ديمقراطي يسوده احترام حقوق الإنسان. بمعنى أن المواطنين متساوين في الحقوق والواجبات و بالتالي أمام تولي الوظائف الحكومية، والأعباء العامة و الضرائب، الخدمة الوطنية... الخ، طبقا لما جاءت به المواد 28، 30، 48 من الدستور.

بالإضافة إلى هذه المبادئ، فقد خصص المؤسس الدستوري الجزائري فصلا مركزيا هاما للحقوق و الحريات، وأعطى لها ضمانات لأنها قوام دولة القانون، و ركيزة الممارسة السياسية. فالحريات الأساسية و حقوق الإنسان و المواطن مضمونة طبقا للمادة 31، ولا مساس بحرمة حرية المعتقد و حرمة حرية الرأي طبقا للمادة 36. كما أقر الدستور حقوقا أخرى منها: حق التنقل داخل و خارج التراب الوطني (المادة 41)، و حق الملكية و حق الإرث (المادة 49)، الحق في التعليم (المادة 50)، الحق في الإضراب (المادة 54)، الحق الثقافي (المادة 53)، الحق في الرعاية الصحية (المادة 51)، حق في تولي الوظائف النيابية (المادة 47)، حرية التعبير و تأسيس الجمعيات و عقد الاجتماعات (المادة 34)، و إن كانت هذه الأخيرة - أي حرية التعبير - تم تدعيمها بقانون الإعلام الصادر في 23 أبريل 1980 وقانون تأسيس الجمعيات غير السياسية الصادر في 04 ديسمبر 1990.⁴

و لعل أهم ما جاء به دستور 1989 هو الاعتراف بالتعددية الحزبية و السياسية و هذا هو البيت القصيد. فقد جاءت المادة 40 بـ حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به، و لا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية و الوحدة الوطنية، و السلامة الترابية و استقلال البلاد، و سيادة الشعب .

¹ - أنظر: المواد: 86، 87، 91 من دستور 1989.

² - أنظر في تفاصيل ذلك: سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع سابق، ص. 147.

³ - أنظر: المواد: 44، 45، 46 من دستور 1989.

⁴ تدعم الإعلام العمومي و الجهوي بإصدارات جديدة (النهار، العقيدة، الأوراس) و صحف خاصة (الخبر، السلام، النور، الجزائر اليوم، الشرق، Le Matin Le Quotidien d'Algérie, El Watan) و الحزبية (المنقذ، النهضة، النبا) و المتخصصة (الوفاء، الرياض....) و في إطار تأسيس الجمعيات فقد شهد تطورا عدديا ففي سنة 1988 حوالي 12 جمعية ليصل سنة 1990 إلى 152 جمعية غير سياسية، و لعل هذا راجع إلى الحماس و الرغبة التي غمرت المواطنين بعد أحداث أكتوبر 1988 في التكفل بأنفسهم بشؤون المجتمع و التدخل مباشرة في حل العديد من المشاكل المطروحة في إطار التنظيمات مستقلة غير تابعة لأجهزة الحكومة. أنظر: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 152.

و باستقراءنا لفحوى المادة 40 نلاحظ أن المؤسس الدستوري ذكر مصطلح الجمعيات ذات الطابع السياسي، ولم يذكر مصطلح الحزب و التعددية السياسية. فهل يعتبر هذا دخولا محتشما للتعددية الحزبية؟

إن تحليل منطوق هذه المادة يدل على أن الدستور قد أقر التعددية الحزبية في شكل خاص و هي الجمعيات السياسية. و إن كان معنى الجمعية لغة و اصطلاحا لا يعتبر مرادفا و بديلا كاملا لمصطلح الحزب.¹ فهذا الأخير يقصد به جماعة من الناس اجتمعوا لهم رأي واحد، و مصالح واحدة، و عمل سياسي واحد يستهدف الوصول إلى سدة الحكم،² أو على حد تعبير الأستاذ إسماعيل الغزال: " فالحزب عبارة عن تجمع عدد من المواطنين في تنظيم قانوني يرمي إلى الدفاع عن مصالحهم و انتصار أفكارهم و إقامة حوار مع الشعب و إشراكه في الحياة السياسية. يعرض عليه برامج إصلاحية يقصد بها كسب أكبر عدد من المؤيدين من أجل الاستيلاء على السلطة."³

و السؤال الجدير بالطرح هو: إذا كان المضمون السياسي يفهم منه التعدد الحزبي المطلق فلماذا وظف المؤسس الدستوري الجزائري مصطلح الجمعية بدلا المصطلح السياسي المعروف و المتداول؟

و في هذا الصدد يرى الأستاذ: عمر صدوق، أن ذلك يفسر بافتراض عدم وجود أو قيام أحزاب مؤهلة و قادرة على خوض معركة المنافسة السياسية، و لذلك يجب أن تبدأ العملية بجمعيات ثم تتطور فيما بعد إلى أحزاب. و قد تأكد هذا الافتراض في البيان الرئاسي الصادر في 24 أكتوبر 1988 حيث جاء فيه " لا يمكن بأي حال من الأحوال إقامة التعددية الحزبية من البداية مع أوساط تطمع في السلطة و في الحصول على الامتيازات في إطار ديمقراطية مظهرية، لكن هذا التفسير ينفية مشروع قانون الجمعيات السياسية الذي يجعل في مضمونه التعدد الحزبي كما يبين ذلك في المادة الأولى منه التي تنص على " تستهدف الجمعية أن الطابع السياسي في إطار أحكام المادة 40 من الدستور جمع المواطنين حول برنامج سياسي ابتغاء هدف لا يدر ربحا و سعيا للمشاركة في الحياة السياسية بوسائل ديمقراطية و سلمية."⁴ و قد يكون تفسير ذلك أن السلطة آنذاك قصدت ذلك لتتمكن من تسيير التناقضات و الخلافات بين المؤيدين و المعارضين للديمقراطية و التعددية داخل الحزب الحاكم (جبهة التحرير الوطني). في حين أرجعه بعض الملاحظين إلى رغبة النخبة الحاكمة في تضيق

¹ طرح الفقه الدستوري عدة تعاريف للحزب، و انطلق كل فقيه في تعريفه من العنصر الذي يرجحه في تكوين الحزب، فالفقه الذي رجح عنصر التنظيم عرفه بـ تنظيم دائم يتم على المستويين القومي و المحلي يسعى للحصول على مساندة شعبية بهدف الوصول إلى السلطة و ممارستها من أجل تنفيذ سياسة محددة. و منهم من رجح عنصر الإيديولوجية فعرفه بـ مجموعة من الأفراد مكونة لبناء سياسي لتحقيق أهداف معينة عن طريق السلطة السياسية و ذلك وفق العقيدة التي تحكم سلوكه و بما يتصف من سلطة القرارات. كما ذهب جانب من الفقه إلى التركيز على عنصر الغاية من تأسيسه و هو الوصول إلى السلطة فيعرفه على أنه " تجمع منظم للمساهمة في الحياة السياسية بهدف الاستيلاء على السلطة استيلاء كليا أو جزئيا و التعبير عن أفكار التجمع و تجميع أعضاء الحزب. كما جمع بعض الفقه بين العناصر الثلاثة (الإيديولوجية، التنظيم، الغاية) و عرفه على أساس " تجمع أفراد يؤمنون بنفس الأفكار السياسية و يعملون على انتصارها و تحقيقها و ذلك بجمع أكبر عدد ممكن من المواطنين للسعي إلى الوصول إلى السلطة أو بالأقل التأثير في قراراتها، أنظر في تفاصيل ذلك: علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري و النظم السياسية. ط 1، إيتراك للنشر و التوزيع، القاهرة 2004، ص 337.

² أنظر: عمر صدوق، آراء سياسية و قانونية في بعض قضايا الأزمة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1995، ص. 50.

³ أنظر: إسماعيل الغزال، القانون الدستوري و النظم السياسية، ط 4، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، 1989، ص. 148.

⁴ أنظر: عمر صدوق، المرجع السابق، ص. 51.

مجال و نفوذ التعددية لينحصر دورها في المعارضة دون المشاركة الفعالة، والمؤثرة، واستبعاد انتعاش أو قيام أحزاب معينة. و هذا ما ظهر عمليا على الأقل من ناحية الخريطة المتشكلة وممارسات النظام السياسي اتجاه الأحزاب.¹

و بمعنى آخر أن الدستور لم يتضمن مصطلح حزب سياسي، و إنما تحدث عن الحق في إنشاء جمعيات ذات طابع سياسي معترف بها، و إن كان ذلك في إطار خلق منابر داخل جبهة التحرير، واستعمل هذا المصطلح للانفتاح الحساسيات محاولة من التقليل من نفوذ جبهة التحرير الوطني، و إرجاعه إلى حجمه الذي يمكن التحكم فيه.²

وعلى العموم فإن الأستاذ عمر صدوق يرى أن المؤسس الدستوري الجزائري، قد أصاب باستعماله للفظ "معترف به" للدلالة على أن التعدد الحزبي كان موجودا في الواقع السياسي و إن ظل سريا إن لم يتم الاعتراف به رسميا، و الدستور جاء ليقتن واقعا و يطبعه بمشروعية و يرتب آثارا سياسية و قانونية ثابتة لشرعية الوجود، و المشاركة السياسية، أي من السرية المحظورة إلى العلنية المشروعية.³

الفرع الثاني: الإطار القانوني للتعددية السياسية

لإيجاد الأطر القانونية لهذه التعددية الحزبية، صدر قانون 89-11 في 05 جويلية 1989 الخاص بالجمعيات ذات الطابع السياسي، ضمن إطار الإصلاحات السياسية التي عرفتها الجزائر، وتبنى نظاما ديمقراطيا تعدديا، و حدد هذا القانون المبادئ و الشروط اللازمة لتأسيس هذه الجمعيات السياسية و قواعد عملها، و تمويلها، و إيقافها و حضرها.

ومن الملاحظ أن القانون 89-11 صدر في نظام يتمتع بالشرعية الدستورية، حيث تم إقراره من طرف هيئة دستورية، هي المجلس الشعبي الوطني بناء على الدستور القائم 1989. كما أنه من الناحية الشكلية جاء مقسما إلى 05 أبواب (الأحكام العامة، الأحكام المتعلقة بالتأسيس، الأحكام المالية، الأحكام الجزائية، الأحكام الختامية) بمجموع 44 مادة. و من خلال القراءة المتأنية لقانون 89-11 يمكن أن نسجل الملاحظات التالية:

1 - لم يتضمن القانون تعريفا واضحا للجمعية ذات الطابع السياسي رغم أنه يبرز نية المشرع و قصده من أي مصطلح يستعمله، اللهم إلا ما هو وارد في نص المادة 02 القاضية بـ: "تستهدف الجمعية ذات الطابع السياسي في إطار أحكام المادة 40 من الدستور جمع مواطنين جزائريين حول برنامج سياسي، ابتغاء هدف لا يدر ربحا وسعيا للمشاركة في الحياة السياسية بوسائل ديمقراطية و سلمية". فالمشرع اعتمد على معيار الهدف وحده لوضع شبه تعريف، واكتفى بحصر دور الجمعية ذات طابع سياسي في المشاركة في الحياة السياسية دون إشارة إلى ممارسة السلطة أو المشاركة فيها، حتى و إن كان من الممكن افتراض ممارسة السلطة جزء من الحياة السياسية بحيث يترك الغموض سلطة تغيير واسعة لأصحاب القرار.⁴

1- أنظر: أحمد طعيبة، المرجع السابق، ص. 202. و أنظر، عمر صدوق، المرجع السابق، ص. 51.

2- أنظر: ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص. 149.

3- أنظر: عمر صدوق، المرجع السابق، ص. 74.

4- أنظر: علجة مناع، المرجع السابق، ص. 124.

2 - ومن خلال شروط الإنشاء، فقد أورد المشرع شروطا عامة و هي تلك التي لا تتناقض مع طبيعة الجمعية ذات الطابع السياسي، و لا تخرج عن الأهداف السياسية، و التي تحمل في طياتها حماية للدولة و محافظة على النظام الديمقراطي، التي من خلالها يتوجب على كل حزب أن يساهم من خلال أهدافه في المحافظة على الاستقلال الوطني و سلامة ترابه، والوحدة الوطنية، و دعم سيادة الشعب، و حماية النظام الجمهوري والحريات الأساسية للمواطن، تدعيما وحماية للازدهار الاجتماعي و الثقافي، في إطار القيم الوطنية العربية و الإسلامية، و حماية الاقتصاد الوطني من كل أشكال التلاعب مع وجوب استعمال اللغة العربية في ممارسة الرسمية للجمعية ذات الطابع السياسي، مع امتناع عن أي تحويل لوسائلها بغية إقامة تنظيم عسكري (مسلح) أو شبه عسكري. و إن كانت هذه الشروط من صميم الواجبات الذي ينبغي على هذه الجمعيات ذات الطابع السياسي التحلي بها في أدائها سواء كانت معارضة أو متربعة على كرسي الحكم.¹

3 - أورد المشرع قيودا لإنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي و التي تخفي من وراء وضعها خلفيات قد تكون سياسية أكثر منها قانونية. و يغلب الظن أن الظروف السياسية هي التي أملت على المشرع. بمعنى أنها تختلف من دولة إلى أخرى، مما يبرز الاختلاف في مضمون الحرية السياسية، خاصة إذا تعلق الأمر بحرية إنشاء الأحزاب أو الجمعيات ذات الطابع السياسي.²

و على هذا الأساس فقد حدد قانون 89-11 جملة من الضوابط والشروط تلخصت في :

- عدم قيام جمعية ذات طابع سياسي على أسس ذات طابع تقسيمي متمثلة في الدين أو اللغة ، أو الجهوية، أو الجنس، أو الانتماء العرقي أو الوضع المهني طبقا للمادة 05 من القانون 89-11.

- عدم جوازية قيام قاعدتها أو أهدافها على الممارسات الطائفية الجهوية والإقطاعية المحسوبة، وإقامة علاقات استغلال و تبعية مطبقا السلوك المخالف للخلق الإسلامي و قيم ثورة أول نوفمبر 1954 المجيدة. بمعنى يجب أن يقوم التنظيم على أسس المبادئ و القيم الديمقراطية، عملا بما جاء في أحكام المادة 10 من القانون 89-11.

- عدم جوازية أن تختار الجمعية ذات طابع السياسي لنفسها اسما أو رمزا أو علامة مميزة لحزب كان عمله، أو موقفا مخالفا لمصالح ثورة التحرير طبقا للمادة 08 من القانون 89-11.

- عدم تبعية الجمعية ذات الطابع السياسي لأي جهة أجنبية أو علاقة تجعلها فرعا لتنظيم سياسي أجنبي، مما يجعل هذه العلاقة تناقض أحكام الدستور والقوانين المعمول بها، طبقا لأحكام المادة 07 من القانون 89-11.³

¹ - أنظر المواد: 03، 04، 06، 08 قانون 89-11 في 05 جويلية 1989 الخاص بالجمعيات ذات الطابع السياسي، ج ر بتاريخ 05 جويلية 1989.

² - أنظر في تفاصيل ذلك: عجة مناع، المرجع السابق، ص. 127.

³ هذا الشرط مفترض باعتباره يحافظ على استقلالية الأحزاب السياسية عن أي جهة أجنبية و ضمان ولائها للأمة الجزائرية، إلا أن الأستاذ ماجد راغب الحلو يرى أن هذا الشرط صعب المنال خاصة بالنسبة للأحزاب التي تقوم على مذاهب تدين بفكرة العالمية خاصة الأحزاب الشيوعية و الإسلامية. كما تحمل المادة 07 في طياتها شرط واقف هو تناقض مع أحكام الدستور والقوانين فقد تقوم علاقات تعاون دون أن تكون مخالفة للدستور و القوانين المعمول بها، بل قد تثري القيم و المبادئ التي وضعت على أساسها خاصة التنظيمات السياسية و النقابية التي تربطها علاقات قد تكون تاريخية، أو وحدة الفكر والمذهبية أمام

- حظر الإنخراط في أي حزب سياسي على: أعضاء المجلس الدستوري، وأعضاء الجيش الوطني الشعبي، والقضاة، وموظفو مصالح الأمن، وهذا راجع إلى المهام السياسية التي يمارسها هؤلاء، مع إعطاء الحق لكل جزائري بلغ سن الرشد طبقاً لأحكام المادة 09 من قانون 89-11.¹

أما في مجال تأسيس الجمعيات ذات طابع سياسي طبقاً لقانون 89-11 فإنه يتطلب:

- تصريحا تأسيسيا تودعه الجمعية ذات الطابع السياسي، ويتم بإيداع ملف لدى وزير الداخلية طبقاً لأحكام المادة 12، مقابل وصل يتولى الوزير المكلف بالداخلية نشره في الجريدة الرسمية خلال شهرين من تاريخ الإيداع. ليترتب عنه مباشرة تمتع الجمعية ذات الطابع السياسي بالشخصية المعنوية والأهلية القانونية لممارسة نشاطها، طبقاً لأحكام المادة 20، وهذا بعد رقابة المطابقة، طبقاً لأحكام المادتين 15، 16.

- تقوم السلطة المعنية خلال هذه المدة (شهرين) بدراسة و تحقيق ضروري للتأكد من صحة ما ورد في الملف، كما لها حق الاستماع إلى أي عضو مؤسس، كما لها أن تطلب أي وثيقة تكميلية، يضاف إلى ذلك الحق في تعويض أو إقصاء أي عضو لا تتوفر فيه الشروط المذكورة في المادة 16 .

كما تتمتع السلطة المعنية بحق حل الجمعية ذات الطابع السياسي طبقاً لأحكام المواد 17، 33، 34، 35، واستصدار حكم من القضاء لمنع تأسيس أو وقف جميع نشاطات الحزب أو الغلق المؤقت لجميع مقرراته، أو حله في حالة حدوث تجاوزات أو خرق للقوانين والتنظيمات المعمول بها، أو وجود نص يوشك أن يخل بالنظام العام، مع وجوبية تسبب هذا القرار و تبليغه للممثل الشرعي للجمعية مع العلم إن إجراءات التأسيس في هذا القانون المتصلة بالتصريح و النشر لا تتجاوز مدتها 60 يوماً.²

و في حالة عدم نشره في المدة القانونية يتعين على وزير الداخلية أن يرفع القضية طبقاً لنص المادة 35 من قانون 89-11، أمام الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر العاصمة في أجل الأيام الثمانية التي تسبق انتهاء الأجل. و إن كانت الضرورة الإجرائية و القانونية أن يبلغ إجراء عدم نشر الوصل إلى طالبي الاعتماد. وعليهم أن يلجؤوا إلى الهيئة القضائية، بمعنى بدلا من أن تصبح وزارة الداخلية مدعى عليها، أصبحت مدعي، كما أن لجوء وزير الداخلية إلى التوقيف، و الحل ثم التقاضي يجعلها مدعي و مدعى عليها في آن واحد، وإن كان هذا يفسر على أن المادة 33 أعطت الجوازية للوزير المكلف بالداخلية استصدار حكم عن طريق القضاء.

كما أولى المشرع عناية خاصة فيما يتعلق بموارد الجمعيات ذات الطابع السياسي ومجالات إنفاقها، و فرض رقابة على مصادر تمويلها. وحدد حجم التبرعات التي لا يمكن أن

ثورة العلمية و الانفجار التكنولوجي، وتدفق حر للمعلومات، أنظر: ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 1994، ص. 132.

¹ - تعكس هذه المادة ما جاء من احترام الدستور في التأكيد على استقلالية القضاء و حمايتهم من التأثير الحزبي و الإيديولوجي، و ضمان الحياد و عدم التحيز لأعضاء المجلس الدستوري. أما أفراد الجيش فهذا ناتج عن السياسة التي اتبعها الجناح الإصلاحية في محاولة لإبعاد الجيش طبقاً للمادة 124 من الدستور، و التي حددت عمله في المحافظة على الاستقلال الوطني و الدفاع عن السيادة الوطنية و حماية مصالحها البرية و الجوية و البحرية، هذا العمل الذي من شأنه يتطلب الوحدة الانضباط الحياد.

² - كل تغيير في القيادة أو الإدارة أو تعديل في القانون الأساسي، أو إنشاء ممثلات جهوية أو محلية جديدة، يجب أن يتم التصريح بها من خلال تصريح ثاني بإيداع ملف لدى وزير الداخلية، و خلال أقل من شهر من الاجتماع أو قرار الهيئة التي قامت بذلك طبقاً لما جاءت به المادة 18 من قانون 89-11.

تتجاوز 200.000 دج عن التبرع الواحد في السنة الواحدة. كما أنها لا يمكنها أن تمثل أكثر من 20 % من عائدات اشتراكات أعضائها، ناهيك على عدم تلقيها بصفة مباشرة أو غير مباشرة. ودعما ماليا أو ماديا من أي جهة أجنبية بأي شكل كان، مع إمكانية أن تستفيد من مساعدة مالية من الدولة طبقا للمواد 22 إلى 32 من قانون 89-11. ولعل هذه الرقابة المفروضة تكشف نية الجمعية في التحول إلى تنظيم عسكري، و لهذا قرر المشرع إجبارية التصريح بالدعم المالي و بأصحابه. و في المقابل يمكن أن نسجل على أمر 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية،¹ مايلي:

أ- أمر 97-07 صدر في مرحلة عرفت بالانتقالية عن هيئة مؤقتة هي المجلس الوطني الانتقالي، و بناء على دستور 1996 أي في غياب هيئة تشريعية حقيقية منتخبة تشرع بقوانين كما جاء متضمنا ثلاث أبواب (أحكام عامة، أحكام متعلقة بالتأسيس و العمل، أحكام مالية) أي مجموع 46 مادة، خلافا لقانون 89-11 الذي تضمن 5 أبواب بمجموع 44 مادة.

ب- لم يتضمن النص تعريفا وافيا للحزب السياسي كسابقه (89-11)، و اكتفى بمعيار الهدف و حصر دور الحزب في المشاركة السياسية، و اكتفى بنص المادة 02 (المقابلة لنص المادة 02 من قانون 97-07) القاضية بـ "يهدف الحزب السياسي في إطار أحكام المادة 42 من الدستور إلى المشاركة في الحياة السياسية بوسائل ديمقراطية و سلمية من خلال جمع مواطنين جزائريين حول برنامج سياسي، دون ابتغاء هدف يدر ربحاً"

ج- أعاد تقريبا نفس الشروط العامة المذكورة في المواد (3،4،6) من قانون 89-11 في 3،4،6 من أمر 97-07 مع اختلاف في الصياغة، وخاصة فيما يتعلق بالفقرة الأولى من المادة 3 التي جاءت بـ "عدم استعمال المكونات الأساسية للهوية الوطنية بأبعادها الثلاثة، وهي: الإسلام، العروبة، الأمازيغية لأغراض الدعاية الحزبية" و إن كان هذا الشرط يعكس بوضوح أزمة الهوية التي عرفتها الجزائر التي بنيت منذ الاستعمار الفرنسي، كما ولدت هذه الأزمة تيارات سياسية تبنت الدفاع عن مكونات هذه الهوية، و لعل خوف النظام من سقوطه على يد المعارضة استبعد مكانته و دوره من خلال النص على عناصر الهوية المتنازع بشأنها في دستور الجمهورية، و قطع الطريق على الأحزاب المتحدثة باسمها من خلال النص على عدم استعمالها للدعاية الحزبية.²

د- التنصيص على نبد العنف و الإكراه كوسيلة للتغيير أو العمل السياسي، أو الوصول إلى السلطة أو الفساد فيها و التنديدية (المادة 3/30 من أمر 97-07)، خاصة و أن في ظل المادة 05 من أمر 97-07 جاءت في فقرتها الثانية، الممارسات المخالفة للخلق الإسلامي والهوية الوطنية و كذا قيم ثورة أول نوفمبر 1954 والمخلة برموز الجمهورية.

هـ - مرحلة طلب التصريح التأسيسي لا تختلف عن سابقتها من حيث إيداع لدى وزير الداخلية و مدة نشر الوصل في الجريدة الرسمية، إلا أنها تختلف فقط من حيث مكونات ملف التصريح، فقد أضاف أمر 97-07:

1 - تعهدا بوقوعه 25 عضوا مؤسسا يقيمون فعلا في 16 من عدد ولايات الوطن على الأقل.

¹ - أمر 97-07 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق ل06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج 1 عدد 12.

² - أنظر: علجة مناع، المرجع السابق، ص. 127.

2 - تقديم شهادة تثبت عدم تورط مؤسسي الحزب السياسي المولود قبل يوليو 1942 في أعمال ضد الثورة التحريرية،

3 - تعهد بعقد مؤتمر تأسيسي للحزب في أجل أقصاه سنة من تاريخ نشر وصل التصريح في الجريدة الرسمية طبقاً لأحكام المادة 14 من الأمر.

و تجدر الملاحظة أن آثار الوصل هنا ليست الآثار التي جاءت بها المادة 20 من قانون 89-11 التي ترتب تمتع الجمعية بالشخصية المعنوية و الأهلية القانونية، بل آثار الوصل لا تتعدى في أن يمكن أعضاء الحزب المؤسسين من تحضير مؤتمرهم التأسيسي. بمعنى أن اعتراف الشخصية المعنوية لم يتأت إلى غاية استكمال مرحلة اعتماد، و الأكيد أن قبل تقديم الوصل و نشره، وبعد إيداع الملف للوزير المكلف بالداخلية دراسة و مطابقة الملف للقانون، كما يمكنه أن يمتنع عن تقديم الوصل إذا رأى أن مشتملات الملف غير كاملة و غير مطابقة لما جاء في أحكام المادة 14 من أمر 97-07، و يطلب تقديم أي وثيقة ناقصة، و كذلك تعويض أو سحب أي عضو لا تتوفر فيه شروط و أحكام المادة 13 من الأمر. كما بإمكانه أن يرفض التصريح التأسيسي بقرار معلن قبل انقضاء أجل 60 يوماً (المادة 15) إذا رأى أن شروط التأسيس المطلوبة في المادة 13 و 14 غير متوفرة.

و ما على مؤسس الحزب سوى الطعن في قرار الرفض المذكور أعلاه أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة خلال أجل شهر ابتداء من تاريخ تبليغ قرار الرفض عملاً بأحكام المادة 2/17 من الأمر.

و يرى الأستاذ بوكرا إدريس¹ أن السلطات العمومية من شأنها أن تضع عراقيل أمام حرية إنشاء الأحزاب، خاصة أن تحضير مشتملات الملف يتطلب لقاءات و اجتماعات بين الأعضاء المؤسسين، ولم يتطرق القانون إلى إعفاء الأعضاء المؤسسين شرط الترخيص من عقد هذه اللقاءات والاجتماعات العمومية، و هذا بموجب قانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات و المظاهرات العمومية² فيمكنها-السلطات العمومية- عرقلة انعقاد الاجتماع، و كذا بموجب قانون حالة الطوارئ (مرسوم رئاسي 92-44).³

أما فيما يتعلق بعقد المؤتمر التأسيسي الذي هو الشق الأول من المرحلة الثانية وهي اعتماد الحزب السياسي، فإن أمر 97-07 في مادته 15 في فقرتها الأخيرة أعطى لهم الحق في ممارسة أنشطة حزبية تمكن الأعضاء المؤسسين من تحضير المؤتمر التأسيسي للحزب الذي يشترط عقداً في حدود سنة من تاريخ نشر وصل التصريح التأسيسي، والذي يشترط حضور ما بين 400 و 500 مؤتمراً منتخوبون من طرف 2500 منخرط على الأقل يقيمون في 25 ولاية على الأقل، ولا يقل عدد المؤتمرين عن ستة عشر (16) عضو لكل ولاية و عدد المنخرطين مائة (100) في كل ولاية، كما لا يجوز أن يعقد المؤتمر خارج التراب الوطني، مهما كانت الظروف طبقاً لنص المادة 18 من الأمر، و في حالة مخالفة ذلك يصبح

¹ أنظر: بوكرا إدريس، نظام اعتماد الأحزاب السياسية طبقاً للأمر 97-07، المرجع السابق، ص 48.

² تنص المادة 04 من قانون 89-28 المؤرخ في 31/12/1989 المتعلق بالاجتماعات و المظاهرات العمومية. ج ر عدد 04 على أنه كل اجتماع عمومي يكون مسبقاً بتصريح يبين الهدف منه و مكانه و اليوم و الساعة اللذين يعقد فيهما و مدته و عدد الأشخاص المقرر حضورهم و الهيئة المعنية به عند الاقتضاء، و هذا التصريح يودعه ثلاثة أشخاص موطنهم الولاية و يتمتعون بحقوقهم المدنية و الوطنية.

³ تنص المادة 07 من المرسوم الرئاسي 22-44 المؤرخ في 09 فبراير 1992 ج ر عدد 10 على أنه يؤهل وزير الداخلية و الجماعات المحلية و الوالي المختص إقليمياً للأمر عن طريق قرار بالإغلاق المؤقت لقوائم العروض الترفيهية والاجتماعات مهما كانت طبيعتها و يمنع كل مظاهرة يحتمل فيها الإخلال بالنظام و الطمأنينة العمومية.

التصريح التأسيسي لاغيا، و يسقط كل نشاط حزبي و يدخل تحت طائفة العقوبات المحددة في صلب المادة 38.¹

و بعد عقد المؤتمر التأسيسي وفقا للإجراءات القانونية اللازمة يتم تقديم طلب اعتماد لدى وزير الداخلية طبقا للمادة 22 في أجل 15 يوما الموالية لانعقاد المؤتمر التأسيسي. وهنا نبرز عدم الدقة و الوضوح في نص المادة 22 من الأمر، فالمؤتمر قد يضل منعقدا ليومين أو ثلاث أو أكثر. وفي هذه الحالة ما هو تاريخ حساب الأجل المنصوص عليها في المادة؟

عدم تحديد هذه المسألة بالدقة المطلوبة من شأنه أن يجعل نشاط بعض الأحزاب في عداد الأنشطة المحظورة و يترتب عليه التقيد على حرية تأسيس الأحزاب إن هذا الغموض في صالح الإدارة.²

ويشتمل ملف طلب الاعتماد طبقا للمادة 23 من الأمر 07-97 نسخة من محضر عقد المؤتمر، القانون الأساسي للحزب في ثلاث نسخ، برنامج الحزب في ثلاث نسخ، تشكيل هيئة المداولة، تشكيل الهيئتين التنفيذية و القيادية، النظام الداخلي للحزب، بالإضافة إلى الوثائق الواردة في المادة 13 بالنسبة لأعضاء القيادة و المسيرين غير المؤسسين، و التي هي شروط المتعلقة ب الجنسية، السن 25 سنة، التمتع بالحقوق المدنية و السياسية، و لم يتم الحكم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف، أن لا يكون سلك سلوكا معاديا لمبادئ ثورة أول نوفمبر. و إن كان الشرط الأخير المتعلق بالمادة 13 بالنسبة لأعضاء القيادة قد تم تقديمه للإدارة.

والملاحظ أن هذه الوثائق سبق تقديمها للإدارة عند تقديم طلب التصريح التأسيسي، و كان من الأجدر أن تشير المادة 23 في فقرتها الأخيرة إلى عبارة المسيرين غير المؤسسين فقط.³ و بعد إتمام هذه الإجراءات يسلم الوزير المكلف بالداخلية الاعتماد بعد مراقبة مطابقته مع أحكام أمر 07-97، ويسهر على نشره -أي الاعتماد- في الجريدة الرسمية خلال سنتين يوما من إيداع طلب الاعتماد. مع أنه طبقا للمادة 22 فإن عدم نشر الاعتماد يعتبر موافقة، كما يمكن للوزير رفض الاعتماد بقرار معلل قابل للطعن أمام الجهة القضائية الإدارية لمدينة الجزائر (أي غرفة إدارية بمجلس قضاء الجزائر - محكمة إدارية) التي يتعين عليها الفصل في أجل شهر واحد، كما أنه محل استئناف أمام مجلس الدولة الذي يتعين عليه الفصل في أجل شهر واحد أيضا .

كما قيد أيضا أمر 07-97 موارد الحزب السياسي فيما يتعلق باشتراكات أعضاء الحزب ب ألا تتجاوز 10 % من الأجر الوطني المضمون على كل عضو في كل شهر، كما قيد حجم التبرعات بأن لا تتجاوز 100 مرة الأجر الوطني الأدنى المضمون عن التبرع الواحد في السنة. وستبقى محصورة في تصريح بها و بأصحابها في تقرير يرفع لدى الوزير المكلف بالداخلية محددًا صاحبها، كما يمنع تلقي مساعدات مالية أو مادية من أي جهة أجنبية مع إمكانية استفادة من مساعدة مالية تتناسب طرديا مع عدد المقاعد المحصل عليها في البرلمان طبقا للمواد 27 إلى 35 من الأمر 07-97. فنحى هذا الأمر منحى قانون 89-11 إلا أن المقارنة بالتقيد المالي مقيد بحسب الأجر الوطني الأدنى المضمون، و مساعدة الدولة مع ما حصل عليه من مقاعد في البرلمان.

1- أنظر: بوكرا إدريس، نظام اعتماد الأحزاب السياسية طبقا للأمر 07-97، المرجع السابق، ص.51.

2- المرجع السابق، ص. 52.

3- المرجع السابق، ص. 53.

و في خضم السياق المتقدم ، يمكن القول أن قانون 89-11 كان بداية لعهد جديد و دخول مرحلة يستوجب فيها أن يكون النظام ديمقراطيا إلى حد بعيد. و لعل فتح المجال أمام التحزب (نظام الإخطار فقط) من شأنه أن يعبر عن رغبة صادقة في توسيع إطار المشاركة السياسية و احترام قواعد الديمقراطية التي أقرها الدستور. كما قد يكون من ورائه العمل من أجل تشتيت و تفكيك أوامر المعارضة و إضعافها بإكثار عدد الأحزاب الصغيرة ، لتشتد المنافسة فيما بينها، ويفسح المجال واسعا لاستمرار الحكام الحاليين في الاستئثار بالسلطة زمنا طويلا ما دام الحزب الواحد غير حاكم بالفعل. فلا حرج من إيجاد مائة حزب أو أكثر، المهم يبقى الصراع أفقيا.¹ هذا من جهة.

و من جهة أخرى، فإن هناك دوافع أجبرت النظام على إقرار التعددية كبديل عن العجز من حل المشاكل و الأزمات التي عصفت بالنظام، خاصة أن الانتقال لم يكن اختياريا، و إنما اضطراريا، بمعنى أن التعددية جاءت لتمكن المزيد من أطراف الشعب من التعبير عن آراءها، لكن في النهاية الحفاظ على السلطة بترقية أداء النظام بعد فشله في إنجاز ما وعد به.

والجدير بالذكر أن المشرع الجزائري وفي إطار الإصلاحات السياسية أصدر القانون العضوي 15 يناير 2012،² المتعلق بالأحزاب السياسية مقرا مايلي :

1 - على عكس القوانين السابقة (11/89) ، والقانون العضوي (07/97) فقد عرف الحزب السياسي على أساس أنه تجمع مواطنين يتقاسمون نفس الأفكار و يجتمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بوسائل ديمقراطية وسلمية إلى ممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العمومية.³

2 - منع تأسيس حزب سياسي عن كل استغلال الدين الذي أفضى إلى المأساة الوطنية ومنع كل من شارك في أعمال إرهابية ، أو تنفيذ سياسة تدعو إلى العنف والتخريب ،⁴ ومنع أن يختار كل حزب سياسي لنفسه اسم أو رمز أو علامة مميزة يملكها حزب من قبله أو حركة مهما تكن طبيعتها وكان موقفها مخالفا لمصالح الأمة وثورة الفاتح من نوفمبر 1954.⁵

3 - يجب أن يكون إنشاء الحزب وسيره وعمله مطابقا لأحكام الدستور، والقانون العضوي (04/12). وعلى هذا الأساس لا يجوز تأسيس حزب مناقض : للقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية ، قيم ثورة أول نوفمبر 1954 ، والخلق الإسلامي ، والوحدة والسيادة الوطنية ، الحريات الأساسية ، وإستقلال البلاد ، وسيادة الشعب ، والطابع الديمقراطي والجمهوري للدولة ، وأمن التراب الوطني وسلامته ، والتبعية للمصالح الأجنبية مهما كان شكلها.⁶

4 - يمنع على الحزب السياسي اللجوء إلى العنف والإكراه مهما كانت الطبيعة والشكل ، كما لا يمكنه أن يستلهم من برنامج حزب سياسي منحل قضائيا .⁷

5 - أما بالنسبة لشروط وكيفيات التأسيس فنوردها فيمايلي⁸ :

1- أنظر: عمر صدوق، المرجع السابق، ص 105.

2- أنظر : القانون العضوي 04-12 الصادر في 15 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية .

3- أنظر : المادة 03 من القانون العضوي 04-12 الصادر في 15 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية .

4- أنظر : المادة 05 من القانون العضوي 04-12 الصادر في 15 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية .

5- أنظر : المادة 06 من القانون العضوي 04-12 الصادر في 15 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية .

6- أنظر : المادتين 07-08 من القانون العضوي 04-12 الصادر في 15 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية .

7- أنظر : المادة 09 من القانون العضوي 04-12 الصادر في 15 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية .

8- أنظر : المواد 16-17-18-19-20-21-22-23 من القانون العضوي 04-12 الصادر في 15 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية .

أ - التصريح بتأسيس الحزب السياسي في شكل ملف يتم إيداعه من طرف الأعضاء المؤسسين لدى وزير الداخلية ، وتسليم قرار إداري يرخص بعقد مؤتمر تأسيسي، في حالة مطابقة التصريح ليتسلم بعد ذلك إعتقاد الحزب بعد التأكد من شروط المطابقة للقانون العضوي (12-04) .

ب - ضرورة توفر في الأعضاء المؤسسين الشروط التالية : الجنسية الجزائرية ، بلوغ سن 25 سنة على الأقل ، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وأن لا يكون قد حكم عليهم بعقوبة سالبة للحرية بسبب جنائية أو جنحة ولم يرد إليهم الإعتبار ، أن لا يكونوا قد سلكو سلوكا معاديا لمبادئ الثورة بالنسبة للأشخاص المولودين قبل شهر يوليو 1942 وأن لا يكونوا في حالة المنع أي (الاستغلال الديني والمشاركة في الأعمال الإرهابية وتنفيذ السياسة التي تدعو للعنف والتخريب). كما إشتراط القانون العضوي وجوبية وجود نسبة ممثلة في النساء ضمن الأعضاء المؤسسين .

ج - ضرورة توفر في التصريح بعد إيداع الملف لدى وزارة الداخلية وتسليم وصل الإيداع، والتحقق الحضوري من وثائق الملف. هذا الأخير الذي يشتمل : طلب تأسيس حزب سياسي موقعا من ثلاث أعضاء يذكر فيه الإسم والعنوان والمقر ، والمقرات المحلية إن وجدت مضافا إلى ذلك تعهدا مكتوبا يوقعه عضوان مؤسسان على الأقل عن كل ولاية منبثقة عن ربع ولايات الوطن (أي 12 ولاية) ، على أن يتضمن التعهد احترام أحكام الدستور والقوانين ، وعقد مؤتمر تأسيسي في أجل أقصاه سنة ابتداء من إشهار الترخيص ، كما يشمل الملف مشروع القانون الأساسي للحزب في ثلاث نسخ. مشروع تمهيدي للبرنامج السياسي، مستخرجات من عقود الميلاد، والسوابق القاضية والجنسية ، وشهادات الإقامة للأعضاء المؤسسين .

د - يتم بعد ذلك التأكد من مطابقة التصريح بتأسيس الحزب من طرف وزير الداخلية في أجل ستون يوم ، كما يمكنه طلب أي وثيقة ناقصة أو استبدال أو سحب أي عضو لا يستوفي الشروط السابقة .

هـ - بعد مراقبة ومطابقة الوثائق مع أحكام القانون العضوي، يرخص وزير الداخلية بعقد المؤتمر التأسيسي للحزب السياسي ، على أن لا يعتد بهذا القرار أمام الغير إلا بعد إشهاره من الأعضاء المؤسسين في يوميتين إعلاميتين وطنيتين على الأقل مع وجوبية ذكر إسم ومقر الحزب، وألقاب وأسماء الأعضاء المؤسسين في الحزب الموقعين على التعهد . كما أنه في حالة رفض الترخيص يكون بقرار معلل تعليلا قانونيا ويكون قابلا للطعن أمام مجلس الدولة في أجل أقصاه ثلاثون يوما. ونفس الشيء بالنسبة للقرار الوزاري الرفض التصريح بالتأسيس.

وإن كان المشرع الجزائري اعتبر سكوت الإدارة بعد إنقضاء أجل ستون يوما بمثابة ترخيص للأعضاء المؤسسين للعمل على عقد المؤتمر التأسيسي .¹

و- بعد إشهار الترخيص، يعقد الأعضاء المؤسسون مؤتمرهم التأسيسي في أجل سنة من تاريخ الإشهار ، على أن يكون هذا المؤتمر ممثلا بأكثر من ثلث عدد الولايات على الأقل بعدد بين 400 و 500 مؤتمرا منتخبين من طرف 1600 منخرط ، دون أن يقل عدد المؤتمرين عن 16 مؤتمر عن كل ولاية، وعدد المنخرطين عن 100 عن كل ولاية ، مع وجوبية أن

¹ - أنظر : المادة 23 من القانون العضوي 04-12 الصادر في 15 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية .

يتضمن عدد المؤتمرات نسبة ممثلة من النساء.¹ والملاحظ أنه في حالة عدم عقد المؤتمر، يصبح الترخيص لاغيا الشيء الذي يؤدي إلى وقف نشاط الأعضاء المؤسسين تحت طائلة العقوبات. على أن يمدد الأجل لأسباب القوة القاهرة مرة واحدة دون أن يتجاوز مدة 06 أشهر. كما أن رفض تمديد الأجل قابل للطعن أمام مجلس الدولة في أجل 15 يوم بصفة استعجالية.²

ز- يثبت إنعقاد المؤتمر بموجب محضر يحرره محضر قضائي يذكر فيه ألقاب وأسماء الأعضاء المؤسسين والغائبين ، وعدد المؤتمرات الحاضرين ، ومكتب المؤتمر ، والمصادقة على القانون الأساسي ، وهيئات القيادة والإدارة ، وكل العمليات التي ترتبت على أشغال المؤتمر.³

6 - بعد انعقاد المؤتمر التأسيسي، وخلال 30 يوما التالية عليه، يتم ايداع ملف طلب الاعتماد لدى وزير الداخلية مقابل وصل ايداع. على أن يتضمن هذا الملف طلبا خطيا للاعتماد ونسخة من محضر عقد المؤتمر التأسيسي، وثلاث نسخ من القانون الأساسي للحزب، وثلاث نسخ أيضا من برنامج الحزب السياسي ، وقائمة أعضاء الهيئات القيادية للمنتخبين مرفقة بالملف المتضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 17، والنظام الداخلي للحزب.⁴

7 - بعد التأكد من مطابقة طلب الاعتماد من طرف الوزير في أجل 60 يوما، وبعد إجراء التدقيق اللازم ، وطلب استكمال الوثائق الناقصة ، واستخلاف أي عضو في الهيئة القيادية لا يستوفي الشروط المنصوص عليها في القانون العصوي (12-04) ، يتم اعتماد الحزب بقرار صادر عن وزير الداخلية، على أن يبلغ للهيئة القيادية للحزب وينشر في الجريدة الرسمية.⁵ وفي حالة رفض الاعتماد بموجب قرار معلل تعليلا قانونيا، يمكن الطعن في هذا القرار أمام مجلس في أجل 60 يوما من تاريخ التبليغ. وفي حالة قبول هذا الطعن أمام مجلس الدولة يعتبر بمثابة اعتماد ، كما أن سكوت الإدارة في أجل 60 يوم يعتبر بمثابة اعتماد.⁶

بعد اعتماد الحزب السياسي ونشر هذا الاعتماد في الجريدة الرسمية يترتب على ذلك التمتع بالشخصية المعنوية والأهلية القانونية.

و تجدر الملاحظة أن آثار الوصل لا ترتب التمتع بالشخصية المعنوية و الأهلية القانونية، بل آثار الوصل لا تتعدى في أن يمكن أعضاء الحزب المؤسسين من تحضير مؤتمرهم التأسيسي. بمعنى أن الإعراف بالشخصية المعنوية لم يتأت إلى غاية استكمال مرحلة الاعتماد، و الأكيد أن قبل تقديم الوصل و نشره، و بعد إيداع الملف للوزير المكلف بالداخلية لدراسة و مطابقة الملف للقانون ، يمكنه أن يمتنع عن تقديم الوصل إذا رأى أن مشتملات الملف غير كاملة و غير مطابقة ، و يطلب تقديم أي وثيقة ، و كذلك تعويض أو سحب أي عضو لا تتوفر فيه شروط و أحكام المادة 17 من القانون العضوي 12-04. كما بإمكانه أن يرفض التصريح التأسيسي بقرار معلل قبل انقضاء أجل 60 يوما ، إذا رأى أن

1- أنظر: المادة 24 من القانون العضوي 04-12 الصادر في 15 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية .

2- أنظر: المادة 26 من القانون العضوي 04-12 الصادر في 15 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية .

3- أنظر: المادة 25 من القانون العضوي 04-12 الصادر في 15 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية .

4- أنظر: المادة 28 من القانون العضوي 04-12 الصادر في 15 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية .

5- أنظر: المادتين 29 ، 31 من القانون العضوي 04-12 الصادر في 15 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية .

6- أنظر: المواد 30-33-34 من القانون العضوي 04-12 الصادر في 15 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية .

شروط التأسيس المطلوبة في غير متوفرة. و ما على مؤسسوا الحزب سوى الطعن في قرار الرفض المذكور أعلاه، أمام مجلس الدولة خلال أجل 60 يوما من تاريخ تبليغ قرار الرفض. أما فيما يتعلق بعقد المؤتمر التأسيسي الذي هو الشق الأول من المرحلة الثانية، وهي اعتماد الحزب السياسي، فإن المادة 24 من القانون العضوي 04-12 أعطت لهم الحق في ممارسة أنشطة حزبية تمكن الأعضاء المؤسسين من تحضير المؤتمر التأسيسي للحزب الذي يشترط عقده في حدود سنة من تاريخ نشر وصل التصريح التأسيسي، و الذي يشترط حضور ما بين 400 و 500 مؤتمرا منتخبا من طرف 1600 منخرط على الأقل. ولا يقل عدد المؤتمرين عن ستة عشر (16) عضوا لكل ولاية و عدد المنخرطين مائة (100) في كل ولاية. كما لا يجوز أن يعقد المؤتمر خارج التراب الوطني، مهما كانت الظروف (المقابلة للمادة 18 من الأمر 08/97). و في حالة خلاف ذلك يصبح التصريح التأسيسي لاغيا، ويسقط كل نشاط حزبي، و يدخل تحت طائفة العقوبات المحددة في صلب المادة 78.

وبعد عقد المؤتمر التأسيسي وفقا للإجراءات القانونية اللازمة، يتم تقديم طلب اعتماد لدى وزير الداخلية طبقا للمادة 26 في أجل 30 يوما الموالية لانعقاد المؤتمر التأسيسي. وهنا نبرز عدم الدقة و الوضوح في نص المادة 26 من الأمر. فالمؤتمر قد يظل منعقد ليومين أو ثلاث أو أكثر، و في هذه الحالة ما هو تاريخ حساب الآجال المنصوص عليها في المادة؟ وهو نفس الإشكال الذي ثار في المادة 22 من الأمر 08/97، فعدم تحديد هذه المسألة بالدقة المطلوبة من شأنه أن يجعل نشاط بعض الأحزاب في عداد الأنشطة المحظورة و يترتب عليه التقيد على حرية تأسيس الأحزاب إن هذا الغموض في صالح الإدارة.¹

و الملاحظ أن يشتمل ملف طلب الاعتماد طبقا للمادة 28 من القانون العضوي 04-12 (المقابلة للمادة 23 من الأمر 09-97) نسخة من محضر عقد المؤتمر، القانون الأساسي للحزب في ثلاث نسخ، برنامج الحزب في ثلاث نسخ، تشكيل هيئة المداولة، تشكيل الهيئتين التنفيذية و القيادية، النظام الداخلي للحزب، بالإضافة إلى الوثائق الواردة في المادة 17 بالنسبة لأعضاء القيادة و المسيرين غير المؤسسين و التي هي شروط المتعلقة بـ الجنسية، السن 25 سنة، التمتع بالحقوق المدنية و السياسية و لم يتم الحكم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف، أن لا يكون سلك سلوكا معاديا لمبادئ ثورة أول نوفمبر. و إن كان الشرط الأخير المتعلق بالمادة 17 بالنسبة لأعضاء القيادة قد تم تقديمه للإدارة. و الملاحظ أن هذه الوثائق سبق تقديمها للإدارة عند تقديم طلب التصريح التأسيسي² و كان من الأجدر أن تشير المادة 23 في فقرتها الأخيرة إلى عبارة المسيرين غير المؤسسين فقط.

و بعد إتمام هذه الإجراءات يسلم الوزير المكلف بالداخلية الاعتماد بعد مراقبة مطابقته مع أحكام القانون العضوي 04-12، و يسهر على نشره -أي الاعتماد- في الجريدة الرسمية خلال ستين يوما من إيداع طلب الاعتماد، مع أنه طبقا للمادة 31 فإن عدم نشر الاعتماد يعتبر موافقة، كما يمكن للوزير رفض الاعتماد بقرار معلل قابلا للطعن أمام مجلس الدولة.

كما قيد أيضا القانون العضوي 04-12 موارد الحزب السياسي فيما يتعلق بالهبات بالألا تتجاوز 300 مرة الأجر الوطني المضمون لكل هبة في السنة، و ستبقى محصورة في تصريح بها و بأصحابها في تقرير يرفع لدى الوزير المكلف بالداخلية محدد صاحبها، مع

¹ - أنظر: بوكرا إدريس، نظام اعتماد الأحزاب السياسية طبقا للأمر 09-97، المرجع السابق، ص. 52.

² - المرجع السابق، ص. 53.

إمكانية استفادة من مساعدة مالية تتناسب طرديا مع عدد المقاعد المحصل عليها في البرلمان طبقا للمادة 58 من القانون العضوي 12-04.

المطلب الثاني: الواقع السياسي للتعديدية الحزبية بعد أحداث أكتوبر

لعل التساهل الذي أبداه المشرع في قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي 89-11، كان وراء تزايد الجمعيات ذات الطابع السياسي ليصل عددها أكثر من 50 جمعية ذات طابع سياسي في نهاية سنة 1991، أفرزت اتجاهات سياسية متباينة عرفت بخصائصها الفكرية، ومطالبها و مواقفها من بعض القضايا المطروحة على الساحة السياسية، يمكن حصرها في ثلاث اتجاهات رئيسية: الاتجاه الوطني، الاتجاه الإسلامي، الاتجاه العلماني. على أن هذه الاتجاهات هي وليدة أساس واقعي و ليس تاريخي.¹ تمثل في تنظيمات عارضت النظام بسرية ثم أعلنت عن ذلك بعد إعلان الإصلاحات السياسية و إقرار حرية إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي.

¹ - إن الأساس التاريخي الذي قامت عليه التعديدية تمثل في الحركة الوطنية مثل ثورة الفاتح من نوفمبر المجيدة و نستعرض بعض التشكيلات السياسية:

أ- حركة النخبة: بدأها الأمير خالد حفيد الأمير عبد القادر الذي كان ضابطا في الجيش الفرنسي و يعتبر أول من خاض غمار السياسة في الجزائر بعد الحرب العالمية الأولى، حينما شكل وفدا ترأسه و ذهب إلى مؤتمر فرساي سنة 1919 و طالب بتطبيق تصريحات الرئيس الأمريكي و ويلسون على الجزائر و إعطاء أبنائها حق تقرير المصير، وتجسدت هذه الحركة في ظهور فئة من المثقفين الجزائريين المكونين في المدارس الفرنسية و المتشبعين بالثقافة و القيم الفرنسية و الذين طالبوا بالمساواة في المركز القانوني بين المسلمين و الأوروبيين نظير تجنيدهم الإجمالي.

ب- نجم شمال إفريقيا: كان نتاج جمعية أنتجت الهجرة العمالية المغربية للدفاع عن مصالح مهاجري المغرب العربي سنة 1924 و لم يظهر في الوجود إلا سنة 1926 ترأسه مصالي الحاج، وهذا الحزب الذي نشأ في ظل الحزب الشيوعي الفرنسي استطاع أن يستفيد من تلك المطالب الدولية الاستقلالية ليجعل منها مطالب وطنية ميزته في باقي التشكيلات الوطنية، وخاصة بعدما ترأسه مصالي الحاج الذي طبع هذا التيار حتى بداية الثورة بشخصية قوية و استماتة في النضال و أصبح ممثلا للتيار الاستقلالي في الجزائر، يفود أعنف الصراعات مع السلطات الفرنسية، بحكم نشأته في جو نضالي. إلا أن النجم تم حله سنة 1929 و أعيد تشكيله تحت اسم نجم شمال إفريقيا المجيد و الذي حل هو الآخر سنة 1935 و شكل مرة أخرى تحت اسم الاتحاد الوطني لمسلمي شمال إفريقيا.

ج- حزب الشعب الجزائري: تقرر إنشاء حزب الشعب الجزائري في تجمع جماهيري بعد حل حزب نجم شمال إفريقيا بنونتين في مارس 1937، و ظهر إلى الوجود رسميا في أبريل 1937 بفرنسا، لكنه انتقل إلى الجزائر في أواخر 1938 و كان بقيادة مصالي الحاج.

د- الاتحاد الديمقراطي للبيان و الحرية: يعتبر هذا الاتحاد أحد نتائج تفكك حركة النواب المسلمين بعد الأزمة التي حدث لها نتيجة عدم انسجام و تناسب أهداف الحركة و أساليب عملها مع طبيعة الاستعمار، فظهر هذا الاتحاد في أبريل 1945 بتنظيم جديد و مطالب جديدة، و لقد حدد زعيم الحزب فرحات عباس السياسة الجديدة بقوله لا اندماج و لا أسياذ جدد و لا انفصال و قدم الحزب للمجلس التأسيسي الفرنسي في شكل قانون في 21 مارس 1947 في إطار التحضير لقانون الجزائر الأساسي و سجلت أهم المبادئ كي تعترف الجمهورية الفرنسية للجزائر باستقلالها الذاتي و التام، كما تملك الجزائر على امتداد إقليمها السيادة الكاملة و الثابتة.

هـ- جمعية العلماء المسلمين: تميز أصحاب هذا الاتجاه بثقافتهم العربية، واتجاههم الإسلامي، وهو تيار ديني إصلاحية، ويعتبر امتداد للحركات الدينية والإصلاحية في المشرق العربي بريادة جمال الدين الأفغاني (1838-1897)، والشيخ محمد عبده (1849-1905)، واعتمدت الجمعية منذ نشأتها في 05 ماي 1935 على يد العلامة الشيخ عبد الحميد ابن باديس، على الإسلام لتجديد الجزائر والوصول إلى الاستقلال، ورفضت التقاهم مع الأحزاب السياسية الفرنسية أو المساومة على حقوق البلاد، وإن رئيسها ابن باديس يطرح مفهوم الجنسية بشقيه السياسي والقومي للمحافظة على الهوية الوطنية (اللغة والعقيدة الإسلامية) ومحاولة لخلق جيل مثقف ثقافة عربية إسلامية، وإن كان رفض الإندماج وكل مساس بشخصية الأمة ومقوماتها الإسلامية،

و- الحزب الشيوعي الجزائري: بعد نشاط الحزب الشيوعي الفرنسي في الجزائر منذ 1921، استقل الحزب الشيوعي الجزائري سنة 1935، وعقد مؤتمره في الجزائر بتاريخ: 1936/10/24، وصادق على برنامج أكد فيه بأنه يعمل من أجل جزائر حرة سعيدة متحدة اتحادا أخويا مع الشعب الفرنسي، والملاحظ أن هذه النشأة بقيت محافظة على الخضوع الدائم لإستراتيجية

وستنطلق إلى هذه الاتجاهات.

الفرع الأول: الاتجاه الوطني

سنسلط الضوء على حزبين و هما: جبهة التحرير الوطني والحركة من أجل الديمقراطية في الجزائر.

أولاً- حزب جبهة التحرير الوطني (FLN): بعد التناقضات السياسية و الاجتماعية التي طبعت إيديولوجية الحركة الوطنية الجزائرية بكل تياراتها خلال من القرن الماضي، ومحاولاتها لتحرير البلاد التي باءت بالفشل من خلال إتباعها الطرق القانونية والوسائل السلمية، نتيجة معارضة المستوطنين الفرنسيين، حدثت أزمة سياسة لحركة انتصار الحريات والديمقراطية و التي قررت عقد مؤتمرها الثاني في شهر أبريل 1953- الأول كان سنة 1947-، لكن ما وصل إليه النزاع بين اللجنة المركزية و مصالي وأنصاره، أن الدعوة لم تجد صداها و لم ينعقد المؤتمر، و برزت خلافات في أوساط المناضلين بين نزعة تضم أيضا مصالي الحاج، و نزعة تضم فريق من أعضاء اللجنة المركزية، ظهر طرف آخر يسعى في المحافظة على الجهود التي بذلت منذ 1947 وواصلوا أعمالهم في سرية تامة¹. فكون هؤلاء المناضلين اللجان الثورية لاتحاد العمال التي هي امتداد للعمل السري في مارس 1954 و خلال هذه الفترة الممتدة إلى أكتوبر 1954 عقدت اللجنة اجتماعات سرية ولتنسيق العمل أسندت اللجنة كل صلاحيات التعيين و الإدارة إلى محمد بوضياف فاخترت خمسة أعضاء من اللجنة الثورية للوحدة و العمل و هم: كريم بلقاسم، مصطفى بن بولعيد، رابح بيطاط، ديدوش مراد، محمد العربي بن مهيدي و كلفت لجنة الستة بدراسة أوضاع و تحضير عملية انطلاق الثورة في سرية تامة²

كما كانت اللجنة متواصلة مع كل من بن بلة، آيت احمد حسين ، محمد خيضر الموجودين بالخارج ، و هم من أعضاء التنظيم السري العسكري الذي اكتشف في سنة 1950 ، وتقرر في يوم 10 أكتوبر 1954 اجتماع لجنة الستة و تم الاتفاق على تاريخ الفتح من نوفمبر كوعد لإنطلاق الثورة، و تقرر تحويل اللجنة الثورية للوحدة و العمل إلى جبهة التحرير الوطني وهكذا ظهرت الجبهة كحركة عسكرية و سياسية، و كان بيان أول نوفمبر 1954 أول وثيقة تصدر عن الجبهة³.

الشيوعية العالمية، و الحزب الشيوعي الفرنسي ولهذا فهو من أشد المدافعين عن الإدماج مما جعل برنامجه إصلاحيا، ومن أهم تطورات أن يكون للجزائر إطار اتحاد فرنسي استقلالي ذاتي وإداري ومالي و يعتبر إقليم مشارك في الاتحاد و تكون ممثلة في مجلة فالجزائر جزء من الجمهورية الفرنسية، و يعتبر كل فرنسي مواطن في الجزائر و كل جزائري مواطن في فرنسا و الفرنسية لغة رسمية إلى جانب العربية و يتضمن القانون فصل الدين عن الدولة، فهذا الحزب مصر على البقاء تحت الغطاء الفرنسي **أنظر في تفاصيل ذلك:** أبو القاسم سعد الله، الحركة الوطنية الجزائرية 1930-1945، الجزء الثالث، ط3، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986، ص150 وما بعدها، وأنظر: الأمين شريط، التعددية الحزبية، أنظر: عمر صدوق، المرجع السابق، ص65-70، وأنظر: محفوظ قداش و جيلالي صياري، الجزائر في التاريخ: رقم 5 المقاومة السياسية 1900-1954، ترجمة عبد القادر حراث، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1987، ص 52 وما بعدها ، أنظر أيضا، يحي بو عزيز، سياسية التسلسل الاستعماري و الحركة الوطنية (1930-1954)، د م ج، الجزائر، 1985، ص 100 وما بعدها ، علجة مناع، المرجع السابق، ص140 وما بعدها .

1- أنظر: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص106.

2- أنظر: عامر رخيلا، المرجع السابق، ص43-44.

3- أنظر: عامر رخيلا، المرجع السابق، ص46.

من هنا يمكن القول أن جبهة التحرير الوطني هي تيار وطني ثوري خالص عند تأسيسه عام 1954، ثم انظم إليها عناصر من تنظيمات سياسية مختلفة و قد روعي معيار تمثيل هذه التنظيمات في تكوين الهياكل الأساسية و الحكومة، إبان الثورة التحريرية كما تجلّى ذلك أولاً في تكوين المجلس الوطني للثورة الجزائرية المنبثق عن مؤتمر الصومام سنة 1956 مشكلاً من أعضاء ينتمون لتيارات حزبية سابقة فقد ضم المجلس من أعضاء الدائمون: 05 من حركة انتصار الحريات الديمقراطية، و عضو من حزب البيان، و 10 من مؤسسو جبهة التحرير الوطني، وعضو من جمعية العلماء، و ثانياً في التشكيلة الأولى للحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية المعلنه يوم 19 سبتمبر 19 فضمت: 14 عضو من حركة الانتصار و 3 من حزب البيان و عضو من جمعية العلماء و عضو من الحزب الشيوعي دون أن تكون عضوية لمؤسسو جبهة التحرير الوطني¹.

و إن كان حزب جبهة التحرير الوطني يبقى هو الحزب الحاكم منذ الاستقلال، بادرته الأولى مؤتمر طرابلس حينما صادق المجلس الوطني للثورة الجزائرية على مشروع برنامج لتحقيق الثورة الديمقراطية الشعبية، و أقر تحويل جبهة التحرير الوطني إلى حزب سياسي، و على الرغم من أن مرسوم 14 أوت 1963 القاضي بمنع جميع التنظيمات أو الجمعيات ذات الطابع السياسي عبر التراب الوطني، خاصة بعد منع الحزب الشيوعي في شهر نوفمبر 1962، و حل الحزب الثوري الاشتراكي في أوت 1963، الأمر البالغ في وجود الجبهة وحيدة على الساحة السياسية ومنه جاء دستور 1963 مكرساً لمبدأ الأحادية الحزبية².

و لعل مبرر ذلك الدور القيادي الذي لعبته الجبهة في حرب التحرير و في مراحل بناء الدولة بعد الاستقلال، فتاريخ هذا الحزب يختصر تاريخ النضال السياسي في الجزائر وموروث الحركة الوطنية و المرجعية العربية الإسلامية للدولة و التوجه الاشتراكي، وهو ما أكد عليه دستور 1976³.

لكن سرعان ما طفت واختل التوازن داخل الحزب، خاصة بعد وفاة الرئيس الراحل هواري بومدين، و أثناء انعقاد المؤتمر الاستثنائي في جوان 1980 في عهد الرئيس الشاذلي بن جديد حيث تم الإعلان عن توجه جديد للسياسة الاقتصادية، و أمام تبلور الأحداث ظلت نقطة الانعطاف هي أحداث أكتوبر 1988 و ما خلقت من أحداث، و انعقاد المؤتمر السادس في نوفمبر 1988، و أخيراً استفتاء 1989، و أرجعت الجبهة من هيئة دستورية إلى حزب كباقي الأحزاب و طويت سنوات الاحتكار السياسي.

ثانياً - الحركة من أجل الديمقراطية في الجزائر (MDA):

تم اعتمادها في جانفي 1990، و من أهم الأعضاء المؤسس الرئيس الأسبق أحمد بن بلة "رحمه الله"، جمال قنان، حسيني قرموش، محمد بجاوي، حاج بن علة، و إن كانت بوادرها سرية ترجع لعام 1982، و طرح الحزب نفسه كإطار تجميعي للبحث عن وفاق وطني قادر على إخراج البلاد مما تتخبط فيه، و يرى أن الأزمة ناجمة عن مشكلة فساد لأن النظام الحالي ملطخ في عمومته. و عليه فالمشكل ليس تقنيا بقدر ما هو أخلاقي. فإرجاع كرامة الشعب هو الأساس، أما الباقي فيستحق طبيعياً و لوحده أما اقتصادياً فترفض الحركة التوجه الليبرالي حتى

¹ - أنظر: عمر صدوق، المرجع السابق، ص. 67.

² - المرجع السابق، ص. 68.

³ - أنظر: محمد ضيف، المرجع السابق، ص. 159.

وإن كنا مجبرين بالأخذ بالليبرالية السياسية(التعددية السياسية، احترام حقوق الإنسان) فلن تقبل ليبرالية اقتصادية بدون حدود.¹

الفرع الثاني - الاتجاه الإسلامي

من أهم نتائج إصدار دستور 1989، هيكله التيار الإسلامي في صورة أحزاب أو جمعيات ذات طابع سياسي، فظهرت من بين 52 تشكيلة سياسية معترف بها في الجزائر، في 30 جويلية 1991 منها 09 أحزاب.² تمتهن الإسلام السياسي أي حركات إسلامية ومن أهمها:

أولا- الجبهة الإسلامية للإنقاذ (FIS):

أعلن رسميا عن نشأتها كحزب سياسي رسمي في 18 فيفري 1989، و كانت من طلائع الأحزاب التي أعلن عنها بعد أسابيع قليلة من تبني التعددية الحزبية. ولقد كان يرأسها مجلسا تنفيذيا وطنيا يضم أربعة أشخاص هم: (عباس مدني، بن عزوز زبدا، علي بلحاج، الهاشمي سحنوني، بشير فقيه)، و قد اتخذ هؤلاء من مجلس الشورى الإطار التشريعي للجبهة كما أشار عباس مدني (يتكون من 35 عضوا) و يمثل الهيئة التي بيدها اتخاذ القرارات. ثم يلي هؤلاء مرتبة مجلس آخر للجبهة يضم مراتب متدرجة في النظام و يتألف من الولاية، والبلدية و فروع الجبهة الإقليمية، كما يتوفر الحزب على عدة صحف ناطقة باسمه أهمها: المنفذ، الهداية، الفرقان.³

أما بالنسبة لبرنامج الجبهة فيؤكد على أن الإسلام هو الإطار و المرجع الإيديولوجي في العمل السياسي، و أن المبدأ الوحيد هو العودة للشريعة الإسلامية و منهجها المعتدل. و قد صدر هذا البرنامج في أول وثيقة رسمية تصدرها الجبهة في اجتماع الذي أعلن فيه قيام الجبهة في 09 مارس 1989، و قسم هذا المشروع إلى محاور: سياسي، اقتصادي، اجتماعي و ثقافي. تسعى من خلاله إلى تغيير جذري داخل المجتمع بطرحه تطبيق الشريعة الإسلامية على كافة المجالات و المستويات بدء من مؤسسات الدولة، و التركيز على الجانب الإيديولوجي و الفكري اللازمة بإعلانه الأهمية القصوى للمنظومة التربوية و الثقافية بكل أبعادها.⁴

ثانيا- حركة المجتمع الإسلامي:

تأسست هذه الحركة في 06 ديسمبر 1990، و برزت على الساحة السياسية اعتبارا من 29 أفريل 1991. و قد نشأت هذه الحركة من صلب جمعية الإصلاح و الإرشاد التي تأسست على يد الشيخ محفوظ نحناح. هذا الأخير الذي انتخب رئيسا للحركة أثناء مؤتمرها التأسيسي المنعقد في 30 ماي 1991⁵ ، الذي تم فيه أيضا انتخاب مجلس شورى للحركة تضمن 15 مقعدا للمرأة في إطار حرص الحزب على تطوير دور المرأة في العمل الاجتماعي.⁶

¹ - المرجع السابق، ص 160-161.

² - أنظر، علجة مناع، المرجع السابق، ص. 143.

³ - LAVENUE (JJ), Algérie La Démocratie interdit , ed Larmattan, Paris 1993, p. 66 .

و أنظر أيضا: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 238.

⁴ - في تفاصيل ذلك أنظر: عبد العالي رزاق، الأحزاب السياسية في الجزائر خلفيات و حقائق، الجزء الأول - المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر 1990، ص 110 ، و أنظر أيضا، علجة مناع، مرجع سابق، ص 144.

⁵ -LAVENUE (JJ).op cit., p .72.

⁶ أنظر، مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 253.

و عرفت الحركة تطورا محسوسا ما بين 1989-1991 تجلّى أن الحركة تسعى إلى تجسيد الديمقراطية، و تصف علاقتها بالسلطة أنها معارضة في إطار بناء يقوم على التشاور و وصفها زعيم الحركة الشوراقرابية، و هو المصطلح الذي يجمع بين مصطلح الشورى السائد في الفقه الإسلامي، والمصطلح العصري السائد في الفكر الليبرالي (الديمقراطية).¹ وتضيف أن المعارضة تنافس على السلطة، لا على إلغاء الدولة، و في المشاركة خيار أفضل من المغالبة انطلاقا من القاعدة الأصولية من لا يدرك حله لا يترك كله.²

وترى الحركة أن خروج الجزائر من أزمتها يتطلب العودة إلى الشريعة الإسلامية و تطبيقها في مجالات الحياة المتعددة، و إحلال التضامن على المستوى الوطني والمغربي و العربي و الإسلامي.³ وإن كان هدفها إنشاء دولة إسلامية باعتماد معايير المراحل و المعطيات الموضوعية و الواقعية في منهاج العمل.⁴

ثالثا- حركة النهضة الإسلامية:

تم اعتمادها رسميا في ديسمبر 1990، و إن كانت موجودة حسب رئيسها الشيخ عبد الله جاب الله منذ 16 سنة حيث قال: "أن حركتنا لم تولد إقرارا للتعددية بل كنا موجودين في السرية، وقررنا تحويل الحركة إلى حزب سياسي فاعل باعتبار ذلك مشروعا في الطريق الإسلامي".⁵

وتعتبر الحركة قريبة من حركة حماس من حيث المفهوم العقلاني و الفكري، على الرغم من أن التباين بين حركة النهضة و الجبهة الإسلامية للإنقاذ أقل من التباين بين حركة حماس و الجبهة الإسلامية للإنقاذ .

وقد صرحت الحركة معارضتها للنظام و برامج التنمية للحكومات المتعاقبة واعتمادها على سلاح تشريعي و قانوني غير مبرر، و بين الإدارة السيئة للبقاء في السلطة فالسلطة النائمة تحاول توريث الأحزاب كلها في الأزمات، كما أنها ركزت في المجال الاقتصادي على ضرورة العمل و تشجيع الملكية العامة للثروات و الصناعات الإستراتيجية.⁶

الفرع الثالث:الاتجاه العلماني

ظهر التواجد الفعلي لهذا التيار على الساحة السياسية في منتصف 1989، عندما توتر الجو حول مسألة الثوابت الوطنية، رغم أن كل المواقف الوطنية كانت متفقة حولها، فمنهم من نادى بضرورة فصل الدين عن الدولة، و كان في مقدمة هذه التشكيلات: حزب جبهة القوى الاشتراكية، حزب التجمع من أجل الثقافة و الديمقراطية، حزب الطليعة الاشتراكية، و سنعرض بإيجاز لهذه التشكيلات السياسية:

أولا:حزب جبهة القوى الاشتراكية:

يرجع تأسيس هذا الحزب إلى تاريخ 29 سبتمبر 1963 تحت زعامة الحسين آيت أحمد، على إثر الخلافات التي نشأت بعد الاستقلال و التي كانت موازية لحركة التمرد و العصيان

¹ - LAVENUE (JJ), op cit. p.72.

² - أنظر، علجة مناع، المرجع السابق، ص. 146.

³ - أنظر: محمد ضيف، المرجع السابق، ص. 164.

⁴ - LAVENUE (JJ), op cit. p. 71.

⁵ - نقلا عن: محمد ضيف، المرجع السابق، ص. 164

⁶ - أنظر:محمد ضيف، المرجع السابق، ص. 165.

التي قادها زعيم الحزب بجبال القبائل، بعد استقالته من المجلس الوطني عقب تولي أحمد بن بلة رئاسة الدولة.¹ إلا أن النظام السياسي بزعامة هواري بومدين اتهم هذه الحركة بالنزعة الإثنو ثقافية الأمازيغية و أنها ترغب في فصل منطقة الأمازيغ عن باقي الوطن، و خلق الثغرات القبلية الضيقة و ذلك بإيعاز من فرنسا لإجهاض مشروع الثورة.²

وقد تم القبض على زعيم الحزب سنة 1964، و حكم عليه بالإعدام ليفر من السجن في 30 أبريل 1966 ليقتضي حياته في سويسرا، ثم في المغرب إلى غاية عودته إلى الجزائر في 15 ديسمبر 1989 أي بعد 23 سنة من المنفى.³

وبعد إقرار النظام السياسي للتعددية الحزبية، حصل الحزب على الاعتماد في 20 نوفمبر 1989، و قد كانت أهداف تأسيس الحزب عند نشأته تتمحور أساسا من تحذير المواطن من الاستغلال السياسي ووضوح حد لفوضى الحكم و الارتجال الذي يمارسه رئيس الجمهورية و تنقية الجيش الوطني الشعبي من المدسوسين و العناصر الموالية لفرنسا.⁴

و يتمحور برنامجه اليوم حول فكرة تعميق مبدأ الديمقراطية الصريحة و الاعتراف بالأمازيغية، و المحافظة على القطاع العمومي للدولة و تقويته، مع ضرورة علمانية الدولة و الحرص على فصل الدين و السياسة في أية ديمقراطية⁵، إلا أن معارضته للنظام السياسي من الخارج و دفاعه عن بعض المطالب الإثنو ثقافية، و مناداته بالعلمانية في خطابه السياسي جعلت منه أقل حظوظا لاستقطاب القوى الاجتماعية.⁶

ثانيا- التجمع من أجل الثقافة و الديمقراطية (RCD)

يعتبر أول حزب أعلن عنه بعد أحداث أكتوبر 1988، و بذلك عدا التجمع من أجل الثقافة و الديمقراطية حزبا قبل الدستور، و تم تأسيسه في منطقة القبائل في 10 فيفري 1989 من طرف مناصلي قدماء الحركة الثقافية البربرية و في جبهة القوى الاشتراكية أمثال سعيد سعدي، فرحات مهني، مقران آيت العربي، حيث تم اعتماده بصفة رسمية في 06 سبتمبر 1989 و عقد مؤتمر التأسيس في 15 ديسمبر 1989 الذي شكل هيئات الحزب المتمثلة في مجلس وطني متكون من 223 عضو و لجنة تنفيذية مكونة من 14 عضو.⁷

وقد نادى هذا الحزب صراحة بفصل الدين عن الدولة، وأكد أن المرجعية العفائية التي يقوم عليها الحزب هي فصل الأمور الدينية عن مجالات السياسة. و رأى أن اعتبار الإسلام دين الدولة كما هو موجود في الدستور، يخلق تناقضا بين الشريعة الإسلامية و الدولة التي تتصرف تصرفا علمانيا كما دعا إلى ترقية اللغة الأمازيغية إلى لغة وطنية و رسمية و الاعتراف بالتعددية الثقافية.⁸

1 - أنظر: علجة مناع، المرجع السابق، ص. 150.

2 - أنظر: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 275.

3 - LAVENUE (JJ), op cit.,p.84.

4 - أنظر: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 275.

5 - أنظر: محمد ضيف، المرجع السابق، ص. 166.

6 - أنظر: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 276.

7 - LAVENUE (JJ), op cit.p.,84.

8 - أنظر: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 263-280.

وأمام هذه الخلفيات الإيديولوجية، فقد جاء برنامجه في المحور المتعلق بالميدان الثقافي والتربوي حيث يجب إصلاح المنظومة التربوية ومحاولة خلق مدرسة منتجة لمواطنين، وليس رعايا على هامش المجتمع.¹

ثالثا- حزب الطليعة الاشتراكية :

تأسس هذا الحزب على أنقاض الحزب الشيوعي الجزائري بعد حركة 1965 كمنظمة للمقاومة الشعبية، وهي منظمة سرية لدعم نظام الرئيس أحمد بن بلة بعد سقوطه، والتي تحولت إلى حزب الطليعة الاشتراكية الذي ظهر نشاطه للعيان سنة 1966 وكان شعاره (تقدم حداثة، ديمقراطية)، وضم مجموعة من المثقفين الجزائريين الذين لهم موقف صارم من الممارسات الديكتاتورية لنظام الحكم في الجزائر بعد الاستقلال، علاوة على رفضه المطلق للتيار الإسلامي الأصولي.²

و حصل هذا الحزب على اعتماده الرسمي بتاريخ سبتمبر 1989. ومن ضمن قاداته البارزين الصادق هجرس، عبد الحميد بن الزين، الهاشمي شريف، هذا الأخير الذي انتخب منسقا عاما. ومن أهم ما طرحه هذا الحزب هو ضرورة تقرير منع أي حزب أو جماعة من إستعمال الإسلام لأغراض حزبية، كما طالب بحظر الأحزاب السياسية الإسلامية كونها غير دستورية من الجانب النظري والقانوني، وحتى من ناحية ممارستها مخططها وأهدافها السياسية.³

إلى جانب المناداة، بضرورة أن تكون اللغة الأمازيغية - البربرية - هي اللغة الرسمية للدولة إلى جانب اللغة العربية، واقتصاديا نادى بضرورة التمسك بالخيار الاشتراكي وإعادة هيكلة الاشتراكية. غير أن الحزب يعترف بضرورة إعادة النظر في بعض جوانب تطبيق المنهج الاشتراكي وذلك بالأخذ بعين الاعتبار المعطيات الراهنة للمجتمع الجزائري والتحويلات الكبرى التي يشهدها العالم.⁴

وفي السياق المتقدم يمكن أن نسجل ما يلي:

(1)- أن التعددية الحزبية في الجزائر تميزت بكثرة عدد الأحزاب مما أدى إلى ازدحام الساحة السياسية بالتشكيلات السياسية، وتقاربها من حيث البرامج والشعارات. ولعل هذا راجع إلى التساهل الذي أبداه المشرع الجزائري في قانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، وتبنيه نظام الإخطار. على أن هذا التساهل قد يفسر بأن النظام يسعى لتثبيت القوى السياسية، وبالتالي يصبح هو القوى والقادر على حل الأزمة، ولذلك يضمن لنفسه الاستمرارية في الحكم.

(2)- إن إقرار التعددية لبعض الأحزاب كان مناسبة للخروج من السرية مثل جبهة القوى الاشتراكية (1963)، حزب الطليعة الاشتراكي (1966)، الحركة الديمقراطية من أجل التجديد الجزائري (1967)، الحركة من أجل الديمقراطية في الجزائر (1982) ناهيك على أن العديد من الأحزاب السياسية التي ظهرت ما هي إلا امتداد تاريخي لخلفية فكرية شهدتها الحركة الوطنية.

(3)- غياب إجماع وطني وتعايش سياسي، خاصة في ظل تواجد التيار الإسلامي والعلماني على الساحة السياسية، ودفاعهما المستميت عن طروحاتهما، مما يجعل نقاط الالتقاء بينهما

¹ - أنظر : علجة مناع، المرجع السابق، ص. 152.

² - أنظر : مخلوف بشير، مرجع سابق، ص. 277.

³ - أنظر : محمد ضيف، المرجع السابق، ص. 166.

⁴ - أنظر : حسين بورادة، المرجع السابق، ص. 97.

غير ممكنة إن لم نقل مستحيلة¹. خاصة حول قضايا هامة مثل الهوية الوطنية ، مكانة المرأة ، اللغة ، المنظومة التربوية مما أدى على الانسداد.

4)- تأسست أحزاب إسلامية رغم أن المادة 05 من قانون 89-11 تحظر قيام أي جمعية على أساس ديني فقط أو على أساس لغوي ، أو على أساس جهوي أو على أساس الانتماء إلى صنف أو عرق واحد أو إلى وضع مهني معين ، أي نية المشرع في الحيولة دون قيام أحزاب إسلامية أو عرقية أو جهوية وخوفا من التطرف الذي قد يمس بالوحدة الوطنية. لكن لماذا تم اعتمادها ؟ في هذا الصدد يرى الأستاذ عمر فرحاتي "أن النظام كان يسعى من وراء السماح لهذا النوع من الأحزاب بالنشاط إلى تسهيل التحكم في مراقبة هذه العناصر التي كانت أغلبها تنشط في الخفاء ومتابعتها بينما يرجع آخرون هذا التصرف إلى رغبة النظام في إظهار حسن نيته في إكمال مسيرة الإصلاحات السياسية إلى أبعد حد ممكن².

المطلب الثالث: المؤسسة التشريعية بعد أحداث أكتوبر

بعد أحداث أكتوبر 1988 ، وعلى إثر دستور 1989 الذي أقر التعددية السياسية ومنح الحق في إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي ، وبعد أن تمكنت هذه الأخيرة من حصولها على الاعتماد ، بدأت تطالب بانتخابات تشريعية نظرا لأنه لا يمكن تجسيد الإصلاحات على أرض الواقع في ظل غياب برلمان تعددي، ووجود حزب واحد وحكومة منبثقة منه وبقيت الهيئة التشريعية ضمن مؤسسات الدولة التي لم يمسه التغيير³.

إلا أنه بعد تعديل قانون الانتخابات شرعت الحكومة في تهيئة الأجواء لإجراء انتخابات تشريعية حدد يوم 26 ديسمبر تاريخا لها ، وعلى هذا الأساس ، سنستعرض تشكيلة وتنظيم البرلمان في إطاره الدستوري والقانوني، أي البناء البشري والهيكلية (الفرع الأول) وبعده النظري ، ثم بعد ذلك إلى انتخابات 1991 وآثارها على المؤسسات الدستورية كواقع سياسي(الفرع الثاني).

الفرع الأول : البناء البشري والهيكلية للمؤسسة التشريعية

كان البرلمان الجزائري يتكون من مجلس واحد هو المجلس الشعبي الوطني⁴ ، يتم انتخابه بصفة كلية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري كما كان يتكون من أجهزة وهيئات لكل منها مهام ووظائف محددة في نظامه الداخلي. وعليه سنتطرق إلى البناء البشري للمجلس الشعبي الوطني(أولا)، ثم إلى نظامه الداخلي(ثانيا).

1 - المرجع السابق، ص.90.

2- عمر فرحاتي، إشكالية الديمقراطية في الجزائر، رسالة ماجستير، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، الجزائر، 1993، ص.91.

3 حسين بورادة ، المرجع السابق ، ص. 90.

4 تنص المادة 92 من دستور 1989 على أنه: " يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

أولا : البناء البشري للمجلس الشعبي الوطني:

يتم اختيار أعضاء المجلس الشعبي الوطني على أساس الاقتراع العام المباشر والسري ، عملا بأحكام المادة 95 من الدستور التي تنص على : " ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري"

فالمؤسس الدستوري كرس مبدأ الاقتراع العام المباشر والسري أي أنه لم يتطلب في الناخب شروط تتعلق بالثروة أو بالتعليم أو الانتماء إلى طبقة معينة. وبمقتضى هذا المبدأ تقرر حق الانتخاب للمعدومين والأمية من أي طبقة ، كما أن الناخبون يقومون مباشرة بانتخاب من يمثلونهم في الحياة السياسية ، و منح الهيئة الناخبة كامل الحرية في اختيار ممثليهم.

لكن يجب توافر شروط أخرى تتعلق بالجنسية والسن ، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية والتسجيل في القوائم الانتخابية. وهذه الشروط لا تتعارض مع مبدأ الاقتراع العام¹، من هنا فالمؤسس الدستوري الجزائري جسد ممارسة الشعب للسيادة الوطنية عن طريق اختيار ممثليه طبقا لما جاءت به المادتين 6 و7 من الدستور. وفي السياق المتقدم سنعالج النقاط التالية :

أ - شروط العضوية في المجلس :

نتيجة لإقرار التعددية الحزبية، فإن الترشح أصبح حرا ولم يعد محتكرا. على عكس الوضع الذي كان سائدا في ظل دستور 1976 حينها يتم تقديم قوائم المترشحين معدة من طرف حزب جبهة التحرير الوطني ، الحزب الوحيد في البلاد.² فقد تضمن قانون الانتخابات 89-13 هذه الشروط حيث جاء في مادته 86 على أنه: 'يشترط في المترشح للمجلس الشعبي الوطني ما يلي :

- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 3 من هذا القانون.

- أن يكون بالغا 28 سنة على الأقل يوم الاقتراع.

- أن يكون ذا جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة منذ 5 سنوات على الأقل

والجدير بالذكر أن النص القديم اشترط أن تكون زوجة المترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني من جنسية جزائرية أصلية ، إلا أن المجلس الدستوري في قراره رقم 01 المؤرخ في 20 أوت 1989 المتعلق بالانتخابات جاء فيه " فيما يخص المادة 86 المتعلقة بقبالية الانتخاب للمجلس الشعبي الوطني ، يعتبر المجلس الدستوري أنه إذا كان شرط السن المطلوب لا يثير أي ملاحظة خاصة ، فإن الأمر ليس كذلك بالمرّة فيما طلب من المترشحين وأزواجهم أن يكونوا من جنسية جزائرية أصلية"... كما أنه يقول أن الفقرة 3 من المادة 86 التي تنص على وجوب أن يكون زوج المترشح ذا جنسية جزائرية أصلية ، والفقرة الأخيرة

¹- تنص المادة 03 من قانون 89-13 المؤرخ في 05 محرم عام 1410 الموافق لـ 07 أوت 1989 المتضمن قانون الانتخابات ج ر عدد 32، المعدل والمتمم بقانون 91-06 المؤرخ في 02 أبريل 1991 والقانون 91-17 المؤرخ في 15 أكتوبر 1991 على ما يلي: "بعد ناخبا كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثمانية عشر سنة كاملة يوم الاقتراع وكان متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية ، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به".

وتنص المادة 04 من قانون 89-13 على أنه: " لا يصوت إلا من كان مسجلا في قائمة الناخبين بالبلدية التي بها موطنه، بمفهوم المادة 36 من القانون المدني.

²- تحتوي قائمة الترشيح على عدد من المترشحين يساوي ثلاثة أضعاف المقاعد المطلوب شغلها طبقا للمادة 66 من قانون الانتخابات 80-08 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980 المعدل بموجب قانون 81-06 المؤرخ في 13 جوان 1981 ، و بهذا يلعب الحزب دورا أساسيا في تشكيل المجلس الشعبي الوطني. أنظر في تفاصيل ذلك ، سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 146.

من هذه المادة نفسها غير مطابقتين للدستور فيما تفرضانه من شرط خارج عن ذات المترشح وذا طابع تمييزي".¹

على أن النص السابق على التعديل الذي وافق عليه البرلمان يوم 13 أكتوبر 1991 على اشتراط سن الثلاثين عاما للترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني ، إلا أن صدور القانون المتعلق بالانتخابات وتقسيم الدوائر الانتخابية إلى تحرك الأحزاب السياسية حيث بدأت تشدد في معارضتها للقانون الصادر عن حكومة مولود حمروش.² وعلى إثر تم تعيين تعيين سيد أحمد غزالي رئيس الحكومة الجديد.

وقد كان من بين أولويات الحكومة الجديدة برئاسة سيد أحمد غزالي استتباب الوضع الأمني والتحضير للانتخابات التشريعية نظيفة ونزيهة، وتعهد بأن يعد النظر في قانون الانتخابات الذي سبق لأعضاء المجلس وأن وافقوا عليه في فترة حكومة مولود حمروش. وقد قدمت الحكومة مشروع قانونها إلى نواب المجلس الشعبي الوطني. ومن أهم النقاط الاختلاف مع النص السابق ما يلي³ :

- تخفيض السن القانونية التي كانت محددة في القانون السابق 30 سنة إلى 28 سنة .
- تخفيض عدد المقاعد البرلمانية من 542 مقعد في القانون السابق إلى 413 مقعد .
- بالنسبة للمترشحين الأحرار في القانون السابق نص على ضرورة جمع 500 توقيع من أفراد بالغين السن القانوني الانتخابي، والمقيمين بنفس الدائرة الانتخابية للمترشح . أما في النص الجديد اقترحت الحكومة تخفيض الإضاءات إلى 300 مع تأكد القاضي من صحة 15 توقيع فقط.

- اقترحت الحكومة أن يسمح للمرشحين من الأحزاب السياسية والمترشحين الأحرار ، أو ممثلين عن الأحزاب بالحضور في جميع مراحل العملية الانتخابية من بداية الاقتراع إلى الفوز إلى إعلان النتائج النهائية ، إضافة إلى كون صناديق الاقتراع ، مصنوعة من الزجاج .
لكن التساؤل المطروح، كيف يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني الذين وافقوا بالأغلبية على القانون السابق، أن يعيدوا النظر فيه مرة ثانية رغم أن المدة الفاصلة بين النص القديم والنص الجديد قصيرة (حوالي 06 أشهر)؟⁴

¹ - أنظر قرار رقم 01 - ق. ق - م د المؤرخ في 18 محرم 1410 الموافق لـ 20 غشت 1989 المتعلق بقانون الانتخابات، أحكام الفقه الدستوري الجزائري لسنة 1989-1996 ، رقم 01 ، المجلس الدستوري ، ص 9-18

² - بادرت الأحزاب المعارضة (7+1) وهي حركة حماس ، حزب التجديد الجزائري ، التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية الحركة من أجل الديمقراطية في الجزائر ، الحركة الجزائرية للعدالة والتنمية ، الحزب الاجتماعي الديمقراطي ، الحزب الوطني للتضامن والتنمية ، أما الحزب الذي اعتبر إضافيا هو حزب العمال ، بعقد اجتماعات وتنسيق جهودها مع مناسبة والتفكير في رد جماعي وتمخض النقاش عن فكرة قيام إضراب ، لكن سرعان ما عدلت لتخوفها من عدم توفرها على قاعدة شعبية وبالتالي فشل الإضراب مما تنعكس سلبا على مستقبل هذه الأحزاب في انتخابات التشريعية والرئاسية المقبلة ، والحزب الذي قام بالإضراب هو الجبهة الإسلامية للإنقاذ ونتج عنه سقوط ضحايا إثر مشادات بين قوات الأمن ومناضلي الجبهة وتدهور الوضع الأمني وأعلنت حالة الحصار في 04 جوان 1991 وإقالة مولود حمروش ، و توقيع قادة الجبهة واعتقالات في صفوف مناضليها ، ثم تعيين سيد أحمد غزالي رئيسا للحكومة ، أنظر : حسين بورادة ، المرجع السابق ، ص 125.

³ أنظر : أحمد وافي ، بوكر إدريس ، مرجع سابق ، ص 254 ؛ وأنظر ، سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 318، 319.

⁴ تقدم رئيس الحكومة بطلب إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني في يوم 11 سبتمبر 1991 يقترح فيه على رئيس المجلس عقد دورة لمناقشة قانون الانتخابات من جديد وتعديله ، لكن رئيس المجلس الشعبي الوطني رفض انعقاد الدورة بسبب عدم تمكن لجنة الشؤون القانونية والإدارية للمجلس من دراسة المشروع ، واعتبر رئيس الحكومة هذا الرفض بسبب معارضة رجال جبهة التحرير الوطني وصرح في 14 سبتمبر 1991 أن الحزب الوحيد الذي وقف إلى جانب الحكومة هو الحزب نفسه الذي يهاجم الحكومة وينتقدها ، أنظر : حسين بورادة ، المرجع السابق ، ص 126.

وبالفعل تم تعديل النص القديم بالقانون رقم 91-17 المؤرخ في 15 أكتوبر 1991 وبالرجوع إلى شروط العضوية ، فقد استثنى المشروع بعض الفئات للترشح في دائرة الاختصاص ومن يمارسون فيها مهامهم ، إلا بعد مضي سنة من انتهاء مهامهم في هذه الدائرة وذلك لتجنب إمكانية استغلال هذه الفئات للنفوذ خلال العملية الانتخابية¹. وتتمثل هذه الفئات في:

- 1- موظفوا الولاية وأعضاؤها الذين يشغلون وظيفة عليا في الدولة طبقا للمادة 85 من قانون الانتخاب.
- 2- القضاة.
- 3- أعضاء الجيش الشعبي الوطني.
- 4- موظفوا أسلاك الأمن.
- 5- محاسبوا أموال الولاية.

غير أن ذلك لا يمنع هؤلاء من الترشح في غير تلك الدوائر فهم مواطنون كغيرهم ، لهم الحق في أن ينتخبوا أو ينتخب عليهم ، مع الإشارة إلى الفئات المذكورة في المادة 05 المحكوم عليهم بسبب جنائية، و المحكوم عليهم بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقا للمادتين 2-28 و 14 من قانون العقوبات ، والذين كان سلوكهم أثناء ثورة التحرير الوطني ضد المصلحة الوطنية ، الذين أشهر إفلاسهم ، ولم يرد إليهم اعتبارهم والمحجوز عليهم ، لا يحق لهم أن ينتخبوا أو ينتخب عليهم طالما بقيت لصيقة بهم أما إجراءات الترشيح، فيودع ملف الترشيح لعضوية المجلس الشعبي الوطني على مستوى الولاية عن طريق إيداع استمارة التصريح بالترشيح من طرف المترشح الأساسي. ويجب أن تكون هذه الاستمارة مملوءة وممضاة من طرف المترشح الأساسي والمترشح الإضافي². وفي أجل 45 يوما قبل تاريخ الاقتراع طبقا لأحكام المادتين 89،92 من قانون 91-17. كما يتم تقديم هذه الترشيحات تحت رعاية جمعية ذات طابع سياسي ، أو في إطار ترشيحات حرة والتي اشترط المشروع تدعيمها بثلاثمائة (300 توقيع) من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية ، دون السماح لأي ناخب أن يوقع في أكثر من قائمة واحدة ، وإلا يكون تحت طائلة إلغاء للترشيح . ثم تقدم هذه الاستمارات إلى رئيس اللجنة الإدارية البلدية التي يرأسها قاض معين من طرف رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا وعضوية كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وممثل الوالي عملا بأحكام المادة 16 من قانون 91-17.

¹ - أحمد وافي ، بوكرا إدريس ، مرجع سابق ، ص. 256.

² - يجب تقديم قوائم المترشحين على أساس مرشح واحد ومستخلف له لكل ترشيح في دائرة انتخابية واحدة ، ولا يجوز للمترشح أن يقدم ترشيحه في أكثر من دائرة انتخابية واحدة طبقا لنص المادة 84 مكرر 1 المعدل بقانون 91-17 القاضي " تمثل كل دائرة انتخابية بمقعد واحد".

يجب أن يتضمن الترشيح للمقعد مرشحا أساسيا إضافيا مع مراعاة أحكام المادة 93 من هذا القانون والمادة 94 التي نصت على أنه : "لا يمكن أيا كان أن يترشح أكثر من مرة واحدة لنفس الاقتراع في أكثر من دائرة انتخابية واحدة" معنى ذلك أن النظام الانتخابي أخذ بطريقة الاقتراع الفردي على إسم واحد ، على عكس قانون الانتخابات قبل التعديل تبنى الاقتراع بالقائمة، وفي سياق هذا جاءت المادة 89 قبل التعديل بـ "... يقدم الترشيح أحد المترشحين بالقائمة ، على أن تحمل هذه القائمة توقيع كل مرشح بالإضافة لأسمائهم وألقابهم وتواريخ ميلادهم وعنوانهم ومهنتهم ، والدائرة الانتخابية التي ترشحوا فيها. وينبغي أن ترفق القائمة بملحق يتضمن البرنامج الذي سوف يطرح خلال الحملة الانتخابية وملاحظ أيضا أن التعديل في قانون 91-17 ألغى الشرط المتعلق بضرورة إرفاق ملحق البرنامج مع الملف.

على أن تتم تحت رئاسة هذه اللجنة مراقبة والتأكد من هذه التوقيعات بأخذ عينة لا تقل عن 5 % من هذه الإمضاءات ، ويحرر بذلك محضرا طبقا لما جاءت به المادة 91 من قانون 91-17.

وتجدر الإشارة ، أنه فيما يتعلق الترشيحات الأخرى، فإن القانون قبل تعديله كان يشترط أن تدعم بـ: 10 % على الأقل من منتخبى دائرته أي نواب دائرته الانتخابية، دون الاعتداد بما إذا كانوا ينتمون لنوع واحد من المجالس بلدية ، ولائية ، وطنية، أو 500 إمضاء من ناخبي دائرته الانتخابية. ويعبر الأستاذ سعيد بوالشعير أن هذه الشروط معقولة وتتماشى بوضوح مع الإصلاحات السياسية والدستورية التي يطمح إليها الشعب في هذا المجال.¹

ب - طريقة الاقتراع:

بعد تعديل قانون الانتخابات ، عدل نمط الاقتراع وأصبح الاقتراع على الاسم الواحد بالأغلبية في دورين ، حيث لا تمثل الدائرة الانتخابية الواحدة إلا بنائب واحد. بمعنى أن الناخب مطالب باختيار اسم واحد من ضمن القائمة المقترحة عليه . ويمثل هذا الاسم الدائرة الانتخابية في المجلس الشعبي الوطني، ويشترط على المترشح للفوز أن يحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، وذلك في الدور الأول من الانتخابات.²

وفي حالة ما إذا لم يتحصل أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة في الدور الأول، يجرى دور ثان خلال 21 يوم يشارك فيه المتنافسين اللذين أحرزا أكبر عدد من الأصوات أي المترشحين الذين احتلا المرتبة الأولى والثانية في الدور الأول. ويفوز المترشح الذي يحصل على أكثر عدد من الأصوات المعبر عنها،³ وفي حالة التعادل الأصوات يفوز المترشح الأكبر سنا.⁴ غير أنه في حالة انسحاب أحد المترشحين الحاضرين في الدور الثاني يعلن مباشرة عن فوز المترشح الباقي منتخبا فائزا بقوة القانون ، شريطة أن يعلن انسحابه في أجل ثمانية أيام على الأقل قبل تاريخ الإقتراع.⁵

أما قبل التعديل فالمرشح تبني طريقة الإقتراع على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد ، وبالنسبة لتوزيع المقاعد طبقا للمادة 62 المعدل بقانون 19 مارس 1990 يتم كالتالي:

1- تتحصل القائمة التي فازت بالأغلبية المطلقة على الأصوات المعبر عنها على عدد من المقاعد يتناسب والنسبة المئوية للأصوات المحصل عليها المجرى إلى العدد الصحيح الأعلى ، على عكس الفقرة الأولى من نفس المادة قبل التعديل أي بقانون 89-13 القاضي بـ "إذا تحصلت القائمة على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها فإنها تحوز على جميع المقاعد".

2- في حالة عدم حصول أية قائمة على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبرة تفوز القائمة التي تحوز على أعلى نسبة بما يلي :

- 50 % من عدد المقاعد المجرى إلى العدد الصحيح الأعلى في حالة ما إذا كان عدد المقاعد المطلوب تشغيلها في الدائرة فرديا.

¹ - أنظر: سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ، ص. 319.

² - أنظر: المادة 84 مكرر 2 قانون رقم 91-17 .

³ - أنظر: المادة 84 مكرر 6 قانون رقم 91-17 .

⁴ - أنظر: المادة 84 مكرر 3 من قانون رقم 91-17.

⁵ - أنظر: المادة 84 مكرر 3، 2/4 قانون رقم 91-06 .

- 50 % + 1 من عدد المقاعد ما إذا عدد المقاعد المطلوب شغلها زوجيا على عكس ما كان منصوص عليه في قانون 89-13 قبل التعديل في نفس المادة القاضية بـ "في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها ، فإن القائمة الحائزة على الأغلبية البسيطة تحصل على (50 % + 1) من المقاعد ويحسب الكسر لصالح هذه القائمة بمقعد كامل.

3- وفي كلتا الحالتين المذكورتين أعلاه توزع المقاعد المتبقية بالتناسب على كل القوائم المتبقية التي حصلت على 7 % فما فوق من الأصوات المعبرة على أساس النسبة المئوية للأصوات والمحرومة بتطبيق الباقي الأقوى حتى تنتهي المقاعد الواجب شغلها.

- في حالة بقاء مقاعد للتوزيع، توزع على كل القوائم بالتناسب بما فيها القائمة الفائزة التي أحرزت أعلى نسبة.

- في حالة عدم حصول أية قائمة متبقية على نسبة 7 % تحصل القائمة الفائزة على جميع المقاعد.

- إذا لم تحرز أية قائمة على نسبة 7 % توزع المقاعد حسب النسب مهما كانت مع إعطاء الأفضلية للقائمة الحائزة على أعلى نسبة.

على عكس ما كان منصوص عليه في قانون 89-13 قبل التعديل في نفس المادة القاضية بـ "توزع بقية المقاعد على جميع القوائم المحصلة على أكثر من 10 % من الأصوات وذلك على أساس النسب المئوية للأصوات المحصل عليها وحسب ترتيب تنازلي ويحسب الكسر الناتج كمقعد كامل".

ومن الملاحظ أن وضع هذه المادة أي 62 قبل تعديلها بقانون 90-06 في فترة كانت عهدة المجالس الشعبية البلدية الولاية على مشارف الانتهاء أي 1989/12/12 ، والقانون مؤرخ في 07 أوت 1989 ، وكانت الجمعيات ذات الطابع السياسي لم تعتمد بعد ولم تعقد مؤتمراتها ، ناهيك على أن الاعتقاد السائد آنذاك بأن الانتخابات البلدية و الولائية لن تؤجل. هذا التنصيص سيضمن لا محالة فوز الحزب الحاكم (جبهة التحرير الوطنية) ، وعلى هذا الأساس فكر مناظلي هذا الأخير ، على وضع قاعدة يمكن من خلالها الحصول على أغلب المقاعد إن لم نقل كلها.¹

نظرا لأن هذا القانون يجعل الحزب الحائز على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها يفوز بجميع المقاعد . وإذا حاز على الأغلبية البسيطة يحصل على الأغلبية المطلقة للمقاعد وإن بقي له كسر يضاف له مقعد آخر ، وما تبقى من المقاعد يوزع بين الأحزاب التي حازت على أكثر من 10 % من الأصوات المعبر عنها ، وهو تنصيص من شأنه أن يكرس مبدأ الاحتفاظ بالسلطة ، واحتكارها من طرف حزب واحد.

إلا أن التزام رئيس الجمهورية ووعده بتحقيق إصلاحات تجسدت في دستور 1989 تدخل لتأجيل الانتخابات (البلدية ، الولائية) ، وهو ما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني يوم 1989/12/05. وفي هذا الإطار دار النقاش حول مدى دستورية التأجيل وتمت إحالة القانون المتضمن تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية الولائية إلى المجلس الدستوري بناء على إخطار رئيس المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادتين 155-156 من الدستور. وأصدر

¹ - أنظر : سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ، ص 321.

المجلس الدستوري رأيا رقم 3. ¹ القاضي بـ: "اعتبار بأن القانون المصادق عليه في 05 ديسمبر 1989 من طرف المجلس الشعبي الوطني ، والمتضمن تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية الولائية لا يحتوي على تمديد الفترة النيابية التي تم أجلها علما بأن الطابع الإلزامي لمدة الفترة النيابية المحددة يتنافى مع كل تحديد.

اعتبار بأن صلاحيات المجلس الشعبي الولائي ، تمارس خلال فترة التأجيل من طرف المجلس التنفيذي للولاية المكلف عادة بتنفيذ مقررات المجلس الشعبي الولائي.

لهذه الأسباب يصدر الرأي الآتي:

أن القانون المصادق عليه في 05 ديسمبر 1989 من طرف المجلس الشعبي الوطني المتضمن تأجيل الانتخابات تحديد المجلس الشعبية الولائية مطابق للدستور في جميع أحكامه".

و تأجيل الانتخابات يعطي الوقت الكافي للحكومة بالدفع بالإصلاحات. وفعلا تم تقديم مشروع قانون يعدل بعض مواد قانون الانتخابات، وخاصة المادة 62 المتعلقة بتوزيع المقاعد على القوائم . ووافق على ذلك المشروع النواب بتاريخ 19 مارس 1990 ، حيث ألغيت القاعدة التي تمكن القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة حيازة جميع المقاعد ، فأوقف قانونا مبدأ احتكار السلطة من طرف حزب واحد.

ومن الملاحظ أن قانون الانتخابات بعد تعديل 90-06 منح للقوائم أو المترشحين التي تتحصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبرة لا تحوز كافة المقاعد، وهذا بخلاف ما نص عليه قانون 89-13 قبل تعديله ، فعلى سبيل المثال إذا كان عدد المقاعد 300 وحازت قائمة على 65 % فإنها لا تحوز على كل المقاعد (300 مقعد) بل تحصل على 195 مقعد.

كما يسمح القانون للقائمة التي تحصلت على الأغلبية دون المطلقة الفوز بأغلبية المطلقة للمقاعد (1+50) إذا كان عدد المقاعد المطلوب زوجيا ، 50 % إذا كان عدد المقاعد المطلوب شغلها في الدائرة فرديا ، لكن يحتمل أن تحصل قائمتين على نسبتين متقاربتين من الأصوات المعبر عنها مثلا 30 % و 29 % ، ففي هذه الحالة تفوز القائمة الحاصلة على 30 % بالأغلبية المطلقة للمقاعد ، في حين تكفي الثانية باقتسام المقاعد المتبقية على القوائم الأخرى التي أحرزت 7 % من الأصوات المعبر عنها فهذه الطريقة لا تخدم الديمقراطية ، لسبب بسيط وهو أن القائمة المتحصلة على الأغلبية المطلقة من مقاعد البرلمان لا تمثل إلا نسبة ضئيلة من المواطنين (الشعب السياسي)².

ويبقى السؤال المطروح، ما هو الحل في حالة تعادل الأصوات بين القوائم التي حازت على أعلى نسبة، أو في حالة تعادل الأصوات بين القوائم التي لها الحق في اقتسام المقاعد المتبقية ؟ والملاحظ أن نص المادة 62 مكرر 1 حسمت الأمر ومنحت الفوز للقائمة التي يكون معدل السن لمرشحيها الأصليين أقل ارتفاعا هي التي تفوز بالأغلبية ويشير الأستاذ : سعيد بوالشعير أن هذا الموقف الذي اتخذته المادة 62 مكرر 1 لا ينسجم مع المساواة ، ذلك لو كان الأمر يتعلق بمقعد واحد أو اثنين ويضرب مثلا ، في أن لو أن لقائمتين حصلتا على نسبة أقل ، 20 % مثلا في حين تبقى 60 % من الأصوات المعبرة موزعة بين 4 أو 5 قائم دون أن يحصل إحداها على 20 % من الأصوات ففي هذه الحالة ستتحصل القائمة التي يكون

¹ - رأي المجلس الدستوري رقم 3 - ر ق - م د - 1989 لـ 11 جمادى الأولى 1410 هـ والموافق لـ 9 ديسمبر 1989، أحكام الفقه الدستوري الجزائري لسنة 1989-1996-المجلس الدستوري الجزائري، ص. 42.

² - أنظر: سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص. 323.

سن مرشحها أقل من الثانية على الأغلبية المطلقة من المقاعد مع أنها لا تمثل إلا 20 % من الأصوات ، وتكتفي القائمة المساوية لها والمختلفة عنها بسبب ارتفاع سن مرشحها باقتسام المقاعد المتبقية مما سينجر عنه تمكين أقلية من حكم الأغلبية 80 % ، وإجحاف في حق القائمة الثانية التي حازت على 20 % من الأصوات المعبر عنها¹.

كما تجدر الإشارة أن الدوائر التي ليس لها إلا مقعدا واحدا ، فإن المشرع أقر نص المادة 84 بأن يجرى الاقتراع على اسم واحد ويعلن فوز المترشح الحاصل على الأغلبية في الدور الأول. وإذا حدث العكس تنظم دور ثان، بمعنى أن المشرع أخذ بأسلوب الانتخاب بالقائمة بصفة عامة ، والانتخاب الأحادي الاسمي (الفردى) استثناءا عندما لا تمثل الدائرة إلا بمقعد واحد في البرلمان.

والملاحظ أن القانون المتعلق بتقسيم الدوائر الانتخابية هو مشروع من صنع المؤسسة التنفيذية. علما أن الفقه الدستوري بخصوص مسألة تقسيم الدوائر لا يحبز أن يتركه بيد الحكومة، لأنه وسيلة تمكن أنصارها من الفوز في الانتخابات إذ بمقتضاه تلجأ إلى أسلوب تمزيق الدوائر الانتخابية وتشيت المناهضين لسيادتها في دوائر مختلفة يصبحون فيها أقلية، وبالتالي ينعدم أثرهم . ولذلك ينبغي جعل قانون تحديد الدوائر الانتخابية مسند إلى البرلمان ، ومع ذلك فإن هذا قد لا يحقق الضمانات المطلوبة ، نظرا لأن الأغلبية البرلمانية قد تحدد الدوائر بما يحقق انتصارها ويسحق خصومها.²

وفي هذا الصدد، يرى الأستاذ: ثروت بدوي أن يكون تقسيم الدوائر ثابتا لا يتغير بتغيير الحكومات أو بتغير عدد السكان، وأن يكون بقدر الإمكان متطابقا أو متجاوبا مع التقسيم الإداري للدولة. ويستحسن ألا يكون تقسيم الدوائر إلى دوائر صغيرة ، الأمر الذي يؤدي لزيادة عدد النواب في البرلمان إلى درجة تبعث على ارتباك العمل البرلماني، وإضاعة الوقت في المناقشات طويلة. كما أنه لا يصح أن تكون الدوائر كبيرة بصورة تهبط عدد أعضاء البرلمان إلى حد لا يكون فيه البرلمان ممثلا للأمة تمثيلا صحيحا . ولذا يجب من الأسلم الأخذ بحل وسط يوفق بين الاعتبارات المختلفة.³

ولعله من الأحسن أن تكون مهمة وضع قانون تقسيم الدوائر الانتخابية موكلة إلى جهات متخصصة بعيد عن الجهات السياسية.⁴

كما قد يتم تحديد الدوائر الانتخابية بطرق مختلفة على حد تعبير الأستاذ: محمود عاطف البنا الذي يبرز طريقتين أساسيتين تتلخص الأولى في أن الدستور عمد أعضاء المجلس مقدا، بحيث يصبح عددهم ثابتا موزعا على دوائر تتفق بصفة عامة مع الأقسام الإدارية للدولة، على أن يبقى عدد الدوائر ثابتا ، لا يتغير بتغير السكان. والثانية بجعل الدستور أو قانون الانتخاب عضو العدد معين من السكان فتقسم الدوائر بحيث يتغير عددها تبعا للتغير الذي يطرأ على عدد السكان بالزيادة أو النقصان.⁵

1 - المرجع السابق، ص 324.

2 - أنظر: ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1972 ، ص 257.

3 - المرجع السابق، 258.

4 - أنظر: أرزقي محمد .نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية ، ج2 ، د م ج ، ط2 ، الجزائر ، 2000 ، ص.156.

5 - أنظر: محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، ط1 ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1988 ، ص.310.

وقد يجمع الدستور أو القانون بين الطريقتين ، كأن ينص على اختيار نائب لعدد معين من السكان (مثلا كل نائب لـ 50000 نسمة) بشرط ألا تزيد على عدد أعضاء المجلس عند حد أقصى معين.¹

فالتعديلات التي شهدتها القانون الانتخابي - ثلاثة تعديلات - في ظرف سنتين قانون 90-06 ، قانون 91-06 ، قانون 91-17 ، قد تبعت الرغبة في صياغة قانون انتخابي يتماشى أو يخدم الحزب الحاكم ومصالحه خاصة فيما يتعلق بالانتخابات التشريعية من خلال تحديد الخارطة السياسية، من أجل الحصول على أغلبية داخل البرلمان. وبالتالي فالقضية سياسية أكثر مما هي قانونية.²

ج - حالات التنافى مع التمثيل:

تتنافى النيابة في المجلس الشعبي الوطني وممارسة الوظائف أو الأعمال المأجورة المحددة في القانون الأساسي للنائب رقم 89-14³ ، وهذه الوظائف هي :

- الوظائف والأعمال التي يمارسها النائب في الإدارة والهيئات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية الاقتصادية طبقا لأحكام المادة 06.

- وظائف الأمرين بالصرف ومسؤولي التسيير والمحاسبين والقضاة والأفراد العسكريين والشبهيين بهم ، وأساتذة التعليم الأساسي والثانوي و التقني أو المهني، وأعاون الأمن طبقا لأحكام المادة 07.

- الوظائف والأعمال خارج التراب الوطني طبقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة 07.

- الوظائف والأعمال التي يمارسها النائب في أية شركة أو مؤسسة أو مجموعة تجارية أو صرفية أو صناعية أو فلاحية للاقتصاد المختلط أو الخاص طبقا لأحكام المادة 10.

- ممارسة المهن الحرة طبقا لأحكام المادة 11.

- الوظائف التابعة لدولة أجنبية أو منظمة دولية طبقا لأحكام المادة 12.

و قد أكد قانون 89-14 أن ممارسة النيابة لا تتنافى مع وظائف أساتذة الجامعات و أطباء القطاع العام طبقا لنص المادة 08. و في هذا الصدد صدر قرار عن مجلس الدستوري بتاريخ 30 أوت 1989 المتعلق بالقانون الأساسي للنائب قضي بعدم دستورية هذه المادة لعدم مطابقتها أحكام المادة 28 من الدستور.⁴ مع أنه لا ينطبق التنافى على النواب الذين يقومون

¹ - في حالة تحديد عدد النواب مقدما على التقسيم الإداري للدولة ، قد يحقق اللامساواة ، فقد تتفاوت الدوائر الإدارية في عدد السكان ، وقد يزيد مع الزمن نتيجة لبقاء التقسيم ثابتا رغم اختلاف معدلات النمو السكاني ، بل أن التفاوت في تمثيل الناخبين فيما بين الدوائر يحدث حتى في حالة تحديد الدوائر تبعا لعدد السكان ، وذلك لأن نسبة عدد السكان بين الدوائر المختلفة لا يتطابق مع نسبة عدد الناخبين ، فضلا على أنه في معظم البلاد لا يراعى في تقسيم الدوائر الانتخابية عدد السكان فقط، بل عوامل أخرى كعدد الناخبين حدود الدوائر الإدارية الطرق والمواصلات وقد يراعى أن تكون لكل دائرة من دوائر إدارية مثلا صوت مسموع في البرلمان حتى ولو كان عدد سكانها صغيرا ثم يزيد أعضاء تبعا لعدد السكان ، وقد كان هذا الوضع سائدا في فرنسا في عهد الجمهورية الثالثة ، أنظر في تفاصيل ذلك: محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، ص 310.

² - أنظر: متولي عبد الحميد، أنظمة الحكم في الدول النامية، منشأة الهادف بالإسكندرية، مصر، 1985، ص 486.

³ - قانون رقم 89-14 المؤرخ في 06 محرم 1410 الموافق لـ 08 غشت 1989 المتضمن القانون الأساسي للنائب صادر ج ر عدد 33، بتاريخ 09 أوت 1989 .

⁴ - جاء في قرار المجلس الدستوري في فقرته السابعة أنه: " نظرا لان القانون تعبير عن الإرادة العامة و لا يمكنه أن يحدث أوضاعا غير عادلة بين المواطنين ، و رفع حالة التنافى بالنسبة إلى بعض أصحاب الوظائف العمومية كما تطرحه المادة 8، ينشئ وضعاً تمييزياً بالنظر إلى أصحاب وظائف مماثلة تمارس ضمن أطر قانونية مختلفة ، و الأكثر من ذلك أن المادة 24 من النص نفسه المعروض على المجلس لدراسته تبعد كل إمكانية الجمع بين أية وظيفة مع عضوية النائب و مفاد نصها أنه "يوضع النائب الذي اثبت صحة نيابته ، في حالة انتداب قانونا و بتفرغ كلياً و دائما لنيابته" و بناء على ما تقدم ، يقول المجلس الدستوري أن المادة 8 غير مطابقة لأحكام المادة 28 من الدستور، انظر: قرار المجلس الدستوري رقم 2- ق.ق-م د-89 مؤرخ

بأعمال شخصية غير موجودة لغرض علمي أو ثقافي أو إنساني شرعي طبقا لنص المادة 09 من القانون الأساسي للنائب .

و من شأن هذه المادة أن تضمن للنائب حماية من كل أنواع التهديد أو المساس لحقوقه المختلفة ذات العلاقة بوظيفته، مع أن الهدف من ذلك هو أن يخصص النائب كل وقته و جهده لقيامه بوظيفته التمثيلية على أكمل وجه، هذا من جهة. و من جهة أخرى تحقيق استقلالية وإبعاد النائب على كل من يؤثر على حسن تمثيله و تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات.¹

و في مقابل تقرير حالة الانتداب طيلة مدته النيابية، فقد كفل القانون 89-14 تعويضا يغطي حاجات النائب طبقا للفصل الخامس الموسوم تحت عنوان التعويضات البرلمانية و نظام الضمان الاجتماعي و التقاعد، في المادة 44 القاضية بـ:"يتقاضى أعضاء المجلس الشعبي الوطني تعويضية نيابية أساسية و تعويضية تكميلية عن التكاليف و تعويضية جزافية عن تسديد المصاريف".

د- الحصانة البرلمانية:

تقتضي ممارسة السلطة التشريعية و تعزيز قدرات البرلمانيين أن يعبر كل عضو من أعضاء البرلمان بكل حرية عن رأيه و أفكاره و موقفه. و هذا ما يتطلب ضمان حرية التعبير و الطمأنينة و عدم مساءلة هؤلاء الأعضاء جنائيا أو مدنيا خصوصا عندما تؤدي حدة المناقشة و التوتر و الانفعال إلى تجاوز اللباقة و المجاملة الشيء الذي يمكن أن يتطابق مع مفهوم القذف و المس بالشرف.²

و على هذا الأساس أعطى المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1989 امتيازات مقرررة للنائب تدخل ضمن إطار الحصانة النيابية، و حمايته من أي ضغوط، و من المتابعات القضائية المحتمل أن يتعرض لها، و هذا طبقا لما جاءت به المادة 103.³

و مؤدى هذه المادة عدم مساءلة البرلماني جنائيا و مدنيا عما عبر عنه من آراء و ما تلفظ به من كلام أو بسبب تصويته أثناء تأدية مهامه البرلمانية. فهي حصانة مقصورة على الآراء و الأفكار التي يبديها البرلماني أثناء ممارسته مهامه النيابية، كاقترحات الأسئلة والاستجابات، وإجراء تحقيق برلماني. بل يستطيع أن يقذف أو يسب أو يتلفظ بأي كلام، ولو تلفظ به غيره لعوقب. و هذه الحصانة منحت بسبب الوظيفة وهي الحصانة الموضوعية أو ما يطلق عنها مبدأ اللامسؤولية أو عدم المسؤولية.⁴

كما كرس أيضا المشرع نوعا آخر من الحصانة و هو ما سمي بالحصانة الإجرائية و التي عن طريقها قيدت حرية النيابة العامة في تحريك دعوى عمومية ضد أعضاء البرلمان عند ارتكابهم جنائية أو جنحة، إلا بإذن أو بتنازل من النائب نفسه. وهذا ما يظهر جليا في المادة 104 القاضية بـ" لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب بسبب فعل إجرامي إلا بتنازل صريح منه أو بإذن من المجلس الشعبي الوطني الذي يقرر رفع الحصانة عن النائب بأغلبية أعضائه".

في 28 محرم عام 1410 الموافق ل 30 غشت 1989 يتعلق بالقانون الأساس للنائب، أحكام الفقه الدستوري الجزائري لسنة 1989-1996 رقم 1، المجلس الدستوري، 2000.

¹ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 229.

² - عبد الإله لحكيم بناني، المرجع السابق، ص. 168.

³ - أنظر: المادة 103 من دستور 1989.

⁴ - عثمان دشيشة، الحصانة البرلمانية، مجلة النائب، السنة الثانية، العدد 3، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2004، ص. 34.

و إذا كانت حالة تليس أحد النواب بجنحة أو جناية تسمح بتوقيفه ، فإنه يجب أن يخطر مكتب المجلس الشعبي الوطني ،الذي يمكنه أن يطلب إيقاف المتابعة، وإطلاق سراح النائب طبقا لنص المادة 105. و على كل حال، فالمؤسس الدستوري الجزائري أعفى النائب من العقاب بالنسبة للجرائم القولية أو الكتابية التي يرتكبها البرلماني أثناء تأدية مهامه. كما أنه وضع حائلا أمام أي بداية لإجراء من الإجراءات الجزائية ضد البرلماني بسبب جناية أو جنحة إلا بموجب إذن أو تنازل صريح من البرلمان.

ه- انتهاء النيابة:

عملا بأحكام المادة 57 من القانون الأساسي للنائب رقم 89-14 فإن حالات انتهاء عضوية النائب ستة وهي:

- 1- الاستقالة:** فقد تنتهي النيابة بناء على استقالة مقدمة من طرف النائب معلله قانونا إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يخطر المجلس الشعبي الوطني في اقرب جلسة له، و بعد موافقة مكتب المجلس على الاستقالة يتم اطلاع المجلس الشعبي عليها و تبلغ للحكومة.¹
- 2- شغل أو قبول لوظيفة تتنافى مع العضوية في المجلس الشعبي الوطني:** إذا تولى النائب ممارسة وظيفة تتنافى مع العضوية في المجلس الشعبي الوطني يفقد عضويته و تسقط عليه الصفة النيابية، كأن يعين عضوا في الحكومة أو اكتسب صفة العضوية في المجلس الدستوري،² أو يمارس وظيفة أو عمل من الوظائف و الأعمال المحددة في القانون الأساسي للنائب 89-14 في مواده من 6 إلى 12 السالف ذكرها.
- 3- إسقاط الصفة النيابية:**

يتم إسقاط الصفة النيابية في حالة عدم استيفاء النائب لشروط قابلية انتخابه أو فقدها طبقا لنص المادة 100 من الدستور.³ و يتم إجراء الإسقاط بعرض إسقاط الصفة النيابية من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني بناء على طلب الحكومة على لجنة التشريع و الشؤون القانونية والإدارية التي تستمع وجوبا إلى النائب المعني. و للجنة أجل 30 يوما لرفع تقريرها إلى مكتب المجلس، على أن يستمر النائب المعني بهذه الصفة ، و المشاركة في مداوات المجلس الشعبي الوطني و التصويت.

و في الأخير يفصل المجلس الشعبي الوطني في الموضوع بعد مناقشة محصورة لا يشارك فيها إلا مقرر لجنة التشريع و الشؤون القانونية و الإدارية ، و ممثل الحكومة ، و النائب المعني. و يستطيع هذا الأخير أن يكلف أحد الزملاء لمساعدته و يقرر المجلس قبول التقرير أو رفضه على أن يتم إقرار ما توصلت إليه اللجنة من إسقاط النيابة بأغلبية أعضاء المجلس.⁴

¹ - أنظر: المواد: 23، 24 من قانون 89-16، المتضمن المجلس الشعبي الوطني و سيره المؤرخ في 13 جمادى الأولى عام 1410 الموافق ل 11 ديسمبر 1989 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و سيره، بالجريدة الرسمية عدد 52.

² - أنظر: المواد: 05.04 من قانون 89-14 المتضمن القانون الأساس للنائب

³ - تنص المادة 100 من دستور 1989 على: " كل نائب لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو يفقدها يتعرض لإسقاط صفته النيابية.

و يقرر المجلس الشعبي الوطني هذا الإسقاط بأغلبية أعضاءه"

⁴ - أنظر: المواد: 13، 14، 15، 16، 17، 18، 19 من قانون 89-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و سيره

4- العزل:

طبقا لنص المادة 101 من الدستور،¹ المكرسة لمسؤولية النائب أمام زملائه، إذ يجوز تجريده من صفته النيابية، في حالة اقراره فعل يخل بالشرف، شريطة إقرار المجلس الشعبي الوطني هذا الإقصاء بأغلبية أعضائه، ودون المساس بحق المتابعات الأخرى الواردة في القانون.

على أن يتم تقديم طلب عزل النائب و بحثه، أمام لجنة التشريع و الشؤون القانونية والإدارية والمجلس الشعبي الوطني. وفقا للإجراءات المعمول بها في إسقاط العضوية،² نظرا للإحالة من المادة 22 إلى المواد 15-19 من 89-16 المعلن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و سيره.

5- الوفاة:

في حالة وفاة، تجرى انتخابات جزئية في مدة أقصاها ستة أشهر على مستوى الدائرة الانتخابية التي كان يتبعها النائب المتوفى. و يتولى النائب الجديد نيابة سلفه إلى حين انتهاء الفترة التشريعية، لكن إذا حدثت الوفاة خلال السنة الأخيرة للفترة الانتخابية لا يتم تعويض النائب الذي شغل منصبه.³

6- انتهاء الفترة التشريعية:

طبقا لنص المادة 96 من الدستور، فإن مدة العضوية هي خمس سنوات.⁴ بدء من أول اجتماع للمجلس. و هو اليوم العاشر الموالي لانتخاب المجلس الشعبي الوطني.⁵ و لا يمكن تمديد هذه الفترة النيابية إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية، و هذه الحالة يثبتها المجلس الشعبي الوطني بقرار بناء على اقتراح رئيس الجمهورية و استشارة المجلس الدستوري.⁶

غير أنه في حالة حل المجلس الشعبي الوطني سواء كان الحل وجوبا أو اختياريا،⁷ فإنها تجرى انتخابات تشريعية قبل أوانها و هذا للحيلولة دون وجود فراغ مؤسساتي.

ثانيا: البناء الهيكلي للمجلس الشعبي الوطني:

يتكون المجلس الشعبي من الهياكل التالية و هي: رئيس المجلس، و مكتبه، اجتماع الرؤساء، لجان المجلس و سنتطرق لكل واحدة منهم على حدة:

¹ - تنص المادة 101 من دستور 1989 على: "النائب مسؤول أمام زملائه الذين يمكنهم تجريده من صفته النيابية، إذا اقترف فعلا يخل بشرف وظيفته يحدد القانون الحالات التي يتعرض فيها النائب للإقصاء و يقرر المجلس الشعبي الوطني هذا الإقصاء بأغلبية أعضائه، دون المساس بحق المتابعات الأخرى الواردة في القانون"

² - انظر: المواد: 20، 21، 22 من قانون 89-16

³ - انظر: المواد: 25، 26، 27 من قانون 89-16 و المواد 101 و 10 مكرر من قانون 89-13 و المعدل ب قانون رقم 91-06 المتعلق بالانتخابات.

⁴ - تنص المادة 96 من الدستور على أنه: "ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس سنوات و لا يمكن تمديد الفترة النيابية إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية.

و يثبت المجلس الشعبي الوطني هذه الحالة بقرار بناء على اقتراح رئيس الجمهورية و استشارة المجلس الدستوري."

⁵ - تنص المادة 107 من الدستور على أنه "تبتدئ الفترة التشريعية وجوبا في اليوم العاشر الموالي بتاريخ انتخاب المجلس الشعبي الوطني، تحت رئاسة أكبر النواب سنا و مساعدة أصغر النائبين منهم.

ينتخب المجلس الشعبي الوطني مكتبه، و يشكل لجانته"

⁶ - تنص المادة 78 من دستور 1989 على أنه: "إذا لم يحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني تحل وجوبا و تجرى انتخابات تشريعية جديدة في أجل أقصاه ثلاثة أشهر"

⁷ - تنص المادة 120 من الدستور مع انه "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها. بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس الحكومة.

و تجرى هذه الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر"

أ- رئيس المجلس:

بعد أن يعقد المجلس الشعبي الوطني الجلسة الأولى الموالية لانتخابه ، برئاسة مكتب مؤقت يتشكل من أكبر النواب سنا وأصغر نائبين، يتم انتخاب رئيسه من طرف زملائه دون أن يفتح أعمالا في هذه الجلسة لأي مناقشة جوهرية.¹ و بعد انتخاب رئيس المجلس، يمارس الصلاحيات المخولة له دستوريا، والتي تتجلى أساسا في تولي رئاسة الدولة بالنيابة في حالة حدوث المانع لرئيس الجمهورية بسبب مرض خطير، و في حالة استمرار المانع ، أو الاستقالة والوفاة ، و بعد إثبات حالة الشغور النهائي يتولى مهام رئاسة الدولة عدة 45 يوما و يتولى تنظيم انتخابات رئاسية.²

كما أوكل له الدستور أيضا سلطة إخطار المجلس الدستوري،³ بالإضافة إلى استشارته استشارته لدى حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية... الخ.⁴ أما على مستوى النظام الداخلي للمجلس، فيعتبر رئيس المجلس قائد النشاط التشريعي، فهو القناة التي يمر عليها العمل البرلماني قبل إقراره، خاصة و أنه ينتخب للفترة التشريعية كاملة.⁵

و قد أوكلت له اللائحة المنظمة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادرة بتاريخ: 11 ديسمبر 1989 ، عدة صلاحيات منها السهر على تطبيق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وتسيير مداوالاته، رئاسة المكتب و تنسيق أعماله، و السهر على تنسيق نشاط اللجان الإشراف على اجتماع رؤساء اللجان، وتسيير المصالح الإدارية للمجلس و تحديد طرق تنظيمها وتسييرها ببواسطة قرارات. كما أعطي له سلطة تعيين الأمين العام ، و تقليد المصالح الإدارية للمجلس و السهر على أمن مقر المجلس. أما على الصعيد الخارجي فهو يمثل المجلس في كل التظاهرات و الأعمال الرسمية و الاحتفالات. كما ينظم علاقات المجلس مع الهيئة التنفيذية، كما يشرف على إقامة علاقات بين المجلس و البرلمانات الأخرى للبلدان الشقيقة الصديقة مع ضرورة التشاور مع المكتب.⁶

ب- مكتب المجلس:

يتكون مكتب المجلس من رئيس المجلس الشعبي الوطني و ستة (6) نواب له، يتم انتخابهم-أي نواب الرئيس- في مستهل كل دورة عادية لكل سنة من الفترة التشريعية لمدة سنة قابلة للتجديد. و كل مترشح حصل على أكثر الأصوات يعتبر فائزا. و في حالة التعادل تكون الأفضلية للمترشح الأكبر سنا.⁷

أما فيما يتعلق بالصلاحيات، فنميز بين الصلاحيات المتعلقة بنواب الرئيس-أي الستة- والصلاحيات المتعلقة بمكتب المجلس برمته. أما الأولى، فالنواب يقومون بمساعدة رئيس المجلس في إدارة و متابعة أعمال الإدارة و القضايا المتعلقة بمهمة النائب. كم يكلفون بالسهر

¹ - أنظر: المادة 108 من الدستور. و المادة 3 من لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 ربيع الأول 1410 الموافق لـ

29 أكتوبر 1989 الصادرة بتاريخ 11 ديسمبر 1989 ج ر عدد 52

² - أنظر: المادة 84 من دستور 1989

³ - أنظر: المادة 156 من دستور 1989

⁴ - أنظر: المادة 120 من دستور 1989.

⁵ - أنظر: سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 334.

⁶ - أنظر: المادة 17 من لائحة المجلس الشعبي الوطني.

⁷ - أنظر: المواد: 1/19، 20 من لائحة المتضمنة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

على تحضير أشغال المجلس الشعبي الوطني، فضلا على أن الرئيس يكلف أحد نوابه لنيابته في حالة غيابه.¹

أما صلاحيات المكتب فتتمثل أساسا في تسيير أعمال المجلس، و إقرار قبول اقتراحات القوانين أو التعديلات. هذه الأخيرة من شأنها أن تشمل اقتراحات بعض النواب، خاصة إذا كان النواب الستة ينتمون إلى حزب واحد، مع العلم أن النواب لا يستطيعون الاحتجاج على قرار المكتب، و ما يترتب ذلك من آثار على حق المبادرة.²

كما أسندت له لائحة النظام الداخلي، تنظيم الاقتراح طبقا للقانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني، و التنسيق بين نشاطات اللجان، و الحصول على معلومات و الوثائق التي من شأنها أن تسهل عمل المجلس. فضلا على العمل على تطبيق النظام الداخلي بواسطة إصدار التعليمات. كما يعد خطة عمل المجلس و يحدد تنظيم و سير المصالح الإدارية للمجلس. بالإضافة إلى كل ذلك، فهو يباشر السلطة التأديبية تجاه النواب طبقا للشروط المحدد قانونا.³

ج- اجتماع الرؤساء: يتكون اجتماع الرؤساء من أعضاء مكتب المجلس و من رؤساء اللجان الدائمة، مع إمكانية أن تنتدب الحكومة أحد أعضائها للمشاركة في مداولاته بناء على دعوى من رئيس المجلس الشعبي الوطني.⁴

و تتحدد مهام اجتماع الرؤساء بحسب الفترة المنعقد فيها. فإذا كان أثناء دورات البرلمان فيقوم بإعداد جدول مجلس الشعبي الوطني،⁵ كما ينظم مناقشة حول النقاط المدرجة في جدول جدول الأعمال عند الاقتضاء، فضلا على أنه يسهر، على حسن تسيير اللجان و التنسيق بين أعضائها. أما إذا كان فيما بين دورتي البرلمان، فيقوم بإجراء تقييم لأعمال الدورة المنتهية و تحضير الدورة المقبلة،⁶ كما أعطى المشرع الإمكانية لرئيس المجلس الشعبي في أن يستدعي يستدعي أسبوعيا اجتماع رؤساء اللجان.⁷

و من الملاحظ أن هذه الصلاحيات الموكلة لاجتماع الرؤساء هي صلاحيات عامة، هدفها تنسيقي أكثر مما هو تقييري، خاصة أن هذا الجهاز لم يتم التنصيب عليه في متن الدستور، فهو من وحي المشرع.⁸

د- اللجان الدائمة:

ينتخب أعضاء اللجان الدائمة في بداية كل فترة تشريعية مباشرة بعد التنصيب الرسمي للمكتب. على أن تعرض قوائم النواب المترشحين خمسة أيام قبل التاريخ المحدد للانتخابات بعد جمع اقتراحات النواب، و إعدادها من طرف مكتب المجلس. و إذا استوفت اللجنة العدد المطلوب من المترشحين تعتبر مشكلة و يعلن عنها. إلا أنه في حالة تجاوز عدد المترشحين عدد المقاعد المقررة لكل لجنة، يتدخل المجلس الشعبي الوطني، و يفصل بالاقتراع السري.

1 - أنظر: المادة 2/19. 3 من لائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2 - أنظر: فيما يتعلق بالمبادرة التشريعية الفصل الأول من الباب الثاني .

3 - أنظر: المادة 21 من لائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

4 - أنظر: المادة 1/22، 3 من اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعب الوطني.

5 - جدول الأعمال هنا المقصود المفهوم العام خلافا لجدول أعمال الذي اسند للمكتب بالتشاور مع رؤساء اللجان و الحكومة فهذا الأخير خاص بالجلسات انطلاقا من الجدول المحدد من طرف المكتب. أنظر: سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 336.

6 - أنظر: المادة 238 من اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

7 - أنظر: المادة 2/22 من اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

8 - أنظر: سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 335.

وفي حالة تعادل الأصوات تكون الأفضلية للمرشح الأكبر سناً، مع إمكانية إعادة تشكيلة اللجنة كلياً أو جزئياً عند افتتاح الدورة العادية لكل سنة تبقى الإجراءات المحددة سلفاً.¹ وبعد اكتمال تشكيلة كل لجنة و جمع الترشيحات، تستدعى من طرف رئيس المجلس لتنتخب مكاتبها المكونة من رئيس، ونائب، ومقرر النائب عن طريق الاقتراع المتعدد الأسماء والسري.²

و قد حددت اللائحة عدد هذه اللجان بعشرة لجان³، وكل لجنة متكونة من 20 إلى 30. على أن يتم تحديد أعضائها بموجب قرار من مكتب المجلس.⁴

كما تختص كل لجنة بدراسة المشاريع و اقتراحات القوانين التي تدخل في دائرة اختصاصها. ومن الملاحظ أن لجنة الشؤون الخارجية و التعاون الدولي تقوم بإعداد ملفات النشاط الخارجي للمجلس تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي الوطني.⁵ كما أن انعقاد أو اجتماع لجنة الدفاع الوطني بدعوة من رئيسها،⁶ مشروط أو مقيد بمبادرة رئيس المجلس الشعبي الوطني. وفي هذا الصدد يرى الأستاذ: سعيد بوالشعير ، أنه يستحسن إلغاء هذا القيد ضماناً لممارسة رقابة فعالة على هذين القطاعين.⁷

كما تجتمع هذه اللجان أثناء دورات البرلمان باستدعاء من رئيسها. و فيما بين الدورات باستدعاء رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب جدول أعمال هذه اللجان. كما تستدعى أيضا من طرف رئيس المجلس بناء على طلب الحكومة.⁸ و لا يمكن أن تجتمع عندما تكون جلسات جلسات المجلس منعقدة إلا لغرض المداولة في مسائل محال لها، وفي الاستعجال.⁹ و يعرض على اللجان الدائمة جميع المشاريع و الاقتراحات المتعلقة باختصاصاتها و المرفقات المتعلقة بها.¹⁰

و لا تصح مداولاتها إلا بحضور أغلبية أعضائها،¹¹ كما أن الحضور في أعمال اللجان إجباري دون أن تكون هناك إنابة أو تفويض. و كل تغيب لأحد أعضاء يفوق أو يساوي ستة غيابات في السنة دون عذر مقبول مقدر من طرف رئيس المجلس، يؤدي إلى فقدانه العضوية في اللجنة.¹²

¹ - أنظر: المواد 37، 39 من اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² - أنظر: المادة 40 من اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

³ - طبقاً للمادة 25 من اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني هذه اللجان هي: 1- لجنة التشريع و الشؤون القانونية و الإدارية، 2- لجنة الشؤون الخارجية و التعاون الدولي، 3- لجنة المالية و الميزانية و التخطيط، 4- لجنة الفلاحة و الري حماية البيئة، 5- اللجنة الاقتصادية، 6- لجنة الإسكان و المنشآت الأساسية و التهيئة العمرانية، 7- لجنة التربية و التعليم العالي و البحث العلمي و التكوين و التكنولوجيا و الشبيبة و الرياضة، 8- لجنة الثقافة و الإعلام و الاتصال، 9- لجنة الصحة و العمل و الشؤون الاجتماعية، 10- لجنة الدفاع الوطني.

⁴ - أنظر: المادة 2/37 من اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

⁵ - أنظر: المادة 28 من اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

⁶ - أنظر: المادة 36 من اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

⁷ - أنظر: سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 337.

⁸ - أنظر: المادة 42 من اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

⁹ - أنظر: المادة 2/44 من اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

¹⁰ - أنظر: المادة 43 من اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

¹¹ - أنظر: المادة 45 من اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

¹² - أنظر: المادة 47 من اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

كما أعطت اللائحة الحق للجنة في أن تستعين بأي شخص مختص لأداء مهمتها أو استدعاء مندوب أو مندوبين من أصحاب الاقتراح.¹ بل لها أن تطلب من مكتب المجلس عرض المشروع على لجنة دائمة أخرى لتبدي رأيها.² كما يمكن لها أن تدعوا نواب سابقين أو أشخاص مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في مهامها.³ فالمهمة الأساسية للجنة هي دراسة المشاريع واقتراحات القوانين وإعداد تقارير تهديدية بشأنها، قد تلقى مصادقة عليه أو رفض أو تأجيل أو إدخال تعديلات جديدة ضمن تقرير تكميلي.⁴

هـ- لجان التنسيق و اللجان الخاصة:

أعطت اللائحة المتعلقة بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني إمكانية المكتب في إنشاء لجان تنسيق مؤقتة بعد مبادرة رئيسي لجننتين أو رؤساء عدة لجان.

وهذا بهدف النظر في مسائل يعود اختصاصها للجان مختلفة. على أن تنتدب اللجان الدائمة عددا من الأعضاء للجان المؤقتة،⁵ مع الإمكانية للمجلس أيضا، أن يقرر من أجل موضوع معين تأسيس لجنة خاصة حسب الإجراءات المقررة لانتخاب اللجان الدائمة و بنفس التشكيلة و التنظيم.⁶

و على كل حال، فإن القرار بالتأسيس أو الرفض بالنسبة للجان التنسيق يعود للمجلس لاسيما و أنها تنتخب حسب الإجراءات المقررة لانتخاب اللجان الدائمة فيما يتطلب الموافقة بعد المبادرة، ثم القيام بتقديم الترشيحات، و تتبعها انتخابات، إلا إذا كان عدد المترشحين يساوي أو يقل عن عدد الأعضاء الذين تتشكل منهم اللجنة.

والملاحظ أن النص جاء مبهما فيما يتعلق بالمبادرة. فعبارة: "يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يقرر... " تدعو للتساؤل: فهل المبادرة تقتصر على النواب فقط، وما هو النصاب المطلوب لصحة المبادرة، أما أن المبادرة من حق أجهزة المجلس و الحكومة؟ والحقيقة أن النص يقضي بأن "المجلس يقرر" بمعنى أن المبادرة ليست مخولة لجهة دون أخرى.⁷

أما اللجان الخاصة فغرض إنشائها، هو إبداء رأي في موضوعات هامة تتطلب دراسة دقيقة و معمقة من قبل نواب متخصصين، أو أن موضوع ما تعدى اختصاص لجنة دائمة مختصة. كما أن إنشائها يتطلب الجانب التخصيصي و التقني و الفني اللازم لدراسة بعض مواضيع. و هذا أمر حسن من شأنه أن يرفع أداء المستوى البرلماني.

و- المصالح الإدارية للمجلس الشعبي الوطني:

تنشأ مصالح إدارية و تقنية تقوم بمساعدة المجلس الشعبي الوطني في أداء مهامه لاسيما أنها تقدم مساعدة إدارية تتمثل في توفير الوثائق و المعلومات،⁸ إن هذه المصالح الإدارية والتقنية تتألف من موظفين خاضعين لقانون أساسي خاص، وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي الوطني، يوافق عليه المجلس بعد اقتراح من مكتبه و تقرير لجنة التشريع.⁹

1 - أنظر: المادة 52 من اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2 - أنظر: المادة 53 من اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

3 - أنظر: المادة 50 من اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

4 - أنظر: المواد 58, 59 من اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

5 - أنظر: المادة 61 من اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

6 - أنظر: المادة 62 من اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

7 - أنظر: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 338.

8 - أنظر: المادة 63 من اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

9 - أنظر: المادتين 64-65 من اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

الفرع الثاني: الانتخابات التشريعية 26 ديسمبر 1991

كان هناك شبه اتفاق على أن إجراء الانتخابات التشريعية سيعطي للمواطنين الفرصة لكي ينتخبوا و يقرروا مصير الأمة. وتأكيدا لهذه الحقيقة أعلن رئيس الجمهورية أن يوم 26 ديسمبر 1991 سيكون يوما لإجراء الانتخابات التشريعية، واعد بتوفير كل الظروف والشروط الضرورية من أجل السير العادي للانتخابات. كما التزم بالتعاون مع أي حزب يفوز في الانتخابات مهما كان لونه السياسي.¹

ولقد دخلت كل التشكيلات السياسية في البلاد منفردة إلى هذه الانتخابات، كما قاطعت هذه الانتخابات بعض القوى السياسية مثل حزب الطليعة الاشتراكي، و حزب العمال. وقد يكون سبب ذلك هو حجمها الصغير و ضعف قواعدها الاجتماعية والفكرية.²

أما معظم الأحزاب الأخرى فقد أعربت عن مشاركتها في الانتخابات باستثناء الجبهة الإسلامية للإنقاذ التي لم تعرف مشاركتها إلا بتاريخ 14 ديسمبر 1991. وقد أدى هذا التأخر في الإعلان عن المشاركة إلى طرح تساؤلات على الساحة السياسية، تمحورت أساسا حول مشاركة أو عدم مشاركة الجبهة الإسلامية في الانتخابات، ومصير الانتخابات بدونها، خاصة أن الحملة الانتخابية انطلقت يوم 5 ديسمبر 1991.³ وكانت نتائج الاقتراع كالتالي: وفق الجدول موضع الأحزاب العشرة الأولى⁴ :

الحزب	عدد الأصوات	نسبة المسجلين %	عدد المقاعد	نسبة المقاعد
الجبهة الإسلامية للإنقاذ FIS	3.260.222	24.59	188	43.72
جبهة التحرير الوطني FLN	1.612.947	12.17	16	3.72
جبهة القوى الاشتراكية FFS	510.661	3.85	25	5.81
حماس HAMAS	368.697	2.78	00	0.00
التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية RCD	200.267	1.51	00	0.00
حركة النهضة	150.093	1.13	00	0.00
الحركة من أجل الديمقراطية في الجزائر	135.828	1.02	00	0.00

¹ - أنظر: حسين بورادة، المرجع السابق، ص. 128.

² - أنظر: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 289.

³ - أنظر في تفاصيل ذلك: حسين بورادة، المرجع السابق، ص 129-130.

⁴ - Mohamed. BOUSSOUHAH, La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels, De 1992 à 1998, OPU, Alger, 2005, p220.

MDA				
0.00	00	0.51	67.828	حزب التجديد الجزائري PRA
0.00	00	0.36	48.208	الحزب الوطني للتضامن والتنمية PAISD
0.00	00	0.22	28.638	الحزب الاجتماعي الديمقراطي PSD
0.00	00	0.21	27.623	MAJD
0.70	03	2.33	309.264	الأحرار
	232			مجموع المقاعد

ويلاحظ أن نتائج الدور الأول في الانتخابات التشريعية حصدت فيه الجبهة الإسلامية 188 مقعدا من إجمالي 340، وانتقل 181 مرشحا للدور الثاني، وجاءت جبهة القوى الاشتراكية في المرتبة الثانية بـ 25 مقعدا، وانتقل 19 مرشحا إلى الدور الثاني. أما حزب جبهة التحرير الوطني لم يحصل إلا على 16 مقعدا وانتقل عددا كبيرا من مرشحيها إلى الدور الثاني في 164 دائرة انتخابية، كما حقق الأحرار مرتبة رابعة بحصولهم على 03 مقاعد. أما الأحزاب الأخرى فلم تحقق نتائج وهذا راجع إلى ضعف تشكيلاتها الإجتماعية والسياسية.¹ وقد أحدثت هذه النتائج ردود فعل كبيرة من طرف العديد من الأحزاب السياسية تمركزت أساسا في التخوف من التيار الإسلامي "الجبهة الإسلامية". هذه الأخيرة التي استعملت الديمقراطية كأداة للوصول إلى السلطة، لتقضي عليها بمجرد اعتلاء الكرسي، خاصة بعد وصف بعض قادة الجبهة أن هذا اليوم - أي يوم إعلان النتائج - بأنه يوم عظيم يعادل فتح مكة في العهد النبوي²

هذا وتجدر الإشارة، إلى أن العديد من المنظمات التي طلبت من السلطة إلغاء الانتخابات مثل: الإتحاد العام للعمال الجزائريين، إتحاد المقاولين الجزائريين، مجموعة من التنظيمات النسوية والطلابية، كإتحاد النساء الجزائريات، الإتحاد العام للطلبة الجزائريين، جمعية تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة وغيرها. بالإضافة إلى ذلك قامت أحزاب سياسية بتنظيم مسيرات مثل: جبهة القوى الاشتراكية للتعبير عن رفضها للحكم الأصولي على حد تعبيره، واعتبرت أن وصول الأصوليون إلى الحكم يحول الجزائر إلى إيران الثانية في الوطن العربي، وأن الجزائر دولة عربية سنية وليست فارسية. وعلى العموم فإن معظم التشكيلات السياسية كانت رافضة لهذه النتائج باستثناء حركة حماس، وحركة النهضة اللتان أبديا ارتياحا لصعود التيار الإسلامي إلى البرلمان بالأغلبية المطلقة.³

إن هذه المواقف السياسية التي طالبت بتعليق الانتخابات، وإلغاء الدور الثاني، ترتب عليها قيام الدولة بإيقاف المسار الانتخابي بعد استقالة رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد، وتعيين مجلس الأمن لقيادة جديدة ودخول مرحلة انتقالية.

¹ إعلان مؤرخ في 30 ديسمبر 1991 المتضمن نتائج الانتخابات.

² - أنظر: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 394.

³ - المرجع السابق، ص. 395.

المبحث الثاني: تنظيم السلطة في ظل المرحلة الانتقالية

بتاريخ 11 جانفي 1992 ، أعلن الرئيس الشاذلي بن جديد أمام أعضاء المجلس الدستوري عن استقالته، ولقد اقترنت هذه الاستقالة بحل المجلس الشعبي الوطني، وبعدها أصدر المجلس الدستوري بيانا بتاريخ 14 جانفي 1992 ، معلنا عن وجود فراغ مؤسساتي أو أزمة دستورية ، معتبرا أن الدستوري لم يتكلم عن حالة اقتراح الاستقالة بحل المجلس الشعبي الوطني. وأمام هذا الوضع ، قام المجلس الأعلى للأمن،¹ بتاريخ 14 جانفي 1992 بالإعلان عن ميلاد المجلس الأعلى للدولة ، الشيء الذي أفرز أزمة دستورية (مطلب أول) ولمعالجة هاته الأزمة الدستورية، و محاولة بناء مؤسسات دستورية دون المرور على السيادة الشعبية، فإن ذلك يتطلب مرحلة انتقالية محددة زمنيا تخضع هيئاتها في التنظيم والتسيير للدستور، أو أحكام ذات صيغة دستورية للتخلص من شبح الشرعية. ولهذا تمت الدعوة لعقد مؤتمر بتاريخ 25 و 26 جانفي 1994، وفيه تمت المصادقة على مشروع أرضية الوفاق الوطني² (مطلب ثان). ولتخفيف من وطأة مشكلة الشرعية القائمة بهدف سد فراغ الذي عرفته الدولة على مستوى السلطة التشريعية تم إنشاء المجلس الاستشاري الوطني³ من 1992 إلى غاية 29 جانفي 1994 وأنشئ المجلس الوطني الانتقالي بعد 29 جانفي 1994. (مطلب ثالث)

المطلب الأول: الأزمة الدستورية وإنشاء المجلس الأعلى للدولة

إن ميلاد المجلس الأعلى للدولة ، الذي يعتبر تنظيما جديدا للسلطات العامة في ظل فراغ مؤسساتي (حل المجلس الشعبي الوطني، وشغور منصب رئاسة الجمهورية) ، جاء من أجل

1- طبقا للمادة الولي من المرسوم الرئاسي 89-196 المؤرخ في 14 أكتوبر 1989 المتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله فإنه يتشكل من: رئيس المجلس الشعبي الوطني ، رئيس الحكومة ، وزير الدفاع الوطني ، وزير الشؤون الخارجية ووزير الداخلية ، وزير العدل ، وزير الاقتصاد ، رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي ، وتحت رئاسة رئيس الجمهورية. وطبقا للمادة 04 من المرسوم فإن مهامه تنحصر في تحديد الأهداف في مجال أمن الدولة ، تقدير الوسائل والشروط العامة لاستخدامها تدابير التنسيق العام في اختيار الموارد والوسائل في هذا الميدان ، كما يقدم هذا الجهاز التابع لرئيس الجمهورية وتحت إشرافه والخاضع لسلطته آراء استشارية لا تؤثر على قرار رئيس الجمهورية أي ليست ملزمة . لكن الملفت للانتباه هو أن تشكيلته هي الأخرى تعاني من الشغور فضمت رئيس المجلس الشعبي الوطني (فراغ) ، رئيس الحكومة (سيد أحمد غزالي)، وزير الدفاع الوطني (خالد نزار)، وزير الشؤون الخارجية (الأخضر الإبراهيمي) ، وزير الداخلية والجماعات المحلية (العربي بلخير) ، وزير الاقتصاد (سيد أحمد غزالي) ، وزير العدل (حمداني بن خليل) ، رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي (عبد المالك قنايزية) ، وبتنسيق كيف يمكن للمجلس الأعلى للأمن أن يجتمع في ظل غياب أحد أعضائه (الرئيس) ناهيك على أن هذه التشكيلة لا يمكن إعطاؤها الصفة الاستشارية طبقا لنص المادة 162 من دستور 1989 إلا أن المجلس الأعلى للأمن فرض نفسه وفق مقتضيات تحقيق الاستمرارية للدولة والمحافظة عليها وحمايتها، الأمر الذي دفع بإنشاء المجلس الأعلى للدولة. أنظر في تفاصيل ذلك: محمد بورايو ، رئيس الجمهورية في ظل دستور 22 نوفمبر 1976 ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 1984 ، ص 106 ؛ وأنظر أيضا: مولاي أسماء ، التشريع في ظل الفترة الانتقالية الواقعة بين 1992-1996 ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2002 ، ص 31 وما بعدها.

²- أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المؤرخ في 17 شعبان 1414 الموافق لـ 29 يناير 1994 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية ، الصادر بتاريخ 31 جانفي 1994 ، ج ر عدد 06.

³- أنظر: المرسوم الرئاسي 92-39 مؤرخ في 30 رجب 1412 الموافق لـ 4 فبراير 1992 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، ج ر عدد 10، الصادر بتاريخ 9 فبراير 1929 .

ضرورة المحافظة على استمرارية الدولة والسير العادي لمؤسساتها. على أساس ذلك سنعالج:
الأزمة الدستورية (فرع أول). ومدى شرعية إنشاء المجلس الأعلى للدولة والمهام المسندة إليه (فرع ثان).

الفرع الأول: الأزمة الدستورية

إن إعلان رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد عن استقالته على شاشة التلفزيون بتاريخ 11 جانفي 1992، وحل المجلس الشعبي الوطني فيما بين إجراء الدور الأول والثاني للانتخابات التشريعية، يثير إشكالا حول مدى دستورية الإجراء المتخذ من قبل رئيس الجمهورية خاصة أنه نتج عنهما فراغ مؤسستي؟
وللإجابة عن هذا الإشكال نتطرق لمدى دستورية كل إجراء:
أولا : مدى دستورية الاستقالة

يجب القول أن الاستقالة حق شخصي مقرر لكل من يتولى مهمة محددة، غير أن هذا الحق يختلف من حيث طبيعة ومدى أثره باختلاف المركز الذي يحتله الشخص المقرر لصالحه¹.

وقبل الخوض في مسألة الدستورية، تجدر الإشارة أن الرسالة الموجهة من قبل رئيس الجمهورية إلى المواطنين أمام المجلس الدستوري بتاريخ 11 جانفي 1992، لم يستعمل فيها مصطلح الاستقالة صراحة، بل عبر عن ذلك بطريقة ضمنية².
ومن الملاحظ أن رئيس الجمهورية تجنب استعمال مصطلح "استقالة" فهل هذا كبرياء وترفعاً؟ حتى لا تثار مكانته، مثلما فعل ديغول في 28 أبريل 1969 وإن كانت أسباب التخلي وأهدافها في الحالتين غير قابلة للمقارنة خاصة أنه توجد سابقة من هذا القبيل في النظم السياسية المعاصرة. خاصة النظام الفرنسي بدء من استقالة ماكماهون 1879 إلى استقالة ديغول³.

إن هذه الاستقالة واقترانها بحل المجلس الشعبي الوطني أحدثت فراغا مؤسستيا نتيجة عدم التنصيص عن هذه الحالة في صلب المادة 84 من الدستور والتي حصرت الحالات التالية:

1 - الاستقالة الوجوبية : في حالة استمرار المانع لرئيس الجمهورية بسبب مرض خطير ومزمن، بعد أن يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت حقيقة المانع، ويقترح على المجلس الشعبي الوطني التصريح بثوب المانع، وبعد إعلان المجلس الشعبي الوطني ثبوت المانع للرئيس بأغلبية 2/3 أعضائه، وبعد تكليف رئيس المجلس الشعبي الوطني برئاسة الدولة

¹ - أنظر: سعيد بوالشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 ومن المجلس الشعبي الوطني، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1993، ص. 08.

² - حيث جاء في الفقرة الأخيرة وما قبلها من نص الرسالة ما يلي: "ووعيا مني لمسؤولياتي في هذا الظرف التاريخي الذي يجتازه وطننا فإنني أعتبر أن الحل الوحيد للأزمة الحالية يكمن في ضرورة إنسحابي من الساحة السياسية.

ولهذا أيها الإخوة أيها الأخوات أيها المواطنين، فإنني ابتداء من اليوم أتخلي عن مهام رئيس الجمهورية، وأطلب من كل واحد ومن الجميع اعتبار هذا القرار تضحية مني في سبيل المصلحة العليا" نص استقالة رئيس الجمهورية المؤرخة بتاريخ 11 جانفي 1992، نقلا عن بوكرا إدريس "تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية"، ج2، د م ج، الجزائر، ص. 241-242.

³ - أنظر: سعيد بوالشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص. 09.

بالنيابة مدة 45 يوما ، إلا أنه في حالة استمرار المانع بعد انقضاء مدة الإنابة 45 يوم يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا متبعا للإجراءات السابقة(مدة 45 يوم إنابة ، تنظيم انتخابات).

2 - **في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته** : يجمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت الشغور النهائي لمنصب رئاسة الجمهورية وتبلغ فوراً شهادة الشغور النهائي للمجلس الشعبي الوطني ، ليتولى رئيسه مهام رئاسة الدولة مدة 45 يوما وتنظم خلالها الانتخابات.

3 - **في حالة اقتران وفاة رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني**: يجتمع المجلس الدستوري وجوبا لإثبات حالة الشغور النهائي ، ويضطلع برئاسة الدولة رئيس المجلس الدستوري مدة 45 يوما على أن يتم التنظيم خلالها لانتخابات رئاسية.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري في نص المادة 84 لم يربط حالة الاستقالة بحل المجلس الشعبي الوطني ، بل قصر حالة ربط حل المجلس الشعبي الوطني بالوفاة. ولعل سبب هذا الربط (الوفاة ، حل المجلس الشعبي الوطني) هو أن الوفاة لا دخل لإرادة الإنسان فيها. كما أسند مهام رئاسة الدولة في هذه الحالة إلى رئيس المجلس الدستوري - الرجل الثالث في حالة الإنابة - لمدة 45 يوما حيث تنظم انتخابات رئاسية خلالها.

لكن ما دام المؤسس الدستوري لم يفترض أو يتنبأ بحالة الاستقالة المقترنة بحل المجلس الشعبي الوطني ، فلماذا لم يرفض المجلس الدستوري هذه الاستقالة من أجل المصلحة العامة؟ خاصة أن الحكمة والعقلانية تقتضي أنه مادامت الحالات محددة على سبيل الحصر في المادة 84 (03 حالات السابقة)، فإنه ينبغي رفض الاستقالة حفاظا على عدم انهيار مؤسسات الدولة الجزائرية هذا من جهة¹.

ومن جهة أخرى ، فإنه طالما أن المؤسس الدستوري لم يمنع الرئيس من ممارسة هذا الحق صراحة ، فإن ذلك يفيد الإطلاق وليس القيد ، حتى وإن كان هذا التصور يتنافى مع روح الدستور والمنطق في ذات الوقت ، خاصة أنه استبعد حالة الاستقالة مع حل المجلس الشعبي الوطني لصعوبة تحقيقها ، إذا لم نقل استحالة تصور قيام مثل هذه الحالة لدى واضعي الدستور ، وهذا معناه رفضها سواء في ظروف عادية أو غيرها².

فالاستقالة في الظروف غير العادية أثناء شغور المجلس الشعبي الوطني أو اقتران ذلك الشغور بظروف غير عادية أخرى، تتجافى مع روح الدستور لأسباب عديدة منها:

- إنها تأتي في وقت يصعب فيه ضمان استمرار العمل بالدستور بصفة كلية، إلا إذا كان الرئيس مصرا على إحداث أزمة دستورية.

- إنها تتنافى مع أبسط الواجبات الدستورية الملقاة على عاتق الرئيس.
- إنها تعتبر تهربا من المسؤولية حيث يستوجب في الأنظمة الديمقراطية تكييفها على أنها خيانة للأمانة حتى لا نقول خيانة عظمى³.

إلا أن الأمر الأكيد ، أن الرئيس الشاذلي بن جديد كان يعلم أن اقتران الحل بالاستقالة ستنتج عنه أزمة دستورية لكون الفقرة التاسعة من المادة 84 من الدستور لم تتكلم عن اقتران حالة الاستقالة بشغور المجلس الشعبي الوطني.

وعلى هذا الأساس ، يتأكد عدم دستورية الاستقالة. فكما يرى الأستاذ : سعيد بوالشعير ، أن الشيء الذي زاد من أثرها السياسي هو رفض الرئيس المستقيل التوجه مباشرة إلى الشعب

¹- أنظر: فوزي أوصديق ، النظام الدستوري الجزائري و وسائل التعبير المؤسساتي ، دم ج، الجزائر ، 2006 ، ص 27.

²- أنظر: سعيد بوالشعير ، وجهة نظر حول استقالة رئيس الجمهورية ، المرجع السابق، ص. 10.

³- المرجع السابق، ص 11.

الذي قام بانتخابه، لإعلامه بما آلت إليه البلاد والأخطار التي تهددها والأسباب التي أرغمته على القيام بذلك الإجراء غير الدستوري، وهو يعلم ذلك مما يطرح تساؤلا حول ما إذا كان واعيا بقراره وآثاره، أم أنه تعرض لضغوط.¹

هذا وتجدر الإشارة إلى أن العبارة الأخيرة من نص الاستقالة توحى بأكثر من معنى والتي فحواها، "...وأطلب من كل واحد ومن الجميع اعتبار هذا القرار تضحية مني في سبيل المصلحة العليا"، فهل يمكن القول أنه أرغم على الاستقالة، وإن كان الرئيس الشاذلي بن جديد يصرح "لست نادما على الاستقالة".² في هذا الصدد أكد السيد علي هارون أن الرئيس الشاذلي بن جديد قد أرغم على الاستقالة، وأنه لم يغادر السلطة بمحض إرادته ودون أي ضغوطات ويضيف أن استقالة الشاذلي كانت الحل المناسب والوحيد لتلبية رغبة السلطات العسكرية في توقيف المسار الانتخابي سنة 1992.³

ثانيا : مدى دستورية حل المجلس الشعبي الوطني:

يقصد بحل المجلس النيابي قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي، أي هو الإنهاء المبتسر أو المعجل للفصل التشريعي. وحق الحل وسيلة لتحكيم الأمة في النزاع الذي يقع بين الحكومة والمجلس النيابي.⁴ بمعنى آخر هو وضع حد لسلطة المجلس النيابي الممثل للشعب قبل انتهاء ولايته.

وفي هذا الصدد نصت المادة 120 دستور 1989 القاضية بـ "لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس الحكومة".

هذه المادة أعطت الحق لرئيس الجمهورية في حل المجلس النيابي وجعلته اختصاصا شخصيا وسلطة خالصة له، دون أن تضع شرطا جوهريا، عند استعماله ودون تحديد فترة زمنية لممارسته، اللهم الإجراء الشكلي المشروط والمتمثل في استشارة إلزامية لرئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة قبل. وإذا كانت هذه الاستشارة إلزامية من حيث طلبها إلا أنها اختيارية من حيث الأخذ بها، أي رأي استشاري بسيط.

على أن الحل ينبغي أن يتبعه إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها وفي أجل أقصاه 03 أشهر. لكن الملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يتعرض لمصير المجلس المنتخب على إثر الحل، بخلاف المؤسس الدستوري الفرنسي الذي أكد أنه لا يمكن القيام بحل جديد للجمعية الوطنية خلال السنة التي تلي الانتخابات. أي أنه وضع قيودا زمنيا أثناء الحل الجديد (أي الثاني بعد انتخابات) وهذا من شأنه أن يؤدي إلى الاستقرار المؤسسي.⁵

أما عن مدى إمكانية استمرار قيام النواب بأداء مهامهم العادية عند الحل فإنه يجب تأييد استمرار أداء البرلمان لمهامه العادية وهذا للحيلولة دون وجود فراغ مؤسسي الذي يحتمل

¹ - أنظر: سعيد بوشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص. 11.

² - يومية الخبر، يوم 14 جانفي 2001، عدد رقم 3067.

³ - يومية الشروق اليومي، يوم 21 جانفي 2001، عدد رقم 66.

⁴ - أنظر: بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية،

2004، ص 58.

⁵ - تنص المادة 4/12 من دستور 1958 على:

"Il ne peut être procédé a une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces elections".

حدوثه قبل الانتهاء من إجراء الانتخابات التشريعية لأسباب طارئة وأن الحكومة تبقى قائمة وتؤدي مهامها أثناء الحل.¹

على أن ذلك قياسا على حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية سيموني Simonet بتاريخ 17 ماي 1957 الناتج عن حل 02 ديسمبر 1955 وهو رأي شديد² وإن كان الحل من الناحية الدستورية يرتب الموت المدني la mort civil وبالتالي تنتهي مهام المجلس بمجرد حله، إلا إذا نص الدستور على خلاف ذلك.³

وعليه وأمام هذا الحق المخول لرئيس الجمهورية، ولآثاره التي قد تؤدي إلى فراغ مؤسساتي، يمكن القول أنه لا يصح الالتجاء إلى هذه الوسيلة لتأييد سياسة شخصية، ومقاومة ما يقف في سبيلها من عقبات، فليس الحل سلاحا للهجوم، أو حشدا لأدوات الصراع، أو ثورة أو قتالا، ولهذا فإنه يجب ألا يلجأ إليه رئيس الدولة إلا إذا كان هناك دلائل واضحة تؤكد أن أغلبية المنتخبين مستعدة لتأييد سياسته ومهاجمة سياسة البرلمان.⁴

وعلى العموم، وطبقا لنص المادة 84 من دستور 1989 فإن حل المجلس الشعبي الوطني يفقد رئيسه حق تولي رئاسة الدولة مدة 45 يوما، وتنظيم انتخابات رئاسية خلالها، وانتقاله إلى رئيس المجلس الدستوري في حالة الوفاة. لكن ما يدعو للتساؤل، هل احترام الرئيس إجراءات الحل الدستوري بعد الإعلان عن إجراء انتخابات تشريعية مسبقة؟ علما أن المادة 120 من دستور 1989 تعطي الخيار لرئيس الجمهورية للقيام إما بإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، وإما أن يقوم بحل المجلس الشعبي الوطني.

وبما أن الرئيس أعلن إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها وأجل إعلان حل المجلس الشعبي الوطني إلى حين تخليه عن مهامه، مع علمه بما ينجر عن ذلك من أزمة دستورية، خاصة أن المؤسس الدستوري منح للرئيس الحق في القيام بإحدى الإجراءين أي الانتخابات المسبقة أو الحل، فإن ذلك يدعو إلى التشكيك في مدى دستورية حل المجلس الشعبي الوطني، ناهيك على أن رئيس المجلس الشعبي الوطني كان لازما عليه أن يخطر المجلس الدستوري بعد نشر مرسوم الحل لبحث مدى دستورية قرار الحل.

ولهذا تجلى بوضوح عدم دستورية حل المجلس الشعبي الوطني يوم 04 جانفي 1992 لعدم صدوره في الجريدة الرسمية، كما تنافي مع الأحكام الدستورية المقررة في المادة 120 يجب من المفروض ألا يقترن إجراءات حل المجلس الشعبي الوطني مع إجراء انتخابات تشريعية مسبقة حتى لا يكون خلل أو أزمة دستورية.⁵

¹ -G.MORANGE , Situation et rapports des pouvoirs publics en cas de dissolution in RDP, n°03, 1978, p638-641.

وأنظر أيضا: سعيد بوالشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص. 13، وأنظر أيضا، مولاي أسماء، المرجع السابق، ص. 42.

² -G.MORANGE, op cit., p638-641.

وأنظر أيضا: سعيد بوالشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 13، وأنظر أيضا، مولاي أسماء، المرجع السابق، ص. 43.

³ -G.MORANGE ,op cit., p638-641.

وأنظر أيضا: سعيد بوالشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 13؛ وأنظر أيضا، مولاي أسماء، المرجع السابق، ص. 43.

⁴ - أنظر: بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص. 59.

⁵ - أنظر: فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج 1، المرجع السابق، ص 103.

وفي هذا الصدد، صرح المجلس الدستوري بتاريخ 11 جانفي 1992 على أنه "... نظرا من جهة أخرى أن الدستور لا ينص على حالة اقتران شغور المجلس الشعبي الوطني عن طريق الحل وشغور رئاسة الجمهورية عن طريق الاستقالة. ونظرا لأن الظروف التي أدت إلى استقالة رئيس الجمهورية مرتبطة بالحالة التي تمر بها البلاد. يصرح أنه يتعين على المؤسسات المخولة بالسلطات الدستورية بمقتضى المواد: 24، 75، 79، 130، 53 من الدستور السهر على استمرارية الدولة والعمل على توفير الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري".¹

وتجدر الإشارة، إلى أن المجلس الدستوري طبقا لنص المادة 156 من دستور 1989 لا يحق له ممارسة الرقابة الدستورية إلا بناء على سلطة الإخطار المخول دستوريا إلى رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أي من قبل أحد وكيلي الدستور "GARANT على حد تعبير الاختصاصيين. وإذا ما قمنا بتأويل حصري لهذا الحكم من الدستور، فإنه يصل بنا الأمر إلى إبعاد إمكانية الإخطار الذاتي من قبل المجلس الدستوري نفسه أو حتى إشارته لدى هذه السلطة، وفي هذه الحالة، فإن البيان لم يكن نتيجة إخطار، وإنما كان تصرفا ذاتيا من المجلس الدستوري عد بمثابة تفسير تشريعي ودستوري للمادة 84 من الدستور.² علما أنه كان من الأجدر أن يصدر بيان المجلس الدستوري في شكل قرار، نظرا لأنه لم يكن وليد إخطار بموجب رسالة وإنما جاء نتيجة اجتماع بين المجلس الدستوري ورئيس الجمهورية حول موضوع الاستقالة لبحث مدى دستوريتها، وإقرار رفضها، وإثبات حالة الشغور.³

وعلى كل حال، فإن اجتماع المجلس الدستوري وإصدار بيانه، كان مؤسسا على المادة 16 من النظام المحدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري القاضية بأن المجلس الدستوري يجتمع بقوة القانون في الحالات المنصوص عليها في المادة 84 من الدستور، مع إعطائه كل الإمكانيات في جمع التحقيقات والاستماع إلى أي شخص مؤهل وإلى أي سلطة مؤهلة.⁴ وعلى هذا الأساس اجتمع المجلس وأجرى تحقيقات وتوصل إلى حتمية وجود فراغ دستوري، بسبب اقتران الاستقالة بحل المجلس الشعبي الوطني.

وقد جاء في بيان المجلس الدستوري بتاريخ 11 جانفي 1992 إشارة إلى الافتقار إلى أحكام دستورية تعالج حالة الشغور المزدوج للمؤسستين رئاسة الجمهورية و المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاستقالة والحل، وأن المؤسس الدستوري من خلال المادة 84 لم يعالج هذه الحالة نظرا لكونها مستبعدة التحقق إن لم نقل مستحيلة. وحصر المادة على الحالات الثلاث السابقة (مرض مزمن استقالة، وفاة، اقتران الوفاة بشغور المجلس الشعبي الوطني). وفي هذا الصدد يرى الأستاذ: عبد الله بوقفة، أنه كان على المجلس الدستوري أن يلجأ إلى حالة القياس ويعتمد على حالة اقتران وفاة رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني، ويتوسع في تفسير وتأويل النقاش، ويجتهد، ويوسع نطاق الحالات التي تضمنتها المادة

¹ - أنظر: تصريح المجلس الدستوري بتاريخ 11 جانفي 1992، أحكام الفقه الدستوري الجزائري لسنة 1989-1996، مديرية التوثيق المجلس الدستوري مجلة رقم 01، ص 59.

² - أنظر: فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، المرجع السابق، ص 23.

³ - أنظر: سعيد بوشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 17.

⁴ - تنص المادة 16 من النظام المحدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري الصادر في 07 أوت 1989، ج ر عدد 32 على أنه: "يجتمع المجلس الدستوري بقوة القانون في الحالات المنصوص عليها في المادة 84 من الدستور، ويمكنه في هذا الإطار أن يقوم بجميع التحقيقات ويستمع إلى أي شخص مؤهل وإلى أية سلطة معنية".

84 من دستور 1989. عن طريق القياس، وبناء عليه يعين رئيس هذه الهيئة الدستورية للاضطلاع بمهام رئيس الدولة لمدة زمنية أقصاها 45 يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية. بيد أن الواقع السياسي المتشنج إلى أقصى الحدود والوضع الأمني العصيب جدا، لم يدع سبيلا للأخذ بهذه الفرضية التي تستند على القياس. فالوضع متأزم على جميع الأصعدة والحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية في الدور الأول لم يحل قضائيا بعد. فبالمحصلة ليس في الوسع إجراء انتخابات رئاسية في هذا الظرف الزمني المحدد دستوريا، وكذلك المسار الانتخابي لم يوقف بعد.¹

كما جاء في بيان المجلس الدستوري الصادر في 11 جانفي 1992 أن دافع الاستقالة ارتبط بالأوضاع والحالة التي تمر بها البلاد، وهو الحزب المنحل (الجهة الإسلامية للإنقاذ) علما أن هذا الحزب لم يحل في تلك المرحلة، وبالتالي كان تجميدا للقانون ضد الانتصار لصالح تيار معين. فالانتخابات تم إجهاضها من طرف جهة عملت على أن تكون "سلطة واقع".²

ومن هنا كان على المجلس الدستوري وعملا بأحكام المادة 1/153 من دستور 1989 القاضية بـ"يؤسس مجلس دستوري مكلف بالسهر على احترام الدستور" رفض استقالة الرئيس على اعتبار أن هذا من حقه ومطابق لروح المادة 153، وذلك من أجل مواجهة المخاطر المحدقة التي تحيط به، كالفراغ المؤسساتي الذي سينجر عنه، خاصة وأن القراءة الحرفية للعبارة الواردة في المادة 84 لعبارة "في حالة استقالة رئيس الجمهورية..." توحى بفرضية قبول أو رفض الاستقالة، وبالأخص إذا ما درست بصفة جدية العواقب الوخيمة التي قد تنجر عنها.³

وإذا كان من غير الممكن إسناد مهام تسيير الدولة لهيئة استشارية غير مكتملة الأعضاء - المجلس الأعلى للأمن - فإن هذه الهيئة تحولت من مقدمة للآراء لرئيس الجمهورية إلى هيئة مصدرة للإعلانات الملزمة والمنشئة لأجهزة حلت محل رئيس الجمهورية المستقيل، والكل يعلم من الناحية الدستورية بأن ولاية الرئيس شخصية لا تنتقل إلى غيره إلا وفقا لأحكام الدستور، باعتبار أن الشغور من خصائصه أنه نهائي سواء كان ناتجا عن استقالة أو وفاة، مما يستوجب اختيار شخص آخر وفقا لأحكام الدستور، على أن يتولى الشخص الذي تؤول إليه النيابة أو الاستخلاف، وفقا لحرفية روح الدستور، أداء المهام المنوطة به إلى حين انتخاب رئيس للجمهورية.⁴

إلا أنه بناء على فكرة الاستمرارية والسهر على ديمومة الدولة التي جاء بها المجلس الدستوري، فتح المجال أمام المجلس الأعلى للأمن بأن يخول لنفسه سلطة التقرير التي ليست في الأصل من اختصاصه، بالإضافة إلى إفتقاده لرئيسه الفعلي المعهود له دستوريا، وهو رئيس الجمهورية مستندا على عم التنصيب لحالة الاقتران المزدوج بسبب الاستقالة والحل، وقرر بأن يمسك مؤقتا بكل مسألة لها علاقة مباشرة بالإخلال بالنظام العام وسلامة الدولة.⁵

1 - أنظر: عبد الله بوقفة، القانون الدستوري - تاريخ دساتير الجمهورية الجزائرية، المرجع السابق، ص 276-277.

2 - Le processus électoral a été arrêté pour refuser la victoire du front Islamique du salut, le choix a été mobilisé contre sa victoire, les élections ont été avortées par une institution qui a fonctionné comme une autorité de fait», voir, Mohamed BRAHIMI, Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, OPU, 1995, p 87.

3 - أنظر: فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، المرجع السابق، ص. 32.

4 - أنظر: سعيد بوالشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص. 17.

5 - أنظر: عبد الله بوقفة، القانون الدستوري تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية، المرجع السابق، ص. 278.

والنتيجة هي أن المجلس الأعلى للأمن بتشكيلته غير المكتملة ألا وهي: رئيس الحكومة وزير الدفاع الوطني ، وزير الشؤون الخارجية ، وزير الداخلية ، وزير العدل ، وزير الاقتصاد ، والقائد الأعلى لأركان الجيش الوطني الشعبي ، جعل منه هيئة استشارية تحل تقريبا محل وزارة الداخلية التي تعتبر المسؤولة على حماية النظام العام، ووزارة الدفاع الوطني التي تعد مسؤولة على صون وسلامة الدولة. يضاف إلى ذلك الطاقة الدفاعية للأمة بدلالة المادة 24 من دستور 1989 التي تتمحور حول الجيش الوطني الشعبي. وعليه يمتد هذا المعنى العام إلى سلامة الدولة التي يجب أن تستمر في كل الأحوال.¹

والواقع أن هذا الوضع المتأزم والأزمة ، والخطر الداهم كلها عبارات أشار إليها رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد في نص استقالته . فكان من الأجدر عليه أن يلجأ للاحتكام إلى نص المادة 87 القاضية بأنه لرئيس الجمهورية أن يقرر الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ، وإتباع إجراءات تقرير هذه الحالة (استشارة المجلس الدستوري ، الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ، ومجلس الوزراء).²

ومن جهة أخرى، فإن المجلس الدستوري من خلال بيانه رفض أي تفسير أو تكييف أو تأويل ولو باستعمال بعض الآليات القانونية للتفسير، كالقياس بأشكاله ، أو مفهوم المخالفة أو مبدأ المصلحة... الخ ، واعتبر بيانه بمثابة قراءة حرفية للدستور، وحل قانوني يمكن استنباطه من خلال الدستور الذي أفرز آثارا لها تأثيرها على الجانب الدستوري (فراغ مؤسساتي الذي عرفته البلاد).³

كما أن إسناد مهام تسيير الدولة لمجلس استشاري بحكم المادة 162 مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني ، وبالتالي ما يفرزه من هيئات تنفيذية أكد أن هذه الهيئة تحولت إلى حكومة واقعية، أو "سلطة واقع" لافتقادها للسند الدستوري أو القانوني الذي قامت في ظله أو شيدت على أنقاضه.⁴ ويمكن اعتبار هذه العملية على حدد تعبير الأستاذ فوزي أوصديق انقلابا على الأريكة *coup d'état sur canapé* ، فهو داخل في علم التكنولوجيا السياسية أكثر من علم القانون.⁵

الفرع الثاني: المجلس الأعلى للدولة سلطة بأمر الواقع

أفضى تصريح المجلس الدستوري الصادر بتاريخ 12 جانفي 1992 إلى تأسيس سلطة واقع، وذلك بتعيين المؤسسات المخولة بالسلطة الدستورية طبقا لدستور 1989 بالسهر على استمرارية الدولة. إلا أن الممارسين لهذه السلطات قاموا بتفعيل مؤسسة استشارية هي المجلس الأعلى للأمن في ظل غياب مسؤولين هامين (رئيس الجمهورية مجسد الدولة ، رئيس المجلس الشعبي الوطني مسؤول الهيئة التمثيلية للأمة).⁶

1 - أنظر: عبد الله بوقفة ، القانون الدستوري تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية، المرجع السابق، ص. 279.
2 - أنظر: سعيد بوالشعير ، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية ، المرجع السابق، ص. 17.
3 - أنظر: فوزي أوصديق ، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، المرجع السابق، ص. 33.
4 - أنظر: فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج1، المرجع السابق، ص. 103.
5 - أنظر: فوزي أوصديق ، هل حان الوقت لحظر التجول على الشرعية ، جريدة السلام ، 22 جانفي 1992.
6 - أنظر: عبد الله بوقفة، القانون الدستوري تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية، المرجع السابق، ص. 279.

وقد تم اجتماع المجلس الأعلى للأمن طبقاً لنص المادة 162 من الدستور، ولكن بدون رئاسة رئيسه الشرعي أي رئيس الجمهورية، بسبب تقديم استقالته المتزامنة مع حل المجلس الشعبي الوطني. وأصبح بذلك المجلس الأعلى للأمن قوة مواجهة للشغور المزدوج الذي عرفته البلاد. كما خلق على حد تعبير الأستاذ "فوزي أوصديق" وضعية قريبة لعلم السياسة وتبعاتها التضاريسية، أقرب منها إلى التكنولوجيا القانونية وحيثياتها المنطقية، فكان نتاج الاجتماع الاجتهادي، إنشاء رئاسة جماعية مجسدة في المجلس الأعلى للدولة.¹ وقد تمخض نتاج الاجتماع الاجتهادي لمجلس الأمن على²:

- 1 - إعلانه عن استحالة مواصلة المسار الانتخابي حتى تتوفر الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات، وفقاً لما نصت عليه الفقرة الأخيرة من تصريح المجلس الدستوري.
 - 2 - توليه التكفل مؤقتاً بكل قضية من شأنها المساس بالنظام العام وأمن الدولة.
 - 3 - إعلانه في دورة مفتوحة أنه سيجتمع دون توقف لأداء التزاماته، حتى تتوصل الهيئات الدستورية التي يتم إشعارها إلى إيجاد حل لشغور منصب رئاسة الجمهورية.
- وأمام وعد المجلس الأعلى للأمن لإيجاد حل لهذه الأزمة، اجتمع المجلس الأعلى للأمن بقصر الحكومة يوم الثلاثاء 14 جانفي 1992³، وبعد استشارة المجلس الدستوري، ورئيس المحكمة العليا. وبعد الاستماع إلى رئيس الحكومة أعلن أن استمرارية الدولة تقتضي سد شغور رئاسة الجمهورية بواسطة جهاز للإنابة يتمتع بكل السلطات والصلاحيات التي يخولها الدستور لرئيس الجمهورية. وبذلك أعلن عن إنشاء المجلس الأعلى للدولة الذي اعتبر تنظيماً جديداً للسلطات العامة، خاصة مع الفراغ المؤسساتي الذي شهده النظام الدستوري بخصوص استقالة الرئيس المتزامنة مع حل البرلمان.
- وعلى هذا الأساس سنتطرق إلى نقطتين أساسيتين أولهما: تشكيلة التنظيم الجديد - المجلس الأعلى للدولة - ومهامه وثانياً مشكلة شرعية هذا النظام المتولد عن هذه المؤسسة الاستشارية.

أولاً: تنظيم المجلس الأعلى للدولة (HCE)

بداية فإن هذا الجهاز المستحدث يتكون من خمسة أعضاء وهم:

- محمد بوضياف (رئيساً)، - خالد نزار (عضو). - علي كافي (عضو). - تيجاني هدام (عضو). - علي هارون (عضو).

ومن الملاحظ أنه اعتمد في تعيينه واختيار أعضائه على اعتبارات ومعايير متعددة، فمثلاً رئيسه "محمد بوضياف" هو أحد مفجري ثورة نوفمبر المجيدة، ورمز من رموز القادة التاريخيين لحرب التحرير. كما يتمتع بسمعة تاريخية ثورية طيبة، بالإضافة إلى أنه لم يشارك في السلطة منذ الاستقلال وبقي بمنأى عن الأحداث السياسية، وبذلك فهو يمثل الإعتبار التاريخي. أما علي كافي، أمين عام رابطة قداماء المجاهدين بالمنظمة الوطنية للمجاهدين، فلقد اختير ليكون الحلقة التاريخية والثورية التي تعبر عن ولادة الجزائر من خلال حرب التحرير، وهو بذلك يمثل الاعتبار الثوري. أما علي هارون الدكتور في القانون والوزير المكلف بحقوق الإنسان في حكومة غزالي، فإنه يمثل بوضوح النزعة الجديدة للنظام المهتم

¹ - أنظر: فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، المرجع السابق، ص 54.

² - أنظر: بيان المجلس الأعلى للأمن يوم 12 جانفي 1992، موجود في بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال، ج2، المرجع السابق، ص 247.

³ - أنظر: إعلان المجلس الأعلى للأمن بتاريخ 14 جانفي 1992 متضمن إقامة مجلس أعلى للأمن، صادر ب ج ر عدد 3، بتاريخ 15 جانفي 1992.

بقانونية الأمور وحقوق الإنسان وهو بذلك يمثل الاعتبار الديمقراطي. أما تيجاني هدام إمام مسجد باريس فكان اختياره محاولة واضحة لإضفاء صيغة من الشرعية الدينية التي قد تحد من ردة فعل الإسلاميين العنيفة والحتمية وهو ممثل للاعتبار الديني. أما خالد نزار باعتباره وزير الدفاع الوطني، فهو ممثل للاعتبار الوطني، فالمجلس جمع معايير قائمة على أساس الشرعية التاريخية والوطنية، والثورية، و الديمقراطية، و الإسلامية.¹

أما بالنسبة لمهام المجلس الأعلى للدولة، فطبقا لإعلان المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 14 جانفي 1992 المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، فهو يمارس كل السلطات والصلاحيات التي يخولها الدستور لرئيس الجمهورية.

ولعل هذا يجعلنا نتعجب أنه كيف يكون للمجلس الأعلى للدولة الذي أعضائه معينين من قبل المجلس الأعلى للأمن، والذي يعد هيئة استشارية طبقا للمادة 162 من الدستور وغير مكتمل الأعضاء، أن يصبح فيما بعد سلطة منشئة للقرارات الملزمة - بفعل أمر واقع - ومقر لنفس صلاحيات رئيس الجمهورية المنتخب من قبل الشعب. إن هذا يدل خطورة الإجراء على الرغم من أن الباعث في إنشاء المجلس الأعلى للدولة هو الرغبة في توفير الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري والسهر على استمرارية الدولة.²

على أن البند الرابع من إعلان المجلس الأعلى للأمن بتاريخ 14 جانفي 1992 القاضي بأن لا تتجاوز مدة هذه المهمة نهاية الفترة الرئاسية الناتجة عن انتخابات ديسمبر 1988 يحمل في طياته محاولة لإضفاء الشرعية الدستورية على هذه الهيئة الجديدة - المجلس الأعلى للدولة - التي قاعدتها و تأسيسها وإنشاؤها بعيدة عن دستور 1989، حسب الإجراءات المعروفة مقارنة مع تعيين وإنشاء الهيئات العامة الأخرى، مما يجعله يتصف بخصوصية مميزة خارج عن الإطار الدستوري المعروف. ومن ثم فهو لا يتمتع بطبيعة قانونية³، ولهذا فإن التنصيب من شأنه أن يجعلنا نستشعر استمرارية دستور 1989.⁴

كما تجدر الإشارة أن نهاية الفترة الرئاسية المنبثقة عن انتخابات ديسمبر 1988 تبلغ نهايتها يوم 27 ديسمبر 1993، إلا أن إعلان المجلس الأعلى للأمن بتاريخ 19 ديسمبر 1993، في البند الثاني قرر تمديد مهمة المجلس الأعلى للأمن إلى غاية 31 جانفي 1994 كأقصى أجل.⁵

و الملاحظ أن الإعلان الصادر عن المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 14 جانفي 1992 المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، لم ينتبه ولم يذكر عدد أفراد هذا المجلس، وهل يكفي المجلس بأعضائه المتبقيين بعد وفاة رئيسهم أم أنه يستكمل الخمسة بعضو؟ وإن كان في الفقرة الثالثة من إعلانه نص على أنه في حالة تعرض رئيس المجلس الأعلى للدولة لمانع،

¹ - أنظر: مخلوف بشير، المرجع السابق، ص. 306 وأنظر أيضا:

Mohamed BRAHIMI, la loi fondamentale de 1989, constitutionnalisation des silences, RASJEP N°02-1999, p.55.

² - أنظر: مولاي أسماء، المرجع السابق، ص. 49.

³ - Mohamed. BOUSSOUHAH, La situation de constitution de 1989 entre le 11 janvier 1992 et le 16 November 1995, revue IDARA, Volume 10 N°2, 2003, p. 75-104.

⁴ - أنظر: عبد الله بوقفة، القانون الدستوري تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية، المرجع السابق، ص. 280.

⁵ - جاء في البند الثاني من إعلان المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 19 ديسمبر 1993، ج ر عدد 84 على أنه "تمديد مهمة المجلس العلي للدولة المشار إليها في النقطة 4 من إعلان المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 14 يناير 1992 إلى غاية 31 يناير سنة 1994 كأقصى أجل".

بالمعنى الدستوري أو وفاة أو استقالة، ينتخب المجلس الأعلى للدولة رئيسا جديدا من بين أعضائه .

فمن خلال هذا التنصيب يتبين أنه بعد وفاة الرئيس تبقى التشكيلة مكونة من ثلاثة أعضاء زائد الرئيس المنتخب من بين التشكيلة - الأربعة - إلا أنه فعليا مما روى عن رئيس الحكومة الذي تولى هذا المنصب أياما بعد ذلك السيد "بلعيد عبد السلام" بتاريخ 08 جويلية 1992 أن الأعضاء الأربعة قاموا بالاجتماع في 02 جويلية 1992 مع رئيس المجلس الاستشاري السيد رضا مالك واتفقهم على اختياره عضوا خامسا¹، وهذا فعلا ما تم بعد استشارة المجلس الدستوري وبعد المداولة² كما تم أيضا انتخاب بالإجماع السيد علي كافي رئيسا للمجلس الأعلى للدولة³.

والجدير بالذكر، أنه وفقا ولأحكام المداولة رقم 92-01 الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة، فإنها تؤهل رئيس المجلس الأعلى للدولة للإمضاء على كل القرارات التنظيمية والفردية، وترأس مجلس الوزراء⁴. بمعنى أن سلطات المجلس الأعلى للدولة تأتي ضمن إطار الاختصاصات المحددة دستوريا لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1989 على حد القول أن الشرعية الدستورية تنسحب على سلطة رئيس الجمهورية التي يباشرها المجلس الأعلى للدولة كبديل مؤقت. بيد أن المشكل المطروح هو أن لا إعلان 14 جانفي 1992 الصادر عن مجلس الأمن ، ولا مداولة المجلس الأعلى للدولة رقم 92-01 عالجا علاقة المجلس الأعلى للدولة مع السلطة التشريعية، علما أن دستور 1989 لم يعالج إمكانية التشريع بأوامر رئاسية في حالة غيبة المجلس الشعبي الوطني إلا أن المجلس الأعلى للدولة تظن لها بعد 03 أشهر.

على أن هذا الأمر تمت معالجته عن طريق المداولة رقم 92-02 المؤرخة في 14 أفريل 1992 المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، التي بموجبها يتخذ المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة وتنفيذ برنامج الحكومة ،حتى يعود السير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري ، مع إعطاء المجلس الاستشاري الوطني الحق في تقديم رأيه في مشاريع المراسيم ذات الطابع التشريعي الذي تعرض عليه⁵.

فبواسطة المراسيم التشريعية، يمارس المجلس الأعلى للدولة وظيفة التشريع في نطاق المجال المحدد والمحصور في المادة 115 من الدستور ، بالإضافة إلى امتلاكه للتشريع الموازي عن طريق السلطة التنظيمية طبقا للمادة 116 من الدستور، وطبقا لإعلان المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 19 جانفي 1992 البند الثاني.

وتحت غطاء استمرارية الدولة ، فإن المجلس الأعلى للدولة جاء لسد شغور رئاسة الدولة ممارسا للسلطات والصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية المحددة دستوريا ، ناهيك على إمساكه للسلطة التشريعية عن طريق مراسيم ذات الطابع التشريعي، ووضع المجلس

¹ - نقلا عن : فوزي أوصديق ، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، المرجع السابق، ص 57.

² مداولة رقم 92-03 الصادرة عن المجلس العلى للدولة المؤرخة في 02 يوليو 1992 الموافق لأول محرم عام 1413 المتضمنة تنميط تشكيلة المجلس الأعلى للدولة ، صادرة بتاريخ 05 جويلية 1992 ، ج ر عدد 51.

³ مداولة رقم 92-04 الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة مؤرخة في 02 يوليو 1992 الموافق لأول محرم عام 1413 المتعلقة بانتخاب رئيس المجلس الأعلى للدولة الصادرة بتاريخ 05 جويلية 1992 ، ج ر عدد 51.

⁴ مداولة رقم 92-01 الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة المؤرخة في 14 رجب 1412 الموافق لـ 19 يناير 1992 التي تؤهل رئيس المجلس الأعلى للدولة للإمضاء على كل القرارات التنظيمية والفردية وترأس مجلس الوزراء ، الصادرة بتاريخ 22 جانفي 1992 ، ج ر عدد 05.

⁵ أنظر مداولة رقم 92-02 الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة المؤرخة في 11 شوال 1412 الموافق لـ 12 أبريل 1992 المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي الصادرة بتاريخ 15 أفريل 1992 ، ج ر عدد 28.

الاستشاري على الهامش، ومنح له الحق في تقديم آراء حول مشاريع مراسيم التشريعية فقط. وبذلك استحوذ على السلطة المزدوجة (تنفيذ وتشريع)، المفكرة لتمثيل الأمة الشيء الذي يطرح مشكلة الشرعية.

ثانيا : مدى شرعية النظام القائم

تجلت إشكالية المجلس الأعلى للدولة في عدم وجود قاعدة دستورية تؤسس عليها هذا المجلس، فإنشاؤه جاء منبثقا من هيئة المجلس الأعلى للأمن، التي هي في الأصل هيئة استشارية طبقا لنص المادة 162. إلا أنه أثناء الشغور المزدوج لمنصب رئاسة الجمهورية وحل المجلس الشعبي الوطني، وأجل المحافظة على استمرارية الدولة والعمل على توفير الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري، بات سلطة واقع.

وعليه فإحداث هذا الجهاز، ما هو إلا نتيجة للآزمات التي أصابت الدولة، غير أن هناك إشكالية تتعلق بالتمثيل - غياب جهاز يمثل الشعب-، وكذا تعويض رئيس الجمهورية بجهاز غير منتخب، الأمر الذي دفع بالضرورة المسيرين الجدد - مع العجز المزدوج في التمثيل - للبحث عن طريقة لتفادي هذه الإشكالية.¹

وأمام هذا الفقدان المزدوج للتمثيل، ومن أجل ترجمة المجلس الأعلى للدولة إلى واقع عملي، بدأ البحث عن الصيغ التي يمكن أن تقلل من شدة هذا الأثر المزدوج للا شرعية. وعلى هذا المستوى فالمجلس الأعلى للدولة مر بمرحلتين: الأولى أثناء رئاسة المرحوم محمد بوضياف. والثانية بعد اغتياله يوم: الاثنين 29 جوان 1992.²

ففي المرحلة الأولى : أعلن الرئيس محمد بوضياف منذ الوهلة الأولى عن القطيعة الفعلية مع النظام السياسي، الذي لم يزل سائدا على نحو ما على الساحة السياسية، ومن أجل إرساء مشروع أمن البلاد واستقرارها، تم إنشاء المجلس الوطني الاستشاري كوسيلة لمحاولة تجسيد السلطة التشريعية، والتخفيف من الاضطرابات والإشكالات التي كان يتخبط فيها النظام، في ظل غياب برلمان كان لا بد من وجوده وتولييه مهمة التشريع هذا من جهة.³

ومن جهة أخرى، فإن واقع الأزمة في الجزائر تعدد ليشمل الناحية الأخلاقية الفكرية وحتى الهوية. فكان لا بد من ضرورة التواصل بين أفراد الشعب عن طريق الحوار والتحكم في مقومات الشخصية الجزائرية. ومن أجل تحقيق الوحدة الوطنية، ومبدأ التداول على السلطة والمشاركة السياسية لجميع الجزائريين،⁴ تم استحداث المجلس الوطني الاستشاري بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 92- 39.⁵ وبهذا فإن إنشاء هذا المجلس يعتبر خطوة مهمة لتفادي فراغ المؤسسة التشريعية، ويخفف بها من وطأة عدم التمثيل الذي كان يجسده المجلس الشعبي الوطني.⁶

1- أنظر: مولاي أسماء، المرجع السابق، ص. 51.

2- أنظر: عبد الله بوقفة، القانون الدستوري تاريخ دساتير الجمهورية الجزائرية، المرجع السابق، ص. 283.

3- أنظر: مولاي أسماء، المرجع السابق، ص. 59.

4- أنظر: فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، المرجع السابق، ص. 90، وأنظر أيضا :

Mohamed BRAHIMI, le pouvoir en Algérie, op.cit, p.97.

5- أنظر: مرسوم رئاسي رقم 92-39 مؤرخ في 30 رجب عام 1412 الموافق لـ 04 فبراير 1992 المتعلقة بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله الصادر بتاريخ 09 فبراير 1992، ج ر عدد 10.

6- أنظر: مولاي أسماء، مرجع سابق، ص 52، وأنظر أيضا :

Mohamed BRAHIMI, le pouvoir en Algérie, op.cit, p.107.

كما أضاف الرئيس محمد بوضياف (رحمه الله) وسيلة أخرى متمثلة أساسا في فكرة التجمع الوطني التي وضعها بعد وقت قليل من تنصيبه وباستقراء أرضية العمل، يتجلى التجمع الوطني في مظهره العام ليس بجمعية ذات طابع سياسي، على الرغم من أن له طابع سياسي نوعا ما، على أساس اقترابه من الحزب السياسي. ومن ثم يمكنه أن يتحول إلى حزب سياسي بعد مرور مراحل تطور معينة، ونظرا لأن التجمع الوطني يمثل إطارا سياسيا مستقرا، تم استدعاؤه للمساهمة في المهمة الناتجة عن عدم المؤسساتية للمجلس الأعلى للأمن، في إطاره دستور أساسه إعلان أول نوفمبر. وكان الهدف من ذلك الحفاظ على سيادة الدولة الجزائرية وحماية ديمقراطيتها وشعبيتها في إطار المبادئ الإسلامية، واحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية.¹

وعليه لا يمكن إخضاع هذا التجمع لقانون الخاص بالجمعيات ذات الطابع السياسي 89-11، كما لا يمكن تصنيفه ضمن الجمعيات غير سياسية. كما يمكن أن نخضع هذا إلى شق قانوني وآخر سياسي. فالقانوني يظهر بالرجوع إلى المادة 2 من قانون 89-11 على اعتبار أن أي حزب سياسي قد يعمل على نشر برنامجه والوصول للسلطة. إلا أن دور التجمع الوطني هو دور ريادي في محاولته لإنشاء مجتمع تعددي مبني على أسس ثقافة ديمقراطية، بالإضافة إلى أن الإجراءات المحددة في المواد من 11 إلى 17 لإنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي غير معتمدة في التجمع. أما الشق السياسي فإن التجمع جاء ليسد فراغا موجودا ويلعب دورا إيديولوجيا، ومحاولة لنشر أفكار السلطة الآتية. فهو بالتالي أداة وصل بين السلطة والشعب.²

ولعل دور التجمع الوطني هو التخفيف من حدة الوضع، خاصة وأن مسيري تلك الفترة كانوا مقتنعين بعدم وجود حزب له القدرة على ممارسة المهام والوظائف الانتقالية.³ ولهذا فالتجمع الوطني كان يترجم محاولة تغيير يرتقي بها من تجمع إلى كتلة سياسي على أقل تقدير، وإن كان هذا صعب المنال. إلا أنه لا يمكن أن نخفي أنه كان يسعى إلى توفير قاعدة اجتماعية تؤازر النظام السياسي الجديد الذي يعاني من معضلة الشرعية.⁴ إلا أنه بعد اغتيال الرئيس محمد بوضياف في يوم 29 جوان 1992 بعنابة، كان لابد من إنجاح التجمع الوطني الذي مهد فعلا لإنجاز أرضية الوفاق الوطني، وتخلي عليه المجلس الأعلى للدولة، وارتأى مفاضلة الحوار مع الأحزاب السياسية. إلا أن هذا الحوار لم يعد مثمرا. كما ربط المجلس الأعلى للدولة ضرورة الحوار بحاجة النظام الملحة إلى تمديد عهده.⁵

المطلب الثاني : أرضية الوفاق الوطني دسترة سياسية

¹ - Mohamed BRAHIMI, le pouvoir en Algérie, op.cit, p.107

² - أنظر: فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتية، المرجع السابق، ص. 125.

³ - أنظر: مولاي أسماء، المرجع السابق، ص. 52.

⁴ - أنظر: عبد الله بوقفة، القانون الدستوري تاريخ دساتير الجمهورية الجزائرية، المرجع السابق، ص. 287-288.

⁵ - جاء في إعلان المجلس الأعلى للأمن بتاريخ 19 ديسمبر 1993 وفي الفقرة الخامسة منه "اعتبار إلى أن المجلس الأعلى للدولة ومن أجل تسهيل العودة إلى السير العادي للمؤسسات، قد كلف لجنة الحوار الوطني بوضع كل ما من شأنه التوصل في آجال محددة إلى إعداد اجتماع وطني واسع قدر الإمكان، يكون منبثقا عن ندوة وطنية تجمع الأحزاب السياسية والجمعيات وشخصيات من المجتمع المدني.

سبق الحديث ، أن استقالة الرئيس "الشاذلي بن جديد" المتزامنة من حل المجلس الشعبي الوطني أحدثت فراغا مؤسساتيا ، كانت سببا في ظهور أزمة دستورية ، عولجت عن طريق هيئة استشارية (المجلس الأعلى للأمن المادة 162 دستور 1989). التي قررت أن السبيل الوحيد للخروج من الأزمة هو إقامة مجلس أعلى للدولة بمقتضى إعلان 14 جانفي 1992 ، وأسندت لرئيسه ممارسة جميع الصلاحيات والسلطات التي يعهد بها دستور 1989 إلى رئيس الجمهورية ، بغية استمرارية الدولة وتوفير الشروط الضرورية للسير العادي لمؤسسات الدولة والنظام الدستوري بصفة مؤقتة. وكما محاولة أولى لجبر فقدان المزدوج للتمثيل وإضفاء نوعا من الشرعية، ثم إنشاء هيئة استشارية وطنية (المجلس الاستشاري)¹.

وقد اعتبر المجلس الاستشاري بمثابة برلمان حتى وإن كان يفقد لسيادة شعبية ، ناهيك على دوره الاستشاري ، خاصة بعد أن أوكلت مهمة التشريع للمجلس الأعلى للدولة عن طريق مراسيم ذات طابع تشريعي. إلا أن التطورات الأمنية الخطيرة التي شهدتها الجزائر ، أدت إلى عدم تطبيق الدستور في تلك المرحلة ، نظرا لأن المؤسسات الدستورية الهامة تعاني من حالة شغور (المؤسسة التنفيذية ، المؤسسة التشريعية) ، مع استحالة تنظيم انتخابات على المدى القصير مع بقاء المؤسسات الجديدة (المجلس الأعلى للدولة ، المجلس الاستشاري) فاقدا للشرعية الشعبية.²

وكما محاولة لبناء مؤسسات دستورية، والخروج من الأزمة دون المرور على السيادة الشعبية، كان يجب على هيئات المرحلة الانتقالية أن تخضع في تنظيمها وتسييرها للدستور وأحكام ذات صيغة دستورية للتخلص من هاجس الشرعية. ولهذا تمت الدعوة لمؤتمر منعقد بتاريخ 25 و 26 جانفي 1994 تمت المصادقة على مشروع أرضية الوفاق الوطني،³ وحدد صراحة المرحلة الانتقالية تمتد إلى ثلاث سنوات كحد أقصى. وعلى هذا الأساس سنتطرق إلى هذه الوثيقة خصائصها وأهدافها (فرع أول) ، وكيف تم تنظيمها لهيئات المرحلة الانتقالية (فرع ثان).

الفرع الأول: ميزات وأهداف وثيقة أرضية الوفاق الوطني

يجب التطرق أولا إلى الإطار الشكلي لهذه الوثيقة المتضمنة أرضية الوفاق الوطني، خاصة وأنها تنظم سلطة في ظل وجود دستور 1989، ولهذا يتوجب علينا تحديد ميزات هذه الوثيقة، ثم بعد ذلك نتطرق إلى الأهداف التي تحملها.

أولا: مميزات مشروع أرضية الوفاق الوطني: يمكن أن نبرز أهم المميزات المتعلقة بمشروع أرضية الوفاق الوطني في:

1 - إذا كان الدستور هو البناء المرجعي لهذه الوثيقة ، فإنه يمكن أن نعتبر أن أرضية الوفاق الوطني قد أعادت "دستور الجمهورية" أو بالأحرى عدلت دستور 1989 ، وذلك بإعادة هيكلة مختلف مؤسسات الدولة. وبالتالي يمكن اعتبار أن دستور 1989 دخل "أزمة التجميد" أو أزمة التعديل.⁴

¹ - أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 92-99 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني في طرف تنظيمه وعمله.

² - أنظر: مداولة 02-92 صادرة عن المجلس الأعلى للدولة بتاريخ 14 أبريل 1992 المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي.

³ - أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المؤرخ في 17 شعبان 1414 الموافق لـ 29 يناير 1994 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية ، الصادر بتاريخ 31 جانفي 1994 ، ج ر عدد 06.

⁴ - أنظر: فوزي أوصديق ، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، المرجع السابق، ص. 139.

مع العلم أنه لا يمكن اعتبارها تعديلا دستوريا بالمعنى الدستوري نظرا لأن التعديل يتطلب إجراءات هامة، ويتطلب وجود سلطات (رئيس الجمهورية، المجلس الدستوري المجلس الشعبي الوطني) وقد يتعدى الأمر إلى الاستفتاء الشعبي) طبقا للباب الرابع من دستور 1989 (المواد 163 إلى 167).

كما أن التنصيص الوارد في مقدمة أرضية الوفاق الوطني القاضية بـ "يبقى الدستور الأساس القانوني لهذا البناء، فهو الإطار المرجعي الذي ينير الحياة العامة. إلا أن تطبيقه الكامل لا يمكن أن يتم بشكل كلي بالنظر إلى الاستحالة المسلم بها، فيما يتعلق بتنظيم انتخابات على المدى القصير".¹ وإذا كان هذا لا يصل على حد إيقاظ دستور 1989 من سبباته، وإنما إشارة إلى استمرارية تعليقه لأنها تأتي بتنظيم جديد للسلطات العامة،² لمدة مؤقتة أقصاها 03 سنوات.³

والملاحظ أنه طبقا للمعيار الموضوعي لتعريف للدستور،⁴ يمكن اعتبار أن المرسوم الرئاسي المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني هو عبارة عن دستور مصغر، على الرغم أنه يتنافى ومبدأ تدرج القوائد القانونية، حيث لا يمكن أن يعدل مرسوم قانون أساسي "دستور" حتى وإن كانت شرعيته على حسب المادة الأولى من مرسوم رئاسي 94-40 اكتسبها من موافقة القوى السياسية والاقتصادية والاجتماعية الموجودة على مستوى الأرضية المعتمدة من طرف ندوة الوفاق الوطني، ومخالف للمبادئ الأساسية للدستور القاضية بأن الشعب مصدر كل سلطة وأن السيادة الوطنية ملك للشعب وأن السلطة التأسيسية ملك للشعب طبقا للمادة 06 و 07 من دستور 1989.

كما أنه من الملاحظ أيضا، التشابه بين بعض مواد المرسوم الرئاسي 94-40 ودستور 1989 من ذلك مثلا المادة 11 من المرسوم الرئاسي مع المادة 67 من الدستور، والمادة 13 من المرسوم الرئاسي المقابلة للمادة 74 من الدستور المتعلقة بصلاحيات وسلطات رئيس الجمهورية، وما دام أن الدستور هو البناء المرجعي للوثيقة طبقا لما جاء في مقدمة أرضية الوفاق، فلمن تكون الأولوية؟ ففي هذا الصدد يقول الأمين العام للحكومة آنذاك "سعيد بوالشعير" في رد ملاحظات مقدمة من طرف أعضاء المجلس الوطني الانتقالي في جلسة علنية بتاريخ 06 جويلية 1994 على أن "بخصوص الدستور، فإنه لا يمكن الرجوع إليه إلا بالنسبة لما ذكرته أرضية الوفاق الوطني، وكذا فالمبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري في الباب الأول لها قوة إلزامية، أما باقي الأبواب التي تنظم السلطة فهي ملغاة ولا يمكن الاعتداد بها"⁵. وبهذا يمكن

¹ - أنظر: الفقرة 14 من مقدمة الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية. مرسوم رئاسي رقم 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، الصادر بتاريخ 31 جانفي 1994، ج ر عدد 06.

² - أنظر: عبد الله بوقفة، القانون الدستوري - تاريخ دساتير الجمهورية الجزائرية، المرجع السابق، ص. 313.

³ - تنص المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 94-40 على أنه: "تمتد المرحلة الانتقالية إلى ثلاث (03) سنوات كحد أقصى".

⁴ - يعرف الدستور بحسب المعيار الموضوعي على أنه القواعد القانونية التي بموجبها يقرر تنظيم الحكم ومباشرة السلطة السياسية، أو مجموعة القواعد التي تنظم شكل الدولة ونظام الحكم وطبيعة العلاقة بين السلطات واختصاصاتها، وكذلك القواعد التي تبين حقوق الأفراد وحررياتهم وضمائنها دون النظر إلى ما كانت مدرجة ضمن الوثيقة الدستورية أو وثيقة قانونية أخرى مهما كان مصدرها وتدرجها في الهرم القانوني أو كانت عرفية، أنظر في تفاصيل ذلك: محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر 1971، ص 07؛ وأنظر أيضا، سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج1، ط5، دم ج، 2002، ص. 151.

⁵ - نقلا عن: فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري وسائل التعبير المؤسساتي، المرجع السابق، ص. 147.

- القول أن أرضية الوفاق الوطني هي دسترة سياسية بأمر واقع، نظرا لأن ما جاء في مرسوم 94-40 لم يستفتى فيه الشعب طبقا للمواد 06، 07، 163 من الدستور.
- 2 - افتتار أرضية الوفاق الوطني للسيادة الشعبية. فندوة الوفاق الوطني التي صادقت على مشروع أرضية الوفاق الوطني لا تتمتع بأية "سلطة سيادة"، إلا أن شرعيتها استمدت من فكرة استمرارية الدولة، هذه الأخيرة التي أصبغت عليها صبغة تمثيلها للقوى الحية للأمة، وإن كانت الندوة الوطنية انطوت على العديد من التجمعات السياسية وممثلي المجتمع المدني وشخصيات. إلا أن بعض الأحزاب السياسية التي تحصلت على أغلبية الأصوات في الدور الأول للانتخابات التشريعية في ديسمبر 1992 قامت بمقاطعتها، وكأنها بهذا الغياب ترمي بثقلها على عدم شرعية الندوة الوطنية التي تؤسس قيام تنظيم سياسي جديد منفتح على الليبرالية السياسية¹.
- 3 - ارتكاز أساس شرعية ندوة الوفاق الوطني على حالة الأزمة وطبيعة تطورها، وهذا ما ظهر جليا من خلال مقدمة أرضية الوفاق الوطني. فقد أكدت على أن هناك أخطاء وممارسات أضرت بمصداقية المؤسسات، وقصت من فعاليتها إلى حد زعزعتها، مع إقرار بوجود صعوبات خطيرة منها ما كان متوقعا، وأن الحل الدائم يتطلب نصح وتحضير على جميع الأصعدة السياسية، الاقتصادية والاجتماعية فالخروج من الأزمة يتطلب مرور مرحلة انتقالية وضرورة وجود تلاحم سياسي واجتماعي أوسع من شأنه تعبئة الطاقات من جديد وتوظيف الإمكانيات المتوفرة².
- 4 - ربطت أرضية الوفاق الوطني بين الخروج من الأزمة السياسية و المسار الانتخابي بشروط مسبقة ليست فقط سياسية بل اقتصادية واجتماعية وأمنية. وتحقيق هذه الشروط موكل لهيئات المرحلة الانتقالية³. فالألفاظ المتناثرة على مستوى المقدمة مثل "التحول بأقل التكاليف" و"وضع متدهور"، "الخلافات الظرفية"، "تخطي الأزمة"، "الاسترجاع الحازم للسلم المدني"، كلها وإن دلت على شيء فإنما تدل على حدة وعمق الأزمة الجزائرية المتعددة الجوانب والمأساوية⁴.
- فالخروج من أزمة السياسية لن يتأتى إلا بضرورة الرجوع للمسار الانتخابي في أقرب الآجال، وهذا بتوفير شروط أوكل تحقيقها لهيئات المرحلة الانتقالية. هذه الأخيرة يجب أن تطور بعض أعمالها ومهامها ذات الأولوية التي تسمح للبلاد بالخروج من الأزمة، ناهيك على تعزيز النظام الدستوري واستمراريته⁵.
- 5 - التنصيص على أن المرحلة الانتقالية تستمد مشروعيتها من موافقة القوى السياسية والاقتصادية والاجتماعية على محتوى الأرضية المعتمدة من طرف ندوة الوفاق الوطني⁶. وإن كانت الأحزاب والتي تحصلت على أغلبية الأصوات في الدور الأول للانتخابات التشريعية التي تم إلغاؤها في ديسمبر 1992 لم تشارك في الندوة. وقد

1 - أنظر: عبد الله بوقفة، القانون الدستوري وتاريخ دساتير الجمهورية الجزائرية، المرجع السابق، ص 315-316.

2 - أنظر: الفقرات 2، 3، 4 من مقدمة الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني مرسوم رئاسي رقم 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، الصادر بتاريخ 31 جانفي 1994، ج ر عدد 06.

3 - أنظر: الفقرتين 10، 11 من مقدمة الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني مرسوم رئاسي رقم 94-40 المتعلق بنشر الرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، الصادر بتاريخ 31 جانفي 1994، ج ر عدد 06.

4 - أنظر: فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري وسائل التعبير المؤسساتي، المرجع السابق، ص 149.

5 - المرجع السابق، ص 150.

6 - أنظر: المادة الأولى مرسوم رئاسي رقم 94-40 المتعلق بنشر الرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، الصادر بتاريخ 31 جانفي 1994، ج ر عدد 06.

انعكس هذا على اعتبار أن طابع أرضية الوفاق الوطني غير قانوني، وأن عملية نشر أرضية الوفاق الوطني ما هي إلا إجراء للتسجيل والإعلام لا غير.¹ وفي هذا الصدد يرى الأستاذ: فوزي أوصديق أن استعمال المشرع لفظ القوى السياسية دون الأحزاب، ومصطلح القوى الاقتصادية، والاجتماعية، أو ما يطلق عليه قانونا بالمجتمع المدني، دليل على فهمه المعادلة واعتراف على قصور أرضية الوفاق الوطني وإخفاقها في هذا الميدان.²

ثانيا- أهداف مشروع أرضية الوفاق الوطني: أما فيما يتعلق بالأهداف المرجوة من المرحلة الإنتقالية، فقد حددت وفقا لأولويات لمعالجة الوضعية التي تواجهها البلاد في شتى المجالات. وقد أقرت أرضية الوفاق الوطني أربع مستويات أهداف سياسية، أهداف اقتصادية، أهداف اجتماعية، وأخرى أمنية وستنطرق لها على النحو التالي:

1- الأهداف السياسية: تتمثل في الأعمال التي ينبغي القيام بها على الصعيد السياسي وهي محددة على سبيل الحصر كالتالي:³

أ- الاسترجاع الحازم للسلم المدني.

ب- الرجوع في أقرب الظروف الممكنة للمسار الانتخابي في إطار ديمقراطي الذي يسمح بالتعبير الحر عن الاختيارات في جدول زمني محدد.

ج- الحفاظ على مكتسبات الندوة الوطنية وتطويرها، وتعزيز الوفاق الوطني وذلك بالسير المنسجم لمؤسسات المرحلة الإنتقالية، وتعبئة القوات الحية للمجتمع و متابعة الحوار الوطني.

د- تدعيم الهياكل وإعادة الاعتبار لوظيفة الدولة بعمل في العمق يضم إصلاح الإدارة الذي يكمن في:

- ضمان القيام الفعلي بالوظائف المثمرة للدولة.

- المساهمة في نمو المجتمع وذلك بالاستجابة لاحتياجات المستعملين وبالإنصاف بالنسبة لكل واحد.

- الوصول إلى الاحترام وفي كل الظروف لحياد الإدارة.

- إضفاء الطابع الأخلاقي على الحياة العمومية وتعزيز وظائف الرقابة.

ه- يجب أن تعتمد هذه النشاطات على أنظمة تشريعية جديدة تتضمن على وجه الخصوص ما يلي: القوانين الانتخابية، وقانون الأحزاب السياسية، قانون الإعلام.

وتجدر الإشارة، أن الأهداف السياسية التي خصت المرحلة الإنتقالية تحمل في طياتها ومضمونها برنامجا سياسيا هاما، يتطلب تحقيقه ثورة حقيقية مجتدة بكافة الوسائل المادية والبشرية، قائمة على الكفاءة وقادرة على مواجهة الصعوبات حل المشاكل في أسرع وقت.

لكن هل يمكن تحقيق ذلك في تلك الظروف التي عصفت بالبلاد وانعكست على شتى الأصعدة خاصة الأمنية؟ وفي ظل عامل الوقت فالمرحلة إنتقالية محدد بثلاث أعوام على الأكثر؟.

¹ -Mohamed BRAHIMI: Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, op.cit., p.146-147.

² - أنظر: فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري وسائل التعبير المؤسساتي، المرجع السابق، ص. 152.

³ - أنظر: مرسوم رئاسي 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية، الصادر بتاريخ 31 جانفي 1994، ج ر عدد 06

فمثلا إصلاح الإدارة الجزائرية عن طريق تدعيم الهياكل وإعادة الاعتبار لوظيفة الدولة يعطي ضمان القيام الفعلي بالوظائف المستمرة والمساهمة في نمو المجتمع، وذلك بالاستجابة لاحتياجات المواطنين، وإخفاء الطابع الأخلاقي على الحياة العمومية. هذا الأخير الذي تحاول منه السلطة إرساء دعائم "أخلاقيات الدولة" من خلال بعض الإجراءات المحتشمة ومنها ضرورة التصريح العلني عن كل الممتلكات بالنسبة لكل مسؤول يعين. فالإدارة يجب أن تؤدي وظائفها في ظل جو مشبع بثقافة المرفق العام، المحقق للصالح العام.¹

2- الأهداف الاقتصادية²: تهدف المرحلة الإنتقالية إلى ضمان إنعاش الاقتصاد الوطني قصد ترقية وتطوير القدرات الإنتخابية والشغل وذلك من خلال:

أ- مواصلة الإصلاحات وتعميقها بالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين من أجل تكيف الاقتصاد الوطني مع التحولات الكبرى للاقتصاد العالمي، والانتقال المتحكم فيه إلى اقتصاد السوق.

ب- إجراء إعادة الهيكلة الصناعية قصد تشجيع بروز مؤسسات مجدية وفعالة من شأنها أن تستجيب لحاجيات الاستهلاك الداخلي وتحقيق فائض يوجه للتصدير والمساهمة في تكوين الشباب وتشغيله.

ج- تدعيم وترقية الصادرات من غير المحروقات من أجل تنويع مصادر تمويل الاقتصاد.

د- الاستغلال والاستهلاك العقلاني للثروات قصد المساهمة في التكامل الاقتصادي وتغطية الحاجيات الطاقوية للبلاد على المدى البعيد.

هـ- انتهاج سياسة حيوية وشاملة لصالح الفلاحة، تمكن البلاد من ضمان أمنها الغذائي وجعل هذا القطاع يلعب دورا معتبرا في ميدان التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

و- ينبغي تكملة البرامج الصناعية والفلاحية المسطرة بأعمال ملائمة في مجال الخدمات، لاسيما الإمكانيات التي يتيحها هذا الميدان، وتوضع الاستثمارات، التي نسبيا تشكل عوامل مشجعة مع المبادرة من الناحية الاقتصادية.

3- الأهداف الاجتماعية³: بغية تحسين ظروف معيشية للمواطن فقد تم التركيز على:

أ- تعزيز العدالة الاجتماعية بتوزيع عادل للثروة الوطنية.

ب- ترقية الإسكان من خلال تعزيز إدارة تميزها الديمومة من شأنها أن توفر الشروط الضرورية لإنعاش برامج البناء وتدعيم العرض في مجال السكن، وتنويع مصادر التمويل الإسكان، وتوجيه التدخل المالي للدولة صوب الفئات المحرومة، وبرز سوق

¹ - أنظر في تفاصيل ذلك: عبد الله بوقفة، القانون الدستوري وتاريخ دساتير الجمهورية الجزائرية، المرجع السابق، ص 317؛ أنظر أيضا، فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، المرجع السابق، ص 160؛ وأنظر أيضا: مولاي أسماء، المرجع السابق، ص 62 وأنظر أيضا:

Mohamed BRAHIMI: Le SGT et les administration publique « la fonction publique Algérienne » OPU, p.45

Mohamed BOUSSOUHAH, Essai juridique sur la notion de service publique en Algérie, RASJEP.N°03,1992

² - أنظر: المرسوم الرئاسي 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية، الصادر بتاريخ 31 جانفي 1994، ج ر عدد 06

³ - أنظر: مرسوم رئاسي 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية، الصادر بتاريخ 31 جانفي 1994، ج ر عدد 06

عقارية مخصصة من كافة قيود البيروقراطية ، زيادة من دعم الإسكان الريفي ، تعزيز سلطة الدولة في ميدان التعمير والتعبئة العمرانية.

ج- إعداد وتنفيذ سياسة ملائمة وجريئة في فائدة الشباب تتجلى من خلال تنفيذ برامج في ميادين التكوين والتشغيل، ومعالجة مشاكل الشباب.

و الملاحظ أن الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، لا فصل بينهما خاصة فيما يتعلق بالتوزيع العادل للثروة الوطنية، والسوق العقارية، وتنفيذ سياسة ملائمة لفائدة الشباب، كما أن هذه الأهداف ، لها علاقة مباشرة بما جاء في الأهداف السياسية فيما يتعلق بإضفاء الطابع الأخلاقي على الحياة العمومية، وتعزيز وظائف الرقابة ، والاستجابة لاحتياجات المستعملين بالإنصاف بالنسبة لكل واحد ، وتحديث الإدارة وحيادها .

ولعل هذا الترابط حسب اعتقادنا يجرنا إلى القول أن لا تكون لأهداف اقتصادية واجتماعية، أي قائمة ما لم تتحقق الأهداف السياسية وخاصة فيما يتعلق بتحديث الإدارة . فهذه الأخيرة هي بمثابة القلب النابض في المجتمع، فبصلاحها يتحقق الرقي والازدهار ، وبفسادها وتعفنها أقنما مأتما وعويلا على هذه الدولة.

4-الأهداف الأمنية¹: أمام تزايد ظاهرة العنف والإرهاب في تلك الفترة، فإن الهدف الأمني بات من الضروريات الأساسية للأرضية . ومن خلال ذلك فالأرضية ترى أن العمل المتظافر في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية، يرمي إلى ضمان أمن الأشخاص والممتلكات و استتباب الأمن المدني ، فمكافحة الإرهاب أصبحت من بين الضروريات والأوليات الأساسية للحكومة الإنتقالية، فالهدف المشترك على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية وحتى الإجتماعية هو تحقيق الأمن. وهذا لا ولن يتأتى إلا عن طريق تلاحم المجتمع . مع العلم أن الأرضية تركت الباب مفتوح لأي حلول سياسية بعيدا عن الاتجاه الأمني، وهذا ما يستشف من خلال عبارة "يمكن اتخاذ تدابير لتهدئة الوضع بصفة تدريجية وحسب تطور الوضع"².

وفي هذا الإطار، فإن النظام القائم استند إلى نظرية "الحكومة الثورية" التي تولدت على إثر قيام الثورة الفرنسية نظرا لاعتمادها على المظاهر الأربعة: حالة الحرب، الدفاع عن الحرية، حماية الجمهورية ، احتكاره لوسائل الإكراه المادي والمعنوي.³

الفرع الثاني: هيئات المرحلة الانتقالية

إن النظام السياسي الذي تولد في شهر جانفي 1994 المتضمن أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، أنشأ وفقا لنص المادة الرابعة منه ثلاث هيئات ، رئاسة الدولة ، الحكومة ، المجلس الوطني الانتقالي ،⁴ خاضعة لأحكام دستور 1989، و كذا الأحكام المتعلقة بالأرضية⁵، وقائمة على تقنيات برلمانية وآليات رئاسية.⁶

¹ - أنظر: مرسوم رئاسي 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية، الصادر بتاريخ 31 جانفي 1994 ، ج ر عدد 06

² - أنظر: فوزي أوصديق ، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، المرجع السابق، ص. 163.

³ - أنظر: عبد الله بوقفة ، القانون الدستوري وتاريخ دساتير الجمهورية الجزائرية، المرجع السابق، ص. 318 .

⁴ - أنظر: المادة 4 من المرسوم رئاسي 40/94 .

⁵ - تنص المادة 5 من المرسوم 40-94 على أنه " تخضع هيئات المرحلة الانتقالية للدستور و الأحكام المتعلقة بها و الواردة في هذا النص."

⁶ - أنظر: عبد الله بوقفة ، تاريخ دساتير الجمهورية الجزائرية ، المرجع السابق، ص. 322.

و سنتطرق في هذا الفرع إلى عرض هيئتي رئاسة الدولة و الحكومة مؤجلين التعرض للمجلس الوطني الانتقالي إلى المطلب الموالي تحت غطاء الهيئات التشريعية للفترة الممتدة بين 1992-1996.

أولاً: رئاسة الدولة:

يتولى رئاسة الدولة رئيس للدولة الذي يمكن أن يعين نائباً أو نائبين يساعده في القيام بالمهام الموكلة إليه، على أن يتم تعيينه من طرف المجلس الأعلى للأمن.¹

و تجدر الإشارة ، أن لفظ الدولة مرتبط بظروف خاصة واردة في دستور 1989 متعلقة بحالة شغور منصب رئاسة طبقاً للمادة 84 فيما يتعلق بحالة الإنابة التي تسند فيها الرئاسة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني. و إذا حدث شغور لهذا الأخير أي اقتران وفاة الرئيس بحل المجلس الشعبي الوطني، تسند لرئيس المجلس الدستوري. كما أنه في هذه الحالة لا يمارس رئيس الدولة بعض المهام: كحق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها، واستشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء، وإقالة أو تعديل أعضاء الحكومة و تعيين أعضاء جدد، أو وقف العمل بالدستور ، أو حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات شرعية قبل أوانها، أو تقرير الحالة الاستثنائية ، أو توقيع اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم.²

إلا أنه في ظل المرحلة الانتقالية ، منح لرئيس الدولة كامل صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في دستور 1989 في المادة 74 ، و هذا ما يستشف من تطابق حرفي بين المادة 13 من مرسوم رئاسي 94-40 و المادة 74 . ناهيك على أن رئيس الدولة مجسد لوحدة الأمة، و حامي الدستور، و أرضية الوفاق الوطني و الساهر على تطبيقها.³ كما يسهر على السير المنسجم و المنتظم للسلطات العمومية⁴، و يعلن حالة الحصار و الطوارئ طبقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة 86⁵، و يقرر أيضاً الحالة الاستثنائية طبقاً لنص المادة 87.⁶

أما فيما يتعلق بالشروط التي يجب أن تتوفر في رئيس الدولة فقد أحالت المادة 7 من المرسوم الرئاسي 94/40 إلى نص المادة 70 من دستور 1989.⁷

مع إضافة ما اشترطته أرضية الوفاق الوطني و المتعلقة بأن لا يكون لهذا الرئيس أي مسؤولية ضمن حزب سياسي أو جمعية، كما تتنافى مهمة رئيس الدولة مع ممارسة وظيفة

1 - تنص المادة 4/6 من المرسوم 94-40 على أنه: "يعين رئيس الدولة من طرف المجلس الأعلى للأمن".

2 - تنص المادة 4،3/85 من دستور 1989 على أنه: "لا يمكن في فترة الخمسة و أربعين يوماً تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرة 8 و 9 من المادة 74 ، و المواد 128، 127، 120، 20، 75 من الدستور لا يمكن خلال الفترتين السابقتين ذكرها تطبيق أحكام المواد 87، 88، 89، 91 من الدستور ، إلا بموافقة المجلس الشعبي الوطني بعد استشارة المجلس الدستوري ، و المجلس الأعلى للأمن"

3 - تنص المادة 11 من مرسوم رئاسي 94-40 على أنه: "يحسد رئيس الدولة وحدة الأمة -فهو رئيس الدولة

- وهو حامي الدستور و أرضية الوفاق الوطني

- يسهر على تطبيقها

- يجسد الدولة داخل الوطن و في الخارج"

4 - تنص المادة 12 من مرسوم 94/40 على أنه " يسهر رئيس الدولة على السير المنسجم و المنتظم للسلطات العمومية."

5 - تنص المادة 15 من مرسوم 94/40 على أنه " يعلن رئيس الدولة الحالة الحصار وحالة الطوارئ ضمن الأشكال المنصوص عليها في المادة 86 من الدستور "

6 - تنص المادة 16 من مرسوم 94/40 على أنه " يعلن رئيس الدولة الحالة الاستثنائية ضمن الأشكال المنصوص عليها في المادة 87 من الدستور "

7 - انظر: المادة 70 من دستور 1989

خاصة أو انتخابية¹ و لعل مرد إقرار ذلك، راجع للظروف السياسية الحرجة التي كانت تمر بها البلاد و الاختلاف المرجعي و المذهبي بين مختلف القوى السياسية .

و فيما يتعلق بحالة شغور منصب رئيس الدولة سواء كانت نتيجة وفاة، أو استقالة أو استحالة قيامه بمهامه ، فان حالة شغور تثبت من طرف المجلس الدستوري ، ويستدعي رئيس الحكومة المجلس الأعلى للأمن لكي يتولى تعيين رئيس الدولة الجديد بعد استشارة رئيس المجلس الوطني الانتقالي.² والملاحظ أن الأرضية أعطت السلطة التقديرية للمجلس الأعلى للأمن في تعيين رئيس الدولة ، نظرا لأنه لم يتم تفصيل هذا الأمر بدقة سواء على مستوى المادة 6 أو 10 من مرسوم رئاسي 94-40 .

و في السياق المتقدم يمكن القول أن رئيس الدولة الخاضع لسلطة التعيين من طرف المجلس الأعلى للأمن، وينبغي أن تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في المادتين 70 من الدستور و المادة 09 من مرسوم رئاسي 94-40 و مما يجعل وصفة بالرئيس القائد.

و بالتالي فالسلطة سلطة واقع نتيجة عدم الالتجاء الانتخابات الرئاسة، نظرا لخصوصية هذه المرحلة الانتقالية في ظل غطاء طابع جمهوري و ديمقراطي للدولة طبقا لأحكام الفقرة الثالثة من المادة 3 من مرسوم رئاسي 94-40.³

ثانيا: الحكومة

إن أمر تعيين الحكومة طبقا لأرضية الوفاق الوطني موكل للاختصاص الأصيل لرئيس الدولة و ليس المجلس الوطني الانتقالي.⁴ و مفاد ذلك أن الحكومة بمجرد تعيينها من طرف رئيس الدولة تدخل في العمل مباشرة في هذا الشأن ليتولى رئيسها إعداد البرنامج الانتقالي لعمل الحكومة .

غير أن إعداد برنامج الحكومة يجب أن يكون متماشيا، و الأهداف المسطرة في أرضية الوفاق الوطني السابق ذكرها " السياسية ، الاقتصادية، الاجتماعية ، و كذا الأمنية "، على أن يتم التداول على هذا البرنامج في مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية طبقا لمقتضيات الفقرة الرابعة من المادة 13 من المرسوم رئاسي 94-40 المتضمن أرضية الوفاق الوطني ، ثم يعرض بعد ذلك على المجلس الوطني الانتقالي.⁵ و يمكن أن نسجل على برنامج برنامج الحكومة ثلاثة احتمالات :

- 1- ينال البرنامج الموافقة و بالتالي المصادقة عليه بأغلبية 3/2 الأعضاء.
- 2- يصوت المجلس على لائحة تحفظات، و هنا يمكن للحكومة تكييف برنامجها حسب التحفظات المعبر عنها.
- 3- في حالة عدم تكييف برنامج الحكومة حسب تحفظات المعبر عنها تطلب الحكومة تصويتا بالثقة وفقا لنظام الأغلبية البسيطة .

¹ - تنص المادة 9 من مرسوم رئاسي 94-40 على أنه " تتنافى مهمة رئيس الدولة مع ممارسة وظيفة خاصة أو انتخابية كما تتنافى مع أية مسؤولية ضمن حزب سياسي أو جمعية"

² - تنص المادة 10 من مرسوم رئاسي 94-40 على أنه: "في حالة وفاة رئيس الدولة أو استقالة أو استحالة القيام بمهامه نهائيا ، و بعد معاينة حالة شغور الرئاسة من طرف المجلس الدستوري ،يستدعي رئيس الحكومة المجلس الأعلى للأمن لكي يتولى تعيين رئيس الدولة الجديد بعد استشارة المجلس الوطني الانتقالي "

³ - أنظر: عبد الله بوقفة تاريخ دساتير الجمهورية الجزائرية ،المرجع السابق،ص323

⁴ - تنص المادة 5/13 من مرسوم رئاسي 94-40 على "يعين -أي رئيس الدولة - رئيس الحكومة و ينهي مهمته "

⁵ - أنظر: المادة 17 من مرسوم 94-40 .

كما أن رئيس الحكومة أيضا ملزم بتقديم حصيلة سنوية حول تطبيق برنامجه أمام المجلس الوطني الانتقالي، متبوعة بنقاش حول نشاط الحكومة يمكن أن ينتهي بالمصادقة على لائحة توصية لرئيس الدولة أو رئيس الحكومة.¹

و في هذا الصدد، نجد أنه تم النص على المصادقة على لائحة فقط، دون أن تقام مسؤولية سياسية للحكومة بموجب لائحة ملتزم رقابة. فمسؤولية الحكومة غير قائمة على مستوى أرضية الوفاق الوطني.

أما فيما يتعلق بصلاحيات رئيس الحكومة إلى جانب ما هو منصوص عليه في المادة 81 من دستور 1989 ، فإن رئيس الحكومة طبقا لأحكام المرسوم رئاسي 94-40 المتضمن أرضية الوفاق الوطني يتولى القيام بالمهام التالية:

يتولى الإدارة العامة لبرنامج الحكومة الانتقالية و تنفيذه.
مسؤول عن الإدارة ، و يسهر على السير الحسن للمصالح العمومية .
مسؤول عن الأمن العمومي و ضبط النظام و يتصرف لهذا الغرض في القوة العمومية في إطار القانون.²

- كما يقوم بتنفيذ سياسة الدفاع الوطني و السياسة الخارجية وفقا لتوجيهات رئيس الدولة.³
- في إطار ممارسة الوظيفة التشريعية، فإن المرسوم 94-40 منح لرئيس الحكومة الحق في المبادرة بأوامر على أن تتم المصادقة على أي مشروع أمر لمجلس الوزراء قبل أن يودع لدى مكتب المجلس الوطني الانتقالي عملا بأحكام المادة 22.⁴

ومن الملاحظ أن استعمال لفظ يصادق على عكس ما هو وارد في نص المادة 113 من دستور 1989 في الفقرة الأخيرة المشيرة للفظ يعرض.⁵ بمعنى أن في الأولى مصادقة وتبقى إما القبول أو الرفض بالإجماع. أما الثانية فتبقي العرض أي أنها خاضعة لرغبة رئيس الجمهورية الذي يرأس مجلس الوزراء ، مخالف أيضا بما جاء به الدستور الفرنسي لعام 1958 في مادته 2/39 بعبارة مداولة.⁶

و في السياق المتقدم ، فإن سلطة رئيس الدولة في تعيين رئيس الحكومة و إنهاء مهامه تبدو ظاهريا غير مقيدة . و هذه الميزة من شأنها أن تؤكد الاستقلالية السياسية لرئيس الدولة وبالتالي أضحت العلاقة بين ثنائية الهيئة التنفيذية قائمة على مبدأ وحدة السلطة التنفيذية التي يجسدها رئيس الدولة، وبالنتيجة ارتكزت على مبدأ تدرج المسؤولية ، وليس على تدرج الوظيفي.⁷

¹ - أنظر: المادة 18 من مرسوم 40-94 .

² - أنظر: المادة 20 من مرسوم رئاسي 40-94.

³ - أنظر: المادة 21 من مرسوم رئاسي 40-94.

⁴ - تنص المادة 22 من مرسوم رئاسي 40-94 على أنه "بتمتع رئيس الحكومة بالمبادرة بالأوامر يصادق على أي مشروع أمر بمجلس الوزراء قبل أن يودع على مكتب المجلس الوطني الانتقالي"

⁵ - تنص المادة 3/113 من دستور 1989 تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني"

⁶ - تنص المادة 2/39 من الدستور الفرنسي لعام 1958 على أنه:

"les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres"

⁷ - أنظر: عبد الله بوقفة تاريخ دساتير الجمهورية الجزائرية ،المرجع السابق ،ص. 324.

في الأخير تجدر الإشارة أن وظيفة عضو الحكومة تتنافى مع عضوية المجلس الوطني الانتقالي ومع ممارسته أي وظيفة تمثيل مهني أو أي وظيفة عامة أو خاصة، أو أي مسؤولية ضمن حزب سياسي أو جمعية¹ كما أنه يلاحظ أن الأرضية على غرار الإشتراط الذي اشترطه على رئيس الدولة المتعلق بالمسؤولية ضمن حزب سياسي ، لازالت تلح عليه فيما يتعلق بالحكومة (الرئيس ، الأعضاء) و كما سبق، فإن مرد ذلك للظروف السياسة التي تمر بها البلاد، و تجنباً للصراع الدائر بين مختلف القوى السياسية .

المطلب الثالث : المؤسسة التشريعية خلال المرحلة الانتقالية 1992-1996

إن الشغور المزدوج الناتج عن استقالة رئيس الجمهورية و المتزامنة مع حل المجلس الشعبي الوطني ، رتب غياب التمثيل الشعبي في ظل مرحلة حرجة عرفتها الجزائر، كان من اللازم العمل على إبقاء الدولة والمحافظة على استمراريتها ، وهذا استدعي ظهور مجلس أعلى للدولة معين لسد فراغ رئاسة الجمهورية، رغم وجود افتقار النظام إلى هيئة تمثيلية للأمة (برلمان) الشيء الذي كرس مسؤولية مزدوجة (تنفيذية، تشريعية) ملقاة على عاتق المجلس الأعلى للدولة .

و للتخفيف من وطأة هذه المسؤولية، تم إنشاء المجلس الاستشاري الوطني²، بهدف سد وملء الفراغ الذي عرفته الدولة على مستوى السلطة التشريعية، وإن كانت صلاحيته استشارية.

و أمام محاولة النظام تلطيف مشكلة الشرعية القائمة، و رسم مؤسسات قائمة على تنظيم حقيقي للسلطات العامة، تم إفراز نظام فريد من نوعه يمثل القوى الحية للأمة (جمعيات ذات طابع سياسي، جمعيات ثقافية، اجتماعية، المجتمع المدني ، شخصيات وطنية)، خلال صدور مرسوم تحت عنوان أرضية الوفاق الوطني. هذه الأخيرة أفرزت رئيساً للدولة بموجب إعلان 30 جانفي 1994 من قبل المجلس الأعلى للأمن هو السيد اليمين زروال ، و حكومة، وهيئته التشريعية هي المجلس الوطني الانتقالي .

وعليه فالمرحلة الممتدة من 1992 إلى 1996 شهدت مرحلتين انتقاليتين مختلفتين، الأولى 1992 إلى غاية 29 جانفي 1994 أنشئ في ظلها المجلس الوطني الاستشاري (الفرع الأول) ، والثانية بعد 29 جانفي 1994 أنشئ في ظلها المجلس الوطني الانتقالي (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : المجلس الاستشاري الوطني ووظيفة استشارية

يعتبر المجلس الاستشاري الوطني أول مجلس أنشأه المجلس الأعلى للدولة لسد حالة الشغور على المستوى المؤسساتي التشريعي. و سنتطرق إلى تشكيله (أولاً). ثم تنظيم هيكله وأجهزته (ثانياً) .
أولاً: تشكيلة المجلس الوطني الاستشاري :

¹ - أنظر: المادة 23 من مرسوم رئاسي 40/94 .

² - أنظر: المرسوم رئاسي 92-39 مؤرخ في 30 رجب 1412 الموافق ل 4 فبراير 1992 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، ج ر عدد 10، الصادر بتاريخ 9 فبراير 1992 .

عملا بأحكام المرسوم رئاسي 92-39 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، فإن المجلس الاستشاري يتكون من ستين عضوا يتم تعيينهم بكيفية تضمن التمثيل الموضوعي و المتوازن لمجمل القوي الاجتماعية باختلاف حساسيتها وتنوعها.¹ على أن يشترط في عضو المجلس أن يكون :

1 - متمتعا بالجنسية الجزائرية.
2 - منتميا إلى عالم الشغل والاقتصاد و التربية و الشباب والثقافة، علوم الدين ، مختلف قطاعات العمل الوطني العامة و الخاصة ، و حركة الجمعيات و الجالية الجزائرية في الخارج.

3 - من بين الذين تؤهلهم كفاءاتهم و قدراتهم أو تجربتهم تقديم مساهمة بناءة في أعمال الهيئة.

4 - غير مرتبط بأي مسؤولية نظامية في حزب سياسي أو جمعية أو تجمع منطويين تحت لواء حزب سياسي أو على علاقة به

5 -متصفا بقتاعات و روح التضحية و الإخلاص للقضية الوطنية²

كما يحرم من العضوية الشخص الذي :

1 - له سلوك مخالف لمصالح حرب التحرير الوطنية .

2 -يثبت حيازته بطريقة غير مشروعة أملاكاً أو تحصل على امتيازات عن طريق الاحتيال .

3 -يثبت تعامله مع بؤر سياسية أو إيديولوجية أجنبية.³

و على العموم، فإن النظام القائم لم يعمل على تعقيد شروط العضوية و إنما كان هدفه وسعيه إلى هو إيجاد أعضاء على مستوى هذه الهيئة التشريعية إن صح التعبير، يمثلون مختلف القوي الاجتماعية بكل تنوعاتها و حساسياتها تمثيلا موضوعيا و متوازنا. و قد يوصف هذا التمثيل بأنه تمثيل لمجمل الفئات الاجتماعية و المهنية في الدولة دون تفويض شعبي.⁴

كما تقتضي العضوية في هذا المجلس الاستشاري ، من كل عضو ضرورة الالتزام بالسر فيما يخص كل عمل أو معلومات مصنفة سريريا . كما يجب على العضو التحلي بسلوك يناسب مقام هذه المؤسسة و يلتزم بالتحفظ، و أن يعمل على السير الحسن لأشغال المجلس و أن يحترم نظامه الداخلي.⁵

و للعلم فإن الإخلال بهذه الواجبات تعرض العضو إلى عقوبات تبدأ بالتنكير أو التنبيه. وفي حالة الخطأ الجسيم الذي من شأنه أن يعيق السير الحسن للأشغال، أو يسئ بسمعة المجلس، يستخالف العضو من طرف المجلس الأعلى للدولة، بناء على طلب من رئيس المجلس بعد موافقة المجلس أو أغلبية 3/2 أعضاء المجلس.⁶

و علاوة على ذلك، فإن أعضاء المجلس يستفيدون من تعويض عن التمثيل تقتطع مصاريف التنقل و الإيواء المتعلقة بمشاركتهم في أشغال المجلس أو فروع من ميزانية

¹ -أنظر: المادة 6 من مرسوم رئاسي 92-39 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله

² -أنظر: المادتين 7،8 من مرسوم رئاسي 92-39 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله.

³ -أنظر: المادة 09 من مرسوم رئاسي 92-39 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله.

⁴ -أنظر: عبد الله بوقفة، تاريخ الدساتير الجزائرية، المرجع السابق، ص.285.

⁵ -أنظر: المواد: 6،7،8،9 من مرسوم رئاسي رقم 92-258 المؤرخ في 19 ذي الحجة 1412 الموافق ل20 يونيو 1992 المتضمن المصادقة على النظام الداخلي للمجلس الاستشاري الوطني الصادر بتاريخ 21 جوان 1992 : ج ر عدد 47 .

⁶ -أنظر: المادة 10 من مرسوم رئاسي رقم 92-258 المتضمن المصادقة على النظام الداخلي للمجلس الاستشاري الوطني.

المجلس.¹ ومعنى ذلك أن أعضاء المجلس الوطني الاستشاري لا يتلقون راتبا مقابل صفة العضوية، وإنما نظام تعويضي فقط، و هي أول سابقة يعرفها نظام البرلمان في الجزائر.

ثانيا: أجهزة المجلس الاستشاري الوطني و تسييرها :

يتكون المجلس الاستشاري الوطني من الأجهزة التالية: الرئيس، المكتب، الفرع، وذلك على النحو التالي:

1 - الرئيس:

هو القائم على أشغال المجلس و المنسق لأعماله و الساهر على احترام نظامه الداخلي.² و بصفته المكلف بالعلاقات مع المجلس الأعلى للدولة، فإنه يترأس اجتماعات المكتب، كما له الحق في استدعاء أعضاء المجلس لحضور اجتماعات الدورات العادية والاستثنائية، و إدارة المناقشات و المداولات في الجلسات العامة. كما أنه يمارس السلطة السلمية على الموظفين الإداريين والتقنيين، والذين هم تحت تصرف المجلس الاستشاري الوطني.³

2 - المكتب:

يتكون هذا المكتب من مقرري الفروع ونوابهم، ويرأسه رئيس منتخب من بينهم، وتتمحور مهمته الأساسية في تنشيط أشغال المجلس و تنسيقها، و السهر على احترام النظام الداخلي. ويساعده في أداء هذه المهمة نائب كما يستخلفه في حالة وقوع مانع للرئيس.⁴ وتتلخص مهمة المكتب في القيام بكل المسائل المتعلقة بالإجراءات وتنظيم أشغال المجلس، سواء تعلق الأمر بتنظيم المناقشات أو سير الجلسات، كما يجسد تطبيق النظام الداخلي عن طريق إصدار التعليمات⁵

3 - الفروع:

ينظم المجلس الاستشاري الوطني في خمسة فروع دائمة وهي:⁶ فرع المؤسسات السياسية و العمومية،- فرع الاقتصاد و التهيئة العمرانية،- فرع الشؤون الاجتماعية،- فرع التربية و التكوين، - فرع الثقافة و الاتصال.

على أن يعين كل فرع مقررا أو نائبا مقررا من بين أعضائه.⁷ كما يمكن أيضا بناء على اقتراح من المكتب إنشاء لجان خاصة كلما دعت الحاجة إلى ذلك.⁸ وفي إطار أعمال كل فرع، فإن المقرر يتولى إدارة أشغاله و يستخلفه نائب في حالة وقوع مانع، بعد أن يتم عرض القضايا من طرف رئيس مكتب المحلي الاستشاري الوطني على كل فرع مع الأخذ بعين الاعتبار معيار الاختصاص لكل فرع.⁹

1- أنظر: المواد: 11-12 من مرسوم رئاسي رقم 92-258، و أيضا المادة 21 من مرسوم رئاسي 92-39

2- أنظر: المادة 27 من مرسوم رئاسي 92-258 المتضمن المصادقة على النظام الداخلي للمجلس الاستشاري.

3- أنظر: المادة 28 من مرسوم رئاسي 92-258 المتضمن المصادقة على النظام الداخلي للمجلس الاستشاري.

4- أنظر: المادة 24-25 من مرسوم رئاسي 92-258 المتضمن المصادقة على النظام الداخلي للمجلس الاستشاري.

5- أنظر: المادة 26 من مرسوم رئاسي 92-258 المتضمن المصادقة على النظام الداخلي للمجلس الاستشاري

6- أنظر: المادة 13 من مرسوم رئاسي 92-258 المتضمن المصادقة على النظام الداخلي للمجلس الاستشاري

7- أنظر: المادة 10 من مرسوم 92-39 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني، وفي هذا الصدد تم تعيين رضا مالك مقررا ونائبه سعيد بوالشعير على مستوى فرع المؤسسات السياسية والعمومية، والسيد محمد تومي مقررا ونائبه فائزة بن جديد على مستوى فرع الشؤون الاجتماعية، والسيد الصغير مصطفىاوي ونائبه محمد مالك على مستوى فرع الاقتصاد والتهيئة العمرانية. كما عين السيد عبد الحميد بن هدوقة مقررا ومليكة قريفو نائبة له على مستوى فرع التربية والتكوين. أنظر: فوزي أو صديق، النظام الدستوري ووسائل التغيير المؤسساتي، المرجع السابق، ص. 105.

8- أنظر: المادة 14 من مرسوم رئاسي 92-258 المتضمن المصادقة على النظام الداخلي للمجلس الاستشاري.

9- أنظر: المادة 20، 21 من مرسوم رئاسي 92-258 المتضمن المصادقة على النظام الداخلي للمجلس الاستشاري.

هذا وقد أجاز النظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري لكل فرع أن يستدعي في إطار نشاطاته أشخاصا مؤهلين للمساهمة في أداء مهامه بعد موافقة رئيس المكتب. كما يتعين أيضا على كل فرع تقديم تقرير في إطار برنامج عمله برفع إلى المجلس الوطني الاستشاري¹.

وعلى العموم فإن المجلس الاستشاري الوطني يجتمع في دورة عادية في أول يوم عمل من كل شهر بناء على استدعاء من رئيس مكتب. كما يجتمع أيضا في دورة استثنائية بناء على طلب من المجلس الأعلى للدولة أو مكتب المجلس.²

ومن الملاحظ أن هذه الهيئة ليست كباقي الهيئات التشريعية (المجلس الشعبي الوطني) التي تحدد اجتماعات في دورتين محددتين زمنيا ودورات استثنائية متى دعت الضرورة إلى ذلك. فالاجتماع في أول يوم عمل لكل شهر، معنى أن اجتماعات بصفة دورية كل شهر. فهل هذا التنصيص راجع إلى المرحلة الانتقالية الحرجة التي تمر بها البلاد في تلك الفترة، أم هذا راجع إلى الدور الاستشاري المنوط بالمجلس؟ أي هل هذا راجع لضرورة سياسية أم ضرورة تشريعية؟ فقد يفسر هذا على أساس أن الهدف الوحيد هو استمرارية الدولة وتوفير جميع الضمانات لسير المؤسسات والنظام الدستوري.

وبخصوص قيام المجلس الاستشاري الوطني بمهامه، فإنها وضعت تحت سلطة رئيس المكتب أمانة إدارية وتقنية مكلفة بتحضير الأشغال وتنظيمها، ومسك الملفات، وإعداد المحاضر الكاملة للمناقشات، وبنويب الوثائق والمحفوظات وبكل مهمة تقنية أو إدارية مرتبطة بأشغال المجلس.³

ولعل لب الموضوع وجوهه، هو ما يتعلق بصلاحيات المجلس الوطني الاستشاري المتمثلة في:⁴

1 - دراسة القضايا التابعة لمجال النظام أو ذات الطابع تشريعي التي يمكن أن يعرضها عليه المجلس الأعلى للدولة.

2 - تقديم آراء وتوصيات على شكل تقرير، لكل مسائل ذات مصلحة أو البعد الوطنيين التابعين للسلطات و الاختصاصات المخولة للمجلس الأعلى للدولة بناء على إخطار من هذا الأخير.

3 - يبادر بكل دراسة وتحليل وتقويم لمسائل محددة ذات مصلحة أو بعد وطنيين بعد حصوله على موافقة قبلية من المجلس الأعلى للدولة.

كما تم التأكيد، على أن المجلس يؤدي مهمته تحت سلطة المجلس الأعلى للدولة، وفقا لمشاركة استشارية في دراسة أو تحليل أو اقتراح يساعد على استمرارية الدولة، وتوفير الشروط الضرورية لسير المؤسسات والنظام الدستوري.⁵

ومن هنا يمكن أن نميز بين صلاحيات المجلس الاستشاري الوطني من ناحيتين: الأولى شبه تشريعية على أساس أنه يدرس المسائل ذات الطابع التشريعي. والثانية دراسة وتحليل المسائل ذات الطابع الوطني. وهذا يحمل في طياته الصفة الاستشارية للمجلس دون أن يتمتع بسلطة القرار، فدوره تبعي، خاضع لسلطة المجلس الأعلى للدولة. و في هذا المعنى دلالة واضحة أن الإستشارة غير ملزمة من حيث طلبها، كما أنها أيضا غير ملزمة من حيث الأخذ

1- أنظر: المادة 23 من مرسوم رئاسي 92-258 المتضمن المصادقة على النظام الداخلي للمجلس الاستشاري.

2 - أنظر: المادة 16 من مرسوم رئاسي 92-39 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله.

3 - أنظر المادة 38 من مرسوم رئاسي 92-258 المتضمن المصادقة على النظام الداخلي للمجلس الاستشاري.

4- أنظر: المادة 16 من مرسوم رئاسي 92-39 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله.

5 - أنظر: المادة 16 من مرسوم رئاسي 92-39 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله.

بها وهذا ما توحى به عبارات " تحت سلطته " ، "ويمكن أن يعرضها عليه المجلس الأعلى للدولة" ، "بناء على إخطار من المجلس الأعلى للدولة" ، "بعد الموافقة القبلية".

وإن كان هناك تضارب اصطلاحى فيما يتعلق بإلزامية الاستشارة خاصة ما يتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي حيث جاء في المداولة رقم 02-92 الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة بتاريخ 14 أبريل 1992 في البند الثاني عبارة " يعطي المجلس الاستشاري الوطني الذي يرجع إليه المجلس الأعلى للدولة رأيه في مشاريع المراسيم ذات الطابع التشريعي التي تعرض عليه " ، وعبارة التي يمكن أن يعرضها" الواردة في المادة الثالثة من مرسوم رئاسي 39-92 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري .

وحتى وإن اعتبرنا أن ذلك ملزم، فيبقى من حيث طلبه فقط دون أن تكون إلزامية الأخذ بها واردة. إلا أن الملاحظ من ناحية أخرى و طبقا لنص المادة 37 من مرسوم رئاسي 258-92 المتضمن المصادقة على النظام الداخلي للمجلس، فإنها مدعمة ببراهين يوردها تقرير الفرع المختص و مدعمة بنتائج متمخضة عن مداولات المجلس،¹ من شأنها أن تنور هيئة المجلس الأعلى للدولة .

والجدير بالذكر أنه حتى وإن تأثر المجلس الأعلى للدولة بهذه الآراء والتوجيهات الصادرة من المجلس الاستشاري الوطني، فهذا لا يعني أبدا أن هناك تأثير حقيقي على الدمج بين السلطات التي في حوزة المجلس الأعلى للدولة . بمعنى أن هذا النظام القائم لا يزال يضرب على وتر وحدة السلطة مستعينا بالمجلس الاستشاري الوطني الذي استسقى منه المشورة ليأطف ظاهرة تركيز السلطة.²

ومما تقدم فإنه يمكن القول أن المجلس الاستشاري الوطني يمارس وظيفة استشارية تحت سلطة المجلس الأعلى للدولة، ولا ترقى لأن تكون ذات صبغة تشريعية. كما أن الآراء والتقارير وتوجيهات المجلس الوطني الاستشاري خاضعة لإمكانية الأخذ من عدمه.

ولهذا وأمام كل الظروف والتداعيات التي صاحبت هذه الفترة على جميع الأصعدة وخاصة السياسية، تم التفكير في محاولة ثانية، وإنشاء مؤسسات من بينها (رئاسة الدولة ،حكومة) مجلس وطني انتقالي ليحل محل هيئة تشريعية ، بناء على قاعدة أرضية الوفاق الوطني في محاولة ثانية لتجاوز الفراغ المؤسساتي ،وتبدأ مرحلة انتقالية ثانية بتاريخ 29 جانفي 1994 وهذا مما استدعى الولوج له .

الفرع الثاني : المجلس الوطني الانتقالي

يعتبر المجلس الوطني الانتقالي ثان مجلس مؤسس لسد حالة الشغور على المستوى المؤسساتي التشريعي ،وستتطرق إلى تشكيلة هذا المجلس(أولا). ثم هيئاته ونظام سيرها(ثانيا).
أولا: تشكيلة المجلس الوطني الانتقالي:

كان المجلس الوطني الانتقالي يتكون من 200 عضوا معينين من طرف الدولة، أو من طرف التشكيلة التي ينتمون إليها. على أن يشغل ممثلو هيئات الدولة 15% من العدد

¹ - تنص المادة 37 من مرسوم رئاسي 258-92 على أنه "تدعم آراء المجلس وتوصياته ببراهين يوردها تقرير الفرع المختص وتدعمها النتائج التي تتمخض عليها مداولات المجلس وترسل قرار إلى رئيس المجلس الأعلى للدولة بناء على طلب من رئيس المكتب ."

² - عبد الله بوقفة، تاريخ دساتير الجمهورية الجزائرية، المرجع السابق، ص. 286.

الإجمالي أي حصة مساوية لـ: 30 مقعدا. أما الباقي أي 170 مقعدا توزع بين ممثلي القوى الاقتصادية، الاجتماعية من جهة، وممثلي الأحزاب السياسية من جهة أخرى بحصص متساوية، وحسب اتفاق مشترك بين الدولة وهذه التشكيلات. وعلى هذا الأساس، يتقلد نواب المجلس مهامهم بموجب مرسوم لمدة المرحلة الانتقالية كلها.¹

والملاحظ في هذه التشكيلة، أنها قائمة على أساس التعيين وليس الانتخاب، مما يجعل مشكلة الشرعية لازالت قائمة. إلا أن الملفت للانتباه هو أن 15% من العدد الإجمالي للأعضاء أي 30 مقعدا تم حجزها من قبل هيئات الدولة، فهل يمكن اعتبار هذا التعيين أنه إجراء ذات طابع إداري ومن ثم تسحب عليهم صفة أعوان الدولة؟ حتى وإن كانت الدساتير الحديثة مزجت بين الانتخاب و التعيين و أعطت لرئيس الجمهورية الحق في تعيين عدد من أعضاء المجلس النيابي.²

إلا أنه قد يكون اشتراط نسبة 15% (30 مقعدا) مرده أن المشكلة آنذاك تمحورت في أن بعض الأحزاب السياسية و بالخصوص جبهة التحرير الوطني، جبهة القوى الاشتراكية حركة حماس وغيرهم ، امتنعوا عن الانضمام إلى تشكيلة المجلس الوطني الانتقالي. ومن منظور أن أرضية الوفاق الوطني صامته حول هذه المسألة، فالحل العملي تركز حول ترك ثلاثين مقعدا ، لعل وعسى أن ترجع هذه التشكيلات عن موقفها وتلتحق بالركب الانتقالي، مما يضيف مصداقية على هذه المجلس، خاصة إذا كانت هذه الأحزاب فاعلة.³

وبالنسبة لتشكيلات الأحزاب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فإلى أي حد يمكن اعتبار هؤلاء ممثلين للشعب و معبرين عن إرادته؟ وهل يكفي فقط أن يكون رئيسا لجمعية أو حركة أو حزب سياسي كي يكون يتمتع بالعضوية في المجلس الوطني الانتقالي؟⁴

أما بالنسبة لشروط العضوية في المجلس الوطني الانتقالي تحدث بما يلي:⁵

- 1 - بلوغ خمس وعشرين (25) سنة كاملة .
 - 2 - التمتع بالجنسية الجزائرية .
 - 3 - التمتع بالحقوق المدنية .
 - 4 - عدم التعرض لعقوبة بدنية أو مخلة بالشرف .
 - 5 - عدم القيام بأي تصرف مضاد للوطن أثناء الحرب التحريرية .
- على أن يتقلد الأعضاء مهامهم في أجل لا يتعدى ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ نشر هذه الأرضية في الجريدة الرسمية أي من 31 جانفي 1994. على أن تكون مدة العضوية لمدة أقصاها ثلاث سنوات، تبدأ في اليوم العاشر الموالي بتاريخ تقلد مهامه.⁶
- و تتنأى العضوية في المجلس الوطني الانتقالي مع العضوية في الحكومة أو المجلس الدستوري. وفي هذه الحالة يعلن تلقائيا عن استقالة عضو المجلس إذا قبل خلال فترة

¹ - أنظر: المادتين 17، 28 من مرسوم رئاسي 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية.

² - أنظر: المادة: 02/101 من دستور الجزائر لعام 1996.

³ - أنظر في تفاصيل ذلك: عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، تاريخ و دساتير الجمهورية الجزائرية، المرجع السابق، ص 326-327. وأنظر: مولاي أسماء، المرجع السابق، ص 85.

⁴ - أنظر: مولاي أسماء، المرجع السابق، ص 68.

⁵ - أنظر: المادة 29 من مرسوم رئاسي 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية.

⁶ - أنظر: المواد 28-34 من مرسوم رئاسي 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية.

عهده وظيفته أو عملا يتنافى مع عضويته في المجلس.¹ مع أنه يمكن لأي عضو أن يفقد عضويته في حالات الاستقالة ، الوفاة ، إسقاط العضوية ، نهاية العهدة، العزل.² وكأي عضو من أعضاء البرلمان، فإن أعضاء المجلس الوطني الانتقالي بدورهم يتمتعون بالحصانة البرلمانية ، إذ لا يمكن أن يتعرض عضو المجلس الوطني الانتقالي للمتابعة و التوقيف، أو يتعرض بصفة عامة لدعوى مدنية أو جنائية ،ولا لأي شكل من أشكال الضغط بسبب الآراء التي عبر عنها، أو التصريحات التي أبدها أو التصويت الذي أدلى به خلال ممارسته لمهامه. إلا أنه في حالة التلبس بجنحة أو جريمة أو حالات المساس بأمن الدولة ، لا يجوز الشروع في متابعة العضو إلا بعد قبول صريح منه، أو بناء على تصويت بأغلبية أعضاء المجلس الوطني الانتقالي الذي يقرر رفع الحصانة.³ غير أن ذلك لا ينفى مسؤولية عضو المجلس الوطني الانتقالي أمام نظرائه الذين بإمكانهم عزله إذا ارتكب عملا مخلا بوظيفته.⁴

ثانيا- هيئات المجلس الوطني الانتقالي وسيرها :

يتكون المجلس الوطني الانتقالي من الهيئات التالية: رئيس المجلس، مكتب المجلس لجان المجلس. و سنتطرق إليها على النحو التالي :

أ - رئيس المجلس :

يرأس المجلس الوطني الانتقالي رئيسا ، يتم انتخابه طيلة المرحلة الانتقالية بالإجماع أو الانتخاب برفع اليد أو الاقتراع السري. ويتم انتخابه في الجلسة الأولى التي تكون تحت رئاسة أكبر الأعضاء سنا ، وبمساعدة عضوين من الأعضاء الأصغر سنا . على أن تودع الترشيحات لدى المكتب المؤقت للمجلس الوطني الانتقالي. ويعتبر فائزا المترشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها في الدور الأول. وفي حالة عدم الحصول على هذه الأغلبية . يجرى دور ثان ويعتبر فائزا المترشح الحاصل على أكبر عدد من الأصوات ، وفي حالة التعادل يعتبر المترشح الأكبر سنا هو الفائز. وفي حالة استقالة أو وفاة الرئيس أو وجود مانع نهائي، يتم تبديله ضمن نفس الإجراءات لمدة المتبقية من المرحلة الانتقالية.⁵ أما بالنسبة لصلاحيات رئيس المجلس، فبالإضافة إلى الصلاحيات التي خولتها له أرضية الوفاق الوطني، والأمر المتعلق بتنظيم المجلس الوطني الانتقالي، فإن مهام وصلاحيات رئيس المجلس تتلخص في:⁶

- 1 -السهر على احترام تطبيق النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي .
- 2 -رئاسة المكتب و تنسيق أعماله .
- 3 -السهر على تنسيق أشغال اللجان .
- 4 -الإشراف على اجتماع المكتب الموسع.
- 5 -السهر على ضمان توفير الشروط المعنوية والأمنية لأعضاء المجلس الوطني الانتقالي وتمكينهم من أداء مهامهم في أحسن الظروف.

¹ - أنظر: المواد 23-41 من مرسوم رئاسي 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، والمادة 154 من دستور 1989.

² - أنظر: المادة 33 من مرسوم رئاسي 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية.

³ - أنظر: المادة 30 من مرسوم رئاسي 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية.

⁴ - أنظر: المادة 31 من مرسوم رئاسي 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية.

⁵ - أنظر: المواد 34-35 من مرسوم رئاسي 94-40 وكذا اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي .

⁶ - أنظر: المادة 16 من اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

- 6- تسيير المصالح الإدارية للمجلس بمساعدة المكتب .
- 7- تحديد طرق تنظيم وتسيير المصالح الإدارية للمجلس الوطني الانتقالي عن طريق المقررات .
- 8- تعيين الأمين العام وتقليد المناصب في المصالح الإدارية وهذا بعد استشارة مكتب المجلس.
- 9 -السهر على امن مقر المجلس الوطني الانتقالي .
- 10 - تمثيل المجلس في كل التظاهرات و الأعمال الرسمية و الاحتفالات .
- 11 - تنظيم علاقات المجلس الوطني الانتقالي مع الهيئة التنفيذية .
- 12 - إخطار المجلس الدستوري عند الاقتضاء.
- 13 - إقامة علاقة بين المجلس الوطني الانتقالي مع البرلمانات الأخرى بالتشاور مع مكتب المجلس.

ب- مكتب المجلس :

كان مكتب المجلس يتكون من رئيس المجلس الوطني الانتقالي، وستة نواب يكلفون خصيصا بمساعدة رئيس المجلس في إدارة ومتابعة أعمال الإدارة والقضايا المتعلقة بمهمة النواب . يتم انتخابهم من قبل أعضاء المجلس في بداية كل دورة عادية لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد ، وفي حالة تعادل الأصوات ينظم دور ثان، وفي حالة تعادل الأصوات يفوز المترشح الأكبر سنا . وفي حالة الشغور ينتخب نائب جديد بنفس الإجراءات السابقة.¹ وتتلخص أهم وظائف المكتب في² :

- 1 - تسيير أعمال المجلس والسهر على حسن سيره .
 - 2- التحضير لأشغال المجلس الوطني الانتقالي .
 - 3-إقرار قبول اقتراحات الأوامر أو التعديلات.
 - 4-تنظيم طريقة الاقتراع بما يتماشى والأمر المتضمن تنظيم المجلس الوطني الانتقالي.
 - 5-التنسيق بين نشاطات اللجان .
 - 6-الحصول على كل المعلومات و الوثائق الكفيلة لتسهيل انتقال المجلس الوطني الانتقالي وأشغال اللجان .
 - 7-السهر على حسن سير المجلس الوطني الانتقالي و حرمة المناقشات .
 - 8-العمل على تطبيق النظام الداخلي ، بموجب إصدار تعليمات عامة .
 - 9-إعداد خطة لعمل المجلس الوطني الانتقالي وبرنامج عمل له .
 - 10 تحديد تنظيم سير المصالح الإدارية للمجلس .
 - 11 مباشرة السلطة التأديبية تجاه النواب .
 - 12 تقديم عرض عن أعماله خلال السنة السابقة للاطلاع .
- كما يجتمع أعضاء المكتب والمجلس اجتماعا موسعا أسبوعيا، يضم رؤساء لجان الدائمة تحت رئاسة رئيس المجلس، و يمكن للحكومة أن تفوض أحد أعضائها للمشاركة بطلب من رئيس المجلس . كما يمكن الاستعانة برؤساء اللجان الخاصة بمبادرة من الرئيس. على أن يتم دراسة النقاط التالية :

- تحضير جدول أعمال المجلس .

¹ - أنظر: المادة 15 من اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.
² - أنظر: المادة 21 من اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

- تنظيم كل مناقشة حول النقاط المدرجة في جدول الأعمال عند الاقتصاد .
- السهر على حسن سير اللجان وتنسيق الأشغال .
- إجراء تقييم لأعمال الدورة المنصرمة .
- التحضير للدورة المقبلة¹.

وللإشارة فإن أعضاء المجلس الوطني الانتقالي كانت مسؤوليتهم مسؤولية فردية أمام الرئيس ، ومسؤولية جماعية أمام المجلس الوطني الانتقالي.²

ج- لجان المجلس الوطني الانتقالي:

يضم المجلس الوطني الانتقالي لجانا دائمة ، و لجانا للتنسيق، ولجانا خاصة .

1- اللجان الدائمة:

ينتخب المجلس الوطني الانتقالي عشرة لجان دائمة³ في مستهل دورته الأولى ومباشرة بعد تنصيب المكتب . على أن تتكون من 11 إلى 19 عضو ،⁴ وكل عضو له الحق في عضوية واحدة في لجنة دائمة.⁵ وبعد أن يتم المكتب بجمعه للاقتراحات، يعد قائمة المترشحين للجان الدائمة التي تعرض بخمسة أيام قبل التاريخ المحدد للانتخابات. وفي حالة تجاوز عدد المترشحين لعدد المقاعد المقررة في كل لجنة، يفصل المجلس الوطني الانتقالي فيها. كما قد تلغى كل ورقة انتخابية توضع في الصندوق تحمل أسماء أكثر من المقاعد المقررة ، وفي حالة تعادل الأصوات، فإن الأفضلية تكون للمترشح الأكبر سنا .⁶

كما يمكن إعادة تشكيل اللجان الدائمة كلياً أو جزئياً عند انفتاح الدورة العادية من كل سنة. وبمجرد تشكيل هذه اللجان يستدعى رئيس المجلس هذه اللجان، ويجمع الترشيحات لانتخاب مكاتبها الذي يتألف من رئيس و نائب ومقرر، إلا أنه في حالة شغور المنصب أو حدوث استقالة ضمن لجنة دائمة يعوض العضو وفقاً للإجراءات السابقة.⁷

ويعرض رئيس المجلس الوطني الانتقالي على اللجان الدائمة جميع المشاريع والاقتراحات التي تدخل في نطاق اختصاصاتها ، مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بذلك.⁸ على أن لا تصح مداوات أية لجنة دائمة إلا بحضور أغلبية أعضائها.⁹ كما يمكن لرئيس المجلس ونوابه أن يشاركوا في أعمال أي لجنة دائمة.¹⁰ على أن الحضور في اللجان الدائمة إجباري ولا تقبل أي إنابة أو تفويض. وإذا تغيب أحد أعضاء اللجان ست مرات في

1- أنظر: المادتين 23، 24 من اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

2- أنظر: المادة 21 من اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

3- طبقاً للمواد 25 إلى 36 من اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي فإن عدد اللجان الدائمة عشرة وهي كالتالي: لجنة العلاقات الخارجية والهجرة، 2- لجنة التشريع والشؤون القانونية، لجنة المالية والميزانية، 4- لجنة الفلاحة والري وحماية البيئة، 5- اللجنة الاقتصادية، 6- لجنة السكن و المنشآت الأساسية وتهيئة العمران، 7- لجنة التربية الوطنية والتعليم العالي والبحث العلمي، 8- لجنة الشبيبة والرياضة و الطفولة، 9- لجنة الثقافة والاتصال والأوقاف 10- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية .

4- أنظر: المادة 37 من اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

5- أنظر: المادة 38 من اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

6- أنظر: المادة 39 من اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

7- أنظر: المادة 40 من اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

8- أنظر: المادة 43 من اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

9- أنظر: المادة 45 من اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

10- أنظر: المادة 46 من اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

نفس السنة بدون عذر مقبول من طرف رئيس المجلس، يفقد عضويته في اللجنة ويعمل على استخلافه¹.

كما أجازت اللائحة للجنة الدائمة أن تدعو نوابا سابقين أو أشخاصا ذوو خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها². كما يمكن لها أن تستدعي في جلساتها مندوبا أو أكثر من أصحاب مشروع الأمر أو اقتراح التعديل. كما يمكن لها أن تطلب من المجلس تعيين مندوبين عن لجنة أو عدة لجان للمشاركة في أعمالها³.

ويمكن للجان أن تقدم بيانا سنويا إلى المجلس الوطني الانتقالي يتعلق بتنفيذ المرحلة الانتقالية⁴. كما تحرر محاضر عن جلسات أشغال اللجان الدائمة التي تكون السرية. وفي هذا الإطار تقترح إما أن تصادق على مشروع أو اقتراح الأمر، أو ترفضه أو تؤجله أو تدخل عليه تعديلات تدرج ضمن تقريرها⁵. وللتذكير فإنه في حالة التنازع بين لجننتين دائمتين أو أكثر يتدخل رئيس المجلس بتسوية الأوضاع⁶. وللإشارة فإن اللجان الدائمة يتم استدعاؤها أثناء الدورة من طرف رؤسائها، وفيما بين دورات من طرف رئيس المجلس الوطني الانتقالي أو بناء على طلب الحكومة. غير أنه لا يمكنها أن تجتمع عند انعقاد جلسات المجلس إلا لغرض المداولة⁷.

(ب) لجان التنسيق واللجان الخاصة :

أعطت اللائحة المتضمنة النظام الداخلي الوطني الانتقالي الإمكانية للمجلس في إنشاء لجان تنسيق مؤقتة بناء على مبادرة من رئيس لجننتين، أو رؤساء عدة لجان، بهدف النظر في مسائل يعود اختصاصها إلى لجان مختلفة. على أن تنتدب اللجان الدائمة لهذه اللجان عددا من الأعضاء يختلف حسب طبيعة المسألة المعروضة عليه. كما يمكن للمجلس أيضا أن يقرر من أجل موضوع معين تأسيس لجنة خاصة تنتخب حسب الإجراءات المقررة في اللجان الدائمة⁸.

وتجدر الإشارة أن المجلس الوطني الانتقالي يتكون أيضا من مصالح إدارية تقنية مكلفة بمساعدة المجلس في نشاطه وموضوعه تحت سلطة رئيس المجلس الوطني الانتقالي، مشكلة من موظفين يخضعون لقانون أساسي خاص، يوافق عليه المجلس بناء على اقتراح من مكتبه وبعد تقرير لجنة التشريع والشؤون القانونية والإدارية⁹.

أما بالنسبة لدورات المجلس، فإنه يجتمع في دورات عادية وأخرى غير عادية. فبالنسبة للدورات العادية فدورتين في السنة تبدأ الأولى في ثاني يوم عمل من شهر أكتوبر وتدوم 100 يوما كأحد أقصى. والثانية تبدأ في ثاني يوم عمل من شهر أبريل وتدوم 120 يوما كحد أقصى. إلا أن الملفت للانتباه، لماذا الإختلاف في مدة كل دورة حتى وإن كان طفيفا 20 يوما على الرغم من أن كلا الدورتين عاديتين؟، أما دوراته الطارئة أو غير عادية، فنتم باستدعاء من طرف رئيس الدولة بناء على طلب من رئيس الحكومة أو بطلب من أغلبية ثلثي 3/2

1- أنظر: المادة 47 من اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

2- أنظر: المادة 50 من اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

3- أنظر: المادة 52 من اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

4- أنظر: المادة 49 من اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

5- أنظر: المادة 58، 59 من اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

6- أنظر: المادة 55 من اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

7- أنظر: المادة 42، 44 من اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

8- أنظر: المادتين 60، 61 من اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

9- أنظر: المادة 62 من اللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

أعضاء المجلس الوطني.¹ كما أن جلسات المجلس علنية، إلا أنه يمكن أن تكون مغلقة بطلب من رئيس المجلس أو أغلبية أعضائه أو طلب من الحكومة.² أما فيما يتعلق بصلاحياته التشريعية، فإنه طبقا لما جاء في صلب المادة 25 من مرسوم 40-94 المتضمن نشر أرضية الوفاق الوطني، يمكن أن تودع اقتراحات الأوامر من قبل ثلث أعضاء المجلس الوطني الانتقالي على الأقل. وفي هذه الحالة نقطة نظام، نظرا لأن العدد الإجمالي للمجلس الوطني 200 فهذا العدد لا يقبل القسمة على 3، وبالتالي كان من الأجدر أن يحدد النصاب القانوني للمبادرة باقتراح أمر مباشر .

وعلى العموم ، فإنها تقدم مكتوبة وموقعة من قبل أصحابها ومرفقة بعرض الأسباب طبقا للمادة 25 من الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني .والجدير بالذكر، وبعد القراءة الحرفية للمادة 25 سابقة الذكر، نجد أن مجال القانون (أي المادة 115 من دستور 1989 محدد بـ 26 مجال) محتكر للمبادرة الحكومية فقط .وفيما يتعلق بأهداف مرحلة الانتقالية، يمكن للمجلس بمبادرة 3/1 .والملاحظ أن ثلث محدد بحوالي أكثر من 66 نائبا وهو نصاب كبير في ظل مجلس انصهرت فيه مختلف القوى السياسية،الاقتصادية، الاجتماعية مضاف إليها ممثلو هيئات الدولة الذين يحوزون على 30 مقعد (نسبة 15%) ،الشيء الذي يجعل تحقيق النصاب (3/1) للمبادرة جد صعب، إن لم نقل يستحيل استحالة نسبية ،ناهيك على التفوق التنفيذي على سير عملية التشريعية .

و لهذا جاء اصطلاح تسمية الأوامر، النصوص ذات الصيغة التشريعية، بمعنى ليس بإمكان المجلس الوطني الانتقالي أن يضيف عليها الصيغة التشريعية،و دليل ذلك أننا بالرجوع إلى الفقه و القانون الدستوريين، فإن القول بأمر يعني النصوص التي تصدر من قبل هيئات تنفيذية في مجال قانوني (تشريع مناس) أو من قبل الحكومات الثورية.³

وفي المقابل إنه لا يقبل اقتراح أمر تناول نفس موضوع عالجه اقتراح آخر ، كما لا يقبل اقتراح أمر لا يتطابق مع المادة 25، أي غير متماشي وأهداف المرحلة الانتقالية.كما يجب أن يخضى هذا الاقتراح بموافقة الحكومة ،فهو مرهون بموافقتها فإذا رفضت ، أرسل الاعتراض إلى مكتب المجلس في الأيام 15، كما يمكن لأصحاب الاقتراح سحب اقتراحا تهم في أي وقت مع العلم أنه في حالة وجود اقتراح أمر يتناول نص موضوع مماثلا لمشروع أمر تكون الأولوية للحكومة .⁴

هذا وقد أجازت الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية وكذا اللائحة المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي، إمكانية تعديل مشروع أو اقتراح الأمر من طرف أعضاء المجلس الوطني الانتقالي، و لكن وفق ضوابط تلخصت في⁵ :
- يجب أن تقدم التعديلات كتابية و معللة وموقعة من طرف عشرة أعضاء على الأقل.

¹ - أنظر: المادة 38 من مرسوم 40-94 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية.

² -انظر: المادة 37 من مرسوم 40-94 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية.

³ - أنظر: عبد الله بوقفة ، القانون الدستوري ، تاريخ و دساتير الجمهورية الجزائرية،المرجع السابق، ص 326 .

⁴ - تنص المادة 40 من مرسوم رئاسي 40-94 على أنه" تعديل مشاريع الأوامر المعروضة على المجلس الوطني الانتقالي من حق الحكومة وأعضاء المجلس الوطني الانتقالي يمكنك للحكومة أن تعارض خلال النقاش دراسة أي تعديل لم يقبل مسبقا من طرف اللجنة المختصة "

⁵ - أنظر: المادتين: 48،49 من الأمر 01-94 المتضمن تنظيم المجلس الوطني الانتقالي .

- تودع لدى مكتب المجلس وبعد دراستها وإمكانية قبولها وفق أحكام أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية والنظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.
- تبلغ بواسطة المكتب إلى اللجنة المختصة والمكلفة بدراسة الموضوع ، على أن لا تقبل التعديلات إلا إذا انطلقت بمادة من المواد. بمعنى إذا انطلقت فعلا على النص الذي يعنيه أو خصت مواد إضافية إذا تم اقتراحها في إطار مشروع أو اقتراح أمر.
- يجب أن تقدم التعديلات على النصوص التي أعدتها اللجان الدائمة والتي قدمت لها تقارير بشأنها في أيام العمل الخمسة الموالية لتوزيع تقارير اللجان. هذا إذا كان المجلس عاقدا دورته. أما فيما بين الدورات، ففي غضون ثلاثة أسابيع (21) يوما الموالية لتاريخ استلام التقارير. وفي حالة عدم قبول التعديل يجب أن يكون القرار معللا .
- ولا يجوز أيضا تقديم تعديلات حول مشاريع الأوامر المتضمنة الموافقة مع الاتفاقات الدولية، مضاف إليها الضابط الزمني المقرر على التعديلات التي يقدمها أعضاء المجلس الوطني الانتقالي .

كما يمكن أيضا للحكومة الاعتراض في أي وقت على التعديلات التي يقدمها أعضاء المجلس الوطني الانتقالي، مستندين في ذلك إلى أحكام المادة 114 من دستور 1989 المتعلقة بالضابط المالي (احتكار المبادرة في المجال المالي) ، والمادة 25 من مرسوم 94-40 المتضمن أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية فيما يتعلق ما يتناسب مع أهداف المرحلة الانتقالية¹.

أما ما يتعلق بالمناقشة والتصويت، فقد أشار الأمر 94-01 المتضمن تنظيم المجلس الوطني الانتقالي وسيره، أن عدم تقديم تقرير لجنة من اللجان الدائمة عن مشروع أو اقتراح أمر عرض عليها خلال شهرين أي 60 يوما من استلام النص، يعطى للحكومة أو أصحاب الاقتراح حق اقتراح إدراج التقرير في جدول المجلس².

وفي هذه الحالة يمكن لمكتب المجلس الوطني الانتقالي أن يلزم اللجنة بأجل محدد حسب استعمال أو أهمية العمل المطلوب. أما إذا رفض اقتراح الأمر أو مشروع الأمر، أو لم تقدم من قبل اللجنة المكلفة بالموضوع في الأجل المحدد السابق ذكره ، فبإمكان المكتب عرضه مباشرة على المجلس الوطني الانتقالي. ويقرر هذا الأخير إما بالمصادقة، أو الرفض، أو إحالته للدراسة من جديد، إما في مناقشة عامة، أو محددة، أو بدون مناقشة³.

وعليه ففي إجراء المناقشة العامة، فإن الرئيس - رئيس اللجنة - يقوم بتنظيمها بعد تسجيل المتدخلين، ويبدأ بالاستماع إلى ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح الأمر. ثم يعرض تقرير اللجنة المختصة بالموضوع ، ويمكن في هذه الحالة للرئيس أن يقرر أثناء المناقشة إحالة مادة أو مواد من مشروع، أو اقتراح الأمر على اللجنة المختصة ويحدد الشروط التي يجب أن تتواصل فيها⁴.

¹ - أنظر: المادة 50 من الأمر 94-01 المتضمن تنظيم المجلس الوطني الانتقالي.
² - أنظر: المادة 51 من الأمر 94-01 المتضمن تنظيم المجلس الوطني الانتقالي.
³ - أنظر: المادة 51 من الأمر 94-01 المتضمن تنظيم المجلس الوطني الانتقالي.
⁴ - أنظر: المادة 52 من الأمر 94-01 المتضمن تنظيم المجلس الوطني الانتقالي.

أما إجراء المناقشة المحدودة، فيقررها مكتب المجلس الوطني الانتقالي بعد استشارة رؤساء اللجان المختصة، على أن يجري وفقا للإجراءات الآتية¹ :

- يمكن لأصحاب التعديلات التي ناقشتها اللجنة أن يتدخلوا في مدة 10 دقائق عن كل تعديل
- يمكن لممثل الحكومة ورؤساء اللجان المختصة بالموضوع ومقرريها أن يتدخلوا أيضا في المناقشة بنفس المدة المحددة أي 10 دقائق .
- تتم المناقشة حسب الأولوية المطلوبة: مندوب أصحاب التعديل، مقرر اللجنة، ثم ممثل الحكومة.
- بعد الاستماع إلى كافة المتدخلين، يعرض الرئيس للتصويت، كل التعديلات المقترحة، ومواد المشروع أو اقتراح الأمر ثم النص كاملا.

أما التصويت دون مناقشة، يمكن أن تطلبه الحكومة أو اللجنة المختصة بالموضوع بموجب طلب يقدم إلى الرئيس المجلس الوطني الانتقالي، الذي يعرضه هو الآخر على الاجتماع الموسع . فإذا تقرر ذلك يسجله الرئيس في جدول الأعمال² وبعد المصادقة عليه يرسل النص سواء مشروع أمر، أو اقتراح أمر فورا إلى رئيس الدولة قصد إصداره ونشره.

وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الدولة أن يطلب إجراء قراءة ثانية للأمر المصادق عليه خلال أجل 30 يوما من تاريخ إقراره. ويتم إحالته على اللجنة المختصة بعد إخطار رئيس المجلس الوطني الانتقالي المجلس بذلك. وهنا يتطلب المصادقة بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء المجلس³.

وفي إطار الإجراءات الخاصة، فإنه يتم عرض البرنامج الانتقالي على المجلس من طرف رئيس الحكومة في الدورة التي تلي تقليد أعضاء المجلس. على أنه لا يمكن الشروع في هذه المناقشة إلا بعد مرور 5 أيام على الأقل من تبليغ البرنامج .

إلا أن الملفت للانتباه أن النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي اعتبر هذا البرنامج مصادقا عليه ما لم يتم التصويت على لائحة تحفظات بأغلبية ثلثي الأعضاء. وفي هذه الحالة فرئيس الحكومة مخير بين: إما أن يكيف البرنامج على حسب التحفظات المعبر عنها، أو يطلب تصويتا بالثقة . على أن يدرج هذا الأخير-أي التصويت بالثقة- في جدول أعمال بطلب من رئيس الحكومة. وهنا يمكن أن يتدخل عضو من المجلس المعارض للتصويت بالثقة، وعضو نائب مؤيد له . بالإضافة إلى الحكومة. ويتم هذا التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة⁴.

كما يقدم رئيس الحكومة حصيلة سنوية حول تطبيق البرنامج الانتقالي المصادق عليه بعد اختتام المناقشة العامة حول نشاط الحكومة. ويشترط لقبول اقتراح اللائحة أن يكون موقعا من قبل 3/1 أعضاء المجلس، على أن لا يوقع العضو أكثر من اقتراح لائحة واحدة. وفي حالة تعدد اقتراحات اللوائح تعرض للتصويت بحسب تاريخ إيداعها⁵.

وفي السياق السابق ، يجب أن نسلم بأن هذه الفترة عصيبة على النظام السياسي، خاصة الشغور المزدوج الذي حدث على مستوى السلطتين التنفيذية والتشريعية. إلا أن النظام القائم وعن طريق هيئة استشارية (مجلس أعلى للأمن) ثم فرضها بأمر سلطة الواقع بغية معالجة

1 - أنظر: المادة 57 من الأمر 94-01 المتضمن تنظيم المجلس الوطني الانتقالي.

2 - أنظر: المادة 59 من الأمر 94-01 المتضمن تنظيم المجلس الوطني الانتقالي.

3 - أنظر: المادة 63 من الأمر 94-01 المتضمن تنظيم المجلس الوطني الانتقالي.

4 - أنظر: المادتين: 64، 72 من الأمر 94-01 المتضمن تنظيم المجلس الوطني الانتقالي.

5 - أنظر: المادتين: 68، 70 من الأمر 94-01 المتضمن تنظيم المجلس الوطني الانتقالي.

الأوضاع التي غلب عليها عنصر السرعة، والمفاجأة، وتجنباً للانهايار المؤسساتي ، والسعي دوماً نحو استمرارية الدولة، وبقاء مؤسساتها قائمة، وفق استراتيجية تمخضت عن محاولتين: مرحلة انتقالية أولى مجلس أعلى للدولة و مجلس استشاري وطني. ومرحلة ثانية رئاسة دولة ومجلس انتقالي وطني. إلا انه من الناحية الدستورية يمكن أن نسجل :

- أن المؤسسة التنفيذية سواء المجلس الأعلى للدولة أو رئاسة الدولة، ركزت السلطة بيدها وفق الأسلوب التقديري – سلطة تقديرية – مستحوذة بذلك على كل أعمال السيادة رغم أنها تعاني من هاجس الشرعية .
- إن إنشاء المجلس الوطني الاستشاري ثم المجلس الوطني الانتقالي من قبل المؤسسة التنفيذية ، فضلا عن غياب عنصر الانتخاب و افتقاره للسيادة الشعبية، طرح مشكلة الشرعية بصفة مزدوجة حول السلطة القائمة بالتعيين، ثم السلطات المعنية ، خاصة وأنه في ظل الفقه الدستوري يجب أن تنشأ من طرف سلطة تأسيسية منشئة وليست منشأة .
- من الملاحظ أيضا أن النظام القائم من خلال تطور إجراءات عمل البرلمان، ركز في بادئ الأمر على المشاركة الاستشارية للمجلس الوطني الاستشاري، فهل يمكن اعتبار أن هذا الأخير يمارس وظيفة تشريعية، وبالتالي يسد فراغ المؤسسة التشريعية ؟ ثم المجلس الوطني الانتقالي الذي أعطت له نفس الإجراءات المعمول بها في ظل المجلس الشعبي الوطني ، تطابق على مستوى اللائحتين، وتطابق على مستوى الأمر 01-94 وقانون 89-16 المتضمن تنظيم المجلس الوطني وسيره. وعلى هذا الأساس يمكن اعتبار المحاولة الثانية لسد فراغ مؤسسة التشريعية نجحت نسبيا مقارنة مع المجلس الوطني الاستشاري .
- الهيئات التشريعية الانتقالية (المجلس الوطني الاستشاري، المجلس الوطني الانتقالي) هي سلطات تبعية للسلطة التنفيذية، كما أنها ليست لها القدرة على مراقبتها، ولعل خلفية ذلك افتقارها للسيادة الشعبية.

المبحث الثالث: الثنائية البرلمانية

تبنى المؤسس الدستور الجزائري سنة 1996 نظام الثنائية البرلمانية أو ما يسمى بالنظام البيكامرالي (le systeme Bicaméral) ، وذلك لأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية¹.

وفي هذا الصدد نصت المادة 98 من دستور 96 على أنه: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه". وتم في الرابع من شهر جانفي 1998 تنصيب مؤسسة تشريعية جديدة في الدولة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني وهي مجلس الأمة. وبهذا دعم البناء المؤسساتي بمجلس –غرفة الثانية- لأجل تكريس السيادة الشعبية وتحسين الأداء البرلماني.

¹- أنظر : بوزيد لزهاري ، مداخلة بعنوان الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور ،الملتقى الوطني حول إشكالية المادة 120 من الدستور 1996 ، دراسة تحليلية يومي 6،7 ديسمبر 2009 نزل الأوراسي، الجزائر، 2004 ص02 .

وتجدر الإشارة أن تبني نظام الثنائية البرلمانية لم يكن وليد الصدفة، بل كان نتيجة خلفيات أخذت شكل مبررات منها السياسية والقانونية، هذا من جهة ومن جهة أخرى، فإن إنشاء نظام الغرفتين أصبح مساحة جديدة للتعبير والحوار على المستوى السياسي، من أجل تحسين التمثيل الوطني للشعب والأقاليم، بالإضافة إلى كونه أحسن طريقة لضمان استقرار استمرارية الدولة والانتقال الهادئ للسلطة في حالة الشغور.¹

وعلى هذا الأساس سنتطرق إلى مبررات اعتماد نظام الثنائية البرلمانية (مطلب أول)، ثم إلى بناء البرلمان بغرفتيه وتبيان المفارقة التكوينية والمطابقة الهيكلية (مطلب ثان)، على أن نوضح في الأخير واقع العلاقة بين مجلسي البرلمان (مطلب ثالث).

المطلب الأول: مبررات اعتماد الثنائية البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري

تتعدد الأسباب والدوافع المقررة لتبني نظام مكون من غرفتين في ظل النظم الدستورية بصفة عامة². ويمكن القول أن المبررات التي أدت بالمؤسس الدستوري الجزائري تبني النظام البيكاميرالي، أنها مبررات أملت ظروف سياسية، وأخرى طرحتها إشكالات قانونية، وعلى هذا الأساس سنتطرق إلى المبررات السياسية (الفرع الأول)، ثم القانونية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المبررات السياسية

و يمكن أن نوجزها فيما يلي:

¹ - أنظر الأمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع، أكتوبر، 2003، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، 109.

² - إن الأسباب التي أدت إلى تبني نظام مكون من غرفتين في ظل النظم الدستورية المقارنة، تختلف من نظام لآخر، ففي بعض النظم الملكية جاء لتمثيل الطبقة الأرستقراطية وهي اعتبارات تاريخية. في حين أنه في الدول الفيدرالية جاء للحفاظ على الوحدات السياسية وضمان تمثيلها في مجلس يحمي مصلحة الاتحاد ككل. كما قد يكون السبب توسيع التمثيل بأسلوب ديمقراطي، أو لتمثيل أصحاب المهن والمصالح الاقتصادية. للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع أنظر: الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول ديسمبر 2002، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، ص 23؛ وأنظر أيضا: سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج 2، المرجع السابق، ص 202 وما بعدها.؛ وأنظر أيضا: أبوراس محمد الشافعي، نظم الحكم المعاصرة النظرية العامة في النظم السياسية، عالم الكتب، القاهرة، 1984 ص 384؛ وأنظر أيضا: أدمرن رباط، الوسيط في قانون الدستوري العام، الدول وأنظمتها، ج 1، دار العلم للملايين، بيروت 1973، ص 129 وما بعدها؛ وأنظر أيضا: مسعود شيهوب، نشأة وتطور نظام الغرفتين البرلماني، مجلة الفكر البرلماني العدد الأول ديسمبر 2002، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، ص 12 وما بعدها؛ وأنظر أيضا: مورييس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى (ترجمة جورج سعد)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت 1992 ص 121 وما بعدها؛ وأنظر أيضا: عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مطبعة الأرز، عمان الأردن، 200 ص 169؛ وأنظر أيضا: سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص 193؛ وأنظر أيضا: سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2009، ص 21؛ وأنظر أيضا: سالم عبد السلام، نظام المجلسين في نظام الدستور الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليلة، 2006، ص 06 وما بعدها. وأنظر أيضا:

Henri OBROFF, Les constitutions d Europe des douze, la documentation Française, Paris, 1994, p 171 – 172.

. Philippe ADRANT, Institution politique et droit constitutionnel, 8eme édition, 1 delta, LGDJ, France, 1997, p 27 .

أ - مضاعفة التمثيل الوطني عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية، وكذا الكفاءات والشخصيات الوطنية ضمانا لاستقرار الدولة وديمومتها. وهذا طبقا لما أشارت إليه المذكرة الرئاسية المنشورة بتاريخ 12/05/1996 حيث جاء في الفقرة الثلاثين منها على أنه: "تستجيب التشكيلة المختلطة لمجلس الأمة لانشغال تفضيل معايير النضج و الكفاءة لدى أعضائه في التكفل بشؤون الأمة. كما تستجيب لانشغال الرامي إلى ضمان تمثيله في القطاعات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، و كذا تعبئة الطاقات التاريخية، والسياسية والعلمية خدمة للأمة".¹

وإذا بدأنا بالثالث الرئاسي -المعين- فيمكن القول بأن ذلك يهدف من الفروض إلى تحسين النظام التمثيلي داخل الهيئة التشريعية، من خلال تجنب العيوب التي تترتب عن الاقتراع العام الذي قد يؤدي إلى تهميش بعض الكفاءات الوطنية.²

وعلى هذا الأساس، فيتم تحسين التمثيل داخل البرلمان عن طريق إدخال بعض الشخصيات من عالم العلم، والثقافة، و الإطارات المسيرة، والشخصيات الوطنية والتاريخية والتي قد لا تحسن الخوض في اللعبة السياسية الدخول للانتخابات، و مشاركة الأحزاب لأسباب مختلفة، لكنها تستطيع تقديم مساهمات و خدمات معتبرة في ميدان عمل البرلمان.³

ب - قد تشكل الغرفة الثانية -مجلس الأمة- أحيانا حاجزا منيعا وذلك في حالة ما إذا أصيب المجلس التشريعي الواحد بهيمنة الأغلبية، فوجود غرفة ثانية بتشكيلة مغايرة، وبعدها أطول، تكون موافقتها، أو على الأقل مساهمتها، ضرورية لتحقيق نوع من التوازن وتخفيض و منع الانزلاقات. و هذا ما ينسجم في الحقيقة مع فكر مونتسكيو حول توزيع السلطة والفصل بينها و خاصة مقولته الشهيرة⁴ « Le pouvoir arrête le pouvoir ».

و على هذا الأساس اشترط المؤسس الدستوري الجزائري مصادقة (3/4) ثلاث أرباع أعضاء مجلس الأمة على القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المادة 3/120 من دستور 1996. خاصة و أن الربع يعادل 37 عضوا، وفي المقابل فإن رئيس الجمهورية يعين الثلث المعادل لـ: 48 عضوا، بمعنى أنه يمكن لمجلس الأمة أن يعرقل، بل و يشل عمل الغرفة الأولى. و ليس لهذه الأخيرة أي حل سوى اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لحل الخلاف طبقا للمادة 4/120 من دستور 1996. و بهذا فإن مجلس الأمة يشكل أداة لإعادة التوازن.⁵

ج- تلعب الغرفة الثانية -مجلس الأمة- دور هيئة التفكير بفضل التشكيلة المكونة بالكفاءات والشخصيات الوطنية. فهي بهذا تحسن صياغة النصوص، و تطوير نوعيتها. فما تتم المداولة فيه من قبل هيئات، أفضل مما تتم فيه المداولة من قبل هيئة واحدة.⁶ و بهذا يرتقي مستوى

¹-أنظر: آيت العربي مقران، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، 2003، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، ص. 65.

²-أنظر: بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، مجلد 10 عدد 1، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر 2000، ص. 70.

³-أنظر: بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغير، مجلة إدارة، المجلد 8، العدد 1، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1998، ص. 43.

⁴-أنظر: مسعود شيهوب، نشأة و تطور نظام الغرفتين البرلماني، المرجع السابق، ص. 17.

⁵- أنظر: بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات و التغير، المرجع السابق، ص. 43.

⁶-أنظر: مسعود شيهوب، نشأة و تطور نظام الغرفتين البرلماني، المرجع السابق، ص. 16.

كفاءة المجالس النيابية، من خلال منع التسرع في وضع القواعد القانونية نتيجة الخطأ أو الإنقياد وراء عاطفة عارضة لأحد المجلسين، فإن المجلس الثاني ينفذ الموقف.¹

د- استحداث غرفة ثانية بنمط الانتخاب غير مباشر، ينفي خضوع أعضائها لضغط الانتخاب المباشر، والعودة الانتخابية الظرفية و المصلحية، التي يقع فيها أعضاء المجلس المنتخب بواسطة الانتخاب المباشر. فعلى الرغم من أن الدستور ينص على أن العهدة البرلمانية تنسم بالطابع الوطني، إلا أن الواقع أثبت أن الاقتراع العام المباشر عادة ما يجعل المنتخب تابعا لناخبيه و لولائه السياسي. فالأقتراع العام المباشر و إن كان مصدرا و مبدأ للشرعية، فهو ليس كاف لتعبير عن كل الحقائق الاجتماعية و السياسية.²

الفرع الثاني: المبررات القانونية

و يمكن أن نوجزها فيما يلي:

أ - إن أول مبرر يمكن أن نلاحظه في المرحلة الصعبة و الخطيرة التي عاشتها الجزائر بدء من استقالة الرئيس، و المتزامنة مع حل المجلس الشعبي الوطني مما أحدث فراغا أو انهيارا مؤسساتي، لكن باستحداث مجلس الأمة كهيئة ضمن حلقة النظام المؤسساتي الجزائري، وبالتالي تجنب مخاطر الحل البرلماني الذي يصيب فقط الغرفة الأولى للمجلس الشعبي الوطني سواء اختياري طبقا لنص المادة 129 من دستور 1996 أو وجوبا في حالة إذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد على برنامج الحكومة طبقا لنص المادة 182 من دستور 1996.

ومن هنا فإن مجلس الأمة من شأنه أن يضمن إستقرار الدولة و مؤسساتها. فهو مؤسسة دائمة و مستمرة و التجديد لا يمس إلا نصف 1/2 الأعضاء كل ثلاث سنوات طبقا لنص المادة 102 من دستور 1996.

ب إن إنشاء غرفة ثانية من شأنه أن يحقق صياغة أفضل و عناية للنصوص القانونية، مع استبعاد ما قد يشوبها من نقص، أو غموض، أو قصور، بالإضافة إلى تقليل فعل التأثير السياسي فيها. فمجلس الأمة يعتبر مصفاة للتدقيق في الصياغة التشريعية الهادفة و المتكيفة مع عناصر المحيط السياسي³، ناهيك على الكفاءات و الشخصيات الوطنية و ذوي الخبرة التي من شأنها أن تجعل من مجلس الأمة طاقة تفكير و تصور و اقتراح في مجالات الحياة العامة الوطنية.⁴

من هنا تتعزز مكانه البرلماني من خلال الأداء المتحكم للكفاءة و الجدية. و في السياق المتقدم، فهناك من ينقد وجود غرفة ثانية على أساس أنها عامل من عوامل التعقيد. فإذا حدث اتفاق بين الغرفتين، تكون الثنائية بدون جدوى. أما إذا حدث خلاف، فيكون هناك تنازع

¹-أنظر: سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية و القانون الدستوري، المرجع السابق، ص. 193؛ وأنظر أيضا، سعاد عمير، المرجع السابق، ص 23.

²-أنظر: سالم عبد السلام، المرجع السابق، ص. 231.

³- أنظر: سعاد عمير، المرجع السابق، ص. 28.

⁴- أنظر: عبد القادر بن صالح، مجلس الأمة عهدة و تجربة، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2004، نشرات مجلس الأمة، الجزائر، ص 23.

وضياع للوقت هذا من جهة، ومن جهة أخرى، انتقدت أيضا على أساس الطابع غير الديمقراطي للغرفة الثانية بحجة أن التمثيل الديمقراطي الوحيد هو ذلك الناتج عن الاقتراع العام المباشر.¹ إلا أن هذا النقد مردود عليه ذلك أن بطء الإجراءات و عدم السرعة لا يعد عيبا بل بالعكس هو ميزة لتفادي التسرع، وإكمال القصور أو النقص الذي قد يكتنف النص التشريعي على مستوى الغرفة الأولى، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، إن طريقة تكوين الغرفة الثانية يجب أن تكون مغايرة على أساس تمثيل ما لم يتم تمثيله في الغرفة الأولى، وهذا من أجل مضاعفة التمثيل الوطني و توسيعه و إشراك عناصر ذات كفاءة . و لو كان غير ذلك نحصل على نسخة ثانية للغرفة الأولى و في هذه الحالة فما هو المبتغى؟

و قد سارت على درب تبني الثنائية البرلمانية العديد من الدول بما فيها الجزائر، والتي تخص بحوالي 73 دولة معتمدة كافة أنماط الانتخاب². كما أن العهدة النيابية في الغالب حددت من 04 إلى 06 سنوات.³

المطلب الثاني: البناء البرلماني مفارقة تكوينية ومطابقة هيكلية

تبني المؤسس الدستوري الجزائري نظام الثنائية البرلمانية -البيكامرالية- و أقام من خلال المادة 98 من دستور 1996 برلمانا تعدديا يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.⁴ كما نص على تحديد تنظيم كل واحدة من خلال نظامها الداخلي، والقانون العضوي الناظم لكلا المجلسين وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة طبقا للمادة 115 من دستور 1996، ومن هذا المنطلق سنتطرق إلى الإطار البشري التكويني كمفارقة تكوينية (الفرع الأول)، تم الإطار الهيكلي كمطابقة هيكلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإطار البشري التكويني المفارقة التكوينية

وفي هذا سنعالج مايتعلق بالتكوين أولا ثم مايتعلق بالعضوية ثانيا.

- أولا: التكوين - التشكيلة البشرية - : يتكون البرلمان من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.

فبالنسبة المجلس الشعبي الوطني يتشكل من نواب ينتخبون على أساس الاقتراع العام والمباشر و السري على القوائم المرشحة من طرف الأحزاب أو الأحرار، لمدة 05 سنوات قابلة للتجديد،⁵ و بعدد يساوي ناتج مجموع المقاعد المخصصة لكل دائرة انتخابية (ولاية)

¹ - أنظر: مسعود شيهوب، نشأة و تطوير نظام الغرفتين البرلماني، المرجع السابق، ص. 15-16.

² - أنظر في تفاصيل ذلك: قدياري حرز الله، لمحة عن نظام الغرفتين في العالم (واقع - أفاق)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 06، جويلية 2004، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، ص 74، 73.

³ - المرجع السابق، ص. 75.

⁴ - جاءت تسمية مجلس الأمة على غير التسمية المعتمدة في العديد من الدول التي غالبا ما تستعمل مصطلح Sénat التي لا تنطبق على مجلس الأمة و هذا ما أكده السيد بشير بومعزة حين قال " أريد أن أرفع الالتباس الذي وقعت فيه الجرائد التي قرأنا فيها بعض التعليقات الخاصة بمجلس الأمة، أنا أرفض تماما عبارة مجلس الشيوخ، كما أن مجلسنا لا يسمى Sénat فالترجمة الحرفية لكلمة Sénat تعني مجلس الشيوخ، أما مجلس الأمة فيدخل ضمن نظرة جديدة في بناء الديمقراطية، و التي منبعا عبقرية الشعب الجزائري "، أنظر في تفاصيل ذلك: الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، السنة الأولى العدد الأول، مؤرخ في 05/12/1998، ص 14؛ و أنظر أيضا، سعاد عمير، المرجع السابق، ص. 12.

⁵ - أنظر: المادتين 101، 102 من دستور 1996.

حسب عدد سكانها على أساس مقعد واحد لكل حصة تتضمن 80.000 نسمة، و مقعد إضافي لكل حصة متبقية تشمل 40.000 نسمة، على ألا يقل عدد المقاعد المخصصة لكل ولاية (دائرة انتخابية) عن أربعة مقاعد إذا كان عدد سكانها يساوي أو يقل عن 350 ألف نسمة.¹ إلا أنه طبقا للأمر 08-97 المعدل و المتمم بالأمر 02-40 المتضمن تحديد الدوائر الانتخابية و عدد المقاعد المطلوب شغلها في الانتخابات البرلمانية، فقد حدد عدد المقاعد بـ 389 مقعد بعدما كان 380 مقعدا، وهو عدد غير ثابت قابل للتغيير بتغير عدد سكان الولاية أو إعادة تقسيمها.²

كما اعتمد في انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني على طريقة الاقتراع النسبي حيث تحصل كل قائمة على عدد من المقاعد يتناسب و نسبة الأصوات المعبر عنها، و المحصل عليها في الدائرة الانتخابية، مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى، مع عدم الأخذ بعين الاعتبار القوائم التي لم تحصل على نسبة 5 % على الأقل من الأصوات المعبر عنها.³ و بهذا فإن هذا النظام يسمح بتمثيل كل حزب داخل البرلمان حسب قدرته الانتخابية.⁴

والجدير بالذكر، وأمام التعديل الدستوري لعام 2008 بموجب قانون رقم (19/09) المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، وصدور القانون العضوي (04/12) الصادر في 14 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، والقانون العضوي (03/12) المتعلق بكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة نسجل أهم النقاط فيما يلي :

- 1- إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها في كل بلدية يتم تحت مراقبة لجنة إدارية انتخابية مكونة من قاض يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا، وعضوية رئيس المجلس الشعبي البلدي، والأمين العام للبلدية، وناخبان إثنان من البلدية يعينهما رئيس اللجنة، على أن توضع تحت تصرف اللجنة كتابة دائمة ينشطها الموظف المسؤول عن الانتخابات في البلدية، كما أن الدائرة الانتخابية في الخارج (القنصلية) تتكون اللجنة من رئيس الممثلة الدبلوماسية أو رئيس المركز القنصلي المعين من طرف السفير رئيسا، وعضوية ناخبان يعينهما رئيس اللجنة، وموظف قنصلي ككاتب للجنة ينشط الكتابة الدائمة.⁵
- 2- إمكانية كل مواطن أغفل تسجيله في القائمة الانتخابية تقديم تظلم إلى اللجنة الانتخابية وإذا كان مسجلا ممكن أن يقدم طلب مكتوب ومعلل لشطب شخص مسجل بغير حق أو تسجيل شخص مغفل، في أجل 10 أيام الموالية لإعلان اختتام العملية. على أن يخفض هذا الأجل إلى 5 أيام في حالة المراجعة الاستثنائية. وتبت اللجنة بقرار في أجل

¹ -أنظر: الأمر 08/97 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لـ 06 مارس 1997 الذي يحدد الدوائر الانتخابية و عدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، المعدل و المتمم بالأمر 04/02 المؤرخ في 25 فبراير 2002.

² - للإشارة فإنه في ظل الأمر 08/97 بالنسبة لتحديد الدوائر الانتخابية لتمثيل المواطنين بالخارج حدد بـ 06 دوائر: 1-شمال فرنسا 2- جنوب فرنسا 3- باقي أوربا 4- المغرب العربي و إفريقيا 5- باقي العالم العربي 6- أمريكا آسيا و أقيانوسيا، أما في إطار أمر 04/02 المعدل للأمر 08/97 فإن الدوائر أعيد تقسيمها على النحو التالي: 1- باريس 2- مرسيلا 3- برلين 4- تونس 5- القاهرة 6- واشنطن.

³ - أنظر: المادتين 101، 102، من الأمر 07/97 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لـ 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتضمن الانتخابات، ج ر عدد 12.

⁴ -أنظر: بوكرا إدريس، الاقتراع النسبي و أثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 09، جويلية 2005، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، ص. 50.

⁵ -أنظر: المادتين 15-16 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بالانتخابات.

- 3 أيام ، ويبلغ في أجل 3 أيام بكل وسيلة قانونية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.¹
- 3 - تقرير امكانية الأطراف المعنية بالتسجيل الطعن في ظرف 5 أيام كاملة ابتداء من تاريخ التبليغ. وفي حالة عدم التبليغ يسجل الطعن في أجل 8 أيام تبتدئ من تاريخ الإعتراض ، أمام المحكمة المختصة إقليميا التي تفصل في أجل 5 أيام دون مصاريف وبناء على إشعار يرسل إلى الأطراف قبل 3 أيام ، ويكون حكم المحكمة غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن.²
- 4 - بعد استدعاء الهيئة الناخبة بموجب مرسوم رئاسي ، وتأسيس مراكز التصويت ، وبداية الاقتراع الذي يدوم يوما واحدا ، عدا البلديات التي يتعذر فيها الاقتراع في اليوم نفسه لأسباب مادية ، يتم التحرير على مستوى كل مكتب تصويت بموجب محضر محرر ومكتوب بحبر لا يمحي ، وبحضور ناخبين. وقد يتضمن ملاحظات أو تحفظات في 3 نسخ موقعة من طرف أعضاء مكتب التصويت وإرسال نسخة إلى رئيس مكتب التصويت ، رئيس اللجنة الانتخابية ، الوالي أو رئيس المكتب الدبلوماسي.³
- 5 - أجاز القانون العضوي للانتخابات إمكانية تعديل أعضاء مكاتب التصويت ، بموجب اعتراض مقبول ومعلل في أجل 5 أيام من تاريخ النشر. وفي حالة الرفض بقرار من الوالي ، هذا القرار الذي قد يكون محل طعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا خلال أجل 3 أيام من تاريخ التبليغ ، على أن تفصل المحكمة الإدارية في أجل 5 أيام من تاريخ تسجيل الطعن بموجب قرار غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن.⁴
- 6 - وفي حالة رفض أي ترشيح أو قائمة يكون وفق قرار معلل تعليلا قانونيا ، على أن يبلغ في أجل 10 أيام من تاريخ ايداع التصريح بالترشح ، القابل هو الآخر للإلغاء في أجل 3 أيام من تاريخ تبليغ القرار أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا والتي تبت في أجل 5 أيام من تاريخ رفع الطعن ويكون حكمها غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن.⁵
- 7 - كما اعتمد في انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني على طريقة الاقتراع النسبي حيث تتحصل كل قائمة على عدد من المقاعد يتناسب و نسبة الأصوات المعبر عنها والمحصل عليها في الدائرة الانتخابية، وفق المعامل الانتخابي الذي هو حاصل قسمة الأصوات المعبر عنها المنقوصة عند الإقتضاء الأصوات التي حصلت عليها القوائم التي لم تحصل على نسبة 5% مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى.⁶
- 8 - أحدث القانون العضوي 01/12 لجنة وطنية للإشراف على تنفيذ أحكام هذا القانون مشكلة حصريا من القضاة معينين من طرف رئيس الجمهورية ، للنظر في كل تجاوز يمس مصداقية وشفافية العملية الانتخابية ، والنظر في القضايا التي تحدثها اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات.⁷

1 -أنظر: المواد 19-20-21 من القانون العضوي 04/12 المتعلق بالانتخابات .
 2 -أنظر: المادة 22 من القانون العضوي 04/12 المتعلق بالانتخابات .
 3 -أنظر: المواد 25 إلى 51 من القانون العضوي 04/12 المتعلق بالانتخابات .
 4 -أنظر: المادة 36 من القانون العضوي 04/12 المتعلق بالانتخابات .
 5 -أنظر: المادة 96 من القانون العضوي 04/12 المتعلق بالانتخابات .
 6 -أنظر: المواد 85 - 86 من القانون العضوي 04/12 المتعلق بالانتخابات .
 7 -أنظر: المواد 168-169-170 من القانون العضوي 04/12 المتعلق بالانتخابات .

9 وفيما يتعلق بحظوظ تمثيل المرأة طبقا للقانون العضوي (03/12) فيجب أن لا يقل عدد عدد النساء في كل قائمة ترشيح حرة أو مقدمة من حزب أو عدة أحزاب سياسية عن النسب التالية بالنسبة لانتخابات المجلس الشعبي الوطني وفقا لما يلي: 20% عندما يكون عدد المقاعد يساوي 4 مقاعد ، 30 % عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق 5 مقاعد ، 35 % عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق 14 مقعدا ، 40 % عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق 32 مقعد ، 50% بالنسبة لمقاعد الجالية الوطنية في الخارج .¹ على أن توزع المقاعد بين القوائم بحسب عدد الأصوات التي تحصل عليها كل قائمة، وفقا للنسب المحددة سابقا وجوبا للمترشحات حسب ترتيب أسمائهن في القوائم الفائزة .²

من خلال ما سبق يمكن أن نسجل الملاحظات التالية :

- إن التسجيل في القائمة الانتخابية طبقا للمادة 6 من القانون العضوي واجب على كل مواطن مع وجود إمكانية الإغفال الذي يترتب عليه تقديم التظلم، وقد يصل إلى المنازعة أمام المحكمة المختصة إقليميا ، الشيء الذي يطرح منطوقا وجوبية التسجيل أم تلقائية التسجيل من طرف اللجنة الإدارية البلدية؟ خاصة أن ما يقابل التسجيل هو وجود إمكانية الإغفال وليس رفض التسجيل.
- إن المنازعة التي جاءت في صلب المادة 22 في القانون العضوي (01/12) فيما يتعلق بالإغفال، أو تقديم الاعتراض على التسجيل، أو الشطب أمام المحكمة المختصة إقليميا، يلاحظ وجود عبارات التظلم طلب التسجيل ثم الاعتراض ، وكان من الأجر توحيد التعبير اللفظي بالتظلم على أساس مرحلة ما قبل قضائية أو ممهدة لها . أما الجهة القضائية المختصة التي هي المحكمة المختصة إقليميا تطرح طبيعة النزاع . هل هو إداري أم عادي ؟ فإذا اعتبرناها محكمة عادية نصطدم بأحكام المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية خاصة أن قرار اللجنة بلغ من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وإذا اعتبرناها إدارية فطرف النزاع هو اللجنة الإدارية البلدية ، وبحضور البلدية وإن كان الأقرب للصواب هو اعتبارها المحكمة الإدارية . أما المنازعة الواردة في صلب أحكام المادة 96 فهي إدارية بلفظها الصريح بتحديد الجهة القضائية المختصة.³
- فيما يتعلق بنص المادة 86 كان من الأجر إضافة لفظ الصحيحة بعد كلمة المعبر عنها.⁴
- فيما يتعلق بتحديد نسب تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة طبقا لأحكام المادتين 02-

03 من القانون العضوي (03/12) يلاحظ لبس وغموض وتناقض نظرا لأن النسبة حددت على أساس المقاعد المتنافس عليها في الدائرة الانتخابية ليعاد تحديد نفس النسبة على مستوى المادة 03، ولم تتحدد على أساس المقاعد المتحصل عليها أو التي فازت

¹-أنظر: المادة 2 من القانون العضوي 03/12 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة.

²-أنظر: المادة 3 من القانون العضوي 03/12 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة.

³-أنظر: وليد شريط ، خصوصية المنازعة الانتخابية على ضوء القانون العضوي (01/12) للانتخابات خلال اليومين الدراسيين 17-18 أبريل 2012 حول الإطار القانوني لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني على ضوء القانون العضوي (01/12) ، كلية الحقوق جامعة سعد دحلب البلدية .

⁴-أنظر: توصيات اليومين الدراسيين 17-18 أبريل 2012 حول الإطار القانوني لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني على ضوء القانون العضوي (01/12) ، كلية الحقوق جامعة سعد دحلب البلدية .

بها القائمة، في مقابل أن القائمة طبقا لأحكام المادة 88 من القانون العضوي (01/12) أين يتم توزيع المقاعد وفقا لترتيب الوارد في القائمة .

وعلى هذا الأساس فإذا لم يتم إيراد العنصر النسوي في المراتب الأولى لكل قائمة نصطدم بكيفية حساب نسبة العنصر النسوي خاصة أن القائمة مغلقة، ونكون أمام منازعة بشأن إعلان النتائج تطرح أمام المجلس الدستوري طبقا للمادة 166 من القانون العضوي (01/12)، طرف يتمسك بالمادة 88 من القانون العضوي (01/12) ، على أساس أن القائمة مغلقة وطرف يتمسك بالمادة 03 من القانون العضوي (03/12)، في مقابل أنه عند الحساب نحصل على أعداد عشرية، وكان من الأجدر النص على التقريب إلى العدد الصحيح الأكبر¹. بالإضافة إلى أن القانون العضوي (03/12) نص على نسبة 20% عندما يكون عدد المقاعد يساوي 4 مقاعد، لكن بالرجوع إلى الأمر 01-12 المحدد للدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان لآنجد الدائرة الانتخابية التي تتطلب 04 مقاعد، فأقل دائرة إنتخابية 05 مقاعد².

و أما مجلس الأمة، فيتشكل من عدد يساوي على الأكثر نصف أعضاء المجلس الشعبي الوطني و هو حاليا 144 عضوا، وهو عدد يبقى صحيحا حتى بعد ارتفاع عدد نواب المجلس الشعبي الوطني بزيادة 09 مقاعد. وينتخب 2/3 أعضائه عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية بعدد عضوين عن كل ولاية مهما بلغ عدد سكانها (بمعنى $2 \times 48 = 96$)، و حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية. و يكون التصويت إجباريا عدا في حالة حدوث مانع³. ويفوز في الانتخابات المترشحون الحاصلون على أكبر عدد من الأصوات وفقا لعدد المقاعد المطلوب شغلها. و في حالة تعادل الأصوات يفوز المترشح الأكبر سنا⁴. أما الثلث الباقي أي 48 عضوا فيتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و المهنية و الاجتماعية بغض النظر عن الدائرة الانتخابية التي يقيمون بها، وفقا لمدة عضوية مقدرة ب06سنوات، على أن تجدد التشكيلة بالنصف كل ثلاث سنوات⁵.

و قد اعتبر أن نظام التعيين لأعضاء مجلس الأمة إحدى صور الانتخاب غير المباشر لما لرئيس الجمهورية من انبثاق مباشر عن الأمة، و بالتالي فالانتقاء يجري على درجتين في الحالة هذه، مع فارق بين العمليتين ففي الأولى يتم الاختيار من قبل عدد من المنتخبين المحليين. بينما في الثانية، التعيين من طرف منتخب واحد. و على هذا الأساس، يصبح إجراء

¹-أنظر: وليد شريط ، خصوصية المنازعة الانتخابية على ضوء القانون العضوي (01/12) للانتخابات خلال اليومين الدراسيين 17-18 أبريل 2012 حول الإطار القانوني لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني على ضوء القانون العضوي (01/12) ، كلية الحقوق جامعة سعد دحلب البليلة .

²-أنظر: وليد شريط ، خصوصية المنازعة الانتخابية على ضوء القانون العضوي (01/12) للانتخابات خلال اليومين الدراسيين 17-18 أبريل 2012 حول الإطار القانوني لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني على ضوء القانون العضوي (01/12) ، كلية الحقوق جامعة سعد دحلب البليلة .

³- أنظر: المادة 105 من القانون العضوي 01-12 المتعلق بالانتخابات (المقابلة للمادة 123 من الأمر 07/97 المتضمن القانون العضوي المتضمن الانتخابات).

⁴- أنظر: المادة 104 من القانون العضوي 01-12 المتعلق بالانتخابات (المقابلة للمادة 147 من الأمر 07/97 المتضمن القانون العضوي المتضمن الانتخابات).

⁵ - أنظر: الملحق المرفق مع المر 01-12 المحدد للدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان.

التعيين الذي يضطلع به رئيس الجمهورية يوصف بالانتخاب غير المباشر، حيث يقوم رئيس الجمهورية بهذا التصرف نيابة عن الأمة.¹

هذا وتجدر الإشارة إلى أن هناك من ينتقد طريقة الانتخاب غير المباشر لثلاثي مجلس الأمة، على أساس أن الهيئة الناخبة مكونة من منتخبين -مجالس البلدية و المجلس الشعبي الولائي- هذا قد يؤدي إلى فوز الحزب الحاصل على الأغلبية في هذه المجالس. وعلى أساس ذلك فالمنتخب في مجلس الأمة سيدافع على مصالح حزبه أكثر من مصالح دائرته الانتخابية على الرغم من أن العهدة البرلمانية تنسم بالطابع الوطني، هذا من جهة. و من جهة أخرى، أن الهيئة الناخبة -المجالس الشعبية البلدية، الولائية- عدد قليل مقارنة مع الهيئة الناخبة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني التي تعد بالملايين، فكلما قل عدد هذه الهيئة اضطربت الانتخابات وحدثت المساومات و بالتالي تأثرت مصداقيتها.²

كما لاقت فكرة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة هي الأخرى العديد من الانتقادات، على اعتبار أنها لا تتماشى و الممارسة الديمقراطية. كما اعتبرها البعض بمثابة وسيلة لفرض هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان، لأنه يشكل جهازا رقابيا على العمل التشريعي الذي ينتجه المجلس الشعبي الوطني. فالنص التشريعي المصادق عليه من قبل هذا الأخير لا يكتسب القوة القانونية إلا إذا صادق عليه مجلس الأمة بـ 3/4، و التي لن تتحقق إلا إذا اشرك الثلث المعني في عملية المصادقة. فلو يشتد الصراع بين الكتل المشكلة لهذا المجلس سيصعب على المجلس الشعبي الوطني و من خلاله الحكومة ممارسة الوظيفة التشريعية وتجسيد العمل الحكومي، فإن الثلث الرئاسي قد يلعب دورا تحكيميا بين هذه الكتل كما قد يلعب دور الأقلية الفاصلة (Minorité de blocage) التي تعود لها كلمة الفصل في اعتماد النص أو رفضه، مما جعل البعض يطلق عليه اسم الثلث المجمد.³

و في هذا الصدد، يمكن القول أن مبدأ التعيين لا يعتبر اختراعا أو إبداعا جزائريا فالعديد من الدول التي تبنى نظام المجلسين تعتمد أسلوب التعيين جزئيا مثل (مصر، الهند، ماليزيا) أو كليا مثل (البحرين، الأردن، كندا...) هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن هذا الثلث ليس متجانسا، فهو لا يشكل حزبا أو تيارا سياسيا معينا، بل إنه مكون من جملة من الكفاءات والشخصيات الوطنية التي من شأنها أن تعطي دفعا للأداء التشريعي لمجلس الأمة.⁴ إلا أنه ما يلاحظ أن معيار تحديد مفهوم الكفاءات الشخصية الوطنية، هو معيار مرن مطاط، خاصة أن السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية واسعة. فهو يعين من يشاء دون أن يبرر اختياراته، الشيء الذي يبقى خاضعا لاعتبارات سياسية بالدرجة الأولى.⁵

¹-أنظر: عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هرمة الجزائر، 2003، ص 140.

² أنظر: شنوفي فاتح، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2001، ص 23. ؛ و أنظر أيضا، سامي عبد السلام، المرجع السابق، ص 39.

³- أنظر في تفاصيل ذلك : سعاد عمير، المرجع السابق، ص 45؛ و أنظر أيضا، شريف كايس، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في حل الخلاف بين الغرفتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، 29-30 أكتوبر 2002، ص 65؛ و أنظر: وليد شريط، الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستوري "المبررات وواقع العلاقة بين غرفتي البرلمان"، مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية رقم 11، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 29 و مابعدھا.

⁴- أنظر: قدياري حرز الله، مرجع سابق، ص 74، 73؛ و أنظر أيضا، سعاد عمير، المرجع السابق، ص 46.

⁵- قائمة الثلث الرئاسي المعين (48 عضو) المعلن عليها في 27 ديسمبر 1997، احتوت على 11 وزير سابق و ثلاث ضباط ساميين سابقين في الجيش الوطني الشعبي، و أربع سفراء سابقين بالإضافة إلى ممثلي بعض الاتحادات و الجمعيات مثل

ثانياً: العضوية في البرلمان: ندرج فيما يتعلق بالعضوية مايلي: شروط العضوية في البرلمان، مدة العضوية، حالات انقضاء المهمة البرلمانية، حقوق و واجبات العضو و النائب البرلماني.

أ - إن الشروط الواجب توفرها في المترشح لعضوية البرلمان الجزائري حددتها المواد 90، 91، 92، 105، 108، 109، من القانون العضوي 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات (المقابلة للمواد: 05، 07، 107 من الأمر 07/97 المتضمن القانون العضوي لنظام الانتخابات) ويمكن أن نوردتها على النحو التالي:

1 - **السن:** يجب على المترشح للنيابة في المجلس الشعبي الوطني أن يكون بالغا من العمر على الأقل 25 سنة كاملة يوم الاقتراع سواء كان رجلا أو امرأة (في ظل الأمر 07/97 اشترط سن 28 سنة)، و35 سنة بالنسبة للعضوية في مجلس الأمة (في ظل الأمر 07/97 اشترط سن 40 سنة). و تحسب السنة بـ: 12 شهرا كاملا، و يفترض ميلاد الأشخاص غير المحدد اليوم و الشهر ميلادهم في اليوم الأول من الشهر الأول للسنة المولودون فيها. وما يلاحظ هنا التباعد الواضح بين السن الواجب توافره في عضوية المجلس الشعبي الوطني، و السن الواجب توافره في عضوية مجلس الأمة، أي فرق 07 سنوات (بدلا من فرق 12 سنة في ظل الأمر 07/97)، وهو فرق لا يستهان به. و لعل العلة في ذلك أن المؤسس الدستوري يسعى لوجود أعضاء بمجلس الأمة يفترض فيهم نوعا من الحكمة و التبصر و الدراية بأمور الأمة. و هذا لن يتأتى إلا بوجود أعضاء متقدمين في السن عن نواب المجلس الشعبي الوطني.

2 - يجب أن يكون المترشح ذو جنسية جزائرية (في ظل الأمر 07/97 نص على جنسية أصلية أو مكتسبة منذ مدة تزيد عن 5 سنوات كاملة).

3 - التمتع بالحقوق المدنية و السياسية.

4 - ألا يكون قد سبق الحكم عليه نهائيا بسبب ارتكابه أفعال و صفها القانون بجناية مهما كانت طبيعتها، سياسية، اقتصادية، أو من جرائم القانون العام، أو بسبب ارتكابه لجنحة التي يحكم فيها عن ممارسة حق الانتخابات، وفقا للمادتين 2/8 و 14 من قانون العقوبات.

5 - ألا يكون من الذين كان سلوكهم أثناء ثورة التحرير الوطني ضد المصلحة الوطنية.

6 - أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفاؤه منها.

7 - أن يكون العضو المعين لمجلس الأمة (الثلث الرئاسي) من بين الكفاءات والشخصيات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الاقتصادية والاجتماعية¹.

ب - مدة العضوية:

حدد المؤسس الدستوري المدة النيابية للمجلس الشعبي الوطني بـ 05 سنوات، على أن تنظم خلال الثلاثة أشهر الأخيرة منها انتخابات تشريعية، خلافا لمجلس الأمة الذي حددت مهمته النيابية بـ 06 سنوات، على أن تجدد تشكيلته

الاتحاد العام للعمال الجزائريين UGTA، الجمعية الوطنية لمتقاعدي الجيش الوطني الشعبي، جمعية 08 ماي 1945.... الخ. أنظر، شنوفي فاتح، المرجع السابق، ص. 30.

¹ - لمزيد من التفاصيل أنظر: نور الدين فكايير، العضوية في البرلمان، مجلة النائب، السنة الأولى، العدد الأول، مجلة فعلية يصدرها المجلس الشعبي الوطني، الجزائر 2003، ص 25.

بالنصف كل ثلاث سنوات.¹ مع الإشارة أن تجديد النصف عقب السنة الثالثة من مدة العضوية الأولى يكون عن طريق القرعة باستثناء رئيس مجلس الأمة الذي يمارس عهده الأولى لمدة العضوية كاملة (06 سنوات)²، على أن ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي للمجلس.³

و للملاحظة فإن التجديد النصفى يشمل المنتخبين (2/3)، و المعينين (1/3) نظرا لأن عبارات المادة 2/102 القاضية بـ "تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث (03) سنوات" جاءت عامة ومطلقة و التي تفيد أن التجديد غير مقصور على فئة معينة، كما أن التجديد يتم في كل عهدة جديدة لمجلس الأمة و ليس قصرا على العهدة الأولى. و على هذا الأساس تمثل كل ولاية بمقعد واحد بالنسبة للانتخاب، من أجل تجديد عدد أعضاء مجلس الأمة المنتخبين.⁴

والجدير بالذكر، أن الغرض من المفارقة بين مدة العضوية على مستوى كلا المجلسين هو تجنب حالة شغور للمؤسسة التشريعية، علما أن الحل لا يصيب الغرفة الثانية و هذا ضمان لاستقرار وديمومة مؤسسات الدولة و استمرارها.

كما أنه يمكن تحديد مهمة البرلمان في حالة الظروف الخطيرة التي لا تسمح بإجراء انتخابات عادية، بناء على اقتراح من رئيس الجمهورية، واستشارة المجلس الدستوري، بعد أن يثبت هذه الحالة البرلمان المنعقد بغرفتيه.⁵

4- انتهاء العضوية في البرلمان:

تنقضي عضوية النائب في المجلس الشعبي الوطني أو عضو مجلس الأمة منتخبا كان أو معيناً في الحالات التالية:

أ- الوفاة: تنتهي العضوية في البرلمان بموت العضو. ومن يوم وفاته يستخلف عضو البرلمان المتوفى بالمترشح المرتب مباشرة بعد المنتخب المتوفى في القائمة، لمواصلة الفترة المتبقية في العهدة البرلمانية هذا بالنسبة لنائب المجلس الشعبي الوطني. أما بالنسبة لمجلس الأمة فالعضو المنتخب المتوفى يستخلف بعضو آخر بعد إجراء انتخابات جزئية لاستخلافه.⁶ أما العضو المعين فلم يتم التنصيب على إجراءات استخلافه، إلا أنه قياساً على أحكام استخلاف المنتخبين فإنه في هذه الحالة يتم استخلافه بناء عن طريق إصدار رئيس الجمهورية مرسوماً رئاسياً يعين بموجبه عضواً آخر. و تنتهي عهدة العضو الجديد في مجلس الأمة بتاريخ انتهاء عهدة العضو المستخلف.⁷ و في جميع الحالات لا يتم الاستخلاف في السنة الأخيرة من العهدة البرلمانية.⁸

ب- الاستقالة: و هي حالة التخلي عن العهدة و الصفة البرلمانية إرادياً من طرف عضو البرلمان سواء كان منتخبا أو معيناً.⁹ فالاستقالة تكون بموجب طلب يوجه إلى رئيس المجلس

¹ - أنظر: المادة 102 من دستور 1996 و المادة 101 من أمر 07/97 المتضمن القانون العضوي للانتخابات.

² - أنظر: المادة 181 من دستور 1996.

³ - أنظر: المادة 2/114 من دستور 1996.

⁴ - أنظر: المادة 4 من مرسوم تنفيذي 97 - 423 المؤرخ في 11 نوفمبر 1997 المتعلق بتنظيم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين و غيره المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 2000-375 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000.

⁵ - أنظر: المادة، 5، 4/102، من دستور 1996

⁶ - أنظر: المادة 150 من أمر 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

⁷ - أنظر: سعاد عمير، المرجع السابق، ص. 47.

⁸ - أنظر: المادة 121 من أمر 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات

⁹ - أنظر: نور الدين فكايير، المرجع السابق، ص. 29.

الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، و الذي يحظر بدوره المجلس في أقرب جلسة له ليثبت شغور المقعد. كما أن الاستقالة لا تمنح لقائمة العضو المستقيل حق استخلافه بالمرشح الذي يليه في الترتيب بأخر منتخب في القائمة كما هو الحال بالنسبة للعضو المتوفى أو المعين في منصب حكومي أو في المجلس الدستوري.¹ و للإشارة فإن تحديد الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه تحدد بموجب قانون عضوي طبقا لأحكام المادة 108 من دستور 1996 إلا أن هذا القانون لم ير النور بعد.

ج- ممارسة وظيفة تتنافى مع العضوية في البرلمان: جاء في نص المادة 105 من الدستور على أنه مهمة النائب و عضو مجلس الأمة هي مهمة وطنية و قابلة للتجديد، و لا يمكن الجمع بينها و بين مهام أو وظائف أخرى.

و على هذا الأساس و طبقا للقانون العضوي 12-02 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية. فإن عضو البرلمان سواء كان نائبا المجلس الشعبي الوطني، أو عضوا بمجلس الأمة يفقد صفته البرلمانية في حالة قبوله لمنصب حكومي، أو انتخابه كعضو بالمجلس الدستوري، أو ممارسة نشاط تجاري، أو مهنة حرة شخصيا أو بإسمه، أو مهنة القضاء، أو وظيفة أو منصب لدى دولة أجنبية، أو رئاسة أندية رياضية أو اتحادات مهنية.² فإنه يفقد عضويته و يستخلف بالمرشح المرتب مباشرة بعد المنتخب في قائمته، إذا كان نائب بالمجلس الشعبي الوطني أو بعد إجراء انتخابات جزئية بالنسبة لعضو المنتخب لمجلس الأمة أو لعضو يعينه رئيس الجمهورية إذا كان معينا (ثلث الرئاسي)، دون أن تتنافى العهدة البرلمانية مع ممارسة نشاطات مؤقتة لأغراض علمية أو ثقافية أو إنسانية أو شرفية، لا تؤثر على الممارسة العادية للعهدة، أو مهمة مؤقتة لصالح الدولة لا تتجاوز سنة.³

مع الإشارة أن هذا المنصب الجديد يكسبه صفة العضوية في الحكومة أو المجلس الدستوري. و فيما عدا ذلك، فلا يتم استخلافه.⁴ وإن كان القانون العضوي المتعلق بشروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده المنصوص عليه في المادة 112 لم يصدر بعد هو الآخر.

د- سقوط المهمة البرلمانية: تسري حالة سقوط المهمة البرلمانية طبقا لنص المادة 106 من الدستور إذا كان نائبا أو عضوا مجلس الأمة لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو فقدها إذا تم انتخابه و ثبت عضويته. ولكن بعد مدة، ظهر أنه لا يتوفر على شرط أو أكثر من الشروط المطلوبة لانتخابه أو فقدها فيما بعد و المنصوص عليها في المادة 05 من أمر 07/97 المتعلق بالانتخابات.

وتجدر الإشارة، أن سقوط المهمة البرلمانية ليس تلقائيا بمجرد ظهور تخلف الشرط، وإنما بعد أن يقرر ذلك المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة بأغلبية أعضائه. و الأغلبية المطلوبة هنا هي الأغلبية البسيطة، على أن تتم إجراءات إسقاط الصفة النيابية من العضو بناء على طلب من مكتب المجلس (حسب الحالة) يوجه إلى لجنة الشؤون القانونية والإدارية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني و حقوق الإنسان بالنسبة لمجلس الأمة للدراسة.

¹-أنظر: نور الدين فكاي، المرجع السابق، ص 30.

²-أنظر: المادة 03 من القانون العضوي 12-02 الصادر في 14 يناير 2012 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية.

³-أنظر: المادة 05 من القانون العضوي 12-02 الصادر في 14 يناير 2012 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية.

⁴-أنظر: المادة 119 من أمر 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

ويدرس الطلب. وفي حالة قبوله تعد اللجنة تقريرا يعرض على المجلس في حالة سرية للتصويت عليه بأغلبية الأعضاء.¹

هـ- الإقصاء: إن عضو البرلمان النائب أو عضو مجلس الأمة مسؤول أمام زملائه طبقا لنص المادة 107 من الدستور. و لهم الحق في تجريده من مهمته النيابية في حالة اقترافه فعلا يخل بشرف المهنة. على أن يقرر هذا الإقصاء بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة. و الأغلبية المشتركة هنا هي الأغلبية البسيطة.

د- الحل : و في هذه الحالة تنقضي المهمة البرلمانية قبل استنفاد مدتها القانونية، و هذا بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني فقط نظرا لأن الحل لا يصيب الغرفة الثانية لمجلس الأمة. على أن الحل قد يكون اختياريا طبقا لنص المادة 129 من دستور 1996، أو وجوبا في حالة عدم الموافقة على برنامج الجديد- أو مخطط العمل بعد التعديل الدستوري بموجب القانون 19/08-² الذي عرض المجلس الشعبي الوطني من حكومة أخرى غير التي عرضت برنامج الأول ورفض. فهنا يحل البرلمان وجوبا، و تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية للبلاد إلى غاية انتخاب مجلس جديد في آخر أقصاه ثلاثة أشهر عملا بأحكام المادة 82 من دستور 1996.

وللإشارة، فقد يتم تعليق العهدة النيابية، و يجمد البرلمان في حالة الحرب طبقا لما نصت عليه المادة 96 ب: يوقف العمل بالدستور مدة الحرب، و يتولى رئيس الجمهورية جميع الصلاحيات و في هذه الحالة نميز احتمالين:

- 1- إذا انتهت المدة البرلمانية 05 سنوات للمجلس الشعبي الوطني، 06 سنوات لمجلس الأمة خلال مدة الحرب فهنا يحل البرلمان بقوة القانون.
- 2- إذا انتهت الحرب قبل انتهاء المدة البرلمانية، هنا يستأنف العمل بالدستور وتستكمل كل غرفة مدة عهدة البرلمانية.

و بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة فإنها تنقص بالنسبة لنصف أعضائه كل ثلاث سنوات بعد استكمالهم مدة العضوية كاملة.

3- حقوق النائب و واجباته: النائب البرلماني يتمتع بحقوق في مقابل قيامه بواجبات.

ويمكن أن نورد حقوقه و واجباته على النحو التالي:

أ - **الحقوق:** و يمكن إجمالها فيما يلي:

1 - **الحصانة البرلمانية:**

إن الحصانة البرلمانية معترف بها لنواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم و مهمتهم البرلمانية. فلا يمكن أن يتابعوا أو يوقفوا. ولا يمكن أن ترفع عليهم دعوى مدنية أو جزائية أو يسلب عليهم، أي ضغط بسبب ما عبروا عنه من آراء، أو ما تلفظوا به من كلام، أو سبب تصويتهم خلال ممارسة مهمهم البرلمانية. و بهذا فالبرلماني يملك كامل الحرية خاصة في الأعمال المرتبطة بوظيفته، و من خلال ذلك فالمؤسس الدستوري طبقا لنص المادة 109 من دستور 1996 كرس حصانة موضوعية -عدم المسؤولية- و هي حصانة عينية من حيث هي تطل الأقوال و الأعمال.³

¹-أنظر: نور الدين فكاي، المرجع السابق، ص 31.

²-أنظر: التعديل الدستوري: قانون 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63

³- أنظر: وليد العقون، الحصانة البرلمانية، مجلة النائب، السنة الثانية العدد الرابع، مجلس الشعب الوطني، الجزائر 2004، ص 39.

كما كرس أيضا حصانة إجرائية فيما يتعلق بالأعمال المنفصلة عن الوظيفة البرلمانية طبقا لنص المادتين 110، 111 من دستور 1996، حيث لا يجوز الشروع في متابعة عضو البرلمان بسبب جريمة أو جنحة، إلا بتنازل صريح منه، أو بإذن حسب الحالة، من المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة الذي يقرر رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه. كما أنه يمكن للمكتب أن يطلب إيقاف المتابعة و إطلاق سراح النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة التلبس بجنحة أو جنائية. وعلى العموم لا يمكن متابعته إلا بعد تنازل صريح منه -أي العضو أو النائب- أو بإذن من إحدى الغرفتين حسب الحالة.

2- التعويضات البرلمانية: يتقاضى العضو البرلماني أثناء عهده تعويضة أساسية شهرية خاضعة للاقتطاعات القانونية. على أن تحسب على أساس أعلى قيمة للنقطة الاستدلالية المعمول بها في الوظيفة العمومية، و الخاصة بسلك الإطارات السامية للدولة.¹

ب- واجباته: يلتزم نائب المجلس الشعبي الوطني و عضو مجلس الأمة بعدة واجبات مقرررة دستوريا و قانونا، و من بينها مراعاة أثناء تأدية مهامه المصلحة العامة، و الوطنية حضور الجلسات العامة للمجلس، و أشغال اللجان التي هو فيها، مع المحافظة على سرية مداولاتها، و المشاركة في التصويت، و المصادقة على القوانين و جمع المهام المسندة إليه.²

الفرع الثاني: الإطار الهيكلي للبرلمان - مطابقة هيكلية -

إن هياكل كل غرفة من غرفتي البرلمان متماثلة طبقا لنص المادة 09 من القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08 ماي 1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة. و تتمثل هياكل البرلمان في الرئيس، المكتب، اللجان الدائمة و هي هياكل دائمة. كما توجد هياكل أو هيئات استشارية و تنسيقية وهي: هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق، المجموعات البرلمانية. و عليه سنتطرق إلى الأجهزة الدائمة، ثم الأجهزة الاستشارية أو التنسيقية على النحو التالي:

أولا: الأجهزة الدائمة للبرلمان:

تتلخص الأجهزة الدائمة على مستوى كلا المجلسين في: الرئيس، مكتب المجلس، اللجان الدائمة. و سنتطرق لكل جهاز على حدة، لتوضيح المطابقة

أ - الرئيس: بعد أن تتوفر في الرئيس الشروط العامة للعضوية في البرلمان، سواء كان نائبا في المجلس الشعبي الوطني، أو عضوا في مجلس الأمة، فإنه يتم انتخاب رئيس على مستوى كل غرفة من طرف نواب المجلس، أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة. و عليه فإنه يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة بالاقتراع السري. و في حالة تعدد المرشحين يعلن فوز المرشح المتحصل على الأغلبية المطلقة. و في حالة عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة، يلجأ إلى إجراء دور ثان يتم فيه التنافس بين الأول و الثاني المتحصلين على أغلبية الأصوات. و للإشارة فإن إجراء الدور

¹- أنظر: المواد، 20، 19، من قانون رقم 01/01، المؤرخ في 04 فيفري 2001، الخاصة بحقوق و واجبات و مهام عضو البرلمان.

²- أنظر: المواد 11، 12، 13، من قانون 01/01 المتعلق بحقوق و واجبات و مهام عضو البرلمان.

الثاني بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة يكون في أجل أقصاه 24 ساعة، و هذا الأجل يتم التنصيب عليه بالنسبة لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني. و في هذه الحالة يعلن فوز المرشح الحاصل على الأغلبية النسبية. وفي حالة تعادل الأصوات يعتبر فائزا المترشح الأكبر سنا. و إذا كان مترشحا وحيدا، فيكون الانتخاب برفع اليد و يعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات.¹

و للإشارة فإن نظام مجلس الأمة لعام 1999 أضاف إجراء الاقتراع السري أو رفع اليد بالنسبة لحالة المرشح الوحيد.

و للتذكير، فإن رئيس المجلس الشعبي الوطني يمارس عهدة برلمانية 05 سنوات كرئيس، إلا إذا طرأ مانع كالاستقالة أو التنافي أو وفاة أو مانع قانوني، فإنه يتم انتخاب رئيس جديد بنفس الأشكال و الإجراءات السابقة، في أجل أقصاه 15 يوما من إعلان الشغور.² أما بالنسبة لرئيس مجلس الأمة فقد نصت المادة 2/114 من دستور 1996 على أن: " ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس. كما نصت المادة 2/181 على أن: " لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى لمدة ست 06 سنوات".

و باستقراء هاتين المادتين (2/114، 2/181) نجد أنهما يوجبان أن الرئيس الأول لمجلس الأمة يستمر في مركز الرئاسة لمدة ست سنوات أي يمارس عهده الأولى لمدة 06 سنوات بصفة رئيس، بدليل أن المؤسس الدستوري وظف لفظ العهدة، ولو كان غير ذلك لاستعمل المؤسس الدستوري الجزائري لفظ عضو. و عضوية كما جاء في الفقرة الأولى من نفس المادة (181) بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة. و قد أثارت هذه النقطة جدلا كبيرا في العهدة الأولى لمجلس الأمة. و كادت أن تخرج النقاش القانوني عن إطاره الدستوري عند مغادرة الرئيس الأسبق بشير بو معزة.³

و في هذا الإطار، نورد توضيحا، فالمادة 10 من قانون العضوي 02/99 كانت تنص على أنه " ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة وفقا لأحكام المادة 114 من الدستور"، إلا أنه بعد إخطار المجلس الدستوري صدر رأي جاء فيه: "إعتبار أن المؤسس الدستوري قد أقر في المادة 181 الفقرة الثانية من الدستور بأن القرعة لا تشمل رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى مدة 06 سنوات".

و اعتبار أن المشرع سن نصا على انتخاب رئيس مجلس الأمة، يتم وفقا لأحكام المادة 114 من الدستور، يكون قد أغفل الإشارة إلى الحكم الانتقالي الوارد في الفقرة الثانية من المادة 181 من الدستور، و المتعلق بانتخاب رئيس مجلس الأمة و في العهدة الأولى.⁴

¹ - أنظر: المادة 3 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 30 يوليو 2000 الموافق لـ 28 ربيع الثاني 1421 ج عدد 46 (المقابلة للمادة 7 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 10 ربيع الثاني 1418 الموافق لـ 13 غشت 1997 ج عدد 53)؛ و أنظر أيضا، المادة 06 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 20 شعبان 1420 الموافق لـ 28 نوفمبر 1999 ج عدد 84 (المقابلة للمادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 21 شوال 1418 الموافق لـ 18 فبراير 1998 ج عدد 08).

² - لم نجد تنصيب على هذه الحالة في ظل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000. بل طبقا للمادة 6/7 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997.

³ - أنظر: سعاد عمير، المرجع السابق، ص. 54.

و بعد ذلك رأى المجلس الدستوري، أن المادة 11 الفقرة الأولى مطابقة للدستور و تعاد صياغتها كالآتي مع مراعاة أحكام المادة 181 الفقرة الثانية من الدستور ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة وفقا لأحكام المادة 114 من الدستور.¹ و تجدر الملاحظة أن هذا الرأي أكد على ضرورة تطبيق نص المادة 181 الفقرة الثانية على العهدة الرئاسية الأولى للمجلس. و بانتهاء العهدة الأولى تطبق أحكام المادة 114 الفقرة الثانية و ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس.

حتى إن كان رئيس مجلس الأمة يمارس عهدة رئاسية بناء على توكيل وقع بالانتخاب عليه، الذي يقض عليه مهمة تمثيل الجماعة و التحدث باسمها و لحسابها، و العهدة مقرونة بالانتخاب لتولي مهمة التمثيل، و من هنا فإن رئيس مجلس الأمة يمارس عهدة رئاسية لمدة 06 سنوات كرئيس لهذا المجلس و ليس كعضو فيه.²

و في حالة شغور منصب رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان، كالاستقالة، أو التنافي، أو مانع قانوني، أو الوفاة، فإنه يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة جديد، بنفس الإجراءات و الأشكال سابقة الذكر في أجل أقصاه 15 يوما. على أن يتم الإخطار لحالة الشغور من طرف هيئة التنسيق، و يثبت بموجب لائحة يصادق عليها (3/4) ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة. و يشرف على عملية الانتخاب أكبر النواب الرئيس سنا بمساعدة أصغر عضوين في مجلس الأمة شريطة ألا يكون من المترشحين.³

أما مهام رئيس المجلس : فقد حدد النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة صلاحيات لكل منهما، وهي صلاحيات متشابهة و متقاربة.⁴ باعتبارها صلاحيات تنظيمية داخلية و يمكن أن نوجزها في:⁵

- 1 - السهر على تطبيق أحكام النظام الداخلي للمجلس.
- 2 - تمثيل المجلس داخل الوطن و خارجه.
- 3 - ضمان الأمن و النظام داخل مقر المجلس.
- 4 - رئاسة جلسات المجلس و إدارة مناقشاته و مداولاته.
- 5 - رئاسة اجتماعات مكتب المجلس، هيئة التنسيق، و هيئة الرؤساء.
- 6 - توزيع المهام بين أعضاء مكتب المجلس.
- 7 - تعيين الأمين العام و تقليد المناصب في المصالح الإدارية في كل مجلس بعد استشارة مكتب المجلس.
- 8 - تحديد كفاءات سير المصالح الإدارية عن طريق قرارات.
- 9 - الإشراف على إعداد ميزانية المجلس و عرضها على مكتب المجلس.

¹ - رأي رقم 08/ ر ق ع / م د/99 مؤرخ في 5 ذي القعدة 1419 الموافق لـ 21 فبراير 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة للدستور، أحكام الفقه الدستوري الجزائري 1999، رقم 04، المجلس الدستوري الجزائري، ص 13، 23.

² - أنظر: بوكرا إدريس، بعض الملاحظات القانونية حول عملية استبدال رئيس مجلس الأمة، مجلة إدارة، العدد الأول، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر 2001، ص 78؛ وأنظر أيضا، بوجمعة هيشور، مجلس الأمة في عهده الأولى، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003، مجلس الأمة، ص 54.

³ - أنظر: المادة 07 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999 (المقابلة للمادة 11 من نظام مجلس الأمة لعام 1998).

⁴ - في تفاصيل ذلك أنظر: عمار عوابدي، رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد الخامس، ديسمبر 2004، مجلس الأمة، الجزائر، ص 105.

⁵ - أنظر: المادة 9 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000 (المقابل للمادة 20 من النظام الداخلي لعام 1997) و المادة 8 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999.

- 10 - الأمر بالصرف.
- 11 - ضبط تنظيم المصالح الإدارية للمجلس.
- 12 - توقيع توصيات التعاون البرلماني الدولي.
- 13 - إخطار المجلس الدستوري عند الاقتضاء، طبقا لنص المادة 166 من الدستور (بتغيير صلاحية دستورية واردة في أحكام النظام الداخلي).
- كما أسند القانون العضوي 02/99 المحدد لتنظيم مجلسي البرلمان و عملهما، و كذا العلاقات الوظيفية بينها و بين الحكومة بعض الصلاحيات، وإن كانت ذات طابع تشريعي تمحورت أساسا حول صلاحية التبليغ الرسمي -استقبالا و إرسال- فيما بين رئيس المجلسين و بين كل رئيس، و رئيس الحكومة، و كذا المجلس الدستوري. و علاوة على الصلاحيات المسندة لرئيس المجلس (المجلس الشعبي الوطني- مجلس الأمة) بنص النظام الداخلي لكل مجلس، و القانون العضوي 02/99، فإن الدستور هو الآخر أسند صلاحيات لكل رئيس محددة على سبيل الحصر.¹
- فقد أسند الدستور لرئيس مجلس الشعبي الوطني الصلاحيات التالية:
- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني قبل حل المجلس طبقا لنص المادة 129 من الدستور.
 - استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني قبل تطبيق أحكام المواد 91،93،94،95 من الدستور و المتعلقة على التوالي بحالات: الطوارئ، الحصار، الحالة الاستثنائية و التعبئة العامة، حالة الحرب.
 - يمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني أن يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين بها في حالة تولي رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة طبقا لأحكام المادة 88 من الدستور، وفي حالة موافقة على تطبيق حالات الطوارئ، الحصار و الحرب و الاستثنائية في فترة شغور منصب رئاسة الجمهورية المادة 90 من الدستور.²
- كما أسند الدستور لرئيس مجلس الأمة الصلاحيات التالية:
- استشارة رئيس مجلس الأمة قبل اتخاذ قرار حل المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة 129 من الدستور.
 - استشارة رئيس مجلس الأمة قبل تطبيق أحكام المواد 91،93،94،95 من الدستور و المتعلقة على التوالي بحالات الطوارئ، الحصار، الحالة الاستثنائية و التعبئة العامة، حالة الحرب.
 - يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة في حالة ثبوت و إعلان المانع أو شغور منصب رئيس الجمهورية طبقا لأحكام المادة 88 من الدستور (أي الشخصية الثانية في الدولة).
 - يرأس مجلس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا بدعوة من رئيس الجمهورية أو بدعوة من رئيس مجلس الأمة في سبع حالات محددة حصريا و هي:
- 1- حالة العجز التام و النهائي لرئيس الجمهورية و إعلان حالة شغور منصب الرئاسة طبقا للمادة 88 من الدستور و يكون الاستدعاء في هذه الحالة من طرف رئيس مجلس الأمة.

¹ - في تفاصيل ذلك أنظر: عمار عوايدي، رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري، المرجع السابق، ص. 107.

² - أنظر: المواد 98،99 من القانون العضوي 02/99.

- 2- حالة تمديد حالي الحصار و الطوارئ طبقا لأحكام المادة 91 من الدستور و يتم الاستدعاء هنا من طرف رئيس الجمهورية.
 - 3- حالة إعلان الحرب طبقا لأحكام المادة 95 من الدستور و يتم الاستدعاء من طرف رئيس الجمهورية.
 - 4- حالة إعلان الحالة الاستثنائية طبقا لأحكام المادة 93 من الدستور و يتم الاستدعاء في هذه الحالة من طرف رئيس الجمهورية.
 - 5- حالة الموافقة على تمديد عهدة البرلمان بصفة استثنائية طبقا لأحكام المادة 102 من الدستور و يتم الاستدعاء من طرف رئيس الجمهورية.
 - 6- حالة مصادقة البرلمان المجتمع بغرفتيه معا بنسبة $\frac{3}{4}$ على تعديل الدستور طبقا لأحكام المادة 174 من الدستور و يتم الاستدعاء في هذه الحالة من طرف رئيس الجمهورية.
 - 7- حالة مبادرة البرلمان المجتمع بغرفتيه معا باقتراح تعديل الدستور طبقا 177 من الدستور و يتم الاستدعاء في هذه الحالة من طرف رئيس مجلس الأمة.
- و من الملاحظ بالنسبة للصلاحيات الدستورية، وخاصة فيما يتعلق برئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، فقد أسندت لرئيس مجلس الأمة، عدا حالة حدوث المانع لرئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 88 و تولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة و اقترانها بحالة الموافقة على تطبيق حالات الطوارئ، الحصار، الاستثناء أو الحرب طبقا لأحكام المادة 90. فقد أسندت لرئيس المجلس الشعبي الوطني. و لعل إسناد الرئاسة لرئيس مجلس الأمة تحمل في طياتها جملة من الأسباب السياسية و الدستورية من بينها ما جاء في رأي المجلس الدستوري رقم 08/ ر ق ع/ م د/ 99 حيث أوكل أن المؤسس الدستوري الجزائري مهمة رئاسة الدولة بالنيابة لرئيس مجلس الأمة حسب الشروط المقررة في الفقرتين 2 و 6 من المادة 88 من الدستور، و طالما أن المؤسس الدستوري لم ينص صراحة على حالة حل مجلس الأمة فإنه يقصد بذلك وضع ضمانات تكفل لمؤسسات الدولة الديمومة و الاستمرارية¹.
- فلسفة نظام الثنائية البرلمانية في ظل دستور 1996 تمنح لرئيس مجلس الأمة رئاسة جلسات البرلمان المنعقد بغرفتيه، ناهيك على أن الأعراف و التطبيقات الدستورية المقارنة تجعل منذ فجر التاريخ رئاسة البرلمان القائمة على الثنائية المجلسية في حالة الانعقاد بغرفتيه معا لرئيس المجلس الأعلى أو الغرفة العليا (مجلس الأعيان، مجلس اللوردات، مجلس الشيوخ). وهذا يضيف أن مبدأ استمرارية وجود و عمل مؤسسات الدولة و ديمومتها ومقتضيات الاستقرار في كل ظروف عادية و الاستثنائية تحتم تولي رئيس مجلس الأمة رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه ليتوفر فيه عنصر الاستقرار و الاستمرارية الدستورية².
- ب - مكتب المجلس:**

يضم كل مجلس مكتبا يتكون من رئيس المجلس، و خمسة نواب بالنسبة لمجلس الأمة. ورئيس المجلس و تسعة نواب بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني³. مع تماثل في طريقة انتخابية في نظامي المجلسين، على أن ينتخب نواب الرئيس لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد¹.

¹ - أنظر: رأي المجلس الدستوري رقم 08/ ر ق ع/ م د/ 99، سابق ذكره، أحكام الفقه الدستوري الجزائري لعام 1999، المجلس الدستوري، ص. 20.

² - في تفاصيل ذلك أنظر: عمار عوابدي، رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري، المرجع السابق، ص. 107.

³ - أنظر: المادة 09 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999 و المادة 11 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000.

يتفق ممثلو المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد بدعوة من رئيس المجلس، أو باقتراح من المجموعات البرلمانية على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات التي يمثلونها على أساس التمثيل النسبي. ثم تعرض القائمة على المجلس للمصادقة عليها. إلا أنه في حالة عدم الاتفاق، أو المصادقة عليها وفقا للشروط المنصوص عليها سابقا، يتم إعداد قائمة موحدة لنواب الرئيس من قبل المجموعات البرلمانية طبقا لمعيار تتفق عليه المجموعات الراغبة في المشاركة في المكتب. وتعرض القائمة من جديد على المجلس للمصادقة عليها. و في حالة استحالة الاتفاق وفق الشروط السابقة، فإنه يتم انتخاب نواب الرئيس بطريقة الاقتراع المتعدد الأسماء و السري في دور واحد. و في حالة تساوي الأصوات يعلن فوز المترشح الأكبر سنا، مع الإشارة أنه في حالة شغور منصب أحد النواب، يتم استخلافه بنفس الإجراءات السابقة.²

و في إطار تسيير المكتب، فإنه يحدد في اجتماعاته الأولى بعد انتخابه صلاحيات كل عضو من أعضائه.³ كما يعقد المكتب اجتماعاته دوريا بدعوة من رئيسه، كما قد يعقد اجتماعات غير عادية إذا دعت الضرورة إلى ذلك. و على غرار النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، أشار النظام الداخلي لمجلس الأمة أن دعوة المكتب لاجتماع غير عادي يكون بطلب من الرئيس أو بطلب من أغلبية أعضائه. على أن يبلغ جدول أعمال اجتماع المجلس لأعضائه 48 ساعة قبل انعقاده. و يمكن أن تدرج نقاط أخرى و توزع قرارات اجتماعات مكتب المجلس على أعضائه. وللإشارة فإن النظام الداخلي لمجلس الأمة أعطى الإمكانية لعضو مجلس الأمة الاطلاع على هذه المحاضر بموجب ترخيص من رئيس المجلس.⁴

و من باب المخالفة، فإن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أعطى السلطة للمكتب في أن يكلف ثلاثة من بين أعضائه بمراقبة المصالح المالية و الإدارية للمجلس، و شؤون النواب. و يضطلع هؤلاء المراقبون بإبداء الرأي في مشروع ميزانية المجلس قبل عرضه على مكتبه للمناقشة والمصادقة عليه، و إعداد تقرير سنوي على تنفيذ ميزانية المجلس و تبليغه وجوبا إلى النواب و مراقبة سير المصالح المالية و الإدارية للمجلس.⁵

أما مهام مكتب المجلس، فقد حددها النظامين الداخليين للمجلسين بشيء من التماثل فيما يلي⁶:

- 1 - تنظيم سير جلسات المجلس.
- 2 - ضبط جدول أعمال الجلسات و مواعيد عقدها باستشارة الحكومة.
- 3 - حديد أنماط الاقتراع.
- 4 - تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي بموجب تعليمات عامة.
- 5 - المصادقة على الهيكل التنظيمي للمصالح الإدارية و على كفاءات مراقبة المصالح المالية للمجلس.

¹ - أنظر: المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999 و المادة 12 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000.

² - أنظر: المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999 و المادة 13 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000.

³ - أنظر: المادة 14 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999 و المادة 17 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000.

⁴ - أنظر: المادة 13 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999 و المادة 18 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000.

⁵ - أنظر: المواد 15، 16 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

⁶ - أنظر: المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999 و المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000.

- 6 - مناقشة أو دراسة مشروع ميزانية المجلس و المصادقة عليه و إحالته على لجنة المالية و الميزانية بالسنة للمجلس الشعبي الوطني.
- هذا و قد أضاف المشرع الجزائري صلاحيات أخرى لمكتب المجلس الشعبي الوطني على غرار مكتب مجلس الأمة في صلب المادة 14 من النظام الداخلي له و تحددت في:
- 1 - تحديد القواعد الخاصة المطبقة على محاسبة المجلس الشعبي الوطني.
 - 2 - السهر على توفير الإمكانيات البشرية و المادية و العلمية لحسن سير أشغال اللجان.
 - 3 - البت في قابلية اقتراحات القوانين و التعديلات و اللوائح شكلا.
 - 4 - دراسة كل الوسائل المرتبطة بمهمة النائب و التكفل بها.
 - 5 - مراقبة سير المصالح المالية و الإدارية للمجلس الشعبي الوطني.
 - 6 - تقديم حصيلة سنوية على نشاطه و توزيعها على النواب.
 - 7 - متابعة النشاط التشريعي و البرلماني للمجلس و اقتراح وسائل تطويره.
 - 8 - الإشراف على إصدار نشریات إعلامية.
 - 9 - متابعة علاقات المجلس مع البرلمانات و الاتحادات البرلمانية.
- للإشارة، فإن المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة فإنها كلفت مكتب المجلس بتحديد تاريخ توزيع النصوص المحالة على مجلس الأمة و وفق مذكرة إعلامية تضبط آجال تقديم أعضاء المجلس ملاحظاتهم عليها.
- ج- اللجان الدائمة:**

طبقا لنص المادة 117 من دستور 1996 القاضي بـ "يشكل المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة لجانها الدائمة في إطار نظامهما الداخلي"، و المادة 14 من القانون العضوي 02/99 التي تنص على أنه "ينشئ المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ضمن أعضائهما لجانا دائمة يحدد النظام الداخلي لكل غرفة عددها و مهامها وفقا لأحكام المادة 117 من الدستور".

وللإشارة فإننا نسجل بين نظامي مجلسي البرلمان اختلافا عدديا للجان الدائمة. فمجلس الأمة له 09 لجان دائمة.¹ بينما المجلس الشعبي الوطني يحتوي على 12 لجنة دائمة.² و الملاحظ أن الآراء تضاربت حول عدد اللجان على مستوى مجلس الأمة. فحسب الأستاذ بوزيد لزهارى يقول أنه: أثناء مناقشة النظام الداخلي الأول لمجلس الأمة كانت ثلاث آراء في الموضوع، فرأي ذهب إلى ضرورة تقليد المجلس الشعبي الوطني و بالتالي وضع 12 لجنة دائمة خاصة وأنه السابق زمنيا و مؤسساتيا لمجلس الأمة. بينما رأي ثان ذهب إلى ضرورة تقليص عدد اللجان إلى الحد الأدنى 06 لجان، كما هو الحال بالنسبة لفرنسا حيث رغم العدد المرتفع للنواب و الشيوخ فعدد اللجان الدائمة لا يتعدى الستة. إلا أن رأي ثالث أراد التوفيق بين التوسيع و التضييق في عدد اللجان الدائمة و بالتالي تم اقتراح كحل أوسط 09 لجان، و هذا تم المحافظة عليه في نظام مجلس الأمة الحالي لعام 1999.³

و تتشكل هذه اللجان بعد تقرير مبدأ حق و واجب كل عضو من أعضاء البرلمان في الانضمام إلى اللجنة حسب رغبته أصلا، من العدد المحدد لذلك قانونا بموجب اتفاق

1- أنظر: المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999.

2- أنظر: المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000.

3- أنظر: بوزيد لزهارى، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، العدد التاسع جويلية 2005، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، ص 75، 76.

المجموعات البرلمانية للعائلات السياسية الممثلة في المجلس بكيفية تتناسب مع العدد الفعلي لأعضائها. على أن تساوي حصته المقاعد الممنوحة لكل مجموعة بنسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة المحدد. وترفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى المباشر عندما يفوق الباقي نسبة 0.50. وللإشارة فإن المجموعات البرلمانية توزع أعضائها على اللجان الدائمة في حدود الحصاص، مع العلم أن المكتب يعين النواب غير المنتمين لمجموعة برلمانية بناء على طلب الأعضاء في اللجان الدائمة.¹

و بعد عقد اجتماع يضم رؤساء المجموعات البرلمانية مع المكتب بدعوة من رئيس المجلس، يتم الاتفاق على توزيع مهام مكاتب اللجان، من رئيس، نائب رئيس، ومقرر. إلا أنه في حالة عدم الاتفاق يتم انتخاب رؤساء اللجان و نواب رؤسائها و مقرريها وفقا لمبدأ التمثيل النسبي لكل مجموعة برلمانية. وفي حالة شغور مقعد أو استقالة عضو لجنة دائمة يتم شغل المقعد وفقا للإجراءات السابقة.²

و يتراوح عدد أعضاء اللجان الدائمة لمجلس الأمة ما بين 10 و 15 عضوا عدا لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان، و كذا لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية التي تضم من 15 إلى 19 عضو على الأكثر. بينما عدد أعضاء اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني فيتراوح ما بين 20 إلى 30 عضوا، عدا لجنة المالية و الميزانية فقد تضم من 30 إلى 50 عضوا على الأكثر.³

و لعل زيادة أعضاء على مستوى هاتين اللجنتين يرجع إلى أن اللجنتين تستحوذان على حصة الأسد من ناحية النصوص القانونية التي تحال إليها.⁴

أما بالنسبة لصلاحيات اللجان الدائمة، فتتمثل في الاضطلاع بدراسة و تحليل النص المحال إليها من طرف رئيس المجلس، مرفقا بالمستندات و الوظائف المتعلقة به للدراسة و إبداء الرأي. و يمكن للجان الدائمة في إطار ممارسة أشغالها أن تدعو أشخاصا مختصين و ذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها. كما يمكن لها أن تستدعي مندوبا عن أصحاب اقتراح القانون أو التعديل، مع إمكانية إحالة النص من طرف اللجنة إلى لجنة أخرى لتبدي رأيها بعد طلب مودع لدى مكتب المجلس. إلا أنه في حالة تنازع الاختصاص بين لجنتين أو أكثر، يقوم مكتب المجلس بتسوية المسألة بحل النزاع.⁵

على أن تسجل اللجنة الدائمة في الأخير الملاحظات والاستنتاجات و تصوغها في شكل تقريرين تمهيدي و تكميلي. على أن تودع إلى المكتب في غضون 72 ساعة بالنسبة لمجلس الأمة،⁶ و ذلك في حالة النصوص القانونية. أما الأوامر فتناقش على مستوى اللجنة فقط و تقدم

¹ - أنظر: المواد 29، 30 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999، و المواد 35، 36 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000.

² - أنظر: المواد 4/30 و 31 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، و المواد 4/36 و 37 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000.

³ - أنظر: المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999، و المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000.

⁴ - أنظر: بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، المرجع السابق، ص. 76.

⁵ - أنظر: المواد 32، 38، 39، 40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة و المواد 38، 43، 44، 45، 46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

⁶ - أنظر: المادة 41 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999.

تقريراً واحد من أجل المصادقة، و تحيل كل التقارير المنجزة من خلال مكتب المجلس إلى الجلسات العامة للمناقشة والتصويت.¹

مع العلم أنه لا يمكن الإطلاع على قرارات اجتماعات اللجان إلا بموافقة رئيس اللجنة. وللإشارة فإن اللجان الدائمة تستدعى أثناء الدورة من قبل رؤسائها، و فيما بين الدورات من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني. إلا أنه لا يمكن أن يجتمع عند انعقاد جلسات المجلس إلا عند الضرورة و بموافقة مكتب المجلس. وكما أنه عند اجتماعاتها لا يصح التصويت إلا بحضور أغلبية أعضائها، ففي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية في أجل 06 ساعات بالنسبة لمجلس الشعبي الوطني و 24 ساعة، بالنسبة لمجلس الأمة، وفي حالة عدم توفر النصاب في أجل 48 ساعة، مع إمكانية التصويت بالوكالة. و يكون التصويت حينئذ صحيحاً مهما كان عدد الحاضرين.²

و الجدير بالذكر أنه يحق للجنة المختصة بالمجلس الشعبي الوطني تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون وفقاً لإجراءات النظام الداخلي. كما يمكن للجنة المختصة بمجلس الأمة إبداء ملاحظات و توصيات متعلقة بحكم أو الأحكام التي تمثل رأي مجلس الأمة إلى اللجنة المتساوية الأعضاء.³

ثانياً: الهيئات الاستشارية و التنسيقية

حدد النظامين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة هذه الهيئات وهي: هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق، المجموعات البرلمانية.

أ - هيئة الرؤساء:

تتكون هيئة الرؤساء من أعضاء المكتب و رؤساء اللجان الدائمة للمجلس، وتجتمع بدعوة من رئيس المجلس بالنسبة للغرفة الأولى. أما بالنسبة لمجلس الأمة فتتكون من رئيس المجلس و نواب الرئيس و رؤساء اللجان، وتجتمع بدعوة من رئيس المجلس مع الإشارة أن هذه هيئة على مستوى مجلس الأمة تجتمع كل 15 يوماً خلال الدورات أو بدعوة من رئيس مجلس الأمة. و تختص هذه الهيئة بالقيام بـ:⁴

- 1 - إعداد جدول أعمال دورات المجلس.
- 2 - تحضير دورة المجلس و تقييمها.
- 3 - تنظيم سير اللجان الدائمة و التنسيق بين أعمالها.
- 4 - تنظيم أشغال المجلس.
- 5 - إعداد مشروع الجدول الزمني لجلسات المجلس بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني

مع الإشارة ببلغ جدول أعمال الاجتماع لأعضاء الهيئة قبل انعقاده بـ 72 ساعة و توزع محاضر اجتماعات في ظرف 72 ساعة أيضاً على الأكثر من تاريخ انعقاد الاجتماع، بالنسبة لمجلس الأمة بخلاف المجلس الشعبي الوطني الذي يوزع بـ 48 ساعة قبل الاجتماع

ب - هيئة التنسيق:

¹ - في تفاصيل ذلك أنظر: مصطفى دريوش، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، ص 35.

² - أنظر: المواد 33، 34، 39، 40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

³ - أنظر: المواد 28، 39، 40 من القانون العضوي 02/99.

⁴ - أنظر: المادة 47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، و المادة 49 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

تتكون هيئة التنسيق لكلا الغرفتين من أعضاء المكتب، و رؤساء اللجان الدائمة للمجلس ورؤساء المجموعات البرلمانية. ودور هذه الهيئة هو دور استشاري، أي تعد التشاور الذي يجريه رئيس المجلس مع المجموعات البرلمانية في المسائل التالية:

- 1 - جدول الأعمال.
- 2 - تنظيم أشغال المجلس و حسن أدائه.
- 3 - توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية.

أما بالنسبة لاجتماع هذه الهيئة، ففي المجلس الشعبي الوطني، فإنها تجتمع بدعوة من رئيس المجلس، أو بطلب من مجموعتين برلمائيتين على الأقل. أما بالنسبة لمجلس الأمة، فتجتمع بدعوة من رئيس المجلس كل شهر على الأقل خلال الدورات، كما يمكن دعوتها للاجتماع عند الاقتضاء، أو بطلب من مجموعة برلمانية واحدة عند الضرورة.¹

ج- المجموعات البرلمانية:

أعطى المشرع الجزائري الإمكانية لأعضاء البرلمان على مستوى كل غرفة بتشكيل مجموعات برلمانية على أساس الانتماء الحزبي. على أن تتكون هذه المجموعة البرلمانية من عشرة (10) أعضاء على الأقل. و لا يمكن لعضو المجلس أن ينضم إلى أكثر من مجموعة برلمانية واحدة. كما أن له الحق في أن لا يكون عضوا في أية مجموعة، مع أنه لا يمكن لأي حزب أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة. غير أنه بالنسبة للأعضاء المعنيين -الثالث الرئاسي- بالنسبة لمجلس الأمة و الذين لا ينتمون إلى الأحزاب السياسية يمكنهم أن يشكلوا مجموعة برلمانية واحدة، مع الإشارة أنه لا يسمح بتشكيل مجموعات برلمانية على أساس مصالح فئوي أو محلي أو مجموعات للدفاع عن مصالح شخصية أو مهنية كما يمنع إنشاء جمعيات داخل المجلس.²

هذا و تؤسس المجموعة البرلمانية، بعد استلام مكتب المجلس ملفا يتضمن تسمية المجموعة، قائمة الأعضاء، و اسم الرئيس و أعضاء المكتب. على أن تنشر هذه الوثائق في الجريدة الرسمية للمداولات، و يعلن بعد ذلك عن إنشائها في جلسة علنية للمجلس. و لرئيس المجموعة الإمكانية في تعيين من ينوبه في أعضاء مكتب المجموعة في هيئات المجلس أوالجلسات العامة، كما أن كل تعديل في تشكيلة المجموعة ناتج عن استقالة أو إقصاء أو انضمام عضو جديد، ينشر في الجريدة الرسمية للمداولات بعد تبليغه إلى المكتب من طرف المجموعة. على أن تقدم المجموعة البرلمانية القائمة الاسمية لمكتبها و أعضائها عند كل تغيير في جلسة علنية.³

أما بالنسبة للأعضاء المنتمين إلى الحزب، الذين لا تتوفر فيهم شروط تشكيل مجموعة برلمانية، فقد أعطى لهم النظام الداخلي لمجلس الأمة الحق في أن يختاروا مندوبا عنهم يتولى التعبير عن انشغالاتهم، مع إمكانية حضوره اجتماعات هيئة التنسيق دون حق التصويت. أما بالنسبة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، فقد خصص لهم جناحا من الأجنحة المتبقية بعد أن يتم توزيع باقي الأجنحة على المجموعات البرلمانية.⁴

1- أنظر: المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، و المادة 50 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
2- أنظر: المواد 49، 1/52 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، و المادة 51 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
3- أنظر: المواد 50، 51 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، و المادة 52، 53 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
4- أنظر: المادة 2/52 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، و المادة 54 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

و الجدير بالذكر أن كلا نظامي، المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة، و كذا القانون العضوي 02/99 لم يتطرق لإجراءات تسيير هذه المجموعات البرلمانية و طرق عملها، إلا أن هذا لا ينفي المكانة الهامة و الدور التي حضيت بها هذه المجموعات البرلمانية.

فمن خلال نظامي الغرفتين، يعود إليها-أي المجموعات البرلمانية-

1 - توزيع مناصب نواب رئيس المجلس،¹ نظرا لأن التوزيع يكون على أساس التمثيل النسبي لكل مجموعة.

2 - رؤساء المجموعات البرلمانية يشكلان إلى جانب أعضاء المكتب و رؤساء اللجان الدائمة هيئة التنسيق.² هذه الأخيرة تستشار من قبل رئيس كل غرفة في تحديد جدول الأعمال و تنظيم أشغال كل غرفة، و كذا توفر الوسائل المتعلقة بتسيير المجموعات البرلمانية.

3 - توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة يراعى فيه أساسا التمثيل لهذه المجموعات، الشيء الذي يساهم في تحديد موقف أعضائها عند تحديد أنماط التصويت.³

فهذه المجموعات تلعب دورا سياسيا يتعلق أساسا في أن هذه الأحزاب و التجمعات السياسية تجد منتهاها في التكتلات البرلمانية التي تتجمع في كل من المجلسين التابعين لنفس المنحى السياسي. و مسار العمل العادي للتجمعات يدعوها إلى التداول بشأن الموقف الذي يجب اتخاذه فيما يتعلق مشروع قانون أو اقتراح برلماني أو بمناسبة الرقابة السياسية على أعمال الحكومة. كما أنها تعطي إمكانية للبرلمانيين الذين يشعرون بقربهم من حزب دون الموافقة على موافقة أن يتقربوا منه. و القرب يتطلب موافقة الكتلة و لكن لا يفرض عليهم الانضباط.⁴

المطلب الثالث: العلاقة بين مجلسي البرلمان

تتلخص العلاقة بين المجلسين التشريعيين في المجالات المخصصة لكل واحد منها، حيث يرتبط الاختصاص الأساسي لمجلس الأمة بمجال اختصاص المجلس الشعبي الوطني في مجال المادة التشريعية⁵، إذ لا يناقش و لا يصوت مجلس الأمة إلا على النص المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني طبقا للمواد 40، 41، 42 من القانون العضوي 02/99.

و عليه يستوجب التوصل إلى نص بنفس الصيغة «Adoption d'un texte indentique»⁶ و بخلاف ذلك تطرح مشكلة الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين خاصة وأن

1 - أنظر: المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الأمة و المادة 13 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2 - أنظر: المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، و المادة 50 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

3 - أنظر: المادة 29 من نظام الداخلي لمجلس الأمة، المادة 35 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

4 - أنظر: أندريه هوريو، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، ج2، (ترجمة على مقلد و آخرون)، الأصلية للنشر و التوزيع، ط1، بيروت، 1974، ص 445.

5 - أنظر: كايس شريف، مداخلة دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، يومي 29، 30 أكتوبر 2002، بالأوراسي، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ج1، الجزائر، 2002، ص 64.

6 - أنظر: بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، يومي 29، 30 أكتوبر 2002، بالأوراسي، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ج1، الجزائر، 2002، ص 120

إمكانية الخلاف حول النص التشريعي (مشروع اقتراح برلماني) واردة لا محالة. وإلا أصبح مجلس الأمة مجرد غرفة للتسجيل و المصادقة على المجال المجلس الشعبي الوطني. و لهذا فقد يختلفا المجلسان حول الصياغة كما قد يقوم به المجلس من تعديلات لاتوافق عليها الغرفة الأخرى.

و على هذا الأساس، فإن جوهر العلاقة بين مجلسي البرلمان في ظل النظم التشريعية البرلمانية البيكاميرية تكمن في ظل الخلاف. وفي هذا الصدد سنتطرق إلى الآلية التي تبناها المؤسس الدستوري الجزائري في مثل هذا الشأن من حيث انعقادها و تشكيلتها و تسييرها (الفرع الأول). ثم بعد ذلك إلى الآثار المترتبة على ذلك (الفرع الثاني).

الفرع الأول: آلية حل الخلاف بين مجلسي البرلمان

إن التجارب الدستورية المقارنة قدمت حولا مختلفة بشأن مسألة فض النزاع بين غرفتي البرلمان في المجال التشريعي و من أهمها: نظام الذهاب و الإياب (La Navette)، و معنى ذلك أن النص التشريعي يذهب من الغرفة الواحدة إلى الغرفة الأخرى، و هكذا حتى يتم التوصل إلى حل. و في حالة عدم الاتفاق على نص موحد، يستمر الذهاب و الإياب إلى ما لا نهاية. و إن كان هذا النظام يسعى إلى تحقيق المساواة المطلقة بين الغرفتين، إلا أنه تعرض للنقد على أساس أنه يؤدي إلى صعوبة صدور النص القانوني، و أحيانا إلى عدم صدوره أصلا. مما يعيق عمل الحكومة خاصة عندما تكون الحاجة ملحة لهذا النص.¹

و لتفادي هذا النقد قام نظام آخر يأخذ بنفس الإجراءات السابقة، إلا أنه أعطى سلطة الفصل في حالة استمرار الخلاف لإحدى الغرفتين، و غالبا ما يحتاج للغرفة السفلى، إلا أنه في حالة استمرار الخلاف يحال النص محل الخلاف على لجنة خاصة. و قد تتدخل هنا السلطة التنفيذية، و في بعض الأحيان السلطة التشريعية نفسها لعرض النص محل الخلاف على لجنة قد تكون متساوية الأعضاء أو غير متساوية الأعضاء يوكل لها سلطة إيجاد حل مقترح.²

أما بالنسبة للنظام الدستوري الجزائري، فلم يأخذ بنظام الذهاب و الإياب، و تبنى نظام اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء كآلية لسد أي خلاف عملا بأحكام المادة 4/120 القاضية بـ " في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع بطلب من الحكومة لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين، من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف ". و على هذا الأساس سنعالج انعقادها (أولا). و تشكيلتها ونظام تسييرها (ثانيا).

أولا: انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء.

تؤكد الفقرتين الثانية و الثالثة من المادة 120 من دستور 1996 على أن المجلس الشعبي الوطني يناقش المشاريع و الاقتراحات المعروضة عليه، بينما يناقش مجلس الأمة

¹ - أنظر في تفاصيل ذلك: بوزيد لزهارى، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 120.

² - المرجع السابق، ص 121.

النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني و المصادقة عليه بنسبة أغلبية $\frac{3}{4}$.بمعنى أن مناقشة مجلس الأمة تنتهي بعرض النص على المصادقة و إعادته للمجلس الشعبي الوطني. إلا أنه طبقا للفقرة الرابعة من نفس المادة تعطى كمبدأ الحق لمجلس الأمة في الخلاف الذي يقوم عندما لا يصوت مجلس الأمة على النص أو جزء منه بالأغلبية المطلوبة $\frac{3}{4}$.فالدستور لا يلزم مجلس الأمة بالمصادقة على كل النصوص التي تأتيه من المجلس الشعبي الوطني بل يمنحه إمكانية الرفض.

و من أجل التوصل إلى الإجماع حول نص مطابق،موافق عليه من طرف البرلمان بغرفتيه،قضى الدستور بإنشاء لجنة متساوية الأعضاء،و خول حق انعقادها إلى الوزير الأول الذي يقوم بتبليغ طلبه إلى رئيس كل غرفة من غرفتي البرلمان،لتجتمع اللجنة خلال العشرة (10) أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب.¹

و في هذا الصدد ، نلاحظ أن المؤسس الدستوري منح لرئيس الحكومة اختصاصا يمكن الهيئة التنفيذية من التدخل المباشر في عمل البرلمان، و من ثم يؤثر في إنتاج التشريع، على أساس أن اللجنة المتساوية الأعضاء تجتمع بطلب من الوزير الأول.ومن هذا المنطلق فرئيس الحكومة يتمتع بسلطة تقديرية و هو الذي يبلغ رئيس أية غرفة عن طريق طلب يتضمن إمكانية اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء في غضون عشرة أيام من تاريخ الإعلام .

بمعنى أن إجراء عقد اللجنة لما لها من اجتماع مرهون برغبة الوزير الأول. فإن أراد اجتمعت و إن لم يرغب تأخر اجتماعها. و بذلك يظل النص معلقا، وكان من الأجدر أن يحدد التنصيص وفقا لمدة زمنية تجتمع فيها اللجنة السابقة الذكر وجوبا، دون أن يرد أمر ذلك إلى الوزير الأول، و كأن البرلمان ليس في وسعه أن ينهض بهذا الإجراء من تلقاء نفسه.²

و في المقابل يرى الأستاذ بوزيد لزهارى أن المؤسس الدستوري استخدم عبارة " تجتمع " بمعنى أنه أمر بالاجتماع عندما يكون خلاف، و هذا و هو الخلاف الجذري مع النظام الفرنسي الذي يتكلم عن إمكانية الاجتماع.³ و هذا الاجتماع يكون بطلب من الوزير الأول. بمعنى آخر أن الدستور يلزم رئيس الحكومة بأن يطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة وقوع الخلاف، فدوره ينتهي عندما يطلب اجتماع اللجنة، و بالتالي فهو ليس عضوا فيها، فمهمته تقتصر على تحريك الآلية.⁴

وبهذا الأسلوب تظل تقارير المجلسين في الذهاب و الإياب، و في حالة الفشل يلجأ إلى اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء بحيث يجب أن يفصل أحد المجلسين في حدود قراءة أو قراءات متعددة، و بصفة إيجابية دون إضافة أو سحب. غير أنه إذا تم التصويت على النص بصفة مغايرة من أحد المجلسين، فإن تبادل التقارير أو الرسائل يظل مستمرا بفضل قراءة أو عدة قراءات.و في حالة حدوث الخلاف بعد قراءتين من طرف كل مجلس، أو بعد قراءة

¹ - أنظر: المادة 87 من القانون العضوي 02/99.

² - أنظر: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 225.

³ - تنص المادة 2/45 من الدستور الفرنسي لعام 1958 على أنه:

" Lorsque par suite d'un désaccord entre les deux assemblées , un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopte apres deux lectures par chacune des assemblées ou si le gouvernement à déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d entre elle, le premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les disposition restant en discussion "

⁴ - أنظر: بوزيد لزهارى، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص. 123.

واحدة، إذا أعلنت الحكومة حالة الاستعجال، يمكن هنا للوزير الأول أن يشكل لجنة مختلطة متساوية الأعضاء يعهد فيها دراسة الأحكام محل الخلاف، وعرض نص الصلح على المجلسين لأجل التصويت. و في حالة استمرار الخلاف، يمكن للحكومة بعد قراءة جديدة من طرف غرفتي البرلمان أن تطلب من الجمعية الوطنية (الغرفة الأولى) الفصل نهائيا.¹ و للإشارة إن كان إعطاء المؤسس الدستوري للوزير الأول حق المبادرة بطلب تشكيل لجنة، يعتبر ميزة على اعتبار أنه إلترزم بمبدأ المساواة و الحياد بين الغرفتين بعدم تحويل إحداهما أو كلاهما حق طلب تشكيل اللجنة.²

وحسب اعتقادنا، كان من اللازم أن يترك حق المبادرة لصاحب النص. فإذا كان اقتراحا كانت المبادرة من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني، وإن كان مشروع قانون، كانت المبادرة من الوزير الأول، مع تقيد ذلك بأجل زمني معني لدعوة اللجنة للإنعقاد، أما بالنسبة لبقاء الحكومة محتكرة لهذه المبادرة -طلب انعقاد اللجنة-، فإنه يعطي تفوقا و امتيازاً، إن لم نقل إمكانية بقاء النص عالقا في حالة عدم طلب الوزير الأول بانعقاد اللجنة، نظرا لأن الدستور أعطى للوزير الأول سلطة تقديرية واسعة في تحديد نوع الخلاف القائم بين الغرفتين.

و في هذا المجال نميز بين الخلاف البسيط و الخلاف الجوهرى. فالأول سهل التجاوز من قبل اللجنة نظرا لأنه يرتبط بمسائل تقنية متعلقة إما بالصياغة اللغوية، أو بترتيب أحكامه من حيث الشكل. أما الخلاف الجوهرى، فهو خلاف شديد و جاد يقع بين الغرفتين بمناسبة دراسة نص تشريعي معين. إنه خلاف سياسي و استراتيجي مرجعيته التباين بين الركائز الأساسية لعمل كل غرفة برلمانية. فهو خلاف جاد ذو أبعاد إيديولوجية، و عادة ما يقع مثل هذا الخلاف في حالة اختلاف الانتماء السياسي للأغلبية المطلقة في كلتا الغرفتين، حيث تكون في حالة تناوب نسبي على السلطة و ليس تناوبا مطلقا عليها.³

ثانيا- تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء ونظام سيرها:

من المنطقي أن كل لجنة، وفي أي نظام، لها تشكيلة تقوم عليها ونظام يسيرها، وفي هذا الصدد سنتطرق لهاتين النقطتين:

أ - تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء:

عملا بأحكام المادة 4/120 من الدستور القاضية بـ "... لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف" و المادة 88 من القانون العضوي 02/99 التي تنص على "يجدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء". باستقراء هاتين المادتين نجد أن النص الدستوري من الناحية اللفظية جاء بعبارة "أعضاء كلتا الغرفتين". فهذا أمر غير منطقي و معقول، نظرا لأن حرف الجر "من" سقط سهوا والأصح "أعضاء من كلتا الغرفتين" و لو سلمنا بغير ذلك، معني أن عدد الأعضاء 389 + 144 = 533، و هذا مخالف لنص المادة 88 من القانون العضوي 02/99.

و على العموم فإن المؤسس الدستوري حرص على تكوين اللجنة المتساوية الأعضاء عل ضمان تمثيل متساو لكلا غرفتي البرلمان داخل اللجنة. و هذا ما يظهر جليا من

¹ - في تفاصيل ذلك: طاهر خويضر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية (دراسة مقارنة التجربة الجزائرية الأولى) مجلة الفكر البرلماني، العدد 5 ديسمبر 2004، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، ص 89.

² - أنظر: سعاد عمير، المرجع السابق، ص. 124.

³ - أنظر: كايس شريف، المرجع السابق، ص. 66.

خلال التماثل العددي المحدد بـ 10 أعضاء من كل غرفة، بالإضافة إلى 5 أعضاء مستخلفين يضمون في حالة تغيب ممثل أو ممثلي اللجنة الاستخلافاً الضرورية. و في إطار عملية اختيار الأعضاء، فبالنسبة لمجلس الأمة فيضبط قائمة ممثليه العشرة (10) بالإضافة إلى خمسة (05) أعضاء احتياطيين، بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقاً للتمثيل النسبي أصلاً، مع احترام مبدأ تمثيل الأعضاء من اللجنة المختصة المحال عليها نص القانون محل الخلاف. على أن يعرض بمكتب المجلس هذه القائمة مع الاحتياطيين الخمسة على مجلس الأمة للموافقة عليها. مع الإشارة أنه لا يمكن أن يكون عدد أعضاء اللجنة المختصة أقل من خمسة أعضاء التي تنتخبهم اللجنة المختصة.¹

أما بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، فإنه يعين ممثليه في اللجنة المتساوية الأعضاء الذين يكون من بينهم خمسة أعضاء على الأقل من اللجنة المختصة من بينهم رئيسها. كما يعين أيضاً خمسة أعضاء احتياطيين للاستخلاف في حالة الغياب.² و الجدير بالذكر أن المشرع الجزائري من خلال النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان راعى اعتبارين هامين، أولهما الاعتبار الفني و التقني حيث اشترط ضرورة تمثيل أعضاء اللجنة المختصة بدراسة النص محل الخلاف بكل من غرفتي البرلمان. بحيث لا يقل عدد هؤلاء الأعضاء عن خمسة أعضاء من مجلس الأمة في اللجنة ممن تكون لهم معرفة كاملة بالنقاط محل الخلاف، كما أنه يؤدي إلى جلب كفاءات للجنة المتساوية الأعضاء المعول عليها أكثر.³ و كل هذا يصب في تحصيل مهمة اللجنة ككل للوصول إلى نص موحد حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، في أقصر وقت.⁴ أما الاعتبار الثاني فهو اعتبار سياسي يتجلى من خلال اعتماد مجلس الأمة على أسلوب التمثيل النسبي من خلال تمثيل المجموعات البرلمانية على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء. وهذا ما يعكس بتشكيل اللجنة من خلال إشراك التشكيلات السياسية المتواجدة في المجلس حسب وزنها السياسي.⁵ مما يحقق التوازن بين الأغلبية و الأقلية في المجلس.⁶

أما بالنسبة لتشكيل مكتب اللجنة و اختيار رئيسه و نائبه و مقررين اثنين، فإنه يتم بعد اختيار الأعضاء 20 للجنة المتساوية الأعضاء مضاف إلى ذلك 10 العشرة الاحتياطيين، فإنه يعقد اجتماع أول للجنة بدعوة أكبر أعضائها، و يشرع في انتخاب رئيس اللجنة من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها، على أن ينتخب النائب من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى، أما المقررين فينتخب مقراً لكل غرفة.⁷ كما أن اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء يكون بالتناوب عن كل نص إما في مقر المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة.

ب نظام سير اللجنة المتساوية الأعضاء:

- 1- أنظر: المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999.
- 2- أنظر: المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000
- 3- أنظر: الطاهر خويضر، المرجع السابق، ص. 91.
- 4- أنظر: مصطفى دربوش، المرجع السابق، ص. 33.
- 5- أنظر: طاهر خويضر، المرجع السابق، ص. 91.
- 6- أنظر: سعاد عمير، المرجع السابق، ص. 129.
- 7- أنظر: المادتين 89، 90 من القانون العضوي 02/99.

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء خلال 10 أيام الموالية لتاريخ تبليغ طلب الاستدعاء إلى رئيسي المجلسين لتجتمع بمقر أحد المجلسين. و إذا لم تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بعد هذا الأجل، يؤدي ذلك إلى عدم عقد اجتماع أصلا، مما يستلزم تقديم طلب جديد لانعقادها. إلا أنه أثناء اجتماعها تتناول دراسة النص التشريعي الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني و لم يحصل جزء منه على أغلبية 3/4 أعضاء المجلس أو تم رفضه.

و كما هو معلوم أنه عادة عند مناقشة مادة في مجلس الأمة يمكن للرئيس أنه يعرض للمصادقة الجزء من النص الذي لم يكن موضوع ملاحظات أو توصيات من اللجنة. أما الأحكام محل الخلاف، فيجب أن تقدم فيها اللجنة المختصة توصيات¹. فهذه التوصيات تمثل رأي مجلس الأمة عند اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء. ومعنى ذلك، أن هذه التوصيات هي بديل مجلس الأمة عن عدم التصويت بالأغلبية المطلوبة. وبهذا تتحقق حالة الخلاف، كما أن هذه التوصيات خاضعة لضوابط محددة في النظام الداخلي لمجلس الأمة كأجل 3 أيام تحسب من تاريخ توزيع اللجنة المختصة لتقريرها التمهيدي عن النص. و تقدم الملاحظات أو التوصيات كتابية. و يمكن هنا للجنة الاستماع لأصحاب ملاحظات مكتوبة لإقناعهم إما بالتوضيح أو السحب. كما يجب أن تكون معللة و مقدمة في شكل تقرير تكميلي لم تسبق عليه المصادقة².

وعلى إثر هذه التوصيات، تدرس اللجنة المتساوية الأحكام محل الخلاف التي أحيلت إليها حسب الإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة. كما أنه أثناء أداء اللجنة لعملها، لها الإمكانية في أن تستمع لكل عضو في البرلمان، أو أي شخص ترى الاستماع إليه مفيدا لأشغالها، بعد أن يرسل رئيس اللجنة طلب الاستماع إلى رئيس إحدى الغرفتين حسب الحالة. كما يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء، وهو حضور جوازي و ليس إجباري³.

و بعد اختتام مناقشتها، فإن اللجنة تقترح نصا حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف. و في هذا الصدد فإن تبني هذا الاقتراح على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء خاضع للإجراءات العادية المعمول بها على مستوى اللجان الدائمة، والمنصوص عليها في النظام الداخلي للغرفة التي يعقد بها اجتماع اللجنة. فلا يقبل التصويت إلا بحضور أغلبية الأعضاء، و لا يعقد إلا بحضور أغلبية الأعضاء⁴.

إلا أنه يمكن الإشارة أن التصويت قد يكون بالمصادقة أو الرفض أو عدم المصادقة. لكن عندما يكون عدد الأصوات 10 مقابل 10، و في حالة إصرار نواب المجلس الشعبي الوطني على الحفاظ على النص، فما الحل؟ هنا تقتضي الأغلبية حسابيا 10 أعضاء زائد عضو للتغيير لصالح النص الجديد، و يمكن أن تؤدي اللجنة إلى اتفاق باستثناء نقطة خاصة، و إن كانت هذه الحالة لم يشهدها البرلمان الجزائري⁵، الجزائري⁵ خاصة و أن المادة 96 من القانون العضوي 02/99 لم تتصور فشل

1 أنظر: المادة 40 من القانون العضوي 02/99.

2 أنظر: المواد 63، 64، 65 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999.

3- أنظر، المواد 92، 93 من القانون العضوي 02/99.

4- أنظر: المادة 91 من القانون العضوي 02/99

5- أنظر: الطاهر خويضر، المرجع السابق، ص. 94.

اللجنة في الوصول إلى الحل، و إنما تصور الفشل بعد عرض التقرير الذي يتضمن الحل على الغرفتين¹، و أنه إذا استمر الخلاف يسحب النص من طرف الحكومة.

الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء

تتوج أعمال اللجنة المتساوية الأعضاء بعرض تقرير يتضمن نصا حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف. و يبلغ هذا التقرير إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها. و بعد ذلك يقوم الوزير الأول بعرض نص الصلح على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه وفق الإجراءات العادية المنصوص عليها دستوريا.² و على هذا الأساس سنتطرق إلى نقطتي إجراء عرض نص الصلح، ثم إجراء المصادقة عليه.

أولا: عرض نص الصلح على مجلسي البرلمان

يبدو وللوهلة الأولى، أن المشرع الجزائري إستخدم في صلب المادة 95 من القانون العضوي 02/99 عبارة "تعرض"، بمعنى أن الحكومة ملزمة بعرض نص الصلح على غرفتي البرلمان. و هو ما يضمن عدم بقاء النص معلقا.

إلا أن هذا حسب اعتقادنا غير كاف ما دام أن فحوى المادة 95 لم يتضمن أجلا أو قيودا زمنيا، و بالتالي أطلق العنان للحكومة بتقرير ملاءمة تاريخ العرض، الأمر الذي يحيلنا إلى الإشكال الأول الناتج عن عدم تحديد قيد زمني لحق الوزير الأول في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، و هذا و إن دل على شيء، فإنما يدل على أن السلطة التنفيذية أساسا الحكومة هي المتحكم في مدى تسهيل أو زيادة التوتر بين المجلسين، رغم توصلهما لحل الخلاف القائم بينهما بخصوص نص ما.³

و أكثر من ذلك، فإن المؤسس الدستوري الجزائري، اشترط أنه لا يمكن إدخال تعديلات إلا بموافقة الحكومة، و كأنه يريد بذلك أن يمكن الاثنان (مجلسا البرلمان) من الالتقاء حول أي تعديل، وبالتالي يدرج في النص، و غدت الحكومة بذلك شريكا بالتساوي مع البرلمان في سن التشريع بمقتضى هذا التنصيص⁴، أو تصبح إمكانية التعديل محدودة جدا.⁵ وقد تكون العلة في ذلك أنه إذا لم يشترط موافقة الحكومة تؤدي إلى اقتراح تعديلات تبعد نص الصلح عن هدفه الأساسي الذي تمت مناقشته.

ثانيا: المصادقة على نص الصلح:

إن الإجراء المتبع في التصويت على نص الصلح هو نفسه الإجراء المتبع بخصوص أي نص تشريعي. بمعنى أنه بوسع كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة إشراك بقية أعضائهما من غير ممثليهما على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء في دراسة نص الصلح والمصادقة عليه.

1- أنظر: بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص. 125.

2- أنظر: المادتين 94، 95 من القانون العضوي 02/99.

3- أنظر: سعاد عمير، المرجع السابق، ص. 132.

4- أنظر: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 227.

5- أنظر: الطاهر خويضر، المرجع السابق، ص. 95.

و في هذا الصدد نلاحظ أن النص التشريعي ليس مرفوضا. فلماذا يلجأ ثانية للتصويت عليه من قبل الغرفتين، وكان المؤسس الدستوري يضع بذلك موضع الشك ما صوت عليه المجلسان من مواد ليست محل إثارة أو خلاف.¹

و على العموم، فإن مسألة التصويت تطرح عدة احتمالات على مستوى غرفتي البرلمان فعلى مستوى المجلس الشعبي الوطني، إن مصير النص لا يخرج عن الاحتمالات الأربعة²:

1 يصوت المجلس الشعبي الوطني على اقتراح كما ورد من اللجنة المتساوية الأعضاء.
2 يصوت المجلس الشعبي الوطني على الإقتراح بعد إدخال تعديلات وافقت عليها الحكومة.

3 -لا يصوت المجلس الشعبي الوطني على إقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء.

4 يتمسك المجلس الشعبي الوطني بتعديلاته بالرغم من رفض الحكومة لهذه التعديلات.

أما بالنسبة لمجلس الأمة، ففي حالة الاحتمالين الثالث والرابع، فإن نص الصلح لا يعرض عليه أصلا، لأن مجلس الأمة لا تعرض عليه إلا النصوص التي صوت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني. و بالتالي يعرض عليه اقتراح بعد التصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني أو الاقتراح المصوت عليه بعد إدخال تعديلات وافقت عليها الحكومة

و على هذا الأساس، فمجلس الأمة قد يدخل تعديلات على النص المصوت عليه الذي لم تدخل عليه تعديلات من طرف المجلس الشعبي الوطني. كما قد يدخل تعديلات أيضا على النص الذي أدخلت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، و في كلتا الحالتين بعد موافقة الحكومة. كما قد يرفض نص الصلح سواء عدل من طرف الغرفة الأولى بعد موافقة الحكومة أم لا. و بالتالي المسألة هنا واضحة باستمرار الخلاف و يسحب النص من طرف الحكومة.³

إلا أن الإشكال يثور في حالة إدخال تعديلات عن طريق مجلس الأمة بعد موافقة الحكومة على نص الصلح، وسواء أدخلت عليه تعديلات من طرف المجلس الشعبي الوطني أم لا. فالسؤال المطروح في هاتين الحالتين، هل تجدد حالة استمرار الخلاف؟ الذي يستوجب على الحكومة سحب النص طبقا للفقرة السادسة من المادة 120، أم أن حالة حدوث خلاف بين الغرفتين طبقا للفقرة الرابعة من المادة 120 التي تتطلب اجتماع لجنة متساوية الأعضاء من جديد لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف؟.

و في هذا الصدد يرى الأستاذ بوزيد لزهاري، أننا أمام حالة خلاف جديدة، وتأصيل ذلك أنه طبقا للمبدأ البيكاميرالي المعروف، فالنص الذي يصدر عن المجلسين، يجب أن يكون نفس النص بنفس العبارات و نفس المعنى، و أي وضع مخالف يضعنا في حالة أمام خلاف يستوجب طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء. و بالتالي ندخل في نظام الذهاب و الإياب في هذه الوضعية. كما أنه طبقا لنص المادة 96 من القانون العضوي 02/99 تحمل في طياتها أن هذه الحالة من حالات "استمرار الخلاف". فبمجرد ما يقوم به مجلس الأمة من إدخال تعديلات، فهو يفتح المجال أمام حالات سحب النص.⁴

و على كل حال، بجمع هذه الاحتمالات يمكن أن نتوصل ضمن فرضيات إجمالية:

1- أنظر: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص. 228.
2- أنظر: بوزيد لزهاري، مداخلة الدور التشريعي لمجلس الأمة، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 1996، دراسة تحليلية يومي 06، 07 ديسمبر 2004، بنزل الأوراسي، الجزائر، ص. 20.
3- أنظر: بوزيد لزهاري، مداخلة الدور التشريعي لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص. 21.
4 أنظر، بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص. 22.

- 1 - مصادقة المجلس الشعبي الوطني على نص العرض، ثم مصادقة مجلس الأمة على النص، و بالتالي مصادقة البرلمان بغرفتيه على نص الصلح، وينتهي الإشكال القائم و تنتقل إلى مرحلة الإصدار من طرف رئيس الجمهورية.
 - 2 - مصادقة المجلس الشعبي الوطني على نص بإدخال تعديلات وافقت عليها الحكومة، ثم مصادقة مجلس الأمة على النص المصوت عليه بإدخال تعديلات و بالتالي مصادقة البرلمان بغرفتيه و ينتهي الإشكال القائم.
 - 3 - مصادقة المجلس الشعبي الوطني على النص سواء بإدخال تعديلات وافقت عليها الحكومة أو بدون إدخال تعديلات، لكن مجلس الأمة رفض هنا حالة استمرار الخلاف وسحب النص.
 - 4 - مصادقة المجلس الشعبي الوطني على نص سواء بإدخال تعديلات وافقت عليها الحكومة أو بدون إدخال تعديلات لكن مجلس الأمة أدخل تعديلات و هنا نكون أمام حالة خلاف جديدة.
 - 5 - عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني أو التمسك بتعديلات على رغم من رفض الحكومة لها هنا حالة استمرار الخلاف و سحب النص.
- و الملاحظة أن سحب النص هو إجراء مقرر للحكومة في حالة استمرار الخلاف. فكان من الأجدر أن يخول إجراء السحب إلى صاحب المبادرة. فالإقتراح البرلماني من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني، و المشروع حكومي من طرف الحكومة، و بالتالي أفضى المؤسس الدستوري إلى حل مشكلة على حساب البرلمان. و بهذا التنصيب أصدر رئيس الجمهورية النص بأمر رئاسي ما بين الدورتين، و إخضاع الأصل العام إلى التشريع الرئاسي. ولإشارة فإن عدة نصوص كانت محل خلاف و فصلت فيها اللجنة المتساوية الأعضاء و من ذلك نص القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة، نص قانون عضو البرلمان، نص قانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي، نص قانون المعدل و المتمم للقانون 14/83 المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي، نص القانون المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء، نص القانون المتعلق بالإشهار¹.

مما سبق ذكره يمكن أن نسجل الملاحظات التالية:

- 1 - تم التنصيب عن الخلاف في صلب المادة 120 من الدستور الجزائري، بصفة مطلقة، فهي لم تحصره كأن يكون جوهريا و أساسيا، أو يتعلق بالشكل أو المضمون. أي إطلاق العنان لمجلس الأمة في إثارة أي نوع من الخلاف يراه ضروريا دون أن يخضع للرقابة. كما أنه جاء في آخر الفقرة الرابعة لفظ الأحكام محل الخلاف دون تحديد و بصيغة الجمع. بمعنى أنه قد يكون الخلاف في حكم أو مجموعة أو حتى المبادرة (مشروع ، اقتراح) برمتها . وهذا ما يستشف أيضا من نص المادة 94 من القانون العضوي 02/99 و في فقرتها الثالثة و التي تنص على : " في حالة رفض مجلس الأمة النص كاملا ". لا يعطل ذلك تطبيق أحكام الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور و رفض النص بالكامل أي لم يتحقق النصاب المقرر دستوريا أي $\frac{3}{4}$ و من هنا يفرض وجوبا العمل بالإجراء الجديد ، وهو اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بهدف الوصول إلى إجماع حول نص

¹ أنظر، طاهر خويضر، المرجع السابق، ص 97..

- مصادق عليه البرلمان بغرفتيه بنفس النصاب المقرر سلفا، و هذا ما قضى به الدستور(المادة 120) و القانون العضوي 02/99.
- 2 - من الملاحظ ، أن اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء تكون بطلب من الوزير الأول يبلغ إلى رئيس كل الغرفة و تجتمع خلال 10 أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب بمعنى أن المبادرة بإجراء عقد اللجنة المتساوية الأعضاء خاضع للسلطة التقديرية الوزير الأول أي إذا رغب اجتمعت و إذا أبقى الحال على ما هو عليه دون أن يحدد السلطة التقديرية بمدة زمنية أو أجل ، و دون نقل هذه الاختصاص تلقائيا إلى رئيس إحدى الغرفتين ، فالمدة حرمت البرلمان بغرفتيه من النهوض بهذا الاختصاص .
- 3 - حدد القانون العضوي 99-02 في فصله الرابع تحت عنوان " اللجنة المتساوية الأعضاء " و في مادته 88 بتجديد عدد ممثلي كل غرفة بـ 10 أعضاء أي عدد أعضاء اللجنة 20 عضو و تجتمع بالتناوب عن كل نص إما في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر المجلس الأمة . كما تنتخب هذه اللجنة مكتب لها مكون من رئيس، و نائب رئيس، و مقررين، و ينتخب الرئيس ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها ، و نائب من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى. بالإضافة إلى ذلك فالقانون العضوي مكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء دون أن يحدد الوزير المعني. بمعنى أنه ممكن حضور وزير أو أكثر، و هذا من شأنه أن يؤثر على عمل اللجنة ، ناهيك على أن اللجنة لا تدخل تعديلا إلا بموافقة الحكومة.
- وبالرجوع إلى نص المادة 4/120 نجد عبارة " تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين... " يضم منها أن اللجنة متكونة من جميع أعضاء البرلمان (نواب + أعضاء) المجموع 533 عضو و هذا أمر مقبول منطقيا. فالجنة مكونة من عدد مقسم بالتساوي بين أعضاء الغرفتين ، و مرد ذلك كله أن الفقرة الرابعة سقط منها حرف الجر سهوا ، و عبارة الأصح هي " تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين " وتتدارك المؤسس خطئه المطبعي بنص المادة 88 من القانون العضوي 02/99.
- 4 - اللجنة المتساوية الأعضاء مكلفة دستوريا بإيجاد حل توفيقى بشأن الأحكام التي رفضها مجلس الأمة، و لا يمكنها أن تقوم بذلك إلا إذا استنارت برأي مجلس الأمة أو تسببيه عن طريق التوصيات و الملاحظات التي يقدمها، عملا بأحكام المادة 40 القانون العضوي 99-02 و المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة. و تقترح اللجنة نصا حول الحكم أو الأحكام محل خلاف. و نكون هنا أمام احتمالين:
- الأول ممكن للجنة المتساوية الأعضاء أن تتوصل إلى حل توفيقى ينال الإجماع بعد أن يصوت عليه المجلس مرة ثانية طبقا لأحكام المادة 95 من القانون العضوي 99-02 .

وإن كان التصويت دون مناقشة في التعديلات، فإن النص التشريعي أو جزء منه معدل و جزء موافق عليه البرلمان خاصة الغرفة الأولى صوت عليه ، و الثاني لم تعارض ، بمعنى أن النص ليس مرفوض، فلماذا إذا صوت عليه البرلمان للمرة الثانية فهل هو تصويت مراجعة ومراقبة البرلمان لما صوت عليه من مواد ليست

محل خلاف ؟ وهذا قد يدفع البرلمان وخاصة الغرفة الأولى في أن يشكك على ما صوت عليه.

يمكن للجنة المتساوية أن تقدم النص لكنه يلقي الرفض و يستمر الخلاف ، فهنا يسحب النص من طرف الحكومة عملا بأحكام المادة 96 من القانون العضوي 02-99. لكن نتساءل إذا كان النص هو مبادرة بمشروع قانون من طرف الحكومة و سحب من طرفها، فهذا أمر معقول. لكن إذا كانت مبادرة برلمانية (اقتراح قانون) لماذا يسحب من طرفها ؟ و كان من الأجدر أن يقرر المشرع إمكانية سحب النص من طرف صاحب المبادرة " إما الحكومة أو النواب عن طريق رئيس أو مكتب المجلس " .

5 - ما يظهر جليا ، أن النصاب القانوني المحدد دستوريا بـ $\frac{3}{4}$ أصوات أعضاء مجلس الأمة يجعل من هذا الأخير الجهاز الكابح للعمل التشريعي حتى و إن كان هناك تقارب و انسجام بين الغرفتين، و أنه كان لا بد من مغايرة في التصويت كأن يشترط نصاب $\frac{2}{3}$ على مستوى مجلس الأمة .

6 - كما أن إجراء سحب النص في حالة عدم الوصول إلى اتفاق، من شأنه أن يعلق النص. فكان من الأجدر أن يعطى إمكانية الفصل النهائي لصالح الغرفة الأولى. فإجراء السحب هو عملية سلبية، و به يثبت الفشل ناهيك على أن المادة 120 و إن كانت تقصد المبادرة بمشروع قانون ، و اقتراح قانون، لكنها تغطي هذا الجانب بالكامل. فهناك طائفة من القوانين هي القوانين العضوية. و كأن هذه الأخيرة لا يحدث بشأنها اختلاف .

7 - في ظل نظام الغرفتين إذا صادقت الغرفة الأولى التي عرض عليها النص الأول ثم أحيل إلى الغرفة الثانية و صادق على البعض و عدلت البعض، ثم أعيد النص إلى الغرفة الأولى، فإن هذه الأخيرة لا يمكن أن تناقش و تعدل إلا ما أدخلته الغرفة الثانية من تعديلات . و عليه فالأحكام المصادق عليها من طرف الغرفتين تصبح غير قابلة للتعديل ، فهذا لا ينطبق على النظام البيكاميرالي الجزائري ، نظرا لأن الجزائر تبنت نظام اللجنة المتساوية الأعضاء، و ليس النظام الذهاب و الإياب أو الطريقة المكوكية (La navette) لأن اللجنة المتساوية الأعضاء تصدر النص التوفيقى، و يعرض على الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني)، ومن حقه في أن يجرى تعديلات شريطة موافقة الحكومة طبقا للمادة 120 من الدستور .

الباب الثاني

التطور الوظيفي

للمؤسسة التشريعية

في ظل النظام الدستوري الجزائري

إلى عهد قريب، كانت الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من اختصاص البرلمان وحده، ومن أهم الوظائف الدستورية باعتبارها المعبرة عن الإرادة الشعبية، إلا أن تعقد المشاكل، وتطور الأحداث التي فرضها التقدم العلمي والتطور التكنولوجي، أدى إلى بروز تقنيات جديدة لتأطير الحياة السياسية، حولت الأنظمة التقليدية وأظهرت لها علاقة جديدة اختل فيها التوازن لصالح السلطة التنفيذية.¹

هذه العلاقة أضحت العمود الفقري لمعظم الأنظمة السياسية المعاصرة، قلبت العديد من المفاهيم الدستورية التقليدية، ومن بينها القاعدة التي تجعل الوظيفة التشريعية حكرا على البرلمان، وأصبحت السلطة التنفيذية تشارك في الوظيفة التشريعية مع البرلمان جنبا إلى جنب. بل أكثر من ذلك بإمكانها ممارستها بعيدا عن البرلمان، مما أدى إلى تقليص مجال عمل البرلمان سواء على مستوى رقابة الحكومة أو على مستوى ممارسة الوظيفة التشريعية، في مقابل تقوية مركز السلطة التنفيذية. وهذا التجديد تبناه الدستور الفرنسي الصادر في 04 أكتوبر 1958 إذ يعتبر أول دستور يكرس هذه التطورات ويحدث انقلابا على المفاهيم الدستورية الكلاسيكية، وقد أطلق على هذا التجديد "مبدأ عقلنة العمل البرلماني".²

وأمام تراجع دور البرلمان في المجال التشريعي، ورجحان الكفة لصالح السلطة التنفيذية ومحاولة معالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية، ظهرت الحاجة ملحة إلى تدخل السلطة التنفيذية لما تمتلكه من مؤهلات وإمكانات مادية وبشرية متخصصة، وذلك من أجل تحقيق طموحات الجماهير، من خلال إعداد البرامج والمخططات الاقتصادية، في مقابل طبيعة عمل السلطة التشريعية وما يتسم به من بطء، ولما يفتقر إليه من معرفة فنية متخصصة، الأمر الذي جعل السلطة التنفيذية تبرز إلى الوجود وتحتل الصدارة.³

فهذه المسائل تتطلب الدقة والتعبير الرقمي والخبرة والدراية الكافية. فهي إذن بنك معلوماتي ضف إلى ذلك امتلاكها للوسائل المادية والبشرية. وعليه لم يتبق لأعضاء السلطة التشريعية من سبل لمواجهة نفوذ وقوة السلطة التنفيذية سوى مباشرة الوظيفة الرقابية تجاهها. على أن الهدف من الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو تحقيق التعاون والتوازن بينهما، وليس أن تقف كل سلطة أمام الأخرى موقف الخصومة. أوتطغى إحداهما على الأخرى، وهذا وفقا لما تحدده القواعد الدستورية والقوانين، لضمان حماية المصلحة العامة وحقوق وحرريات الإنسان والمواطن، ومواجهة كافة مخاطر الفساد السياسي والإداري.

وعليه فالسلطة التشريعية إذن تمتلك وظيفتين: الأولى وظيفة التشريع بدء من ممارسة حق المبادرة والمناقشة والتصويت، وهذا هو الغالب كونه الاختصاص الأصيل. وإن كانت السلطة التنفيذية تشارك في العمل التشريعي (من خلال المبادرة، الاعتراض، الاصدار)

¹ - أنظر في تفاصيل ذلك: سيدي محمد ولد سيد أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، ط1، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، 2001، ص.09.

² - أنظر في تفاصيل ذلك: أندريه هوريو، المرجع السابق، ص.314 وما بعدها.

³ - أنظر: حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص.108.

كما قد تنفرد به (من خلال النظام القانوني للأوامر ، و الاستفتاء الشعبي). وبإمكان أيضا السلطة التشريعية التصويت على الميزانية ومراقبتها بكافة آليات الرقابة الممنوحة لها دستوريا. أما الثانية فهي وظيفة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية. أما بالنسبة لإجراءات التنظيم الداخلي للبرلمان، وكل ما تعلق بالشؤون الإدارية والمالية فهي لا تدخل في جدول أعمالها على الرغم من أنها تأخذ وقتا¹.

ولهذا فدراستنا في هذا الباب ستركز أساسيا على الوظيفة التشريعية باعتبارها من أهم الوظائف التي تتيبها الدساتير الحديثة للبرلمان، مع تبيان السيادة البرلمانية عليها في مقابل السيطرة التنفيذية، وهذا بدء من المبادرة، فالمناقشة والتصويت وما يصاحب هذا من تأثير تنفيذي على سير العملية التشريعية (الفصل الأول) .

كما تركز دراستنا كذلك على الوظيفة الرقابية، باعتبارها اختصاصا مخولا للبرلمان دستوريا قصد التحري عن مدى تنفيذ السلطة التنفيذية للنصوص القانونية، مبينين ما يتعلق بالاطلاع والحصول على المعلومات، وما يقرر مسؤولية الحكومات، وما مدى فعالية هذه الرقابة (الفصل الثاني)، وكل هذا تحت لواء النصوص الدستورية التي عرفتها البلاد منذ الاستقلال مرورا بالأزمات السياسية والعقبات التي عاشتها الجزائر.

¹- أنظر في تفاصيل ذلك: عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية، 1997، ص.657.

الفصل الأول

الاختصاص التشريعي

بين

السيادة البرلمانية والتحكم التنفيذي

يعتبر مجال القانون المجال الأصلي والتقليدي للبرلمان، ذلك أن الوظيفة التشريعية كانت في ظل الوضع التقليدي مقصورة على المجالس التشريعية وحدها، فالقانون يشكل تعبيراً عن إرادة الشعب ممثلاً في برلمانه. لذلك فإنه من حق السلطة التشريعية أن تضمن القانون ما نشاء من الأفكار باستثناء ما تحرمه الدساتير.¹

إلا أن مشاكل الحياة وتعقدتها، وعجز البرلمان على مواجهتها لانعدام الكفاءة والتخصص الفني اللازم، بالإضافة إلى تطور وظائف الدولة، وانتهاجها آليات جديدة لتأطير الحياة السياسية، قلبت الأوضاع رأساً على عقب، ومنحت السلطة التنفيذية باعتبارها الجهاز الفني، والبنك المعلوماتي على حل المشاكل بسرعة وحزم، الصلاحيات الواسعة التي جعلتها تعتلئ الهرم السلطوي. وجاء هذا واضحاً في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة² الذي خرج عن قاعدة البرلمان سيد ميدانه، وأحدث انقلاباً في مجال التنظيم القانوني للعلاقة بين البرلمان والحكومة، وأنهى السيادة البرلمانية بالمفهوم التقليدي.³

أما في ظل النظام الدستوري الجزائري، فمذ استرجاع السيادة الوطنية، كانت هناك محاولة من أجل بناء نظام دستوري حسب مقتضيات الإيديولوجية، وتبني النهج الاشتراكي من جهة، ومن جهة أخرى، مسايرة مقتضيات العصر الحديث إلى جانب التأثير بالدسترة الفرنسية -دستور 1958-، على غرار ما تتطلبه الدولة الحديثة ذات الوظائف التقنية.

فظل يبحث عن السبل الكفيلة لتجسيد هذه الأطروحة، إلى أن استقر التطور الدستوري على تكريس مبدأ إطلاق سلطة التنظيم على حساب سلطة التشريع.⁴ وتوزيع السلطة التنظيمية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة⁵ ومبدأ عدم احتكار البرلمان للعمل التشريعي بالكامل وبهذا تفيد الاختصاص التشريعي (المبحث الأول)، كما تدير السلطة التنفيذية إدارة سير مراحل العملية التشريعية (المبحث الثاني).

ولم يقف المؤسس الدستوري الجزائري عند هذا الحد، بل كرس لها- أي السلطة التنفيذية- دوراً تشريعياً انفرادياً، بعيداً عن السلطة التشريعية سواء كان هذا في حالة الظروف العادية أو في الحالات الاستثنائية غير العادية (المبحث الثالث).

¹ - أنظر: سيدي محمد ولد سيد أب، المرجع السابق، ص.44.

² - جاءت المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 محددة لمجال البرلمان ب: 14 مجالاً على سبيل الحصر، وما خرج عن ذلك أصبح من صلاحيات الجهاز التنفيذي عملاً بأحكام المادة 1/37.

³ - تعدد وتداخل أسباب ضعف المؤسسة التشريعية، ومن أهمها عدم تمكن البرلمان من مواجهة الأزمات التي تعرض لها العالم، وبالخصوص بعد الحرب العالمية الأولى، والأزمة اللاتينية، والحرب العالمية الثانية. وتصدت السلطة التنفيذية لهذه المشاكل نتيجة تملكها وسائل خاصة تمشي مع متطلبات العصر، وسرعة اتخاذ القرارات. ضف إلى ذلك أن انتصار الأفكار الاجتماعية ألزم الدولة بتحقيق الرفاهية، وهذا لن يتأتى إلا بتوفير أجهزة متخصصة، وتخطيط محكم، وأصبحت الدولة الموظف والمؤمن لحاجات الفرد والمجتمع، ذلك أن المؤسسة التنفيذية جهاز إداري قوي متخصص أصبح المسيطر على أجهزة الدولة امتد نفوذه إلى المجال التشريعي. وأصبح يغير النصوص بل ويشارك في تقديم مشاريع القوانين ويدافع عنها، بل يحاول أن يبقئها على المستوى التنظيمي كتشريع موازي للمؤسسة التشريعية، و يقيد عمل البرلمان بحجة أنه لا يتماشى مع متطلبات العصر وطبيعة السرعة التي يقتضيها التطور العلمي والتكنولوجي. في مقابل افتقار البرلمان للتخصص والدقة، مما مكن السلطة التنفيذية من اعتلاء المرتبة الأسمى، إلى جانب الأسباب السياسية كقرب السلطة التنفيذية من المنظمات الجماهيرية (المهنية) والأحزاب السياسية، خاصة في ظل نظام الحزب الواحد، أنظر في تفاصيل ذلك: سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص.201 وما بعدها.

⁴ - أنظر المواد: 121، 123، 125 من الدستور الحالي لعام 1996.

⁵ - أنظر: ادحمين محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري العام 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، ص.3.

المبحث الأول: الاختصاص التشريعي من الإطلاق إلى التقييد

يعتبر البرلمان الجهة المختصة بوضع التشريع ، وهذا الاختصاص يؤول إليه بموجب الدستور. إلا أنه من الواجب علينا أن نعي للذهن ، أنه لم يعد البرلمان ينفرد بوظيفة وضع القواعد القانونية وذلك بسبب عدم قدرته على حل المشاكل وما اقتضاه ذلك من تدخل للآلة التنفيذية لسد ثغرات التي تركها نقص الخبرة وانعدام الكفاءة.¹ إن هذا ترتب عليه، التزام البرلمان بحدود المجال المحصور دستوريا، أي ممارسة اختصاص مقيد (مطلب أول)، ضف على ذلك أن حق المبادرة بالقانون مكفول لكلا الطرفين السلطة التنفيذية و البرلمان(مطلب ثان)، إلى جانب تواجد السلطة التنفيذية مع البرلمان بشكل أساسي في كل المراحل التي يمر بها النص التشريعي بداية من جدول الأعمال إلى غاية إصدار القانون

المطلب الأول: تقييد الاختصاص التشريعي

نقصد بالمجال التشريعي، النطاق المحدد والمحصور ضمن قوائم نصت عليها مواد الدستور. بمعنى أن هذه المسائل تنظم بطبيعتها بموجب قانون أما المواضيع الأخرى التي لا تدخل في هذا المجال، فلا يستطيع البرلمان أن يشرع فيها، لأنها تدخل في دائرة سلطة التنظيم التي تنفرد بها السلطة التنفيذية.

والمتتبع للتطور الدستوري الجزائري، يجد أن الدستور الأخير استحدث فئة جديدة من القوانين أطلق عليها اسم القوانين العضوية وهي تدخل في اختصاص البرلمان عملا بأحكام المادة 123 من دستور 1996، وعليه سنعالج مجال القانون (الفرع أول)، وفكرة استحداث قوانين عضوية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مجال القانون

من الملاحظ أن تقييد سلطة البرلمان ظاهرة عرفت لها الدساتير الحديثة اقتداء بمبدأ عقائنة العمل البرلماني، ومتأثرة بالدستور الفرنسي لسنة 1958. وقد تجلّى ذلك بوضوح في مجال تحديد وحصر المواضيع التي يتدخل فيها البرلمان. إلا أن هذا التأثير اختلف نسبيا من دستور لآخر بحسب الفلسفة السياسية والقانونية التي يعتنقها المؤسس الدستوري.

¹ - الخلاف هنا لا يثور حول ثبوت أم نفي مشاركة السلطة التنفيذية للبرلمان فيما له من اختصاص تشريعي، لكن البيت القصيد حول مدى تجاوز المؤسسة التنفيذية لما لها من اختصاص تنفيذي إلى ما هو تشريعي، كما أنه رغم تراجع البرلمان فإنه لا يزال يقوم بدور مهم في مجال الوظيفة التشريعية التي تبقى من أهم وظائف الدولة، زيادة على ذلك أن هذا التراجع مرده إلى مبدأ عقائنة العمل البرلماني الذي جاء بها المؤسس الدستوري الفرنسي(دستور 1958)، و أصبحت السلطة التنفيذية وأساسا الحكومة تتقاسم مع البرلمان هذه الوظيفة، و هذا لا يتعارض مع قاعدة سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه، لأن هذه القاعدة لا تعني الحرية المطلقة والاحتفاظ بالمجال التشريعي والتنظيم، أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة بين النظام السياسي الجزائري-دراسة مقارنة-، دار هومة، الجزائر 2002، ص.104، وسيدي محمد ولد سيد أب، المرجع السابق ص.41؛ وأنظر أيضا: وعقيلة خرباشي العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص.15.

وخروجا عن هذا الصياغ، فالدستور الجزائري لعام 1963، يمكن المجلس الوطني (البرلمان) بأن يمارس اختصاصه التشريعي في المجالين القانوني والمالي دون قيد أو شرط، وبهذا أصبحت سلطة البرلمان غير محددة بنطاق على سبيل الحصر، باستثناء ما ذكر في الدستور بطريقة حصرية.¹

هذه المواضيع ذكرت على سبيل المثال وليس الحصر. وما يؤكد ذلك أن المؤسس الدستوري لو أراد تحديد مجال القانون، على سبيل الحصر لانهى إلى القول بما يلي: "يشرع المجلس الوطني في المواضيع التالية" أو "يشرع المجلس الوطني في المسائل المحددة في الدستور". وتأسيسا على ما تقدم لم تنحصر اختصاصات المجلس الوطني في المسائل المنصوص عليها في الدستور، وإنما امتدت إلى غير ذلك من المواضيع التي تتطلب من النواب تنظيمها بواسطة التشريعات، وعليه كان يشرع المجلس في أي مجال يرى ضرورة لتقنينه سواء بالتنظيم أو التوسيع أو التقييد.²

وتجدر الإشارة، أن المؤسس الدستوري الجزائري أتى بهذه المواضيع على سبيل التنبيه لما لها من أهمية. وبهذا فعدم التحديد الحصري للمجال القانوني، يؤدي بالمساس بالسلطة التشريعية لأن السلطة التنفيذية -أساسا رئيس الجمهورية - يمكن أن يتذرع لعدم تحديد المجال القانوني ويشرع في جميع الميادين بمراسيم. حقيقة أن هذا الإهدار للاختصاص البرلماني لا يرجع إلى عدم الفصل بين المجالين (القانوني والتنظيمي)، بل مرده إلى وجود برلمان غير مبسط ولم ينهض بأداء فعلي وفعال و مميز، في مقابل ذلك نقص المبادرة باقتراح قوانين إن لم نقل انعدامها.³

فالدستور الجزائري لعام 1963 اتبع الطريقة التقليدية في تنظيم العلاقة بين القانون والتنظيم، وهي القاعدة القائمة على مبدئين أساسيين:

الأول خضوع التنظيم للقانون. والمبدأ الثاني عدم تحديد نطاق القانون وبذلك أطلق سلطة البرلمان وقيد سلطة الحكومة، عملا بأحكام المادة 27 من الدستور التي تنص "السيادة الوطنية للشعب الذي يمارسها بواسطة ممثليه في المجلس الوطني...". فالقانون يصدر من السلطة التشريعية المعبرة عن الإرادة العامة للأمة، ويرتقي عن التنظيم، وبذلك لا يمكن للتنظيم مخالفته، إذ يستطيع البرلمان أن ينظم كافة الموضوعات عن طريق التشريع، في حين أن التنظيم محدود بطبيعته وهذا هو الوضع الذي كان سائدا في فرنسا قبل دستور 1958.⁴

1- أنظر في تفاصيل ذلك: سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.53.

2- أنظر: عبدا لله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لعام 1963، مذكرة ماجستير، معهد الحقوق والعلم الإدارية، جامعة الجزائر، 1997، ص.96.

3- أنظر في تفاصيل ذلك: عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تشريع، فقها)، دار الهدى، الجزائر 2005، ص.83.

4- يساهم الفقه الدستوري والإداري بمحاولة إيجاد حد فاصل بين مجال كل من القانون والسلطة التنظيمية معتمدين على أسس ومعايير. فقد جاءت محاولة لتحديد مجال مستقل لكل من التنظيم والقانون قائمة على المعيار الموضوعي وتزعم هذا الرأي العميد "موريس هوريو" وترتبط على ذلك، فكل قاعدة عامة تقتضي المساس بالحالة القانونية للأفراد فهي قانون. أما اللائحة فلا تتعلق إلا بإدارة المرافق العامة وتنظيم سيرها الداخلي. إذن فأساس المعيار الموضوعي هو مبدأ الفصل بين السلطات، وتجد الإشارة أن أصل هذا المعيار هو الفقه الألماني جلينيك، لاباند. وتعرضت هذه المحاولة لفقد على أساس أن هذا التحديد لا يفيد إلا السلطة التنفيذية ولا يمنع المشرع من اعتداء على مجال التنظيم، كما أن سلطة التنظيم بدورها تمس حقوق وحريات الأفراد بشكل مباشر أو غير مباشر. وجاءت محاولة أخرى تقتضي هدم الحواجز بين مجال القانون واللائحة قائمة على المعيار الشكلي وتزعم هذه المحاولة الفنية "كاريه دي ماليرج". وترتبط على ذلك فالقانون والتنظيم لا اختلاف بينهما من حيث المضمون ولا يوجد نطاق خاص بهما، وما يميز بينهما المصدر، مرتكزين في ذلك على أولوية القانون على اللائحة، فلا يمكن لهذه الأخيرة أن تقوم بتعديل أو إلغاء قانون. ولم تسلم هذه المحاولة من النقد، فقد عجز هذا المعيار عن تبرير وجود لوائح المستقلة والقائمة بذاتها فقد تصدر دون الحاجة إلى الاستناد إلى تشريع قائم رغم أنها تساعد وتكمل القانون في مجالات لم يتطرق لها. وعلى أساس ذلك، فالاتجاهات السابقة على سنة 1958 في فرنسا أكدت أن القانون يأتي في المكان الأسمى، وأن التنظيم أصله تبعي

وفي مجال تقييد وتضييق النطاق الذي يشرع فيه البرلمان، وإطلاق العنان للائحة، لم تخرج الدساتير الجزائرية (1976، 1989، 1996) عن هذه القاعدة، مثلما جاء في دستور 1963، فقد اتبعت الطريقة الحديثة التي اتبعتها المؤسس الدستوري الفرنسي، بحصر المواضيع التي يشرع فيها البرلمان، تاركا ما يخرج من نطاق التشريع لمجال التنظيم، وبذلك أصبحت المؤسسة التشريعية تمارس اختصاصا تشريعيًا منظمًا بأحكام الدستور.

وعليه فقد جاء دستور 1996 من خلال المادة 122، و(دستور 1989 من خلال المادة 115 المقابلة للمادة 151 من دستور 1976) متأثرًا بالدستور الفرنسي لسنة 1958. وباستقراءنا للمادة 122 نلاحظ أن المؤسس الدستوري نص على أنه "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية"¹. وما يلاحظ أيضا أن المادة 151 من دستور 1976 هي الأخرى تضمنت عبارة "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور" تدخل كذلك في مجال القانون...² والمادة 115 بنصها "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور"، وتدخل كذلك في مجال القانون ما يأتي...³

وباستقراءنا لتلك النصوص الدستورية، وانطلاقًا من التساؤل حول هل مجال الاختصاص التشريعي محدد على سبيل الحصر أم على سبيل المثال؟ نشير إلى رأيين ظهرا في هذا الصدد:

الرأي الأول: مجال القانون محدد وغير محصور. تماشيا مع نصوص المواد الدستورية سالفه الذكر، يمكن القول بأنها ليست المجال الوحيد الذي يشرع فيه البرلمان، وما يثبت ذلك عبارة "يشرع... في المجالات أو الميادين التي خولها له الدستور أو يخصصها له الدستور"، وكان باستطاعة المؤسس الدستوري لو أراد التحديد على سبيل الحصر، لنص بقوله "يشرع البرلمان في المجالات أو الميادين المحددة في هذه المادة أو إلى جانب المواد، فإن البرلمان يشرع في المواضيع التالية"، ومما يؤكد هذا الرأي أن المواد السابقة استعملت عبارة "يدخل كذلك في مجال القانون"، أو عبارة "كذلك في المجالات التالية" في دستور 1996. هذا وإن دل على شيء فإنما يدل على وجود مجالات أخرى خاصة بالتشريع، أو هناك مواضيع يشرع فيها البرلمان إلى جانب ما ذكرته المواد الدستورية.⁴ وعليه فمجال القانون محدد وغير محصور.

الرأي الثاني: مجال القانون محدد على سبيل الحصر، بحيث لا يجوز للقانون التدخل في الميادين الخارجة عن الموضوعات والميادين التي حددها النص الدستوري (المادة 151 دستور 1976)، (المادة 115 دستور 1989)، (المادة 122 دستور 1996) وهذا على أساس أن المادة حددت المجالات على سبيل الحصر، فالتعداد يفيد الحصر وليس على سبيل الذكر. كما أن الدستور أوضح أن المجالات غير المخصصة للقانون تعود للسلطة التنظيمية التي تمارسها

ومن ثم فإن مجال القانون غير مقيد ومجال اللائحة محدود بطبيعته. في تفاصيل ذلك أنظر: عمرو أحمد حسبو، السلطة اللائحة في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة 1995، ص. 64 وما بعدها، وأنظر أيضا: بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، مطبوعات جامعة الكويت 1990، ص. 42 وما بعدها، عمار عوابدي نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، المؤسسة الجزائرية للطباعة الجزائر 1988 ص. 18، سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط 5، دار الفكر العربي، القاهرة 1984، ص. 431 وما بعدها.

¹ - أنظر: المادة 122 من دستور 1996.

² - أنظر: المادة 151 من دستور 1976.

³ - أنظر: نص المادة 115 من دستور 1989.

⁴ - أنظر في تفاصيل ذلك: سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص. 208.

السلطة التنفيذية حسب مقتضيات المادة 10/11 والمادة 152 من دستور 1976 والمادة 116 من دستور 1989 والمادة 125 من دستور 1996. وبالتالي فالقانون لا يتدخل في غير المجالات الواردة في النص الدستوري، كما أن السلطة التنفيذية لا يمكن أن تتدخل في مجال القانون، كما لا يمكن أن تصدر قوانين (بمفهومها الشكلي) في مجالات خارجة عن إختصاصها التشريعي، وإذا حدث تدخل فيكون عن طريق التنظيم¹.

و بمقارنة المادة 151 من دستور 1976، والمادة 115 من دستور 1989، والمادة 122 من دستور 1996، نلاحظ أن مجال القانون في الدستور الحالي اتسع نوعا ما ليشمل 30 مجالا بدل 26 مجالا في ظل دستوري 1976 و1989.

إلى جانب ذلك، فقد أورد المؤسس الدستوري الجزائري عبارات ومصطلحات مثل "أساسي" و"النظام" و"النظام العام" و"القواعد" و"القواعد العامة" و"الشروط" و"الضمانات" فهي كلمات غير واضحة المعالم لصعوبة التمييز بين النظام العام والنظام وبين ما هو أساسي وغير أساسي. وهذا ما يؤثر أيضا عند التفسير والتأويل ويؤدي بالمجلس الدستوري إلى التدخل وبالفصل إما بتقييد مجال أو بتوسيع المجال².

وعليه، فإن هذا التنوع الاصطلاحي، الذي جاء به المؤسس الدستوري مقصود ليميز بين المسائل التي تدخل في مجال القانون ولا يجوز لغيره تنظيمها والتشريع فيها³. بمعنى لا يمكن للتنظيم التدخل فيها، فهي مجال محتجز للقانون فقط، والمسائل التي يقتصر دور القانون فيها علي تحديد المبادئ والأطر العامة، تاركا التفاصيل والجزئيات للسلطة التنفيذية، إما بالتكلمة أو بالتنفيذ. هذا ما يفسر أنه إجازة ضمنية من المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية بأن تقتحم هذه المسائل.

ولهذا فالدساتير الجزائرية (1976، 1989، 1996) أكدت مبدأ الإطلاق بدل التقييد عن طريق اقتصار مهمة التشريع على وضع القواعد والمبادئ العامة في كثير من المواضيع. مثلا الفقرات (2، 5، 6، 8، 16، 17، 18، 19، 20، 22، 23، 24، 27) من المادة 122 من دستور 1996⁴.

¹ - في تفاصيل ذلك أنظر: أحمد وافي و بوكر إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر 1992، ص. 277/276 وأنظر أيضا:

TAHER TALEB, "Du monocephalisme dans le régime politique Algérien (deuxième partie) R.A.S.J.E.P, V28, N04, 1990.p.737-751.

² - في ظل دستور 1976 لم يأخذ المؤسس الدستوري بمبدأ الرقابة الدستورية للقوانين أي غياب آلية المجلس الدستوري، وعليه فهمة ضمان احترام الدستور أنيطت لرئيس الجمهورية بموجب الفقرة الثالثة للمادة 11 وهو "حامي الدستور" والتي أصبحت في متن المادة 104 بعد تعديل 03 نوفمبر 1988. لكن الدستور لم يبين آليات الحماية، وما هو مبين في الدستور من آلية الضمان لاحترام الدستور هو طلب قراءة ثانية (ممارسة حق اعتراض) بموجب المادة 155، خاصة أن المشرع خاضع للميثاق وليس للدستور. أي لا يوجد مبدأ سمو الدستور، وهذا عملا بالمادة 2/127 التي تنص "يستلهم المجلس الشعبي الوطني في نشاطه التشريعي مبادئ الميثاق الوطني ويطبقها"، وأنصت المادة 06 "الميثاق الوطني هو المصدر الأساسي لسياسة الأمة وقوانين الدولة"، في تفاصيل ذلك أنظر: بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر ص 114 وما بعدها.

³ - هل استخدم هذا التنوع الاصطلاحي بهدف تجنب التكرار أم كل صيغة يراد بها معنى معين يمكن أن نقول أنه قيد أفقي عمله على عمل البرلمان. فيجب أن يكون عمله في شكل قواعد عامة و نظام، شروط، أي وضع للخطوط العريضة على ترك التفاصيل والجزئيات لاختصاص السلطة التنفيذية، في تفاصيل ذلك أنظر: عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص. 18.

⁴ - تقييد سلطة البرلمان قد يكون بواسطة النص الدستوري مثال فرنسا، الجزائر، وقد يكون بواسطة تغييرات المحاكم المختصة والتي ترجح عادة كفة السلطة التنفيذية مثال الولايات المتحدة الأمريكية، غير أن اتجاه المجلس الدستوري بعد السبعينيات تحول لصالح السلطة التشريعية في قضية تكوين الجمعيات. فأصبح الحافظ والمحامي والمنيع للحقوق الأساسية التي جاءت في الدستور على حد تعبير الأستاذ (Capelletti)، في قضية السيدة Madame David بتاريخ 1974/10/04 بأن فرنسا قفزت منذ 1958 إلى 1971 فقرة مخالفة للأنظمة العربية لكنها تراجعت و عادت إلى ما هي عليه تلك الأنظمة، في تفاصيل ذلك

والملاحظ من خلال التطور الدستوري الجزائري، أنه يتجه إلى توسيع مجال تدخل البرلمان، فمن خلال المواد السابقة نجد على الرغم من نقل مجمل ما ذكر في المادة 151 إلى المادة 115، ومن هذه الأخيرة إلى المادة 122، إلا أنه ألغيت عبارة العامة من بعض البنود مثال (6، 7، 9، 10) من المادة 151 دستور 1976، البند 18 من المادة 151 (المقابل للبند 14 من المادة 122 دستور 1996، والبند 15 من المادة 115 دستور 1989)، (المقابل للبند 15 من المادة 122 دستور 1996، والبند 16 من المادة 115 دستور 1989)، وإن كان حذف لبعض المسائل التي لم تعد متبناة كتحديد سياسة التربية وسياسة الشباب، إضافة إلى إدخال مواضيع هامة ضمن مجالات القانون كانت في السابق غير مخصصة له بموجب المادة 122 دستور 1996 وهي:

- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيف العمومي.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني، استعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- إنشاء فئات المؤسسات.

على أن البرلمان بإمكانه أن يتحرر من القيود التي تفرض عليه من خلال وضع القواعد العامة أو الأسس العامة دون الدخول في الجزئيات. ويتحرر على الأقل من القيد الأفقي. وتجدر الإشارة، أنه رغم تحديد مجال اختصاص البرلمان، إلا أن البرلمان بإمكانه أن يشرع في غير الميادين المحددة في النص الدستوري الذي عدد اختصاصاته. ففي ظل دستور 1976، كان المشرع هو الذي يتكفل بتحديد طرق انتخاب النواب، وعددهم وشروط قابليتهم، والقيود، وحالات التنافي مع شروط العضوية، والاستقالة، والاستخلاف طبقا للمواد 130، 135، 140، 143. وهذا ينفي العلاقة مع المادة 10/151 التي جاءت بعبارة القواعد العامة المتعلقة بنظام الانتخابات. وعليه لا ينحصر دور المجلس الشعبي الوطني في الاختصاصات المحددة، بل يمتد إلى كل موضوع يتطلب الدستور تنظيمه بقانون.¹

وأیضا في ظل دستور 1989، فالمشرع هو الذي كان يتكفل بوضع القواعد المتعلقة ب: العلم الوطني، خاتم الدولة، النشيد الوطني (المادة 05)، وأيضا يحدد الأملاك الوطنية وتسييرها (المادة 18)، ونزع الملكية للمنفعة العامة (المادة 20)، وأيضا قانون المتعلق بكيفيات الانتخاب وشروط قابليتهم وحالات التنافي والعدد، الاستقالة والاستخلاف (المادة 97، 100، 101، 102، 106، 109) والمجالات الخارجة عن المادة 115 عديدة، فالتفصيل الوارد في هذه النصوص ينفي ربط المواد بالمادة 115 ويتوسع بذلك مجال القانون.²

ونفس الشيء بالنسبة لدستور 1996، فالمشرع يتكفل بوضع القواعد المتعلقة بالملكية العامة (المادة 17)، الأملاك الوطنية (المادة 18)، التجارة الخارجية (المادة 19)، إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة (المادة 20)، شروط التعويض عن الخطأ القضائي (المادة 49)، صلاحيات مجلس المحاسبة (المادة 170) وغيرها.³ فهذه المواد ليست لها علاقة أو ارتباط فيما بينها والبنود الواردة في متن المادة 122 من الدستور.

أنظر: سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 205.

¹- أنظر: المواد: 130، 135، 140، 143، من دستور 1976.

² أنظر: المواد: 05، 18، 20، 29، 38، 43، 44، 2/85، 2/46، 3/52، 2/61، 64، 65، 3/68، 97، 100، 101، 102، 106، 109، 110، 138، 140، 144، 146، 148، 160، من دستور 1989.

³- أنظر: المواد: 17، 18، 19، 20، 30، 40، 42، 49، 170، من دستور 1996.

زيادة على ذلك، فهناك مسائل ومواضيع مرتبطة بالنص الدستوري المحدد لاختصاص البرلمان خاصة فيما يتعلق بحماية حقوق الأفراد وحررياتهم الشخصية، وموضوع الجنسية وشروط اكتسابها وإسقاطها، وكذا المتعلقة بحماية الأشخاص الأجانب المقيمين بالتراب الوطني، وحقوق العامل، وموضوع الضريبة، وغيرها...، فهذه البنود والمواد الدستورية مقاربة إلى حد بعيد في مضمونها. وهذا يؤكد حتمية الاتصال الدال على أن الاختصاص التشريعي يمتد إلى مواضيع يتطلب الدستور تنظيمها بموجب القانون¹، من هنا يمكن القول أنه:

- قد لا يتعدى البرلمان حدود ونطاق وضع القواعد العامة تاركا التفاصيل والجزئيات للسلطة التنفيذية.

- قد يتعدى البرلمان حدود نطاق مجاله، وينظم موضوعات ومسائل غير مرتبطة بمجاله نظرا لأن الدستور يتطلب تنظيمها بقانون وهنا يحدد الجزئيات والتفاصيل.

- قد يشرع البرلمان في مواضيع جاءت بمواد الدستور الأخرى، نتيجة لارتباطها وتقاربها من الميادين المخصصة له.

وفي ضوء الاتجاه الذي أحدثه دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لعام 1958 القاضي بتحديد وحصص مجال القانون في نطاق محدد²، نتساءل حول ما بقي للسلطة التشريعية من مجال، أم انحصر الدور في المسائل المحددة في المواد السابقة، والتي يطلق عليها اسم مجال القانون العادي، أم هناك إمكانية أخرى للبرلمان يسهم من خلالها في إطار اختصاصه التشريعي؟.

¹ - مثال ذلك: (المواد 43، 38، 68، 48، 49، 50، 51...) منذ دستور 1976 تقابل البنود (4، 17، 5، 1، 7) من المادة 151 من دستور 1976 المتعلقة بموضوع الجنسية، الضريبة، الأجانب، حقوق الأشخاص وحررياتهم، قواعد قانون الجزائر والإجراءات، المواد (29، 52، 61، 64، 43، 44) من دستور 1989 تقابل البنود (4، 19، 15، 5، 1، 7) المتعلقة بموضوع الجنسية، حقوق العامل، الضريبة، الأجانب حقوق الأشخاص وحررياتهم، والقانون الجزائي وإجراءات جزائية، المواد (30، 35، 64، 67، 45، 46) من دستور 1996 تقابل البنود (4، 18، 13، 5، 1، 7) المتعلقة بموضوع الجنسية، حقوق العامل، الضريبة، الأجانب، حقوق الأشخاص وحررياتهم والقانون الجزائي والإجراءات الجزائية

² - أحدث دستور 1958 الفرنسي تغييرا جوهريا في موضوع مجال القانون واللائحة فبعد أن كانت العلاقة قائمة على أساس: أولا: خضوع اللائحة للقانون، وثانيا: عدم تحديد نطاق القانون، إذ يستطيع المشرع أن ينظم كافة الموضوعات عن طريق التشريع وله السيادة في ذلك، لكن الدستور حدد اختصاص البرلمان في موضوعات معينة على سبيل الحصر وغدت اللائحة هي الأصل في التشريع والقانون وهي الاستثناء، وعليه فقد جاءت المادة 34 محددة للمسائل التي ينظمها ويقررها القانون وهي مسائل تؤدي باحتجازها للقانون. وما يلاحظ أن هذه المادة ميزت بين طائفتين من الموضوعات:

الطائفة الأولى: وهي الموضوعات التي يختص القانون بتنظيمها عن طريق وضع ما شاء لها من القواعد القانونية التي تخصها، وهي المتعلقة بالحقوق المدنية والضمائم الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة، الجنسية، وحالة الأشخاص وأهليتهم والنظم المالية للزواج والتركات، تحديد العيابات والجنح والعقوبات المقررة لها، تحديد وعاء الضريبة بمختلف أنواعها، نظام الانتخابات، تأميم المشروعات وتصل الملكية من قطاع عام إلى قطاع خاص وتحديد أهداف النشاط الاقتصادي أي البنود من 1 إلى 8 من المادة

الطائفة الثانية: وهي موضوعات يقتصر القانون فيها على وضع المبادئ الأساسية والمتعلقة بتنظيم الدفاع، الإدارة الحرة للهيئات المحلية، التعليم، حماية البيئة، نظام الملكية، التشريع المتعلق بالعمل أي البنود من 9 إلى 14 من المادة بالإضافة إلى أن هناك نصوص دستورية، استلزمت تدخل البرلمان عن طريق القانون، كالعقوبات (المادة 66) النظم الخاصة بأقاليم ما وراء البحار (المادة 74)، المعاهدات (المادة 53)، قوانين أساسية (المادة 46)، إدارة الهيئات الإقليمية وإدارة شؤونها (المادة 72).

هذه المادة تضمنت عبارة الضمانات الأساسية والمبادئ الأساسية مما يثير مشكلة التفرقة بين ما هو أساسي أو غير أساسي وما يؤدي ضد أمن خلافت بين مجلس الدولة والمجلس الدستوري خاصة إذا ازداد الأمر تعقيدا و اختلف المجلسان حول التكييف خاصة أن قرارات المجلس الدستوري نهائية وملزمة (المادة 62 من الدستور) ، فالخلاف إذا ما طعن أمام مجلس الدولة بمناسبة بعض اللوائح التي لم تكن مثار تخل المجلس الدستوري مما يؤدي إلى تضارب قضائي. في تفاصيل ذلك أنظر: عمرو أحمد حسبو، المرجع السابق، ص. 69 وما بعدها؛ وأنظر أيضا: أندريه هوريو ، المرجع السابق ص. 467 وما بعدها.

وبعد تصفحنا للدساتير الجزائرية، وجدنا في الدستور الحالي لسنة 1996 مجالا آخر خصب يساهم فيه البرلمان، أطلق عليه مجال القوانين العضوية، ولمناقشة هذا المجال تستدعي هنا الدراسة الولوج إلى الفرع الآخر.

الفرع الثاني: فكرة استحداث القوانين العضوية

لم تكن فكرة القوانين العضوية واضحة المعالم قبل الدستور الفرنسي لعام 1958. فقد استخدم اصطلاح القوانين الأساسية تحت تسمية «Lois organique»¹، بصفة رسمية لأول مرة من الدستور الفرنسي الصادر عام 1848. أما قبل هذا التاريخ فقد عرفت نوعا مقاربا لهذا النوع من القوانين كانت تسمى «Les sénatus consultes»، والتي كان يقصد منها مجموعة من القوانين الصادرة من مجلس الشيوخ، وتكون ذات صلة بهيئات الدولة «Les organes d Etat» لتكملة ما قد ينطوي عليه الدستور من نقص في هذا الشأن.²

وعلى الرغم من ذلك، فقد تضمن الدستور الفرنسي الصادر في 1946/10/24 بعض الإشارات إلى القوانين العضوية، من خلال المادة 16 في فقرتها الأولى المتعلقة بكيفية تقديم الميزانية، وما جاء في المادة 66 في فقرتها الثانية المتعلقة بتشكيل جمعية الاتحاد الفرنسي، والمادة 89 في فقرتها الأولى المتضمنة توسيع الحريات الجماعية المحلية. إلا أن هذه القوانين لم تحترم باعتبارها قوانين عضوية، بل تم تعديلها أحيانا بقوانين عادلة دون أن يثير ذلك أي استنكار أو تنديد أو وصف بعدم الدستورية. فعلى سبيل المثال تم تعديل القانون العضوي الصادر بتاريخ 1946/10/27 المتعلق بجمعية الاتحاد الفرنسي بموجب قانون عادي صادر في 1947/09/04.³

وعلى هذا الأساس، فإن الدستور الفرنسي لسنة 1958 أعطى لهذه القوانين أهمية من خلال التفرقة بينها وبين القوانين العادية عملا بأحكام المادة 46 منه، التي تبين أن القوانين العضوية هي القوانين التي ورد النص عليها في الدستور، ويتبع في سننها إجراءات خاصة تختلف عن إجراءات سن القوانين العادية دون النظر إلى مواضيع هذه القوانين.⁴

¹ - تباينت الدساتير الحديثة من حيث المصطلحات، فقد أطلق عليها الدستور التونسي لسنة 1959 اسم القوانين الأساسية (الفصل 28)، أما الدستور الموريتاني لسنة 1991 أطلق عليها اسم القوانين النظامية (المادة 67)، وجاء الدستور المغربي لسنة 1996 باسم القوانين التنظيمية (الفصل 58)، أما الدستور الجزائري لسنة 1996 فقد أطلق عليها اسم القوانين العضوية وكل هذه المصطلحات هي ترجمة لمصطلح "Lois Organique"، كما أن الاصطلاح المفصل هو عبارة القوانين الأساسية نظرا لأن تلك التسميات لا تتسجم مع أبعاد المصطلح الفرنسي المذكور، في تفاصيل ذلك أنظر: محمد أرز في نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية الجزء الأول، دار الأمل، الجزائر، 1998، ص 216.

² - أنظر: قزومحمد أكلي، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية، دارالخلدونية، الجزائر، 2003، ص 166.

³ - أنظر في تفاصيل ذلك: محمد سيد أب، المرجع السابق ص 184؛ وأنظر أيضا: مصطفى قلو، القانون الدستوري (النظرية العامة)، ط4، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط 2004، ص 118.

⁴ - تنص المادة 46 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على "أن القوانين التي يمنحها الدستور طابع القوانين العضوية يصادق عليها وتعديل وفق الشروط التالية: - لا يحال المشروع أو الاقتراح للمداولة والتصويت على الجمعية الأولى التي رفع أمامها إلا بعد مرور مدة خمسة عشر يوما بعد إيداعه يطبق الإجراء المحدد في المادة 45، إلا أنه في غياب اتفاق بين الجمعيتين، لا يمكن المصادقة على النص من طرف الجمعية الوطنية في مداولة أخيرة إلا بموجب الأغلبية المطلقة لأعضائه. - يجب أن يتم التصويت على القوانين العضوية إلا بعد أن يصرح المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور". (ترجمة غير رسمية)

وبذلك اقتدى المؤسس الدستوري الجزائري بالدستور الفرنسي، وفرق بين القوانين العضوية والقوانين العادية، حيث اشترط إجراءات لسن القانوني العضوي تتمثل في¹:

- يجب أن يحصل القانون العضوي على الأغلبية المطلقة لنواب مجلس الشعبي الوطني، وأغلبية ثلاثة أرباع 3/4: مجلس الأمة طبقا للمادة 2/123.
- إلزام رئيس الجمهورية بإحضار المجلس الدستوري عملا بالمادة 2/165.
- إبداء المجلس الدستوري لرأيه وفقا لما نصت عليه المادتين 2/165، 2/123، في 20 يوما وأمام هذه المفارقة المكرسة دستوريا بين القانون العضوي والقانون العادي، يستوجب منا الوقوف حول: مدلول القانون العضوي (أولا). وتحديد مجاله (ثانيا). و القيمة القانونية لهذه النصوص (ثالثا).

أولا: تعريف القوانين العضوية:

لم تورد الدساتير الحديثة أي تعريف لهذا الصنف من القوانين، واكتفت بحصر وتحديد المسائل التي تنظم بقوانين عضوية، وبيان المسطرة أو الإجراءات الخاصة التي تتبع في سنها، وكيفية أعمال آلية الرقابة الدستورية عليها. وأمام عدم وجود تعريف للقوانين العضوية تبقى مهمة تحديد مدلوله على عاتق الفقه الدستوري. هذا الأخير اعتمد على معيارين أساسيين هما:

1- المعيار الشكلي:

إن أساس هذا المعيار، التفرقة التي أوجدها الدستور الفرنسي لعام 1958 في مادته 46 وعليه يمكن تعريف القانون العضوي بأنه: " مجموعة القواعد التي تصدر من البرلمان وتخضع في وضعها وتعديلها إلى إجراءات خاصة"².

وما يلاحظ على هذا التعريف، أنه قد تدرج ضمن مجال القوانين العضوية موضوعات قد لا تكون من طبيعة القوانين الأساسية التي لا علاقة لها بالمسائل المتصلة بالنظام السياسي للدولة، أو تنظيم السلطات العليا في الدولة وتحديد اختصاصاتها. أي ليست مكتملة لأحكام الدستور. وهذا ينفي سبب استحداث قوانين عضوية لمعالجة مواضيع ذات صبغة دستورية. نظرا لكفالة مرونتها وتسهيل عملية تعديلها أو تغييرها مقارنة بنصوص الدستور. وقد تكون أيضا تكتملة لما ينطوي عليه الدستور من نقص في حين قد يحدث العكس فقد تنظم موضوعات كثيرة بقوانين عضوية وهي من صميم الموضوعات المتعلقة بتنظيم السلطات العامة، وذلك بسبب أنها لم تميز عن القوانين العادية بإجراءات خاصة.

2- المعيار الموضوعي:

يعتمد هذا المعيار على مضمون أو موضوع القانون، دون النظر إلى شكل والإجراءات التي تتطلب في سنه، سواء تضمنه الدستور، أو تم النص عليه في قوانين صادرة من البرلمان. وبناء عليه، فالقانون العضوي وفقا لهذا المعيار هو: " 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 في الدولة، وتحديد اختصاصاتها، وكيفية ممارستها لوظيفتها. ومن هنا فالصفة الغالبة لهذه النوعية من القوانين هي أنها قوانين مكتملة لأحكام الدستور"³.

¹ - أنظر: المادتين: 123، 165، من الدستور الجزائري لسنة 1996.

² - أنظر في تفاصيل ذلك: قزو محمد أكلي، المرجع السابق، ص.168.

³ - مصطفى قلوب، المرجع السابق، ص.117.

والملاحظ أن هذا المعيار لم يقدم تعريفا دقيقا للقانون العضوي، لصعوبة تحديد المسائل التي تدخل بطبيعتها في مجال هذا القانون. لذلك لجأ الفقه الدستوري الحديث إلى ضرورة التوفيق بين الاعتبارات الشكلية والاعتبارات الموضوعية للوصول إلى تعريف.

وفي هذا الصدد عرفه الأستاذ: عمار عوابدي على أنه: " ذلك القانون الذي يتضمن مجموعة من القواعد القانونية العامة والمجرة والملزمة، أساسها الدستور ومنحها طبيعة القانون الأساسي العضوي، في حدود مجالها على سبيل الحصر، ونص على وجوب سنها وصدورها في ظل مجموعة من الإجراءات الخاصة والاستثنائية وغير المألوفة بالإضافة إلى خضوعها لمجموع الإجراءات والشكليات العادية التي يخضع لها كل تشريع.

فيكتسب القانون الأساسي -العضوي - هذه الطبيعة والصفة الخاصة نظرا لوظائفه الحيوية الهامة في تكميل أحكام الدستور المشيمة بالجمود والاقتضاب في صياغتها، وذلك بواسطة توفير عناصر التفسير والتكييف والملائمة والتجسيد والتخصيص والتحيين، فيما يعالجه بالتنظيم لموضوعات و مسائل دستورية هامة وحيوية مثل تنظيم السلطات العامة الدستورية، وضبط العلاقات الوظيفية فيما سنها ضبطا دقيقا وسليما في نطاق مبدأ الفصل بين السلطات"¹.

من هنا نخلص إلى أن القوانين العضوية هي قوانين تصدر عن البرلمان طبقا لإجراءات خاصة تهدف إلى تنظيم مسائل ذات طبيعة دستورية، تتعلق بعمل السلطات العامة واختصاصاتها والعلاقة بينهما، فهي قوانين مكملة لأحكام الدستور.

ثانيا: تحديد مجال القوانين العضوية

الجدير بالإشارة، أن الدساتير السابقة على دستور 1996 لم تتضمن أي إشارة إلى هذه القوانين. فدستور 1996، اعتنق فكرة القوانين العضوية لأول مرة في تاريخ بالدسترة الجزائرية، وحدد مجالاتها على سبيل الحصر.

فقد جاءت المادة 123 من الدستور بما يلي "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها.
- نظام الانتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي
- القانون المتعلق بالأمن الوطني..."

ويستنتج من محتوى هذه المادة أن هناك مجالات أخرى وهذا ما توحى إليه عبارة " إضافة إلى المجالات لمخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور..." وباستقرائنا لأحكام الدستور وجدنا مجالات متعلقة بـ:

- تحديد كيفيات وشروط تطبيق المادة 89 من الدستور في حالة وفاة أحد المترشحين للرئاسة في الدور الثاني (المادة 89 من الدستور).
- تنظيم حالة الحصار والطوارئ (المادة 92 من الدستور).

¹ - أنظر: عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 09، 2003، ص 53-54.

- تحديد كفاءات انتخاب النواب وكفاءات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم وشروط قابليتهم للانتخاب وحالات التنافي (المادة 103 من الدستور).
- تحديد الحالات التي يقبل البرلمان استقالة أحد أعضائه.
- تحديد شروط استخلاف عضو البرلمان في حالة شغور مقعده (المادة 12 من الدستور).
- تنظيم غرفتي البرلمان وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (المادة 115 من الدستور)
- تنظيم المحكمة العليا، ومجلس الدولة، محكمة النزاع، عملهم واختصاصاتهم (المادة 153 من الدستور).
- تحديد تشكيلية المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته (المادة 157 من الدستور).
- تحديد تشكيلية المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها الإجراءات المطبقة أمامها (المادة 158 من الدستور).

وعليه فهذه المواضيع الدستورية هي وحدها التي تجيز تنظيمها بواسطة قوانين عضوية، وتحدد مجالاتها على سبيل الحصر. أي أن دائرة القوانين العضوية في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 محدد ب11 مادة فقط¹ وفقا لـ : 16 موضوع تعتبر كلها تكملة لأحكام الدستور في المجالات الدستورية الهامة والمحجوزة لها، من حيث التعبير والتوضيح لهذه الأحكام والتنظيم، وتوفير شروط وظروف وعناصر التكييف والملاءمات السياسية والاقتصادية. كما أنها تحافظ على التوازنات الأساسية للسلطات من حيث ضبطها وتنظيمها وتحديد العلاقات فيما بينهم، دون الخروج عن روح الدستور. وبهذا ينشأ الطابع التكميلي للقوانين العضوية.

ثالثا: مرتبة القوانين العضوية في الهرم القانوني:

إن قيمة القوانين العضوية ومكانتها في سلم القواعد القانونية، ومرتبته لا تخرج عن الحالات التالية:

1- الحالة الأولى: فقد تأخذ القوانين العضوية في بعض الدساتير نفس مرتبة وقيمة الوثيقة الدستورية، إذا ما نص الدستور على عدم إمكانية تعديلها إلا بذات الطريقة التي يعدل بها الدستور. وفي حالة تعارض بين نص في الدستور ونص آخر من قبيل النصوص التي ترقى

¹ - للإشارة في ظل الدستور الفرنسي لسنة 1958 فإن مجال القوانين العضوية يتعلق بـ:

- انتخاب رئيس الجمهورية (المادة 06 من الدستور).
- تحديد الوظائف الأخرى لرئيس الجمهورية التي يتم التعيين فيها في مجلس الوزراء وكذا الشروط التي بموجبها يتم تفويض سلطة التعيين لرئيس الجمهورية (المادة 13)، من الدستور.
- تحديد الشروط التي في إطارها يتم تعويض لأصحاب التعهدات النيابية (المادة 23 من الدستور).
- تحديد أعضاء كل جمعية من حيث العدد وعلاوتهم وشروط قابليتهم للانتخاب وحالات التنافي (المادة 25 من الدستور).
- وكالة أو تفويض التصويت في البرلمان (المادة 27 من الدستور).
- توضيح وتكميل أحكام المادة 34 المحددة لمجال البرلمان (المادة 48 من الدستور).
- شروط التصويت على قانون المالية (المادة 47 من الدستور).
- تنظيم وسير المجلس الدستوري والإجراءات المتبعة (المادة 63 من الدستور) وحالات التنافي مع العضوية فيه (المادة 57).
- تنظيم المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته (المادة 65 من الدستور).
- تنظيم المحكمة العليا (المادة 67).
- تنظيم محكمة العدل للجمهورية (شروط تطبيق المادة 68)، (المادة 68 من الدستور).
- تكوين المجلس الاقتصادي والاجتماعي وقواعد عمله (المادة 71 من الدستور).
- تنظيم الجماعات الإقليمية (المادة 72 من الدستور).

إلى مرتبة الدستور، فإن التعارض ينحسم بمعالجة الوضع كما لو كان خلافا بين نصوص الدستور ذاته.¹

ومثال هذا ما تطلبه المؤسس الدستوري الكويتي في الفقرة الخامسة من المادة الرابعة (دستور 1962)، من ضرورة تنظيم سائر الأحكام المتعلقة بتراث الإمارة بواسطة قانون خاص يصدر في خلال سنة من تاريخ العمل بالدستور وتكون له صفة الدستورية، حيث لا يجوز تعديده إلا بالطريقة المقررة لتعديل الدستور.² وأيضا دستور دولة البحرين لسنة 1973 مادة الأولى الفقرة ج القاضي بأن أحكام التوارث تنظم بمرسوم أميري خاص تكون له صفة الدستورية فلا يجوز تعديله إلا وفقا لأحكام الدستور.³

2- الحالة الثانية: القوانين العضوية لها نفس قيمة ومرتبة القوانين العادية، وأدنى مرتبة من الوثيقة الدستورية، وهذا في حالة ما إذا لم ينص الدستور على إجراءات خاصة للوضع والتعديل تختلف عن إجراءات وضع القوانين العادية. وهذا ما كان معمولا به قبل الدستور الفرنسي لسنة 1958.⁴

3- الحالة الثالثة: القوانين العضوية تمثل مرتبة وسط أي أقل درجة من أحكام الدستور وأعلى مكانة من القانون العادي. وهنا إذا وضع الدستور إجراءات خاصة لإصدارها وتعديلها تختلف عن إجراءات وضع القوانين العادية، شريطة أن تكون هذه الإجراءات في مرتبة وسط بين إجراءات تعديل الوثيقة الدستورية وإجراءات وضع وتعديل القوانين العادية. هذه المرتبة الوسطية تترتب عنها نتيجتين: أولهما أن القوانين العادية التي تخالف أحكام القانون العضوي يتعين على المجلس الدستوري أن يقرر عدم دستوريته، أما الثانية فإنه لا يمكن لقانون عادي أن يلغي أو يعدل قانون عضوي.⁵

أما الدستور الجزائري لسنة 1996 فلم يتحدث عن مكانة هذه القوانين، كما أن القوانين العضوية هي الأخرى لم تتضمن مقتضيات من هذا القبيل، وإن كان الفقه الدستوري الجزائري نحى منحى الحالة الثالثة على اعتبار أن القوانين العضوية في مرتبة وسط تجعله يقترب من الدستور، ويسمو على القانون العادي.

فالمؤسس الدستوري الجزائري وضع إجراءات خاصة لإصدارها وتعديلها تختلف عن إجراءات وضع القوانين العادية، وهي في مرتبة وسط بين إجراءات تعديل الوثيقة الدستورية وإجراءات وضع وتعديل القوانين العادية،⁶ دون أن تسمو عن المعاهدات الدولية.⁷

المطلب الثاني: اقتسام المبادرة التشريعية

تعرف المبادرة التشريعية على أنها: "تقديم نص أو تعديل إلى برلمان من أجل مناقشته والتصويت عليه"، وتعرف أيضا على أنها "العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع وتحدد

¹ - أنظر في تفاصيل ذلك : مصطفى قلوب، المرجع السابق ص131، 132 ، وأنظر أيضا : قزو محمدا كلي، المرجع السابق ص.171.

² - أنظر: المادة 5/4 من الدستور الكويتي لعام 1962.

³ - أنظر: المادتين 1/ج، 104 فيما يتعلق بتعديل المرسوم الأميري من دستور البحرين لعام 1973.

⁴ - أنظر : مصطفى قلوب، المرجع السابق ص131، 132 ، وأنظر أيضا : قزو محمدا كلي، المرجع السابق ص171.

⁵ - أنظر في تفاصيل ذلك : محمد ولد سيد أب، المرجع السابق ص.210.

⁶ - أنظر : قزو محمدا كلي، المرجع السابق ص.171.

⁷ - تنص المادة 132 من دستور 1996 " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون."

مضمونه وموضوعه"، بيد أن الرأي الغالب هو أن المبادرة التشريعية، إضافة إلى كونها مادة للتشريع، فإنها تلزم البرلمان بضرورة البت فيها قبولا أو رفضا.¹ ولهذا فهي أولى الإجراءات التشريعية التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد القانون الوضعي، بمعنى المدخل الوحيد لأي إجراء يرمي إلى وضع نصوص قانونية (بالمفهوم الشكلي)، وبدونها يتعذر وضع أو إضافة نصوص قانونية من هذا القبيل.

وإذا كان الأصل، تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، أن حق المبادرة التشريعية هي من اختصاص السلطة التشريعية وحدها (الدول التي تتبنى النظام الرئاسي)²، غير أن التطور الذي عرفته الدولة بسبب زيادة مهامها وسقوط الحكم المطلق، أدى إلى ضرورة التعاون والتشاور بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من أجل تحقيق مصالح الشعب.³

وهذا ما ترتب عليه إشراك السلطتين التنفيذية والتشريعية في المبادرة التشريعية وعلى هذا الأساس عرفت المبادرة التشريعية على أنها: "حق إيداع مشروع واقتراح نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل مناقشة والتصويت عليه من قبل البرلمان، وهي حق للسلطتين التنفيذية والتشريعية، غير أن تسمية النص المقدم من قبل السلطتين يختلف فإذا قدم من قبل السلطة التنفيذية يسمى مشروع قانون "projet de loi"، أما إذا قدم من السلطة التشريعية فيسمى اقتراح قانون "Proposition de loi".⁴

وعادة ما تثار المفاضلة بين الاقتراح التنفيذي - أساسيا الحكومة- والاقتراح البرلماني. والواقع أن الاقتراح الحكومي يتسم بجدية أفكاره وعمق دراسته وحسن صياغته، وتطابقه مع السياسية العامة للدولة، كما أنه يصدر في حدود الإمكانيات المالية للدولة. فالحكومة بحكم موقعها واعتلائها قبة النظام تستطيع الحكم على النظام التشريعي السائد، وتبين مواضع النقص والقصور فيه، ولها أن تستعين في ذلك بالأجهزة المتخصصة التابعة لها.

وفي المقابل، قد يشوب الاقتراح البرلماني عيوباً تنقص من قيمته وفعاليتة، من ذلك مثلا ظاهرة المقترحات الدعائية، التي تتيح للنواب تحقيق الشهرة والدعاية للموسم الانتخابي القادم. فليس أسهل من إيداع اقتراح قانون يتعلق باستغلال المواد الطبيعية، أو تخفيف الضرائب، أو

¹ - أنظر في تفاصيل ذلك : عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، ط1، دار الفكر العربي 1980 ص.10 وما بعدها.

² - لا يصل النظام الرئاسي إلى حد الفصل المطلق. فمثلا في الولايات المتحدة الأمريكية يمارس الرئيس الأمريكي حق الاقتراح، وهو حق استمدته من مضمون النص الدستوري الذي يلزم الرئيس بإرسال حد أدنى من الرسائل إلى الكونجرس وهي ثلاث رسائل، الأولى: رسالة الاتحاد المادة 2/3 تتعلق بمعلومات عن حالة الاتحاد وعدم دراسة وتوصيان لذلك، والثانية: والتي تجد أساسها القانوني قانون الميزانية والمحاسبة الصادرة 1921 إذ فيه على الرئيس أن يقوم بعد أيام قليلة من الاتحاد الولية يعرض مشروع الميزانية متضمن المنهج المالي. والثالثة: تتمثل التقرير الاقتصادي الذي تعده بغثة المستشارين الاقتصاديين. هذه هي الرسائل الواجبة على الرئيس وما عداها فيمكن أن يفرق الكونجرس بكم كبير من الرسائل ومن دون تحديد، وعمليا يقوم الرئيس بإرسال 11 رسالة سنويا إلى جانب الرسائل الثلاث الملزمة، فالمسألة رهن بتعدد المناسبات التي يرى الرئيس فيها ضرورة اتصاله بالكونجرس، فهذه الرسائل بمثابة وسيلة علم واتصال لكن بعض الفقه الدستوري ينكر قيمة الرسالة ويلحقها بحق الاقتراح التشريعي، نظرا لأنه يتقصها الإلزام فحق الاقتراح يتطلب إلزام البرلمان بمناقشة، فالرئيس لا يملك الحق، والدستور حضر الجمع بين الوظائف الحكومية والنيابية وكذا دخول الوزراء إلى الكونجرس بصفقاتهم، أما رأي آخر هو الأرجح يرى أنه ليس ما يمنع الرئيس من وضع توصياته في شكل مشروع قانون، كما أن فاعلية الرسالة هي من الواجبات الدستورية للرئيس، كما أن وصول الرسالة إلى الكونجرس يلغى لهذا الأخير أعماله الاعتيادية المقررة في حدود أعمال، ويجتمع في هيئة جمعية مشتركة، فعنصر المهابة والتعظيم مصدرين لفاعلية الرسالة، أنظر في تفاصيل ذلك: داوود مراد حسين، سلطات الرئيس الأمريكي (بين النص الدستوري والواقع)، ط1، مركز الكتاب للاتحاد يمي، عمان، 2006، ص.196 وما بعدها.

³ - أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوالشعير، مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس، مجلة إدارة، المجلد 2 العدد 02، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1992، ص.32.

⁴ - المرجع السابق، ص.31.

زيادة الأجور، فهذا النوع من الاقتراحات لا يشهد سوى تحقيق مصلحة شخصية للنائب، ناهيك عن نقص التربية السياسية لدى الناخبين، وانعدام الكفاءة، مما ينجز عنه سوء الصياغة وتضارب المعاني.¹

ومن أجل تجنب العيوب التي يمكن أن تترتب عن انفراد الحكومة أو البرلمان بالمبادرة التشريعية، أصبح الاقتراح المشترك بين السلطتين التنفيذية والتشريعية إحدى الضرورات التي تلزمها طبائع الأمور، ولكن التساؤل الذي يطرح نفسه هو: هل المبادرة التشريعية عمل تشريعي؟

في هذا الإطار هناك اتجاه فقهي ذهب إلى أن المبادرة اقتراح أو مشروع يعتبر مساهمة في العملية لتشريعة، إلا أنه ليس عملاً تشريعياً خالصاً. وما يعدو إلا أن يكون إجراء تحضيرياً، ذلك أن التشريع هو نتائج لثلاث إجراءات مجتمعة هي الاقتراح والموافقة البرلمانية والإصدار أو اعتراض توقيفي، ولا يخضع التشريع إلا باجتماعها.²

واتجاه آخر يرى أنه يجب التمييز بين الاقتراح البرلماني الصادر من السلطة التشريعية وبين مشروع القانون الصادر عن السلطة التنفيذية. فإقتراح القانون يعتبر عملاً تشريعياً محضاً، لأنه صادر عن صاحب الاختصاص الأصلي، وممارس للوظيفة الأساسية هي سن القوانين. أما مشروع القانون، وإن كان يهدف إلى الإسهام في عملية تشريعية إلا أنه ليس صاحب الاختصاص في المجال التشريعي.³

وعليه لا يمكن اعتبار المبادرة التشريعية إجراء خارجاً عن العملية التشريعية، إلا أنها النواة الأساسية للتشريع وذروة سنامه، لأن العملية التشريعية لا تبدأ من فراغ. وبناء عليه فالجهاز الذي يتقدم بالمبادرة التشريعية يكون مساهماً في العملية التشريعية.

وعلى ضوء ما سبق، فالبرلمان لا ينفرد بالمبادرة التشريعية، بل تشاركه فيها السلطة التنفيذية، وهذا هو الرأي الصائب، فالبرلمان ليس بوسعه أن ينفرد بهذا الاختصاص لأسباب سبق ذكرها، وهذا ما أخذ به النظام الدستوري الجزائري.⁴ في مجمله حيث تقتسم المبادرة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية مع وجود جملة من الإجراءات والضوابط ومحددة للجهتين اللتين تبادران بمشروع قانون مبادرة السلطة التنفيذية- أساساً الحكومة- (فرع أول) واقتراح قانون المبادرة البرلمانية (فرع ثاني).

الفرع الأول: مبادرة السلطة التنفيذية- أساساً الحكومة-

إن مشاريع القوانين، ترجع المبادرة بها إلى السلطة التنفيذية، وعلى هذا الأساس سارت الدساتير الجزائرية. ولقد إستقر التطور الدستوري الجزائري في هذا الصدد على عرض المبادرة بمشروع القانون على مجلس الوزراء، وأخذ رأي مجلس الدولة (أولاً)، في مقابل احتكار المبادرة في المجال المالي (ثانياً).

¹ - أنظر في تفاصيل ذلك: عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص. 13 وما بعدها.

² - أنظر في تفاصيل ذلك: عمر فؤاد بركات، مبادئ القانون الدستوري، 1989، ص 335.

³ - أنظر في تفاصيل ذلك: محمد كامل ليله، القانون الدستوري دار الفكر العربي القاهرة، 1971، ص 352.

⁴ - أنظر في تفاصيل ذلك: وليد شريط، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدساتير المغاربية، كلية الحقوق جامعة سعد دحلب البليدة 2006 ص 10 وما بعدها، أنظر أيضاً: سعيد بوالشعير، مجال القانون في دساتير الجزائر، المغرب وتونس، المرجع السابق، ص. 31، وأنظر أيضاً: إبراهيم رشدي، نظام العزفتين في التجربة البرلمانية المغاربية مجلة البرلمان العربي عدد

-أولاً: عرض المبادرة على مجلس الوزراء وأخذ رأي مجلس الدولة

فقد جاءت المادة 36 من الدستور الأول لعام 1963 على أنه: "لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة باقتراح القانون" مع العلم أن الدستور يخول قيادة الحكومة لرئيس الجمهورية لأن النظام السياسي في تلك الفترة اعتمد على مبدأ فردية السلطة التنفيذية عملاً بأحكام المادة 39 من دستور 1963، التي نصت على أنه "تودع السلطة التنفيذية إلى رئيس الدولة الذي يحمل لقب رئيس الجمهورية". ولهذا خص المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية شخصياً.

وتجدر الملاحظة أن هذا الدستور لم يشترط عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء قبل أن تودع لدى مكتب المجلس الوطني باسم الرئيس، عملاً بأحكام المادة 2/36 من دستور 1963 التي جاءت بـ: "تسلم مشاريع واقتراحات أو تصميمات القوانين إلى مكتب المجلس الذي يحيلها على اللجان البرلمانية المختصة بدراستها"، وعليه فرئيس الجمهورية يخول له الدستور أن يتولى أمر الدفاع عنها شخصياً سواء كان ذلك داخل اللجان الدائمة أو في الجلسات العامة للمجلس.¹

كما أن مشاريع القوانين غير مشروطة من حيث القابلية، نظراً لأن الدستور لم يحدد مجال الاختصاص التشريعي-مجال القانون- ولا المجال التنظيمي. كما أن هذه المشاريع تحظى بالقبول نظراً لأنه لم يورد أي قيد أو شرط، اللهم إذا تحجج مكتب المجلس بالشروط المنصوص عليها في المادة 38 من النظام الداخلي المتضمنة شرط الكتابة، العنوان، عرض الأسباب، مواد قانونية.²

ولا نعتقد أن السلطة التنفيذية تهمل هذه الشروط نظراً لما تتمتع به من الدقة والكفاءة والتخصص. وبعد تأكد المجلس من هذه الشروط، يحال النص على اللجنة المختصة مرفقاً بالوثائق المتعلقة به، وعندئذ يجوز الاطلاع عليه من طرف أعضاء الحكومة والنواب عملاً بالمادة 32 من النظام الداخلي.³

أما دستور الجزائر لسنة 1976 فقد اسند حق المبادرة بمشاريع قوانين لرئيس الجمهورية فالمادة 1/148 منه قضت بـ: "المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية"، فالمؤسس الدستوري خص رئيس الجمهورية نظراً لأن النظام السياسي تبنى أحادية أو فردية السلطة التنفيذية،⁴ وهذا ما نستشفه أيضاً من نص المادة 104 من الدستور القاضي بـ"يضطلع بقيادة، الوظيفة التنفيذية رئيس الجمهورية. وهو رئيس الدولة".

والجدير بالذكر أن هذا الدستور هو الآخر لم يشترط عرض المشاريع على مجلس الوزراء، لكنه نص بصريح العبارة على أن مشاريع القوانين "تقدم من الحكومة إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني". وعليه فالمشروع المقدم من طرف الحكومة إلى مكتب المجلس

¹ - المتعارف عليه عملياً: أنه مشروع القانون يظهر للوجود القانوني بناء على مبادرة يتقدم بها الوزير المختص، ويجري إعداده من قبل الوزارة المعنية أو لجنة تنشأ إذا اقتضى الأمر، ثم يودع لدى مجلس الوزراء للإثراء. ومن ثم يضع رئيس الدولة بصمته على مشروع القانون فتعاد صياغته وفق رؤية رئاسية. كما له الحق في تعديل مضمونه، ثم تعاد صياغته، ويرفق بعد ذلك بمذكرة إيضاحية، ويعرض للمرة الثانية على مجلس الوزراء للمناقشة والمصادقة عليه قبل أن يودع لدى مكتب المجلس الوطني باسم رئيس الجمهورية. وهنا يتولى الوزير المختص أمر الدفاع عنه بالنيابة، أنظر في تفاصيل ذلك: عبد الله بوقفة: الدستور الجزائري -نشأة تشريعاً، فقها، المرجع السابق، ص. 77 وما بعدها.

² -أنظر: المادة 38 من النظام الداخلي للمجلس الوطني الذي وافق عليه بتاريخ 1964/02/28.

³ - أنظر: المادة 32 من النظام الداخلي للمجلس الوطني.

⁴ تم تعديل دستور 76 بواسطة استفتاء 03 نوفمبر 1988 تم بموجبها صدت نظام ثنائية الجهاز التنفيذ وأنشأ مركز الرئيس الحكومة، وقيام مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وطرح مسألة التصويت بالثقة دون العمل بملتمس الرقابة وشمل المـسـوـاد: 155، 156، 157، 116، 147، 148، 153، 154، 05، 104، 111، 113، 114، 115، أنظر: ج. ر، عدد 45 الصادرة بتاريخ 05 نوفمبر 1988.

الشعبي الوطني يعرض على اللجنة الدائمة المختصة مرفقا بجمع المسندات والوثائق.¹ وهنا يمكن لأعضاء الحكومة حضور مداورات اللجنة مع إمكانية طلب الكلمة، والاستماع لرأي الحكومة أو مندوبها (ممثل الحكومة).² مع الجوازية للجنة الدائمة استدعاء أشخاص وذوي خبرة للاستعانة بهم.³ كما يمكن أن تطلب من مكتب المجلس عرض نص المشروع على لجنة أخرى،⁴ أو تطلب بواسطة رئيس المجلس الشعبي الوطني تعيين مندوبين عن لجنة أو عدة لجان للمشاركة في أعمالها.⁵

كما أن اللجنة تحرر محاضر بجلساتها مع اشتراط الإطلاع عليها إلا من طرف أعضاء اللجان الدائمة المختصة، ومكتب المجلس الشعبي الوطني والحكومة. ثم بعد ذلك تقدم تقارير إلى المجلس الشعبي الوطني⁶، في أجل أقصاه شهرين. وإذا حدث خلاف ذلك (لم تعد تقرير)، يمكن للحكومة أن تقترح إدراج النص في جدول أعمال المجلس. وقد تلزم الحكومة هذا الأخير بأجل محدد إذا اقتضت ذلك ضرورة الاستعجال والأهمية.⁷ وبعد استقراننا لهذه النصوص المتعلقة بالنظام الداخلي للمجلس يمكن أن نسجل الملاحظات التالية:

- 1 - منع النواب حضور جلسات اللجنة في حين رئيس المجلس ونوابه وأعضاء الحكومة الذين لم يحدد عددهم يستطيعون حضور جلسات أي لجنة دون وجود ضوابط في مجال تدخلهم. كما لا يحق لأعضاء اللجان الأخرى المشاركة في لجنة غير التي ينتمون إليها، إلا إذا طلبت اللجنة من رئيس المجلس تعيين مندوبين عن كل لجنة أو عدة لجان. وهذا بطلب خاضع لموافقة رئيس المجلس. أي إذا أراد تم ذلك، وإذا أبقى عمل اللجنة مغلقا.
- 2 - لأعضاء الحكومة الحرية الكاملة في التدخل، دون النواب فلا يمكنهم التدخل إلا بعد طلب، وإن كانت اللجنة مقيدة بأجل يدفع بتقليص عدد النواب الراغبين في التدخل، مع ضبط النائب المتدخل بعدم الإشارة لموضوع آخر، وهذا تحت طائلة الجزاءات تترتب على عدم احترام النائب مثل سحب الكلمة أو رفع الجلسة، وهذا مالا نجده في تدخل ممثلي الحكومة.⁸
- 3 - تقرير اللجنة تكون الموافقة عليه بأغلبية أعضائها وفي حالة تساوي الأصوات فإن النص يحال إلى اللجنة في جلسة لاحقة، لكن إذا رفضت اللجنة يعرض النص مباشرة على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته. وقد تمتنع عن إعداد التقرير، وعندها تقترح الحكومة إدراج النص في جدول مجال المجلس الشعبي الوطني.⁹

¹ - أنظر: المادة 77 من قانون 01/77 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 1977/09/04 ج ر عدد 68 .

² - أنظر: المادة 79 من قانون 01/77 .

³ - أنظر: المادة 80 من قانون 01/77 .

⁴ - أنظر: المادة 84 من قانون 01/77 .

⁵ - أنظر: المادة 85 من قانون 01/77 .

⁶ - أنظر: المادة 1/87 من قانون 01/77 .

⁷ - أنظر: المادة 88 من قانون 01/77 .

⁸ - أنظر: المادتين: 1/24 - 25 من التعليم رقم 85-01 المؤرخة 1985/03/06 الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني المتعلقة بتطبيق النظام الداخلي .

⁹ - أنظر: المادة 125 من التعليم 01-85 .

أما في ظل دستوري 1989 و 1996 فقد أسند المؤسس الدستوري الجزائري حق المبادرة بمشاريع القوانين إلى الوزير الأول. فقد جاءت المادة 113 من دستور 1989 " لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين " المقابلة للمادة 1/119 من دستور 1996 والتي نصت هي الأخرى على " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين "

والملاحظ أنه في ظل دستور 1989، اشترط قبل إيداع المشروع إلى مكتب المجلس عرضه على مجلس الوزراء، عملا بأحكام المادة 3/113 من الدستور، ثم يقدم مشروع القانون لمكتب المجلس الشعبي الوطني.

والجدير بالذكر هنا، أن المؤسس الدستوري وظف عبارة يعرض "présenté"، ولم يوظف عبارة تداول "Délibéré"، مثلما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي¹. والغرض من ذلك أن يطلع رئيس الجمهورية على مشاريع القوانين لأنه يتراأس مجلس الوزراء² ويعطي رأيه فيها. وهذا يعتبر إدخالا لرئيس الجمهورية في تحضير مشروع قانون الحكومة، ولكي يحاط به علما.

وإن كان العارف بالصياغة الدستورية يجد أن عبارة "يعرض" بمعنى أن المشروع خاضع لرغبة رئيس الجمهورية، ويعدل حسب نظرته وتوجيهاته³ ثم بعد ذلك يقدم مشروع القانون لمكتب المجلس باسم رئيس الحكومة، ويكون مرفقا بالمستندات والوثائق المتعلقة به⁴ ثم يعرض على اللجنة المختصة التي لا يجوز أن تجتمع أثناء انعقاد جلسات المجلس، إلا لغرض المداولة في مسائل تتطلب دراسة مستعجلة⁵.

وفي هذه الحالة تستدعي اللجنة بناء على رؤسائها أثناء الدورة، وبين الدورتين بناء على طلب رئيس المجلس. ويمكن أن يستدعيها كلما رأت الحكومة ذلك⁶. كما يمكن للجنة أن تستدعي نوابا سابقين أو أشخاصا ذوي كفاءة، وخبرة لأداء مهامها⁷. كما يمكنها أن تطلب من رئيس المجلس عرض مشروع على لجنة دائمة أخرى لتبدي رأيها فيه⁸ أو تطلب تعيين مندوبين عن لجنة أو عدة لجان للمشاركة⁹.

وبعد الانتهاء من دراسة مشروع الحكومة تقدم اللجنة تقريرها الذي يعرض على المجلس. لكن هذا التقرير قد يكون تمهيديا، نظرا لأنه يودع على النواب، وبإمكانهم إدخال

¹ - تنص المادة 2/39 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على " تتم المداولة حول مشاريع القوانين في مجلس الوزراء بعد أن أخذ برأي مجلس الدولة..."

"Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du conseil d'État." Art 39/2

² - تنص المادة 4/74 من دستور 1989 المتعلقة بسلطات وصلاحيات رئيس الجمهورية "يرأس مجلس الوزراء"

³ - أنظر في تفاصيل ذلك : وليد شريط، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص.13، أحمد وافي و بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، مرجع سابق، ص.92، عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.133.

⁴ - أنظر: المادة 1/55 من قانون رقم 89-16، المؤرخ في 11 ديسمبر 1989 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، ج ر، عدد 52.

⁵ - أنظر: المادة 44 من لائحة المجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 11 ديسمبر 1989 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ج ر، عدد 52.

⁶ - أنظر: المادة 42 من لائحة المجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 11 ديسمبر 1989.

⁷ - أنظر: المادة 50 من لائحة المجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 11 ديسمبر 1989.

⁸ - أنظر: المادة 53 من لائحة المجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 11 ديسمبر 1989.

⁹ - أنظر: المادة 54 من لائحة المجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 11 ديسمبر 1989.

تعديلات أو تقديم مقترحات خلال خمسة أيام الموالية، وثلاثة أسابيع من تاريخ استلام التقرير فيما بين الدورات¹.

إلا أنه عمليا، يتم إعداد المشروع من طرف الوزارة المعنية، أو لجنة خاصة تنشأ لهذا الغرض، ثم تعرض المشروع على رئاسة الحكومة، التي توزعه على مختلف الوزارات لأخذ رأيها وملاحظاتها في المشروع. ثم يعرض هذا الأخير على مجلس الحكومة لدراسته وإثرائه. ثم يعرض بعدئذ على مجلس الوزراء مع إرفاق المشروع بعرض الأسباب والوثائق الضرورية².

وعليه ففي دستور 1989 مثل سابقه دستوري 1963 و1976، فالمشروع الحكومي غير مشروط من حيث القابلية، أي لا يلزمه أي شروط أو ضوابط عدا ما يتعلق بالأجال، وعرض الأسباب، وإرفاقه بالوثائق المتعلقة به. فمكتب المجلس لا يمكنه بأي حال من الأحوال أن يرفض المشروع الحكومي على غرار الاقتراح البرلماني الذي قد يتعرض للرفض³. ولعل مرد ذلك حسب تفسيرنا أن المشروع الحكومي قد عرض على مجلس الوزراء. فكيف لمشروع حظي بالقبول من مجلس الوزراء أن يتلقى الرفض من مكتب المجلس الشعبي الوطني، ناهيك عن الدقة والاهتمام الذي يتمتع بها المشروع الحكومي. إضافة إلى اشتراط عرض المشروع الحكومي على مجلس الوزراء، فالمؤسس الدستوري الجزائري ذهب إلى أبعد من ذلك، واشترط أخذ رأي هيئة قضائية - مجلس الدولة- بشأن المشروع الحكومي في ظل دستور 1996⁴.

وعليه فقد جاءت المادة 119 بنصها على "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني"

وعملا بأحكام المادة 04 من القانون العضوي 01/98 والمادة 03 من المرسوم التنفيذي 261/98¹، يتم إرسال مشروع القانون وجميع عناصره المحتملة من الأمانة العامة للحكومة إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة، لأخذ رأي هذا الأخير.

1 - أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.369.

2 - أنظر في تفاصيل ذلك : واحمد وافي وبوكرا إدريس، المرجع السابق، ص.279.

3 - أنظر: المادة 57 من قانون رقم 89-16.

4 - تبنى دستور 1996 أسلوب القضاء المزدوج وأشار إليه في مادة 1/152 التي تنص على " يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية بالإضافة إلى هيئات قضائية دنيا (محاكم إدارية) بجانب القضاء العادي أي مع إبقاء الجهات القضائية الممثلة في المحاكم العادية والمجالس الإدارية والمحكمة العليا ، مع العلم أن هذه الهيئة -مجلس الدولة تحت وصاية السلطة القضائية فقد جاءت المادة 2 قاع 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وينظمه- عمله المؤرخ في 20ماي 1998 ج عدد 37 . على أن مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية وهو تابع للسلطة القضائية كما أشار أيضا (قاع 01/98) على أن المجلس الدولة يتكون من هيئات ذات طابع قضائي وهيئات ذات طابع استشاري وهيئات نفسه وإدارية كل منها تمارس اختصاص بحسب طابعها ، فتمارس اختصاص القضائي في شكل غرف يمكن تقسيمها إلى أقسام عددها كما جاء في المرسوم الرئاسي 197/98 المؤرخ في 03ماي 1998 محدد ب4غرف و8 أقسام بالإضافة إلى النيابة العامة واختصاص استشاري يتمثل في الجمعية العامة واللجنة الدائمة (م 37 من قاع 1/98) ، وهيئات تقنية ومصالح إدارية تابعة للأمين العام وتحت سلطة رئيس مجلس الدولة ، أما بشرط يتكون من 44عضو محدد حسب مرسوم الرئاسي 197/98 وهم رئيس مجلس الدولة نائب محافظ الدولة (النيابة العامة)، ومساعدو محافظ الدولة وعددهم 09(ورؤساء الفرق وعددهم 4، ورؤساء الأقسام وعددهم 08، ومستشارون وعددهم 20، لكن ما يلاحظ أن مجلس الدولة هيئة قضائية جديدة من حيث تسميتها لكن من حيث موضوعها لا نعتقد ذلك نظرا لأن مهمتها في هذا المجال موروثه من الغرفة الإدارية للمحكمة العليا (نشابه كبير بين المادة 277، 274 من قاع 10 والمادتين 9 و10 من قاع 1/98) باستثناء توسيع مجال القرارات حيث أصبح ينظر في دعاوي الفاء فهي مشروعية الصادرة في هيئات العمومية الوطنية والمنظمات الهيئة الوطنية أم من ناحية الاختصاص الاستشاري لكن المجال الذي حدد له غير فعال ، أنظر في تفاصيل ذلك: رشيد خلوفي ، مقال حول مجلس الدولة، مجلة إدارة، مجلد 1، العدد 1، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1999، ص51 وما بعدها.

وتجدر الإشارة، إلى أن مجلس الدولة يمارس اختصاصه بواسطة تشكيلتين في حالتين هما :- الحالة العادية: يتداول مجلس الدولة في شكل جمعية عامة *Assemblée Générale*، إذا لم يكن مشروع القانون استعجاليا، وتضم هذه التشكيلة نائب الرئيس، ومحافظ الدولة، ورؤساء الأقسام، وخمسة من مستشاري الدولة بغض النظر عن طبيعة مهمتهم². مع إمكانية مشاركة الوزير الذي يتعلق مشروع القانون بقطاعه في جلسات الجمعية العامة المخصصة له برأي استشاري أو تعيين من يمثله شريطة أن يكون موظف بالوزارة برتبة مدير إدارة مركزية تعين من طرف رئيس الحكومة بناء على اقتراح من الوزير المعني تحت رئاسة رئيس مجلس الدولة. ولا تصح مداولتها إلا بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة على الأقل³.

- الحالة الاستثنائية: يتداول مجلس الدولة في شكل لجنة دائمة " *la commission permanente* "، إذا نبه الوزير الأول على استعجال مشروع القانون، وتضم هذه التشكيلة رئيس برتبة رئيس غرفة، وأربعة من مستشاري الدولة بغض النظر عن طبيعة مهمتهم مع إمكانية مشاركة الوزير الذي يتعلق مشروع القانون بقطاعه في جلسات اللجنة الدائمة المخصصة له لرأي استشاري، أو تعيين من يمثله بتعيين الشروط السابقة، وبحضور محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات والمداولات ويقدم مذكراته، وتتخذ المداولات بأغلبية أصوات الحاضرين⁴.

وفي كلتا الحالتين، في حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا طبقا للمادة 8 من مرسوم التنفيذي 261/98. وبعد ذلك يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة. وعليه فإن استشارة مجلس الدولة متعلقة بمشاريع القوانين دون الاقتراحات البرلمانية، وهذا يستتف جليا من رأي المجلس الدستوري رقم 06/ رم د 98 المؤرخ في 19/05/1998 حيث جاء فيه بخصوص المادة 04 من القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه التي كانت محررة كالآتي: " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي .

¹-أنظر: المرسوم التنفيذي 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة ج ر عدد 04 الصادرة بتاريخ 30 أوت 1998.

²- يشكل مستشارو الدولة الفئة الأساسية لمجلس الدولة وهم على صنفين: مستشارو الدولة في مهمة عادية، ومستشارو الدولة في مهمة غير عادية. فالصنف الأول يعتبر قاض ويعين بمرسوم رئاسي عملا بالمادة 7/78 من الدستور وأغلبية مستشارين الدولة في مهمة عادية، ويتم تعيينهم من بين قضاة المحكمة العليا (غرفة الإدارية سابقا) هذا بالرجوع إلى المرسوم الرئاسي 187/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، تتمثل مهمتهم الأساسية في القيام بمهمة التقرير والاستشارة سواء كانت التشكيلة قضائية أو استشارية، وبإمكانهم ممارسة وظيفة محافظ الدولة المساعد طبقا للمادة 29 من القانون العضوي 01/98. أما الصنف الثاني ليست لهم حكم صفة قاضي ولا يخضعون للقانون الأساسي للقضاء ويعينون لفترة مؤقتة مدتها 03 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ويتم اختيارهم من بين ذوي الخبرة والاختصاص في مجال القانون أو الإداري أو الاقتصادي أو التجاري والمالي مع اشتراط أن يكون حائز على شهادة دكتوراه في تخصصات السابقة زائد سبع سنوات خبرة في الوظائف العليا للدولة، أو 15 سنة منها 07 سنوات في وظائف عليا إذا كان حائز على شهادة ليسانس (ولا يجوز أن تعدى عددهم 12 مستشارا في مجلس الدولة طبقا للمادة 03 من مرسوم تنفيذي 165-03 المؤرخ في 09 أفريل 2003 المحدد لشروط وكيفيات تعيين مستشاري الدولة في مهمة غير عادية لدى مجلس الدولة).

³- أنظر: المواد: 37، 39 من القانون العضوي 01/98 والمادة 08 من المرسوم التنفيذي 261/98.

⁴- أنظر: المادة: 38 من القانون العضوي 01/98 والمادة 05 من المرسوم التنفيذي 261/98.

كما يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية أو الوزير الأول حسب الحالة، خاصة أن المشرع بإقرار عرض مشاريع الأوامر، ومشاريع المراسيم الرئاسية والتنفيذية على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها. كما ورد في مشروع المادة 4 من القانون العضوي كموضوع الإخطار، لم ينقيد بالنص الدستوري بل أضاف اختصاصات استشارية أخرى لم يقرها المؤسس الدستوري، و بالتالي يكون قد استأثر لنفسه ما لم تنص به المادة 119 (الفقرة الأخيرة من الدستور) فيما يقضي إلى الإخلال بمقتضياتها.

ليصبح بعد ذلك نص المادة 04 كالاتي: "يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون، والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".¹ ومهما يكن، فإن رأي المجلس الدستوري ضيق الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، وهو مسلك لا يتسع مع ما هو سائد في الأنظمة المقارنة التي تأخذ بالازدواجية القضائية ويوجد بها مجلس الدولة، حيث يمتد الاختصاص إلى المجال الإداري (مراسيم، قرارات الوزارية)، وهذا الموقف عبر عنه تقرير اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة سنة 2000 حينما احتكر المجلس الدستوري لنفسه حق تحديد اختصاصات استشارية أخرى لم تنص عليها أحكام المادة 119. هذا التغيير محل نظر، وغير مقنع، ولا يستند إلى أي حجة.²

وفي هذا الصدد، يرى الأستاذ عبد الرزاق بن زوينة أن مصطلح المشاريع التي جاءت به المادة 12 من القانون العضوي 01/98 بنصها: "يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 04 أعلاه، ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية"، هو مصطلح واسع، وما المقصود منه، علما أن المادة 04 من نص القانون السابق ذكرها لم تمنحنا إجابة على السؤال المطروح.³

لكن ما نلاحظه أن رأي المجلس الدستوري بتعديل المادة 04 من القانون العضوي هو رأي صائب لموافقته المادة 119 من الدستور، لكن الخلل حسب رأينا أن المادة 153 من الدستور نصت على أنه: "يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا، ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم الأخرى" نتساءل هنا ما المقصود بعبارة اختصاصاتهم الأخرى قضائية أم الاستشارية أم معا؟⁴

وما يتبادر للذهن هو مامدى إلزامية الرأي الاستشاري لمجلس الدولة ؟ بمعنى هل المشروع الجديد المقترح من قبل مجلس الدولة ملزم للحكومة أم لا ؟ للإجابة على هذا السؤال ننطلق بادئ ذي بدء من مصطلح الاستشارة في حد ذاته فالمقصود بالاستشارة مجموعة من الآراء التي تقدرها الهيئات الاستشارية وفقا لقواعد علمية،

¹- أنظر: رأي المجلس الدستوري رقم 06 /ق/ع/م/د/98 المؤرخ في 19 ماي 1998 المتعلق بمراقبة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور في مجلة أحكام الفقه الدستوري الجزائري لسنة 1998 رقم 03 ص.28 إلى 40.

²- أنظر في تفاصيل ذلك : محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة 2004، ص.184.

³- أنظر: عبد الرزاق زوينة، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة ولادة كاملة ومهمة مبتورة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص.25.

⁴ في هذا الإطار جاء في رأي المجلس الدستوري السابق رقم 06/ر/ق/ع/م/د/98 المؤرخ في 19 ماي 1998 أن المؤسس الدستوري بتحويل المشرع تحديد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بموجب قانون عضوي، كما ورد في ذلك المادة 153 من الدستور كان يقصد ترك المجال للمشرع لتحديد اختصاصات قضائية فقط أخرى في إطار الفصل الثالث من الدستور الوارد تحت عنوان: "السلطة القضائية"، واعتبارا أن الاختصاصات الاستشارية التي أقرها المؤسس الدستوري على سبيل الحصر تتعلق بمشاريع القوانين دون سواها التي تعرض وجوبا على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء طبقا للمادة 119 (الفقرة الأخيرة) من الدستور.

فهي والحالة هذه، أقل من مستوى القانون.¹ وفي حقيقة الأمر إن ظهور الاستشارة ليس مرتبطا بالقانون، بل يمتد جذورها إلى أعماق التاريخ. إلا أنه بمرور الزمن تطور مفهومها سياسيا واقتصاديا وأصبحت من مظاهر الدولة المتقدمة، ومثال للديمقراطية، فهي إحدى ميزات عالمنا اليوم.²

فالعامل الاستشاري يتميز عن العمل التنفيذي في كون الأول قائم على أساس الترخير، أما الثاني فهو قائم على أساس الإيجاب، فالعمل التنفيذي هو تصرف ملزم فمتمى صدر أصبح واجب التنفيذ دون أن يترك فرصة الاختيار وينتج آثاره. أما العمل الاستشاري يجعلنا نتساءل عن مدى إلزاميته سواء بالنسبة للسلطة المستشارة أو الهيئة المستشارة.³ وعلى هذا الأساس نميز ثلاث حالات وهي:⁴

- الرأي الاستشاري الاختياري: وهنا تكون السلطة المستشارة لها كامل الحرية في إصدار قراراتها، فهي حرة سواء في طلب الاستشارة من عدمه. أو في الالتزام به من عدمه
- الرأي الاستشاري الملزم أو الإيجابي: تكون السلطة المستشارة مجبرة قانونا على طلب الاستشارة كإجراء قانوني، فبمجرد احترام الجهة المستشارة لهذا الإجراء صار عملها صحيحا حتى ولو لم تلتزم بموضوع هذا الرأي الاستشاري.
- الرأي الاستشاري الموافق: تكون السلطة المستشارة ملزمة قانونا بالاستشارة كإجراء من جهة، وملزمة بالأخذ به من جهة أخرى، وإلا كان عملها باطلا شكلا ومضمونا، أي منعدم من الناحية القانونية أي الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب إتباعه

والملاحظ أن المفيد من عبارة المادة 119 من الدستور في فقرتها الأخيرة والتي تنص على "تعرض مشاريع القوانين بعد الأخذ برأي مجلس الدولة..."، نجد أن استشارة مجلس الدولة بخصوص مشاريع القوانين هي استشارة إلزامية على أساس أن زيادة حرف جر في غير محله هو حرف "الباء" ومن شأنه أن يغير مغزى الهدف فيتحول الرأي المذكور من رأي غير بسيط تستشير به الحكومة، أي رأي موافق أو مطابق، فإذا كان الأول طلبه إجباريا كإجراء شكلي لتمير القانون إلى البرلمان، فإنه غير ملزم للحكومة بل تستأنس به. أما الثاني بإدخال حرف الباء فهو رأي ملزم، يجب على الحكومة طلبه والأخذ به، وإلا شاب مشروع القانون الذي ستقدمه للمجلس الشعبي الوطني عيب الشكل: والحقيقة أن المقصود هنا هو ماجاء في المادة بالصياغة الفرنسية.⁵ فهو يستعمل عبارة "Après AVIS"، وترجمتها الصحيحة باللغة العربية "بعد رأي"، ومن هنا نكون أمام رأي بسيط غير مطابق ولا تلتزم به الحكومة. وبالطبع الأصل هو النص المحرر باللغة العربية، وعليه فرأي مجلس الدولة الجزائري رأي مطابق يفرض على الحكومة إتباعه.⁶

¹ - أنظر: أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائري، الجزائر، 1989، ص. 13.

² - المرجع السابق، ص. 30 وما بعدها.

³ - أنظر: بن جلول مصطفى، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، مذكرة ماجستير فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 2002، ص. 12.

⁴ - أنظر في تفاصيل ذلك: بن جلول مصطفى، المرجع السابق، ص. 12.، وأنظر أيضا: أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص. 237 وما بعدها.

⁵ - أنظر: عزوي عبد الرحمان، آليات تنظيم العملية التشريعية طبقا لأحكام الدستور والقانون العضوي 99-02 لسنة 1999 المتعلقة بتنظيم العلاقة البنينة لغرفتي البرلمان والحكومة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، رقم 04، 2006، ص. 19.

⁶ - أنظر في تفاصيل ذلك: بن جلول مصطفى، المرجع السابق، ص. 122.

وتجدر الإشارة، أنه بالنظر إلى الحيثية الثانية في رأي المجلس الدستوري رقم 06 د/م 98/د المؤرخ في 19/05/1998، وهو يعدّ تعليل رأيه للمادة 04 من القانون العضوي 01/98 يتأكد لنا أن استشارة مجلس الدولة هي ملزمة بالنسبة للحكومة وذلك في قوله: "واعتباراً أن الاختصاصات الاستشارية... تتعلق بمشاريع القوانين دون سواها، التي تعرض وجوباً على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها قبل عرضها..." فالاستشارة وجوبية قبل إيداع رئيس الحكومة مشروع القانون، وفي غير ذلك يكون قد خالف قاعدة شكلية جوهرية دستورية يمكن أن يعرض النص لعدم دستوريتها إذا ما تم إخطار المجلس الدستوري إذا كان موضوعه قانون عادي نظراً لأن الرقابة وجوبية في القوانين العضوية عملاً 123 في فقرتها الأخيرة. وإن كانت، المادتين 04 و12 من القانون العضوي 01/98 لا تفيدان البتة الصفة الإلزامية للاستشارة، وهذا بالرجوع إلى الألفاظ العامة التي حررت بها، وكان على محرر هذه المرجعية أن يستمد حكم المادتين السابقتين من القاعدة الدستورية تطبيقاً لقاعدة تدرج القوانين.¹

ومن هنا يمكن القول أن استشارة مجلس الدولة هي إجبارية من حيث طلبها والعمل بها أي استشارة إجبارية متبوعة بالرأي الواجب إتباعه. ولكن ما نصطدم به حقيقة تصريح الأستاذ الدكتور عبد الرزاق زوينة المستشار السابق لمجلس الدولة، فيما يخص إلزامية الحكومة بالأخذ برأي مجلس الدولة بالآتي " إذا كان الأخذ برأي مجلس الدولة إلزامياً، فإنه في نفس الوقت مجرد من كل صفة تنفيذية، بمعنى أن الجهة المخطرة يمكنها أن تتحلل منه، فلها حرية الاختيار بأن تأخذ به كلياً أو جزئياً أو تطرحه جانباً" وأضاف أيضاً " وإذا كانت آراء مجلس الدولة غير ملزمة، فإن الحكومات في الأنظمة المقارنة تأخذ بها لأنها تتضمن الرأي القانوني لأعلى هيئة استشارية"².

ناهيك، على أنه لا يمكن الاطلاع على آراء مجلس الدولة، لأنها موجهة أساسياً إلى الحكومة، وتتسم بطابع السرية، فلا يجوز لمجلس الدولة نشر آرائه، وتمكين الغير من الاطلاع عليها، إلا بتعليمات من الحكومة. وهذه الأخيرة في حد ذاتها ليست ملزمة بنشر آراء مجلس الدولة، وهذا ما يحول دون معرفة مدى التزام الحكومة بها، وبعد استشارة مجلس الدولة حول مشروع القانون، وعرضه أمام مجلس وزراء - سبق التفريق بين مصطلح عرض ويتداول نظراً لأن هذا المصطلح لازال محافظاً عليه، المؤسس الدستوري في دستور 1996 - فإنه يتعين بعد ذلك إيداع المشروع من طرف الحكومة أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني.

ثم بعد ذلك يحال النص إلى اللجنة الدائمة،³ بواسطة رئيس المجلس وتستدعى اللجنة للانعقاد من قبل رئيسها، وفيما بين دورات المجلس من قبل رئيس المجلس. ويستمتع للوزير المعني وتتوج مناقشاتها بقرار يقدمه مقررها في جلستها العامة، ثم تعقد مرحلة لاحقة لدراسة التعديلات والاثراءات التي تثار. وتتوج هذه المرحلة بتقرير تكميلي، وللجنة أن تقترح تعديلات أثناء مناقشتها مشروع القانون وحق التعديل الكلي للنص. كما أن للجنة الحق أن تدعو أشخاص مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها، ويمكن أن تطلب رأي لجنة

¹ - أنظر: عبد الرزاق زوينة، المرجع السابق ص.30.

² - المرجع السابق، ص.20 وما بعدها.

³ - يضم المجلس الشعبي الوطني 12 لجنة دائمة. أما مجلس الأمة 9 لجان دائمة تقوم على أساس تقسيم العمل وإنجازه بشكل دقيق ومفصل. أنظر النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 30 يوليو 2000، ج ر، عدد 46، والنظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1999 ج ر، عدد 84.

أخرى معنية بالموضوع عن طريق مكتب المجلس الشعبي الوطني.¹ ويمكن للحكومة سحب النص، (مشروع الحكومي) في أي وقت قبل أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني.² وبعد تصويت المجلس الشعبي الوطني يتولي رئيسه إرسال النص إلى رئيس مجلس الأمة في غضون (10 أيام)³، على الأكثر مع إشعار الوزير الأول بهذا الإرسال، ثم يتولي مجلس الأمة مناقشة المشروع الحكومي والمصادقة عليه وفقا للمادة 120 من الدستور، مع إحالة النص إلى اللجنة الدائمة المختصة لإعداد تقرير عن محتواه دون أن يكون لها الحق في التعديل أو الدعوة له. ويتم في بداية أشغالها الاستماع إلى محتل الحكومة في عرض شامل عن النص يتمتع مناقشة على مستوى اللجنة قبل إعداد تقريرها مثلما معمول به في الغرفة الأولى.⁴

ومما لا شك فيه، أن للحكومة تواجد في عمل اللجنة الدائمة إذا تعلق الأمر بدراسة مشروع، إذ تستمع اللجنة إلى عرض ممثل الحكومة، ليتبع بمناقشة تدور بين أعضاء اللجنة وممثل الحكومة. لكن هذا ليس من أجل شرح المبادرة فحسب، بل خشية أن يمس المشروع الحكومي بتعديل لا يتوافق و السياسة التي تحاول تطبيقها من خلال النصوص القانونية.⁵ وحتى إذا تعلق الأمر باقتراح قانون، فلا يوجد مانع من تواجد الحكومة عملا بأحكام المادة 3/27 القاضية ب: يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة، ويستمتع إليهم بناء على طلب من الحكومة يوجه إلى رئيس كل من الغرفتين حسب الحالة، ولكن على الرغم من ذلك فإن جلسات اللجان على مستوى مجلس الأمة سرية طبعاً للمادة 1/42 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، والتي تنص على أن جلسات مجلس الأمة سرية.

وحسب المادة 1/27 من القانون 9/99 يمكن للجان الدائمة أن تستمع إلى كل من الحكومة وإلى أعضاء الحكومة بطلب بعد رئيس الغرفة المعنية إلى الحكومة، كما بإمكانها أن تدعو أشخاصا مختصين ذوي الخبرة والكفاءة للاستعانة بهم في أداء مهامها، طبقاً للمادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الأمة. من هنا يظهر لنا جليا أن حضور الحكومة قد يكون بناء على طلبها أي إراديا، كما قد يكون إجباريا بناء على طلب اللجنة المختصة.⁶

-ثانيا: احتكار المبادرة في المجال المالي :

لقد كان التشريع المالي، من اختصاص الملوك، ونتيجة للنزاع الذي وقع بينهم وبين المجالس المنتخبة وخاصة في بريطانيا، انتقل هذا المجال إلى البرلمان.⁷ وأصبح هذا الأخير صاحب الاختصاص الأصيل في هذا المجال، وقيدت السلطة التنفيذية.

¹ - أنظر: المواد 38، إلى، 48 من نظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 30 يوليو 2000.

² - ليس معنى ذلك أن الحكومة بعد سحبها للمشروع يوجد ما يمنعها، بل قد تسعى للاتفاق مع رئيس الجمهورية إلى إصدار ذات المشروع بموجب أمر، حتى وإن كان هذا الأخير يعرض على غرفة البرلمان للموافقة عليه (المادة 124 من الدستور)، بل يمكن لها أيضا أن تطلب إدراج موضوعها بموافقة مكتب المجلس فمن جدول أعمال المجلس إذا لم تعد اللجنة، المختصة تقريرها في أجل شهرين حسب المادة 26 من القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 8 ماي 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. ج ر عدد 15.

³ انظر المادة 42 من القانون عضوي 02/99.

⁴ - أنظر: العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلمان، نشرات مجلس الأمة الجزائري، جوان 2003، ص. 68 وما بعدها.

⁵ - أنظر: قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص. 17 وما بعدها.

⁶ - أنظر: عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص. 44.

⁷ - أنظر: سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ط5، د م ج، الجزائر، 2003، ص. 179.

لكن التطور الحادث للمجال التشريعي - مبدأ عقلنة العمل البرلماني - شل مبادرات البرلمانين و أصبحت المبادرة بقانون المالية تقدم من طرف الحكومة. وتبرير ذلك أن المجال المالي ليس مستقلا عن النشاط السياسي، فهو مرتبط بالأهداف الاقتصادية و الاجتماعية لنشاط الدولة والحكومة ، لا يحقق هذه الأهداف إذا كانت المبادرات من طرف البرلمانين.

لذا أصبح تحضير المشروع قانون المالية من اختصاص الحكومة ومصالحها الإدارية، وفي مقدمتها وزارة المالية التي تلعب الدور التقني نظرا لما تمتلكه من المعلومات دقيقة وخبرة و دراية كافية بحالة البلاد الاقتصادية والمالية ، وأكثر إلماما بأوجه الإنفاق لأجل تلبيةها والإجراءات المالية التي يمكن الحصول عليها لتغطية النفقات.¹

فقانون المالية الذي تنفرد الحكومة بالمبادرة فيه هو: مجموعة القواعد التي تحدد سنويا موارد الدولة ونفقاتها أي الميزانية السنوية للدولة. وهذه الأخيرة هي الحساب التقديري لنفقات الدولة، وإيراداتها لمدة معينة (سنة مالية) ضمن وثيقة تصادق عليها السلطة التشريعية.² وخروجا عن هذا الصياغ ، فإن دستور سنة 1963، جعل الاختصاص المالي في متناول الهيئة التشريعية أي قد يقوم المجلس الوطني بإعداد قانون المالية والتصويت عليه .

وعليه لم يتضمن الدستور أي ضابط أو قيد يكبح به تدخل البرلمان على نطاق واسع في المجالين القانوني والمالي ، نظرا لأن المجال التشريعي غير محصور. فبإمكان النائب أن يدلل على اقتراحه أو تعديله في المجال المالي بأنه لا يتضمن تخفيضها للموارد العمومية أو زيادة للنفقات العامة، فهو غير مجبر على البحث عن تدابير ترفع من مداخل الدولة أو توفير مبالغ في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح تغييرها.³

لكن عمليا الحكومة فإن باعتبارها المسيرة للمرافق العامة ومالكة لأجهزة ذات كفاءة عالية في هذا المجال الحيوي أصبحت مسؤولة فعليا على المجال، وأصبح هذا الأخير حكرا على الحكومة دون سواها.

ومن ثم تتولى تقديم مشاريع قوانين المالية للمجلس من أجل مناقشتها والتصويت عليها فسلطة البرلمان تركز أساسا على الدراسة و الإثراء ، عن طريق لجنة المالية المكونة من عدد قليل من الأعضاء التي تفحص مواد المشروع وتعرض رأيها على اللجنة العامة في تقرير تمهيدي. ويتولى النواب إدخال التعديلات على المشروع بنص الإجراءات التي تطبق على المجال القانوني. ويستتبع ذلك بمجرد صدور ونشر ميزانية الدولة تتولى الحكومة تنفيذها ويسهر البرلمان على مراقبة نشاطها وفق الآليات التي حددها له المؤسس الدستوري.⁴

وقد احتكرت الحكومة المجال المالي عمليا في دستور 1963، وتأكد ذلك بعد الدساتير المتعاقبة عليه حيث تقرر انفراد السلطة التنفيذية -أساسا الحكومة - بالمبادرة في المجال دون سواها. فقد جاءت المادة 149 من دستور 1976 على أنه: "لا يقبل أي اقتراح قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كانت مرفوقا بتدابير تستهدف رفع مداخيل الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تكون

¹ -P.LeQuet, Le budget de l'Etat Préparation exécution contrôle imprimerie Bialec, Nancy, 1982 p.52

² - أنظر: حسين مصطفى حسين، المالية العامة، د.م.ج الجزائر دون سنة النشر ص75.

³ - أنظر: عبد الله بوقفة الدستور الجزائري نشأة تشريعا، فقها مرجع سابق ص85 وما بعدها،

⁴ - في هذا الصدد رفضت الحكومة عن طريق وزيرها "محمد الصديق بن يحيى" اقتراح البرلمان المالي المقدم من طرف لجنة التخطيط المتعلق بإلقاء الإشارة المفروضة على التلفزة، أنظر في تفاصيل ذلك: عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لعام 1963، المرجع السابق، ص.99.

مساوية علي الأقل للمبالغ المقترح تغييرها". المقابلة لنص المادة 114 من الدستور 1989 والمادة 121 من الدستور 1996 مع تغيير طفيف لا يؤثر في المغزى العام في دستوري 1989 ، 1996 .

فأصبحت بذلك مشاريع القوانين المتعلقة بالمالية تقدم من قبل الحكومة فقط، وهي حرة التصرف من حيث تاريخ تقديمها للمجلس لمناقشتها والتصويت عليها.¹ وأمام إطلاق العنان للسلطة التنفيذية في هذا المجال ، قد قيدت نوعا ما ، عن طريق منح سلطة تقرير الرفض لمكتب المجلس الشعبي الوطني بعد استطلاع رأي اللجنة المختصة بالمالية في حالة اعتراض الحكومة على اقتراح قانون اعتماد على المادة 149 من الدستور 76 وفي ظرف 15 يوما من إرسال الاقتراح إليها.

هذا ما أكدته المادة 03/120 من النظام الداخلي لسنة 1977 ، حيث يقدر المجلس الشعبي الوطني عدم القبول بعد استشارة الحكومة ومكتب اللجنة المختصة. ومن المعلوم أنه في ظل الحزب الواحد لا تفيد الاستشارة على الإطلاق لتبعية البرلمان للحزب . لكن أمام نص المادة 58 من القانون 89-16 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره فقد جاءت في فقرتها الأخيرة على أنه مع مراعاة أحكام المادتين 155-156 من الدستور، يقرر المكتب استثناء عدم القبول بعد استطلاع رأي اللجنة المختصة بالمالية في أجل عشرة أيام ابتداء من تبليغ اعتراض الحكومة. فهذا الموقف للمجلس أحسن من سابقه فهو يدعم مركزه نظرا لأنه في حالة تعارض الحكومة مع المكتب. فإن الفيصل هنا المجلس الدستوري.

فالحكومة، إذن تقوم بعملية تحضير مشروع قانون المالية حسب مخطط دراسة يمتد على مدار 9 أشهر تقريبا نظرا لأنه يتم إيداعه في شهر سبتمبر. وباعتبار أن وزارة المالية هي التي تشرف على الخزينة العمومية، فهي التي تتولى مهمة تحضير المشروع، ومرد ذلك أنها الجهة الوحيدة التي تملك المعلومات الكافية لتقديم مبلغ الإيرادات، وتحديد كل الأعباء، مع مراعاة التوازن المالي. فهي التي لديها الإلمام الكافي بكل الأوضاع الاقتصادية ، والمالكة للخبرات الكافية لوضع الخطط المستقبلية.

وتجدر بالإشارة ، أن قانون المالية لم يعد يتعلق أساسيا بالأحكام المرتبطة بعمليات تحصيل الموارد، وصرف النفقات التي تضمن سير المصالح العمومية في حدود التوازنات المالية فقط، بل أصبح يستخدم لاحتواء قوانين أخرى قائمة بذاتها أو تعديلها.

¹ - أدى ذلك ببعض النواب إلى المطالبة بإيداعها لدى مكتب المجلس مبكرا حتى يتسنى لهم مناقشتها بطريقة جدية وهو ما تحقق في 12/31/89. اين وافق النواب على تعديل القانون 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 ج ر عدد 28 المعدل والمتمم بقانون 89-24 المؤرخ في 31 جويلية 1989 المتعلق بقوانين المالية ج ر عدد 01 ، بما يتماشى ومطالبهم والتي من بينها تقديم مشروع قانون الميزانية خلال شهر سبتمبر من كل سنة على الأقل (المادة 67) والجدير هنا بالذكر، أن قانون 84-17 والمتعلق بقوانين المالية إذا كان يشكل الإطار والمرجع التشريعي لقوانين المالية السنوية فإنه يفترض وجود علاقة تدرجية بين القانونين ، ولكن كيف يمكن افتراض هذه العلاقة بين قانونين صدر عن نفس السلطة وبنفس الكيفيات ومع وجود تقييد أحدهما بما ورد من أحكام في الآخر ، وطالما أن قانون 84-17 هو قانون عادي لا يمكن أن يشكل إطارا إلزاميا ودليل ذلك المادة 132 من قانون المالية لسنة 1994 عدلت بعض أحكام القانون المتعلق بقوانين المالية ، ولتخفيف من وطأة ذلك أتى دستور 1996 في مادته 123 وأدرج قانون المالية ضمن فئة القوانين العضوية التي تتطلب إجراءات متميزة كالأغلبية المطلقة للنواب وأغلبية 3/4 مجلس الأمة ، وخضوعها لرقابة إجبارية ومسبقا للمجلس الدستوري ، الأمر الذي خلق علاقة تدرجية بين قوانين عادية وقانون المالية العضوي ، وما بلغت الانتباه أن قانون 84/17 لا زال لم يرقى إلى درجة القانون العضوي ، وعليه فقد أسسه الدستوري ولا يعد دستوريا في ظل سكوت وعدم تحريك سلطة الإخطار للمجلس الدستوري بعد أكثر من عشر سنوات بعكس نقص الإرادة في حصر النشاط المالي للدولة في حدود دستورية وقانونية صارمة، أنظر في تفاصيل ذلك: بلس شاشوش بشير، التطبيقات العملية للقوانين المالية وانعكاساتها على صلاحية البرلمان ، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة، العدد 03 ، 2003، ص30 وما بعدها. سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائر ، المرجع السابق ، ص370.

فعلى سبيل المثال، فإن قانون المالية لسنة 2002 في القسم المتعلق بالأحكام الجبائية المختلفة، فقد ضم قانون الإجراءات الجبائية فنصت المادة 40 على مايلي: "يؤسس القانون للإجراءات الجنائية وتتضمن الأحكام الواردة من 41 إلى 200 من هذا القانون بالإضافة إلى تعديل وإلغاء تشريعات قائمة¹.

ومثال ذلك قانون المالية التكميلي لسنة 1991 تضمن تعديل ثلاثة تشريعات متميزة. فالمادة 73 منه عدلت مادتين من قانون المحاسبة العمومية الصادر في 15 أوت 1990 فيما يخص تحديد أنواع الأمرين بالصرف. و عدلت المادة 74 قانون 18 ديسمبر 1991 المتضمن المخطط الوطني لسنة 1992. أما المادة 76 تضمنت قانون 7 فبراير 1981 المتضمن التنازل على أملاك العقارية ذات الاستعمال السكني والمهني والتجاري التابعة للدولة والجماعات المحلية. ناهيك عن قانون المالية لسنة 2001 ألغى قانون بكامله في مادته 40 وهو قانون رقم 81-01 المؤرخ في 07 فبراير 1981 المتضمن التنازل على الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني والمهني والتجاري التابعة للدولة والجماعات المحلية². وعليه، وأمام هذا الوضع، لم يبق للبرلمان سوى التصويت على ميزانية الدولة وبذلك تصرح المادة 122 من دستور 1996 في البند 12 على " التصويت على ميزانية الدولة" وفي البند 11 "المصادقة على المخطط الوطني" المقابلين للسند 12 و13 من المادة 115 من دستور 1989، البند و16 "التصويت على ميزانية الدولة " من دستور 1976 لكن ما جاء في السند 15 من الدستور 1976 " إقرار المخطط الوطني".

ففي ظل هذا الأخير -دستور 1976- اكتنف البرلمان صعوبات جما. فالسلطة السياسية المتمثلة في الحزب عقد لها اختصاص وضع التوجيهات العامة للمخططات ابتداء من المؤتمر الرابع للحزب الذي عقد فيما بين 27 و31 جانفي 1979 ، ذلك أن تفاصيل المخططات ووضعها يكون من طرف الحكومة. أما المؤتمر فلا يتدخل إلا لتحديد التوجيهات وتقييم النتائج . وهذا يعني أن الحكومة هي صاحبة الاختصاص الفعلي في وضع المخطط كما تتولى تنفيذه ويبقى دور البرلمان مقتصر على مهمة المناقشة والموافقة. فالسلطة التشريعية لا تمارس اختصاصا كاملا في مجال إقرار المخطط الوطني³.

أما في ظل دستوري 1989 و1996 بإمكان البرلمان التحكم نوعا ما في السياسة الاقتصادية، نظرا لاعتماد مبدأ الفصل بين السلطات، واعتماد التعددية الحزبية التي لم تكن في دستور 1976، لاسيما وأن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان. وبهذا يمكن النهوض بألية مراقبة مدى تنفيذها للمخطط والتقيده به.

إضافة إلى ذلك ، فالبرلمان مقيد بالمدة عند التصويت على قانون المالية حسب نص المادة 7/120 من الدستور لسنة 1996 التي أقرت مدة 75 يوما لمصادقة البرلمان، وإن كانت هذه المصادقة لا تسمن ولا تغني من جوع، نظرا لأنه في حالة عدم المصادقة في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر ، عملا بأحكام المادة 120 في فقرتها الثامنة، التي تنص " في حالة عدم المصادقة عليه (أي قانون المالية) في أجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

¹ - أنظر في تفاصيل ذلك : بلس شاوش بشير : التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على صلاحيات البرلمان، المرجع السابق، ص.31 ، وما بعدها .

² - أنظر في تفاصيل ذلك : بلس شاوش بشير : التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على صلاحيات البرلمان، المرجع السابق، ص.31 ، وما بعدها .

³ - أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.371.

الفرع الثاني: المبادرة البرلمانية - اقتراح قانون-

أشرك المؤسس الدستوري الجزائري السلطتين التنفيذية والتشريعية في حق المبادرة باقتراح القوانين، وهو اتجاه مقبول في الوقت الراهن، خاصة بعد أن أجمع الفقه على أن ازدواج المبادرة بين هاتين المؤسستين أصبح ضرورة لا غنى عنها لتفادي العيوب التي قد تترتب على انفراد السلطة التنفيذية أو البرلمان بهذا الحق.¹

و عليه فقد جاء الدستور الأول الجزائري لعام 1963، مكرسا مبدأ وحدة السلطة، وأحادية السلطة التشريعية - التي كانت تتكون من مجلس واحد - بإقرار حق المبادرة باقتراح القانون لصالح البرلمان، وهذا ما أكدته المادة 1/36 التي تنص على أنه: " للرئيس وللنواب حق المبادرة باقتراح القانون "

وتجدر الإشارة، أن هذه المادة أفرت الاقتراح البرلماني المنفرد، بمعنى أنه يمكن للنائب البرلماني أن يبادر بمفرده باقتراح قانون، وكذا النظام الداخلي للمجلس، فلا يوجد فيه ما يشير إلى الاقتراح الجماعي.²

كما أن دستور 1963 لم يتضمن أي قرار، واستثناء يمنع النائب من ممارسة الحق في المبادرة، مع العلم أن الدستور لم يحدد مجال القانون. لكن النظام الداخلي أعطى السلطة التقديرية إلى مكتب المجلس الوطني لتقدير مدى قبول الاقتراح أو رفضه.

و على هذا الأساس، يفحص مكتب المجلس الاقتراح البرلماني، ويبدى وجهة نظره. وفي حالة رفضه لا يجوز للنائب صاحب الاقتراح أن يعيد إيداعه قبل أن تنتهي الدورة العادية.³

وللعلم فإن عدم قابلية الاقتراح تؤسس على مخالفة نص المادة 38 من نظام المجلس السابق ذكرها التي تشترط ضوابط معينة وهي الكتابة ، العنوان ، وإرفاقه بعرض الأسباب أي مذكرة إيضاحية، ومصوغا في شكل المواد . كما يجوز رفضه إذا كان موضوعه يتناول نفس مضمون مشروع قانون على طاولة البرلمان أو يتعارض معه . وفي هذه الحالة سواء رفض الاقتراح البرلماني، أو أجل إلى دورة قادمة، فبإمكان الحكومة أن تجعل الاقتراح البرلماني تحت طائلة الإلغاء بطريقة ذكية. ولها أن تتدارك الأمر إما عن طريق إصدار أمر رئاسي يعالج ذات الموضوع - عدم تحديد المجال القانوني ولا التنظيمي - أو تبادر بمشروع ما بين الدورتين يتناول نفس الموضوع المرفوض.⁴

وفي المقابل، إن مشروع القانون يمكن الحكومة من إعادة تقديمه إذا رفض من طرف مكتب المجلس دون أن تنقيد بمدة زمنية معينة، كما أنه ليس للحكومة اعتراض على الاقتراح البرلماني، لأن مجال القانون غير مقيد. وعليه فإن إبلاغ الحكومة باقتراح القانون المقبول مجرد إجراء إعلامي لا غير، ولكي تحضر نفسها عند تداول حول الاقتراح البرلماني.⁵

1- أنظر في تفاصيل ذلك : عمر حلمي فهمي ، المرجع السابق، ص.16

2- أنظر: المادة 40 من النظام للمجلس الوطني لعام 1964.

3- أنظر: المادة 41 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964.

4- أودع مشروع قانون يتعلق بالأملاك الشاغرة ، لكن الحكومة تراجعت ، وأصدرت مراسيم لسد الفراغ القانوني ومن بينها مرسوم رقم 63-95 المؤرخ 22 مارس 1963 المتضمن تنظيم وسير المقاولات الفضائية والمنجمية والمرقية وكذا المستثمرات الفلاحية الشاغرة ، أنظر في تفاصيل ذلك: عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لعام 1963 ، المرجع السابق، ص.93.

5- أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تشريعا، فقها)، المرجع السابق، ص.80.

وتأسيسا على ذلك، فإن التطور الدستوري الجزائري أبقى على حق المبادرة في متناول السلطتين، لكنه تنازل عن المبادرة الفردية للنائب وأكد على المبادرة الجماعية. فقد جاءت المادة 1/148 و2 من دستور الجزائري لعام 1976 بنصها: "المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية، كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني وتكون اقتراحات لقوانين قابلة للنقاش إذا قدمها عشرون نائبا".

وعليه فالإقتراح البرلماني يشترط تقديمه من قبل مجموعة من النواب لا تقل عن عشرين (20) نائبا. وهذا يعتبر قيودا على النواب، نظرا لما يتطلبه ذلك من وقت طويل لاقتناع بعضهم البعض بضرورة الاقتراح، فهذا الاشتراط العددي يقيد المبادرة البرلمانية، ناهيك عن حق الاعتراض الذي تتمتع به الحكومة طبقا لنص المادة 120 من النظام الداخلي للمجلس الوطني حتى ولو بعد دراستها وقبل التصويت عليها.¹

وإن كان هذا الاعتراض الحكومي يبرر بمخالفة نص المادة 149 من الدستور، أي إذا تضمن الاقتراح تخفيض الموارد العمومية أو زيادة في النفقات العمومية دون أن يرفق بتدابير ذلك، فإن رفض الاقتراح البرلماني يتم تقديره من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني بعد استشارة الحكومة، ومكتب اللجنة المختصة، ويبلغ في أجل أقصاه شهرين. وما يلاحظ أن آجال التبليغ طويلة وإن احترمتها الحكومة.² فقد تفرغ الاقتراح من محتواه بمرور الوقت وتفقد أهميته.

بالإضافة إلى ذلك، ولئن كانت اقتراحات القوانين تتشابه في بعض الإجراءات مع مشاريع القوانين، إلا أنه يلاحظ عند دراسة النص من طرف اللجنة المختصة، أنه يتوج بتقرير يتضمن النتائج المعللة التي توصلت إليها، والاقتراح البرلماني المنقح عند الاقتضاء. وما يعرض على المجلس للمناقشة ليس نص الاقتراح، وإنما النص الذي تقدمه اللجنة بعد دراسته، خلافا للمشروع الحكومي الذي تنصب المناقشة حوله، خاصة وأنه في حالة تقرير رئيس المجلس بإحالة مادة أو مواد على اللجنة المختصة، بل له أن يحدد شروطها.³ إلا أن موقف رئيس المجلس عمليا يراعي مطالب الحكومة إذا كانت المادة أو المواد لها طابعا سياسيا، مما يدفعه إلى التقيد برأي الحكومة لانتمائه للقيادة السياسية الحزبية.⁴

ونفس الشيء بالنسبة لدستور 1989 فقد جاءت المادة 113 / 1.2 منه على أن: "لكل من الرئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا ما قدمها عشرون نائبا".

وهنا يشير المؤسس الدستوري بشأن تقديم الاقتراح البرلماني بأسلوب الاقتراح الجماعي، مع اشتراط الكتابة والتوقيع من قبل أصحاب الاقتراح وإرفاقه بعرض الأسباب. وعليه فنص الإجراءات التي يمر بها المشروع الحكومي هي نفسها التي يمر بها الاقتراح البرلماني، إلا أن المشرع وضع قيودا على الاقتراح البرلماني تمثلت في:

¹ - أنظر: المادة 120 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1977.

² - فتحت مناقشة من قبل النواب في شهر سبتمبر 1979 بسبب أنهم تقدموا باقتراحات خلال الفترة التشريعية الأولى لكن الحكومة لم تلتزم باحترام مدة الرد عليها، فعلى سبيل المثال، أرسل إلى الحكومة بتاريخ 14 مارس 1978 اقتراح موضوعه اكتساب الأملاك العقارية التابعة للدولة ذات الاستعمال السكني، وكان تاريخ الإجابة 09 أكتوبر 1979، وأرسل أيضا للحكومة بتاريخ 06 جوان 1976 اقتراح يتعلق بتأسيس الخدمة المدنية وكان تاريخ رد الحكومة في 09 سبتمبر 1979، أنظر في تفاصيل ذلك: سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق، ص.226.

³ - أنظر: المادة 128 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1977.

⁴ - أنظر في تفاصيل ذلك: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.167 وما بعدها.

- تقدير مكتب المجلس لقبول الاقتراح . فإذا كان الاقتراح يتناول موضوعا يعالجه اقتراح أو مشروع قانون قيد الدراسة يكون محتواه مماثلا لمحتوي اقتراح أو مشروع قانون سبق للمجلس أن رفضه خلال السنة التي سبقت إيداعه، فإنه لا يقبل.¹ وأجال هذا التقرير مدة لا تتجاوز شهرا بعد إيداع الاقتراح البرلماني.²

- على أن الحكومة لها أن تعترض على اقتراحات القوانين تأسيسا على المادة 114 من الدستور إذا كان مضمونها أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير ذلك . ويبلغ الاعتراض في أجل 15 يوما لإرسال اقتراح القانون في أجل 10 أيام من تاريخ التبليغ الاعتراض.³

وتجدر الإشارة ، أن النص لم يبين حالة عدم رد الحكومة عن الاقتراح خلال مدة 15 يوما من إرسالها إليها ، ولم يبين الإجراء في مثل هذه الحالة ، وكان من الأجدر أن يقرر إحالة الاقتراح إلى اللجنة المختصة. وبقي نفس المشكل الذي حدث في الفترة الشريعة الأولى بقيت الاقتراحات على مستوى الحكومة دون الرد عليها إلا بعد مرور سنة وأكثر ، هذا مما يفقر روح الاقتراح البرلماني، خاصة إذا كان متعلقا بفترة زمنية أو لمعالجة وضع معين ويضعف المبادرة البرلمانية

على أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، أنهى سرية المداولات الخاصة باللجان بحيث أصبح من حق لكل النواب (وليس أعضاء اللجنة فقط) الاطلاع عليها. وهذا يسمح للنواب مع رأي أعضاء اللجنة أو اللجان الأخرى و ممثلي الحكومة بإتخاذ المواقف المناسبة التي تدعم مبدأ استقلالية البرلمانية، خلافا لما نصت عليه المادة 87 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني . وإلى جانب ذلك، تخلص من هيمنة الحزب الواحد الحاكم والموجه والمخطط والمراقب .

أما في ظل دستور 1996، وأمام تبني نظام المجلسين (المجلس الشعبي الوطني ،مجلس الأمة) قضت المادة 1.2/119 بـ: " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا) وعليه فالمؤسس الدستوري الجزائري، مازال مصرا ومؤكدا على حتمية أسلوب الاقتراح الجماعي، لكن نتساءل عن منح حق الاقتراح هل هو للغرفة الأولى أم الثانية أم معا؟. إن هذا التساؤل يطرح عند تصفح مواد الدستور وخاصة نص المادة 98 القاضية بـ:"يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه "

وإذا كان هذا النص غامضا، إلا أن الدستور ميز في مواطن عديدة بين التشكيلتين باستعمال كلمتي النواب والأعضاء. ومن هنا أوجد المفارقة بين الغرفتين بمقتضى أحكام المواد 103 إلى 112 من الدستور.⁴ وبذلك فإن أعضاء مجلس الأمة ليس لهم الحق في المبادرة بالتشريع، فلو أراد المؤسس الدستوري عقد الاختصاص لكلا الغرفتين لتضمنت المادة 119 عبارة "لكل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان على السواء حق المبادرة بالقوانين".

¹-أنظر: المادة 02/56 من النظام الداخلي من المجلس الشعبي الوطني قانون رقم 89-16 .

²- أنظر: المادة 57 من النظام الداخلي من المجلس الشعبي الوطني قانون رقم 89-16 .

³- أنظر: المادة 58 فقرة 03 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني قانون رقم 89-16.

⁴- نصت المادة 103 من دستور 1996 على أنه: "تحدد كيفية انتخاب النواب وكيفية انتخاب أعضاء مجلس الأمة ..."، والمادة

106 على "كل نائب أو عضو مجلس الأمة لا يستوف شروط قابلية انتخابه أو يفقدها يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية..."

وربما تفسر نية المؤسس الدستوري الجزائري بأنه أراد نظام بيكاميرالي غير متساوي، إذ أن إحدى الغرفتين تحتكر العمل البرلماني وعادة ما تكون الأولى نظرا لأنها متأتية بالانتخاب المباشر¹، لسبب حداثة التجربة البيكاميرالية والخوف من تعقد الإجراءات (نظام الذهاب والإياب)، (La navette) المعقد. ولذا كان من المستحسن توفير شروط أفضل لنجاح التجربة من خلال تبسيط المسألة ولو مرحليا، وكسب الحد الأدنى من التجربة في التعامل مع نظام الغرفتين².

وبالرجوع إلى المادة 119 من الدستور، نجد أن المؤسس الدستوري لا زال محافظا على أسلوب الاقتراح الجماعي والتقييد العددي بـ: 20 نائبا، مع اشتراط إرفاق الاقتراح بعرض أسبابه، وتحرير نصه في شكل مواد³، وألا يكون نظيرا لمشروع أو اقتراح قانون تجرى دراسته في البرلمان، أم تم سحبه، أو رفضه من أقل من اثني عشر شهرا⁴. كما يجب تبليغ اقتراح القانون المقبول من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني إلى الحكومة لتبدي رأيها فيها خلال أجل لا يتجاوز شهران. وإذا لم تبد رأيها عند انقضاء الأجل، يحيل المجلس الشعبي الوطني الاقتراح على اللجنة المختصة لدراسته⁵.

والملاحظ أن المشرع قد استدرك حالة عدم رد الحكومة بإحالة الإقتراح البرلماني لدراسته. وهذه مزية تحسب لصالح القانون العضوي 02/99، مع العلم أن الاقتراح البرلماني لا يعرض على مجلس الوزراء ولا يؤخذ بشأنه رأي مجلس الدولة. وفي هذا الشأن ينبغي أن نبدي قيودا على الإقتراح البرلماني تتلخص في:

- لا يقبل اقتراح قانون يكون مضمونه، أو نتيجته تخفيض المواد العمومية أو زيادة النفقات العمومية ما لم تبع تدابير تحقيق الزيادة في الإجراءات، أو توفير مبالغ مالية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها، عملا بأحكام المادة 121 من الدستور.
- لا يقبل اقتراح قانون نظيرا لمشروع أو اقتراح قانون تجرى دراسته في البرلمان، أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من 12 اثني عشر شهرا، عملا بأحكام المادة 24 من القانون العضوي 02/99.

وفي السياق المتقدم، نجد أن المبادرتين تتحدا بقيدتين وهما، أن كلا المبادرتين (اقتراح برلماني، مشروع لحكومي)، لا يمكن أن يبقيا إلا على موضوع من الموضوعات المحفوظة بموجب الدستور (المجال التشريعي) - باستثناء دستور 1963 - وثانيا: إرفاق المبادرتين بعرض الأسباب وتحرير في شكل مواد قانونية بمعنى وجوب إعطاء الطابع القانوني للمبادرة التشريعية. لكن ما يتبين، من خلال التطور الدستوري الجزائري، أنه يوحى بأفضلية المشروع الحكومي على الاقتراح البرلماني.

¹ - Marcel SOUS. Le bicaméralisme: bilan et perspectives. Revue du droit public (R.D.P) n° 05.L.G.D.J.Paris .1979, p,1325 -1350

² - أنظر في تفاصيل ذلك : الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، 2002، ص32 وما بعدها.

³ - نصت المادة 2/20 من القانون العضوي 02/99 على أنه: "يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون ليكون مقبولا أن يرفق بعرض أسباب وأن يحرر نصه في شكل مواد"

⁴ - نصت المادة 24 من القانون العضوي 02/99 على أنه "لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظيرة موضوع أو مشروع أو اقتراح قانون تجرى دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشر(12) شهرا".

⁵ - نصت المادة 2/25، 3 من القانون العضوي 02/99 على أنه: "تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني خلال أجل لا يتجاوز شهرين.

إذا لم تبدي الحكومة رأيها عند انقضاء أجل شهرين يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته'

المبحث الثاني: التحكم التنفيذي في سير العملية التشريعية

بالإضافة إلى الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في العملية التشريعية من خلال المبادرة بمشاريع القوانين، فإنها تحوز على وسائل أخرى تؤثر بها على عملية وضع القاعدة القانونية. وهذا تسهلا لمهمتها، و تحقيقا للفعالية التي يجب أن تتميز بها المؤسسة البرلمانية الحديثة، و إقتداء بتقنيات العقلنة البرلمانية المعاصرة .

إن هذا التأثير قد يكون سابقا على المصادقة البرلمانية، و أثناءها. ويظهر ذلك خاصة فيما يتعلق بالتحكم في جدول الأعمال، و تقييد حق التعديل أثناء المناقشة، بالإضافة إلى التحكم في التصويت. وهذا ما يسمى بالإدارة التنفيذية للإجراءات السابقة على التصويت (مطلب أول). كما قد يكون التأثير التنفيذي على العملية التشريعية لاحقا على المصادقة ويظهر ذلك خاصة فيما يتعلق بحق الاعتراض أو طلب مداولة ثانية، و التحكم في الرقابة الدستورية عن طريق سلطة الإخطار، مع وجود إمكانية الامتناع عن إصدار القانون، و هذا ما يطلق عليه بالإدارة التنفيذية للإجراءات اللاحقة على التصويت (مطلب ثان).

المطلب الأول : الإدارة التنفيذية للإجراءات السابقة على التصويت و أثناءه

بعد الانتهاء من مرحلة المبادرة التشريعية سواء كانت هذه الأخيرة بمشروع قانون أو اقتراح قانون، تأتي مرحلة الترتيب الفني لعمل البرلمان، وهذا تسهلا لمهمته، و تحقيقا للفعالية. و هذا ما يتعلق بإعداد جدول الأعمال (فرع أول) مع تنظيم المناقشة و التعديل إن أمكن سواء من الحكومة أو البرلمان (فرع ثان)، وصولا إلى مرحلة التصويت (فرع ثالث).

الفرع الأول: التحكم في إعداد جدول أعمال البرلمان

مما لا شك فيه أنه لا يمكن لأية مؤسسة أن تقوم بأداء مهمة على أكمل وجه إذا لم تكن منظمة في أعمالها، مرتبة لها حسب الأولويات. بما يتماشى ومتطلبات العصر وما تقتضيه المصلحة العامة.¹ هذا التنظيم يظهر من خلال جدول أعمال.

و عليه، فإنه يمكن تعريف جدول الأعمال بأنه: " البرنامج الذي بموجبه تدار المناقشات في جلسة البرلمان العامة، أي برنامج عمله خلال اجتماعاته. و لا يدخل في ذلك بطبيعة الحال برامج عمل اللجان المختلفة، إن كانت ما تنتهي إليه هذه اللجان من تقرير هو المورد الذي يمد البرلمان بالموضوعات التي يناقشها على وجه العموم."²

فالمسائل التي تدخل في إطار جدول أعمال هي ما تتعلق بالوظيفة التشريعية، بدءا من ممارسة حق الاقتراح و الموافقة عليه، مرورا بمناقشتها، و التي تشكل الحيز الأكبر. كما تدخل أيضا الأعمال التي تتعلق بالوظيفة الرقابية للبرلمان كتوجيه الأسئلة (الكتابية و الشفهية) والاستجوابات و سحب الثقة، و ملتصق الرقابة و هي جانب مهم لا يستهان به. أما ما نستثنيه

¹-أنظر: سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.347.

²-أنظر: عادل الطيباني، جدول أعمال البرلمان، مجلة الحقوق، العدد الثالث، السنة العاشرة، جامعة الكويت، سبتمبر 1986، ص.15.

هو إجراءات التنظيم الداخلي للبرلمان ، و المؤتمرات البرلمانية الدولية و الزيارات و المشاركة في التكوين بعض الهيئات ذات الصفة الدولية مثلا البرلمان الأوروبي.¹ وتجدد الملاحظة أن تحضير جدول أعمال البرلمان، ليس بالمهمة السهلة، فهو الذي يقرر مصير أي نص تشريعي من خلال إحالته للمناقشة، أو إبعاده وإهماله مما يؤدي إلى إندثاره.² وعليه فعملية إعداد و ضبط الجدول تعتبر مسألة مهمة لسير العمل التشريعي خلال دورة تشريعية واحدة. وقد تعتبر نقطة تفاهم، أو صراع، أو تأثير. و لهذا فهو خاضع لاعتبارات فنية وأخرى سياسية، تؤثر عليه (أولا)، هذا فضلا عن مدى الهيمنة الحكومية و اصطدامها بالسيادة البرلمانية (ثانيا) .

أولا : الاعتبارات التي تؤثر على جدول الأعمال

إن جدول الأعمال هو ذلك العمل الذي يضم مجموعة من المواضيع التي تكون موضوع نقاش في جلسة معينة، أي برنامج مناقشات البرلمانية. كما أن العمل البرلماني لا يقتصر على مناقشة المواضيع، بل يدرسها، ويناقشها ثم يصوت عليها. وهذا يستلزم منطقيا أن جدول الأعمال هو ذلك العمل البرلماني الحكومي الذي يحدد برنامج النواب في دورة التشريعية واحدة.³ إلا أن إشراك الحكومة في وضع برنامج العمل تجعلنا نخضعها لاعتبارات فنية و أخرى سياسية .

أ - الاعتبارات الفنية:

إن تزايد نشاطات الدولة بسبب التطور التكنولوجي و ما فرضه من متغيرات ، وتضخم و تنوع المشاكل المطروحة على البرلمان للحل ، ضاعف عملها. لذلك فإن قيام البرلمان بعمله على أكمل وجه ، يستوجب أن يعتمد برنامج أعمال، و ترتيب و تصنيف محكم ، ذلك أن انعدام برمجة الأعمال يؤدي إلى الإهمال و عدم التعرض لمناقشة بعض المسائل برغم أهميتها. وهذا ما يستدعي تنظيم للعمل و تحديد الأوليات، و تنسيق العمل بين مختلف اللجان البرلمانية.⁴

و يجب مراعاة الاعتبارات الفنية المؤثرة عند تحضير جدول الأعمال، لحسن السير فيه واختيار الوقت الملائم للمناقشة، لخلق مناخ سياسي ملائم للبرلمان يساعده على إنجاز بقية مشروعاته في جو يسوده التفاهم السياسي،⁵ مع تحديد كمية العمل المراد إنجازه. و هذا خاضع لاحتياجات المرافق العامة و ازدياد الحاجات العامة ، تماشيا مع حاجة الدولة إلى تشريعات و نظم جديد لمواجهة الأمور المستجدة أو تعديل القائم منها بما يتلاءم معها. و هذا خاضع لعملية دقيقة بين الفترة التشريعية أو الوقت الدستوري الممنوح للبرلمان للانعقاد فيه، وكمية

¹ - أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، منشأة المعارف الإسكندرية ، 1997 ، ص 657.

² - أنظر : نصر الدين معمري ، التشريع عن طريق المبادرة ، مجلة النائب ، السنة الثانية ، العدد الرابع، نشرات المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2004 ، ص 24 و ما بعدها

³ - أنظر: سعيد بوشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق ، ص 258 .

⁴ - أنظر: سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 350.

⁵ - مثال اختيار الحكومة للوقت الملائم لمناقشة مشروع تقدمت به يمكن أن يحظى بالقبول أو الرفض و لذلك تعتمد لاختيار الوقت الملائم كأن يكون عند افتتاح الدورة التشريعية وتقدم مشروع الذي يلقي الترحيب عند ما يكون مشروع القانون ذو طابع جماهيري أو انتخابي. و قد يكون الوقت الملائم لها هو آخر أيام الدورة التشريعية إذا تعلق الأمر بمشروع قانون متعلق بميزانية لأن البرلمان في هذه المرحلة (آخر أيام) يزدحم عليه فلا يدقق في الموضوعات، زائد دافع و هاجس إنجاز المهمة قبل اختتام الدورة و بداية العطلة البرلمانية التي قد تتأخر موعدها في حالة عدم إكمال بعض الموضوعات. أنظر في تفاصيل ذلك : عادل الطيباني ، المرجع السابق ، ص 17.

العمل المطلوب إنجازه . بالإضافة إلى بعض المهام التي تتطلب لانجازها مواعيد دستورية خاصة لا يمكن تأخيرها، كالتالي تتعلق بمناقشة الميزانية (قانون المالية)¹.
و تجدر الإشارة، أنه مهما بلغت درجة التنظيم في جدول أعمال البرلمان والتنسيق بين مختلف الموضوعات المدرجة فيه، فإن هذا التنظيم يتعرض للإرباك و الإخلال به، نتيجة وقوع بعض الحوادث المفاجئة التي تتطلب ضرورة تقديمها على غيرها من موضوعات المبرمجة في جدول الأعمال، و طرحها للمناقشة أمام البرلمان .² مع احتمال أن دور الانعقاد البرلماني التي تعمل النصوص الدستورية على تحديده يسمح بالمقابل للسلطة التنفيذية – أساسا رئيس الجمهورية – أن يشرع باستغلال تقنية الأوامر عملا بأحكام المادة 124 من الدستور 1996 .

و عليه يجب أن النواب اختبار الوقت الملائم للمناقشة و كيفية العمل المراد إنجازه ووضع موازنة جدية دقيقة بين مدة الدورة التشريعية المحددة دستوريا، وحجم العمل البرلماني مع الأخذ في الحسبان الحوادث المفاجئة التي قد تطرأ .
- ب - الاعتبارات السياسية:

إن المؤسسة المكلفة بتنظيم جدول أعمال البرلمان لا تقوم فقط بالعمل الفني، وإنما تأخذ بعين الاعتبار الجانب السياسي و ترجمه. إذ أن إدراج اقتراح أو مشروع قانون في جدول الأعمال يمنحه فرصة إقراره من طرف البرلمان، كما أن استبعاده يعني حرمانه من فرصة التصويت عليه.

وعليه فإن المواضيع التي تطرح للنقاش البرلماني خاضعة للاختيار السياسي دون شك أي تتضمن ممارسة وتوجه سياسي معين. فجدول الأعمال يلعب دورا في ميزان العلاقة بين البرلمان والحكومة نظرا لأنه قد يستخدم كوسيلة تجاه الحكومة من أجل استبعاد مناقشة بعض المشاريع الحكومية عن طريق تأخير مناقشتها إلى جلسة أو جلسات قادمة. فهو يكشف نية البرلمان برفض سياسة معينة تتبناها الحكومة في مشروعها المقدم ، بالإضافة إلى أن جدول أعمال البرلمان لا يتضمن فقط مشاريع القوانين، وإنما يحتوي أيضا على بعض وسائل الرقابة التي يباشرها البرلمان على الحكومة بدء من السؤال ووصولاً إلى مسألة طرح الثقة.³
فمسألة تحديد جدول أعمال تنطوي على تحديد الجانب السياسي الذي وفق مقتضياتها يتم توجيه النشاط التشريعي و التقيد البرلماني بما ورد في جدول الأعمال. و هذا لن يتأتى إلا إذا كان وليد التفاهم الذي يحصل بين البرلمان و الحكومة.⁴

على أن الإقتداء بعقلنة العمل البرلماني يؤكد على أن لا تقوم للحكومة أي قائمة برسم السياسة العامة للدولة، دون الاعتراف لها بالآليات اللازمة لتحقيق ذلك عن طريق العمل التشريعي ، و إلا تبقى هذه السياسة رهينة إجراءات العمل داخل البرلمان .
و لهذا منح إمتياز للحكومة على جدول الأعمال برلمان ذو نطاق محدود ينحصر على المجال التشريعي، دون الرقابي، إذ لا يعقل أن تكون كل جلسات البرلمان تتمحور حول مشاريع القوانين فقط لتمنع البرلمان عن ممارسة آلياته الرقابية. هذا مما يستدعي الولوج إلى تحديد هيمنة الحكومة على جدول أعمال البرلمان.

¹ - أنظر: قاوي إبراهيم ، المرجع السابق ، ص.32 .

² - أنظر: عادل الطبطبائي ، جدول أعمال البرلمان ، المرجع السابق ، ص. 20.

³ - المرجع السابق ، ص. 23 و ما بعدها .

⁴ - أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري نشأة تشريعا فقها ، المرجع السابق، ص. 127.

ثانيا : الهيمنة الحكومية على جدول الأعمال

بعد أن سلمت الدساتير الجزائرية للسلطة التنفيذية - أساسا الحكومة - بالتدخل في الميدان التشريعي، أصبحت تتحكم في جدول أعمال البرلمان ضاربة عرض الحائط مبدأ البرلمان سيد جدول أعماله. هذا التكريس جاء في الجزائر على مستوى الأنظمة الداخلية والقوانين العضوية دون الدستور، خاصة أن الواقع العملي كثيرا ما يقر السيطرة الحكومية . سواء بتحديد المواضيع، أو بترتيبها بما يتماشى وتنفيذ سياستها العامة. و سنلخص كل هذا من خلال التطور البرلماني الجزائري .

فبدء من مرحلة نظام الحزب الواحد ، ظهرت الهيمنة التنفيذية في أوضح صورها لأن المؤسسة التنفيذية عن طريق الرئيس القائد كانت تتولى تحديد سياسة الأمة، و توجه عمل الدولة و تراقب النشاط الهيئة التشريعية . ففي إطار وضع جدول الأعمال تتدخل رئاسة الهيئة التنفيذية عن طريق الوزير المعني في وضع برنامج عمل المجلس وفق الأولوية التي تتطلبها السياسة المنتهجة من قبل الحكومة.¹

وفي هذا الصدد نصت المادة 48 من دستور 1963 على أنه: " يتولى رئيس الجمهورية تحديد سياسة الحكومة و توجيهها كما يقوم بتسيير و تنسيق السياسة الداخلية و الخارجية للبلاد طبقا لإدارة الشعب التي يجسدها الحزب، و يعبر عنها المجلس الوطني".

وباسترشادنا لأحكام النظام الداخلي للمجلس الوطني، المصادق عليه بتاريخ 1964/02/28 و من خلال نص المادة 53 ، نلاحظ أن المجلس الوطني - الهيئة التشريعية - سيد من حيث تنظيم و تسيير أعماله ، و بالتحديد (الرئيس و نوابه و رؤساء اللجان الدائمة) حيث يتم استدعائهم كل أسبوع من قبل رئيس المجلس للتحضير جدول أعمال البرلمان . لكن الملفت للانتباه أن نص المادة 54 اشترط على رئيس المجلس الوطني إخطار الحكومة (باليوم و كذلك الساعة)، اللذان سيعقد فيهما الاجتماع المقرر لتحديد مواضيع جدول أعمال المجلس.² فمنطقيا من جهة ينعقد اختصاص وضع أعمال المجلس للبرلمان (الرئيس و النواب ورؤساء اللجان الدائمة) و من جهة أخرى يشترط مشاركة الحكومة في تحديد المواضيع التي ستطرح للنقاش، هذا وإن دل على شئ فإنا يدل، على أن المشرع الجزائري أكد مبدأ البرلمان سيد جدول أعمال في نص المادة 53، و تراجع عنه في صلب المادة 54. فهذه الأخيرة تحمل في طياتها ضرورة أن يساير البرلمان توجه الحكومة، و خلاف ذلك يؤجج الخلاف بين المؤسستين التشريعية و التنفيذية و يعلق النشاط التشريعي.³

الشيء الذي يعطي الحجة للمؤسسة التنفيذية بأن تشرع عن طريق التنظيم طبقا للمادة 53 من دستور 1963 أو طلب التفويض، نظرا لأن الأمر قد يكون مستعملا و يتطلب حلا سريعا طبقا للمادة 58 من دستور 1963. و بقي البرلمان أمام خيارين أحلاهما مرا ، أن يرضى بالتدخل الحكومي و يستتر وراء قاعدة التعاون و التكامل بين السلطتين، و تمارس الحكومة

1 - أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة تشريعا فقها، المرجع السابق، ص. 126.

2- تنص المادة 53 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964 على أنه : " يجتمع رئيس المجلس بنوابه و رؤساء اللجان الدائمة كل أسبوع باستثناء رئيس لجنة الحضانة البرلمانية لإعداد و وضع جدول أعمال المجلس الوطني " كما نصت المادة 54 من النظام الداخلي للمجلس الوطني على أنه: " يحيط رئيس المجلس الحكومة علما باليوم و الساعة التي سيجري فيه اجتماع ندوة الرؤساء.

" يمكن للحكومة أن تنتدب أحد أعضائها لحضور الاجتماع " (ترجمة غير رسمية)

3- أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة : العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية ، المرجع السابق، ص. 146 .

اختصاصه الأصيل - إعداد جدول الأعمال - أو يعطي للسلطة التنفيذية الحجة أمام الآليات الأخرى (التفويض ، التنظيم) .

و الجدير بالذكر، أننا في هذه المرحلة أمام نظام قائم على أساس وحدة السلطة خول للرئيس القائد للحزب رسم و تحديد السياسة العامة للأمة طبقا للمادة 48 من دستور 1963 وهو الرئيس السلطة التنفيذية، و يتدخل عن طريق ممثل الحكومة من أجل تحديد المواضيع وترتيبها حسب الأولوية التي تتطلبها سياسته . و بذلك أصبحت الحكومة و المجلس في خندق واحد يعملان باتفاق و تعاون ضمن إطار واحد. أما إسناد هذا الاختصاص للمجلس الوطني هو مبدأ شكلي نظرا لان العلاقة القائمة بين المؤسستين مبنية على التفاضل و ليس التكامل.¹

و بتفحصنا للنظام الداخلي للمجلس الوطني اصطدامنا بفحوى المادة 1/56،² و التي تحمل في طياتها أن البرلمان هو الفيصل لأن جدول الأعمال يطرح للتصويت عليه ، وبإمكانه رفضه. لكن هذا أمر مستبعد لكي لا يعتبر المجلس الوطني محل معارضة لسياسة الرئيس القائد التي تمارسها الحكومة تحت إشرافه . بالإضافة إلى أن الحكومة لها الحق في إدراج أية مبادرة تشريعية (مشروع أو اقتراح قانون) ضمن جدول الأعمال تحت تأثير الظرف الزمني والحاجة الماسة لصدوره .

و قد يؤدي ترتيب المواضيع، وتحديد أولويتها، و تعديل جدول الأعمال إلى عدم تحقيق موازنة بين حجم العمل البرلماني، و مدة الدورة التشريعية المحددة دستوريا مما يؤدي إلى سحب بعض المبادرات أو تأجيلها، الأمر الذي يؤثر على أسلوب رقابة النشاط الحكومي، وتعليق الأسئلة الخاصة بها . كل هذا جعل المجلس الوطني يمارس اختصاصا محدودا له .

أما في ظل القانون رقم 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فقد منحت المادة 99 منه³ اختصاص وضع جدول الأعمال البرلماني للمجلس و بالتحديد إلى مكتبه و رؤساء اللجان. إلا أنه المشروع أفرغ هذا الاختصاص من محتواه و اشترط موافقة الحكومة . لكن نتساءل في حالة عدم موافقة الحكومة ما هو الحل؟

يرى الأستاذ سعيد بوالشعير : أن المجلس لا يمكنه الشروع في العملية وضع جدول الأعمال بعد موافقة الحكومة ، فالمشرع لم يقف عند هذا الحد، بل ذهب إلى تقييد وضع جدول الأعمال و اشترط ترتيب المواضيع حسب الأولويات التي تبديها المؤسسة التنفيذية، كما أنه ليس في صالح المجلس أن يتوقف عند دراسة أي موضوع ، كما أنه يؤجل دراسة مواضيع من المفروض أن تدرس خلال تلك الدورة، و يفتح الباب أمام سلطة رئيس الجمهورية باتخاذ آلية الأوامر و فروض رأيها . و حينئذ ما على البرلمان سوى أن يتفاهم مع المؤسسة التنفيذية بل ينصاع لأمرها. و أمام هذا الوضع يتحول المجلس إلى هيئة لتقديم الاستشارة لا غير وسلطة تابعة للسلطة التنفيذية.⁴

مع العلم أنه من الناحية اللفظية فالمادة 99 أن جاءت بعبارة " يحدد " أي التحديد ثم إضافة عبارة " باتفاق الحكومة " مما جعل العبارة الأولى في حكم المعدوم.

و في ظل القانون رقم 89-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و سيره ومما تضمنته المادة 36.⁵ و بمقارنة هذه المادة بسابقتها نجد أن المشروع ألغى عبارة " باتفاق

1- أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة: الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص. 128 .

2- أنظر: المادة 1/56 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964.

3- أنظر: المادة 99 من القانون رقم 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الداخلي الوطني .

4- أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوالشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق، ص. 259 .

5- أنظر: المادة 36 من القانون رقم 89-16 المتعلقة بتنظيم المجلس الشعبي الوطني و سيره .

الحكومة " وحسب الأولويات " و اكتفى بعبارة " بالتشاور مع رؤساء اللجان و الحكومة ". فهل يمكن اعتبار هذا تراجعاً و محاولة لتمكين المجلس من بسط نفوذه، و إحكام سيطرته. فالزام المكتب بالتشاور ليس كاشتراط موافقة الحكومة ، نظراً لأنه غير مجبر قانوناً على التقيد برأي الحكومة فهو إلزامي من حيث طلب و اختياري من حيث الأخذ به . و عليه يتم إعداد جدول الأعمال من طرف اجتماع رؤساء اللجان عملاً بما جاء في المادة 23 من لائحة المجلس الشعبي الوطني المتضمنة للنظم الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.¹

نظراً لأنها الجهة الأخرى و الأجدر بهذا العمل، و يقررون إمكانية دراسة ما يعرض عليهم خلال الدورة التشريعية ، مع مراعاة سبل انسجام و تكامل العمل التشريعي المبني على القاعدة التشاور و التعاون مع الحكومة بما يخدم المصلحة العامة ، لأن بخلاف ذلك يزعزع استقرار الحكومة و المجلس معا .

و أمام تبني نظام الثنائية البرلمانية في ظل دستور 1996، صار من المنطقي التنسيق الدائم بين الغرفة الأولى و الحكومة، و بين اللجان لأي من المجلسين و بين الغرفتين. ثم يأتي بعد على ذلك تقديم المواضيع. وبقراءة أحكام القانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة عملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة² يتضح جلياً ، أن ضبط جدول الأعمال البرلماني يحصل في بداية كل دورة برلمانية بمقر المجلس الشعبي الوطني ، و بعد ذلك يجتمع مكتب كلا المجلسين بممثل الحكومة ، حتى يتم ضبط المسائل و ترتيبها حسب الأولوية التي تراها الحكومة . و قد يفسر هذا على أساس ضعف وقلة الاقتراح البرلماني لها، كما أن الحكومة هي التي تبادر غالباً بمشاريع القوانين .

كما أنه يمكن الإشارة ، لمسألة الوقت -أي العامل الزمني- فغالباً ما يتعرض العمل البرلماني إلى حالات اضطرارية مما ينعكس سلباً على برنامج البرلمان. و قد يؤدي هذا بالحكومة إلى انتهاز الفرصة و تمريرها لمشاريع قوانين بتعديلات سطحية، و قد لا يحدث أصلاً وقد تستبعد الحكومة اقتراحات قوانين باستعمال سلطتها عن طريق الأولوية.³

و عملياً فإعداد جدول الأعمال يعود إلى هيئة الرؤساء مع الأخذ بمبدأ التشاور مع الحكومة ، و كأن هذه الأخيرة على قدم المساواة مع البرلمانين أي بعيدة على التحضير و تطلع عليه الغرفة الأولى قبل انعقاد الجلسة بسبعة أيام، و الغرفة الثانية قبل 15 يوماً.⁴

ويفسر ذلك أن المشرع يهدف إلى محاولة رد اعتبار البرلمان و سيادته على جدول أعماله، بمقتضى مبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية و التنفيذية و تحقيق التكامل بينهما في حدود ممارسة أية سلطة ما لها من اختصاص .

لكن ما يلاحظ من خلال النظم الداخلية للغرف البرلمانية ، و ما أفرزه التطور البرلماني أنه انتقل من ضرورة إخطار الحكومة، إلى أخذ موافقتها و حسب أولوياتها، بل والاستعجال إذا رأت ذلك . معنى ذلك أن الحكومة ستظل مشرفة على رسم جدول الأعمال و ترتيب مواضيعها وفق مبتهاها ، فضلاً عن الإلحاح باستعجالية المشروع. أي عقد لها أمر

¹ -أنظر: المادة 23 من لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29/10/89 المتضمنة نظامه الداخلي .

² - أنظر: المواد 16.17.18 من القانون العضوي رقم 02/99 .

³ - أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة: أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص. 58 و ما بعدها.

⁴ - أنظر: المادة 49 من النظام في الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 30 يوليو 2000 . المقابلة بنفس الصيغة القانونية للمادة 47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 25 نوفمبر 1999 . و المادة 55 في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المقابلة للمادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 25 نوفمبر 1999 .

تعليق العمل التشريعي للبرلمان إن لم تبادر. بمعنى أن باستطاعة الحكومة أن تضع المشاريع المقدمة من طرفها و الاقتراحات التي قبلتها على رأس القائمة .
أما المقترحات التي لم تقبلها، فإنها ستدرج في أخر القائمة ، وقد لا يتسع الوقت لمناقشتها نظرا لاكتظاظ جدول أعمال البرلمان في معظم الأحيان. وقد تتكرر العملية. وحتمية النتيجة إذن هي عدم خروج تلك المقترحات إلى أرض الواقع وتجميدها، و هو ما قد يؤدي إلى خلق توتر كبير بين أعضاء الكتل البرلمانية، لأن مثل هذه المقترحات تمنع الأقلية ليس من إقرار مقترحاتها بل حتى من التعبير عن رأيها.¹ وهو ما يفسر أن الحكومة تحتكر المبادرة التشريعية لوحدها دون منازع .

و في السياق المتقدم يمكن أن تسجل النقاط التالية:

1- إن تضخيم جدول الأعمال بالمسائل وعدم وضع موازنة بين العمل المراد إنجازه و مدة الدورة التشريعية يؤدي إلى تأجيل، إن لم نقل تسحب المقترحات البرلمانية ، فضلا عن امتياز الأولوية الذي تتمتع به الحكومة خاصة، إذا كانت هذه المقترحات متعلقة بقضايا الساعة. وبالتالي تفقد أهميتها بسبب التأجيل ، كما قد تؤجل مشاريع قوانين مما يؤثر على الوظيفة الرقابية للبرلمان كأن تكون أسئلة متعلقة بهذه المشاريع .

2- إن نية البرلمان هي الحفاظ على النظام، وإنهاء أعماله في الوقت المحدد، وتجنب حدوث نزاع بينه وبين الحكومة، قد يصرف النظر على مشاريع لو عرضت عليه مرة أخرى لرفضها.
3- إن أخذ موافقة الحكومة ، و التشاور و الأولوية و استعجال المشاريع الحكومية، و إن كانت تختلف في دلالتها و أوقات صياغتها، إلا أنها كلها كانت ترمي إلى تعزيز الحكومة، وفرض أمرها على البرلمان. و أصبح هذا الأخير تابعا للحكومة ، مما يجعل البرلمان يشعر بخيبة أمل و لم يعد سيد جدول أعماله .

4- إن عدم حصر أولوية المواضيع (مشاريع و اقتراحات)، و إطلاق العنان لها لتشمل كل المواضيع سواء النصوص التي أعدت بشأنها تقارير ، و الأسئلة الشفوية ، المسائل المسجلة طبقا للدستور ، طبقا للأحكام المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة و المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، يجعله حقا مطلقا غير مقيد، قد يؤدي إلى تأجيل الأسئلة الشفوية إلى جلسات لاحقة و تكرر نفس العملية حتى يسئم البرلمان و تصبح لا معنى لها ويتجاوزها الزمن.

و كان من الأجدر على المشرع إذا رأى أنه يجب عليه أن يقرر أولوية الحكومة بحجة أنها السابقة بمشاريع القوانين، أن يقرر حق الأولوية في حالة إذا تناول مشروع قانون واقتراح قانون نفس الموضوع، كما أنه يقيدتها بشروط و ظروف زمنية، ويحصر هذه الأولوية على ما تعلق بالنصوص التشريعية فقط. و لا يطلق لها العنان، لأن هذا يعدم المبادرة التشريعية و يناقض نص المادة 98 من دستور سنة 1996². وإن كان هذا التأثير التنفيذي على وضع جدول الأعمال أعدم المبادرة التشريعية و احتكارها، فهل يمكن للبرلمان أن يسترجع سيادته ولو جزء منها أثناء ممارسة حق التعديل ؟. وهذا ما سنعالجه في الفرع الموالي.

1- أنظر: محمد ولد سيد أب، المرجع السابق ، ص.417.

2- أنظر في تفاصيل ذلك : عمر عبد الفتاح ، الوجيز في القانون الدستوري ، مركز الدراسات و البحوث و النشر كلية الحقوق ، تونس 1987 ، ص 345 .

الفرع الثاني : تقييد حق التعديل أثناء المناقشة

إن المبادرة بالتشريع سواء كانت مشروعا حكوميا أو اقتراحا برلمانيا تتعرض أثناء مراحل سيرها إلى تعديلات و تغييرات ، يهدف أصحابها من ورائها إلى تحقيق الأفضل دوما. وعادة فإن الجهة التي لا تكون مؤهلة فنيا و سياسيا للمبادرة لاقتصارها المعلوماتي ، هي التي تشارك في اللجنة التشريعية عن طريق إدخال تعديلات على الاقتراحات و المشاريع القانونية المعروضة على البرلمان ، وذلك لجعلها وسيلة ضغط على الحكومة، لأن هذه الأخيرة تستحوذ على غالبية المبادرات التشريعية.¹

إن فالتعديل هو كل اقتراح يهدف إلى تغيير(modification) ، أو تبديل (remplacement) ، أو إلغاء (Suppression) ، حكم أو عدة أحكام في مشروع أو اقتراح قانون ، أو يهدف إلى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد.² كما يعرف أيضا على أنه " اقتراح تغيير جزئي بنص تم إيداعه لدى مكتب (الجمعية البرلمانية المختصة) بغرض التصويت عليه وفق إجراءات منظمة و محددة فحق التعديل مبادرة فريدة و ممارسة جماعية ، الغاية منه التوصل إلى تغيير أو تعديل النص المناقش.³ و تجدر الإشارة ، أن هناك ارتباطا دستوريا حتميا بين المبادرة التشريعية وحق التعديل وهذا ما أكده الدستور الفرنسي لسنة 1958 إذ تطرق إليه بشكل موسع و اعتبره حقا تبعا ومشتقا مترتبا على حق المبادرة التشريعية.⁴ وسنتناول حق التعديل وفق الضوابط المقررة عليه سواء كانت في من الدستور أو في الأنظمة الداخلية للبرلمان و من خلال التطور البرلماني الجزائري حسب الترتيب الآتي:

أولا- الضابط الشكلي: يتمحور هذا الضابط أساسا فيما يلي:

- 1 - يجب أن يكون التعديل مكتوبا، وأن يتضمن حكما قانونيا يتعلق أساسا بالنص المراد تعديله سواء بالحذف أو بالتغيير و معللا.⁵
- 2 - يجب أن يكون التعديل موقعا بالنسبة لأعضاء البرلمان (النواب).⁶
- 3 - تقديم التعديلات إلى اللجنة المختصة.⁷

¹-أنظر: وليد شريط، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدساتير المغاربية، المرجع السابق، ص. 31.

²-أنظر: الأمين شريط، مداخلة تحت عنوان " حق التعديل في النظام البرلماني " الملتقى الوطني حول إشكالية المادة 120 من دستور 1996 ، يومي 6 ، 07 ديسمبر 2004 ، ص. 01.

³- أنظر: سعيد مقدم ، مداخلة تحت عنوان " قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري و نصوصه التطبيقية " الملتقى الوطني حول إشكالية المادة 120 من الدستور 1996 يومي 06 ، 07 ديسمبر 2004 ، ص 03
⁴ - Art 44/1 (constitution 1958) : " Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement " .

كما كان هذا نتيجة تطور تاريخي حيث كانت الحكومة لا تتمتع بحق التعديل في ظل الجمهورية الرابعة، و كان ذلك مظهرا من مظاهر ضعف الحكومة و عجزها الذي نسب في سقوط الجمهورية الرابعة، الشيء الذي جعل الدستور الجمهورية الخامسة يمنع الحكومة مركزا قويا في البرلمان ، كما اشترط في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان الفرنسي في تعديل نفس الشروط المطلوبة في المبادرة التشريعية ما يتعلق بشرط الاختصاص التشريعي المحدد ، (مجال القانون) و شرط المالي المادة 40 من الدستور ، **أنظر في تفاصيل ذلك** : الأمين شريط ، حق التعديل في نظام البرلماني، المرجع السابق، ص. 10.

⁵- أنظر: المادة 2/46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1964 ، و المادة 1/124 من قانون رقم 01-77 ، و المادة 63 من القانون 16-89 ، و المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الحالي .

⁶- أنظر: المادة 2/46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1964 ، و المادة 1/124 من قانون رقم 01-77 ، و المادة 63 من القانون 16-89 ، و المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الحالي .

⁷- أنظر: المادة 2/46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1964 ، و المادة 1/124 من قانون رقم 01-77 ، و المادة 63 من القانون 16-89 ، و المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الحالي .

4 - القيد الزمني : يجب أن يقدم التعديل في الأجل المحدد له قانونا . فقد اشترطت المادة 1/46 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1964 ، و المادة 82 من قانون رقم 01-77 في ظرف 07 أيام التالية لتوزيع تقارير اللجان. هذا إذا كان المجلس الشعبي الوطني في دورة. أما في حالة إذا لم يكن منعقدا لدورته لم نجد حلا في صلب المادة 46. أما في ظل المادة 82 يكون الأجل بثلاثة أسابيع . أما في نص المادة 64 من قانون 89- 16 فقد قلص المدة بـ 5 أيام العمل الموالية لتقرير اللجان في حالة عقد دورته . و أبقى مدة 3 أسابيع في بين الدورات، يبتدىء حسابها من تاريخ استلام التقارير . أما نظام المجلس الشعبي الوطني الحالي فيودع التعديل من قبل النواب في أجل 24 ساعة ابتداء من مشروع في المناقشة العامة للنص.¹

و ما يمكن أن نلاحظه بداية من فحوى المادة 46 من النظام الداخلي للمجلس الوطني 1964 ، أن المشرع الجزائري أطلق العنان للنائب في ممارسة حق التعديل، بل ساوى بين النائب و اللجنة المعنية بالحكومة، لكنه ألزم النائب بمدة زمنية حددت بسبعة أيام يبتدىء حسابها من تاريخ توزيع تقارير اللجان أي النائب مقيد زمنيا .

كما أن المادة 36 من نص النظام قضت باستدعاء صاحب التعديل،² لكي يقدم حججه و أسانيد و الدفاع عنها . لكن فحوى المادة جاء بعبارة الإمكانية (peut-être convoqué) أي الاستدعاء خاضع للسلطة التنفيذية للجنة الدائمة، إن أرادت حضر صاحب الاقتراح، و إن أبت لا يجد التعديل من يدافع عنه . كما أن للحكومة الجوازية في الحضور بإرادتها - عن طريق ممثلها - و يأخذ الكلمة متى يشاء.

الشيء الذي يقلل و يحط من قيمة التعديل البرلماني، بل و حتى الاقتراح نظرا لأن العبارة جاءت " صاحب الاقتراح والتعديل " . و عليه يكون للتعديل البرلماني وزن في حالة واحدة، و هي حالة اتفاق الحكومة و اللجنة المعنية، و صاحب الاقتراح، و كل هذا خاضع لمدى قبول ورفض اللجنة الدائمة التي تعد بشأن التعديل تقرير تكميلي يعرض على الجلسة العامة .

أما ما تضمنته المادة 124 من قانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، نجد اشتراط القيد العددي أي 10 نواب زائد دراسة الطلب من قبل مكتب المجلس الذي له الصلاحية القبول أو الرفض، الشيء الذي لم نألفه في النظام السابق الذي كان من صلاحية اللجنة الدائمة و يبلغ بعد ذلك إلى اللجنة المختصة التي تقدم بشأنه تقرير تكميليا، كما أنه مازال محافظا في هذا النظام على القيد الزمني 07 أيام في حالة انعقاد المجلس و بين الدورات البرلمانية في أسابيع.³

أما بشأن الاستماع إلى أصحاب التعديل، فقد جاءت المادة 08 من التعلية العامة رقم 01-85،-، عنيت بت

1- أنظر: المادة 1/46 من نظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1964 ، و المادة 82 من قانون رقم 01-77 ، و المادة 64 من قانون 89-16، و المادة 3/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الحالي .

2- أنظر: المادة 36 من نظام الداخلي للمجلس الشعبي لعام 1964 .

3- في هذه الفترة تم إلغاء الانتداب و تخصص النائب لكل وقته للنيابة وفق لأمر المتعلق بالتعويض النيابة ، فإن من صعوبة بإمكان النائب أن يتحصل على التقرير و جمع (09) نواب ليبي اقتراح التعديل بعد انتظار تقرير اللجنة. و بمعنى أوضح أن النواب لا يستطيعون تقديم التعديلات بمجرد المشروع الحكومي أو اقتراح البرلماني ، بل عليهم انتظار تقرير اللجنة المختصة ، مع انعدام الجزء الذي يترتب عن الرفض غير القانوني الذي ينطلق به رئيس المجلس الشعبي الوطني في ظل غياب هيئة خاصة تراقب هذه التصرفات. أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوالشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق ، ص. 235 .

تنت الصادره عن مكتب المجلس الشعبي الوطني و المتعلق بتطبيق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بتقييد الكلمة في مدة 10 دقائق خلال المناقشات المحدودة.¹ بمعنى حظر على أصحاب التعديل المشاركة في مناقشة داخل اللجنة المختصة خلافا للحكومة . كما أن هذه المادة حظرت أيضا النواب بصفة عامة ، و بقي راسيا حق المناقشة على مندوب أصحاب التعديل. فهذا يقلل من حظوظ نجاح الاقتراح البرلماني المالي داخل اللجنة خاصة إذا لقي هذا التعديل موقفا حكوميا معارضا² .

و لئن كان التعديل في ظل النظام السابق (قانون 77-01) مقيد عدديا، فإنه في ظل قانون 89-16 يسمح للنائب التقدم بالتعديلات. أما بشأن المدة فقد قلصت إلى 05 أيام العمل المالية لتوزيع تقارير اللجان إذا كان البرلمان عاقدا لدورته، و 3 أسابيع فيما بين دورات وتحسب الأجل من تاريخ استلام التقارير .

على أن مدة 5 أيام هي مدة قصيرة لا يتسنى فيها للنائب أن يقرأ و يدرس النص دراسة تفصيلية معمقة أما مدة 3 أسابيع ومع إلغاء نظام الانتداب، فإن النواب موجودين في المجلس في حالة انتداب مما يسمح لهم باستغلال الوقت ، مع بقاء إجراءات إيداع التعديل إلى مكتب المجلس. و بعد قبولها تتولى بحثها و دراستها اللجنة المختصة إما القبول أو الرفض وتوضيح ذلك في تقرير تكميلي، ويبقى الرفض أو القبول النهائي من طرف رئيس مكتب المجلس. كما يرفض التعديل بصفة مطلقة إذا تعلق بمشروع قانون متضمن الموافقة على اتفاقات دولية³ .

و في ظل تبني نظام الثنائية البرلمانية ، حصرت المادة 61 من نظام المجلس الشعبي الوطني الحالي، والمادة 28 من القانون العضوي 99-02 ، الجهات التي تتمتع بحق التعديل و هم ثلاثة فقط :اللجنة المختصة ، نواب المجلس الشعبي الوطني ، الحكومة .

الملاحظ انعدام حق مجلس الأمة في التعديل ، في حين نجد المادة 40 في فقرتها الأخيرة تنص على " تنظم إجراءات تقديم الملاحظات و التوصيات و إعدادها و الشروط الواجب توافرها في النظام الداخلي لمجلس الأمة " . و الواضح أن هناك غموض أو تردد بشأن حق التعديل بمجلس الأمة و هذا ما توحى به عبارة ملاحظات و توصيات فهي العبارة تجعلنا أمام سلم سلطوي أي هيئة تسمو هيئة الشيء الذي لا يفترض في الهيمنة التشريعية بصفة عامة⁴ .

كما أنه بتصفح الدستور الجزائري لعام 1996 ، نجد أن المادة 120 الوحيدة التي ذكرها فيها لفظ التعديل، و إن كانت لا تعالجه بصفة دقيقة و إنما سطحيا حينما تعرضت اللجنة المتساوية الأعضاء ، حل الخلاف بين غرفتي البرلمان ، و يمكن اعتبارها الإطار الوحيد الذي يسمح لمجلس الأمة بالتعديل في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء، و بالتالي فتعديلات أعضاء مجلس الأمة يشارك فيها المجلس الشعبي الوطني أو يزكيها، و هنا يمكن أن نطرح تساؤل : هل مجلس الأمة بدون حق الاقتراح وحق التعديل إلا في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء يوصف بالسلطة التشريعية ؟ .

تجدر الإشارة، في هذا المقام أن الرأي رقم 4/ر ن د /م د /98 المؤرخ في 10 فبراير لسنة 1998 المتعلق بمراقبة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور جاء فيما يخص المواد من 63 إلى 68 و المادتان 75 و 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الخاصة

1-أنظر: المادة 8 من التعليمات العامة رقم 85-01 .

2- أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوالشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق، ص. 236.

3- أنظر: المادة 6/63 من قانون 89-16 .

4- أنظر في تفاصيل ذلك : الأمين شريط ، مداخلة حول حق التعديل في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص. 04 .

بإجراءات التعديلات مع النصوص القانونية جاء بـ: " اعتبار أن مضمون هذه الفقرات تتعلق بصلاحيات مجلس الأمة في إدخال تعديلات على النصوص المعروضة عليه للمناقشة ، سبق بيان عدم مطابقتها للدستور كما هو معلل بالطالع ، عملا بأحكام المادتين 119 و 128 من الدستور ، مما يستتبع اقتطاعها من المادة 74 من النظام الداخلي و تعاد صياغتها¹ .

و يرى الأستاذ بوزيد لزهاري أن رأي المجلس الدستوري مبتور، و أن هذا الرأي يفتح المجال أمام مجلس الأمة لممارسة حقه في اقتراح التعديلات التي يذهب بها إلى اللجنة متساوية الأعضاء في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين. فهذه العبارة تعتبر من ضرورة الوقوف لأنها تجعل مجلس الأمة أن يكون له رأيا مخالفا حول النصوص التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني، فهو يستطيع أن يوافق و يصادق و يمكن له أن يخالف و يرفض فهو غير ملزم بمصادقة كل ما يأتيه المجلس الشعبي الوطني . فالخلاف لا يمكن أن يقع إلا في مجلس الأمة و محصور عنه دون أن تشاركه جهة أخرى. ويمارس حقه في الخلاف بعدم المصادقة بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) على الحكم أو الأحكام في النص المصوت عليه في المجلس الشعبي الوطني و يقدم و يحدد أسباب رفضه، و يبرز رأيه المصاغ في شكل مواد أو تعديلات، واللجنة المتساوية هي التي تنفصل إلى حلول وسطى و القول بعكس ذلك - أي رفض دون أسباب - ينسف دور اللجنة المتساوية الأعضاء².

وعليه فالنظام الحالي (المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني) اشترط على النواب كتابة و التوقيع أي أصحاب التعديل العشرة (قيد عددي) و التعليل و إيداعه بـ 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة . مع العلم أن إمكانية رفض و قبول التعديل خاضعة لسلطة مكتب المجلس. و في حالة الرفض يبلغ قرار الرفض إلى مندوب أصحاب التعديل معللا، و في حالة القبول يحال النص على اللجنة المختصة، و يبلغ إلى الحكومة، و يوزع على النواب و يتم الفصل من قبل الجلسة العامة .

وما يمكن ملاحظته ، أن التعديل يودع من قبل النواب بإظهار توقيعاتهم عليه. و ظل هذا القيد العددي محل مد و جزر و نلمس ذلك من النصوص المواد فالمادة 3/46 من نظام المجلس الوطني لم تتطلب نصابا قانونيا ، على عكس ذلك فالمادة 1/124 من قانون رقم 77-01 اشترطت نصابا قانونيا محدد بعشرة نواب . و بمجيء دستور 1989 تراجع النظام الداخلي للمجلس قانون رقم 89-16 في المادة 63 و كرس التعديل الفردي بدل الجماعي.

إلا أنه حاليا استقر النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في المادة 61 على الأخذ بالتعديل الجماعي، أي القيد العددي المحدد بـ (10 نواب)³. و نلاحظ أن هذا القيد لا يعد شرطا أو ضابطا نظرا لأنه يرمي إلى إضفاء الصيغة الجماعية بحق التعديل ، كما أنه لا يستطيع نائب وحده أن يشن معارضة أو عرقلة على مبادرة خاصة إذا كانت مشروعا حكوميا

¹ - أنظر: أحكام الفقه الدستوري لعام 1998 ، ص. 18-23

² - أنظر: بوزيد لزهاري ، مداخلة حول الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور الملتقى الوطني حول إشكالية المادة 120 من الدستور يومي 6،7 ديسمبر 2004 ، ص 11 و ما بعدها .

³ - للعلم أن نظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 13 غشت 1997، ج ر عدد 43 وفي المادة 78 كرس القيد العددي بـ 10 نواب التي تنص على " تقدم التعديلات على المشاريع و اقتراحات القوانين من قبل الحكومة أو اللجنة المختصة بالموضوع، أو عشرة (10) نواب "

كما أنه بين هذه النظم البرلمانية نقطة تقاطع، و هي تحديد المدة الزمنية المقررة لهذا الغرض إن كانت مختلفة، و إن كانت تحتسب هذه المدد من تاريخ توزيع تقارير اللجان¹.
لكن في ظل النظام الحالي للمادة 61 تحتسب من تاريخ الشروع في المناقشة العامة كأجل للإيداع. أما اشتراط الكتابة و التعليل، فالأول لتوزيع التعديلات على الآخرين لمناقشتها. أما الثاني لإضفاء طابع الجدية و الأهمية .

لكن ما يمكن الإشارة إليه، وخاصة في ظل نظام لمجلس الشعبي الوطني الحالي، أن المادة 5/61 القاضي بـ " يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني قبول التعديل أو رفضه شكلا" ونصت المادة أيضا في فقرتها الرابعة على أنه " يقرر مكتب المجلس مدى قبول التعديل حسب أحكام هذه المادة "

فهنا تناقض بشأن السلطة التنفيذية لمكتب المجلس. فبمقتضى الفقرة الخامسة التقدير ينصب على الجانب الشكلي فقط دون الموضوعي. و بالرجوع إلى أحكام الفقرة الرابعة يمكن للمكتب المجلس التقدير من الناحية الموضوعية ، مع تسليم بأن مكتب المجلس هو الذي يقدر كلا الجانبين الشكلي و الموضوعي.² و حتى لا نقع في مشكلة، سواء كانت اصطلاحية أو عملية كان من الأجدر في هذه النقطة أن نساير مع جاء في تجارب الصياغة البرلمانية السابقة. فقد جاءت المادة 2/124 من قانون رقم 01/77 ، و المادة 2/63 من قانون رقم 16/89 بـ "بعد دراسة إمكانية قبولها وفقا لأحكام الدستور و النظام الداخلي يبلغ بواسطة مكتب المجلس الشعبي الوطني إلى اللجنة المختصة بالموضوع " .

من هنا يتسنى لمكتب المجلس التقدير الشكلي و الموضوعي للتعديل، و مدى مطابقته لأحكام المادتين 122 (مجال الاختصاص التشريعي)، و المادة 121 (مجال المالي) .

ثانيا : ضابط الاختصاص التشريعي

إن ظاهرة تقييد سلطة البرلمان ظاهرة عرفت الدساتير الحديثة اقتداء بمبدأ عقلنة العمل البرلماني . و بذلك حددت وحصرت المواضيع التي فيها البرلمان، باستثناء الدستور الجزائري لعام 1963 الذي خرج عن هذا التقييد، وأطلق العنان للبرلمان بأن يمارس اختصاصه التشريعي في المجالين القانوني و المالي دون قيد أو شرط .

و يستنتج من هذا ، أنه طالما أن المؤسس الدستوري الجزائري ترك ماعدا ذلك إلى السلطة التنظيمية – تشريع موازي – فهذا استلزم منطقيا أن التعديلات لا تكون مقبولة إلا إذا اندرجت ضمن الاختصاص التشريعي.

و هذا ما لم تتكفل به المواد 124 من قانون 01-77، و المادة 63 من القانون 89-16 و أيضا المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 ، و كذا المادة 61 من النظام الحالي . بمعنى أن التعديل إذا خرج عن الاختصاص التشريعي فهو غير دستوري، ويتعرض لقيود المراقبة الدستورية من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره.³

¹ جاء النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 في مادته 78 مثل سابقته لكنه قلص المدة إلى 3 أيام فقد نصت المادة في فقرتها الثالثة على أنه " تقدم التعديلات النواب من قبل جميع أصحابها و تودع في أجل (3 أيام) بعد توزيع تقرير اللجنة المختصة "

² أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص. 173.

³ في هذا الصدد الدستور الفرنسي يسمح عند المناقشة بإقصاء و إبعاد التعديلات أو مقترحات التي لا تدخل في مجال التشريعي المحدد بالمادة 34 من الدستور أو يتناقض مع الأهلية الممنوحة للحكومة للتشريع بأوامر و هو ما حدى بالفقه الفرنسي الدستوري إلى القول أنه " طالما إمكانية الاعتراض قائمة من حق الجهة الأكثر استعمالا إخطار المجلس الدستوري المطالب بإصدار قراره في ظرف 08 أيام، عملا بأحكام المادة 61 من الدستور و بهذا نصت المادة 41 من الدستور على:

وإن كان المشرع الجزائري ربط التعديل بعلاقته التبعية لمشروع أو اقتراح قانون بمجال عدم دستوريته، فإن ذلك تستلزم عدم دستورية ذلك التعديل أو اقتراح. و تجدر الإشارة أن التعديل المودع، للمناقشة متعلق بمشروع قانون تمت دراسته من قبل مجلس الوزراء، خاصة و أنه في ظل الدستور الحالي لعام 1996، مزود برأي مجلس الدولة، أي يمكن أن نقول أنه محصن قضائيا-أي جهة قضائية مجلس الدولة طبقا للمادة 119 من الدستور. وإن كان كلاهما(التعديل، المشروع) نصوص تقتقر للقوة القانونية ويختلفان من حيث الإعداد و الشروط الإجرائية، فإنهما يلتقيان أثناء المناقشة من حيث طبيعتهما الواحدة في البحث عن تصويت البرلمان، وعليه فالفرق بينهما شكلي لا غير .

وسواء كان هذا التعديل فرعيا، أو كليا،¹ فإن التعديل الفرعي أو الباطني غير مذكور في النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني. و هو تعديل يهدف إلى التعديل الأصلي شريطة ألا تكون متناقضة معه. و أما علاقة التعديل بالنص، فالمادة 61 من النظام الحالي تنص صراحة أن التعديل يسعى أن يتعلق بمادة أو مواد إضافية لها علاقة بالنص .

لكن في ظل نظام المجلسين إذا صادقت الغرفة الأولى التي عرض عليها النص الأول، ثم أحيل إلى غرفة الثانية و صادقت على البعض، و عدلت البعض، ثم أعيد النص إلى الغرفة الأولى فإن هذه الأخيرة لا يمكن أن تناقش و تعدل إلا ما أدخلته الغرفة الثانية من تعديلات .

و عليه فالأحكام المصادق عليها من طرف الغرفتين تصبح غير قابلة للتعديل . وهذا لا ينطبق على النظام البيكاميرالي الجزائري ، نظرا لأن الجزائر تبنت نظام اللجنة المتساوية الأعضاء و ليس النظام الذهاب و الإياب أو الطريقة المكوكية (La navette) .² لأن اللجنة المتساوية الأعضاء تصدر النص التوفيقى، و يعرض على الغرفة الأولى(المجلس الشعبي الوطني)، و من حق هذا الأخير أن يجري تعديلات شريطة الموافقة الحكومة طبقا للمادة 120.³

" S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité "

أنظرفي تفاصيل ذلك : سعيد مقدم، مداخلة قراءة إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري، المرجع السابق ، ص.14.

1- قد ينصب التعديل على مادة معينة من مواد النص المعروض من شرط قبوله أن يتعلق فعليا و مباشرة و بشكل صريح بمواد النص المعروض و يسمى التعديل بحد ذاته . وقد يتضمن التعديل في المواد إضافية دون أن يكون مرتبطا بمادة معينة بالذات و يطلق عليه التعديل بالزيادة . و قد يكون التعديل متعلقا بإصلاحات شكلية و ليست جوهرية غايته تحسين الصياغة اللغوية و الشكلية و إزالة، لأخطاء. و يوجد نوع آخر هو التعديل الباطني أي تعديل يقدم على التعديل بهدف تغييره، على أن لا يتناقض مع التعديل الذي ينصب عليه. وإن كانت المادة 61 من نظام الداخلي أشارت إلى التعديل بحد ذاته، أو التعديل بمواد إضافية دون إصلاح شكلي أو التعديل الباطني. أنظرفي تفاصيل ذلك : الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص.11.

2- أي الذهاب و إياب النصين القانونيين بين غرفتي البرلمان إلى حين الوصول إلى النص واحد و قد يكون الذهاب و الإياب لمرات محددة ثم تعطى سلطة الفص لأحدي الغرفتين و عادة ما تكون الغرفة السفلى بينها النظام الذي تضعه المادة 120 لا يوجد نظام الذهاب و الإياب سواء المطلق أو المقيد ، فالنص يمر مباشرة إلى اللجنة المتساوية الأعضاء. أنظرفي تفاصيل ذلك : بوزيد لزهارى ، الدور التشريعي لمجلس الأمة، المرجع السابق ، ص 06 .

3- ما يلاحظ على المادة 6،5،4/120 .

- تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بطلب من رئيس الحكومة أي إذا أراد رئيس الحكومة اجتمعت، و إذا لم يرغب بقي النص معلقا، و هذا تدخل في عمل البرلمان ، و كأن هذا الأخير لا ينهض بالإجراء من تلقاء نفسه
- اللجنة لا تدخل أي تعديل إلا بموافقة الحكومة ، و هذه الأخيرة شريكة مع البرلمان في إنتاج التشريعي .

ثالثاً: الضابط المالي :

وهو من الضوابط الأخرى التي ترد على سلطة البرلمان ، حيث تتمتع الحكومة به ولها سلطة الدفع بعدم القبول لكل اقتراح أو تعديل يتقدم به أعضاء البرلمان، إذا كان من شأن قبوله أن يؤدي إلى إضافة تكاليف جديدة تلزم مالية الدولة.

غير أن المجلس الوطني في ظل دستور 1963، و نظامه الداخلي أكد أن المجلس يمارس وظيفته التشريعية دون شروط وقبول لأن لا الدستور و لا النظام الداخلي تضمن قاعدة تكبح المجلس، و أصبح النائب غير مطالب بتبديل اقتراحه أو تعديله في المجال المالي، لا في حالة تخفيض الموارد العمومية و لا زيادة النفقات العامة، و دون أن يكون مجبراً على البحث عن تدابير ترفع مداخل الدولة أو توفير مبالغ تساوي على أقل المبالغ المقترح تغييرها .

لكن بعد ذلك تغير الوضع، و أكد المؤسس الدستوري ضمناً انفراد السلطة التنفيذية بالمجال المالي عملاً بأحكام المواد: (149 من دستور 1976، 114 من الدستور 1989، 120 من الدستور 1996) ، مع الاحتفاظ بالصياغة القانونية للمادة و تغير طفيف لا يؤثر في المغزى العام للنص هذه النصوص يقابلها نص المادة 40 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، التي جاءت في عبارتها "les proposition et amendement" بمعنى اقتراحات و كذا التعديلات. لكن في عبارة المواد الدستورية السابقة لا نجد عبارة التعديلات وجاءت بعبارة "لا يقبل أي اقتراح". و إن كان هذا لا يرتب مشكلاً فطالما أن هذا الضابط موجود في الاقتراحات، و طالما أن هناك علاقة تبعية بين التعديل و النص ، فيستلزم حتميته في التعديلات خاصة في ظل قانون 01-77، و قانون 16-89، المتضمنان النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

و تجدر الإشارة أن هذا الضابط نص عليه المشرع صراحة في المادة 6/124 من القانون 01-77¹ ، و المادة 1/65 من قانون 16-89². ففي ظل المادة 124 نجد أن الاعتراض يكون من طرفين الحكومة و النواب، و هذا ما يستشف من الفقرة الأخيرة.

كما أنه في ظل المادة 65 يكون الاعتراض من الحكومة فقط . و سلطة الرفض في ظل المادة 124 خاضعة لمكتب المجلس الشعبي الوطني، و بعد استشارة الحكومة عملاً بأحكام المادة 3/120³ التي يرى فيها الأستاذ سعيد بوالشعير أنها استشارة إلزامية تفسير أنها تشترط الموافقة، ذلك أنه من الصعب القول أن مكتب المجلس سيتجرأ على اتخاذ موقف مخالف لرأي الحكومة و كلاهما ينتمي إلى القيادة السياسية للبلاد.⁴

أما في ظل المادة 65 إذا لم يستجيب مكتب المجلس الشعبي الوطني لاعتراض الحكومة تتم ممارسة حق إخطار المجلس الدستوري عن طريق رئيس الجمهورية عملاً بأحكام المادة 156 من دستور 1989 التي تنص على أنه: "بخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني المجلس الدستوري" و إضافة لذلك فإن مكتب المجلس الشعبي الوطني ملزم بأخذ رأي اللجنة المختصة بالمالية.⁵

- في حالة خلاف سحب النص من طرف الحكومة و كأن من الأجدر أن تكون إمكانية السحب من طرف صاحب المبادرة ، اقتراح من طرف النواب مشروع من طرف الحكومة ، و هذا ما أكدته أيضاً المواد 87 إلى 97 من قانون العضوي 02-99 .

1- أنظر: المادة 7-6/124 من قانون 01-77 .

2- أنظر: المادة 1/65 من قانون 16-89 .

3- أنظر: المادة 3/120 من قانون 01/77 .

4- أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق، ص. 234.

5- أنظر: المادة 2/65 من قانون 16-89 .

كما لم تتضمن المادة 61 هذا الضابط و كل ما يمكن أن نستشفه عبارة الفقرة الرابعة و هي "يقدر مكتب المجلس مدى قبول التعديل حسب أحكام هذه المادة " لكن ليس هناك ما يمنع الحكومة من إثارة هذا القيد المالي في أية مرحلة كان عليها النص التشريعي طالما أنه قيد دستوري طبقا للمادة 121 من الدستور. و في حالة عدم تأييد المجلس للحكومة، ويمرر التعديل المخالف للمادة 121 من الدستور، فما على الحكومة إلا أن تنتظر مصادقة البرلمان على النص، أو إخطار المجلس الدستوري عن طريق رئيس الجمهورية عملا بأحكام المادة 166 القاضية بـ "بحظر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري".

كما أن القيد المالي هو قيد فضفاض و مرن. و يكاد يتفق الجميع على "أن كل اقتراح قانوني أو التعديل له لا يمكن أن يخلو من تدابير مالية¹ و ما يمكن فهمه من هذا القيد أنه يعطى للحكومة سلطة تقديرية واسعة تمكنها من رفض كل اقتراح أو تعديل يتقدم به أعضاء البرلمان، إن كان من شأنه أن يكلف ميزانية الدولة. و هي سلطة تحمل في طياتها تفرغ اختصاص البرلمان من مبادرته و التعديل من محتواه².

وما يمكن أن نلاحظه بشأن التعديل هو:

- 1- إن حق النواب في التعديل مقيد بضوابط قد تؤدي إلى حرمانهم من الممارسة. فالحق وإن كان كرس، لكن ليس بالطريقة التي تجعله مستحيلا سواء تعلق هذا بالمدة أو القيد العددي، خلافا للحكومة التي تتمتع بتقديم التعديلات في أي وقت ممكن .
- 2- في ظل نظام الثنائية البرلمانية، يمكن اعتبار أن مجلس الأمة محروم من حق التعديل، و إن كان له هذا إلا في إطار حدوث الخلاف طبقا للمادة 5/120 بنصها " تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة " فبالتمتع نجد أن عبارة تعديل تخص كلا الغرفتين و ليس مجلس الأمة فقط. ومن عبارة المادة 40 من القانون 02/99 التي جاءت بعبارة " ملاحظات أو توصيات أثارت لبس، و إن كانت إجراءاتها هي نفس إجراءات التعديل³ و كان من الأجدر أن يعطي حق التعديل لمجلس الأمة بصفة صريحة مثلما جاء به الدستور الفرنسي لسنة 1958 في مادته 1/44⁴.
- 3- قصور المادة 61 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني مادام أنه تم تقييد الإقتراح بالضابط المالي، يجب أن يفيد التعديل بصفة صريحة مثلما كان هذا في ظل المادة 124 من قانون 01-77 ، المادة 65 من قانون 16-89 .

¹ - أنظر في تفاصيل ذلك : الأمين شريط ، حق التعديل في النظام البرلماني ، المرجع السابق ، ص. 15.

² - أنظر في تفاصيل ذلك : سيدي محمد ولد سيد أب، المرجع السابق، ص. 427.

³ - تنص المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 ، ج ر عدد 84 على أنه " يمكن لأعضاء مجلس الأمة تقديم ملاحظاتهم كتابيا في أجل ثلاثة أيام بعد توزيع اللجنة المختصة تقريرها التمهيدي عن النص تودع الملاحظات لدى مكتب المجلس الأمة الذي يبت فيها شكلا قبل إحالتها على اللجنة المختصة يمكن للجنة المختصة أن تسمع عند الاقتضاء إلى أصحاب الملاحظات المكتوبة "

⁴ - " Art 44/1 - Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement "

الفرع الثالث: التحكم في التصويت

التصويت هو الإجراء الأساسي و الجوهري في إنجاز العمل التشريعي، فهو التأشيرة التي يمنحها البرلمان للمبادرة التشريعية، سواء مشروع حكومي، أو اقتراح برلماني أودع لديه. و عليه يتحدد مصير النص، إما بالموافقة فيصدر و ينشر، و إما بالرفض . بمعنى أن إجراء التصويت يتطلب تواجد نصاب قانوني، أي الأغلبية المحددة دستوريا. و لكي يكون التصويت قائما على قرنية من الصحة، يجب أن يكون خاضعا لقاعدة الأغلبية المحددة من خلال الدستور، أو النظم الداخلية للبرلمانات(أولا)، و أساليب يتميز بها قد تتدخل السلطة التنفيذية في أعمالها، كما لها من تواجد أثناء هذا الإجراء المحوري في العملية التشريعية (ثانيا).

أولا: أحكام الأغلبية في التصويت

التصويت يتم به التعبير عن سيادة الشعب. و قبل أن يكون إجراء يمارسه النائب، فهو أمانة في عنقه، فهو حق شخصي للنائب¹ و من هذا الجانب يجب أن يكون قائما على تمعن و تبصر. فقد يصدر تشريع لا يخدم المصلحة، فتقام مسؤولية البرلمان على مدى حريته في التصويت.

و الثابت من خلال النظام الداخلي للمجلس الوطني المصادق عليه بتاريخ 64/02/28، أن المجلس الوطني يتقيد بخصوص التصويت بالمسألة المعروضة عليه بتوافر الأغلبية البسيطة "la majorité simple" عملا بأحكام المادة 88 منه، أي أغلبية الأصوات المعبرة بإيجابية أكثر بواحد من المصوتين سلبا. وكما أشارت المادة 78، فإن صحة التصويت تتطلب توافر الأغلبية المطلقة، من أصوات الحاضرين، ما عدا في الحالات التي تشترط الأغلبية المطلقة للنواب مثال ذلك حالة التصويت على التعديل الدستوري (المادة 71 من الدستور ، و المادة 131 من نظام المجلس) ، والأغلبية المطلقة المشترطة للموافقة على موضوع ما، تحسب على أساس عدد المقاعد المشغولة فعلا طبقا للمادة 89 من النظام الداخلي. وفي حالة تعادل الأصوات تعتبر المسألة المعروضة غير موافق عليها، و تحال على اللجنة المختصة للتداول فيها من جديد كما جاءت به المادة 90 من نظام المجلس.²

أما في ظل دستور 1976 و قانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، فقد كان محافظا على توفر الأغلبية البسيطة ما لم ترد أحكاما مغايرة في الدستور، أو النظام الداخلي. ومثال ذلك ما يتعلق بمشروع تعديل الدستور فإن المجلس يقره بأغلبية ثلثي أعضائه³ و إذا تعلق مشروع التعديل بالأحكام الخاصة المتعلقة بالتعديل الدستوري فيتم إقراره بأغلبية 3/4 المجلس.⁴

¹ - أنظر: المادة 74 نظام المجلس الوطني لعام 1964، و المادة 113 / من قانون 01-77، و المادة 49 من قانون 89-16، و المادة 3/80 من نظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 المقابلة للمادة 3/63 من نظام الداخلي الحالي، و المادة 6/63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998 المقابلة للمادة 58 من النظام من النظام الداخلي لمجلس الأمة الحالي.

² - أنظر: المواد 78، 89، 90، 131 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964.

³ - تنص المادة 192 من دستور 1976 على أنه: " يقرر المجلس الشعبي الوطني مشروع قانون التعديل الدستوري بأغلبية ثلثي أعضائه".

⁴ - تنص المادة 193 من دستور 1976 على أنه: " إذا تعلق مشروع قانون التعديل بالأحكام الخاصة بتعديل الدستور ضمن الضروري أن يتم الإقرار بأغلبية ثلاثة أرباع المجلس الشعبي الوطني "

دون أن تسري هذه الأحكام على الحظر الموضوعي المحدد في صلب المادة 195 من الدستور. كما أن حساب الأغلبية المطلقة يكون على أساس عدد المقاعد المشغولة فعلا، و في حالة التساوي تعتبر المسألة غير مقررة، فتحال أمام اللجنة المعنية أو على حالة لاحقة للمجلس طبقا للمادتين 117 ، 118 من قانون 01-77.¹

هذا وتجدر الإشارة أن النظامين لعام 1964 ، و1977 يحملان نفس المقترضيات تقريبا فيما يتعلق بالتصويت على نص التشريعي (مشروع أو اقتراح)، عدا اختلاف في نقطة يمكن أن نبرزها وهي المتعلقة بالتصويت على النص التشريعي بعد طلب المداولة الثانية. ف دستور 1963 في مادته الخمسين نص بأنه يمكن لرئيس الجمهورية طلب التداول مرة ثانية و هذا الأجل المحدد لإصدار (أجل 10 أيام طبقا للمادة 49)، ثم اشترط نصاب قانونية أن يبقى العمل بالأغلبية البسيطة.²

و إن كان هذا الاعتراض بسيطا و توقيفيا مؤقتا ، نظرا لأن المؤسس الدستوري لم يشترط أغلبية لأنه يعلم أنه سياسيا سيعدل حسب منحى المؤسسة التنفيذية، ولأن النواب تابعين للقيادة السياسية و مطالبين بالتقيد بتوجيهات الرئيس .

لكن في ظل دستور 1976 جاء المادة 155 أنه يمكن لرئيس الجمهورية طلب إجراء مداولته ثانية في أجل شهر من تاريخ إقراره و لا يتم إقراره بعد ذلك إلا بنسبة 2/3 أعضاء المجلس.³

و عن طريقة التصويت في عهد الحزب الواحد أي (دستوري 1963 ، 1976) فقد جاء في النظام الداخلي للمجلس الوطني للعام 1964 بتحديد طرق للتصويت بما يلي : إما برفع اليد، و إما بالقيام و الجلوس ، و إما بالاقتراع العام بنوعيه سواء كان في الصفوف أو في المنصة ، مع منح السلطة التقريرية للمجلس باستعمال طريقة أخرى فيما يتعلق بالاقتراع على الأشخاص.⁴ على أن تكون البداية عادة بالتصويت برفع اليد بإستثناء ما يحرمه الدستور والنظام الداخلي. و في حالة الريب و الشك، يكون التصويت عن طريق الاقتراع العام في الصفوف. وإمكانية طلب التصويت بالاقتراع العام تكون بطلب من رئيس المجلس أو الحكومة أو اللجنة المختصة أو خمسة عشر نائبا.⁵

و نلاحظ أن هناك قيد عددي فيما يتعلق بطلب النواب. و نتساءل هنا لماذا لم يشترط هذا القيد أثناء المبادرة المادة 36 من الدستور التعديل المادة 46 من النظام المجلس ، فلماذا اشترط في طلب التصويت عن طريق الاقتراع العام ؟

كما أن الاقتراع العام بنوعيه (الصفوف ، وعلى المنصة) لا يمكن أن يجري فيما يتعلق بالتذكير بالنظام ، الحرمان من أخذ الكلمة و الاختتام و اللوم التأديبي.⁶ مع تحديد النظام الداخلي لصفة دقيقة كيفية الإقتراع العام في الصفوف و الذي يكون بطريقتين: إما بالإجابة (نعم، لا ، امتناع) و إما بالأوراق ووضع في الصندوق الخضراء إذا كان موافقا ، الحمراء إذا

1- أنظر: المادتين 117،118 من قانون 01-77

2- تنص المادة 50 من دستور 1963 على أنه " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إلى مجلس الوطني بموجب رسالة مبنية الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين ، التداول في شأنها مرة ثانية و لا يمكن رفض طلبه هذا "

3- تنص المادة 155 من دستور 1976 على أنه " رئيس الجمهورية سلطة إجراء مداولة ثانية حول قانون تم التصويت عليه و ذلك في ظرف ثلاثين يوما من تاريخ إقراره .

و في هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني" .

4-أنظر: المادتين 76،77 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964 .

5-أنظر: المادتين 81،83 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964 .

6-أنظر: المادة 82 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964 .

كان مخالفا و بيبضاء في حالة الامتناع . أما الاقتراع العام على المنصة فيضع كل نائب عند المناداة ورقته في الصندوق ، و النتيجة يعاينها الأعضاء و يعلنها الرئيس. و في كل الحالات لا يقبل أي تعديل أثناء التصويت¹ .

والملاحظ أن النظام الداخلي لعام 1964 بين عدة طرق للتصويت وفصلها تفصيلا دقيقا. أما قانون 01-77 فقد حافظ على التصويت برفع اليد فيما يتعلق بالنصوص التشريعية والمسائل الإجرائية ،وفي حالة الشك فإن رئيس اللجنة يعتمد إلى التصويت بالمناداة الاسمية،وتتم تلاوة أسماء النواب بحسب الترتيب الهجائي، و يعبر كل نائب عن تصويته² .

مع العلم أن هناك طريقة التصويت السري، لكن ليس فيما يتعلق بالنص التشريعي وإنما فيما يتعلق: انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني. وفي حالة رفع الحصانة النيابية وطلب إسقاط الصفة النيابية³ . وكما هو ملاحظ أن التصويت السري يضيء علي المجلس الطابع الديمقراطي، نظرا لأن حرية الاختيار قائمة وليس هناك ما يقيدھا.

أما في ظل التعددية الحزبية، فقد جاء النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1989 (قانون 16-89)، مثل سابقه في مجال توافر الأغلبية البسيطة عملا بأحكام المادة 50⁴ التي اشترطت أغلبية الأصوات المعبر عنها، ما لم ترد أحكاما مخالفة في الدستور أو هذا القانون. و مثال ذلك في إجراء مداولة ثانية في أجل ثلاثين يوما لإقراره .

فهنا يلزم تصويت المجلس بأغلبية ثلثي الأعضاء طبقا للمادة 148 من الدستور،وفي حالة تصويت المجلس على تعديل الدستوري طبقا للمادة 164 دون عرضه علي الاستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاثة أرباع أصوات المجلس الوطني بعد مرور هذا التعديل علي المجلس الدستوري.هذا الأخير يصدر رأيا مفاده أن هذا التعديل لا يمس المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان و المواطن وحررياتهما و التوازنات الأساسية للسلطات و المؤسسات الدستورية.

كما أنه طبقا للمادة 53 من النظام الداخلي فإن الأغلبية تحسب على أساس المقاعد المشغولة فعلا، و في حالة التساوي تعتبر المسألة غير مقررة، وتحال على اللجنة المعنية من جديد او على جلسة لاحقه كما تضمنت المادة 54⁵.

أما بالنسبة لطريقه التصويت فتكون علنية باستثناء التصويت علي الأشخاص،أي إقرار مبدأ تصويت السري علي الأشخاص أثناء عملية الانتخابية⁶ . كما أن تنظيم الاقتراع من صلاحيات مكتب المجلس الشعبي الوطني عملا بلائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر 1989 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁷ .

بمعنى أنه قد يكون التصويت برفع اليد، و قد يكون بالوقوف و الجلوس ، وإن كانت الطريقة الأولى (برفع اليد) تؤخذ بعين الاعتبار الأغلبية البسيطة ، دون أن يحدد هذا النظام أي قانون 16-89 الطريقة التي تتبع في حالة الشك أو الريب مثلما فعل النظام الداخلي عام

¹ -أنظر: المادتين 84، 85 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964 .

² -أنظر: المادة 11/ ب ج من التعليمات العامة رقم 01-85، المتعلقة بتطبيق النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني المعدلة للمادة 56 من النظام الداخلي قانون 01-77.

³ -أنظر: المادة 06 من قانون 01-77، والمادة 11 / أ من التعليمات العامة رقم 01-85 .

⁴ - أنظر: المادة 50 من القانون 16-89.

⁵ - أنظر: المادتين 53، 54 من قانون 16-89 .

⁶ - أنظر: المادة 41 من القانون 16-89 .

⁷ - أنظر: المادة 21/ ج من لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 1989.10.29

1964، أو حتى النظام السابق حينما أقر التصويت بالمناداة الاسمية . وترك كل هذا خاضع إلى السلطة التقديرية لمكتب المجلس الذي يحدد طريقة الاقتراع و تنظيمه .
لكن مع تبني المؤسس الدستوري الجزائري نظام المجلسين، فإن الوضع اختلف وإن كان تم الاجتماع على الأغلبية البسيطة فيما يتعلق بالنص التشريعي على مستوى نواب المجلس الشعبي الوطني (La majorité Simple)، أي متى حصل النص على عدد من الأصوات إيجابية أكثر بواحد من المصوتين سلبا، يعتبر قد أقر المجلس الشعبي الوطني ، نظرا لأن لا النظام الداخلي و لا القانون العضوي الناظم للعلاقة بين الغرفتين بينهما وبين الحكومة (قانون عضوي 02/99) لم يحدد النصاب اللازم للتصويت على القوانين بالنسبة للغرفة الأولى تاركين أمر هذا إلى الدستور .

هذا الأخير- أي دستور 1996- ضبط النسبة المطلوبة بالنسبة للغرفة الثانية - مجلس الأمة - فقط حيث جاءت المادة 3/120 من الدستور 1996 بـ " يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني و يصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء" بمعنى أن المؤسس الدستوري فرض على موافقة مجلس الأمة على النص التشريعي أغلبية خاصة (Une majorité Spéciale et exigée) .

و تجدر الإشارة ، أن أول جهة تبدأ بالنصوص هي المجلس الشعبي الوطني، ثم يحال النص المصوت عليه إلى مجلس الأمة في اجل 10 أيام عن طريق رئيس المجلس مع إشعار الحكومة بذلك طبقا للمادة 42 من القانون العضوي 02/99 . كما أن المشرع لم يحدد أجلا لكي يدرس مجلس الأمة النص المحال عليه من قبل الغرفة الأولى ، و هذا قد يجعل مجلس الأمة يتناسى ، أي نص لا يرغب فيه. و لعل هذا أمر محتمل يجد خلفيته أن المؤسس الدستوري خص النواب دون الأعضاء بحق المبادرة بل وحتى التعديل البرلماني¹ .

والجدير بالذكر ، أن الدستور الجزائري لعام 1996 ، ميز بضابط مهم بين القانون العادي و القانون العضوي و هو المغايرة في التصويت ، كما هو ثابت بالنسبة لمجلس الأمة النسبة 3/4 في كل الأحوال . و لكن أمام الغرفة الأولى اشترط الأغلبية البسيطة لأصوات النواب بالنسبة للقانون العادي رغم عدم النص على هذه الأغلبية صراحة في متن حكم المادة 120 أو أية مادة أخرى من الدستور ، لأن هذه هي القاعدة في حالة سكون النص ، فلا يمكن أن يطلب الإجماع⁽²⁾ ، و في حالة طلب إجراء مداولة ثانية طبقا للمادة 127 ، فإنه يشترط أغلبية الثلثين³ .

أما بالنسبة للقوانين العضوية، فإنه اشترط الأغلبية المطلقة للنواب طبقا للمادة 2/123 من الدستور القاضية بـ " تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب، وبأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة " .

1- أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص. 186-187.

2- أنظر: عزوي عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 18.

3- تنص المادة 127 من الدستور 1996 على أنه: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون ثم التصويت عليه في غضون ثلاثين (30) يوما الموالية لإقراره " و في هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني

كما أن هناك حالة أخرى و هي المتعلقة بقانون المالية، فقد فرض مدة مقدرة بـ75 يوما كأجل مقسمة بـ 47 يوم بالمجلس الشعبي الوطني، و أجل 20 يوما بالنسبة لمجلس الأمة و 08 أيام لبت للجنة المتساوية الأعضاء في حالة الخلاف.¹ هذا التحديد الزمني يعتبر طفرة دستورية لم تكرسه الدساتير السابقة، والأكثر من ذلك أنه في حالة عدم المصادقة يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون ، أي الاختصاص المخول للبرلمان في هذا المجال (مصادقة على قانون المالية) محدد بأجل .

ومن الملاحظ أن المؤسس الدستوري جاء بهذا الإجراء معتمدا على قاعدة الشك ليعالج الوضع بأمر رئاسي ، رغم أن هذا النص لم يوضح الحالة التي لا ينتهي فيها المجلس الشعبي الوطني مناقشة مشروع قانون المالية خلال الأجل المحدد (47يوم) ، فهل يجوز أن يناقشه مجلس الأمة بمجرد انقضاء الأجل، وإن كان غير ذلك فتأخر مجلس الشعبي الوطني ينجر عنه تأجل مجلس الأمة الخارج عن إدارته ، كما أن هذا النص قضى بالإلشاء الوجوبي للجنة المتساوية الأعضاء ، و مكنها من ظرف زمني مقدر بـ 8 أيام.² والملاحظ أنه ، إن كانت المبادرة البرلمانية قد احتكرتها الحكومة (المادة 121 من الدستور) زائد احتكار التعديل بصفة ضمنية ، ثم بعد ذلك البرلمان سواء صوت أولم يصوت، فإن مشروع قانون المالية سيصبح قانونا و يرى النور حتما ، هذا و إن دل فإنما يدل على بتر كلي للبرلمان في مجال المالي .

و للتذكير إن الدستور الجزائري لعام 1989 لم يضع حلا في حالة عدم مصادقة البرلمان (مجلس الشعبي الوطني)، خاصة وأن قانون المالية في هذه الفترة يصدر من طرف رئيس الجمهورية كما تصدر قوانين الأخرى. كل ما في الأمر أنه يخضع لبرتوكول خاص رسميا بحضور أعضاء الحكومة و رئيس المجلس ، أي لا ينهض رئيس الجمهورية بالإصدار في حالة عدم المصادقة. فالحل هنا حسب الأستاذ : بوكرا إدريس : سواء في حالة الرفض أو عدم الإقرار هو العمل الميزانية القديمة إلى حين إقرار الميزانية الجديدة ، كما لا يجوز فض دورة انعقاد المجلس قبل اعتماد الميزانية.³

والغريب في الأمر كله ، أن النصاب المشترط من طرف المؤسس الدستوري الجزائري و المحدد بـ 3/4 من أصوات أعضاء مجلس الأمة ، و بالتالي فإن التصويت يخرج في هذه الحالة من مغزاه كونه لم يفرق بين القانون العادي و العضوي. و لكن التشريع العادي لا يفترض الموافقة عليه بهذه الأغلبية المتشددة ، و قد تكون نية المؤسس الدستوري هي الخوف من عدم اقتران الأغلبية الرئاسية و البرلمانية ، و بذلك يضرب مراقبة الملاءمة على التشريعات التي تصدر عن المجلس الشعبي الوطني.⁴

¹-تنص المادة 44 من القانون العضوي 02/99 على: " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا لأحكام المادة 120 من الدستور.

يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة و أربعون (47) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه. يصادق على الأمة على النص المعنون عليه خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما .

" في حالة خلاف بين الفرقتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبدء في شأنه في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال المحدد ، بعد رئيس الجمهورية مشروع القانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية "

²- أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص. 191.

³- أنظر في تفاصيل ذلك : بوكرا إدريس ، أحمد واقي ، المرجع السابق ، ص. 290.

⁴- أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص. 185.

و بالرجوع إلى نص المادة 101 من الدستور نجد أن ثلث $\frac{2}{3}$ أعضاء مجلس الأمة ينتخب عن الطريق الاقتراع غير المباشر والسري من طرف المجالس المنتخبة البلدية والولائية ، و يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من الأعضاء. بإجراء عملية بسيطة نلاحظ أن الوضع غير منطقي فيما يتعلق بالنصاب المحدد بـ $\frac{3}{4}$ أعضاء مجلس الأمة.¹

فالفارق صوت واحد من بين أصوات أعضاء مجلس الأمة المعارضة للنص محل المناقشة و المصادقة، وهذا يمكن أن يعرقل عمل المجلس الشعبي الوطني مهما كانت الأغلبية المصوت على التشريعي. بمعنى أن أعضاء مجلس الشعبي الوطني 389 نائبا و أعضاء مجلس الأمة 144، فإذا حصلت موافقة من طرف المجلس الوطني حتى ولو كانت بالإجماع 389/389، كما أن ربع أعضاء مجلس الأمة المقدر بـ 36 نائبا، فإن 36 صوتا من مجلس الأمة + صوت واحد (مجموع 37 عضو) يمكن أن يعطلوا مشروع أو اقترح قانون هذا من جهة .

و من جهة أخرى، فإن 389 صوت من مجلس الشعبي الوطني + 107 أي $\frac{3}{4}$ أصوات مجلس الأمة -صوت واحد) يصح /مجموع = 496 صوت ،بدل 497 صوت ، فالنص غير مقبول لعدم سهولة الحصول على النصاب القانوني المطلوب المعني أي هناك فارق صوت واحد علي مستوي الغرفة الثانية كان له القول الفصل في مصير النص بمعنى أن المعادلة غير المنطقية تحققت وهي: (-1 صوت مجلس الأمة = +496) ورغم عدم منطقيّة و إجحاف هذه المعادلة التي تتحقق في البرلمان الجزائري، فإن المؤسس الدستوري بعد الجهد الذي تبذله اللجنة المتساوية الأعضاء، و هذا بالإحالة المنصوص عليها في نص المادة 95 من القانون العضوي 99-02،² إلى النصاب القانوني المحدد في المادة 120 ، فماذا يبقى من هذا الترتيب القانوني الدستوري محل الاختلاف أو الخلاف بين غرفتي البرلمان³، أجل هذا المستهدف ضمن التوازن بين غرفتي البرلمان بصفة خاصة .

كما أن نفس الشيء يحدث بشأن التصويت على مشروع يتضمن التعديل الدستوري طبقا للأحكام المادة 176 بعد أخذ رأي المجلس الدستوري، و صرح بأن هذا التعديل لا يمس المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري الإنسان و المواطن و حرياتهما ، و لا يمس التوازنات الأساسية للسلطات ، يكون هنا بإمكان رئيس الجمهورية أن يصدره متى أحرز $\frac{3}{4}$ أعضاء غرفة البرلمان مجتمعيتين، أي يحصل على 497 صوتا دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي .

¹ - يرى الأستاذ : بوزيد لزهاري أن المؤسس الدستوري أراد أن يعطي للفرقة الأولى محل حرية في تحديد طبيعة الأغلبية المطلوبة للتصويت على المشاريع و الاقتراحات المعروضة عليه بعدما قيد مجلس الأمة وفرض عليه وبحكم دستوري بان يصادق بأغلبية $\frac{3}{4}$ الأعضاء و ليس الحاضرين ، وهذا بطبيعة الحال شرط صعب لكن المقصود هو البحث عن أكبر إجماع سياسي ممكن حول النصوص ، و لكن تكون لها قيمة سياسة كبرى ، لكن هنالك من يعتبر أن ربع أعضاء مجلس الأمة زائد عضو واحد يعرقل العمل التشريعي و هذا بعدم الحضور أو الامتناع أو التصويت سلبا ، لكن التطبيق العملي بنسبة $\frac{3}{4}$ لم تقف أبدا أحجرة عثرة أمام قيام مجلس الأمة بمهمة المصادقة ، و منذ تنصيب مجلس الأمة في 04 جانفي 1998 لم يتم رفع أي حلة لعدم اكتمال النصاب إلا مرة واحدة بمناسبة المصادقة على قانون المجاهد و الشهيد ، في تفاصيل ذلك أنظر ، بوزيد لزهاري ، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور ، المرجع السابق ، ص. 11.

² - تنص المادة 95 من قانون العضوي 02/99 على " تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الفرقتين للمصادقة عليه، طبقا لإجراء المنصوص عليه في المادة 120 من دستور "

³ - أنظر في تفاصيل ذلك : عزوي عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 26.

كما قد عالج الدستور الجزائري لعام 1996 حالة الخلاف التي تحصل بين الغرفتين بنص المادة 4/120 القاضية بـ " في حالة حدوث خلاف بين غرفتين تجمع بطلب من رئيس الحكومة ، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل خلاف". فمن الناحية الإصلاحية أو اللفظية فإن المؤسس الدستوري استعمل كلمة خلاف بدل كلمة اختلاف و الصحيح هو لفظ اختلاف " Un désaccord " كما ورد في صياغة الفرنسية لذات المادة encas de désaccord entre les deux chambres الدالة على عدم الاتفاق أو عدم التفاهم فقط و ليس خلافا un différen . و هو المصطلح الدال على النزاع أو الخصومة بين غرفتي البرلمان، فهو أمر غير وارد طرحه أو تصوره إلا فيما يتعلق بتنازع الاختصاص أو باستقلالية كل غرفة بوضع نظامها الداخلي وهذا تحديدا لا يتصور تدخل إحدى الغرفتين لوضع نظام الداخلي للغرفة الأخرى.¹

كما أن هذه الفقرة ، تتكلم عن الخلاف بصفة مطلقة فهي لم تحصره كأن يكون جوهريا و أساسيا أو يتعلق بالشكل أو المضمون ، أي إطلاق العنان لمجلس الأمة في إثارة أي نوع من الخلاف يراه ضروريا دون أن يخضع لرقابة . كما أنه جاء في آخر الفقرة الرابعة لفظ الأحكام محل الخلاف دون تحديد و بصيغة الجمع، بمعنى أي قد يكون الخلاف في حكم أو مجموعة أو حتى المبادرة (مشروع ، اقتراح) برمتها .

وهذا ما يستشف أيضا من نص المادة 94 من القانون العضوي 02/99 في فقرتها الثالثة و التي تنص على : " في حالة رفض مجلس الأمة النص كاملا لا يعطل ذلك تطبيق أحكام الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور و رفض النص بالكامل أي لم بتحقيق النصاب المقر دستوريا أي 3/4 . و من هنا يفرض وجوبا العمل بالإجراء الجديد ، و هو اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بهدف الوصول إلى إجماع حول نص مصادق عليه البرلمان بغرفتيه بنفس النصاب المقرر سلفا و هذا ما قضى به الدستور(المادة 120) والقانون العضوي 02/99.

و كما أسلفنا سابقا ، أن اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء تكون بطلب من رئيس الحكومة يبلغ إلى رئيس كل الغرفة و نجتمع خلال 10 أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب،² بمعنى أن المبادرة بإجراء عقد لجنة خاضع للسلطة التقديرية للوزير الأول أي إذا رغب اجتمعت و إذا أبي لن تجتمع ، دون أن يحدد سلطة التقديرية لمدة زمنية أو أجل ، و دون نقل هذه الاختصاص تلقائيا إلى رئيس إحدى الغرفتين ، فالمدة حرمت البرلمان بغرفتيه من النهوض بهذا الاختصاص .

كما حدد القانون العضوي 99-02 في فصله الرابع تحت عنوان " اللجنة المتساوية الأعضاء " و في مادته 88 بتجديد عدد ممثلي كل غرفة بـ 10 أعضاء أي عدد أعضاء اللجنة 20 عضو و تجتمع بالتناوب عن كل نص إما في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة . كما تنتخب هذه اللجنة بمكتب لها مكونة من رئيس و نائب رئيس ومقررين و ينتخب الرئيس ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها و نائب من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى. بالإضافة إلى ذلك فالقانون العضوي مكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء ، دون أن يحدد الوزير المعني ، بمعنى أنه يمكن

¹- عزوي عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 18.

²- تنص المادة 87 من القانون العضوي 02/99 على أنه: " يبلغ طلب رئيس الحكومة باجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء طبقا للشروط المنصوص عليها في فقرة 4 من المادة 120 من الدستور إلى رئيس كل غرفة. " تجتمع اللجنة المتساوية أعضاء خلال العشر (10) أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب "

حضور وزير أو أكثر و هذا من شأنه أن يؤثر على عمل اللجنة¹، ناهيك على أن اللجنة لا تدخل تعديلا إلا بموافقة الحكومة .

و بالرجوع إلى نص المادة 4/120 نجد عبارة " تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين... " يضم منها أن اللجنة متكونة من جميع أعضاء البرلمان (نواب + أعضاء) المجموع 533 عضو، و هذا أمر مقبول منطقيا ، فالجنة مكونة من عدد مقسم بالتساوي بين أعضاء الغرفتين ، و مرد ذلك كله أن الفقرة الرابعة سقط منها حرف الجر سهوا ، و عبارة الأصح هي " تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين " و تتدارك المؤسس خطئه المطبعي بنص المادة 88 من القانون العضوي 02/99.

فبالجنة مكلفة دستوريا بإيجاد حل توفيقى بشأن الأحكام التي رفضها مجلس الأمة. ولا يمكنها أن تقوم بذلك إلا إذا استنارت برأي مجلس الأمة أو تسببيه عن طريق التوصيات والملاحظات التي يقدمها عملا بأحكام المادة 40 قانون عضوي 02-99². و المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق ذكرها . و تقترح اللجنة نص حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف³.

و في السياق المتقدم ، و ما يظهر جليا ، أن النصاب القانوني المحدد دستوريا بـ 3/4 أصوات أعضاء مجلس الأمة يجعل من هذا الأخير الجهاز الكابح للعمل التشريعي حتى و إن كان هناك تقارب و انسجام بين الغرفتين، و إن كان لا بد من مغايرة في التصويت فيشترط نصاب 2/3 على مستوى مجلس الأمة .

كما أن إجراء سحب النص في حالة عدم الوصول إلى اتفاق من شأنه يعلق النص. فكان من الأجدر أن يعطي إمكانية الفصل النهائي لصالح الغرفة الأولى. فإجراء السحب هو عملية سلبية و به يثبت الفشل، ناهيك على أن المادة 120 و إن كانت تقصد المبادرة بمشروع قانون ، و اقتراح لكنها تغطي هذا الجانب بالكامل. فهنا طائفة من القوانين هي القوانين العضوية و كأن هذه الأخيرة لا يحدث بشأنها اختلاف. هذا فيما يتعلق بأحكام الأغلبية من خلال التطور الدستوري الجزائري من نظام المجلس الوطني لعام 1964 إلى غاية القانون العضوي 02-99.

¹- تنص المادة 88 من القانون العضوي 02/99 على أنه: " يحدد عدد ممثلي كل غرفة في الجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء "، وتنص أيضا المادة 89 على "تجتمع اللجان المتساوية الأعضاء عن كل نص قانوني بالتناوب إما في المجلس الشعبي الوطني و إما في مقر مجلس الأمة." و تنص المادة 120 على أنه: " تنتخب اللجنة المتساوية الأعضاء مكتب لها من بين أعضائها، يتكون من رئيس و نائب رئيس و مقررين اثنين (2)"
ينتخب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها .

و ينتخب نائب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى و ينتخب مقرر لكل غرفة.
و تضمنت المادة 92 من نص القانون على " يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء "

²- طبقا للنص المادة 02/40 من القانون العضوي 02-99 و التي تنص على " تقدم اللجنة المختصة التوصيات المتعلقة بالحكم أو الأحكام محل الخلاف و التي تمثل رأي مجلس الأمة إلى اللجنة المتساوية الأعضاء " بمعنى أن اللجنة المختصة أن تقترح أيضا على المجلس الأمة حكم أو عدة أحكام من النص المصوت عليه في الغرفة الأولى و في حالة موافقة مجلس الأمة عن رأي اللجنة المختصة تصبح توصيات المختصة هي رأي مجلس الأمة . كما يلاحظ أيضا أن عبارة " توصيات و ملاحظات " لا ترقى لأن تكون تعديلا فهو مجرد رأي يدافع عنه مجلس الأمة أمام اللجنة المتساوية الأعضاء ، و لا يمكن اعتباره تعديلا إلا بعد موافقة الحكومة حتى و إن كانت الإجراءات المقررة لتقديم الملاحظات في المادة 63 من نظام مجلس الأمة شبيهة بإجراء التعديلات.

³- ارجع في تفاصيل ذلك إلى آلية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، ص188.

ثانياً: أساليب التصويت

بعد تبيان أحكام الأغلبية في التصويت في ظل النظام البرلماني الجزائري على مدار مراحلته المختلفة، فإن هذا النظام ضبط أسلوب التصويت، و فرض قيوداً على طريقة المناقشة فيدرس مشاريع و اقتراحات القوانين حسب أسلوب التصويت، مع المناقشة العامة، أو مع المناقشة المحدودة أو بدون مناقشة، هذه الأساليب تختلف فيما بينها اختلافاً من حيث تأثيرها على سيادة البرلمان من جهة، و من حيث إبراز التدخل التنفيذي من جهة أخرى. و من هنا سنوضح كل أسلوب على حدى من خلال مسيرة التجربة البرلمانية الجزائرية .

أ - التصويت مع المناقشة العامة :

يعتبر أسلوب التصويت مع المناقشة العامة الأسلوب العادي و البسيط لدراسة مشاريع و اقتراحات القوانين، حيث تتم عملية المناقشة بالاستماع إلى ممثل الحكومة و مقرر اللجنة المعنية، ثم يفتح المجال للمتدخلين من النواب حسب ترتيب تسجيلهم المسبق. هذا فيما يتعلق بمشروع القانون.

أما في حالة اقتراح القانون، فسيتم الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح و مقرر اللجنة المعنية، ثم إلى المتدخلين و ممثل الحكومة. هذه القاعدة العامة، و سنبرز ما جاء به المشروع الجزائري من خلال النظم الداخلية البرلمانية المتعاقبة.

بداية من النظام الداخلي للمجلس الوطني، يلاحظ أن المبادرة سواء كانت حكومية أو اقتراحاً برلمانياً تناقش مع التقرير التمهيدي.¹ بمعنى أدق يتداول المجلس حول الوثيقتين في آن واحد . و بناء على ما قد يتقدم من تعديلات سواء من النواب أو الحكومة. ثم تتولى اللجنة المختصة إعداد التقرير التكميلي بعدما يتم تمحيص مجمل الاقتراحات و التعديلات المقبولة بحضور ممثل الحكومة و أصحابها. و تقوم اللجنة المختصة بصياغة مواد النص، ثم بعد ذلك تعرض المبادرة و التقرير التكميلي للتصويت .

مع العلم أن المناقشة العامة،² تبدأ بالاستماع إلى ممثل الحكومة أو صاحب الاقتراح البرلماني ثم مقرر اللجنة المعنية، ثم يخول رئيس الجلسة الكلمة للنواب المسجلين حسب ترتيبهم . و على النائب التقييد بموضوع النقاش و الوقت المحدد لكي لا تسحب منه الكلمة وإلا فإنه قد يقفل باب المناقشة، ويكون ذلك خاصة بعد أن تم الاستماع إلى أربعة متدخلين تختلف آراؤهم حول الموضوع، و لم يكن وقت محدد للتصويت.³

كما أنه بإمكان المجلس أن يلجأ إلى التصويت على نص بالتجزئة بناء على طلب الحكومة أو اللجنة المختصة. أما إذا كان الطلب من النائب، فلا يكون إلا بعد الاستماع للحكومة أو اللجنة الدائمة، مع اشتراط أن يوضح النائب أجزاء النص التي يطلب التصويت عليها بالتجزئة.⁴

أما في ظل قانون 01-77 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فيمكن أن نقول أن إجراءات سير المناقشة العامة تقارب بشكل كبير النظام السابق. فتعرض على المجلس الوطني تقارير حول مشاريع و اقتراحات القوانين التي تمت دراستها و مناقشتها في تقارير اللجنة المختصة، و على المجلس أن يقرها أو يرفضها.⁵ بعد الاستماع إلى الحكومة

1- أنظر: المادة 108 من النظام الداخلي لمجلس الوطني لعام 1964 .

2- أنظر: المواد: 71، 72، 73 من النظام الداخلي لمجلس الوطني لعام 1964 .

3- أنظر: المادة 1/118 من النظام الداخلي لمجلس الوطني لعام 1964 .

4- أنظر: المادة 80 من النظام الداخلي لمجلس الوطني لعام 1964 .

5- أنظر: المواد: 111، 112، 126 من قانون 01-77 .

وإلى مقرر اللجنة المختصة بالموضوع، ما لم تقدم لائحة لإحالاته على اللجنة المودع من طرف عشرين نائبا على الأقل، أو بعد التصويت عليها . و في حالة المصادقة بالأغلبية المعبر عنها مجال النص للجنة المختصة¹.

و الملاحظ أنه في حالة مشروع قانون اشترط قيد عددي هو نفس القيد الذي اشترطه المؤسس الدستوري للمبادرة باقتراح قانون في المادة 148 من الدستور. مع أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني أن يقرر إحالة مادة فقط أو مواد من مشروع و اقتراح القانون على اللجنة المختصة مجمدا الشروط التي يجب أن تتوصل فيها المناقشة². كما أنه يمكن لرئيس الجلسة أن يقرر التصويت على نص ما مفصلا و بعد التصويت على المادة الأخيرة، يجرى التصويت على مشروع القانون أو اقتراح القانون بكامله .

كما أن نص المادة 127 لم يوظف عبارة الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح، وبالتالي ما عليهم إلا أن يسجلوا أنفسهم لدى مكتب المجلس شأنهم شأن باقي النواب دون أن يحددوا على موضوع النقاش، و إلا سحبت منهم الكلمة و دون تجاوز الوقت المقرر لهم. و هذا من شأنه أن يقلل من مبادراتهم، خاصة و أن الكلمة تعطي الأعضاء الحكومة ورؤساء اللجان و مقرريها متى طلبوها³.

هذا يدل على أن المشروع يكرس للحكومة دورا يمكنها من السيطرة به على سير العملية التشريعية، بل و حتى بتر النصوص التي لا ترغب فيها و تساير سياستها العامة ، وإن كانت التوجهات في هذه الفترة واحدة، فالحزب الواحد هو الذي كان يسيطر على مناحي الحياة السياسية و الدستورية .

و أمام هذا الخلل الذي وقع في قانون 01-77 فقد حاول المشرع الجزائري أن يستدركه في ظل قانون 13-89. هذا الأخير الذي أقر بأن مناقشة مشاريع القوانين أو اقتراحات القوانين تتطلب الحضور الضروري مع التأجيل في حالة عدم استيفاء النصاب⁴. على أن تبدأ بالاستماع إلى ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح و تقديم تقرير اللجنة المختصة⁵. أي الوثيقتين المبادرة زائد تقرير اللجنة أو المجلس إما أن يقرها أو يرفضها، كما قد يحيلها لدراسة من جديد ، دون أن نجد في صلب هذا القانون شروطا و إجراءاتها أو قيد عددي⁶.

هنا نتساءل هل هذا يعتبر سهوا من المشرع ؟ و إن لم يكن سهوا فكيف يمكن أن ننهض بإجراء الإحالة ؟ مع أنه بإمكان رئيس المجلس أن يقرر أثناء المناقشة إحالة مادة من مشروع أو الاقتراح على اللجنة المختصة و يحدد الشروط التي يجب أن تتوصل بها المناقشة⁷. كما يمكن أيضا لرئيس الجلسة أن يقرر التصويت على نص ما مفصلا و بعد التصويت على المادة الأخيرة يجرى التصويت مرة ثانية على النص التشريعي بكامله⁸، مع منح الكلمة للنواب الذي يرغبون في التدخل بعد تسجيلهم و إحالة الكلمة إليهم بالترتيب، و لهم

1- أنظر: المادة 09 من تعليمة العامة رقم 85-01 الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني .

2- أنظر: المادة 2/127 من قانون 01-77 .

3- أنظر: المادة 2/106 من قانون 01-77 .

4- أنظر: المادتين: 47،48 من قانون 16-89 .

5- أنظر: المادة 2/69 من قانون 16-89 .

6- أنظر: المادة 68 من قانون 16-89 .

7- أنظر: المادة 70 من قانون 16-89 .

8- أنظر: للمادة 51 من قانون 16-89 .

الحق في التعقيب على الحكومة و مقرر اللجنة في حدود موضوع النقاش و الوقت المحدد و إلا سحبت منهم الكلمة¹.

الملاحظ على هذه الأنظمة السابقة (1964 ، 1977 ، 1989) نجد أن الإجراء الخاص بالتصويت مع المناقشة العامة من خلال تطور النظام القانوني للبرلمان الجزائري تطابق كبير و تماثل بين النصوص القانونية. بإستثناء اختلاف في ظل قانون 01-77 حينما أقصى مندوب أصحاب الاقتراح من الاستماع لهم، و إجراء التصويت على النص بالتجزئة أو مفصلا . فقد كان معقودا في ظل نظام 1964 إلى النائب بعد الاستماع إلى الحكومة أو اللجنة الدائمة ، و إلى الحكومة و اللجنة المختصة .

أما في ظل قانوني 1977 و 1989 فهو معقود إلى رئيس المجلس، ناهيك عن الإختلاف المتعلق بأجل تأجيل التصويت لعدم استيفاء النصاب القانوني محدد الأجل في نظام 1964 بـ 3 ساعات و في نظام 1977 تأجل إلى جدول أعمال الجلسة التالية و في قانون 1989 يؤجل التصويت إلى جلسة تالية تنعقد في أجل لا يقبل عن 20 ساعة هذا في ظل نظام الأحادية البرلمانية.

وفي ظل نظام الثنائية البرلمانية تبدأ المناقشة العامة² بالاستماع إلى ممثل الحكومة و مقرر اللجنة المختصة ثم يفتح المجال للمتدخلين من النواب حسب ترتيب تسجيلهم المسبق. هذا في حالة مشروع قانون. أما في حالة الاقتراح البرلماني، فيشرع في المناقشة بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح و ممثل الحكومة و مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم.

والملاحظ أن ترتيب الحكومة في حالة الاقتراح البرلماني سابق للجنة المختصة. والغريب أن المجلس في حالة إقراره بالتصويت على النص بكامله ، أو التصويت عليه مادة بمادة، أو تأجيله، لا يتم إلا بعد إعطاء الكلمة لممثل الحكومة و اللجنة المختصة بالموضوع.³ أي أن كلمة الحكومة مسموعة جبرا رغم أن هذا الإجراء هو إجراء تشريعي محض.⁴ و إذا ما تم تقرير مناقشة مادة بمادة، فبإمكان الحكومة عن طريق ممثلها أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب الاقتراح أن تقدم تعديلات شفوية. و تأثير التعديل على فحوى النص هنا خاضع للسلطة التقديرية لرئيس المجلس، أو اللجنة المختصة.⁵

و بعد إدخال هذه التعديلات في إطار المناقشة مادة بمادة يعرض للتصويت تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون، و في حالة انعدامه أو رفضه يتم التطرق لتعديل اللجنة المختصة. وفي حالة انعدامه، أو رفضه يتم التصويت على تعديلات النواب حسب الترتيب الذي يحدده رئيس المجلس. وفي حالة انعدامه أو رفضه يتم التصويت على مادة المشروع أو اقتراح قانون.⁶ كما يمكن للرئيس خلال هذه المناقشة مادة بمادة أن يعرض للتصويت جزء من النص الذي لم يدخل أي تعديل عليه ، و بعد التصويت على آخر مادة يعرض النص بكامله للتصويت.⁷

1- أنظر: المادتين: 4/71 ، 42 من قانون 89-16 .

2- أنظر: المادة 58 من نظام الداخلي المجلس الشعبي الوطني لعام 2000 .

3- أنظر: المادة 33 من القانون العضوي 99-02 .

4- أنظر في تفاصيل ذلك : نصر الدين معمري ، المرجع السابق ، ص. 30.

5- أنظر: المادة 34 من القانون العضوي 99-02 .

6- أنظر: المادة 35 من القانون العضوي 99-02 .

7- أنظر: المادة 36 من القانون العضوي 99-02 .

و للتذكير فإنه في حالة المناقشة العامة، تنصب التدخلات على كامل النص طبقا للمادة 3/33 من القانون العضوي 99-02 نظرا لأن تصويت يتم على مرحلتين متتاليتين: المناقشة العامة و المناقشة مادة بمادة.¹

كما أنه من المعلوم أن المناقشة تنصب حول المبادرة التشريعية إضافة إلى التقرير التمهيدي الذي تعده اللجنة المختصة حتى يتسنى للنواب تقديم تداخلاتهم و تعديلاتهم. و التي على ضوءها يتم إعداد تقرير تكميلي من طرف اللجنة المعنية بعد ما تقوم بفحصها بحضور ممثل الحكومة و أصحاب التعديلات، لتعرض مجددا المبادرة مرفقة بالتقرير التكميلي على الجلسة للمناقشة و التصويت.²

و بعد القيام بهذه الإجراءات على مستوى الغرفة الأولى، يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون 10 أيام، و يشعر رئيس الحكومة بهذا الإرسال.³ و تباشر المناقشة على مستوى مجلس الأمة بنفس الإجراءات المتبعة أمام الغرفة الأولى. غير أن الاختلاف يكمن في أن ملاحظات أو توصيات أعضاء المجلس الأمة كتابية، ولا مجال لتقديم ملاحظات شفوية. مثل النواب هذا إذا اعتبرنا أن الملاحظات و التوصيات هي عبارة عن تعديلات لخضوعها لإجراءات شبيهة بإجراءات التعديل .

و ما يلاحظ ، أن الأحكام المتعلقة بالتصويت مع المناقشة العامة كان منصوصا عليها في ظل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 في المواد 83 إلى 88 و ما بعدها حتى فيما يتعلق بالأساليب الأخرى (التصويت مع المناقشة المحدودة ، التصويت دون مناقشة) تحت عنوان الإجراءات التشريعية.⁴

لكن في ظل النظام الحالي لسنة 2000 تم حذفها و أحييت لأحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999 ، في ظل المادة 62 تحت عنوان التصويت مع المناقشة العامة في القسم الأول من الفصل الثالث في الباب الخامس .

و الجدير بالذكر أن ما استقر عليه التطور القانوني البرلماني ، أنه مازال محافظا على مبدأ التصويت بالتجزئة مع منح هذا الاختصاص أو سلطة تقريره إلى رئيس المجلس سواء (مجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة)، مع الاستماع في المناقشة إلى مقرر اللجنة المختصة، بعد ما كان في ظل الأنظمة البرلمانية الداخلية السابقة ، الاكتفاء بتقديم اللجنة تقريرا ، كما أن النظام الحالي أقر إمكانية تقديم تعديلات شفوية لممثل الحكومة، و مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب الاقتراح. الشيء الذي لم نألفه في السابق .

1- أنظر: المادة 32 من القانون العضوي 99-02 .

2- أنظر: نصر الدين معمري ، المرجع السابق ، ص. 30.

3- أنظر: المادة 42 من القانون العضوي 99-02 .

4- للإشارة أن المادة 84 من نظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 أنها لم تميز بين المناقشة لمشروع قانون واقتراح القانون و هذا ما ينجر عنه ترتيب الاستماع لتقديم الكلمة فقد جاءت بعبارة " نبدأ المناقشة بالاستماع إلى ممثل الحكومة أو صاحب الاقتراح على هذا الاستماع تقديم تقرير اللجنة المختصة ثم تدخلات النواب رفوق ترتيب تسجيلهم المسبق ". وما يفهم من هذا أن كلمة الأولى لممثل الحكومة سواء كان مشروع أو اقتراح قانون ، كما أن الفقرة الخاصة أجازت للمجموعة البرلمانية طلب تأجيل النص بقولها " يمكننا أن تقدم مجموعة برلمانية طلب التأجيل " . و ليس الذي لم يذكر في نص المادة 32 من قانون العضوي 99-02 . كما أن عند انتهاء المناقشة العامة يقر المجلس إما التصويت على مواد تأجيل دون إعطاء كلمة للممثل الحكومة و اللجنة المختصة مادة هذا ما جاء به الفقرة الرابعة من المادة " عند انتهاء المناقشة العامة يقرر المجلس الشعبي الوطني الشروع في تصويت على المواد أو تأجيل النص ، إذا لم تتم المصادقة على طلب التأجيل بأغلبية الأعضاء أي أغلبية البسيطة أو لم يقدم طلب التأجيل يتم الشروع في التصويت طبقا للفقرة السادسة من المادة " القاضية بـ إذا لم تتم المصادقة على طلب التأجيل بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو لم يقدم أي طلب تأجيل يتم الشروع في التصويت مادة مادة .

ب - التصويت مع المناقشة المحدودة :

إذا كانت القاعدة العامة أن المبادرة سواء كانت مشروع أو اقتراح قانون خاضعة للمناقشة العامة قبل التصويت، فإنه يمكن أن ترد استثناءات على طريقة المناقشة و جعلها مقتصرة على فئات معينة و هم ممثل الحكومة ، مندوب أصحاب الاقتراح ، رئيس اللجنة المختصة بالموضوع أو مقررها ، و مندوبو أصحاب التعديلات مع تحديد لكل منهم وقت محدد .

و في هذا السياق فقد أقر النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964، بأن قرار فتح مناقشة محدودة قبل التصويت على المشروع و اقتراح قانون مسجل في جدول الأعمال إلى ندوة الرؤساء¹ على أن تجري المناقشة المحدودة بإعطاء الكلمة أولا لأصحاب التعديلات المقبولة أو غير المؤسسة على قرينة من الصحة لمدة 5 دقائق عن كل تعديل. كما يمكن الحكومة عن طرق ممثلها ورؤساء و مقرري اللجان أن يتناولوا الكلمة. و يتمتع كل منهم بنفس الوقت المحدد لكل تعديل، ثم بعد ذلك يعرض رئيس المجلس على التصويت التعديلات المقترحة و المواد و مجمل النص².

و الملاحظ أن صاحب التعديل مقيد بالوقت. ومدة 5 دقائق غير كافية على الإطلاق حيث لا تمكن صاحب التعديل عن الدفاع عن تعديله و شرح مبرراته وأهدافه ، ناهيك على رد الذي قد يلقاه من ممثل الحكومة (الوزير المعني) و رئيس ومقرر اللجنة ، الذي سيحاول إقناع المجلس بأن التعديل غير مؤسس على قرينة من الصحة و لهذا رفض من قبل اللجنة المختصة³.

هذا التأسيس يحمل في طياته قاعدة مفادها أن التعديل المرفوض من قبل اللجنة المختصة لا يجوز عرضه على المناقشة و التصويت مرة أخرى. كما أن هذا النوع منظم أيضا بموجب قانوني 01-77 و 16-89. حيث قصر حق المناقشة على أشخاص معينة هم :مقدمو التعديلات والحكومة و رؤساء و مقرري اللجان المختصة و منحهم بالتساوي وقتا محدد بـ 10 دقائق⁴. والملاحظ أن المشرع الجزائري تدارك مشكلة الوقت في نظام المجلس الوطني التي كانت محددة بـ 5 دقائق، كما منح الاختصاص في تقرير الإجراء المناقشة المحدودة لمكتب المجلس بعد استشارة رؤساء اللجان المختصة دون إشراك الحكومة⁵. هذه النقطة لصالح المؤسسة التشريعية خاصة في ظل قانون 16-89 نظرا لأن قانون 01-77 جاء في فترة يحكمها نظام الحزب الواحد المتحكم و المسيطر على المؤسسة التشريعية.

و تجدر الملاحظة ، أنه طبقا للمادة 130 من قانون 01-77 المقابلة لنص المادة 72 من قانون 16-89 حصرت حرية التدخل على مقدمي التعديلات شريطة قبولها من طرف اللجنة. وهذا قيد من شأنه أن يقلل من عدد المتدخلين و يدعم مركز الحكومة. بمعنى أن التعديل المرفوض من طرف اللجنة المختصة يمكن عرضه على المناقشة و التصويت، هذا بصفة صريحة ليس مثل النظام السابق الذي جاء بصفة رفض تقنية تمارسها اللجنة المختصة أو الحكومة.

1- أنظر: المادة 113 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964 .

2- أنظر: المادة 115 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964.

3- أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة ، العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص. 112- 113.

4- أنظر: المادتين: 72 ، 130 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني قانون 16-89 ، و قانون 01-77 على التوالي.

5- أنظر: المادة 129 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني قانون 01-77 المقابلة للمادة 71 من قانون 16-89 .

لكن المشرع تنازل عن هذه القاعدة جزئياً في نص المادة 72 و جاء بعبارة "ناقشتها اللجنة" و لم يقرر القبول، كما أن المادة 130 لم تمنح ترتيب الأولوية عكس المادة 3/72 التي أعطت الترتيب بمندوب أصحاب التعديل مقر اللجنة المختصة ثم ممثل الحكومة.

إلا أن ما استقر عليه التطور القانوني البرلماني أن سلطة تقرير إجراء تصويت مع المناقشة المحدودة أسندت في ظل الثنائية البرلمانية إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني. و هذا لا يكون إلا بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب الاقتراح القانون.¹ و نفس الأمر بالنسبة لمجلس الأمة،² و يأخذ الكلمة ممثل الحكومة و مندوب أصحاب الاقتراح والرئيس أو مقررهما و مندوب أصحاب التعديلات.

و من الملاحظ أنه منح الحق في الكلمة إلى مندوب أصحاب الاقتراح الذي كان مبتورا في ظل النظم البرلمانية السابقة (1964 ، 1977 ، 1989). و من الملاحظ أنه في ظل النظام الداخلي للمجلس لعام 1997 أضاف في صلب المادة 87 عبارة " بعد الأخذ برأي هيئة التنسيق "، وهذا الرأي ملزم من حيث طلبة وملزم أيضا من حيث الأخذ، به نظرا لأن عبارة جاءت بأسلوب الإلزام ، هذا من جهة. و من جهة أخرى، أن نص المادة لم يمنح الكلمة لمندوب أصحاب الاقتراح البرلماني، و إمكانية طلب هذا الأسلوب .

و الواقع العملي أثبت، أن جل المبادرات القانونية التي تتقدم بها الحكومة يظهر بأن طلب استعمال الأسلوب سيقصر عليها، و الذي كثيرا ما يخدمها. خاصة إذا رأت الحكومة أن المناقشة العامة فتحت الباب على مصرعيه لكل التيارات السياسية التي قد تؤدي إلى عرقلة هذا المشروع .

فالمشرع قيد هذا الاختصاص الذي طالما تمتع به البرلمان بكل حرية على حساب تفوق حكومي. و بذلك ضرب بالمادة 98 من الدستور عرض الحائط القاضية بـ " و له السيادة (البرلمان) في إعداد القانون و التصويت عليه " و بالتالي فهذا النص غير دستوري.³ و كان من اللازم أن يكون اللجوء إلى هذا الأسلوب للتصويت خاضعا لقرار مكتب من مندوب أصحاب الاقتراح، و بعد استشارة اللجنة المعنية بالموضوع .

و عليه وكما إقتضى الأمر، فإن هذا الأسلوب يجعل النواب في موقف حرج أمام ممثلي الحكومة إذ غالبا ما يوافق النواب على التعديلات المقدمة من طرف الحكومة لعلمهم بأن المعارضة قد تتبعها معارضة أخرى تتمثل في تقديم مشروع اللجنة الذي يطول نقاشه، و يجب على مقدمي التعديل إقناع النواب الآخرين بصحة وجهة نظرهم، و خطأ وجهة نظر الحكومة واللجنة المختصة . و لن يستطيعوا ذلك لأن المناقشة محدودة بمدة و مقتصرة على مندوب أصحاب التعديل مما يؤدي إلى إبعاد النواب من ممارسة اختصاص وضع النص التشريعي، الشيء الذي يحقق أولوية الحكومة على البرلمان في التشريع.⁴

ج - التصويت بدون مناقشة:

لقد تباينت النظم البرلمانية الجزائرية بشأن تقرير هذا الأسلوب. فالنظام الداخلي للمجلس الوطني أخذ بقاعدة مفادها أن تقرير التصويت دون مناقشة على مشروع قانون

1- أنظر: المادة 37 من قانون العضوي 99-02 " ، المادة 87 من نظام الداخلي لسنة 1997 .

2- أنظر: المادة 31 من قانون العضوي 99-02 .

3- أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق ، ص. 206.

4- أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوالشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق ، ص. 282.

أو اقتراح قانون لا يكون إلا بناء على طلب من الحكومة، أو اللجنة المختصة بالموضوع يقدم إلى رئيس المجلس. هذا الأخير بدوره يعرضه على اجتماع رؤساء اللجان للموافقة.¹

و قد تكرر مضمون هذه القاعدة على مستوى أحكام نظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1977، والنظام المجلس الشعبي الوطني لسنة 1989.²

وإن كان نظام المجلس الوطني على خلاف نظامي 1977-1989 أعطى إمكانية للحكومة أو أي نائب المعارضة على هذا الأسلوب شريطة أن تكون المعارضة كتابية، ومعللة. لكنه صادرها، و أعطى الإمكانية للمجلس بأن يهمل هذه المعارضة، فإمكانية المجلس لإهمال المعارضة أفرغت إمكانية الحكومة و النواب من محتواها، و أصبحت كأن لم تكن.³

و الملاحظ أنه ، حتى و إن كان المشروع قد ربط تقرير التصويت بموضوع موافقة ندوة الرؤساء و الذين هم أعضاء في قيادة الحزب، فتجعلهم يتأثرون بطريقة غير مباشرة بالجانب السياسي على القانوني، و بذلك تتم الموافقة على طلب الحكومة التي يترأسها الأمين العام للحزب، وكان هذا في ظل نظامي 1964 – 1977، هذا من جهة.⁴

و من جهة أخرى ، فإن هذا الربط المتعلق بموافقة رؤساء اللجان يتجافى مع حرية تعبير النواب عن رأيهم ، و كأنهم غير قادرين. بمعنى أصح، أنهم نواب غير مكتملي الأهلية فلماذا لا يطرح مباشرة أمام النواب للموافقة أو الرفض بعد قراءة النص و توزيعه مما يكفل الممارسة الديمقراطية و يحمل النواب مسؤولياتهم ؟⁵

كما يفهم أيضا أنه بإمكانه ندوة الرؤساء أن لا توافق على هذا الأسلوب إذا أرادت الحكومة أو طلبت ذلك، و هذا من شأنه أن يضع مسؤولية الحكومة. أو ربط مسألة طرح الثقة بمشروع تقدمت به الحكومة ، ليصبح المشروع الحكومي قانونا دون إجراء عملية التصويت أو ما يعرف بتبني النص دون تصويت.⁶

و لقد ارتأى المشرع الجزائري أن يعيد النظر فيما يتعلق بأسلوب التصويت بدون مناقشة، وأصبح هذا الأسلوب يقرر من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني بناء على إخطار من رئيس الجمهورية، و لا يتعلق لا بالمشاريع الحكومية، ولا بالاقترحات البرلمانية، وإنما بالأوامر فقط .

و بالتالي لم يصبح طلب هذا الإجراء من اختصاص الحكومة و اللجنة المختصة، كما أنه ليس خاضعا لموافقة اجتماع الرؤساء مثلما كان في السابق.⁷ فالمشروع أعطى الإمكانية للهيئة التنفيذية و أساسا رئيس الجمهورية لتقرير العمل بهذا الأسلوب، حتى و إن حصر استعمال هذا الأسلوب على الأوامر فقط، فهذا الحصر ليس إجباريا نظرا لأنه خاضع لسلطة

1- أنظر: المادة 109 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964 .

2- أنظر: المادتين: 131، 132 من قانون 01-77، و المادتين: 73، 74 من قانون 89-16 .

3- أنظر: المادة 111 من نظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964 .

4- أنظر في تفاصيل ذلك : عيد الله بوقفة، العلاقة السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص. 114.

5- أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق ، ص. 263.

6- هذا الأسلوب هو نقطة تحول من مناقشة يجب أن تنصب على نص قانوني إلى المناقشة مسألة منح الثقة أو سحبها. و عادة لا تستخدم الحكومة هذا الأسلوب إلا إذا كانت لها أغلبية البرلمانية أو متيقنة من أن نتائج ستكون في صالحها. كما أن هذا الأسلوب يساعد الحكومة على تحرير مشاريعها القانونية و تحافظ على تماسكها و ما يقع على الحكومة سوى التزام معنوي و هو أن لا تتعسف في حقها المخول لها دستوريا و يجب أن تكون متبصرة و إلا تخل بمبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية و قرع صراع، مما يؤثر على صالح العام، أنظر في تفاصيل ذلك : محمد ولد سيد أب، المرجع السابق ، ص. 431 و ما بعدها.

7- أنظر: المادة 88 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 .

إخطار رئيس الجمهورية، فإذا لم يبادر بهذا لإخطار فإنه يتم العمل به وفق الأسلوبين السابقين (المناقشة العامة، المناقشة المحدودة).

لكن في ظل القانون العضوي 99-02 أعطى إجبارية استعمال هذا الأسلوب على الأوامر، و يتم التصويت دون مناقشة بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة¹.
و لوضع حوصلة كاملة على أسلوب هذا التصويت يمكن أن نقول:

1- إن العمل بهذا الأسلوب (التصويت دون المناقشة) يعد إجراء مكملًا، فإذا تبين أن التعديل البرلماني غير مرغوب فيه، هذا إذا لم يبتز أمام اللجنة المختصة و مكتب المجلس، و أدرج ضمن النص التشريعي، فالحكومة تعمل بهذا الأسلوب لكي يبقى المشروع محافظًا على نسقه القانوني المقرر من طرف الحكومة، خاصة أن هذا الأسلوب صيغ على أساس مصلحة الحكومة. و من ثم يفقد النواب ما بادر به من التعديلات، و هذا بطبيعته يتجلى قبل قصر هذا الأسلوب على الأوامر .

2- إذا كان في صلب المادة 38 من القانون العضوي 99-02 ما يقضي بالاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة التي تقدم بتعديلات على الأمر الرئاسي، فهذا في حكم المعدوم نظرًا لأن هذا الأسلوب (التصويت دون مناقشة) لا يقبل التعديلات، بل من شأنه فقط أن يوجه البرلمان في إقرار كلمته بالقبول أو الرفض خاصة أن المادة 124 من الدستور في فقرتها الثالثة تقضي بـ " تعد لاغية الأوامر التي يوافق عليها البرلمان " .

ما يستنتج أن الأوامر لا يمكن أن ينصب عليها أي تغيير أي بقائها وفق صورتها الأصلية التي أرادها رئيس الجمهورية . وهذا يحمل في طياته أنه بإمكان الحكومة أن تستعمل حقها في سحب مشروع القانون خاصة إذا رأت أنه قد يتعرض للتعديل البرلماني، وفي هذه الحالة تقدمه لرئيس الجمهورية الذي يضعه على شكل أمر رئاسي و يعرض للتصويت.
و في السياق المتقدم يلاحظ أن أسلوب التصويت مع المناقشة العامة هو الأسلوب الناجع للمحافظ على مبدأ السيادة البرلمانية في أعداد النصوص التشريعية، و التصويت عليها. ونظرًا لأن الأسلوبين الآخرين يفسران على أنهما سلاح قانوني تستخدمه السلطة التنفيذية متى شاءت، محافظة على مبادرتها كما قدمتها دون تعديلات جوهرية تمس بأصلها، و هذا ما يتلائم مع سياستها العامة .

المطلب الثاني : الإدارة التنفيذية للإجراءات اللاحقة على التصويت

كرس المؤسس الدستوري الجزائري، قاعدة مفادها أن القانون لا يمكنه دخول حيز التنفيذ رغم مصادقة البرلمان عليه وفقًا للأشكال المقرر قانونًا . بمعنى أنه يتأجل لحين استيفاء بعض الإجراءات المهمة، إذ يمكن للسلطة التنفيذية- أساسًا رئيس الجمهورية- أن تعطل مسار النص التشريعي بما تسمح له ذلك من آليات قانونية تجيز له التدخل في العمل التشريعي، ولو بطريقة ضمنية. فقد يعترض باستعمال تقنية طلب إجراء مداولة ثانية أو ما يسمى بالاعتراض (فرع أول). أو يخطر الجهات المخول دستوريًا -المجلس الدستوري - للنظر في مدى دستورية النص التشريعي، (فرع ثان). زد عن ذلك ضرورة خضوع القانون

¹ - أنظر: المادة 38 من القانون العضوي 99-02.

لإجراء الإصدار الموكل لرئيس الجمهورية دون سواه (فرع ثالث). هذه النقاط هي حجر الزاوية للإدارة التنفيذية التي تؤهل القانون للدخول حيز التنفيذ.

الفرع الأول: ممارسة حق الاعتراض- طلب المداولة الثانية-

إن كلمة فيتو (veto) كلمة لاتينية الأصل ليس لها أثر في القاموس الأكاديمي الفرنسي، وهي تعني "أني أعترض". و يعرف الفقه هذا الحق بأنه: " سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان ".¹ من خلال هذا التعريف المبسط يمكن أن نتساءل هل أن الاعتراض يؤدي إلى قبح القانون أم يمكن للبرلمان تجاوزه؟ و هل هذا الاعتراض عمل تنفيذي أم عمل تشريعي؟ و ما هو موقف المؤسس الدستوري الجزائري؟ للإجابة على هذا التساؤل يقتضي البحث في نقطتين رئيسيتين: هما صور أو أنواع الاعتراض و طبيعته القانونية (أولا). التأسيس الدستوري الجزائري لهذا الحق (ثانيا).

أولا: صور الاعتراض و طبيعته القانونية

نتكلم أولا عن صور الاعتراض، ثم نتطرق بعد ذلك لطبيعته القانونية في:

أ- صور الاعتراض:

يجمع الفقه الدستوري على أن حق الاعتراض إما أن يكون مطلقا، وإما أن يكون نسبيا. و يتميز الاعتراض المطلق بصفتي النهائية والإطلاق، نظرا لأنه يؤدي إلى قبح القانون حيث لا توجد وسيلة دستورية تكمن البرلمان من تجاوزه.² هذه الصورة لم تعد موجودة نظرا لتنافيها مع المبدأ الديمقراطي الذي يعطى لممثلي الأمة وظيفة سن القوانين.³

أما الاعتراض النسبي، فالعكس إذا يمكن للبرلمان التغلب عليه بإعادة الموافقة على القانون من جديد وفقا للشروط المحددة في الدستور. فهو سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي صادق عليه فهو توقيفي فقط، كما أن الاعتراض النسبي يتنوع، و من أنواعه:

1- الاعتراض الواقف (veto suspensif): يعتبر هذا النوع أقوى أنواع

الاعتراض النسبي إذ لا يمكن للبرلمان الذي واقف على القانون أول مرة أن يتغلب على اعتراض رئيس الدولة بأي أغلبية. بمعنى أنه يتم حل البرلمان وانتخاب برلمان جديد. هذا الأخير هو الذي يقوم بالتحكيم بين رئيس الدولة و البرلمان القديم بصدد قانون معين. فالبرلمان الجديد إذا أعاد الموافقة، و جب على رئيس الدولة إصداره دون أن يستلزم الموافقة بأغلبية مشددة.⁴

2- الاعتراض الموصوف (veto qualité): يستلزم هذا النوع للتغلب عليه أغلبية

مشددة على أن لا تقل هذه الأغلبية على نسبة الثلثين $\frac{2}{3}$ ، أو ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$. بل يكفي أن تختلف الأغلبية التي يحددها الدستور للتغلب عن الاعتراض عن الأغلبية اللازم توافرها لإقرار القانون.⁵

1- أنظر في تفاصيل ذلك : عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص. 105.

2- أنظر في تفاصيل ذلك : محمد ولد سيد أب، المرجع السابق، ص. 342.

3- أنظر في تفاصيل ذلك : قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري (تحليل القانوني مقارنة)، المؤسس الجامعية لدراسات و النشر و التوزيع، ط1، بيروت 1996، ص. 284. 285.

4- أنظر في تفاصيل ذلك : عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص. 107.

5- المرجع السابق، ص. 107.

3- الاعتراض البسيط (veto simple): هذا النوع لا يستلزم أغلبية مشددة للتغلب على اعتراض الرئيس، بل يكفي أن يعيد البرلمان الموافقة عليه بنفس شروط إقراره في الحالة العادية. و هو أضعف أنواع الاعتراض، حيث ذهب جانب من الفقه إلى سحب وصف الاعتراض عليه باعتباره وسيلة لتصحيح الأخطاء.¹

4- الاعتراض الناقل (veto transatif): و هو الاعتراض الذي ينقل السلطة التقديرية فيما يخص مصير النص التشريعي، بمعنى الفصل في النزاع القائم بين رئيس الدولة و البرلمان، إلى هيئة ثالثة بمقتضى حكم الدستور.² وقد تكون هذه الهيئة الشعب أي يعرض الأمر للاستفتاء الشعبي، و قد تكون هيئة سياسية.³

وما يلاحظ أن الاعتراض الناقل للشعب شبيه بالاعتراض الواقف، نظرا لأنه يتطلب تحكيم طرفي النزاع عن طريقة استفتاء الشعب في حكم القانون سواء بطريقة مباشرة، أو غير مباشرة عن طريق حل البرلمان وتنصيب برلمان جديد.⁴ لكنه في حالة تنصيب هيئة سياسة، فتكون شبيهة بالرقابة على دستورية القوانين عن طريق هيئة سياسة وما ينجر عن هذا من عيوب تتعلق بتأثير الهيئة بأراء الجهات التي قامت باختيارها. وجعلها سلطة تابعة، و منها أن البرلمان يفقد الثقة في الهيئة و النظام في آن واحد، حتى وإن كانت ستسمح بتجنب سوء التفاهم و تقرب وجهات النظر.⁵

ت - الطبيعة القانونية لحق الاعتراض: لقد إنقسم الفقه الدستوري إلى اتجاهين بشأن تحديد الطبيعة القانونية لحق الاعتراض، إذا ما هو عمل تشريعي، أو عمل تنفيذي.

1- الاتجاه الأول: الاعتراض عمل تشريعي على أساس أن الدستور أدخل في ممارسة الوظيفة التشريعية هيئات و أشخاص، واشترط موافقتهم لوجود القانون. فهم بذلك يعتبرون مشاركين في الوظيفة التشريعية. بمعنى أن كل عرقلة تحول دون اكتساب النص قوة القانون يمكن اعتبار القائم بها عنصرا مؤثرا في الجلسة التشريعية و مشاركا فيها. طالما أن النص المصادق عليه من طرف البرلمان لا يكتسب صفة القانون إلا بعد تنازل رئيس الدولة عن حقه في الاعتراض.⁶ فغاياته التشريعية أن يدفع عن الأمة الآثار الحزبية، و الاندفاع، و تفادي القوانين المعيبة، خاصة أن الاقتراح البرلماني تشوبه العيوب الناتجة عن قلة دراية النواب. وجهلهم للصياغة القانونية.⁷

2- الاتجاه الثاني: الاعتراض عمل تنفيذي و ذلك لأن الإجراءات التي يفرضها الدستور لوجود القانون لا تكتسي الطابع التشريعي، إلا الإجراءات التي تدخل في ميلاد القانون مباشرة، و هي موافقة البرلمان. و عليه فالإجراءات التي تسبق هذه الموافقة أو اللاحقة عليها لا تكتسب طابعا تشريعيا بالمعنى الدقيق، حتى و إن كانت ضرورية لوجود القانون، فهي إجراءات من شأنها أن تجعل القانون ساري المفعول.⁸

1 - أنظر في تفاصيل ذلك : عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 107.

2 - أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 265

3 - أنظر في تفاصيل ذلك : عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 107.

4- المرجع السابق، ص 111- 112.

5- أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج 2، المرجع السابق، ص 200.

6- أنظر في تفاصيل ذلك : سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص 179.

7 - أنظر في تفاصيل ذلك : عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 117.

8 - أنظر في تفاصيل ذلك : محمد ولد سيد أب، المرجع السابق، ص 342.

وحسب اعتقادنا يمكن أن نميز بين الاعتراض المطلق الذي ينال من النص و يقبره، فهو مانع و يحول دون صدور النص، و إكمال إجراءات إصداره و نشره. و هنا نقول أن هذا الإصدار عمل تنفيذي و له دور سياسي. و اعتراض نسبي الذي هو مؤقت أو توقيفي، فالنص يرجع للبرلمان للتصويت، و بذلك يكتمل إجراء إصداره و نشره، بمعنى يؤجل صدور النص فهو الاعتراض النسبي و هو إجراء تشريعي و له دور تشريعي .

ثانيا : الأساس الدستوري لحق الاعتراض

لقد كرس المؤسس الدستوري الجزائري في ظل الدساتير الأربعة المتعاقبة حق الاعتراض الرئاسي. بمعنى أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يعترض عن طريق طلب مداولة ثانية لنص تشريعي صوت عليه البرلمان، و أرسل لرئيس الجمهورية قصد إصداره و نشره. حيث يمارس هذا الحق في الأجل المحدد دستوريا، على أن يحسب من تاريخ تسليم النص إلى رئيس الجمهورية.

و منح هذا الحق لرئيس الجمهورية، ووفقا لسلطته التقديرية، قد يأتي من حرص المؤسس الدستوري أن يراقب رئيس الجمهورية النصوص التشريعية التي يوافق عليها البرلمان كونه يسجد و حدة الأمة و حامي الدستور.¹ و عليه فاعتراض رئيس الجمهورية على النص التشريعي يخول له سلطة و فق القانون، كما أن موافقته عليه تعتبر شرطا لازما لصدوره. وهذا الذي يجعل الاعتراض مانعا.

وقد استقر الوضع الدستوري الجزائري على تكريس هذه القاعدة الجامعة عدا دستور 1963، الذي خالف الوضع نسبيا مقارنة مع الدساتير اللاحقة عليه (1976-1989-1996). فلقد أقر إرادة رئيس الجمهورية في أن يناهض نصا تشريعا صراحة، شريطة الإفصاح عن اعتراضه مع مراعاة تسبب ذلك، و الإيداع خلال الآجال المحددة للإصدار،² و المقدر بعشرة (10) أيام.³

والملاحظ أن تسبب الاعتراض ما هو إلا وسيلة يلفت بموجبها الرئيس نظر البرلمان إلى ما جاء في النص التشريعي من مخالافات للدستور، نظر لأن رئيس الجمهورية لم يتمتع بسلطة إخطار المجلس الدستوري طبقا للمادة 64 من الدستور.⁴ على أن المقصود بالنص التشريعي هو الاقتراح البرلماني نظرا لأن مشروع القانون يبادر به رئيس الجمهورية طبقا للمادة 36. فلا يمكن لرئيس الجمهورية أن يعارض نصا بادر به، و هو من دفع به لحلبة البرلمان، اللهم إلا إذا أدخلت تعديلات برلمانية مست بجوهره. و هذا أمر مستبعد في ظل نظام الحزب الواحد الذي كان في تلك الفترة. فأمينه العام هو رئيس الجمهورية و هو حزب الطليعة الوحيد المحدد لسياسة الأمة و المراقب للمجلس الوطني عملا بأحكام المادة 23 و 24 من الدستور .

كما أن خلفية التسبب، قد تبين أن رئيس الجمهورية أدرك أن التوجه التشريعي لايتماشى و السياسة المنتهجة من قبل الهيئة التنفيذية أو الحزب.⁵

أما الإيداع فهو إجراء إلزامي على رئيس الجمهورية نظرا لأنه إذا لم يحط المجلس الوطني علما بأنه يرغب في إجراء مداولة ثانية، فإنه يعتبر صمتا، خاصة و أن في هذا

1 - أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 265.

2 - أنظر: المادة 50 من دستور 1963.

3- تنص المادة 49 من دستور 1963.

4- تنص المادة 64 من دستور 1963.

5- أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص. 139.

الدستور إذا لم يعترض في الأجل المحدد للإصدار، ينتقل الاختصاص تلقائياً لرئيس المجلس الوطني.¹

و في حالة إيداعه في الأجل المحدد، فإن رئيس المجلس يطلع النواب بذلك، و يحال النص على اللجنة المعنية، و يحدد لها أجلا لا يتجاوز 15 يوما. و يدرج في جدول الأعمال بمجرد انقضاء المدة المحددة. و يعرض تقرير اللجنة المختصة على المجلس التشريعي للتصويت عليه.²

و من الملاحظ أيضا، أن المادة 50 لم تشترط نصا قانونيا و هذا هو الأساس. هذا و إن دل على شيء، فإنما يدل على أن حق الاعتراض، أو طلب مداولة ثانية لا ينال من النص التشريعي و إنما يمكن اعتباره إجراء أفت انتباه من طرف رئيس الجمهورية للبرلمان من أجل تعديل النص حسب أهواء الهيئة التنفيذية. أي أن الاعتراض الوارد في نص المادة 50 من دستور 1963 هو اعتراض بسيط (veto simple).

أما في الدساتير الجزائرية الأخرى (1976-1989-1996) فقد جاءت بقاعدة مفادها أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره، و لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي 2/3 أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

ما يلاحظ أن (المواد: 155 من دستور 76، 118 من دستور 89، 127 من الدستور 1996) أوردت نفس الحكم مع اختلاف لفظي لا يؤثر في المغزى، مثلا في المادة 155 ورد لفظ في ظرف ثلاثين يوما من تاريخ إقراره. و في المادة 118 ورد لفظ " و يكون هذا الطلب خلال الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره. أما المادة 127 جاء لفظ في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره، مع التلازم الحرفي للفقرة الثانية في كل الدساتير. كما أنه يلاحظ أنه في المادة 1/127 من الدستور 1996.³ لم تأت بعبارة المجلس الشعبي الوطني وهذا أمر معقول نظر لأن هذا الدستور تبنى نظام الثنائية البرلمانية.

فالمؤسس الدستوري الجزائري رفع المهلة الزمنية لرئيس الجمهورية لإبداء رغبته في الاعتراض -طلب قراءة ثانية- (بعدما كانت عشرة أيام تبدأ من تاريخ تسلم النص طبقا للمادة 49 من الدستور 1963) إلى ثلاثون يوما تبدأ من تاريخ إقراره. لكن المتصفح للدساتير الجزائرية يجد أن المدة الزمنية تختلف من حيث الإصدار فهي تبدأ من تاريخ التسليم بمقتضى المواد: 154 من الدستور 1976، 117 من الدستور 1989، 126 من الدستور 1996.⁴ و من حيث الأجل لطلب مداولة ثانية يبتدىء من تاريخ الإقرار.

فالفارق الزمني في الحالتين هو 10 أيام بمعنى قد يقل الأجل الممنوح إلى رئيس الجمهورية و قد يبقى إذا كان يوم إقرار النص هو يوم إرساله. و كان على المؤسس الدستوري أن يحدد حساب الأجل من هذا تاريخ، أي ثلاثين يوما حتى يتسنى لرئيس الجمهورية الإطلاع على النص .

1- أنظر: المادة 51 من دستور 1963.

2- أنظر: المادة 119 من نظام مجلس الوطني لعام 1964 .

3- أنظر: المادة 155 من الدستور 1976، و المادة 118 من دستور 1989 ، و المادة 127 من دستور 1996.

4- تنص المادة 1/126 من الدستور 1996 المقابلة لمادة 117 من الدستور 1989 ، و المادة 154 من الدستور 1976 على أنه: " يصدر رئيس الجمهورية القانون لأجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسليمه إياه ". نص المادة 154 جاء بصيغة الجمع أي " القوانين".

كما أن رئيس الجمهورية في ظل هذه الدساتير السابقة (1976، 1989، 1996) يتمتع بسلاح أقوى من الاعتراض، فسكوته وعدم القيام بأي إجراء، (لا يطلب قراءة ثانية ولا يصدر القانون يبقى النص معلقا) ، يفسر على أنه غير راض على مضمون النص، ولا ينقل الاختصاص تلقائيا إلى جهة أخرى، كما كان مقررا في دستور 1963 في مادته 51 . كما أنه أيضا غير مطالب بتسبيب طلبه مثلما كان عليه الحال في دستور 1963. بمعنى أن الاعتراض يتصف بالطابع العام ، و ينصب على النص بكامله دون تحديد، إلا إذا أراد ذلك رئيس الجمهورية بمحض إرادته .

و إذا كان التسبيب يشترط في ظل دستور 1963 ، نظرا لأن الرئيس لا يتمتع بسلطة إخطار رئيس الجمهورية، فإنه في ظل دستور 1976 انعدم فيها مبدأ الرقابة على الدستورية القوانين. أما في ظل دستوري 1989 و 1996 فهو يتمتع بسلطة الإخطار، و إن كان في هذه الحالات يجب أن يشترط التسبيب حتى ينصب الاعتراض على مواد و يوجه النواب إلى ما يرغب فيه الرئيس من تعديل، حتى لا يطلب الرئيس مناقشة النص من جديد، بل يطالب بالنظر في المواد التي يعبر عليها¹.

و الإشكال المطروح هنا هو أنه إذا صدر رأي المجلس الدستوري طبقا لنص المادة 155 من دستور 1989 و المادة 165 من دستور 1996، والحالة التي تكون فيها الرقابة سابقة و إجبارية، وكان هذا الرأي يقضي بدستورية النص التشريعي. فهل يجوز للرئيس أن يعترض على النص ؟

حسب اعتقادنا، فإنه يجب تسبيب طلب الاعتراض، خاصة وأنه قطعاً يكون التسبيب يتمحور حول مدى ملاءمة النص التشريعي مع سياسية السلطة التنفيذية، نظرا لأنه إذا رأى بأن أحكام مشروع أو اقتراح القانون مخالفة للدستور مباشرة. فإنه يمارس سلطته في الإخطار بدل حق طلب مداولة ثانية، ناهيك عن النصوص التي تتطلب رقابة الدستورية الإجبارية السابقة .

والغريب في الأمر، أن النظام الحالي البرلماني قد تناسى إدراج الإجراءات التي يتطلبها موضوع طلب المداولة الثانية، سواء تعلق الأمر بنظام المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة، و حتى القانون العضوي 02/99 في مادته 45.²

فعلى الأقل أن يتضمن هذا الطلب تقديمه إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني والذي بدوره يعلم النواب بذلك، ثم يعرض على اللجنة المختصة التي تعد تقريرا في مهلة زمنية محددة، ثم يعرض على التصويت بالنسبة المحدد $\frac{2}{3}$. ونفس الشيء بالنسبة للغرفة الثانية، لكن بالتصويت المحدد لها سلفا $\frac{3}{4}$ أعضاء المجلس. مع العلم أن نظامي المجلس الشعبي الوطني لعامي 77-01 و 89-16 تضمنتا إجراءات و إن كان النظامين لم يحددا المهلة الزمنية للجنة المختصة³.

و على نقيض الدستور الأول الذي لم يشترط توافر نصاب قانوني، ووصف الاعتراض بالبسيط ، فإن الدساتير اللاحقة عليه اشترطت نسبة $\frac{2}{3}$ أعضاء المجلس الشعبي الوطني للتغلب على الاعتراض الرئيس. و هي أغلبية مشددة. و لهذا يمكن أن يوصف هذا

1- أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة ، المرجع السابق، ص. 279 و ما بعدها.

2- تنص المادة 45 من القانون العضوي 02/99 على أنه " يمكن رئيس الجمهورية وفقا لأحكام المادة 127 من الدستور أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصوت عليه وذلك خلال الثلاثين (30) يوما الموالية لمصادقة مجلس الأمة عليه في طلب عدم المصادقة عليه بأغلبية ثلثي ($\frac{2}{3}$) النواب يصبح نص القانون لاغيا. "

3- أنظر: المادة 145 من قانون 01-77 المقابلة لنص المادة 102 من قانون 16-89.

الاعتراض بالموصوف (Veto qualité) وإذا توفر هذا النصاب ($2/3$) يكون الرئيس مجبرا بإصداره. خاصة و أن هذا القيد يعتبر معارضة فعلية من النواب عن تعبيرهم الأول بل يشعروهم بمسئولياتهم و لفت نظرهم إلى تقييم و تقدير نتائج تصرفهم الأخير.¹ على أن الاعتراض في ظل الدستور 1976 يتعارض مع وحدة السلطة وما يتصف به النظام السياسي.²

أما في ظل التعددية الحزبية أي بعد دستور 1989، فإن الوضع يختلف، ذلك أن البرلمان قد تمثل فيه أحزاب عديدة مما يزيد في احتمال اللجوء إلى هذا الطلب، و عليه أن يكون حذرا خاصة في حالة وجود تحالف حزبي يشكل الأغلبية، و تكون توجهات هذا الحزب، أو هذا التحالف مخالفا لتوجهات رئيس الجمهورية. و بالتالي لا يستطيع تنفيذ برنامجه، إلا في ضوء اعتبارات قانونية معينة، و أمام مخالفتها أو إقرار غيرها من طرف البرلمان يجد رئيس الجمهورية نفسه في حالة غير توافقية مع البرلمان، خاصة إذا كانت الأغلبية البرلمانية تحل برنامجا مغايرا لرئيس الجمهورية. ليس في هذه الحالة إلا التكييف مع هذه الأغلبية، أو حل المجلس الشعبي الوطني مع ما يمكن أن يترتب على ذلك من تأثيرات على مركزه السياسي.³ لكن في ظل نظام الثنائية البرلمانية، له سلاح و يتمثل في أنه يمكن أن يعترض باستعمال ورقة الثلث الرئاسي المعين من طرفه، خاصة و أن الأغلبية المتطلبة $3/4$ ، بالإضافة إلى الأعضاء المواليين له، بل يمكن أن يستعمل هذا السلاح بدل إجراء طلب مداولة ثانية، فضلا على أن إجراءات اللجنة المتساوية الأعضاء تتحكم فيها الحكومة.

و تجدر الإشارة أن نص المادة 2/127 من الدستور الحالي في فقرتها الثانية تحمل في طياتها أن إقرار القانون في حالة المداولة الثانية يتطلب أغلبية $2/3$ أعضاء المجلس الشعبي الوطني، و كأن مجلس الأمة معفى من التصويت في حالة المداولة الثانية. ونفس الشيء نلمسه في نص المادة 45 من القانون العضوي 99-02 الذي جاء بصيغة النواب بمعنى أن النص التشريعي لا يمر إلى لمجلس الأمة. في مقابل أن المادة 98 من الدستور تقضي بـ: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين و هما مجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه " .

فكان من اللازم أن يضاف إلى نص المادة 2/127 عبارة دون الإخلال بأحكام المادة 3/120، " أو مع مراعاة أحكام المادة 3/120 " بعد عبارة المجلس الشعبي الوطني و أيضا ففي نص المادة 45 من القانون العضوي.

و على أية حال فإن حق الاعتراض ما هو إلا آلية دستورية منحت لرئيس الجمهورية بواسطتها يقدر مدى ملاءمة النص التشريعي مع السياسية العامة، كما أنه يمكن للبرلمان أن يوافق عليه كما كان في صورته الأولى، أي يتجاوز بنصاب التصويت المقرر ثانية وهو: ($2/3$) و عليه فلا يمكن أن يجعل القانون معدوما.

1- أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوالشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق ، ص.286.

2- أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ، ص.257.

3- أنظر في تفاصيل ذلك : قاوي إبراهيم ، المرجع السابق ، ص.47.

الفرع الثاني: إحالة النص التشريعي على المجلس الدستوري

أسند المؤسس الدستوري الجزائري مهمة الرقابة على دستورية القوانين¹ إلى هيئة سياسية، وهي المجلس الدستوري، مستوحى ذلك من النظام الفرنسي مع بعض الفروقات². وللتطرق إلى آلية الرقابة من خلال التطور الدستوري الجزائري، يستلزم هنا الوقوف على تشكيلة هذا المجلس و اختصاصاته ، وما هي إجراءات إحالة النص التشريعي إليه (سلطة الإخطار) ؟ وما هي طبيعة ما يصدره من أحكام ؟
أولا : تشكيلة المجلس الدستوري و اختصاصاته

شهد التطور الدستوري الجزائري بداية بدستور 1963 إقرارا لفكرة الرقابة الدستورية عن طريق مجلس دستوري، لينعدم في ظل دستور 1976، ويظهر في ظل دستوري 1989 و 1996 كمحاولة لإعمال الرقابة الدستورية، وتكريس مبدأ سمو الدستور. وسنتطرق لتشكيلة هذا المجلس و اختصاصاته على ضوء التطور الدستوري الجزائري.

أ - تشكيلة المجلس الدستوري

ظهرت فكرة الرقابة الدستورية مع صدور أول دستور للجمهورية الجزائرية ، فقد نص دستور 1963.³ على إنشاء مجلس دستوري يتكون من الرئيس الأول للمحكمة العليا ورئيسي الحجرتين المدنية و الإدارية في المحكمة العليا وثلاث نواب يعينهم المجلس الوطني و عضو يعينه رئيس الجمهورية، أما رئيس المجلس الدستوري فينتخب من بين الأعضاء. وما يلاحظ أن هذه التشكيلة خاضعة لنظام التعيين ، كما أنه منح للسلطة القضائية والمجلس الوطني 3 ثلاث مناصب كل على حدى. و اقتصر على تحويل رئيس الجمهورية تعيين عضو واحد، كما أنه ليس رئيسا للمجلس. كما أنه أضاف أيضا أنه ليس للرئيس صوت مرجحا في حالة تعادل الأصوات .

ومن المعلوم أن المجلس الدستوري لم يشكل ويمارس مهامه أي لم ير النور، وربما يعود السبب أنه تم توقيف العمل بالدستور بموجب المادة 54 إثر اندلاع العمليات الحربية مع المغرب ، ثم ألغى بموجب الأمر 65 و الصادر في 10/07/1965. لكن المهم أن المؤسس الدستوري الجزائري عبر عن رغبته في تكريس مبدأ سمو الدستور.⁴

أما في ظل دستور 1976 لم يتم الأخذ بمبدأ الرقابة على دستورية القوانين على الرغم من المطالب العديدة أثناء المناقشة سواء على مستوى الدستور أو الميثاق من خلال المؤتمرات الحزبية. ولعل عدم إنشاء هيئة للرقابة الدستورية مرده تجنب الإكثار من المؤسسات الرقابية (مجلس المحاسبة ، مجلس الشعبي الوطني ، المفتشيات المالية) تفاديا

1- أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوشعير ، قانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، ج2، المرجع السابق ، ص. 188 وما بعدها، وأنظر أيضا : عبد العزيز محمد سلمان ، رقابة دستورية القوانين ، ط1 ، دار الفكر العربي ، مدينة نصر، مصر، 1995، ص. 133 و ما بعدها ؛ و أنظر أيضا : مسعود شيهوب ، رقابة دستورية القوانين النموذج الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني ، نشریات مجلس الأمة الجزائري ، العدد التاسع (09) ، جويلية 2005 ، ص 19 ، 20.

2- أنظر في تفاصيل ذلك : محمد عبد العزيز سلمان ، رقابة دستورية القوانين ، المرجع السابق ، ص. 190-203؛ وأنظر أيضا: رشيدة العام ، مجلس الدستوري الجزائري ، دار الفجر للنشر و التوزيع القاهرة ، 2006 ، ص. 11 .

3- أنظر: المادة 63 من دستور 1963 .

4- أنظر في تفاصيل ذلك : بوكرا إدريس ، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، دار الكتاب الحديث ، الجزائر ، 2003 ، ص. 114.

لتداخل اختصاصاتهم و عدم الفعالية . أو أن هذا من شأنه قد يعرقل أعمال السلطة الثورية. ويرى الأستاذ سعيد بوالشعير أن هذا الدفع أو الرأي، معناه أنه لا يميز بين مجالات الرقابة المالية و السياسية و القضائية و القانونية.¹

معنى ذلك أن المؤسس الدستوري من أجل ذلك اكتفى بنص المادة 3/11 قبل تعديلها سنة 1988 لتصبح في نص المادة 104 أن رئيس الجمهورية " يحمي الدستور ". كما أن سبب عدم إقرار مبدأ الرقابة الدستورية وجود من هو أسمى منه وهو الميثاق و هذا طبقا لما جاء في أحكام المادة 06 منه القضية بـ" الميثاق الوطني هو المصدر الأساسي لسياسة الأمة و القوانين الدولة وهو المصدر الإيديولوجي و السياسي المعتمد لمؤسسات الحزب و الدولة على جميع المستويات.

الميثاق الوطني مرجع أساسي أيضا لأي تأويل لأحكام الدستور ". ورغم ذلك هناك أحكام غير كفيلة باحترام الدستور بسبب تجاوزات طالبت أصوات داخل الحزب الواحد آنذاك بإحداث هيئة تسهر على حماية الدستور و تكلف بالرقابة الدستورية. وقد ترجم هذا المطلب في اللائحة السياسية التي صادق عليها المؤتمر الخامس لحزب جبهة التحرير الوطني المنعقد من 12 إلى 22 ديسمبر عام 1989.²

وبعد انعدام آلية الرقابة الدستورية في دستور 1976 ، عاد المؤسس الدستوري في دستوره لعام 1989 ليكرس هذا المبدأ حيث قضى في المادة 154 بإنشاء مجلس دستوري يتكون من سبعة أعضاء ، ثلاثة يعينهم رئيس الجمهورية من بينهم الرئيس، و اثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني ، واثنان تنتخبهما المحكمة العليا .

ما يلاحظ مقارنة مع دستور 1963 أنه تم الإخطار على نفس العدد 07 لكن اعتمادا على نظام الانتخاب قبل التعيين ، كما انفراد رئيس الجمهورية بتعيين ثلاثة أعضاء من بينهم الرئيس بدل عضو واحد ليس رئيسا. وهذا يدعم من مركز السلطة التنفيذية و أساسا رئيس الجمهورية نظرا لأنه أكبر عدد من ممثلي البرلمان و السلطة القضائية . مع أن مدة العهدة 06 سنوات غير قابلة للتجديد، و يجدد النصف كل 3 سنوات باستثناء رئيس المجلس الدستوري³ . وقد زاد عدد هذه التشكيلة في ظل دستور 1996،⁴ ليصل إلى 09 أعضاء ثلاثة من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية و عضوان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني و عضوان ينتخبهما مجلس الأمة و عضو تنتخبه المحكمة العليا و عضو ينتخبه مجلس الدولة. ومدة عضويتهم 06 سنوات على أن يجدد النصف كل ثلاثة سنوات باستثناء الرئيس.

و الملاحظ أن عدد الأعضاء الذين يعينهم رئيس الجمهورية الذين من بينهم الرئيس بقيت كما هو مثل دستور 89، لكن التمثيل البرلماني أصبح 04 أعضاء (من كلا الغرفتين بالتساوي) و هو أكبر عدد في التشكيلة. و هذا من شأنه أن يدعم مركز البرلمان. أما تشكيلة المحكمة العليا فأصبحت بعضو واحد، و هذا نتيجة استحداث هيئة قضائية إدارية أصبحت تملك هي أخرى عضوا واحدا أي تقاسمت مع المحكمة العليا تشكيلها التي كانت في ظل

¹ - أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 407.

² - جاء في بيان اللائحة " يدعو (المؤتمر) إلى إنشاء هيئة تحت إشراف الأمين العام للحزب رئيس الجمهورية للفصل في دستورية القوانين تتضمن احترام الدستور وسموه، وتدعم شرعية القوانين وسيادتها وتعمل على تثبيت و استقرار مبادئ الديمقراطية المؤولة في بلادنا " . أنظر في تفاصيل ذلك : بوكرا إدريس ، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، المرجع السابق، ص.116.

³ - أنظر: المادة 154 من دستور 1989.

⁴ - أنظر: المادة 164 دستور 1996 .

دستور 1989، كما أن دستور 96 لازال محافظا على نظام الانتخاب بدل التعيين، مع حفاظه على مدة العضوية و التجديد النصفى.¹

و ما يمكن أن نسجله أن المجلس الدستوري يجب أن يتوفر على الحياد و استقلالية أعضائه، وهذا لضمان نجاحه و تحقيق فعاليته، و الغاية المرجوة منه. و تتجسد مدى استقلاليته بحكم عدم قابلية أعضائه للعزل، و هو ما لم ينص عليه الدستور صراحة، و عدم قابلية تجديد عهدة لأعضاء المجلس، و هو ما نص عليه الدستور صراحة. بمعنى تحرر الأعضاء من الضغوط التي قد تسلط عليهم في سبيل تجديد العهدة لهم.

لكن ما يؤخذ على هذه التشكيلة أنها تتضمن عضوان يمثلان القضاء في ظل دستور 1989 و 1996 و ثلاثة في ظل دستور 1963 و هذا ما يفسر أن المؤسس الدستوري يعتبر أن الرقابة على دستورية القوانين مجرد عمل قضائي يتعلق بنزاع قانوني بين طرفين، فالأجدر أن يؤسس له هيئة قضائية خاصة تتشكل من القضاة.²

أما إذا كانت هذه الرقابة معتبرة عملا سياسيا بالدرجة الأولى، فيجب أن يسحب التمثيل القضائي انسجاما مع المجلس، وحافظا على مبدأ الفصل بين السلطات. كما أن التشكيلية تضفي حتمية الطابع السياسي، لأنه لا يوجد في الدستور ما يمنع على الرئيس الجمهورية وجوب تعيين الأعضاء الثلاثة من ذوي الانتماءات الحزبية، فضلا على أن التمثيل البرلماني سواء بالتعيين في دستور 1963 أو بالانتخاب هم من ذوي الانتماءات السياسية وهو ما يضع مسألة الحياد المفترض للمجلس في محك الشك.³

والملاحظ أن المؤسس الدستوري لم يحدد السن و الخبرة، بل إن دستور 1963 لم يحدد حتى مدة العضوية و لا حتى التجديد النصفى، كما أنه من الأجدر أن تدعم هذه التشكيلة بالأساتذة المتخصصين في القانون الدستوري بصفة خاصة، و القانون العام بصفة عامة.

ب - اختصاصات المجلس الدستوري: يمكن أن نوجزها فيما يلي:

1 - الاختصاص المتعلق بحالة شغور منصب رئيس الجمهورية : عملا بأحكام المادة 84 من الدستور 1989، و المادتين 88 و 89 من الدستور 1996، فحالة الشغور لا تخرج عن الاحتمالات التالية الواردة في صلب الدستور:

- حالة المانع لرئيس الجمهورية بسبب مرض خطير و مزمن. وهنا يجتمع المجلس الدستوري وجوبا أي بقوة القانون و يقوم بجميع التحقيقات و بكل الوسائل، وله أن يستمع إلى ذوي الاختصاص.⁴ وبعدها يقوم المجلس و بالإجماع باقتراح على البرلمان للتصريح بثبوت المانع بأغلبية (2/3) أعضائه (المجلس الشعبي الوطني في ظل الدستور 1989)، و (2/3) أعضاء البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا. و يكلف رئيس المجلس الشعبي الوطني برئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها 45 يوما في ظل دستور 1989، و يكلف رئيس مجلس الأمة برئاسة الدولة

¹ - ورد حكم انتقالي في الدستور 89 جاء فيه يمس التحديد ثلاثة أعضاء من المجلس الدستوري على أن يستخرج كل واحد منهم لقرعة بين كل عضوين عينتهما أو انتخابهما سلطة واحدة وورد حكم انتقالي في نص المادة 3/180 من الدستور 1996 على أنه رئيس المجلس الدستوري بتمثيله الحالي الاختصاصات المسندة إليه بموجب هذا الدستور، في التاريخ تنصيب المؤسسات الممثلة فيه و كل تغيير و إضافة يجب أن يتم مع مراعاة الفقرة تخص المادة 164 من هذا الدستور، مع استعمال القرعة عند الحاجة.

² - أنظر: مسعود شيهوب، الرقابة على دستورية القوانين، النموذج الجزائري، المرجع السابق، ص. 24.

³ - المرجع السابق، ص. 25.

⁴ - أنظر: المادة 50 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الصادر بتاريخ 06 غشت 2000 ج ر عدد 48.

بالنيابة في ظل الدستور 1996 بنفس المدة. فرئيس مجلس الأمة هو الشخصية الثانية في الدولة.¹

- حالة استمرار المانع بعد انقضاء مدة 45 يوما: يعلن المجلس الدستوري عن الشغور و جوبا بنفس الإجراءات التي تتم في حالة المرض الخطير و المزمّن.²

- حالة الاستقالة أو الوفاة: يجتمع المجلس الدستوري وجوبا و يثبت الشغور النهائي، و يتولى مهام الرئاسة مدة 45 يوما رئيس المجلس الشعبي الوطني، و ينظم انتخابات رئاسية و لا يحق له الترشح في الدستور 1989. أما الدستور 1996 فيتولى مهام الرئاسة رئيس مجلس الأمة مدة أقصاها 60 يوما و ينظم الانتخابات الرئاسية، و لا يحق له الترشح. و ما يلاحظ بين الدستورين مفارقة في المدة.

- حالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور الشخصية الثانية في الدولة: أي المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1989 ، و مجلس الأمة في ظل دستور 1996. نظرا لأن مجلس الأمة لا يصيبه الحل، فإن حالة الشغور تكون إما باستقالة و إما بمرض خطير مزمّن و إما بوفاته. أما حالة الشغور في ظل دستور 1989.³ قد تكون بسبب حله، فهنا يجتمع المجلس الدستوري وجوبا و يثبت بالإجماع الشغور النهائي لرئيس الجمهورية و حصول المانع لرئيس مجلس الأمة ، و يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئاسة الدولة فترة 45 يوما في دستور 1989 ، و 60 يوما في دستور 1996، و تنظم خلالها انتخابات رئاسية. فرئيس المجلس الدستوري هو الشخصية الثالثة في الدولة سواء في دستور 1989 أو 1996.⁴

و ما يلاحظ في ظل دستور 1989 أن المؤسس الدستوري ربط حق استقالة رئيس الجمهورية بوجود المجلس الشعبي الوطني، و لم ينص صراحة على حالة الاستقالة مع اقترانها بحل المجلس الشعبي الوطني. هذا الأخير هو السلطة الثانية في الدولة وقصر الاقتران بالوفاة و الحل فقط . بمعنى أنه رفض فكرة الاستقالة في هذا الظرف لأن ذلك سيؤدي إلى شغور مزدوج، لكنه تدارك هذا في ظل دستور 1996 ووضع الشخصية الثانية في الدولة رئيس مجلس الأمة الذي لا يصيبه الحل، متفاديا حدوث أزمة دستورية مثلما حدث في السابق.⁵

2 - الاختصاص الاستشاري للمجلس الدستوري : ضمانا لاحترام الحقوق و الحريات و تقرير مبدأ أسمو الدستور ، كرس المؤسس الدستور الجزائري اختصاصا استشاريا ويمارس في الحالات التالية :

- حالة الحصار و الطوارئ ، فرئيس الجمهورية لا يمكن له أن يقرر حالة الحصار و الطوارئ ، إلا بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن ، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس الحكومة و رئيس المجلس الدستوري .⁶

¹ - أنظر: المادة 88 / 1، 2 من دستور 1996 المقابلة للمادة 84 من دستور 89 .

² - أنظر: المادة 3/88 من دستور 1996 .

³ - أنظر: المادة 9/84 من دستور 1989 .

⁴ - أنظر: المادة 7/88 من دستور 1996 .

⁵ - أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بو الشعير ، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 وحل المجلس الشعبي الوطني ، المرجع السابق ، ص.10.

⁶ - أنظر: المادة 91 من الدستور 1996 المقابلة للمادة 86 من دستور 1989 .

و الملاحظ أنه يتم استشارة رئيس المجلس الدستوري في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية. و في حالة العكس، أي يتولى المهام رئيس الدولة، فتكون الاستشارة للمجلس الدستوري برمته و ليس الرئيس فقط .

-الحالة الاستثنائية: فلا يتم تقريرها إلا بعد استشارة المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة و المجلس الدستوري و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء. فهنا يستشار المجلس الدستوري برمته.¹ أما في ظل دستور 1989 يستشار المجلس الدستوري ويتم الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و المجلس الوزاري أي استشارة البرلمان كانت مقصاة أو محذوفة.²

- الحالة المتعلقة باتفاقات الهدنة و معاهدات السلم: يوقعها رئيس الجمهورية و يتلقى رأي المجلس الدستوري بشأنها، ثم تعرض لموافقة البرلمان عليها طبقا للمادة 97 من الدستور 1996 و 91 المادة من دستور 1989.³

- حالة تمديد الفترة النيابية بسبب ظروف خطيرة: يتم إثبات هذه الحالة البرلمان بموجب قرار بناء على اقتراح رئيس الجمهورية، و استشارة المجلس الدستوري.⁴

3- الاختصاص المتعلق بمراقبة الانتخابات و مدى صحة الاستفتاءات: طبقا لنص المادة 2/163 من دستور 1996 المقابلة للنص 153 من الدستور 1989 فالمجلس الدستوري أسندت له مهام إعلان النتائج النهائية للاستفتاء بعد استلامه محاضر الدوائر الانتخابية المعدة من قبل اللجان الانتخابية الولائية، إضافة إلى محاضر اللجنة الانتخابية الوطنية المكلفة بإحصاء نتائج انتخاب الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج التي لها حق التصويت طبقا لنص المادة 171 من قانون الانتخابات.

و بشأن الانتخابات الرئاسية، فالمجلس هو الذي يتلقى طلبات الترشح لرئاسة الجمهورية حسب الشروط المحدد في الدستور والقانون العضوي للانتخابات ، ويفصل في مدى قبولها ورقابة المجلس الدستوري على انتخابات التشريعية. فيتلقى محاضر اللجان الانتخابية الولائية و لجان المقيمين في الخارج، ويعلنها في أجل أقصاه 72 ساعة طبقا لمادة 166 من القانون العضوي للانتخابات 01/12. وفي كل الحالات يبيت في الطعون المقدم إليه و دراسة الاحتجاجات المقدم إليه و يضبط النتائج بعد ذلك و يعلنها .

4- الاختصاص في مجال المراقبة الدستورية:

في مجال هذا الاختصاص تبنى المؤسس الدستوري نمطين من الرقابة و هذا عملا بأحكام المادة 155 من الدستور 1989 و المادة 3/123 و المادة 165 من الدستور 1996 و هما:

- رقابة المطابقة: كانت في ظل دستور 1989 محصورة على نوع واحد من النصوص و هي النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.⁵ أما في ظل دستور 1996 أضيف لها لها القوانين العضوية،⁶ و يعود السبب إلى تكريس هذا النوع، أن البرلمان يعد بصفة استقلالية نظامه الداخلي و لا يخضع للإصدار من طرف رئيس الجمهورية. كما قد

1- أنظر: المادة 2/93 من دستور 1996 .

2- أنظر: المادة 2/87 من دستور 1989 .

3- أنظر: المادة 97 من الدستور 1996 المقابلة للمادة 91 من الدستور 1989.

4- أنظر: المادة 102 من الدستور 1996 المقابلة للمادة من دستور 1989.

5- أنظر: المادة 3/165 من دستور 1996، وتنص المادة 2/153 دستور 1989.

6- أنظر: المادتين 3/123، و 2/165 من دستور 1996.

يفتح مجالاً أمام البرلمان لاحتمال تضمين النظام الداخلي أحكاماً تمس بالتوزيع الدستوري للسلطات .

و أما فئة القوانين العضوية المحددة حصراً، فأخضاعها لهذا النمط من الرقابة نظراً لما تتضمنه من توضيح بعض الأحكام الدستورية أو استكمالهما، بهدف وجود منظومة قانونية عضوية متجانسة مع الدستور، وتتلاءم مع روحه.¹ ولأهمية النصوص المتعلقة بهذه الرقابة فإن المؤسس الدستوري أكد إلزامية ممارستها. بمعنى تعرض وجوباً على المجلس الدستوري بموجب إخطار تلقائي لرئيس الجمهورية، ولا يمكن إصدار هذا القانون إلا بعد إعلان المجلس الدستوري رأيه.²

- رقابة الدستورية: مجال رقابة الدستورية يحدده الإخطار الذي يبين الحكم والأحكام المحالة على المجلس الدستوري للرقابة.³ ويتعلق بالمعاهدات، وفي حالة عدم دستورية المعاهدة، فإنه يفصل بعدم شرعية المعاهدة نظراً لأن المرجعية هي الدستور. ويكون مصير المعاهدة في هذه الحالة عدم التصديق عليها إلى حين المبادرة بتعديل الدستوري من طرف صاحب الاختصاص. وهذا نظراً لأن التطور الدستوري الجزائري استقر على أن المعاهدة لا تسمو على الدستور، بل على القانون طبقاً لنص المادة 132 و المادة 168 من الدستور 1996.⁴ كما يتعلق الأمر أيضاً بالقوانين والتنظيمات وفقاً لما تراه السلطة التي حولها الدستور صلاحية الإخطار. وما يلاحظ أن الرقابة شملت أيضاً ما يتعلق بالتنظيمات أي المراسم الرئاسية والمراسيم التنفيذية طبقاً لنص المادة 125 المتعلقة بالسلطة التنظيمية والتي هي مجال مستقل للسلطة التنفيذية.⁵

وتجدر الإشارة أن دستور 1963 أشار إلى إختصاصات محدودة جداً، ويتعلق الأمر فقط في دستورية القوانين، والأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية بناء على تفويض من المجلس الوطني لمدة محدودة.⁶

بمعنى أن المجلس الدستوري لم يكن له اختصاصاً استشارياً، ولا اختصاصاً في حالة شغور منصب الرئاسة. كما لم يمتد أيضاً اختصاصه لمراقبة الانتخابات، ومدى صحة الاستفتاءات الشعبية، وإعلان نتائجها، بل إن اختصاص رقابة دستورية القوانين الموكل لم يبين نوعها هل هي رقابة مطابقة أم دستورية؟ ومتى تكون إجبارية ومتى تكون سابقة أو لاحقة؟ فالمجلس الدستوري في هذه الفترة هو معلق ومقيد في ممارسة أو اختيارية الرقابة هذا من الناحية الدستورية أما واقعياً فهو لم ير النور. أما دستور 1976 فكما سبق الذكر فإنه لم يقرر مبدأ الرقابة على دستورية القوانين .

ثانياً : سلطة إخطار المجلس الدستوري

الإخطار هو الإجراء الذي يسمح للمجلس الدستوري أن يباشر عمله كجهاز مراقب لمدى دستورية القوانين والتنظيمات والمعاهدات، بمعنى أن المجلس الدستوري لا يمكنه أن يجتمع للنظر في مجال الرقابة الدستورية، إلا بناء على هذا الإجراء، باستثناء الاجتماع

1- أنظر: عبد القادر شربال، مكانه المجلس الدستوري في النظام الوطني المؤسساتي، مجلة الفكر البرلمان، نشرات مجلس الأمة الجزائري، العدد 12، 2006، ص 90 وما بعدها.

2- أنظر مسعود شيهوب، الرقابة على دستورية القوانين، نموذج الجزائري، المرجع السابق، ص. 26 .

3- أنظر: المادة 2/165 من دستور 1996، المقابلة النص المادة 8/155 من دستور 1989 .

4- أنظر: المادتين 132، 168 من دستور 1996 المقابلتين للمادتين 123 ، 158 من دستور 1989 .

5- أنظر في تفاصيل ذلك : عبد القادر شربال، مكانه المجلس الدستوري في النظام الوطني المؤسساتي ، المرجع السابق ، ص

الوجوبي أي ما يتعلق بالاختصاص الذي له صلة بحالة شغور منصب رئاسة الجمهورية طبقا لنص المادة 84 دستور 1989 و المادة 88 دستور 1996 .

و لقد منح المؤسس الدستوري الجزائري سلطة الإخطار لرئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني.¹ و بتبنى النظام الثنائية البرلمانية في ظل الدستور 1996 أضاف جهة أخرى لها الحق في ممارسة هذه السلطة و هي رئيس مجلس الأمة،² كما أنه في ظل دستور 1963 كانت مقصورة على جهة و حيدة هي : رئيس المجلس الوطني فقط.³ و الثابت أن حصر دائرة الإخطار على رئيس المجلس الوطني في دستور 1963 أمر يعيق مجال رقابة الدستورية بدرجة كبيرة، ناهيك عن سيطرة نظام الحزب الواحد والخضوع الكامل لرغبات الأمين العام الذي هو رئيس الجمهورية، كما أن قصر الإخطار على رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوطني، ثم رئيس مجلس الأمة بعد دستور 1996، سيكون له بالغ الأثر على الحقوق و الحريات، و احترام الدستور، خاصة إذا كان الانتماء الحزبي لهم واحدا مما يجعل الرقابة ضعيفة الفعالية، و تتوقف ممارسة على إخطار إحدى السلطات الثلاثة.⁴

وكان من الأجدر أن يوسع المؤسس الدستوري دائرة الإخطار لتشمل مثلا الوزير الأول باعتباره مسؤولا على تنفيذ القوانين و مسئولاً على تنفيذ برنامج حكومي تحت المصادقة عليه من قبل البرلمان. و عليه يكون من المناسب جدا تمكينه من السلطة إخطار المجلس الدستوري بخصوص قوانين يرى أنها غير دستورية سيصبح ملزما بتنفيذها على أرض الواقع.⁵

وكما أنه من الأجدر أيضا أن يتم توسيع هذه الدائرة لتشمل أعضاء الغرفتين حتى تتمكن المعارضة البرلمانية من وضع حد لسيطرة الأغلبية.⁶ لأن هذه الأخيرة تستطيع استعمال استعمال هذه السلطة من خلال رئيس المجلس. و لا بأس أن تستفيد بهذه السلطة الأقلية ، ترسيخا لقواعد الديمقراطية و احتراماً لرأي الأقلية ، على أن تكون مقيدة بضوابط كأن يكون قيد عددي أي نصاب معين. وفي هذا الصدد يقترح الأستاذ : مسعود شيهوب ربع (1/4) أعضاء كل من غرفتي البرلمان لهم حق في إخطار المجلس الدستوري، لأن ترك المجال مفتوح، فيه مبالغة للمعارضة بشكل مسرف، و من شأنه أن يعرقل الأغلبية البرلمانية فيما تصادق عليه من قوانين.⁷

و تجدر الإشارة أن هناك إخطار إجباري يمارسه رئيس الجمهورية، و هذا فيما يتعلق بالنظام الداخلي لغرفتي البرلمان ، و القوانين العضوية، و تكون الرقابة شاملة للنص شكلا ومضمونا.⁸ و هذا طبقا لنص المادة 165 دستور 1996 ، و المادة 155 دستور 1989 فيما فيما يتعلق بنظام المجلس الشعبي الوطني السابق ذكرهما. أما فيما يتعلق بالقوانين العادية والتنظيمات فإنها خاضعة لممارسة سلطة الإخطار ، أما المعاهدات، فتطبق عليها الرقابة

1- انظر: المادة 156 من دستور 1989 .

2- انظر: المادة 166 من دستور 1996 .

3- انظر: المادة 64 من دستور 1963 .

4- أنظر : سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص. 420.

5- انظر: مسعود شيهوب ، الرقابة على دستورية القوانين- النموذج الجزائري، المرجع السابق ، ص. 27.

6 أنظر : سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 421.

7 انظر: مسعود شيهوب ، الرقابة على دستورية القوانين- النموذج الجزائري، المرجع السابق ، ص. 27 و ما بعدها.

8- أنظر : عبد القادر شربال ، المرجع السابق ، ص. 100.

السابقة. فالمؤسس الدستوري اكتفى بنص المادة 168 ليقرر مدى دستورية لمعاهدات قبل التصديق عليه من طرف البرلمان.¹ بمعنى أكد و اكتفى بالرقابة السابقة .

و فيما يتعلق بأجال الإخطار، فتقديمه بالنسبة للقوانين العضوية و النظام الداخلي لغرفتي البرلمان ، فيتم بعد المصادقة البرلمان عليه. أما بالنسبة للقوانين و التنظيمات والمعاهدات فلم تحدد آجال معينة، وإنما يمكن أن تكون محل إخطار قبل بداية تنفيذها أو بعد ذلك . إن تحديد الآجال بهذه الطريقة تؤثر على حسن التطبيق النصوص. و لا إشكال إذا كانت الرقابة سابقة أي قبل بداية تنفيذها ، لكن إذا دخل النص حيز التنفيذ ، و ثبت للمجلس الدستوري عدم دستوريته، و أصدر قراره فما الحل ؟ ففي هذا الإطار يتم تطبيق مبدأ الحق المكتسب مادامت النصوص القانونية يمكن أن تلغي في أي وقت .²

و فيما يتعلق بالإجراءات، فيتم إخطار المجلس الدستوري بموجب رسالة يستلمها رئيس المجلس مرفقة بالنص التشريعي أو محل المراقبة.³ على أن تسجل الرسالة لدى الأمانة الأمانة العامة للمجلس، و يسلم إشعار باستلامها،⁴ و بعد ذلك يعين رئيس المجلس الدستوري مقررا من بين أعضاء المجلس توكل له مهمة التحقيق حول الملف و تحضير مشروع الرأي أو القرار.⁵ من هذه الحالة خول له النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري صلاحية جمع المعلومات، و الوثائق، و استشارة أي خبير يختاره.⁶ و يعد بعد ذلك الملف موضوع الإخطار مرفقا بالتقرير، ومشروع الرأي، أو القرار، و يسلمه إلى رئيس المجلس، و لكل عضو فيه نسخة.⁷

بمعنى أن المجلس لا يتدخل إلا بعد القيام بالبحث و التحقيق و الاستشارة من طرف المقرر المعني. كما أنه لا ينعقد إلا بعد دعوة من رئيسه لمناقشة التداول في جلسة مغلقة. و لا يتخذ قراره إلا بحضور 07 أعضاء على الأقل، و في حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس.⁸ و أجل الفصل في الأمر هو 20 يوما من تاريخ الإخطار عملا بنص المادة 167 من الدستور.⁹ و يصدر بذلك إما رأيا قبل أن يصبح النص المعروض عليه واجب التنفيذ، أو قرار بعد التنفيذ.

ثالثا: طبيعة ما يصدره المجلس من أحكام

يتوج المجلس الدستوري أعماله في النهاية إما بقرارات أو آراء في مجال مراقبته للقوانين سواء كانت رقابة مطابقة أو رقابة دستورية. بمعنى أنه تعلن عن دستورية أو عدم دستورية ، أو عن مطابقة أو عدم مطابقة النصوص المعروض عليه للدستور، باستثناء مجال المنازعات الانتخابية التي يفصل فيه إما برفض العريضة أو تعديل عدد الأصوات المتحصل عليها أو إلغاء الانتخاب المتنازع فيه.¹⁰

1- أنظر: المادة 168 من دستور 1996 المقابلة لنص المادة 158 دستور 1989 .

2- أنظر في تفاصيل ذلك : رشيدة العام ، المرجع السابق ، ص.190.

3- أنظر: المادة 09 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2000 .

4- أنظر: المادة 1/10 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2000 .

5- أنظر: المادة 12 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2000 .

6- أنظر: المادة من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2000 .

7- أنظر: المادة 14 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2000 .

8- أنظر: المواد 15، 16 ، 17 من من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2000 .

9- أنظر: المادة 167 من دستور 1996 المقابلة لنص المادة 157 من دستور 1989 .

10- أنظر : عبد القادر شربال ، المرجع السابق ، ص. 101.

و المؤسس الدستوري أكد في المادة 155 دستور 1989، و المادة 165 دستور 1996 أن المجلس الدستوري يبدي رأيا عندما يخطر المجلس الدستوري بالمعاهدات، أو القوانين أو التنظيمات قبل دخولها حيز التنفيذ، و بقرارات إذا دخلت حيز التنفيذ و أخطر بشأنها.

و تجدر الإشارة أنه بالنسبة للقوانين العضوية و النظام الداخلي لغرفتي البرلمان فإن الإخطار وجوبيا من طرف رئيس الجمهورية، و يكون بعد المصادقة عليه من طرف البرلمان و قبل أن يصدره رئيس الجمهورية، نظرا لأنها رقابة سابقة و إجبارية و تتعلق بالمطابقة عملا بأحكام الدستور المادة 2/165-3 دستور 1996، و 2/155 دستور 1989، و كذا النظام المحدد لقواعد المجلس الدستوري.¹

أما المعاهدات، فتعرض على المجلس الدستوري لإبداء الرأي فيها قبل أن تعرض على البرلمان، طبقا للمادة 97 من الدستور 1996 (المقابلة لنص المادة 91 من دستور 1989). فهذه المادة حددت نوعية المعاهدات و موضوعها على غرار نص المادة 131 من دستور 1996 (المقابلة لنص المادة 122 من دستور 1989)، التي لم تحدد على أن تكون محل إخطار، عملا بما جاء في نص المادة 97 من دستور 1996.

ففي هذه الحالة يمكن أن نستدل بنص المادتين 165 و 168 من الدستور نظرا لأن التعبير اللفظي جاء بلفظ معاهدة دون تحديد للنوعية أو الموضوع. بمعنى أن كل المعاهدات التي تعرض على البرلمان تكون محل إخطار من طرف رئيس الجمهورية لدى المجلس الدستوري ويبدي رأيه فيها².

أما باقي القوانين أي العادية و التنظيمات فهي خاضعة لنظام الإخطار فقد يكون قبل تنفيذها فتكون سابقة أو بعد تنفيذها، و تكون لاحقة. فالأولى يفصل فيها برأي و في الحالة الثانية يقرر. و الفرق بين الرقابتين فالأولى غير منتجة لآثارها القانونية، أما الثانية أي اللاحقة فتكون منتجة بآثارها القانونية.

لكن بيت القصيد هو مدى حجية رأي و قرار المجلس الدستوري؟ أو ماهي القيمة القانونية للرأي و القرار؟ و بهذا الشأن يرى الأستاذ سعيد بوالشعير أنه بالرجوع إلى نص الدستور لا نجد إجابة صريحة و واضحة بشأن مدى إلزامية الرأي المقدم. وكل ما في الأمر أن المؤسس الدستوري استعمل المصطلحين الرأي و القرار بشأن المعاهدات والقوانين و التنظيمات في نص المادة 165 من الدستور 1996 (المقابلة للمادة 155 دستور 1989). فهذه المادة ذات البعد العام الشامل تفيد عدم اقتصار الرأي و القرار على أي من المواضيع المذكورة أعلاه، و يوضح أن الاختلاف يكمن في نص المادتين (168 و 169 من دستور 1996 المقابلتين للمادتين 158 و 159 من دستور 1989) أين استعمل المؤسس الدستوري مصطلحين ففي الأولى استعمل مصطلح إذا ارتأى، و الثانية استعمل مصطلح إذا قرر على أن النص باللغة الفرنسية استعمل مصطلحا واحدا في المادتين " juge " .³

بمعنى أن النص يتحدث عن الرأي وما دامت أن المادة 168 تتكلم عن المعاهدة أو الاتفاقية فهي غير قابلة للتنفيذ بعد لأن رئيس الجمهورية لم يصادق عليها، فإن المصطلح ارتأى يتفق ونية المؤسس الدستوري الذي استعمل ذات المصطلح في المادة 97 المتعلقة

1- أنظر: المادتين: 1، 04 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2000.

2- أنظر: رشيدة العام، المرجع السابق، ص. 204.

3- أنظر: المادتين 168، 169 من دستور 1996 (المقابلتين للمادتين 158، 159 من الدستور 1989).

باتفاقيات الهدنة و معاهدات الصلح . وطالما أن المؤسس الدستوري أقر عدم المصادقة على المعاهدة أو الاتفاق أو الاتفاقية إذا رأى المجلس الدستوري بأنها غير دستورية، فإن الرأي يعتبر بذلك ملزماً.¹

كما أن هذا الرأي انتقده الأستاذ : فوزي أو صديق الذي رفض فكرة القياس مع الفارق بين المادة 169 من دستور (المقابلة للمادة 159 من الدستور 1989) القاضية بأنه إذا قرر المجلس الدستوري أي نص تشريعي أو تنظيمي غير دستوري يفقد هذا الأخير أثره ابتداء من يوم المجلس من جهة، و المعاهدات و الاتفاقيات الدولية من جهة ثانية على أساس افتقار هذه الأخيرة للرقابة اللاحقة بل لن يتم ذلك أصلاً ، لأن مرحلة الرقابة الدستورية لن تكون إلا بين التوقيع أو الانضمام ، أو الموافقة ، و المصادقة و نشرها في الجريدة الرسمية.²

وفي المقابل فإن الأستاذ : الأمين شريط يرى أن الآراء ذات طبيعة استشارية، و هي غير ملزمة من الناحية القانونية في معظم الحالات ولكنها من ناحية المعنوية واجبة الالتزام والإتباع، ذلك أنه لا يعقل أن سلطة من سلطات الدولة تقبل على إصدار نص ما تعلم مسبقاً أنه غير دستوري وأن الرأي العام يعلم بذلك الموقف للمجلس الدستوري ، مع أن هناك بعض الحالات يكون فيها لرأي المجلس الدستوري ملزماً بنص الدستور نفسه، وهذا فيما يتعلق برأيه في المعاهدات طبقاً للمادة 168 دستور 1996 (المقابلة للمادة 158 من دستور 1989)، و التعديل الدستوري المادة 174 من دستور 1996 (المقابلة لنص المادة 164 من الدستور 1989).³

وحسب اعتقادنا أن تقدير حجية قرارات آراء المجلس الدستوري لا تقف عند متن الدستور ،بل يجب أن نراعي القواعد المحددة لنظام المجلس الدستوري، و من خلاله نجد أن آراء و قرارات المجلس الدستوري بشأن أي نص قانوني مهما كانت طبيعته أو طعون أي في كل الاختصاصات المحددة له عن طريق الدستور هي قرارات وآراء نهائية، وغير قابلة للطعن، و ملزمة لكافة السلطات العمومية، و القضائية، و الإدارية، و هذا عملاً بأحكام المادة 49 من نظام المحدد القواعد عمل المجلس الدستوري.⁴

أما فيما يتعلق بالمفارقة الاصطلاحية فعند ما نسمع رأي معين ذلك أن النص لم يدخل حيز التنفيذ، و الرقابة سابقة سواء كانت إجبارية أو اختيارية. و عندما نسمع كلمة قرار فمعنى ذلك أن النص دخل حيز التنفيذ وأن الرقابة كانت لاحقة. و في خضم ما تقدم يمكن أن نرصد الانعكاسات التالية:

1- إن المجلس الدستوري حسب ما تضمنه دستور 1963 يفصل في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بعد سننها إذا طلب منه ذلك رئيس المجلس الشعبي الوطني. هذه الرقابة

¹ - أنظر : سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 422-423.

² - أنظر: فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، (النظرية العامة للدساتير)، ج2، ط2، د م ج ، الجزائر 2003، ص.281.

³ - أنظر : الأمين شريط ، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية المقارنة، المرجع السابق، ص.155-156.

⁴ - أنظر: المادة 49 من النظام المحدد القواعد على المجلس الدستوري لعام 2000 ، أنظر أيضاً قرار مجلس الدولة 08/30 1999 ملف رقم 1697 بين رئيس حركة حماس (محفوض نحاح) و رئيس المجلس الدستوري جاء فيه حسب أن هذا القرار و ما ينتج عنه يندرج ضمن العمليات الدستورية للمجلس الدستوري التي لا تخضع نظراً لطبيعتها للرقابة القضائية لمجلس الدولة . منشور كذلك في مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، المجلة 9 ، العدد 2 ، 1999 ، ص. 163 ، 172.

لاحقة و إذا لم يحركها المجلس الوطني يظل القانون ساريا حتى وإن كان مخالفا للدستور. هذا من الناحية الدستورية النظرية لأن هذا المجلس لم يرى النور.¹

2- إن دستور 1996 لا يختلف عن دستور 1989 في مجال الرقابة الدستورية إلا أنه أضاف إلى طائفة الرقابة الدستورية - مطابقة - القوانين العضوية ، بعدما كانت رقابة المطابقة محصورة على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

3- تضييق دائرة الإخطار و حصرها على سلطات محدودة سواء في دستور 1989 أو 1996 خاصة و أن المجلس الدستوري لا ينهض إلا بهذا إجراء . عدا الإخطار الإجباري لرئيس الجمهورية فيما يتعلق برقابة المطابقة ، وكان من اللازم أن يوسع دائرة الإخطار ليشمل هيئات أخرى كالبرلمان مثلما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي ، و الوزير الأول أو يدرج كل النصوص التشريعية سواء قوانين عضوية ،عادية و تنظيمات والأوامر إلى مبدأ الرقابة السابقة و الإجبارية مادامت أن الحكمة الأساسية هي المحافظة على احترام الدستور وسموه .

4- في حالة تساوي الأصوات يكون للرئيس المعني من طرف الجمهورية صوت مرجح فهذا يبين الوضع الممتاز الذي تتمتع به السلطة التنفيذية عن باقي السلطات الأخرى.²

5- من المتبين في أحكام المادتين 168 و 169 من دستور 1996 (المقابلتين للمادة 158 و159 من دستور 1989) وجود احتمال رقابة سابقة أو لاحقة على نص تشريعي أو تنظيمي لكن إذا كنا أمام معاهدة فتكون الرقابة سابقة فقط. فلماذا المؤسس الدستوري جمع بين النص التشريعي و تنظيمي و المعاهدة في نص المادة، 168 و ميز بينهما في نص المادة 169.³

و للعلم إن إحالة النص التشريعي أو تنظيمي ليس عائقا أو عرقلة لتعطيل العمل التشريعي، بل هي القاعدة أو الأساس التي يجب أن يحظى بها كل نص تشريعي. فرأيه أو قراره يعتبر توجيهها و تنويرا للمشرع من خلاله تحفظ حقوق المواطن و حتى السلطة .

الفرع الثالث: إمكانية الامتناع عن إصدار القانون

يعتبر الإصدار إحدى الآليات التي يشارك من خلالها رئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية ، فهو يشكل التقنية التي تنتهي بها العملية التشريعية. و بذلك فهو شهادة تصدر عن رئيس الجمهورية يعلن بمقتضاها عن نفاذ القانون الجديد. و بهذا التصرف يعترف الرئيس للبرلمان على أنه سن وصوت على النص التشريعي الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية وفقا للأحكام المنصوص عليها في الدستور.⁴

كما أنه يجب التمييز بين التصديق و الإصدار. فالأول هو موافقة رئيس الدولة سواء كان ملكا أو رئيسا للجمهورية على القانون، و ذلك بالتوقيع، أو وضع الطابع عليه، أو نحو ذلك من الإجراءات التي تدل على أن رئيس الدولة قد قبل القانون أنه يصدر بالصورة التي وافق عليها البرلمان . و يتفقان في كون لابد للقانون المصوت عليه من قبل البرلمان أن يمر

1- أنظر في تفاصيل ذلك : بن سهلة ثاني بن علي ، المجلس الدستوري بين الرقابتين السياسية و القضائية ، دراسة مقارنة على ضوء التطور الدستوري الجزائري ، مجلة إدارة، المجلد 11 ، العدد 2 ، المدرسة الوطنية للإدارة الجزائر 2001 ، ص. 83.

2- أنظر في تفاصيل ذلك : عقيلة خرباشي، المرجع السابق ، ص. 62 .

3- أنظر في تفاصيل ذلك : بن سهلة ثاني بن علي ، المرجع السابق ، ص. 84.

4 أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق ، ص. 298.

بها لكي يكتمل ميلاده . وقد يتحدا في عملية واحدة، و لهذا لا تخص بعض الدساتير كل إجراء بمادة مستقلة، و يجتمعان في عمل واحد هو تأشيرة رئيس الدولة على القانون بالقبول. و لم تميز معظم الدساتير الحديثة بين التصديق والإصدار ، و اكتفت بالنص أن رئيس الدولة يصدر الأمر بتنفيذ القانون.¹

فالإصدار إذن إشعار بأن القانون قد أعتد من قبل الجهاز التنفيذي ، و إسهاد بوجوده و تأكيدا على قيمته الأمرة و التنفيذية.²

و تأسيسا على ذلك فهل حق الإصدار يقيد عمل برلمان أم أنه إجراء شكلي يقوم به رئيس الجمهورية لإخراج القانون للوجود ؟ بمعنى ما طبيعته القانونية؟ (أولا). و ما هي قيمته في ظل الدساتير الجزائرية ؟ (ثانيا).

أولا : الطبيعة القانونية لحق الإصدار

ثار جدل فقهي حول هل أن الإصدار يعتبر إجراء شكليا لا يؤثر في العملية التشريعية، أم أنه يشكل خطوة مكملة لها و إجراء ضروريا لها ؟ و بذلك انقسم الفقه الدستوري إلى:

- **الاتجاه الأول :** الإصدار عمل تنفيذي . و يتزعم هذا الاتجاه كاري دي مالبرغ ، و اسمان و هوريو ، و يرى هذا الإتجاه أن الإصدار لا يعتبر عملا تشريعيا ، و إنما إجراء يقرر به رئيس السلطة التنفيذية حول قانون تمت الموافقة عليه من قبل الهيئة التشريعية ينقل القانون إلى مرحلة التنفيذ. فتصرف الرئيس يعتبر بمثابة إعلان رسمي لميلاد القانون. و توجيه أمر إلى السلطات المختصة . بمعنى أن الرئيس في حالة الإصدار لا يقوم إلا بتنفيذ ما سبق للبرلمان أن صوت عليه، و منحه قوة القانون ، فهو التزام بواجب تجاه الهيئة التشريعية التي يصدر عملها، و هو التزام يدخل في وظيفة التنفيذية.³ و تبنى هذا الطرح الأستاذ سليمان الطماوي الذي يرى أن الإصدار عمل تنفيذي لاحق على العملية التشريعية و يعتبر شهادة من الرئيس الدولة بأن البرلمان قد أقر القانون وفقا لأحكام الدستور.⁴

- **الاتجاه الثاني :** الإصدار عمل تشريعي. و تزعم هذه الاتجاه الفقيه دوجي الذي اعتبر أن الإصدار هو التكملة الضرورية للقانون. و يدل على رأيه بأن القانون الذي لم يصدر رغم موافقة البرلمان عليه، لا يلزم الإدارة بتنفيذه، و لا المحاكم بتطبيقه و لا المواطنين باحترامه. بل يذهب إلى أبعد من ذلك الأستاذ " لافريير " الذي انتهى إلى أن الإصدار هو الإجراء الوحيد الذي يعطي للقانون قوته الإلزامية، وأن التصويت البرلماني لا أن يعدو سوى محدد لمقررات البرلمان الذي يمنحه القوة الإلزامية التي ينفرد بها الجهاز التنفيذي.⁵

1- أنظر في تفاصيل ذلك : محمد ولد سيد أب ، المرجع السابق ، ص. 328.

2- المرجع سابق ، ص. 329.

3- أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 224، أنظر أيضا : محمد ولد سيد

أب ، المرجع السابق ، ص. 334.

4- أنظر في تفاصيل ذلك : سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الدستوري ، ط1 ، دار الفكر العربي 1960 ، ص. 337.

5- أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ، ص. 225.

و يرى أيضا الأستاذ "لاباند" أن الإصدار يعتبر شرطا لوجود إرادة المشروع ، ذلك لأن الإدارة لا يكون لها وجود إلا بمقدار ظهورها على الخارج بصورة ملموسة. وهذا الوجود لا يأتي بالنسبة للقانون إلا في شكل الإصدار وبدونه يكون القانون غير موجود.¹

ج- الاتجاه الثالث وهو الفقه الحديث ، يرى أن الإصدار هو ذلك العمل الذي يقوم به رئيس الدولة لإضفاء صفة القانون على النص. فالإصدار لا ينشئ قاعدة قانونية، وإنما يلاحظها بإصدار مرسوم الإصدار. فالرئيس لا يشارك في ممارسة السلطة التشريعية لأنه يتم في صيغة شكلية أساسها الاعتماد على الدستور و موافقة البرلمان لهذا نجد عبارة " رئيس الجمهورية أو الدولة بصدور القانون التالي نصه " . و في الأخير يشير هذا القانون في الجريدة الرسمية بالإصدار وفقا لهذا الرأي عمل تنفيذي نابع من إلزام تنفيذ الإدارة البرلمانية المستمدة من الدستور و القوانين.²

و عليه يمكن القول أن الإصدار هو إجراء أساسي في العملية التشريعية، وبه تعطى الحياة القانونية للنص التشريعي. بمعنى نضفي الصبغة القانونية للنص التشريعي دون أن يكون منشأ له و هذا هو الأرجح ومن يقوم بهذا يعتبر مشاركا في الوظيفة التشريعية مثله مثل صاحب المبادرة بمشروع أو اقتراح قانون صاحب الموافقة (التصويت) .

فإذا كان الدستور لا ينقل هذا الاختصاص تلقائيا إلى سلطة أخرى، فهو عمل تنفيذي على اعتبار أن رئيس الجمهورية إذا أصدر النص التشريعي يعتبر قد وافق عليه. أما إذا كان الدستور ينقل الاختصاص تلقائيا إلى سلطة أخرى في حالة إصداره من طرف رئيس الجمهورية، فيعتبر الإجراء هنا تشريعيا .

ثانيا : قيمة الإصدار في ظل التطور الدستوري الجزائري

كرست الدساتير الجزائرية منح رئيس الجمهورية حق إصدار القوانين. فهذه السلطة مستمدة من الدستور، و لا يمكن اعتبارها إجراء شكليا تنظيميا، مع أنه لا يمكن إطلاقا للرئيس أن يدخل تعديلات على النص التشريعي الموافق عليه من قبل البرلمان. و إن قام بهذا سواء بالحذف أو الإضافة، فإن هذا الإجراء غير دستوري.

و بالتالي فإن النص الصادر يعد بالضرورة مخالفا للدستور، لأن القانون يعبر عن الإرادة الشعبية. و بهذا يتعين على من له سلطة الإخطار (أي رئيس المجلس الشعبي الوطني ، أو مجلس الأمة) إخطار المجلس الدستوري و الطعن في دعم الدستورية القانون.³

والملاحظ للتطور الدستوري الجزائري يرى أنه تقريبا جاء بنص الأحكام المتعلقة بحق الإصدار الممارس من طرف الجمهورية عدا الدستور الأول عام 1963 الذي أكد أن رئيس الجمهورية مكلف بإصدار القوانين و نشرها خلال عشرة الأيام الموالية لتحويلها إليه و يمكن أن تخفض هذه المدة في حالة الإستعجال بطلب من المجلس الوطني.⁴ كما أكد أنه في حالة عدم الإصدار ينتقل الاختصاص تلقائيا إلى رئيس المجلس الوطني عملا بأحكام المادة 51 من الدستور.⁵

¹ - أنظر : عبد العزيز السيد الجوهري ، القانون و القرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار و الشهر (دراسة المقارنة) ، د م ج ، الجزائر 1995 ، ص. 27-34.

² - أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص.225. و أنظر أيضا : عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة ، المرجع السابق ، ص. 301.

³ أنظر : عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق ، ص. 299.

⁴ - أنظر: المادة 49 من دستور 1963 .

⁵ - أنظر: المادة 51 من الدستور 1963 .

بمعنى أنه إذا وافق البرلمان على نص تشريعي، و لو لم يعترض عليه رئيس الجمهورية، أو اعترض عليه و أقره من جديد، و إن كان الاعتراض في ظل دستور 1963 هو اعتراض توفيقى بسيط لا يتطلب نسبة أخرى جديدة ، و أقره البرلمان ثانية بات لزاما على رئيس الجمهورية إصداره و نشره خلال مدة 10 أيام مع إعطاء إمكانية للنواب عن طريق رئيسهم طلب تقليص المدة في حالة الاستعجال أو الضرورة .

و ما يفيد أن المؤسس الدستوري واجه إمكانية تعطيل القانون عن الإصدار و نشره من طرف رئيس الجمهورية بقاعدة مؤداها أنه يكلف بالإصدار رئيس المجلس الوطني و بهذا ضرب الاعتراض الضمني الرئاسي عرض الحائط وهو في حكم المعدوم طالما أن الاختصاص ينتقل تلقائيا كما أن له ايجابية فهو يقطع الخلاف الذي قد يثور بين البرلمان والمؤسسة التنفيذية و جنب المجلس من اللجوء إلى إثارة المسؤولية السياسية للجهاز التنفيذي.¹ أما في الدساتير الأخرى فقد جاءت المادة 154 من دستور 1976 (المقابلة للمادة 117 من الدستور 1989 و المادة 1/126 من دستور 1996).² بلفظ موحد رغم تبني مبدأ التعددية الحزبية بإنشاء كلمة قوانين حلت محلها في دستور 89 و 96 عبارة القانون و كلمة تسليمه له عوضت بتسلمه إياه و هي كلمات تفيد نفس المعنى، وتحمل نفس المغزى، وإن كانت في صيغتها الحالية أدق.³ ومن خلال استقرائنا في مجال الإصدار يمكن القول أنه:

- من حيث المدة : نجد أن التطور الدستوري استقر على أجل ثلاثين يوما تسري من تاريخ تسلم النص من طرف رئاسة الجمهورية دون إقرار احتمال تقليص هذه المدة في حالة الاستعجال، و هي خاضعة لسلطة رئيس الجمهورية. فقد يصدر بعد 10 أيام أو أكثر أو أقل من ذلك وهذا على خلاف دستور 1963 الذي جعل أجل 10 أيام مع إمكانية تخفيضه بطلب من رئيس المجلس.

ولعل تفسير ذلك إلى حداثة عهد الدولة بالاستقلال و الحالة الماسة للتشريع.⁴ خاصة و أنه في ظل هذا الدستور كان المجال التشريعي مطلقا و غير محدد. بالإضافة إلى الجانب الذي لم يكن محتكرا. كما أنه من الملاحظ أن دساتير 1976 ، 1989 ، 1996 لم تنص على الجهة التي يحيل النص لرئيس الجمهورية وجاء التنصيص عليها في النظم البرلمانية.⁵

كما أن نقطة انطلاق الأجل تختلف بحسب نوعية القانون. فبالنسبة للقوانين العادية تبدأ من تاريخ إحالتها إلى رئيس الجمهورية، و بالنسبة للقوانين الاستثنائية من تاريخ إعلان المجلس الدستوري للنتائج النهائية .

أما بالنسبة للقوانين العضوية فمن تاريخ صدور رأي المجلس الدستوري بمطابقة القانون للدستور نظرا لأن الرقابة هنا سابقة و إجبارية. فالإخطار إجباري من طرف رئيس الجمهورية، أو من تاريخ تسلمه من طرف رئيس الجمهورية. أما إذا حصل إخطار بالنسبة للقوانين العادية طبقا للمادة 166 من دستور 1996 (مقابلة للمادة 156 من دستور 1989)، فيوقف هذا الأجل لحين فصل المجلس الدستوري الذي له

1- أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري نشأة تشريعا ، فقها ، المرجع السابق ، ص. 102.

2- أنظر: المادة 126 المقابلة لنص المادة 117 من دستور 1989 و المادة 154 من دستور 1976 .

3- أنظر : سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ، ص. 227.

4- أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق ، ص. 304.

5- أنظر: المادة 133 من قانون 77-01 (المقابلة لنص المادة 75 من قانون 89-16)، و المادة 43 من قانون العضوي 99-02.

هو الآخر أجل 20 يوما طبقا للمادة 167 من دستور 1996 (المقابلة للمادة 157 من دستور 1989) و للعلم فإن دستور 1989 لم يتكلم عن مسألة الأجل و ترك الأمر مبهما .

- من حيث الصياغة في نص المادة 49 من دستور 1963 جاءت بعبارة يكلف ، لكن المؤسس الدستوري في ظل الدساتير المتعاقبة استقر على لفظ "يصدر" ، هذا يدل على أن المؤسس الدستوري ينتهي إلى عدم نقل الإختصاص تلقائيا ، و يكرس بذلك الهيمنة التنفيذية على النص التشريعي الذي قد يظل عالقا و قد يصدر متأخرا.¹

بخلاف عبارة المادة 49 التي جاءت بنقل اختصاص إلى رئيس المجلس و كأن المؤسس الدستوري انتقل من مبدأ تجنب الخلاف بين البرلمان والسلطة التنفيذية. وإقامة علاقة يسودها التعاون و الاتصال إلى مبدأ حتمية الخلاف الذي قد يحدث نتيجة عدم إصدار أو تأمر وإقرار الانفصال .

و الجدير بالذكر أن النصوص الدستورية سالفة الذكر لم تحدد الجزاء الذي يترتب على عدم إصدار القانون في الأجل المحدد دستوريا باستثناء دستور 1963 الذي أقر نقل الاختصاص إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني. أما الدساتير المتعاقبة فإذا تأخر رئيس الجمهورية عن إصدار، أو لم يصدر القانون فلا جناح على الرئيس، لأنه لا يوجد فيه ما يوجب عليه أن يصدر القانون أثناء الأجل و المقرر .

و مهما يكن فإنه على رئيس الجمهورية مسؤولية حماية الدستور طبقا لنص المادة 2/70 " لأنه هو حامي الدستور " ناهيك عن القسم الدستورية طبقا لنص المادة 76 من دستور التي جاء فيها عبارة " أدافع عن الدستور " فمن باب أولى أن يقع على رئيس الجمهورية إحترام الأجل المحدد له دستوريا (30يوما)، أما القانون إذا لم يصدر أنه سيتوجب إحالة للمجلس الدستوري في حالة القوانين عادية أو طلب مداولة ثانية .

و من المقرر قانون أيضا أن الإصدار ليس كافيا لكي يكون القانون ساري المفعول، بل لابد من نشره لإعلام الشعب، و هذا لا يأتي إلا إذا تم نشر القانون في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية. إذن فالنشر هو مجرد عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون في التاريخ المحدد. أي إبلاغ إلى الكافة و إعلامهم بأحكام هذا التشريع، إذ لا تكليف إلا بمعلوم².

و يعرف الأستاذ عبد الله بوقفة النشر بأنه إجراء مادي لإصدار مباشر، يجعل القانون معلوما و نافذا في ميعاد محدد بالذات.³ فعملية النشر هي تصرف بموجبه تعلم السلطة التنفيذية الجميع بالقانون الذي تمت الموافقة عليه، و صدر طبقا للأوضاع المقررة دستوريا، وأن عليهم أن يتصرفوا مع ضوء أحكامه ذلك أنه لا يتصور أن يطالب الأفراد باتباع أحكام قانون معين دون أن تتاح لهم فرصة الاطلاع عليه . فالنشر إذن هو السبيل الوحيد للكافة للعلم بالقانون

¹ - هناك عدة قوانين تأخر صدورها مثلا : قانون النائب الذي صادق عليه المجلس يوم 09 جويلية 1978 و لم يصدر إلا في يوم 29 جانفي 1979 عندما تولى رئيس المجلس الشعبي الوطني رئاسة الدولة لمدة 45 يوما على إثر وفاة الرئيس هواري بومدين لذلك النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني تأخر إصداره بأربعة أشهر و نصف صادق عليه البرلمان يوم 24 مارس 1977 و صدر يوم 15 أوت 1977 ، قانون الانتخابات صادق عليه البرلمان يوم 01 جويلية 1980 و صدر 25 أكتوبر 1980 .

أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق، ص.295.

² - أنظر : محسن خليل ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، ج 1 ، نشأة المعارف ، الإسكندرية 1971 ، ص. 465.

³ - أنظر : عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص. 309.

وكما أنه وسيلة للاستدلال على العلم بالقانون لدى كل فرد يراد الاحتجاج عليه بالقانون حتى ولو لم يكن قد علم به في واقع.¹

وقد أسندت الدساتير الجزائرية مهمة النشر إلى السلطة التنفيذية لما تملكه من إمكانيات كفيلة لتحقيق هذا الغرض سواء كان هذا الإسناد صريحا أو ضمنيا. فمثلا دستور 1963 بمقتضى أحكام المادة 49 أسندت المهمة صراحة لرئيس الجمهورية بقولها " يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين و نشرها ... " فالمؤسس الدستوري حسم أمر النشر لكن ما استقر عليه التطور الدستوري أنه أغفل عبارة النشر، فليس معنى هذا أن القوانين بعد دستور 1963 لا تنشر، لكنه ضمنيا يفهم أنه من له سلطة الإصدار يتمتع بسلطة النشر. و لعل خلفية هذا أنه من الجانب الأدبي أن كلمة النشر لا تليق بمهام رئيس الجمهورية.²

و ما يمكنه قوله أن إجراء الإمتناع عن النشر هو إجراء غير دستوري، كما أنه قد تقع في مشكلة أخرى حتى و إن صدر ونشر القانون خاصة في ظل الدساتير 1976 ، 1989 ، 1996. نظرا لأن المجال التشريعي مقيد بوضع المبادئ العامة و الأسس و القواعد، مما يستدعي ضرورة صدور نصوص تنفيذية تفسر و تكمل وتبين كيفية التطبيق، و التي تندرج ضمن مجال السلطة التنظيمية العائد للوزير الأول. بمعنى تعليق تطبيق النصوص التشريعية بصدور نصوص تنفيذية مما يجعل السلطة التنفيذية في مأمن من الانتقادات بعد الإصدار والنشر في الوقت المحدد³، عدا دستور 1963 نظرا لأن مجال التشريعي للبرلمان حر طليق و غير محدد .

أما فيما يتعلق بتاريخ نفاذ القانون في حق المخاطبين بأحكامه، فهل العبرة بالإصدار أم النشر أم هناك أجل لا يخاطب الأفراد بأحكام القانون، إلا بعد انتهاء أجل من تمكينهم الإطلاع عليه ؟

إن المشرع الجزائري حسم الأمر بمقتضى المادة 04 من أمر 75-58 المؤرخ في سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل (بمقتضى القانون 07-05 المؤرخ في ماي 2007) القاضي ب تطبيق القوانين في تراب لجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية، و تكون نافذة المفعول له بالجزائر العالمية بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها في نواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ، و يشهد على ذلك ختم الدائرة الموضوع على الجريدة .

بهذا قيد المشرع سريان القانون بعلم الجمهور، على أن يندرج مجال تنفيذه إلى الوزير الأول.⁴ و في السياق المتقدم يمكن القول أن الإصدار و النشر يعتبران سلاحان بيد السلطة التنفيذية ، و التي بموجبها يمكن تقييد إرادة ممثلي الشعب حيث أن القوانين المصوت عليها لا تقوم لها قائمة إلا بعد صدورها و نشرها.

بمعنى أنهما حاجزان أمام المبادرة البرلمانية بالخصوص وعليه فمن الأجدر على المؤسس الدستوري أن يحدد أجل العمليتين (إصدار و النشر)، مع إمكانية الاستعجال التي

1- أنظر : محمد ولد سيد أب ، المرجع السابق ، ص. 402.

2- أنظر : عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة ، المرجع السابق ، ص. 311.

3 أنظر : سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ، ص. 230.

4 -أنظر: المادة 3/85 من دستور 1996، المقابلة للمادة 3/81 من دستور 1989، أما في ظل دستور 1976 فاندت لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 11/11 و بعد تعديل عن طريق استفتاء النص بتاريخ 03 نوفمبر 1988 أسندت لرئيس الجمهورية طبقا للنص المادة 115 .

تكون بطلب إحدى رئيسي الغرفتين أو الحكومة ، و في حالة انقضاء الأجل و لم يصدر وينشر القانون، فينتقل الاختصاص تلقائيا إلى الشخصية الثانية في الدولة أي رئيس الأمة ، كما أنه يسند الإصدار لرئيس الجمهورية. وسلطة النشر الثانية تحت مسؤولية الوزير الأول نظرا لأن هذا الأخير هو الذي يمارس سلطة تنفيذ القوانين و التنظيمات .

المبحث الثالث :إنفراد السلطة التنفيذية بالاختصاص التشريعي

لم يكثف المؤسس الدستوري الجزائري ، بإشراك السلطة التنفيذية في ممارسة الوظيفة التشريعية مع البرلمان جنبا إلى جنب ، وهذا بدء من المبادرة إلى غاية إصدار و نشر النص التشريعي ، بل مكنها من أن تشرع في المجال الخاص بالبرلمان بصفة منفردة.

بمعنى أن القاعدة التي تقضي بأن مهمة البرلمان هي سن القواعد العامة والمجردة والمعبرة عن الإرادة الشعبية، وأن مهمة تنفيذ هذه القواعد ترجع للسلطة التنفيذية، لم تعد تتماشى و التحول السياسي الذي شهدته الأنظمة السياسية. كما أن قاعدة تحديد مجال القانون و إطلاق العنان للمجال التنظيمي لم تواجه كل الصعاب.¹

كما قد يحدث في بعض مراحل الحياة الدستورية، كحالات غياب المؤسسة التشريعية غيابا عاديا (مؤقت) ، نظرا لأن البرلمان لا ينعقد بصفة دائمة. كما قد يحل البرلمان و يجمد نشاطه . وفي كلتا الحالتين قد تستدعي الظروف تنظيم بعض المسائل في المجال العائد دستوريا للبرلمان. كما قد تكون موجودة و منعقدة، لكن التشريعات لا تكتفي لمواجهة الظروف والأوضاع الإستثنائية.²

فالمؤسس الدستوري الجزائري في مثل هذه الحالات أسند وظيفة التشريع إلى السلطة التنفيذية -أساسا رئيس الجمهورية- و هذا باستعمال آلية دستورية تسمى بالأوامر (مطلب أول) هذا من جهة. و من جهة أخرى، فقد مكن المؤسس الدستوري السلطة التنفيذية وأساسا رئيس الجمهورية بأن يشرع مباشرة دون النظر إلى الحالات السابقة.

بمعنى أنه يستطلع رأي الشعب في مواضع هامة يرى فيها ضرورة الرجوع إلى مبدأ السيادة الشعبية. و قد يتعلق الأمر بالمجال التشريعي ، و هذا بموجب آلية دستورية يطلق عليها الاستفتاء (مطلب ثان). و في السياق المتقدم فالسلطة التنفيذية بإمكانها أن تنفرد دستوريا بالوظيفة التشريعية للبرلمان باستعمال تقنية الأوامر أو الاستفتاء الشعبي .

المطلب الأول: التشريع عن طريق الأوامر

إن المؤسس الدستورية الجزائري منح رئيس الجمهورية تقنية التشريع بأوامر والتي يقصد بها قيام السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بمهمة التشريع بدلا من البرلمان (المشرع الأصلي)، و ما تخوله هذه السلطة من إلغاء وتعديل تشريعات قائمة بذاتها أو التشريع فيها ابتداء.³

¹ أنظر : محمد ولد سيد أب ، المرجع السابق ، ص. 364.

² أنظر: مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور النظام القانوني للأوامر، المرجع السابق، ص. 10.

³ - أنظر في تفاصيل ذلك : إبراهيم قاوي ، المرجع السابق ، ص. 57.

بمعنى اجتماع الأصل العام للتشريع الرئاسي.¹ فالاختصاص الممنوح لرئيس الجمهورية يبدو و كأنه اختصاصا تكمليا حسب وجهة نظر المؤسس الدستوري، أي أن دور رئيس الجمهورية يتمثل أساسا في مساعدة البرلمان على أداء الوظيفة التشريعية على أحسن وجه و دون أي تنافس.²

إلا أن العلاقة قائمة على أساس التعاون في مجال وضع التشريعات القائم على مبدأ الفصل بين السلطات وفقا لأحكام الدستور. فالتشريع من اختصاص البرلمان، و لكن يشاركه رئيس الجمهورية عن طريق التشريع بالأوامر وفق الحدود المرسومة دستوريا. حيث اعترف بحالات و هي: حالة غياب البرلمان. سواء بعد انتهاء ولايته، أو بين دورتي البرلمان (فرع أول). و حالة مواجهة الظروف الاستثنائية (فرع ثان).

الفرع الأول: التشريع بأوامر أثناء غيبة البرلمان

عندما تتعرض المؤسسة التشريعية لغياب في ظروف عادية، فإن المؤسس الدستوري الجزائري أسند الوظيفة التشريعية إلى رئيس الجمهورية، و هذا للحيلولة دون حدوث فراغ تشريعي قد يؤثر على سير مؤسسات الدولة، و يعرقل بعض أنشطتها. فغيبة البرلمان قد تحدث في حالة انتهاء ولاية البرلمان أي انتهاء الفترة التشريعية، وتأخر انعقاد المجلس الجديد لسبب أو لآخر، نظرا لأن مدة انعقاده محددة دستوريا(أولا)، أو بسبب الغياب المؤقت، أو ما يعبر عنه بمصطلح ما بين دورتي البرلمان(ثانيا). كما قد يكون غيابا دائما نتيجة الحل الذي يصيب البرلمان(ثالثا).

أولا : التشريع بعد انتهاء ولاية البرلمان

يقصد بالولاية التشريعية مدة الإنابة أو الفترة الزمنية للمجلس النيابي، والتي تبدأ من تاريخ تنصيب البرلمان إلى غاية تاريخ انتهاء ولايته انتهاء طبيعيا. و تختلف مدة الولاية التشريعية من دستور لآخر. و بانتهاء ولايته تجرى انتخابات جديدة، و هذا ما يفرضه الدستور نظرا لأن البرلمان الممثل الحقيقي لإرادة الشعب، و بما أن هذا الأخير في تطور مستمر فيتعين الرجوع إلى الشعب حتى يظل البرلمان الممثل الحقيقي للإدارة الشعبية.³ لكن قد تنتهي ولاية البرلمان دون أن تتمكن الحكومة من تنظيم انتخابات بسبب ظروف صعبة، و هنا نتساءل: من يمارس الوظيفة التشريعية بين تاريخ انتهاء ولاية البرلمان القديم و انتخاب البرلمان الجديد؟

و للإجابة على هذا التساؤل، فإن المؤسس الدستوري الجزائري وضع حلا، وهو تمديد الفترة النيابية للمجلس الأول بسبب الظروف الخطيرة التي حالت دون إجراء انتخابات بموجب قرار من البرلمان بناء على اقتراح رئيس الجمهورية، و استشارة المجلس الدستوري مع العلم أن استشارة هذا الأخير لم تكن مقررة في دستور 1976 نظرا لانعدام الوجود الدستوري لهذه المؤسسة الدستورية.⁴

1- أنظر: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص. 247.

2- أنظر في تفاصيل ذلك : حميد محديد، التشريع بأوامر و تأشير على استقلالية البرلمان في دستور 1996، مذكرة ماجيستر، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002، ص. 89.

3- أنظر في تفاصيل ذلك : محمد ولد سيد أب، المرجع السابق، ص. 279.

4- أنظر: المادة 102 من دستور 1996، المقابلة للمادة 96 من دستور 1989، و المقابلة لنص المادة 129 من دستور 1976 مع استبدال عبارة ظروف خطير جدا بعبارة ظروف خطيرة للغاية، وإضافة كلمة بمقتضى قرار و إن كانت هذه العبارة تحمل

أما في دستور 1963 فلم نجد شيئا من قبيل هذه المقننات.¹ كما أن الملاحظ من النصوص الدستورية يستشف أن التمديد لا يكون إلا في حالة ظروف خطيرة فقط، مع الأخذ بعين الاعتبار الإمكانية و ليس الإلزامية. فيمكن التمديد في حالة هذه الظروف، و قد لا يتم التمديد. إذ أنه ليس هناك ما يفرض على رئيس الجمهورية أن يقترح على البرلمان إثبات الحالة، كما أنه ليس على المجلس اتخاذ هذه القرار بمحض إرادته .

إذن فالحلقة مفرغة ، و نرجع إلى طرح السؤال السابق ففي ظل دستور 1996 يمكن أن تسند هذه المهمة إلى رئيس الجمهورية و يشرع بأوامر طبقا لنص المادة 124 من الدستور.² نظرا لأن التصريح اللفظي للمؤسس الدستوري جاء بعبارة الشغور، وهذا المصطلح يعني حالة الحل، و حالة انتهاء الفترة التشريعية للمجلس، و تأخر انعقاد المجلس الجديد لكن في ظل دستور 1976 فالمادة 153 منه لم تأت بعبارة الشغور ، إنما بعبارة " فيما بين دورة و أخرى " .³

أما دستور 1989 فقد تخلي المؤسس الدستوري فيه عن التشريع وفق هذه الآلية رغبة منه في إحداث نوع من التوازن بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية، و إحقاقا لمبدأ الفصل بين السلطات، و للتخفيف نوعا ما من شخصنة الحكم التي ميزت الدساتير السابقة بشكل صريح.⁴

أما في ظل دستور 1963 فيمكن القول أنه مادام أن الحكمة هي سد الفراغ التشريعي، فبإمكان رئيس الجمهورية أن يشرع و بكل حرية. و مادام أن المجلس التشريعي غير محدد و محصور من جهة ، و السلطة التنظيمية أو اللائحية ، هي الأخرى بيد رئيس الجمهورية طبقا للمادة 53، فكيف يمكن أن تعتبر أن رئيس الجمهورية استحوذ على المجال التشريعي و هو أصلا غير محدد و محصور. أو بمعنى أن دستور 1996 في مادته 124، هو الوحيد الذي حسم الأمر بشكل صريح، و جعل وظيفة التشريع مسندة لرئيس الجمهورية باستعمال آلية الأوامر. فماذا على مستوى دساتير الأخرى؟

بتصفحنا للدساتير الجزائرية، ما علينا سوى أن نحتكم في ظل دستور 1989 إلى المادة 67 من الدستور و القاضية بـ: " يجسد رئيس الجمهورية ، رئيس الدولة ، وحدة الأمة و هو حامي الدستور و يجسد الدولة داخل البلاد و خارجها وله أن يخاطب الأمة مباشرة " المقابلة لنص المادة 70 من دستور 1996 .

والملاحظ أن فحوى هذه المادة قد يشير إليها المؤسس الدستوري في صيغة اليمين الدستورية كما جاء في دستور 1963 من خلال المادة 40،⁵ كما تكون في البنود المتعلقة بصلاحيات رئيس الجمهورية مثلا جاء في دستور 1976 من خلال المادة 111.⁶ وإن كانت هذه المادة تعتبر من أهم مواد الدستور لكونها تصف مهام و حدود صلاحيات رئيس

نفس المعنى، و لا تغير في الموضوع شيئا مع حذف كلمة استشارة المجلس الدستوري، نظرا لأن المؤسس الدستوري في ظل هذا الدستور لم يتبنى مبدأ الرقابة الدستوري لأسباب سبق ذكرها

¹ - سوى ما جاء فيما يتعلق بأحكام الانتقالية بحديد وكالة أعضاء المجلس الوطني التأسيسي حين نصت المادة 77 على أنه " يمدد أجل الوكالة التشريعية لأعضاء المجلس الوطني التأسيسي المنتخب بتاريخ 20 سبتمبر 1962 من تاريخ 20 سبتمبر 1964 و هو التاريخ الذي يتم قبل حلوله إجراء انتخابات للمجلس الوطني طبقا للدستور و لمدة أربع سنوات .

² - أنظر: المادة 124/3، 1 من دستور 1996 .

³ - أنظر: المادة 153 من دستور 1976 .

⁴ أنظر : عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص. 53 .

⁵ - أنظر: المادة 40 من دستور 1963 .

⁶ - أنظر: المادة 111/1، 2، 3 من دستور 1976

الجمهورية.¹ فإن المغزى العام من هذه المادة هو أن رئيس الجمهورية يملك اختصاصات واسعة على جميع الأصعدة السياسية و الدستورية ، دون ترك المجال أمام المؤسسات الدستورية الأخرى لتسيير الدولة .إلا أن التسليم بهذا الأمر يخلط الحابل بالنابل ،ويجعلنا أمام القول بأن الصلاحيات المسندة بموجب الدستور لمؤسسات دستورية أخرى (مثلا المجلس الدستوري ، مجلس المحاسبة ... " تدخل تحت لواء صلاحيات رئيس الجمهورية خاصة أن العبارة جاءت في المادة الخامسة ب :

le fonctionnement régulier des pouvoir Publics ainsi que la continuité de l'État "

بمعنى السير المنتظم للسلطات العامة و استمرار بقاء الدولة التي لم تأت بهذه الصيغة في صلب لمادة 70 من دستور 1996 (المقابلة للمادة 67 من دستور 1989) و إنما جاءت على مستوى المادة 76 المتعلقة باليمين الدستورية .²

غير أن هذه المادة الخامسة يغلب عليها الطابع السياسي أكثر من القانوني نظرا لأن المهام ذات صيغة سياسية و ليست صلاحيات دستورية.³ نظرا لأن هذه المادة تصف الصلاحيات ولا تحددها ناهيك على أن خلفية هذه المادة راجع إلى خطاب ديغول الذي ألقاه في " Bayeu " سنة 1946 و الذي ردهه في خطاب أمام وزراء الدولة في 1958/06/13 حيث أكد ضرورة أن يلعب الرئيس دوره كحكم بصفة كاملة بين مؤسسات الدولة.⁴

لكن هذا ليس معناه أن يكون محايدا بل حكما. وفعلا على مجرى الأحداث السياسية و بأسلوب آخر مؤهلا دستوريا و مقورا في حالات التي تقسم خطورة. وبهذا يحمي رئيس الجمهورية دوره السياسي عكس ما حدث في ظل الجمهورية الثالثة بعد أن تحولت صلاحياته بموجب الممارسة إلى رئيس الحكومة . فالهدف من إقرارها إذن وضع المبادئ التي تحكم بسلوك الرئيس في تسيير أمور الحكم، إضافة إلى كونها تضع الأسس التي تمكن الرئيس من حماية صلاحياته.⁵

و يتضح من جانب آخر، أنه حتى وإن كانت الغاية هنا حماية صلاحيات الرئيس، فإن هذا الأخير قد يستتر من خلال ذلك ،لتبرير سلوكاته ، بوصفه الضامن للسير المنتظم للسلطات العامة و استمرار وديمومة الدولة هذا من جهة . و من جهة أخرى، فإن الصلاحيات المسكوت عنها، أو المقررة ضمنا لمؤسسات أخرى يمكن أن يستحوذ عليها الرئيس على أساس هذه المادة .

و على هذا الأساس، فيمكن لرئيس الجمهورية أن يمارس الوظيفة التشريعية في مثل هذه الحالة " بعد انتهاء ولاية البرلمان، ودون تقديم اقتراح منه، نظرا لأن له جوازية في تقديمه مستندا على مقتضيات من هذا القبيل " .

¹ -François LUHAIRE et Gerad CONAC , La constitution de la republique francaise , 2ème , Edition , Paris ,1987 , p.229-236.

² -أنظر: المادة 76 من دستور 1996،المقابلة للمادة 73 من دستور 1989 .

³ - أنظر في تفاصيل ذلك : محمد ولد سيد أب ، مرجع سابق ، ص 284 .

⁴ -François LUCHAIRE etGerard CONAC , op.cit. , p. 230.

⁵ - أنظر: محمد ولد سيد أب ، مرجع سابق ، ص283 وما بعدها و أنظر أيضا:

François Luchaire etGerard CONAC , Op.cit. , P 230

ثانيا : التشريع بين دورتي البرلمان

الأكيد أن البرلمان لا ينعقد بصفة دائمة بل له دورات عادية.¹ كما قد يجتمع في دورة غير عادية. وقد تستدعي الضرورة إتخاذ نصوص في مواضيع تدخل في مجال التشريع المحدد دستوريا للبرلمان، وبما أن البرلمان قد يكون غائبا، فالتساؤل المطروح: هو هل هذه المشاكل تبقى معلقة لحين تدخل السلطة المختصة وهي البرلمان أم تحل مكانها سلطة أخرى ؟ للإجابة على هذا السؤال فإن المؤسس الدستوري الجزائري منح حق التشريع فيما بين دورتي البرلمان إلى رئيس الجمهورية، حيث يتولى إصدار أوامر لها صفة القانون، بعد أن يعرضها على البرلمان للموافقة عليها .

و من خلال المادتين ،153،124 من دستور 1976، ودستور 1996 على التوالي، نجد أنه لكي يتمكن رئيس الجمهورية من ممارسة اختصاصه التشريعي بواسطة أوامر، فإنه لا بد من توفر شروط منها ما هو صريح، ومنها ما هو ضمني، وذلك على الشكل التالي:

1- بالنسبة إلى انعقاد البرلمان في أدوار عادية فقد جاءت المادة 59 من نظام المجلس الوطني لعام 1964 ب" يعقد المجلس الوطني أربع دورات في العام مستغرق كل واحدة منها ثمانية أسابيع وهي : دورة الخريف ، دورة الشتاء ، دورة الربيع ، دورة الصيف ، يعلن رئيس المجلس الوطني على اختتام كل دورة في نهاية آخر الجلسة من الأسبوع الثامن . يحدد رئيس المجلس الشعبي الوطني تاريخ افتتاح الدورة القادمة ..."

كما نصت المادة 95 ، 146 ، 1976 من نظام المجلس الشعبي الوطني قانون 01-77 على أنه " يعقد المجلس الشعبي الوطني دورتين في السنة تدوم كل واحدة منهما ثلاثة أشهر على الأكثر ، وتنتهي هاتان الدورتان :
- دورة الربيع و تبتدئ في أبريل - دورة الخريف وتبتدئ في أكتوبر ، المقابلة لنص المادة 32 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 89-1 مع تحديد بداية دورة الربيع بثاني يوم عمل من الأسبوع الأول من شهر أفريل ، دورة الخريف في ثاني عمل من الأسبوع الأول من شهر أكتوبر أما حاليا في ظل دستور 1996 نصت المادة 1/118 على أنه " يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة ، مدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل " كما جاءت أيضا المادة 05 من قانون العضوي 99-02 على " يجتمع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في دورتي الربيع و الخريف

- تبتدئ دورة الربيع في يوم العمل الثاني من شهر مارس

- تبتدئ دورة الخريف في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر

- تدوم كل دورة عادية خمسة (05) أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها

- يحدد تاريخ اختتام كل دورة بالتنسيق بين مكثبي الغرفتين و بالتشاور مع الحكومة

- تفتتح كل دورة من دورات البرلمان و تختتم بتلاوة سورة الفاتحة و عزف النشيد الوطني

و ما بهما هنا هو نظام 1976 ، 1996 نظرا لأنه في ظل دستور 1976 استعمل آلية الأوامر عن طريق التفويض ، أما في ظل دستور 1989 لم تنتهج تقنية الأوامر ، وعليه يلاحظ في ظل دستور 1976 أن مدة كل دورة لا يمكن أن تتعدى ثلاثة أشهر ، وهذا القيد أن دورة المجلس غير مفيدة من حيث قصرها و إنما من حيث استغراقها ، فضلا عن الأيام الأسبوعية التي لا يجتمع فيها المجلس ، إما لكثرة أعماله فيمنح للنواب قدرا من الراحة لاستعادة نشاطهم إلى جانب العطل مما يقلل من المدة التي تستغرقها الدورة خاصة إذا قلت المشاركات و الاقتراحات مما ينتج عنه تحقيق في أعمال المجلس و بالتالي تقليص دورة الفصلية فعلى سبيل المثال فإن الأيام الفعلية التي استغرقتها الفترة التشريعية الأولى (1977 - 1982) هي 217 يوما و إن كانت الفترة تتكون من 10 دورات (لأن الفترة خمس سنوات) أي من إجمالي مقر بـ 30 شهرا بمعنى $217 \div 10 = 21$ يوما و نصف تقريبا لكل دورة، ناهيك على أن الجلسات لا تدوم يوما بأكمله فقد تكون صباحية أو

مسائية هذا من جهة و من جهة أخرى فإن مدة 6 أشهر أي نصف سنة معنى أن السلطة التنفيذية تتفاسم مع البرلمان السنة مناصفة ، أما اليوم فالبرلمان مجتمع في دورتين مدة كل دورة على أقل 4 أشهر و على الأكثر خمسة أشهر بمعنى أنه يجتمع 08 أشهر إلى 10 على الأكثر في السنة بالإضافة إلى دورات الاستثنائية و هذه نقطة تحسب لصالح تدعيم مركز البرلمان واسترجاع مكانته متى إن كانت هذه المدة لا تستغرق كاملة عمليا وهذا ليس المعنى أننا نجزم بأن عامل الوقت هو أساس مكانة البرلمان بمعنى لا ترجع نقص العمل التشريعي ناهيك إلى قصر مدة البرلمان بل هناك عدم أسباب من بينها افتقار البرلمان للمعلومات الكافية ، و الوسائل عادية و البشرية ، ناهيك عن عامل الكفاءة و التخصص الذي يقتصر إليه النواب. **أنظر في تفاصيل ذلك :** سعيد بوشعير ، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني ، مجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، عدد الأول ، د م ج ، الجزائر سبتمبر 1988، **وأنظر أيضا:** محديد حميد ، المرجع السابق، ص94 و 20 وما بعدها .

أ- الشروط الصريحة للتشريع في غيبة البرلمان

إن هذه الشروط عبرت عنها المادتين 153، 124 من دستور 1976، ودستور 1996 على التوالي و يمكن أن نسردها فيما يلي :

1 - اتخاذ الأوامر فيما بين دورتي البرلمان : معنى ذلك أن إمكانية قيام السلطة التنفيذية

– بالتشريع - وأساسا رئيس الجمهورية – تكون بين دورتي البرلمان، أي بين دورة أبريل ودورة أكتوبر في ظل دستور 1976 وبين دورة مارس ودورة سبتمبر في ظل دستور 1996 . وإن كان القيد الزمني ضيق في ظل دستور 1996 أكثر من 1976 نظرا لأن مدة الدورة 3 أشهر على الأكثر في ظل دستور 1976. أما حاليا فمدة الدورة 4 أشهر على الأقل و 5 أشهر على الأكثر وهذا عملا بنص المواد 146 من دستور 1976 و المادة 118 من دستور 1996 . ولنا أن نتساءل عما إذا كانت حالة تأجيل انعقاد البرلمان حالة من حالات بين دورتي البرلمان ؟

يذهب الفقه إلى اعتبار فترة تأجيل انعقاد البرلمان لا تعد واقعة بين أدوار الانعقاد ، و من ثم لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية. وهذا يعني أن هذه الفترة تقطع دور انعقاد البرلمان، وحينما يعود البرلمان إلى الانعقاد من جديد، فإنه يستكمل الدورة نفسها التي قطعت و لا يعتبر في حالة انعقاد جديد.¹

2 - اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء: انفردت بهذا الشرط المادة 124 من دستور

1996 على غرار المدة 153 من دستور 1989 التي لم تتطرق إليه، وإن كان دستور 1963 لا يعني أن هذه الهيئة لم تكن موجودة بل العكس فقد جرى العمل على تسمية رئيس الحكومة من قبل المجلس الوطني التأسيسي بموجب اقتراح التوجيه المقدم بتاريخ 25-09-1962 برئيس مجلس الوزراء.² وإن كانت هذه التسمية في ظل دستور 1963 في موضع نص المادة 58 المتعلقة بالأوامر في حالة التفويض،³ دون تطرق إلى صلاحيات أخرى له ودون توضيح مركز رئيس الجمهورية فيه ، إلى أنه بعد صدور أمر 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة، أصبح رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس الوزراء يمارس صلاحياته بتفويض من مجلس الثورة .

وفي ظل دستور 1976 فيما يتعلق بالجانب الاستشاري نجد لفظ الحكومة وليس مجلس الوزراء. لكن بعد تعديل 1988 و في إطار التعددية الحزبية حيث نجد إلى جانب رئيس الجمهورية الوزير الأول منبثق من الأغلبية فيما أصبح لمجلس الوزراء دورا هاما في التنسيق و العمل سوية، وأيضا في ظل دستور 1996 مما جعله هيئة هامة يترأسها رئيس الجمهورية .

و لكن نتساءل عن أن هل شرط إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء هو إجراء جوهري أم إجراء شكلي ؟

¹ أنظر : مراد بدران ، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص. 15 .

² أنظر : سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ، ص. 42.

³ أنظر: المادة 58 من دستور 1963 .

إن دستور 1996 أقر بثنائية الجهاز التنفيذي أي رئيس الجمهورية و الوزير الأول الذي يسير الحكومة التي تتحمل المسؤولية أمام البرلمان، هذا يجعلنا نتساءل عن الدور الذي تلعبه الوزارة أو الحكومة ؟

ففي النظام البرلماني إن الحكومة تتحمل المسؤولية، ولكن في ظل دستور 1996 و عن طريق آلية الأوامر، أصبح مركز رئيس الجمهورية قوي لدرجة أنه أصبح يتمتع بالدور الرئيسي الفعال في ميدان السلطة التنفيذية. و قد يواجه الحكومة و البرلمان ومن هنا يمكن القول بأن رئيس الجمهورية في ظل دستور 1996 هو الطرف الأساسي، خاصة أن المجلس يترأسه رئيس الجمهورية، ويتألف من الوزير الأول والوزراء .

الأمر الذي يجعلنا أن نقول أن مجلس الوزراء هيئة جديدة مستقلة عن رئيس الجمهورية في ظل تكريس صلاحيات الوزير الأول الذي يرأس حكومته ، خلافا لما جاء به دستور 1976، حيث كان مجلس وزراء حلقة اتصال بين رئيس الجمهورية و الحكومة برمتها. كما أن الدستور لم يحدد لا وقت اجتماع مجلس الوزراء ولا شكل ذلك ولا حتى الأغلبية . بمعنى أنه لم يبين وضعية مجلس الوزراء، هل هو مقرر أم منفذ لما يراه الرئيس .

خاصة وأن دستور 1996 لم يقرر مبدأ التوقيع المزدوج أي عدم وجود إعادة توقيع من طرف الوزير الأول .لما فيه من مكانة تحقيق التوافق داخل السلطة التنفيذية لإنشاء إرادة موحدة فعدم وجود هذا القيد يقوي مركز رئيس الجمهورية بل يجعله محور الأساسي لمجلس الوزراء والكل خاضع لرغبته .وهنا تظهر تبعية أعضاء مجلس الوزراء لرئيس الجمهورية و المتمثلة في أن هذا الأخير هو الذي يعين الوزير الأول وينهي مهامه طبقا للدستور¹ كما أنه يعين أعضاء الحكومة.²

ويمكن القول أن حق مجلس الوزراء هو حق استشاري فقط ،و أن طلبه من طرف رئيس الجمهورية هو للإعلام. ولو أن اتخاذ الأوامر يمارس فعلا في إطار مجلس الوزراء، لكان لهذا الأخير وسيلة قانونية يطرح من خلالها رأيه ويكرس له دستوريا حق إخطار المجلس الدستوري. بمعنى آخر أن رئيس الجمهورية يأخذ حصة الأسد في أعمال مجلس الوزراء و هو الوزير الأول بأمر الواقع.³

كما يلاحظ أيضا أنه تم النص على هذا الشرط في الفقرة الأخيرة من المادة 124.ومعنى ذلك أن هذا الشرط يسري على الأوامر سواء التي تتخذ في حالة المجلس الشعبي الوطني، أو فيما بين دورتي البرلمان، و في تلك التي تتخذ خلال الحالة الاستثنائية . كما نعلم أن رئيس الجمهورية هو الذي يرأس مجلس الوزراء

1-أنظر: المادة 05/77 من دستور 1996 .

2-أنظر: المادة 1/79 من دستور 1996 .

3- لعل مركز وقوة رئيس الجمهورية تتجلى في أنه ممثل الشعب و منتخب بالأغلبية و بالاقتراع العام و المباشر و السري ، وعلى أساس برنامج و هو حامي الدستور. فكل هذا يعطي له مكانة هامة و مميزة تجعله يتدخل في أعمال مجلس الوزراء ، وتقديم نقده في موافقة أو الرفض. ونقد أعضاء مجلس الوزراء على ما قدمه رئيس الجمهورية لا تسمن ولا تغني من جوع وإن كان من النادر حدوثه بمعنى آخر أن رئيس الجمهورية يمارس سلطة فعلية على مجلس الوزراء و هي رئاسة شخصية لا يجوز تفويضها عملا بأحكام المادة 3/87 من دستور 1996، و التي حضرت تفويض لأحكام المنصوص عليها في المادة 77 و التي تدخل في أحكامها رئاسة مجلس الوزراء في فقرتها الرابعة .

وعليه فإن رئيس الجمهورية لا يجد أي صعوبة ، لذلك فالمقصود بهذا الشرط هو إطلاع الحكومة و التنسيق معها.¹

و قد تكون الحكومة أحيانا وراء اتخاذ هذه الأوامر خاصة إذا وجدت صعوبات في تمرير مشاريعها القانونية أمام البرلمان. فتسحب مبادرتها ويعرضها على رئيس الجمهورية لكي يتخذها في شكل أوامر مع احترام الإطار الزمني المحدد دستوريا .

3 - عرض الأوامر على البرلمان : في مقابل منح السلطة التنفيذية حق التشريع ضمن المجال الذي يندرج دستوريا لصالح البرلمان، فإن الاختصاص التشريعي الذي حُضيت به المؤسسة التنفيذية ما هو إلا استثناء و ليس قاعدة. ذلك أن الغرض منه هو مواجهة أوضاع غير طبيعية قد تتعرض لها الدولة في فترة ما بين دورتي البرلمان. و على هذا الأساس فقد أوجب المؤسس الدستوري عرض الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع للموافقة عليها.²

و الجدير بالملاحظة حرص المؤسس الدستوري على تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر على البرلمان حيث يجب أن تكون في أول دورة للبرلمان.³ وقد يكون مرد هذا التحديد هو السعي لاسترجاع البرلمان ما له من اختصاص بمجرد انعقاد أول جلسة برلمانية للدورة المقبلة. فالهدف من ذلك هو تجنب الصراع السلطوي الذي قد يحدث للهيئة التشريعية، وتفادي تواجد مشروعين في ذات المجال و في نفس الوقت.⁴ كما يمنع أي إهمال أو تقصير من جانب رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على اللجنة التي تملك أصلا حق التشريع.⁵

و تجدر الإشارة أن المشرع الجزائري في ظل قانون العضوي 02/99 نص على عرض نص الأمر بكامله للتصويت و المصادقة عليه دون مناقشة و تعديل.⁶ بخلاف دستور 1976 و النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بموجب قانون 01-77 الذي لم يتضمن مقتضيات من هذا القبيل.⁷

1- قبل عقد اجتماع مجلس الوزراء يلتقي رئيس الجمهورية مع رئيس الحكومة و يتطرقا لمختلف القضايا لاسيما التي لا تحتمل قيام خلاف حولهما ، فيتخذ موقفا مبدئيا و نهائيا رسميا في مجلس الوزراء و رأي رئيس الجمهورية يقدم على آراء أعضاء الوزارة لأنهم تابعين إليه في التعيين و العزل فهم يتعبدان بأراء وقرارات رئيس الجمهورية حتى وإن كان مجلس الوزراء هو الإطار الذي تتخذ فيه القرارات اعتمادا على مبدأ القيادة الجماعية ، فإن هذا المبدأ لا يصدق في أغلبية الأحيان في أنظمة الدول النامية أين تجسد الثنائية شكليا فقط ، وأن الأحادية تأخذ مكانها بسبب التبعية فمصير بقائهم في مناصبهم أو عزلهم خاضع عن إرادة الرئيس ، و معنى الارتباط التام لرئيس و تنفيذ بما يقدر العمل في إطار توجهاته و الرجوع إليه كلما استدعى الأمر ذلك **أنظر في تفاصيل ذلك** : حميد محيد ، المرجع السابق ، ص. 87، وأنظر أيضا: فكايير نور الدين ، الطبيعة القانونية للنظام السياسي الجزائري و إختلالات دستور 1996 ، جريدة شروق اليومي ، 28 أوت 2005 ، العدد 1468 ، ص. 08 .

2- أنظر : مراد بدران ، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص. 16.

3- أنظر: المادة 153 من دستور 1976 . و المادة 2/124 من دستور 1996 .

4- أنظر : عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق ، ص. 350.

5 أنظر : مراد بدران ، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية ، المرجع السابق ، ص. 16.

6- أنظر: المادة 38 من القانون العضوي 02/99 .

7- أقر قانون 01-77 أن تصويت دون مناقشة لا يكون إلا بطلب الحكومة أو اللجنة المختصة بالموضوع يقدم إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني ويعرضه هذا الأخير في الاجتماع رؤساء اللجان للموافقة مع وجوبية تعلق الطلب بمشروع قانون أو اقتراح طبقا للمادة 131 دون أن يأتي إلى تطرق الأوامر ، لكن الأستاذ أحمد محيو يري أن الأوامر من الناحية العلمية لا تعرض للمناقشة على المجلس و يعرفها بأنها تعطى الفرصة له لتفحص التعسف الرئاسي بغية قبول الأمر الذي يستمر حينئذ بإنتاج كل آثاره القانونية أو رفضه ووضع حد لآثاره ، كما يشير الأستاذ سعيد بوالشعير أن الموافقة المقصودة في المادة و الموافقة الصريحة التي نصت عليها المادة 158 من نص الدستور فيما يتعلق لمعاهدات السياسية و المعاهدات التي تعدل المادة محتوى القانون و التي يصادق عليها رئيس الجمهورية بعد الموافقة الصريحة عليها من المجلس و المصادقة المقصودة في

أما فيما يتعلق بالأغلبية المشتركة في البرلمان للموافقة على الأمر ، فيتمثل في ظل دستور 1976 في نص الأغلبية المقررة لنص التشريعي أي الأغلبية البسيطة. أما في ظل دستور 1996 فيخضع لنوع المجال التشريعي الذي تدخل فيه رئيس الجمهورية بأوامر. فإذا كان موضوع الأمر من ضمن المجالات المنصوص عليها في المادة 122 أي مجال القانون العادي ، فيتم التصويت عليه بالأغلبية البسيطة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني و أغلبية 3/4 أعضاء مجلس الأمة . أما إذا كان موضوع الأمر يدخل في إطار أحكام المادة 123 أي مجال القانون العضوي فشرط بالأغلبية المطلقة للنواب و أغلبية 3/4 أعضاء مجلس الأمة .

ب- الشروط الضمنية للتشريع في غيبة البرلمان

هذه الشروط لم تعبر عنها صراحة النصوص الدستورية ، بل عبرت عنها ضمنيا، و هي توفر حالة الضرورة . فالتشريع بواسطة الأوامر إجراء استثنائي، باعتبار أن الوظيفة التشريعية تعود للبرلمان صاحب الاختصاص الأصلي، ذلك أنه قد تحدث في الدولة ضرورة ملحة تستدعي إصدار تشريعات و يكون البرلمان في عطلة ، أي بين دورتي البرلمان. الشيء الذي يستدعي تدخل سلطة أخرى لإصدار هذه التشريعات.

و فكرة الضرورة تقضي بأن التشريعات القائمة لم تتمكن من مواجهة الأوضاع غير الطبيعية التي ظهرت. فالضرورة تتطلب وجود تنظيم في موضوع معين يندرج في المجال التشريعي للبرلمان، بسبب تعذر اجتماع البرلمان.

فالتشريع هنا استثنائي ، و تقدير حالة الضرورة متروك للسلطة التنفيذية ذاتها، كما أن هذه الأخيرة مقيدة برقابة برلمانية تتمثل في مصادقة البرلمان على الأوامر، فالبرلمان يملك رفضها، على أن رفضه قد يكون مبنيا على عدم توفر شرط الضرورة .

وفي إطار السياق المتقدم نجد أنفسنا أمام تساؤلات فيما يتعلق بعدم عرض رئيس الجمهورية الأوامر على البرلمان في دورته المقبلة للموافقة، و ما هو الجزاء المترتب على عدم احترام الرئيس لتحديد الزمني، وما مصير الأوامر إذا لقيت الرفض و ما طبيعتها القانونية؟

إن التكييف القانوني لمراسيم الضرورة أو الأوامر، التي تتخذها السلطة التنفيذية أهمية بالغة، فعلى أساسه يتم تحديد الآثار القانونية المترتبة على تلك المراسيم والأوامر و لاسيما من حيث الرقابة عليها، و معرفة ما إذا كانت قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، أو ذات طبيعة تشريعية تخضع لرقابة المجلس الدستوري.¹

إن المؤسس الدستوري الجزائري، رغم أنه سمح للسلطة التنفيذية بواسطة تقنية الأوامر بأن تشرع في مجال يعود فيه الاختصاص أصلا للسلطة التشريعية، إلا أنه لم يبين

نص المادة 38 من دستور الفرنسي لعام 1958 " Ratification " التي تعني المناقشة و التصويت كما يرى أن هذا المصطلح أي " المصادقة" يمتاثنى مع مبدأ المراقبة الفعلية لعمل مؤقت تقوم به جهة ليست صاحبة اختصاص أصيل و التي يقصد من وراءها المناقشة والتصويت والإقرار ، بمعنى آخر أن ما تقصده المادة 153 هو إخطار النواب فقط لأن الأوامر تكتسب قوة القانون وسموه بمجرد صدورها و هذا يقضي على فكرة الاعتماد على أحد المعيارين (الشكلي أو الموضوعي) للتمييز بين أعمال التشريع و أعمال التنظيم في هذا المجال ، و في مجمل القول نخلص أن المراقبة لا تضي على الأوامر الفقه التشريعية ورفضها لا ينص عنها تلك الصفة نظرا لا سنا بها من مخول الدستور ، أنظر في تفاصيل ذلك : أحمد مجبو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ط3 ، د و ج ، الجزائر 1979 ، ص 529 . 530 ، و أنظر أيضا : سعيد بو الشعير ، عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق، ص. 342-343 .

¹- أنظر: عمار عوابدي ، "نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري" ، الطبعة II ، دارهومة، الجزائر ، (1999)، ص.148. وأنظر أيضا مراد بدران ، "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124"- النظام القانوني للأوامر ، المرجع السابق، ص.22.

موقفه تجاه الطبيعة القانونية للأوامر. و في إطار هذا السياق يمكن أن نطرح السؤال التالي:

- هل مصادقة البرلمان تعتبر شهادة ميلاد لتلك الأوامر لتصبح قوانين؟

وهنا نجد حالتين قبل موافقة البرلمان، و بعد موافقة البرلمان أي المرحلة السابقة للموافقة و المرحلة اللاحقة لها.

فقبل موافقة البرلمان على الأوامر، أجمع الفقه على أن الأوامر بالرغم من أنها تستطيع تعديل و إلغاء التشريعات أو تشرع فيها ابتداء، إلا أنها ذات طبيعة إدارية، و هذا عملا بالمعيار العضوي في التمييز بين القرارات الإدارية و الأعمال التشريعية، حيث يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري.¹

أما في الحالة الثانية أي بعد عرض الأوامر على البرلمان و موافقته عليها، فقد ذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن الأوامر تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية حتى في حالة المصادقة عليها و هذا بحجة أن البرلمان لا يؤثر على الطبيعة الإدارية لتلك الأوامر، لأن مصادقة البرلمان عليها ما هو إلا عمل رقابي يمارس به وظيفته السياسية، بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية. ولا يضيف به صفة القانون.²

إلا أن هذا الرأي مردود عليه، فموافقة البرلمان لا يمكن أن نعتبرها تأييدا سياسيا لأن المجال الذي تدخلت فيه السلطة التنفيذية ليس مجالاً مخصص لها، فالتأييد السياسي يكون إذا تدخلت السلطة التنفيذية في مجال مخصص لها. فهنا نتكلم عن التأييد سواء من السلطة التشريعية أو من جهة أخرى. أي موافقة أو مشاطرة، فهنا لا تتغير طبيعة العمل إذا ظل عملاً إدارياً، و بالتالي يجوز الطعن فيه قضائياً و هذا مما يترتب عليه الحفاظ على حقوق و حريات الأفراد، خاصة و إن كانت مواضيع المراسيم و الأوامر لها صلة مباشرة بحقوق و حريات الإنسان.³

لذلك فإن غالبية الفقه يرى أن مصادقة البرلمان على الأوامر يكسبها الطبيعة القانونية التشريعية، فتحوز قيمة و قوة القانون.⁴ و تخضع لرقابة المجلس الدستوري في إطار الرقابة على دستورية القوانين أي لا يجوز الطعن فيها قضائياً بعد موافقة البرلمان.

أما عن احتمال عدم عرض الأوامر على البرلمان طبقاً للمادة 124 ونظراً لأن المؤسس الدستوري استعمل عبارة "يعرض" فإن ذلك لا يؤدي إلى إلغائها بصفة مباشرة طالما لم ينص الدستور على ذلك. لكن يمكن لمن له سلطة إخطار المجلس الدستوري (المادة 166 من الدستور الجزائري 1996) - سلطة الإخطار في الدستور مخولة لرئيس الجمهورية وحده، كما أن سلطة التشريع بين دورتي البرلمان مخولة له و ليست للحكومة، فيبقى احتمال الوحيد هو الطعن فيها أمام القضاء الإداري - أي رئيسي غرفتي البرلمان، فالمجلس الدستوري إما أن يصدر قرار بعدم دستورية الأوامر أو يلزم رئيس الجمهورية بعرضها على البرلمان، و إذا لم يتم إخطار المجلس الدستوري، فيجب إقرارها أوامر ذات طبيعة إدارية يطعن فيها أمام مجلس

1 - أنظر: أحمد محيو ، "محاضرات في المؤسسات الإدارية" ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1979، ص.529.

P.Pactet , "Institution politique et droit constitutionnel" 9eme édition, Masson, Paris 1989,p527

2 - أنظر: سامي جمال الدين ، "تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية" ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، 1986، ص.76.

3 - أنظر: مراد بدران ، "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124" - النظام القانوني للأوامر، المرجع السابق، ص.22..

4 - G.BURDEAU et autres , "Manuel de Droit constitutionnel", 23e édition, L.G.D.J, Paris, 1993.p.23.

الدولة عملا بالمادة 143 من الدستور الجزائري " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية. " لكن هل يمكن لمجلس الدولة أن يمارس رقابة دستورية؟ "

ثالثا: التشريع أثناء فترة حل البرلمان

إن المقصود بحل البرلمان، هو إنهاء ولايته التشريعية قبل نهايتها العادية. وحق حل البرلمان مقرر في الأنظمة البرلمانية لصالح السلطة التنفيذية في مقابل سحب الثقة من الحكومة و مسؤوليتها أمامه، فالسلطة التنفيذية تملك حق الحل وهو سلاح تهديدي وردعي. و السلطة التنفيذية لها سلطة تقديرية في إعماله. كما أن تقنية الحل غير موجودة في الأنظمة الرئاسية لسبب الفصل الجامد بين السلطات. فلا يوجد تعاون أو تأثير متبادل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يحقق التوازن.

و قد يحدث فراغ تشريعي، أثناء فترة حل البرلمان، و الذي يصيب الغرفة الأولى. فالدساتير المعاصرة تسند مهمة التشريع أثناء هذه الفترة إلى السلطة التنفيذية - أساسا رئيس الجمهورية. و في هذا الصدد، فقد سمح المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية أن يضع حدا لحياة البرلمان في ممارسته ووظائفه إذا توفرت الأسباب و الشروط .

أ - أسباب حل البرلمان

إن أسباب حل البرلمان هي الدوافع التي تدفع رئيس الدولة إلى اتخاذ قرار بإنهاء ولاية البرلمان قبل نهايتها العادية، على أن الدساتير الجزائرية لم تنص على أسباب التي تدفع رئيس الجمهورية باتخاذ قرار بحل البرلمان. لكن الفقه الدستوري أقر حق حل البرلمان في النظام البرلماني لتحقيق الأهداف التالية كلها أو جزء منها:

1 - قد يكون هدف الحل تسوية الخلاف بين الأغلبية في المجلس النيابي و رئيس الدولة و قد حدث هذا في عهد الرئيس الفرنسي السابق " ديغول " سنة 1962 عند ما قدم البرلمان ملتمس رقابة أدى بالإطاحة بحكومة " جورج بومبيدو"، و استعمله أيضا " فرانسوا ميران " سنة 1981.¹

2 - و قد يكون بهدف إضفاء شرعية جديدة على المؤسسات السياسية القائمة لجس نبض الرأي العام في بعض الظروف الحرجة التي تمر بها الدولة، و قد حدث هذا أيضا في عهد الرئيس الفرنسي "ديغول" سنة 1968 بعد الاضطرابات الجامعية.²

3 - و قد يكون بهدف إدخال تعديلات جوهرية على وضع الدولة السياسي خاصة، أو الاقتصادي أو الاجتماعي.³

4 - و قد يكون وسيلة لتغلب الهيئة التنفيذية على البرلمان حول خلاف قائم بينهما. فهو وسيلة للتحكيم السياسي لرئيس الدولة، و يستعمله هذا الأخير ليقف بجانب الحكومة و يدافع عن البرنامج السياسي للحكومة.⁴

5 - وقد يكون الحل وسيلة يدافع فيها رئيس الدولة عن الآراء التي يتبناها، و الشعب يؤيده فيها، و هنا يسمى " الحل الرئاسي " و هنا يقبل الرئيس، الحكومة التي تشارك البرلمان في رأي مخالف لرأي الرئيس، و يأتي بحكومة جديدة تشاركه الرأي و يحل البرلمان، و يكون للبرلمان

¹ - Charles DEBBASCH et autres , "Droit Constitutionnel et Institution Politiques", 3eme Edition, Paris, (1990),p.98

² - Charles DEBBASCH et autres ,op,cit, p.99.

³ - Maurice DUVERGER , "Le Systeme Politique français", Paris, (1985)p.262

⁴ - محمد سليمان الطماوي ، "مبادئ القانون الدستوري" ، الطبعة I ، دار الفكر العربي ، مصر ، (1960).ص.176.

الجديد القول الفصل في النزاع القائم، و لا يلجأ الرئيس إلى استعمال حق الحل إلا بحذر وحرص، لذلك جرت العادة على استعمال الحل الوزاري بدل الرئاسي.¹
 وحق الحل سلاح مخيف في مواجهة البرلمان و خطير على مركز رئيس الدولة، لأن هذا الأخير يراهن بشكل غير مباشر بمسؤوليته السياسية. و في حالة خسارته يصبح في وضع حرج يجعله بين خيارين أحلاهما مرأ، الخضوع أو الانسحاب ، وهذا مما يجعل حق الحل نادرا ما يستعمل.²

ب - شروط حل البرلمان

إن حل البرلمان يصيب الغرفة الأولى، فيبعد ممثلي الشعب، عن مراقبة السلطة التنفيذية و مشاركتها في وضع السياسة العامة للدولة، لذلك فإن المؤسس الدستوري الجزائري أحاط هذه التقنية بشروط لمنع تعسف رئيس الدولة في اللجوء إليها.
 وفي هذا الصدد، فإن المادة 129 من الدستور الجزائري لسنة 1996 نصت على أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس مجلس الأمة، و رئيس الحكومة. و تجري هذه الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".
 والحل في هذه الحالة يكون بالإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية، كما قد يكون تلقائيا. و هذا في حالة إذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة و سقطت هذه الأخيرة، و عينت حكومة جديدة و لم تحصل هي الأخرى على موافقة المجلس. فإن هذا الأخير ينحل وجوبا و هذا عملا بالمادة 82 من الدستور التي تنص على أنه: " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا. تستمر الحكومة القائمة في تسير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني و ذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر "
 كما أن هذا الاشتراط المنصوص عليه، يجعل النواب يمتنعون عن نزع الثقة من الحكومة، خوفا من اتخاذ قرار الحل ضدهم. فهو سلاح يملكه رئيس الجمهورية ضد النواب، يضاف إلى وسائل التأثير التي تملكها السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان.
 من خلال هذا التنصيص الدستوري نجد أن الحل يصيب الغرفة الأولى و يستنتج أن هناك شروط يجب توافرها قبل اتخاذ قرار الحل هذه الشروط هي استشارة رئيس المجلس أو الغرفة التشريعية، الوزير الأول، المجلس الدستوري، و توجيه خطاب إلى الأمة، وذلك على الشكل التالي:

1 - استشارة رئيس المجلس أو الغرفة التشريعية: إن دستور الجزائري لسنة 1996 أكد على هذه الاستشارة، فقد ألزم رئيس الجمهورية باستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة، قبل اتخاذ قرار الحل، "على خلاف الدستور الجزائري لسنة 1989 الذي اشترط استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 120 من الدستور.

و هذه الاستشارة هي شرط شكلي، لا تقيد سلطة رئيس الدولة في اتخاذ قراره، و خاصة عند ما تكون الأوضاع تفرض حل البرلمان.³ على أن طلب الاستشارة وجوبي، إلا أن الأخذ بها غير ملزم و يبقى رئيس الدولة حر في اتخاذ قرار الحل.⁴

1 - محمد سليمان الطماوي ، "مبادئ القانون الدستوري"، المرجع السابق، ص.177.

2 - Charles DEBBASCH et autres ,op,cit., p.99.

3 - محمد سليمان الطماوي ، "السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر الإسلامي" ، الطبعة الخامسة ، مطبعة جامعة عين شمس ، مصر ، (1986).ص.611.

4 - Charles DEBBASCH et autres ,op,cit., p.97.

2 - استشارة الوزير الأول :

إن إسناد حق الحل لرئيس الدولة وحده، لا يعني إنفراجه بهذه السلطة دون موافقة الحكومة، فيجب موافقتها أو استشارتها. وإذا حدث غير ذلك لا يبقى أمام الحكومة سوى تقديم استقالتها لتظهر عدم موافقتها على قرار الحل الذي اتخذه رئيس الدولة.

و في هذا الصدد، فالدستور الجزائري اشترط استشارة الوزير الأول قبل اتخاذ قرار الحل، حيث نص صراحة على هذا الشرط. والملاحظ أن استشارة المجلس الدستوري غير واردة في هذا الصدد، وكان من الأجدر إيرادها حتى وإن كانت غير ملزمة. وكذا شرط توجيه خطاب للأمة، فغاياته هو إحاطة الأمة علما بأن البرلمان أو أحد مجلسيه سيحل، وأنه سيتم الرجوع إلى الأمة لاختيار مجلس جديد، أي هذا الشرط يعتبر بمثابة إخبار للأمة بالقرار المتخذ وأن المجلس المزمع حله قد حل، وفقد الحق في تمثيل الأمة مع بيان أسباب الحل.

و بعد استكمال هذه الشروط يصبح من حق رئيس الدولة إتخاذ قرار الحل و يبدأ في ممارسة الوظيفة التشريعية المخولة له بموجب الدستور إلى غاية انتخاب برلمان جديد. وإن كان الدستور الجزائري لسنة 1989 لم يسند مهمة التشريع خلال هذه الفترة لأي جهة، لكن دستور 1996، و في المادة 124 السالف ذكرها أسند الوظيفة التشريعية خلال هذه الفترة إلى رئيس الجمهورية، و يشرع بأوامر على أن تعرض هذه الأوامر المتخذة على البرلمان بغرفتيه، و تعتبر لاغية إذا لم يوافق عليها البرلمان.

وما يتبادر في الذهن، أنه في حالة عدم إجراء انتخابات خلال المدة المقررة من يمارس الوظيفة التشريعية خلال هذه الفترة ؟

إن احتمال عدم انتخاب المجلس التشريعي خلال المدة المحددة دستوريا احتمال وارد نظرا لقصر المدة، فضلا عن العراقيل التي قد تواجه إجراء الانتخابات و خاصة في الدول غير المستقرة سياسيا. و عدم التنصيب على من يمارس الوظيفة التشريعية في هذه الحالة، يمكن أن يستند إليه رئيس الدولة و يستعمله كذريعة للإستمرار في ممارسة الوظيفة التشريعية و إبعاد الممثلين المنتخبين عن وظيفتهم الأساسية. و في هذا الصدد ليس بالإمكان وضع حد نظرا لوجود الغرفة الثانية ، خاصة أن النظام المتبنى هو ثنائية مجلسي البرلمان حيث لا يمكن حل مجلس الأمة.

الفرع الثاني: التشريع أثناء الحالة الاستثنائية

قد تسير دواليب الدولة على خلاف مقتضيات مبدأ الشرعية. و هذا عندما تحيط بالدولة ظروف غير عادية تهدد أمنها و سلامة أراضيها. و في مثل هذه الأوضاع يعطي المؤسس الدستوري الجزائري سلطات واسعة لرئيس الدولة لمواجهة هذه الظروف، و تصبح الإجراءات المتخذة مبررة . و من هنا بدأ التفكير في ضرورة منح السلطة التنفيذية إمكانية التصرف لمواجهة الأوضاع بفعالية، بهدف استقرار مؤسسات الدولة و عودتها إلى وضعها الطبيعي. فالمؤسس الدستوري الجزائري نص على الحالة الاستثنائية(أولا). و رصد لها شروطا(ثانيا). مع إمكانية تحديد المجال التشريعي لهذه الحالة(ثالثا).

أولا :التنظيم الدستوري للحالة الاستثنائية

إن فكرة الظروف الاستثنائية تعود إلى اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي في الدعاوى المرفوعة إليه ضد الإدارة، و أدخلها دستور 1958 في القانون الدستوري ليجعلها أداة دستورية

لتقوية مركز رئيس الجمهورية¹ و هناك من أصلها إلى عهد حكم "دوسبير" إلى أنها في الدستور الحالي ترجع إلى خطاب (Bayeu) الذي ألقاه الجنرال ديغول سنة 1946، و تمت ترجمتها إلى واقع ملموس في دستور 1958. فمارس الرئيس أخطر سلطاته الدستورية و أصبح مركز الرئاسة هو السدة الحقيقية للنظام.²

وقد نظم المؤسس الدستوري الجزائري فكرة الظروف الاستثنائية على نحو يشبه ما هو مقرر في الدستور الفرنسي 1958.³ فكل الدساتير الجزائرية عرفت فكرة الحالة الاستثنائية فدستور 1963 نص عليها في المادة 59 مع ضرورة اجتماع مجلس الوطني لكامل أعضائه. أما دستور 1976 نص عليها في المادة 120 مع ضرورة اجتماع الهيئات العليا للحزب والحكومة، و في دستور 1989 نص عليها في المادة 87 مع ضرورة استشارة المجلس الدستوري و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء، كما أضافت المادة 93 من الدستور الحالي استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة. كما جاءت المادة 93 من الدستور الجزائري لسنة 1996 على أنه :

" يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها و لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و المجلس الدستوري و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء.

و تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها للمحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية يجتمع البرلمان وجوبا.

تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال و الإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت

إعلانها"

كما نص دستور 1996 على حالات أخرى غير حالة الاستثناء يمارس بموجبها رئيس الجمهورية سلطات واسعة لا تقل خطورة على حالة الاستثناء و هذا فيما يتعلق بحالة الطوارئ وحالة الحصار المادة 91 و حالة الحرب المادة 95 و 96.

ثانيا : شروط تقرير الحالة الاستثنائية

لكي يتمكن رئيس الدولة من تقرير الحالة الاستثنائية، يجب توفر شروط موضوعية وأخرى شكلية إستقر عليها التطور الدستوري الجزائري و سنحاول إجمالها فيما يلي:

أ - **الشروط الموضوعية لتقرير حالة الاستثناء:** يمكن أن نوجز هذه الشروط فيما يلي:

1 - وجود خطر داهم :

ورد هذا الشرط بصفة صريحة. ووجود الخطر من الناحية القانونية، معناه الانصراف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب حيوية، فيهددها بالزوال أو الانتقاص⁴. والمقصود بالخطر الداهم هو الخطر غير المألوف، أي الخطر الخارج عن إطار

1 - ادمون رباط ، "الوسيط في القانون الدستوري العام" ، الجزء I ، دار العلم للملايين ، لبنان، 1964، ص.474.

2 - عمر حلمي فهمي ، المرجع السابق، ص، 319. سعيد بوشعير ، "النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.265.

3 - أنظر: المادة 16 من الدستور الفرنسي الصادر بتاريخ 04 أكتوبر 1958 .

4 - وأنظر: مراد بدران ، "الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124" - النظام القانوني للأوامر-، المرجع السابق، ص.29.

المخاطر المتوقعة، كما أن عبارة داهم تفيد بأن هذا الخطر قريب الوقوع، أي تكون حالة الخطأ قد بدأت تتحقق أو أصبحت وشيكة التحقق حتى يسمح باللجوء إلى حالة الاستثناء¹.

2 - تهديد أمن البلاد و استقلالها :

بمعنى أن الخطر الداهم ، ينعكس على أمن البلاد و استقلالها سلامة تراب الدولة، وهذا الخطر قد يكون خارجيا من طرف دولة أو دول تسعى للاستحواذ على جزء من التراب الوطني، أو قلب نظام الحكم و جعله يتماشى مع متطلبات الدولة الغازية، كما قد يكون الخطر داخليا، كمحاولة انقلاب، أو نشوب فتنة من شأنها أن تؤدي إلى إقامة كيان منفصل عن الدولة، كما يمكن أن يكون الخطر داخليا و خارجيا كوقوع أحداث داخلية بغية تمكين دولة أجنبية من تحقيق أهدافها داخل تراب الوطن.² إلا أن الأمور المألوفة في الحياة الدولية كقطع العلاقات الدبلوماسية ليس من شأنها أن تقرر حالة الاستثناء، فيجب أن يكون التهديد ماديا. لذا استخدم الدستور الجزائري عبارة " استقلالها أو سلامة ترابها " .

3 - تعذر السير العادي للمؤسسات الدستورية للدولة :

بمعنى أن حالة الخطر تنعكس على السلطات العمومية للدولة، و يصبح السير العادي لدواليب الدولة غير ممكن ، فهذا الشرط نص عليه الدستور الجزائري عليه و استخدم عبارة " يصيب مؤسساتها الدستورية" ، و المفاهيم المذكورة في النصوص الدستورية كالتعذر، العرقلة، المساس، الإصابة. يصعب تحديدها، لانعدام معايير دقيقة يمكن أن تؤكد الصفة الموضوعية لهذه المفاهيم، فمهمة تقديره تقرر لرئيس الجمهورية وحده.

و في هذا الصدد، فالشروط السابقة، لاشتراط لإعلان حالة الاستثناء كالخطر الداهم و تهديد أمن البلاد و استقلالها، و تعذر سير المؤسسات الدستورية للدولة أو تهديد حوزة التراب الوطني، و وقوع أحداث من شأنها أن تمس بسير المؤسسات الدستورية فالدستور الجزائري اكتفى بضرورة أن يكون الخطر مهددا لأحد تلك الأمور حتى يمكن لرئيس الدولة إعلان حالة الاستثناء.

ب - الشروط الشكلية لتقرير الحالة الاستثنائية:

لا يكفي توفر الشروط الموضوعية سألغة الذكر لتقرير الحالة الاستثنائية، بل هناك شروط شكلية (إجرائية) لابد منها، و يجب على رئيس الدولة أن يحترمها و هذه الشروط هي :

1 - استشارة رؤساء المجالس النيابية :

إذا استقر رأي رئيس الدولة على إعلان حالة الاستثناء، فيجب أن يستشير رئيسي غرفتي البرلمان، غير أن آراء هؤلاء غير ملزمة له، أي أن الاستشارة ملزمة من حيث طلبها واختيارية من حيث العمل بنتيجتها، أي من الناحية القانونية مخالفة رئيس الدولة الناتج عن الاستشارة لا يترتب عنه شيء لكن من الناحية المعنوية يتعرض رئيس الدولة للمخاطر السياسية، وخاصة و أن هذه الاستشارة لها بعد سياسي و آخر قانوني، لاسيما في ظل نظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات و التعددية الحزبية.

و عليه إذا أعلن رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية دون الاستشارة، فهنا عمله غير دستوري نظر لأن مسألة طلب الرأي - الاستشارة - مسألة إجبارية، عملا بما جاء في النصوص

¹ - أنظر: عمر عبد الفتاح ، "الوجيز في القانون الدستوري" ، مركز الدراسات والبحوث والنشر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، تونس ، (1987).ص.473. وأنظر أيضا: يحي الجمل ، "نظرية الضرورة في القانون الدستوري" ، الطبعة II ، دار النهضة العربية ، مصر ، (1994)،ص.87.

² - أنظر: سيدي محمد ولد سيد أب ، المرجع السابق،ص.311.

2 - استشارة رئيس المجلس الدستوري

يعتبر المجلس الدستوري هيئة مكلفة بالسهر على احترام الدستور و ضمان تطبيقه، هذا فضلا على أنه يحتل مكانه مرموقة بين المؤسسات الدستورية، و بذلك فإن استشارته ملزمة و مفيدة. فقد اشترط الدستور الجزائري استشارة المجلس الدستوري برمته أي كامل أعضائه.

3 - الإستماع إلى بعض الهيئات:

إن الدستور الجزائري اشترط الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء. و تجدر الإشارة أن المؤسس الدستوري الجزائري في نص المادة 93. وقد استعمل مصطلحين، الأول و هو مصطلح الاستشارة، و هذا حينما يتعلق الأمر برئيسي غرفتي البرلمان و المجلس الدستوري، و الثاني هو مصطلح الاستماع و هذا عندما يتعلق الأمر بالمجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء، و هذا يدل على أن الغرض من الاستشارة هو توضيح الأسباب المؤدية لإقرار الحالة الاستثنائية. أما الاستماع فإن الغرض منه تطبيق حالة الاستثناء إذا قررها رئيس الجمهورية، خاصة أنه يرأس المجلسين المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء، و لهذا يعتبران هيئة تقنية و سياسية مساعدة لرئيس الجمهورية.²

كما اشترط الدستور الجزائري اجتماع البرلمان وجوبا أثناء الحالة الاستثنائية ويعتبر هذا الشرط الإجرائي ضمانا حقيقيا طالما أن البرلمان يكون مجتمعا طيلة تطبيق الحالة الاستثنائية دون أن يكون قيذا في النص الدستوري لسلطات البرلمان ما دام أن الدكتاتوريات المؤقتة قائمة.³ وهذا للحد من تعسف رئيس الدولة في استعمال السلطات الاستثنائية المخولة له دستوريا. و قد يشارك البرلمان رئيس الدولة في اتخاذ القرارات، أو ممارسة سلطة الرقابة على رئيس الدولة وأمام كل ما سبق تبقى الشروط الموضوعية خاضعة لتقدير رئيس الدولة والشروط الإجرائية تغدو آراء استشارية غير ملزمة.

ثالثا- مجال السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية أثناء الحالة الإستثنائية:

إذا توفرت الشروط السابقة، يمكن لرئيس الدولة أن يعلن حالة الاستثناء و يباشر السلطات المخولة له دستوريا، سواء تعلق الأمر بالمجال التشريعي أو التنفيذي أو القضائي. لكن التساؤل الذي يبقى مطروح حول:

ما مدى مجال مباشرة الإجراءات الاستثنائية و ما هي الطبيعة القانونية للإجراءات المتخذة أثناء العمل بحالة الاستثناء ؟

من خلال النصوص الدستورية المتعلقة بالحالة الإستثنائية نجد أنها منحت لرئيس الدولة سلطات واسعة، و اكتفت بالتعبير عنها بأنها إجراءات أو تدابير استثنائية. كما أوردت قيذا موضوعيا عاما و المتمثل في أن يكون الهدف من استعمالها الرغبة في ضمان السير العادي و المنتظم للمؤسسات الدستورية في أقرب الآجال. أي أن هذه الإجراءات الاستثنائية محددة بقيد زمني، و عليه سنبحث عن نطاق السلطات الاستثنائية أولا و قيدها الزمني ثانيا. في هذا الإطار نتطرق إلى ثلاث مجالات ، الأول إلغاء و تعديل الدستور ، و الثاني المجال التنظيمي و الثالث المجال التشريعي.

¹ - أنظر: مراد بدران ، "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124" - النظام القانوني للأوامر، المرجع السابق، ص.30.

² - المرجع السابق، ص.32.

³ - أندريه هوريو ، ترجمة علي مقلد وآخرين ، المرجع السابق، ص.404.

ففي مجال إلغاء و تعديل الدستور، فالدساتير الجزائرية بصفة عامة و النصوص المنظمة لحالة الاستثناء بصفة خاصة لا نجد فيها إشارة لهذه المسألة. على أن الفقه متفق على أنه لا يجوز لرئيس الدولة أن يقوم بإلغاء و تعديل الدستور، لأن هذا الأمر يعود للسلطة التأسيسية الأصلية، و مع ذلك فإن بعض الفقه يذهب إلى جوازية وقف بعض أحكام الدستور.¹ كما أن جواز تعديل الدستور أثناء العمل بالحالة الاستثنائية أمر غير جائز. لأن هذه الظروف غير دائمة، والسلطات الاستثنائية سلطات وقتية أملت لها ظروف عابرة، ولهذا لا يمكن استغلال ظروف وقتية لوضع أحكام و قواعد ثابتة هذا من جهة. و من جهة أخرى فإن النص المنظم للحالة الاستثنائية لا يسمح بتغيير ما هو وارد في الدستور، لأن العمل بالوضع الاستثنائي جعل لأجل الحفاظ على الدستور، فتعديل هذا الأخير يتنافى مع النص الدستوري المنظم لحالة الاستثناء.²

أما في المجال التنظيمي، فلا يثور أي إشكال. لأن رئيس الجمهورية هو صاحب هذا المجال في الظروف العادية، و بالتالي هو صاحب الاختصاص كذلك أثناء العمل بالحالة الاستثنائية.

أما في المجال التشريعي، فرغم أن البرلمان ينعقد بقوة القانون فإن الدستور لا يمنع رئيس الجمهورية من التدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، لأن الهدف هو رقابة رئيس الجمهورية هذا من ناحية. و من ناحية أخرى يرى جانب من الفقه. و هو الأرجح أن وجوبية اجتماع البرلمان بقوة القانون هو تمكينه من مباشرة السلطة التشريعية لأن النص الدستوري لم يضع أي قيد على ممارسة البرلمان لسلطاته التشريعية و بالتالي فإن سلطات رئيس الجمهورية مقيدة طالما أن البرلمان مجتمع و يمارس سلطاته.³ و عليه لكي يمكن لرئيس الدولة ممارسة الوظيفة التشريعية أثناء الحالة الاستثنائية يجب توفر شرطين :

الأول : يجب أن تكون علاقة سببية بين الإجراءات التي يتخذها رئيس الدولة، و بين الظروف التي فجرت الأزمة.

الثاني : يشترط أن تهدف الإجراءات المتخذة من طرف رئيس الدولة إلى إعادة السلطات العامة الدستورية على مباشرة مهامها في أقرب الأجل. فإذا لم يرم إلى تحقيق هذا الهدف كانت غير مشروعة.⁴

كما أن إمكانية حل البرلمان أثناء الحالة الاستثنائية أمر غير جائز، وإن كان الدستور الجزائري، اكتفى بالنص على وجوب اجتماع البرلمان فور إعلان حالة الاستثناء، و ما يستنتج منه عدم جواز حل المجلس النيابي أي المجلس الشعبي الوطني.⁵

وتجدر الإشارة إلى أن النصوص الدستورية المنظمة للحالة الاستثنائية لم تحدد مدة سريان العمل بحالة الاستثناء، و بالتالي نتساءل عن المجال الزمني لتطبيق حالة الاستثناء ؟ إذا كان هدف الحالة الاستثنائية هو ضمان استعادة السير المنتظم للسلطات العمومية

1 - أنظر: مراد بدران ، "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124" - النظام القانوني للأوامر، المرجع السابق، ص.35.

2 - أنظر: عمر عبد الفتاح، المرجع السابق، ص.475. وانظر أيضا: سيدي محمد ولد سيد آب ، المرجع السابق، ص.319.

3 - و هذا ما أكده "ديغول" سنة 1961 بقوله « إنني أعتبر أن تطبيق المادة (16) لا يؤدي - في الظروف الحالية - إلى تعطيل نشاط البرلمان، فيما يتعلق بمباشرة سلطاته التشريعية و الرقابية فالعلاقة بين الحكومة و البرلمان ستبقى محكومة بالقواعد العادية ما دام الأمر لا يتعلق بإجراءات صدرت أو ستصدر بمقتضى المادة (16)». نقلا عن : عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص.337.

4 - أنظر: عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص.338.

5 - أنظر: سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.275.

والمحافظة على استقلال الأمة، فبمجرد تحقق هذا الهدف تعتبر الحالة الاستثنائية منتهية، لكن إلى من يعود إقرار إنهاؤها؟

فالدستور الجزائري في مادته 5/93 نص على أنه " تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال و الإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها". ليفهم ضمنا من هذه النصوص أن رئيس الدولة يرجع له الأمر بإنهاء الحالة الاستثنائية مع ضرورة احترام الإجراءات المتبعة في تقريرها. أما بالنسبة للنصوص القانونية، عدا المتعلقة بالسلطة التنظيمية، و الصادرة في هذه الفترة، فتنتهي مع إنهاء الحالة الاستثنائية لأن هذه النصوص استثنائية و مؤقتة.

لكن ماهي الطبيعة القانونية للإجراءات المتخذة في الحالة الاستثنائية؟
اختلف الفقه الدستوري بصدد تعليقه على المادة 16 من الدستور الفرنسي و حول الإجراءات المتخذة من طرف رئيس الجمهورية استناد إلى نفس المادة كالتالي :

- ذهب رأي إلى ضرورة التمييز بين القرارات الصادرة في المجال التشريعي العائد إلى البرلمان و الذي يدخل في مجال القانون، و القرارات التي تدخل في مجال التنظيم فالأولى تخضع لرقابة البرلمان و الثانية تخضع لرقابة القضاء الإداري.¹ كما أن هذه القرارات تتمتع بقوة القانون خلال الفترة الاستثنائية أي إلى غاية إعلان نهاية الحالة الاستثنائية فتتقلب بعد ذلك إلى مجرد أعمال إدارية قابلة للرقابة القضائية.²

- و ذهب رأي آخر إلى اعتبار أن الإجراءات التي يتخذها رئيس الدولة ذات طبيعة إدارية لأنها صادرة من سلطة إدارية وليست تشريعية بما في ذلك الإجراءات التي تدخل في المجال التشريعي فإنها تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية و تخضع لرقابة القضاء الإداري رغم تمتعها بقوة القانون.³

- و ذهب جانب آخر من الفقه أن الإجراءات التي يتخذها رئيس الدولة في الحالة الاستثنائية، تدخل في نطاق أعمال السيادة شأنها شأن قرار إعلانها ، نظرا لأن هدفها واحد هو تمكين مؤسسات الدولة من القيام بمهامها المخولة لها دستوريا ، وهذا عملا بقرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1962.03.02 و المتعلق بقضية (Rubin de servens et autres). و القاضي بأن إقرار الحالة الاستثنائية و كذا وقفها من أعمال السيادة، البعيدة عن الرقابة القضائية. أما الإجراءات التي تدخل في مجال التشريع فإنها تعتبر أعمالا تشريعية وهو غير مختص برقابتها.⁴

المطلب الثاني : التشريع عن طريق آلية الاستفتاء

يقصد بالاستفتاء عرض موضوع معين أو مشاريع القوانين على الشعب لأخذ رأيه فيها بالموافقة أو عدم الموافقة⁵. ولهذا فهو صورة من صور ممارسة السلطة من قبل الشعب

1 - أنظر: عبد السلام عبد العظيم ، " الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط " -دراسة مقارنة- ، دار النهضة العربية ، مصر ، 1996، ص.266.

2 - J.Lamarque , "La L'égalité constitutionnelle et contrôle juridictionnel des actes pris en porté de l'article 16", J.C.P, 1962.

3- أنظر: سامي جمال الدين، "تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية"، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1986، ص.80.

4 - أنظر: مراد بدران ، "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124" - النظام القانوني للأوامر، المرجع السابق، ص.36.

5 - محمود عاطف البنا ، مرجع سابق، ص.230.

بطريقة مباشرة، أي يعتبر وسيلة قانونية يلجأ إليها للاتصال المباشر للشعب، واستطلاع رأيه حول بعض المواضيع الهامة التي يرى صاحب الاختصاص فيها ضرورة الرجوع بشأنها إلى الشعب. و يستعمل أيضا لإبعاد البرلمان عن مسألة كان بالإمكان أن ينظر فيه، ولكن رئيس الدولة فضل تدخل الشعب مباشرة بدلا من البرلمان.

والدساتير الجزائرية نصت على الاستفتاء كتقنية تشريعية بيد رئيس الدولة مع إعطاء قيمة قانونية للتشريع المصادق عليه عن طريق الاستفتاء. ومن هذا المنطلق يتم التطرق إلى الأسس الدستورية للاستفتاء (الفرع الأول)، ثم القيمة القانونية للتشريع الاستفتاءي (الفرع الثاني).

الفرع الأول : الأسس الدستورية للاستفتاء

يشكل الاستفتاء وسيلة بيد الرئيس تمكنه من اللجوء إلى التحكم الشعبي حول القضايا التي لا تلقى إجماعا بين الحكومة والبرلمان.¹ و الاستفتاء الشعبي قد يتخذ إحدى الصور الثلاث : فقد يكون تشريعيًا عند ما يكون الغرض منه مصادقة الشعب على قانون معين. وقد يكون دستوريا إذا تعلق بقوانين دستورية، كما قد يكون سياسيا إذا كان الدافع منه الحصول على رأي الشعب في مسألة سياسية معينة أو في أمر من أمور السياسة. وقد أجمعت الدساتير الجزائرية على اعتبار الاستفتاء حقا لرئيس الدولة ، لكن هذا الحق جاء بصيغ متباينة وميادين مختلفة.

فالدستور الجزائري لعام 1996 فقد نص في المادة 07 على أنه: " السلطة التأسيسية ملك للشعب يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها. يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى إرادة الشعب مباشرة".

وتجدر الإشارة إلى أن الاستفتاء في مجال التعديل الدستوري، يتوافق مع المادة 07 سالفة الذكر ذلك لأن السلطة التأسيسية ملك للشعب. وعليه فقد نصت المادة 177 من دستور 1996 "يمكن ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا بإقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الإستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه".

وقد فرضت المادة 177 صعوبة في تحقيق النصاب ، خاصة وأن الأمر يتعلق بالمبادرة وليس بالموافقة، مع العلم أنه حتى ولو تحققت هذه النسبة المطلوبة، فإن رئيس الجمهورية غير مجبر على عرض التعديل على الاستفتاء، لأن عبارات المؤسس الدستوري الجزائري جاءت واضحة وهي (... الذي يمكنه أن يعرضه على الاستفتاء) هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، بالرجوع إلى نص المادة 176 " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البنية المبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحررياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي من أحرز ثلاثة أرباع (3/4) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان".

¹ -أنظر: سعيد بوالشعير ، علاقة المؤسسة التنفيذية بالمؤسسة التشريعية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص.242.

ما يلاحظ على المادة 177 و المادة 176 وجود نفس النسبة المطلوبة للمبادرة هي نفسها للمصادقة مع إمكانية رئيس الجمهورية في عرضه على الاستفتاء في (المبادرة) وإمكانية أيضا في إصداره دون عرضه على الاستفتاء الشعبي. من هنا يمكن أن نقول أن إمكانية عرض الاستفتاء من طرف رئيس الجمهورية مبرر لحقوق المبادرة الرئاسية في هذا المجال. ومن خلال هذا التنصيص الدستوري، نجد أن حق الاستفتاء مقرر لرئيس الدولة وحده، ووفقا لسلطته التقديرية. كما أنه لا يخضع لأي إجراء أو شروط يجب توفرها للجوء إلى الاستفتاء، أي متى أراد ذلك. إلا أن التساؤل المطروح: هل ميدان الاستفتاء محدد؟ إن موضوع الاستفتاء غير واضح ومبهم.¹ فالمؤسس الدستوري الجزائري في المادة 08/77 من دستور 1996، أشار إلى عبارة " كل قضية ذات أهمية وطنية" هذه العبارات لاتضع أي حدود للميدان الإستفتائي.

وعدم التحديد هذا يجعل المجال مفتوح أمام السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية. كما يعطي عدم التحديد هذا تدخلا لرئيس الجمهورية في مجالات تعود إلى اختصاص البرلمان، أي بإمكانه الاستحواذ على مجال من المجالات التي يشرع فيها البرلمان. وفي هذا الإطار لا يوجد أي ضمان لحماية المجال التشريعي من أن يكون محلا للاستفتاء.

وطالما أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد القضايا ذات الأهمية الوطنية يبقى مجال التشريع البرلماني معرضا للانتهاك التنفيذي. فقد يرى رئيس الجمهورية قضية على قدر من الأهمية تستوجب الاستفتاء، في حين يرى ممثلو الأمة أو زعماء الأحزاب السياسية أنها خالية من الأهمية، خاصة إذا كان البرلمان يضم أغلبية لا تساند رئيس الجمهورية.

كما أنه إذا تولد عن هذا الخلاف قانون ما، فإن الاستفتاء في هذه الحالة قد يكون دستوريا، وقد يكون تشريعيًا من اختصاص البرلمان، الأمر الذي يجعل الاستفتاء يدخل في مجال القوانين العضوية أو الأساسية والتي عادة لها صلة مباشرة بالحريات العامة. و بالاعتماد على أن الشعب صاحب السيادة، فليس ثمة أي عقبة قانونية تمنع رئيس الجمهورية من اقتحام المجال العضوي عن طريق الاستفتاء.² وعليه كان من الأجدر أن يشترط المؤسس الدستوري وجوبية استشارة المجلس الدستوري حول موضوع الاستفتاء على أن يكون رأيه إلزاميا وليس استشاريا.

أما فيما يتعلق بميدان الاستفتاء الدستوري في إطار المراجعة الدستورية، أو التعديل الدستوري فالمتعارف عليه أن الدستور تقوم بإعداده هيئة حكومية أو لجنة معينة، ثم يعرض على الشعب مباشرة ليقول كلمته فيه، ولا يصبح لهذا الدستور قيمة قانونية، إلا بعد عرضه على الشعب وموافقته عليه.³

فالدستور هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة، فمن باب أولى يسمح للأمة عن طريق ممثلتها بإدخال تعديلات على الوثيقة الدستورية لمسيرة التطور، وملاءمة الظروف وانسجامها. ولهذا فقد أقرت الدساتير الجزائرية حق نواب الشعب في التقدم بتعديلات على الوثيقة الدستورية. إلا أن إجراءات التعديل تبدو أكثر صعوبة، وهذا راجع لكون الدساتير الجزائرية دساتير جامدة. هذا وقد سلك النهج المعتاد في تعديل الدستور، وجعلت حق اقتراح التعديل من

1 - أنظر في تفاصيل ذلك : سيدي محمد ولد سيد أب ، المرجع السابق، ص.353.

2 - ليلي سلاماني، "الإستفتاء في الجزائر"، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1998، ص.101.

3 - أنظر: محمد آكلي قزو ، المرجع السابق، ص.187.

صلاحيات رئيس الدولة وأعضاء البرلمان طبقا للمادة 124 من الدستور الجزائري لعام 1996، كما أقرت المادة 177 نصاب ثلاث أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين للمبادرة باقتراح تعديل دستور لتقدم لرئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضها على الاستفتاء الشعبي. وإسناد مهمة المبادرة بتعديل الدستور لرئيس الجمهورية والبرلمان تجد جذورها في الدستور الجزائري لعام 1963. لكن هذا الأخير لم يشترط سوى أغلبية مطلقة لأعضاء المجلس الوطني وهذا طبقا للمادة 71 منه.

وهذا يعني أنه من الصعب جدا على البرلمان الجزائري أن يبادر باقتراح تعديل، بل قد يستحيل ذلك عند قراءة الفقرة الأخيرة من المادة 177 التي تشترط طرح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكن عرضه على الاستفتاء. وعليه فالمبادرة تبقى رهينة قبول رئيس الجمهورية بطرح التعديل على الشعب للاستفتاء عليه. ولضمان سريان الدستور واستقراره، فقد منع المؤسس الدستوري الجزائري تعديل الدستور إذا خالف موضوع من موضوعات الحظر الموضوعي. وعملا بالمادة 178، فقد وسع في قائمة الموضوعات التي لا يمكن أن يشملها التعديل وهي: الطابع الجمهوري للدولة، النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية، الإسلام باعتباره دين الدولة، العربية باعتبارها اللغة الرسمية للدولة، الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن، سلامة التراب الوطني. وعليه فالاستفتاء قد يكون منتهكا لاختصاص البرلمان في مجال التشريع، وقد يكون متعلقا بالدستور، وكل هذا يخضع لرغبة رئيس الجمهورية بناء على سلطته التقديرية.

الفرع الثاني: القيمة القانونية للتشريع الإستفتائي

لم يشر المؤسس الدستوري الجزائري إلى القيمة القانونية للتشريع الإستفتائي، إلا أن هناك اتجاه في الفقه الدستوري يرى أن الاستفتاء من الناحية القانونية لا يؤثر على طبيعة المجال الذي يدخل فيه، وبعد الموافقة على التشريع الإستفتائي وإصداره تصبح للنص قيمة قانونية حسب الموضوع الذي عالجه. فقد يكون المجال عضويا أو نظاميا، وقد يكون المجال عاديا وتحديد هذه المواضيع يعود إلى المؤسس

وفي هذا الصدد ذهب بعض الفقه إلى إعطاء الاستفتاء التشريعي قيمة القانون العادي هذا من جهة. ومن جهة أخرى، يرى جانب آخر من الفقه الدستوري على ضرورة اقتصار الاستفتاء على الإجراءات ذات الطابع العام أي الاختصاصات التي لا يستطيع رئيس الجمهورية مباشرتها إلا باللجوء إلى الاستفتاء¹. وخلاف ذلك هو مخالفة للقاعدة التي تجعل الإجراءات تصدر استنادا إلى استفتاء لا يمكن المساس بها، إلا باستفتاء آخر وفقا لقاعدة توازي الأشكال وعدم تحديد مواضيع الاستفتاء سيؤدي إلى تحسين الاختصاصات التي تكون محلا لرئيس الجمهورية ضد الرقابة القضائية². على أن الأستاذ عمر حلمي فهمي يعطي للقرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في المجال التشريعي أو التنظيمي، مكانة هامة ويجعلها تسمو على غيرها من الأعمال³.

¹ - P. MATHIEU , "La loi" , Dalloz ,1996,p.52.

² - P. MATHIEU , op,cit.,p.53.

³ - أنظر: عمر حلمي فهمي، المرجع السابق،ص.401.

على أن إمكانية تعديل أو إلغاء التشريع الإستفتائي تصطدم مع مبدأ السيادة الشعبية نظرا لكون الشعب يملك السلطة العليا . وباعتبار البرلمان ليس له الحق في اللجوء إلى الإستفتاء، فيجد نفسه مفرغا من محتواه ، أي المواضيع والمجالات التي تناولها الإستفتاء. ولعل هذا راجع إلى عدم تحديد المجال الإستفتائي وعدم النص على قيمته القانونية، ناهيك على أن الشعب يعبر فقط عما عرض من طرف رئيس الجمهورية، ولا يقترح، وعليه من الأجدر إخضاع المشاريع القانونية والإجراءات الإستفتائية للرقابة المسبقة مع تحديد ميدان الإستفتاء.

على أن ناقوس الخطر يدق حول مدى شرعية استخدام الاستفتاء دون توفر شروط وحالات اللجوء إليه ، ذلك أن إرادة الشعب لا تكون سليمة إلا إذا كان الاستفتاء في إطار القواعد المنصوص عليها دستوريا مع توفر حالاته، والتجربة السياسية أفرزت مخاطر استعمال الاستفتاء، ومثال ذلك ما حدث في فرنسا في عهد الجمهورية الخامسة سنة 1961 حين عمد الرئيس إلى تعديل الدستور باعتماده على المادة الحادية عشر التي تكلمت عن إجراءات استعمال الاستفتاء مع خرقه للمادة 89 التي تكلمت عن إجراءات استعمال الدستور¹.

والملاحظ أن تقييد الاستفتاء بشروط وحالات لا يعتبر مساسا بالسيادة الشعبية لأن عدا ذلك يؤدي إلى توظيف سيء للاستفتاء، ويضفي طابع المشروعية على الحكم الديكتاتوري. وهذه هي المصادرة الديمقراطية، ومهما يكن فإن الشعب صاحب القول الفصل فإذا وافق صدر القانون وأصبح نافذا، وإذا رفض فإن الأمر يعتبر كأن لم يكن. إلا أنه من الناحية المنطقية وخاصة في دول العالم الثالث التي تعاني من الجهل والامية، فمن الأجدر أن ينص المؤسس الدستوري على استثنائية اللجوء إلى الاستفتاء مع اشتراط حالة الضرورة القصوى.

¹ - أنظر: إسماعيل الغزال، المرجع السابق، ص.219.

الفصل الثاني

الوظيفة الرقابية بين

محدودية الأثر و انعقاد المسؤولية

تنظم العلاقة بين الحكومة و البرلمان على أساس نوع من التعاون و التوازن وفقا لمفهوم الفصل المرن بين السلطات.¹ خاصة في النظم البرلمانية التي تقيم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. هذا التوازن لا يكون نتيجة للمساواة بين السلطتين في الاختصاصات فقط، بل لما يوجد بين السلطتين من تداخل و تفاعل على درجة واحدة، فلكل سلطة على الأخرى نفس الدرجة من التأثير.²

و على هذا الأساس يسمح لكل سلطة بالتدخل بقدر محدود في اختصاصات نظيرتها. فالسلطة التنفيذية تشارك في العملية التشريعية من خلال المبادرة التشريعية، وطلب القراءة الثانية – الاعتراض عليها – الإصدار... الخ. وفي مقابل ذلك، يمكن للسلطة التشريعية التأثير على السلطة التنفيذية، فأعضائها الحق في التصويت على الميزانية، و مراقبة تنفيذها، و كذا من مناقشة برنامجها الحكومي و المصادقة عليه. كما لأعضائها أيضا الحق في توجيه أسئلة و استجابات للوزراء، و الحق في تكوين لجان تحقيق والرقابة على أعمالهم، وكذا تقرير المسؤولية الوزارية عن طريق طرح مسألة الثقة.... الخ.

ومن زاوية الفصل النسبي،³ يمكن التميز بين ثلاث صور من الأنظمة السياسية، فإذا قامت العلاقات بين السلطات على أساس المساواة، كان النظام برلمانيا. و إذا كانت الغلبة للسلطة التنفيذية سمي رئاسيا، و أخيرا يسمى نظام حكومة الجمعية ذلك النظام التي تكون فيه الغلبة للهيئة التشريعية، التي تهيمن على غيرها من الهيئات.⁴

و إذا كان البرلمان قد عقد له دستوريا الوظيفة التشريعية، فإن السلطة التنفيذية – أساسا الحكومة – هي بدورها صانعة السياسة العامة المنوط بها تنفيذها. و هذا في ذاته يمثل مسوغا، لأنها تشاركه تأدية تلك الوظيفة انطلاقا من مبنى التوقي من طغيان السلطة إذا تركزت أو تم استبدالها إذا أطلقت، فإنه لم يكن من سبيل الاحتراز من ذلك إلا بالاعتراف لكل سلطة بوسائل تمكنها من أن تمنع الأخرى من أن تضل أو أن تطغى، وعلى هذا الأساس كانت الرقابة وظيفة أخرى للبرلمان سيتوثق بها تارة كيفية أداء الحكومة لمهامها، وتارة أخرى تمنع تعسف الحكومة، و خشية توترات تلك النظم على الاعتراف لها باتخاذ إجراءات مقابلة من أبرزها حل البرلمان.⁵

وعلى ضوء ذلك، فقد رسخ المؤسس الدستوري هذا المنحى منذ أن وضع النصوص الدستورية الأولى.⁶ وتبنى معظم الوسائل و الإجراءات الرقابية البرلمانية الممارسة من طرف

1- أنظر في تفاصيل ذلك : عدنان عودي الجليل، مبدأ الفصل بين السلطات و حقيقة أفكار مونتسكيو، مجلة الحقوق الكويتية، السنة الثانية، العدد الثاني، يونيو 1985، ص.125 و ما بعدها. و أنظر أيضا سعيد بوالشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقاربة ج2، المرجع السابق، 172-173.

2- أنظر : ثروت بدوي، المرجع السابق، ص.326.

3- أنظر في تفاصيل ذلك : عدنان حمودي الجليل، مرجع سابق، ص. 121-122. و أنظر أيضا : قزو محمد أكلي، المرجع السابق، ص.206 و ما بعدها، محسن خليل، النظم السياسية و القانون الدستوري، نشأة المعارف الإسكندرية، مصر 1971، ص.246 و ما بعدها.

4- أنظر: ثروت بدوي، المرجع السابق، ص.326.

5- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري و الكويت، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر 2002، ص.8.

6- حتى قبل الاستقلال من خلال القواعد التي كانت تنظم العلاقة بين مجلس الثورة (CNRA) باعتباره برلمان ثوريا، وكلا من لجنة التنفيذ و التنسيق ثم الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية التي أعلن عن إنشائها رسميا 13.09.1958 بالقااهرة تحت رئاسة فرحات عباس و تشكيله ضمت نائب رئيس الحكومة و إحدى عشر وزيرا و سكرتير دولة و قد أعيد تشكيلها في اجتماع المجلس الثورة في ديسمبر 1958 و تقلص عدد الوزراء و أعيد تعيين رئيس الحكومة ثم عزله ليخلفه بن يوسف بن خدة. و تمحورت مهامها في تنسيق العمل و تنفيذ قرارات المجلس الوطني للثورة و هي مسؤولة أمامه في حين يكون قادة الولايات مسؤولين أمامها، أنظر في تفاصيل ذلك : عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري،

أعرق برلمانات العالم و التي تعتبر عصب الديمقراطية النيابية البرلمانية ، خاصة بعد تراجع دور هؤلاء الأعضاء في المجال التشريعي، أو بمعنى أدق بعد أن رجحت الكفة في هذا المجال للسلطة التنفيذية اقتداء بمبدأ عقلنة العمل البرلماني. ونتيجة تفجر المشكلات الاقتصادية والاجتماعية، ظهرت الحاجة ملحة إلى تدخل الدولة و قيامها بدور فعال لمواجهة هذه المشكلات، وهذا يتنافى مع طبيعة العمل السلطة التشريعية، و ما يتسم به من بطء و لما يفترق إليه النواب من معرفة كلية متخصصة الأمر الذي جعل السلطة التنفيذية تحتل الصدارة نظرا لما تمتلكه من قدرات فنية و مادية.¹

ولم يتبق أمام البرلمان من سبل لمواجهة نفوذ السلطة التنفيذية سوى مباشرة ووظيفتهم الرقابية تجاه أعضاء تلك السلطة. هذه الآليات أو الوسائل الرقابية التي أتاح المؤسس الدستوري الجزائري للبرلمان تعددت، فمنها محدود الأثر-أي لا يرتب المسؤولية السياسية للحكومة هدفها الحصول على معلومات - دور استعلامي -، ومنها ما قد يرتب انعقاد المسؤولية السياسية للحكومة.

و علي هذا الأساس، ارتأينا قبل كل شيء أن نخرج ولو في عجلة على الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية وكل ما يتعلق بمعناها ونطاقها و أهدافها و طبيعتها (المبحث الأول). على أن نتناول آليات الرقابة محدودة الأثر و التي لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة (مبحث ثان). ثم نتطرق إلي آليات الرقابة البرلمانية المحركة لانعقاد المسؤولية السياسية للحكومة (مبحث ثالث). على ضوء التطور الدستوري الجزائري بدء من النظام الداخلي للمجلس الوطني، إلى غاية القانون العضوي 02/99.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية

لتحديد الإطار العام لمفهوم الرقابة، تستوجب بنا الضرورة العلمية الوقوف عند معنى الرقابة (مطلب أول)، وتحديد أهدافها (مطلب ثان)، وتبيان طبيعتها القانونية (مطلب ثالث).

المطلب الأول: معنى الرقابة و مجالاتها

من المعلوم أن المجلس البرلماني المنتخب يمارس الوظيفة الرقابية، كحق دستوري يقتضي تقرير المسؤولية، هذا الأمر يستوجب منا التطرق إلى معنى الرقابة (فرع أول). وتحديد مجالاتها (فرع ثان).

الفرع الأول: معنى الرقابة

إن الرقابة في معناها اللغوي، مأخوذة من الفعل راقب، يراقب، وراقب الشيء أي تابع الشيء إلى نهايته، وفي أبسط معانيها تعني الإشراف، والتقصي، الفحص، والتحقق والتفتيش، من مدى ملاءمة العمل للقواعد المحدد له. وباللغة اللاتينية ROTULUS وتعني التحقيق من توافق قرار أو وضع أو مسلك أو معيار ما . وعلى العموم تدل على الهيئة التي تجري هذه الرقابة. و النتيجة السلبية للرقابة رفض إعطاء الإذن، والحذف، و النقض.²

دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص. 15، و لمزيد من التفاصيل حول مجلس الثورة أنظر: محمد كشود، المرجع السابق، ص. 23 و ما بعدها.

1- حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص. 107.

2- أنظر: جرار كورنو، قاموس المصطلحات القانونية " ج ترجمه منصور القاضي " المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، 1998، ص. 847.

أما من الناحية الاصطلاحية فإنه لتحديد معنى الرقابة على أعمال الدولة و الإدارة العامة بصورة عامة ، ستواجهنا صعوبة نظرا لشدة اتساع و تنوع مضامين الرقابة وتعدد أهدافها . و على أية حال يمكن القول أنه من و جهة نظر الأستاذ عمار عوابدي فإنه يمكن تعريفها " بأنها تلك العملية التي تتضمن الأعمال السياسية ، و الاقتصادية و الاجتماعية و القانونية و القضائية ، وكذا كافة الإجراءات و الأساليب و الوسائل و المعايير التي تضطلع بها المؤسسات و الهيئات و المرافق الدستورية و الشعبية و القضائية و الإدارية المختصة لتحقيق أهداف النظام الرقابي في الدولة بكفاءة و فاعلية، لحماية المصلحة العامة و حقوق و حريات الإنسان و المواطن في نفس الوقت معاً".¹

وباعتبار أن الرقابة البرلمانية نوع أساسي وحيوي أصيل من أنواع النظام الرقابي في الدولة، فيمكن تعريفها وتحديد معناها وبالتالي: "إنها الرقابة البرلمانية المتخصصة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستوريا على أعمال السلطة التنفيذية بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور، والمنظم بموجب قوانين أساسية -عضوية - وفي حدود الشروط والإجراءات الدستورية و القانونية المقررة، و السارية المفعول و ذلك لحماية المصالح العليا و الحيوية للمجتمع و الدولة و حقوق و حريات الإنسان و المواطن من كافة أسباب و مخاطر و مظاهر البيروقراطية و الفساد السياسي و الإداري".²

ويعرفها الأستاذ: إيهاب زكي سلام علي أنها " سلطة تقصي الحقائق على أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة ،وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة سواء كان الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء ".³ وهو بذلك يحدد عناصر الرقابة ويحصرها في :

أ- سلطة تقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية. بمعنى إمكانية الاستيضاح عن أعمال معنية أو طلب وثائق ومستندات في موضوع معين، فيستجيب للسلطة التنفيذية بإطلاع صاحب الطلب علي هذه المستندات أو تلك الوثائق.

ب- الكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة .ويتجلى ذلك من خلال فحص الأعمال التنفيذية والإدارية الصادرة من الأجهزة الحكومية. وسلامة التنفيذ لا تقتصر علي الاختصاص المحدد للسلطة التنفيذية، وإنما تمتد إلى مشروعية التنفيذ أو الأخطاء في تفسير القانون أو السياسة العامة للدولة ، أو مدى ملاءمة ما اتخذته السلطة التنفيذية من أعمال للأهداف التشريعية أو السياسية.

ج-تقديم المسؤول عن عدم التنفيذ السليم للمساءلة ، ويكون هذا المسؤول الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء. و المقصود بالمسؤولية هنا المسؤولية السياسية والتي يناط إقرارها بالمجالس الشريعة.⁴

الفرع الثاني : مجالات الرقابة البرلمانية

يجمع الفقه على أن كافة الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية خاضعة للرقابة البرلمانية . و من ثم فإنه لا مجال للتمييز بين ما هو سياسي و ما هو إداري. و على هذا الأساس فإنه سيتوجب لتحريك المسؤولية أن يكون العمل داخلا في اختصاصه ، فهو المسؤول

1 - أنظر: عمار عوابدي ، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع علي حقوق المواطن ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الأول ، ديسمبر 2002 ، نشریات مجلس الأمة ، الجزائر ، ص. 52.

2- المرجع السابق، ص. 53.

3-أنظر: إيهاب زكي سلام الرقابة السياسية علي أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب ، القاهرة، 1983، ص.3.

4- المرجع السابق، ص. 4.

عن هذا العمل أمام البرلمان. على أن تشمل الرقابة البرلمانية كافة التصرفات الإيجابية والسلبية المشروعة و غير المشروعة ، العمدية و غير العمدية، على أن هذه الرقابة لا تبحث في مدى سلامة و مطابقة الإجراءات و القرارات الوزارية للقانون فقط ، بل تتعدى ذلك لتبحث في مدى ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها، و مدى توافقها مع المصلحة العامة من جهة، و تحقيقها للأغلبية البرلمانية،¹ كما قد تمتد إلى تنفيذ مختلف القرارات الوزارية.² وتتحدد مجالات الرقابة البرلمانية في ثلاث مجالات، و هي رقابة على السياسة العامة للحكومة (أولا). رقابة على السياسة المالية(ثانيا). و رقابة على السياسة الخارجية(ثالثا) .

أولا: الرقابة على السياسة العامة للحكومة

تجد هذه الرقابة أصلها في المسؤولية الجنائية في بريطانيا ، حيث بدأ ذلك سنة 1376 في نهاية عهد ادوارد الثالث بواسطة إجراء اللوم أو الاتهام الجنائي *La pocédure de l'impeachment* و هو ما سمح لمجلس العموم أن يتهم وزيراً ، و أن يحاكمه مجلس اللوردات بوصفة هيئة قضاة عليا.³

وبذلك استطاع مجلس العموم أن ينشئ لنفسه حقا مؤداه اتهام رجال الملك أي وزرائه و مستشاريه، إلا أن وسيلة الاتهام هذه كانت شخصية، لأنها استلزمت إسناد جريمة للوزير أو لمستشار التاج ، كما أنها بطبيعة الحال لا توجب مسؤولية الوزراء بالتضامن ، ناهيك على أن نشأة الاتهام في القرن الرابع عشر لم تكن مؤسسة على أساس قانوني، و إنما كانت طريق تحريض اللوردات النواب على استعمالها في كثير من الأحيان⁴ .

إلا أن هذا الأسلوب – الاتهام الجنائي – قد أظهر عجزه من ناحيتين: الأولى لا يستعمل إلا إذا كان العمل الذي ارتكبه الوزير بشكل جريمة معاقب عليها في القانون العقوبات. أما الثانية، فإن الملك إذا أراد أن ينقذ أحد وزرائه، فإنه يستطيع أن يحل مجلس العموم أو يؤجل انعقاد البرلمان أو يستعمل حق العفو.⁵

وفي مطلع القرن 18 بدأ مجلس العموم يخفف من حدة الاتهام ويبتعد عن طابعه الجنائي ، بل أصبح يستخدمه كوسيلة لتهديد الوزراء بهدف إبعادهم عن مناصبهم لذلك سعى مجلس العموم إلي تحميل المسؤولية لأعضاء الوزارة بالنسبة لكل خطأ سواء كان جنائياً أو غير جنائياً.⁶

وعلى أعقاب هذا السعي، حدثت استقالة "روبرت والبول"،(و) الذي يعتبر أول رئيس وزارة بالمعنى الصحيح في تاريخ إنجلترا) حيث التمس مجلس العموم إقالة ألبول من رئاسة الوزارة دون اقتراه أية جريمة . إلا أنه اضطر ألبول إلي الاستقالة في فبراير 1742، وهذا لسببين: الأول أن ألبول شعر برغبة أعضاء المجلس في اللجوء إلي أسلوب الاتهام الجنائي

¹- أنظر: إيهاب زكي سلام ، مرجع سابق ، ص. 10.

²- DJEBBAR Abdelmadjid,ET YELLES CHAOUCHE Bachir, reflexion sur le controle législatif ,R,A,S,N,J,E,P,n°1, 1998,p,132

³- أنظر: إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ، ص. 05.

⁴- أنظر: حسن مصطفى البحري ، المرجع السابق ، ص. 206.

⁵- تجدر الإشارة أن البرلمان قرر أن تأجيل أو حل البرلمان لا يسقط الاتهام إلا أنه علا النقيض من ذلك عمليا ، عندما اتهم " إيرل دانبي " وزير شارل الثاني عام 1679 من قبل مجلس العموم بتهمة الجناية العظمى لمفاوضته لعقد صلح ضار بالبلاد رأى مجلس اللوردات أن ما ارتكبه دانبي لا يصل إلى درجة الجناية العظمى محل الملك مجلس العموم و أصدر عفوا ملكيا عن وزيره ، مع العلم أن مجلس العموم الجديد أقر أن العضو باطل و لا أثر له. ووضعت قاعدة بعد ذلك مفادها أنه لا يمكن استعمال العضو أثناء الاتهام ، أنظر في تفاصيل ذلك : مصطفى البحري ، المرجع السابق ، ص. 208.

⁶- أنظر: إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ، ص. 05.

ضده. والثاني أنه بدأ يفقد الأغلبية التي كان يملكها داخل المجلس ولاسيما عقب انتخابات مجلس العموم لعام 1741.¹

قد اعتبرت هذه الاستقالة أول سابقة في التاريخ السياسي لانجلترا و التي يقوم فيها أعضاء البرلمان بسحب الثقة من أحد الوزراء لعدم رضائهم عن سياسته في الحكم دون اللجوء إلى أسلوب الاتهام الجنائي. وبهذه المناسبة أعلن زعيم الأغلبية في مجلس العموم السيد "وليام بلنتي" أنه لا يريد محاكمة الوزراء، وإنما يريد إبعادهم عن الحكم. وبذلك وضح الفرق بين المسؤولية الجنائية التي ترمي إلى معاقبة الوزير عن عقوبة تمس شخصه عن طريق الاتهام الجنائي، و المسؤولية السياسية التي ترمي إلى إقصاء الوزير و إبعاده عن الحكم.²

وقد تكرر هذا المشهد أيضا إبان تولي "اللورد فرديريك نورث" رئاسة الوزارة حيث استقال هذا الأخير عقب التصويت علي اقتراحين متتاليين بحجب الثقة عن وزارته ، لم يحز الأول منها على الأغلبية . ولما قدم الثاني لم ينتظر اللورد نورث واستقالة في مارس 1782 واستقالة وزرائه هي الأخرى بكامل هيئاتها لخرج مركزها وانحصر أغليبتها.³

وتجدر الإشارة أن الاستقالة الأولى للوزير "روبرت والبول" استعمل فيها مجلس العموم وسيلة الاتهام الجنائي ، كما أنها جاءت فردية ، فزملاؤه ظلوا في مراكزهم ، أما الاستقالة الثانية للوزير الأول "فرديريك نورث" جاءت نتيجة سحب الثقة التي أسفرت علي استقالة الحكومة أو الوزراء، بأكملها أي استقالة جماعية .

على أن المسؤولية الوزارية ظهرت في أول الأمر في صورة مسؤولية جنائية قائمة علي أساس الاتهام الجنائي التي تقتصر علي معاقبه الوزير الذي ارتكب الجريمة. وتحولت بعد ذلك إلى مسؤولية شبه جنائية و شبه سياسية، وأصبح الاتهام الوزراء لا يقتصر على المسائل الجنائية فحسب ، بل يتناول أيضا الأخطاء الجسيمة التي قد يرتكبها الوزراء أثناء عملهم .وقد ترتب علي هذا التحول أن تولدت فائدة تجيز للوزراء أنه إذا حاول المجلس اتهامهم، عليهم أن يقدموا استقالتهم لوقف هذه المحاولة. وهكذا نشأت المسؤولية الوزراء أمام مجلس العموم، وحلت تدريجيا محل المسؤولية الجنائية، كما بدأت المسؤولية فردية ثم ما لبث أن ظهر إلي جانبها مبدأ المسؤولية السياسية التضامنية للوزارة كهيئة واحدة متماسكة.⁴

وعلي إثر هذا التطور في مبدأ تقرير المسؤولية السياسية ، فإن جل النظم الدستورية أصبحت تشرط ضرورة مصادقة المجالس النيابية علي برنامج الحكومة للشروع في تطبيقها كرقابة سابقة، أو حتى بعد الموافقة على برنامج الحكومة و الشروع في تطبيقه، كرقابة لاحقة وأن تترتب عليها مسؤولية الحكومة من خلال آليات الرقابة الممنوحة للبرلمان سواء التي يراد بها الاستعلام (الأسئلة الاستجواب ، لجان التحقيق) أو كحجب الثقة أو ملتمس الرقابة.⁵

¹ - أنظر: حسن مصطفى البحري ، المرجع السابق ، ص.207.

² - المرجع السابق ، ص 208

³ - كان سبب سحب الثقة نتيجة سياسية الوزارة - وهي سياسة الملك - تجاه المستعمرات الأمريكية التي أدت في النهاية إلى حرب الاستقلال الأمريكية ، و فقدان بريطانيا للمستعمرات الأمريكية ، مع الإشارة أنه اللورد نورث فقد في ذلك الفترة الأغلبية المؤيدة له ، ورغم أنه صرح بأنه مستعد لتعديل سياسته و تنفيذ تعليمات المجلس إلا أن المعارضة رفضت ذلك بجهة أنه لا يجوز لوزارة أن تبقي في الحكم لكي تطبق سياسته خصومها السياسيين ، أنظر في تفاصيل ذلك : حسن مصطفى البحري ، المرجع السابق ، ص.209.

⁴ - أنظر: فؤاد العطار ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، دار النهضة العربية القاهرة، 1966 ، ص.337-338.

⁵ - أنظر: المواد: 80، 81، 82، 134، 135، 136 من دستور 1996 المقابلة ل- المواد: 75، 77، 76، 124، 125، 126 ، 127 من دستور 1989.

- ثانيا : الرقابة على السياسة المالية:

هذا المجال من الرقابة ترجع جذوره إلى النظام البريطاني ،حيث كان الملوك يفرضون الضرائب، وهم الذين يأمرون بإنفاقها على أوجه الصرف المختلفة كالانفاق على الجيش ، الأمن ، العدالة و هي المرافق التقليدية .ثم أصبح الملك يستدعي مجلس البارونات و القساوسة لاستشارتهم مرتين أو ثلاث مرات في السنة.إلا أنه في عهد إدوار الثالث كان المجلس الأعظم (1272-1307) يستدعي للموافقة على الضرائب، و هو مكون من بارونات و قساوسة ، فرسان ، وأعضاء من الطبقة البرجوازية.¹

إلا أنه غاية الملك من وراء إشراك المجلس و الحصول على موافقته لغرض الضرائب هو تقديم المساعدة المالية المطلوبة منهم . إلا أن النواب تمكنوا من السيطرة على البرلمان باستخدامهم الحق الموافقة على الضرائب الذي تأكد في ملتصم الحقوق لعام 1628 ، أو حق تقديم العرائض. هذا الأخير الذي يعترف فيه منذ القدم و تعرض العريضة على اللوردات و النواب على السواء لدراستها و الفصل فيها، أو على الملك إذا كانت الضرورة تتطلب ذلك.² وأمام ضعف سلطات الملك وتضائلها ، أصبحت هذه السلطات اسمية لا غير، خاصة في ظل حكم أسرة هانوفر (1714 ، 1873) التي عجز ملوكها عن مباشرة سلطاتهم وتطورات وظيفة أعضاء المجلس من مصدري عرائض إلى مشرعين في القرن الرابع عشر إلى مراقبين للضرائب في القرن السابع عشر.³ إلا أن أمر السيطرة الفعلي تجلى أكثر عندما دعى مجلس العموم لمناقشة المساعدة المالية. إلا أن استشارتهم في المسائل السياسية كانت تتصل بدورهم المالي، لتتأسس سلطة مجلس العموم في رقابة السلطة التنفيذية في سحب الاعتمادات المالية ،وبذلك أصبح رفض الاعتمادات المالية الطريق الوحيد لتأكيد هذه الرقابة.⁴ إلا أنه حاليا ، تظهر الرقابة المالية من خلال المصادقة على قانون المالية سنويا من طرف البرلمان و كذلك إقراره " الحساب الختامي " ، كما أنه يوافق على عقد القروض العامة والتزامات استغلال الموارد الطبيعية. كما أنها حق لرقابة برنامج الأعمال الحكومة و سياستها في المستقبل ، و يهدف من البرلمان بهذا الدور أن يكون للمجلس النيابي الذي يمثل الشعب حق الولاية العامة على أموال الدولة من حيث الرقابة على حساباتها و على مصارفها.⁵ و على هذا الأساس فإن البرلمان يناقش قانون المالية، و قد يدخل تعديلات على بعض أحكامه . و بعد المصادقة عليه يصدر القانون في نهاية السنة المالية الجارية و قبل بدء السنة المالية الموالية فالتصويت على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان هو ترخيص من هذا الأخير للحكومة لتطبيق أحكامه. و لهذا السبب يسمى القرار النهائي فيما يتعلق بالمالية العامة بالترخيص المالي.⁶

ونظرا لأهمية هذا القانون فقد خول دستور 1996 لرئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع قانون المالية بأمر في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه في الأجل المحدد بـ 75 يوما.⁷

¹-أنظر: إيهاب زكى سلام ، المرجع السابق ، ص. 08.

²-أنظر: سعيد بوالشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، ج2، المرجع السابق ، ص. 179- 180.

³-أنظر: ثروت بدوي ، المرجع السابق ، ص.338.

⁴-أنظر: إيهاب زكى سلام ، المرجع السابق ، ص. 09.

⁵-أنظر: محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، 1987 ، ص.333.

⁶- أنظر: خلوفي خدوجة ، المرجع السابق ، ص. 37.

⁷- أنظر: المادة 120 من دستور 1996 ، والمادة 44 من القانون العضوي 02/99 .

- ثالثا : الرقابة على السياسة الخارجية :

إن الأعمال الخاصة بالشؤون الخارجية و الأمن الخارجي حتى و إن كانت لا تخضع لرقابة القضاء باعتبارها من أعمال السيادة، فإن ذلك لا يمنع من خضوعها للرقابة السياسية وفي بعض الأحيان تبحث المجالس التشريعية، أو المؤتمرات الحزبية المواضيع المتعلقة بالشؤون الخارجية أو الأمن العام و الدفاع في جلسات سرية. غير أن هذه السرية لا تنفي إمكانية رقابة هذه الأعمال.¹

وعلى هذا الأساس قد يفرض المؤسس الدستوري سلطة البرلمان على الكثير من الأعمال ذات العلاقة بالسياسية الخارجية كالتصديق على الأعمال الدبلوماسية، مثل إعلان الحرب الهجومية ، عقد المعاهدات خاصة معاهدات الصلح مما يكون من شأنه تقليل في أراضي الدولة أو نقص في سيادتها أو تحميل خزانتها شيئا من النفقات. و يعتبر وزير الخارجية مسؤولا عن هذا.² ناهيك على عدم سرية بعض المعاهدات إلا بعد مصادقة البرلمان عليها. تجدر الإشارة أن جانبا من الفقه ذهب إلى اعتبار أنه يجوز لأعضاء البرلمان مد رقابتهم إلى السياسية الخارجية للدولة ، معتبرين أنها تعكس علاقة الدولة بالدول الأخرى، و هي لذلك تعد مثلا لأعمال السيادة، بالإضافة إلى طابعها السري الذي يتعارض أحيانا أن يكون محلا للرقابة، خاصة إذا كانت الأداة المستعملة هي الأسئلة المكتوبة التي يعد نشر الإجابة عنها بالجريدة الرسمية من مقتضيات ممارستها.³

والجدير بالذكر أنه رغم سعة مجالاتها الرقابة البرلمانية المتعلقة بنشاط السلطة التنفيذية - أساسا الحكومة - سواء تعلق بالرقابة على السياسة العامة أو السياسة الخارجية أوحى المالية ، فإنها ضيقة من حيث أثرها مقارنة بالرقابة القضائية .

وتبرير ذلك على أنها ليس أزمة أحاطت بمبدأ الفصل بين السلطات، و إنما هي مرونة يتسم بها ، فهذا المبدأ لعب دوره حفاظا على ألا تتدخل سلطة في عمل الأخرى، وعمل على الاتساع في مجالاتها لصالح البرلمان و أنت السعة في الأثر لجانب القضاء.⁴ و من مظاهر اتساع الرقابة البرلمانية أنها ليست مقصورة على أعمال السلطة التنفيذية كما هو الشأن بالنسبة للرقابة القضائية ، و إنما تمتد أيضا إلى أعضائها . فعلى سبيل المثال، إذا قام وزير ببعض التصرفات المشبوهة في حياته الخاصة يكون لها انعكاس سياسي سلبي ، وفي هذه الحالة إذا لم تقم الحكومة بإبعاد هذا الوزير، فإنه يمكن للبرلمان أن يسقطه بمعنى أن الرقابة البرلمانية لا تقتصر على ما بعد الوزير بمناسبة صلاحياته الدستورية ، و أعمال الخاضعين له، و إنما تتعدى ذلك لتشمل ما يتعلق بحياته الشخصية.⁵

ومن دلائل السعة أيضا أن الرقابة البرلمانية تمارس حتى و إن كان العمل تحضيريا لم ينفذ بعد. فلا تشترط أن يكون العمل تاما ونهائيا ومنتجا لأثاره في الواقع. بل أكثر من ذلك، تمارس حتى عندما تنوي الحكومة اتخاذ طريق ما تدلي به عن تصريحات على لسان أحد وزرائها.⁶ و نضرب مثال بذلك لما تعرض له "هور" في سنة 1935 للانتقاد الشديد بعد أن

1- أنظر: إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ، ص. 11.

2- أنظر: محمد قدرى حسن، المرجع السابق، ص. 334.

3- أنظر: محمد باهي أبو يونس ، المرجع السابق ، ص. 20.

4- أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق ، ص. 19.

5- أنظر: محمد فهم درويش ، أصول العمل البرلماني لنظرية و التطبيق ، مؤسسة دار الكتب ، ط 2 ، الكويت 1996 ، ص.

428.

6- أنظر: محمد باهي أبو يونس ، المرجع السابق ، ص. 23.

صرح بما تم مع رئيس وزراء فرنسا " بيير لافال " بشأن تطبيق العقوبات الاقتصادية على إيطاليا.¹

و على العموم فإن مواطن التباين من حيث المجال بين الرقابة البرلمانية و الرقابة القضائية، يكمن في أن هذه الأخيرة تقتصر على مشروعية الأعمال الإدارية، و لا تمتد إلى ملائمتها، في مقابل أن الرقابة البرلمانية تستوعب رقابة المشروعية و الملاءمة معا ، فهي لا تقتصر على مدى مطابقة العمل الحكومي أو الإداري للقواعد المنظمة له، و إنما تتجاوزها إلى البحث في مدى توافقه مع الواقع و الظروف التي عاصرتة.²

أما مواطن ضيق أثر هذه الرقابة ، فانطلاقا من أن مبدأ الفصل بين السلطات بفضل مرونته وضع موازين بين كلا الرقابيتين، حيث وسع مجال الرقابة البرلمانية وضيق أثرها، وفي المقابل ضيق مجال الرقابة البرلمانية، ووسع أثرها بحث لا يترتب على الرقابة البرلمانية من أثر لا يدعو أن يكون إثارة للمسؤولية السياسية الجماعية، أي للحكومة برمتها. وفردية للوزير فقط . حيث لا يمكن للبرلمان أن يلغي أو يعدل أو يوقف تنفيذ قرار أصدرته الإدارة مهما كانت درجة جسامتها.³

فهذا الاختصاص عهد به المؤسس الدستوري للقضاء،⁴ حتى و إن كان من الناحية العلمية ، أن البرلمان بمقدوره و بماله من نفوذ أدبي على الإدارة أن يمارسه مما يجعل هذه الأخيرة تضطر إلى سحب أو إلغاء قرارها غير المشروع ، وحتى جبر الضرر المترتب على تصرفاتها، وذلك حتى لا يتعرض الوزير التابعة له رئاسيا للمساءلة السياسية، رغم أن هذا لا يتعدى إلى أن يكون مجرد أثر أدبي لا إلزام بإتباعه. إذ أنه نوع من التقيد الذاتي تقيد الإدارة به نفسها بنفسها، لا يستند إلى نص من الدستور أو القانون أو عرف برلماني.⁵

المطلب الثاني: أهداف الرقابة البرلمانية

إن الرقابة البرلمانية ليست لتصفية حسابات المعارضة البرلمانية مع الحكومة ، كما أنها ليست أداة دعائية مسخرة للنائب لكسب تأييد ناخبيه . ولا هي أداة تستهدف تحقيق المصالح الشخصية أو مآرب ذاتية. فهي تماثل الحصانة البرلمانية من حيث عدم اعتبارها امتيازاً شخصياً لعضو البرلمان، فهي دوما وسيلة لتحسين أداء الدور النيابي رعاية للمصالح العام.⁶

وعلى العموم فإن أهداف الرقابة البرلمانية تندرج تحت صنفين: أهداف عامة تسعى لتحقيقها بمختلف وسائلها وآلياتها(الفرع الأول)، وأهداف خاصة يتم تحقيقها بإتباع كل وسيلة على حدة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأهداف العامة للرقابة

نظرا لأن العهدة البرلمانية هي عهدة وطنية، فإن واجبات والتزامات البرلماني عامة ووطنية ، لذلك فإن الرقابة بصفة عامة - أي أهداف النظام الرقابي في الدولة - تتمثل

1- أنظر: إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ، ص.11.

2- أنظر: محمد باهي أبو يونس ، المرجع السابق ، ص.24.

3- أنظر: سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة في دولة الكويت، دار الكتب، الكويت، 1998 ، ص.209.

4- أنظر: المادة 143 من دستور 1996 .

5- أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص.24.

6- المرجع السابق، ص. 13-14.

أساسا في المحافظة علي المصلحة العامة في مفهومها العام و الشامل من كافة أسباب مخاطر البيروقراطية، و الانحرافات، و الأخطاء، و الفساد الإداري و السياسي، والتخريب، و التلاعب واستغلال النفوذ، والاختلاس، والاستخفاف بقيم وأخلاقيات دولة القانون و المؤسسات العامة.¹ و يتجلي الهدف الأساسي للرقابة البرلمانية في ضمان حسن تطبيق السياسات العامة و برنامج الحكومة المصادق عليه من طرف البرلمان ، وكذا الحرص علي حسن تطبيق النصوص التشريعية و التنظيمية المجسدة لهذه السياسية و البرنامج الحكومي. ناهيك على الحرص على التطبيق السليم والشرعي لقوانين المالية المصادق عليها من طرف البرلمان.² و للتأكد من ملاءمة الأداء الحكومي مع المصلحة العامة لن يأتي إلا بتوفر شرطين :

- **الأول :** أن تتوفر لدى النائب المعلومات و الوثائق اللازمة عن مختلف أجهزة الدولة بشكل يمكنه من الإحاطة علما بمجريات الأمور فيها. غير أن سحب هذه المعلومات و الوثائق ، لن يقتصر في أثره علي عجزه عن القيام بدوره الرقابي، و إنما سيوقعه تحت براهن جماعات المصالح المحتركة أو الحائزة لتلك المعلومات، فيما يجعلها تتخذ وسيلة للتأثير علي الأداء التشريعي و الرقابي للبرلمان تحقيقا لأغراضها.³
- **الثاني :** وهو العنصر المتعلق بكفاءة النائب و قدرته علي تقييم الأداء الحكومي ، حيث يستطيع أن يقرر ما إذا كان هذا الأداء متطابقا مع القواعد المنظمة له أم لا. فتكون رقابة موضوعية لا يشوبها أي هوى أو رغبة شخصية.⁴

وعلي أساس ذلك، فإن الرقابة تبين للحكومة بؤر العيوب الموجودة في إدارتها حتى تبادر بإصلاحها ، وإعلام البرلمان بأن هناك قطاعا معيب يستلزم تدخلا أو إصلاحا تشريعيًا، إما لعدم وجود تنظيم قانوني له، وإما لأن التنظيم القائم لم يعد ملائما واقعيًا، و إما لأن الحلول التي في وسع الحكومة هي تقديم غير كافي .

الفرع الثاني: الأهداف الخاصة للرقابة

إن وسائل أو آليات الرقابة البرلمانية متنوعة، و لكل منها هدف محدد لا يمكن تحقيقه إلا بإتباع تلك الوسيلة، و لذلك يجب التفرقة بين الوسيلة أو أداة الرقابة المتبعة، و النتيجة والهدف المتوخى منها.

و لعل معيار التفرقة بين الوسيلة و النتيجة في مجال الرقابة البرلمانية هو ممارسة الحوار. فإذا كان هذا الأخير قائما كتابة أو شفاهة فهو وسيلة . أما إذا كان الأمر ليس حوارا وينشأ بناء على الحوار، فهو نتيجة له . و ماعدا ذلك فلا صلة له بالرقابة البرلمانية . فقد يكون بسيطا ليتم بين عضو المجلس النيابي ووزير من الوزراء فيسمى سؤالا . وقد يكون بين عدد من الأعضاء وزير أو أكثر فيسمى استجوابا، و قد يكون أكثر تعقيدا ويدعم الحوار بمناقشة موظفي وزارة معينة أو مناقشة الموظفين في مستندات معينة بجانب فحصها، فهو تحقيق .⁵ و إن كان هذا التقسيم يؤخذ عليه للأسباب التالية .

- **1-** إن هذه الآليات و الوسائل (السؤال ، الاستجواب ، التحقيق البرلماني) تسعى إلى تقصي الحقيقة و الكشف عن المخالفات السياسية ، كما أنها كلها لا تؤدي إلى تحريك مسؤولية الحكومة ، و إن كان الاختلاف بينها يكمن في التدرج من حيث قوتها

1- أنظر: عمار عوابدي ، الرقابة القضائية علي أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، م ، ج ، ط 3 ، 1994 ، ص.09.

2- أنظر: عمار عوابدي ، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، المرجع السابق ، ص.53.

3- أنظر: محمد باهي أبو يونس ، المرجع السابق ، ص.14.

4- المرجع السابق ، ص.15.

5- أنظر: إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ، ص.23.

وسرعتها في الوصول إلى الحقيقة و الكشف، عنها لتبدأ من السؤال ثم الاستجواب
فالتحقيق.

- 2- هذا التقسيم يعتبر أن سحب الثقة بالحكومة أو اعتماد الثقة بها نتيجة تنشأ من
ممارسة الرقابة، و ليست أدوات أو آليات رقابة محركة لانعقاد مسؤولية الحكومة.
ونضيف إلى ذلك أيضا المصادقة أو اعتماد برنامج الحكومة ، و يحصر وسائل الرقابة
في ثلاث فقط هي: (السؤال ، الاستجواب ، التحقيق)¹.

و على العموم فإن إتباع هذه الآليات المتنوعة يؤدي إلى تنوع الأهداف. وفقا لقاعدة
مبدأ تخصيص الأهداف. فمن تلك الوسائل ما يستهدف العلم بمجهول أو الاستفسار عن طريق
غامض كالسؤال، ومنها ما يبتغي المحاسبة أو المسألة كالاستجواب. ومنها ما يبتغي به تجلية
الحقيقة حول أمر تضطرب الآراء بشأنه كالتحقيق البرلماني.²

و بقدر تمايز و تباين أهداف الرقابة ، فإنها تتحد حول هدف واحد هو تقويم و إصلاح
الأداء الحكومي بقدر ما تكون شاهدا على فاعلية الرقابة في تحقيقها. و إن كانت الممارسة
البرلمانية تؤكد غالبا قصور تلك الوسائل عن تحقيق هذه الأهداف. ومرد ذلك لسببين الأول
عدم قدرة بعض الأعضاء البرلمان على معرفة الهدف المبتغي من وراء الوسيلة المتبعة.
والثاني انحراف بعض الأعضاء عن أهداف الرقابة، واتخاذها عمدا وسيلة لتحقيق غايات
أخرى أي إرادة النائب بنقصها الإخلاص و المصادقية.³

و بإسقاط أهداف الرقابة نجد أن تطور النظام الدستوري جاء في بدايته مفرغا للرقابة
من محتواه ، نظرا لأن الحكومة لا تطرح برنامج مساءلة و تصويت بالثقة. و أصبح رئيس
السلطة التنفيذية غير مطالب بإعداد و ضبط برنامج عمل الحكومة . بمعنى لا يجرى نقاشا
عاما ولن تكيف الحكومة برنامجها على ضوء التعديلات و تدخلات النواب. فالحكومة ليست
بحاجة لطلب الموافقة للدخول في العمل.⁴

فدستور 1976 وضع الأساس الرئاسي للنظام على الطريقة الأمريكية ومن ذلك سلك
دستور 1976 نفس المنهج. بيد أن تعديل الدستوري الصادر في: 1988.11.13 أتى بتغيير
طفيف بمقتضى نص المادة 114 من الدستور هو عرض برنامج الحكومة على المجلس
الشعبي الوطني ، حيث استحدثت المؤسسة الدستوري منصب الوزير الأول و أقر التطور فيما
بعد بذات القاعدة بمقتضى المادة 76 من دستور 1989 ، و المادة 80 من دستور 1996 التي
أقرت مسؤولية الحكومة. و ضرورة الموافقة على برنامج الحكومة للدخول في العمل. وإن
كانت أهداف الرقابة البرلمانية في ظل دستوري 1963 ، 1976 جاءت متدرجة لتجسيد
الاختيار الاشتراكي على أساس أنها عامل رئيسي و ضروري في مسيرة الثورة.⁵

1- أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق ، ص. 24.

2- أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق ، ص. 16.

3- المرجع السابق ، ص. 17.

4- أنظر في تفاصيل ذلك : عمار عباس ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق،
ص. 20 وما بعدها.

5- أنظر: سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ص. 53-166 .

المبحث الثاني: آليات الرقابة البرلمانية محدودة الأثر

يتمتع البرلمان في ظل الأنظمة الدستورية البرلمانية بوسائل أو آليات تجعله يراقب نشاط الحكومة، ويمارس البرلمان وظيفته الرقابية على أعمال الحكومة، بهدف الحصول على المعلومات وجمع الحقائق دون تقرير المسؤولية السياسية للحكومة. وعلى أساس ذلك، فقد يكون الأمر قائماً على ممارسة الحوار كتابة أو شفاهة، بين عضو البرلمان أو وزير من الوزراء يسمى سؤالاً. كما قد يكون بين عدد من الأعضاء، أو وزير من الوزراء أو أكثر من وزير أو الوزير الأول فهذا استجواب. كما قد يدعم الحوار بمناقشة موظف وزارة معينة أو مناقشة موظفين في ملفات معينة، و فحصها فنكون أمام التحقيق.¹

فالعبارة بمدى تعقيد الحوار. فإذا كان بسيطاً كنا أمام سؤال. وإذا كان معقداً كنا أمام تحقيق. أما آلية الاستجواب فهي مرحلة وسط، ولعل هذه الآليات تسعى إلى إبراز نية البرلمان وهدفه للاستعلام، خاصة إذا تبين أن الحكومة لم تبرر تصرفاتها، فهي لا تفضي إلى تحقيق نتائج دامغة، و ليست لها صبغة التأثير على الحكومة.²

وعلى كل فهذه الآليات والتقنيات تتمثل في: السؤال، الاستجواب، لجان التحقيق، المتعددة الأوجه والآثار، غير مرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة نستعرضها في هذا المبحث ونفرد كل آلية في مطلب.

المطلب الأول: آلية السؤال

إن السؤال البرلماني هو واحد من الأدوات الرقابية المهمة التي تمكن أعضاء البرلمان من أداء واجبهم الرقابي حتى وإن كان يمثل مجرد أداة للاستيضاح على أمر غامض ومجهول،³ مما تبدي مدى فاعلية الرقابة البرلمانية بمقتضى السؤال. ومن هذا المنطلق تستدعي منا الدراسة تحديد مفهوم السؤال وتطوره وفقاً لما استقر عليه الفقه الدستوري (الفرع الأول). مع تبيان إجراءات وشروط ممارسته (الفرع الثاني) ومناقشته (الفرع الثالث)، على أن نوضح في آخر المطاف تقييم آليته على ضوء التطور الدستوري الجزائري (الفرع الرابع).

الفرع الأول: مفهوم السؤال

يعتبر النظام البريطاني منبع نشأة وتطور السؤال، نظراً للتلازم القائم بين البرلمان وحق السؤال، فهذا الأخير يعد من الوسائل الرقابية التي يستخدمها البرلمانيون في مراقبة السلطة التنفيذية، خاصة الدور الفعال لمجلس العموم بعد انتقال السلطة إلى الحكومة وظهور المسؤولية الوزارية.⁴ وعليه نتناول بالدراسة التعريف بالسؤال (أولاً)، ونشأته (ثانياً). وأنواعه (ثالثاً). وصولاً بعد ذلك عند أغراضه (رابعاً).

- أولاً: التعريف بالسؤال:

إذا كان السؤال هو الإجراء الذي يباشره عضو البرلمان ويوجهه إلى الوزير المختص بموضوع السؤال، بقصد الاستفسار عن أمر يجهله العضو،⁵ فإن أغلب التعريفات سارت

1- أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 23.

2- أنظر: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص. 495.

3- أنظر: حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص. 108.

4- أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص. 27.

5- أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 26.

على هذا الدرب. ومنه يعرف السؤال بأنه: "وسيلة رقابية يستهدف بها عضو البرلمان الحصول على معلومات عن أمر يجهله، أو التحقيق من حصول واقعة علمها، أو معرفة ما تنوي الحكومة اتخاذه في مسألة بذاتها".¹ ويعرف أيضا بأنه: "وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية يستطيع بموجبها أي عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى أي عضو في الحكومة أي سؤال في أي من الشؤون العامة التي تدخل في اختصاصه، وذلك بقصد الحصول على معلومات معينة أو الحث على اتخاذ إجراء معين.² كما قد يعرف على أنه: "التصرف الذي بموجبه يطلب نائب توضيحات حول نقطة معينة".³

وعلى العموم فيجب أن يحمل السؤال في طياته تقصيا عن الحقيقة، إذ أن العضو لا يهدف فقط إلى مجرد الاستفسار أو طلب الإيضاح، وإنما يهدف إلى الكشف عن حقيقة أمر معين.⁴ وعليه فيجب أن يتضمن التعريف أربعة عناصر أساسية وهي:⁵

أ - الشخص موجه السؤال. (وهو أي عضو في البرلمان).

ب- الشخص الموجه إليه السؤال. (وهو رئيس الوزراء، أو أي وزير يكون في الحكومة).

ج -الموضوع الذي يتناوله السؤال. (وهو أي شأن من الشؤون العامة مع مراعاة شرط التخصص بالنسبة لمن يُوجه إليه السؤال).

د - الغرض من السؤال. (هو الحصول على المعلومات أو الضغط لاتخاذ إجراء معين).
بناء على ذلك، فالسؤال هو طلب عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة استفسارا، أو إيضاحا، أو تقصيا عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة.

-ثانيا- تاريخ السؤال:

المتفق عليه أن السؤال قد بدأ في 09 فبراير 1721 في مجلس اللوردات حينما وجّه "أيرل كاوبر" سؤالا للوزير الأول،⁶ فيما إذا كانت للحكومة معلومات أو حقائق عن الإشاعة التي يتم الترويج لها بخصوص هروب أمين الصندوق الرئيسي لشركة البحر الجنوبي المدعو: "روبرت نايت" من البلاد، ثم اعتقاله في بروكسل. فقام الوزير الأول: "إيرل ساندرلاند" بالرد على السؤال وتقديم كل الحقائق المتصلة بالقضية.⁷

والملاحظ أنه لم تُتبع فيه الإجراءات المتعارف عليها، وقد تكرر ذلك أمام نفس المجلس سنة 1739، وقد تبع ذلك جواب الوزير.⁸

غير أن الاعتراف الرسمي بحق أعضاء البرلمان في طرح الأسئلة حدث عندما أعلن رئيس مجلس العموم "كور نول" بتاريخ 21 مايو 1783، على إثر سؤال وجه لأحد أعضاء المجلس وهو: "ايدموند يورك" - وكان آنذاك رئيس دائرة صرف الرواتب - منصب يعادل وزير الخزانة- وجرت مناقشات طويلة ترتب عليها أن قرر رئيس المجلس "كور نول"، بقوله:

¹-أنظر : محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 54.

²-أنظر :حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص. 109.

³- Gerard BURDEAU : Le Contrôle Parlementaire, documentation d'étude de droit constitutionnel et institution politique, n :14,1970,p.25.

⁴ - أنظر :إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ص.260.

⁵ - أنظر:حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص. 110.

⁶ - أنظر: إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ص.27.

⁷ - أنظر حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص.11.

⁸-أنظر:عباس عمار، الرقابة البرلمانية عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري،المرجع السابق،ص.26.

"إن هذه المحادثات هي بالأصل خارجة عن النظام غير أنه - بحسب رأيي- يحق لأي عضو في المجلس أن يطرح سؤالاً إما على الوزير أو المسؤول الحكومي، كما أن ذلك الشخص الموجه إليه السؤال يملك الحق في الإجابة أو عدم الإجابة على السؤال المطروح عليه وذلك حسبما يعتقده مناسباً".¹

بمعنى أنه على الوزير أن يلتزم بالإجابة أو توضيح الأسباب التي تحول دون الإجابة، شريطة أن لا يؤثر ذلك على جدول الأعمال، وإن كانت قاعدة تخصيص وقت لجلسات مجلس العموم لطرح الأسئلة والإجابة عليها ترسخت في 28 نوفمبر 1803، عندما طرح سؤالين متتاليين في موضوعين مختلفين أمام مجلس العموم.²

وأمام بساطة الإجراءات وتزايد استعمال الأسئلة قصد تحقيق الضغط على جدول الأعمال، توالى فيه القواعد المفيدة والمعدلة لفحوى ومحتوى السؤال، وتزايد امتياز رئيس مجلس العموم في القرن الثامن عشر، كرئيس غير سياسي يحكم ويحرس التقاليد والإجراءات، ويفسر ما جرى عليه العمل. كما قد يطلب تغيير الأسئلة ذاتها، فقد كان العضو يسأل أي عدد من الأسئلة غير أنها تحددت بثمانيه عام 1909، و أربعة عام 1919، وخمسة عام 1920، أما عام 1960 فقد تحددت بسؤالين في اليوم ولا حدود للأسئلة المكتوبة.³ وإن كان عدد الأسئلة ينمو تدريجياً بشكل ملحوظ، ففي دورة البرلمان لعام 1847 كان هناك 129 سؤالاً، أي بمعدل سؤال واحد في اليوم. وبحلول عام 1920 بلغ عدد الأسئلة المسجلة للإجابة الشفهية 10602، في حين كانت المكتوبة 2615 سؤالاً، أي بمعدل يومي قدره 111 سؤالاً.⁴

-ثالثاً: أنواع الأسئلة : تنقسم الأسئلة إلى عدة أنواع حسب طريقة الاستعمال والشكل.⁵ وسنعالج في دراستنا نوعين من الأسئلة فقط، الأسئلة المكتوبة والأسئلة الشفهية عل اعتبار أن الدساتير الجزائرية لم تأخذ بالأنواع الأخرى.

أ - الأسئلة المكتوبة

ويقصد بها أن يعهد للبرلماني في أي من المجلسين بطرح ما يرى من أسئلة كتابية. وترتيباً على ذلك، فإن البرلماني السائل يحصل على الإجابة وفق نفس الشكل. أي عن طريق رد كتابي من قبل الوزير المختص.⁶ وقد يطلق على هذا النوع من

¹ - أنظر: حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص.111.

² - أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص.26.

³ - أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق ص.28.

⁴ - أنظر: حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص.112.

⁵ - يمكن تقسيم الأسئلة ابتداءً إلى أسئلة أصلية وأسئلة تبعية، فيقصد بالسؤال الأساسي الذي يتطلب الرد عليه شفاهة أو كتابة أما السؤال التبعي أو الإضافي فهو سؤال متعلق يأتي من وحي الساعة يلقيه العضو الذي قدم السؤال أو غيره أثناء الإجابة على السؤال الأصلي، والرد على السؤال التبعي عادة ما يكون شفاهة. كما يقسم السؤال الأصلي بالنظر إلى المدة المطلوبة للرد على السؤال. أما السؤال التبعي فلا يقسم. وعلى هذا الأساس نجد الأسئلة قصيرة المدة تتميز بأن مدة الرد عليها أقل من الأسئلة الأخرى، وتقتصر هذه المدة بسبب ما لهذا السؤال من أهمية خاصة، وكذا بسبب الاستعجال، وقد يسمى بالسؤال المستعجل، كما قد توجد أسئلة متوسطة المدة للرد عليها، أي يستغرق الرد عليها مدة وسط بين الاستعجال وعدمه، وتختلف هذه المدة باختلاف التنظيم الدستوري، فمثلاً بريطانيا يومان، وفي فرنسا يتخذ جلسة خاصة معه كل أسبوع للإجابة، هذا فضلاً عن أسئلة طويلة المدة للرد عليها، أي يمتد أجل الإجابة إذا ما قورن بالأجل المفروض للسؤال متوسط المدة وقصير المدة، وهي أسئلة بطبيعتها يطلب الرد عليها كتابة، لذا يتأجل الرد عليها مدة أطول من الأسئلة المطلوب الرد عليها شفاهة ويسمى هذا السؤال في بريطانيا بالسؤال غير المنجم أي يقدمه العضو ويطلب فيه إجابة محررة. ولا يحرر على مستند السؤال نجمة حتى لا يصبح سؤالاً شفويًا ولا يوجد حد على الأسئلة غير المنجمة. أنظر في تفاصيل ذلك : إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص.40.

⁶ - أنظر: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص.499.

الأسئلة عبارة الأسئلة غير المنجمة، أي الأسئلة التي يقدمها عضو البرلمان ويطلب فيها أن تكون الإجابة بصورة خطية، ولا يحزر على مستند السؤال علامة النجمة.¹ ويلجأ البرلمانيون إلى استخدام الأسئلة الكتابية لعدة أسباب منها:

1- الحصول على معلومات قصد حل بعض المشاكل التي يواجهها ناخبوهم. كما يساعد على الاستعلام أكثر من تلك الطلبات التي توجد بها في إطار علاقاتها العادية مع المواطنين، ولا حتى التي يحصلون عليها عن طريق الأسئلة الشفهية.²

2- قد تتيح لأعضاء البرلمان والذين تنقصهم الجرأة والفصاحة أن يستخدموا هذا الحق.³

3- تغيير الآلية للحصول على استشارات قانونية مجانية خاصة أن الأجوبة تكون من طرف الموظفين الحكوميين الذين يتمتعون بدرجة كبيرة من الخبرة والكفاءة⁴، كما أن الحكومة تعتبر بنكا معلوماتيا مدعما احصائيا.

4- قد تلزم السلطة التنفيذية على ضرورة اتخاذ موقف معين⁵ خاصة إذا كان السؤال للبرلماني في مسألة ليس له علم بها، أو للتأكد من حدوث واقعة ذات أثر سلبي، أو للوقوف على ما تعترض السلطة التنفيذية النهوض به من عمل معين.⁶

ب- الأسئلة الشفوية

يطلق عليها اسم الأسئلة المنجمة، أي تلك التي يؤشر عليها المستند الخاص بها بعلامة النجمة لتمييزها عن الأسئلة التي يطلب فيها مقدمها من المسؤول الحكومي الإجابة عليها بصورة كتابية.⁷ بمعنى إجراء يطلب منه البرلماني السائل على عضو الحكومة تقديم بعض الإيضاحات على مسألة معينة.

وبطبيعة الحال إن الإجابة تأتي وفق نفس الشكل. ومن ثم فالسؤال الشفوي ينشئ حوارا بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية، أي إقامة علاقة وظيفية عن طريق ربط البرلماني بالوزير المختص.⁸

كما أنها قد تعرف على أنها أسئلة يوجهها العضو في المجلس ويطلب إجابة شفوية ويميز سؤاله بنجمة على المستند. ولا يجوز للعضو أن يتقدم بأكثر من سؤالين منجمين في اليوم الواحد، حتى لا تتكاثر. ولا يمكن الرد عليها في الجلسات المخصصة لها ولا يستغرق بحث الأسئلة أكثر من ساعة. ويطلق عليها أسئلة متوسطة المدة أو أسئلة الوقت، أو المنجمة.⁹

وعلى هذا الأساس فالسؤال الشفوي هو ذلك الإجراء الذي من خلاله يمكن لأحد أعضاء البرلمان أن يطلب من أعضاء الحكومة تقديم توضيحات حول موضوع معين. وإذا كانت الكتابة شرط ضروري لتقديم الأسئلة سواء كانت مكتوبة أو شفوية فإن ما

1- أنظر: حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص.117.

2- أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص.30.

3- أنظر: حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص.118.

4- Michel AMELLER: Les Questions Instrument du contrôle parlementaire, L.G.D.J. Paris, 1964.P.23.

5- أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص.30.

6- أنظر: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص.500.

7- أنظر: حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص.116.

8- أنظر: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص.504.

9- أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق ص.37.

يميز هذه الأخيرة هو طرحها شفويا من طرف عضو البرلمان في الجلسة المخصصة لذلك، والرد عليها شفويا من قبل الوزير المختص خلال نفس الجلسة، الأمر الذي يضيف عليها طابعا مميزا عن الأسئلة الكتابية.¹

ولعل سبب لجوء البرلمانيين لهذا النوع من الأسئلة، أنه يسمح لهم بتوجيه سؤال إضافي، أو تبعي، وعادة ما يكون أكثر تحديدا من السؤال الأصلي الافتتاحي. هذا فضلا عن أنه قد يربك الحكومة ويسبب لها الحرج، نظرا لأن الوزير ليس لديه إخطار سابق.²

وفي إطار السؤال الشفوي يمكن أن نميز بين نوعين، أسئلة شفوية بدون مناقشة (Question orale sans débats)، وأسئلة شفوية بمناقشة (Question orale avec débats). ففي الأولى تنحصر المناقشة بين البرلماني والسائل و الوزير المجيب فقط، حيث يقوم النائب بطرح سؤاله سواء بذكر رقم السؤال، أو بإلغاء السؤال خلال مدة معينة يحدد مسبقا في النظام الداخلي للمجلس. وينتهي السؤال البسيط بمجرد الإجابة عليه، ولا يسمح لغير صاحب العلاقة بالتدخل أو ممارسة حق التعقيب.³ أما الثانية فتمتد لتشمل جماعة من البرلمانيين في أي من المجلسين بأن يطلبوا مناقشة حول سؤال شفوي أو كتابي. وإن كان الأمر متعلقا بأهمية الاستفهام الذاتي، فليس كل الأسئلة تحصى بهذه الطريقة، وإن كان هذا الأسلوب عادة ما ينتهي بالتصويت بالثقة على الحكومة.⁴

وللإشارة فإن التطور البرلماني الجزائري استقر على أنه لا يمكن لأعضاء البرلمان اللجوء إلى الأسئلة المتبوعة بالمناقشة إلا استثناء، عندما يرى المجلس ذلك، نظرا لأن المناقشة لا تجري بالنظر إلى طبيعة السؤال، وإنما لنتيجة الإجابة وهذا عملا بأحكام المادة 134 من دستور عام 1996. كما أنه وللإشارة، إن التطور الدستوري الجزائري منذ أول دستور سنة 1963 حظي بمكانة هامة لهذه الآلية "الأسئلة" باستثناء دستور 1976 الذي لم يتكلم عنها.⁵

-رابعاً: أغراض الأسئلة

قد يستهدف عضو البرلمان بطرحه السؤال الحصول على معلومات عن أمر مجهله، أو التحقق من حصول واقعة علمها، أو معرفة ما تنوي الحكومة اتخاذه في مسألة بذاتها.⁶ بمعنى أنه يجب أن نميز بين السؤال الهادف إلى الحصول على المعلومات الحقيقية والواقعية دون النظر إلى الناحية الإحصائية، والسؤال الهادف إلى اتخاذ إجراء معين، كأن يدفع أحد أعضاء الحكومة إلى اتخاذ عمل، أو الامتناع عن عمل معين. وفي هذه الحالة قد يقدم العضو ما يراه من حلول، وقد يترك للوزير تقديم الحلول.⁷

1- أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص.31.

2- أنظر: مريد أحمد عبد الرحمان حسن، التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 2006، ص.146.

3- أنظر: مريد أحمد عبد الرحمان حسن، المرجع السابق، ص.147.

4- أنظر في تفاصيل ذلك: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص.516.

5- تنص المادة 162 من دستور 1976 على أنه: "يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يوجهوا كتابة فقط أي سؤال إلى أي عضو من الحكومة وينبغي لهذا العضو أن يجيب كتابة في ظرف خمسة عشر يوما."

6- أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص.54.

7- أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص.42.

هذا فضلا عن أن الهدف الآخر هو فرض رقابة على النشاط الحكومي في المجالات التي قدم السؤال بشأنها، وبالتالي الإلمام بالمشاكل الأساسية التي يتعرض لها المجتمع، والإحاطة بالحلول التي تضعها الحكومة لها.¹ كما قد تكون آلية لإجراء إصلاحات تشريعية عندما تتم عملية جمع المعلومات والحقائق ومطابقتها مع أحكام النصوص التشريعية المعول عليها من طرف البرلمان. بمعنى أنها تدخل الأسئلة في تدعيم المعيار الرقابي (الرسمي) الوحيد.² أي تكشف عن نقص تطبيق القوانين المنظمة لبعض الميادين مما يلجأ إلى تعديلها بالإضافة إلى التأكد من مدى التزام الحكومة بتطبيق القوانين المصادق عليها. إضافة إلى أن الأسئلة من بين وسائل الرقابة التي تحظى بأهمية بالغة على اعتبارها البداية المنطقية لكثير من الوسائل الخطيرة كالأستجواب، مما حدى إلى جعلها في مصاف الحقوق البرلمانية الدستورية.³

وللإشارة فيجب التنبيه إلى أنه من الواجب الرجوع إلى البرلماني السائل هل هو من نواب المعارضة أم هو من نواب الأغلبية الحاكمة؟ فإذا كان من نواب المعارضة، فالأكيد أنه يسعى من وراء سؤاله إلى لفت الانتباه حول مشكل محلي، والاستعلام، أو الشروع بحملة انتخابية بظهوره بمظهر المتحسس لانشغالات شعبه. وفي المقابل إذا كان من نواب الأغلبية الحاكمة فعادة ما يكون طرح السؤال بالا تفاق بين الوزير والنائب الصديق، الشيء الذي سيسمح باستعراض قدرته السياسية، كما قد يستبعد أسئلة نواب المعارضة.⁴

وإن كان هذا الأمر نسبيا، فقد تطرح أسئلة من طرف نواب مواليين للحكومة بمقتضاها سيكون الضغط على الحكومة لتعديل موقفها، بل والإحجام عليه أحيانا، وقد يتم تقديم حلول من طرف النواب، كما قد يترك الأمر للوزارة دون المساس بسياسة الحزب الحاكم أو الائتلاف الحزبي.

الفرع الثاني: شروط وإجراءات طرح السؤال

تشتترط النظم الدستورية شروطا عامة وتسن إجراءات كي يتسنى لعضو البرلمان تقديم سؤاله إلى رئيس المجلس، سواء كان السؤال شفويا، أو كتابيا. بمعنى أنه عند تقديم السؤال تثار مشكلة مدى توافر الشروط المطلوبة، ناهيك عن مدى وجوبية أو جوازية الإحاطة، وما يترتب عنها من آثار. وعلى هذا الأساس سنتطرق إلى شروط الواجب توافرها في طرح السؤال (أولا). إجراءات المتبعة لطرح السؤال والإجابة عليه (ثانيا).

أولا: شروط طرح السؤال

على اعتبار أن السؤال وسيلة رقابية برلمانية، وحتى نتجنب إساءة استعمال هذه الوسيلة وضع المؤسس الدستوري جملة من الشروط يمكن تقسيمها إلى:

- أ - شروط متعلقة بمضمون السؤال.
- ب- شروط متعلقة بأصحاب العلاقة أطراف السؤال.

1- أنظر: عباس عمار ، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص.33.

2- أنظر: عمار عوادي، آليات الأسئلة الشفوية والكتابية، المرجع السابق، ص.119.

3- أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص.55.

4- أنظر: عباس عمار ، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص.35.

ج - شروط متعلقة بإدراج السؤال في جدول الأعمال.

على هذا الأساس سنعالج كل نقطة على حدة، مع توضيح ما استقر عليه الدستور الجزائري

أ - الشروط المتعلقة بمضمون السؤال

انطلاقاً من النظام الداخلي للمجلس الوطني الموافق عليه بتاريخ 28-02-1964، وعملاً بالمادتين 124 و125 منه، حددت الشروط التي يجب مراعاتها أثناء طرح السؤال وهي كالتالي:

- يجب أن يكون السؤال مكتوباً وبصفة مختصرة.
- يجب أن لا يتضمن السؤال انتقاداً شخصياً تجاه الغير أو يذكر أسماءهم.
- يجب أن تسجل الأسئلة في سجلات خاصة.
- نشر السؤال في الجريدة الرسمية في غضون 20 يوماً.

كما حددت المادة 151 من القانون رقم 77-01 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي اكتفت بشرط الكتابة، أن تكون الأسئلة ذات مصلحة عامة، وإن كانت آلية السؤال الشفوي محظورة، بسبب أن أعضاء الحكومة يشاركون السلطة الثورية في ممارسة وظائف دستورية دون المسؤولية السياسية، خاصة في ظل حزب الواحد الموجه لسياسة الأمة والمجسد لأهداف الثورة الاشتراكية¹، هذا من جهة. ومن جهة أخرى قد تسبب إحراجاً للحكومة التي يرأسها رئيس الجمهورية الأمين العام للحزب الذي ينتمي إليه معظم النواب².

وللإشارة فإن قانون رقم 77-01 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم يبين الجهة التي تعود لها صلاحية تكييف السؤال، وإن كانت تمر على مكتب المجلس الذي يقوم بفحصها ودراستها بصفة دقيقة، ولا يتجرأ على إيصالها أحياناً للحكومة لتقرير عدم قبول بعضها، أو يطلب إعادة صياغتها. فعلى سبيل المثال نجد 36 سؤالاً لم يصل إلى الحكومة منها 17 بسبب الصياغة، وخمسة سحبت من قبل أصحابها، واثنان تم رفضها، وأربعة بسبب إعادة الصياغة بما يتماشى والساعة، وسؤال لا يتضمن معلومات، وسؤال لإعادة الدراسة دون توضيحات، وستة لم توجه لصاحب الاختصاص³ الشيء الذي قد يعرقل النواب في ممارسة آلية الرقابة لجمع المعلومات.

إلا أنه في ظل دستور 1989، وأمام تبني نظام التعددية الحزبية دعمت الرقابة البرلمانية بالعودة إلى التنصيص على السؤال الشفهي، في نص المادة 125 من الدستور القاضية بـ "يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يوجهوا أي سؤال شفهي أو كتابي إلى أي عضو من الحكومة"⁴.

وتجدر الملاحظة أن لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29.10.1989 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم تحدد الشروط الشكلية والموضوعية التي يجب مراعاتها في السؤال حتى يتسنى قبوله من طرف الجمعية المودع لديها. وكل ما في الأمر بالنسبة للسؤال الشفوي هو أن يبلغ من قبل نائب أو أكثر لمكتب المجلس، وأن يحدد هذا

1- أنظر: المواد: 94، 95 إلى 103 من دستور 1976.

2- أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص.38.

3- أنظر: سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق، ص.338.

4 - الجدير بالذكر أن السؤال الشفوي يعتبر أداة رقابية جديدة في دستور 1989 بالمقارنة مع دستور 1976 الذي اقتصر على السؤال الكتابي دون أن يترتب عن عدم الإجابة عليه أو عدم اقتناع السائل بالإجابة أي جزاء. أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوشعير النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.403.

الأخير في اجتماعه الأسبوعي الجلسة، ولا يجوز طرحها إلا في جلسة واحدة في الأسبوع مع إجازة النيابة في حالة غياب صاحب السؤال.¹

أما السؤال الكتابي، فإنه يقدم إلى رئيس المجلس الذي يبلغه فوراً للحكومة ويسجل في جداول خاصة بحسب ترتيب إيداعها. على أن يكون الجواب في أجل 30 يوماً بعد تبليغ السؤال، وتكون في شكل كتابي. وفي حالة عدم الإجابة يتحول إلى سؤال شفوي.² وعليه فإن الشروط الشكلية والموضوعية المقررة للسؤال حتى يتم قبوله من الجمعية المودع إليها، لم يتم تحديدها عدا ما جاء في النظام الداخلي للمجلس الوطني سنة 1964 والقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 77-01.

إلا أن الأمور لم تبقى على حالها بعد دستور 1996. فلقد نصت المادة 134 المقابلة للمادة 124 من دستور 1989 على أنه: "يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة". وهذا يعتبر بمثابة سد هذه الثغرة ومحاولة وضع ضوابط من شأنها أن تحدد الشروط الواجب توافرها في الأسئلة الشفوية والكتابية. وعلى هذا الأساس تم إصدار التعليم رقم 08 مؤرخة في 2000/07/12 متعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.³

قد حددت المادة الأولى شروط شكلية وموضوعية :

- بالنسبة للشروط الشكلية: فنوردها فيما يلي:

- 1- يجب أن يوجه السؤال يوقع من طرف نائب واحد.⁴
- 2- يجب أن يتضمن نص السؤال موضوعاً واحداً.
- 3- يجب أن يحدد بوضوح عضو الحكومة الموجه إليه السؤال.
- 4- يجب أن يحزر السؤال باللغة العربية، وبشكل موجز و أن ينص على المسألة المطلوب الاستفسار عنها.

- بالنسبة للشروط الموضوعية: فنوردها فيما يلي::

- 1 يجب أن يكون نص السؤال خالياً من العبارات السياسية.
- 2 يجب أن لا يكون السؤال مخالفاً لأحكام الدستور.
- 3 يجب أن لا يكون السؤال متعلقاً بقضية شخصية أو فردية، أو شخص معين بذاته أو فيه مساس بشخص في شؤونه الخاصة.
- 4 يجب أن لا يكون السؤال فيه مساس بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بسمعة الجزائر وبثورة التحرير الوطني ورموزها.
- 5 يجب أن لا يكون السؤال متعلقاً بقضية مطروحة على الجهات القضائية.

1- أنظر: المواد: 94،95،96، من اللائحة النظامية المؤرخة في 1989/10/29.

2- أنظر: المواد: 97،98،99، من اللائحة النظامية المؤرخة في 1989/10/29.

3- أنظر: الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني رقم 211 مؤرخة في 2000/07/17، ص.31.

4- للإشارة فإن المادة 94 من اللائحة المتضمنة تنظيم المجلس الشعبي الوطني و لعام 1989 تضمنت عبارة "يبلغ السؤال الشفوي من قبل نائب أو أكثر لمكتب المجلس الشعبي الوطني هذا وإن دل وإنما يدل على أنه أكثر فردية السؤال مع احتمال ممارسته بطريقة جماعية، وإن كانت الممارسة البرلمانية لم تثبت ذلك، كما قد يكون المقصود حالة الأسئلة الإضافية التي تجيز لعضو غير السائل أن يسألها، وإمكانية التعقيب على إجابة عضو الحكومة، إلا أن إشكال يثور في صلب المادة 96 عندما جاءت عبارة يجوز أن ينوب أحد زملائه فهنا تورية فهل المقصود أحد نواب البرلمان بصفة عامة أم أحد النواب المشاركين في طرح السؤال؟ انظر: عباس عمار ، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص.47.

كما أضافت المادة 03 من التعليمات شرطا يتضمن بأنه لا يقبل أي سؤال شفوي أو كتابي يكون موضوعه نظير موضوع تمت الإجابة عنه.

وأمام سرد هذه الضوابط والشروط، فإنه يمكن القول أنها ضوابط سليمة ومنطقية. فمثلا السؤال يوجه من طرف نائب واحد، نظرا لأن السؤال حق شخصي لعضو البرلمان خاصة أن التعليمات لم تمنع من أن يسأل أي عضو نفس السؤال شريطة، أن لا تكون قد تمت الإجابة عليه كما أن اشتراط الكتابة لا ينطبق منطقيا على السؤال التبعي أو الإضافي التابع للسؤال الأصلي.¹

كما أن خلو السؤال من العبارات غير اللائقة يحدد الاستفهام، وينقص حقيقة الوضع، وعكس ذلك، بمعنى أنه حكم على وضع من المفروض جهله، وإلا لما سأل عنه. أما بالنسبة لخلو السؤال من الصفة الشخصية، فذلك نظرا لأنه لو أخذ هذا الشرط لخرجت الوظيفة الرقابية من إطارها، وهي مراجعة أعمال السلطة التنفيذية، إلى مراجعة الأعمال الشخصية، وهذا أمر غير مقبول. كما أن اشتراط توجيه السؤال إلى وزير محدد قد لا يؤدي إلى تشابك الأعمال والجهات الحكومية، وإن كانت الكثير من المسائل لا تحدد باختصاص وزير واحد، وإنما مشتركة بين عدد من الوزارات.²

ب- الشروط المتعلقة بأصحاب العلاقة (أطراف السؤال):

تشكل الأسئلة البرلمانية علاقة بين طرفين فاعلين هما العضو السائل (مصدر السؤال) وعضو الحكومة المسؤول (مستقبل السؤال). ولكل طرف في هذه العلاقة شروط يجب أن تتوفر فيه حتى يحظى السؤال بالقبول، وتستقيم العلاقة.

1- العضو السائل: من المفترض أن تثبت عضوية السائل البرلمانية من لحظة تقديم السؤال إلى غاية الإجابة عليه. فإذا سقطت عنه هذه الصفة لأي سبب من الأسباب المؤدية إلى فقدان العضوية بالاستقالة، الإقالة... الخ خلال فترة طرح السؤال، سقط هذا الأخير.³

وإذا كان المؤسس الدستوري الجزائري كفل ممارسة هذا الحق لأعضاء البرلمان بموجب المادة 38 من دستور 1963، والمادة 162 من دستور 1976 والمادة 124 من دستور 1989، والمادة 134 من دستور 1996، فمن المؤكد أن هذا التنصيص مقصور على أعضاء المجلس المنتخب، وليس بكل موظف، أو إطار يعمل بالمجلس.

وللإشارة في هذا الصدد، فإنه لا يوجد في النظام الداخلي لمجلس الأمة ما يثبت هذا الحق لأعضائه، وإنما يستشف من نص المادة 134 من الدستور، وإلى فحوى المادة 68 من القانون العضوي 02/99 القاضي بـ: "طبقا لأحكام المادة 134 من الدستور، يمكن أعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة."

والجدير بالذكر أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 حول هذا الحق أيضا للمجموعة البرلمانية.⁴ وإن كان النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1997 و1999 لم يمنح ممارسة هذا الحق للمجموع البرلمانية رغم أن كلا النظامين الداخليين نصا على تأسيس

1 - أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 49.

2 - المرجع السابق، ص. 52-53.

3 - أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 57.

4 - تنص المادة 3/99 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 على أنه يحق لكل مجموعة برلمانية أن تطرح سؤالا واحدا في كل جلسة كما يحق لها أن تطرح سؤالا إضافيا في نفس الجلسة.

وتشكيل المجموعات البرلمانية في فحوى المادتين 20 و 21 من النظام الداخلي لعام 1998 و المادتين 49 و 50 من النظام الداخلي لعام 1999 .

وعلى العموم فإن هذا الحق يسري على أعضاء مجلس الأمة بصفة عامة، سواء كانوا معينين (3/1الرئاسي) أو منتخبين. كما يجوز لرؤساء أو أعضاء اللجان البرلمانية أن يقدموا سؤالا بصفتهم لا بوصفهم رؤساء لإحدى اللجان أو أعضاء فيها، عملا بالتفسير الضيق الذي اعتنقه المجلس الدستوري الفرنسي لمفهوم الصفة الفردية للسؤال المعبر عنها في المادة 3/48 من الدستور الفرنسي.¹

وإن كان هذا التنصيص يكرس مبدأ فردية السؤال، واعتباره حقا شخصيا لنائب منتج لعلاقة شخصية بين عضو البرلمان والسائل والوزير المسؤول، فإن هذه العلاقة تتجلى من خلال إمكانية سحب العضو سؤاله في أي وقت، وحينئذ يسقط بمجرد السحب.² مع العلم أن هذه الصفة شخصية خاضعة لضوابط، مثلا القواعد المتعلقة بالأسئلة الإضافية التي يمكن أن يتقدم بها عضو غير السائل، أو من التعقيب، فضلا على أن سحب العضو لسؤاله لا يمكن لعضوا آخر أن يلتقط نفس السؤال السابق.³

2- الوزير المسؤول: يشترط ضرورة توجيه السؤال إلى الوزير المختص، وأن يوجه إلى وزير واحد لا أكثر. فإذا كان موجها إلى غير المختص، أو إلى أكثر من وزير، كان لرئيس المجلس رفضه، وجاز للوزير غير المختص الامتناع عن الإجابة عنه إذا لم يرفضه المجلس⁴ وتجدر الإشارة أن التطور الدستوري الجزائري نص على أن السؤال يوجه إلى أي عضو في الحكومة. وهذه الصياغة الأخيرة - عضو في الحكومة - تضمنتها النصوص الدستورية والأنظمة الداخلية للبرلمان، باستثناء ما جاء في المادة 123 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964 القاضي بـ "يمكن لكل نائب طرح الأسئلة على الحكومة..." وإن كان ذلك لا يثير إشكالا متعلقا بالمقصود بالحكومة حيث أنها تشمل جميع أعضاء الحكومة . وإن كانت بعض النظم تميز بين الوزراء، حيث منهم من لا يعتبر عضوا في مجلس الحكومة.⁵ وحتى وإن كان الإشكال يثور في الحالة التي يدخل السؤال في اختصاصات عدة وزراء، فهنا إما أن يرفض من طرف مكتب المجلس أو يمتنع الوزير عن الرد في حالة قبوله من طرف مكتب المجلس، وإن كان قد يتحول السؤال في هذه الحالة إلى استجواب، حتى وإن كان أمرا مستبعدا وغير منطقي، نظرا لأن السؤال لا يتحول إلى استجواب بمجرد تعدد الوزراء الموجه إليهم.⁶

ولعل المخرج هو أن يوجه السؤال في حالة تعدد الوزراء إلى رئيس الحكومة - أي الوزير الأول - الذي يحيله بدوره إلى وزراء مختصين. وعلى كل وزير أن ينظم الإجابة في حدود السؤال الموجه إليه وفي حدود اختصاصه. وإن كان لا مانع في توجيه السؤال إلى أكثر

1- تنص المادة 2/48 من الدستور الفرنسي على أنه:

« Une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du parlement et au réponses du gouvernement »

2 - أكدت المادة 170 من النظام الداخلي للمجلس الوطني عام 1964 أنه في حالة غياب صاحب السؤال يقرر شطبه ولا تقرر الإجابة.

3- أنظر: إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق، ص.44

4- أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص.58.

5- أنظر: عباس عمار ، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص.44.

6- أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص.58.

من وزير إذ لا يوجد في القواعد العامة ما يمنع من تقديمه لوزراء مختلفين. خاصة فيما قد ينشأ من مسؤولية مشتركة بين العديد من الأجهزة الحكومية التي هي ميزة من مميزات التطور.¹ أما إذا تعذر عن السائل معرفة الوزير المختص، نتيجة التغيرات الوزارية التي قد تؤدي أو تقلص عدد الوزارات، فمن الأجدر لتوقي الرفض أن يوجه السؤال لأكثر من وزير. وإذا وجه لوزير واحد، ففي هذه الحالة معناه توجيه السؤال إلى الوزير الأول.²

ج- شروط متعلقة بإدراج السؤال بجدول الأعمال:

بعد أن يستوفي السؤال كل الشروط الشكلية والموضوعية الأنف تبيانها، تأتي عملية إيداع وتسجيل السؤال، حتى يتسنى إدراجه في جدول الأعمال، نظرا لأن السؤال لا يكون قابلا للإجابة أو الرد، إلا بعد أن يودع ويسجل. وعلى هذا الأساس سنخرج على عمليتي الإيداع والتسجيل وعملية الإدراج.

1- إيداع السؤال وتسجيله:

استقر التطور البرلماني الجزائري إلى غاية 1989، في تحديد الجهة المخول لها قانون تسلم السؤال، ألا وهي رئيس المجلس، عدا الأسئلة الشفوية في ظل دستور 1989 فتبلغ إلى مكتب المجلس.³ لكن في ظل تبني نظام الثنائية البرلمانية، فقد أسندت مهمة تسلم السؤال إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ومكتب مجلس الأمة حسب الحالة عملا بما جاء في القانون العضوي 02-99.⁴ فأسندت المهمة إلى مكتب المجلسين الذي أصبحا يمثلان تشكيلات سياسية، الأمر الذي يستبعد وجود أسئلة للمعارضة خاصة إذا كانت أغلبية تسيطر على مكتب المجلس.⁵ هذا فيما يتعلق بالأسئلة الكتابية.

أما فيما يخص الأسئلة الشفوية، فقد جاء النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964،⁶ دون مراعاة الأجل أو المدة التي يودع فيها السؤال. ومع ذلك تمنح لصاحب السؤال مدة 10 دقائق إذا كان بدون مناقشة، و05 دقائق إذا فتح باب المناقشة. ويمكن للوزير الرد، غير أنه يمكن لندوة الرؤساء الربط بين الأسئلة الشفهية التي تعالج موضوعات متشابهة أو مترابطة. بل يجوز أيضا للندوة تحويل السؤال الشفهي إلى سجل الأسئلة المكتوبة.⁷

وأمام انعدام آلية السؤال الشفهي، في ظل دستور 1976 وعدم تحديد أجل طرح السؤال الشفهي، ومدة تدخل صاحب السؤال في ظل قانون 16-89 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، فإن القانون العضوي 02-99 حدد أجل بـ 10 أيام على الأقل قبل يوم الجلسة لإيداع السؤال لدى المكتب⁸، وإن كان النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 والنظام الداخلي لمجلس الأمة 1998 حددا المدة بـ 07 أيام.⁹

1- أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق ص. 53.

2- أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 59.

3- أنظر المواد 123 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1963، والمادة 151 من قانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادتين 94 و97 من قانون 16-89 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره.

4- أنظر: المواد: 69، 72 من القانون العضوي 02-99.

5- أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 49.

6- أنظر: المواد: 129، 128 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1963.

7- أنظر: المادة: 126 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964.

8- أنظر: المادة: 69 من قانون العضوي 02/99.

9- أنظر: المادة 110 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997، والمادة 82 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998.

وعلى هذا الأساس نستشف دلالة على أن التطور البرلماني عمل هذا الإجراء لتخصيص جلسات برلمانية ترد من خلالها الحكومة على الأسئلة الشفوية.¹ وبعد إتمام مرحلة إيداع السؤال والتأكد من مدى توافر شروطه، نأتي إلى إجراء تسجيل السؤال في السجل المعد لذلك²، وشاهد على ذلك تاريخ الإيداع ليبلغ من طرف الجهة المودع لديها سواء رئيس المجلس أو مكتب المجلس للوزير المختص بالسؤال، لكي يستعد الوزير المسؤول للإجابة على السؤال وتحضير الرد لإلقائه إذا كان شفويا، أو تحريره وإرساله إلى الجهة المودعة له إذا كان مكتوبا.

والملاحظ أن التطور البرلماني الجزائري استقر على عدم تحديد أجل تبليغ السؤال، واكتفى بعبارات دالة على الفورية. فمثلا المادة 123 من النظام الداخلي للمجلس الوطني جاءت بعبارة "...تسلم إلى رئيس المجلس الذي يبلغها للحكومة" والمادة 2/151 من قانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي تضمنت عبارة "...الذي - أي رئيس المجلس - يبلغها فوراً، والمقابلة للمادة 02/97 من قانون 16-89 المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وسيره، والمادة 02/69 من قانون العضوي 02/99 المتضمن العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة حيث تضمنتا عبارة "يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة السؤال فوراً إلى رئيس الحكومة".

2- إدراج السؤال في جدول الأعمال: تشكل عملية إدراج السؤال في جدول الأعمال دلالة قاطعة على جواز مروره للمناقشة. فعدم استبقاء هذا الإجراء لا معنى له غير سقوط السؤال حتى وإن كان هذا الأمر مستقر بالنسبة للأسئلة الشفوية. فالأسئلة المكتوبة يجاب عنها كتابة ويبلغ للعضو السائل عن طريق رئيس المجلس أو مكتب المجلس، حسب الجهة المعهود لها باختصاص توجيه الأسئلة للوزير المسؤول، بمعنى الإحاطة لانعقاد جلسة³. إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه، على أي أساس يتم اختيار الأسئلة التي تدرج في جدول الأعمال؟

وللإجابة على هذا السؤال نتبنى أحد الموقفين: الأول الاعتماد على عملية التسجيل التلقائي للأسئلة دون اختيار أو فرض مسبق مع الأخذ بعين الاعتبار تاريخ وترتيب تسجيل الأسئلة. أما الثاني الاعتماد على عملية الفحص أي الاختيار والفرز المسبق للأسئلة. على أن تعطى لمكتب المجلس السلطة التقديرية لاختبار الأسئلة التي ستدرج في جدول الأعمال.⁴ وتجدر الملاحظة أن عملية التسجيل التلقائي، وإن كانت محفزة للعضو البرلماني ومشجعة لتفعيل آلية السؤال كأداة لرقابة على أعمال السلطة التنفيذية - أساس الحكومة - إلا أن هذا قد يؤثر سلبا على الأسئلة ذات الأهمية القصوى أو المستعجلة، والتي قد تدرج في آخر جدول الأعمال. أي مبدأ الأولوية والإستعجالية هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فإن الاعتماد على عملية الفحص والاختبار، قد تستبعد أسئلة المعارضة، خاصة إذا كان مكتب المجلس في ظل تعددية حزبية، قائم على أغلبية تسيطر على رسم جدول الأعمال. وعلى هذا الأساس فالجمع بين عملية التسجيل التلقائي، وعملية الاختيار هي الأنجع، أي وضع الاعتبارين معا،

1- في تفاصيل ذلك أنظر: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص.506.

2- أنظر: المواد 125 من النظام الداخلي للمجلس الوطني، والمادة 2/151 من قانون 01-77 المتضمن النظام الداخلي للمجلس الوطني، المادة 97 من قانون 16-89 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره.

3- أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص.59.

4- أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 51-52.

اعتبار التاريخ والإبداع والتسجيل، ومدى أهمية السؤال، مع جوازية الجمع بين الأسئلة المترابطة والمتشابهة موضوعيا.¹

والملاحظ أن النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964،² اعتمد على اعتبار الاختيار والفرز عندما منح الإمكانية لندوة الرؤساء في تسجيل أي سؤال بجدول الأعمال بغض النظر عن ترتيبه في السجل. لكن هل هذا متعلق بالأسئلة الشفهية أم المكتوبة؟ حتى وإن كان الاستنتاج يرمي إلى الأسئلة المكتوبة، نظرا لأن الفقرة الأولى من نص المادة 126 جاءت بـ: "تقرر ندوة الرؤساء تسجيل أقدم الأسئلة الشفهية في جدول العمال" فإن المقصود هو الأسئلة المكتوبة. هذا وإن دل فإنما يدل على أن المشروع الممتد على المعيار التلقائي فيما يتعلق بالأسئلة الشفهية، مع إمكانية الربط بينها في حالة التشابه والترابط، واعتمد على معيار الاختيار والفرز فيما يتعلق بالأسئلة المكتوبة.

أما بالنسبة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سواء لعام 1977 (قانون 77-01) أو عام 1989 (قانون 89-16) فإن الأمر متروك لتقدير مكتب المجلس مع التحديد في ظل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1989 في الاجتماع الأسبوعي لتحديد الجلسة المخصصة لطرح الأسئلة الشفهية، وتحديد عدد الأسئلة التي تطرح في كل جلسة.³

إلا أنه في ظل القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان أكد على ضرورة تخصيص، خلال الدورات العادية، جلسة لكل 15 يوما للأسئلة الشفهية. على أن يتم تحديد اليوم بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة. كما أن ضبط عدد الأسئلة المبرمجة للإجابة عليها بالاتفاق أيضا مع مكتب كل غرفة والحكومة.⁴ الشيء الذي قد يؤثر على آلية السؤال ويضعف عملية الرقابة البرلمانية، خاصة إذا كان المكتب من حزب الأغلبية مما يجعله مبعث قلق، ويتجاهل أسئلة المعارضة.

الفرع الثالث: مناقشة السؤال

نقصد بمناقشة السؤال الآثار المترتبة على العلاقة بين العضو السائل، والوزير المسؤول والتي ترتب التزامات وحقوق بالنسبة لطرفي العلاقة، حيث يتحدد مصير السؤال إما بالإجابة أو بانتهائه سواء بالسقوط أو الترك، وعلى هذا الأساس سنتطرق إلى الإجابة على السؤال البرلماني (أولا)، حقوق أطراف السؤال (ثانيا)، وانتهاء السؤال البرلماني (السقوط، الترك) (ثالثا).

-أولا: الإجابة على السؤال البرلماني:

مما لا شك فيه أن الهدف المتوخى من طرح السؤال هو الحصول على الإجابة. وبناء على هذا، تعارفت النظم البرلمانية على تخصيص وقت للإجابة على الأسئلة التي قد تكون شفوية أو مكتوبة. وسنتطرق لكل نوع على حدة.

أ- الإجابة على السؤال الشفوي:

في ظل النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964، فإنه يدرج السؤال الشفهي في جدول الأعمال من طرف ندوة الرؤساء، مع مراعاة تقنية الربط بين الأسئلة المتشابهة

1- المرجع السابق، ص.53.

2-أنظر: المادة: 126 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964.

3-أنظر: المادتين 94،95 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1989.

4-أنظر: المادة 70 من القانون العضوي 99-02.

والمترا بطة. ويتم طرح السؤال من طرف رئيس المجلس على رئيس الجمهورية أو الوزير المختص ، مع إمكانية تدخل صاحب السؤال لمدة 10 دقائق إذا لم تفتح المناقشة، ومدة 05 دقائق إذا تم فتح باب المناقشة. ويمكن للوزير المختص المنتدب من طرف رئيس الجمهورية الرد أو الامتناع عن الإجابة. مع العلم أنه في حالة غياب صاحب السؤال يشطب¹.

أما بالنسبة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1989(قانون 89-16)، فإنه بعد أن يتم إبلاغ نائب مكتب المجلس، يحدد هذا الأخير في اجتماعه الأسبوعي الجلسة المخصصة لطرح الأسئلة الشفوية وعددها، مع إمكانية فتح المناقشة بناء على اقتراح من نائب أو أكثر، ممهور بموافقة المجلس. مع العلم أنه في حالة غياب صاحب السؤال الشفوي لا يشطب السؤال، بل يجوز أن ينوب عنه أحد زملائه².

وأمام تبني نظام الثنائية البرلمانية، فإن القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، اشترط أجل 10 أيام لإيداع نص السؤال الشفهي من قبل صاحبه إلى مكتب إحدى الغرفتين حسب الحالة، على أن تخصص جلسة كل 15 يوما خلال الدورات العادية، بعد أن يتم ضبط عدد الأسئلة بالاتفاق بين مكتب كل غرفة والحكومة، مع إعطاء الإمكانية لصاحب السؤال لتناول الكلمة من جديد لنقد جواب عضو الحكومة. كما يمكن لهذا الأخير أن يرد³.

هذا وقد وضعت التعليمات العامة رقم 08 المؤرخة في 12 جويلية 2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، الضوابط التالية:

1 -عدم قبول سؤال شفوي يتناول نفس موضوع سؤال تمت الإجابة عليه مدة تقل عن ثلاثة أشهر دون أن تتجاوز 03 دقائق⁴.

2 -إلزام صاحب السؤال الشفوي بفحوى النص المودع لدى المكتب عند عرضه لسؤال في الجلسة العامة⁵.

3 -في حالة غياب صاحب السؤال الشفوي يفقد الحق في طرحه، ولا يجيب عليه عضو الحكومة، مع تحويله تلقائيا إلى سؤال كتابي مع إمكانية تأجيل طرحه إذا كان الغياب مبررا⁶.

4 -تحدد مدة إجابة عضو الحكومة بـ 07 دقائق، ويمكن للرئيس تمديدتها، حسب سلطته التقديرية. على أن يمنح له التعقيب مرة واحدة بمدة دقيقتين على الأكثر⁷.

وللإشارة، فإن الممارسة البرلمانية أفرزت احتجاج بعض النواب على سحب الكلمة من النائب بحجة الوقت المخصص لطرح السؤال، كما أنه في حالة غياب النائب السائل يمكن طرحه إذا قام بتوكيل غيره من النواب⁸. وحتى وإن كانت التعليمات تحمل في طياتها معالجة لمشكلة الكراسي الشاغرة بالمجلس -الغياب-، فإنه لا يمكن تأجيل السؤال أكثر من مرة عملا بأحكام المادة 05 من التعليمات.

1- أنظر: المواد: 126، 127، 128، 129، 130 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964.

2- أنظر: المواد: 94، 95، 96، 99، 100 من قانون 89-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره.

3- أنظر: المواد: 69، 70، 71 من القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

4- أنظر: المادة 03 من تعليمات رقم 08 مؤرخة في 2000/07/12 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.

5- أنظر: المادة 04 من تعليمات رقم 08 مؤرخة في 2000/07/12 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.

6- أنظر: المادة 05 من تعليمات رقم 08 مؤرخة في 2000/07/12 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.

7- أنظر: المادة 06 من تعليمات رقم 08 مؤرخة في 2000/07/12 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.

8- في تفاصيل ذلك أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 59-60.

ب-الإجابة على السؤال المكتوب:

على ضوء النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964، فإن الإجابة على السؤال المكتوب يتفضل بها رئيس الجمهورية شخصيا وكتابيا. على أن تنشر في جريدة مداولات المجلس الوطني في أجل شهر، يبدء سريانه منذ تاريخ نشر السؤال الكتابي. هذا وقد أجاز النظام الداخلي تقنية الامتناع كتابيا عن الإجابة إذا تعلق فحوى السؤال بأهمية وطنية¹ وهذه دلالة على أن إمكانية الإجابة من عدمها أمر خاضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية وحده، الشيء الذي يعدم فعالية السؤال الكتابي. وقد جاء القانون رقم 01-77 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بإجراءات مفادها أنه بعد تقديم السؤال إلى رئاسة المجلس الذي يبلغها للحكومة فوراً، ويسجلها في الجداول حسب ترتيب إيداعها، يأتي جواب عضو الحكومة في ظرف 15 يوماً تسري من تبليغ السؤال. على أن تكون الإجابة كتابية، ثم تنشر الأسئلة والأجوبة بجريدة مداولات المجلس الشعبي الوطني. هذا فضلا عن ضابط المصلحة العامة الواجب توافره في السؤال دون تحديد الهيئة التي تعود لها الصلاحية في تقدير هذا الضابط أي: هل رئاسة المجلس أو عضو الحكومة "الوزير"؟²

أما بالنسبة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1989 (قانون رقم 89-16) فقد حذف الضابط المتعلق بالمصلحة العامة، إلا أنه وسع الأجل إلى 30 يوماً بعد تبليغ السؤال. مع العلم أنه في حالة الامتناع، يتحول السؤال إلى سؤال شفهي وفقا للإجراءات السابق ذكرها. كما أضاف إمكانية فتح مناقشة بناء على اقتراح من نائب أو أكثر شريطة موافقة المجلس. على أن تنشر الأسئلة والأجوبة في جريدة مداولات المجلس الشعبي الوطني.³

وأمام تبني نظام الثنائية البرلمانية، فإن القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة أكد على أن إيداع السؤال الكتابي لدى مكتب إحدى الغرفتين حسب الحالة، الذي ترسله رئاسة إحدى المجلسين حسب الحالة فوراً إلى الحكومة. وقد خصص جواب عضو هذه الأخيرة في أجل 30 يوماً.⁴ وهو الأجل المنصوص عليه في نص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997.⁵ ويحسب من تاريخ التبليغ، على أن تودع في سجل كتابي للعضو البرلماني عن طريق رئاسة المجلس.

ثانياً: حقوق أطراف السؤال

بعد عرض السؤال وفوات الأجل المحدد للرد على السؤال، يتولد إلزام على عاتق الوزير الموجه إليه السؤال. وفي المقابل إن العلاقة بين طرفي السؤال أنتجت حقوقاً متبادلة يمكن أن نبرزها في:

أ-حقوق الوزير:

من المقرر أن يجيب الوزير على السؤال، ومع ذلك فمن حقوقه أيضاً أن يعتذر ويؤجل الإجابة، أو حق الإنابة فيها، كما له أن يرفض الإجابة.

1-الحق في رفض الإجابة:

1-أنظر: المادة 127 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964.

2-أنظر: المواد: 151، 152، 153 من قانون 01-77 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

3-أنظر: المواد: 97، 98، 99، 110 من قانون 89-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره.

4- أنظر: المواد: 75، 74، 73، 72 من القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

5-أنظر: المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997.

الأكيد أنه لا يمكن إجبار الوزير على الإجابة، نظرا لأنه يمكن أن يضع أسبابه على أساس المصلحة العامة، وإن كانت بعض النظم البرلمانية تشترط أن يتم إعلان ذلك السبب كتابة، ويستعجل في أغلب الحالات بشأن الطلبات الخاصة.¹

والمشروع الجزائري نص على إمكانية الامتناع كتابة عن الإجابة بحجة المصلحة العامة في ظل نظام المجلس الوطني لعام 1964.² أما في نظام المجلس الشعبي الوطني لعام 1976 (قانون 77-01) فقد جعل هذا السبب -المصلحة العامة- شرطا لقبول السؤال الكتابي.³ كما أن هناك حالات أخرى تستدعي رفض الإجابة، كأن يكون سبب الإجابة قد ينطوي على المساس بالأشخاص أو الهيئات، أو يؤدي إلى كشف أسرار يحظر الاطلاع عليها قانونا، أو يكون موضوع السؤال مما لا يدخل في اختصاص الوزير المسؤول.⁴ وقد تكون الإجابة مستحيلة، استحالة مادية، نتيجة فقد وثائق ومستندات تتضمن بيانات لها علاقة بالإجابة، مثال بيانات إحصائية محجوز نشرها لدى مدير العام للضرائب، لا تمكن وزير المالية من الإجابة على سؤال معين. وإن كان هذا الأخير ليس سببا مبررا في ظل وقت حكمه التطور التكنولوجي، ووقعه تدفق المعلومات التي ساعدت على حفظ الوثائق والبيانات.⁵ والبيانات.⁵

وتجدر الملاحظة أن رفض الإجابة لأسباب مجدية ومقتعة تعتبر إجابة، وليس عليها أي عقاب. لكن إذا رفض الوزير الإجابة أو برر امتناعه بسبب غير مجد، فما هي الإجراءات المتخذة في مواجهته؟

وفي هذا الصدد حاولت الأنظمة الداخلية للبرلمانات ترتيب جزاءات على عدم الإجابة تلخصت في:

-**الاحتجاج البرلماني:** قد يكون احتجاجا من طرف العضو السائل، كما قد يكون جماعيا، أي من طرف المجلس ككل. وهذه الحالة الأخيرة، إما أن تكون من النواب مع العضو السائل خاصة إذا كان هذا الأخير من حزب الأغلبية، أو أنه تم طرح أسئلة متشابهة أو مترابطة مع نفس الموضوع، الشيء الذي قد يحفز النواب على إجبار الحكومة على الرد.⁶

- **نشر الأسئلة:** التي لم يجب عليها في الجريدة الرسمية. فقد عرفت النظم البرلمانية هذا الجزاء والذي مفاده قاعدة التشهير "أي نشر في الجريدة الرسمية الأسئلة التي لم تتم الإجابة عليها مع تبيان الوزارة التي وجه إليها والأجل الذي كان محدد للإجابة. ولعل هذا الجزاء يفقد ثقة الرأي العام بالوزير المسؤول، كما يجعل هذا الأخير دائما يفكر قبل رفض الإجابة حتى لا يكون محل تشكيك، حتى وإن كان هذا الجزاء شكليا.⁷

على أن التطور البرلماني الجزائري.⁸ استقر على نشر الأسئلة مع الأجوبة أي الامتناع على نشر السؤال دون الجواب، الشيء الذي يقلل من توجيه الأسئلة مع انعدام أداة الضغط على الحكومة.

1- أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 63.

2- أنظر: المادة: 2/127 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964.

3- أنظر: المادة: 1/151 من القانون 01-77 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

4- أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 70.

5- أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 63، وأنظر أيضا: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 71.

6- أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 63.

7- أنظر: محمد باهي أبو يونس المرجع السابق، ص. 72.

8- أنظر: المواد: 101، 75، 153، 127 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 1964. والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعامي 1977، 1989 والقانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة بين غرف البرلمان والحكومة على التوالي.

- تحويل الأسئلة المكتوبة إلى أسئلة شفوية أو استجواب: بمعنى أن مقدم السؤال المكتوب يطلب تحويله إلى سؤال شفوي، كما قد يطلب رئيس المجلس تحديد ما إذا كان يرغب في تحويل سؤاله. وفي بعض النظم الداخلية للبرلمانات يضيف الوزير المسؤول ميعادا إضافيا. أما إذا وافق فيصبح السؤال شفويا، هذا بالنسبة للسؤال المكتوب، أما إذا كان شفويا فإنه يتحول إلى استجواب أو إلى مناقشة.¹

هذا وقد سمح النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1989 بتحويل السؤال المكتوب إلى سؤال شفوي إذا لم تتم الإجابة عليه في الأجل المحدد.² لكن المتبادر للذهن، هل يمكن أن نعتبر هذا جزاء على عدم الإجابة؟ وإذا اعتبرناه جزاء، فإنه في ظل التعليمات العامة الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 12 جويلية 2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، عندما أجازت تحويل السؤال الشفوي إلى سؤال كتابي بمبادرة صاحبه أو اقتراح من المكتب، فهل تعتبر مزية من النائب السائل إلى الوزارة المسؤولة؟³ وفي مقابل ذلك، فإن الممارسات أثبتت أنه يمكن للوزارة التهرب من الإجابة حتى في حالة تحويل السؤال المكتوب إلى شفوي. فقد تنشر إجابة غير وافية وفقيرة، كما قد تتعمد الغياب عن الجلسة التي ترمج خلالها الأسئلة، مما يدفع بإعادة إدراج السؤال من جديد في جدول الأعمال.

2- الحق في تأجيل الإجابة :

يعتبر الحق في تأجيل الإجابة من بين الحقوق المقررة للوزير المسؤول لأن المنطق يفرض ذلك دون الحاجة إلى نص يكرسه، مادامت التقاليد البرلمانية تواترت على إجازة التأجيل التلقائي دون طلب.⁴

والملاحظ أنه بتصفحنا للنصوص المتعلقة بالأنظمة الداخلية للبرلمان في الجزائر، نجد ما يبرر هذا الحق في فحوى المادة 3/101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 القاضي بـ: "يجوز للحكومة الامتناع عن التصريح بالرد الفوري على السؤال في القضايا ذات المصالح الحيوية للبلاد ويؤجل الرد إلى جلسة أخرى." المقابلة للمادة 3/83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998. هذا فيما يتعلق بالأسئلة الشفوية. أما باقي الأنظمة الداخلية للبرلمان، لم يتم التنصيص على هذه الحالة - حالة تأجيل الإجابة -

والواضح من هاتين المادتين (01/101، و 3/83) أن المشرع الجزائري منح إمكانية للحكومة على تأجيل الرد. نظرا لأن الامتناع عن الرد المنصوص عليه يمكن وصفه بالامتناع البسيط أو النسبي، مادام تأجيل رد الجلسة الموالية وارد، حتى وإن كان احتمال التأجيل وارد لعدم الرد نهائيا " الامتناع عن الإجابة طالما أن النص لم يضع أي ضابط مقيد للحكومة كالأجل أو تاركا الأمر للحكومة لتقديرها إذا كان الجواب متعلقا بالقضايا ذات المصلحة الحيوية أم لا، خاصة في ظل انعدام نص يقضي بضرورة موافقة العضو السائل أو المجلس على طلب التأجيل.

وعلى كل، كان من اللازم تقييد طلب التأجيل حتى لا تكون ممارسة الحق مطلقة، الشيء الذي يفرغ آلية السؤال من محتواه بقيدتين، الأول ضرورة تسبب طلب التأجيل

¹-أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 64.

²-أنظر: المادة 99 من قانون 89-16 المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

³-أنظر: المادة 07 من التعليمات رقم 08 المؤرخة في 12 جويلية 2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.

⁴-أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 72.

كالمرض، السفر خارج البلاد لمهمة رسمية، وعدم الكفاية المحددة للإجابة. والثاني ضرورة اشتراط موافقة المجلس على التأجيل، على أن يكون التأجيل محدد بأجل.¹

3- الحق في الإنابة:

يقصد بالإنابة بشكل عام، المرحلة المؤقتة وذلك في حالة غياب المؤهل قانونا (سلطة، أو هيئة أو شخص) على أن تكون محددة المدة.² وقد استقرت التقاليد البرلمانية على جواز الإنابة إذا ما وجه سؤال من أحد أعضاء البرلمان إلى الوزير المختص، إلا أن السؤال المطروح هنا هو: هل هذه الإنابة تتعلق بطلب التأجيل أم بالإجابة عن السؤال؟

إن المنطق يفرض إنابة وزير آخر لطلب تأجيل الإجابة، لحين زوال السبب المبرر للتأجيل، كعودته من السفر أو شفائه من مرض.³ أما عن الإنابة في الإجابة، فإنه من خلال التطور الدستوري والبرلماني لم يحدد كيفية الإنابة في الإجابة على الأسئلة المطروحة على عضو الحكومة. فهل يمكن في هذه الحالة تكليف عضو آخر للإجابة بدلا منه تطبيقا لمبدأ المسؤولية التضامنية للحكومة؟

في هذا الصدد، يمكن القول أنه يمكن للوزير الأول الإجابة على الأسئلة نظرا لأنه الجهة التي تستقبل السؤال من قبل مكتب المجلس، كما أنه مشرف على الحكومة، دون إطلاق هذه القاعدة أي تطبق على حالات خاصة كمرض الوزير المختص، التزام الحكومة بأجل الإجابة بعد تأجيلها، ناهيك على أن السؤال إذا كانت له علاقة مباشرة بسياسية الحكومة، فإن مسؤولية الوزير المسؤول تكون قائمة نتيجة استقالة الحكومة.⁴

وللإشارة فإن النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964 اعتبر أن الإجابة على السؤال الشفوي تكون إما من رئيس الجمهورية أو الوزير المختص الذي ينتدبه. أما السؤال الكتابي فيكون من رئيس الجمهورية فقط.⁵ حتى وإن كان النظام السائد في تلك الفترة قائم على الحزب الواحد، وأن مسؤولية الوزير أمام رئيس الجمهورية وليس البرلمان.⁶

إلا إن المشكلة التي تثور في هذا الصدد، تتمثل في تحديد صفة النائب، والذي سينوب عن الوزير الأول أو عضو الحكومة في الإجابة على السؤال الموجه إليه. إعمالا للقواعد العامة التي تجبر أن يكون النائب من ذات مرتبة الأصل أو أعلى منه أو أدنى درجة، حتى وإن كانت للإنابة في الإجابة خصوصية دستورية، فهل يمكن إعمال القواعد العامة في تحديد النائب، أم نعطلها على وجه يراعي الخصوصية؟⁷

يفترض هنا أن لا نعمل القواعد العامة بشكل مطلق، وإلا قررت جوازية إنابة الوزير لأي موظف في وزارته لتلاوة الإجابة نيابة عنه، الشيء الذي يترتب عليه مخالفة دستورية نظرا لأن الدستور قصر توجيه الأسئلة على فئة محددة هي أعضاء الحكومة.⁸ بمعنى أن الإنابة في الإجابة على الأسئلة البرلمانية تنحصر في فئة محددة هي أعضاء الحكومة، خاصة أن الإجابة ليست حقا خالصا للوزير يمارسها كيفما شاء، وإنما هي حق للعضو السائل والبرلمان.

1- أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 73.

2- أنظر: ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط1، الجزائر، 2006، ص. 358.

3- أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 74.

4- أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 61.

5- أنظر: المادتين: 127، 128 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964.

6- أنظر: المادة 47 من دستور 1963.

7- أنظر: حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص. 733.

8- أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 85.

ب- حقوق العضو السائل

بمجرد إجابة عضو الحكومة، تنشأ للعضو السائل عدة حقوق يمكن أن نجملها في ثلاث: حق الإنابة في سماع الإجابة، الحق في التعقيب على الإجابة، والحق في استتباع الأسئلة بمناقشة

1- حق الإنابة في سماع الإجابة:

عملا بمبدأ شخصية السؤال، فإنه يفترض حضور العضو السائل الجلسة المخصصة للإجابة عن سؤاله. ولكن هل يمكن إطلاق هذا المبدأ؟. بمعنى هل يمكن للعضو السائل أن ينيب عنه عضوا آخر في سماع الإجابة؟

قد يكون هذا جائزا لتوقي تأجيل الإجابة إلى الجلسة المقبلة تأكيدا للجانب الوظيفي للسؤال، والنظر إليه باعتباره حقا مشتركا بين المجلس والسائل.¹

غير أن هذه الإنابة قد تكون محددة بأحوال منصوص عليها، كالمرض أو الحوادث التي توجب الغياب، وأي ظروف تحول دون حضور العضو السائل؛ وإن كان هذا الحق يجد ضالته في الأسئلة الشفوية، نظرا لأنها تتطلب انعقاد جلسة للإجابة عليها، بخلاف الأسئلة المكتوبة التي تقدم أجوبتها مكتوبة.

وقد اعتبر التطور البرلماني الجزائري، بداية في النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964، بأن حالة غياب صاحب السؤال يترتب عليها تلقائيا شطب السؤال سواء كان بمناقشة أو بدونها.²

أما في ظل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (قانون 89-16) فقد أجاز في حالة غياب صاحب السؤال الشفوي أن ينيب عنه أحد زملائه.

وفي ظل نظام الثنائية البرلمانية، وقبل صدور التعليم رقم 08 المؤرخة في 12 جويلية 2000 والمتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، لم تكن هناك إجازة صريحة للإنابة، كما لم يتم النص على تأجيل الجلسة لغياب السائل. هذا يدل على تأكيد الجانب الوظيفي للسؤال وقبول المجلس إجابة عن السؤال حتى وإن تغيب العضو السائل، باعتباره حقا مشتركا بين هذا الأخير والمجلس.

إلا أن التعليم رقم 08 أكدت أنه في حالة غياب صاحب السؤال الشفوي في الجلسة فإنه يفقد الحق في طرحه، ولا يجيب عنه عضو الحكومة، كما يتحول تلقائيا إلى سؤال كتابي باستثناء حالة الغياب المبرر بإشعار كتابي مسبق، يمكن تأجيل طرحه لجلسة موالية. وفي كل الحالات لا يجوز التأجيل أكثر من مرة.³

والملاحظ أن هذه التعليم لم تحدد الحالات التي يمكن قبول تبرير الغياب، كما لم تحدد الجهة المؤهلة بتقدير حالة الغياب المبرر من عدمه، فهل يمكن أن تكون الجهة المودعة لديها الإشعار الكتابي.

2- الحق في التعقيب على الإجابة والأسئلة الإضافية:

إذا كان السؤال الأصلي "الأساسي" هو سؤال يطلب الرد عليه شفاهة أو كتابة فالسؤال الإضافي هو سؤال فردي متعلق بإقائه العضو الذي قدم السؤال أو غيره أثناء الإجابة على السؤال الأصلي، أي عقب رد الوزير، لتحقيق النتيجة أو الهدف الذي يصبو إليه من

¹-المرجع السابق، ص.77.

²-أنظر: المادة: 130 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1964.

³-أنظر: المادة 05 من التعليم رقم 08 المؤرخة في 12 جويلية 2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.

خلال سؤاله¹ أما التعقيب، فهو حق مكمل لحق العضو السائل، فإذا كان العضو يبتغي الاستعلام عن أمر يجهله أو تفسير لما هو غامض، فقد تأتي الإجابة ناقصة غير كافية، فيأتي التعقيب كإجراء كاشف².

وبالنسبة للتطور البرلماني الجزائري فإن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1964 كان حق التعقيب يمنح للعضو السائل البديل لمدة 10 دقائق، كما يمكن للوزير الرد عليه دون تحديد لمدة³. أما في ظل القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، فقد أعطى الإمكانية لصاحب السؤال في أن يعقب على إجابة عضو الحكومة على سؤاله الشفوي⁴، وإن كانت مدة التعقيب محددة بـ 03 دقائق. وممثل الحكومة يعقب عليه في حدود 15 دقيقة، هذا طبقا لما جاء في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997⁵.

ومن الملاحظ أن أجل المدة غير عادل ومتوازن (15 دقيقة لعضو الحكومة و03 دقائق لصاحب السؤال). وعلى أساس ذلك استدركت التعليمات رقم 08 المؤرخة في 12 جويلية 2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، وحددت مدة التعقيب بدقيقتين سواء تعلق الأمر بتدخل العضو السائل أو عضو الحكومة المجيب في التعقيب مرة أخرى⁶.

ولعل تحديد مدة دقيقتين هو أمر قد يساعد على إدراج عدد أكبر من الأسئلة خلال الجلسة، خاصة أن فتح المجال واسع يجعل البرلمان إلى مائدة الحوار، وعرض الحلول المقترحة، الشيء الذي يعدم الغاية من طرح السؤال والمتمثلة في الحصول على المعلومات . والجدير بالذكر، أن النصوص الداخلية المتعلقة بالبرلمان سابقة الذكر جاءت بصياغة المفرد بعبارة: "صاحب السؤال" بمعنى أنه مقصور على السائل وحده، وأن يكون لمرة واحدة فقط. هذا الشرط الأخير يستتف من تجديد مدة التعقيب، وكأن المشرع الجزائري نحى منحى نحو مبدأ شخصية السؤال بدل القاعدة التي تقر بأن المجلس والسائل شريكان في السؤال. لكن التساؤل إذا كان السؤال مقدما من أكثر من عضو، فهل تجمع الإجابة في جلسة واحدة ويمنح حق التعقيب لكل من مقدمي الأسئلة لأن جميعهم لهم صفة العضو السائل أم تتم الإجابة كتابة وترسل إلى مكتب المجلس، أي تحويل السؤال الشفوي إلى كتابي⁷. أم تمنح كلمة كلمة التعقيب إلى أول مبادر بالسؤال ويشهد على ذلك تسجيل السؤال بالجدول الخاصة؟.

3-استتباع الأسئلة بالمناقشة:

استقر التطور البرلماني الجزائري بالأخذ بمبدأ مناقشة الأسئلة سواء كانت كتابية أو شفوية، وإن كان هذا الأمر له ميزة حيث يكمن في استخدام آلية السؤال بشقيه الكتابي أو الشفوي مادام أن كلا النوعين تنتج عنهما مناقشة سواء العضو السائل أو بقية الأعضاء. وفي هذا الإطار، جاء النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964 بالتحديد على فتح المناقشة في السؤال الشفوي. ويتم هذا بعد أن يطرح رئيس المجلس السؤال الشفوي مع فتح المناقشة، ويمنح الكلمة لصاحب السؤال مدة 05 دقائق، ثم يتولى رئيس المجلس تنظيم النقاش

1-أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص.33.

2-أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص.78.

3-أنظر: المادة: 128 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1964.

4-أنظر: المادة: 71 من القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

5-أنظر: المادة: 101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997.

6-أنظر: المادتين 6 و4 من التعليمات رقم 08 المؤرخة في 12 جويلية 2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية.

7- هذا الاقتراح جاء به المادة 126 النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1994 تجنبا لما قد يحدث من إشكال في التعقيب لمدة 10 دقائق أي ربط بين المادة 126 المقيدة للمادة 128.

حسب قائمة المتدخلين. على أن تحدد المدة الزمنية لكل متدخل، كما يمكن للحكومة أن ترد على المتدخلين إذا رأت ذلك.¹

ومع غياب إجراء استتباع الأسئلة بالمناقشة في ظل القانون رقم 01-77 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، نظرا لغياب آلية الأسئلة الشفوية، فإن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1989 قانون 16-89 أكد هذا الإجراء سواء تعلق الأمر بالأسئلة الشفوية أو الكتابية باقتراح من نائب أو أكثر، مع ضرورة موافقة المجلس الشعبي الوطني.²

على أن هذا الإجراء تم تقييده عدديا. فقد جاء في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني عام 1997 أنه إذا ارتأت أغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا برر إجراء مناقشة، فإن هذه الأخيرة تتم بناء على طلب يقديمه 20 نائبا.³ أما بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة فالعدد محدد بـ 15 عضوا.⁴

ومن الملاحظ أنه، لم يتم اشتراط أن يكون طلب المناقشة مقدم من طرف صاحب السؤال، في مقابل أن هذا الإجراء في السابق يمكن أن ينهض باقتراحه نائب واحد فقط. كما أن تحديد العدد لما له من تعدد، فقد يضفي طابع الأهمية والجدية. كما أن المشرع لما اشترط القيد العددي (20 بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني و15 بالنسبة لمجلس الأمة)، فإنه يكون بناء على طلب بذلك مع ضرورة موافقة المجلس.⁵

وعلى غرار الأنظمة الداخلية التي عرفها التطور الدستوري الجزائري فإن النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998، كرس إمكانية الأعضاء للمناقشة من أجل المصادقة على اللائحة حسب الشروط المذكورة في المادة 75 أعلاه.⁶

على أن اللائحة لا يترتب عليها أي جزاء نظرا لأن مجلس الأمة لا يملك حق تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، أو لأحد لأعضائها وإن كان يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى إقالة الحكومة بقرار بناء على المناقشة.⁷

أما حاليا، فإن النظام الداخلي لمجلس الأمة أكد على أن المناقشة تفتتح بناء على طلب يقدمه 30 عضوا بالنسبة للسؤال الشفوي أو الكتابي، دون تكريس القاعدة القاضية بإمكانية انتهاء المناقشة بالمصادقة على اللائحة.⁸ أما النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فقد أحال إلى المادة 71 من القانون 02-99.⁹ هذه الأخيرة تسمح بإجراء مناقشة وفق الشروط المنصوص عليها في مجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة. بمعنى أنه يمكن القول أن هذه الحالة مفرغة من محتواها خاصة أن التعليم رقم 08 المؤرخة في 12 جويلية 2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية لم تنص على إجراء مناقشتها.

¹-أنظر: المادة 129 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1964.

²-أنظر: المادة 110 من قانون 16-89 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره.

³-أنظر: المادة 04/101 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997.

⁴-أنظر: المادة 04/83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998.

⁵-أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية...، المرجع السابق ص. 71.

⁶-أنظر: المادة: 83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998.

⁷-أنظر: الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان 2000، ص. 28.

⁸-أنظر المادة 75، 74، 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1996.

⁹-أنظر المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000.

ولعل الغرض من استبعاد المشرع الجزائري بأن تنتهي المناقشة بالمصادقة على لائحة هو أن لا يتحول السؤال إلى أداة رقابية تنوب عن آلية أخرى مثل ملتصم الرقابة، وإن كان مجلس الأمة لا يملك حق تقرير المسؤولية .

-ثالثا: انتهاء السؤال البرلماني

يتحدد مصير السؤال البرلماني بالإجابة عليه بعد تقديمه ومناقشته أي نهاية عادية. كما قد لا يصل إلى هذه النهاية إذا اعترضه عارض، إما بسقوطه أو التنازل عنه في الفترة الواقعة بين تقديم السؤال ومناقشته، وعلى هذا الأساس فقد تكون نهاية عادية محددة بالإجابة أو تكون بسقوط السؤال، أو بالتنازل عنه .

أ-النهاية الطبيعية العادية للسؤال:

بمجرد تعقيب الوزير على تعقيب العضو ينتهي السؤال. وقد يتحقق الهدف المرجو منه، وهو الحصول على المعلومات والحقائق المتقصي عنها. كما قد تتحقق موافقة الوزير على اتخاذ الإجراءات أو الامتناع عن إجراءات يطلبها عضو البرلمان. وفي المقابل قد ينتهي بالإجابة ولم يحقق هدفه، نظرا لأن الإجابة غير كاملة أو ناقصة، فيكون السؤال هنا بداية لمباشرة أساليب رقابية أخرى، إذا ما ساندته أغلبية برلمانية في تحقيق مبتغاه.¹

وفي ظل التطور البرلماني الجزائري، فإن نهاية السؤال تحدد في ظل النظام الداخلي للمجلس الوطني بمجرد الإجابة عليه كتابيا من طرف رئيس الجمهورية، أو الامتناع بحجة أن المصلحة العامة تستدعي ذلك ، بالنسبة للأسئلة الكتابية ، أو بعد أن يعقب الوزير المنتدب على تعقيب العضو بالنسبة للأسئلة الشفوية،² وطبقا لما حدد في قانون 01/77 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بجواب عضو الحكومة في ظرف 15 يوما بعد التبليغ. مع العلم أن الإجابة مكتوبة نظرا لأن آلية الأسئلة الشفوية لم تكن متبعة في تلك الفترة.³ وهذا تقريبا نفس ما جاء به قانون 16/89 حيث ينتهي السؤال بالإجابة في أجل 30 يوما من التبليغ. غير أنه في حالة عدم الإكتفاء يمكن إجراء مناقشة سواء تعلق بالسؤال الكتابي أو الشفوي باقتراح من نائب أو أكثر وبموافقة المجلس. مع العلم أنه في حالة عدم الإجابة على السؤال المكتوب في أجل المحدد يتحول إلى سؤال شفوي.⁴ إلا أن ما استقر عليه التطور البرلماني هو أن ينتهي السؤال بمجرد أن يعقب الوزير على تعقيب العضو في حالة عدم الإكتفاء بالإجابة على السؤال سواء الشفوي أو الكتابي ،ورأى أحد المجلسين أنه هذا الجواب برر إجراء مناقشة، فيتم فتحها.⁵

ب - سقوط السؤال:

نكون أمام سقوط السؤال إذا حدث عارض من شأنه أن يحول دون إحداث أثره أو وصوله إلى مبتغاه، أي الحصول على إجابة أو الاستفسار عن أمر عام. ويتحقق السقوط إما بزوال صفة مقدمه "العضو السائل" أو من وجه إليه "الوزير المسؤول"، أو انتهاء دور الانعقاد الذي قدم السؤال خلاله.⁶

¹-أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص.68/67.

²-أنظر: المواد 129، 128، 127 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1964.

³-أنظر: المادة 152، من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني قانون 01/77.

⁴-أنظر: المواد 95، 98، 99، 110 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني قانون 16-89

⁵-أنظر: المادة 74 من القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

⁶ - للإشارة أن أسباب السقوط نفت عليها لائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري عام 1979 بمادتها 193، أما النظام الكويتي فقد أجملها في انتهاء عضويته، طبقا للمادة 132 من لائحة مجلس الأمة الكويتي، في تفاصيل ذلك أنظر: مصطفى حسن البحري، المرجع السابق ص737، ومحمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص.73.

1- زوال العضوية البرلمانية للعضو السائل:

إذا زالت العضوية البرلمانية للعضو السائل "مقدم السؤال" وأيا كان سبب الزوال، فإن السؤال يسقط نهائياً ويستبعد من جدول الأعمال. وقد يكون زوال العضوية بصفة إدارية، كما قد يكون بصفة لا إدارية.

-الحالة الأولى: زوال العضوية بصفة إرادية: قد يرغب عضو البرلمان لسبب أو لآخر في التخلي عن عضويته في المجلس النيابي، فيقدم بذلك طلباً بالاستقالة إلى رئيس المجلس طالباً الموافقة. فإذا وافق المجلس اعتبرت استقالته نهائية، ومنطقياً يظل السؤال قائماً منتجا لآثاره لحين قبول الاستقالة.¹ وفي هذه الحالة لا يمكن إجباره على الاستمرار في تأديتها، وفي هذا الصدد يمكن أن نخرج لسبب آخر للاستقالة ينطوي تحت مفهوم الاستقالة الضمنية، وهي حالة التغيب دون عذر مقبول في خمس جلسات متوالية، أو عشر جلسات غير متوالية مما يفهم أن العضو غير راغب في العضوية. أو حالة الجمع بين عضوية المجلس ووظيفة عامة تتنافى معها، وإن كان المشرع الجزائري لم يحدد هذه الصورة تحت غطاء الاستقالة الضمنية وإنما أفردتها بصورة وحدها.²

-الحالة الثانية: زوال العضوية بصفة لا إرادية: في هذه الحالة تزول عضويته دون أن يتوقف ذلك على إرادة النائب، وذلك بالإبطال إذا لم يستوف شروط قابلية انتخابه، أو نتيجة لفقدانها بعد أن يقر ذلك المجلس أو كلا الغرفتين في ظل النظام البيكامرالي بالأغلبية، عملاً بأحكام المادتين 106 و107 من الدستور الجزائري لعام 1996 المتعلق بعدم استيفاء شروط قابلية انتخابية أو اقترافه فعلاً يخل بشرف مهنته على التوالي. على أنه بعد إصلاح الأسباب التي أدت إلى سقوط عضويته، وإعادة ترشيحه، يمكن تقديمها من جديد بعضوية المجلس المنتخب الجديد، هذا إذا كان السؤال لم يداهمه الزمن.³

2- زوال صفة المسؤول المقدم إليه السؤال:

قد تزول صفة المسؤول "الوزير" إما باستقالته، أو إقالته، أو استقالة الوزارة، لكن بيت القصيد هو أن السؤال موجه إلى الوزير بصفته لا بشخصه، بمعنى أن ذهاب الوزير لأي سبب من الأسباب لا يؤثر على بقاء السؤال، طالما أن الصفة لازالت قائمة، خاصة إذا كان السؤال متعلق ببيانات ومعلومات لها علاقة بنشاط الوزارة، عملاً بمبدأ ديمومة واستمرارية المرفق العام، فإن خلفه يمكن أن يجيب -أي وزير منتدب للإجابة- عملاً بمبدأ المسؤولية التضامنية للحكومة - أما العمل بإسقاط السؤال، فهذا أمر لا يقبله المنطق القانوني.⁴

3- انتهاء دور الانعقاد الذي قدم السؤال خلاله:

إن سبب انتهاء دور الانعقاد الذي قدم السؤال خلاله غير مبرر، طالما أن التقاليد البرلمانية تعمل على بقاء الأسئلة التي لم يجب عليها إلى الدور الذي يليه، لأن القول بغير ذلك معناه التخلص من معظم الأسئلة، وبالتالي فهو يمثل وسيلة لاستئصال غير مباشر للأسئلة.⁵ وأما بالنسبة لمحل النظام البرلماني الجزائري من أسباب السقوط، فإنه من المنطقي أنه بنهاية أو زوال عضويته يزول السؤال، عملاً بمبدأ شخصية السؤال، خاصة في ظل النظام

1- أنظر: حسن مصطفى البحري، المرجع السابق ص737.

2 - هذه الصورة -الاستقالة الضمنية- جاءت بها لائحة مجلس الأمة الكويتي المعدلة بتاريخ 1997، في تفاصيل ذلك أنظر: محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص84.

3- AMELLER (M), op. cit., p.71.

4- أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص89.

5- أنظر: مصطفى حسن البحري، المرجع السابق ص739.

الداخلي لعام 1964 عندما أقر شطب السؤال في حالة غياب العضو السائل فقط عملا بأحكام المادة 130.

ومن باب أولى أنه في حالة زوال العضوية إراديا أو لإراديا يسقط السؤال، لكن في ظل النظم الداخلية الأخرى التي تعاقبت، لم يتم التنصيص عن حالة السقوط. إلا أنه منطقيًا، يستشف بأن المشرع جعل السؤال حقا مشتركا للعضو السائل من جهة والمجلس من جهة أخرى.

ج- التنازل عن السؤال:

عملا بمبدأ شخصية السؤال، فإنه يحق للعضو السائل التنازل عن السؤال سواء كان هذا بصفة صريحة عن طريق السحب، أو بصفة ضمنية عن طريق الترك.

1- سحب السؤال:

الحق في السؤال حق شخصي للعضو السائل، فهو إذن يقيم علاقة شخصية بين عضو البرلمان السائل والوزير المسؤول. وتظهر هذه العلاقة الشخصية من خلال إمكانية أن يسحب العضو سؤاله في أي وقت، ويسقط السؤال بمجرد سحبه.¹

وعلى هذا الأساس، فإن العضو السائل الراغب في السحب يقدم طلبه إلى رئيس المجلس معلنا رغبته في سحب سؤاله، ولا يجوز لأي عضو من الأعضاء أن يحل محله في تبني السؤال على اعتبار أن الطبيعة الشخصية للسؤال تحول دون ذلك.²

وتجدر الإشارة بأن وقت تقديم الطلب يجب أن يكون قبل شروع الوزير المسؤول في الإجابة، إذ من هذه اللحظة - لحظة الإجابة - يصبح السؤال من حق المجلس وليس فقط من حق العضو المقدم. كما أنه من غير اللائق أن يسحب الأول سؤاله بعد أن تمت الإجابة عليه.³

وفي ظل غياب نص يتكلم على إجراء السحب بالنسبة للأنظمة الداخلية للبرلمان الجزائري، ومادام أنه لم يوجد نص يمنع، فمعنى ذلك أنه يمكن ممارسة هذا الإجراء عملا بمبدأ شخصية السؤال، وحق أن يتابع أحد أعضائه ذات السؤال، ويكون بذلك مكونا طبيعة ممزوجة للسؤال. أي يجمع بين حق السائل الشخصي وحق المجلس.⁴ وإن كان هذا المشكل لا يبرر عندما تكون عدة أسئلة تتناول موضوعا واحدا.

2- ترك السؤال

يقصد بترك السؤال - أي التنازل الضمني - اتخاذ موقف من طرف العضو السائل قاطع الدلالة على عدم رغبته في الاستمرار في السؤال،⁵ أي موقف لا يدع للشك للدلالة على مقصود صاحبه بالتنازل.

وإن كان ترك السؤال يفسر دائما في اتخاذ موقف بالغياب، وعدم الحضور. وعلى هذا الأساس فقد فسر المشرع الجزائري في ظل النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964 بأن غياب مقدم السؤال يؤدي إلى الشطب من جدول الأعمال.⁶ وإن كان قد أجاز الإنابة في ظل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني عام 1989.⁷

1- أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 43.

2- أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 91.

3- أنظر: مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص. 740.

4- أنظر في تفاصيل ذلك : محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 91.

5- المرجع السابق، ص. 92.

6- أنظر: المادة 130 من النظام الداخلي للمجلس الوطني عام 1964.

7- أنظر: المادة 96 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني عام 1989 قانون 81-16.

أما في ظل تعليمة المجلس الشعبي الوطني رقم 08 المؤرخة في 12 جويلية 2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، فقد أكدت أنه في حالة غياب صاحب السؤال الشفوي يفقد الحق في طرحه، ولا يجب عليه عضو الحكومة، ويتحول إلى سؤال كتابي. أما إذا كان الغياب مبررا بناء على إشعار كتابي مسبق، فيمكن تأجيل طرفي السؤال إلى جلسة موائية شريطة أن لايجوز التأجيل أكثر من مرة.¹ بمعنى أن الغياب لم يفسر على أنه ترك. أما الشطب فهو الجزاء عن غياب العضو السائل، هذا التنصيص حمل في طياته الصيغة الشخصية للسؤال، على أن يبقى موقف الترك خاضعا لتقدير المجلس.

الفرع الرابع: تقييم آلية السؤال على ضوء الممارسة البرلمانية في الجزائر

إن نجاح الأسئلة البرلمانية في تحقيق هدفها المنشود يتوقف إلى حد كبير على تعاون السلطتين التنفيذية والتشريعية فيما بينها، وهذا لا يخل بمبدأ الرقابة البرلمانية، لأن قيام هذه العلاقة وفقا لضابطي التوازن والتكامل يساعد على أداء الدور الرقابي كأداة لتحذير الحكومة، أو جلب انتباهها، بهدف اتخاذ قرارات من شأنها أن تكون للصالح العام، في مقابل أن توتر العلاقة، يفقد الأسئلة البرلمانية تحقيق أهدافها.²

والأسئلة البرلمانية سواء كانت كتابية أو شفوية، فإنها تهدف إلى الاستعلام عن أمر أو تفسير ما هو غامض. كما أنها قد تكشف التجاوزات المرتكبة من طرف الإدارة التي تشرف عليها الحكومة، وبالتالي حث الوزراء على اتخاذ التدابير اللازمة لإصلاح مرافقها، أو تدفع الحكومة إلى المبادرة بوضع تشريعات جديدة مناسبة اكتشف أنها قادرة على حل مشاكل.³ كما أن هذه الآلية أصبحت وسيلة سهلة للتأكد من نشاط العضو البرلماني أمام الرأي العام. فيتمكن بها من الحصول على معلومات، وإن كان قد يتأثر بالمجموعة البرلمانية أو التيار السياسي المنتمي إليه، أو جماعات الضغط الخارجة على المجلس حينما توجهه مطالب، أو حل مشاكل تصادفها، فيستعمل العضو السؤال في هذا الشأن.⁴

وعلى ضوء الممارسة البرلمانية في الجزائر، وانطلاقا من مقولة بأنه لا يستقيم بخصوص صلاحية أية فكرة نظريا، إذا لم يجرى العمل بها،⁵ فإننا نتساءل عما إذا كانت آلية السؤال تتيح للبرلمان الحصول على معلومات أو الاستفسار عن عما هو غامض؟. وإن كان كل ذلك يصب في مراقبة مدى تنفيذ الحكومة لبرامجها وقدرتها على مواجهة المشاكل والتصدي لها، هذا فضلا عن كشف بعض الأمور للرأي العام خاصة إذا وقع حرج للوزير المسؤول لما جاء من مضمون السؤال.

وقبل التطرق إلى مدى فعالية الأسئلة البرلمانية، يمكن أن نوضح واقع الممارسة من خلال ما يلي:

الفترة التشريعية	الأسئلة الشفوية	الأسئلة الكتابية
------------------	-----------------	------------------

1-أنظر: المادة 5 من التعليمة رقم 08 المؤرخة في 12 جويلية 2000.

2-أنظر: مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص. 138.

3-أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 75.

4-أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 81.

5-أنظر: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص. 509.

السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري

123	/	الأولى
95	/	الثانية
113	50	الثالثة

الجدول-1-

أما الفترة التشريعية الرابعة

الأسئلة الشفوية	الأسئلة الكتابية	
500	703	عدد الأسئلة المودعة
351	616	عدد الأسئلة التي تمت الإجابة عنها
32	5	عدد الأسئلة المسحوبة
30	/	عدد الأسئلة المحولة إلى أسئلة كتابية
87	82	عدد الأسئلة التي بقيت دون إجابة

الجدول-2-

أما الفترة التشريعية الخامسة

الأسئلة الشفوية	الأسئلة الكتابية	
462 (منها 21 موجهة إلى رئيس الحكومة)	271	عدد الأسئلة المودعة
288 (منها 05 إجابات لرئيس الحكومة)	231	عدد الأسئلة التي تمت الإجابة عنها
22	/	عدد الأسئلة المسحوبة
43	/	عدد الأسئلة المحولة إلى أسئلة كتابية
11	/	الرد بعدم الاختصاص
24	10	الأسئلة المرفوضة

الجدول-3-

أما بالنسبة لمجلس الأمة خلال الفترة التشريعية (98-2003)

الأسئلة الشفوية		الأسئلة الكتابية		
دورة الربيع	دورة الخريف	دورة الربيع	دورة الخريف	
01	04	0	05	1998
01	00	01	02	1999
5	1	7	02	2000
3	3	1	02	2001
0	22	1	2	2002
22	08	5	1	2003
70		29		المجموع

الجدول -4-

على ضوء هذه المعطيات، يلاحظ أن الممارسة البرلمانية لهذه الآلية ضئيلة، فقد بلغ عدد الأسئلة المكتوبة 331 سؤالاً خلال الفترات التشريعية الثلاثة الأولى. و50 سؤالاً شفويًا خلال الفترة التشريعية الثالثة (الجدول الأول). وإن كانت في ظل التعددية قد وجدت صداها لحد ما. حيث بلغ عدد الأسئلة المكتوبة 703، والأسئلة الشفوية 500. أي بمجموع مقداره 1203 سؤالاً النسبة للمجلس الشعبي الوطني (الجدول الثاني). أما بالنسبة لمجلس الأمة 70 سؤالاً شفويًا، 29 سؤالاً كتابيًا خلال الفترة التشريعية الرابعة (الجدول الرابع). وإن كانت تتضاءل خلال الفترة التشريعية الخامسة بـ 462 سؤالاً شفويًا و271 سؤالاً كتابيًا (الجدول الثالث).

ويتضح من خلال الجداول السابقة تنامي لممارسة هذه الآلية إذ أنه من 123 سؤالاً إلى 95 سؤالاً، إلى 113 سؤالاً، إلى 703 سؤالاً، وهذا يشكل معدل سنوي يجاوز تعليق 20 سؤالاً فهو ضئيل بالمعدل السنوي لطرح الأسئلة في الجمعية الوطنية الذي هو: 12000 سؤالاً سنويًا فمثلاً الحكومة الفرنسية أجابت على 900 سؤالاً خلال سنة 1989 من بين 14825، وفي سنة 1984 أجابت عن 10820 سؤالاً من بين 19139 سؤالاً¹.

وفي المقابل، فإنه خلال الفترة التشريعية الرابعة أجابت الحكومة عن 351 سؤالاً من بين 500 سؤالاً شفويًا في وقت تم سحب 32، وتم تحويل 30 منها إلى أسئلة كتابية، وأجابت الحكومة عن 616 سؤالاً من 703 سؤالاً كتابيًا. في وقت تم سحب 05 أي بقي معلقاً 57 سؤالاً شفويًا و 82 سؤالاً كتابيًا (الجدول الثاني). أما الفترة التشريعية الخامسة أجابت الحكومة على 288 سؤالاً من بين 462 سؤالاً شفويًا، في وقت سحبت 22 سؤالاً وحول 43 سؤالاً إلى كتابي ورفض 24 سؤالاً وأجابت عن 231 سؤالاً من بين 271 سؤالاً كتابيًا ورفضت 10 أسئلة.

فإذا كان من حق النواب طرح أسئلة بنوعها الكتابية والشفوية، لأجل الاستعلام والاستفسار عن أمور، لكن دون تحقيق الهدف المنشود، خاصة أن إمكانية تحريك مسؤولية الحكومة غير وارد إطلاقاً أمام هذه الآلية، فكيف يفسر ذلك؟
يمكن إرجاع ذلك إلى:

1- انعدام الجزاء على عدم التزام أعضاء الحكومة باحترام الآجال القانونية للرد على أسئلة أعضاء البرلمان، وهو ما يترك النواب يترددون عن توصية الأسئلة، لعلمهم أن الوزير قد

¹ عبد الله موفقة، أساليب محاربة السلطة، المرجع السابق، ص.513.

يجيب أو يمتنع عن الإجابة دون أن يكون لهم الحق في المطالبة وإرغامه على ذلك، لأنهم لا يملكون آليات قانونية تمكنهم من ذلك.¹ وقد أثبتت الممارسة البرلمانية تأخر عديد من الوزراء في الرد.²

2- كما قد يسجل أيضا الغياب سواء من أعضاء الحكومة عن جلسات الأسئلة سبب التزامات مبرمجة مسبقا، أو بعض أصحاب الأسئلة الشفوية، وإن كانت إمكانية الإجابة واردة طبقا لما استقر عليه التطور البرلماني.

3- عدم استبقاء الشروط المطلوبة في السؤال، مما أدى إلى غموضها، أو إعادتها إلى أصحابها³، خاصة أن أهم خاصية هي الاختصار إلى شكل موجز، وأن ينص على الموضوع المطلوب الاستفسار عنه. فقد أصبح السؤال وسيلة إعلامية دعائية لأعضاء البرلمان باتجاه الرأي العام، أي الحملة الانتخابية عندما تقترب الانتخابات،⁴ الشيء الذي جعل أهم ميزة هي الإطالة بدل الاختصار والإيجاز. وعلى هذا الأساس طالب المجلس الشعبي الوطني من خلال التعليم رقم 08 بضوابط لممارسة هذه الآلية.

4- انعدام الآثار التي تترتب على الأجوبة غير المقنعة على الأسئلة الموجهة "سواء كانت مكتوبة أو شفوية"، إذ اكتفى بالنص على فتح مناقشة، والتعقيب من طرف عضو المجلس دون إمكانية إصدار أي لائحة قد تقيم المسؤولية السياسية للحكومة، ناهيك عن الامتناع عن الإجابة خاصة إذا تعلق الأمر بالمصالح الحيوية للبلاد. فهذه الذريعة يخفي وراءها الوزراء ويتحججون بها للتهرب من الإجابة، الشيء الذي يفقد السؤال فعاليته ومحتواه. وإن كانت ضرورة إصلاح الوضع مستوجبة في ترتيب جزاء، أو حالة عدم الرد بإمكانية تحويل السؤال إلى استجواب مع ممارسة ضوابط وشروط الطلب من العضو السائل طرحه، وعن تحويل السؤال إلى استجواب في ذات الجلسة التي تمت فيها الإجابة.⁵

5 - التنصيص على الآلية دون الجزاء الذي تترتب على تجاوز المدة المطلوبة أو رفض الإجابة، أو الجواب غير المقنع يؤدي إلى نقص الممارسة في تقديم الأسئلة، مادامت النتيجة الحتمية هي إما الإجابة بصفة سطحية أو غير مقنعة أو الامتناع عن الرد. بمعنى أن آلية الرقابة عن طريق الأسئلة البرلمانية الشفوية والكتابية لا يمكن أن تستخدم بأسلوب يسمح برقابة دائمة ومستمرة على الحكومة، وإن استعملت فقد تفقد فعاليتها وهدفها المنشود إذا ما قورنت بالتجارب البرلمانية المقاربة.⁶

¹ - أنظر: سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق، ص. 339.

² - مثلا: خلال الفترة التشريعية الأولى سؤال موجه إلى وزير النقل يوم 1977/11/02 فلم يرد إلا في 17-12-1977، وسؤال لوزير الصناعات الخفيفة يوم 22-05-1978، فلم يرد إلا في 17-07-1978، أنظر: سعيد بوالشعير علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق، ص. 339.

وفي الفترة التشريعية الرابعة سؤال موجه لوزير النقل مودع في 25-03-1998 فكانت إجابته في 28-05-1998، وسؤال لرئيس الحكومة مودع في 13-06-1998 وكانت الإجابة في 24-10-1998، وسؤال إلى وزير السكن مودع في 23-10-2001، كانت الإجابة في 08-01-2002. انظر عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 86.

³ - أنظر، العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري بين النص والتطبيق، منشورات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، ديسمبر 2006، ص. 24-25.

⁴ - كيبش عبد الكريم، السؤال شفوي كآلية من آليات الرقابة في النظام البرلماني، منشورات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، ديسمبر 2001، ص. 24، 25.

⁵ - أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 80.

⁶ - أنظر في تفاصيل ذلك: عبد الله بوقففة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص. 510.

المطلب الثاني: الاستجواب

استقر التطور الدستوري الجزائري، باستثناء دستور 1963 على تكريس الحق للبرلماني في استجواب الحكومة، بالإضافة إلى آلية السؤال البرلماني. ولئن كان هذا الأخير مهده إنجليزي، فإن الاستجواب فرنسي المنشأ، حتى وإن كان هناك إجراء شبيه به في الممارسة البرلمانية البريطانية يطلق عليه: MOTION FOR ADJOURNMENT أو Motion To Adjourn. أي الاقتراح بالتأجيل، ومضمونه السؤال مع المناقشة¹. وعلى اعتبار أن الاستجواب إجراء من إجراءات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، ولما له من أهمية، سنتناول بالدراسة والتحليل مفهوم الاستجواب (تعريفه وأغراضه) (الفرع الأول). وشروط ممارسته (الفرع الثاني). وإجراءاته (الفرع الثالث). على أن نقيم في الأخير الممارسة البرلمانية الجزائرية للاستجواب (الفرع الرابع).

الفرع الأول: مفهوم الاستجواب

يعد الاستجواب آلية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية يستعملها أعضاء البرلمان حتى يتسنى لهذا الأخير تحقيق جملة من الأهداف. ومن هذا المنطلق سنتطرق إلى تعريفه (أولاً). وأغراضه (ثانياً).

-أولاً: تعريف الاستجواب:

الاستجواب وسيلة أو أداة رقابية، يستطيع بموجبها عضو البرلمان أن يطلب من الوزير بيانات عن السياسة العامة للدولة، أو عن سياسة الوزير في تفسير شؤون وزارته². ويعرف أيضا على أنه: "العمل الذي يكلف به عضو البرلمان رسميا وزير لتوضيح السياسة العامة للحكومة أو توضيح نقطة معينة أو الإجراء الذي تمكن به عضو البرلمان أن يكلف الحكومة بتوضيح عمل معين أو السياسة العامة"³.

وعليه يجب أن ينطوي الاستجواب على ضرورة الكشف عن حقائق معينة لمحاسبة الوزراء أو أحدهم على تصرف من التصرفات العامة، ويكون لسائر الأعضاء البرلمانيين الاشتراك فيه، حتى وإن كانت المحاسبة هي نتيجة وليست إجراء⁴.

وعلى هذا الأساس، فالاستجواب يتضمن اتهام الحكومة كلها أو أحد أعضائها وتجريح لسياستها. فهذا الحق يعتبر بأنه طرح الثقة بالحكومة كلها أو ببعض أعضائها⁵. بمعنى أن الغاية ليست الاستعلام عن أمر أو الاستفسار عن مجهول بقدر ما هي بعث الانتقاد والمناقشة

¹ - الاقتراح بالتأجيل هو أسلوب متطور عن نظام الأسئلة، ولو أنه منفصل عنه. ويقابله في النظام الفرنسي إجراء تحويل السؤال إلى استجواب أي امتياز يقدم للأعضاء غير الراغبين عن إجابة الوزير. كما يشبه الاستجواب أيضا ما يسمى في بريطانيا بأسئلة الساعة، Question Time بمعنى فتح المجال أمام البرلمان للإطلاع عن طريق الحكومة على إحدى قضايا الساعة في تفاصيل ذلك أنظر: إيهاب زكي سلام المرجع السابق، ص85، وانظر أيضا: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص531، أنظر أيضا: سعيد بو الشعير علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق، ص333.

² -LAVROFF : Le System politique Français, Dalloz. Paris, 1970, p.517.

³-أنظر: إيهاب زكي سلام المرجع السابق، ص86

⁴-المرجع السابق، ص87.

⁵-انظر: مصطفى حسن البحري، المرجع السابق ص 799.

والمساءلة والتجريح إن استدعى الأمر، إذا كان العمل مرتبطاً بالخطأ. ولهذا فقد يعرف أيضا على أنه: "عمل منتقد داخل اختصاص الوزير، فالعمل المنتقد يرتبط بالخطأ الذي يرتكبه الوزير وينسب إليه. وقد يكون خطأ بالمعنى القانوني."¹ (مخالفة دستورية وقانونية)، أو خطأ بالمعنى السياسي (الجانب الشخصي، والتصرفات الشخصية للوزير).

فالاستجواب إذن يتضمن مناقشة لسياسية الوزارة في أمر من الأمور وانتقادها، الشيء الذي يشكل محاسبة للوزارة جملة واحدة، أو أحد الوزراء على تصرف يخل بالمسائل العامة. فهو من أخطر آليات الرقابة البرلمانية. ومرجع ذلك أمرين: الأول أنه إجراء ذو طبيعة اتهامية يحمل في طياته اتهاما للحكومة أو أحد أعضائها نتيجة قصور أو فعل مشين. والثاني هو الأثر العقابي الذي قد يفرض على تحريك مسؤولية الحكومة، أو طرح مسألة الثقة بأحد الوزراء.² ولذلك فالاستجواب البرلماني للحكومة يعتبر أكثر شدة وأقوى لهجة من الأسئلة البرلمانية سواء الشفوية أو الكتابية، لأنه يتضمن سؤالا مصحوبا باتهام، ونقدا وحسابا للحكومة عن تصرفاتها في قضية من قضايا الساعة. وفي نطاق تطبيق برنامجها المصادق عليه من طرف البرلمان الذي يعد ميثاقا وعقدا سياسيا بين البرلمان والحكومة.³ وأخيرا يمكن القول بأن الاستجواب هو آلية من آليات الرقابة البرلمانية يمكن البرلمان من توجيه اتهام للحكومة، أو أحد أعضائها ولومها، وتجريح سياستها ومحاسبتها في موضوع معين له صلة بالمصلحة العامة، كونها تحت مسؤولية الحكومة في نطاق تنفيذ سياستها العامة.

ثانياً: أغراض الاستجواب

تتعدد غاية الاستجواب وتختلف باختلاف النظم الدستورية. وعلى هذا الأساس فقد يكون الهدف هو نقد الحكومة وليس مجرد استفهام مما يؤدي إلى فتح نقاش بين الحكومة وأعضاء البرلمان ينتهي إلى التصويت بالثقة على الحكومة. وفي حالة عدم حصولها على الثقة، تقدم استقالتها.⁴ وعليه يمكن تلخيص أغراض الاستجواب في:

أ- الكشف عن مخالفات معينة ارتكبتها أحد الوزراء أو أدت إليها سياسة الحكومة: قد يكون الهدف من الاستجواب ليس نقد أو تجريح الحكومة، وإنما كشف عن مخالفات معينة ارتكبتها أحد الوزراء أو أدت إليها سياسة الحكومة، الشيء الذي قد يؤدي إلى تحريك المسؤولية الوزارية. وقد لا تحرك المسؤولية حسب وعود الحكومة بالإصلاح. وهنا تتحقق الرقابة الموضوعية لسياسة الحكومة، وكل هذه النتائج لا يملك العضو فيها شيئاً، وإنما يكون الاحتكام لقرار الأغلبية في المجلس.⁵

ب- تفعيل الدور الرقابي للبرلمان بصفته ممثلاً للشعب في مواجهة الحكومة: لعل الهدف الحقيقي للاستجواب هو تفعيل الدور الرقابي للبرلمان بصفته ممثل الشعب في مواجهة الحكومة، وبعث هذا النقد والتجريح والمخالفات للرأي العام، الشيء الذي قد ينجر عنه إدانة عضو الحكومة بصفة منفردة، بناء على الأدلة مع مراعاة الحدود الدستورية هنا أو سحب الثقة.⁶

1- أنظر: عزيزة شريف: الاستجواب الوزاري نظرة تقييمية، مجلة الحقوق، العدد الثاني، الكويت، جوان 2001 ص.72.

2- أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 125.

3- أنظر: عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، المرجع السابق، ص. 62.

4- أنظر: عثمان خليل عثمان، النظام الدستوري المصري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1956، ص. 293. وأنظر أيضا: أحمد وافي، بوكرا إدريس، المرجع السابق، ص. 300.

5- أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 87.

6- أنظر: داود البار الجوانب القانونية المتعلقة بطرح الثقة كأثر للاستجواب، مجلة الحقوق، العدد 2، الكويت جوان، 2001 ص.

ولقد أثبتت الممارسة البرلمانية في النظم الدستورية المقارنة لاسيما النظام الفرنسي فغاية الاستجواب وهدفه في تحريك المسؤولية الوزارية. فبظهوره في أول دستور 1791 وغيابه في دستور السنة الثالثة إلى غاية ماي 1831، نظرا لأن مجلس البرلمان لم يكن يمارس حق الرقابة، باستثناء حالة التصويت على إعلان الحكومة أو الميزانية. إلا أنه استعمل عام 1848 بطريقة واسعة وبدأ تنظيمه التشريعي عام 1849 وصدر رسميا عام 1852، في مجلس الشيوخ الاستشاري (sentus consulté) في سنة 1869، وسمح بأن يوجه إلى مجلس الوزراء، ورئيس الجمهورية مع تلازم بوجود قاعدة عرفية بالنسبة لممارسة الحقوق البرلمانية يتم نتيجة الاستجواب تحريك المسؤولية الوزارية.¹

حتى وإن أصبح الاستجواب نتيجة حتمية مترتبة على عدم التقيد بالإجابة على الأسئلة البرلمانية، أو الامتناع عن الرد أو وسيلة لطرح استجواب في قضية من قضايا الساعة، فإن ذلك قد يفتح الباب على مصراعيه للتفكير في مسألة تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو لعضوها.

الفرع الثاني: شروط ممارسة الاستجواب

كرس المؤسس الدستوري الجزائري منذ دستور 1976، حق استجواب البرلمان للحكومة كآلية رقابة على أعمالها في المادة 161 منه ليبقى محافظا عليها في دستور 1989 في مادته 124. وقد تم تأكيدها في الدستور الحالي لعام 1996 في المادة 133 منه القاضي بـ: "يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة. يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة"².

إلا أن الأنظمة الداخلية للبرلمان حددت ممارسة هذا الحق بضوابط وشروط، حتى يتسنى قبوله من جهة، أو إقامة علاقة توازن بين البرلمان والحكومة، من جهة أخرى. هذه الشروط والضوابط انقسمت إلى شروط شكلية (أولا). وأخرى موضوعية (ثانيا).

أولاً: الشروط الشكلية: يمكن إيجازها فيما يلي:

أ- يجب أن يقدم طلب الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس:

بمعنى أنه لا يصح أن يقدم عضو البرلمان الإستجواب شفاهة أثناء انعقاد إحدى جلسات المجلس، خاصة أنه يجب أن يكون موضحا للوقائع والأسانيد والنقاط الرئيسية التي يتناولها ظاهرة بيّنة. ليتضح وجه المخالفة الذي يبينه المستجوب إلى من وجه إليه الاستجواب مسهلا لعملية تداوله في المجلس بين الحكومة وأعضاء البرلمان.³

وهذا كله ليتمكن النواب من المشاركة في المناقشة التي تعقب عرض الاستجواب، كما تلزم الكتابة توقيع أعضاء البرلمان المستوجب اشتراطهم في نص طلب الاستجواب.

وإن كان هذا الشرط لم يتم التنصيص عليه صراحة في النظم الداخلية للبرلمان فإن المتابع للتطور البرلماني في الجزائر، يستشف ذلك ضمنا من فحوى النصوص المؤيدة للكتابة مثلا عبارة: "يبلغ نص الاستجواب مسبقا للحكومة"، وعبارة: "يقدم صاحب الاستجواب

1- أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 89.

2- في ظل دستوري 1989. 1976 جاءت عبارة أعضاء المجلس الشعبي الوطني بدل عبارة البرلمان ومرجع هذا تبني المؤسس الدستوري في دستور 1996 نظام الثنائية البرلمانية.

3- في تفاصيل ذلك أنظر: مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص. 782، وأنظر أيضا: جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر و الكويت، دار النهضة العربية، ط1، القاهرة، 1999، ص. 10.

عرضا موجزا لموضوع الاستجواب¹، وعبارة: "يودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني". وعبارة: "يوقع الاستجواب من طرف خمسة نواب على الأقل"²، وعبارة "يوقع على نص الاستجواب 30 نائبا على الأقل ويبلغ مسبقا للحكومة" وعبارة: "يعلق نص الاستجواب بمقر المجلس الشعبي الوطني ويوزع على النواب"³، وكذا عبارة "يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الاستجواب الذي يوقعه حسب الحالة على الأقل ثلاثون"⁴.

هذه العبارات الدالة على التبليغ والتقدم والإيداع والتوقيع، تؤكد على اشتراط الكتابة. الشيء الذي يساعد الحكومة على الاستعداد للرد وجمع المعلومات الكافية للإجابة. **ب- يجب أن لا يتضمن الاستجواب عبارات نابية أو غير لائقة:**

هذا الشرط مطلوب في كلام أي عضو برلماني سواء قدم استجوابا، أو سؤالا، أو ناقش أمرا. وهو أمر يكشف التزام النائب المستجوب بأداب الاستجواب، ومبدأ الاحترام بين أعضاء البرلمان والحكومة، وإلا نزل النائب إلى ما لا يليق به كمثل للشعب الحريص على تحقيق المصلحة العامة⁵. هذا الشرط لم ينص عليه الدستور ولا الأنظمة الداخلية وللبرلمان، وإنما يجب أن يتحلى به العضو المستجوب للارتقاء بأسلوب رقابي حضاري محقق للفاعلية والغاية المرجوة منه.

ج- أن يتضمن الاستجواب موضوعه:

بمعنى أن لا يكتفي العضو المستجوب بوضع سؤاله، بل يجب أن يشرح موضوع استجوابه موضحا أسبابه و مبرراته وأهدافه⁶.

إن هذا الشرط نصت عليه الأنظمة الداخلية للبرلمان في الجزائر. وفي هذا الصدد فقد اشترط النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1977 (قانون 01/77) الإيجاز، أي تقديم عرض موجز عملا بأحكام المادة 149 منه. أما في ظل قانون 16/89 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، وكذا النظام الداخلي للمجلس لعام 1997، والقانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، فقد تم الاكتفاء بتقديم عرض عن موضوع الاستجواب⁷. وهذا حتى تتضح الرؤية للنظر في موضوع الاستجواب، ويتبين وجه المخالفة الذي ينسب إليه من وجه إليه الاستجواب، وما يراه المستجوب من أسانيد مؤيدة.

ثانيا: الشروط الموضوعية:

يشترط في طلب الاستجواب حتى يتسنى قبوله من الناحية الموضوعية شروط يمكن أن نوجزها فيما يلي:

أ- يجب أن لا يتضمن الاستجواب مخالفة للدستور والقانون :

لكي يمارس البرلمان اختصاصاته سواء التشريعية أم الرقابية، لا يجوز الخروج عن الحدود المثبتة في الدستور والقانون، وإلا يكون قد خرج على مبدأ الشرعية، خاصة أن

1-أنظر: المادتين: 148، 149 من قانون 01-77 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

2-أنظر: المادة 90 من قانون 16-89 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره.

3-أنظر: المادة 123 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997، والمادة 73 من نظام الداخلي لمجلس الأمة 1999.

4-أنظر: المادة 2/65 من قانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة .

5-أنظر: مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص. 783.

6-أنظر: ايهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 95.

7-أنظر: المواد 149 من قانون 01-77، والمادة 92 من قانون 16-89 والمادة 125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

عام 1997، والمادة 67 من القانون العضوي 02-99.

الاستجواب يتضمن اتهاماً للحكومة أو أحد أعضائها لإثبات مخالفة لأحكام الدستور والقانون. وهو ما يعني في النهاية أنه وسيلة رقابية تستهدف المحافظة عليها.¹ كما يجب ألا يخرق موضوع الاستجواب نصاً دستورياً. بمعنى حتى وإن كان الاستجواب وسيلة رقابية مقررة في الدستور، فيجب التقييد باحترام الحقوق المكفولة فيه بمعنى أن حق الاستجواب ليس حقاً مطلقاً، والعمل بمطلق الحق يمكن أن يكون حائلاً دون قبول أي استجواب.²

ب- يجب أن يكون موضوع الاستجواب متعلقاً بأمر من أمور تدخل في اختصاص الحكومة:

خاصة أن الحكومة هي الجهة الموجه لها الاستجواب، وهي صاحبة الاختصاص في موضوع الاستجواب، ولها حق الرد لتبرير تصرفاتها وتحمل مسؤولياتها، مع ضرورة أن يقع موضوع الاستجواب في مجال اختصاص الحكومة.³ وفقاً لما أقرته النصوص الدستورية وكذا وكذا الأنظمة الداخلية للبرلمان.⁴

فلا يجوز استجواب الحكومة عن أعمال السلطة التشريعية. لكن يثور التساؤل حول مدى إمكانية استجوابها عن أعمال رئيس الجمهورية، وأعمال السلطة القضائية.⁵ وفي هذا الصدد، فإن الفقه الدستوري استقر على أصل مؤداه عدم خضوع الأعمال التي يمارسها رئيس الجمهورية منفرداً للاستجواب، أي تلك التي لا تشاركه الحكومة تأديتها. وهذا راجع لأمرين: الأول أن الإستجواب يكون في هذه الحالة موجهاً للرئيس، وهذا لا يجوز في الأنظمة البرلمانية لأنه غير مسؤول بسبب عدم تقريرها بنص دستوري. والثاني فإنه لا تستجوب الحكومة عن تلك الأعمال لأنها لم تشارك الرئيس تأديتها، وبالتالي انتفاء مسؤولية الحكومة. وعليه فلا مجال لإثارة الاستجواب.⁶

أما بالنسبة لأعمال السلطة القضائية، فإنها تخرج عن نطاق الرقابة البرلمانية، عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات، وتحقيقاً بمبدأ الاستقلالية طبقاً لما جاءت به المادة 128 من الدستور الحالي القاضي بـ: "السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون." ولعل هذا التنصيص مفاده كي لا تكون أعمال القضاة عرضة للمساءلات البرلمانية، الشيء الذي قد يفقد هيبة الدولة ورمز سيادتها.

وتجدر الإشارة، أن الاستجواب، قد يشترط تقديمه إلى أحد الوزراء. وفي هذه الحالة قد تتضامن معه الحكومة، عملاً بمبدأ المسؤولية السياسية التضامنية. كما قد يوجه بصفة خاصة إلى الوزير الأول، فيما يتعلق بالسياسة العامة، ويكون الباعث هنا التحضير أو الرغبة في تحريك انعقاد مسؤولية الحكومة.⁷

ونص المؤسس الدستوري الجزائري على أن يوجه الاستجواب للحكومة عن طريق رئيس المجلس. وتقديمه للحكومة هو إجراء يحمل في طياته إمكانية توجيهه إلى عضو الحكومة. هذا الأخير ملزم بالرد في حدود اختصاصه، وإن كان هذا الأمر لا يقيم علاقة

1 - في تفاصيل ذلك أنظر: مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص. 785. وأنظر أيضاً: جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص 31.

2 - في تفاصيل ذلك أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 136.

3 - أنظر: جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص. 31.

4 - أنظر: المواد: 161 من دستور 1976، والمادة 124 من دستور 1989، والمادة 133 من دستور 1996.

5 - أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 127.

6 - أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 128.

7 - جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص. 19.

خاصة بين طرفي الاستجواب، وإنما يفتح مناقشة عامة تتوج بقرار قد يشكل إدانة للحكومة ككل، أو لأحد أعضائها، خاصة إذا لم يفلح في تبرير تصرفاتهما¹.
هذا الشرط يجسد مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية الذي يحقق ضمانا جدية لممارسة السلطة. فالسلطة بلا مسؤولية تشكل استبدادا، والمسؤولية بلا سلطة ظلما محققا².
ج- يجب أن يكون هدف الاستجواب تحقيق المصلحة العامة:

فمن الضروري أن لا يكون في تقديم الاستجواب مصلحة خاصة أو شخصية للطرف المستجوب. فقد يستخدم هذا الأخير هذه الأداة الرقابية كوسيلة تهديد أو ردع أو ابتزاز للضغط على الحكومة أو أحد أعضائها لتحقيق أغراض. ولعل ذلك يفسر سحب الكثير من الاستجابات بعد تقديمها لرئاسة المجلس، بعد أن تمت التسوية بين العضو المقدم للاستجواب والوزير المستجوب³.

على أن المشرع الجزائري اشترط في القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (قانون 89-16)، ضرورة أن يوقع الاستجواب من طرف خمسة نواب، وارتفع فيما بعد ليصبح ثلاثون نائبا على الأقل في ظل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في عام 1997. وهو نفس القيد العددي المحدد في القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة. فهذا القيد العددي يضيف على الاستجواب نوعا من الجدية والأهمية ويستبعد المصلحة الشخصية التي قد لا تتحقق بوجود الضابط العددي.

وإن كان في ظل قانون 77-01 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، منح المشرع إمكانية التقرير لمكتب المجلس على أن لا يترتب، على طلب الاستجواب أية متابعة عندما يتضح أنه ليس لهذا المشكل أو الاستيضاح أي علاقة بالمصلحة العامة⁴.
د- أن يكون موضوع الاستجواب متعلقا بقضية من قضايا الساعة :

اشترط المؤسس الدستوري الجزائري ضرورة أن يكون موضوع الاستجواب حول قضية من قضايا الساعة. هذا الاشتراط يوسع نطاق الاستجواب نظرا لكثرة مواضيع الساعة. التي تجبر الدولة والمواطنين على السواء. وهو ما يترك المجال واسعا أمام أعضاء البرلمان في اختيار الموضوع الأنسب.

إن هذا الاشتراط تضمنته الأنظمة الداخلية للبرلمان باستثناء قانون 77-01 المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. كما يهدف هذا الاشتراط إلى إجبار النواب وتمكينهم من ممارسة الرقابة، وإجبار الوزراء على الرد وتبرير الاختيارات السياسية وإن كان الرد قد يشوبه الغموض، والعمومية، كما قد يجبر الوزير على مراعاة الجوانب التي لها صلة بهذا التصرف تجنباً لتعرضه للاستجواب⁵.

وهذا يخدم الحكومة، نظرا لأنه لا يطرح إلا ما يناسبها، ويدعم مكانتها، ويخدم مركزها أمام الرأي العام، مادام أن الاستجواب يتطرق إلى مواضيع من قضايا الساعة، مع الأخذ بعين الاعتبار التأثير السياسي في ظل تواجد معارضة قوية داخل المجلس⁶.

1 - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 172.

2 - مصطفى الحسن البحري، المرجع السابق، ص. 785.

3 - مصطفى الحسن البحري، المرجع السابق، ص. 786.

4 - أنظر: المادة 150 من قانون 77-01 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

5 - سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق، ص. 333.

6 - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص. 531.

إلا أن الإشكال يثور حول متى نكون أما قضية من قضايا الساعة ؟ فالمقصود هنا هو القضية التي تكون موضوع انشغال آني وحال خاصة إذا تناولته الصحافة الوطنية، وركزت عليه.¹

وعلى خلاف ما استقر عليه التطور البرلماني الجزائري، فإن قانون 01-77 المتضمن النظام الداخلي لعام 1977 منح سلطة لمكتب المجلس باستبعاد أي استجواب إذا اتضح أنه ليس له أي علاقة بالمصلحة العامة.² ولهذا التدخل أهمية بالغة خاصة أنه في تلك الفترة حكم نظام الحزب الواحد. كما أن أعضاء المكتب هم أعضاء القيادة السياسية للحزب، إلى جانب غالبية أعضاء الحكم، وهو ما يفرز اتخاذ مواقف مترددة بشأن تفسير طبيعة المصلحة المراد تحقيقها من الاستجواب، بسبب نسبية المصلحة العامة، الشيء الذي يضعف مركز النواب ويمنح الأولوية للحكومة والتفوق عليهم.³

ه- أن لا ينطوي الاستجواب على مساس بالأشخاص :

لم يذكر هذا الشرط لا في الدستور ولا في النظم الداخلية للبرلمان، إلا أن هذا ليس معناه أنه لا يقره بما يوجب إسقاطه فهو قيد عام يجسد روح الدستور ومعالمه، وتنتظم وفقا له سائر الحقوق، أي لا يجب أن يكون الاستجواب وسيلة لتصفية الحسابات الخاصة بين مقدمه والموجه إليه، ولا أداة للنيل بكرامته ومساسا بسمعته.⁴

هذا الشرط يضمن للمقدم الاستجواب ممارسة حقه، وحماية كرامته، وبهذا يقيم علاقة متوازنة بين أطراف الاستجواب ترقى إلى مستوى الحوار والمناقشة المجدية، المحققة للمصلحة العامة والمنتجة للحلول.

الفرع الثالث: النظام الإجرائي للاستجواب

في حال توافر الشروط السابقة في طلب الاستجواب المقدم من أعضاء البرلمان، يدخل الاستجواب في المرحلة الإجرائية حتى تتم مناقشته. ويتلخص النظام الإجرائي للاستجواب على ضوء التطور البرلماني الجزائري في مرحلتين: مرحلة التقديم (أولا). المناقشة (ثانيا). وسنتطرق لكل مرحلة على حدة:

أولا: مرحلة تقديم الاستجواب :

حتى يتمكن أعضاء البرلمان من تقديم الاستجواب، لابد من القيام بإجراء الإيداع وتبليغه للحكومة كإجراء أولي، ثم بعد ذلك يتم تحديد الجلسة للنظر فيه.

أ- إيداع الاستجواب وتبليغه :

وفقا لما جاءت به الأنظمة الداخلية للبرلمان الجزائري، فإنه لم يتم تحديد الجهة التي يودع لديها الاستجواب، باستثناء قانون 89-16 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي وسيره،⁵ والنظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999،⁶ اللذان حددا الجهة المودعة لديها، وهي مكتب

1 - في هذا الصدد تم رفض الاستجواب أودع بتاريخ 03 جويلية 1979 حول تحديد سياسة النقل لكنه رفض من قبل مكتب المجلس بحجة أنه لم يكن من مواضيع الساعة للمصلحة العامة بحجة أن هذه السياسة إجراء أمني طبقا لنص المادة 150 من قانون 01-77. في تفاصيل ذلك أنظر عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص.167.

2 - أنظر: المادة: 150 من قانون 01-77 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

3 - أنظر: سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق، ص.337.

4 - أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص.144.

5 - أنظر: المادة 1/90 من قانون 89-16 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، 1999،

6 - أنظر: المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999.

المجلس. أما باقي النصوص، سواء تعلق الأمر بقانون 01-77 ، أو النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 ، ولا حتى القانون العضوي 01-99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة ، فلم يتم التنصيص أو تحديد الجهة المودع إليها الاستجواب¹. وإن كان يستنتج ضمناً أن الجهة هي مكتب المجلس نظراً لأن المشرع منح لهذا الأخير الجلسة التي سيدرس فيها الاستجواب. فما دام أن له سلطة التحديد بالتشاور مع الحكومة وهيئة التنسيق في ظل النظام الداخلي لعام 1997، فمن باب الأولى أن تكون الجهة المودع إليها خاصة أنه في ظل 01-77 منحت له سلطة التقرير في حالة انعدام العلاقة بين الاستجواب والمصلحة العامة².

على أن تحديد الجهة المودع لديها - مكتب المجلس - أمر ضروري مرجعيته طبيعة الاستجواب، والصبغة الإتهامية، أو المحاسبية التي يحملها. لذلك لا بد أن يكون مكتب المجلس عالماً بها قبل أن تسند له مهمة تحديد الجلسة.

أما بالنسبة للتبليغ، فقد استقر التطور البرلماني الجزائري على إسناد هذا الإجراء لرئاسة المجلس، سواء في ظل أحادية المجلس، أو في ظل الثنائية المجلسية حسب الحالة³. وفي هذا الصدد لا يمكن اعتبار أن إبلاغ نص الاستجواب إلى الحكومة عن طريق رئيس المجلس يعني رقابة على موضوع الاستجواب ، وإنما المقصد هو أن لا يتكفل مندوب أعضاء الاستجواب شخصياً بتوصيله للحكومة، الشيء الذي يمنح سندا ودفعاً قوياً للاستجواب، على أساس أنه أتى من طرف المجلس وفقاً لمبدأ إشراك المجلس، وليس من قبيل ثلثة من البرلمانيين⁴.

وتجدر الملاحظة أن الأنظمة الداخلية للبرلمان أكدت على ضرورة التبليغ المسبق للاستجواب إلى الحكومة بسبب الاستعجالية ، نظراً لأن الأمر متعلق بقضية من قضايا الساعة وصلته بالمصلحة العامة. كما يجب إعلام الموجه إليه الاستجواب لإتاحة الفرصة لدراسته وإعداد وتحضير الرد عليه.

ومن هذا المنطلق فقد انفرد كل من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 ، والقانون العضوي 02-99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة ،⁵ على غرار الأنظمة الداخلية السابقة بتحديد مهلة التبليغ بثماني وأربعين ساعة الموالية لإيداعه ، حتى لا يبقى الاستجواب قابلاً في مجلسه. بالإضافة إلى ذلك، فقد أكدت الأنظمة الداخلية للبرلمان على ضرورة توزيع نص الاستجواب على النواب وتعليقه بمقر المجلس⁶. باستثناء قانون 01-77 ، والقانون العضوي 02-99. ولعل الدافع هو إعلام كافة النواب بموضوع الاستجواب، على اعتبار أنه موضوع الساعة وذو أهمية وطنية. هذا فضلاً عن بعث روح الحرص والمسؤولية ، مما قد يلزم الحضور بالمناقشة ، الشيء الذي يدعم ويقوي أصحاب الاستجواب .

1 - أنظر: المواد 1/148 ، 124 ، 66، من قانون 01-77 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 ، والقانون العضوي 02-99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة على التوالي .

2 - أنظر: المادة 150 من قانون 01-77 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

3 - أنظر: المواد : 1/74 ، 2/90 ، 2/123 ، 2/65 من قانون 01-77 ، وقانون 16-89 ، وقانون 97 المتضمنين النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، والقانون العضوي 02-99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة على التوالي .

4 - أنظر عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة ، المرجع السابق ، ص.540.

5 - أنظر: المادة : 2/123 ، 3/65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 والقانون العضوي 02-99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة .

6 - أنظر: المواد : 3/90 ، 3/123 من النظامين الداخليين للمجلس الشعبي لعامي 1989 ، 1997 على التوالي .

ب- تحديد الجلسة :

في بادئ الأمر كان تاريخ تحديد الجلسة التي ينظر فيها للاستجواب من صلاحية مكتب المجلس الشعبي الوطني شريطة الاتفاق مع الحكومة.¹ لينفرد مكتب المجلس وحده بتحديد تاريخ الجلسة في ظل قانون 89-16. إلا أن هذا القانون حصر ذلك في الدورات العادية فقط. أما فيما بين الدورات، فيتحدد باتفاق بين الحكومة ومكتب المجلس على أن يتم تحديد الجلسة في وقت مناسب.²

ليشارك المشرع الجزائري، في ظل النظام الداخلي للمجلس الشعبي لعام 1997 ثلاث جهات لتحديد تاريخ الجلسة وهي مكتب المجلس، هيئة التنسيق، الحكومة.³ في مقابل أن النظام الداخلي لمجلس الأمة لم ينص على الجهة المختصة لتحديد الجلسة وإن كان القانون العضوي 99-02 أسند مهمة تحديد الجلسة إلى مكتب إحدى الغرفتين حسب الحالة بالتشاور مع الحكومة.⁴

والجدير بالذكر أن المشرع الجزائري في ظل قانوني 77-01 و 89-16 المتضمنين النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، استخدم عبارة " بالاتفاق ". أما في ظل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 والقانون العضوي 99-02 استخدم عبارة " بالتشاور ". الشيء الذي يدفع للتساؤل حول الهدف من هذا التعبير خاصة أن عبارة الاتفاق تدعو إلى ضرورة تطابق إرادة مكتب المجلس مع إرادة الحكومة حتى يتم تحديد تاريخ الجلسة أما عبارة التشاور تدعو إلى أخذ رأي ومناقشة مسألة تحديد التاريخ، لكن هل هذه المشورة ملزمة أم اختيارية وإن كانت ملزمة من حيث طلبها فهل هي اختيارية من حيث الأخذ بها، بمعنى رأي الحكومة أو لجنة التنسيق في ظل النظام الداخلي لعام 1997 هل هو رأي مطابق أو بسيط؟ .

وإن المفترض أن المشرع الجزائري من خلال تطور النصوص المنظمة للبرلمان ما دام خفف وتدرج من حيث اللفظ أي من الاتفاق إلى التشاور، ذلك فإن المقصود أن التحديد خاضع لمكتب المجلس، أما التشاور فغاياته إعطاء الفرصة للحكومة، وإعداد الإجابة وجمع المعلومات المدعمة لها ومواجهة المناقشة مع أعضاء البرلمان .

ففي ظل قانون 77-01 أنفرد بعدم وجود تحديد أجل لتمديد الجلسة على غرار النظم الداخلية الأخرى التي حددت خمسة عشر يوما على الأكثر تسري من تاريخ إيداع الاستجواب وليس من تاريخ التبليغ.⁵ وهذه النقطة تحسب لصالح المشرع الجزائري لأنه لو أخذ بتاريخ التبليغ لحدث التماطل خاصة إذا كان المكتب ينتمي للأغلبية المشكلة للحكومة.⁶

ولعل هذا الاختلاف الاصطلاحي، وعدم الرسو على جهة محددة لتاريخ الجلسة التي ينظر فيها الاستجواب، قد تكون خلفيته راجعة إلى طبيعة الاستجواب وخصائصه الذاتية (الصيغة الإتهامية، التجريح، المساءلة) وتعلقه بقضية من قضايا الساعة، مما يساهم في إضفاء الصفة الاستعجالية، ناهيك عن الانتقال الحاصل في ظل النظام الدستوري الجزائري من

1- أنظر: المادة: 148 من قانون 01-77 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني لعام 1977.

2- أنظر: المادة: 91 من قانون 91-16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني لعام 1989.

3- أنظر: المادة: 124 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي لعام 1997.

4- أنظر: المادة: 66 من القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة .

5- أنظر: المواد: 91، 124، 66/2 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1989، 1997، والقانون العضوي 99-

02 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة .

6- أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص.177.

الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية الشيء الذي يجعل الجزائري يلتفت إلى تكريس مفهوم المناقشة الديمقراطية النابعة من المجلس المنتخب رمز السيادة الشعبية .
ثانيا- مرحلة المناقشة :

تعتبر مرحلة مناقشة الاستجواب، النقطة الجوهرية والمحورية في هذه الآلية، خاصة بالنظر إلى النتائج التي تترتب عنها، وقبل الولوج إليها، نتطرق إلى عرض الاستجواب والرد عليه ثم النتائج المترتبة :
أ- عرض الاستجواب والرد عليه :

اشتراط المشرع الجزائري بالنسبة لعرض الاستجواب على ضوء النظام الداخلي لعام 1977 ، تقديم عرض موجز لموضوع الاستجواب¹ . أما باقي الأنظمة الداخلية للبرلمان فقد استقرت على إلزام مندوب أصحاب الاستجواب بضرورة عرض ما تضمنه نص الاستجواب الموعد .

ولقد كان تراجع المشرع الجزائري عن شرط الإيجاز في ظل قانون 01-77 حيث لم ينص على القيد العددي. بمعنى أنه يمكن لأي عضو برلماني أن يتقدم باستجواب، الشيء الذي قد يكثر من عدد الاستجابات. وبهذا اشتراط الإيجاز ، وإن كان في فترة نظام الحزب الواحد. فأعضاء البرلمان هم أعضاء في الحزب، وبفضل هذا الأخير اعتلوا هذه المكانة خاصة أن أعضاء مكتب المجلس هم أعضاء في القيادة السياسية للحزب إلى جانب أعضاء أغلبية الحكومة².

وأمام اشتراط القيد العددي لخمسة أعضاء في ظل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1989 ، والذي وصل فيما بعد إلى ثلاثين نائبا في ظل النظم البرلمانية المتعاقبة³ فإن ذلك قد يقلل من عدد الاستجابات مما يفتح المجال حول عرض نص الاستجواب كاملا، وإن كان تعليق نص الاستجواب بمقر المجلس ، وتوزيعه على النواب، ينهي مشكلة التلاوة سواء كانت كاملة أو مختصرة⁴.

أما بالنسبة للرد على الاستجواب، فيكون على عاتق الحكومة عملا بما جاءت به النصوص الداخلية المنظمة للبرلمان،⁵ المستدل عليها بعبارة تجيب الحكومة عن ذلك، أي نص الاستجواب. إلا أن السؤال المطروح هل الإجابة حكرا على الحكومة أم يمكن أن تكون ممثلة بالوزير بحسب اختصاصه وموضوع الاستجواب ؟ ، أي ما مدى جواز الإنابة في الرد على الاستجواب؟.

الأصل أن الوزير هو الذي يقوم بالرد على موضوع الاستجواب إذا تعلق الأمر باختصاصه ، عملا بمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية. وبالتالي ما جازت المساءلة عنه وجب الاستجواب فيه دون الإخلال بمبدأ المسؤولية الوزارية التضامنية، والتي محورها الوزير الأول⁶.

1 - أنظر: المادة : 149 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1977 .

2 - أنظر : السعيد بوشعير علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق، ص.337.

3 - أنظر: المادة : 2/90 ، 2/123 ، 2/65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعامي 1989 ، 1997 ، والقانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة .

4 - أشتراط التعليق وتوزيع الاستجواب على النواب في المواد : 3/90 ، 3/123 ، 173 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعامي 1989 ، 1997 ، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999 .

5 - أنظر المواد: 149 ، 92 ، 125 من النظم الداخلية للمجلس الشعبي الوطني لأعوام 1977 ، 1989 ، 1997 والمادة 67 من القانون العضوي 99-02 المنظم بالعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة .

6 - أنظر: محمد باهي أبو يونس ، المرجع السابق ، ص.149.

وعلى ضوء الممارسة البرلمانية الجزائرية، ثبتت إمكانية إجابة الوزير التي وزارته معنية بموضوع الاستجواب¹، وبهذا كرس مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية. ومنه يمكن للحكومة أن تمثل أو تكلف أحد أعضائها سواء لحضور الجلسة أو الرد على الاستجواب خاصة أن المشرع لم يشير إلى إجبارية حضور الوزير الأول أو الحكومة برمتها. لكن هل يكمن استجواب وزير عن تصرفات جرت في عهد وزير سابق، وهل يمكن استجوابه بعد تقلده لوزارة جديدة عن تصرفات وقعت في نطاق وزارته السابقة؟.

ففي الشق الأول من السؤال يمكن القول أنه مادام الاستجواب حاملا في طياته صبغة الاتهام والتجريح، فمعنى ذلك أن نطاقه ذاتي يدخل تحت مفهوم المسؤولية السياسية المقابلة لتصرفات الوزير، وبالتالي تغيير الوزير يسقط الاستجواب².

لكن إذا تغير وبقي في الطاقم الحكومي أي متمتعاً بصفته كوزير، فإن الاستجواب يلاحق المخطئ لا الخطأ مما قد يشكك في صلاحيته لتلك الوزارة الجديدة. بمعنى أن الاستجواب ملازم للصفة الوزارية. وطالما أن هذه الأخيرة لم تسقط عنه، يظل الاستجواب قائماً. والقول بخلاف ذلك يعطي للحكومة إمكانية التملص منه، وإحداث تعديل وزارى كلما رأت أن الاستجواب قد يفضي لا محالة لطرح مسألة الثقة³.

والجدير بالذكر أن المدة المقررة لإجابة الحكومة والرد على الاستجواب في ظل النظام الداخلي لعام 1977 لم تحدد، الشيء الذي يفقد الاستجواب أهميته خاصة إذا تعلق بقضية من قضايا الساعة. وإن كان عدم تحديد الأجل يعتبر عرقلة لممارسة وظيفته الرقابية عن طريق الاستجواب.

على أن المشرع الجزائري استدرك هذا النقص، وحدد الأجل بـ 15 يوماً تبدأ من تاريخ الإيداع- أي انعقاد جلسة الرد على الاستجواب-. فهذا الأجل يساعد الحكومة على تحضير الرد. والملاحظ أن هذه المدة قد تفقد الاستجواب صفته الاستعجالية، وبالتالي أهميته. فقد تتجاوز الأيام، فالمشرع لم يدرك موضوع الساعة أو لم يحاول النظر للاستجواب من هذا الجانب بما يخدم "La question time"⁴.

ب- النتائج المترتبة على الاستجواب:

بعد أن ينتهي الموجه إليه الاستجواب من الرد على الاتهامات الواردة في فحوى الاستجواب، فمن حق عضو البرلمان المستجوب إذا لم يقتنع بالرد أن يتساءل حول ما جناه من هذا الاستجواب؟ على اعتبار أنه آلية رقابة يضغط من خلالها النواب على الحكومة، ويجبرها على تبرير تصرفاتها. فمن هذا المنطلق نتساءل عن النتائج المترتبة من الاستجواب، من خلال التطور البرلماني الجزائري؟.

1 - أجاب وزير الطاقة والصناعات البتر وكيماوية وأعلن إعادة النظر في العقد المبرم يوم 1969/10/09 بين الشركة الوطنية سونطراك والشركة الأمريكية ألبازو بشأن تصدير الغاز الجزائري للولايات المتحدة الأمريكية. وللإشارة فإن الاستجواب تم إيداعه يوم 1979/05/21، وأرسل للحكومة يوم 1979/05/25. ولم تتم الإجابة عنه إلا في 1979/12/22. أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق، ص.335.

كما أجاب وزير العدل الحبيب آدمي على استجوابين الأول متعلق بالحصانة البرلمانية والثاني متعلق بتزوير الانتخابات فرد وزير العدل على أساس أن وزارته هي الأقرب لضمان حماية النواب وضمان نزاهة الانتخابات. أنظر في تفاصيل ذلك : عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص.180.

2 - أنظر : محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص.152.

3 - أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص.153.

4 - أنظر: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص.542.

المنتبع لتطور النصوص الداخلية للبرلمان ، يجد أنه في ظل قانون 01-97 لا يترتب على الاستجواب أي نتائج قد تؤثر على الحكومة أمام انعدام الحق في عرض لائحة للموافقة، ولا حتى يمكن أن يتدخل النواب حول رد الحكومة - أي انعدام حق التعقيب- فضلا على أنه قد لا يترتب على حق الاستجواب أية متابعة إذا تبين للمجلس أن الاستجواب لا علاقة له بالمصلحة العامة. هذا وإن دل على شيء، فإنما يدل على أن الاستجواب ليس مراقبا لعمل الحكومة، لأنها ليست مسؤولة عنه، وإنما مراقبة عمل تعتبر الحكومة مسؤولة عنه.¹

ولعل استبعاد تدخل النواب، وممارسة حق التعقيب، وعدم فتح باب المناقشة،² غايته إبعاد النواب عن التجريح والمساس بالحزب الواحد خاصة، وأن الدستور لم ينص على الأسئلة الشفوية كآلية للرقابة البرلمانية. أما بالنسبة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1989 فلم ينص على إجراء المناقشة عقب عرض الاستجواب. إلا أن الممارسة البرلمانية أثبتت إجرائها بعد انتهاء مندوب أصحاب الاستجواب من العرض.³ إلا أن هذا النظام على غرار سابقه تضمن إنشاء لجنة تحقيق في الموضوع. أما النظم الداخلية للبرلمان التالية له تضمنت هذا الإنشاء كنتيجة في حالة عدم الإقتناع برد الحكومة،⁴ باستثناء القانون العضوي 02-99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة .

وتجدر الإشارة، أن ما استقر عليه التطور البرلماني الجزائري يقر أن الاستجواب لا يترتب عليه نتائج تؤثر على الحكومة. فلا يمكن للنواب عرض لائحة للموافقة ، ولا حتى تدخل حول رد الحكومة. كما لا يمكن فتح مناقشة خاصة في ظل فرضية الإجابة العامة والسطحية للحكومة واردة ، الشيء الذي يجعلنا نتساءل عن ما فائدة الاستجواب إذا لم تتعد مسؤولية الحكومة؟

فالمؤسس الدستوري لم يفرق بين الاستجواب والسؤال عدا ما يتعلق بالقيود العددي وربطه بقضايا الساعة، وكأنه يريد القول للبرلمان على حد قول الأستاذ عبد الله بوقفة " لا

1 - وإن كان انعدام عرض اللائحة يتمشى وطبيعة النظام السياسي آنذاك القائم على الحزب الواحد خاصة وأن الحكومة ليست مسؤولة أمام البرلمان عملا بأحكام المادة 115 من دستور 1976 قبل تعديله ، في تفاصيل ذلك أنظر : سعيد بوالشعير علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق، ص.335.

2 - أثبتت الممارسة البرلمانية في تلك الفترة وبالضبط في الاستجواب المتعلق في قضية ألبازو الذي أجاب عنه وزير الطاقة والصناعات البتروكيماوية بتاريخ 1979/12/22 ، فعقب عرض الاستجواب فتح نقاش رفيع المستوى على إثر تدخل عدد من النواب تحت تغطية وسائل الإعلام ، وتمحور النقاش حول معرفة هل كان للجزائر صفقات مع الخارج قبل 1969 تاريخ إبرام هذا العقد الذي يلزم سونطراك بان تباع 10.000.000 متر مكعب من الغاز وما هو السعر المطبق بين الدول المنتجة الأخرى كإيران ، الإتحاد السوفياتي ، كندا ، والدول المستهلكة والولايات المتحدة الأمريكية ؟ وهل يمكن إقامة مقارنة بين السعر المطبق بين هذه الدول والسعر المطبق في هذا العقد ؟ وكم قدره بعد مراجعة هذا العقد ؟ وللإشارة فإن هذا الاستجواب كان نتيجة خسارة في عملية مقدرة 290 مليون دولار أي ما يعادل 145 مليار سنتيم ، في تفاصيل ذلك أنظر : سعيد بوالشعير علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية ، المرجع السابق، ص.335. وأنظر أيضا عباس عمار ، الرقابة البرلمانية المرجع السابق، ص.188.

3 - مثال ذلك استجواب حكومة مولود حمروش في 1990/10/14 المتعلق بالحفاظ على الأمن العام وتطبيق القانون وبعد انتهاء الاستجواب من تالوته أعلن رئيس المجلس الشعبي الوطني بالمرور إلى المناقشة، في تفاصيل ذلك أنظر: أيضا عباس عمار ، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق ، ص.184.

4 - أنظر: المادة 92، 2/125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعامي 1997، 1989 على التوالي ، والمادة 79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998 وإن كانت هذه الأخيرة أعطت إمكانية طلب إجراء مناقشة عامة لطلب خمسة عشر عضوا على الأقل .

تحتاج بأن ما يبادر به أعضاءك من استجواب، فمثله في ذلك مثل ما يفضي إليه السؤال.¹ على عكس ما جاءت به الدساتير المقارنة.²

وعلى هذا الأساس اعتبر الاستجواب مجرد أداة لجمع المعلومات والاستعلام والإستفسار عن ما هو مجهول فيما يتعلق بموضوع من مواضيع الساعة. وفي هذه الحالة ما دام انعدام فاعلية للاستجواب يستعمل عضو البرلمان السؤال أحسن مادامت النتيجة واحدة، والإجراءات سهلة خاصة أمام تجنب شرط القيد العددي، هذا التقرير المكرس للمؤسس الدستوري أفرز تعارض بين الوسيلة (الاستجواب)، والغاية (إمكانية تحريك المسؤولية)، مما أثر على فاعلية هذه الآلية.

الفرع الرابع: تقييم الاستجواب في ظل الممارسة البرلمانية في الجزائر

انتهى التطور الدستوري الجزائري، على إفقاد الرقابة البرلمانية فاعليتها عن طريق الاستجواب، وجعل هذا الأخير مجرد طلب لمعرفة بيانات أو جمع استفسارات حول أمور يجهلها، لها علاقة بقضايا الساعة. دون أن ينتج عن ذلك قيام مسؤولية الحكومة،³ الشيء الذي أدى بأعضاء البرلمان إلى العزوف عن ممارسة الرقابة بواسطة الاستجواب. وعلى هذا الأساس فقد بلغت الممارسة البرلمانية ما يلي:⁴

الفترة التشريعية	الاستجابات
الأولى	الاستجواب والمتعلق بقضية العقد المبرم من شركة سونطراك والشركة الأمريكية ألبازو وأودع بتاريخ 1979/05/21، وأرسل إلى الحكومة يوم 1979/05/25 وتحت إجابة عنه في 1979/12/22.
الثانية	لم يقدم أي استجواب
الثالثة	تم اللجوء إليه أربع مرات في مواضيع التالية: 1 - مشروع ميترو الجزائر الصالحة . 2- موضوع الأدوية . 3- تطبيق القانون رقم 19/87

¹ - عبد الله بوقفة . أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص. 543.

² - مثلا في ظل النظامين المصري والكويتي المادة 204 من لائحة مجلس الشعب المصري لعام 1979. والمادة 138 من لائحة مجلس الأمة الكويتي بينا انه بانتهاء مناقشة الاستجواب نكرت أمام فرضيتي الأولى، إلا توحد أية اقتراحات مقدمة إلى رئيس المجلس نشأت الاستجواب أي المجلس لا يرى شيئا في الاستجواب المقدم منها تعلق انتهاء المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال، أما الثانية فتقدم اقتراحات أهمها اقتراح شكر الحكومة في حالة اقتناع جرد الحكومة أو الوزير، اقتراح سحب الثقة (في حالة عدم اقتناع أعضاء المجلس ما جرد)، اقتراح إحالة موضوع الاستجواب إلى لجنة الانتقال إلى جدول الأعمال يبقى رفض اقتراحات الأخرى (يكون في حالة إذا تبين أن خطأ الحكومة كبير ويمكن تجاوزه). **تفاصيل ذلك أنظر:** مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص. 802. **أنظر أيضا:** محمد باهي أبو يونس . المرجع السابق. ص. 165

³ - أقر المؤسس الدستوري أن سحب الثقة من الحكومة يكون جماعيا، أي إذا قرر البرلمان سحب الثقة يكون لكل الأعضاء الحكومة أن تقدم استقالتها وتكون بمناسبة مناقشة برنامج الحكومة طبقا للمادة 81 و 82 من دستور 1996، إذا رفض المجلس الشعبي الوطني منح الثقة للحكومة، أو بمناسبة تقديم بيان عن السياسة العامة ويثبت المجلس الشعبي الوطني ملتزم الرقابة طبقا للمواد 135 و 136 و 137 من دستور 1996.

⁴ - أنظر: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق. ص. 334. وانظر: سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق، ص. 335 وأنظر: عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 189-

4- المحافظة على النظام العام .	
ثلاثة استجابات متعلقة بالمواضيع التالية: - حول التجاوزات التي وقعت في الانتخابات المحلية بتاريخ 1997/11/24 . - حول التجاوزات التي وقعت في حق النواب بتاريخ 1997/11/24 . - حول تطبيق المادة 48 من قانون البلدية بتاريخ 1997/12/03 .	الرابعة

الملاحظة أنه خلال الفترة التشريعية الأولى تم اللجوء إلى آلية الاستجواب مرة واحدة دون أن يتم استخدامه في الفترة التشريعية الثانية. أما في الفترة التشريعية الثالثة أربع مرات، والفترة التشريعية الرابعة ثلاث مرات، وهي نسبة قليلة. وتفسير قلة اللجوء إلى استخدام هذه الآلية إلى :

1 - أن الأمور واضحة وليست معقدة والحكومة لم تخطئ في تنفيذ برامجها .
2 - تجنب استخدام هذه الآلية بحجة الحفاظ على المناخ السياسي، خاصة في ظل الحزب الواحد على أساس أن أعضاء البرلمان، خاصة أن أعضاء مكتب المجلس، هم أعضاء في القيادة السياسية للحزب، الشيء الذي يمنح الأولوية للحكومة، وعلى اعتبار أن هذه الأخيرة غير مسؤولة أمام البرلمان طبقا للمادة 115 من دستور 1976 .

3 - ضعف النواب خاصة المستقلين عدديا في ظل وجود أغلبية، من ممارسة هذه الآلية، لاسيما بعد اشتراط القيد العددي من عضو إلى خمسة ثم إلى 30 عضوا .

4 - إيمان النائب بأن آلية الاستجواب قد جردت من محتواها، وأصبحت عرجاء، ولم تعد سوى مجرد طلب لجمع المعلومات أو الإستفسار عن أمر مجهول له، مما حدا بهم اللجوء إلى آلية السؤال.

وبالتالي فالأثر القانوني المفترض في ممارسة هذه الآلية - الاستجواب - من خلال التطور الدستوري الجزائري مفقود، إذ لا يقر البرلمان بمناسبته أي تحريك لانعقاد مسؤولية حكومة، حتى وإن كانت مراحل التطور الدستوري متباينة، على اعتبار أن علاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قائمة على مبدأ وحدة السلطة في ظل الحزب الواحد، وانعدام مسؤولية الحكومة أمام البرلمان .

فالوضع في ظل التعددية الحزبية يختلف في ظل غياب الأثر القانوني المفترض، سواء على مستوى الدستور، أو الأنظمة الداخلية للبرلمان، الشيء الذي جعل الاستجواب في النظام الدستوري الجزائري مجرد سؤال شفوي يمارس بطريقة جماعية¹ فالاستجواب قزم وفق ما أدرج عليه في الدستور، ولم يوضع في درجة مكانته الأصلية في سلم الرقابة البرلمانية².

¹ - أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 194.

² - أنظر: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص. 546.

المطلب الثالث : التحقيق البرلماني

إلى جانب آليات الرقابة البرلمانية السابقة (الأسئلة، الاستجواب) ، التي من خلالها يمكن لأعضاء البرلمان مراقبة النشاط الحكومي عن طريق الاستيضاح حول معلومات للاستفسار عنها ، فقد أضاف المؤسس الدستوري الجزائري وسيلة رقابية متعددة الأطراف غير مقصورة على طرفين فقط، وإنما تتجاوز البرلمان ككل والجهاز الحكومي ، ألا وهي التحقيق البرلماني عاكسة بذلك رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى تلك الحقائق، ويستسقي ما يريد من المعلومات اللازمة كي يقرر ما يشاء فيما يدخل في الاختصاص الحكومي.¹ وفي هذا الصدد نتساءل حول : هل حضي التحقيق البرلماني في ظل النظام الدستوري الجزائري. بالتنظيم الدستوري المحكم الذي من شأنه أن يحقق الأهداف المنشودة؟ أو ما مدى إمكانية تقرير المسؤولية الحكومية ؟

للإجابة يجب أن نتطرق أولاً إلى : تعريف التحقيق البرلماني ونشأة (الرفع الأول)، ثم إلى إجراءات ممارسة من خلال التطور البرلماني (الفرع الثاني) ، وثالثاً النتائج المتوخاة من التحقيق البرلماني (الفرع الثالث) ، على أن نأتي في الأخير إلى تقييم دور لجان التحقيق في ظل الممارسة البرلمانية في الجزائر (الفرع الرابع) .

الفرع الأول: تعريف التحقيق البرلماني ونشأته

جرى الفقه الدستوري على اعتبار آلية التحقيق البرلماني حق مقرر للمجالس النيابية في جميع الدول، سواء كان نظام الحكم القائم برلمانياً أم رئاسياً. ومصدر تقرير هذا الحق هو المبادئ العامة المترتبة على حق البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية والرقابية.² وإذا كانت الصفة البرلمانية لهذه الآلية هي التي بلورت هذا الحق في النظم البرلمانية، فإن الصفة الدستورية للبرلمان هي الأخرى بلورته في النظم الرئاسية.³ وعلى هذا الأساس سنتطرق إلى تعريف التحقيق البرلماني (أولاً) ونشأته (ثانياً) .

أولاً- تعريف التحقيق البرلماني:

يجمع الفقه الدستوري على أن التحقيق تباشره لجنة من لجان المجلس التشريعي لتأخذ مظهراً جماعياً أكثر عمقا من الاستجواب ، للنظر في موضوع معين من المواضيع المهمة التي تؤثر على الجهاز الحكومي، والتي لها علاقة بنشاط الحكومة، سواء أكانت فضيحة مالية، أو عملاً إدارياً، أو حدثاً سياسياً . وبذلك يكون البرلمان واقفاً بنفسه على حقيقة هذه الأوضاع.⁴

فرغبة البرلمان في الاطلاع على معلومات عن السلطة التنفيذية تتيح له ممارسة صلاحياته عن طريق التحقيق بتكليف لجنة من أعضائه تتولى جمع المعلومات والحقائق، على

1- أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 108.

2- أنظر: مصطفى حسن الجري ، المرجع السابق، ص. 168.

3- وجدت لجان التحقيق البرلمانية أساسها في الولايات المتحدة الأمريكية على نحو ما ذهبت إليه المحكمة العليا . فيما للكونجرس من حق ممارسة وظائفه الدستورية . أنظر : محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 108.

4- أنظر : إيهاب زكي سلام . المرجع سابق ، ص 119، وأنظر أيضا مصطفى البحري، المرجع السابق، ص. 164.

أن تنفذ أعمالها ، بتقديم تقرير يتخذ البرلمان قراره على ضوءه ، عملا بالمبدأ القائل " لا حقيقة إلا بموجب تحقيق"¹.

كما يعرف إجراء التحقيق بأنه طريقة من طرق التحري التي تنظمها السلطة التشريعية من أجل الرقابة على الحكومة.² أما لجنة التحقيق " فهي لجنة ينظمها البرلمان بهدف إجراء تحقيق بخصوص معضلة أو قضية أو فضيحة معينة، بعد أن تنتهي أعمالها وتضع تقريرها المتضمن توصياتها.³

وإذا كان التعريف الأول يعتبر وصفا للتحقيق وليس تعريفا، فإن التعريف الثاني وإن كان شمل أغلب عناصر التحقيق، فإنه يظل قاصرا، على اعتبار أن التعريف يجب أن يتضمن عناصر التحقيق، ويربطه بأعمال السلطة التنفيذية ، موضحا أن اللجنة مشكلة من أعضاء في البرلمان .

وعلى هذا الأساس يعرفه الأستاذ : مصطفى حسن البحري على أنه: " عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية والهيئات العامة المرتبطة بها ، تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي ، وذلك بهدف الكشف عن مواطن الضعف والخلل والنقص في النظام القائم، سواء من الناحية السياسية، أو الاقتصادية، أو الاجتماعية، وإعداد تقرير مفصل بنتيجة عملها ترفعه إلى المجلس التشريعي لمناقشته واتخاذ ما يراه مناسبا بشأنه."⁴

وعلى هذا النحو هناك تعريف آخر يرى بأن : " التحقيق هو عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية، تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية، بوضع اقتراحات معينة، كتحريك المسؤولية السياسية، أو إصلاح ضرر معين، أو تلاقي أخطاء معينة، وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير."⁵

وعليه يمكن القول بأن التحقيق البرلماني هو : " آلية من آليات الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة ، تقوم به لجنة مشكلة من عدد معين من أعضاء البرلمان، بهدف الكشف عن مخالفات حول موضوع يدخل في الاختصاص الحكومي الخاضع للرقابة البرلمانية. على أن تتوج اللجنة أعمالها في الأخير بتقرير، يحال على البرلمان لإتخاذ الإجراء المناسب."

على ضوء التعريف المقدم نستخلص جملة من الخصائص تتلخص في :

- 1 - يعتبر التحقيق آلية من آليات الرقابة البرلمانية، فهو حق طبيعي لكل مجلس نيابي.
- 2 - يتعلق التحقيق البرلماني بموضوع يدخل في الاختصاص الحكومي الخاضع للرقابة البرلمانية كالمسائل المتعلقة بسمعة الجهاز الحكومي، أو فضيحة مالية ، أو مدى انتظام سير المرافق العامة.

¹ - ZHRIS Faouzia ,Réflexion sur l'exercice de la fonction parlementaire du Maroc ,Toubkal ,1985,p.98

² - أنظر: إيهاب زكي سلام ،المرجع السابق ، ص. 119.

³ - أنظر: مصطفى حسن البحري ، المرجع السابق ، ص. 172.

⁴ - المرجع السابق، ص ، 163.

⁵ - أنظر: إيهاب زكي سلام ،المرجع السابق ، ص. 120.

- 3- تقوم لجنة التحقيق بنفسها بتجميع المعلومات الضرورية، وكشف المخالفات التي تشوب النشاط الحكومي ، وتتوج أعمالها بتقرير تقدمه للمجلس النيابي، وعلى ضوءه يقرر البرلمان الإجراء المناسب .
- 4- يهدف التحقيق البرلماني التأكد من سير الأعمال عن مصالح الدولة، وتوضيح القضايا التي تهم الرأي العام، والتحقق من المخالفات التي تتبعها مسؤولية الحكومة عن طريق الوقوف على أوجه التقصير والانحراف في مرافق العمومية.¹
- 5- التحقيق البرلماني ذو طبيعة سياسية يقتصر على وضع من الأوضاع في أجهزة السلطة التنفيذية-أساسا الحكومة- بهدف الكشف عن مظاهر الانحراف، والمخالفات السياسية التي تعترتها، وقد يؤدي إلى إثارة المسؤولية للحكومة.²
- 6- يختلف التحقيق البرلماني عن التحقيق الانتخابي. هذا الأخير يعتبر عملا قضائيا لأن ما يترتب عليه هو صدور حكم بشرعية الانتخاب أو عدم شرعيته.³ ويختلف عن التحقيق القضائي الذي يؤدي في حالة ارتكاب الفعل المجرم، ويترتب عليه توقيع عقوبة جنائية حددها قانون العقوبات.⁴ وعليه فالتحقيق البرلماني بخصائصه الذاتية هو عمل من صميم أعمال البرلمان. أما التحقيق القضائي فهو عمل قضائي لا يمد بصلة لأعمال السلطة التشريعية .

ثانيا : نشأة التحقيق البرلماني :

تعتبر الممارسة البرلمانية البريطانية، مهد التحقيق البرلماني إذ تشكلت لجنة تحقيق عام 1689 لمراقبة الأجهزة الحكومية نتيجة سوء إدارة الحرب مع إيرلندا. وقد حمل تقرير اللجنة خطابا شديدا للهجة على تصرف " الكولونيل لوندي lundy"، حاكم "لندت ديري Londonderry"، خاطب به مجلس العموم التاج طالبا منه إرسال حاكم إلى إنجلترا وتقديمه للمحاكمة بتهمة الخيانة.⁵

وإن كانت لجنة التحقيق في البداية لم تكن لديها الفاعلية، نظرا لأنه لم يكن لها الحق في إجبار الشهود ، وإحضار المستندات، وتوجيه القسم، وسماع شهود، إلا أنه بعد ذلك تم الاعتراف للجنة بإمكانية توجيه القسم، وسلطة استجواب الشهود بموجب قانون جرنفيل Grenville الصادر عام 1770. ثم منحت السلطات للجان التحقيق من خلال تشريعات خاصة منها قانون 34 و 35 في عهد الملكة فكتوريا عام 1883. ومن اللجان التي تشكلت في ذلك الوقت، لجنة فحص القوى العقلية للملك جورج الثالث ، لجنة مراقبة سير الجهاز التنفيذي لجنة 06 فبراير عام 1985 بشأن التحري عن ظروف الجيش في معركة سبستبول Sébastopol للنقل في إدارة الأجهزة التي شكلت من أجل تنفيذ رغبات الجيش.⁶

1- أنظر: محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية. منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2004، ص، 327.

2- أنظر: مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص، 172 .

3- قد تسند مهمة التحقيق الانتخابي إلى الجهة القضائية - محكمة النقص - التي تفصل فيه ، على أن تبحث لجنة تشريعية تقارير الواردة من محكمة النقص ، وتقدم هي الأخرى تقرير إلى مجلس النيابي ، ويصدر هذا الأخير قراره . مثال ذلك ما تبناه النظام المصري. أنظر في تفاصيل ذلك : إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ، ص 122 .

كما قد يسند مهمة التحقيق الانتخابي للمجلس الدستوري -النظم التي تنبئ الرقابة السياسية - على أساس انه قاضي الانتخابات - مثل النظام الجزائري ، عملا بأحكام المادة 2/163 من دستور 1996. أنظر في تفاصيل ذلك : رشيدة العام، المرجع السابق .

ص. 165. وأنظر أيضا: عبد القادر شربال . المرجع السابق ، ص 85.

4- أنظر: مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص، 168.

5- أنظر: مصطفى حسن البحري ، المرجع السابق، ص، 168.

6- أنظر: إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ، ص 124

وبذلك انتعش تدريجيا مجال ممارسة الرقابة البرلمانية عن طريق لجنة التحقيق، وصولا إلى إمكانية تقصي الحقيقة بمختلف الصيغ والوسائل.¹ هذا فضلا على أنه قد يحدث للسؤال انتقال مزدوج إلى اقتراح بالتأجيل أولا، ثم إلى تحقيق عام ثانيا مثلما حدث في 18 ماي 1928.²

أما بالنسبة للنظام الفرنسي ففي البداية لم يسمح بالتحقيق البرلماني، نظرا لأن دستور السنة الثالثة للثورة الفرنسية قرر الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. بل قد وصل الأمر إلى إمكانية رفض السؤال بسهولة في دستور السنة السادسة، ولا في عهد الإمبراطورية الأولى، وإن كانت الممارسة البرلمانية في مطلع القرن التاسع عشر أثبتت وجود تحقيقات اختلطت فيها الصيغة الجنائية بالسياسية.³

الفرع الثاني : إجراءات ممارسة التحقيق من خلال التطور الدستوري الجزائري

يمثل التحقيق البرلماني، أو لجان التحقيق إحدى آليات الرقابية البرلمانية التي أكد عليها المؤسس الدستوري الجزائري، على مر الدساتير⁴. إذ عن طريقها يمكن الوقوف على مواطن الخلل الناجمة عن النشاط الحكومي. وقد أوضحت معظم النظم الداخلية المتعاقبة كيفية تشكيل اللجنة وتحديد اختصاصاتها وسلطات الموكلة لها. ومن هذا المنطلق سنتعرض إلى إجراءات التشكيل (أولا)، اختصاصات (ثانيا)، وسلطاتها (ثالثا)، على أن نوضح في الأخير القيد المفروض في التحقيق ألا وهو السرية (رابعا).

-أولا : تشكيلة لجان التحقيق:

عملا بأحكام المادة 38 من دستور 1963 فإن التحقيق البرلماني يكون في صورة لجان دائمة تراقب النشاط الوزاري من خلال مناقشة المبادرة التشريعية ولعل الغاية من الاستماع للحكومة هي معرفة ما يجري داخل القطاع الوزاري، وكأنها رقابة غير مباشرة.⁵ يمكن أن توصف بالرقابة المحتشمة.

على أن النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964 أقر إمكانية المجلس في إنشاء لجان خاصة لدراسة موضوع معين، أي فتح المجال للرقابة عند طريق آلية التحقيق بواسطة لجان خاصة، حيث يتم اختيار أعضاء هذه الأخيرة بناء على نظام الانتخاب حسب إجراءات تشكيل اللجان الدائمة⁶.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري هنا ربط الرقابة مع نشاط معين محدد بالذات ووفق صورتين، إما عن طريق اللجان الدائمة، وإما عن طريق اللجان الخاصة. ولعل الهدف من هذا التنصيص وإقراره وفق صورتين، هو أنه إذا رأى المجلس أن ذاتية وطبيعة الموضوع المراد

1 - أنظر في تفاصيل ذلك : مصطفى حسن البحري . المرجع السابق، ص. 180.

2 - أنظر في تفاصيل ذلك : إيهاب زكي سلام . المرجع السابق . ص 125..

3 - مثل التحقيق الخاص بالوزير فيلي 24 جانفي 1828 ، التحقيق الخاص باتهام وزراء شارل العاشر والتضوع بإحالتهم إلى المحاكمة 21 جانفي 1830 في 15 أفريل 1831 ومن هذا التاريخ إلى 29 سبتمبر 1830 هذه التحقيقات جنائية، أما السياسية مثال التحقيق في أسباب العصيان المدني 18 مارس 1871، تحقيق في مسألة بنما 21 نوفمبر 1982 ، تحقيق حول الفساد الفعلي 10 جانفي 1904، وتحقيق حول المرفق الكنسي في 31 ديسمبر 1907 من 20 مارس 1912. في تفاصيل ذلك أنظر: إيهاب زكي سلام . المرجع السابق. ص 125-126.

4 - أنظر: المواد: 38 من دستور 1963، والمادة 188 من دستور 1976، والمادة 151 من دستور 1989، والمادة 161 من دستور 1996.

5 - أنظر: عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة-فقه-قضاء، المرجع السابق، ص. 148.

6 - أنظر: المادة 48 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964.

التحقيق فيه لا يتطلب إنشاء لجنة خاصة ، فإنه يعهد بالأمر إلى لجان دائمة. و أما إذا رأى العكس وأن المصلحة تقضي تشكيل لجنة خاصة ، قام بتشكيلها. ولعل سبب ذلك هو أن اللجنة الخاصة تكون متفرعة ، عكس اللجنة الدائمة التي تكون الأعمال متتالية عليها، وإن كان بعد ذلك استقر التطور البرلماني الجزائري، على أن إنشاء لجان التحقيق لا يتم إلا بناء على اقتراح لائحة موقعة من قبل 20 نائبا على الأقل.¹

وتجدر الإشارة، أن هناك اختلاف يتعلق الأول بنص المادة 103 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997، حيث جاءت عبارة نتيجة التصويت على اقتراح لائحة تودع لدى مكتب المجلس. في حين أن المادة 85 من نظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998 لم تنص على إجراء التصويت، مما يدعو للتساؤل عن هل أن موافقة الغرفة الثانية ضرورية أم لا؟

فما جرى عليه العمل أن الموافقة ضرورية. بمعنى أنه إذا كان مجلس الأمة غير مدعو ليوافق على تأسيس اللجنة من حيث الموضوع، إلا أنه فيما يتعلق بالشكل فعليه النهوض بذلك لإضفاء الصبغة الشرعية للجنة، خاصة أن المبادرة برلمانية وليس من المنطق أن يذهب المنفذ إلى البرلمان و يطلب منه أن يحقق في قضية أو تصرف قام به.²

على أن المشرع الجزائري تقطن لهذا اللبس، من خلال المادة 77 من القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة ، عندما اشترط التصويت على الاقتراح. أما بالنسبة للقيد العددي، أو النصاب المفروض للتوقيع على اقتراح اللائحة المحدود ب20 نائبا أو عضوا ، فقد يكون المقصود هو منع المعارضة من ممارسة حق الرقابة، لأنه ليس من المنطق أن ننتظر من الأغلبية التحقيق من ممارسة النشاط الحكومي.³ وبالتالي فالمبادرة البرلمانية الصادرة من عضو أو نائب بمفرده، قد لا يترتب عليها بالضرورة الموافقة حتما على اللائحة ، وبالتالي ينتفي الوجود القانوني للجنة التحقيق.⁴

وفي هذه الحالة ما يبقى على العضو أو النائب الراغب في إنشاء لجنة تحقيق سوى العمل على حث وإقناع زملائه على التوقيع على اللائحة، كشرط أولي فيما يتعلق باقتراح اللائحة، وإيداعها للمكتب، والتصويت عليها. وفي هذه الحالة قد يكتب النجاح لللائحة.

وبعد أن ينال اقتراح اللائحة الموافقة، يتم تعيين أعضاء لجنة التحقيق. وبالنسبة للنظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964، فقد انتهج أسلوب الإسناد إلى اللجنة الدائمة أو أسلوب اللجنة الخاصة القائمة على أساس الانتخاب.⁵ أما النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1977 فقد حدد الحد الأقصى لأعضاء لجنة التحقيق بعشرة نواب على الأكثر.⁶ أما

1 - أنظر: المادة 138 من قانون 77-01 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و المادة 12 من قانون 80-04 (المؤرخ في 1 مارس 1980 صادر بالجريدة الرسمية في 04 مارس 1980 (ج ر عدد10) المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني ، والمادة 107 من القانون 89-16 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني، والمادة 103 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 ، والمادة 85 من النظام الداخلي للمجلس الأمة لعام 1998، والمادة 77 من القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة

2-أنظر: عبد الله موفقة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص552

3-أنظر: عباس عمار ، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص.109.

4-أنظر: عبد الله موفقة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 555.

5-أنظر: المادة 48 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1964 .

6-أنظر: المادة: 39 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1977 .

النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1989 فقد حدد الحد الأقصى بخمسة عشر نائبا.¹ إلا أنه أمام تبني نظام الثنائية البرلمانية، فإن النظام الداخلي للبرلمان، ولا حتى القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة لم يحددا الحد الأقصى، واكتفى بتعيين أعضاء لجان التحقيق بنفس الكيفية التي يعين بها أعضاء اللجان الدائمة في كلا المجلسين.²

وعلى أي حال، فإن مسألة تحديد الحد الأقصى لعدد أعضاء اللجنة، يجد مبرره في أن اللجنة محدودة الأعضاء تعمل بطريقة براغماتية أكثر من اللجنة ثقيلة الحجم. وإن كانت المشكلة لا تكمن في موضوع العدد، بقدر ما يتعلق الأمر بالجانب الخاص بتشكيل اللجنة ذاتها، خاصة أن المبادرين باللائحة ليس بإمكانهم أن يكونوا أعضاء في اللجنة بوصفهم طرفا في ذلك.³

بمعنى أنها تتكون وفق نمط اللجان الدائمة، وبالتالي يغلب عليها التنوع السياسي. ولعل هدف المشرع الجزائري من هذا الحظر أو المنع على المبادرين باللائحة الاقتراح، هو تفادي تصفية الحسابات حتى وإن كانوا هم الأدرى بمضمون وموضوع التحقيق، دون المساس بمبدأ برلمانية التحقيق. فمن غير الممكن أن تضم لجان التحقيق غير البرلمانيين.⁴ لكن السؤال هل يمكن الاستعانة بذوي الخبرة والكفاءة والمختصين؟

للإجابة على هذا السؤال، وبتصفحننا للأنظمة الداخلية المتعاقبة على البرلمان الجزائري، وجدنا الإجازة في صلب القانون 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني حيث وقف على أنه عندما تتناول التحريات قضايا تقتضي تخصصا في المجال التقني، أو المالي، أو الحسابي، تستعين اللجنة بالمصالح المختصة التابعة للقطاع العام، كما اشترط أيضا أن يقوم الموظفون أو الأجهزة المحددة بأعمالهم، وفقا لأحكام التشريعية والتنظيمية، ووفقا لقواعد المهنة المتبعة في نشاطهم، وفي نطاق الإطار المحدد من طرف لجنة التحقيق أو المراقبة.⁵

هذا وقد تطرق القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة إلى إمكانية أن تستمع اللجنة إلى أي شخص،⁶ وإن كان لفظ أي شخص لفظ واسع ومطاط قد يدخل فيه المختص وذوي الخبرة، وكذا الذي له علاقة بموضوع التحقيق. بعد الاتفاق على تشكيل لجنة التحقيق على طريق التعيين وفقا لما استقر عليه التطور البرلماني، عدا نظام المجلس الشعبي الوطني لعام 1964 الذي أثبتته مهمة الرقابة إما للجنة الدائمة أو لجنة خاصة خاضعة للانتخاب، وكذا قانون 80-04 حينما نص على أعضاء ولجنة المراقبة والتحقيق يتم

1-أنظر: المادة 108 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1989.

2-أنظر: لمادة 78 من القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة

3 - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1977 وفي مادته 139 لم تشترط منع المبادرون من اللائحة، لأن المادة 02/17 من قانون 80-04 المتعلق بمحاربة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني منعت أصحاب الاقتراح أن يكونوا أعضاء في لجنة التحقيق، وهذا ما استقر عليه التطور البرلماني في مادة 109 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1989، المادة 51 من القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة. 104 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 .

4 - حضرت المادة 140 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لعام 1977 عدم إمكانية النواب الذين تعرضوا لإجراء الإيقاف من أقل من 06 أشهر أن يتعينوا في لجنة التحقيق أو المراقبة .

5-أنظر: المادتين: 25 و26 من قانون 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني .

6-أنظر: المادتين: 18، 17 من قانون 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة .

انتخابهم بناء على اقتراح مكتب المجلس الذين لا يجوز أن يتعدى عددهم 15 عضواً، خاصة أنه سيستدعي اللجنة بمجرد تشكيلها لانتخاب مكتبها.¹ لأنه يتمتع بسلطة سياسية ونفوذ لكونه رئيس المجلس ومقترحهم وعضو المكتب السياسي للحزب، فضلا عن معرفته لهم، الشيء الذي ساعده على اقتراح أعضاء قادرين على إدارة عمل اللجنة، ناهيك عن توجيههم.² وفور تشكيلها يتغير النائب والمقر بنفس طريقة تشكيل اللجنة الدائمة.³

هنا تجدر الإشارة إلى أن لجان التحقيق لها طابع مؤقت، حيث تنتهي مهمتها بالعرض من إنشائها، وإيداع تقريرها، بعد جمعها لمعلومات حول الموضوع المراد التحقيق فيه، ووضع حلول. لذلك فهي محددة بأجل لا يمكن أن يتجاوز 6 أشهر،⁴ تمارس فيه الاختصاصات المخول لها قانونا .

ثانيا - اختصاصات لجنة التحقيق

إن تحديد مجال اختصاص لجنة التحقيق، يكون مرتبطا لا محالة بهدف تحقيق مصلحة العامة والمحافظة عليها، والوقوف على حقيقة الموضوع محل التحقيق. غير أن هذا يكون مرتبطا بمجال زمني وآخر مكاني.

أ- الاختصاص الموضوعي للجنة التحقيق:

أشار المؤسس الدستوري الجزائري إلى حق أعضاء البرلمان في إنشاء لجان تحقيق في نطاق اختصاص البرلمان، في كل قضية ذات مصلحة عامة. وفي هذا الإطار نصت المادة 161 من دستور 1996 على أنه: "يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان التحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة."⁵

والظاهر أن عبارة قضية ذات مصلحة عامة الواردة في صلب الدستور، وكذا النظم الداخلية المتعاقبة على البرلمان الجزائري تعني التعميم بمنح البرلمان فرصة التدخل على مجال واسع، فيمكن مجابهة أي قضية بتأسيس لجنة في مقابل تقلص المجال بحجة إدعاء الحكومة بأن القضية ليست لها صفة المصلحة العامة، وعلى هذا الأساس يذهب الأستاذ بوقفة عبد الله إلى تفضيل عبارة الصالح العام المشترك للشعب، حيث يرى أنها تؤمن بالإجراء الرقابي للبرلمان.⁶

ولقد فسر المشرع الجزائري المقصود بالقضية ذات المصلحة العامة في قانون 80-04⁷ وعلى كل يجب أن يخضع الاختصاص الموضوعي للجنة التحقيق للقيود التالية:

1 - أنظر: المادة 83 من القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

2- أنظر: سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق، ص. 346.

3 - ثار خلاف عند تشكيل لجنتي التحقيق اللتين أنشأهما المجلس الشعبي الوطني عام 1997، حول التجاوزات التي عرفتها الانتخابات المحلية لعام 1997 والاعتداء على النواب، خاصة في ما يتعلق بانتخاب رئيسي اللجنتين ونائبيهما والمقررين. أنظر في تفاصيل ذلك : عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 116.

4 - يمكن أن يحدد الأجل استثنائيا شهرين بناء على طلب من رئيس اللجنة (تحقيق أو مراقبة) طبقا للمادة 33 من قانون 80-04 المتعلقة بممارسة وظيفة المراقبة المجلس الشعبي الوطني أما قانون العضوي 99/02 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، أجاز أيضا إمكانية التحديد، على أن لا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل اثني عشر شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها، عملا بالمادة 80 منه.

5- أنظر: المواد المقابلة، المادة 188 من دستور 1976 ، المادة 151 من دستور 1989، ويلاحظ اختلاف طفيف بين المواد التي تعلق بعبارة في كل غرفة، ففي السابق حل محلها المجلس الشعبي الوطني، أي في عهد أحادية السلطة التشريعية كما أن عبارة قضايا ذات مصلحة عامة، جاءت بصيغة الجمع بعد ما كانت بصيغة المفرد.

6- أنظر: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص. 553.

7 - أنظر: المادة 02/05 من قانون 80-04 المتعلقة بممارسة وظيفة الرقابة

- 1- أن يرد عضويا على الأجهزة الإدارية والمصالح والهيئات العامة،¹ وحتى الأشخاص المعنوية الخاصة شريطة أن تكون قائمة على إدارة مرفق عام، مضافا إلى موضوع التحقيق ما يدخل من أعمال تلك الجهات في نطاق الوظيفة الرقابية للبرلمان، حتى ولو كانت مما قامت به وزارة أو جهة إدارية سابقة، أو كانت مما وقع في عهد برلمان سابق غير ذلك الذي يجري التحقيق بشأنها.²
- 2- يجب ألا يجرى التحقيق البرلماني في موضوع يكون محلا للتحقيق عملا بمبدأ الفصل بين السلطات من جهة، وما يرتبه كل تحقيق من نتائج، فإن المشرع الجزائري أكد على أنه لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية، إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع والأطراف.³ إن الغرض من هذا التنصيص، هو ألا يكون التحقيق البرلماني عائقا لسير العدالة، على اعتبار أن المحاكم هيئات قضائية قانونا، حتى وإن كان موضوع التحقيق البرلماني يختلف عن التحقيق القضائي. فالهدف من ذلك، هو تزويد المجلس النيابي بالمعلومات اللازمة المتعلقة بوضع مالي أو إداري يدخل في موضوع الإختصاص الحكومي، مما يجعل موضوع التحقيق البرلماني أوسع من التحقيق القضائي.⁴
- 3- يجب أن لا يكون موضوع التحقيق قد أجرى فيه تحقيق سابق. فمن غير الممكن أن تشكل لجنة التحقيق في وقائع سبق التحقيق فيها، كي لا يبقى المجلس النيابي يدور في حلقة مفرغة في تحقيقات متعلقة بنفس الموضوع ونفس الأطراف، وإهدار لوقت المجلس. اللهم إلا إذا استجدت وقائع أو أدلة استوجبت تحقيقا ثانيا.⁵ لكن التساؤل المطروح هل تشكل لجنة جديدة أم تبقى لجنة التحقيق الأولى؟ أكد المشرع الجزائري، على أنه لا يمكن إبعاد لجنة التحقيق الأولى المشكلة لنفس الموضوع قبل انقضاء اثني عشر (12) شهرا تسري ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها.⁶
- 4- أن لا يتعلق التحقيق بالمواضيع ذات الطابع السري والتي تغير من المجالات الحيوية للدولة.⁷ والمقصود بذلك أنه لا يمكن التحقيق في كل ما يتعلق بالدفاع الوطني والشؤون الخارجية وأمن الدولة والاقتصاد الوطني. وإذا كان الأمر مقبولا بالنسبة للدفاع الوطني والسياسة الخارجية، إلا أنه بالنسبة للاقتصاد الوطني الذي هو جوهر التحقيق، فإننا نتساءل هنا حول ما بقي للجان التحقيق من تحقيق.⁸ هذا فضلا عن قيد السرية المفروض على اللجنة للمحافظة على المصلحة العامة من جهة، وهدف اللجنة المتمحور حول الوصول إلى الحقيقة، والاستيضاح حول مسألة

¹ - وعلى هذا النحو حدد قانون 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني وأعطى إمكانية للبرلمان بمراقبة المؤسسات الاشتراكية لجميع أنواعها.

² - أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 112.

³ - أنظر: المادة 71 من القانون العضوي 99/02 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، والمادة 14 من قانون 80-04.

⁴ - أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 113.

⁵ - المرجع السابق، ص. 113.

⁶ - أنظر: المادة 80 من القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة والمادة 34 من قانون 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف المجلس الشعبي الوطني.

⁷ - أنظر: المادة 84 من القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

⁸ - أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 120.

ما والحصول على معلومات من جهة أخرى، الشيء الذي يعارض مفهوم التحقيق بصفة عامة والمراقبة بصفة خاصة .

ب- الاختصاص الزمني:

أكد المشرع الجزائري، على أن لجان التحقيق تكتسي طابعا مؤقتا وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها، أو على الأكثر بانقضاء أجل 06 أشهر قابلة للتمديد من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها. غير أن قانون 04-80 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني على غرار القانون العضوي 02-99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، حدد مدة التمديد بشهرين، وبطلب من لجنة التحقيق أو المراقبة. وفي المقابل إن القانون العضوي رقم 02-99 لم يحدد الأجل الإضافي.¹

وتجدر الإشارة أن المشرع الجزائري في ظل القانون العضوي 02-99 قد حدد المدة الزمنية التي يتعين من خلالها على لجنة التحقيق تقديم تقريرها، متفاديا الآثار التي قد تنجم عن طول مدة التحقيق، مما يفقد اللجنة والتقارير الأهمية. الشيء الذي يجعل الرأي العام ينسى موضوعها بل قد يتناسى البرلمان نفسه.²

إلا أن المشرع الجزائري لم يتجنب هذا الجانب السلبي فيما يتعلق بالتمديد، وإن كان المنطق يفرض أن التمديد لا يفوق الأجل الممنوح على الأكثر -أي على الأكثر لا يفوق التمديد مدة 6 أشهر. وعلى كل فإن أجل التحقيق يجب أن يحدد بمدة زمنية وأجل محدد، وإن كان الأرجح أن لا يحدد بمدة في متن النص التشريعي، وإنما يترك تمديده حسب موضوع التحقيق باتفاق بين رئيس لجنة التحقيق ورئيس المجلس أو مكتبه، نظرا لأن المواضيع منها ما يتطلب وقتا طويلا، ومنها ما لا يتطلب وقتا.³

ج- الاختصاص المكاني:

قيام لجنة التحقيق بأعمالها على أكمل وجه، وتحقيقا للغرض الذي أنشئت من أجله، فإن المشرع خول لها الحق في الانتقال والقيام بزيارات ميدانية إلى أمكنة ترى اللجنة أن لها علاقة بالموضوع، هذا فضلا على أن آلية التحقيق تفترض منطقيا أسلوب الحركية والانتقال.

وفي هذا الصدد أجاز المشرع الجزائري للجنة التحقيق إمكانية الانتقال ومعاينة أي مكان ترى أن له علاقة بالموضوع، طبقا لما جاء بقانون 04-80 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة بقوله "...يمكن أن تجري تحريات لجنة التحقيق أو المراقبة من خلال المستندات أو في عين المكان."⁴، وكذا القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة بقوله: "يمكن للجنة التحقيق أن تستمع إلى أي شخص وأن تعين أي مكان..."⁵، وإن كانت الغاية من الانتقال تقصي الحقيقة من موضعها بصورة فعلية وحقيقية.

¹ - أنظر: المادة 33 من قانون 04-80 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني. والمادة 80 من القانون العضوي 02-99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

² - أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 121.

³ - مثال: في الفترة التشريعية الأولى فقد أضيف للجنة التحقيق المتشكلة بتاريخ 24-11-1989 في موضوع المتعلق ببيع الغز الطبيعي للولايات المتحدة الأمريكية (شركة سونا طراك، شركة ألبازو الأمريكية) مدة شهرين. في تفاصيل ذلك أنظر: سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق، ص. 344. وأضيفت للجنة التحقيق المنشأة بتاريخ 23-11-1997 في موضوع سير الانتخابات المحلية لعام 1997 مدة ستة أشهر، وأضيفت أيضا للجنة التحقيق المنشأة في 30-04-2001 في موضوع الأحداث التي عرفتها بعض ولايات الوطن ثلاثة أشهر، أنظر حصيلة نشاطات المجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية الرابعة، ص. 295.

⁴ - أنظر: المادة 2/19 من قانون 04-80 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني .

⁵ - أنظر: المادة 01/83 من القانون العضوي 02-99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

-ثالثا: سلطات لجنة التحقيق :

لا تقوم اللجنة التحقيق أي قائمة إذا لم يعترف لها المشرع بسلطات تسمح لها بأداء مهمتها على الوجه المطلوب، ومادام أن اختصاصات لجنة التحقيق ارتبطت بثلاثة أبعاد، البعد الموضوعي، والبعد الزماني، والبعد المكاني، فمنطقيا تكون لها سلطات مرتبطة بالوثائق والمستندات، وأخرى على الأشخاص والأمكنة حتى يتسنى لها أداء المهمة في الوقت المحدد.

أ- السلطات المرتبطة بالوثائق والمستندات:

للجنة التحقيق الحق في الإطلاع على وثائق الإدارة، والحصول على الصور اللازمة من مستنداتها، والكشف عن البيانات الضرورية لأداء عملها.¹ وقد كفل المشرع الجزائري هذه السلطة بموجب قانون 80-04 المتعلق بممارسة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني القاضي بنصه: "يجوز للجنة التحقيق أو المراقبة أن تطلب من الهيئة محل تحرياتها، وكذا من الإدارات والأجهزة المختصة تسليم أية وثيقة وأن تطلب كل المعلومات، وأن تطلع على كل المستندات المثبتة الضرورية لأداء مهمتها."²

وهذا ما أكده أيضا القانون العضوي 99-02 المحدد للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة حيث جاء فيه أن: "يخول للجنة التحقيق الإطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها ماعدا تلك التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي."³

من خلال استقرائنا للنصين، يتبين لنا أن حق الإطلاع على الوثائق ليس مطلقا بل استثنى المشرع ما يتعلق بالدفاع الوطني في ظل قانون 80-04، وأضاف في ظل القانون العضوي 99-02 المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وإن كان تكييف مدى السرية يجد ما يبرره، لكن التساؤل حول الجهة التي تقرر السرية من عدمها؟ وإن كان جهة تقدير مدى سرية لم يحددها قانون 80-04 إلا أن القانون العضوي 99-02 أسند سلطة تبرير وتعليل مدى سرية إلى الجهات المعنية.⁴

الشيء الذي قد يدفع بهذه الجهات بعدم تسليم وثائق ومستندات لها صلة بموضوع التحقيق بحجة سريتها وارتباطها استراتيجيا بالدفاع الوطني، والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، وأمن الدولة الداخلي والخارجي، في ظل امتداد مفهوم الأمن الذي أصبح لا يقتصر فقط على الدفاع الوطني، وإنما يمتد إلى الأمن بوجه عام و إلى الشؤون الدبلوماسية من جهة، هذا فضلا عن الغموض حول تحديد ما هو سري، وما هو استراتيجي.⁵

ب- السلطات الممارسة على الأشخاص:

منح المشرع الجزائري للجان التحقيق سلطة استدعاء أي شخص ترى أن له علاقة بموضوع التحقيق، وترى أن شهادته تفيد سير التحقيق، كما يمكن تقديم طلبات من طرف رئيسي إحدى غرفتي البرلمان حسب الحالة، إلى رئيس الحكومة للاستماع إلى أعضاء

1- أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 116.

2- أنظر: المادة 19 من قانون 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

3- أنظر: المادة 1/84 من القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

4- أنظر: المادة 02/84 من القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة

5- أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 120-125.

الحكومة، شريطة أن يضبط برنامج الاستماع لأعضاء الحكومة باتفاق مع رئيسها، وأن يوجه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات إلى إطارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعاونها قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يدعونها. هذا طبقا لما جاء في القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.¹

فالمشرع الجزائري في ظل قانون 80-04 المتعلق بممارسة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، قد تجاوز مجرد الاعتراف للجنة بتلك السلطة، بل جعل عدم الامتثال والعرقلة تحت طائلة العقوبات الجزائرية. فالشخص الذي يرى أن لجنة التحقيق أو المراقبة فائدة في الاستماع إليه، ولا يمثل أمام اللجنة دون مبرر مشروع، أو رفض الإدلاء بشهادته، أو شهد زور أو إغراء أو ترهيب للشهود، تطبق عليه أحكام المادتين 235 و 236 من قانون العقوبات، كما يعاقب كل شخص يقوم بترهيب نائب عضو اللجنة أو يمارس عليه ضغط لجعله يتراجع عن إجراء التحقيق، أو تحمله تغيير مضمون معانيه.²

وقد كان القانون العضوي 99-02 أخف وطأة من سابقه حينما أقر أن عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق يعتبر تقصيرا جسيما، يدون في التقرير وتتحمل السلطة السلمية الوطنية كامل مسؤولياتها.³

وقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر أن لجنة التحقيق التي تشكلت بمناسبة قضية ألبازو أن استمعت إلى مسيري شركة سونا طراك ومسؤولين في وزارة الطاقة والذين أثبتوا أن العقد المبرم بين الشركتين لسنة 1969 قد تم تجاوزه منذ 1973، وكذا لجنة التحقيق التي شكلها المجلس الشعبي الوطني للتحقيق في تجاوزات الانتخابات المحلية لسنة 1997 اشتهرت بعدة شخصيات بارزة منها رئيس اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات المحلية، السيد رئيس الحكومة بالإضافة إلى زعماء الأحزاب المشاركة في هذه الانتخابات.⁴

ج- السلطات الممارسة على الأمكنة :

تتلخص هذه السلطات في حق لجنة التحقيق في الانتقال إلى أي مكان أو جهة إدارية سابقة للجهة محل التحقيق ، قصد إجراء المعاينات اللازمة والقيام بالزيارات الميدانية، الشيء الذي قد يفيد سير التحقيق. هذا ما كرسه المشرع الجزائري سواء على مستوى قانون 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة،⁵ أو القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.⁶

وإن كان حق انتقال اللجنة إلى الأماكن اللازم زيارتها لإتمام التحقيق داخل البلاد فقط. فهل إمكانية الانتقال إلى الخارج واردة أم لا؟ يقتضى المنطق أن التحقيق يفرض ذلك على أن تكون نفقات الانتقال والزيارات على عاتق المجلس النيابي التابعة له لجنة التحقيق.⁷ خاصة خاصة في ظل التعاون البرلماني.

1-أنظر:المادة 83 من القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

2-أنظر:المادتين 25-27 من قانون 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني .

3-أنظر:المادة 83 /3 من القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

4-أنظر:عباس عمار، الرقابة البرلمانية،المرجع السابق،ص. 127 .

5-أنظر:المادة 19 من قانون 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني .

6-أنظر:المادة 83 /41 من القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

7-أنظر:محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق،ص.118.

رابعاً: سرية التحقيق البرلماني:

الأصل أن التحقيق البرلماني يجب أن يحاط بسرية تامة، حفاظاً على ما انطوى عليه من معلومات وتحقيقاً للنتائج الموحدة منه. وعلى هذا الأساس ألزم المشرع الجزائري¹ أعضاء لجنة التحقيق بالمحافظة على سرية المعلومات والمعائنات، عند الاستماع للأشخاص الذين لهم علاقة بالموضوع محل التحقيق.

على أن السرية ليست في جميع الأحوال محمودة. كما أن العلانية ليست في جميع الحالات مذمومة. فيجب أن نجمع بين الاعتبارين السرية والعلنية على أساس أن تكون التحريات والمعائنات سرية، أي ما تنهض به اللجنة من أعمال، ومن استماع للأشخاص، فيما يتعلق بنشر التقرير النهائي للتحقيق. وعلى هذا النحو سار المشرع الجزائري مع منح سلطة التقرير للمجلس، ونشر التقرير كلياً، أو جزئياً، بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد إشارة الحكومة.²

والملاحظ أنه من الأحسن الأخذ بمبدأ سرية مداوات اللجنة وعلانية الجلسات حتى يتمكن كل من طاله التحقيق الدفاع عن نفسه والرد على الاتهامات الموجه إليه وإبلاغ الرأي العام.³

والجدير بالذكر أن المشرع الجزائري عندما أقر و ألزم أعضاء لجان التحقيق بضرورة التقيد والاحتفاظ بسرية تحرياتهم ومناقشاتهم، لم يرصد تقرير العقوبة على مخالفتهم بمبدأ السرية، وإن كان المفترض العمل بالمبدأين معا، أي السرية والعلنية في آن واحد على أن نجعل الأصل في أعمال اللجنة من جمع معلومات، واستماع للأشخاص ومعائنات ومداوات خاضعة لمبدأ السرية كقاعدة عامة، واستثناء ممكن أن تكون علنية بعد الاتفاق بين رئيس المجلس والمنتخب ورئيس اللجنة وبعد استشارة الحكومة.

الفرع الثالث: تقارير لجان التحقيق

تتوج أعمال لجنة التحقيق البرلمانية، بإعداد تقرير نهائي عن الموضوع المكلفة بتقصي الحقيقة عنه، على أن يتضمن تقرير التحقيق البرلماني ما قامت به اللجنة من تحريات وما توصلت إليه من نتائج، وما اقترحت من توصيات، وعلى أساس ذلك سنتطرق إلى مضمون التقرير (أولاً)، ومناقشته (ثانياً)، و النتائج المترتبة عليه(ثالثاً).

-أولاً: مضمون التقرير:

تنتهي مهمة لجنة التحقيق بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة أشهر قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها.¹ على أن يسلم التقرير الذي أعدته لجنة

¹ - أنظر: المواد: 141، 106، 111 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنوات 1997، 1989، 1977، والمادة 88 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1988، والمادة 82 من القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

² - أنظر: المواد: 39، 113، من قانون 89-16 النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1989، والمادة 1/86 من القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

³ -أخذت بعض النظم بعلمانية التحقيق مثل بريطانيا، ألمانيا، الولايات المتحدة الأمريكية هذه الأخيرة التي نجحت بنقل جهات لجان التحقيق على التلفزيون وعلى المباشر، ومثال ذلك لجنة التحقيق في قضية water gate التي شكلها مجلس الشيوخ، ولجنة التحقيق في الحرب على العراق ، أنظر عباس عمار : الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص.130.

التحقيق لرئيس كل مجلس حسب الحالة، ويبلغ إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة.² وإذا كان التقرير يتضمن أسبابا وعراقيل أدت إلى تأخر اللجنة في إنهاء عملها، فالمجلس يتخذ حينئذ الإجراءات اللازمة لذلك.³ كما قد لا تودع اللجنة تقريرها في حالة تمديد الأجل. وفي هذه الحالة يسلم رئيس اللجنة الوثائق والمستندات الموجودة بحوزته إلى رئيس المجلس على أن لا تنشر هذه الوثائق ولا تناقش.⁴

والملاحظ أن قانون 04-80 كان أكثر تفصيلا فيما يتعلق بعدم إيداع اللجنة لتقريرها محددًا مصير الوثائق والمستندات التي بحوزتها. وأما القانون العضوي 02/99 فلم يفصح صراحة عن عدم إيداع التقرير، وكأنه بذلك يحاول إلزام اللجنة بإيداع تقرير حتى ولو لم تتوصل إلى نتائج

وبعد أن تودع لجنة التحقيق تقريرها، يتم البت فيه من قبل إحدى المجلسين حسب الحالة، بأغلبية الأعضاء الحاضرين دون مناقشة بعد عرض موجز يقدمه مقرر اللجنة مبينا فيه الحجج المؤيدة والمعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا.⁵ وإن كان قانون 04-80 المنظم لممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، أكد على أن يكون البت إثر مناقشة في جلسة مغلقة، كما أكد أيضا أنه في حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس.⁶

أما فيما يتعلق بمضمون وفحوى التقرير، فيجب أن يحتوي على مخطط عمل اللجنة محددًا المعايينات، والزيارات الميدانية، أو الوثائق والمستندات التي تم الإطلاع عليها، وشهادة الشهود الذين تم الاستماع إليهم.⁷ أي محددًا لكافة الوقائع والإجراءات المنتجة للموضوع مضافًا إلى ذلك النتائج المتوصل إليها، والتوصيات المقترحة بحل إشكالية الموضوع المراد التحقيق فيه، وجبر الخطأ في سبيل تحقيق الإصلاح

وعلى هذا النحو أكد قانون 04-80 المتضمن ممارسة وظيفة الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني على ضرورة أن يتضمن على الخصوص تقرير لجنة التحقيق أو المراقبة مايلي:⁸

- جميع المعايينات والملاحظات التي تتعلق بالغرض من المراقبة أو التحقيق.
- بيان الوقائع التي تستدعي اتخاذ إجراءات خاصة.
- الاقتراحات الكفيلة بتفادي كل النقائص، ومظاهر الإهمال والانحرافات التي تمت ملاحظتها.
- يجوز للجنة التحقيق أو المراقبة إعطاء تقييم عام حول فعالية الإطار القانوني أو التنظيمي وحول ضرورة تكييفه وإعادة النظر فيه.

¹- قانون 04-80 المتعلقة بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني حدد تمديد الأجل استثنائيا شهرين من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني بناء على طلب رئيس اللجنة طبقا للمادة 2/33 منه، بينما القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة لم يحدد أجل هذا التمديد وهذا ما يستتشف من فحوى المادة 80 منه.

²- المواد: 107- 89-85 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997، النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998، القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة على التوالي، في حين أن قانون 04-80 نص في مادته 34 على أن التقرير يقدم من رئيس لجنة التحقيق أو المراقبة إلى المجلس الشعبي الوطني .

³-أنظر: محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص. 123.

⁴-أنظر: المادة 34 من قانون 04-80 المتعلقة بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

⁵-أنظر: المواد: 02/108، 02/90، 1/86 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997، النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998 والقانون العضوي 02/99 والمنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

⁶-أنظر: المواد: 32، 38 من قانون 04-80 المتعلقة بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

⁷- أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية..(مرجع سابق)، ص. 135.

⁸- أنظر: المادة 37 من قانون 04-80 المتعلقة بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

وفي كل الحالات لا يجوز أن يتناول تقرير لجنة التحقيق سوى القضية التي استوجبت إنشائها.¹ وفي المقابل، فإن القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، لم يكن مفصلا في شأن ما يتعلق بمضمون التقرير، حتى وإن ظل تقرير اللجنة عملا تحضيريا متوقفا على موافقة المجلس النيابي المنبثقة عنه، وأن دورها يقتصر على عرض التقرير الممهور بمجموعة من التوصيات وفقا لما تراه اللجنة، دون أن ترقى هذه التوصيات والاقتراحات إلى مصاف القرارات الملزمة. إلا أنه يمكن أن تضع مسؤولية الحكومة على محك الثقة أمام الرأي العام.²

وتجدر الملاحظة أن الأنظمة الداخلية المتعاقبة على البرلمان الجزائري لم تحدد المشكلة التي قد تظهر في صدد التقرير، وهي اتجاه أقلية اللجنة. بمعنى هل يشار في التقرير إلى اتجاه الأقلية؟³ ونظرا لأن الأنظمة الداخلية للبرلمان لم تتضمن المنع من الإشارة إلى رأي الأقلية، فمعنى ذلك أنه يمكن الإشارة إلى ذلك، ليشمل رأي اللجنة وأسبابه، ويحمل الآراء التي أبديت في جلساتها، وكذا الآراء المخالفة. فالفيصل هو المجلس الذي كلف اللجنة بالتحقيق. خاصة أنه لا يمكن إعادة تشكيل لجنة لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل 12 شهرا من تاريخ انتهاء مهمتها،⁴ حتى ولو لم تتوصل إلى قرار، وإن كان قانون 80-04 أجاز إعادة إعادة تشكيلتها لنفس الغرض والحالة في جدول أعمال الدورة الأولى من الفترة التشريعية اللاحقة.⁵

لكن هل يعرض رأي أقلية لجنة التحقيق أمام المجلس؟ وفي هذا الصدد فإن قانون 80-04 المتضمن ممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، لم ينص صراحة على توزيع التقرير على النواب، وإنما اكتفى المشرع بالعرض الموجز الذي يقدمه المقرر⁶ أمام تبني نظام الثنائية البرلمانية فالمشرع الجزائري أكد على ضرورة توزيع التقرير على نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة حسب الحالة.⁷

ثانيا- مناقشة التقرير ونشره:

بعد انتهاء اللجنة من إعداد تقريرها، يسلم إلى رئيس المجلس الذي أنشأها على أن يبلغ التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية بوصفه القاضي الأول، والوزير الأول بوصفه المشرف على الجهاز التنفيذي والساھر على السير الحسن للمرافق العامة، التي يتوجب أن تدار وفق مقتضى الصالح العام المشترك للشعب.⁸ ويوزع على أعضاء المجلس النيابي المعني للإطلاع للإطلاع عليه، ومناقشته.

1- أنظر: المادة 36 من قانون 80-04 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

2- أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 136.

3- في تفاصيل ذلك أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 142.

4- أنظر: المادة 80 من القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

5- أنظر: المادة 2/35 " قانون 80-04 المتعلق بممارسة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني.

6- أنظر: المواد: 143-112 من النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني لعام 1977، 1989 على التوالي.

7- أنظر: المواد: 107، 89، 85 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998 والقانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

8- أنظر: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص. 568.

ليبت المجلس النيابي المنشئ للجنة دون مناقشة، وبأغلبية الأعضاء الحاضرين،¹ إثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق مبينا فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا. كما يمكن للمجلس النيابي المعني عند الاقتضاء فتح مناقشة حول نشر التقرير في جلسة سرية. على أن تستشار الحكومة مسبقا حول ملاءمة هذا النشر بناء على اقتراح مكتبة.²

ولعل التقيد الوارد على النشر، وعلى ضرورة مناقشة ملاءمته من عدمها في جلسات مغلقة، يكون مرده أساسا تجنب وضع مسؤولية الحكومة أمام رقابة الرأي العام، خاصة أن المناقشة في هذه الحالة غايتها إجراء تقييم للتحقيقات التي أجرتها اللجنة من طرف أعضاء المجلس، وفتح النقاش لأصحاب الآراء ووجهات النظر المغايرة، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، قد تنجم آثار سلبية، فقد تكون بمثابة فضح علني لبعض التقصير والنقائص المسجلة، ومواطن الخلل في موضوع التحقيق الشيء الذي يقرر ما يسمى بالجزاء المعنوي.³

وعلى هذا الأساس يلاحظ أن المشرع الجزائري من خلال الأنظمة الداخلية للبرلمان أكد على ضرورة إستشارة الحكومة، أي بعد أخذ رأي الحكومة. فإذا كانت هذه الإستشارة بسيطة، فهي إجبارية من حيث طلبها واختيارية من حيث الأخذ بها، مع إمكانية إقرار نشر التقرير من طرف المجلس النيابي. والمعني يكون ذلك بناء على اقتراح من مكتب المجلس.⁴ أو رؤساء المجموعات البرلمانية.⁵

والجدير بالذكر أن المادة 86 من القانون العضوي 99-02 في فقرتها الأولى جاءت عبارة "بعد رأي الحكومة" وفي ظل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 والنظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998 وفي المادتين 1/90، 1/108 جاءت عبارة "بعد الأخذ برأي الحكومة"، ليستنتج من خلال التعبير اللفظي بإضافة عبارة "الأخذ" أولا وإضافة حرف الجر لكلمة رأي أي "برأي" يدل دلالة قطعية على أن رأي الحكومة بشأن النشر ملزم. أي الاستشارة إلزامية من حيث طلبها واختيارية من حيث الأخذ بها. كما أن النشر قد يكون له تأثير سلبي من جانب الحكومة بالدرجة الأولى بغض النظر على الجانب الإيجابي في اكتشاف الحكومة لأوجه التقصير والمتسببين فيه، هذا فضلا عن وضع مسؤوليتها أمام رقابة الرأي العام، لذلك فإن المنطق يفترض أن يكون رأي الحكومة والاستشارة ملزمة من حيث الطلب والأخذ بها.

وعلى أساس ذلك نتساءل عن مدى إلزام رأي الحكومة حول النشر في ظل القانون العضوي 99/02 هل سقطت عبارة "الأخذ" وحرف الجر "الياء" سهو؟ أما يعتبر عودة إلى تكريس مبدأ رأي البسيط إشارة غير ملزمة، مثلما كان مقررا في النظامين الداخليين للمجلس

¹ - أنظر: المادة 39 من قانون 04/80 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني والمادة 112، 143، من النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني لعامي، 1977، 1989.

² - أنظر: المواد: 112، 143، 86 من النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني لعام 1989، 1977 و القانون العضوي 99/02.

³ - أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 138.

⁴ - أنظر: المواد: 112، 143 من النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني لعام 1977، 1989 على التوالي.

⁵ - أنظر: المادة 1/86 من القانون العضوي 99/08 المنظم للعلاقة تينة غرفتي البرلمان والحكومة.

الشعبي الوطني لعام 1977-1989.¹ حتى وإن كان البعض يعتبره رأياً مرافقاً حسب ما جاء في تدخل مقرر اللجنة الاقتصادية لدى عرض قانون 80-04،² إلا أن الملاحظ لفظياً أن الرأي بسيط. وعلى العموم فالحكومة ستوافق على نشر التقرير متى خدم مصالحها وأيد سياستها، وترفض إذا حدث العكس وإن كان مستبعداً، وإن كانت الممارسة البرلمانية أثبتت إلزامية الرأي.³

-ثالثاً- النتائج المترتبة على التحقيق البرلماني :

سبق القول، أن أعمال لجنة التحقيق البرلماني، تتوج بتقرير نهائي يكون في شكل اقتراحات، وتوصيات. إلا أن هذا التقرير لا ينتج آثاره إلا إذا تمت الموافقة عليه من طرف المجلس النيابي المنشئ للجنة، نظراً لاعتباره يدخل ضمن طائفة الأعمال التحضيرية على ضوءه يتخذ المجلس النيابي المعنى القرارات التي يراها مناسبة. وعلى ضوء ذلك يمكن أن نتحدد النتائج المترتبة عن التحقيق البرلماني في:

أ-الكشف عن وجود نقص في تشريع قائم: قد ينتهي التحقيق البرلماني بالتوجيه إلى ضرورة سد نقص في القوانين القائمة أو ثغرات تعتري هذه القوانين. وهنا المجلس يسعى لسن تشريع جديد لنفادي هذه العيوب والنقائص عن طريق مبادرة باقتراح قانون، كأن تكون مبادرة حكومية بمشروع قانون.⁴

ب-الكشف عن وجود أخطاء وتجاوزات أو سوء تصرف: قد تكون المنظومة التشريعية متكاملة ولا يشوبها النقص، لكن التحقيق أفضى على وجود أخطاء وتجاوزات أو سوء تصرف داخل الوزارات أو الهيئات العامة المرتبطة بها،⁵ وفي هذه الحالة تكون أمام احتمالين:

- الأول: الإحالة على العدالة: إن مسألة إحالة لجنة التحقيق المخالفين للقواعد التشريعية أو المتسببين في التجاوزات للعدالة ولو بطريقة غير مباشرة ، تكون عن طريق تدعيم تقرير اللجنة بالتصويت على لائحة تدعو الحكومة من خلالها برفع دعوى قضائية حول الجرائم غير القانونية التي لاحظتها لجنة التحقيق. وهذا ما جرت به التقاليد البرلمانية في إضعاف السلطة الرقابية للجنة عموماً. على أن التقرير قد يتضمن في بعض الحالات توصيات مفادها اتخاذ إجراءات أو جزاءات تأديبية في مواجهة المخالفين أو المقصرين.⁶ وبهذا تكون رقابة البرلمان البرلمان اكتست غطاءها السياسي المتميز به.

¹- أنظر: المادتين: 144-113 من النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني لعام 1989، 1977 على التوالي.

²- أنظر: سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق، ص. 347.

³- عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 147-148.

⁴في تفاصيل ذلك أنظر: مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص. 768، أنظر أيضاً عباس عمار ، الرقابة البرلمانية المرجع السابق، ص. 140.

⁵- أنظر: مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص. 768.

⁶- أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 141.

-الثاني: إدانة الحكومة: قد يقضي التحقيق البرلماني إلى وجود أضرار ناتجة عن تقصير الحكومة في بعض أوجه النشاط الذي تشرف عليه، الشيء الذي يفرز نتائج خطيرة من شأنها أن تهدد وجود الحكومة، وتقرر مسؤوليتها السياسية.¹

وإن النظام الجزائري يسعى من خلال لجنة التحقيق للاستيضاح حول أمر ومسألة لا غير، لذا فإنه يعبر عن إجراء سياسي موجه للحكومة، في موضوع يدخل في دائرة اختصاصها، عن طريق استغلال تصرف أو وضع أو ملف مثار للنظر أمام الرأي العام، خاصة في حالة الموافقة على نشر تقرير اللجنة.

وعليه يمكن القول أن لجنة التحقيق ليست لها صفة الرقابة الفاعلة، فالمشرع لم يضيف عليها غطاء الرقابة، بل بسط عليها ستار التحقيق.² وإن كان المشرع الجزائري قد استعمل لفظ لجنة التحقيق أو المراقبة في ظل قانون 04-08 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطن، فإن هذا لفظيا فقط دون أن يكون له انعكاسا عمليا.

الفرع الرابع: تقييم لجان التحقيق على ضوء الممارسة البرلمانية في الجزائر

أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر قلة لجان التحقيق التي تم تشكيلها من طرف البرلمان، حيث لم يتجاوز عددها عشر لجان خلال أربعين سنة من الممارسة البرلمانية.³ ونبين ذلك حسب الجدول التالي⁴ :

عدد لجان التحقيق	الفترة التشريعية
وافق المجلس على اقتراح لتحقيق تتضمنان إنشاء لجنة التحقيق 01 - لجنة تحقيق حول العقد المبرم بين الشركة الوطنية سوناطراك وشركة ألبازو الأمريكية بشأن تصدير الغاز الجزائري إلى الولايات المتحدة الأمريكية. وقد تم إنشاءها 1980/02/25 وقد دامت مدة 6 أشهر زائد شهرين كمدة إضافية، أما تقرير التحقيق لم ينشر. 02- لجنة للمراقبة حول تسير الشركة الوطنية لأشغال البحرية، أنشئت لائحة صادق عليها النواب في 1981/01/19، وإن كان المجلس رفض التقرير الذي قدمته اللجنة في جلسة متعلقة دون أن يترتب عليها نتائج بتاريخ 1981/07/02، حيث حلت اللجنة فقط.	الأولى

¹ - أنظرفي تفاصيل ذلك: مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص 768، 773، عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 142.

² - أنظر: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 569-570.

³ - أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 142.

⁴ - أنظرفي تفاصيل ذلك: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 568. أنظر أيضا: عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 150.

<p>لم تؤسس أي لجنة تحقيق خلال هذه الفترة التشريعية</p>	<p>الثانية</p>
<p>وافق المجلس على اقتراح لائحتين تتضمنان إنشاء لجنة التحقيق . 01 - لجنة تحقيق بتاريخ 1990/05/13 على أثر تصريح الوزير السابق بخصوص وجود رشاوي تشكلت اللجنة، وأعدت تقرير قدم للمجلس تحت عنوان "قضية 26 مليار" ولتذكير دام عمل اللجنة 6 أشهر، ونشر التقرير بعد عرضه على المجلس. 02 - لجنة تحقيق بتاريخ 1990/05/15 لبحث سير الفرقة الوطنية للتجارة وقدمت تقريرها وصادق عليه المجلس، وحول للحكومة لإحالاته على القضاء وقد دام عمل اللجنة 6 أشهر ونشر التقرير بعد عرضه على المجلس .</p>	<p>الثالثة</p>
<p>03 -</p>	
<p>وافق المجلس على تشكيل ثلاث لجان: 01 - لجنة تحقيق بتاريخ 1997/11/23 حول سير الانتخابات المحلية لسنة 1997 ودام عملها 6 أشهر مضاف 6 أشهر أخرى، وكم ينشر تقرير اللجنة . 02 - لجنة تحقيق في ما يتعلق بمسألة الحصانة البرلمانية بتاريخ 1997/11/24 بمقتضى ما حصل من اعتداء و إهانة للنواب ودام عمل اللجنة 6 أشهر ووزع التقرير على أعضاء المجلس. 03 - لجنة تحقيق بتاريخ 2000/04/30 على إثر الأحداث التي عرفت بها بعض ولايات الوطن ودام عمل اللجنة ستة أشهر ومدة إضافية من 3 أشهر إلا أن التقرير لم ينشر بعد.</p>	<p>الرابعة</p>
<p>وافق المجلس على تشكيل ثلاث لجان: 01 - لجنة تحقيق بتاريخ 2004/01/25 فيما يتعلق بالتصدي على حصانة النواب دامت ستة أشهر. 02 - لجنة تحقيق بتاريخ 2004/01/25 فيما يتعلق بالممارسات غير الشرعية لبعض الولاة دامت ستة أشهر. 03 - لجنة تحقيق بتاريخ 2004/01/25 فيما يتعلق بموضوع طرق إخفاق المال العام ودامت ستة أشهر .</p>	<p>الخامسة إلى غاية 2004/7/30.</p>

ولعل الخلفيات والأسباب التي أدت إلى قلة تشكيل لجان التحقيق هي:

- 1 - ارتباط آلية التحقيق البرلماني في البداية بطبيعة النظام السياسي الذي كان قائما على الحزب الواحد، الأمر الذي لم يجعل النواب يتحمسون لمراقبة حكومة الحزب الذين ينتمون إليه، والذي بفضل تركيبته اعتلوا مقاعد البرلمان¹. وهذا ترتب عليه عائق بسيكولوجي أدى إلى عدم تشكيل أي لجنة لا في عهد المجلس الوطني التأسيسي في ظل دستور 1963، وإن كان في عهد المجلس الوطني قد تدنى هذا العائق خلال الفترات التشريعية اللاحقة.
- 2 - إن المشرع الجزائري، وإن كان قد منح السلطة للبرلمان بإنشاء لجنة تحقيق متى استدعت ذلك المصلحة العامة، فإنه قيد ذلك بالموافقة المسبقة للمجلس صاحب السلطة في تقدير مدى ملاءمة اقتراح اللائحة² الشيء الذي قد يحد من المعارضة متى لم تتوفر على الأغلبية "النصاب القانوني" حتى وإن كان إقرار اللائحة لا يتطلب أغلبية مشددة، ولكن قد تقلل من المبادرة بها.
- 3 - إن المشرع لم يعط لهذه الآلية صفة الرقابة الفاعلة، بل أبقى عليها كإجراء سياسي محرج للحكومة، ويتلخص عمل اللجنة القائمة بالتحقيق لطرح الوقائع، والمبادرة بتقديم تقرير متضمن نصائح وتوصيات خاضعة لاعتراف المجلس المعني بالبت فيه، على أثر مناقشة مغلقة، الشيء الذي يجعل الغرض من تشكيل لجنة تحقيق هو الوصول إلى الحقيقة والاستيضاح عن أمور تدخل في الاختصاص الحكومي³.
- 5 - عدم إضفاء طابع الجدية على تقارير اللجان، خاصة التقارير التي تدين الحكومة والكاشفة عن وجود أخطاء وتجاوزات، أو سوء تصرف والتي تحول الحكومة دون نشرها⁴. دون أن يكون للبرلمان السيادة في نشر تقرير لجنة التحقيق المنبثقة منه، حتى وإن كان التغيير اللفظي لا يشير إلى إلزامية رأي الحكومة كما سبق ذكره، إلا أن الواقع العملي أثبت عدم نشر التقرير.
- 6 - إن البناء التشريعي للمواد المنظمة لآلية الرقابة مجرد، بدأ بتقييدها دون أن يكون ذلك مطلقا وبدون قيود مفروضة⁵. فما تفرزه لجنة التحقيق من نتائج وتوصيات خاضع لرغبة الحكومة⁶. هذا فضلا عن عدم الاستقلالية، فقد تقم الحكومة نفسها مع مكتب المجلس في تعيين أعضاء لجنة التحقيق، الأمر الذي قد يقلل من فعالية اللجنة. وقد تجلّى هذا خاصة في عهد الحزب الواحد أين قد سعت اللجنة إلى تبرئة حكومة الحزب الواحد من خلال تدعيم سياستها⁷.

¹ - عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 143.

² - سعيد بو الشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق، ص. 344.

³ - الدور الرقابي للمجالس العربية، ندوة تطوير العمل البرلماني العربي www.pagor.rg/publication/lisqlqtures

⁴ - أنظر عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 134

⁵ - سعيد بو الشعير، التمثيل ومدى فعالية المراقبة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية عدد 01 ماي 1987.

⁶ - فعلى سبيل المثال أوصت لجنة التحقيق في قضية ألبازو على إنشاء جهاز مختص في اقتراح التصحيحات الواجب الأخذ بها بناء على تطور سوق الطاقة للحفاظ على معالج الدولة الجزائرية، إلا أنها لم تأخذ به حتى وإن كان تقرير اللجنة أكد على مساندة المجلس الشعبي الوطني بكل ووضوح لسياسة الحكومة وتدعيمه دون حفظ لجهود القيادة السياسية الرامية إلى تثمين سعر المحروقات وخاصة الغاز الطبيعي. في تفاصيل ذلك أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 145-148.

⁷ - أنظر: سعيد بو الشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق، ص. 346، وأنظر أيضا: عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 144.

مما سبق ذكره يمكن القول أن الآليات المتقدمة ذكرها محدودة وعديمة الأثر سواء تعلق الأمر بالسؤال بشقيه: (الشفهي-الكتابي) ، والاستجواب، وحتى لجان التحقيق، فهي إجراءات سياسية متفاوتة الغرض منها إحراج الحكومة لا غير. هذا إن لم نقل أن الغرض منها الاستيضاح عن أمور والوصول إلى الحقيقة والاستفسار عندما يجهله البرلمان، ويدخل تحت غطاء الحصول على معلومات.

بمعنى أنها ولدت ميتة، فالمشروع حرر شهادة وفاتها لحظة ميلادها مما يؤكد رجحان الكفة لصالح السلطة التنفيذية - أساسا الحكومة - الشيء الذي لا يحقق علاقة متوازنة ومتكاملة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. إن كل هذا يستدعي تدخل المؤسس الدستوري لوضع آليات رقابية من شأنها أن تحرك مسؤولية الحكومة وتضعها على محك الثقة، وهذا ما يستوجب الولوج إليه في المبحث الموالي.

المبحث الثالث: آليات الرقابة المحركة لانعقاد المسؤولية السياسية للحكومة

إن الآليات الرقابية السابقة (السؤال، الاستجواب، لجان التحقيق) لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة، فهي محدودة الأثر إن لم نقل عديمة الأثر، فهي وضعت لرقابة نفسها. إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يكتف بإقرار هذه الآليات فقط، بل عملا بمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية، وضع آليات من شأنها أن تقرر المسؤولية السياسية للحكومة، الشيء الذي يقوي مكانة البرلمان ويعززها في مواجهة السلطة التنفيذية - أساسا الحكومة - لإقامة توازن من شأنه أن يحافظ على العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

وعلى هذا الأساس كرس المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستوري 1989-1996¹، صلاحية تقرير المسؤولية السياسية للحكومة²، تمثلت في المناقشة القبلية للمخطط الحكومي، الذي خص به الغرفة الأولى المجلس الشعبي الوطني والتي بإمكانها إما المصادقة عليه أو عدم المصادقة، أو التصويت على سحب الثقة، كما كرس آليات تستخدم عقب بيان السياسة العامة للحكومة والتي قد ينتج عنها إطار التصويت على لائحة أو ملتصق رقابة-لائحة لوم-، أو مطالبة الحكومة بالتصويت بالثقة لصالحها.

ومن هنا سنتطرق إلى مبدأ إقرار المسؤولية السياسية (مطلب أول). ثم إلى الرقابة السابقة للمخطط الحكومي (مطلب ثاني). وأخيرا الوسائل المستخدمة عقب بيان السياسة العامة للحكومة (مطلب ثالث).

المطلب الأول: مبدأ إقرار المسؤولية السياسية

¹ - الملاحظ أن دستور الجزائر لعام 1963 يسمح للمجلس الوطني مناقشة البرنامج الحكومي. فرئيس الهيئة التنفيذية غير مطالب بإعداد وضبط البرنامج، وعليه يجري نقاش ولا تكشف الحكومة برنامجها على ضوء تعديلات وتدخلات البرلمانين. فالحكومة في مأمن من التصويت بالرفض، كما أعفيت الحكومة من تقديم بيان حول السياسة العامة، وكذا الدستور الجزائري لعام 1976، والذي أقر في مادته 15 أن مسؤولية الوزير الأول والحكومة أمام رئيس الجمهورية وليس أمام البرلمان ولعل مرد ذلك إلى بنية النظام السياسي القائم آنذاك، على الحزب الواحد، والاتجاه الإيديولوجي الاشتراكي، فهي دساتير برامج 1963-1976. أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص. 148.

² - أنظر: فاتح شنوفي، المرجع السابق، ص. 92.

يسود النظم النيابية الديمقراطية مبدأ أساسيا وجوهريا يتعلق بأساليب ممارسة السلطة، والذي مفاده تقرير المسؤولية. أي أن الحكام مسؤولون عن كيفية تسيير وتصريف الشؤون العامة أمام أولئك الذين يخضعون لسلطانهم، أي أمام أفراد الشعب الممثلين أمام برلمان الذي يمارس السيادة نيابة عنهم لاستحالة تطبيق الديمقراطية المباشرة.¹

وفي المقابل هناك إمكانية حل البرلمان على اعتبار أن ذلك يخلق مبدأ أو قاعدة توازن الرعب "l'équilibre de la terreur". وهذا ما من شأنه أن يحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهذا هو قوام النظام البرلماني.²

كما أنه يعد ضمانا جدية للوقاية من الديكتاتورية المقننة، وإقامة استقرار سياسي مبني على التوازن والتعاون بين المؤسسات الدستورية. وانطلاقا من هذا سنتطرق إلى معنى مبدأ إقرار المسؤولية السياسية وتطوره (الفرع الأول)، والنتائج المترتبة عليه (الفرع الثاني)، على أن نستعرض واقع تعزيز المسؤولية السياسية في النظام الدستوري الجزائري (الفرع الثالث).

الفرع الأول : معنى مبدأ إقرار المسؤولية السياسية وتطوره

يعتبر مبدأ إقرار توقيع المسؤولية السياسية إحدى الركائز الأساسية للنظام البرلماني سواء تحققت الثنائية التنفيذية أم لا، على اعتبار أن وجودها يضعف سلطة رئيس الدولة، دون أن يترتب ذلك مسؤولية رئيس الدولة، فحيثما توجد السلطة تترتب المسؤولية.

وفي المقابل قد يترتب على ذلك نتائج عكسية في ظل انتخاب رئيس الدولة عن طريق الاقتراع العام، الشيء الذي يدعم مركزه ويقويه. بمعنى أنه إما أن يكون دوره تشريفي مثل النظام السياسي البريطاني، أو له مركز الثقل في سدة الحكم حيث تقع عليه المسؤولية.³ فكلما انتقلت السلطة تترتب المسؤولية السياسية. وعلى هذا الأساس سنتناول تعريف المسؤولية السياسية (أولا)، و تطورها (ثانيا).

-أولا: تعريف المسؤولية السياسية:

يقصد بالمسؤولية السياسية، تلك المسؤولية التي تتعهد أمام البرلمان المنتخب، خلافا للمسؤولية القانونية التي تنظر فيها المحاكم. ولذلك وصفت بالسياسة لأن النتائج المترتبة عليها ذات طبيعة سياسية تتمثل أساسا في ضرورة اعتزال الحكم بمجرد فقدان ثقة ممثلي الشعب في البرلمان.⁴

وعلى أساس ذلك فإننا نستبعد المسؤولية القانونية القائمة على الإخلال بالتزام قانوني سواء كان مدنيا، أو جنائيا، وسواء كان المخل سياسيا، أو غير سياسي. فإن الأمر مختلف، ففي الحالة الأولى إن المسؤولية المدنية هي التزام الوزراء بإصلاح الأضرار المترتبة نتيجة خطأ شخصي منهم يصيب المواطنين، سواء كان الإصلاح بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه، أو في صورة تعويض مالي. وهذه المسؤولية يختص بها القضاء، فلا تنظر لها المجالس النيابية. كما أنه لا صلة لها بالعلاقة بين السلطة التنفيذية والبرلمان. أما في الحالة الثانية "المسؤولية الجنائية" هي مسؤولية الوزراء عن الجرائم الجنائية التي يرتكبونها، سواء كانت خيانة عظمى، أو ابتزاز أموال الدولة، أو ضد الأفراد أو إضرار بالحريات العامة. فالمسؤولية

1- أنظر: مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص. 198.

2- أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 197-199.

3- أنظر: الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص. 588.

4- مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص 200.

هنا يختص بالنظر فيها القضاء، وإن كانت بعض الدول تعهد هذه الاختصاص للمجالس النيابية.¹

من هنا يتضح مواطن التمييز بين المسؤولية السياسية والمسؤوليتين المدنية والجنائية من حيث:

أ- يخضع للمسؤولية السياسية كل من يمارس سلطة سياسية. فالوزراء أو أعضاء الحكومة يتحملون المسؤولية السياسية أمام البرلمان سواء بصورة فردية أو جماعية (تضامنية)، فلا يمكن ترتيبها على أشخاص عاديين، عكس المسؤوليتين المدنية والجنائية حيث يخضع لها جميع الأفراد سواء كانوا سياسيين أو غير ذلك.²

ب- من حيث العمل المرتب للمسؤولية. تكون المسؤولية المدنية عندما يكون هنا إخلال بالتزام قانوني (مسؤولية تقصيرية) أو إخلال بالتزام عقدي (مسؤولية عقدية)، ونكون أمام مسؤولية جنائية عندما ترتكب أفعال مجرمة بنص قانوني على ارتكاب أفعال تدخل تحت طائلة العقوبات الجزائية، قد يرتكبها أي فرد سواء كانت له سلطة سياسية أو لا. أما المسؤولية السياسية فتتعد على جميع الأعمال التي يقوم بها أعضاء الحكومة بمناسبة أو أثناء تأدية مهامهم، أو الخاضعة لأعمال وزارية. وقد لا يقتصر الأمر على الأجهزة الإدارية التابعة للوزير مباشرة، وإنما قد يشمل الهيئات والمؤسسات العامة المهمة أن تكون خاضعة لإشرافه وتوجيهاته، ويتولى في نطاقها تعيين السياسة العامة للدولة.³

بمعنى أن المهم، هو البحث في مدى شرعية وملاءمة الإجراءات المتخذة من الوزارة وليس فقط البحث في مدى مطابقتها للقانون، لأن هذا خاضع للرقابة القضائية على أعمال الإدارة عن طريق ممارسة دعوى الإلغاء.⁴

ج- من حيث الجزاء المترتب: فالجزاء المترتب في المسؤولية المدنية سواء كانت عقدية أو تقصيرية هو إصلاح الضرر المترتب عن الإخلال بالالتزام العقدي أو القانوني سواء عن طريق التعويض أو إعادة الحال على ما كان عليه قبل وقوع الضرر. أما المسؤولية الجنائية فهي محاكمة الفاعلين عن الأفعال المجرمة ومعاقبتهم بما هو مقرر قانونا. بينما المسؤولية السياسية فهي جزاء ذو طبيعة سياسية، قد يتمثل في سحب الثقة من طرف الحكومة أو إجبارها على الاستقالة.

وعلى ضوء هذه المفارقات، وإن كان يصعب وضع تعريف جامع و مانع لها، فإنه يمكن تقديم التعريف التالي: "المسؤولية السياسية هي ذلك الحق الذي يخول لمجلس البرلمان المنتخب سحب الثقة من هيئة الوزارة كلها كوحدة أو من أحد الوزراء بمفرده، متى كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوجب للمساءلة، و يترتب على هذا التصرف البرلماني وجوب استقالة الوزراء، وذلك نتيجة سحب الثقة منهما".⁵

يستنتج من هذا التعريف أن مسؤولية الوزارة السياسية تتخذ صورتين: مسؤولية جماعية وأخرى فردية.

1- إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 151.

2- مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص 201.

3- في تفاصيل ذلك أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 167، وأنظر أيضا مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص 202.

4- أنظر: ثروة بدوي، المرجع السابق، ص 334.

5- أنظر: مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص 203.

فالمسؤولية الجماعية أو التضامنية هي مسؤولية الحكومة بأكملها أمام البرلمان، فإذا لم تحصل الحكومة على الثقة الكاملة من البرلمان، فيجب عليها أن تستقيل على أساس أن الوزارة في النظام البرلماني هي سلطة تنفيذ جماعية، لذلك فهي مسؤولية بالتضامن. وهي إما أن تكون أمام رئيس الدولة، وفي هذه الحالة لا تعتبر أثرا من آثار الرقابة البرلمانية، وإنما أثر من آثار الرقابة السياسية لرئيس الدولة، أو رئيس مجلس الوزراء، أو نتيجة استعمال حق الإقالة. وقد تكون المسؤولية أمام البرلمان، وفي هذه الحالة تكون أثرا من آثار الرقابة البرلمانية.¹

أما المسؤولية الفردية فهي عكس الأولى، وتتلخص في مسؤولية الوزير عن أعمال وزارية. فإذا ما اقترف الوزير خطأ جسيما يتعلق بوزارته، فينبغي عليه تقديم استقالته من الحكومة، إذا اقتنع المجلس المنتخب بعدم الثقة به.²

بمعنى آخر أن الوزير مسؤول بصفة فردية وشخصية أمام البرلمان عن الأعمال والتصرفات الخاصة بوزارته، سواء تلك التي تصدر عنه شخصيا، أو عن الموظفين الحكوميين التابعين له، وتحت إشرافه. فإذا قرر المجلس المنتخب سحب الثقة من الوزير وجب تقديم استقالته من الحكومة بمفرده دون أن يؤثر ذلك على مركز الوزارة أو ثقة زملائه أي أعضاء الحكومة.³

- ثانيا: تطور المسؤولية السياسية:

إن الاتهام الجنائي أسبق من تقرير المسؤولية السياسية، حتى وإن كان حق الاتهام المقرر آنذاك لمجلس العموم قائما على اتهام رجال الملك، أي وزارته، و مستشاريه بصفة شخصية غير مرتبة لمسؤولية الوزراء بالتضامن. كما أنه لم يكن مؤسسا قانونا على اعتبار أنه مؤسس على تحريض اللوردات للنواب على استعماله. إلا أنه بعد تكرار استعمال هذا الأسلوب -التحريض- قنن بإرجاع سلطة الاتهام إلى قوانين المملكة عن طريقة مقاطعة هيئة المحلفين المنتخبة من السكان المكونة لمجلس العموم بعضوية ممثلي المقاطعات. ومن هذا المنطلق يمكن لمجلس العموم اتهام الوزراء باعتباره هيئة محلفين. أما سلطة المحاكمة فهي من اختصاص مجلس اللوردات.⁴

ومن هنا أضحت الاتهام الجنائي هو السبيل الوحيد لتقرير مسؤولية الوزير، وأصبح كل وزير مسؤول عن تصرفاته فرديا مسؤولية جنائية، وإن كانت الممارسة البرلمانية في بريطانيا حاولت التقليل من حدة الطابع الاتهامي وتخفيف العقوبة. وأصبحت تقتصر هذه الأخيرة على العزل فقط، أي تخرج من طابعها الجنائي إلى السياسي. ودليل ذلك ما حدث بين روبرت والبول "ROBERT WALPOLE" عام 1741، وهو أول رئيس وزراء بالمعنى الصحيح للكلمة في تاريخ إنجلترا.⁵

1- أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 155.

2- أنظر: محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص. 127.

3- أنظر: مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص. 254.

4- المرجع السابق، ص. 206.

5- وللإشارة فإن الخطوة الأولى لظهور الوزارة كان لجنة الدولة في عهد الملك إدوارد السادس (1547-1553) عندما انقسم المجلس الخاص إلى عدة لجان انبثقت منه لجنة الدولة المختصة في أهم أعمال الدولة وكان أعضائها يطلق عليهم اسم "مستشاري التاج) والملك هو الذي يعينهم. وشيئا فشيئا ازداد نفوذ اللجنة وانتقلت إليهم اختصاصات المجلس الخاص نظرا لقلّة أعضائها وقدرتها على مناقشة المسائل والبت فيها بحزم وسرعة واكتسبت صفتها القانونية. وللإشارة فإن المجلس الخاص المنشئ لهذه اللجنة لم يكن المجلس الوحيد. فقد وجدت ثلاث مجالس أخرى هي: 1- المجلس العام (محكمة البرلمان)، 2- المجلس الكبير أو مجلس الوزارات، 3- مجلس القانون يتكون من عدد من القضاة. في تفاصيل ذلك أنظر: مصطفى حسن

فلقد التمس مجلس العموم من الملك إقالة "والبول" من الوزارة وحينها اعترض "والبول" بحجة أن طلب النواب بإبعاد أحد خدام التاج دون اقترافه أية جريمة يمثل اعتداء صارخا على حقوق التاج". لكنه في الأخير استقال بسبب إقتناعه بأن مجلس العموم يلجأ إلى ممارسة أسلوب الاتهام الجنائي ضده، في مقابل فقده للأغلبية البرلمانية التي كان يتمتع بها.¹ وللإشارة فإن نشأة المسؤولية السياسية الفردية تعود للحكومة البرلمانية البريطانية التي ظهرت بعد ثورة 1688، انطلاقا من قاعدة أن الملك لا يستطيع أن يرتكب خطأ، فهو مسؤول، لذلك كان اللوم يقع على الوزير المسؤول الذي يصادق على الفعل مع تصديق الملك. على أن إجراء اللوم الجنائي انقراض، وكان آخر لوم وجه إلى الوزير "لوليل" سنة 1842 كأخر محاولة لعقاب الأخطاء السياسية. ولم يكن بعد ذلك إلا الحالتين اللتان وجهتا إلى "درا ستينج" و "مفلد". والأخير لم يكن مدان عن الفساد الشخصي، بل كان نتيجة اللوم هي فقد الوزير لوظيفته عقابا، ولا يوجه إليه الاتهام بالفساد العام.²

أما المسؤولية التضامنية فقد وضحت معالمها في الفترة 1780 إلى 1832، كمنظريه وواقع، عندما قررت كندا في سنة 1869 أن تكون لديها حكومة وأن تكون مسؤولة وإن كانت لم تحدد نوع الحكومة وكيفية مسؤوليتها. ففكرة المسؤولية التضامنية ذات منشأ كندي، ذلك أن الممارسة البريطانية استقرت في تلك الفترة على أن الوزير يحاسب أم البرلمان، وإذا لم يقتنع هذا الأخير تستقيل.³

وإن كان ظهورها في فرنسا بدأ من منتصف القرن 19. فالحكومات لم تكن تحظى بثقة المجلس المنتخب ليكتب لها الاستمرار. وقد تميزت هذه الفترة بعدم حدود أو ضوابط لتحريك المسؤولية السياسية، لذلك سميت بالمسؤولية غير المنظمة " la Responsabilité inorganisée".⁴

وحتى وإن كان تطور المسؤولية السياسية لم يقف عند تقريرها من طرف المجلس المنتخب، سواء فردية أو تضامنية، فقد إنتقل التحكيم فيها لهيئة الناخبين على أساس أنه عند احتدام الصراع بين الوزارة والبرلمان، فإن الوزارة بدلا من تقديم استقالتها، يحل المجلس المنتخب ويستفتي الناخبين من أفراد الشعب. فإذا أيدها ظلت في مركزها، وإذا خالفها قررت استقالة الوزارة. ومن هذا المنطلق تسعى الوزارة إلى كسب ثقتها وتأييدها، ورضا هيئة الناخبين بدلا من البرلمان.⁵

البحري، المرجع السابق، ص 205-206، سيد رجب، السيد محمد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المقارنة مع النظام السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1986 ص 21، محمد كامل نيله، النظم السياسية (الدولة والحكومة) دار النهضة العربية، 1969، ص 599.

¹ - أنظر: محمد كامل نيله، المرجع السابق، ص 908، وأنظر أيضا عباس عمار، الرقابة البرلمانية... (مرجع سابق)، ص 201، مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص 208.

² - إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 185.

³ - إن كان تقرير المسؤولية التضامنية يمكن أن نرجعه عندما سحب مجلس العموم الثقة من حكومة اللورد فردريك نورث Frederick North عقب التصويت على اقتراحين متتاليين بحجب الثقة عن وزارته لم يحرز الأول على الأغلبية. أما الثاني فعند تقديمه استقال اللورد فورث، واستقالت كامل وزارته. ويرجع سبب سياسة الوزارة اتجاه المستعمرات الأمريكية أدت في النهاية إلى حرب الاستقلال الأمريكية، وفقدان بريطانيا المستعمرات هنا بدأت المسؤولية التضامنية تستقر خاصة في عهد الملك جورج الثالث، (1760-1820) أنظر في تفاصيل ذلك : محمد كامل ليله، مرجع سابق ص. 910؛ أنظر أيضا : مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص 209.

⁴ - إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 156.

⁵ - أنظر: مصطفى حسن البحري، المرجع السابق ص. 212.

وعليه فالمسؤولية السياسية للحكومة لم تكن وليدة الصدفة، بل كانت نتيجة تبلور لعدة أفكار وأحداث وجدت بادرتهما الأولى في الاتهام الجنائي إلى المسؤولية الجنائية وقوفا عند المسؤولية السياسية أمام البرلمان بصورتها الفردية والجماعية، وانتهاء بالمسؤولية أمام هيئة الناخبين القائمة في تأسيسها لا على الخطأ أو الإخلال بالتزام قانوني سواء مدني أو جنائي، وإنما بما يقرره البرلمان، فيما ينتج عن الحكومة في إطار رسم سياستها العامة، ومدى تنفيذها موسعة بذلك مجال المسؤولية السياسية، ومقررة أثرها إما بمنح الثقة الوزارية أو فقد الثقة وإجبارها على الاستقالة.

الفرع الثاني: النتائج المترتبة على مبدأ إقرار المسؤولية السياسية

الأكد أن الهدف من إقرار مبدأ المسؤولية السياسية هو دفع الحكومة للعمل مع الأغلبية البرلمانية،¹ ولتحقيق الإجماع بين الطرفين (الحكومة والبرلمان) وتقريب وجهات النظر، الشيء الذي قد يقرر مساندة المجلس المنتخب للعمل الحكومي، وعليه تستمر الحكومة في الأداء. وعادة ما يتحقق هذا عندما تكون الحكومة مشكلة من الأغلبية البرلمانية. كما قد تفقد الحكومة ثقتها بالمجلس المنتخب، ويعارضها هذا الأخير، ولا يمنحها الثقة الشيء الذي يوجب على الحكومة تقديم استقالتها،² كنتيجة حتمية مكرسة لجزء ذو صبغة سياسية،³ سواء كانت المسؤولية تضامنية -جماعية- أو فردية. وللإشارة فإن مبدأ إقرار المسؤولية السياسية للحكومة بشقيه التضامني (الجماعي)، والفردية يرتب التزامات على الوزير لا تختلف بحسب وجه المسؤولية المقررة. وفي هذا الصدد سنتطرق إلى الالتزامات المترتبة على الوزير على مستوى المسؤولية السياسية التضامنية (أولاً)، والفردية (ثانياً).

أولاً: الالتزامات المترتبة على الوزير في حالة إقرار المسؤولية السياسية الجماعية:

تقوم المسؤولية السياسية التضامنية على ثلاث مبادئ أولها الثقة: أي أن الحكومة حتى تضمن بقاءها على سدة الحكم، يجب أن تكون حائزة على ثقة المجلس المنتخب أو على الأقل ثقة أغلبية أعضائه حتى لا يتسنى للمجلس سحب الثقة وثانيها: قاعدة الإجماع بحيث يجب على جميع الوزراء أن يؤيدوا البرلمان ويساندوه بصورة علنية. وإذا شعر أحد الوزراء أنه غير قادر على فعل ذلك، أو يرغب في التكلم بحرية، فيجب عليه أن يقدم استقالة من منصبه الوزاري.⁴

أما ثالث هذه المبادئ هو: مبدأ سرية أعمال مجلس الوزراء. بمعنى يجب على الوزراء أن تتصف أعمالهم بالسرية، وعدم إفشاء أسرار الحكومة أو نشر وثائق، إلا ما يسمح له بتصريح بها، وإن كان هذا يدخل في المستلزمات الوظيفية.⁵ وعلى أساس هذه المبادئ تترتب الإلتزامات على الوزير. وهذه كرسست في مجملها الأعراف والممارسات الدستورية وهي:

¹ - أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 204.

² - Maurice DUEVERGER- op.cit., p. 497.

³ - أنظر: السيد رجب، السيد محمد، المرجع السابق، ص. 35.

⁴ - أنظر: مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص. 221.

⁵ - أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 158.

1 - يجب على الوزير أن يدافع على سياسة الحكومة فعملاً بمبدأ التضامن الوزاري المفروض، فيجب على كل وزير أن يدافع عن سياسة الوزارة، وجميع القرارات المتخذة. فإن لم توجد له رغبة في الدفاع عنها، فيكون أمام خيارين أحلاهما مر، إما أن يستقيل من منصبه الوزاري ولا يعتبر مسؤولاً. وإما يفضل البقاء شريطة الدفاع عن سياسة الوزراء سواء داخل البرلمان أو خارجه. وفي هذه الحالة تقام عليه المسؤولية¹.

2 - يجب على الوزير ألا يصوت ضد سياسة الحكومة عملاً بمبدأ وحدة مجلس الوزراء. فلا يجوز للوزراء أن يهاجموا بعضهم بعضاً. فيجب أن يدعم الوزير الحكومة، وإلا ظهرت بمظهر التفكك، كما أن هزيمة أحد الوزراء تعتبر هزيمة للحكومة بأسرها. وعلى هذا فإن رأي الوزير المعارض لسياسة الحكومة يقرر منطقياً عدم بقائه. فإذا لم يقدم استقالته طواعية، فإنه يقال².

3 - المسؤولية الجماعية عن القرار المتخذ من متطلبات تقاسم المسؤولية العامة، وتحمل الوزراء لكافة النتائج المترتبة على أعمال الحكومة، خاصة أن القرارات عادة ما تتخذ بأغلبية الأصوات. وإن كان يجب على الوزير المعارض والذي لا يستطيع التكتّم أن يستقيل من منصبه، أو يتكلم ويبقى ويتحمل جزء من المسؤولية، نظراً لأن القرار صادر بإسم الحكومة ملزم للجميع، ومن واجب الوزير أن يقول أو يعمل أي شيء من شأنه يوقع الوزارة والحكومة في حرج³.

-ثانياً: الالتزامات المترتبة على مبدأ إقرار المسؤولية الفردية: إن متطلبات المسؤولية الفردية تضع الوزير أمام عدة التزامات يمكن أن نلخصها فيما يلي:

1 - الإلزام بالإخبار والتوضيح: بمعنى أن يقوم الوزير بشرح وتوضيح العمل أو التصرف المراد القيام به أما البرلمان، وعادة ما يكون هذا التوضيح أو الشرح مجرد إبلاغ للمجلس المنتخب الممثل لإدارة الشعبية. هذا إذا لم يطلب هذا الأخير بيانات أو معلومات، أو استفسارات عن أمور يجهلها عن طريق ممارسة آليات الرقابة غير مرتبة للمسؤولية الحكومية (الأسئلة البرلمانية خاصة في ظل وجود المعطيات والمعلومات والإحصائيات التي قد لا تدع مجال للشك)، نظراً لأن الوزارة هي بنك معلوماتي، الشيء الذي قد يستغرق إقرار المسؤولية السياسية الفردية.

2 - الإلتزام بتقديم الاعتذار: فقد يتصرف الوزير ويعترف بأخطائه أياً كان نوعها (جسيم، بسيط) وسواء كان شخصياً أو نيابة عن موظفيه، فيلزمه واجبه المهني والأخلاقي تقديم اعتذار أمام البرلمان، الشيء الذي قد يجعل المجلس المنتخب يتسامح معه، وإن كان الأمر يستلزم تقديم الاستقالة أو الإقالة⁴.

3 - الإلتزام بالقيام بعمل أو إجراء معين: عادة ما يكون هذا في تصحيح لوضع غير مرضى للبرلمان، أي عمل علاجي يتحاشى به الوزير حالة الاستقالة أو الطرد.

1- أنظر: مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص. 226.

2- أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 159.

3- أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 160، وأنظر أيضاً مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص. 47.

4- أنظر: مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص. 256.

وعلى العموم، فإن ما يترتب عادة هو المسؤولية السياسية الفردية وشكوك حول شخصية الوزير وتعقله وفطنته أو اتخاذ تصرفات خاطئة، هذا فضلا عن الأفعال التي يقوم بها الموظفون الحكوميون التابعون لوزارته.¹ فالأثر المباشر للمسؤولية السياسية سواء كانت جماعية أو فردية فهي الاستقالة. ففي الأولى إذا لم يحصل برنامج الحكومة على ثقة البرلمان فلا يمكن أن يكون هناك بقاء للحكومة طالما أن البرلمان ضد سياستها.²

وإن كان للاستقالة أثر أساسي على المسؤولية السياسية الوزارية، فإنه حصن منبع لعدم توقيع عقوبة، خاصة في حالة توجيه اتهام جنائي وتوقيع المسؤولية الجنائية السياسية أمام البرلمان. فهي وقائية إلا أن ما اتجهت إليه النظم الحديثة هو إقرار المسؤولية الجنائية للوزراء. وقد يعهد الاختصاص بذلك إما لرجال القضاء أو المجالس النيابية، سواء كانت النظم رئاسية أو شبه رئاسية. وعلى كل فجوهر النظام البرلماني وأساسه يتلخص في مبدأ إقرار المسؤولية الوزارية. وإذا كان هذا المبدأ في بدايته مؤسسا على قواعد عرفية وممارسات برلمانية فإنه قيد السلطة السياسية، وضمن ممارسة قاعدة على مبدأ تلازم بين السلطة والحرية. الشيء الذي يدعو للتبادل حول مدى تحقيق هذا المبدأ.³

- الفرع الثالث: تعزيز المسؤولية السياسية من خلال التطور الدستوري الجزائري

من خلال استقراءنا لمراحل التطور الدستوري الجزائري نجد أن مبدأ إقرار المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان قد بدأ كمرحلة بمبدأ تبني المسؤولية السياسية الحكومة في أول دستور للجمهورية 1963 (أولا). لتتقدم وتغيب المسؤولية السياسية في ثاني دستور عام 1976 (ثانيا). رغم تباين النظام الحزبي المكرس-أي نظام الحزب الواحد- ليعود التأسيس الدستوري للمسؤولية الوزارية بمقتضى تعديل دستوري عام 1988 (ثالثا). وصولا إلى مرحلة رابعة تعزيز المسؤولية السياسية بمسؤولية جنائية تحقيقا بمبدأ تلازم بين السلطة والمسؤولية في ظل دستوري 1989 و 1996 (رابعا). وعلى أساس ذلك سنتطرق إلى هذه المراحل بإيجاز:

-أولا: تبني المسؤولية السياسية للحكومة أمام رئيس الجمهورية في أول دستور (1963):
انطلاقا من مشروع لائحة المجلس الوطني التأسيسي الذي أشار أن رئيس الحكومة والوزراء مسؤولون أمامه، يمكن للمجلس أن يسحب ثقته من الحكومة بأكملها، أو من أحد

1 - مثال ذلك الشكوك التي دارت حول الوزير "مانديلا" عام 1894 فقد كان منضما لشركة تجارية مشكوك في أعمالها، حينما كان رئيسا للتجارة الخارجية، وكذا خطأ وزير المالية عندما صرح عام 1947 بحقائق الميزانية للصحافة قبل أن يدلي بها في مجلس العموم، وطبعت آنذاك في الجرائد قبل أن تصل إلى المجلس، واعترف حينها الوزير بخطئه، ونفس الشيء حدث مع "صمويل" بشأن خطته في "أبزيينا" حين سربها للصحافة وأنكر زملاؤه عليه ذلك، مما حدا به لتقديم استقالته عام 1935. في تفاصيل ذلك أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 190، وأنظر أيضا مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص. 257.

2 - في تفاصيل ذلك أنظر: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 166.

3 - أنظر: السيد محمد رجب السيد، المرجع السابق، ص. 48.

أوعده وزراء. فمشروع اللائحة سعى إلى تقرير وبناء مسؤولية سياسية للحكومة سواء تضامنية أو فردية.¹

إلا أن المجلس الوطني التأسيسي لم يتبن هذا الاقتراح، وأقر مشروع اللائحة الذي تقدم به النائب "بشير بومعزة" في جلسة 1962/09/26، والذي صوت عليه في نفس الجلسة بعد تعديل طفيف مس المادة الأولى في فقرتها الثانية.²

وجاء في هذا المشروع أن رئيس الحكومة يقدم وزراءه أمام المجلس ويقترح برنامجهم لإثرائه من طرف المجلس. غير أن النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي أقر أن المجلس يعين الحكومة بالإضافة إلى التشريع والتصويت. كما يمكن لرئيس الحكومة أن يعمل مسؤوليته حول التصويت على نص أو برنامج أو جزئيات للسياسة العامة.³

وعلى أساس هذا، وضع المؤسس الدستوري قاعدته في تبني مبدأ المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، فدستور 1963 قضى بأن السلطة التنفيذية توزع لرئيس الجمهورية وهو المسؤول وحده أمام المجلس الوطني الذي يعين وزراءه. على أن يختار ثلثهم على الأقل من بين النواب ويقدمهم للمجلس، وهو المحدد لسياسة الحكومة، وتوجيهها طبقا لإرادة الشعب التي يجسدها الحزب ويعبر عنها المجلس الوطني.⁴

ولقد تبني دستور 1963 مبدأ إقرار المسؤولية السياسية للحكومة، حيث خول إبلاغ لائحة لسحب الثقة من الحكومة إلى رئيس الجمهورية الشيء الذي حمل في طياته صيغة الانتحار، نظرا لأن التصويت على لائحة سحب الثقة يفرز استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس.⁵

إلا أن سحب الثقة استبعد هذا، إن لم نقل استحالة تطبيق الإجراء لسبب بسيط هو خوف النواب من وضع حد لعهدتهم النيابية. وعليه فإن هذا التقرير للحل التلقائي، لا يخدم قاعدة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بل يرمي به المؤسس الدستوري إلى ترجيح الكفة لصالح الحكومة على البرلمان، نظرا لأن المنطق يفرض عدم الربط بين المسؤولية السياسية للمهينة التنفيذية بتتحي البرلمان عن ممارسة وظائفه.⁶

على أن الواقع السياسي أثبت أنه لا خلاف بين المؤسستين على أساس الإنتماء الحزبي (الحزب الواحد) المجسد للإرادة الشعبية. فتحريك المسؤولية هو خلاف حزبي أكثر مما هو خلاف بين مؤسستين دستوريتين. ومرد هذا التنصيص كي لا يكون الرأي العام على علم بأن نواب الحزب الواحد مختلفون حول أمر جوهري، قد يدخل الحزب في أزمة سياسية تحول دون التحكم في زمام الأمور والسيطرة على سدة الحكم.⁷

¹-أنظر: المادة 03/02 من لائحة المجلس الوطني التأسيسي المتعلقة بسير الحكومة القادمة، ج رعدد 01، مؤرخة في 1962/09/27.

²- جاء في المادة الأولى من مشروع لائحة النائب "بشير بومعزة" المتضمنة للمجلس الوطني التأسيسي التي تحدد كيفية تعيين الحكومة أن المجلس يعهد إلى تعيين رئيس الحكومة الذي يكون قدم قائمة وزراء. كما يقدمهم أمام المجلس ويقترح برنامجهم لإثرائه أمام المجلس، أما المادة الأولى في فقرتها الأولى من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي المصادق عليه بتاريخ 20 نوفمبر 1962 بالأغلبية مقابل 13، إمتناع 10 على التصويت، ج رعدد 09 بتاريخ 11 مارس 1963 فقد تضمنت أن المجلس المنتخب لأول مرة في 20 سبتمبر 1962 من أجل القيام بالتشريع وتعيين الحكومة والتصويت على الدستور، يدعى المجلس الوطني التأسيسي.

³-أنظر: المادة 01 والمادة 31 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي الصادر بتاريخ 11 مارس 1962.

⁴-أنظر: المواد 39، 47، 48 من الدستور الجزائري لعام 1963.

⁵-أنظر: المادة 56 من الدستور الجزائري لعام 1963.

⁶-أنظر: عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة -تشريعا- فقها، المرجع السابق، ص. 159، 160.

⁷-أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 209.

والملاحظ أن إقرار المسؤولية السياسية للحكومة في دستور 1963 أفرغ من محتواه لسببين: يتعلق الأول بالجمع بين التصويت على لائحة سحب الثقة والحل التلقائي. والثاني انصهار العضوية في المؤسستين التشريعية والتنفيذية في الحزب الواحد، الشيء الذي جعل الأزمة الحزبية مستقرة تحت غطاء تحريك المسؤولية السياسية للحكومة.

- ثانيا: غياب المسؤولية السياسية للحكومة في دستور 1976:

أمام تصعيد الأحداث الذي انتهى إلى قيام حركة 19 جوان 1965 تمت الإطاحة بالنظام القائم، وهذا ما ترتب عليه قيام نظام قائم على تركيز السلطة، بيد مجلس أطلق عليه اسم مجلس الثورة وجد قاعدته في الأمر 182/65 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة، الذي أقر تأسيس قيام المسؤولية السياسية للحكومة، خاصة وأنها تمارس مهامها تحت سلطة ومراقبة مجلس الثورة، الذي يمكنه إجراء تعديل كلي أو حزبي عن طريق أوامر مجلسية. كما رتب المسؤولية الفردية للوزراء أمام رئيس الحكومة، والجماعة أمام مجلس الثورة.¹

على أن هذا الأمر مستبعد واقعا، نظرا لأن المسؤولية أمام رئيس مجلس الثورة هي في نفس الوقت رئيس الحكومة. فيستبعد فعليا قيام مسؤولية الحكومة في ظل نظام الحزب الواحد المسيطر على جميع الميادين. وأمام مرحلة لا دستورية سعى النظام إلى الانتقال والعودة إلى الشرعية الدستورية ودسترة تركيز السلطة، الشيء الذي نقل ممارسة واقعية وهي تغيب المسؤولية الوزارية أمام البرلمان في ظل دستور 1976. وأضحى الوزير الأول وأعضاء الحكومة مسؤولين أثناء ممارسة كل منهم مهامه أمام رئيس الجمهورية.²

هذا فضلا على أن هناك تقييد على المؤسسة التشريعية بصفة عامة، العضوية في البرلمان و في قيادة الحزب، والترشح بواسطة الحزب الواحد وسلسلة الاحتواء البرلمان،³ مما يقيّد العمل التشريعي بصفة عامة والعمل الرقابي بصفة خاصة (الأسئلة البرلمانية لاستجواب لجان التحقيق).

ولم يقف المؤسس الدستوري عند هذا الحد أمام تكريس القيادة السياسية للحزب والدولة وإطلاع رئيس الجمهورية الذي هو الأمين العام للحزب بقيادة الوظيفة التنفيذية وانعدام تقرير مسؤوليته أمام البرلمان، الشيء الذي لم ولن تألفه النظم البرلمانية،⁴ بل أقر إمكانية حل البرلمان (المجلس الشعبي الوطني) أو إجراء انتخابات منبثقة من طرف رئيس الجمهورية في اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب والحكومة⁵ مخالفا بذلك توازن الرعب بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

فالحزب هو محور السلطة، ومصير البقاء في المؤسسة التنفيذية والتشريعية مرهون بمدى الالتزام بتوجيهات القيادة السياسية للحزب، والتي يرأسها رئيس المؤسسة التنفيذية، هذه الأخيرة تضم أغلبية أعضاء المكتب السياسي، بالإضافة على وزراء في اللجنة المركزية للحزب.⁶

1 - أنظر: المادتين 03 و 04 من الأمر 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة .

2 - أنظر: المادة 115 من دستور 1976 معدلة بموجب (79-06 مؤرخ في 07 يوليو 1979).

3 - أنظر: سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ، ص. 140 وما بعدها .

4- BRAHIMI M, Nouveaux choix constitutionnels le nouveaux besoins Politique .R.A.S.N.J.E.P,n: 04-1991. p. 426.

5 - أنظر: المادة 163 من دستور 1976.

6- أنظر: سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 156.

-ثالثا: العودة إلى التأسيس الدستوري للمسؤولية الوزارية:

على إثر تعديل دستوري 1976 المستفتى عليه يوم 03 نوفمبر 1988¹ وأمام الوعد بالإصلاحات ولاسيما السياسية التي وعد بها رئيس الجمهورية تنفيذا لخطاب 10 نوفمبر وللبيان الصادر في 12 من نفس الشهر، احتفظ الرئيس بالشؤون الخارجية والدفاع، وأسند لرئيس الحكومة المهام الاقتصادية والاجتماعية.

فقد كرس المؤسس الدستوري مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس على تطبيق برنامجه دون أن يرتب ذلك استقلالية على رئيس الجمهورية الذي احتفظ بسلطة تعيينه وإنهاء مهامه، وكذا حل المجلس الشعبي الوطني.²

كما أن مبدأ تقرير مسؤولية الحكومة أمام البرلمان بموجب هذا التعديل أعطى مفهوما إيجابيا للالتزام، ويمكن أن تقرر مسؤولية كل مسؤول دون أن يختفي وراء رئيس الجمهورية عن أي تقصير كما كان في السابق.³ الشيء الذي يجعل النظام السياسي الجزائري يأخذ من سمات النظم البرلمانية، خاصة تبني ازدواجية السلطة التنفيذية،⁴ وتقرير مبدأ مسؤولية الحكومة.

على أن هذا التنصيص قد حافظ عليه المؤسس الدستوري في ظل دستوري 1989، 1996،⁵ ضمن متطلبات تكريس مبدأ التعددية الحزبية،⁶ والممارسة الديمقراطية بعد أن ساد نظام رئاسي متشدد -نظام رئاسوي- جعل من رئيس الجمهورية محور السلطة والنظام في ظل أحادية حزبية وإيديولوجية اشتراكية.

إلا أن الولوج نحو الثنائية التنفيذية مسألة شكلية، حتى وإن كانت المسؤولية السياسية مقررة على عاتق الحكومة، ولأنها مجرد أداة لتنفيذ سياسة الرئيس حيث وصف النظام السياسي في تلك الفترة بأنه نظام شبه رئاسي، لمحافظته على أدوات من النظام الرئاسي دعمت مركز رئيس الجمهورية.

هنا تجدر الإشارة أن دستور 1989 لم تحظ أحكامه بمصادقة العمل بسبب إلغاء الانتخابات التي جرت في تلك الفترة في دورها الثاني، الشيء الذي رتب أزمة دستورية وسياسية. على عكس دستور 1996 والذي شهد إجراء انتخابات تشريعية تعددية 1997، 2002، 2007، شاركت فيها أحزاب المعارضة. الأمر الذي سمح لها بدخول البرلمان

¹ -في ظل الأحداث التي كانت سائدة في تلك الفترة فإن مشروع التعديل الدستوري 1988/11/03 فقد دعم موقف الرئيس خاصة فيما يتعلق بعلاقته مع الشعب بما جاءت به المادة 05 التي أعيد تركيبها وصياغتها والتي أكدت أن لرئيس الجمهورية أن يرجع مباشرة لإرادة الشعب في ظل التحضير لتقديم مشروع يسعى للإصلاحات وانتقال من مرحلة أحادية إلى تعددية حزبية ومواجهة المحافظين المتشدد من الحزب الواحد المفضلين لمبدأ قيادة الحزب والدولة، وقد قدم هذا التعديل الماس بالوظيفة التنفيذية (الازدواجية) والمقرر لترتيب المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان. أنظر في تفاصيل ذلك: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 184-185.

² -أنظر: المادتين 113-114 من التعديل الدستوري لعام 1988.

³ -أنظر: سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 186.

⁴ -للاشارة فقد كانت أول حكومة بعد التعديل الدستوري هي حكومة قاصدي مرباح تشكلت 05 نوفمبر 1988 واستمرت حتى 09 سبتمبر 1989 حين أنهى مهامه رئيس الجمهورية بسبب عدم نجاعة سياسته في مواجهة المشاكل. وقد ودامت حكومته 278 يوم، لتتشكل بعد ذلك حكومة مولود حمروش بتاريخ 16/09/1989 وقدم برنامجا للمجلس بتاريخ 20/07/1989 وقدم برنامجا بتاريخ 26/09/1991 لينال الموافقة ليستقيل بعد ذلك. وقد ودامت حكومته 603 يوما، لتتشكل بعد ذلك حكومة سيد أحمد غزالي بتاريخ 05/06/1991 وقد ودامت حكومته 400 يوم، ليأتيه بعد ذلك بلعيد عبد السلام رئيس الحكومة بتاريخ 08 جويلية 1992، أنظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 929.

⁵ - BRAHIMI M, Nouveaux choix, op cit., p.51.

⁶ -أنظر: المادتين 39-41 من دستور 1989-1996 على التوالي.

بغرفتيه. على أن الحكومة بقيت مسؤولة فقط أمام الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني)، في حين أنه لا يترتب على رقابة مجلس الأمة أية مسؤولية للحكومة.¹

وقد أكد دستور 1996 على أن مبدأ تقرير المسؤولية السياسية للحكومة يكون في حالتين الأولى عند عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة. فإن كانت عدم الموافقة الثانية بعد استقالة الحكومة الأولى، ينحل هنا البرلمان وجوبا عملا بقاعدة توازن الرعب لإقامة استقرار مؤسساتي. والثانية عند تقديم البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة، في حالة المصادقة على ملتزم رقابة بأغلبية ثلثين، أو عندما تطلب الحكومة تصويتا بالثقة. وهنا لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى الحل قبل قبول أي استقالة.²

وتجدر الملاحظة أن مجلس الأمة لا يمكن أن يثير مسألة المسؤولية السياسية للحكومة، الشيء الذي يضعف الرقابة البرلمانية بصفة عامة، والمؤسسة التشريعية - الغرفة الثانية - بصفة خاصة.³

رابعا: تعزيز المسؤولية السياسية بمسؤولية جنائية:

أفضى التطور الدستوري إلى اعتماد نوعين من المسؤولية: الجنائية، والسياسية، وأكد على أن المسؤولية الجنائية تكون أمام المحكمة العليا للدولة. هذه الأخيرة تخصص لمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير لأول من الجنايات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأديته لمهامه.⁴

وللإشارة فإن المؤسس الدستوري الجزائري استبعد الاتهام الجنائي الذي يكون من البرلمان دون أن تكون هناك أية علاقة عضوية في هذا المجال بين السلطتين. على أن تبقى حلقة الوصل المحكمة العليا للدولة دون سواها.⁵

إلا أن التساؤل الذي يطرح نفسه هو ما مؤدى هذه المسؤولية؟ وما مدلول الخيانة العظمى وما هو أساس تحديدها؟ وهل هذا يستغرق مبدأ إقرار المسؤولية السياسية؟

للدخول في غيابات الإجابة، يجب أن نشير أن المؤسس الدستوري في فحوى المادة 158 من دستور 1996 أقر المسؤولية الجنائية لرئيسي السلطة التنفيذية فقط (رئيس الجمهورية والوزير الأول -رئيس الحكومة-) مستبعدا بذلك مسؤولية أعضاء الحكومة - الوزراء- وكان هؤلاء معصومون من الخطأ لا يرتكبون جرائم جنائية أثناء تأديتهم لوظائفهم. كما قد يفسر ذلك على إبقاء الاختصاص الجنائي لهؤلاء في عهدة جهات القضاء العادي، مخالفا بذلك منحى المؤسس الدستوري الفرنسي.⁶

وبالإضافة إلى ذلك، فقد تأخر صدور القانون العضوي المنظم للمحكمة العليا للدولة المعهود إليها هذا الاختصاص، الشيء الذي أبهم تشكيلتها وتنظيمها. وإن كان من المفترض على الأقل النص على تشكيلتها في متن الدستور اقتداء بالدستور الفرنسي 1958.⁷

¹-أنظر: سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 309.

²-أنظر: عباس عمار، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 212.

³-أنظر: فاتح شنوفي، المرجع السابق، ص. 98.

⁴-أنظر: المادة 158 من دستور 1996.

⁵- أنظر: عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 167.

⁶- ففي هذا الصدد أقر الدستور الفرنسي لعام 1985 في مادته 68 على أن: "أعضاء الحكومة مسؤولون قضائيا عن تصرفاتهم أثناء تأدية وظائفهم والتي تكفيهم أنها جرائم أوضحت وقت ارتكابها وتتم محاكمته من قبل محكمة العدل للجمهورية".

⁷- تضمنت المادة 02/68 من الدستور الفرنسي لعام 1958 تشكيلته المحكمة العدل للجمهورية من 15 قاضيا 12 منهم برلمانيا منتخبين بالتساوي من أعضاء غرفتي البرلمان بعد تجديد عام وجزئي لهاذين المجلسين، وثلاث قضاة حكم من محكمة النقض من بينهم رئيس محكمة العدل للجمهورية، مما يلاحظ إضفاء تشكيلته برلمانية للمحكمة لتكون ذات صبغة سياسية أكثر مما هي

أما بالنسبة لمشكلة تحديد ما المقصود بالخيانة العظمى تفادي المؤسس الدستوري تفسير عبارة الخيانة العظمى. ولعل مرد ذلك مخالفة لإحداث طبيعة مزدوجة لهذه الجريمة، أي طبيعة قانونية وأخرى سياسية. فرئيس الجمهورية يسأل من المفروض عن مسألة محددة بالذات أي الخيانة. وإن كان على ما يبدو أن فعل الخيانة ينحصر فيما يرتكبه رئيس الدولة من تقصير خطير، ويكون ذلك عن عمد إضرارا بالدولة لما للفعل من مفهوم واسع. ويستشف من هذا بأن جريمة الخيانة لها صبغة سياسية قبل قانونيتها، لما لها في ذلك من خروج فاعلها على مقتضى مبادئ المواطنة.¹

إلا أن عدم تحديدها في فحوى الدستور، يثير مشكلة تطبيق مبدأ الشرعية القائم على مبدأ لا عقوبة ولا جريمة إلا بنص، خاصة أن عناصر قيام الجريمة غير محدد دستوريا.² الشيء الذي يحمل في طياته أن المؤسس الدستوري يسعى إلى توسيع ما هو وارد في النص الدستوري بأن هذا المدلول ينبغي حصره في جرائم جنائية معاقب عليها في قانون العقوبات، لكن ومع ذلك فإنها تشكل مبررا كافيا لإقرار المسؤولية الجنائية فقد يكون إساءة استعمال السلطة، خرق للثقة العامة التي يتطلبها المنصب، أو خرق الدستور، وعدم احترام أحكامه، لأن الغاية والهدف من إقرار هذه المسؤولية هو المحافظة على سلامة النظام الدستوري. وعلى نقيض المساءلة الجنائية المقررة لرئيس الجمهورية، فقد أعيى من المسؤولية السياسية على أساس أن رئيس الجمهورية غير مسؤول على ما يصدر عنه من تصرفات أثناء أداء مهامه، والتي لم يتحدد نطاقها يعد دستوريا.³

فالمسؤولية السياسية للرئيس معدومة الأثر، بل أكثر من ذلك فهو ضامن لمدى تقرير المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، فهو الموجه والمنسق، والمتابع لأعمال الحكومة في نطاق مجلس الوزراء. فالمسؤولية الجنائية للسلطة التنفيذية بشقيها: رئيس الجمهورية والوزير الأول، أبعدت المسؤولية السياسية للرئيس فقط، حتى وإن كان تقرير المسؤولية السياسية للحكومة قد يكلف نتيجة جنوح الرئيس في ظل تنفيذ مخطط برنامجه. وإن كان الدستور لم ينص على المسؤولية السياسية للرئيس، فإن هذا لا يمنع من أن الاختصاصات الموكلة له بموجب الدستور يمارسها بصدق وأمانة وفق احترامه لمبادئ الدستور وروحه،⁴ ووفاء للقسم الذي أقسمه.⁵ كما قد تقام عليه مسؤولية من طرف الشعب من خلال الاستفتاءات الشعبية التي قد يبادرها، والتي قد تصوت الهيئة الناخبة عليها بالرفض.⁶

قضائية عضوية، الشيء الذي قد يسعى إليه توريث وزراء ليس لهم أغلبية برلمانية، أو العكس مما ينفي مسؤولية الوزراء الذين يتمتعون بالأغلبية برلمانية مما ينتج عنه التحكم والتحيز في ظل غياب رقابة درجة عليا كمحكمة نقض وهذه نقطة سلبية تؤخذ عن الدستور الفرنسي، وإن كان قد تم إدراك هذا على إثر تعديل 19-07-1993 فلم تعد محكمة العدل للجمهورية تلتزم مباشرة من طرف الأشخاص بل يجب المرور على لجنة قد تحفظ الوثائق أو ترسلها إلى النائب العام لدى محكمة النقض لغرض رفع الدعوى أمام محكمة العدل للجمهورية، والجدير بالذكر أن ما يتعلق بمسؤولية رئيس الجمهورية وإمكانية عزله أمام المحكمة العليا، التي تجتمع عن طريق الاقتراح المصادق عليه من طرف إحدى المجالس البرلمانية على أن تتخذ المحكمة العليا قرار نهائي بأغلبية ثلثي الأعضاء المكونين لها، على أن يمنع التصويت عن طريق التفويض طبقا للمادة 68 من الدستور، **أنظر في تفاصيل ذلك** : السيد رجب السيد محمد، المرجع السابق، ص. 121.

1 - أنظر: عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق، ص. 262.

2 - للإشارة فإن دستور الولايات المتحدة الأمريكية في المادة 03/03 عرف جريمة الخيانة بحق الولايات المتحدة الأمريكية لا يكون إلا بشن حرب عليها أو بالانضمام إلى أعدائها أو تقديم العون والمساعدة لهم. **أنظر في تفاصيل ذلك** : مصطفى حسن البحري، المرجع السابق، ص. 523.

3 - أنظر: عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق، ص. 268.

4 - أنظر: سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص. 274.

5 - أنظر: المادة 76 من دستور 1996.

6 - أنظر: عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق، ص. 268.

المطلب الثاني: الرقابة السابقة للمخطط الحكومي

أكد المؤسس الدستوري الجزائري أنه عند تعيين الوزير الأول يقوم باختيار أعضاء حكومته ويقدمهم لرئيس الجمهورية لتعيينهم.¹ وألزم الوزير الأول بضبط مخطط عمله، لتنفيذه وعرضه في مجلس الوزراء، وتقديمه للمجلس الشعبي الوطني لتكليفه على ضوء المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية، الشيء الذي يدعو للتساؤل في هذا الصدد حول العلاقة بين برنامج رئيس الجمهورية، وبرنامج الحكومة قبل التعديل سنة 2008، وبعده في ظل بقاء الحكومة منفذة لبرنامج رئيس الجمهورية.

ومن هذا المنطلق سنتطرق إلى مضمون برنامج الحكومة أي مخطط العمل (الفرع الأول)، و العرض الملزم للمخطط العمل أو البرنامج (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مضمون برنامج الحكومة (مخطط العمل)

لقد استبدل المؤسس الدستوري من خلال تعديل 12 نوفمبر 2008، عبارة برنامج الحكومة بعبارة مخطط عمل الحكومة. وعلى هذا الأساس سنعالج الأمر في نقطتين قبل التعديل وبعده.

أولاً: قبل تعديل دستور 1996 في 12 نوفمبر 2008:

نص المؤسس الدستوري الجزائري على أن رئيس الحكومة يعد ويضبط برنامج حكومته وإن كان يتضمن واقعياً الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات الاقتصادية والاجتماعية الثقافية، لأجل تحقيق الأهداف المرجوة خلال فترة زمنية محددة.² كما قد يحدد برنامج الحكومة الآليات الرامية لتحقيق الأهداف دون تحديد لهذه الأخيرة، على أساس أن برنامج الحكومة، هو الإطار العام الذي يندرج فيه عمل الحكومة، وتحدد فيه الأولويات، ويثبت الأدوات الأساسية الرامية إلى تجسيد الأهداف المسطرة فيه.³ وعلى هذا الأساس، فإن برنامج الحكومة يتضمن عرض السياسات المسطرة من خلال ذكر أهداف محددة بالأرقام بالنسبة إلى هذا القطاع أو ذلك. وهذا نابع من اختيار ترى الحكومة أنه أجدر بالتفصيل مادامت تسوية المشاكل القائمة، وكذا تلبية تطلعات المواطنين في

¹ - عملاً بأحكام المادة 79 من دستور 1996 (المقابلة للمادة 75 من دستور 1989) ، يمكننا أن نستنتج أن الوزراء التابعين مباشرة للوزير الأول -رئيس الحكومة - وبالتالي إنهاء مهامهم يستدعي بالضرورة إنهاء مهام الوزير الأول ، ولعل مرد ذلك إرساء قاعدة التفوق لأعضاء الحكومة لتحفيزهم على العمل تحت إدارة الوزير الأول ، وإن كان الأخذ بها ليس بصفة مطلقة ، فالرئيس باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة ، والمسؤول عن الدفاع الوطني ومقرر السياسة الخارجية للأمة ، وموجهها طبقاً للمادة 76 الفقرة 03-02-01 ، من الدستور (المقابلة للمادة 74 فقرة 03-02-01 من دستور 1989) يحتفظ باختيار وزير الدفاع -وزير منتدب ووزير الشؤون الخارجية ، وتجدر الإشارة أن تعديل 12- نوفمبر 2008 أنه يعين رئيس الجمهورية بعد استشارة الوزير الأول ، وإن كانت حسب التعبير اللفظي استشارة ملزمة بحيث طلبها واختيارياً بحيث الأخذ بها .عكس ما كان عليه في السابق ، حيث قررت المادة 79 قبل تعديلها يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذي اختارهم رئيس الجمهورية الذي يعينه فالتعديل منح سلطة تقديرية واسعة لرئيس الجمهورية في اختيار الطاقم الحكومي برمته دون أن يتم تقبيدها، سوى باعتباره وضامناً لاستقرار مؤسسات الدولة، الشيء الذي يفرض عليه مراعاة بعض المقاييس في اختيار الأشخاص ، في تفاصيل ذلك أنظر : بودة محمد ، رئاسة الحكومة في النظام السياسي الجزائري،المرجع السابق، ص 62-70. وأنظر أيضاً: عمار عباس ، العلاقة بين السلطات،المرجع السابق، ص. 110 وما بعدها.

² -أنظر:محفوظ لعشب، المرجع السابق،ص.86.

³ - أنظر: عمار عباس ، العلاقة بين السلطات ،المرجع السابق ، ص. 117.

جميع الميادين متوقفين قبل كل شيء على إعداد وطرح واضح يمكن التحكم فيه عند التطبيق. كما أعد أن الدراسة السنوية لقانون المالية تسمح بالوقوف عند الأهداف المذكورة، وعرضها للبرلمان، وإطلاع الرأي العام عليها.¹

الشيء الذي يفسر بأن التحديد الرقمي للأهداف يكون بمناسبة مناقشة قانون المالية.² لكن هذا الإطلاع البرلماني أمام قاعدة أن تصويت البرلمان أو عدمه على قانون مالية لا يضمن ولا يعني من الجوع. أي من يمكن له الوقوف أمام هذه الأهداف بتجسيدها أم لا، نظرا لأن في حالة عدم المصادقة عليه في أجل محدد بـ 75 يوما. 47 يوما بالنسبة للمجلس الوطني الشعبي و 20 يوما بالنسبة لمجلس الأمة، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون مالية عوض أمر له قوة قانون المالية.³

على أنه ينبغي الإشارة في الأخير أن البرنامج الحكومي هو عبارة عن اقتراح لأسلوب عمل يمكن من خلاله إيجاد حلول للمشاكل المطروحة، عن طريق استجماع للجهود والخبرات. التي من شأنها أن تجسد التطبيق الفعلي للبرنامج عن طريق وضع سلم الأولويات.⁴

ثانيا: بعد تعديل دستوري 12 نوفمبر 2008:

لعل المتصفح للدستور الجزائري لعام 1996 قد يجد اختلالا، حول أي برنامج يكون أولى بالتنفيذ، هل برنامج الوزير الأول أم برنامج رئيس الجمهورية، هذا إن لم نفرض أن الوزير الأول قد يكون تابعا من أغلبية برلمانية تنتمي إلى تيار سياسي معارض للرئيس. وإن كان هذا مستبعد في النظام الجزائري، نظرا لأن الوزير الأول يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية دون اشتراط أن يكون من الأغلبية البرلمانية. هذا فضلا على أن الوزير الأول مسؤول على برنامج في الحقيقة ليس ببرنامجه، بل برنامج رئيس الجمهورية.

إن هذه المسألة هي التي أدت بتعديل الدستور، وذلك بمبادرة من رئيس الجمهورية. على أن هذا التعديل هدفه إضفاء الطابع الرئاسي على النظام السياسي الجزائري، بتركيز السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية، وإلغاء منصب رئيس الحكومة واستبداله بمنصب الوزير الأول. وهذا راجع لعدم إمكانية الجميع بين منتخب على أساس برنامج حائز على ثقة الأغلبية المطلقة للناخبين، يلزم رئيس الجمهورية دستوريا بتنفيذه، والوزير الأول المطالب بتطبيق برنامج الأغلبية البرلمانية التي ينتمي إليها، مع أن الشرعية الانتخابية لهذه الأغلبية مهما كانت، لا يمكن أن تتجاوز شرعية الرئيس الممثل لكل الجزائريين.⁵

وأمام هذا الوضع الجديد، المكرس دستوريا بموجب التعديل الدستوري القاضي بأن الأمر متعلق ببرنامج رئيس الجمهورية، انحصر دور الوزير الأول في تنسيق العمل الحكومي وتحديد مخطط العمل الحكومي الكفيل بتجسيد برنامج رئيس الجمهورية.

على أنه حتى في ظل الوضع السابق، أي قبل التعديل الدستوري لعام 2008 فإن رئيس الجمهورية كان يقوم برسم الخطوط العريضة والأولويات لرئيس الحكومة. هذا فضلا على أن برنامج الحكومة يعرض في مجلس الوزراء. وهذا وإن دل على شيء، فإنما يدل على أن المؤسس الدستوري يرمي بهذا الإجراء لإضافة توجيهات رئيس الجمهورية عليه، نظرا

1 - أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 180 مؤرخة في 31/01/2000. ص. 12.

2 - أنظر: عمار عباس، العلاقة بين السلطات، المرجع السابق، ص. 117.

3 - أنظر: المادة 120 من دستور 1996 والمادة 44 من القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

4 - أنظر: محمد بودة، المرجع السابق، ص. 92.

5 - أنظر: عمار عباس، العلاقة بين السلطات، المرجع السابق، ص. 128.

لأن المؤسس الدستوري استعمل لفظ يعرض، الشيء الذي يعني أنه خاضع لرغبة مجلس الوزراء وأساسا رئيسه الذي هو رئيس الجمهورية. كما قد تكون الغاية من ذلك هي تحقيق توافق بين برنامج رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة.¹

إلا أن الإشكال يثور حول: مدى استقلالية الحكومة ببرنامجها، ومدى مساءلتها على برنامج ليس في الأصل ببرنامجها؟.

في هذا الصدد، يمكن القول أن المؤسس الدستوري الجزائري قبل تعديله للدستور 2008، وظف في متن الدستور عبارة برنامج حكومة بقوله في المادة 2/79 "يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته ويعرضه في مجلس الوزراء" وفي مادة 1/80: "يقدم رئيس الحكومة برنامجا إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه." الشيء الذي يعني بالضرورة أن رئيس الحكومة يعد برنامج حكومة وليس برنامج رئيس الجمهورية.² مع إلزامية عرضه في مجلس وزراء، وتكليفه على ضوء مناقشة النواب، خاصة أنه في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض تستقيل الحكومة.³

كل هذه الدلالات تحمل في طياتها مسؤولية الحكومة على البرنامج المعروض من طرفها. فالمنطق أن لا تسأل الحكومة وتحمل المسؤولية على برنامج ليس ببرنامجها، الشيء الذي يكرس اختلالا على مستوى الدستور، في مقابل أن تجسد الحكومة لبرنامج رئيس الجمهورية، وتطبيقه يعتبر التزاما للطابع الدستوري والنظام السياسي. فالحكومة منفذة لبرنامج رئيس الجمهورية صاحب السيادة.⁴

وتجدر الإشارة أن هذا الإشكال قد زال أمام تعديل 08 نوفمبر 2008. فقد نص صراحة على أن البرنامج الأول بالتطبيق هو برنامج رئيس الجمهورية طبقا للمادة 79 التي نصت على أنه: "ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة.

يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه، ويعرضه في مجلس الوزراء"

1 - الممارسة السياسية في الجزائر، أثبتت أحيانا أن بعض رؤساء الحكومات (مولود حمروش، سيد أحمد غزالي) لم يذكر بأن رئيس الجمهورية حدد لهما أوليات أو توجيهات بشأن البرنامج الواجب إعداده، عملا بما جاء في عرض برنامج الحكومتين ج ر المداولات م ش و رقم 90 مؤرخة في 12-10-1989 ورقم 199 لسنة 1991 وإن كان في تصريحاتهما للصحافة الوطنية أكد على أن رئيس الجمهورية عند تعيينهما حدد لهما الخطوط العريضة طبقا لما حدده مولود حمروش في يومية horison بتاريخ 12-09-1989. في حين أكد رئيس الحكومة بن بيتور تبنيه صراحة لبرنامج رئيس الجمهورية حيث جاء في صياغ عرضه لبرنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني في 16-01-2000 ذلك هو البرنامج الرئاسي الذي تعكف الحكومة على تطبيقه الكلي تجسيد في الواقع البرنامج الذي زكته الأمة مرتين عن طريق الاقتراع العام نقلا عن: عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص. 237.

2 - على هذا الأساس احتج بعض النواب واعتبروا ذلك منافيا للدستور، نظرا لأن البرنامج حكومي وليس رئاسي وبالمناسبة يرى النائب محمد جهيد يونس أثناء مناقشة برنامج حكومة على بن فليس أن طريقة تعيين هذه الأخيرة وقبولها بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية يعد سلوكا منافيا لثقافة الدولة ودولة القانون، وهو مؤشر على محاولة التراجع على المكسب الديمقراطي والتعدي في البلاد، ويعد رضا الحكومة بدور دون الذي منحه إيها الدستور الساري المفعول مشاركة في خرق أول وثيقة من موثيق الجمهورية، وأكبر عائق أمام دولة القانون: ج ر لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 226 مؤرخة في 16/10/2000 نقلا عن: عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 239.

3- أنظر: المواد 79، 80، 81، 82، من الدستور الجزائري لعام 1996 قبل التعديل.

4 - وهذا ما تأكده السيد رئيس الحكومة أحمد أو يحي أثناء تقديمه لبرنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 31/05/2003 حيث جاء فيه: "الطابع الدستوري للنظام السياسي يجعل من غاية الحكومة السهر على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وهو الأمر الذي تعترم الحكومة الخوض فيه، بعد أن يفصل مجلسكم الموقر في هذا الموضوع بكل سيادة." أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 53 المؤرخة في 09/06/2003، ص. 08

وبذلك انحصر دور الوزير الأول في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية والذي حضي بموافقة الشعب وينسق العمل الحكومي، ويضبط مخطط العمل لتنفيذه، على أن يعرض ذلك أمام مجلس الوزراء. كما أن الحكومة مسؤولة عن مخطط العمل المحدد لآليات تطبيق برنامج الرئيس أمام المجلس الشعبي الوطني. كما يمكنه تكييف مخطط العمل على ضوء المناقشة كطريقة التشاور مع رئيس الجمهورية. وفي حالة عدم موافقة المجلس على المخطط تستقيل الحكومة.¹

لكن الملفت للانتباه، أن هو بقاء المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، رغم أن الحكومة أصبحت منفذة لبرنامج رئيس الجمهورية، وإن كان إقرار المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية شيء مستبعد. وهذا لسببين: الأول، أن هذا يتنافى مع انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري.² طبقاً للمادة 71 من الدستور. والثاني كون الرقابة تنصب على مخطط عمل الحكومة وليس على البرنامج، ودليل ذلك أن المؤسس الدستوري اشترط بشأن تكييف مخطط العمل على ضوء المناقشة ضرورة التشاور مع رئيس الجمهورية، الشيء الذي يحمل في طياته أن الوزير الأول منفذ لبرنامج الرئيس، ومنسق للعمل الحكومي دون أن يدخل تعديلات على برنامج رئيس الجمهورية.³

الفرع الثاني: الطرح الملزم للبرنامج - مخطط عمل الحكومة بعد التعديل-

إن قاعدة الطرح الملزم لبرنامج مخطط الحكومة، لم تكن واردة في ظل دستور 1963. فالمجلس لم يكن بوسعه مناقشة برنامج الحكومة، الشيء الذي يجعل رئيس الهيئة التنفيذية غير مطالب بإعداد وضبط برنامج الحكومة. ومن ذلك يعرضه على مجلس الوزراء، ثم يقدمه للبرلمان للمناقشة والتصويت عليه. فالمناقشة العامة والتكييف الحكومي للبرنامج على ضوء تدخلات النواب غير وارد إطلاقاً. ولا مجال لتصويت البرلمان بالرفض، هذا فضلاً عن انعدام إمكانية تقديم بيان حول السياسة العامة للمجلس الوطني لإظهار مدى تنفيذ الحكومة على الأقل للاطلاع والإبلاغ.⁴

وفي المقابل بقي التنصيب على مبدأ إقرار مسؤولية الوزير الأول وأعضاء الحكومة أمام رئيس الجمهورية في ظل دستور 1976.⁵ إلا أنه بعد التعديل الدستوري الذي تم بواسطة الاستفتاء الشعبي بتاريخ 03 نوفمبر 1988، تقرر إقامة مبدأ قيام المسؤولية الحكومية أمام البرلمان، وطرح مسألة التصويت بالثقة.⁶ وعلى هذا النحو استقر التطور الدستوري الجزائري في دستور 1989 و1996.⁷

1 - أنظر: المادة 80/81 من دستور 1996، المعدل 08 نوفمبر 2008.

2 - أنظر: عباس عمار، العلاقة بين السلطات، المرجع السابق، ص. 133.

3 - أنظر المادة 2/100 من دستور 1996، المعدل 08 نوفمبر 2008.

4 - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة-فقهها-تشريراً، المرجع السابق، ص. 150.

5 - أنظر: المادة 115 من دستور 1976 في ظل تعديل 06/79 المؤرخ في 07 يوليو 1979 ج ر عدد 28 بتاريخ 10 جويلية 1979.

6 - صدر التعديل المستفتى عليه بتاريخ 03 نوفمبر 1988 ج. عدد 45 بتاريخ 05 نوفمبر 1988 وأقر بنص المادة 113، أن تضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته... وينفذه" فهو مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني. المادة 114.

7 - أنظر: المادة 76 من دستور 1989 والمادة 80 من دستور 1996، إضافة إلى المادة 178 من الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية.

والملاحظ أن التنصيب الدستوري أكد على تقديم البرنامج الحكومي للمخطط بعد التعديل والمناقشة، كما أكد على إمكانية تكييفه على ضوء تدخلات النواب الشيء الذي يستدعي منا التطرق لمسألة تقديم البرنامج ومناقشة (أولاً). ثم عملية تكييفه (ثانياً)، وصولاً إلى إجراء التصويت عليه (ثالثاً).

أولاً: تقديم البرنامج (مخطط) ومناقشة:

تجدر الإشارة حسب الوجه المبين في ظل دستور 1963 أن البرلمان ليس بإمكانه مناقشة برنامج الحكومة. فهذه الأخيرة أصبحت غير مطالبة بإعداد وضبط برنامج عمل الحكومة وعرضه على مجلس الوزراء. ومن ثمة تقديمه للبرلمان ومناقشته. ولعل مرد ذلك أن السلطة التنفيذية تجاوزت مالها من اختصاص تنفيذي تقليدي نتيجة تراجع العمل البرلماني.¹ في ظل نظام قائم على الحزب الواحد ووحدة السلطة، الشيء الذي أفرغ حتما الرقابة من محتواها.

إلى جانب ذلك لم يخرج دستور 1976 عن المبادئ والقواعد القائمة على الحزب الواحد وأولوية أجهزة الدولة، ووحدة القيادة السياسية للحزب والدولة، ووحدة السلطة، وتعدد الوظائف في قمتها رئيس الجمهورية.

وتأسيساً على ذلك، فإن نواب البرلمان تابعين للسلطة التنفيذية. هذا فضلاً على أن هذه الأخيرة رئيسها رئيس الجمهورية أساس الأمين العام،² وإن هؤلاء الأعضاء مرشحون من قبل الحزب الوحيد، بل إن كل إجراء مناهض من طرف النواب هو خروج عن طاعة القيادة الحزبية، خاصة أن مصير البقاء على مقاعد البرلمان معلق على مدى رضا القيادة الحزبية برئاسة الأمين العام رئيس الجمهورية.³

على أن التعديل الدستوري لسنة 1988 كرس مبدأ عرض رئيس الحكومة لبرنامج حكومته. وفي هذا الصدد فقد أقر النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعامي 1989 و1997 قاعدة الطرح الملزم. وأصبحت بذلك الحكومة مضطرة للوقوف أمام البرلمان. على أنه حدد أجل لتقديم البرنامج. ففي النظام الداخلي لعام 1989 حدد بشهر. أما في ظل النظام الداخلي لعام 1997 حدد بخمسة وأربعين يوماً (45 يوماً) من تاريخ تعيين الحكومة.⁴ ولعل مرجعية هذا التحديد الرئاسي، حتى لا يطيل رئيس الحكومة في عرضه برنامجاً على المجلس الشعبي الوطني، خاصة وأنه قد يشرع أعضاء الحكومة في ممارسة مهامهم حتى قبل العرض، وفي هذا المقام أثبتت الممارسة خاصة في عهد حكومة سيد أحمد غزالي

1 - أنظر: عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق، ص. 129.

2 - أنظر: سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 160.

3 - وظيفة المراقبة كوظيفة منظمة جاءت منفصلة عن المؤسسات الدستورية المعروفة، والتي تراقب بعضها آليات تدرج ضمن الاختصاصات المخولة لكل مؤسسة دستورياً، إقتداء بالدول الاشتراكية التي أسندتها إلى مجالس منتخبة. إلا أنها مع ذلك تتسم بالضعف بل هي مراقبة لا أثر لها، خاصة في المجال المالي، ومجال التخطيط وهذا راجع إلى الغموض الذي اكتنف النصوص المتعلقة بهذه الوظيفة. فعل سبيل المثال ما يتعلق بالتخطيط فالبرلمان وقع بين المطرقة والسندان بين جبهتين قويتين الأولى مؤتمر الحزب الذي نص بتجديد توجيهات المخططات الوطنية للتنمية وتقييم نتائجها. فالمجلس لا يناقش هذه التوجيهات طبقاً للمادة 6/95 من القانون الأساسي للحزب 1980. والجهة الثانية المؤسسة التنفيذية صاحبة المشروع ومالكة الوسائل الإدارية والفنية ورئيسها الأمين العام للحزب المؤهل الوحيد لشرح توجيهات المؤتمر؟ رغم أن قانون 04/80 المتضمن المراقبة يلزم الحكومة بتقديم تقرير سنوي حول تنفيذ المخطط السنوي للتنمية دون تحديد النتائج، وعن هذه الحالة للبرلمان حق في إنشاء لجنة تحقيق أو مراقبة طبقاً للمادة 11 من القانون. في تفاصيل ذلك أنظر: سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق، ص. 344.

4 - أنظر: المواد: 2/114 من التعديل الدستوري 1988، والمادة 76 من القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني لعام 1989 والمادة 918 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997.

في جوان 1991 أن الحكومة شرعت منذ حوالي شهرين من تنصيبها في عقد اجتماعات وإصدار مراسيم تنفيذية قبل أن يعرض برنامج الحكومة، الشيء الذي يدعو للتساؤل هل هذا إجراء شكلي؟ وإذا كان كذلك فلا داعي لمناقشة البرنامج¹؟

ولالإشارة فإن التطور الدستوري الجزائري، استقر على تبيان مسألة الطرح الملزم، وإن كان المجلس الشعبي الوطني هو الجهة الوحيدة المخول لها دستوريا عملية تقييم ذلك، حتى في ظل تبني نظام الثنائية البرلمانية. وعلى ضوء ذلك تفتح المناقشة العامة المقررة لمدى صلاحية برنامج الحكومي عن طريق التصويت².

على أن مجلس الأمة ليس بإمكانه التصويت على البرنامج، كما ليس له الحق بالمبادرة على ملتصق الرقابة، اللهم إلا عرض البرنامج على مجلس الأمة الذي يمكن يتصدر عمل هذا الأخير بلائحة³.

أما في ظل تعديل دستور 1996 (قانون 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008) المكرس لإنهاء مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، والمؤكد لضرورة تنفيذ الحكومة لبرنامج رئيس الجمهورية طبقا للمادة 80 من الدستور بعبارة "مخطط عمله" فالرقابة أصبحت تنصب على المخطط لا على مضمون البرنامج، شكليا، وموضوعيا، نظرا لأن هذا يتنافى مع انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري⁴.

على أن مخطط عمل تنفيذ البرنامج هو الآخر يعرض على مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، خاصة وأن المؤسس الدستوري وظف لفظ العرض، بمعنى أنه خاضع لرغبة رئيس الجمهورية أيضا، الشيء الذي يحمل في طياته أن الوزير الأول منسق للعمل الحكومي وحلقة وصل بين رئيس الجمهورية والبرلمان.

وبالرجوع إلى مسألة العرض أمام مجلس الأمة، فعلى الرغم من أن الحكومة غير مسؤولة سياسيا أمام مجلس الأمة نظرا لأن اللائحة ليس لها أي أثر سواء قبل التعديل أو بعده. فإن ذلك يطرح التساؤل حول: ما هو الهدف المرجو من هذا العرض؟.

وللإجابة على هذا التساؤل يمكن القول أنه:

- قد يكون الهدف هو إعلام وإطلاع مجلس الأمة على برنامج أو مخطط الحكومة الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.

- قد يكون الهدف من ورائه أنه عند المناقشة والتصويت على اقتراحات ومشاريع القوانين ذات الصلة بالبرنامج أو المخطط الحكومي، يكون على علم بقاعدتها -البرنامج أو المخطط -خاصة أنه يمكن أن يشل الحركة التشريعية عن طريق الربع الموحد (1/4)⁵.

- قد تكون موافقة مجلس الأمة على البرنامج أو المخطط بمثابة مساندة للعمل الحكومي. الشيء الذي يبعث الراحة والطمأنينة، حتى وإن كان هذا الأمر على حد تعبير الأستاذ

1 - أنظر: الجريدة الرسمية المداولات المجلس الشعبي الوطني 201 لعام 1991.

2 - أنظر: المادة 76 والمادة 80 من دستوري 1998 و 1996 على التوالي (قبل تعديل هذا الأخير).

3 - أنظر: المادة 04/80 من دستور 1996 "يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة".

4 - أنظر: عمار عباس، العلاقة بين السلطات، المرجع السابق، ص. 113.

5 - أنظر: المادة 79 من دستور 1996 (بعد تعديل 19-08).

الأمين شريط أمرا حتميا ذو قيمة سياسية، خاصة وأن هذا البرنامج أو المخطط نال الموافقة من الغرفة الأولى صاحبة إقرار المسؤولية السياسية.¹ وما يمكن ملاحظته أنه حتى وإن كانت لائحة مجلس الأمة غير مجدية، إلا أنه من اللازم على الحكومة أن تتفطن وتساير نسبيًا تحفظات مجلس الأمة، خاصة فيما يتعلق بمشاريع القوانين ذات الصلة بالبرنامج، أو المخطط، قصد الحصول فيما بعد على موافقة مجلس الأمة. وإلا تلقى الرفض في ظل نصاب التصويت للموافقة، أي تجنب مسألة الربع المجدد، ومسألة الخلاف بين غرفتي البرلمان.

ثانيا- تكييف البرنامج (المخطط) الحكومي:

استقر التطور الدستوري الجزائري على ضرورة أن يحظى البرنامج (المخطط) الحكومي بالمناقشة وتكييفه على ضوء مناقشات النواب، الشيء الذي يفهم منه أن موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل- وفي السابق البرنامج -يعد شرطا أساسيا لكي تباشر الحكومة عملها وفقا للمخطط. وهذا ما تؤكد المادة 80 من دستور 1996 المعدل بقانون 19/08.

لكن هذا التأكيد الصريح، صاحبه عملية ضبط للمخطط الحكومي، حيث عرض على مستوى مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، ونال التأييد، خاصة وأن المخطط عرض ولم يتداول عليه، أي خاضع لرغبته رئيس الجمهورية في قبوله من عدمه، الشيء الذي قد يؤثر على المركز الدستوري لرئيس الجمهورية.

وعليه يمكن أن نستنتج أن عملية ضبط المخطط الحكومي الممهورة بموافقة مجلس الوزراء أصبحت تحت وطأة الاختيار البرلماني، وخاصة الغرفة الأولى. على أن هذا التفسير يحمل في طياته علاقة مستترة بين ثنائية تنفيذية عن طريق اجتماع مجلس الوزراء و المجلس الشعبي الوطني الذي له القول الفصل فإذا كان هذا المخطط نال الموافقة أم لا، وبالتالي إقامة المسؤولية على الطاقم الحكومي دون رئيس الجمهورية بإحالة الرفض.

لكن الملفت للانتباه، أن المؤسس الدستوري، وبناء على أحكام نص المادة 80 من الدستور أورد كلمة: "يقدم" "Soumettre" بشأن مخطط العمل.² لأجل الموافقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، بدلا ما كان متعودا عليه من استعمال لفظ يمكن أو يجوز الخاضعة لرغبة صاحب المخطط والبرنامج الحكومي. وهذه نقطة تحسب لصالح المؤسس الدستوري الجزائري.

لكن ما يتعلق بالتكييف، فقد وظف عبارة "يمكن" طبقا لما جاء في أحكام الفقرة الثانية من المادة 80 من دستور 1996، مما جعل إمكانية التكييف للمخطط الحكومي خاضعة للسلطة التقديرية للوزير الأول شريطة التشاور مع رئيس الجمهورية، وإن كان إخضاع العملية لإجراء التشاور مع رئيس الجمهورية نتيجة منطقية، لأن عملية الضبط عرفت في مجلس الوزراء قبل التقديم أو الطرح الملزم على المجلس الشعبي الوطني، حتى وإن كان هذا التشاور حسب الصياغة اللفظية والدلالة المنطقية هو إجباري من حيث طلبه واختياري من حيث الأخذ به. هذا نظريا فقط خاصة وأن إمكانية التكييف خاضعة لرغبة الوزير الأول.

فعملية الطرح الملزم للمخطط من طرف الوزير الأول على المجلس الشعبي الوطني، وتكييفه الخاضع لرغبة الوزير الأول. فإذا أراد كيف، وإذا أبقى لم يكيف، وهذا يحمل

¹ - أنظر: الأمين شريط، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص. 96.

² - أنظر: الأمين شريط، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص. 22.

في طياته التناقض العملي، الشيء الذي يضع موقفه أمام البرلمان على كف عفريت إذا لم يوافق المجلس. وهذا وإن دل على شيء فإنما يدل على التآرجح اللامنطقي بين عبارات ومصطلحات: يقدم، يمكن، فهذا الاصطلاح له تأثيره القانوني على النص والواقع.¹ وما يلاحظ، أن المؤسس الدستوري لم ينص على إمكانية ذهاب الحكومة لطلب موافقة مجلس الأمة، لكن أكد الإمكانية لهذا الأخير بإصدار لائحة، الشيء الذي يدعو للتساؤل حول ما مؤدى ذلك؟

فإذا كان تبني نظام الثنائية البرلمانية في الدستور الجزائري لعام 1996 أقر بعدم المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الثاني (مجلس الأمة)، فإن سبب ذلك أن هذا الأخير غير قابل للحل، وهو السلاح المواجه لتقرير المسؤولية السياسية.²

وفي هذا الصدد، أقر الدستور أن الحكومة غير ملزمة بأن تتوجه إلى مجلس الأمة، حتى وإن كانت المادة 03/80 التي اشترطت ضرورة العرض الملزم لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، وأقر أيضا إمكانية تلقي لائحة من طرفه. ولعل الهدف من ذلك إعلام مجلس الأمة بمخطط عمل الحكومة لتنفيذ البرنامج نظرا لأن مجلس الأمة شريك في العملية التشريعية. ونقصد بذلك التصويت وليس المبادرة طبقا للمادة 119 من الدستور. وبالتالي فعلمه يساعد في التصويت على النصوص التشريعية خاصة ذات المبادرة الحكومية والتي تتلاءم ومخطط الحكومة. فالمطلع عليه في ظل وجود الربع المجدد المقدر بحوالي 37 عضو يعرف أن مجلس الأمة يمكنه أن يعطل بل يشل العملية التشريعية.³

بعد اطلاع مجلس الأمة يمكن أن يتصدر بلائحة الشيء الذي يطرح نقطتين:

- الأولى: أن ذهاب الحكومة لطلب الموافقة، وتصدي مجلس الأمة بلائحة يميز بين إجرائين لهما طبيعة قانونية واحدة، أن الإجراء أمام مجلس الأمة هو أداة للإبلاغ، نظرا لأن مجلس الأمة لا يعكس التمثيل الحقيقي للشعب على غرار المجلس الشعبي الوطني صاحب السيادة والمالك للمراقبة للحكومية.⁴

- الثاني: إصدار اللائحة هو أداة لتمكين مجلس الأمة من تقديم ملاحظات وتوصيات، وإن كان ليس لهذه اللائحة أي أثر قانوني على مصير الحكومة، لأنها تحصلت على موافقة الغرفة الأولى.⁵ وفي المقابل يجب التحفظ على أن تمكين المجلس الأمة إذا أبدى ملاحظاته حول مخطط عمل، يجب الأخذ بها لكي تنال المبادرة الحكومية رضاه وإلا سيرفض التصويت عليها.

ثالثا- التصويت:

يعتبر إجراء التصويت الجسر الذي يمر عليه برنامج أو مخطط عمل الحكومة كي يصبح واجب النفاذ، وعلى هذا الأساس، فموافقة النواب شرط ضروري، بمعنى أن هذا البرنامج الحكومي أو المخطط قد يحضى بالقبول أو الرفض. وانطلاقا من هذا نميز بين حالتين:

1 - أنظر: عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق، ص. 176.

2 - أنظر: محمد قديري حسن، المرجع السابق، ص. 399.

3 - أنظر: الأمين شريط، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص. 26.

4 - أنظر: عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق، ص. 178.

5 - أنظر: عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 257.

أ-حالة الموافقة:

إن الدستور الأول لعام 1963 لم يقر للمجلس الوطني إمكانية مناقشة البرنامج الحكومي، هذا فضلا على أن رئيس الهيئة التنفيذية غير مطالب بإعداد وضبط البرنامج. فالأكيد أنه لايجري التكيف على ضوء تدخلات وتعديلات البرلمانين، الشيء الذي يبعد البرنامج الحكومي عن دائرة التصويت بالرفض، وهنا يمكن طرح السؤال البسيط: لماذا؟

الجواب هو أن الدستور الجزائري لعام 1963 قد أعفى الحكومة من تقديم بيان حول السياسة العامة، حتى وإن كان هذا البيان هو وسيلة للإعلام، وإحاطة الحكومة بما تم تطبيقه في العام الفارط وما هو في طور الإنجاز. إلا أن مناقشة البيان العام ينتج عنها إبداء مواقف تجاه السياسة التنفيذية،¹ فهي رقابة لاحقة على النشاط الحكومي، قد تختتم بالتصويت وإقرار لائحة، فتتعدد مسؤولية الحكومة عن طريق التصويت بالثقة. لكن الأهم أن هذا التصويت يخير الحكومة بين خيارين أحلاهما مر، إما للجوء إلى تصويت بموجب الثقة يوقعها ثلث النواب ويصوت عليها بالأغلبية المطلقة النواب، واستقالة رئيس الجمهورية، أو عدم الرجوع إلى مقاعد البرلمان إذا لم يوافق²، نظرا لأنه يتعرض للحل التلقائي للمجلس.

هذا التنصيص تم الانتقاص منه بشكل شبه ملحوظ. فمن خلال التطور الدستوري الجزائري تم السماح للمجلس البرلماني بقبوله أو الاعتراض عليه مرة ثانية، وإنحلاله وجوبا. وهذا الإجراء بقي متمسكا به بعد تعديل 1988 حينما أقر انعقاد مسؤولية الحكومة وإحداث ثنائية الجهاز التنفيذي.

وللإشارة إن إجراء حل البرلمان كان تقرر في دستور 1976 بموجب المادة 163 عن طريق اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب والحكومة، وإجراء انتخابات مسبقة. فهل هذا الإجراء مقرر لفائدة تحكيم الشعب من الحكومة والبرلمان؟ أم غير ذلك؟

لعل الأرجح أن إجراء الحل يكون بسبب اختلاف حول موضوع أساسي يتعلق بمخالفة سياسية الحزب أو مقرراته خاصة أن المؤسسة التشريعية بيد الحزب أمينه العام رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة. كما يحمل استعمال هذا الإجراء في طياته سوء اختياره للنواب الممتلكين للمجلس المعرض للحل، كما يؤكد وجهات نظرا مؤسسات الدولة الأساسية وخروجها عن توجهات الحزب.³

لكن بعد استحداث ثنائية الجهاز التنفيذي بموجب تعديل 03 نوفمبر 1988، فكك المؤسس الدستوري الارتباط الوثيق بين رئيس الجمهورية من جهة، ورئيس الحكومة (الوزير الأول) من جهة أخرى. فغدا بانتهاى ولاية الرئيس أو استقالته يقدم مباشرة رئيس الحكومة استقالته للرئيس الجديد.⁴

ولقد أكد دستور الجزائر لعامي 1989 و1996 على أن التصويت هو إجراء مقرر للمجلس المنتخب يسمح للحكومة بتطبيق برنامجها أو مخططها، وإن كان المجلس الشعبي

¹ - للإشارة أن رئيس الجمهورية هو وحده المسؤول أمام للمجلس الوطني، وهو الذي يحدد سياسة الحكومة وتوجيهها وتسيير وتنسيق سياستها داخلية وخارجية طبقا لإرادة الشعب التي يحسمها الحزب، طبقا للمادة 47-48 من دستور 1963، خاصة في ظل حزب واحد أمينه العام هو رئيس الجمهورية لمجلس سياسة الحزب الذي قيادته وأعضائه البرلمانين، فيستحيل استحالة مطلقة تحريك مسألة الثقة.

² - أنظر: المادتين: 55، 56 من دستور 1963.

³ - أنظر: سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق، ص. 329.

⁴ - أنظر: عبد الله بوقفة، آليات ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص. 129.

الوطني غير مخول له دستوريا بمناقشة تشكيلة الحكومة.¹ وتفسر مرجعية التراجع عن الاختصاص التقليدي، أن البرلمان كان يختار أعضاء الحكومة وينصبها، إلا أنه حاليا أصبح المؤسس الدستوري يشكك في قدرة البرلمان من حيث حماية الاختصاص الذي ضاع منه كسلطة معتبرة يهيمن بموجبها على الحكومة.²

هذا التراجع في الاختصاص التقليدي للبرلمان كرسه التطور الدستوري الجزائري بدء من دستور 1963 الذي أقر أن رئيس الجمهورية مسؤول أمام المجلس الوطني في تعيين الوزراء، شريطة أن يختار ثلث منهم على الأقل من بين نواب المجلس،³ مع العلم أنه ليس للمجلس صلاحية الموافقة على برنامج عمل الحكومة. وبذلك نحى منحى النظام الرئاسي مع النمط الأمريكي ليستقر التطور الدستوري على ذلك بعد تفسير مسألة عرض برنامج الحكومة على المجلس المنتخب بعد استحداث منصب الوزير الأول بدل رئيس الحكومة بتعديل 1988/11/03.

لكن السؤال المطروح هل يتطرق البرلمان في المناقشة لتكوين الحكومة؟

في هذا الصدد يتوجب علينا عدم طرح مسألة التشكيك في مدلول موافقة المجلس الشعبي الوطني من حيث التنصيب النهائي للحكومة حتى ولو لم ينص عليها الدستور صراحة. إلا أن المثير للانتباه في هذا الصدد أن دستور 1963 قرر قاعدة مفادها إنشاء الحكومة من بين أعضاء المجلس المنتخب بـ : 2/3 (ثلثين) وإن كان توظيف مبدأ الانتخاب غير المباشر لتعيين الوزراء قد يضيف نوعا من الشرعية، على أساس مبدأ تولى السلطة بموافقة ممثلي الأمة.⁴ إلا أن ذلك ينقص من اختصاص رئيس الجمهورية المنتخب. كما أن طبيعة النظام المتبع رئاسي، برلماني هي المتحكمة في رسم معالم الخريطة الجيودستورية، وإقرار واقع العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، وفي كلتا الحالتين يبقى مركز رئيس الجمهورية حكم بين مؤسسات الدولة.

وفي خضم السياق، يلاحظ أن برنامج أو مخطط عمل الحكومة خاضع للموافقة البرلمانية (المجلس الشعبي الوطني)، لإعطائه الضوء الأخضر والوقوف خلفه بعد تكييفه على ضوء مناقشات النواب والتصويت عليه، الشيء الذي يضيف نوعا من الرقابة المسبقة على مخطط أو برنامج الحكومة. وللعلم إن المجلس الشعبي الوطني لم يرفض برنامجا حكوميا قط وهذا ما يبينه الجدول التالي:⁵

تصويت المجلس	حكومة	قاصدي	حمروش	غزالي	أو يحي
الحاضرون	291	288	288	289	343
الغائبون	04	02	02	22	32
المصوتون بنعم	267	281	281	254	245
المصوتون بلا	29	34	34	05	72

1 - أنظر: المادة 2/144 من دستور 1976 تعديل 03 نوفمبر 1988، المقابلة للمادة 78 من دستور 1989 والمادة 08 من دستور 1996 الخاصة بـ " يعزم رئيس الحكومة برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه"، وعلما أن المادة 80 بعد تعديل 19-08 جاء فيها " يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه.

2 - أنظر: عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق، ص. 130.

3 - أنظر: المادة 47 من دستور 1963.

4 عبد الله بوقفة، آليات ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص. 134.

5 - أنظر: ج ر عدد: 53، 95، 205، 93 الصادر على التوالي: 02/12/30، 10/10/1988، 09/06/1989، 20/04/1997.

ب- حالة الرفض:

إن التطور الدستوري الجزائري، إستقر على أنه في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي على مخطط الحكومة -البرنامج قبل التعديل 2008 -يقدم الوزير الأول استقالته لرئيس الجمهورية.¹ ومن هذا المنطلق فلا يمكن للمجلس النيابي رفض مخطط عمل الحكومة أن يناقش ويصوت على مشاريع قوانين قد تكون منفذة ومباشرة لبرنامج أو مخطط حكومي رفضا مبدئيا. بمعنى استقالة الحكومة مقرر بحكم المنطق قبل حكم الدستور، والقول بغير ذلك هو الوصول إلى انسداد حتمي في سير المؤسسات الدستورية و السياسية العليا في الدولة.² ومن الملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري اعتنق مبدأ المسؤولية التضامنية الذي يترتب عليه الاستقالة الجماعية للحكومة برمتها، الشيء الذي يدعو للتساؤل: هل أن عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني راجع للمخطط في حد ذاته، أم للطاغم الحكومي وعلى رأسه الوزير الأول؟

قد يكون سبب عدم الموافقة راجعا لاختيار الوزير الأول وطاغمه الحكومي حيث يلاحظ وجود عدم تجانس الحكومة مع البرلمان، أو عدم تعيينه من الأغلبية البرلمانية.³ وإن هذا السبب هو الذي قد يدفع برئيس الجمهورية لإقرار مبدأ التجانس الذي يجره إلى الاتجاه نحو الأخذ بأحد عناصر النظام البرلماني نسبيا في جانبه العضوي (تعيين الوزير الأول من الأغلبية) والموضوعي (في تنفيذ سياسته). بمعنى لا بد أن يترك الوزير الأول ينفذ مخطط عمله -برنامجا سابقا- لأنه جاء بإرادة الأغلبية، أما دور الوزير الأول، فعلى حد تعبير الدكتور سعيد بوشعير يقتصر في متابعة الحكومة للمحافظة على الجانب الدستوري. غير أن إقرار التعايش يبقى ملكا لرئيس الجمهورية.⁴

كما يلتزم رئيس الجمهورية في حالة عدم الموافقة على مخطط أو برنامج عمل الحكومة بتعيين وزيرا أول من جديد حسب نفس الكيفيات.⁵ على أن يعينه إما من الأغلبية البرلمانية أو يعين شخصية تنال رضا البرلمان. وفي كلتا الاحتمالين، فإن غاية رئيس الجمهورية هي تفادي أزمة تعصف باستقرار المؤسسات الدستورية للدولة.⁶ والمتصفح للدساتير التي تعاقبت على الجزائر، يلاحظ أنه بإمكان الوزير الأول طلب تصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني،⁷ هذا التنصيص اكتنفه الغموض وعدم التحديد. فكان من الأجدر أن يوجب على الوزير الأول طلب في إطار نص " voté d'un texte "

1 - تنص المادة 3/114 د 1976 المعدل 1988/11/03 المقابلة للمادة 77 من دستور 1989 والمادة 1/81 دستور 1996 على أنه: "في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض يقدم رئيس الحكومة لرئيس الجمهورية إستقالة حكومته.

2 - أنظر: الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص. 21.

3 - أنظر: عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 253.

4 - أنظر: سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 390.

5 - تنص المادة 3/114 فقرة 1 من د 1996 المعدل في 1988/11/03 المعادلة للمادة 2/77 من دستور 1989 والمادة 1/81 من دستور 1996 على أنه: "يعين رئيس الجمهورية من جديد رئيس الحكومة (وزير أول بعد تعديل 2008) حسب الكيفيات نفسها."

6 - أنظر: عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 253.

7 - كأن هذا الإجراء بدءا من تعديل 1988/11/03 حيث جاءت المادة 5/114 المقابلة للمادة 4/80 من دستور 1989 المقابلة للمادة 5/84 من دستور 1996 هذه الأخيرة الفاضية ب: " لرئيس الحكومة- الوزير الأول- أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة."

شريطة موافقة مجلس الوزراء بطرح النص للموافقة، خاصة أن التصويت يكون جملة وليس تفصيلا، فاحتمال التعديل على النص غير وارد إطلاقا.¹ وللإشارة إن هذا الاتجاه سار عليه النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي،² حتى وإن كان الوضع قائما على وحدة السلطة. فعدم تحديد نطاق طلب التصويت بالثقة يطلق العنان للوزير الأول في أن يعود للغرفة الأولى متى أراد، وعلى أي موضوع، خاصة أنه لا يوجد أي ربط بين طلب الثقة والبيان العام.

ومن أهم الملاحظات التي يمكن أن نسجلها في مسألة طلب التصويت بالثقة هي:

1- أن إجراء طلب التصويت بالثقة لم يقر له المؤسس الدستوري الجزائري موافقة مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، الشيء الذي يضيف عليه نوعا من الحصانة. وإن كانت معنوية فقد تجعله ينال الثقة كما خول إمكانية إجراءه للوزير الأول حسب سلطته التقديرية، الأمر الذي يؤدي إلى تحمله المسؤولية كاملة إذا لم ينل الثقة، مضافا إلى ذلك المسؤولية السياسية للحكومة برمتها.

2- لم يحدد الدستور و النظام الداخلي لغرفتي البرلمان و القانون العضوي الأجل الزمني للتصويت بالثقة.³ فقد يظل حبيس أدرج مكتب المجلس ليحصل اتفاق بين الحكومة ومكتب المجلس لتحديد اليوم الذي يجري فيه التصويت بالثقة.⁴

3- إن الأسلوب المتبع هو نمط المناقشة المحدودة، بدء بكلمة الحكومة زائد نائب معارض، ونائب مساند، دون تحديد مسألة الوقت، الأمر الذي يخضع هذه المسألة للسلطة التقديرية لمكتب المجلس. على أن تكون نفس المدة ممنوحة للأطراف.

4- إن نمط التصويت هو التصويت السري والمباشر، مع العلم أن مكتب المجلس قد يلجأ للتصويت العلني، الشيء الذي يقيد حرية النائب من الإفصاح عن رأيه. ومرد ذلك المراقبة التي قد تفرض من المجموعة البرلمانية المنتمي إليها نمط الانضباط الحزبي. كما أنه يجب أن ينال طلب التصويت بالثقة الموافقة المحدد بالأغلبية البسيطة،⁵ طبقا لما جاء في نظام المجلس الوطني التأسيسي.⁶ والنصاب النسبي طبقا لما جاء في قانون 16/89.⁷ غير أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 أقر بالأغلبية المطلقة،⁸ إلا أن هذه النسبة تغيرت بعد ذلك وأصبحت

1 - أنظر: عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق، ص. 232.

2 - أنظر: المادة 1/13 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التأسيسي على:

« Le chef du gouvernement peut engager sa responsabilité sur le texte, sur son programme ou sur une déclaration de politique générale »

3 - أنظر: المواد 88 من قانون 16-89-120 من اللائحة النظامية، مادة 62 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

4 - طلب التصويت بالثقة ليس إجراء مباشر في ذات الوقت، ومهما يكن فالانتظار الطويل قد يؤثر على نفسية المعارض، لكن لا يحد من نشاطها، فقد وجدت نفسها إما أن تكون بجانب الحكومة وتحصل الموافقة، أو مع الأغلبية لتصويت بالرفض، في تفاصيل ذلك أنظر: عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق، ص. 236.

5 - أنظر: المواد 63، 89، 121، من القانون العضوي 02/99، النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني من قانون 16-89 على التوالي.

6 - تنص المادة 7/173 من نظام المجلس الوطني التأسيسي على أنه:

Le vote est semis a la majorité des suffrages exprimés.

7 - تنص المادة 50 من قانون 16-89 (سبق ذكره) على أنه: "يثبت تصويت المجلس الشعبي الوطني بأغلبية الأصوات المعبر عنها، ما لم ترد أحكام مخالطة مع الدستور أو هذا القانون".

8 - تنص المادة 112 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على: "يتم التصويت بالثقة بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي".

بسيطة، وهذا من خلال المادة 64 من القانون العضوي 02/99 التي نصت على أنه: "يكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة في حالة رفض التصويت".¹ وتأسيسا على ذلك، فإن الحكومة إذا لم تنل الثقة سواء بطرح مخطط عملها -برنامجها سابقا- أو إجراء طلب التصويت بالثقة، فإن رئيس الجمهورية ملزم بتعيين وزير أول جديد حسب نفس الكيفيات. لكن التساؤل الذي يطرح نفسه: هل يمكن لرئيس الجمهورية إعادة تعيين نفس الشخصية لرئاسة الحكومة؟

إن الجواب على هذا التساؤل من خلال تصفح دستوري الجزائر لعامي (1996/1989)، يتركنا نقول بأنه لا يوجد أي مانع يمنع رئيس الجمهورية من ذلك. بمعنى أنه يمكن له أن يعين نفس الشخصية على رأس الحكومة. وقد يحمل هذا التصرف في طياته أن العيب ليس في شخصه، وإنما في برنامج عمل أو مخطط العمل. إلا أن الإقدام على هذا الإجراء قد يكون الهدف منه وضع البرلمان أمام الأمر الواقع، إما الموافقة على مخطط عمل الحكومة والتمسك بعهدتهم السياسية، أو رفضه وتحمل تبعات ذلك.¹ فإذا رفض النواب البرنامج الثاني أو المخطط الثاني، فإنه ينجر عنه الحل الوجوبي للمجلس، وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة قبل أجل 03 أشهر.² هذا التنصيص يقر إمكانية قبول استقالة الحكومة في الحالة المتعلقة بعدم الموافقة على لائحة الثقة طبقا للمادة 6، 5/84. كما يقر الحل الوجوبي طبقا للمادة 6/84 والمادة 129 من الدستور. بمعنى أن إجراء الحل يكون إما:

- في حالة إذا لم يحصل موافقة عن جديد للمجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل أو برنامج.
- في حالة إذا ما لم يتم التصويت على لائحة الثقة المقدمة من الوزير الأول. هذه الأخيرة، قد يساند فيها رئيس الجمهورية الحكومة الشيء الذي يجعل المجلس النيابي المراقب لعمل الحكومة محل حل، الأمر الذي يدعو النواب ضرورة أخذ كل الحيطة والحذر لما قد يلحقهم من العزل جماعي،³ نظرا لأن بقاء الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني) مرهون بالموافقة على طلب الثقة من جهة، أو الموافقة الجديدة على مخطط العمل- البرنامج سابقا- وإن كانت الحالة الثانية أخطر نظرا لأن الحل وقع بأمر أحكام الدستور، أما الحالة الأولى فهو خاضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية. وعلى ضوء ما سبق يمكن القول أن:
- كان من الأجدر على المؤسس الدستوري الجزائري أن يندل طلب الثقة من قبل الوزير الأول بضرورة الموافقة من طرف مجلس الوزراء، نظرا لأن المسؤولية تضامنية وليست فردية، مع تحديد نطاق الطلب.
- كان من الأجدر على المؤسس الدستوري الجزائري ضرورة طرح مسألة الاختيار، والتوجه إلى الحكومة بطلب الثقة من المجلس الأول أو المجلس الثاني أو كلا المجلسين بالتصويت بالأغلبية المطلقة (دون اشتراط مسألة 4/3) على الأقل لبعث نوع من الاستقرار المؤسسي.

1 - أنظر: عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 254.

2 - أنظر: المادة 4/114 من دستور 1976 (تعديل 1988/11/03) المقابلة للمادة 78 (من دستور 1989) المقابلة للمادة (86 من دستور 1996)، هذه الأخيرة القاضية بـ: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل البرلمان وجوبا".

3 - أنظر: عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق، ص. 24 وما بعدها.

- كان من الأجدر على المؤسس الدستوري الجزائري أن يقرر في حالة عدم منح الثقة للحكومة، أن تقدم هذه الأخيرة استقالتها دون أن ينصب الحل الرئاسي على المجلس الشعبي الوطني.

ولعل من البديهي أن ما انتهى به التطور الدستوري الجزائري هو تكريس للمسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس المجلس الشعبي الوطني فقط دون مجلس الأمة. والشيء الذي يضع موضع الشك هذا المجلس هو هل يمكن وصفه (مجلس الأمة) بمجلس السلطة التشريعية؟. كما أن إقرار المسؤولية بيد رئيس الجمهورية، وكأن مسؤولية الحكومة مقامه فعليا أمام رئيس السلطة التنفيذية، خاصة أن مخطط العمل أو البرنامج عرض على مجلس الوزراء، ونال ثقة رئيس الجمهورية .

المطلب الثالث: الرقابة اللاحقة لبيان السياسة العامة

إذا كان الطرح القدم لمخطط عمل الحكومة-البرنامج قبل التعديل 2008- يستلزم منطقيا إحدى الحالتين إما الموافقة أو الرفض، وإذا كانت هذه الأخيرة تنفي تواجد الحكومة، فإن الحالة الأولى المؤقتة تبقىها، لكن لكي تستمر الحكومة في القيام بمهامها المتمثلة في تنفيذ البرنامج رئيس الجمهورية، فإنها ملزمة بتقديم حصيلة أو بيان سنوي تحيط فيه البرلمان بما تم تطبيقه أثناء السنة الماضية من المخطط، أو البرنامج، وما هو في طور الإنجاز. كما تبين الصعوبات التي واجهتها والأهداف المستقبلية التي تغزم على تحقيقها.¹

بمعنى أن الحكومة تقدم سنويا بيانا عن السياسة العامة تبين ما تم تطبيقه خلال السنة المنصرمة، وما هو في طور التطبيق، مبينة العراقيل والآفاق المستقبلية. هذا البيان تقدمه أمام نفس الأغلبية. وعليه ستواصل دعمها إن نجحت أو إسقاطها إن فشلت. فالبيان هو وسيلة للإبلاغ وإحاطة البرلمان، الممارس لمهمته الرقابية بطريقة فعالة على نشاط الحكومة.²

وعلى هذا الأساس، فقد درج المؤسس الدستوري الجزائري على تخويل البرلمان ممارسة وظيفته الرقابية بإمكانية اختتام تلك المناقشة إما بلائحة (الفرع الأول)، أو ملتصق رقابة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: اللائحة

استقر التطور الدستوري الجزائري على استحداث لوائح عقب بيان السياسة العامة المقدم من طرف الحكومة والمعروض أمام المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة بعد المضي إلى نظام الثنائية البرلمانية في دستور 1996. لإجراء سبر آراء النواب ومراقبه الحكومة دوريا، وتقييم النشاط الحكومي .

وعلى هذا الأساس سنتطرق إلى شروط وإجراءات اقتراح اللائحة (أولا). وتوضيح قيمة اللائحة وواقعها ضمن آليات الرقابة البرلمانية (ثانيا).

¹ - أنظر: المواد: 114 من دستور 1976 (تعديل عام 1988) والمادتين 80 و84 من دستوري 1989 و 1976 على التوالي.
² - أنظر: سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.394، وأنظر أيضا: عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 261.

أولاً: شروط وإجراءات اقتراح اللائحة:

إن التعديل الدستوري لعام 1988 والنصوص الدستورية التالية له (دستوري 1989 و1996) أكدت على إمكانية اختتام بيان السياسة العامة للحكومة بلائحة. وهذا ما سطرته النظم الداخلية للبرلمان.¹ إلا أن هذه الآلية خاضعة لضوابط وشروط تتمثل في:

1- أن تودع اللائحة أو اللوائح في أجل اثنان وسبعون ساعة الموالية لاختتام المناقشة حول بيان السياسة العامة.² وهي المدة المحددة في النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي، والملاحظ أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعامي 1989 و1997 حدد المدة بثمانية وأربعون ساعة.³

2- أن تكون اللائحة موقعة من قبل عشرين نائبا على الأقل.⁴ في حين أن النظام الداخلي لمجلس الأمة اشترط خمسة عشر (15) عضوا. كما قدر العدد في النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي بثلاث المجلس.⁵

3- أن لا يوقع النائب على أكثر من لائحة.⁶

4- في حالة تعدد الاقتراحات، يعرض التصويت حسب إيداعها، والمصادقة على إحداها تلغي اقتراحات اللوائح الأخرى.⁷

وعلى ضوء النظم الداخلية للبرلمان والقانون العضوي 02/99 يمكن أن نسجل النقاط التالية:

- 1 - هذا النمط من اللوائح يحمل في طياته عدم رضا إحدى غرفتي البرلمان ، لكن المفترض أن اللائحة منطقيا تثير مسؤولية الحكومة ، وإن كان دستوري (1963 ، 1976)، لم يدرجا هذا الفرع من اللوائح على عكس دستوري 1989 ، 1996.⁸ هذا الأخير الذي أقرها على مستوى الغرفتين.
- 2 - الملاحظ أن إقرار اللائحة أمام المجلس الشعبي الوطني يشترط توقيع 20 نائبا، تودع لدى المكتب، متعلقة ببيان السياسة العامة في أجل 48 ساعة، والموالية لاختتام البيان. ويحظر على نائب توقيع أكثر من لائحتين في نفس الموضوع، وفي حالة التعدد تعرض للتصويت بأغلبية أعضائه حسب تاريخ الإيداع.⁹ بمعنى أنه يمكن للنائب التوقيع في أكثر من لائحة إذا كانت المواضيع مختلفة.

¹ - أنظر: المادة 79 وما بعدها من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1989 ، والمادة 135 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 1997 ، والمواد 51 إلى 55 من القانون العضوي 02/99 المحدد للعلاقة الوظيفية من الحكومة والبرلمان، والمادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

² - أنظر: المادة: 51 من القانون العضوي 99-02 والمادة 68 لمصدر النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

³ - أنظر: المادة 80 والمادة 1/75 من النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 و 1989 على التوالي.

⁴ - أنظر: المواد: 81 و 52 من نظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000 والقانون العضوي 09/99 على التوالي.

⁵ - أنظر: المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

⁶ - أنظر: المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي.

⁷ - أنظر: المادة: 82، 81، 113، 75، 53 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعامي 89-97 والنظام الداخلي لمجلس الأمة 1998 ، والقانون العضوي 99-02 على التوالي.

⁸ - أنظر : سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 325 و ما بعدها عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق ، ص 194.

⁹ - أنظر :المواد: 111، 112، 113، 114 من نظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000.

- 3 - الملاحظ أنه عند إقرار اللائحة أمام مجلس الأمة يشترط 15 عضواً، و بعد 48 ساعة من تقديم العرض. أي ما يتعلق بالبرنامج أو مخطط عمل الحكومة، و في هذه الحالة يتحدد العرض حسب تاريخ الإيداع، و مصادقة أغلبية الأعضاء.¹
- 4 - الجدير بالذكر أن النصوص الدستورية و لا حتى النظم الداخلية للبرلمان لم تحدد الغاية من اقتراح اللائحة، و إن كان المنطق يفرض إما التأييد على تنفيذ مخطط عمل الحكومة أو لوم هذه الأخيرة. فالأول يمنح الثقة، والثاني يدين الحكومة من طرف مجموعة من البرلمانيين غير راضيين و قادرين على توفير النصاب، و الذي قد يعتبر إعدارا بمفهومه المعنوي أو السياسي.²
- 5 - إن الممارسة البرلمانية أثبتت أنه قد يتم اقتراح لائحة لا علاقة لها لا بالتأييد ولا باللوم. و مثال ذلك المناقشة التي تلت بيان السياسة العامة لحكومة مولود حمروش حيث انتهت بلائحتين الأولى تعلقت بتصريح كل نائب بانتمائه السياسي و الإعلان عنه، والثانية بدعوة الرئيس ياسر عرفات أمام المجلس الشعبي الوطني كتقدير و مساندة للقضية الفلسطينية.³

- ثانياً : قيمة اللائحة و وقعها ضمن آليات الرقابة

من خلال التكريس الدستوري و النظم الداخلية البرلمانية لإقرار اللائحة، لم يظهر أي وقع قانوني لللائحة، و كأنها لوائح شكلية أو صورية، بمعنى أنها تنعدم للأساس الرقابي و ذلك لسببين :

- الأول: قد تطلب الحكومة من الأعضاء المعينين بمجلس الأمة الثلث 3/1 بمبادرة بلائحة لمساندة مخطط عمل برنامج رئيس الجمهورية المعينين من طرف هذا الأخير. خاصة أن هذا المخطط عرض أمام مجلس الوزراء تحت رئاسته و نال موافقته و رغبته. على أن هذا النوع لا يمكن أن يعتبر نتيجة تصويت الغرفة الأولى حيث يقدم الوزير الأول - رئيس الحكومة - عرضاً حول مخطط عمله خلال عشرة أيام التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني طبقاً للمادة 80 من الدستور. فالحكومة إذن ليست في حرج مما تقدمت به أمام الغرفة الثانية.⁴ بمعنى أن اللائحة ولدت ميتة، لأنها دون أثر قانوني. أي دون نتيجة في مواجهة الحكومة، فهي تغليب للاعتبارات السياسية على القانونية.⁵
- و لعل التنصيص الدستوري على اللائحة مرده اعدار و تنبيه للحكومة و امتصاص لغضب البرلمانيين، و التقصي حول أغلبية مساندة البرلمانيين للمواجهة بلائحة ملتزم رقابة.

- أما الثاني فقد تهدف اللائحة إلى إقرار مبدأ التعاون بين البرلمان و الحكومة وإبداء ملاحظات و اقتراحات، و لفت نظر الحكومة لبعض المسائل ذات الأهمية. بمعنى أن اللائحة موافقة للتوصيات.⁶ أو رسائل موجهة، لكن التوصية قد تلقى القبول كما قد تلقى

1- أنظر : 75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999.

2- أنظر: عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 268.

3- أنظر : جريدة الرسمية لمداولات م ش و ، عدد 173، 1990.

4- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق، ص. 198.

5- عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص. 268.

6- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم و السلطة، المرجع السابق، ص. 200.

تلقي الرفض ، و إن كانت تحقق الانسجام خاصة الوصول إلى حل توفيقى قبل انفلات العلاقة و الوصول إلى ملتصق رقابة هذه الأخيرة التي تقرر لائحة فعالة.

- الفرع الثاني: ملتصق الرقابة (اللائحة الفاعلة)

عملا بمبدأ التلازم بين السلطة و المسؤولية ، وإقرار قاعدة التوازن بين المؤسستين التنفيذية و التشريعية ، فإذا كان من حق المؤسسة التنفيذية ، أساسا رئيس الجمهورية حل البرلمان (نقصد الغرفة الأولى) ، فإنه من حق المؤسسة التشريعية أن تقرر المسؤولية الوزارية الجماعية للحكومة فتستقبل هذه الأخيرة برمتها .
ولقوة السلاح المتبادل لكلا المؤسستين، (حل البرلمان ، سقوط الحكومة) الشيء الذي يؤدي إلى عدم الاستقرار النسبي للمؤسسات الدستورية، أحاط المؤسس الدستوري هذه الممارسة الدستورية. وسنتطرق لمعنى ملتصق الرقابة(أولا). وضوابطه (ثانيا). ونتائجها (ثالثا).

أولا: معنى ملتصق الرقابة

نعني بملتصق الرقابة لائحة لوم ، أو حجب ثقة . ولقد عرفت في مجمل التطور الدستوري الجزائري بملتصق الرقابة. فهي تقضي بحصر المسؤولية الحكومية كوسيلة دستورية . ذات أثر قانوني هو العزل الجماعي للحكومة برمتها. (مسؤولية تضامنية)¹. أو هي إجراء يتم بموجبه إفصاح النواب عن موقفهم بحجب ثقته عن الحكومة والتي تستلزم دستوريا الاستقالة،² وفقا لشروط و إجراءات دستورية .

بمعنى أن ملتصق الرقابة لائحة موقعة من عدد من النواب تستهدف الإطاحة بالحكومة وفقا لإجراءات وشروط محددة دستوريا . والملاحظ أن التأسيس الدستوري الجزائري لهذا الإجراء وجد نواته الأولى في دستور 1963 من خلال المادة 55 المتضمنة إيداع لائحة سحب ثقة موقعة من ثلث النواب . كما أن النظام الداخلي للمجلس التأسيسي لعام 1964 اشترط إيداع اللائحة بأغلبية خمسين نائبا حاضرين في ذات الجلسة ، لتحريك و انعقاد مسؤولية رئيس الجمهورية بثلاث النواب³.

أما دستور 1976 فلم ينص على موضوع لائحة اللوم . ولعل مرد ذلك هو مركز رئيس الجمهورية. فالنظام كان قائما على وحدة السلطة، وإن كان تعديل 1988 اقر لائحة معدومة الأثر طبقا للمادة 5/114 . على أن التنصيب الفعال للائحة جاء في دستوري 1989 ، 1996 وفقا لضوابط و شروط يتم توضيحها في العنصر الموالي .

- ثانيا : ضوابط إقرار ملتصق الرقابة

على اعتبارات أن ملتصق الرقابة لائحة فعالة، فقد وضع المؤسس الدستوري جملة من الضوابط و الشروط يتم توضيحها وفقا لما هو آت:

1- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق ، ص. 202.

2- عمار عباس، الرقابة البرلمانية، المرجع السابق ، ص 270

3- أنظر: المادتين 131 ، 132 من نظام النائب لعام 1969.

1/- ضابط الارتباط ببيان السياسة العامة للحكومة :

ربط المؤسس الدستوري هذه اللائحة ببيان السياسة العامة¹. بمعنى أن هذا يدخل ضمن اختصاص المجلس الشعبي الوطني سواء في ظل أحادية أو بيكاميرالية السلطة التشريعية ، كما أنه لا يمكن ممارسة هذا الحق إلا مرة واحدة في السنة. ولعل هذا الربط مرده الوصول إلى استقرار مؤسساتي، وتقادي أزمة سياسية قد تعصف بمؤسسات الدولة.²

2/- ضابط الاقتراح العددي و الإيداع :

لم يقرر المؤسس الدستوري ممارسة هذا الإجراء بصفة فردية، بل اشترط قيادا عدديا لإضفاء طابع الجدية و الأهمية من جهة ، وذلك بسبب خطورة هذا الإجراء من جهة أخرى. وفي حالة عدم اكتمال الاقتراح العددي الذي هو سبع (7/1) في ظل دستوري 1989، 1996 ، فإنه لا يمكن الموافقة إطلاقا على هذا الملتمس من قبل النواب.³

كما اشترط إيداع الملتمس من قبل المبادرين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني شريطة تعليقه وتوزيعه على كافة النواب، ونشره في جريدة مداولات المجلس الشعبي الوطني لإعلام الرأي العام و الاطلاع عليه،⁴ كما لا يمكن للنواب إلا التوقيع على ملتمس واحد ، حتى لا يتم الالتفاف حول لائحة واحدة .

3/- ضابط المناقشة :

اشترط المؤسس الدستوري أن تكون المناقشة من طرف عدد محدود من النواب عن طريق مندوب أصحاب الملتمس ، و نائب يرغب في التدخل للمعارضة ، و نائب مؤيد له ، ثم الحكومة بناء على طلبها، الشيء الذي قد يوضح أمورا فيها غموض و لبس، قد تعكس رأي النواب، كما يدفع ممثل مندوب أصحاب اللائحة وفقا لفرص متساوية بين مؤيد و معارض⁵.

4/- ضابط التصويت بعد مرور 72 ساعة من إيداعه (3 أيام) :

حدد المؤسس الدستوري المدة بـ 3 أيام أي 72 ساعة ، و لعل الغرض من ذلك هو التريث و عدم التسرع، خاصة أمام لائحة قد تطيح بالحكومة، و التفكير مليا في العواقب سواء إيجابا أم سلبا. كما قد تتم مساندة النواب للملتمس (7/1) أعضاء من خلال الالتفاف مع زملائهم و إقناعهم بجدوى الملتمس و هم (3/2) أعضاء. وفي المقابل تسعى الحكومة هي الأخرى لعدم تحقيق هذا النصاب لضمان بقائها،⁶ ولعل مدة 3 أيام كافية لكلا الطرفين (مندوبو الملتمس ، الحكومة) للعمل على إقناع النواب و تحقيق النصاب من عدمه وهذا كفيل عن منح فرصة للحضور الجماعي لنواب المجلس، خاصة في ظل ظاهرة التغيبات. لكن السؤال ما جدوى تحقيق نصاب ثلثين (3/2) النواب ؟ في ظل مجلس نيابي تعددي ، خاصة أن الحكومة لها مهلة 3 أيام تسعى لعدم تحقيقه ، ولعل اللجوء إليها قد يوقظ الحكومة و يوجهها و يعذرهما ، كما أن اشتراط هذه النسبة غايته تحقيق استقرار حكومي و مؤسساتي.

ثالثا : نتائج ملتمس الرقابة

¹ - أنظر : المادتين 126،135 من دستوري 1996،1989 على التوالي .
² - دستور 1963 ، و نظام المجلس الوطني التأسيسي الذي لم يقر هذا الضابط ، و جعل اقرار سحب الثقة لمسؤولية رئيس الجمهورية خاضع للسلطة التقديرية للنواب دون ربط لتغطية معينة.
³ - على عكس دستور 1963 الذي اشترط ثلث نواب المجلس الوطني رئيس الجمهورية.
⁴ - أنظر : المادة 85 ، 117 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 89 ، 1997 ، و المادة 595 من القانون العضوي

02/99

⁵ - أنظر المادتين: 86 - 87 من قانون 89-16 المتضمن نظام داخلي للمجلس الشعبي الوطني

⁶ - عمار عباس ، الرقابة البرلمانية ، المرجع السابق ، ص. 275.

عندما تتوافر الضوابط السابقة، لتحقيق نصاب ثلثين (3/2) النواب، فإن ذلك يؤدي بالضرورة الى اسقاط الحكومة، و تقديم استقالتها الى رئيس الجمهورية ، و ان كان قبل تعديل 2008 يعتبر هو الذي وضع الخطوط العريضة لبرنامج الذي هو برنامج رئيس الجمهورية . أما بعد 2008 فهو بمثابة مخطط لتنفيذ البرنامج، اي معارضة على مخطط عمل وليس البرنامج .

كما أن سقوط الحكومة ، قد يولد مبدأ المعاملة بالمثل، و قد يحل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية كرد فعل على ملتصق رقابة نال نصابه¹ . لكن هذا لا يمنع رئيس الجمهورية من أن يعيد الوزير الأول على قمة هذه الأخيرة من جديد ، ما دام أن الدستور لم يمنع ذلك ، و لهذا فان هذا الاشتراط غايته الحفاظ على الاستقرار الحكومي ، و المؤسسات الدستورية ، كما يحافظ على التوازن المؤسسي، خاصة أن الملتصق هو مقابل للحل البرلماني.² و الخلاصة أن ملتصق الرقابة مرتبط بالأغلبية السائدة من المجلس الشعبي الوطني، و مدى الانضباط الجزبي، و إن كان أمر النجاح صعبا، إن لم نقل مستحيل استحالة نسبية.

¹ -M.BRAHIMI , Le droit de solution dans la constitution de 1989, R ASJEP . n 01 ، 1990.

² - في ظل دستور 1963 اذا نجح البرلمان في التصويت على لائحة سحب الثقة ، يستقبل رئيس الجمهورية وينحل البرلمان تلقائيا . طبقا للمادتين 55 و 56 من دستور 1963.

خاتمة

لقد تعرضنا للمحطات الدستورية والسياسية التي شهدتها التطور الدستوري للسلطة التشريعية، سواء ماتعلق بالتطور من الناحية المؤسساتية أو الوظيفية في عهدي الأحادية الحزبية أو التعددية. وسواء في المجال التشريعي أو المجال الرقابي، وعلى ضوء معالجة الإشكالية السابق طرحها في المقدمة توصلنا إلى نتائج واقتراحات وبقالما هو آت :

- إن الأزمة التي عصفت بالنظام صائفة 1962 هي أزمة اختلافات بين أشخاص، ومشكلة صراع على السلطة، لا علاقة لها بالإيديولوجية أو المذهبية، حتى وإن كان النقاش حول اقتراح نظام برلماني قائم على التعددية، أو نظام اشتراكي معتدل متعايش مع القيم الإسلامية، فإن كان يجب ألا تصل المسألة إلى حد الاشتداد الدموي، في ظل وجود أطراف تسعى للوصول للسلطة.
- إن تلك الأزمة استغل فيها الطرف الذكي (جماعة بن بلة) الظروف. فاستغلال مكانة المجلس الوطني للثورة، وقوته، فالمجلس لا يجتمع إلا بتحقيق نصاب 2/3، علما أن المكتب السياسي والحكومة المؤقتة لا يشكلان إلا 1/3 الأعضاء، و 2/3 من ممثلي الولايات مما يصعب عقد المجلس في دورة طارئة. هذا إن لم نقل أنه مؤيد من قادة المجلس لمعارضة اجتماعه، في مقابل وجود طرف مهياً سياسياً ومنظم عسكرياً.
- إن المجلس الوطني التأسيسي لم يمارس وظيفته التشريعية إلا في حالات نادرة، إن لم نقل معدومة فعلى سبيل المثال أدخل تعديلات تعلقت بعدد من مشاريع القوانين الحكومية نذكر منها قانون الجنسية حيث عدل على إثر مداخلة قوية من "فايد أحمد" أسفرت على إعادة إدراج التمييز بين الجزائريين المسلمين وغير المسلمين، كما أجرى المجلس مناقشات على إقرار لوائح وقوانين تعلقت بـ: اللائحة الخاصة بتعريب الإدارة، وقانون 29 جوان 1963 المتضمن تحديد السن القانونية للزواج، والمصادقة على مراسيم مارس التاريخية بتاريخ 18 مارس 1963 والمتعلق بتنظيم الأملاك الشاغرة
- إن اقتراح لائحة اللوم يجعل الحكومة مسؤولة أمام المجلس التأسيسي، إلا أن طبيعة النظام الرئاسي المتشدد *Présidentialiste* وضع قيوداً صعبة على النواب بشأن محاسبة الحكومة، في ظل انعدام نصوص مبينة للعلاقة بين رئيس الحكومة والوزراء. هذا التنصيص يجد ضالته في أن المجلس التأسيسي، وبحكم أن جل أعضائه موالين لرئيس الحكومة سواء عن طريقة النظام الحزبي (مكتب السياسي)، أو قيادة الأركان المتحالفة معه في الأزمة، يعلمون أن هذه القواعد مستبعدة التطبيق، بل يستحيل ذلك استحالة مطلقة، ومن المنطق فلا فائدة في تنظيم أمر يستحيل تطبيقه.
- إن الحكومة المجسدة في رئيسها سعت على بسط هيمنتها وتركيز سلطاتها بتحالفها مع قيادة الأركان، بل وصلت إلى حد شخصنة السلطة، خاصة بعد الهيمنة على المكتب السياسي بعد استقالة محمد خيضر، ورايح بيطاط. وإن كان هذا الوضع جسد غياب النصوص المنظمة للعلاقة بين المجلس التأسيسي والحكومة.
- لقد تم تركيز السلطة في صورتين: تركيز هيكلي: من خلال استيلاء هيئات ومؤسسات كانت تابعة لجهات أخرى، ألحقت برئاسة الحكومة مثل: مديرية التكوين المهني، المديرية العامة للتخطيط والدراسات الاقتصادية، المكتب الوطني لتسيير الأملاك الشاغرة، الديوان الوطني للإصلاح الزراعي تحت عنوان الهيكل وإعادة

الهيكلية والإعلان بنص وزاري في 1963/09/04 بإنشاء وزارة الاقتصاد والتخطيط والتكوين المهني. وتركيز سياسي تلخص في اتخاذ سلسلة من القرارات بصفة انفرادية عن الحكومة والمجلس التأسيسي. الشيء الذي يفسر هيمنة وإنفرادا بالسلطة في آن واحد، ضاربا بمبدأ القيادة الجماعية عرض الحائط، وهذا ما تجلّى أيضا في إعداد دستور 1963. فعملية الإعداد خارجة عن إطار المجلس التأسيسي، على الرغم من أنه تم تقديمه على شكل اقتراح برلماني.

- إن الاندماج والمزج بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية ضيق، وغيب البرلمان وأخرجه عن دائرة وظيفته التشريعية والرقابية فأصبحت المؤسسات مركزية بيد الرئيس المنفذ والمشرع، العاكس لتوجهات نظام الحزب، قافزا بذلك على مبدأ الفصل بين السلطات، سادا ذريعتيه باستقرار المؤسسات وأجهزة الدولة، ومحققا لمطامح الشعب معلنا عليها في آخر فقرة من ديباجة دستوره. كما أن هذه التشكيلة يغلب عليها الاعتبار العسكري، لضمها عددا كبيرا من القادة العسكريين. ولعل مؤدى ذلك التمسك بالمشروعية الثورية والتاريخية، التي يجسدها القادة العسكريين أكثر من المدنيين.

- إن مجلس الثورة غير منتخب، وليس هيئة تأسيسية، ولا مؤتمر حزب فهو لا يمثل مجلسا وطنيا لأن العضو المبعد والمستقيل أو المتوفى، - أي في حالة شغور منصب- العضو لا يعوض. فهو فاقد لنظام الاستخلاف. كما أنه لا يملك نصا أو نظاما داخليا لسير أعماله، فلم يتبين اختصاصهم التشريعي ومجال القانون، ونظام المبادرة، وكل ما جاء في الأمر 65-182 كان من أجل توظيف مصطلح الرقابة، وعملية إجراء التعديل عن طريق أوامر مجلسية دون تحديد الإجراءات، كما لم يحدد أنماط التصويت.

- إن نظام الحكم في هذه الفترة اتجه فعليا إلى تكريس مبدأ وحدة السلطة الجامعة بين رئاسة مجلس الثورة، ومجلس الوزراء، والأمانة العامة للحزب. هذا فضلا عن إقرار المسؤولية الفردية للوزراء أمامه أو المسؤولية الجماعية أمام المجلس. الشيء الذي ركز الصلاحيات ودعم السلطة الرئاسية، وجعل الرئيس يعتلي سدة الحكم بامتياز في ظل استمرار تجسيد الدستور والمواصلة بالعمل وفقا للمادة 59 من دستور 1963 -لقد تجسد مبدأ أولوية الحزب في دستور 1976. فقد تم منح أولوية للحزب الواحد على حساب الدولة، على أساس أنه القوة الطلائعية لقيادة الشعب ودليل الثورة الاشتراكية وقوة المجتمع، بل أداة الثورة قيادة، وتحقيقا وتنشيطا. فالقيادة الحزبية هي الموجه للسياسة العامة للدولة، هذا فضلا على أن الوظائف الحاسمة في الدولة تسند إلى أعضاء من القيادة الحزبية.

-عدم إقرار مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان. فمصطلح السلطة ارتبط برئيس الجمهورية فقط، عدا مرتين استعمل مصطلح الوظيفة في المادتين 104، 114 فيما يتعلق بقيادة الوظيفة التنفيذية من طرف رئيس الجمهورية من منطلق مبدأ وحدة السلطة والاتجاه نحو تركيزها سياسيا. وأنه منتخب وله كامل الصلاحيات في ظل نظام رئاسي متشدد -رئاسوي-.

-إن انتخاب أعضاء المؤسسة التشريعية طبقا للمادة 128 من دستور 1976 مرهون على ترشيح من القيادة الحزبية. هذا فضلا على أن القيادة البرلمانية للرئيس، ونوابه. ورؤساء اللجان الدائمة هم أعضاء في اللجنة المركزية بصفاتهم. وبفقدانهم لتلك الصفة

يفقدون العضوية في اللجنة المركزية طبقا لأحكام المادة 98 من القانون الأساسي للحزب.

- إن النائب ظل تابعا لمؤسسات وأجهزة القيادة الحزبية من جهة ، و السلطة التنفيذية ببنيتها الأحادية تحت إمرة رئيس الجمهورية المعزز بمركزه الممركز للسلطة من جهة أخرى، فضلا على أنه المسجد لوحدة القيادة الثانية للحزب والدولة ورئيس الاجتماعات المشتركة لأجهزة الحزب والدولة. الشيء الذي يجعل حتما من المؤسسة البرلمانية أن تكون جهازا من الأجهزة الحزبية. كما أن بقاء الأعضاء مرهون بمدى إخلاصهم لمبادئ وسياسة الحزب. هذا فضلا عن النظام التأديبي المقرر.

- إن الدوافع التي كانت وراء أحداث أكتوبر 1988 تتجلى في: الصراع المحتدم بين المحافظين (نوي الاتجاه الاشتراكي، وأنصار الحزب الواحد)، والإصلاحيين (جماعة الانفتاح الاقتصادي و السياسي)، والاختلاف في تصورات الإصلاح بين الرئيس الشاذلي بن جديد و جناح من الحزب ، وبالأخص أثناء انعقاد المؤتمر السادس لجبهة التحرير الوطني في أواخر نوفمبر الذي رفض التعددية، و أبدى تحفظات. لكن الغلبة كانت للرئيس، وانتهت بإرساء دستور جديد لعام 1989. وهذا راجع لسياسة الإصلاحات وبالأخص الاقتصادية، بالنظر للمعرفة الجيدة للرئيس بالحزب و دواليبه و كيفية التغلب عليه ، فكانت بداية من خطاب 10 أكتوبر كبادرة أولى.

وهذا فضلا عن الفساد العام، وانتشار ظاهرة البيروقراطية ومظاهر الانحراف العام سواء كانت علاقات جهوية ، أو إقطاعية عسكرية أو حزبية. كلها انصهرت في بوتقة واحدة، انعكست على الواقع الاجتماعي هذا من جهة. ومن جهة أخرى انتشار ظاهرة البطالة و الارتفاع المستمر لأسعار المواد الغذائية إن لم نقل ندرتها، ناهيك عن تدخل عوامل دولية، كانهيار الاتحاد السوفياتي التي جعلت الجزائر تصاب بداء البيروستريكا.

- إن دستور 1989 لم يتضمن مصطلح حزب سياسي، و إنما تحدث عن الحق في إنشاء جمعيات ذات طابع سياسي معترف بها كدخول محتشم للانفتاح السياسي، وإن كان ذلك في إطار خلق منابر داخل جبهة التحرير الوطني. ولقد استعمل هذا المصطلح للانفتاح على الحساسيات محاولا التقليل من نفوذ الحزب الواحد و إرجاعه إلى حجمه الذي يمكن التحكم فيه.

- أورد المشرع شروطا عامة لإنشاء جمعيات ذات طابع سياسي، و هي تلك التي لا تتناقض مع طبيعة الجمعية ذات الطابع السياسي، و لا تخرج عن الأهداف السياسية التي تحمل في طياتها حماية للدولة، و المحافظة على النظام الديمقراطي، التي من خلالها يتوجب على كل حزب أن يساهم في المحافظة على الاستقلال الوطني و سلامة ترابه، والوحدة الوطنية.

- إن قانون 89-11 كان بداية لعهد جديد و دخول مرحلة يستوجب فيها أن يكون النظام ديمقراطيا إلى حد بعيد. و لعل فتح المجال أمام التحزب (نظام الإخطار فقط) كان يعبر عن رغبة صادقة في توسيع إطار المشاركة السياسية، واحترام قواعد الديمقراطية التي أقرها الدستور ، وربما كان من ورائه العمل من أجل تشتيت و تفكيك أو اصر المعارضة، وإضعافها بإكثار عدد الأحزاب الصغيرة ، لتشتد المنافسة فيما بينها، ويفسح المجال واسعا لاستمرار الحكام الحاليين في الاستئثار بالسلطة زمنا طويلا ما دام الحزب

الواحد غير حاكم بالفعل، فلا حرج من إيجاد مائة حزب أو أكثر، المهم أن يبقى الصراع أفتياً:

- وما زاد الوضع تدهورا هو قانون 91-07 المؤرخ في 03 أبريل 1991 المتضمن تقسيم الدوائر الانتخابية ، والذي استند على معيار جغرافي لتقسيم الدوائر الانتخابية، ولم يستند على معيار الكثافة السكانية ، وإن كان هذا الاستناد على خلفية لدراسة الخارطة السياسية للبلاد .

- بعد حدوث الفراغ المؤسساتي إثر استقالة الرئيس الشاذلي بن جديد ، كان من الأجدر أن يصدر بيان المجلس الدستوري في شكل قرار، نظرا لأنه لم يكن وليد إخطار بموجب رسالة، وإنما جاء نتيجة اجتماع بين المجلس الدستوري ورئيس الجمهورية حول موضوع الاستقالة لبحث مدى دستوريتها، وإقرار رفضها، وإثبات حالة الشغور.

- والملاحظ أن الإعلان الصادر عن المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 14 جانفي 1992 المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة ، لم ينتبه ولم يذكر عدد أفراد هذا المجلس. وهل يكتفي المجلس بأعضائه المتبقين بعد وفاة رئيسهم، أم أنه يستكمل الخمسة بعضو؟ وإن كان في الفقرة الثالثة في إعلانه نص على أنه في حالة تعرض رئيس المجلس الأعلى للدولة لمانع ، بالمعنى الدستوري أو وفاة أو استقالة ينتخب المجلس الأعلى للدولة رئيسا جديدا من بين أعضائه .

فمن خلال هذا التنصيص يتبين أنه بعد وفاة الرئيس، تبقى التشكيلة مكونة من ثلاثة أعضاء زائد الرئيس المنتخب من بين التشكيلة - الأربعة -

- مارس المجلس الأعلى للدولة وظيفة التشريع بواسطة المراسيم التشريعية في نطاق المجال المحدد والمحصور في المادة 115 من دستور 1989 ، ناهيك على امتلاكه للتشريع الموازي عن طريق السلطة التنظيمية في المادة 116 من الدستور، وطبقا لإعلان المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 19 جانفي 1992 البند الثاني.

- وتحت غطاء استمرارية الدولة ، فإن المجلس الأعلى للدولة جاء لسد شغور رئاسة الدولة، ممارسا للسلطات والصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية المحددة دستوريا. ناهيك على إمساكه للسلطة التشريعية عن طريق مراسيم ذات الطابع التشريعي، ووضع المجلس الاستشاري على الهامش، ومنحه الحق في تقديم آراء حول مشاريع المراسيم التشريعية فقط. وبذلك استحوذ على السلطة المزدوجة (تنفيذ وتشريع)، المفنقرة لتمثيل الأمة الشيء الذي يطرح مشكلة الشرعية.

-إن المجلس الاستشاري ليس كباقي الهيئات التشريعية التي تجتمع في دورتين محددتين زمنيا ودورات استثنائية متى دعت الضرورة إلى ذلك. فالاجتماع في أول يوم عمل لكل شهر يعني أن الاجتماعات تكون بصفة دورية كل شهر، فهل هذا التنصيص راجع إلى المرحلة الانتقالية الحرجة التي تمر بها البلاد في تلك الفترة، أم أن هذا راجع إلى الدور الاستشاري المنوط بالمجلس؟ أي هل هذا راجع لضرورة سياسية أم ضرورة تشريعية؟

-إن صلاحيات المجلس الاستشاري الوطني على نوعين الأول شبه تشريعية، على أساس أنه يدرس المسائل ذات الطابع التشريعي، والثاني دراسة وتحليل المسائل ذات الطابع الوطني، وهذا يحمل في طياته الصفة الاستشارية للمجلس دون أن يتمتع بسلطة القرار. فدوره تبعي ، خاضع لسلطة المجلس الأعلى للدولة.

- إن تبنى نظام الثنائية البرلمانية لم يكن وليد الصدفة، بل كان نتيجة خلفيات أخذت شكل مبررات سياسية وقانونية. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فمن خلال إنشاء نظام الغرفتين أصبح البرلمان مساحة جديدة للتعبير والحوار على المستوى السياسي وأداء لتحسين نوعية التمثيل الوطني للشعب، بالإضافة إلى كونه أحسن طريقة لضمان استقرار استمرارية الدولة، والانتقال الهادئ للسلطة في حالة الشغور.

- إن فكرة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة لاقت العديد من الانتقادات، فهي لا تتماشى والممارسة الديمقراطية، كما اعتبرت بمثابة وسيلة لفرض هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان، لأنه يشكل جهازا رقابيا حادا على العمل التشريعي الذي ينتجه المجلس الشعبي الوطني. فالنص التشريعي المصادق عليه من قبل هذا الأخير لا يكتسب القوة القانونية إلا إذا صادق عليه مجلس الأمة بـ $\frac{3}{4}$ ، والتي لن تتحقق إلا إذا اشرك الثلث المعين في عملية المصادقة. فلو يشتد الصراع بين الكتل المشكلة لهذا المجلس، سيصعب على المجلس الشعبي الوطني، و من خلاله الحكومة ممارسة الوظيفة التشريعية وتجسيد العمل الحكومي. ذلك أن الثلث الرئاسي قد يلعب دورا تحكيميا بين هذه الكتل، كما قد يلعب دور الأقلية الفاصلة (*Minorité de blocage*) التي تعود لها كلمة الفصل في اعتماد النص أو رفضه، مما جعل البعض يطلق عليه اسم الثلث المجدد

- إن المؤسس الدستوري منح لرئيس الحكومة اختصاصا يمكن الهيئة التنفيذية من التدخل المباشر في عمل البرلمان، و من ثم يؤثر في إنتاج التشريع، فاللجنة المتساوية الأعضاء تجتمع بطلب من رئيس الحكومة. و من هذا المنطلق فالوزير الأول يتمتع بسلطة تقديرية، و هو الذي يبلغ رئيس أية غرفة عن طريق طلب يتضمن إمكانية اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء في غضون عشرة أيام من تاريخ الإعلام .

بمعنى أن إجراء عقد اللجنة للإجتماع مرهون برغبة الوزير الأول. فإن أراد اجتمعت، و إن لم يرغب تأخر اجتماعها، و بذلك يظل النص معلقا. وكان من الأجدر أن يحدد التنصيص وفقا لمدة زمنية تجتمع فيها اللجنة سابقة الذكر وجوبا، دون أن يرد أمر ذلك إلى الوزير الأول. و كأن البرلمان ليس في وسعه أن ينهض بهذا الإجراء من تلقاء نفسه.

- كان من اللازم أن يترك المؤسس الدستوري حق المبادرة لصاحب النص. فإذا كان اقتراحا كانت المبادرة من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني، وإن كان مشروع قانون كانت المبادرة من الوزير الأول، مع تقييد ذلك بأجل زمني معين لدعوة اللجنة للانعقاد، أما بالنسبة لبقاء الحكومة محتكرة لهذه المبادرة - طلب انعقاد اللجنة- فإنه يعطي تفوقا و امتيازاً، إن لم نقل إمكانية بقاء النص عالقا في حالة عدم طلب الوزير الأول بانعقاد اللجنة.

- من الناحية اللفظية، فإن النص الدستوري للمادة 120 من دستور 1996 جاء بعبارة " أعضاء كلتا الغرفتين " و هذا أمر غير منطقي ، نظرا لأن حرف الجر " من " سقط سهوا و الأصح " أعضاء من كلتا الغرفتين " و لو سلمنا بغير ذلك ، فإن ذلك يعني أن عدد الأعضاء $389 + 144 = 533$ ، و هذا مخالف لنص المادة 88 من القانون العضوي 02/99.

- إن المؤسس الدستوري الجزائري، اشترط أنه لا يمكن إدخال تعديلات إلا بموافقة الحكومة. و كأنه يريد بذلك أن يمكن الاثنان (مجلسا البرلمان) من الالتقاء حول أي تعديل، وبالتالي يدرج في النص الحكومة بإعتبارها شريكا بالتساوي مع البرلمان في سن التشريع، أو أن تصبح إمكانية التعديل محدودة جدا .

- إن النصاب القانوني المحدد دستوريا بـ $\frac{3}{4}$ أصوات أعضاء مجلس الأمة يجعل من هذا الأخير الجهاز الكابح للعمل التشريعي، حتى وإن كان هناك تقارب و انسجام بين الغرفتين. لذلك كان لا بد من المغايرة في التصويت، كأن يشترط نصاب $\frac{2}{3}$ على مستوى مجلس الأمة .

- كما أن إجراء سحب النص في حالة عدم الوصول إلى اتفاق من شأنه أن يعلق النص. فكان من الأجدر أن يعطي إمكانية الفصل النهائي لصالح الغرفة الأولى. فإجراء السحب هو عملية سلبية. و به يثبت الفشل، ناهيك على أن المادة 120 و إن كانت تقصد المبادرة بمشروع قانون، واقتراح، فإنها لم تغط هذا الجانب بالكامل. فهناك طائفة من القوانين هي القوانين العضوية و كأن هذه الأخيرة لا يحدث بشأنها اختلاف.

- أورد المؤسس الدستوري الجزائري عبارات ومصطلحات مثل "أساسي" و"النظام" و"النظام العام" و"القواعد" و"القواعد العامة" و"الشروط" و"الضمانات". فهي كلمات غير واضحة المعالم لصعوبة التمييز بين النظام العام، والنظام، وبين ما هو أساسي وغير أساسي. وهذا ما يؤثر أيضا في التفسير والتأويل ويؤدي بالمجلس الدستوري إلى التدخل بالفصل إما بتقييد المجال أو بتوسيعه.

- والجدير بالذكر هنا، أن المؤسس الدستوري وظف عبارة يعرض "présentés"، ولم يوظف عبارة تداول "Délibéré". والغرض من ذلك أن يطلع رئيس الجمهورية على مشاريع القوانين، لأنه يترأس مجلس الوزراء ويعطي رأيه فيها. وهذا يعتبر إدخالا لرئيس الجمهورية في تحضير مشروع قانون الحكومة، لكي يحاط به علما.

وإن كان العارف بالصياغة الدستورية يجد أن عبارة "يعرض" تعني أن المشروع خاضع لرغبة رئيس الجمهورية، ويعدل حسب نظرتة وتوجيهاته. ثم بعد ذلك يقدم مشروع القانون لمكتب المجلس باسم الوزير الأول. ويكون مرفوقا بالمستندات والوثائق المتعلقة به، ثم يعرض على اللجنة المختصة التي لا يجوز أن تجتمع أثناء انعقاد جلسات المجلس إلا لغرض المداولة في مسائل تتطلب دراسة مستعجلة.

- إن استشارة مجلس الدولة بخصوص مشاريع القوانين هي استشارة إلزامية على أساس أن زيادة حرف جر في غير محله هو حرف "الباء"، ومن شأنه أن يغير مغزى الهدف فيتحول الرأي المذكور من رأي بسيط تستنير به الحكومة، إلى رأي موافق أو مطابق . فإذا كان الأول طلبه إجباريا كإجراء شكلي لتمير القانون إلى البرلمان، فإنه غير ملزم للحكومة بل تستأنس به. أما الثاني بإدخال حرف الباء، فهو رأي ملزم، يجب على الحكومة طلبه والأخذ به وإلا شاب مشروع القانون الذي ستقدمه للمجلس الشعبي الوطني عيب الشكل. وعليه فالرأي المقصود هنا هو الأول والبسيط وهو المفهوم الحقيقي الذي أعطته إياه نفس المادة في صياغته باللغة الفرنسية. فهو يستعمل عبارة "Après AVIS"، وترجمتها الصحيحة باللغة العربية "بعد رأي". ومن هنا نكون أمام رأي بسيط غير مطابق، ولا تلتزم به الحكومة، على الرغم من أن الأصل هو النص المحرر باللغة العربية.

- إن المبادرتين تتحدا بقيدين وهما ، أن كلا المبادرتين (اقتراح برلماني، مشروع حكومي)، لا يمكن أن يبقيا إلا على موضوع من الموضوعات المحفوظة بموجب الدستور (المجال التشريعي) - باستثناء دستور 1963 - وثانيا: إرفاق المبادرتين بعرض الأسباب، وتحريرها في شكل مواد قانونية يعني وجوب إعطاء الطابع القانوني للمبادرة التشريعية. لكن ما يتبين، من خلال التطور الدستوري الجزائري نلتمس أن هناك أفضلية للمشروع الحكومي على الاقتراح البرلماني. فالمبادرة التشريعية وإن كانت مقسمة نظريا بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية، فهذا الوضع ليس في صالح البرلمان، لأنه من الناحية العملية تكاد تكون من اختصاص السلطة التنفيذية وحدها. وهذا ما أثبتته الممارسة. فهذا الاقتسام قلب مفهوم السلطة التشريعية بعدما كان يدل على البرلمان وحده، أصبح يدل على البرلمان والسلطة التنفيذية. وشكك في التعريف التقليدي للقانون القائم على أساس المعيار العضوي أي الجهة المصدرة، وأصبح الفقه الدستوري ينادي بضرورة الأخذ بالمعيار الموضوعي عند كل محاولة لتعريف القانون.
- إن اقتسام المبادرة التشريعية بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية استثنى رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة، أعضاء مجلس الأمة. وكان من الأجدر إلحاق هذه الأطراف في المبادرة، على أن يكون عضو الحكومة- الوزير- في إطار اختصاص وزارته، أما بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة. فحتى لا يتنافى هذا مع أحكام المادة 98 من الدستور المكرس للسيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها لكلا غرفتي البرلمان.
- إن المبادرة المالية هي الأخرى لم تسلم من العقلنة البرلمانية. فالحكومة ترفض اقتراحات البرلمانيين إذا كان من شأنها أن تؤدي إلى إضافة أعباء مالية جديدة، مع العلم أنه من النادر أن يخلو اقتراح قانون من إمكانية إضافة تكاليف جديدة لميزانية الدولة. فضلا عن ذلك، فالمصادقة على المشاريع المالية ليس لها أثر ما دامت تتمتع بإمكانية دخولها حيز التنفيذ بناء على أوامر.
- إن امتياز الحكومة على جدول أعمال البرلمان ذات نطاق محدود ينحصر على المجال التشريعي دون الرقابي، إذ لا يعقل أن تكون كل جلسات البرلمان تتمحور حول مشاريع القوانين فقط، لتمنع البرلمان عن ممارسة آلياته الرقابية
- إن مبدأ أخذ موافقة الحكومة ، و التشاور، و الأولوية، و استعجال المشاريع الحكومية، وإن كانت تختلف في دلالتها، وأوقات صياغتها، إلا أنها كانت ترمي إلى تعزيز الحكومة، وفرض أمرها على البرلمان. و أصبح هذا الأخير تابعا للحكومة ، نظرا لأن هذه الامتيازات الممنوحة للحكومة غير مقيدة ، مما يجعل البرلمان يشعر بخيبة أمل، ولم يعد سيد جدول أعماله. و الإحساس بعدم الجدوى من الحضور و لا المناقشة، وربما هذا يفسر المقاعد الشاغرة أثناء الجلسات .
- كان من الأجدر على المشرع إذا رأى أنه يجب عليه أن يقرر أولوية الحكومة، بحجة أنها السابقة بمشاريع القوانين، أن يقرر حق الأولوية في حالة ما إذا تناول مشروع قانون واقتراح قانون نفس الموضوع، كما أنه يقيدتها بشروط و ظروف زمنية، ويحصر هذه الأولوية على ما تعلق بالنصوص التشريعية فقط، و لا يطلق لها العنان، لأن هذا يعدم المبادرة التشريعية.

- إن حق النواب في التعديل مقيد بضوابط قد تؤدي إلى حرمانهم من ممارسته. فالحق وإن كان قد كرس إلا أنه ليس بالطريقة التي تجعله مستحيلا، سواء تعلق هذا بالمدة أو القيد العددي، خلافا للحكومة التي تتمتع بتقديم التعديلات في أي وقت ممكن
- إن أسلوب التصويت مع المناقشة العامة هو الأسلوب الناجع للمحافظ على مبدأ السيادة البرلمانية في إعداد النصوص التشريعية و التصويت عليها. نظرا لأن الأسلوبين الآخرين يفسران على أنهما سلاح قانوني تستخدمه السلطة التنفيذية متى شاءت محافظة على مبادرتها، كما قدمتها دون تعديلات جوهرية لا تمس بأصلها، و هذا ما يتلاءم مع سياستها العامة .
- إن حق الاعتراض ما هو إلا آلية دستورية منحت لرئيس الجمهورية بواسطتها يقدر مدى ملاءمة النص التشريعي مع السياسية العامة، كما أنه يمكن للبرلمان أن يوافق عليه كما كان في صورته الأولى. أي يتجاوز ذلك بنصاب التصويت المقرر ثانية وهو: $(2/3)$ للغرفة الأولى. وعليه فلا يمكن أن يجعل القانون معدوما، وهذا التخطيط دون استعمال تقنية الثلث الرئاسي على مستوى مجلس الأمة ، ومع بقاء إجراء إصداره.
- إن المادة 127 من الدستور الحالي في فقرتها الثانية تحمل في طياتها أن إقرار القانون في حالة المداولة الثانية يتطلب أغلبية $2/3$ أعضاء المجلس الشعبي الوطني، و كأن مجلس الأمة معفى من التصويت في حالة المداولة الثانية. ونفس الشيء نلمسه في نص المادة 45 من القانون العضوي 99-02 الذي جاء بصيغة النواب، بمعنى أن النص التشريعي لا يمر إلى مجلس الأمة. وفي المقابل إن المادة 98 من الدستور تقضي بـ: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين و هما مجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه " . فكان من اللازم أن يضاف إلى نص المادة 2/127 عبارة دون الإخلال بأحكام المادة 3/120 ، أو مع مراعاة أحكام المادة 3/120 " بعد عبارة المجلس الشعبي الوطني، و أيضا في نص المادة 45 من القانون العضوي .
- كان من الأجدر أن يوسع المؤسس الدستوري دائرة الإخطار لتشمل مثلا الوزير الأول باعتباره مسؤولا على تنفيذ القوانين ومسؤولا على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية. وعليه كان من المناسب جدا تمكينه من سلطة إخطار المجلس الدستوري بخصوص قوانين يرى أنها غير دستورية، و سيصبح ملزما بتنفيذها على أرض الواقع.
- ومن الأجدر كذلك توسيع هذه الدائرة لتشمل أعضاء الغرفتين حتى تتمكن المعارضة البرلمانية من وضع حد لسيطرة الأغلبية. لأن هذه الأخيرة تستطيع استعمال هذه السلطة من خلال رئيس المجلس، و لا بأس أن تستفيد بهذه السلطة الأقلية ، ترسيخا لقواعد الديمقراطية، و احتراماً لرأي الأقلية. على أن تكون مقيدة بضوابط، كأن يكون قيادا عدديا أي نصابا معينا. كأن يكون الربع $(1/4)$ لأعضاء كل من غرفتي البرلمان لهم الحق في إخطار المجلس الدستوري، لأن ترك المجال مفتوح فيه مبالغه للمعارضة بشكل مسرف، و من شأنه أن يعرقل الأغلبية البرلمانية فيما تصادق عليه من قوانين.
- فيما يتعلق بتحديد نسب تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة طبقا لأحكام المادتين 02-03 من القانون العضوي (03/12) ، يلاحظ لبس وغموض، وتناقض، نظرا لأن النسبة حددت على أساس المقاعد المتنافس عليها في الدائرة الانتخابية ليعاد تحديد نفس

- النسبة على مستوى المادة 03 ولم تتحدد على أساس المقاعد المتحصل عليها أو التي فازت بها القائمة، وفي المقابل أن القائمة طبقا لأحكام المادة 88 من القانون العضوي (01/12) أين يتم توزيع المقاعد وفقا للترتيب الوارد في القائمة ، وعلى هذا الأساس فإذا لم يتم إيراد العنصر النسوي في المراتب الأولى لكل قائمة نصطدم بكيفية حساب نسبة العنصر النسوي خاصة أن القائمة مغلقة، ونكون أمام منازعة بشأن إعلان النتائج تطرح أمام المجلس الدستوري طبقا للمادة 166 من القانون العضوي (01/12)، طرف يتمسك بالمادة 88 من القانون العضوي (01/12) ، في ظل نظام القائمة المغلقة وطرف يتمسك بالمادة 03 من القانون العضوي (03/12)، في مقابل أنه عند الحساب نحصل على أعداد عشرية. وكان من الأجدد النص على التقريب إلى العدد الصحيح الأكبر، بالإضافة أنه حسب الأمر (01-12) المحدد للدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في البرلمان وحسب الملحق المرفق لهذا الأمر، لا توجد دائرة إنتخابية بها عدد المقاعد 4، الشيء الذي نجده في المادة 02 من القانون العضوي (03/12).
- إن المؤسس الدستوري لم يقرر مبدأ التوقيع المزدوج، أي عدم وجود إعادة توقيع من طرف الوزير الأول والوزراء. لما فيه من مكانة تحقيق التوافق داخل السلطة التنفيذية و تكرر مبدأ العقد الجماعي.
- إن إجراءات العملية التشريعية (جدول الأعمال، التعديل، التصويت) يفترض أن يكون التحكم فيها من اختصاص البرلمان، لكننا وجدنا أن التحكم من اختصاص الحكومة. وبالتالي أصبحت هذه الأخيرة سيدة الموقف مما يؤدي إلى انسجام الإنتاج التشريعي مع مصالح الحكومة.
- إن العمل بهذا الأسلوب (التصويت دون المناقشة) يعد إجراء مكملًا، إذا تبين أن التعديل البرلماني غير مرغوب فيه. هذا إذا لم يبتز أمام اللجنة المختصة و مكتب المجلس، و أدرج ضمن النص التشريعي. فالحكومة تعمل بهذا الأسلوب لكي يبقى المشروع محافظا على نسقه القانوني المقرر من طرف الحكومة، خاصة أن هذا الأسلوب صيغ على أساس مصلحة الحكومة، و من ثم يفقد النواب ما بادر به من التعديلات. و هذا بطبيعته يتجلى قبل حصر هذا الأسلوب على الأوامر .
- و على نقيض الدستور الأول الذي لم يشترط توافر نصاب قانوني، ووصف الاعتراض بالبسيط ، فإن الدساتير اللاحقة عليه اشترطت نسبة $\frac{2}{3}$ أعضاء المجلس الشعبي الوطني للتغلب على اعتراض الرئيس. و هي أغلبية مشددة، و لهذا يمكن أن يوصف هذا الاعتراض بالموصوف (Veto qualité)، وتوفر هذا النصاب ($\frac{2}{3}$) سيجعل الرئيس مجبرا بإصداره مثلما أجبر البرلمان على قراءة ثانية. خاصة و أن هذا القيد يعتبر معارضة فعلية من النواب عن تعبيرهم الأول، بل يشعروهم بمسؤولياتهم، و لفت نظرهم إلى تقييم و تقدير نتائج تصرفهم الأخير. و إن كان الاعتراض في ظل الدستور 1976 يتعارض مع وحدة السلطة، وما يتصف به النظام السياسي، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، إن النتيجة لصالح رئيس الجمهورية حتما حسب انتماء النواب إلى الحزب الواحد الذي أشرف توليد تلك المناصب، ومطالبين بتنفيذ التوجيهات الحزبية وتوصياتها وعلى رأسها تعليمات الأمين العام.

- إن الإعلان عن الحالة الاستثنائية يرجع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، الأمر الذي يسمح له بممارسة سلطات واسعة غير خاضعة للرقابة. فهو يمارس ديكتاتورية مشروعة.
- أما بالنسبة لإمكانية تعديل البرلمان في ميدان التشريع الإستفتائي، فإن ذلك يتطلب تحديد المجالات التشريعية للاستفتاء مع رصد قيمتها القانونية، وإعطاء البرلمان تقنية دستورية تمكنه من تعديل أو إلغاء القانون حسب قاعدة توازي الأشكال. لكن ناقوس الخطر يدق حول شرعية استخدام الاستفتاء دون توفر شروط وحالات اللجوء إليه، ذلك أن إرادة الشعب لا تكون سليمة إلا إذا كان الاستفتاء في إطار القواعد المنصوص عليها دستوريا مع توفر حالاته .
- إن النصوص الداخلية المتعلقة بالبرلمان سابقة الذكر جاءت بصياغة المفرد بعبارة: "صاحب السؤال" بمعنى أنه مقصور على السائل وحده، وأن يكون لمرة واحدة فقط. هذا الشرط الأخير يستتف من تجديد مدة التعقيب وكأن المشرع الجزائري نحى منحى نحو مبدأ شخصية السؤال، بدل القاعدة التي تقر بأن المجلس والسائل شريكان في السؤال.
- انعدام الجزاء على عدم التزام أعضاء الحكومة باحترام الأجال القانونية للرد على أسئلة أعضاء البرلمان. وهو ما يترك النواب يترددون عن توصية الأسئلة، لعلمهم أن الوزير قد يجيب أو يمتنع عن الإجابة دون أن يكون لهم الحق في المطالبة وإرغامه على ذلك، لأنهم لا يملكون آليات قانونية تمكنهم من ذلك. وقد أثبتت الممارسة البرلمانية تأخر عديد من الوزراء في الرد. كما قد يسجل أيضا الغياب سواء من أعضاء الحكومة عن جلسات الأسئلة سبب التزامات مبرمجة مسبقا، أو بعض أصحاب الأسئلة الشفوية، وإن كانت إمكانية الإجابة واردة طبقا لما استقر عليه التطور البرلماني.
- إن عدم استنباط الشروط المطلوبة في السؤال، أدى إلى غموضها، أو إعادتها إلى أصحابها، خاصة أن أهم خاصية وهي الاختصار إلى شكل موجز، وأن ينص على الموضوع المطلوب الاستفسار عنه. لذلك فقد أصبح السؤال وسيلة إعلامية دعائية لأعضاء البرلمان تجاه الرأي العام. أي يستعمل خلال الحملة الانتخابية، الشيء الذي جعل أهم ميزة هي الإطالة بدل الاختصار والإيجاز، وعلى هذا الأساس طالب المجلس الشعبي الوطني من خلال التعلية رقم 08 بوضع ضوابط للممارسة هذه الآلية.
- انعدام الآثار التي تترتب عن الأجوبة غير المقنعة على الأسئلة الموجهة "سواء كانت مكتوبة أو شفوية"، إذ اكتفى بالنص على فتح مناقشة، والتعقيب من طرف عضو المجلس دون الاستطاعة بإصدار أي لائحة قد تقيم المسؤولية السياسية للحكومة. ناهيك عن الامتناع عن الإجابة، خاصة إذا تعلق الأمر بالمصالح الحيوية للبلاد. فهذه الذريعة يختفي وراءها الوزراء، ويتحججون بها للتهرب من الإجابة، الشيء الذي يفقد السؤال فعاليته ومحتواه .
- إن التنصيص على الآلية دون الجزاء الذي تترتب على تجاوز المدة المطلوبة أو رفض الإجابة، أو الجواب غير المقنع، يؤدي إلى نقص الممارسة في تقديم الأسئلة مادامت النتيجة حتمية . بمعنى أن آلية الرقابة عن طريق الأسئلة البرلمانية الشفوية والكتابية لا يمكن أن تستخدم بأسلوب يسمح برقابة دائمة ومستمرة على الحكومة، وإن استعملت فقد تفقد فعاليتها وهدفها المنشود إذا ما قورنت بالتجارب البرلمانية المقاربة.

- إن المؤسس الدستوري لم يفرق بين الاستجواب والسؤال عدا ما يتعلق بالقيود العددي وربطه بقضايا الساعة. وكأنه يريد القول للبرلمان لا تحتاج بأن ما يبادر به أعضاؤك من استجواب، فمثله في ذلك مثل ما يفضي إليه السؤال.
- إن الاستجواب مجرد أداة لجمع المعلومات والاستعلام والاستفسار عن ما هو مجهول فيما يتعلق بموضوع من مواضيع الساعة. وفي هذه الحالة ما دام أن هناك انعدام لفاعلية الاستجواب، فمن الأفضل أن يستعمل عضو البرلمان السؤال مادامت النتيجة واحدة، والإجراءات سهلة خاصة أمام تجنب شرط القيد العددي. هذا التقرير المكرس للمؤسس الدستوري أفرز تعارض بين الوسيلة (الاستجواب)، والغاية (إمكانية تحريك المسؤولية) ، مما أثر على فاعلية هذه الآلية .
- إن الأثر القانوني المفترض في ممارسة هذه الآلية - الاستجواب - من خلال التطور الدستوري الجزائري مفقود، إذ لا يقر للبرلمان، بمناسبة أي تحريك لانعقاد مسؤولية الحكومة ، حتى وإن كانت مراحل التطور الدستوري متباينة ، فالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قائمة على مبدأ وحدة السلطة في ظل الحزب الواحد، وانعدام مسؤولية الحكومة أمام البرلمان .
- إن الوضع في ظل التعددية الحزبية يختلف في ظل غياب الأثر القانوني المفترض سواء على مستوى الدستور، أو الأنظمة الداخلية للبرلمان، الشيء الذي جعل الاستجواب في النظام الدستوري الجزائري مجرد سؤال شفوي يمارس بطريقة جماعية. فالاستجواب قزم وفق ما أدرج عليه في الدستور، ولم يوضع في درجة مكانته الأصلية في سلم الرقابة البرلمانية.
- أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر قلة لجان التحقيق التي تم تشكيلها من طرف البرلمان، حيث لم يتجاوز عددها عشر لجان خلال أربعين سنة من الممارسة البرلمانية.
- إن المشرع لم يعط لآلية التحقيق صفة الرقابة الفاعلة، بل أبقى عليها كإجراء سياسي محرر للحكومة ، ويلخص عمل اللجنة القائمة في التحقيق لطرح الوقائع، والمبادرة بتقديم تقرير متضمن نصائح وتوصيات خاضع لاعتراف المجلس المعني بالبت فيه ، على أثر مناقشة مغلقة، الشيء الذي يجعل الغرض من تشكيل لجنة تحقيق هو الوصول إلى الحقيقة والاستيضاح حول أمور تدخل في الاختصاص الحكومي.
- إن عدم إضفاء طابع الجدية على تقارير اللجان خاصة التقارير التي تدين الحكومة، الكاشفة لوجود أخطاء وتجاوزات أو سوء تصرف تحول الحكومة دون نشرها، ودون أن يكون للبرلمان السيادة في نشر تقرير لجنة التحقيق المنبثقة منه، حتى وإن كان التغيير اللفظي لا يشير إلى إلزامية رأي الحكومة كما سبق ذكره، إلا أن الواقع العملي أثبت عدم نشر التقرير.
- إن البناء التشريعي للمواد المنظمة لآلية الرقابة مجرد، فما تفرزه لجنة التحقيق من نتائج وتوصيات خاضع لرغبة الحكومة. هذا فضلا عن عدم الاستقلالية. فقد تقحم الحكومة نفسها مع مكتب المجلس في تعيين أعضاء لجنة التحقيق، الأمر الذي قد يقلل من فعالية اللجنة. وقد تجلّى هذا خاصة في عهد الحزب الواحد أين قد تسعى اللجنة إلى تبرئة حكومة الحزب الواحد، بل تدعيم سياستها.

-إن الآليات المتقدم ذكرها محدودة وعديمة الأثر سواء تعلق الأمر بالسؤال بشقيه:(الشفهي-الكتابي) ،أو الاستجواب، أو حتى لجان التحقيق .فهو إجراء سياسي متفاوت لتحقيق إحراج حكومي لا غير. هذا إن لم نقل أن الغرض منها الاستيضاح عن أمور والوصول إلى الحقيقة والاستفسار عن أشياء يجهلها البرلمان. بمعنى أنها ولدت ميتة، فالمشرع حرر شهادة وفاتها لحظة ميلادها، مما يؤكد رجحان الكفة لصالح السلطة التنفيذية - أساسا الحكومة - الشيء الذي لا يحقق علاقة متوازنة ومتكاملة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، الأمر الذي يستدعي من المؤسس الدستوري تقرير آليات رقابية من شأنها أن تحرك مسؤولية الحكومة وتضعها على محك الثقة .

- الملاحظ أن إقرار المسؤولية السياسية للحكومة في دستور 1963 أفرغ من محتواه لسببين،يتعلق الأول بالجمع بين التصويت على لائحة سحب الثقة والحل التلقائي.والثاني انصهار العضوية في المؤسستين التشريعية والتنفيذية في الحزب الواحد، الشيء الذي جعل الأزمة الحزبية مستقرة تحت غطاء تحريك المسؤولية السياسية للحكومة.

- أفضى التطور الدستوري إلى اعتماد نوعين من المسؤولية: الجنائية، والسياسية ،وأكد على أن المسؤولية الجنائية تكون أمام المحكمة العليا للدولة. هذه الأخيرة تخصص لمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنايات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأديته لمهامه.

- إن المؤسس الدستوري الجزائري استبعد الاتهام الجنائي الذي يكون من البرلمان دون أن تكون هناك أية علاقة عضوية في هذا المجال بين السلطتين. على أن تبقى حلقة الوصل للمحكمة العليا للدولة دون سواها. ناهيك عن تأخر صدور القانوني العضوي المنظم للمحكمة العليا للدولة المعهود إليها هذا الاختصاص، الشيء الذي أبهم تشكيلتها وتنظيمها، وإن كان من المفترض على الأقل النص على تشكيلتها في متن الدستور .

- تفادى المؤسس الدستوري تفسير عبارة الخيانة العظمى.ولعل مرد ذلك الخوف من إحداث طبيعة مزدوجة لهذه الجريمة، أي طبيعة قانونية وأخرى سياسية، فرئيس الجمهورية يسأل عن مسألة محددة بالذات أي الخيانة، وإن كان على ما يبدو أن فعل الخيانة ينحصر فيما يرتكبه رئيس الدولة من تقصير خطير، ويكون ذلك عن عمد قصد الإضرار بالدولة لما للفعل من مفهوم واسع.ويستشف من هذا بأن جريمة الخيانة لها صبغة سياسية قبل قانونيتها، لما لها في ذلك من خروج فاعلها على مقتضى مبادئ المواطنة.

- إستقر التطور الدستوري على عدم التنصيص على المسؤولية السياسية للرئيس. إلا أن هذا لا يمنع من أن الاختصاصات الموكلة له بموجب الدستور يمارسها بصدق وأمانة وفق احترامه لمبادئ الدستور.

- بقاء قرار المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، رغم أن الحكومة أصبحت منفذة لبرنامج رئيس الجمهورية، وإن كان إقرار المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية عن طريق برنامج مستبعد، وهذا لسببين: الأول أن هذا يتنافى مع انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، طبقا للمادة 71 من الدستور.والثاني كون الرقابة تنصب على مخطط عمل الحكومة، وليس على برنامج. ودليل ذلك أن المؤسس الدستوري اشترط بشأن تكليف مخطط العمل على ضوء المناقشة ضرورة

التشاور مع رئيس الجمهورية، الشيء الذي يحمل في طياته أن الوزير الأول منفذ لبرنامج الرئيس، ومنسق للعمل الحكومي، دون أن يدخل تعديلات على برنامج رئيس الجمهورية.

- إن التطور الدستوري الجزائري، استقر على تبيان مسألة الطرح الملزم، وإن كان المجلس الشعبي الوطني هو الجهة الوحيدة المخول لها دستوريا عملية تقييم ذلك، حتى في ظل نظام الثنائية البرلمانية. وعلى ضوء ذلك، تفتح المناقشة العامة المقررة لمدى صلاحية المخطط الحكومي عن طريق التصويت. وإن كان مجلس الأمة، ليس بإمكانه التصويت على مخطط العمل، أو المبادرة على ملتصق الرقابة، اللهم إذا عرض مخطط العمل على مجلس الأمة الذي يمكن أن يتصدر عمل هذا الأخير بلائحة.

- إن الملفت للانتباه، أن المؤسس الدستوري وبناء على نص المادة 80 من الدستور التي أن جاءت بعبارة: "يُقدم" "Soumettre" بشأن مخطط العمل لأجل الموافقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، بدلا مما كان متعودا عليه من استعمال لفظ يمكن أو يجوز الخاضعة لرغبة صاحب المخطط والبرنامج الحكومي. وهذه نقطة تحسب لصالح المؤسس الدستوري الجزائري.

- وفيما يتعلق بتكليف مخطط العمل الحكومي، وظف عبارة "يمكن" طبقا لما جاء في أحكام الفقرة الثانية من المادة 80 من دستور 1996، مما جعل إمكانية التكليف للمخطط الحكومي خاضعة لسلطة التقديرية للوزير الأول شريطة التشاور مع رئيس الجمهورية. وإن كان إخضاع العملية لإجراء التشاور مع رئيس الجمهورية نتيجة منطقية، لأن عملية الضبط عرفت في مجلس وزراء قبل تقديمها على المجلس الشعبي الوطني، حتى وإن كان هذا التشاور حسب الصياغة اللفظية والدلالة المنطقية هو إجباري من حيث طلبه واختياري من حيث الأخذ به. هذا نظريا فقط، خاصة وأن إمكانية التكليف خاضعة لرغبة الوزير الأول.

- إن المؤسس الدستوري الجزائري اعتنق مبدأ المسؤولية التضامنية الذي يترتب عليه الاستقالة الجماعية للحكومة برمتها، الشيء الذي يدعو للتساؤل: هل أن عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني راجع للمخطط في حد ذاته، أم الطاقم الحكومي، وعلى رأسه الوزير الأول؟ فلعل مرجعية عدم الموافقة قد ترجع لاختيار الوزير الأول وطاقمه الحكومي. فقد تكون الموافقة بسبب عدم تجانس الحكومة مع البرلمان، أو عدم تعيينه من الأغلبية البرلمانية. وإن كان هذا هو السبب الذي قد يدفع برئيس الجمهورية لإقرار مبدأ التجانس الذي يجره إلى الاتجاه نحو الأخذ بأحد عناصر النظام البرلماني نسبيا في جانبه العضوي (تعيين الوزير الأول من الأغلبية)، والموضوعي (في تنفيذ سياسته). بمعنى أنه لا بد أن يترك الوزير الأول في تنفيذ مخطط عمله -برنامجا سابقا- لأنه جاء بإرادة الأغلبية. أما دور الوزير الأول فعلى حد تعبير الأستاذ سعيد بوالشعير يقتصر في متابعة الحكومة للمحافظة على الجانب الدستوري، غير أن إقرار التعايش يبقى ملكا لرئيس الجمهورية

- إن مسألة طلب التصويت بالثقة لم يقر له المؤسس الدستوري الجزائري موافقة مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، الشيء الذي يضي عليه نوعا من الحصانة وإن كانت معنوية. فقد تجلعه ينال الثقة، كما خول إمكانية إجراءه للوزير الأول حسب سلطته التقديرية. الأمر الذي يؤدي إلى تحمله المسؤولية كاملة إذا لم ينال الثقة. مضافا

إلى ذلك المسؤولية السياسية للحكومة برمتها. ولم يحدد الأجل الزمني للتصويت بالثقة. فقد يظل حبيس أدراج مكتب المجلس ليحصل اتفاق بين الحكومة ومكتب المجلس لتحديد اليوم الذي يجري فيه التصويت بالثقة. كما أن نمط التصويت هو التصويت السري والمباشر، مع العلم أن مكتب المجلس قد يلجأ للتصويت العلني، الشيء الذي يفيد حرية النائب من الإفصاح عن رأيه. ومرد ذلك المراقبة التي قد تفرض من قبل المجموعة البرلمانية المنتمي إليها- نمط الانضباط الحزبي- كما أنه يجب أن ينال طلب التصويت بالثقة الموافقة .

- إن الحكومة إذا لم تنال الثقة، فإن رئيس الجمهورية ملزم بتعيين وزير أول جديد حسب نفس الكيفيات عملا بما جاء من أحكام الدستور. لكن لم نجد أي شيء يمنع رئيس الجمهورية من تعيين نفس الشخصية على رأس الحكومة. وقد يحمل هذا في طياته عدم المنع أن العيب ليس في شخصه، وإنما في برنامج عمل أو مخطط العمل. لكن الإقدام على هذا الإجراء قد يكون الهدف منه وضع البرلمان أمام أمر الواقع، إما الموافقة على مخطط عمل الحكومة، أو التمسك بعهدتهم النيابية، أو رفضه، أوتحمل تبعات ذلك. خاصة أن رفض النواب للمخطط الثاني ينجر عنه الحل الوجوبي للمجلس، وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة قبل أجل 03 أشهر.

- كان من الأجر على المؤسس الدستوري الجزائري أن يذلل طلب الثقة من قبل الوزير الأول بضرورة الموافقة من طرف مجلس الوزراء، نظرا لأن المسؤولية تضامنية وليست فردية، مع تحديد نطاق الطلب مثلما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي. مع ضرورة طرح مسألة الاختيار، وتوجه الحكومة بطلب الثقة من المجلس الأول، أو المجلس الثاني، أو كلا المجلسين بتصويت أغلبية المطلقة (دون اشتراط مسألة 4/3) على الأقل لبعث نوع من الاستقرار المؤسساتي. وفي حالة عدم منح الثقة للحكومة، تقدم هذه الأخيرة استقالته دون أن ينصب الحل الرئاسي مع المجلس الشعبي الوطني.

- ضرورة التنصيص دستوريا على أن يكون إجراء طلب التصويت بالثقة، محدد النطاق، والإطار، وواضح المدلول حتى لا يكون قابلا للتأويل والتغيير. مع أخذ موافقة مجلس الوزراء نظرا لأن المسؤولية تضامنية. مع الطرح على كلا المجلسين أو غرفتي البرلمان المجتمعين معا بنصاب الأغلبية البسيطة حتى تتحقق مساواة بين غرفتي البرلمان بشأن طلب التصويت، وحفاظا على الاستقرار المؤسساتي، وحماية لإقرار مبدأ التعايش بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

- إن ما انتهى به التطور الدستوري الجزائري كرس المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني فقط، دون مجلس الأمة. يطرح تساؤلا حول هذا المجلس، هل يمكن وصفه بمجلس السلطة التشريعية؟ خاصة أن اللائحة ولدت ميتة لأنها دون اثر قانوني، أي دون نتيجة في مواجهة الحكومة. فهي تغليب للاعتبارات سياسية على القانونية. ولعل التنصيص الدستوري على اللائحة مرده إعدارا وتنبيه للحكومة وامتناص غضب البرلمانيين، و التقصي حول أغلبية مساندة البرلمانيين للمواجهة بلائحة ملتمس رقابة، وإقرار مبدأ التعاون بين البرلمان و الحكومة، و إبداء ملاحظات و اقتراحات، و لفت نظر الحكومة لبعض المسائل ذات الأهمية. بمعنى أن اللائحة موافقة للتوصيات أو رسائل موجهة. لكن التوصية قد تلقى القبول كما قد تلقى الرفض،

وإن كانت تحقق الانسجام خاصة الوصول إلى حل توفيقى قبل انفلات العلاقة و الوصول إلى ملتصق رقابة. هذه الأخيرة هي التي تقرر لائحة فعالة.

- عندما تتوافر الضوابط السابق ذكرها ، لتحقيق النصاب 3/2 النواب ، فإن ذلك يؤدي بالضرورة إلى إسقاط الحكومة ، و تقديم استقالتها إلى رئيس الجمهورية. وإن كان سقوط الحكومة ، قد يولد مبدأ المعاملة بالمثل، و قد يحل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية كرد فعل على ملتصق رقابة. لكن هذا لا يمنع أيضا من رئيس الجمهورية أن يعيد الوزير الأول على قمة هذه الأخيرة من جديد ، ما دام أن الدستور لم يمنع ذلك. ولهذا فإن هذا الاشتراط غايته الحفاظ على الاستقرار الحكومي والمؤسسات الدستورية ، كما يحافظ على التوازن المؤسساتي، خاصة أن الملتصق هو مقابل للحل البرلماني.

وأمام هذا الوضع الذي آلت إليه السلطة التشريعية وأصبحت الضرورة تستدعي منح آليات ووسائل لممارسة السلطة، بالإضافة إلى بناء بشري يتمتع بالكفاءة العالية، والالتزام، فلا يمكن أن يقوم نظام ديمقراطي في ظل برلمان يكاد أداءه ينعدم، وعليه فيجب النهوض بأداء برلماني بمستوى عال.

وفي الأخير أختتم بمقولة للأصفهاني:

" إنى رأيت انه لا يكتب إنسانا كتابا في يومه إلا قال في غده لو قدم هذا لكان أفضل ، ولو ترك هذا لكان أجمل ، وهذا من أعظم العبر وهو دليل على استياء النقص على جملة البشر"

المراجع المعتمدة

أولاً: المراجع باللغة العربية

أ- الكتب العامة:

- 1 -أبوراس محمد الشافعي ، نظم الحكم المعاصرة النظرية العامة في النظم السياسية ، عالم الكتب، القاهرة، 1984.
- 2 -أدمرن رباط ، الوسيط في قانون الدستوري العام ، الدول وأنظمتها ، ج 1 ، دار العلم للملايين ، بيروت 1973.
- 3 -أوسديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثاني، النظرية العامة للدساتير، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2003.
- 4 -أوسديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الأول، النظرية العامة للدولة ديوان المطبوعات الجامعية، 2003.
- 5 -أندرية هوريو، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، ج2، (ترجمة على مقلد و آخرون)، الأصلية للنشر و التوزيع، ط1، بيروت، 1974.
- 6 -إسماعيل الغزال، القانون الدستوري و النظم السياسية، ط 4، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، 1989.
- 7 -بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري ،مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة 2004.
- 8 -بوالشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية والمؤسسة الوطنية للكتاب، الطبعة الثانية ، 1994.
- 9 -بوالشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية والمؤسسة الوطنية للكتاب، الطبعة الثانية ، 1994.
- 10 -بوكر إدريس، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر 2003.
- 11 -ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1972 .
- 12 -حسين مصطفى حسين، المالية العامة، د.م.ج الجزائر دون سنة النشر.
- 13 -سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط 5، دار الفكر العربي، القاهرة 1984 .
- 14 -سليمان محمد الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.
- 15 -شريط الأمين، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2002.
- 16 -فؤاد العطار ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، دار النهضة العربية القاهرة، 1966.
- 17 -قزو محمد أكلي،دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية، دارالخلدونية الجزائر، 2003.
- 18 -قلوش مصطفى، القانون الدستوري(النظرية العامة)، ط4، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع ، الرباط 2004.

- 19 - عبد الحميد متولي، أنظمة الحكم في الدول النامية بوجه خاص في مصر، منشأة المعارف ، ط02 ، الإسكندرية ، 1993 .
- 20 - عبد الكريم علوان ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مطبعة الأرز ، عمان الأردن 2000.
- 21 - عبد العزيز محمد سلمان، نظم الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة بين مختلف النظم القانونية والقانون المصري، سعد سمك للمطبوعات القانونية والإقتصادية، 2000.
- 22 - عبد العزيز السيد الجوهري ، القانون و القرار الإداري في الفترة مابين الإصدار و الشهر (دراسة المقارنة) ، د م ج ، الجزائر 1995.
- 23 - عبد الغني بسيوني عبد الله،النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية، 1997.
- 24 - علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري و النظم السياسية . ط 1، إيتراك للنشر و التوزيع، القاهرة 2004.
- 25 - عمر فؤاد بركات، مبادئ القانون الدستوري، 1989.
- 26 - عمر عبد الفتاح ، الوجيز في القانون الدستوري ، مركز الدراسات و البحوث و النشر كلية الحقوق ، تونس 1987.
- 27 - متولي عبد الحميد، أنظمة الحكم في الدول النامية، منشأة الهادف بالإسكندرية، مصر 1985.
- 28 - محسن خليل ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف الإسكندرية ، مصر 1971.
- 29 - محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، 1969.
- 30 - محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، ط1 ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1988.
- 31 - محيو أحمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ط3 ، د و ج ، الجزائر 1979
- 32 - موريس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1992.
- 33 - ميشال مياي، دولة القانون، مقدمة في نقد القانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية 1990.
- 34 - نسيب محمد أرزقي، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول مفهوم القانون الدستوري ظاهرة الدولة والدستور، دار الأمة، 1998.
- 35 - نسيب محمد أرزقي ، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية ، ج2 ، د م ج ، ط2 الجزائر ، 2000.
- 36 - هنريروسبون، المجلس الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ترجمة محمد وطفة، الطبعة الأولى 2001.
- ب- الكتب المتخصصة:**
- 1 إبراهيم لونيبي، الصراع السياسي في الجزائر خلال عهد الرئيس السابق بن بلة 62-1965، دار هومة، الجزائر، 2007.

- 2 - أبو القاسم سعد الله، الحركة الوطنية الجزائرية 1930-1945، الجزء الثالث، ط3 المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986.
- 3 - أوصديق فوزي، النظام الدستوري الجزائري و وسائل التعبير المؤسساتي، د م ج الجزائر، 2006
- 4 - أويحي العيفا: النظام الدستوري الجزائري، دون ذكر دارالنشر، الطبعة الأولى، 2002.
- 5 - إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، 1983.
- 6 - العياشي عنصر، سوسيولوجيا الديمقراطية و التمرد بالجزائر دار الأمين للطباعة و النشر و التوزيع، القاهرة 1999.
- 7 - العام رشيدة، مجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر و التوزيع القاهرة، 2006
- 8 - بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، مطبوعات جامعة الكويت 1990.
- 9 - بن يوب رشيد، دليل الجزائر السياسي، ط 1، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر 1999.
- 10 - بوضياف أحمد، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائري، الجزائر، 1989.
- 11 - بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 1990.
- 12 - بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري، نشأته أحكامه محدداته، دار ريحانة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2002.
- 13 - بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2003.
- 14 - بوقفة عبد الله، هل كان الاستفتاء على تقرير المصير مقر أم منشأ للدولة الجزائرية. دراسة تحليلية قانونية، سياسية، تاريخية-، الشركة الجزائرية بودواو، الجزائر، 2003.
- 15 - بوقفة عبد الله، القانون الدستوري - تاريخ دساتير الجمهورية الجزائرية، مراجعات تاريخية سياسية قانونية، دار الهدى، عين ميلة، الجزائر، 2008.
- 16 - بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر من خلال الموثيق والنصوص الرسمية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994.
- 17 - بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر من خلال الموثيق والنصوص الرسمية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994.
- 18 - بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، 2004.
- 19 - بوبشير محند مقران، السلطة القضائية في الجزائر، دار الأمل للطباعة والنشر، ط2، تيزي وزو، الجزائر، 2002.
- 20 - جابر جاد نصار، الإستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1999.
- 21 - خميس حزام والي، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية، مع الإشارة إلى تجربة الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، بيروت، لبنان 2003.

- 22 - خرباشي عقيلة ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دارالخلدونية، الجزائر، 2007.
- 23 - داوود مراد حسين، سلطات الرئيس الأمريكي (بين النص الدستوري والواقع)، ط1، مركز الكتاب الاتحاد يمي، عمان، 2006.
- 24 - سيدي محمد ولد سيد أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، ط1، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، 2001.
- 25 - سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة في الدولة الكويت، دار الكتب، الكويت 1998.
- 26 - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، 1979.
- 27 - صدوق عمر، آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة، ديوان المطبوعات الجامعية 1995.
- 28 - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائري من الاستقلال إلى اليوم، د.م.ج، الجزائر، 2010.
- 29 - صلاح العقاد، المغرب العربي، دراسة في تاريخه الحديث وأوضاعه المعاصرة، مكتبة الأنجلو المصرية، مصر، 1980.
- 30 - رمزي زكريا، أزمة الديون الخارجية - رؤية من العالم الثالث-، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1978.
- 31 - عثمان الزياني، السلوك والآداء البرلماني بالمغرب، الجزء الأول، منشورات مجلة الحقوق المغربية، ط04، 2011.
- 32 - عمار عباس ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، دار الخلدونية ، الجزائر، 2006 .
- 33 - عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 2009.
- 34 - عمرو أحمد حسبو، السلطة اللائحية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة 1995.
- 35 - عوابدي عمار ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، المؤسسة الجزائرية للطباعة الجزائر 1988 .
- 36 - عوابدي عمار ، الرقابة القضائية علي أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط 3 ، 1994.
- 37 - عادل الطبطبائي، الأسئلة البرلمانية، نشأتها، أنواعها، وظائفها، دراسة تطبيقية مقارنة مع التركيز على دولة الكويت، 1987.
- 38 - عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1995.
- 39 - عبد العالي رزاق ، الأحزاب السياسية في الجزائر (خلفيات و حقائق)، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر 1990.
- 40 - عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، ط1 دار الفكر العربي 1980 .

- 41 - عامر رخيطة، التطور السياسي والتنظيمي لحزب جهة التحرير الوطني 1962-1980، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993.
- 42 - علي الكنز، حول الأزمة : 05 دراسات حول الجزائر و العالم العربي، دار بوشان للنصر، الجزائر 1990.
- 43 - فاضلي إدريس، حزب جبهة التحرير الوطني FLN، عنوان ثورة ودليل دولة 07 نوفمبر 1954 - 2004، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
- 44 - قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري (تحليل القانوني مقارن)، المؤسس الجامعية لدراسات و النشر و التوزيع، ط1، بيروت 1996.
- 45 - لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، 2000.
- 46 - محفوظ قداش و جيلالي صياري، الجزائر في التاريخ: رقم 5 المقاومة السياسية 1900-1954، ترجمة عبد القادر حراث، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1987.
- 47 - محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1987.
- 48 - محمد العربي و ولد خليفة، الأزمة المفروضة على الجزائر، (مقارنة أولية على هدى إستراتيجية ثورة التحرير الوطني) ط1، شركة دار الأمة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر 1998.
- 49 - محمد باهي أبويونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2002.
- 50 - محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1995.
- 51 - محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء، في النظم البرلمانية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1987.
- 52 - محمد فهيم درويش، أصول العمل البرلماني لنظرية و التطبيق، مؤسسة دار الكتب، ط 2، الكويت 1996.
- 53 - ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر 2007.
- 54 - وافي أحمد وبوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الثلاثي الأول، 1992.
- 55 - ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قلمة، الجزائر، 2006.
- 56 - يحي بو عزيز، سياسية التسلط الاستعماري و الحركة الوطنية (1930-1954)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
- 57 - يحيى بوعزيز: ثورة الجزائر في القرنين 19، 20، ط1، ش و ن.ت، الجزائر 1980.

ج-الرسائل:

- 1- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، دون تاريخ.

- 2- الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة قسنطينة، 1991.
- 3- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه حقوق، عين شمس، مصر، 2006.
- 4- سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1984.
- 5- سيد رجب، السيد محمد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المقارنة مع النظام السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1986.
- 6- مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال لإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة بين الجزائر، وفرنسا، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2004-2005.
- 7- مريد أحمد عبد الرحمان حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 2006.
- 8- طعيبة أحمد، دور المؤسسة التشريعية في دعم التحول الديمقراطي- حالة الجزائر- أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية، 2007.

د-المذكرات :

- 1 للملحة مناع، التعددية الحزبية في الجزائر و دورها في البناء الديمقراطي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002.
- 2 بورادة حسين، الإصلاحات السياسية في الجزائر 1988-1992 مذكرة ماجستير، معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر 1993.
- 3 بورايو محمد ، رئيس الجمهورية في ظل دستور 22 نوفمبر 1976 ، مذكرة ماجستير ،كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 1984.
- 4 براج محمد، التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في دستور 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة وهران، 1999.
- 5 بن جلول مصطفى، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة ، مذكرة ماجستير فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 2002.
- 6 بودة محمد، رئاسة الحكومة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة وهران، 2000.
- 7 خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، دون تاريخ.
- 8 عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لعام 1963، مذكرة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1997.
- 9 سالمى عبد السلام ، نظام المجلسين في نظام الدستور الجزائري ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة سعد دحلب ، البلية 2006.
- 10- شريط وليد، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدساتير المغاربية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب البلية 2006.
- 11- فرحاتي عمر ، إشكالية الديمقراطية في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، الجزائر ، 1993

- 12- فاتح شنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001.
- 13- قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري"، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002.
- 14- مولاي أسماء، التشريع في ظل الفترة الانتقالية الواقعة بين 1992-1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002
- 15- محديد حميد، التشريع بأوامر و تأشيرة على استقلالية البرلمان في دستور 1996، مذكرة ماجستير، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002.
- 16- مخلوف بشير، الأبعاد السياسية والاجتماعية للتعددية الحزبية في الجزائر 1988-1995، مذكرة ماجستير، قسم علم الاجتماع، جامعة عين شمس، القاهرة، 2001.
- 17- ضيف محمد، التحول السياسي في الجزائر- دراسة لتجربة الانتقال من نظام الحزب الواحد للتعددية السياسية-، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1991.
- 18- نزيهة بن زاغو، رئيس الحكومة في ظل النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.

ه-المقالات:

- 10 - آيت العربي مقران، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003.
- 11 - إبراهيم رشدي، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية المغربية مجلة البرلمان العربي عدد 27، 2002، www.arabipu.org .
- 12 - العقون وليد، الحصانة البرلمانية، مجلة النائب، السنة الثانية العدد الرابع، مجلس الشعب الوطني، الجزائر 2004.
- 13 - أوصديق فوزي، هل حان الوقت لحظر التجول على الشرعية، جريدة السلام، 22 جانفي 1992.
- 14 - العياشي عنصر، سوسيولوجيا الأزمة الراهنة في الجزائر، المستقل العربي، العدد 191، 1995.
- 15 - العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلمان، نشرات مجلس الأمة الجزائري، جوان 2003 .
- 16 - العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري بين النص والتطبيق، منشورات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، ديسمبر 2006.
- 17 - بدران مراد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور- النظام القانوني للأوامر-، مجلة إدارة، العدد 2، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر 2000 .
- 18 - بن سهلة ثاني بن علي، المجلس الدستوري بين الرقابتين السياسية والقضائية، دراسة مقارنة على ضوء التطور الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، المجلد 11، العدد 2، المدرسة الوطنية للإدارة الجزائر 2001 .
- 19 - بن صالح عبد القادر، مجلس الأمة عهدة و تجربة، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2004، نشرات مجلس الأمة، الجزائر.

- 20 - بن مالك بشير، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، أكتوبر 2002، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2002.
- 21 - بنيني أحمد، السؤال الشفوي كألية منأليات الرقابة البرلمانية، اليوم الدراسي المنظم من قبل الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، يوم 26 سبتمبر 2001، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، يوم 26 سبتمبر 2001، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان 2001.
- 22 - بوسلطان محمد، نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، أكتوبر 2002، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2002.
- 23 - بوالشعير سعيد، التمثيل ومدى فعالية المراقبة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، رقم 1، مارس 1987.
- 24 - بوالشعير سعيد، مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس، مجلة إدارة، المجلد 2 العدد 02، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1992.
- 25 - بوالشعير سعيد، وجهة نظر حول إستقالة رئيس الجمهورية 11-01-1992، مجلة إدارة، رقم 1، 1993.
- 26 - بوكرا إدريس، بعض الملاحظات القانونية حول عملية إستبدال رئيس مجلس الأمة، مجلة الإدارة، رقم 21.
- 27 - بوكرا إدريس، نظام الإعتماد الأحزاب السياسية طبقا للأمر 09-97 المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، مجلة إدارة، رقم 2، 1998.
- 28 - بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغير، مجلة إدارة، المجلد 8، العدد 1، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1998.
- 29 - بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، رقم 1، 2000.
- 30 - بوكرا إدريس، بعض الملاحظات القانونية حول عملية استبدال رئيس مجلس الأمة، مجلة إدارة، العدد الأول، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر 2001.
- 31 - بوكرا إدريس، الاقتراع النسبي و أثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 09، جويلية 2005، نشریات مجلس الأمة، الجزائر.
- 32 - بوجمعة هيشور، مجلس الأمة في عهده الأولى، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003، مجلس الأمة.
- 33 - جبار عبد المجيد، التعددية الحزبية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، رقم 4، 2003.
- 34 - خويضر طاهر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية (دراسة مقارنة التجربة الجزائرية الأولى) مجلة الفكر البرلماني، العدد 5 ديسمبر 2004، نشریات مجلس الأمة، الجزائر.
- 35 - دريوش مصطفى، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003.

- 36 - داود البار الجوانب القانونية المتعلقة بطرح الثقة كأثر للاستجاب، مجلة الحقوق، العدد2، الكويت جوان، 2001.
- 37 - ديشيشة عثمان، الحصانة البرلمانية، مجلة النائب، السنة الثانية، العدد3، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2004.
- 38 - خلوفي رشيد، مقال حول مجلس الدولة، مجلة إدارة، مجلد 1، العدد1، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1999.
- 39 - شربال عبد القادر، مكانه المجلس الدستوري في النظام الوطني المؤسساتي، مجلة الفكر البرلمان، نشریات مجلس الأمة الجزائري، العدد 12، 2006.
- 40 - شريط الأمين، علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2000.
- 41 - شريط الأمين، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، أكتوبر 2002، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2002.
- 42 - شريط الأمين، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع، أكتوبر، 2003، نشریات مجلس الأمة، الجزائر.
- 43 - شريط الأمين، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني، رقم 4، 2003.
- 44 - شريط الأمين، مداخله تحت عنوان " حق التعديل في النظام البرلماني " الملتقى الوطني حول إشكالية المادة 120 من دستور 1996، يومي 6، 07 ديسمبر 2004.
- 45 - شريط وليد، الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستوري "المبررات وواقع العلاقة بين غرفتي البرلمان"، مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية رقم 11، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011.
- 46 - شيهوب مسعود، نظام الغرفتين: أو الثنائية البرلمانية، النشأة والتطور، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية والجزائرية والأنظمة المقارنة، أكتوبر 2002، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2002.
- 47 - شيهوب مسعود، رقابة دستورية القوانين النموذج الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة الجزائري، العدد التاسع (09)، جويلية 2005.
- 48 - زوينة عبد الرزاق، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة ولادة كاملة ومهمة مبتورة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002.
- 49 - عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة في فترة حل البرلمان، مجلة الحقوق، السنة الخامسة عشر، العدد الثاني والثالث والرابع، جوان، سبتمبر، ديسمبر، 1991.
- 50 - عدنان حمود الجليل، مبدأ فصل السلطات وحقيقة أفكار مونتسكيو، مجلة الحقوق الكويتية، السنة الثانية، العدد الثاني، جوان، 1985.
- 51 - عزاوي عبد الرحمان، آليات تنظيم العملية التشريعية طبقا لأحكام الدستور والقانون العضوي 99-02 لسنة 1999 المتعلق بتنظيم العلاقة بينية لغرفتي البرلمان والحكومة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، رقم 04، 2006.

- 52 - عوابدي عمار، رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد الخامس، ديسمبر 2004، مجلس الأمة، الجزائر.
- 53 - عوابدي عمار، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 09، 2003.
- 54 - فكاير نور الدين، العضوية في البرلمان، مجلة النائب، السنة الأولى، العدد الأول، مجلة فعلية يصدرها المجلس الشعبي الوطني، الجزائر 2003.
- 55 - قدياري حرز الله، لمحة عن نظام الغرفتين في العالم (واقع - أفاق)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 06، جويلية 2004، نشریات مجلس الأمة، الجزائر.
- 56 - كايس الشريف، النظام الإنتخابي والنظام التعددي، مقال غير منشور، محاضرة أقيمت في إطار الملتقى الوطني حول التعددية في الوطن العربي المنعقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية، بجامعة منتوري، بقسنطينة، أيام 15 و 16 ماي، 2002.
- 57 - كايس شريف، مداخلة دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، يومي 29، 30 أكتوبر 2002، بالأوراسي، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ج1، الجزائر، 2002.
- 58 - كشود محمد، المجلس الوطني للثورة الجزائري المؤسسة البرلمانية السياسية في تنظيم سلطة قيادة الثورة، مجلة الفكر البرلماني، رقم 4، 2003.
- 59 - كيش عبد الكريم، السؤال الشفوي كألية من آليات الرقابة في النظام البرلماني، اليوم الدراسي المنظم من قبل الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 26 سبتمبر 2001، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2001.
- 60 - لزهاري بوزيد، اللجنة متساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، ظاكتوبر 2002، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2002.
- 61 - لزهاري بوزيد، حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والنظام الدستوري البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، رقم 4، 2003.
- 62 - لزهاري بوزيد، مداخلة بعنوان الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، الملتقى الوطني حول إشكالية المادة 120 من الدستور 1996، دراسة تحليلية يومي 6، 7 ديسمبر 2009 نزل الأوراسي، الجزائر، 2004.
- 63 - لزهاري بوزيد، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، العدد التاسع جويلية 2005، نشریات مجلس الأمة، الجزائر.
- 64 - معمري نصر الدين، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، السنة الثانية، العدد الرابع، نشریات المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2004.
- 65 - مقدم سعيد، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي، دراسة مقارنة بالإستئناس بالتجربة الفرنسية، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، أكتوبر 2002، نشر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان 2002.

- 66 - مقدم سعيد ، مداخلة تحت عنوان " قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري و نصوصه التطبيقية " الملتقى الوطني حول إشكالية المادة 120 من الدستور 1996 يومي 06 ، 07 ديسمبر 2004 .
- 67 - يلس شاوش بشير، موانع مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، رقم 01، 1991.
- 68 - يلس شاوش بشير، صلاحيات البرلمان في مجال الحسابات الخاصة للخزينة، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003.
- 69 - يلس شاوش بشير، التطبيقات العملية للقوانين المالية وانعكاساتها على صلاحية البرلمان، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 03 ، 2003.

و- النصوص القانونية:

- النصوص الدستورية:

- 1 دستور الجزائر لسنة 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 64 المؤرخة في 10/09/1963، ص 888.
- 2 دستور الجزائر لسنة 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 94، المؤرخة في 24/11/1976، ص 1122.
- 3 للتعديل الدستوري المؤرخ في 03/11/1988، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 45 المؤرخة في 05/11/1988، ص 1522.
- 4 دستور الجزائر لسنة 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 09 المؤرخة في 01/03/1989، ص 234.
- 5 دستور الجزائر لسنة 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 76، المؤرخة في 08/12/1996، ص 6.
- 6 دستور فرنسا لسنة 1958.

- النصوص التشريعية والتنظيمية :

- 1 للقانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.
- 2 للقانون العضوي رقم 12-01 الصادر في 14 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات
- 3 للقانون العضوي رقم 12-02 الصادر في 14 يناير 2012، المحدد لحالات التنافي
- 4 للقانون العضوي رقم 12-03 الصادر في 14 يناير 2012، المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة .
- 5 للقانون العضوي رقم 12-04 الصادر في 15 يناير 2012، المتعلق بالأحزاب السياسية.
- 6 للأمر 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 04-04 المؤرخ في 07 فيفيري 2004 .
- 7 للقانون الأساسي لجبهة التحرير لعام 1960 .
- 8 قوانين الحزب مؤتمر طرابلس، النصوص الأساسية لجبهة التحرير الوطني (54 - 62) قسم الإعلام والثقافة للحزب 1976.

- 9** قانون المتعلق بصلاحيات ومدة المجلس الوطني، ومشروع لائحة المجلس الوطني التأسيسي المتعلقة بسير الحكومة القادمة الذي يعتبر بمثابة قرار دستوري ج ر عدد 01 تاريخ 27 سبتمبر 1962.
- 10** - قانون الانتخابات 64- 254 المؤرخ في 25 أوت 1964 المتعلق بانتخاب أعضاء المجلس الوطني.
- 11** - القانون 254 المؤرخ في 25 أوت 1964 المتعلق بانتخاب المجلس الوطني.
- 12** - القانون رقم 01-77 المؤرخ في 15-08-1977 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 68 المؤرخة في 04-09-1977.
- 13** - القانون رقم 01-79 المؤرخ في 09-02-1979 المتضمن القانون الأساسي للنائب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 03 المؤرخة في 16-01-1979.
- 14** - القانون رقم 04-80، المؤرخ في مارس 1980، والمتضمن الرقابة الممارسة من طرف المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 10 المؤرخة في 04-03-1980.
- 15** - القانون رقم 16-89 المؤرخ في 11-12-1998 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 52 المؤرخة في 11-12-1989.
- 16** - القانون رقم 14-89 المؤرخ في 08-08-1989 المتضمن القانون الأساسي للنائب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 33 المؤرخ 09-08-1989.
- 17** - القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 61 المؤرخة في 28-12-1994، ص 10.
- 18** - الأمر رقم 01-94 المؤرخ في 10-08-1994 المتضمن تنظيم المجلس الوطني الإنتقالي وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 61 المؤرخة في 28-12-1994، ص 10.
- 19** - الأمر رقم 02-94 المؤرخ في 12-09-1994، المتضمن القانون الأساسي لعضو المجلس الوطني الإنتقالي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 61 المؤرخة في 28-12-1994، ص 18.
- 20** - الأمر رقم 65-182، المؤرخ في 10/07/1965، المتضمن تأسيس الحكومة، الجريدة الرسمية الجزائرية رقم 58 المؤرخة في 13-07-1965.
- 21** - النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي لسنة 1962، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 09 المؤرخة في 11/03/1963.
- 22** - النظام الداخلي للمجلس الوطني الذي وافق عليه في 28/02/1964.
- 23** - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 22-07-1997، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 53 المؤرخة في 10 ربيع الثاني 1418 .
- 24** - النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية الجزائرية رقم 08 المؤرخة في 10 ربيع الثاني 1418.
- 25** - مشروع لائحة المجلس الوطني التأسيسي المتعلقة بسير الحكومة القادمة المؤرخة في 25/09/1962، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 01 المؤرخة في 27/09/1962.

- 26 - لائحة المجلس الوطني التأسيسي التي تحدد كيفيات تعيين الحكومة المؤرخة في 1962/09/26، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 02 المؤرخة في 1962/09/29، ص 19.
- 27 - لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 1989-10-29 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 52 المؤرخة في 11-12-1989، ص 1406.
- 28 - لائحة المجلس الوطني الإنتقالي المؤرخة في 1994-05-30، المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الوطني الإنتقالي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 61 المؤرخة في 1994-12-28.
- 29 - المرسوم الرئاسي رقم 39-92 المؤرخ في 1992-02-04 المتعلق بصلاحيات المجلس الإستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 10 المؤرخة في 1992-02-09، ص 282.
- 30 - المرسوم الرئاسي رقم 40-94 المؤرخ في 1994-01-29 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 06، المؤرخة في 1994-01-31، ص 3.
- 31 - المرسوم التنفيذي 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة ج ر عدد 04 الصادرة بتاريخ 30 أوت 1998.
- 32 - الجريدة الرسمية لمداورات المجلس التأسيسي، عدد 65
- 33 - الجريدة الرسمية للمداورات المجلس التأسيسي - جلسة 1963/08/28.
- 34 - الجريدة الرسمية عدد 04، بتاريخ 1963-09-10.
- 35 - مذكرة رئاسة الجمهورية المتعلقة بالحوار الوطني المؤرخة في 1996-05-11.
- 36 - حصيلة المجلس الشعبي الوطني، في الفترة التشريعية الرابعة، 1997-2002، الجزء الأول والثاني.
- 37 - حصيلة نشاطات مجلس الأمة، جانفي 1998 - جانفي 2004.
- 38 - الجريد الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني.
- 39 - الجريد الرسمية لمداورات مجلس الأمة.
- 40 - الجريدة الرسمية للمداورات البرلمانية عدد 01 بتاريخ 27 سبتمبر 1962.
- 41 - الجريدة الرسمية للمداورات البرلمانية عدد بتاريخ 27 سبتمبر 1962.
- 42 - الجريدة الرسمية، عدد 01، بتاريخ 27 سبتمبر 1962.
- 43 - الجريدة الرسمية، عدد 01، بتاريخ 27 سبتمبر 1962.
- 44 - الجريدة الرسمية عدد 09 بتاريخ 11 مارس 1963.
- البيانات و الموثيق :
- 1 بيان الفاتح من نوفمبر 1954.
- 2 لتفافية ايفيان الموقع عليها في 18 مارس 1962، أنظر اتفاقيات ايفيان (تعريب لحسن زغدار، محل العين جبايلي)، د م ج ، 1962.
- 3 للميثاق الوطني بموجب أمر 57-76 بمؤرخ في 05 جويلية 1976 بعد موافقة الندوة الوطنية في 19 جوان 1976 واستفتاء 27 جوان 1976 بنسبة 98,51% من أصوات

المشاركة، كما صدر عن جبهة التحرير الوطني في كتاب عن المعهد التربوي 1976 احتوى على 247 صفحة.

4 - الميثاق الوطني لعام 1986.

5 بيان المكتب السياسي ل ج ت و من تلمسان بتاريخ 1962/07/22 (بالفرنسية).

6 نشر بيان المكتب السياسي بجريدة الشعب يوم: 1963/04/18 عدد 109.

7 بيان مجلس الثورة في 19 جوان 1965 الصادر في ج ر 06 جويلية 1965، عدد 65.

8 بلاغ الحكومة في 20 جوان 1965 الصادر في ج ر 06 جويلية 1965، عدد 65.

9 نص العريضة الموقعة من طرف النواب الحاضرين بمدينة الجزائر، نشر في ج ر، عدد 32 بتاريخ 06 جويلية 65.

ز- الآراء والقرارات و المداولات:

1 - قرار رقم 01 - ق. ق - م د المؤرخ في 18 محرم 1410 الموافق لـ 20 غشت 1989 المتعلق بقانون الانتخابات، أحكام الفقه الدستوري الجزائري لسنة 1989-1996، رقم 01.

2 - رأي المجلس الدستوري رقم 3 - ر ق - م د - 1989 لـ 11 جمادى الأولى 1410 هـ والموافق لـ 9 ديسمبر 1989، أحكام الفقه الدستوري الجزائري لسنة 1989-1996.

3 - قرار المجلس الدستوري رقم 2- ق.ق-م د- 89 مؤرخ في 28 محرم عام 1410 الموافق لـ 30 غشت 1989 يتعلق بالقانون الأساس للنائب، أحكام الفقه الدستوري الجزائري لسنة 1989-1996 رقم 1، المجلس الدستوري، 2000.

4 - تصريح المجلس الدستوري بتاريخ 11 جانفي 1992، أحكام الفقه الدستوري الجزائري لسنة 1989-1996، مديرية التوثيق المجلس الدستوري مجلة رقم 01.

5 - إعلان المجلس الأعلى للأمن بتاريخ 14 جانفي 1992 متضمن إقامة مجلس أعلى للأمن صادر ب ج ر عدد 3، بتاريخ 15 جانفي 1992.:

6 - مداولة رقم 03-92 الصادرة عن المجلس العلى للدولة المؤرخة في 02 يوليو 1992 الموافق لأول محرم عام 1413 المتضمنة تميم تشكيلة المجلس الأعلى للدولة، صادرة بتاريخ 05 جويلية 1992، ج ر عدد 51.

7 - مداولة رقم 04-92 الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة مؤرخة في 02 يوليو 1992 الموافق لأول محرم عام 1413 المتعلقة بانتخاب رئيس المجلس الأعلى للدولة الصادرة بتاريخ 05 جويلية 1992، ج ر عدد 51.

8 - مداولة رقم 01-92 الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة المؤرخة في 14 رجب 1412 الموافق لـ 19 يناير 1992 التي تؤهل رئيس المجلس الأعلى للدولة للإمضاء على كل القرارات التنظيمية والفردية وترأس مجلس الوزراء، الصادرة بتاريخ 22 جانفي 1992، ج ر عدد 05.

9 - مداولة رقم 02-92 الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة المؤرخة في 11 شوال 1412 الموافق لـ 12 أبريل 1992 المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي الصادرة بتاريخ 15 أبريل 1992، ج ر عدد 28.

10 - مداولة 02-92 صادرة عن المجلس الأعلى للدولة بتاريخ 14 أبريل 1992 المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي.

11 - رأي رقم 08/ ر ق ع/ م د/99 مؤرخ في 5 ذي القعدة 1419 الموافق لـ 21 فبراير 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة للدستور، أحكام الفقه الدستوري الجزائري 1999، رقم 04، المجلس الدستوري الجزائري .

12 - رأي المجلس الدستوري رقم 06 /ق ع/م د/98 المؤرخ في 19 ماي 1998 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور في مجلة أحكام الفقه الدستوري الجزائري لسنة 1998 رقم 03.

13 - رأي المجلس الدستوري رقم 08/ ر ق ع/ م د/99، سابق ذكره، أحكام الفقه الدستوري الجزائري لعام 1999، المجلس الدستوري .

14 - أحكام الفقه الدستوري الجزائري لسنة 1989-1996 رقم 01 صادرة عن المجلس الدستوري الجزائري.

ح- الجرائد واليوميات :

58 - يومية الخبر ،يوم 14 جانفي 2001 ، عدد رقم 3067.

59 - يومية الشروق اليومي ، يوم 21 جانفي 2001 ، عدد رقم 66.

60 - عرض الحكومة عن الوضعية الاقتصادية و المالية و الاجتماعية في البلاد. يومية الشعب، 1991/07/31 .

ك- المعاجم:

61 - أوليفيه دو هاميلو ايف ميني، المعجم الدستوري ترجمة منصور القاضي، مراجعة زهير شكر، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1996.

62 - فرانسوا شافيليا، انفلين نيريا، معجم المؤلفات الفلسفية (لمونسيكو)، ترجمة محمد إعراب صاصيلا.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية:

A-Les Ouvrages :

1- Philippe ADRANT, Intuition politique et droit constitutionnel, 8eme édition, 1 delta ,LGDJ, France ,1997.

2- Michel AMELLER: Les questions instrument du controle parlementaire, L.G.D.J. Paris, 1964.

3- Hocine BENISSAD, Reformes Economiques EN Algérie « Pim diable,ajustement structurel » OPU Alger 1991.

4- Hocine BEN KHEIRA « Les Emeutes d'octobre 88 en Algérie » pulpes méditerranéens n°52-53 juillet, Déc. 1990

5- T.BEN SALAH: La république algérienne, LGDJ, paris, 1979.

- 6- Mohamed. BOUSSOUMAH, La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels, DE 1992 à 1998, OPU, Alger, 2005.
- 7- Mohamed BRAHIMI, le pouvoir en Algérie. et ses formes d'expression institutionnelles .O.P.U ,1995.
- 8- Georges BURDEAU : le contrôle parlementaire, Documentation d'étude de droit constitutionnel et institution politique, n° :14,1970.
- 9- A-CHAREF « Dossier Octobre » ED laphomic , Alger 1989
- 10- CHARLES DEBBASCH et autres , "Droit constitutionnel et institution politiques", 3ème édition, Paris, 1990...
- 11- JJ .LAVENUE, Algérie La Démocratie interdite , ED Larmattan, Paris1993.
- 12- LAVROFF : le system politique Français, Dalloz. Paris, 1970.
- 13- LEQUET.le budget de l'Etat Préparation exécution control imprimerie Bialec Nancy 1982 .
- 14- François LUHAIRE et Gerard Conac , La constitution de la republique française , 2ème , edition , Paris ,1987
- 15- G. MEYNIER, Histoire Intérieure du FLN 1954-1962, Casbah Editions, 2003
- 16- Henri OBROFF, Les constitutions d Europe des douze, la documentation Française, Paris, 1994.
- 17- Marcel PRELOT, Institution politique et droit constitutionnel , 4 em edition , 1969 Paris .
- 18- Marcel SAU. Le bicaméralisme: bilan et perspectives. Revue du droit public (R.D.P) n° 05.L.G.D.J.paris .1979 .
- 19- Abdelkader .YEFSAH, La question du pouvoir en Algérie, (ENAP) Alger, 1990.
- 20- Faouzia ZHRIS ,Réflexion sur l'exercice de la fonction parlementaire du Maroc ,Toubkal ,1985.

B-Les Articles :

- 1- Mohamed. BOUSSOUMAH, La situation de constitution de 1989 entre le 11 janvier 1992 et le 16 November 1995, revue IDARA, Volume 10, N°2, 2003.

- 2- Mohamed BOUSSOUMAH, Essai juridique sur la notion de service publique en Algérie, RASJEP. n°03,1992
- 3- Mohamed.BRAHIMI , Le droit de déssolution dans la constition 1989 R ASJEP , n° 01 , 1990.
 - 4- Mohamed BRAHIMI, Nouveaux choix constitutionnels le nouveaux besoins Politique .R.A.S.N.J.E.P, n°: 04-1991.
 - 5- Mohamed BRAHIMI, la loi fondamentale de 1989, constitutionnalisation des silences, RASJEP N°02-1999.
 - 6- DJEBBAR abdelmadjid,et YELLES CHAOUCHE Bachir, reflexion sin le controle législatif , ,RASNJEP,n°1, 1998.
 - 7- Ahmed MAHIOU, Le peuple dans la constitution algérienne du 22 novembre 1976, RASJ.EP, n°04, 1978.
 - 8- Ahmed MAHIOU, "note sur la constitution Algérienne du 28 novembre 1996", l'annuaire de l'Afrique du nord,(AAW), tome 35, CNRS, (1996).
 - 9- G.MORANGE , Situation et rapports des pouvoirs publics en cas de dissolution in RDP, n°03, 1978
 - 10- Taher TALEB "Du monocephalisme dans le régime politique Algérien (deuxième partie) R.A.S.J.E.P.V28. n°04,1990.

ثالثا: المواقع الإلكترونية:

- 1- www.pagor.rg/publication/ligislqtures.
- 2- WWW.Senat.FR
- 3- WWW.assembléenational.FR
- 4- www.apn.com.
- 5- www.Algeria-watch.org
- 6- www.joradp.dz

الفهرس

01	مقدمة
07	الباب الأول : التطور المؤسساتي للمؤسسة التشريعية
09	الفصل الأول: المؤسسة التشريعية في عهد الأحادية الحزبية
11	المبحث الأول: المؤسسة التشريعية من عتبة الأزمة إلى الإنشاء والانحطاط بمآل إليه الدستور
11	المطلب الأول: أزمة الشرعية 1962 الخلفيات والمخلفات
11	الفرع الأول: خلفيات أزمة صائفة 1962
13	الفرع الثاني: مخلفات الأزمة - ما بعد الأزمة-
16	المطلب الثاني: الاتجاه نحو الشرعية الدستورية
16	الفرع الأول: بعث المجلس التأسيسي كمؤسسة تشريعية ومعين للحكومة.
23	الفرع الثاني: أسس التنظيم السياسي والمؤسساتي
25	المطلب الثالث: المؤسسة التشريعية بين الإنشاء والانحطاط لما آل إليه الدستور
26	الفرع الأول: غياب المؤسس الدستوري عن مرحلة الإعداد ومكانة المؤسسة التشريعية
35	الفرع الثاني: انحطاط المجلس لما آل إليه الدستور
38	المبحث الثاني: المؤسسة التشريعية من السلطة إلى الوظيفة
40	المطلب الأول: مجلس الثورة مجسد المؤسسة التشريعية
40	الفرع الأول: تشكيلة مجلس الثورة
41	الفرع الثاني: صلاحيات مجلس الثورة وواقع العلاقة مع الحكومة
43	المطلب الثاني: الاتجاه نحو الحياة الدستورية
43	الفرع الأول: دوافع وآليات الانتقال
50	الفرع الثاني: البناء المؤسساتي للبرلمان
59	المطلب الثالث: مدى استقلالية المؤسسة التشريعية
60	الفرع الأول: الاستقلالية العضوية للمؤسسة التشريعية
61	الفرع الثاني: الاستقلالية الوظيفية للمؤسسة التشريعية
65	المبحث الثالث: المؤسسة التشريعية والتحول السياسي
65	المطلب الأول:خلفيات أحداث أكتوبر وانعكاساتها

65	الفرع الأول: خلفيات أحداث أكتوبر 1988
68	الفرع الثاني انعكاسات أحداث أكتوبر 1988
71	المطلب الثاني: عوامل الانتقال إلى التعددية الحزبية
71	الفرع الأول: العوامل الداخلية
79	الفرع الثاني: العوامل الخارجية
85	الفصل الثاني : المؤسسة التشريعية في عهد التعددية الحزبية
87	المبحث الأول :الإطار الدستوري و القانوني للتعددية الحزبية و واقعها السياسي.
87	المطلب الأول: الإطار الدستوري و القانوني للتعددية الحزبية
87	الفرع الأول: الإطار الدستوري للتعددية الحزبية
93	الفرع الثاني: الإطار القانوني للتعددية السياسية
103	المطلب الثاني: الواقع السياسي للتعددية الحزبية بعد أحداث أكتوبر
104	الفرع الأول :الاتجاه الوطني
106	الفرع الثاني - الاتجاه الإسلامي
107	الفرع الثالث:الاتجاه العلماني
110	المطلب الثالث: المؤسسة التشريعية بعد أحداث أكتوبر
110	الفرع الأول : تشكيلة البرلمان وتنظيمه
126	الفرع الثاني: الانتخابات التشريعية 26 ديسمبر 1991
128	المبحث الثاني:تنظيم السلطة في ظل المرحلة الانتقالية
128	المطلب الأول: الأزمة الدستورية وإنشاء المجلس الأعلى للدولة
129	الفرع الأول: الأزمة الدستورية
135	الفرع الثاني: المجلس الأعلى للدولة سلطة بأمر الواقع
140	المطلب الثاني : أرضية الوفاق الوطني دسترة سياسية.
141	الفرع الأول:ميزات وأهداف وثيقة أرضية الوفاق الوطني.
146	الفرع الثاني: هيئات المرحلة الانتقالية
150	المطلب الثالث : المؤسسة التشريعية خلال المرحلة الانتقالية 1992-1996
150	الفرع الأول :المجلس الاستشاري الوطني ووظيفة استشارية

154	الفرع الثاني : المجلس الوطني الانتقالي
163	المبحث الثالث:الثانية البرلمانية
164	المطلب الأول: مبررات اعتماد الثانية البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري
164	الفرع الأول : المبررات السياسية
166	الفرع الثاني: المبررات القانونية
167	المطلب الثاني: البناء البرلماني مفارقة تكوينية ومطابقة هيكلية
167	الفرع الأول: الإطار البشري التكويني المفارقة التكوينية
177	الفرع الثاني: الإطار الهيكلي للبرلمان – مطابقة هيكلية -
187	المطلب الثالث: العلاقة بين مجلسي البرلمان
188	الفرع الأول: آلية حل الخلاف بين مجلسي البرلمان
192	الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء
198	الباب الثاني :التطور الوظيفي للسلطة التشريعية في ظل النظام الدستوري الجزائري
201	الفصل الأول :الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية والتحكم التنفيذي
203	المبحث الأول:الاختصاص التشريعي من الإطلاق إلى التقييد
203	المطلب الأول: تقييد الاختصاص التشريعي
203	الفرع الأول: مجال القانون
209	الفرع الثاني: فكرة استحداث القوانين العضوية
213	المطلب الثاني: اقتسام المبادرة التشريعية
215	الفرع الأول:مبادرة السلطة التنفيذية- أساسا الحكومة-
228	الفرع الثاني: المبادرة البرلمانية -اقتراح قانون-
232	المبحث الثاني:التحكم التنفيذي في سير العملية التشريعية
232	المطلب الأول : الإدارة التنفيذية للإجراءات السابقة على التصويت و أثناءه
232	الفرع الأول: التحكم في إعداد جدول أعمال البرلمان
239	الفرع الثاني : تقييد حق التعديل أثناء المناقشة
247	الفرع الثالث: التحكم في التصويت.
262	المطلب الثاني : الإدارة التنفيذية للإجراءات اللاحقة على التصويت

263	الفرع الأول: ممارسة حق الاعتراض- طلب المداولة الثانية-
269	الفرع الثاني: إحالة النص التشريعي على المجلس الدستوري
279	الفرع الثالث: إمكانية الامتناع عن إصدار القانون
285	المبحث الثالث: أفراد السلطة التنفيذية بالاختصاص التشريعي
285	المطلب الأول: التشريع عن طريق الأوامر
286	الفرع الأول: التشريع بأوامر أثناء غيبة البرلمان
297	الفرع الثاني: التشريع أثناء الحالة الإستثنائية
302	المطلب الثاني: التشريع عن طريق آليات الإستفتاء
303	الفرع الأول: الأسس الدستورية للإستفتاء
305	الفرع الثاني: القيمة القانونية للتشريع الإستفتائي
307	الفصل الثاني: الوظيفة الرقابية بين محدودية الأثر و انعقاد المسؤولية
309	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة البرلمانية
309	المطلب الأول: معنى الرقابة و مجالاتها
309	الفرع الأول: معنى الرقابة
310	الفرع الثاني: مجالات الرقابة البرلمانية
315	المطلب الثاني: أهداف الرقابة البرلمانية
315	الفرع الأول: الأهداف العامة للرقابة
316	الفرع الثاني: الأهداف الخاصة للرقابة
318	المبحث الثاني: آليات الرقابة البرلمانية المحدودة الأثر
318	المطلب الأول: آلية السؤال
318	الفرع الأول: مفهوم السؤال
323	الفرع الثاني: شروط وإجراءات طرح السؤال
330	الفرع الثالث: مناقشة السؤال
342	الفرع الرابع: تقييم آلية السؤال على ضوء الممارسة البرلمانية في الجزائر.
346	المطلب الثاني: الاستجواب
346	الفرع الأول: مفهوم الاستجواب

348	الفرع الثاني: شروط ممارسة الاستجواب
352	الفرع الثالث: النظام الإجرائي للاستجواب
358	الفرع الرابع: تقييم الاستجواب في ظل الممارسة البرلمانية في الجزائر
360	المطلب الثالث : التحقيق البرلماني
360	الفرع الأول: تعريف التحقيق البرلماني ونشأته
363	الفرع الثاني : إجراءات ممارسة التحقيق البرلماني
371	الفرع الثالث: تقارير لجان التحقيق
376	الفرع الرابع: تقييم لجان التحقيق على ضوء الممارسة البرلمانية في الجزائر
379	المبحث الثالث : آليات الرقابة المحركة لإنعقاد المسؤولية السياسية للحكومة
380	المطلب الأول: مبدأ إقرار المسؤولية السياسية
380	الفرع الأول :معنى مبدأ إقرار المسؤولية السياسية وتطوره
384	الفرع الثاني: النتائج المترتبة عند مبدأ إقرار المسؤولية السياسية
386	الفرع الثالث: تعزيز المسؤولية السياسية من خلال التطور الدستوري الجزائري
392	المطلب الثاني: الرقابة السابقة للمخطط الحكومي
392	الفرع الأول: مضمون برنامج الحكومة (مخطط العمل)
395	الفرع الثاني: الطرح الملزم لبرنامج -مخطط عمل الحكومة بعد التعديل-
405	المطلب الثالث: الرقابة اللاحقة لبيان السياسة العامة
406	الفرع الأول: اللانحة
408	الفرع الثاني : ملتمس الرقابة (اللانحة الفاعلة)
411	خاتمة
427	قائمة المراجع

المخلص:

هذا البحث يستحضر عرض لأهم المحطات الدستورية و السياسية التي شهدتها السلطة التشريعية على المستوى المؤسسي والوظيفي من خلال التطور الدستوري في الجزائر. والوقوف على خلفياتها و مخلفاتها، وعلى مدى أداء و فعالية المؤسسة التشريعية سواء في مجال التشريع أو الرقابة البرلمانية. و إبراز متطلبات تدعيم المؤسسة البرلمانية كهيئة دستورية منتخبة معبرة عن الإرادة الشعبية ، لها وزن في تقييم الحاضر ورسم معالم المستقبل، خاصة أنها القائمة على وضع القاعدة القانونية. الشيء الذي يفرض موازنة حتمية بين إرادة المجتمع والغاية من وجود النص التشريعي وتحليل واقع الممارسة البرلمانية بوظيفتها التشريعية و الرقابية، و توضيح المحددات و المتغيرات المقررة لضوابط الممارسة التي استقر عليها التطور الدستوري الجزائري. وتحديد موقع المؤسسة البرلمانية حتى يتسنى تقييم مدى وأهلية القائم بوظيفتي التشريع والرقابة، لنتاج معبر عن الإرادة العامة لتحقيق أسمى معاني دولة الحق والقانون

الكلمات المفتاحية: السلطة التشريعية، التطور الدستوري، التشريع، الرقابة البرلمانية، المؤسسة البرلمانية، التطور المؤسسي، التطور الوظيفي، الممارسة البرلمانية.

Résumé:

Cette étude consiste a entamé les plans politiques et constitutionnels les plus importants assistés par le législateur grâce à l'évolution constitutionnelle en Algérie. Et se tenir debout sur leurs antécédents et leurs conséquences, et plus la performance et l'efficacité de l'institution législative, que ce soit dans la législation ou la surveillance parlementaire. Et mettre en évidence les exigences de renforcement de l'institution parlementaire en tant que élu constitutionnelle expresse de la volonté populaire, a un poids dans l'évaluation du présent et de tracer les grandes lignes de l'avenir, en particulier car elle est basée sur un fondement juridique. La seule chose qui impose un équilibre entre la volonté de la société. la fin d'un texte et l'analyse législative de la pratique législative et réglementaire du Parlement, et de clarifier les paramètres et les variables approuvés contrôlés des pratiques sur lesquelles s'est installé le développement constitutionnel de l'Algérie. Et localiser l'institution parlementaire dans le but d'évaluer l'étendue et la compétence de gérant de la fonction de législation et de la surveillance, l'efficacité d'expression de la volonté générale à atteindre de concrétiser un état de droit.

Mots clés: le législateur, le développement constitutionnel, la législation, le contrôle parlementaire, l'institution parlementaire, le développement institutionnel, le développement de carrière, la pratique parlementaire

Abstract :

This study was initiated in the political and constitutional the largest attended by the legislature through constitutional development in Algeria. And stand on their background and their consequences, and the performance and effectiveness of the legislative institution, whether in legislation or parliamentary oversight. And highlight the requirements for strengthening the parliamentary institution as elected constitutional express the popular will, has a weight in assessing the present and shape the future, especially because it is based on a legal basis . The only thing that poses an inevitable balancing between the desire of society, the end of a text and legislative analysis of legislative and regulatory practice of Parliament, and to clarify the parameters and variables approved practice controls on which s is installed on constitutional development of Algeria. And locate the parliamentary institution in order to assess the scope and competence of the manager based on legislation and supervision, the expression product of the general will to achieve the highest sense of the state of law.

Key words: the legislature, constitutional development, legislation, parliamentary control, parliamentary institution, institutional development, career development, parliamentary practice.