



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
ارة التعليم العالي والبحث العلمي
امعة أبي بكر بلقايد - تلمسان -
كلية الحقوق والعلوم السياسية



مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية

إشراف الأستاذ
أ.د. بن

إعداد الطالب:
شامي رابح
حمو عبد الله

لجنة المناقشة

رئيسا

أستاذ التعليم
العالي

أ.د. بدران مراد

مشرفا ومقررا

أستاذ التعليم
العالي

أ.د. بن حمو عبد الله

مناقشا

أستاذ محاضر
قسم "أ"

د. عزاوي عبد الرحمان

السنة الجامعية : 2012/2011

خطة البحث

مقدمة

الفصل الأول: مجلس الأمة بين الإثراء والتعطيل التشريعي

المبحث الأول: انعدام الفاعلية في بداية النشاط التشريعي

المطلب الأول: إقصاء مجلس الأمة عن المراحل الأولى للعمل التشريعي

الفرع الأول: اقتراح القوانين حق دونه مجلس الأمة

أولاً: من خلال نصوص الدستور

ثانياً: من خلال النصوص الأخرى

الفرع الثاني: الإقصاء حق التعديل نتاج للإقصاء عن الاقتراح في ظل نظام الذهاب في الاتجاه

الواحد

أولاً: على مستوى المادة 120 من الدستور

ثانياً: على مستوى النصوص الأخرى

المطلب الثاني: عدم التوافق بين مبررات الإقصاء ومبررات الوجود

الفرع الأول: نقد المبررات السياسية للإقصاء

الفرع الثاني: نقد المبررات القانونية والتقنية للإقصاء

المطلب الثالث: اقتراح التعديل الدستوري بين عوائق التفعيل و تباين المظاهر

الفرع الأول: القيود والفراغات عوائق للمبادرة البرلمانية

أولاً: نسبة مشددة قيد موضوعي للاقتراح

ثانياً: الفراغ التشريعي والقيود الدستورية عوائق إجرائية للاقتراح

أ - الفراغ الإجرائي التشريعي عائق لاقتراح التعديل

ب - عائق القيود الدستورية الإجرائية لاقتراح التعديل

الفرع الثاني: مظاهر مشاركة مجلس الأمة في المبادرة بالتعديل الدستوري

أولاً: المظاهر الإيجابية

ثانياً: المظاهر السلبية

المبحث الثاني: المساهمة التشريعية من المصادقة إلى الخلاف

المطلب الأول: الإجراء التشريعي في مجلس الأمة

الفرع الأول: الإطار الإجرائي و الموضوعي لمناقشات مجلس الأمة

أولاً: الإطار الإجرائي لمناقشات مجلس الأمة

ثانياً: الإطار الموضوعي للمناقشة

الفرع الثاني: مجلس الأمة و المصادقة على النص القانوني

أولاً: أحكام عملية المصادقة

أ. نسبة الحضور للمصادقة

ب. نصاب المصادقة

ثانياً: أبعاد الأخذ بنصاب $\frac{3}{4}$ الأعضاء للمصادقة

أ. الأبعاد الإيجابية لنصاب $\frac{3}{4}$ الأعضاء للمصادقة

ب. الأبعاد السلبية لنصاب $\frac{3}{4}$ الأعضاء للمصادقة

المطلب الثاني: إمكانية الخلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني

الفرع الأول: طبيعة الخلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني

الفرع الثاني: اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف بين الغرفتين

أولاً: مظاهر استقلالية غرفتي البرلمان في حل الخلاف بينهما

أ - استقلالية الغرفتين في ضبط قائمة ممثليهما في تشكيل اللجنة

ب - استقلالية غرفتي البرلمان في المصادقة على النص الذي أعدته اللجنة

ثانيا: مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف بين الغرفتين

أ. اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على طلب الوزير الأول

ب. اشتراط موافقة الحكومة على التعديلات

الفصل الثاني: رقابة مجلس الأمة لأعمال السلطة التنفيذية

المبحث الأول: انعدام وسائل الرقابة التي ترتب المسؤولية السياسية

المطلب الأول: إبعاد مجلس الأمة عن إثراء مخطط عمل الحكومة والمصادقة عليه

الفرع الأول: العرض الإعلامي لمخطط عمل وافق عليه المجلس الأول

أولاً: تقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه

ثانياً: تقديم عرض حول مخطط العمل الحكومي إلى مجلس الأمة

الفرع الثاني : لائحة مجلس الأمة وأثرها على مخطط عمل الحكومة

أولاً: إجراءات تقديم اللائحة ومضمونها

ثانياً: أثر إصدار اللائحة على مخطط عمل الحكومة

المطلب الثاني: إبعاد مجلس الأمة عن تقييم العمل الحكومي

الفرع الأول: اقتصار ترتيب آثار تقديم البيان الحكومي على الغرفة الأولى والحكومة

أولاً: ترتيب آثار تقديم البيان الحكومي من المجلس الشعبي الوطني

أ- إصدار لائحة

ب - التصويت على ملتمس الرقابة

ثانياً: ترتيب آثار تقديم البيان الحكومي من الحكومة

الفرع الثاني: إمكانية تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة
أولاً: ارتباط تقديم بيان السياسة العامة بالسلطة التقديرية للحكومة
ثانياً: الأثر السياسي لعرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة

المبحث الثاني: اعتراف بحق رقابي عديم الفعالية

المطلب الأول: أدوات الرقابة مجرد وسائل للاستعلام

الفرع الأول: الأثر المحدود للسؤال

أولاً : تقسيم السؤال وإجراءات تحريكه

ثانياً: القيود التي تضعف فعالية السؤال

ثالثاً: الأثر القانوني لا يتعدى النص على رد عضو الحكومة

الفرع الثاني : الاستجواب والتحقيق وسيلتان دون تفعيل

أولاً: الاستجواب سؤال شفوي جماعي تم الاستغناء عنه

أ . إجراءات تحريك الاستجواب

ب . القيود الواردة على تفعيل الاستجواب

ج - انعدام الأثر وعدم التفعيل

ثانياً: عدم تفعيل وسيلة التحقيق البرلماني

أ . إجراءات التحقيق البرلماني

ب . التحقيق البرلماني قيود وعدم ممارسة

المطلب الثاني: ضعف آخر يضاف إلى رقابة الميادين الأخرى

الفرع الأول: هشاشة الرقابة البرلمانية المالية على الحكومة

أولاً: سيطرة الحكومة على الميدان المالي

أ . المبادرة بقانون المالية مشروع قانون

ب . القيود الواردة على عملية المناقشة

أولاً: محدودية الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ قانون المالية

أ . الأسباب غير الحكومية لضعف رقابة التنفيذ

ب . الأسباب الحكومية لضعف رقابة التنفيذ

1- قانون المالية التكميلي

2- تحويل الاعتمادات المالية

ج- عدم تقديم الحكومة قانون تسوية الميزانية

الفرع الثاني : مساهمة مجلس الأمة في مناقشة السياسة الخارجية

أولاً: تحريك الإجراءات ورئاسة البرلمان بغرفتيه معا للمناقشة

أ . تحريك إجراءات المناقشة

ب . رئاسة البرلمان المجتمع بغرفتيه معا

ثانياً: القيمة القانونية للائحة المناقشة

المقدمة

مقدمة:

لقد عرفت الديمقراطية على أنها بنية وآليات وممارسة سياسية تقوم على المشاركة الواسعة من خلال مؤسسات الدولة، ولقد كانت هذه المشاركة مطلبا شعبيا تجسد في مختلف المؤسسات خاصة التشريعية منها، إذ أنها بذلك تمثل هذه الشعوب في توليها الحكم، وتنوب عنها في اتخاذ قراراتها لتعذر ذلك مباشرة، ولقد كانت هاته المؤسسات فعلا مظهرا للحرية والديمقراطية ونتيجة لهما كما كانت أداتهما .

من هذا المنطلق فقد احتلت السلطة التشريعية مكانة متميزة في النظام السياسي والدستوري لكل دولة، إذ أنها مقياس الديمقراطية الحقيقية في مختلف الدول، ومصدر قوة النظام القانوني فيها فقد ظلت دائما تشكل المؤسسة المركزية لأغلب نظم الحكم، ورغم إقرارها منذ العهود القديمة إلا أنها تبقى دوما قابلة للتكيف ويبقى عددها في تزايد مستمر، فقد تضاعفت واتخذت أشكالا مختلفة في العصر الحديث، وأعيد تأسيسها من جديد حتى في الدول التي تعرضت إلى عمليات انقلاب.

وبالرجوع إلى تاريخ مختلف الأنظمة الديمقراطية، نجد أن السلطة التشريعية أو ما نسميه اليوم بالبرلمان⁽¹⁾، لم تحز على سلطاتها مرة واحدة، بل كانت وفق مراحل عرفت الكثير من التحديات، حتى وصلت إلى ما يختص به البرلمان اليوم من سلطات تشريعية تتمثل في اقتراح القوانين والمصادقة عليها،

¹ إن مصطلح "برلمان" مرتبط بنظام الحكومة النيابية البريطانية، والذي اتخذ كنموذج لإقامة مجالس تمثيلية في العديد من دول المعمورة، ففي فرنسا ما قبل الثورة كان مصطلح "برلمان" يعني محاكم العدل التي لم تكن مجالس تمثيلية بأي حال من الأحوال، وهذا المصطلح نفسه مشتق من الكلمة اللاتينية والكلمة الفرنسية التي كانت في الأصل تعني الخطاب، وما يتم تداوله غالبا في البرلمانات.

أنظر: أسس تنوع العائلات البرلمانية في العالم، مجلة الفكر البرلماني، العدد التاسع، الجزائر، جويلية 2005، ص383.

وسلطات رقابية تتمثل في مساءلة العاملين في مختلف الأجهزة التنفيذية وسلطات مالية تتمثل في إقرار تحصيل الإيرادات وصرف النفقات، وسلطات سياسية تتمثل في المشاركة في تولى إقرار السياسة العامة للدولة.

وقد يأخذ البرلمان إحدى صورتين، فهو إما يتكون من مجلس واحد ينفرد بجميع المهام والاختصاصات المقررة للبرلمان، وإما يتكون من مجلسين وهو ما يسمى بالبيكاميرالية أو نظام المجلسين النيابيين أو نظام الغرفتين⁽¹⁾ الذي كانت نشأته في الدول البسيطة كفرنسا، إيطاليا، إسبانيا بلجيكا، هولندا، الدانمرك، السويد⁽²⁾ لاعتبارات تاريخية، إيديولوجية فكرية⁽³⁾ وموضوعية⁽⁴⁾.

إن التجارب أثبتت عموما أن كل دراسة لنظام الغرفتين يتجه فيها البحث و التركيز إلى الكلام عن الغرفة الثانية أساسا، نظرا لأن الغرفة الأولى متشابهة إلى حد كبير، ولا نكاد نجد فروقا جوهرية تفصل بينها، وكذلك لأن الغرفة الثانية لا تكاد تتشابه من حيث تسميتها وتشكيلها واختصاصاتها ومدة عهدها إلى غير ذلك⁽⁵⁾، من منطلق أن وجود الغرفة الثانية لا يكون مبررا إلا في الحالة التي لا تكون الغرفة الثانية فيها انعكاسا للغرفة الأولى.

¹ تعرف البيكاميرالية على أنها نظام سياسي يقوم على أساس وجود برلمان مكون من غرفتين متغايرتين ولهذا يشكل نظام الغرفتين المرادف بالعربية لنظام البيكاميرالية BICAMERALISME والغرفتان معا تشكلان ثنائية واحدة بعنوان البرلمان وعليه فنظام ثنائية البرلمان هو نفسه نظام الغرفتين وقد تسمى الغرفة بالمجلس كما في الجزائر ، فنقول عندها نظام المجلسين.

أنظر : عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة باتنة ، 2010، ص18-19 .
² -الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، نشرات مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 1998، ص 12 .
³ - في ظل الجمهورية الرابعة الفرنسية كان مجلس الشيوخ يسمى بمجلس الجمهورية وكان هدفه حماية فكرة الجمهورية في فرنسا.
⁴ - عمار عوابدي، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون، نشرة مجلس الأمة، الجزائر، نوفمبر 1998، ص09.
⁵ .الأمين شريط ، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، 2002، العدد 01، ص21،22.

من جهة أخرى فإن نظام الغرفتين كان دائما ومنذ عقود عديدة وإلى غاية اليوم محل تساؤل كبير، وهو ما الجدوى من وجود غرفة ثانية في البرلمان؟ وهذا التساؤل طرح ويطرح في جميع الدول التي لها غرفة ثانية بدون استثناء⁽¹⁾، والتي منها الجزائر التي جاء دستور 28 نوفمبر 1996 بإضافة دعامة جديدة لبنائها المؤسساتي والمتمثلة في مجلس الأمة، الذي جاء تأسيسه في ظل ظروف استثنائية، ميزها تحول سريع في النظام السياسي من أحادي الحزب إلى تعددي الأحزاب، رافقه تحول سريع آخر في النظام الاقتصادي من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق إضافة إلى أعمال العنف التي هددت الدولة في هيكلها المؤسساتي، وسط جدل فقهي وسياسي كبير حول الأسباب الداعية إلى إحداث غرفة ثانية؛ إذ برر الفريق المؤيد للشئانية البرلمانية في الجزائر أي ضرورة وجود غرفة ثانية لاعتبارات سياسية وأخرى قانونية، فقد تمثلت الاعتبارات السياسية في :

1 - تحسين التمثيل الوطني :

لقد نصت المذكرة الرئاسية المنشورة بتاريخ 12/05/1996، على أن وجود غرفة ثانية الهدف منه مضاعفة التمثيل الوطني، بضم منتخبي الجماعات المحلية وكذلك الكفاءات والشخصيات الوطنية. كما نصت الفقرة 30 من هذه المذكرة على أنه " تستجيب التشكيلة المختلطة لمجلس الأمة لانشغال تفضيل معايير النضج والكفاءة لدى أعضائه في التكفل بشؤون الأمة، كما تستجيب إلى

¹ - الأمين شريط ، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، المقال نفسه، ص22.

الانشغال الرامي إلى ضمان تمثيله في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذا تعبئة الطاقات التاريخية والسياسية والعلمية خدمة للأمة".

لذا فإن اختلاف التمثيل في كل من المجلسين بحيث يمثل المجلس الشعبي الوطني كل دائرة انتخابية بعدد من الأعضاء، يختلف باختلاف عدد سكان كل دائرة انتخابية، بينما يمثل مجلس الأمة كل دائرة انتخابية بعدد متساو من الأعضاء⁽¹⁾ من جهة؛ ومن جهة أخرى فإن اختلاف التمثيل الشعبي في كل من المجلسين، بحيث يحقق المجلس الشعبي الوطني التمثيل الشعبي في مجموعه، في حين يحقق مجلس الأمة التمثيل القطاعي المتضمن مجموعة مصالح إقليمية سياسية اقتصادية عمالية مهنية ثقافية علمية، من شأنه أن يعمق ويوسع التمثيل السياسي والاجتماعي والإقليمي، ليكون التمثيل الوطني جيدا وأكثر تنوعا وتكاملا وانسجاما.

واستجابة لاحتياجات المواطنين في كل نقاط الجمهورية، وسعيا للموازنة بين مقتضيات المصلحة والتنمية الوطنيتين، وتداعيات الاحتياجات المحلية الموسومة بالتباين والاختلاف⁽²⁾، صار لزاما الاهتمام والاستماع إلى انشغالات مندوبي هذه المصالح المحلية⁽³⁾، من خلال انتخابهم على مستوى التمثيل المركزي⁽⁴⁾، مما يعني أكثر تعميقا وترقية للامركزية في تسيير الشؤون العامة .

1- علي شفار، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر 2003/ 2004، ص19

2- عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص48

3- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2009، ص27

4- لقد استخدم أحد الرؤساء السابقين مجلس الشيوخ الفرنسي صيغة "إذا كانت الجمعية الوطنية - الغرفة الأولى- تعكس ديمغرافية البلد فمجلس الشيوخ -الغرفة الثانية - يعكس جغرافيته وأرضه"

إضافة لهذا فقد ثبت أن الاقتراع العام المباشر ليس كافيا للتعبير عن الحقائق السياسية والاجتماعية بالرغم من اعتباره المصدر الوحيد للشرعية.

إن تعميق الديمقراطية في المجتمع، بفتح مجالات أخرى أو مساحات أخرى للتعبير ونقل الصراع أو التنافس السياسي إلى أطر مقننة ومنظمة، وبالتالي اشتراك قطاعات هامة من الأمة في السلطة، ومن ثم التقليل من حجم المعارضات الصامتة والقضاء على دواعي العنف الظاهري أو الباطني بأشكاله المختلفة، وهنا يؤدي مجلس الأمة مهمة الدمج الاجتماعي والتقليل من مخاطر المراحل الانتقالية على المجتمع⁽¹⁾.

2- إن التعددية الحزبية في الجزائر حديثة النشأة، وهي غير مهيكلة في نظام حزبي ثابت ومستقر، وبهذا الشكل قد تأتي الانتخابات بأغلبيات برلمانية تتسبب في تجاوزات كثيرة، مما يعني بالضرورة الوقوع في أزمة سياسية، وقد يتطور الأمر إلى تهديد مقومات الدولة ومؤسستها⁽²⁾ خاصة وأن دستور 23 فيفري 1989 أعطى السلطة التشريعية كاملة للبرلمان المتمثل في المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما حدث بعد الانتخابات التشريعية ل 26 ديسمبر 1991 إذ كانت لها الآثار السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية السلبية و الخطيرة، وبالتالي فأفضل وسيلة للتخفيف من الوقوع في هكذا أزمات وجود غرفة أخرى تلطف الحياة البرلمانية.

3- بلوغ المرشحين لعضوية مجلس الأمة سن الأربعين يجعلهم مؤهلين لبلوغ مستوى عال من العقلانية والنضج والرشد والتروي، وبالتالي تصير قدرتهم في النظر إلى الأمور أكثر حكمة وهذا ما

¹ - الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 27

² - الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، المقال السابق، ص 14 - 15

سيحقق الإستراتيجية البعيدة المدى في انجاز وتحقيق العملية التشريعية والرقابية⁽¹⁾، على عكس نواب

المجلس الشعبي الوطني الذين يشترط فيهم بلوغ سن الثامنة والعشرين فقط.

4- ثبوت أن الاقتراع العام المباشر يجعل النائب تابعا لمن انتخبوه، وكذلك تابعا لحزبه أو لولائه

السياسي، بالمقابل تنتفي هذه التبعية بالنسبة لعضو مجلس الأمة، بحكم أنه لا ينتخب من طرف

المواطنين، ولكن من طرف أعضاء المجالس المحلية أو أنه يعين.

5- يعمل مجلس الأمة على منع استبداد المجلس الشعبي الوطني، وذلك بالتخفيف من شدة

الحماس البرلماني، وضمان استقرار الحالة المعنوية للأعضاء، فعموما النواب يمتازون بالحماس والاندفاع وراء

اتجاهات الرأي العام⁽²⁾، بفعل عوامل وأسباب وظروف إيديولوجية أو عرقية أو سياسية أو اجتماعية،

وعلى حساب المبادئ الدستورية السياسية كالمساواة العدالة الديمقراطية التنوع⁽³⁾، لذلك وجد مجلس الأمة

الذي يمتاز أعضاؤه بالحكمة والاعتدال وبالتالي يقوم بضبط الحركات التجاوزية، إذ يعتبر البعض بأن

ازدواج المجالس مكبح ضروري لاستبداد المجلس الواحد⁽⁴⁾، كما أن السلطة إن وزعت على هيئات متعددة

قل خطر الإسراف فيها وإساءة استعمالها.

أما الاعتبارات القانونية فكانت تتمثل في :

¹ - عمار عوابدي، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون، نشرة مجلس الأمة، الجزائر، نوفمبر 1998، ص28

² - علي شفار، المرجع السابق، ص20

³ - عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص28

⁴ - علي شفار، المرجع السابق، ص20

1- اقتراح شغور منصب رئيس الجمهورية باستقالته في 11 جانفي 1992، بجل المجلس الشعبي الوطني في 04 جانفي 2011، حيث كانت المادة 46 من دستور 1989 تنص على أن رئيس المجلس الشعبي الوطني يتولى مهام رئيس الدولة، في حالة الاستقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، مما أدخل السلطة السياسية في مشكل قانوني حول من يتولى مهام رئاسة الدولة بالنيابة⁽¹⁾ فكان إنشاء غرفة ثانية لسد حالات الشغور التي قد تحدث في مؤسسة رئاسة الجمهورية.

إن وجود غرفة تضمن استمرارية النظام الجمهوري والمؤسسات السياسية في البلاد⁽²⁾ وذلك بتقرير مبدأ عدم قابليتها للحل، مع إيكال مهمة استخلاف رئيس الجمهورية في حالة الوفاة أو الاستقالة إلى رئيس هذه الغرفة⁽³⁾، من شأنه تجاوز هذا الفراغ الدستوري الذي وقعت فيه البلاد عام 1992⁽⁴⁾.

2- تقليل أثر الاختلاف بين المجلس الشعبي الوطني وبين الحكومة :

يحاول مجلس الأمة التوفيق بين مقتضيات قد تكون متناقضة أحيانا⁽⁵⁾، كالعلاقة بين المجلس الشعبي الوطني وبين الحكومة، حيث إذا ما نشب الخلاف والتنازع والصراع بينهما، فإن مجلس الأمة يمكن أن يقوم بدور الحكم بين المتنازعين لتخفيف أثر هذا الخلاف؛ ومن جهة أخرى لو اتفق المجلسان على رأي واحد ضد الحكومة فإن ذلك سيحول دون اصطدام الحكومة مع البرلمان، لأن الحكومة هنا ستعمل

¹ - طرحت هذه المشكلة على إثر وفاة الرئيس هواري بومدين لكن حلها كان ممكنا في ظل نظام الحزب الواحد على عكس نظام التعددية الحزبية.

² - Abdelmadjid Djebbar, Le conseil de la nation et le pouvoir normative du conseil constitutionnel, revue de l'école nationale d'administration, numéro 2-2000, p119.

³ - السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993، ص219.

⁴ - السعيد بوالشعير، المرجع نفسه، ص219.

⁵ - عبد السلام سالمي، نظام المجلسين في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة البليدة، الجزائر 2006، ص32

على مراجعة موقفها والتصالح مع البرلمان بمجلسيه، بدلا من الاصطدام بهما⁽¹⁾، وبحكم أن النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996 يشابه في كثير من آلياته الدستورية النظام البرلماني فإن المؤسس الدستوري ليس هناك ما يمنعه من الأخذ بنظام الغرفتين.

3- إن إدخال الكفاءات المتخصصة في عضوية مجلس الأمة له الأثر الكبير على النص القانوني الذي سيصادق عليه، سواء من ناحية استبعاد ما قد يشوبه من نقص أو غموض أو قصور قانوني، أو من ناحية تقليل فعل التأثير السياسي فيه، وكذلك من ناحية حسن صياغته ودقة فحواه خاصة وأن الكثير من التشريعات تتطلب تكويننا عاليا عند المناقشة.

4- لئن كان اضطلاع السلطة التنفيذية بواجب تلبية حاجيات المواطنين، بما فيها المستعجلة والمؤقتة يبرر اتخاذ تدابير فورية، فإن السلطة التشريعية بالمقابل تقوم بمهمة وضع قواعد عامة دائمة ومستقرة، ليس من المصلحة أن تتسرع في وضعها تفاديا للخطأ والانقياد وراء عاطفة عارضة⁽²⁾، فإذا حدث ذلك في الغرفة الأولى التي عادة ما تكون أكثر اندفاعا، بسبب احتوائها على طاقات متحمسة، فإن الغرفة الثانية تكبح الوقوع في عثرات الاستعجال في التشريع بمنع صدوره قبل فحصه من خلال الطابع الجدي للمناقشات، حول النصوص القانونية المحالة إليها وتوجيهها الوجهة السليمة⁽³⁾، ولن يتأتى ذلك إلا بازواجية المناقشة التي يكفلها نظام الغرفتين.

¹ - علي شفار، المرجع السابق، ص 20

² - عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 52

³ - علي شفار، المرجع السابق، ص 19-20

إن أي نص تشريعي يناقش مرتين لا شك وأنه يكون أكثر دقة وأحسن صياغة، لذا يعتبر مجلس الأمة مصفاة للتدقيق في فن الصياغة التشريعية الهادفة والمتكيفة مع عناصر المحيط السياسي مما يضمن مسارا تشريعيا أفضل⁽¹⁾، ومما يضمن الاستجابة لمتطلبات الحياة العامة في المجتمع، وبذلك تعتبر هذه الغرفة بمثابة المصفاة لكل القوانين، كما تعتبر غرفة تأمل.

5- توسيع ممارسة الرقابة البرلمانية. بالمقابل لجأت الأطراف الراضية للشائبة البرلمانية في الجزائر منذ ظهور الفكرة في المشروع التمهيدي لدستور 1996، وبمناسبة مناقشته في اللجان المشكلة من ممثلي الأحزاب إلى التحجج بعدم جدوى وجود غرفة ثانية لمبررات يمكن تقسيمها إلى مبررات عامة وأخرى خاصة.

فالمبررات العامة تمثلت في :

1- إن مبدأ سيادة الأمة ينظر إلى السيادة في الدولة بوصفها وحدة لا تتجزأ، الأمر الذي يحتم تمثيلها بمجلس واحد، إذ اللجوء إلى نظام المجلسين يعني تقسيم سيادة الأمة إلى مجلسين بإرادتين قد تتعارضان، وهو ما لا يمكن التسليم به⁽²⁾، فوحدة الأمة تقتضي وحدة التمثيل.

2- إن رفض أحد المجلسين الموافقة على نص قانوني وافق عليه المجلس الآخر من شأنه أن يؤدي إلى النزاع و الانقسام بين المجلسين، بحكم ضرورة موافقة كلا مجلسي البرلمان على النص القانوني حتى يكون صالحا للتطبيق.

¹ - Abdelmadjid Djebbar, op cit, p119.

² - علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية دراسة مقارنة وزارة الثقافة عمان، الأردن، 2008، ص84

3- إن توزيع السلطة بين المجلسين يعقد الإجراءات ويكرر المناقشات، مما يعني التقليل من سرعة الإنجاز واختصار الوقت⁽¹⁾، وبالتالي تعطيل العمل التشريعي، والذي قد ينجم عنه أواخر العواقب، خاصة في حالة التشريعات التي تتطلب سرعة الإصدار لمواجهة حالات الضرورة⁽²⁾.

4- إن تبني الدولة نظام المجلسين قد يترتب عليه التماثل في اختيار أعضاء كلا المجلسين وهذا تكرار لا مبرر له؛ أو انتخاب أعضاء المجلس الثاني بطريقة غير مباشرة، والتي لا تتوافق مع النظام الديمقراطي؛ أو المزج بين الانتخاب غير المباشر والتعيين الذي يعتبر طريقة غير ديمقراطية⁽³⁾.

5- مراعاة الشروط المطلوبة للمغايرة بين المجلسين كلها أو بعضها، من شأنه أن يؤدي إلى

وجود استقرائيات جديدة، لا تتفق وروح العصر الذي يهدف إلى إذابة الفوارق الطبقيّة⁽⁴⁾.

6- إن تعيين بعض الكفاءات في الغرفة الثانية سيشعر هذه المجموعة بالانتماء للسلطة التنفيذية

التي عينتها، أكثر من انتمائها للسلطة التشريعية المساهمين - هذه الكفاءات - في تكوينها.

أما المبررات الخاصة فتمثلت في :

1- الخروج عن التنظيم الدستوري الذي سارت عليه الجزائر منذ الاستقلال، والذي أسس في

كافة مراحل لسلطة تشريعية بغرفة واحدة⁽⁵⁾.

1- ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 217

2- علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 85

3- علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 85

4- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، مطبعة جامعة عين شمس،

مصر، 1986، ص 117

5- عبد الرحمان بلعياط، مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع الميداني، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر مارس 2003، العدد 02، ص 87

2- نظرا للظروف الاقتصادية التي تعيشها الجزائر، والتي تفرض توفير الأموال وتوجيهها نحو تحسين هاته الظروف، فإن إنشاء غرفة ثانية هو إنفاق للمال في غير موضعه.

3- إن اختصاصات الغرفة الثانية شبيهة باختصاصات الكثير من المجالس الوطنية المتخصصة، كالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الذي يضم خبرات فنية عالية، قادرة وظيفيا على تقديم أكبر قدر من المشورة الفنية⁽¹⁾.

4- إن أغلبية الثلاثة أرباع (4/3) المشروطة للمصادقة على أي نص قانوني، تعد بمثابة عائق أمام المسار التشريعي الذي ينتهجه ممثلو الشعب وبالنتيجة فهو مصادرة لقرار الشعب.

لقد أحاطت بعملية تأسيس مجلس الأمة كغرفة برلمانية ثانية، جملة من الأبعاد السياسية والمؤسسية، بررتها وأدرجتها ضمن حركة تقويم وتنظيم سلطات الدولة، بصورة يظهر أنها تكفل الاستمرارية للنظام الوطني الجمهوري، وتقي البلاد والمجتمع من مخاطر الانزلاقات السياسية والأمنية الخطيرة، وتحقق كافة عوامل الاستقرار والتحكم في كافة التوازنات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة، وبين غرفتي البرلمان من جهة أخرى.

وإذا كان مصطلح مجلس يدل على الاجتماع، الذي يعقد بين عدد من الأشخاص والمسؤولين

للبحث والتداول في شؤون أو في مواضيع مطروحة على طاولة الاجتماع⁽²⁾.

¹ - علي شفار الرسالة السابقة، ص 44

² - جرجس جرجس، معجم المصطلحات الفقهية والقانونية، الشركة العالمية للكتاب، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 1996، ص 273، نقلا عن سعاد عمير، المرجع السابق، ص 11.

فان مصطلح الأمة⁽¹⁾ قد طبع بالنظرية الشخصية الفرنسية المنشأ، في الفكر السياسي الجزائري سواء

التحرري، من خلال الكثير من أحزاب وجمعيات الحركة الوطنية، فهذا عبد الحميد بن باديس الذي نشر

¹ إذا كانت الأمة في اللغة العربية هي القرن من الناس أو الجماعة فإنها في اللغات غير العربية تجد مصدرها في كلمة nation التي ظهرت في القرن الثالث عشر و كان يفهم منها تجمع أفراد على أرض معينة ثم أخذت تتضح في القرن الثامن عشر بمفهومها الحالي في فرنسا فكان يراد بها واقعا سياسيا اجتماعيا ثم انتقل إلى الدولة مما أدى إلى اندماج المفهومين .

إن اختلاف الباحثين في تحديد مصطلح للأمة يرجع إلى كون الأمة ظاهرة تاريخية تتعدد و تتنوع العوامل التي أدت إلى تكوينها، بالإضافة إلى ذلك تأثر البحث في هذا الموضوع بالاتجاهات السياسية للباحثين إلا إن المحاولات التي قدمت تمحورت حول 03 نظريات :

الأولى النظرية الموضوعية: وتمثل بالفكرة الألمانية المرتكزة على عدة عوامل أهمها وحدة الأصل (السلالة) إضافة إلى اللغة والدين والتقاليد.
العرق : أكثر المحاولات لتفسير حقيقة الأمة إلى حد أن معظم المعاجم تشرح كلمة الأمة مباشرة بكلمة عرق أو بكلمة سلالة إلا أنه في زماننا زال هذا الاعتبار إذ يكفينا الاستدلال على خطأ هذه المطابقة ب:

- بقدر ما يمكننا عزل مجموعات بشرية تتصف بصفات طبيعية مشتركة نجد أنه لا ينطبق عليها وصف الأمم.
- من المشكوك فيه إمكان تحديد مجموعات عرقية من ناحية علم الوراثة.
- لا يوجد لدى الإنسان أية رابطة دالة بين طبائعه الفيزيولوجية وطبائعه النفسية.
اللغة : يقول BLueschli: "ومتى استبدل المرء لغة جديدة بلغته خسر قوميته" ويقول Rivard: "الوطن هو اللغة التي أكتبها"، إلا أنها لا تعكس حقيقة الأمة لأن هناك أما ذات لغات متعددة كسويسرا، بلجيكا، كندا كما أن هناك لغات تتكلم بها أمم عديدة كالإنجليزية والإسبانية.
الدين : كذلك بدوره لا يعكس حقيقة الأمة فالديانات الكاثوليكية تتبعها أمم عدة، وحتى الأمم التي يعتنق فيها أكثر أعضائها نفس الديانة لا يكون ذلك لها إلا بعد مذابح وإرهاب الأقليات (فرنسا مثلا)

الأخلاق والتقاليد : ليست ذات شكل واحد داخل كل أمة، بل على العكس هناك فوارق سلوكية كبيرة داخل الأمة الواحدة بما لا يقاس بين المناطق المجاورة للأمم مختلفة.
الثانية: النظرية الشخصية: وترسخت في الفكر الفرنسي وقوامها أن الأمة تجد أسسها في الحس التضامني الذي يوحد إرادة الأفراد على العيش معا، أو ما يسميه أرنست رينان بالإستفتاء الشعبي دائم التكرار، يقول أندري هوريو **La nation est un groupement humain dans lequel les individus se sentent unis les uns aux autres par des liens a la fois matériels et spirituels et se conçoivent comme différents des individus qui composent les autres groupements nationaux** ويقول أرنست رينان: "Une nation est âme un principe spirituel"

إن ضعف هذه النظرية هو من ناحية قيامها على عناصر معنوية تستند إلى الإرادات الفردية إذ يمكن أن تكون هذه الإرادة عامل فرقة كذلك إضافة إلى تأثرها بظروف ومصالح الأفراد والأمر الذي لا يجعلها مبادئ ثابتة لنشوء الأمم.

الثالثة النظرية المادية أو العضوية: وتستند على النواحي الاجتماعية و الاقتصادية حسب النظرية الماركسية يقول ستالين "la nation est une communauté de langue de territoire de solidarité économique et de formation culturelle qui certain caractère national"s'exprime par un

وهو تعريف لا يتماشى والشيوعية الدولية، لذلك اقتصر أنصار الشيوعية فيما بعد على العامل الاقتصادي في تعريفهم للأمة . وبالرغم ما للعامل الاقتصادي من أهمية في حياة الأفراد إلا أن هذه الحياة لا تقوم على العامل الاقتصادي فقط بل أن للعوامل المعنوية أثرها الكبير في تكوين الأمم، بل أن قيام كثير من الثورات كان لهذه العوامل المعنوية كاللغة والدين.
لمزيد من التفصيل أنظر:

- 1- ماريو ألبريتي وعدد من الباحثين، معنى الأمة، ترجمة أديب العاقل، منشورات وزارة الثقافة والإرشاد القومي، دمشق، 1979، ص8-9
- 2- السعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثامنة، الجزائر، 2007، ص52-65
- 3- حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009، ص86-87
4. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1982، ص80-85

في مقالته له سنة 1936 "الأمة الجزائرية تكونت وهي موجودة مثلما تكونت مختلف أمم الأرض، هذه الأمة لها تاريخها لها وحدتها الدينية واللغوية ولها ثقافتها و تاريخها"⁽¹⁾؛ أو الفكر السياسي الرسمي، حيث نجد أن مختلف النصوص كالميثاق الوطني لسنتي 1976 و1986 قد أعطيا تعريفا شخصيا أو ذاتيا للأمة، إذ جاء في الميثاق الوطني لسنة 1976 "إن الأمة هي الشعب نفسه باعتباره كيانا تاريخيا يقوم في حياته اليومية وداخل إطار إقليم محدد بعمل واع، ينجز فيه جميع مواطنيه مهام مشتركة، من أجل مصير متضامن ويتقاسمون سويا نفس المحن والآمال"⁽²⁾.

أما باستقراءنا لدستور 28 نوفمبر 1996 خاصة المادة 98 منه، فإننا نجد أنه قد أسس لإنشاء مجلس الأمة مشاركا المجلس الشعبي الوطني في سيادة إعداد القانون و التصويت عليه وبالتالي فان المؤسس الدستوري إذا كان تبني مبدأ سيادة الشعب في تأسيسه للمجلس الشعبي الوطني، حيث يكون لكل فرد جزء من هذه السيادة، فانه بالمقابل قد جمعها بمبدأ سيادة الأمة على أساس أنها شخص جماعي ووحدة دائمة ومجردة ومستقلة عن أفرادها، ولا تقتصر على جيل معين أو فترة زمنية معينة في تأسيسه لمجلس الأمة، الذي يعالج الأمور ليس من واقع ظرفي بل من خلال معطيات تمتد من الماضي إلى المستقبل.

إن من بين أسباب اختيار موضوع مجلس الأمة من خلال مكانته في البرلمان الجزائري، هو ذلك الاختلاف الذي حدث بين أطراف مؤيدة لتأسيسه، انطلاقا من أنه سوف يضيف ويكرس لقوة ورشادة المؤسسة التشريعية، وآخر يراه مصادرة لسيادة الشعب، ومن جهة أخرى كذلك فان من بين الأسباب

¹ - عبد الحميد بن باديس، جريدة الشهاب، أفريل 1936، نقلا عن السعيد بوالشعير، المرجع نفسه، ص64

². الميثاق الوطني 1976 ، مطبعة حزب جبهة التحرير الوطني، ص23

معرفة مدى فعالية دور هذا المجلس . مجلس الأمة . في ممارسة النشاط التشريعي و الرقابي للبرلمان الجزائري، أي محاكمة دور وواقع مجلس الأمة في البرلمان المذكور.

أما عن اقتصارنا في الدراسة على مكانته في البرلمان فقط وليس النظام الدستوري عموما فلتبيان ما أضافه مجلس الأمة للبرلمان الجزائري، رغم تحفظنا بالمقابل على كون البرلمان الجزائري في مرحلة التعددية الحزبية لم يمر واقعا بتجربة أحادية الغرفة، والتي إن وجدت كان يمكننا عدم القياس على سلبياتها والبناء على إيجابياتها، إذ التجربة الوحيدة المعروفة تم إلغاؤها بإلغاء نتائج الانتخابات التشريعية لـ 26 ديسمبر 1991، لتدخل الجزائر بعدها بدستور 28 نوفمبر 1996 في تجربة ثنائية الغرفة.

إن اختيار البحث في موضوع مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري ذو أهمية كبيرة، تتمثل في تحديد مركزه في البرلمان الجزائري من خلال مشاركته في العملية التشريعية، ومن خلال ممارسته لعملية الرقابة على نشاط الحكومة، ومشاركته في مناقشة السياسة الخارجية للدولة، أي أن البحث في هذا الموضوع سيبرز لنا التغيير الحاصل الذي أحدثته وجود مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، وإن كان قياس التغيير صعبا بحكم عدم وجود تجربة سابقة يبني على أساسها كما أسلفنا القول.

إن الإشكالية التي يطرحها موضوع البحث هي ما الجدوى من إحداث مجلس الأمة الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري، أو بتعبير آخر ماذا أضاف مجلس الأمة للبرلمان الجزائري على المستوى التشريعي، هل حسن وفعل العمل التشريعي أم انه مجرد فرع برلماني يعرقل المجلس الشعبي الوطني عن أداء وظيفته التشريعية؟، هذا من جهة ومن جهة أخرى ماذا يعني تزويد مجلس الأمة ببعض الأدوات هي موجودة

أصلا للمجلس الشعبي الوطني، يراقب ببعضها عمل الحكومة ويشارك بأخرى في رسم السياسة الخارجية للدولة .

وإذا ما كان موضوع الدراسة يقتضي منا إيراد النصوص الدستورية والتشريعية والتعليق عليها، فإن المنهج المعتمد في موضوع هاته الدراسة سيكون بالضرورة منهجا وصفيا تحليليا باعتباره المنهج الأمثل لهكذا دراسات .

إن من بين الصعوبات التي واجهتنا في دراسة موضوع هذا البحث، قلة الدراسات الشاملة المتخصصة حول مجلس الأمة عموما، ومركزه في البرلمان الجزائري على وجه الخصوص، سواء كان السبب في هذه القلة سببا بحثيا علميا أكاديميا، أو كان سببا واقعيا ظرفيا، ولعلنا لا نجد عذرا لقلة هاته الدراسات إلا في حداثة التجربة الثنائية البرلمانية من جهة، واصطدامها في ميدان الممارسة بعوائق يفرضها واقع النظام السياسي في الجزائر.

انطلاقا مما سبق فإن دراستنا عن مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري ستكون في فصلين اثنين، نتناول في الفصل الأول مكانة مجلس الأمة بين الإثراء والتعطيل القانوني، بينما نتناول في الفصل الثاني رقابة مجلس الأمة لأعمال السلطة التنفيذية.

الفصل الأول:

مجلس الأمة بين الإثراء والتعطيل القانوني

الفصل الأول: مجلس الأمة بين الإثراء والتعطيل القانوني

لقد تبنى المؤسس الدستوري من خلال دستور 1996 مبدأ البيكاميرالية، من خلال نصه على وجود مجلس ثان هو مجلس الأمة بصلاحيات أوردها نصوصه؛ هاته المؤسسة الدستورية التي كثر حولها الجدل قبل وبعد تأسيسها، بين مؤيد ومرحب بوجودها إذ يراها إضافة ودعامة كبيرة للعمل التشريعي، وبين متوجس ومتسائل باحث عن ما ستضيفه هاته المؤسسة لعمل تشريعي أسس ولم يفعل أصلا في ظل التعددية السياسية، وبين معارض يرى أن وجودها لن يعكس إلا عدم الفعالية بل أكثر من ذلك لن يكون إلا أداة للتعطيل .

وإذا كانت المادة 98 من الدستور تنص على أن ممارسة السلطة التشريعية تكون من قبل برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، يعني انتصارا للتيار المؤيد لوجود هاته المؤسسة، إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة انه على الحقيقة أنها ستضيف الكثير للعمل التشريعي، بل إن الأمر يقتضي منا في هذا الجزء من البحث عن ما أضافته هاته الغرفة للعمل التشريعي، إذ نرى أنها معدومة الفاعلية بداية العمل التشريعي(المبحث الأول)، ولا يبدأ نشاطها التشريعي إلا بمناقشة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني والمصادقة عليه أو عدم ذلك (المبحث الثاني).

المبحث الأول : انعدام الفاعلية في بداية النشاط التشريعي

لقد عملية إعداد النص التشريعي بالجزائر في ظل نظام أحادية الغرفة، تمر بمراحل عدة تتمثل في عملية المبادرة بالنص التشريعي سواء كانت اقتراحا أو مشروعاً؛ تدرس المبادرة على مستوى أحد المجلس الشعبي الوطني ويتم التصويت عليها.

إلا أن إضافة الغرفة الثانية يعني أن عملية إعداد النص التشريعي ستضاف إليها مراحل أخرى سنحاول من خلال دراستها هذه الخروج بنتائج تبين لنا ما أضافته هاته الغرفة للعمل التشريعي، حيث نزع عنها المؤسس الدستوري حق الاقتراح (المطلب الأول) وحق التعديل (المطلب الثاني) المتعلقان بالنصوص التشريعية ، في مقابل أنه منحها إلى جانب الغرفة الأولى حق التعديل الدستوري (المطلب الثالث) .

المطلب الأول: إبعاد مجلس الأمة عن المراحل الأولى للنشاط التشريعي

تعد عملية سن التشريعات من الوظائف الأساسية التي أوكلها المؤسس الدستوري إلى البرلمان من أجل تنظيم الحياة العامة في جميع الميادين السياسية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية والثقافية وغيرها. كما أن هذه العملية تعتبر المحور الأساسي والمجال الحيوي لتحريك وتفعيل العلاقات الدستورية الوظيفية بين سلطات ومؤسسات الدولة الدستورية، بصورة متناسقة ومتفاعلة ومتكاملة في الأداء .

وتحكم عملية سن التشريعات ونشرها في النظامين الدستوري والقانوني الجزائري، العديد من المراحل والإجراءات، ابتداءً من المبادرة التشريعية ووصولاً إلى نشر النص التشريعي، وإن كانت العملية على مستوى البرلمان تتراوح بين المبادرة والمصادقة على النص القانوني.

وإذا كان البرلمان الجزائري متكوناً من غرفتين تمارسان السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يساو بين الغرفتين في مرحلة المبادرة والتعديل. باعتبارهما مرحلتين بارزتين في ممارسة العمل التشريعي - إذ منح حق المبادرة بالقوانين للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة (الفرع الأول)، وبالنتيجة أقصى مجلس الأمة عن حق التعديل بحكم انتهاج نظام الذهاب في اتجاه واحد (الفرع الثاني).

الفرع الأول: اقتراح القوانين حق دونه مجلس الأمة

تنص المادة 98 من الدستور على ما يلي: "بممارسة السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وله السيادة⁽¹⁾ في إعداد القانون والتصويت عليه".

يتضح من ظاهر هاتاه المادة أن كلا غرفتي البرلمان تتقاسمان السلطة التشريعية، ومن منطلق أن المبادرة بالتشريع هو جزء مهم من هاتاه السلطة، فإن جميع أعضاء البرلمان نواباً كانوا أو أعضاء مجلس الأمة لهم حق هذه المبادرة، و الفارق الوحيد بين هاتين الغرفتين هو فارق زمني يتعلق بمن كانت له أسبقية

¹ السيادة هنا يجب فهمها على أنها السيادة البرلمانية، ومعناها كما قال الفقيه Carre de Malberg "أن المجالس النيابية تأخذ سلطتها من التمثيل الفعلي لصاحب السيادة وهو الشعب، بمعنى أن هذه المجالس هي الوحيدة التي تعبر عن رأيه".

- أنظر: بوزيد لرهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، ديسمبر 2004، العدد 07، ص 46

الوجود⁽¹⁾، وهذا ما تنبه له المؤسس الدستوري في الأحكام الانتقالية، وبالضبط في المادة 03/180 من دستور 1996 التي نصت على ما يلي : "يمارس المجلس الشعبي الوطني السلطة التشريعية كاملة حتى تنصيب مجلس الأمة"، وعليه فإن اقتصار حق المبادرة بالقوانين على المجلس الشعبي الوطني قبل 04 جانفي 1998 كان متعلقا بعدم وجود مجلس الأمة، فلما تم تنصيب هذا المجلس زال احتكار المبادرة باقتراح القوانين على المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾ عادية كانت أو عضوية وفق المجال المحدد في المادتين 122 و123 من الدستور، وعملا بعموم لفظهما يشرع البرلمان⁽³⁾.

إن لفظ يشرع البرلمان الوارد في المادتين 122 و123، يعني أن مجلس الأمة يملك سلطة إعداد القوانين والتصويت عليها، ابتداء من اقتراح النصوص القانونية ثم دراسة اقتراحات النصوص هذه داخل اللجان البرلمانية المعنية وتعديلها، وصولا إلى إعداد التقارير بخصوصها⁽⁴⁾، شريطة أن يوافق المجلس الشعبي الوطني على هذه المبادرة، وبالتالي فلا يمكن لمجلس الأمة أن يصدر قانونا دون موافقة المجلس الشعبي الوطني، وبالمقابل لا يمكن لهذا الأخير إصدار قانون دون موافقة أو مصادقة مجلس الأمة⁽⁵⁾.

¹ - علي شفار، المرجع السابق، ص 65

² - علي شفار، المرجع السابق، ص 65

³ - عمر ثامري، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2006/2005، ص 75

⁴ - مراد بقالم، نظام الإزدواج البرلماني وتطبيقاته (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 164

⁵ - محمد بوديار، مجلس الأمة كرمز لنظام الثنائية البرلمانية الواعدة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 11، الجزائر، جانفي 2006، ص 57

لكن التفسير الحرفي الظاهري للمادة 98 من الدستور لا يبرر صلاحية مجلس الأمة للمبادرة بالقوانين، بحكم وجود نصوص تنزع هذا الحق عن مجلس الأمة، سواء كانت هذه النصوص دستورية (الفرع الأول) أو نصوصاً أخرى (الفرع الثاني).

أولاً: من خلال نصوص الدستور

جاء في الفقرة الأولى (01) من المادة 119 من الدستور " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين " .

ومن المعروف أن مصطلح النواب قصد به المؤسس الدستوري أعضاء المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، فلقد جاء في المادة 107 من الدستور "النائب أو عضو مجلس الأمة....." كما جاء في المادة 109 "الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة"، إضافة للمواد 103، 104، 105، 106، 110، 111، 112 التي تنحو في اتجاه التفرقة بين مصطلح النائب بالمجلس الشعبي الوطني وبين مصطلح عضو مجلس الأمة.

يتضح لنا من ظاهر المادة 119 من الدستور أنها اختارت صفة العضوية في الهيئة كأساس لأحقية المبادرة باقتراح القوانين وهم النواب فقط⁽¹⁾، في حين استبعدت أعضاء مجلس الأمة من حق المبادرة، وهو ما أعادت تأكيده في الفقرة الثانية منها "تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائباً " .

¹ عمر ثامري ، المرجع السابق، ص75

إن استبعاد هذه المادة مجلس الأمة عن المبادرة باقتراح القوانين، يفتح التساؤل عن سيادة هذا المجلس من جهة، كما يطرح التناقض الحاصل بين أحكام المادتين 98 و119 من الدستور في بيان اختصاصات هذا المجلس⁽¹⁾.

ذهب الأستاذ لزهاري بوزيد إلى أن قصد المؤسس الدستوري كان إعطاء مجلس الأمة مطلق الصلاحيات في الميدان التشريعي، اقتراحا وتعديلا وتصويتا أو مصادقة، أما المادة 119 من الدستور فقد قيدت هذا الإطلاق⁽²⁾، أي أن نص المادة 98 تمثل قاعدة عامة تتعلق بالسيادة في ممارسة السلطة التشريعية وبكامل مراحل العملية التشريعية، تم تقييدها بنص خاص يتمثل في المادة 119 المتعلقة بمرحلة من مراحل العملية التشريعية، وهي مرحلة المبادرة وبالتالي نحن أمام أعمال قاعدة "الخاص يقيد العام" و"اللاحق يقيد السابق".

لكن إذا ما أنزلنا خصوصية المادة 119 إضافة إلى الفقرة الثالثة(03) من المادة 120 على عموم المادة 98، فإن هذا سيعني لنا أن سيادة البرلمان في ممارسته للسلطة التشريعية سيقاسمها المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، من خلال منح حق إعداد النص التشريعي للمجلس الشعبي الوطني، ومنح حق عملية المصادقة لمجلس الأمة، وبهذا التعاون تكتمل سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه.

1. محمد أكلي قزو، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية (دراسة مقارنة)، دار الخلدونية، الجزائر، 2003، ص213
2 بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة من الدستور مجلة الفكر البرلماني، ديسمبر 2004، العدد 07، ص49

واضح أن المتمعن في هذا التفسير يلاحظ خطأه بحكم أن المجلس الشعبي الوطني قد منح الحقين معا إعداد القانون والتصويت عليه⁽¹⁾، بينما منح مجلس الأمة حق المصادقة فقط، ثم أن السيادة لا تعني فصل الوظيفة التشريعية إلى قسمين، وجعل كل مجلس يتمتع بقسم من السيادة، فصراحة اللفظ الذي جاءت به المادة 98 لا يبرر تقسيم السيادة بهذا الوصف، فهي تعود على البرلمان ككل إبتداءً من إعداد القانون ووصولاً إلى التصويت عليه.

من جانب آخر تذهب الأستاذة سعاد عمير إلى أن الحكم الذي جاءت به المادة 98 من الدستور والواردة على رأس النصوص القانونية المنظمة لعمل السلطة التشريعية، يعني أن المؤسس الدستوري لم يكن اختياره الأصلي إبعاد مجلس الأمة عن حق المبادرة بالقوانين⁽²⁾، ومن ثم فسبب الإبعاد هو التناقض الموجود على مستوى المادة 119 التي تمت صياغتها دون مراعاة المادة 98 من الدستور.

وعموماً فإن التفسير الموفق بين أحكام المادتين 98 و119 طغى على التفسير المبرز لتناقض أحكامهما، من خلال إقصاء مجلس الأمة عن حق المبادرة بالقوانين.

ثانياً: من خلال النصوص الأخرى

لقد استند المشرع في صياغته لأحكام القانون العضوي 02/99 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة على واقع عملي فرضته أحكام المادة 119

1. عمر ثامري، المرجع السابق، ص76

2. سعاد عمير، المرجع السابق، ص143

من الدستور، التي تمنح لكل من رئيس الحكومة (الوزير الأول) والنواب حق المبادرة بالقوانين⁽¹⁾، إذ جاءت نصوص القانون العضوي 02/99 مؤكدة لإبعاد مجلس الأمة عن حق المبادرة بالقوانين .

فمن خلال قراءة أحكام المواد من 20 إلى 25 من القانون العضوي 02/99، المجموعة تحت عنوان فرعي هو إيداع مشاريع واقتراحات القوانين نلاحظ ما يلي :

في المادتين 20 و21 منه، ومن ضمن شروط وإجراءات تطبيق أحكامهما، أحال المشرع إلى الشروط والإجراءات التي جاءت بها المادة 119 من الدستور، والتي أسست ضمنا لعدم أحقية مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين.

أما المادة 2/22 فنصت على إمكانية سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت عليها، مع إعلام مجلس الأمة والحكومة بذلك، فإذا كنا نعرف أن عملية التصويت تكون من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني وليس أعضاء مجلس الأمة، وهذا استنادا إلى المادة 3/120 من الدستور " يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه " إضافة إلى أننا نعرف أن المؤسس الدستوري قد تبني في المادة 1/120 من الدستور نظام الذهاب في اتجاه واحد " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي "، لذا فإننا لا نحتاج إلى عناء تفكير في استنتاج أن اقتراحات القوانين المذكورة في المادة

¹ سعيد مقدم، قراءة في صلاحيات مجلس الأمة، مجلة النائب، الجزائر، 2003، العدد 01، ص 41

2/22 من القانون العضوي 02/99، تكون من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني وليس أعضاء مجلس الأمة.

فضلا عن ذلك فإن هذا الاستنتاج يدعمه الشرط الأول المفروض على عملية سحب اقتراحات القوانين في نفس الفقرة وهو إعلام مجلس الأمة، فبمفهوم المخالفة لو كان أعضاء مجلس الأمة هم أصحاب الاقتراح فإن الأمر لا يحتاج إلى إعلامهم بعملية سحب هذا الاقتراح، وبالتالي فهم غير معنيين بحق اقتراح القوانين .

أما المادة 1/23 فهي تشترط لاقتراح القانون أن يكون موقعا عليه من عشرين (20) نائبا، والنواب حسب المؤسس الدستوري هم أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

أما المادة 25 فقد اشترطت في تطبيق أحكامها، إعمال أحكام المادة 23 المذكورة، إضافة إلى نصها على الإجراءات التي تتخذها الحكومة في إبداء رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني - وليس مكتب مجلس الأمة - فيما يتعلق باقتراح القوانين .

في نفس الاتجاه سارت نصوص النظامين الداخليين لكلا غرفتي البرلمان، إذ قد صادق المجلس الشعبي الوطني في المادة 56 من نظامه الداخلي على ضرورة تطبيق المادة 25 من القانون العضوي 02/99 فيما يخص إحالة رئيس المجلس الشعبي الوطني اقتراحات القوانين على اللجنة المختصة.

كما أن المادتين 54 و59 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، قد أحالتا في عملية مصادقة مجلس الأمة على النصوص القانونية، إلى المادة 3/120 من الدستور.

كل هاته النصوص تقودنا إلى لا مجال للشك في أن المشرع أولا ثم كلتا غرفتي البرلمان ثانيا، قد أقروا عدم أحقية مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين.

الفرع الثاني : الإقصاء عن حق التعديل نتاج للإقصاء عن الاقتراح في ظل نظام الذهاب في الاتجاه الواحد.

لقد عرف المركز الدولي للتوثيق للوحدة الدولية للبرلمانيين التعديل بأنه "اقتراح يكون ذو مصدر برلماني أو حكومي، يرمي إلى تغيير أو تبديل من حيث الموضوع أو الشكل، اقتراح قانون أو مشروع قد يكون موضوع قبول أو رفض من قبل الجمعية العامة، ويتضمن إما إلغاء أحكام كانت مسجلة في النص الأصلي أو إضافة أحكام جديدة"⁽¹⁾.

من خلال هذا التعريف يتضح لدينا أن التعديل هو تقنية تنصب على المبادرة القانونية يتم بواسطتها إلغاء أو إضافة أحكام أخرى، بغض النظر عن ما إذا كانت المؤسسة الدستورية صاحبة التعديل هي نفسها صاحبة المبادرة، أو أنها مؤسسة دستورية أخرى.

لكن النظام الدستوري والقانوني الجزائري الذي يمارس مجلس الأمة سلطاته وصلاحياته وفقه قد أسس - وإن كان هذا التأسيس يلفه كثير من الضبابية - لحقيقة أن مجلس الأمة ليس له صلاحية التعديل المباشر لنصوص المبادرات القانونية المحالة إليه .

¹ - سليمان لكروف، حق التعديل، 1991، ص440، نقلا عن نور الدين حفال، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001/2000، ص89

و المشكل أن المنظومة القانونية في الجزائر لم تفصل في المسألة منذ بدايتها وبوضوح أي منذ اعتماد نظام البيكاميرالية، مما فتح الباب على جدل فقهي واسع وخلاف في وجهات النظر، إذ هناك من يذهب إلى أن مجلس الأمة لا يملك أي حق في تعديل النصوص التي تأتيه من المجلس الشعبي الوطني، وهناك من يؤكد على أن المسألة ليست بهذه البساطة، ويرى أن مجلس الأمة له كامل الحق في اقتراح التعديلات على النصوص المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني.

من هذا المنطلق فإننا سنتناول تحليل مجموعة النصوص القانونية، والسياق التاريخي الذي جاءت فيه بعضها، والذي أدى إلى الاختلاف في وجهات النظر بين من يرى أن لمجلس الأمة حق التعديل وبين من لا يرى ذلك.

أولاً: على مستوى المادة 120 من الدستور

جاء في المادة 120 من الدستور " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه، تنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه، يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني".

واضح بداية من خلال فقرات هاته المادة، أن المؤسس الدستوري قد منح مجلس الأمة على غرار المجلس الشعبي الوطني حق مناقشة المبادرات القانونية، شريطة أن تبدأ عملية المناقشة من المجلس الشعبي الوطني الذي يحيل النص بعدها إلى مجلس الأمة لمناقشته، وإذا كنا نعرف أن هاته العملية . عملية المناقشة

. تترتب عليها عمليا معارضة بعض أو كل أحكام النص موضوع النقاش، فان الوصول بالنص إلى مرحلة المصادقة يقتضي تعديل الحكم أو الأحكام محل المعارضة، سواء على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو على مستوى مجلس الأمة، بحكم أنهما يتمتعان كليهما بسلطة المناقشة.

وحسب الأستاذة سعاد عمير ومن خلال استقراءها للمادة 120 من الدستور، أن المؤسس الدستوري لو أراد أن يخص حق التعديل على المجلس الشعبي الوطني، لقصر مصطلح "المناقشة" على هذا المجلس في المادة المذكورة، واستعمل مصطلحا آخر غير دال على حق التعديل بالنسبة لمجلس الأمة⁽¹⁾، أو أن يبدأ مباشرة بعبارة يصادق دون عبارة يناقش فيما يخص مجلس الأمة.

لكن و بالمقابل إذا سرنا في اتجاه أن المؤسس الدستوري قد منح حق التعديل لمجلس الأمة، فانه يعني إعادة هذا الأخير. مجلس الأمة . النص المعدل إلى المجلس الشعبي الوطني ليوافق على هذا التعديل، أو يقدم - المجلس الشعبي الوطني- تعديلا جديدا على تعديل مجلس الأمة، الأمر الذي يتناقض مع نظام الاتجاه الواحد في المناقشة والتصويت والمصادقة على النصوص القانونية الذي أخذ به المؤسس الدستوري، مما يدفعنا إلى البحث عن تفسير آخر لا يجتزئ ولا يستنطق النص الدستوري، وإنما يفسر التناقض المطروح باستبعاد حق التعديل المباشر لمجلس الأمة، واستحضار تفسير آخر يتوافق ونظام الذهاب في اتجاه واحد، والذي قد يكون آلية أو آليات تفعل في حالة رفض مجلس الأمة لبعض أو كل أحكام النص القانوني المحال إليه.

¹ سعاد عمير، المرجع السابق، ص174

إذن إن مناقشة مجلس الأمة للنص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، واعتراضه على بعض أو كل أحكام هذا النص، لا يعني بالضرورة أن لمجلس الأمة حق التعديل المباشر للأحكام محل الخلاف بين الغرفتين، وإنما الأمر يتوقف على رفض هاته الأحكام دون تعديلها، مع استخدام آلية تتمثل في اللجنة المتساوية الأعضاء لمناقشة و اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.

هذا ما نستشفه من خلال مداخلة أول وزير للعلاقات مع البرلمان، السيد محمد كشود بمناسبة الندوة التي عقدها مجلس الأمة تحت عنوان (المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة) في عام 1998 ومن ضمنها لماذا لم يمنح مجلس الأمة حق تعديل النصوص القانونية المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني بإجابته "لقد منح الدستور المجلس الشعبي الوطني حق التعديل، ومنح مجلس الأمة حق إبداء الرأي في اللجنة المتساوية الأعضاء"⁽¹⁾.

وحسب الأستاذ الأمين شريط فإن الملاحظ أن هاته الفقرات من المادة 120 من الدستور لا تهدف أصلا إلى معالجة حق التعديل ولكنها تذكره بصفة عرضية، ومع ذلك فهي تثير ملاحظتين هامتين:

- 1- أنها المادة الوحيدة في الدستور الجزائري التي يذكر فيها حق التعديل⁽²⁾.
- 2- أنها لا تتميز في ذكرها حق التعديل بين الغرفتين بل تذكره بالنسبة لهما على حد سواء⁽³⁾.

¹ محمد كشود، المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، نشرة تصدر عن مجلس الأمة، الجزائر، نوفمبر 1998، ص 58

² الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، أكتوبر 2005، العدد 10، ص 63

³ الأمين شريط، المرجع نفسه، ص 63

إضافة لذلك فإن إحالة المادة 120 من الدستور إلى القانون العضوي من أجل تحديد إجراءات أخرى يعني أن تطبيقات هذه المادة دون هذا القانون سيصطدم بكثرة التفسيرات والتأويلات، مما يفرز مشاكل حقيقية في عملية التطبيق⁽¹⁾.

ثانيا : على مستوى النصوص الأخرى

لقد تطرقت المادة 28 من القانون العضوي 99\02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁽²⁾ إلى الحق في التعديل، والتي تضمنت مسألتين :

1- إن الذين يتمتعون بهذا الحق هم 03 أصناف

. اللجنة المختصة .

. نواب المجلس الشعبي الوطني .

. الحكومة .

2. أن إجراءات وشروط تقديم اقتراحات التعديلات يحددها النظام الداخلي .

لكن هذه المادة يبدو وكأنها تعاني من عدم الوضوح أو نوع من التردد، إذ تشير إلى النظام

¹ الأمين شريط ، المرجع نفسه، ص63 - 64

² القانون العضوي 02/99 ، المؤرخ في 9 مارس 1999، الصادر بتاريخ 9 مارس 1999، الجريد الرسمية العدد 15 نصت المادة 1/28 من القانون العضوي 02/99 " بحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون مجال على اللجنة لدراسته".

الفصل الأول والتعطيل القانوني

مجلس الأمة بين الإثراء

الداخلي دون أن تذكر بصراحة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، وكأن هذه المسألة هي تحصيل حاصل للقارئ بعد قراءة الفقرة الأولى منها.

والمواقع أن هذا الغموض أو التردد قد يكون في محله إذا أخذنا بعين الاعتبار أن نفس القانون عندما يتطرق إلى الإجراء التشريعي في مجلس الأمة، نجد يكرس في المادة 39 منه حق أعضاء مجلس الأمة ولجانته في تقديم ملاحظات أو توصيات⁽²⁾، وينص في الفقرة الأخيرة من المادة 40 أن "تنظم إجراءات تقديم الملاحظات والتوصيات وإعدادها و الشروط الواجب توفرها في النظام الداخلي لمجلس الأمة".

إن هذه الملاحظات والتوصيات هي التي يذهب بها مجلس الأمة إلى اللجنة المتساوية الأعضاء وقد عدل فعلا و حقيقة عدة نصوص⁽³⁾.

أما عن أول نظام داخلي لمجلس الأمة⁽⁴⁾ فقد أعطى فيه المجلس المذكور الحق لأعضائه تعديل النصوص القانونية المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني، من خلال المواد من 63 إلى 68 والمادتين 75 و76 من نظامه الداخلي⁽⁵⁾، دون التفكير في أن نظامنا الدستوري قد تبنى نظام الذهاب في الاتجاه الواحد وكذلك اللجنة المتساوية الأعضاء، خاصة وأن مواد هذا النظام الداخلي لا تتكلم عنها مطلقا.

¹ نصت المادة 2/28 من القانون العضوي 02/99 "يحدد النظام الداخلي لإجراءات وشروط تقدم اقتراحات التعديلات".

² نصت المادة 3/39 من القانون العضوي 02/99 "يقرر مكتب مجلس الأمة على إثر المناقشات إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في المناقشة مادة مادة".

³ - الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، المقال السابق، ص 64-65

⁴ النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في 18 فيفري 1998، الجريدة الرسمية رقم 08، المؤرخة في 18 فيفري 1998.

⁵ البشير بلس شاوش، مجلس الأمة في تصور المجلس الدستوري، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، مارس 2003، العدد 02، ص 98

لكن المجلس الدستوري الذي أصبحت رقابته على النظام الداخلي إلزامية، وإعمالاً لنص

المادة 3/165 من الدستور والمادة (04) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري⁽¹⁾، عبر عن

رفضه لهذا الإجراء⁽²⁾ بموجب الرأي رقم 04/ر.ن.د.م.د/98⁽³⁾ مستندا في ذلك على التحليل التالي:

- أن نص المادة 119 من الدستور يمنح صلاحية المبادرة بالقوانين لرئيس الحكومة (الوزير الأول)

والنواب.

- أن المادة 2/120 و3/120 من الدستور تعطي الحق لمجلس الأمة في مناقشة النص الذي صوت

عليه المجلس الشعبي الوطني فقط.

- أن المادة 4/120 تقر احتمال حدوث خلاف بين الغرفتين، وتضع لذلك تدابير حله بإسناد مهمة

اقترح نص يتعلق بالأحكام محل إلى لجنة متساوية الأعضاء.

إلا أن أحكام نصوص الدستور التي استند عليها المجلس الدستوري لرفضه للإجراء الذي قام به

أعضاء مجلس الأمة، لم تصرح مباشرة على الإطلاق بأن هذا المجلس لا يتمتع بحق التعديل، وإلا لما

تصرف أعضاؤه على هذا النحو؛ إذ يرى الأستاذ عبد المجيد جبار أن رأي المجلس الدستوري هو في الواقع

¹ - النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 06 أوت 2002، الجريدة الرسمية رقم 48

² - البشير يلس شاوش، المقال السابق، ص98

³ - جاء في رأي المجلس الدستوري: "... واعتباراً أن الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور تقر احتمال حدوث خلاف بين الغرفتين، وتضع لذلك تدابير حله بإسناد مهمة اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف إلى لجنة متساوية الأعضاء مشكلة من ممثلين عن غرفتي البرلمان، تجتمع بناء على طلب من رئيس الحكومة، مما يترتب عليه أن المؤسس الدستوري لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل على النص المعروض عليه للمناقشة خارج هذا الإطار..... واعتباراً بالنتيجة، إن إقرار حق التعديل وإجراءاته الواردة في المواد 63 إلى 68 والمادتين 75 و76 من النظام الداخلي تتعارض مع مقتضيات مواد الدستور المذكورة سابقاً "

أنظر: رأي رقم 04/ر.ن.د.م.د/98 المؤرخ في 10 فيفري 1998، يتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية رقم 08، الصادرة بتاريخ 18 فيفري 1998.

نتاج سبب غير قانوني ، وأكثر من ذلك يتم استخدام الدافع لتبرير الرأي غير المؤسس على القانون "...المؤسس الدستوري لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل..."، فالجلس الدستوري لم يبحث إلا عن فكرة وهمية، عن اعتقاد أن قراره مؤسس قانوناً⁽¹⁾.

وحسب الأستاذ بوزيد لزهاري فإن الذي أخلط الأمور بالنسبة لكيفية ممارسة مجلس الأمة لحقه في تعديل النصوص القانونية المحالة إليه، هو الظرف الزمني الذي وضع فيه مشروع النظام الداخلي لمجلس الأمة، بحيث صادق هذا الأخير على نظامه الداخلي الأول⁽²⁾ في 22 جانفي 1998⁽³⁾، في غياب نصوص القانون العضوي 02/99 الذي لم يصدر إلا في 08 مارس 1999.

وعليه ولعدم وجود نصوص القانون العضوي الذي أحالت إليه المادتين 120 و 115 من الدستور لتحديد إجراءات تطبيق المادة 120 المذكورة، قام أعضاء مجلس الأمة بالمصادقة على النظام الداخلي لمجلسهم، بما فيه المواد المتعلقة بالتعديل وإجراءاته المنقولة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁾ حرفياً⁽⁵⁾.

إن المادة 4/120 تقر احتمال حدوث خلاف بين الغرفتين، وتسد حل هذا الخلاف إن وجد إلى لجنة متساوية الأعضاء، مما يستنتج منه أن المؤسس الدستوري لم يمنح مجلس الأمة صلاحية إدخال

¹ - Abdelmadjid Djebbar, Op Cit, p120-121.

² بوزيد لزهاري، المرجع السابق، ص 61

³ - النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 1998، الجريدة الرسمية رقم 08، المؤرخة في 18 فيفري 1998

⁴ - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الصادر عام 1997، الجريدة الرسمية رقم 53، المؤرخة في 13 أوت 1997 .

⁵ - بوزيد لزهاري، المرجع السابق، ص 61

التعديلات على النصوص القانونية المحالة إليه خارج إطار اللجنة المتساوية الأعضاء، وإنما برفع اقتراحات التعديلات التي يراها إلى اللجنة المذكورة⁽¹⁾.

المطلب الثاني: عدم التوافق بين مبررات الإبعاد ومبررات الوجود

لقد كان تأسيس مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان الجزائري يمثل لدى الكثيرين دعامة جديدة للبناء المؤسساتي، مبررين ضرورة وجود هاته الغرفة لأبعاد سياسية وأخرى قانونية. لكن إن كانت هاته المبررات وعلى كثرتها واختلافها تمثل دافعا حقيقيا لتأسيس غرفة ثانية، إلا أنه واضح أن إقصاء هذا المجلس عن حق المبادرة بالقوانين وحق تعديلها المباشر لا يتوافق ومبررات ضرورة وجوده، هاته الجزئية التي سندرسها من خلال نقدنا للمبررات السياسية (الفرع الأول) والقانونية (الفرع الثاني) لوجوده.

الفرع الأول: نقد المبررات السياسية للإبعاد

لقد كان إبعاد مجلس الأمة عن حق المبادرة وحق التعديل مؤسسا على عدة اعتبارات سياسية لم تكن في مستوى المبررات التي ترقى إلى هذا الإبعاد.

إن التحجج بإتاحة الفرصة للكفاءات الوطنية للمشاركة السياسية لتركيبتهم الحكيمة والمؤهلة، من خلال استغلال خبراتها المنعكسة على الآراء والحلول التي تقدمها في المجالات المختلفة خاصة تخصصها⁽²⁾ هو مبرر يفقد وجوده مادامت هذه الكفاءات مبعدة عن مجال المشاركة الفعلية في المبادرة بالقوانين

¹- بوزيد لزهاري، المرجع السابق، ص 61 و62

²- عمر ثامري، المرجع السابق، ص 80

وتعديلها⁽¹⁾، ومما يزيد في فقدان هذا المبرر وجوده أن هذه الكفاءات قد تجاوزت الأربعين، وهو السن الذي يجعلهم مؤهلين لبلوغ مستوى عال من العقلانية والنضج والرشد والتروي والنظر إلى الأمور بأكثر حكمة، كما أن من بين الاقتراحات فيما يخص تعديل قانون الانتخابات⁽²⁾ تعديل المادة 128 بخفض سن لعضوية مجلس الأمة إلى خمسة وثلاثين (35) سنة.

فضلا عن ذلك فإذا كانت اهتمامات أعضاء مجلس الأمة تختلف تماما عن اهتمامات النواب الذين يكونون تحت ضغط وتأثير ضرورة اقتراح القوانين، على اعتبار أنهم يتقدمون بوعود انتخابية، ولذلك تبقى فكرة الاقتراح مرتبطة بهم بشكل كبير⁽³⁾، هذا الضغط الذي نرى وجوده ينتفي بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة، هو مبرر أدعى لمشاركة أعضاء مجلس الأمة في اقتراحات القوانين، خاصة وأنها ستكون خالية من كل ضغط.

ثم أنه هل يتوافق إقصاء مجلس الأمة عن المبادرة بالقوانين وتعديلها، مع تعميق وتوسيع التمثيل السياسي والإقليمي لضمان تمثيل وطني جيد ومع تعميق وترقية اللامركزية؟، إن العديد من النصوص القانونية إن كانت وطنية في امتداد تطبيقاتها، هي محلية في موضوعاتها كقانون البلدية، قانون الولاية، وإلى حد كبير قانون الصفقات العمومية وغيره من القوانين؛ والعديد من الملفات تحتاج إلى قوانين ونصوص

¹ عمر ثامري، المرجع السابق، ص 80

³ - القانون العضوي رقم 08/07 المؤرخ في 28 جويلية 2007، يعدل ويتمم الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997، المنضمم القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 48، المؤرخة في 29 جويلية 2007.

³ الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، المقال السابق، ص 19

تراعي خصوصيات كل منطقة كالمالية المحلية، ديون البلديات، التنمية المحلية لذا، من المنطقي أن يكون المبادرون بها هم المعبرون الحقيقيون عن الانشغالات المحلية.

من ناحية أخرى فهناك من يرى أن وجود تعدد حزبي ممثل داخل الغرفتين، من شأنه إبعاد مجلس الأمة عن دوره الأساسي، عند مباشرته لحق اقتراح القوانين إلى جانب المجلس الشعبي الوطني.

ذلك أنه في حالة وحدة الأغلبية السياسية للمجلسين انتماء أو تقاربا، ومع إعطاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، فإن هذا قد يؤدي إلى اقتراح قوانين ذات بعد سياسي معين، يعكس التركيبة السياسية والإيديولوجية للأغلبية في المجلسين⁽¹⁾، وهذا ما من شأنه المساس باستقرار المؤسسات الدستورية واستقرار النظام الجمهوري، وهو الأمر الذي أنشئ مجلس الأمة أصلا لتفاديه.

أما في حالة اختلاف الأغلبية السياسية للمجلسين، فإن منح حق المبادرة باقتراح القوانين لكليهما، قد يكون سببا لخلافهما، وتفاديا لهذا الخلاف تم إبعاد مجلس الأمة عن حق المبادرة باقتراح القوانين وجعله مانعا لاستبداد المجلس الشعبي الوطني.

لكن إذا كانت وحدة الأغلبية السياسية للمجلسين أو اختلافهما، مبررا لإبعاد مجلس الأمة . الغرفة الثانية. عن حق المبادرة وبالضرورة حق التعديل، فهذا معناه استحالة إعطاءه هذا الحق في المستقبل على الإطلاق، لأن ذلك من شأنه إما اقتراح قوانين ذات بعد سياسي في حالة وحدة الأغلبية السياسية في المجلسين، أو وجود خلاف دائم بين المجلسين في حال اختلاف الأغلبية السياسية بهما.

¹ - شريف كايس، بحث مقدم من ضمن وقائع اليوم الدراسي حول القانون العضوي 02/99، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، 23 أكتوبر 2001، ص 43، نقلا عن سعاد عمير، المرجع السابق، ص 149

ثم إن بعض التجارب الدستورية تؤكد خلاف ذلك، كأستراليا التي تشكل غرفتها الثانية كلية بالانتخاب المباشر، مع تمتع هاته الغرفة على غرار الغرفة الأولى بحق المبادرة باقتراح القوانين⁽¹⁾.

كما أن تجارب اعتماد ثنائية الغرف على مستوى العالم تبرز لنا أنه من بين 77 دولة تأخذ بهذا النظام هناك 33 غرفة ثانية لها حق المبادرة بالقوانين، بينما لـ 44 منها حق التعديل⁽²⁾، فأين هو تجنب القوانين ذات البعد السياسي المعين؟ وأين هو تجنب الخلاف بين المجلسين؟

إن إبعاد مجلس الأمة عن حق المبادرة وحق التعديل هو خطوة نحو تضيق نطاق مشاركته في العمل التشريعي، إذ أن هذه المشاركة كان من شأنها تدعيم آليات فك الحصار الذي تفرضه الأغلبية البرلمانية التي غالبا ما تكون على توافق مع الحكومة في توجيهها الحزبي⁽³⁾.

لكن وبالمقابل وبالنظر إلى أن ثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة معين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية (48عضوا) فإن منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين وتعديلها، يعني بالضرورة منح الثلث (3/1) الرئاسي المعين هاته الحقوق. عشرون عضوا على الأقل على غرار عشرين نائبا بالمجلس الشعبي الوطني فيما يخص المبادرة، وعشرة أعضاء على الأقل على غرار عشرة نواب بالمجلس الشعبي الوطني فيما يخص التعديل. وهو ما يشكل خطرا حقيقيا على الإرادة والتمثيل الشعبين، المتمثل في زيادة تدخل السلطة التنفيذية. الممثلة هنا بالثلث (3/1) الرئاسي المعين. في العمل التشريعي.

¹ أنظر: حرز الله قدياري، لحة عن نظام الغرفتين في العالم، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، جويلية 2004، العدد 06، ص73 و76

² أنظر: حرز الله قدياري، المرجع نفسه، ص76

³ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، ص37

ومنه فإذا اتضح لدينا الآن، وإلى حد كبير عدم التوافق بين مبررات وجود مجلس الأمة ومبررات إقصائه - السياسية على الأقل - عن المبادرة بالقوانين وتعديلها، إلا أن عدم منح الثلث (3/1) الرئاسي هذا الحق - الناتج بالضرورة عن منح حق المبادرة بالقوانين وتعديلها لمجلس الأمة - يبدو مبررا قويا ليس لرفع يد مجلس الأمة عن ذلك، وإنما على العكس يبدو مبررا قويا لإعادة النظر في كيفية تشكيل مجلس الأمة خاصة الثلث (3/1) المعين، كأن ينتخب هذا الثلث من قبل النقابات المهنية على غرار ما هو معمول به في نظامي الجارتين تونس والمغرب، لأن إعطاء مجلس الأمة حق المبادرة والتعديل وفق طريقة تشكيلته الحالية سيحد كثيرا من قيام السلطة التشريعية بممارسة اختصاصاتها، مما يفسد التوازن بين الغرفتين من جهة، وبين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة أخرى.

الفرع الثاني : نقد المبررات القانونية والتقنية للإبعاد

يعتبر البعض أن إبعاد المؤسس الدستوري مجلس الأمة عن حق المبادرة بالقوانين وبالضرورة حق التعديل، كان بدافع الرغبة في تحقيق التوازن بين الغرفتين، فقد منح مجلس الأمة حق المصادقة على القوانين وحقه في الاختلاف، مقابل انفراد المجلس الشعبي الوطني بحق المبادرة بالقوانين وتعديلها⁽¹⁾ لأن عبارة المصادقة ليست مخصصة للمجلس الشعبي الوطني الذي يقوم بالتصويت⁽²⁾.

ولقد كانت مداخلة وزير للعلاقات مع البرلمان، السيد محمد كشود إقرارا بذلك خلال ندوة مجلس

الأمة عن (المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة) في عام 1998 ومن ضمنها لماذا لم يمنح مجلس

¹ سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 41

² بوزيد لزهاري، المرجع السابق، ص 52

الأمة حق المبادرة بالقوانين؟ إذ أكد الوزير: " بالنسبة لعدم منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، فلقد حاول المؤسس الدستوري أن يحدث توازنا مهما بين الغرفتين، ثم إن التجربة تعد جديدة بالنسبة للجزائر فقد اختارت القراءة الثانية التي تعد بمثابة دعم من جهة، أو إلفات الانتباه إلى بعض الأخطاء التي تحصل في الغرفة الأولى بسبب التسرع في اتخاذ القرارات من جهة أخرى.

لقد منح الدستور المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين، وبالمقابل منح مجلس الأمة حق المصادقة عليها.

لقد منح الدستور المجلس الشعبي الوطني حق التعديل، ومنح مجلس الأمة حق إبداء الرأي في اللجنة المتساوية الأعضاء"⁽¹⁾.

لكن تحقيق التوازن بين الغرفتين المشكلتين البرلمان، لا يكون إلا بالتوازن في الصلاحيات والاختصاصات، خاصة الاختصاص الأصيل في ممارسة السلطة التشريعية وهو إعداد القوانين، وهذا التوازن غير موجود لعدم وجود حق اقتراح القوانين لمجلس الأمة⁽²⁾ ولا حق تعديلها، على اعتبار أنه لا يمكن المقابلة بين حق المبادرة والتعديل وبين حق المصادقة، فأساس المقابلة المذكورة تمت بين أمرين مختلفين⁽³⁾.

¹ محمد كشود، المرجع السابق، ص 58

² عمرثامري، المرجع السابق، ص 79

³ عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 233

ثم إنه وفي ظل التعددية الحزبية لم يحدث وأن كان هناك برلمان، سواء بغرفة واحدة أو بغرفتين والذي على أساس تجربته غير المتوازنة يمكن لنا أن نجد مبررا لإعادة بعث التوازن فيه بتأسيس غرفة ثانية مع إقصائها من حق المبادرة بالقوانين وتعديلها.

أما إذا كان تأسيس مجلس الأمة أداة لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو مبرر يضعنا أمام تصور مفاده أن البرلمان قبل تأسيس مجلس الأمة كان في حالة تفوق، وبالتالي فوجود هذا المجلس هو آلية لخلق التوازن، لكن الواقع السياسي والدستوري يؤكد أن البرلمان الجزائري - قبل الشائبة - لم يكن متفوقا، بل ظل تابعا للسلطة التنفيذية عبر كل الدساتير.

من جهة أخرى فإن القول بأن مجلس الأمة أداة لتحسين العمل التشريعي وإثرائه، هو مبرر غير مقبول بحرمان هذا المجلس من حقي المبادرة و التعديل، إذ كيف نتصور تحسين العمل التشريعي وإثرائه من قبل أعضاء مجلس الأمة، وهم محرومون من المشاركة في المبادرة والتعديل المباشر⁽¹⁾.

وإذا كان التخوف من التسرع في التشريع من طرف الغرفة الأولى بسبب احتوائها على طاقات متحمسة من الأسباب وراء إحداث غرفة ثانية تكبح الوقوع في عثرات الاستعجال، بمنع صدوره قبل فحصه من خلال الطابع الجددي للمناقشات⁽²⁾، وتصفيته وتدقيقه للتكيف مع عناصر المحيط السياسي، مما يضمن مسارا تشريعيا أفضل⁽³⁾ ومما يضمن الاستجابة لمتطلبات الحياة العامة في المجتمع، هو مبرر

¹ عمر ثامري، المرجع السابق، ص80

² - علي شفار، المرجع السابق، ص19-20

³ - Abdelmadjid Djebbar, Op Cit, p119.

واضح وسبب إضافي وهام لإعطاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين وحق تعديلها لأن ضمان عدم التسرع في التشريع لا يقتصر على استقبال النصوص القانونية المصوت عليها من الغرفة الأولى، بل يبدأ من اقتراح القوانين ومناقشتها وتعديلها.

إن المبررات التقنية الأقرب إلى الموضوعية في نظرنا ما ذهب إليه الأستاذ الدكتور الأمين شريط الذي يرى أن التجربة البرلمانية في الجزائر لا تزال في مراحلها الأولى، ومن ثم فإنه يصعب أن يكون هناك عمل مزدوج، لأن وجود قوانين تبدأ من مجلس وتنتهي عند آخر عمل إجرائي معقد، يؤدي إلى خلق العديد من الخلافات بين الغرفتين، ومن ثم فشل التجربة البرلمانية الفتية⁽¹⁾. لذلك ومن أجل تفعيل هذه التجربة وتحسين أداء العمل التشريعي، كان من الأفضل إبعاد أحد المجلسين عن مجال اقتراح القوانين، وكان المجلس المبعد هو مجلس الأمة، انسجاماً مع فكرة التدخل اللاحق لمجلس الأمة، أي أن تكون له نظرة لاحقة لما يقوم به المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

لكن هذا المبرر كان في بداية تجربة البيكاميرالية، إذ إلى متى ستظل التجربة البرلمانية في الجزائر فتية وفي مراحلها الأولى؟ يصعب تطويرها، خوفاً من تعقد العملية الإجرائية، ودفعاً لخلق العديد من الخلافات بين الغرفتين مما يفشل التجربة البرلمانية الفتية.

¹ - الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 17

² . الأمين شريط ، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 17

أما آن الأوان وبعد قضاء فترة تربية كافية، وعلى غرار ما هو معمول في الكثير من الدول الآخذة بنظام البيكاميرالية كالدول المغاربية تونس والمغرب وموريتانيا أن نحكي تجارب هذه الدول؟⁽¹⁾.
كان يمكن أن يوضع مجلس الأمة في مكانة مساوية لمكانة المجلس الشعبي الوطني، من جهة بالنسبة لحق اقتراح القوانين وبالنتيجة إدخال تعديلات عليها، حتى يتمكن أعضاؤه - مجلس الأمة - من إبداء آرائهم بأكثر وضوح دون انتظار المبادرة من المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾، ومن جهة أخرى بالنسبة للأولوية في مناقشة مشاريع القوانين، إذ تصبح للحكومة الحرية في إيداع النصوص القانونية على أي من الغرفتين شاءت، وهذا من شأنه أن يوفر الوقت لأعضاء البرلمان من أجل مناقشة كل المشاريع القانونية المسجلة في جدول الأعمال⁽³⁾.

المطلب الثالث: المبادرة بتعديل الدستور بين عوائق تفعيل الاقتراح وتباين الآثار

إن القانون الدستوري هو قانون يعدل أو يلغي أو يكمل أحكام الدستور، وهذا النوع من القوانين يستلزم وجود سلطة تأسيسية مشتقة أو مؤسسة، بمعنى أنها منصوص عليها في الدستور⁽⁴⁾ للقيام ببعض التعديلات على بعض نصوص الدستور وتكييفه مع التطورات الاقتصادية و الاجتماعية والسياسية⁽⁵⁾، وإحداث توازن معقول بين الرغبة في تكييف الدستور مع الحقائق الجديدة و بين الرغبة في

¹ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 44

² - محمد عفرون، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص 93

³ . محمد عفرون، المرجع السابق، ص 93.

⁴ . André Hauriou, Droit constitutionnel et institutions politiques, Edition montch restien, Année 1970, P908

⁵ . رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار تونقال للنشر، الدار البيضاء، المغرب، 1990، ص 98

المحافظة على أصله⁽¹⁾، أي حل التناقض القائم داخل النظام السياسي وذلك من خلال تحقيق الملائمة بين القانون الأساسي والحياة السياسية⁽²⁾.

لقد منح المؤسس الدستوري إضافة إلى رئيس الجمهورية، حق اقتراح التعديل الدستوري للبرلمان، مما يجعلنا نقف على حقيقة مهمة وهي أن مجلس الأمة يملك حق المبادرة بتعديل الدستور كشريك أساسي للمجلس الشعبي الوطني.

غير أن مجلس الأمة لا يمارس هذا الحق بصفة منفردة، بل هو مقيد في هذا المجال بمشاركة المجلس الشعبي الوطني في تجسيده، وهذا ما أكدته المادة 177 من الدستور التي تنص على أنه "يمكن لثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي".

ومن ثم فقد حقق المؤسس الدستوري عند نصه على مسألة المبادرة بالتعديل الدستوري نوعا من التوازن و التكامل بين الغرفتين⁽³⁾، إذ أن رفض أحد المجلسين المشاركة في هاته المبادرة يعني انعدامها بالضرورة.

1. Abdelkader Henni , Le pouvoir législatif dans la constitution des Etats-Unis et dans la constitution Algérienne , Le séminaire national de l'article 120 du constitution , p37 .

نقلا عن الموقع الإلكتروني لوزارة العلاقات مع البرلمان www.mcrp.gov.dz ، يوم 29 سبتمبر 2011، الساعة الثالثة بعد الزوال.

2. سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص 151

3. سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص 152

لكن شراكة مجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني شراكة أساسية في اقتراح تعديل الدستور تقف أمامها عوائق عدة (الفرع الأول)، كما أن هذه الشراكة لها انعكاساتها على العلاقة بين الغرفتين وعلى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (الفرع الثاني).

الفرع الأول : القيود والفراغات عوائق إجرائية للمبادرة البرلمانية

إذا كان المؤسس الدستوري قد خص مسألة المبادرة البرلمانية لتعديل الدستور بالمادة 177 وهي المادة الوحيدة، فإن هذا لا يعني أنه قد شمل مسألة المبادرة من جميع جوانبها.

فإضافة إلى وضوح القيود الموضوعية الواردة على المبادرة بالتعديل الدستوري سواء كانت

مشروعاً أو اقتراحاً، والتي جاء بها التعديل الدستوري الأخير⁽¹⁾ في المادة 178، والمتمثلة في السبع مجالات التي لا ينبغي أن يمس موضوعها أي تعديل؛ هذا الوضوح الموضوعي يقابله غموض إجرائي، خاصة على مستوى القانون العضوي 02/99 .

أولاً : القيود الدستورية الواردة على اقتراح التعديل

تتضمن المادة 177 من الدستور مجموعة من القيود الإجرائية التي ينبغي على المبادرة البرلمانية لتعديل الدستور المرور بها حتى تنتج آثارها القانونية.

أ - قيد النسبة المشددة

¹ - قانون 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008

لقد اشترط المؤسس الدستوري في المادة 1/177 ضرورة توافر أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء

غرفتي البرلمان المجتمعين معا لقبول المبادرة بالتعديل.

إن هاته النسبة المشددة يصعب تحقيقها على الواقع - من حيث أنها مبادرة وليست مصادقة على

مبادرة - خاصة في ظل إدراكنا أن كل نواب الغرفة الأولى وثلاثي (3/2) أعضاء الغرفة الثانية وصلوا إلى

عضوية البرلمان في ظل نظام التعددية الحزبية . الذي إن تم تجسيده ديمقراطيا و دون عمليات التحالفات

المؤسسة على مصالح فئوية - من الصعب الوصول إلى نسبة الثلاثة أرباع (4/3) المذكورة؛ وحتى لو فرضنا

جدلا أن هاته النسبة يمكن تحقيقها فإن هذا التحقق لن يكون إلا على حساب موضوع المبادرة في حد

ذاتها، إذ أن الأغلبية الممثلة بكلا المجلسين ستسعى لاقتراح مبادرة تنسجم وتوجهها السياسي.

ففي حالة تماثل أو تقارب الانتماء السياسي للأغلبية البرلمانية في المجلسين، فإن مبادرة التعديل

الدستوري ستعكس توجه هاته الأغلبية بما يتوافق مع ما تراه من مصالح الشعب والأمة⁽¹⁾، أو أن تفرز

على الأقل مبادرة تعكس توجه المجلس الشعبي الوطني باعتباره المجلس الأكثر عددا (389) نائبا، ولو أن

هذا شبه مستحيل من الناحية العملية بحكم التشديد في النسبة التي فرضها الدستور على المبادرة البرلمانية

لتعديله.

¹ سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص 154

أما في حالة اختلاف الانتماء السياسي للأغلبية البرلمانية في المجلسين فإن ذلك سيؤدي بالضرورة إلى القضاء على كل مبادرة من أحد المجلسين باعتبار المجلس الآخر على غير توافق سياسي معه، فإذا حاول أحد المجلسين الانفراد أو التحكم بعملية المبادرة فإن المجلس الآخر يمكنه شلها وتوقيفها. لقد كان على المؤسس الدستوري خفض هاته النسبة في مسألة المبادرة بالتعديل الشيء الذي يفتح المجال لاقتراح مبادرات تتوافق والتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على أن تترك هذه النسبة (4/3). على الأكثر. بما يتوافق مع سمو وجمود الدستور، بعد تحديد موضوع المبادرة ودراستها من قبل لجنة خاصة، على غرار الكثير من النظم الدستورية التي تشترط نسبة أو عددا أقل من أعضاء إحدى غرفتي البرلمان أو كليهما في اقتراح التعديل، بالمقابل ترفع هاته النسبة عند المصادقة على الاقتراح.

ب - القيود الدستورية الأخرى على اقتراح التعديل

إذا تجاوزت المبادرة البرلمانية لتعديل الدستور قيد النسبة المذكور فإن ذلك لا يعني أنها قد أنتجت أثرها القانوني، بل إن نفس المادة - المادة 177 من الدستور - تحفل بقيود أخرى إجرائية تتمثل في ضرورة عرض هذا الاقتراح على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرض اقتراح التعديل على الاستفتاء الشعبي. واضح من خلال هاته المادة أن إنتاج الأثر القانوني للمبادرة البرلمانية يجب أن يحقق شروطا ثلاثة :
الشرط الأول : وهو عرض الاقتراح على استفتاء الشعب؛ وهذا على خلاف مبادرة رئيس الجمهورية، المخير بين إمكانية عرضها على الاستفتاء الشعبي أو الاكتفاء بإحرازها ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا حسب نص المادة 176 من الدستور.

الشرط الثاني : عرض رئيس الجمهورية الاقتراح البرلماني على الاستفتاء الشعبي، بحكم أنه الوحيد المخول دستوريا بحق اللجوء لاستفتاء الشعب حسب نص المادة 10/77 من الدستور "يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء".

الشرط الثالث : قبول رئيس الجمهورية عرض الاقتراح البرلماني على الاستفتاء الشعبي؛ فقد استعمل المؤسس الدستوري عبارة "يمكن" في آخر المادة 1/177، مما يعني أن رئيس الجمهورية له السلطة التقديرية في :

- عرض المبادرة على الاستفتاء، وهذا الأخير هو الذي سيحدد إذا ما تنتج أثرها القانوني بالتصويت الشعبي لها ب "نعم"، أو ستصير معدومة الأثر إذا ما صوت ب "لا".
- عدم عرض المبادرة على الاستفتاء الشعبي ، وهذا يعني بالنتيجة إعدام أثرها.

ثانيا : الفراغ الإجرائي التشريعي عائق لاقتراح التعديل

لا يقتصر الأمر على القيود الإجرائية التي وضعها المؤسس الدستوري كعائق أمام الطريق البرلماني لتعديل الدستور، بل إن هذا الاقتراح على المستوى الإجرائي كذلك يدخل في فراغ أوجده المشرع في القانون العضوي 02/99 .

فبالرجوع للقانون العضوي المذكور، نجده خصص فقرة من مادة وحيدة لتوضيح إجراءات عمل البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين وهي المادة 03/98، والتي انحصر مضمونها في تحديد المكلف باستدعاء

المجلسين للاجتماع معا لاقتراح التعديل الدستوري، والمكلف برئاسة هذا الاجتماع، وهو رئيس مجلس الأمة، رغم أن هذا القانون هو في الأصل قانون إجرائي.

كما أنه لا يوجد هناك نظام داخلي ثابت الأحكام للبرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا - على غرار النظامين الداخليين لكلا غرفتي البرلمان - والذي ينظم ويضبط كيفية تقديم ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان اقتراحهم، لأن أحكام هذا النظام مرتبطة بعلاقة لزومية مع الظرف الذي أدى إلى استدعاء أعضاء غرفتي البرلمان وجودا وعدما.

من هنا نقول أنه كان على المشرع أن يضبط إجراءات المبادرة البرلمانية لتعديل الدستور، لأن صاحب المبادرة هنا- ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان- ليس هو نفسه من له صلاحية استدعاء البرلمان بغرفتيه- رئيس مجلس الأمة- وهذا الانفصال بين شخصي المبادر (بكسر الدال) والمستدعي، هو الداعي إلى معالجته على المستوى الإجرائي؛ على خلاف المبادرة الرئاسية التي يجتمع فيها صاحب المبادرة ومن له صلاحية استدعاء البرلمان بغرفتيه في شخص واحد وهو رئيس الجمهورية، إذا كان مشروع التعديل لا يستدعي عرضه على الاستفتاء الشعبي .

إن هذا الأمر يجب تداركه لأن مثل هذا الفراغ الإجرائي من شأنه إعدام أية علاقة إيجابية بين الغرفتين بخصوص ممارسة سلطة التعديل الدستوري⁽¹⁾، على خلاف الجارتين تونس⁽²⁾ والمغرب⁽¹⁾ اللتين لم

¹ سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص156

² - جاء في الفصلين 76 و77 من الدستور التونسي الصادر في 01/06/1959 المعدل في 01/06/2002 ماييلي :

ترك فيهما النصوص فراغا إجرائيا، وإن كان ما يسهل من إجراءات المبادرة هو أنها تتم على مستوى غرفة واحدة.

إن المبادرة البرلمانية بالتعديل الدستوري قليلة الممارسة وصعبة التحقق، لذلك كان من الضروري توضيح إجراءات ممارستها، دون تركها للاجتهاد الذي من شأنه أن يعطل تنفيذها عمليا أو يؤدي إلى سلب حق دستوري محول لغرفتي البرلمان في هذا الخصوص.

الفرع الثاني: أثر إنشاء مجلس الأمة على المبادرة بتعديل الدستور

بغض النظر عن النسبة المشددة التي اشترطها المؤسس الدستوري للمبادرة البرلمانية بالتعديل والتي تجعل من تفعيلها على المستوى الميداني أمرا شبه مستحيل، إلا أنه على المستوى النظري فإن مشاركة مجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني في عملية المبادرة بالتعديل الدستوري. على خلاف المبادرة بالقوانين. له أثره فيما يختص بعلاقة الغرفتين مع بعضهما (أولا)، وله أثره فيما يختص بعلاقة البرلمان بالسلطة التنفيذية (ثانيا).

. الفصل 76: "الرئيس الجمهورية أو ثلث أعضاء مجلس النواب علي الأقل الحق في المطالبة بتنقيح الدستور ما لم يمض ذلك بالنظام الجمهوري للدولة، ولرئيس الجمهورية أن يعرض مشاريع تنقيح الدستور علي الاستفتاء".

الفصل 77: "ينظر مجلس النواب في التنقيح المزمع إدخاله بعد قرار منه بالأغلبية المطلقة وبعد تحديد موضوعه ودرسه من قبل لجنة خاصة، وفي حالة عدم اللجوء إلى الاستفتاء، تتم الموافقة علي مشروع تنقيح الدستور من قبل مجلس النواب بأغلبية الثلثين من الأعضاء في قراءتين تقع الثانية بعد ثلاثة أشهر علي الأقل من الأولى، وعند اللجوء إلى الاستفتاء يعرض رئيس الجمهورية مشروع تنقيح الدستور علي الشعب بعد موافقة مجلس النواب عليه في قراءة واحدة بالأغلبية المطلقة لأعضائه".

¹ - جاء في الفصلين 104 و105 من الدستور المغربي المعدل في 1996 ماي: . الفصل 104: "إن اقتراح مراجعة الدستور الذي يتقدم به عضو أو أكثر من أعضاء مجلس النواب أو مجلس المستشارين لا تصح الموافقة عليه إلا بتصويت ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس المعروض عليه الاقتراح، ويجال الاقتراح بعد ذلك إلى المجلس الآخر ولا تصح موافقته عليه إلا بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم".

الفصل 105: "تعرض مشاريع واقتراحات مراجعة الدستور بمقتضى ظهير علي الشعب قصد الاستفتاء. تصير المراجعة نهائية بعد إقرارها بالاستفتاء".

أولا : أثر مشاركة مجلس الأمة في الاقتراح على التوازن بين الغرفتين

قبل التطرق لهذه الجزئية ينبغي التذكير أن البرلمان في ظل دستور 23 فيفري 1989 لم تكن له سلطة اقتراح التعديل الدستوري، بل كانت مقتصرة على رئيس الجمهورية، وبالتالي فتأثير مجلس الأمة على التوازن بين الغرفتين في مجال اقتراح تعديل الدستور والذي سنتطرق إليه هو حالة افتراضية عموما، ليس من حيث وجودها الآني إذ هي موجودة، بل من حيث أن البرلمان الأحادي الغرفة لم يكن متمتعا بسلطة اقتراح التعديل آنذاك؛ وهذا ما يدعم قولنا في مقدمة هذا البحث أن تجربة أحادية الغرفة لم تفعل بحيث يمكن البناء عليها.

يتضح من خلال النسبة التي اشترطتها المادة 177 من الدستور لاقتراح تعديله وهي ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء الغرفتين، تخويل مجلس الأمة على غرار المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالتعديل الدستوري، من خلال جعل إشراكه ضروريا لإعمال مثل هذه المبادرة.

فامتناع المجلس الشعبي الوطني عن عملية المشاركة في المبادرة بالتعديل الدستوري أو مشاركته بصورة سلبية فيها يعني إهدار حق مجلس الأمة في هذا المجال، كما أن امتناع مجلس الأمة عن ذلك يسقط حق المجلس الشعبي الوطني في المبادرة، لأن نسبة (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان أي (400) عضو على الأقل لا يمكن تحقيقها إلا باجتماع المجلسين، إذ أن أكبر المجلسين عددا المجلس الشعبي الوطني (389 نائبا) يمثل أقل من نسبة (4/3) المطلوبة.

إذن فاشترك مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني في اقتراح تعديل الدستور - على خلاف اقتراح القوانين - يعكس توجه المؤسس الدستوري إلى توسيع التمثيل الوطني، لكي لا يشمل التمثيل الشعبي فقط بل يمتد إلى التمثيل القطاعي في اقتراح التعديل كنتيجة أولى؛ إضافة لذلك فإن ضرورة مشاركة كلا الغرفتين في عملية الاقتراح تقودنا إلى نتيجة ثانية مبدئية مؤداها أن الغرفتين موجودتان على قدم المساواة في ضرورة تعاونهما لاقتراح تعديل الدستور؛ إلا أن هاتين النتيجتين تعكسان ظاهر الحال فقط، فالمتعمن يدرك أن مجلس الأمة في هذا المجال كثيرا ما كان وجوده عائقا في طريق المبادرة البرلمانية لتعديل الدستور من جوانب عدة.

الجانب الأول : إن اشتراك كلا الغرفتين في المبادرة بالتعديل الدستوري الذي يعكس توسيع التمثيل الوطني في عملية الاقتراح، يعبر من جهة أخرى عن قيد حقيقي على نواب المجلس الشعبي الوطني إذا ما أرادوا اقتراح التعديل، فبعملية حسابية بسيطة نجد أن اقتراح تعديل الدستور يستدعي موافقة إحدى عشر(11) عضوا من أعضاء مجلس الأمة على الأقل للنواب المقترحين حتى يكتمل نصاب الاقتراح.

الجانب الثاني : أن النسبة المطلوبة لاقتراح تعديل الدستور يصير تحقيقها أكثر صعوبة في ظل نظام الغرفتين عنه في نظام الغرفة الواحدة - مع علمنا أن البرلمان لم تكن له سلطة اقتراح التعديل في دستور23فيفري1989-، فإذا كانت النسبة المطلوبة يصعب تحقيقها على مستوى المجلس الشعبي الوطني - الذي كان يمثل البرلمان قبل 28ديسمبر1996 - من خلال اطلاعنا على النسب التي يتم التصويت بها على مختلف المبادرات القانونية حاليا، فما بالناس بنفس النسبة أمام الغرفتين المجتمعين معا .

الجانب الثالث: بغض النظر عن النسبة المطلوبة لاقتراح التعديل، فإن إجراءاته في ظل نظام الغرفة

الواحدة أبسط عنه في نظام الغرفتين.

فنظام الغرفة الواحدة لا يستدعي دعوة البرلمان للانعقاد، كما أنه لا يحتاج إلى النص على من له حق رئاسة البرلمان، إضافة لذلك فإنه لا يحتاج إلى تنظيم جديد لكيفية تقديم ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه اقترحهم إذ نظامه الداخلي يكفي لذلك؛ على عكس نظام الغرفتين تماما الذي يحتاج إلى نظام داخلي خاص ينظم كل هذه الإجراءات؛ وتعبير مختصر فإن إنشاء مجلس الأمة، أدى إلى الانفصال بين شخص المقترح (بكسر الراء) وشخص المستدعي، على خلاف البرلمان ذو الغرفة الواحدة؛ ولسنا في هذا الصدد نحمل مجلس الأمة تبعات الفراغ الإجرائي، وإنما إنشاؤه كان يستدعي النص على إجراءات اقتراح تعديل الدستور، حتى يتم تفعيل ذلك عمليا، وإن كان بدون هذه الإجراءات في حكم المستحيل نظرا للنسبة المبالغ فيها.

ثانيا : أثر إنشاء مجلس الأمة على التوازن بين البرلمان والسلطة التنفيذية

لقد أخذ الدستور الجزائري بالمبدأ القاضي بتماثل السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يختص بالمبادرة بالتعديل الدستوري، فللسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية المبادرة بمشروع التعديل، وللسلطة التشريعية المبادرة باقتراح التعديل كذلك؛ لكن هذا التماثل هو تماثل شكلي فقط يخفي داخله عدم توازن حقيقي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، هذا اللاتوازن كان يمكن أن يوجد حتى لو كان البرلمان ذو غرفة واحدة.

أ - عدم التوازن الذي يكون حتى في برلمان بغرفة الواحدة

هناك اعتباران أساسيان يدفعاننا إلى القول بعدم التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية حتى لو

مثلت بغرفة واحدة، لصالح السلطة التنفيذية وهما :

الاعتبار الأول: إن صاحب مشروع التعديل - السلطة التنفيذية - مخير بين عرض المشروع على

البرلمان أو على الاستفتاء الشعبي لإصداره، بينما صاحب اقتراح التعديل - البرلمان - مجبر على عرض

اقتراحه على الاستفتاء الشعبي، وتعبير آخر فإن مشروع التعديل يكفيه موافقة ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء

البرلمان، بينما نفس النسبة في اقتراح التعديل لا تكفيها موافقة رئيس الجمهورية.

إذن فإذا كان المؤسس الدستوري من خلال تكريسه لإلزامية الاستفتاء على اقتراح تعديل الدستور،

يعني من الناحية السياسية إرادته في أن يعطي شرعية أكثر للتعديل الدستوري، إلا أن هذا الداعي -

داعي الشرعية- لا يلزم رئيس الجمهورية بما ألزم به البرلمان.

الاعتبار الثاني : إن إجبار عرض اقتراح التعديل على الاستفتاء الشعبي يلازمه إجبار قبلي آخر يتمثل

في عرض الاقتراح على رئيس الجمهورية.

الاعتبار الثالث : إن استعمال المؤسس الدستوري في المادة 177 عبارة " يمكنه عرضه على

الاستفتاء الشعبي"، تعني أن رئيس الجمهورية مخير بين عرض اقتراح التعديل التي أحرزت نسبة (4/3)

أعضاء البرلمان على الأقل، أو عدم عرضها على الشعب، وبالتالي فإن رئيس الجمهورية مخير بين إنهاء

المبادرة البرلمانية دون عرضها على الاستفتاء الشعبي ، أو عرضها عليه.

إن هذا الأمر يجعل رئيس الجمهورية وبالتالي السلطة التنفيذية في مركز تفوق أمام هاته الأغلبية المشددة والساحقة، الشيء الذي يعتبر مساسا خطيرا بسمعة البرلمان وتشكيكا كبيرا في قدرته على تمثيل الشعب، مما يفسر انعدام الثقة الكاملة بين الشعب وممثليه في البرلمان.

ومحمل القول هنا، أنه إذا اتضح لدينا عدم التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في مجال المبادرة بتعديل الدستور لصالح السلطة التنفيذية، إلا أن عدم التوازن هذا ليس مرده إلى وجود مجلس الأمة، بل هو عدم توازن سيكون حتى في ظل نظام الغرفة الواحدة.

ب- مجلس الأمة كمؤسسة كابحة لمشروع التعديل

من خلال دراستنا لأحكام المادتين 163 و164 من دستور 1989، والمادتين 174 و176 من دستور 1996، يتضح لدينا أن إنشاء مجلس الأمة كان له دور الكابح والممهل للسرعة التي تتخذها الإجراءات الخاصة بمشروع التعديل الدستوري.

إن هذا الدور يتضح في ملاحظتين هامتين هما:

الملاحظة الأولى: أن التصويت على مشروع التعديل كان في ظل الغرفة الواحدة بسيطا بتصويت الأغلبية النسبية للنواب، بينما يستلزم الأمر في نظام الغرفتين إضافة إجراء آخر وهو مصادقة مجلس الأمة على المشروع بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه.

الملاحظة الثانية: أن عدم عرض المشروع المصوت عليه على الاستفتاء الشعبي، يعني ضرورة موافقة

أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء البرلمان، إلا أن هاته الأغلبية المطلوبة سيكون تحقيقها أكثر صعوبة في نظلم الغرفتين عنه في نظام الغرفة الواحدة.

مجلس الأمة ليس له أي تأثير في التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في مجال المبادرة بتعديل

الدستور

المبحث الثاني: المساهمة التشريعية من المصادقة إلى الخلاف

إذا كنا رأينا أن بداية العمل التشريعي لمجلس الأمة يتسم بانعدام الفاعلية في بدايته، بحكم أن المؤسس الدستوري - ومن بعده النصوص القانونية الأخرى-، قد أقصى هذا المجلس عن حق المبادرة والتعديل المباشر للقوانين بمبررات لا ترتقي إلى التوافق مع مبررات وجوده، فإن الأمر على الأقل يقتضي منح هذا المجلس صلاحيات تشريعية أخرى يساهم بها في الحياة التشريعية وإلا لما كان لوجوده مبرر.

إن بداية الصلاحيات التشريعية التي منحها المؤسس الدستوري لمجلس الأمة وردت في المادة 120 من الدستور، التي تنص على أن مجلس الأمة يناقش النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه (المطلب الأول)، وصولاً إلى أن أنه منحه حق الخلاف مع المجلس المذكور (المطلب الثاني).

المطلب الأول : النشاط التشريعي في مجلس الأم

تودع نصوص مبادرات القوانين سواء كانت مشاريع⁽¹⁾ أو اقتراحات⁽²⁾ لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ليحيل رئيس هذا المجلس على اللجنة المختصة بنصوص هاته المبادرات⁽³⁾، و يحق للجنة المختصة بدراسة المبادرة أن تستمع إلى ممثل أو أعضاء الحكومة حسب الضرورة⁽⁴⁾، ولها أن تقدم التعديلات التي تراها مناسبة على غرار الحكومة أو عشرة نواب على الأقل⁽⁵⁾، والتي يتم الفصل فيها خلال الجلسة العامة للمجلس الشعبي الوطني⁽⁶⁾.

و إذا كانت مناقشات المجلس الشعبي الوطني على نصوص المبادرات القانونية، تصح مهما كان عدد النواب الحاضرين⁽⁷⁾، إلا أن التصويت لا يكون إلا بحضور أغلبية النواب⁽⁸⁾، ليدخل بعد ذلك النص المصوت عليه من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني مرحلة قانونية جديدة، تتمثل في مناقشة مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني (الفرع الأول)، ومصادقته عليه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإطار الإجرائي و الموضوعي لمناقشات مجلس الأمة

إن إطار مناقشة أعضاء مجلس الأمة للنص القانوني يتشابه إلى حد كبير مع عمل المجلس الشعبي الوطني في البعض منها، و تختلف عنها في البعض الآخر بحكم أن مجلس الأمة لا يناقش المبادرات

1 - المادة 1/21 من القانون العضوي 02/99.

2 - المادة 2/ 23 من القانون العضوي 02/99.

3 - المادة 56 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر عام 2000، الجريدة الرسمية رقم 46 المؤرخ في 30 جويلية 2000.

4 - المادة 27 من القانون العضوي 02/99.

5 - المادة 1/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

6 - المادة 7/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

7 - المادة 1/58 من القانون العضوي 02/99.

8 - المادة 2/ 58 من القانون العضوي 02/99.

التشريعية بصورة مباشرة لذا ارتأينا أن نقسم أطر المناقشة هاته إلى أطر شكلية (الفرع الأول)، وأخرى موضوعية (الفرع الثاني).

أولا : الإطار الإجرائي لمناقشات مجلس الأمة

عقب المناقشة و التصويت على نص المبادرة التشريعية من طرف المجلس الشعبي الوطني، يرسل رئيسه النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون عشرة (10) أيام، و يشعر الوزير الأول بهذا الإرسال⁽¹⁾.

يحيل رئيس مجلس الأمة النص إلى اللجنة المختصة لإعداد تقرير عنه، يوزع على أعضاء المجلس خلال (72) ساعة على الأقل، قبل انعقاد الجلسة العامة المتعلقة بالتقرير، وللأعضاء إمكانية تقديم ملاحظاتهم كتابيا في آجال ثلاثة (03) أيام لدى مجلس الأمة، الذي يبت فيها شكلا قبل إحالتها على اللجنة المختصة⁽²⁾ التي يمكن لها إن اقتضى الأمر أن تستمع إلى أصحاب الملاحظات المكتوبة، و التي بناء عليها وعلى استنتاجها يمكن لها- اللجنة المختصة - أن تقدم توصيات معللة في تقريرها التكميلي⁽³⁾.

1 - المادة 42 من القانون العضوي 02/99.

2 - المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم الصادر عام 2000، الجريدة الرسمية رقم 77، المؤرخة في 17 ديسمبر 2000

3 - المادة 64 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

تباشر المناقشة العامة في مجلس الأمة من خلال الاستماع إلى ممثل الحكومة، فيلى مقرر اللجنة المختصة، ثم المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق⁽¹⁾ لدى مكتب مجلس الأمة. بعد الانتهاء من المناقشة العامة يقرر مكتب المجلس المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن موضوع ملاحظات أو توصيات، أو مناقشة المواد إذا كان النص محل خلاف وملاحظات، وأثناء المناقشة يمكن التصويت على النص دفعة واحدة إذا كانت المواد الواردة فيه ليست محلا لملاحظات أو توصيات⁽²⁾.

ثانيا : الإطار الموضوعي للمناقشة

جاء في المادة 3/21 من القانون العضوي 02/99 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة "يتلقى مكتب مجلس الأمة مشروع أو اقتراح القانون للإطلاع عليه".

و إذا كنا نعرف أن المؤسس الدستوري الجزائري من خلال المادة 119 من دستور 1996 قد أخذ بمبدأ الاتجاه الواحد في العمل التشريعي، فإننا نستنتج مباشرة أن عبارة للإطلاع عليه الواردة في المادة 21 من القانون العضوي 02/99، تعني مجرد إعلام مجلس الأمة بوجود مبادرة تشريعية، سواء كانت مشروع قانون أو اقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

¹ - المادة 1/39 من القانون العضوي 02/99.

² . صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، طبعة 2010، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 279

من جهة أخرى فقد جاء في المادة 1/120 من دستور 1996 " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي....." كما جاء في بداية الفقرة الثالثة(03) من نفس المادة "يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني.....".

إن الدمج بين أحكام هاتين الفقرتين، يقودنا إلى أن مجلس الأمة وإن كان يطلع على مشروع أو اقتراح القانون إلا أنه لا يتعامل معه بالمناقشة، وإنما المناقشة تنصب على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ودليلنا على ذلك استعمال المؤسس الدستوري عبارة "النص" و ليس عبارة "المشروع" أو "الاقتراح" الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني.

فالمبادرة بتصويت المجلس الشعبي الوطني عليها تفقد صفتها كمبادرة وتتحول إلى نص، أي أن عملية تصويت المجلس الشعبي الوطني على المبادرة تكسبها صفة النص، وبالتالي فلا الحكومة ولا أصحاب المبادرة يمكنهم سحب النص بعد التصويت عليه⁽¹⁾.

ومن منطلق أن مجلس الأمة يتعامل مع نص المجلس الشعبي الوطني، فإن الاستخدام الشائع لعبارة مشروع القانون أمام مجلس الأمة من طرف ممثلي الحكومة وأحيانا بعض أعضاء مجلس الأمة هو ممارسة نرى أنها لا تتسجم مع حرفية و روح النص الدستوري الواضح⁽²⁾.

الفرع الثاني : مجلس الأمة و المصادقة على النص القانوني

¹ - بوزيد لزهاري، المرجع السابق، ص 55

² - بوزيد لزهاري، المقال السابق، ص 55

إن إجراءات عملية مصادقة مجلس الأمة على النصوص القانونية المحالة إليه تسير وفق أنماط يحددها مكتب المجلس بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية، ووفق شروط معروفة جاء بها القانون العضوي 02/99 والنظام الداخلي لمجلس الأمة، والتي منها بلوغ نصاب معين لإجراء عملية المصادقة.

بالمقابل أولى المؤسس الدستوري أهمية بالغة لنصاب المصادقة إذ نص عليه في المادة 120 من الدستور، الأمر الذي يقتضي منا البحث في أبعاد حرصه في النص على ذلك في صلب الدستور.

أولاً: أحكام عملية المصادقة

لقد أولى المؤسس الدستوري أهمية بالغة للأحكام التي تسير وفقها عملية مصادقة مجلس الأمة على النص القانوني المصوت عليه من المجلس الشعبي الوطني، لذلك اشترط النظام الداخلي لمجلس الأمة نسبة من الحضور لا تصح بأقل منها عملية المصادقة، هاته الأخيرة . عملية المصادقة . التي نص على نسبتها الدستور نفسه.

أ. نسبة الحضور للمصادقة

طبقاً للمادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة فإن عملية المصادقة لا تصح إلا بحضور ثلاثة أرباع ($\frac{3}{4}$) أعضاء مجلس الأمة على الأقل، حيث تتم مراقبة مدى توافر النصاب المحدد قانوناً قبل البدء في عملية التصويت، وعند عدم توافر هذا النصاب يحدد مكتب المجلس بالتشاور مع الحكومة جلسة ثانية، الأمر الذي يعني أن حضور الثلاثة أرباع ($\frac{3}{4}$) أعضاء مجلس الأمة على الأقل لعملية

المصادقة على النص المحال إليه من المجلس الشعبي الوطني، شرط لصحة عملية المصادقة بغض النظر عن الأغلبية المطلوبة والمعلومة دستوريا و قانونيا للمصادقة على هذا النص.

ب. نصاب المصادقة

جاء في المادة 3/120 من الدستور " يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع ($\frac{3}{4}$) أعضائه".

من خلال هاته الفقرة نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري اشترط على مجلس الأمة في مصادقته على النصوص القانونية المحالة إليه، وجود أغلبية موصوفة *une majorité qualifiée* وهي ثلاثة أرباع ($\frac{3}{4}$) أعضائه وليس الأعضاء الحاضرين فقط , على خلاف نظام التصويت في المجلس الشعبي الوطني، بالرغم من أن المادة 120 من الدستور لم تحدد الأغلبية المطلوبة للتصويت على مشروع أو اقتراح القانون، الأمر الذي يدفعنا للتساؤل عن سبب التمييز في هذا المجال.

يرى الأستاذ بوزيد لزهاري أن السبب الذي دفع المؤسس الدستوري إلى ذلك، هو تمكين المجلس الشعبي الوطني من تحديد طبيعة الأغلبية المطلوبة للتصويت على مشاريع و اقتراحات القوانين المعروضة عليه⁽¹⁾، خاصة و أن التجربة البرلمانية أثبتت أن الأغلبية الحقيقية غير موجودة على مستوى المجلس الشعبي الوطني بل ومن النادر أن تتحقق⁽²⁾.

¹ - بوزيد لزهاري ، المرجع السابق ، ص56.

² - عبد المجيد جبار ، مداخلة ضمن الندوة الثانية للمنطلقات الفكرية و السياسية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، نشرية لمجلس الأمة، أكتوبر 1999، ص 49

و إن كنا نعرف أنه لم يرد نص خاص يحدد طبيعة الأغلبية المطلوبة للتصويت على مشاريع و اقتراحات القوانين العادية، فإن المادة 2/123 من الدستور تنص على أن المجلس الشعبي الوطني يصوت بالأغلبية المطلقة للنواب على مشاريع أو اقتراحات القوانين العضوية، إضافة إلى أن المادة 127 تفرض توافر نصاب ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني لإقرار القانون إذا ما طلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه⁽¹⁾، مما يدفعنا إلى القول أن التصويت على مستوى المجلس الشعبي الوطني يكون بالأغلبية البسيطة في القوانين العادية.

في حين يصادق مجلس الأمة على النصوص المحالة إليه من الغرفة الأولى بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4)⁽²⁾، سواء كان النص القانوني يندمج ضمن فئة القوانين العادية أو فئة القوانين العضوية . من ناحية أخرى، يرى البعض أن نسبة الثلاثة أرباع (4/3) المشروطة لمصادقة مجلس الأمة والتي نصت عليها أحكام الدستور تعني أن مصادقة مجلس الأمة تخدم بالدرجة الأولى السلطة التنفيذية إذ لو ترك تحديد هذه النسبة للقانون العضوي 02/99 أو النظام الداخلي لمجلس الأمة، لكان ذلك يعني تحسين العمل التشريعي للبرلمان⁽²⁾.

ثانيا : أبعاد الأخذ بنصاب الثلاثة أرباع (3/4) الأعضاء للمصادقة

إن طبيعة اختلاف مجلس الأمة عن المجلس الشعبي الوطني لا تقتصر على الناحية الشكلية أي من ناحية تشكيلته و تعيين أعضائه و مدة العضوية إلى غير ذلك بل تتعداها إلى الناحية الموضوعية.

¹ - نحتفظ على استعمال المؤسس الدستوري مصطلح " التصويت " بدل مصطلح "المصادقة" في المادة 127 من دستور 1996.

² . علي شفار، المرجع السابق، ص95

فإذا كان المجلس الشعبي الوطني يناقش مشاريع أو اقتراحات القوانين ثم يصوت عليها بأغلبية بسيطة في المشاريع أو الاقتراحات القانونية ذات الطبيعة العادية، أو أغلبية مطلقة في المشاريع أو الاقتراحات القانونية ذات الطبيعة العضوية، الأمر الذي يعني أن التصويت يعكس اتجاهها سياسيا معينا داخل هذا المجلس، فإن مجلس الأمة باشتراك نصاب (3/4) أعضائه للمصادقة على النصوص القانونية المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني، يلعب دور الكابح و المعدل و المرشد لهذا الاتجاه تحقيقا للتوازن على قول المؤيدين لوجود غرفة ثانية بنسبة المصادقة هاته .

و إذا كان الظاهر أن المؤسس الدستوري الجزائري فرض هذا النصاب لاعتبارات و أبعاد إيجابية ما، فإن الأمر بالنسبة إلينا لا يخلو من أبعاد سلبية كذلك.

أ. الأبعاد الإيجابية

إن أهم بعد إيجابي لاعتماد نصاب ثلاثة أرباع (3/4) لمصادقة مجلس الأمة على النصوص القانونية هو تحقيق أكبر قدر من الإجماع حول هاته النصوص، إجماع الجزائريين بمختلف تشكيلاتهم ومختلف تناقضاتهم ومختلف اهتماماتهم⁽¹⁾، إذ أنها وبعملية المصادقة هذه ستكون لها أهمية سياسية كبرى⁽¹⁾،

تعكس القدر الكبير من الإجماع في البرلمان ككل.

¹ - الأمين شريط ، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، المقال السابق، ص 17 - 18

و لا يقتصر الوجه الإيجابي للنسبة المذكورة على تحقيقها، بل يمتد أيضا إلى عدم تحقيق هذه النسبة، إذ يعني ذلك وقوف مجلس الأمة ضد هيمنة الأغلبية بالمجلس الشعبي الوطني لاسيما إذا كانت هذه الأغلبية منبثقة عن الحكومة⁽²⁾، وذلك بعدم المصادقة على النصوص القانونية غير الموضوعية الناتجة عن ضغوط حزبية أو اجتماعية أو اقتصادية أو إيديولوجية على الغرفة الأولى ممثلة الإرادة الشعبية المباشرة⁽³⁾، هنا يخفف مجلس الأمة من وطأة الإنفراد بالقرار لأغلبية موجودة بالمجلس الشعبي الوطني حتى لو ساعدتها أغلبية أخرى نسبية أو مطلقة أو حتى موصوفة لا تتجاوز ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة.

فعلى المستوى الميداني يبدو لهذا المبرر ما يدعمه، فأتناء تصديق مجلس الأمة على القانون الأساسي لعضو البرلمان⁽⁴⁾، رفض مجلس الأمة مجموعة من المواد والتي منها:

المادة (31) التي تنص على أن "مبلغ التعويضة الأساسية الشهرية يحدد على أساس النقطة الاستدلالية 5438 خاضعة للاقتطاعات القانونية، وتحسب هذه التعويضة على أساس أعلى قيمة للنقطة الاستدلالية المعمول بها في الوظيفة العمومية والخاصة بسلك الإطارات السامية للدولة، كما يستفيد عضو البرلمان من تعويضة على المسؤولية في هياكل كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة

1 - بوزيد لزهاري ، المرجع السابق، ص 56.

2 - سعاد عمير، المرجع السابق، ص 52

3 - عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي و تطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان و العلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، مارس 2003، عدد 02، ص 72.

4 - أنظر : القانون رقم 01/01 الصادر عام 2001، الجريدة الرسمية رقم 9، المؤرخة في 4 فيفري 2001.

تحدد كما يلي : 80% من التعويضة الأساسية لرئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، 20% من التعويضة الأساسية لنائب رئيس المجلس ورئيس المجموعة البرلمانية، ورئيس الشعبة الجزائرية في مجلس الشورى المغربي 15% من التعويضة الأساسية لنائب رئيس اللجنة ومقررها"⁽¹⁾.

المادة (42) التي تنص على أن " أحكام القانون الأساسي لعضو البرلمان تسري من تاريخ بداية العهدة البرلمانية"⁽²⁾.

وعلى غرار هاتين المادتين واضح أن المجلس الشعبي الوطني صوت على هذا القانون الأساسي دون النظر إلى الأعباء التي سيثقل بها كاهل الخزينة العمومية إذا ما دخل حيز النفاذ، الأمر الذي دفع بمجلس الأمة إلى عدم المصادقة على أحكام العديد من المواد، والتي منها المادة (31) بهدف إجراء تخفيضات كبيرة في حجم التعويضات الممنوحة لعضو البرلمان ملاءمة للظروف الاقتصادية الصعبة التي كانت تعيشها الجزائر، إضافة لذلك تم الاتفاق على تحديد أحكام المادة (42) بإعادة ضبط صياغتها بما يتوافق وتاريخ تنصيب غرفتي البرلمان كتاريخ لسريان أحكام هذا القانون، وأن لا يسري على الأعضاء السابقين إلا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية تفاديا لأي تفسير نفعي يحمل الخزينة العمومية أعباء ثقيلة"⁽³⁾.

¹ الجريدة الرسمية لمداورات مجلس الأمة، الدورة العادية الثانية، السنة الأولى 1998، العدد 03، المحضر 05، يوم 1998/11/26 الصادرة بتاريخ 1999/01/02
² الجريدة الرسمية لمداورات مجلس الأمة، الدورة العادية الثانية، السنة الأولى 1998، العدد 03، المحضر 05، يوم 1998/11/26 الصادرة بتاريخ 1999/01/02
³ - الجريدة الرسمية لمداورات مجلس الأمة، الدورة العادية الثانية، السنة الأولى 1998، العدد 03، المحضر 05، يوم 1998/11/26 الصادرة بتاريخ 1999/01/02

إن نصاب المصادقة بهذه النسبة يحقق العمل التشريعي الأفضل سواء تحقق أم لم يتحقق، إذ به سيتم منع احتكار المجلس الشعبي الوطني ممارسة العمل التشريعي⁽¹⁾.

من جانب آخر ووفق الظروف الخاصة التي كانت تمر بها البلاد والتي أفرزت مواد هي انعكاس للظرفية والخصوصية التي منها المادة 3/120 والتي يتضح من خلال النسبة التي نصت عليها أنها تخدم مصالح السلطة التنفيذية⁽²⁾.

إن هاته الفقرة قد تصبح ذات أثر إيجابي على السلطة التشريعية، و ذلك في حالة انتخاب رئيس جمهورية جديد على غير توافق مع الثلث (3/1) المعين من قبل الرئيس السابق الذي قد لا تروق سياسته الرئيس الجديد⁽³⁾، مما قد يتسبب في معارضة النصوص القانونية المحالة إليه في حالة مساندة المجلس الشعبي الوطني لرئيس الجمهورية، و قد حدث عمليا شيء شبيه لهذا، لما عين السيد رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة السيد بن بيتور. الذي كان ضمن الثلث (3/1) المعين من قبل الرئيس السابق السيد اليمين زوال. لرئيس الحكومة، و بعد مدة من أدائه لمهامه لم ترق له سياسة الرئيس عبد العزيز بوتفليقة، و لما رأى أنه لا يمكنه أداء مهامه قدم استقالته⁽⁴⁾، إلا أن هذه الحالة لا يمكن أن تستمر لأكثر من المدة الباقية للتحديد الجزئي في مجلس الأمة.

ب . الأبعاد السلبية

1 - عمير سعاد، النظام القانوني لمجلس الأمة، المقال السابق، ص 53.

2 - عبد القادر بن هني، المرجع السابق، ص 65.

3 - عبد القادر بن هني، المقال السابق، ص 65.

4 - عيسى طيبي، طبيعة النظام النيابي الجزائري في ظل ديسمبر 1996، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة البليدة، 2005، ص 130.

إن البعد السلبي الواضح في اشتراط أغلبية ثلاثة أرباع ($\frac{3}{4}$) أعضاء مجلس الأمة للمصادقة على نصوص القوانين، تعكس الوصاية تشبه التامة لأعضاء مجلس الأمة على نواب المجلس الشعبي الوطني ممثلي الشعب المباشرين، فبعمليات حسابية بسيطة يتضح الوضع غير المتوازن لاعتماد هاته الأغلبية ففارق صوت واحد يرهن مسار المصادقة على نص قانوني قد يصوت عليه نواب الشعب بنسبة 100%. (389 نائبا)، و يجوز على أغلبية ($\frac{3}{4}$) أعضاء مجلس الأمة ناقص صوت واحد أي (107 أعضاء مجلس الأمة).

إن أعداد ونسب المصوتين المذكورة لا ترتقي بالنص القانوني إلى مصاف النصوص القانونية المصادق عليها من طرف مجلس الأمة ولا من البرلمان عموما، بل يتعين مصادقة 108 أعضاء مجلس الأمة عليه على الأقل، و هنا يتضح أن فارق الصوت هذا يساوي بالمقابل 389 صوت بالمجلس الشعبي الوطني زائد 107 أصوات مجلس الأمة، أي ما مجموعه 496 صوت، وهذا الأمر إن كان ينافي المنطق السليم، فهو ينافي بعضا من المبررات التي أسس لأجلها مجلس الأمة كتتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

بهذه الكيفية فإن أقلية معينة تستطيع وقف مصادقة الأغلبية بالمجلس الشعبي الوطني ووقف إرادة هذا المجلس⁽¹⁾، مما يعني أنها تستطيع فرض رقابة ملائمة على ما يصدر منه من نصوص، بل أكثر من ذلك نجد أن الدستور الجزائري لم يمنح للمجلس الشعبي الوطني ما يواجهه به رفض مجلس الأمة للمصادقة،

¹ - نور الدين جفال، المرجع السابق، ص 103.

قياسا بحق الاعتراض الممنوح لرئيس الجمهورية، والذي يمكن تجاوزه بتحقيق نصاب ثلثي (3/2) النواب المطلوب في المداولة الثانية .

هاته الملاحظة تقودنا إلى ملاحظة أخرى مرتبطة بها، وهي أن نسبة الثلاثة أرباع (3/4) المشروطة لمصادقة مجلس الأمة على النص القانوني، تعني رياضيا ضرورة موافقة إثنا عشر (12) عضوا على الأقل من أعضاء مجلس الأمة المعينين من طرف رئيس الجمهورية لعملية المصادقة، و هو ما يدفعنا إلى القول أن الانتماء السياسي لرئيس الجمهورية يحدد على الأقل عدم المصادقة على النصوص القانونية المحالة من المجلس الشعبي الوطني إلى مجلس الأمة.

فالثالث (3/1) المعين من قبل رئيس الجمهورية يبقى ولاؤه لمن عينه وفي خدمة سياسته وبرنامجه، و يتجلى ذلك في وقوفه ضد كل نص قانوني لا يخدم هذا البرنامج⁽¹⁾، لذلك يرى البعض أن اشتراط هذه النسبة لم يوضع اعتبارا⁽²⁾، ولكن كان في نية المؤسس الدستوري رفع نسبة الأعضاء المعينين بما يمكن السلطة التنفيذية من الوقوف ضد أي نص قانوني صوت عليه المجلس الشعبي الوطني لا يتفق مع توجهات هذه السلطة وخاصة رئيس الجمهورية.

¹ - عيسى طيبي، المرجع السابق، ص، 128.

². يقول الأستاذ أحمد محيو :

"Le chef de l'état désigne directement un tiers des membres du conseil et ce pouvoir exorbitant lui permet de bloquer toute décision de l'assemblée populaire qui ne lui apparaît pas souhaitable "

Ahmed mahiou, note sur la constitution algérienne du 28 novembre 1996, l'annuaire de l'afrique du nord (A.N.N), tome 35, CNRC, 1996,p486.

والجدير بالملاحظة في هذا السياق أن المؤسس الدستوري لم ينص على النسبة التي يصوت بها المجلس الشعبي الوطني على نصوص اقتراحات ومشاريع القوانين العادية، على خلاف ذلك نص صراحة على أن مجلس الأمة يصادق بأغلبية ثلاثة أرباع ($\frac{3}{4}$) أعضائه في المادة 120، الأمر الذي يعني أن دور مجلس الأمة وبنسبة التصويت هاته لا يخدم بالدرجة الأولى تحسين العمل التشريعي للبرلمان وإنما يخدم السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية، مما يدفعنا إلى القول أن مجلس الأمة يمارس بهاته الكيفية دورا رقابيا على المجلس الشعبي الوطني أكثر منه تشريعي، ومما يعزز هذا الطرح أن مناقشة و مصادقة مجلس الأمة لا تنصب على النص الأصلي بل على النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني. ففي حالة تماثل أو تقارب التوجه السياسي للأغلبية الموجودة في الغرفتين مع التوجه السياسي لرئيس الجمهورية، فإن العمل التشريعي سوف يكون متناسقا لأن النصوص القانونية المحالة على مجلس الأمة ستحصل على نصاب ثلاثة أرباع ($\frac{3}{4}$) لأن كل أعضائه سواء المنتخبين و المعينين سيشاركون حتما في بلوغ هذا النصاب.

فخلال العهدة التشريعية الخامسة الممتدة بين سنتي 2002 و 2007 صادق مجلس الأمة على 93 نص قانوني منها 33 أمر، اقتراح قانون واحد و 59 مشروع قانون، واعترض على مشروع قانون واحد صوت عليه المجلس الشعبي الوطني وهو مشروع القانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي⁽¹⁾.

¹ - الموقع الرسمي لوزارة العلاقات مع البرلمان، www.mcrp.gov.dz ، يوم 29 سبتمبر 2011، الساعة الثالثة بعد الزوال.

وخلال دورتي الربيع والخريف لعام 2008 صادق مجلس الأمة على مج على 16 نص قانوني منها

04 أوامر و12 مشروع قانون، ولم يعترض على أي نص قانوني⁽¹⁾.

إن الظاهر من هذا أن مجلس الأمة لم يكن أداة للتعطيل التشريعي وهو أمر إيجابي إلا أننا عندما

نعرف أنه :

خلال العهدة التشريعية الخامسة الممتدة بين سنتي 2002 و2007 أن ال 93 نص قانوني كان

منها 33 أمر و59 مشروع قانون⁽²⁾، أي أن ما يقارب ال 99 بالمائة من النصوص القانونية صادرة من

السلطة التنفيذية.

وخلال دورتي الربيع والخريف لعام 2008 أن ال 16 نص قانوني هي مجموع 04 أوامر

و12 مشروع قانون، إضافة إلى أن المجلس لم يستعمل إخطار

المجلس الدستوري كآلية لمراقبة دستورية القوانين⁽³⁾.

واضح من هذا أن مجلس الأمة لم يكن ليعطل النصوص القانونية الصادرة من السلطة التنفيذية إذ كان

يمكن للثلث(3/1) الرئاسي تعطيل أي نص قانوني لا يتماشى والتوجهات العامة لسياسة رئيس

الجمهورية.

¹ - وزارة العلاقات مع البرلمان، الموقع السابق

² - وزارة العلاقات مع البرلمان، الموقع السابق

³ - وزارة العلاقات مع البرلمان، الموقع السابق

أما في الحالة العكسية - عدم تماثل أو عدم تقارب التوجه السياسي للأغليبتين الموجودتين في الغرفتين مع التوجه السياسي لرئيس الجمهورية - فإن العمل التشريعي سيتعطل حتما، و من ثم تتعطل مؤسسات الدولة و ينجم عن ذلك حتما صراع بين هذه الأطراف متخذا صورتين.

أولا: صراع خارجي بين غرفتي البرلمان و بين رئيس الجمهورية و ذلك عند اختلاف توجههما السياسي.

ثانيا: صراع داخلي بين المجلس الشعبي الوطني و بين مجلس الأمة عند اختلاف الانتماء السياسي لأغليبتيهما البرلمانية، ففي هذه الحالة يمكن لربع أعضاء مجلس الأمة زائد عضو واحد أي(37) عضوا توقيف مسار أي نص قانوني⁽¹⁾.

إن عمل المجلسين في ظل تصور المؤسس الدستوري يتطلب التطابق بين توجهات رئيس الجمهورية وتوجهات أغلبية المنتخبين بالمجلسين، لأن تعارض أي من هاتين الأغليبتين مع توجه الرئيس يعني بالضرورة فشل العمل التشريعي، و لا يرجع ذلك إلى تدخل مجلس الأمة في أداء عمله بل سببه كما يرى الأستاذ بوزيد لزهاري هو عدم انسجام تركيبته مع نسبة المصادقة المطلوبة فيه، و إن كان هناك من يرى أن هذه النسبة لم تكن عائقا أمام قيام مجلس الأمة بعملية المصادقة⁽²⁾.

المطلب الثاني: إمكانية الخلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني

¹ - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق ص 169

² - بوزيد لزهاري، المرجع السابق، ص 56.

إن الاختلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني في ظل الظروف القانونية التي يتشارك مع وجودها كل منهما، للمناقشة والتصويت والمصادقة على النصوص التشريعية أمر متوقع وحتمي، وإلا أصبح مجلس الأمة مجرد غرفة للمناقشة الشكلية والمصادقة على النصوص القانونية التي يحيلها إليه المجلس الشعبي الوطني، فما هي طبيعة هذا الاختلاف (الفرع الأول)؟ وكيف يتم حله (الفرع الثاني)؟

الفرع الأول : طبيعة الخلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني

لقد تبني المؤسس الدستوري مسألة الخلاف من خلال المادة 4/120 من الدستور التي جاء فيها "في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين...."، فالعبارة المذكورة تفتح الباب لمخالفة رأي مجلس الأمة الرأي الذي تضمنه النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، إذ لمجلس الأمة أن يوافق وبالتالي يصادق كما يمكنه أن يختلف ويعارض وبالتالي لا يصادق⁽¹⁾، فالمقصود من هذه العبارة هو الاختلاف في وجهات النظر بين أعضاء مجلس الأمة والنواب حول النص القانوني الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي فإثارة الاختلاف تتعلق باعتراض مجلس الأمة على النص المصوت عليه لأن موافقة هذا الأخير على ذلك لا تترك مجالاً للاختلاف⁽²⁾، وبالتالي فمجلس الأمة ليس ملزماً بالمصادقة على النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، إذ الخلاف يقع بمجرد عدم المصادقة على هذا النص بأغلبية (4/3) أعضائه⁽³⁾.

¹ .بوزيد لزهارى، المرجع السابق، ص 57

² .عقيلة خراشاني، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 255

³ .بوزيد لزهارى، المرجع السابق، ص 57

والظاهر من خلال المادة 4/120 من الدستور أنها فتحت المجال واسعا لمجلس الأمة في أحقية مخالفة المجلس الشعبي الوطني، إذ لم تقيده بطبيعة الخلاف جوهريا كان أم شكليا، على حكم واحد أو عدة أحكام، على فقرة من مادة في النص أو مادة أو مجموعة من المواد أو النص كله⁽¹⁾، وهذا ما أكدته المادة 3/94 من القانون العضوي 99-02 التي جاء فيها "في حالة رفض مجلس الأمة النص كاملا لا يعطل ذلك تطبيق أحكام الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور".

فمن الأمثلة التي كان فيها اختلاف مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني شكليا اختلافهما حول الصياغة القانونية للمادة (41) من قانون التحكم في الطاقة، والتي لم يصادق عليها مجلس الأمة بتاريخ 12 جوان 1999 نتيجة الاختلاف حول مصطلح "رسم خاص"⁽²⁾. ومن الأمثلة التي كان فيها اختلاف مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني حول مادة، رفض مجلس الأمة المصادقة على مادة واحدة من القانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي، وهي المادة الثالثة⁽³⁾.

ومن الأمثلة التي كان فيها اختلاف مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني حول النص كله رفض مجلس الأمة المصادقة على قانون الإشهار الذي رفضه بمواده كاملة، إذ أشارت لجنة الإعلام والشبيبة والسياحة بمجلس الأمة إلى أنه كان ينبغي أن يكون هذا القانون مسبوqa بالقانون العضوي المتعلق بالإعلام، وعليه فإن هذا القانون اعتمد على مرجع قانوني لم يصدر بعد، وهو الأمر الذي كان من

¹ عقيلة خرياشي، المرجع نفسه، ص 255

² الجريدة الرسمية لمداوات مجلس الأمة، الدورة العادية الأولى، السنة الثانية 1999، العدد 10، المحضر 19 بتاريخ 10 جويلية 1999، الصادر بتاريخ 29 أوت 1999

³ الجريدة الرسمية لمداوات مجلس الأمة، العدد نفسه

الممكن تفاديه لو اعتمد منطق التدرج في وضع القوانين، وقد عبر رئيس المجلس عن ذلك بقوله "نضع المحراث قبل الجابدة"⁽¹⁾.

الفرع الثاني: اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف بين الغرفتين

إذا كنا نعرف الآن أن مجلس الأمة له حق الاختلاف مع المجلس الشعبي الوطني بخصوص النص المحال إليه من هذا الأخير، فإن أول سؤال يتبادر إلى أذهاننا هو كيف يمارس مجلس الأمة حقه في الخلاف الذي منحه إياه المادة 120 من دستور 1996 في فقرتها الرابعة؟

وإن كان الجواب عن هذا السؤال هو أن لا يصادق على النص المحال إليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4)، أو على الأقل لا يصادق على الأحكام محل الخلاف بهاته النسبة، إلا أن المسألة لا تقف عند هذا الحد، بل على مجلس الأمة عند عدم مصادقته على الأحكام محل الخلاف أن يقدم بدائل تبين رأيه. تختلف الآليات التي تلجأ إليها مختلف الأنظمة الدستورية في حل الخلاف بين الغرفتين، كآلية الذهاب والإياب - المطلق أو المقيد - أو آلية إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس المنتخب مباشرة من طرف الشعب، أو آلية اجتماع المجلسين معاً، أو آلية تشكيل لجنة من أعضاء من كلا الغرفتين؛ وهي الآلية التي اعتمدها المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 120 من الدستور لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان.

وإذا كانت اللجنة المتساوية الأعضاء هي الآلية الدستورية لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان الأمر الذي يوحي بداية أن عمل اللجنة برلماني بحت، إلا أن النصوص القانونية التي نظمت حلها للخلاف لا

¹ صويلح بوجمعة، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، الجزائر يومي 29-30 أكتوبر 2002، نقلا عن عبد السلام سالمي، المرجع السابق، ص 78

تخلو من مظاهر تدخل الحكومة في حل الخلاف بين الغرفتين، سواء في طلب استدعاء اجتماعها أو في ترتيب الآثار القانونية على وظيفتها.

أولاً : مظاهر استقلالية غرفتي البرلمان في حل الخلاف بينهما

تبرز مظاهر استقلالية غرفتي البرلمان في حل الخلاف بينهما من خلال استقلالية شكلية تتمثل في ضبط كل غرفة قائمة ممثليها في تشكيل اللجنة، وأخرى موضوعية تتمثل في استقلالية غرفتي البرلمان في المصادقة على النص الذي أعدته اللجنة.

أ - استقلالية الغرفتين في ضبط قائمة ممثليهما في تشكيل اللجنة

لم يأت دستور 1996 لاسيما المادة 120 منه بمؤشر حول كيفية تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء، و حتى القانون العضوي 99\02 لم يبين ذلك وإنما اكتفى بتحديد عدد أعضائها. فمن خلال نص المادة (88) من القانون العضوي 99\02 فإن كل غرفة تمثل بعشرة أعضاء، أما أحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة⁽¹⁾ فالمادة (67) منه تبين أن مكتب المجلس يقوم بضبط قائمة ممثليه العشرة(10) بالإضافة إلى خمسة(05) أعضاء احتياطيين، بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقا للتمثيل النسبي، مع احترام مبدأ تمثيل أعضاء من اللجنة المختصة المحال عليها نص القانون محل الخلاف بخمسة (05) أعضاء على الأقل ينتخبون من طرفها؛ كما يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بتعيين ممثليه في

¹ - النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر عام 1999، الجريدة الرسمية رقم 84، المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

اللجنة من بينهم خمسة (05) أعضاء على الأقل من اللجنة المختصة من بينهم رئيسها، وخمسة احتياطيون لاستخلاف الغائبين حسب نص المادة (65) من النظام للمجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، ومما سبق يمكن استنتاج انه يراعى في تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء اعتباران أولهما سياسي والثاني تقني. فالاعتبار السياسي يتجلى في تمثيل المجموعات البرلمانية المختلفة في اللجنة وفقا لنسبة تمثيلها في المجلس، فإذا كانت هذه المجموعات لها الوزن الكبير أثناء عملية التصويت على المبادرات القانونية، فانه من باب أولى أن يكون لها نفس الوزن على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء⁽²⁾.

أما الاعتبار التقني فيتمثل في إدماج أعضاء من اللجنة المختصة بحكم أن لهم معرفة كاملة بالأحكام محل الخلاف⁽³⁾ أكثر من غيرهم، كذلك فإن إدماج هؤلاء الأعضاء في اللجنة المختصة المحال عليها نص القانون يعكس نية كلا المجلسين في الدفاع عن مشروع النص موضوع الخلاف.

ب. استقلالية غرفتي البرلمان في المصادقة على النص الذي أعدته اللجنة

تحدد مهمة اللجنة المتساوية الأعضاء في دراسة الأحكام المختلف فيها، وبالتالي فمهمتها هي استنتاج الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني دون أن يصادق عليها أعضاء مجلس الأمة بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه⁽⁴⁾، ولها في إطار ممارسة مهامها أن تستمع إلى أي عضو في البرلمان، أو

1 - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر عام 2000، الجريدة الرسمية رقم 46، المؤرخة في 30 جويلية 2000.

2 - عبد السلام سالمى، المرجع السابق، ص 7372.

3 - الطاهر خويضر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، أفريل 2004، العدد 05، ص 91.

4 - المادة 2/94 من القانون العضوي 02/99.

الفصل الأول والتعطيل القانوني

مجلس الأمة بين الإثراء

أي شخص ترى أن الاستماع إليه يفيد في مهامها⁽¹⁾، إلا أنها لا يمكن أن تباشر هاته المهام دون تسبب مجلس الأمة لرفضه⁽²⁾ ودون تقديم رأيه البديل في شكل مصاغ، والذي يمكن أن يشكل نواة الاقتراح الذي تتبناه اللجنة.

ومجلس الأمة من خلال أعضائه في اللجنة موجود على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني من خلال أعضائه فيها، سواء من جانب تقديم الاقتراحات المناسبة أو من جانب القبول بها أو رفضها إذا كانت من أعضاء المجلس المقابل⁽³⁾.

إن هاته الاقتراحات التي يراها مجلس الأمة مناسبة بشأن الحكم أو الأحكام محل الخلاف والتي يقدمها من خلال ممثليه في اللجنة المتساوية الأعضاء هي في الأصل عبارة عن تلك التوصيات والملاحظات التي قدمتها اللجنة المختصة، أي أن مجلس الأمة يمكنه أن يمارس حق التعديل من خلال حق الاختلاف⁽⁴⁾.

إن اللجنة ملزمة بتبليغ تقريرها من قبل رئيس الغرفة التي عقدت الاجتماعات في مقرها إلى رئيس الحكومة (الوزير الأول)⁽⁵⁾، الذي يعرض النص الذي أعدته اللجنة على الغرفتين للمصادقة عليه⁽⁶⁾، وهنا نكون أمام احتمال واحد فقط تظهر فيه استقلالية كلا غرفتي البرلمان في المصادقة على

¹ - المادة 1/93 من القانون العضوي 02/99

² - بوزيد لرهاري، المرجع السابق، ص 59

³ - عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 258

⁴ - عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 258

⁵ - المادة 4/94 من القانون العضوي 02/99

⁶ - المادة 1/95 من القانون العضوي 02/99

النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء دون أي تدخل من الحكومة، وهو تصويت المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة على النص المعروض عليهما بالأغلبية المحددة دستوريا، وهذا لا يطرح إشكالا وبمجرد استكمال باقي الإجراءات سينتج النص آثاره القانونية.

ثانيا : مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف بين الغرفتين

إذا اتضح لدينا من خلال العنصر السابق أن غرفتي البرلمان مستقلتان في حل الخلاف بينهما، من خلال ضبط قائمة ممثليهما في تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء ومن خلال المصادقة على النص الذي أعدته هذه اللجنة، إلا أن حجر الأساس لهاته الاستقلالية في حقيقته هو شكل من أشكال التدخل الحكومي في التأثير على حل الخلاف بين الغرفتين من خلال اقتصار إجراء استدعاء اجتماع اللجنة على طلب الوزير الأول ومن خلال اشتراط موافقة الحكومة على التعديلات.

أ . اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على طلب الوزير الأول

إن اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لا يعقد إلا بطلب من الوزير الأول⁽¹⁾، الذي يبلغ إلى رئيس كل غرفة، على أن يعقد هذا الاجتماع في العشرة (10) أيام التي تلي تاريخ التبليغ⁽²⁾. وبالتالي فمهمة رئيس الحكومة (الوزير الأول) هي تحريك آلية اللجنة ودوره ينتهي فور طلبه اجتماعها فهو ليس رئيسها أو عضوا فيها، إذ العملية بعد طلبه اجتماعها برلمانية صرفة⁽¹⁾.

¹ - المادة 4/120 من الدستور

² - المادة 87 من القانون العضوي 02/99

فمن خلال نص المادة المذكورة، ونصوص المواد المتعلقة باللجنة المتساوية الأعضاء في القانون

العضوي 02/99 ، يمكننا إيراد الملاحظتين التاليتين:

الملاحظة الأولى: أن النصوص القانونية المذكورة تعطي تفوقا للسلطة التنفيذية إذ أنها مؤهلة

وحدها لاستدعاء اللجنة، وهو امتياز للوزير الأول دون رئيسي غرفتي البرلمان، مع أن مجلس الأمة هو مثير

الخلاف حول النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني.

فإذا كان اختصاص الوزير الأول بذلك يرجع لحرص الحكومة على دخول القانون حيز النفاذ

وهو المجال الذي تتحرك فيه السلطة التنفيذية، فإن رغبة كلا غرفتي البرلمان في أن تجسد تطلعات الشعب

من خلال النصوص القانونية المصوت والمصادق عليها هو أكبر مبرر على أحقية الغرفتين في استدعاء

اللجنة⁽²⁾.

الملاحظة الثانية : حسب الأستاذ بوزيد لزهاري فإن عبارة "تجتمع" الواردة في المادة 4/120 من

الدستور تحمل معنى الأمر بالاجتماع، وبالتالي فالوزير الأول ملزم دستوريا بطلب اجتماع اللجنة حالما

يقع الخلاف بين الغرفتين، لأن القول بغير ذلك يعني تعطيل المهام الدستورية لهذه اللجنة⁽³⁾، إلا أن الواقع

العملي اتجه إلى أن الوزير الأول غير ملزم بطلب اجتماع اللجنة.

تفيدنا تجربة الخلاف بين الغرفتين أن اللجنة كانت تستدعى من طرف رئيس الحكومة

¹ - بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، ديسمبر 2002، العدد 01، ص 37

² - عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 256

³ - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، المرجع السابق، ص 6564

– الوزير الأول – في الحالات التي كان فيها الخلاف بسيطاً، حيث يمكن للجنة اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف؛ أما إذا كان الخلاف جوهرياً فإن رئيس الحكومة – الوزير الأول – غالباً ما يتجاهل استدعاء اللجنة⁽¹⁾، مثلما كان مع القانون المتعلق بالإشهار الذي اعترض عليه مجلس الأمة في مجمله بتاريخ 29 جويلية 1999، ولم يطلب رئيس الحكومة – الوزير الأول – اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لدراسة الأحكام محل الخلاف⁽²⁾.

الملاحظة الثالثة : أن الوزير الأول غير مقيد بأجل معين لاستدعاء اللجنة، وهذا الذي يؤكد لنا أنه – الوزير الأول – غير ملزم دستورياً باستدعائها، إذ ما مبرر وجوب طلب الوزير الأول استدعاء اللجنة إذا كان غير مقيد بأجل في ذلك؟

ومن أمثلة مماثلة الوزير – رئيس الحكومة قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 – في استدعاء اللجنة، ما حدث بالنسبة للقانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء، إذ تم إيداع مشروع القانون من طرف حكومة السيد أويحيى في 17/12/1997 بمكتب المجلس الشعبي الوطني، ثم أعيد تسجيله في جدول أعمال دورة ربيع 1998، حيث تم التصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني في 12/01/1999، وأحيل على مجلس الأمة الذي صادق عليه في 16/03/1999 وتحفظ على خمس (05) مواد منه، ليبقى نص القانون معلقاً حتى تاريخ 11/09/2002، حيث اجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء باستدعاء من رئيس الحكومة (الوزير الأول) أي بعد ثلاث 03 سنوات ونصف من

¹ – عبد السلام سالمي، المرجع السابق، ص 91

² – الطاهر خويضر، المرجع السابق، ص 97

مصادقة مجلس الأمة على النص دون الخمس (05) مواد المتحفظ عليها⁽¹⁾؛ كما أن اللجنة المتساوية الأعضاء لم تستدع للفصل في نقاط الخلاف المتعلقة بالقانون الأساسي لعضو البرلمان إلا بعد حوالي سنتين من رفض مجلس الأمة المصادقة على بعض مواده.

إن الغريب في الأمر أنه في حين لم يلزم المؤسس الدستوري الوزير الأول بطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء في المادة 4/120 من الدستور، وبالتالي فهو غير ملزم كذلك بالتحديد بأجل معين لاستدعائها، الأمر الذي يؤكد عدم وجود أي نص قانوني يحدد هذا الأجل، سواء في الدستور أو في القانون العضوي 02/99؛ نجد أن المادة 2/87 من القانون العضوي 02/99 توجب اجتماع اللجنة خلال العشرة (10) أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب، وبالتالي فجميع الإجراءات التي تقوم بها كلا غرفتي البرلمان في ضبط قائمة أعضاء كل غرفة في تشكيل اللجنة، التي ستقوم باستنتاجات، وتقرير الأحكام محل الخلاف، وإعداد نص تحاول فيه التوفيق بين رأيي الغرفتين؛ مرهونة بالسلطة التقديرية للوزير الأول في ذلك، مما يدعم نظرتنا إلى أن مبرر وجود مجلس الأمة كمؤسسة لإعادة التوازن بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة في هذه الحالة لا وجود له، بل إن معالجة مسألة الخلاف التي لا يمكن أن توجد إلا بوجود غرفة ثانية - مجلس الأمة-، يبين أن هذه المعالجة لم تجعل من مجلس الأمة إلا وسيلة لبعث عدم التوازن بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة وهذا ما سنتطرق إليه في الجزئية الموالية.

¹ - الجريدة الرسمية لمداوات مجلس الأمة، الدورة الخريفية، العدد الثالث، المؤرخة في 17 أكتوبر 2002، ص 2722

لهذا نرى وبعد هذه الملاحظات استعمال عبارة تفيد وجوب طلب الوزير الأول استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في المادة 4/120 من الدستور بدل عبارة "تجتمع"، كما نضم صوتنا إلى صوت الدكتورة عقيلة خرياشي بضرورة تحديد أجل لهذا الطلب فواته يؤدي إلى حلول جهات أخرى محله في استدعائها⁽¹⁾، إذ أن امتناع أوتماطل الوزير الأول في تحريك هذه الآلية يعني تعطيلاً لعمل المؤسسة التشريعية بالتبعية⁽²⁾.

ب. اشتراط موافقة الحكومة على التعديلات

لقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري مسألة الخلاف بين غرفتي البرلمان في المادة 4/120 من الدستور، وجعل اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف بين الغرفتين في نفس الفقرة، حيث تجتمع هاته اللجنة بطلب من الوزير الأول، لاقتراح نص موحد يتعلق بالأحكام محل الخلاف، والتي تعرضه الحكومة على المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة للمصادقة عليه .

إلا أن غرفتي البرلمان أو إحدهما قد تحتاج لإدخال تعديلات على اقتراح النص الصادر عن اللجنة المتساوية الأعضاء، بشرط وحيد جاءت به المادة 5/120 من الدستور وهو موافقة الحكومة على تلك التعديلات، الأمر الذي يجعلنا أمام احتمالات ثلاثة تعبر عن تدخل الحكومة في حل الخلاف:

¹ - عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 257

² - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص 125

الاحتمال الأول : تصويت المجلس الشعبي الوطني على النص الذي أعدته اللجنة مع عدم مصادقة

مجلس الأمة على هذا النص، و هذه الحالة هي حالة استمرار الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس

الأمة التي ستسحب معها الحكومة النص حسب المادة 6/120 من الدستور.

وإذا كانت المادة 1/22 من القانون العضوي 02/99 تمكن الحكومة من سحب مشاريع قوانينها

قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني، فإنه من غير المنطقي أن تسحب نصا أعدته لجنة برلمانية

وصوت عليه المجلس الشعبي الوطني، بالرغم من أنه لم يجر مصادقة مجلس الأمة عليه، وهذا ما يدعم

فرضية نظام الذهاب والإياب كمكمل لآلية اللجنة المتساوية الأعضاء.

الاحتمال الثاني: إدخال المجلس الشعبي الوطني تعديلات على نص اللجنة، مع موافقة الحكومة على

هذه التعديلات، يعرض النص على مجلس الأمة، وهنا نكون أمام احتمالين فرعيين يندرجان تحت هذا

الاحتمال:

1- مصادقة مجلس الأمة على هذا النص وهو أمر لا يثير أي إشكال إذ سينتج آثاره القانونية بمجرد

إصدار رئيس الجمهورية له.

2- عدم مصادقة مجلس الأمة على هذا النص هنا نكون أمام إشكال وهو هل هذه الحالة هي حالة

استمرار الخلاف التي ستسحب معها الحكومة النص حسب المادة 6/120 من الدستور حالة، أم أن هذه

حالة خلاف جديدة تستوجب اجتماع لجنة متساوية الأعضاء.

يرى الأستاذ بوزيد لزهاري أننا نكون أمام حالة خلاف جديدة، لأن النص الذي يصدر عن المجلسين يجب أن يكون نفس النص بنفس العبارات ونفس المعنى، وأي وضع مخالف لذلك يضعنا في خانة أمام حالة خلاف يستوجب طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء⁽¹⁾.

بينما ترى الدكتورة عقيلة خرباشي أنه إذا كان النص الدستوري لم يتعرض للمسألة، فإن المادة (96) من القانون العضوي 02/99 تظهر أنه في حالة عدم توصل الغرفتان - على ضوء اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء - إلى المصادقة على نص واحد، فالأمر يدخل في استمرار الخلاف الذي يؤهل لسحب النص⁽²⁾.

الاحتمال الثالث : إدخال المجلس الشعبي الوطني تعديلات على نص اللجنة، مع عدم موافقة الحكومة على هذه التعديلات.

قبل البحث في هذه المسألة لا بد أن نذكر كيفية عرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين، وهي عرضه على المجلس الشعبي الوطني أولاً ثم على مجلس الأمة ثانياً⁽³⁾ مثل أي مبادرة قانونية.

من خلال أحكام المادة 6/120 من الدستور والقانون العضوي 02/99، فإنه لا يمكننا الخروج بأية نتيجة ذات أثر قانوني إذا ما وقع هذا الاحتمال.

¹ - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، المرجع السابق، ص 70

² - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 260

³ - نصت المادة 1/95 من القانون العضوي 02/99 "تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه، طبقاً للإجراء المنصوص عليه في المادة 120 من الدستور".

فإذا ما عرضت الحكومة نص اللجنة على مجلس الأمة فهذا معناه أن النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ليس هو نفسه النص المعروض على مجلس الأمة، وهذا فيه مخالفة لأحكام الدستور إذ جاء في المادة 6/120 "تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه".

وإذا ما لم تعرض الحكومة نص اللجنة على مجلس الأمة، بحكم أنه ليس هو نفس النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، فهذه الحالة تعبر من جهة أولى عن تبعية مجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني إذ أن رأي الغرفة الثانية في النص المقترح يعدم وجوده رأي الغرفة الأولى فيه، مما يعني أن هذه الآلية - آلية اللجنة - لا تجعل غرفتي البرلمان على قدمي المساواة في قبول أو رفض اقتراح النص الجديد، ومن جهة أخرى إعدام أي دور لمجلس الأمة كمؤسسة لإعادة التوازن بين المجلس الشعبي الوطني وبين الحكومة، ومن جهة ثالثة أنه صارت هناك إمكانية لتدخل الحكومة في حجب النصوص القانونية على مجلس الأمة وهو الأخطر.

إن المنطق يقتضي أن من له حق تعديل المبادرات القانونية - مشاريع أو اقتراحات - له بالضرورة نفس الحق أثناء التصويت على مقترح اللجنة، وما اشترط موافقة الحكومة على التعديلات في هذه الحالة إلا مظهر آخر لتدخل الحكومة في حل الخلاف بين الغرفتين⁽¹⁾، وهو وسيلة أخرى لبعث عدم التوازن بين البرلمان والحكومة لصالح هذه الأخيرة.

¹ - عبد السلام ساملي، المرجع السابق، ص 95

ومما يجعلنا أمام مجرد احتمالات أو فرضيات في هذا الشأن هو أنه وفي التطبيق العملي فإن المجلس الشعبي الوطني لم يحدث أن رفض أي اقتراح صادر عن اللجنة المتساوية الأعضاء بخصوص الأحكام محل الخلاف، كما أن مجلس الأمة صادق دائما على اقتراحات اللجنة المتساوية الأعضاء المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني، ولم يحاول أبدا أن يدخل أية تعديلات.

ومنه فإن نقص الممارسة البرلمانية في هذا الشأن، وعدم وجود تجربة كبيرة في حل الخلاف بين المجلسين في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء، لا يساعد على رسم صورة واضحة بهذا الخصوص⁽¹⁾.

إن الخلفية القانونية لهذا الحكم هو أن المؤسس الدستوري الجزائري نقل آلية عمل اللجنة المتساوية الأعضاء عن المؤسس الفرنسي في المادة 45 من دستور 1958، دون أن ينتبه إلى أن الدستور الفرنسي سبق هذه الإجراءات بإجراءات أخرى تتمثل في الذهاب والإياب، وهو ما يمكن الغرفتين من إدخال التعديلات على الأحكام محل الخلاف⁽²⁾.

كان على المشرع في المادتين 95 و96 من القانون العضوي 02/99 أن يطرح جميع المخارج القانونية لأي احتمال ممكن أن ينتج عن اختلاف بين الغرفتين من جهة، وعن الاختلاف بينهما وبين الحكومة من جهة أخرى، بعد إعداد اللجنة المتساوية الأعضاء النص.

¹ - عبد السلام سالمي، المرجع السابق، ص 89

² - عبد السلام سالمي، المرجع السابق، ص 96

الفصل الثاني:
رقابة مجلس الأمة أعمال السلطة التنفيذية

الفصل الثاني: رقابة مجلس الأمة أعمال السلطة التنفيذية

إذا كانت من ضمن المبررات التي حدت بالمؤسس الدستوري إلى اعتماد مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان الجزائري، هو التخوف من تكرار الوقوع في الفراغ المؤسساتي، الذي أحدثه حل المجلس الشعبي الوطني واستقالة رئيس الجمهورية في جانفي 1992، بعدم النص على قابلية مجلس الأمة للحل على خلاف المجلس الشعبي الوطني، وبمفهوم المخالفة عدم قابلية مجلس الأمة للحل، مما يعني بالمقابل عدم تزويد هذا الأخير بتفعيل الآليات الرقابية التي ترتب المسؤولية السياسية على الحكومة (المبحث الأول)، وتمتعه بحق رقابي غير مؤثر في السلطة التنفيذية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: انعدام وسائل الرقابة التي تترتب المسؤولية السياسية

المقصود بالمسؤولية السياسية هو التنحي أو التخلي عن السلطة أو الإبعاد عن السلطة، ذلك أن كل سلطة سياسية تمارسها أية مؤسسة من مؤسسات الدولة العليا تفترض وبالمقابل وجود مسؤولية سياسية عنها، خارج هذا الإطار فان النظام الدستوري يكون غير ديمقراطي.

فالمسؤولية السياسية نتيجة حتمية تترتب عن حق الشعب (أو الأمة) الأكيد في مساءلة

و محاسبة الحكام، باعتباره صاحب و مصدر كل سلطة في الدولة ويكون ذلك في النظام التمثيلي عن طريق نوابه في البرلمان⁽¹⁾.

وإذا كانت إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من قبل البرلمان تقتزن بإمكانية حله وفقا لما يستلزمه مبدأ التوازن بين السلطات، إلا أن الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري محصنة من عملية الحل الأمر الذي يعني بالمقابل أن المسؤولية السياسية للحكومة تنتفي أمامها لهذا نجد أن هاته الغرفة مجلس الأمة معدومة من جميع وسائل الرقابة التي تترتب عليها المسؤولية السياسية للحكومة، سواء وسائل الرقابة القبلية المتمثلة في المصادقة على مخطط عمل الحكومة (المطلب الأول)، أو وسائل الرقابة البعدية المتمثلة في إبعاده عن تقييم العمل الحكومي الجسد في بيان السياسة العامة (المطلب الثاني).

¹. الأمين شريط، عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، جوان 2003، العدد 03، ص 7877.

المطلب الأول: إبعاد مجلس الأمة عن إثراء مخطط عمل الحكومة والمصادقة عليه

تبدأ آلية إثراء مخطط عمل الحكومة بتقديم الوزير الأول لمخطط عمل الحكومة كتتفيذ لبرنامج رئيس الجمهورية بعد تعيينه مباشرة، وذلك لمناقشته من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني و اتخاذ الموقف وترتيب النتائج القانونية المنصوص عليها في الدستور.

أما مجلس الأمة فليس له سلطة الإثراء والمصادقة على مخطط العمل لأن الحكومة ليست مسؤولة أمامه، مما يعني عرض مخطط العمل أمامه هو مجرد وسيلة لإعلامه (الفرع الأول)، وحتى وإن ترتب عن هذا العرض إصدار لائحة من طرف المجلس المذكور إلا أن إصدار هاته اللائحة غير ذي أثر قانوني يذكر (الفرع الثاني).

الفرع الأول : العرض الإعلامي لمخطط عمل وافق عليه المجلس الأول

لقد أعطى الدستور المؤسسة التشريعية عدة آليات يمكنها بها أن تؤثر على عمل الحكومة، وعلى اعتبار أن العلاقة الأولى الناشئة بين هاتين المؤسستين تبدأ بعد تعيين رئيس الجمهورية للحكومة، التي يصير لزاما عليها أن تقدم مخطط عملها إلى البرلمان سعيا للموافقة عليه.

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية

رقابة مجلس الأمة أعمال

وباعتبار البرلمان الجزائري مكونا من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فان المؤسس الدستوري في المادة 80 من التعديل الدستوري لسنة 2008 أوجب على الحكومة و بالضبط الوزير الأول تقديم مخطط عمله إلى الغرفة الأولى(أولا)، ثم الغرفة الثانية (ثانيا).

أولا : تقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه

جاء في المادة 80 من الدستور "يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة، ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية"، كما جاء في المادة 46 من القانون العضوي 02/99 "يعرض رئيس الحكومة (الوزير الأول) برنامجه(مخطط عمله) على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة".

تأسيسا على هاتين المادتين فإن المشرع منح مهلة خمسة وأربعين (45) يوما- تبتدئ من تاريخ تعيين الحكومة من طرف رئيس الجمهورية . للوزير الأول وأعضاء حكومته، من أجل تحضير مخطط عمل الحكومة لتقديمه إلى المجلس الشعبي الوطني لمناقشته ومن ثم الموافقة عليه أو رفضه، إلا أنه و خلال هاته الفترة . الخمسة والأربعين (45) يوما . فإن الوزير الأول ملزم بأن يضبط مخطط عمله لتنفيذه وعرضه في مجلس الوزراء، الأمر الذي يثير تساؤلنا عن إمكانية تعديل مخطط العمل هذا بما يتوافق و برنامج رئيس الجمهورية الذي انتخبه الشعب لأجله.

إن الممارسة العملية قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 خاصة خلال العهدة الثانية للرئيس بوتفليقة، قد أكدت التوجه الذي يجعل من رئيس الحكومة (الوزير الأول) مجرد منفذ لسياسة رئيس الجمهورية، حيث كان الأخير يوجه تعليمات واضحة للحكومة بضرورة تجسيد برنامجه الذي انتخب على أساسه⁽¹⁾، و هو الشيء الذي أسس له التعديل الدستوري لسنة 2008، حيث أقر صراحة بأن يكون مخطط عمل الحكومة تنفيذا لبرنامج رئيس الجمهورية من خلال المادة 2/79 التي جاء فيها " ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية و ينسق من أجل ذلك عمل الحكومة" على الرغم من أن التعديل أبقى على المسؤولية السياسية لها و حدها . الحكومة . أمام المجلس الشعبي الوطني.

إن مخطط عمل الحكومة الذي عادة ما يتضمن مبادئ وأهداف و محاور ووسائل النشاط الحكومي في كافة المجالات، وبعد تبني مجلس الوزراء له سيشكل المصدر المهم لجمع الحقائق الرسمية عن النشاط العام للحكومة، مما يكون رؤية محددة وواضحة لدى النواب⁽²⁾ عند مناقشتهم مخطط عمل الحكومة.

وإذا كان النواب يتلقون برنامج (مخطط عمل) الحكومة المفصل للإطلاع عليه وتحديد موقفهم منه، فإن رئيس الحكومة (الوزير الأول) لن يعرض خلال الجلسة المخصصة لمناقشته إلا ملخصا لهذا البرنامج (مخطط العمل) وهو ما أكدته الممارسة البرلمانية في الجزائر⁽³⁾، حيث أعلن رئيس المجلس الشعبي

¹ بعد شهر من انتخاب بوتفليقة رئيسا للجمهورية وخلال اجتماع مجلس الوزراء المنعقد في 11/05/2004 أكد رئيس الجمهورية على ضرورة تجسيد الحكومة لكامل برنامجه لتنفيذ الالتزامات التي أخذها أمام الأمة.

² عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 107

³ عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، طبعة 2006، دار الخلدونية، الجزائر، ص 243

الوطني عند تقديمه برنامج حكومة علي بن فليس لسنة 2003 بأن رئيس الحكومة سيقدم الخطوط العريضة لمشروع برنامجه⁽¹⁾.

إن مناقشة النواب للبرنامج (مخطط العمل) تكون بتدخلات شفوية أو كتابية قد تؤيد مسعى الحكومة وهو السمة الغالبة على هذه التدخلات، أو تقترح إضافات تم إغفالها أو تنتقد ما تراه ينعكس على الحياة العامة بالضرر.

إلا أن ما يلاحظ على هاته المناقشات ومنذ تنصيب أول مجلس شعبي وطني تعددي، أنها تأخذ طابعا شكليا بحكم السياسة المغلقة على أحزاب التحالف وتحجيم فترة أجال المناقشة المحددة بسبعة (07) أيام من تبليغ مخطط عمل إلى النواب⁽²⁾، وهي مهلة قصيرة نسبيا مقارنة بأهمية مناقشة مخطط عمل الحكومة حتى أن الكثير من النواب أنفسهم قد شككوا في إمكانية أخذ الحكومات بملاحظات النواب المعارضين لمسعى الحكومة⁽³⁾.

على ضوء هذه المناقشات سيقتنع النواب بوجهات نظر الوزير الأول وبالتالي سيصادقون على مخطط العمل المعروف أمامهم، أو أن يطلبوا منه تكيف مخطط العمل على ضوء مناقشاتهم، مع أن المادة 2/80 من التعديل الدستوري لسنة 2008 نصت على "إمكانية" وليس "وجوب" أن يكيف

¹ الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني، رقم 53، المؤرخة في 2003/06/09، ص5

² تنص المادة 47 من القانون العضوي 02/99 على ما يلي: "لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة ببرنامج الحكومة إلا بعد سبعة (7) أيام من تبليغ البرنامج إلى النواب".

³ تساءل أحد النواب أثناء مناقشة برنامج حكومة علي بن فليس لسنة 2000 عن "نية الحكومة في الأخذ بملاحظات وتوصيات النواب، هل ستجد تلك الملاحظات طريقها إلى برنامج معدل أم يكون مصيرها الإهمال مثلما وقع مع حكومات سابقة ألفت المصادقة سلفا على برامجها بحكم الأغلبية المضمونة "

الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني، رقم 25، المؤرخة في 2000/10/09، ص7

الوزير الأول مخطط عمل حكومته على ضوء مناقشات النواب شريطة التشاور مع رئيس الجمهورية، مما يعني في النهاية أن مناقشات النواب غير ذات جدوى ما دام الوزير الأول هو من يقرر تكييف مخطط العمل من عدمه.

إن التصويت على برنامج (مخطط عمل) الحكومة طبقا للمادة (48) من القانون العضوي 02/99 يكون خلال عشرة (10) أيام على الأكثر من يوم تقديمه للجلسة سواء تم تكييفه أم لم يتم⁽¹⁾، وإذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل الحكومي فإن الوزير الأول سيكون مضطرا لتقديم استقالته لرئيس الجمهورية، الذي يعين وزيرا أولا جديدا وحكومة بنفس كفاءات تعيين الحكومة المستقلة حسب نص المادة 81 من الدستور⁽²⁾.

أما إذا وافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل فإن هذا يعني أن الحكومة نالت ثقته وبناءا على هذا تباشر مهامها التنفيذية فور طبقا للمادة (83) من الدستور التي جاء فيها "ينفذ الوزير الأول وينسق البرنامج الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني".

¹ فاطمة الزهراء غربي، رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة البليدة، 2005، ص58

² عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، ديسمبر 2002، العدد 01، ص67

إلا أن المؤسس الدستوري والمشرع من خلال القانون العضوي 02/99 لم يحدد أي منهما الأغلبية المطلوبة للموافقة على مخطط عمل الحكومة، هل هي بسيطة أم مطلقة أم موصوفة؟ وإن كان عدم التحديد هذا يعني اشتراط أغلبية بسيطة، بحكم أنه لو أرادها مطلقة أو موصوفة لنص على ذلك.

ثانيا : تقديم عرض حول مخطط العمل الحكومي إلى مجلس الأمة

إن موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج (مخطط العمل) الحكومة لا يعني بالضرورة مباشرة تنفيذه وإن كانت المادة 83 من الدستور تنص على ذلك "ينفذ الوزير الأول وينسق البرنامج الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني"، لأن المادة 3/80 تنص على أن رئيس الحكومة(الوزير الأول) يقدم مخطط العمل الحكومي الموافق عليه من المجلس الشعبي الوطني إلى مجلس الأمة، وقد استهل المؤسس الدستوري هاته الفقرة بكلمة "يقدم" مثلما استهل الفقرة الأولى من نفس المادة بنفس الكلمة "يقدم" والمتعلقة بتقديم الوزير الأول مخطط العمل الحكومي إلى المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي فالوزير الأول مجبر على تقديم مخطط العمل الحكومة إلى مجلس الأمة.

إلا أن تدخل الوزير الأول أمام مجلس الأمة ليس له تلك المكانة القانونية الهامة التي لتدخله أمام المجلس الشعبي الوطني، إذ يظهر ذلك من خلال المعالجة الدستورية والقانونية لهذا التدخل والجزاء السياسي المترتب عليه.

فمن الناحية الإجرائية نجد أن القسم الخاص المعنون بعرض برنامج (مخطط العمل) الحكومة على مجلس الأمة في القانون العضوي 02/99 لم يتضمن إلا مادة واحدة هي المادة 49 التي تنص على أن عرض برنامج (مخطط العمل) الحكومة يقدم إلى مجلس الأمة، خلال العشرة (10) أيام الموالية لموافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج (مخطط العمل) الحكومة، ومقارنة بالمادة (47) من نفس القانون العضوي التي منحت النواب الشروع في مناقشة برنامج (مخطط عمل) الحكومة بعد مرور سبعة (7) أيام من تبليغ البرنامج (مخطط العمل) إليهم، لم يمنح القانون العضوي هذا الأجل لأعضاء مجلس الأمة⁽¹⁾، وهو ما معناه عدم إعطاء اعتبار لاطلاع ودراسة عضو مجلس الأمة مخطط عمل الحكومة مقارنة بما أولاه من اعتبار لاطلاع ودراسة النائب مخطط العمل هذا.

من جهة أخرى فإن استعمال المؤسس الدستوري في المادة 83 عبارة "البرنامج الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني" وليست عبارة "يصوت"، تعني أن البرنامج الحكومي يدخل حيز النفاذ بمجرد مصادقة الغرفة الأولى عليه، لأن المصادقة هي آخر مرحلة إجرائية تتم على مستوى البرلمان، وبالتالي فمسألة مرور مخطط العمل على مجلس الأمة دستوريا هي مسألة غير ذات أثر قانوني، بالرغم من أنه أوجب على الحكومة تقديم عرض حول مخطط عملها أمام الغرفة الثانية.

¹ عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان المرجع السابق، ص 112-113

وإذا كان المبرر في ذلك هو مجموعة العلاقات الوظيفية بين الغرفتين الواضحة في إشراك الحكومة لمكتيبيهما في ضبط جدول أعمال الدورة التشريعية، ومرور برنامج الحكومة بداية أمام المجلس الشعبي الوطني ثم أمام مجلس الأمة، إلا أن هذا المبرر لا يرتقي إلى حتمية ضمان مناقشة فعالة لعرض رئيس الحكومة (الوزير الأول) حول البرنامج (مخطط العمل) من طرف أعضاء مجلس الأمة⁽¹⁾.

أما من الناحية الموضوعية فإن رئيس الحكومة (الوزير الأول) لا يقدم إلا عرضا حول برنامجه (مخطط عمله) أي المحاور الكبرى له دون التفاصيل، وهو عرض لإعلام لمجلس الأمة بحكم أنه مشارك في العملية التشريعية المترتبة عن هذا البرنامج (مخطط العمل)، ولا يعقل كذلك أن يقوم بسلطة الرقابة على أعمال الحكومة بواسطة الأسئلة والاستجواب والتحقيق دون علمه بمخطط العمل الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.

إن الاقتصار على تقديم مجرد عرض لبرنامج (مخطط العمل)، معناه أن رئيس الحكومة (الوزير الأول) لا يقدم البرنامج (مخطط العمل) مفصلا كما هو وإنما مجرد ملخص له، مما نستنتج منه أن اطلاع أعضاء مجلس الأمة على البرنامج (مخطط العمل) سيكون ناقصا، مضافا إليه الجهل عن ما جرى من مناقشات في الغرفة الأولى⁽²⁾.

¹. عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 293

². نور الدين جفال، المرجع السابق، ص 134

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية

رقابة مجلس الأمة أعمال

من جهة أخرى ومن خلال الممارسة البرلمانية فقد ثار خلاف بين أعضاء غرفتي البرلمان حول استتباع تقديم العرض حول البرنامج (مخطط العمل) بمناقشة أمام مجلس الأمة، إذ بدت للنواب وكأنها تدخل في اختصاص محجوز لهم مستدلين بأن للمجلس الشعبي الوطني وحده الموافقة على برنامج (مخطط عمل) الحكومة، في حين رأى بعض أعضاء مجلس الأمة أن احتجاج النواب يرتكز على أسس سياسية آنية أكثر منها قانونية⁽¹⁾.

فالتمسك بنص المادة (80) من الدستور يفضي إلى عدم إجراء هذه المناقشة بحكم سكوت المؤسس الدستوري عن ذلك، مما يعني منع أعضاء مجلس الأمة إجراء مناقشة حول مخطط عمل الحكومة، ولأن تعميم ترجمة عدم النص بالإباحة يعني ترك المؤسسات الدستورية تنظم لوحدها اختصاصاتها وعلاقتها بالمؤسسات الدستورية الأخرى.

بالمقابل فقد جرت العادة على قيام أعضاء مجلس الأمة مناقشة برنامج (مخطط عمل) الحكومة دون اعتراض من هذه الأخيرة مع أنها المعنية بها مباشرة، وهذا ما نلاحظه من خلال ردود كل حكومة جديدة على مناقشات أعضاء مجلس الأمة عند تقديم عرض برنامجها (مخطط عملها) لهذه الغرفة⁽²⁾.

¹. عباس عمار، المرجع السابق، ص258

². عباس عمار، المرجع السابق، ص260259

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية

رقابة مجلس الأمة أعمال

ومما يدعم هذا التوجه أنه كيف يمكن لأعضاء مجلس الأمة أن يوقعوا اقتراحات اللوائح التي تعرض للتصويت في حالة تعددها، وتبني الحائز على الأغلبية عند المصادقة، دون مناقشة الأعضاء مخطط العمل المذكور؟.

إن تنظيم هذه الإجراءات يشكو من فراغ قانوني من شأنه خلق أعرف تسد هذا الفراغ، ومن ثم فإن هذه الممارسة لا تمثل استبعادا لحكم دستوري يقلق مجلس الأمة، بقدر ما هو ممارسة لم تعارضها حكومة⁽¹⁾ من شأنها تساهم في ترسيخ تقاليد ديمقراطية في ممارسة الحكم.

الفرع الثاني : لائحة مجلس الأمة وأثرها على مخطط عمل الحكومة

إن تقديم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله الموافق عليه من المجلس الشعبي الوطني إلى مجلس الأمة قد يترتب عليه إصدار لائحة من هذا المجلس، وإن كان المؤسس الدستوري والمشرع لم يبيئا مضمون هذه اللائحة، فإن أن القانون العضوي 02/99 والنظام الداخلي لمجلس الأمة قد نظما شروط وإجراءات إصدار اللائحة(أولا)، في حين لا يمكن أن يفسر سكوت المؤسس الدستوري عن تبيان آثار إصدارها على الحكومة إلا بالأثر السياسي المتأثر بواقع التجربة السياسية دون الأثر القانوني (ثانيا).

أولا : إجراءات إصدار اللائحة ومضمونها

¹ عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان المرجع السابق، ص114

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية

رقابة مجلس الأمة أعمال

من خلال أحكام القانون العضوي 02/99 والنظام الداخلي لمجلس الأمة يمكننا القول أنه إلى حد كبير تتماثل شروط وإجراءات إصدار اللائحة بمجلس الأمة معها بالمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة⁽¹⁾، هذا ما تؤكدته المادة 2/49 من القانون العضوي 02/99 التي نصت على "يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة حسب نفس الشروط المحددة في المواد من 52 إلى 55 من هذا القانون".

ومن خلال نص المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة فإنه يشترط لقبول اقتراح اللائحة أن تكون موقعة من قبل عشرين (20) عضوا، ويجب أن تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد (48) ساعة من تقديم العرض.

وفي ظل غياب نصوص قانونية واضحة حول مضمون اللائحة الذي يبقي هذا المضمون خاضعا لاحتمالين، إما التأييد⁽²⁾ أو الرفض لمخطط عمل الحكومة، فإن هذا الأخير (الرفض) يصعب تحقيقه بحكم أن عدد أعضاء مجلس الأمة هو (144) عضوا، وكما نعرف أن ثلث (3/1) هؤلاء الأعضاء معينون من طرف رئيس الجمهورية الذي ينفذ الوزير الأول والحكومة برنامجه حسب المادة 3/79 من

¹ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 299

² كانت أول لائحة يصدرها مجلس الأمة منذ تأسيسه هي اللائحة رقم 2004/01 المؤرخة في 2004/05/25، التي جاء مضمونها تركية أعضاء المجلس لبرنامج الحكومة المنبثقة عن الانتخابات الرئاسية ل 2004/04/08، حيث جاء فيها (...). كما تؤكد لأعضاء مجلس الأمة أن هذا البرنامج منبثق حقا عن البرنامج الذي تقدم به الرئيس عبد العزيز بوتفليقة.....).

أنظر : لائحة مجلس الأمة حول برنامج الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، ديسمبر 2004، العدد السابع، ص 185 و 187

- أصدر مجلس الأمة لائحة رقم 2007/01 بمناسبة تقديم السيد عبد العزيز بلخادم عرضا عن برنامج حكومته المنبثقة عن الانتخابات التشريعية ل 2007/05/17، جاء في مضمونها ارتياحهم للعرض المقدم لهم من طرف رئيس الحكومة، وقد صادقوا عليها بالإجماع ماعدا اثنين (02) عارضا مشروع اللائحة .

أنظر : موقف مجلس الأمة من برنامج الحكومة الجديدة، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، سبتمبر 2007، العدد 17، ص 171 إلى 173

الدستور، وبالتالي فالأرجح أن لائحة معارضة مخطط عمل الحكومة ستكون من بين ثلثي (3/2) الأعضاء المنتخبين، إلا انه بالمقابل كون أغلبية هؤلاء ينتمون للأحزاب المشكلة للأغلبية البرلمانية المنبثق عنها الطاقم الحكومي يدفع عمليا إلى صعوبة إصدار لائحة تتضمن رفضا لمخطط عمل الحكومة من مجلس الأمة.

ثانيا : أثر إصدار اللائحة على مخطط عمل الحكومة

بعد عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة يمكن لأعضائه أن يصوتوا على لائحة إثر ذلك، وعلى الرغم من أن هذه اللائحة ليس لها أي أثر قانوني على مصير الحكومة، لأنها سبق وأن تحصلت على ثقة الغرفة الأولى، إلا أن التصويت على هذه اللائحة ذو دلالة سياسية وأثر يتراوح بين الأهمية وبين لفت نظر الحكومة لملاحظات الأعضاء.

فهناك فريق يرى أن التصويت على اللائحة ذو قيمة سياسية جوهرية، وبالتالي تختلف عندهم موافقة المجلس عن تحفظه على مخطط العمل بالرغم من أن هذا الاختلاف سياسي لا يمتد إلى أي أبعاد قانونية.

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية

رقابة مجلس الأمة أعمال

فموافقة المجلس هنا تعبر عن التأييد والمساندة⁽¹⁾ فهي دافع للحكومة أن تعمل بثقة وراحة كبيرتين ومما

يزيد في قوة هذا الدافع إذا ما كانت هناك صعوبة كبيرة في موافقة الغرفة الأولى على مخطط العمل.

أما في حالة التحفظ على البرنامج كله أو بعضه، فإن الحكومة ستأخذ بعين الاعتبار الأغلبية المطلوبة للمصادقة على القوانين - ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة - الأمر الذي يجعلها تضع هذا التحفظ في الحسبان⁽²⁾ خاصة وأن الحكومة تعرف أن مجلس الأمة هو المجلس الذي لا يمكن حله، إلا أن الواقع العملي ينحو عكس هذا الاتجاه بحكم أن العدد الذي اشترطته المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لقبول اقتراح اللائحة أن تكون موقعة من قبل عشرين (20) عضواً، وهو ما يصعب تحقيقه لدى المتحفظين بحكم أن أغلبية الأعضاء المنتخبين ينتمون لنفس الأحزاب المسيطرة في الغرفة الأولى وبالنتيجة الحكومة.

وهناك فريق آخر لا يقف على النقيض من الفريق السابق، إلا أنه يرى أن اللائحة التي يصدرها مجلس الأمة وإضافة إلى أنها معدومة الأثر القانوني، هي مجرد وسيلة يظهر من خلالها للغرفة الأولى وللحكومة ملاحظاته، وقد يلفت نظرها لبعض الأمور والنقائص التي لم تكن ضمن البرنامج (مخطط

¹ لم تغل اللوائح التي أصدرها مجلس الأمة بمناسبة عرض الحكومات أمامه برامجها من عبارات التأييد، والإرتياح لما ورد في العرض، والدعم البرنامج، والدعوة للتعاون. أنظر:

- لائحة مجلس الأمة حول برنامج الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، ديسمبر 2004، العدد السابع، ص 185 و ص 187
- موقف مجلس الأمة من برنامج الحكومة الجديدة، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، سبتمبر 2007، العدد 17، ص 171 إلى 173
² عبد السلام ساملي، المرجع السابق، ص 46

العمل) من خلال مبدأ التعاون بين السلطتين⁽¹⁾ هذا من جهة؛ ومن جهة أخرى ما دام أمر إصدارها من عدمه متوقفا على الإرادة الحرة لمجلس الأمة حسب صياغة المادة 4/84 من الدستور التي ابتدأت بعبارة "يمكن"، إذ لو كان المؤسس الدستوري يقصد الإلزام بإصدار اللائحة التي يعبر فيها مجلس الأمة عن موقفه، لاستعمل كلمة "يقدم مجلس الأمة لائحة" أو "يصدر مجلس الأمة لائحة"، وبذلك تصبح مسألة أخذها بعين الاعتبار من عدمه - في حالة إصدارها - تعود أساسا إلى الإرادة الحرة للوزير الأول ما دامت مسألة إصدارها ليست لها من الأهمية بمكان دستوريا.

إذا إن القيمة الحقيقية لعرض البرنامج (مخطط العمل) الحكومي أمام مجلس الأمة هو إعلامه لغرض تسهيل رسم الإطار الرقابي لهذا المجلس⁽²⁾، بالموازاة مع إعلامه لغرض المصادقة على النصوص القانونية المنبثقة عن مخطط العمل المذكور.

ورغم أن اللائحة عديمة الأثر القانوني إلا أنها أصبحت غير ذات ثقل سياسي ومعنوي داعم للحكومة في ظل التجربة البرلمانية الجزائرية، إذ صارت مجرد وسيلة لإثبات دعم برنامج رئيس الجمهورية، في ظل صعوبة صدور لائحة تعارض أو على الأقل تتحفظ للفت انتباه الحكومة إلى جوانب التقصير.

المطلب الثاني : إبعاد مجلس الأمة عن تقييم العمل الحكومي

¹ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002، ص76

² فاطمة الزهراء غربي، الرسالة السابقة، ص65

لقد عني المؤسس الدستوري بتقليص اختصاصات مجلس الأمة خاصة في مواجهة الحكومة، فمثلما عرفنا أنه لا يمكنه في أي حال من الأحوال ردها عقب تقديم الوزير الأول مخطط العمل، إلا أن الأمر لم يقتصر على هذا بل إن تقليص اختصاصات المجلس يمتد بامتداد تطبيق مخطط العمل الحكومي، فبعد عام من تقديم مخطط العمل المذكور يجب على الوزير الأول أن يقدم الحصيلة السنوية للتطبيق فيما يعرف ببيان السياسة العامة، الذي قد تترتب عليه المسؤولية السياسية للحكومة عند تقديمه أمام المجلس الشعبي الوطني، إلا أن عملية تقديم البيان الحكومي يقتصر ترتيب آثارها على الغرفة الأولى والحكومة دون الغرفة الثانية، مما يعني أن تقديم البيان أمام مجلس الأمة ليس إجبارياً على الحكومة.

الفرع الأول : اقتصار ترتيب آثار تقديم البيان الحكومي على الغرفة الأولى والحكومة

إن تقديم الوزير الأول الحصيلة السنوية لتنفيذ البرنامج الذي المصادق عليه، له آثار قد يرتبها المجلس الشعبي الوطني والتي تترجم في دعم سياسي للحكومة، أو تحفظات قد يبيدها على تنفيذها، أو ترتيب مسؤوليتها السياسية أمام هذا المجلس مما يعني استقلالها هذا من جهة (أولاً)؛ كما أن هذه الآثار قد يرتبها إجراء حكومي يتمثل في طلب التصويت بالثقة، دون أن يمتد ترتيب هذه الآثار إلى مجلس الأمة .

أولاً: ترتيب آثار تقديم البيان الحكومي من المجلس الشعبي الوطني

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية

رقابة مجلس الأمة أعمال

طبقا لأحكام المادة 84 من الدستور وحسب نص المادة 50 من القانون العضوي 02/99 فإن الحكومة ملزمة بتقديم بيان عن سياستها العامة إلى المجلس الشعبي الوطني كل سنة تحسب من تاريخ المصادقة على برنامجها من طرفه.

وعليه فإن الحكومة ملزمة أمام المجلس الشعبي الوطني بتقديم بيان عن وضعية ما أنجزته خلال السنة، وما لم يكتمل انجازه لمعوقات تبينها، وسبل إزالة هذه المعوقات⁽¹⁾، وبناء على هذا وحسب المادة 2/84 من الدستور يحق للمجلس الشعبي الوطني مناقشة هذا البيان مع إمكانية اختتام هذه المناقشة إما بإصدار لائحة طبقا لأحكام المادة المذكورة، والمواد من 50 إلى 56 من القانون العضوي 02/99، أو بإيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني الذي يؤدي إلى استقالة الحكومة في حالة المصادقة عليه طبقا لأحكام المواد من 135 إلى 137 والمادة 84 من الدستور والمواد من 57 إلى 61 من القانون العضوي 02/99.

أ. إصدار لائحة

تنص المادة 84 من الدستور على أنه يمكن أن تحتتم المناقشات التي يجريها النواب حول عمل الحكومة بلائحة، وهي نفس الأحكام التي جاءت بها المادة 50 من القانون العضوي 02/99.

¹. موسى بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، العدد الثاني، الجزائر، 2003، ص 39

وإذا كنا نعرف إجراءات إصدار اللائحة التي عرضناها في العنصر الأول من الفرع السابق بحكم أن إجراءات إصدار اللائحة متشابهة بكلتا غرفتي البرلمان، وكذلك صمت الدستور عن مضمونها الأمر الذي يصير به النواب أحرارا فيما يتبنونه من مواقف تتضمنها اللائحة.

وبالتالي فاللائحة لن تكون إلا معبرة عن دعم المجلس الشعبي الوطني لسياسة الحكومة وتجديد ثقته فيها، أو أن تأتي بالتحفظات على هذه السياسة مما ينبه الحكومة إلى العودة إلى احترام البرنامج (مخطط العمل) الذي صادق عليه المجلس، أو أن مشاريع قوانينها أمامه ستقابل بالرفض وفي أحسن الأحوال بالتعديلات الجبرية.

فإذا كان مضمون اللائحة غير ذي أثر قانوني على الحكومة، إلا أنه من الناحية السياسية ستكون مجبرة على الاهتمام بهذا المضمون، إذ أن إهماله سيضعها والمجلس على طرفي عدم التوافق، مما يعرقل التصويت على مشاريع القوانين الذي ينعكس بالسلب على الأداء الحكومي، وقد تضطر الحكومة لطرح مسألة الثقة أمام المجلس مما قد يسقطها خاصة في وجود معارضة قوية⁽¹⁾.

ب . التصويت على ملتصق الرقابة

¹. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الطبعة الثانية، الجزائر، 1993، ص167

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية

رقابة مجلس الأمة أعمال

تعرف هذه الوسيلة في بعض الدساتير بلائحة اللوم، ويعود أصل تسمية ملتمس الرقابة للنظام الدستوري المغربي حيث يلمس البرلمان من الملك إقالة الحكومة طبقاً لأحكام الفصل 75 من الدستور المغربي.

لقد نظمت المواد 84 و135 و136 من التعديل الدستوري لسنة 2008 ، والمواد من 57 إلى 61 من القانون العضوي 02/99 شروط وإجراءات والآثار المترتبة على التصويت على ملتمس الرقابة. وإذا كانت آثار التصويت على ملتمس الرقابة تتمثل مباشرة في تقديم الوزير الأول استقالة حكومته، إلا أن النصوص المذكورة قد أحاطت هذه الوسيلة بقيود عديدة نوردتها في ما يلي :

القيد الأول : يتعلق بتحديد مناسبة واحدة لاقتراح والتصويت على الملتمس وهي تقديم الحكومة بيان السياسة العامة فقط ، بينما في فرنسا يمكن تقديمه حتى بمناسبة مناقشة قانون حيث أصبحت مسألة حجب الثقة ممارسة سارية في النقاش السياسي، وإن كان هدف دستور 1958 هو الحفاظ على الاستقرار الحكومي.

وبحكم أن بيان السياسة العامة هو بيان سنوي فإن إيداع هذا الملتمس سيكون سنوياً في أحسن الأحوال، مما يحد من توظيف هذه الآلية في مناسبات أخرى قد تستدعي ضرورة استقالة الحكومة .

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية

رقابة مجلس الأمة أعمال

القيد الثاني : هو عدد الموقعين على اقتراح ملتمس الرقابة، حيث يتعين لتقديره توقيع سبع (7/1)

عدد النواب على الأقل.

إن هذا النصاب مشدد مقارنة بما فرضته دساتير أخرى، ففي فرنسا فالنصاب (10/1) نواب المجلس الوطني على الأقل، أما المغرب فيحق لعضو برلمان واحد أن يلتمس إقالة الحكومة، وهناك من يبرر هذا النصاب المشدد بمراعاة الاستقرار، خاصة وأن لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني بالمقابل⁽¹⁾.

القيد الثالث : أن مسؤولية الحكومة التي ينصب عليها ملتمس الرقابة هي مسؤولية تضامنية، وبالتالي تستقبل الحكومة كلها في حالة التصويت عليه، مما يعني وضع مستقبل المجلس الشعبي الوطني في مواجهة حله من رئيس الجمهورية، وهذا ما يدفع الكثيرين من النواب إلى عدم اقتراح الملتمس أو التصويت عليه، على خلاف كل هذا فيما لو كانت مسؤولية الحكومة فردية.

القيد الرابع : أن التدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة حسب الأولوية هي للحكومة، ثم مندوب أصحاب الملتمس، ثم نائب راغب في التدخل ضد الملتمس، ثم نائب مؤيد له، رغم أن الاستماع أولا يكون لأصحاب اقتراح الملتمس ثم الحكومة.

القيد الخامس : التصويت بأغلبية موصوفة على الملتمس، ثلثي (3/2) النواب بالموافقة من أجل استقالة الحكومة، مما يعني أن معارضة الأغلبية المطلقة للبيان الحكومي - في ظل عدم وصولها إلى أغلبية

¹ عباس سيرة، استقلالية وفعالية السلطة التشريعية دراسة حالة العهدة البرلمانية (1997-2002)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر،

ثلاثي (3/2) النواب- لا يرتب استقالته، مع أن التصويت على لائحة الثقة التي يطلبها الوزير الأول من المجلس الشعبي الوطني لا تتطلب إلا أغلبية بسيطة⁽¹⁾، وهذا ما يعكس رغبة المؤسس الدستوري الحفاظ على الاستقرار الحكومي على حساب معارضة النواب لها ولو كانوا أغلبية مطلقة.

القيد السادس : لا يتم التصويت على ملتمس الرقابة إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداعه، مما يسمح للحكومة بإقناع من يمكن إقناعهم من النواب بالعدول عن هذا المسعى.

ومنه فإذا كنا نعرف أن الركن الأساسي في بناء النظام البرلماني بمفهومه التقليدي والمتطور هو مسؤولية الحكومة ومن دون ذلك يفقد النظام جوهره، إلا أن دستور 1996 قد أخذ بالمظهر الشكلي لهذا النظام بحكم أنه يفتقر لفاعلية تسهيل إجراءات تحريك ملتمس الرقابة⁽²⁾.

ثانيا : ترتيب آثار تقديم البيان الحكومي من الحكومة

يعتبر طلب التصويت بالثقة وسيلة في يد الحكومة تمكنها من إعلان ثقة أغلبية النواب حتى تتمكن من مواصلة سياساتها، وفي نفس الوقت وسيلة لإسكات صوت المعارضة متى رأت أن ذلك مناسبا⁽³⁾.

¹ المادة 64 من القانون العضوي 02/99

² عيسى طيبي، الرسالة السابقة، ص 5352

³ عباس عمار، المرجع السابق، ص 283

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية

رقابة مجلس الأمة أعمال

ولئن اعتبر التصويت بالثقة أحد المظاهر المهمة لرقابة البرلمان على الحكومة إلا أن تحريك الطلب حسب المادة 62 من القانون العضوي 02/99 ليس بيد المجلس الشعبي الوطني، بل بناء على طلب رئيس الحكومة (الوزير الأول) ليتم تسجيله في جدول الأعمال وجوبا.

من هنا يتضح أن التصويت بالثقة وإن كان من ناحية نتيجته وسيلة رقابية للمجلس الشعبي الوطني قد تسقط الحكومة أو تدعمها أكثر، إلا أن المبادرة به تفرغ هذه الوسيلة من كل فعالية، إذ لا يمكن تصور أن يبادر رئيس الحكومة (الوزير الأول) بطلب التصويت بالثقة وهو يدرك أنه سيقابل بالرفض⁽¹⁾، بل على العكس لا يبادر بذلك إلا وهو على يقين أنه سيحصل على موافقة عريضة من المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾ ولا يمكن أن نتصور ذلك إلا في حالتين:

الحالة الأولى : وجود معارضة لسياسة الحكومة سواء بين النواب - على أن لا تكون كبيرة - أو في الساحة السياسية⁽³⁾، هنا يستغل الوزير الأول مناسبة عرض البيان الحكومي على الغرفة الأولى لطلب التصويت بالثقة الذي سيعد انتصارا لها في حالة قبوله.

¹ خدوجة خلوفي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001/2000، ص 56

² عيسى طيبي، الرسالة السابقة، ص 95

³ - خدوجة خلوفي، المرجع نفسه، ص 56

الحالة الثانية : وجود خلاف بين رئيس الجمهورية والحكومة، هنا يكون التصويت بالثقة للحكومة من النواب دعما لموقفها أمام الرئيس، إلا أن الواقع السياسي الجزائري الحالي يستبعد وقوع هذه الحالة كون أن الحكومة تنفذ برنامج رئيس الجمهورية.

أما فيما يخص الأغلبية المطلوبة للتصويت التي لم توردتها المادة 84 من الدستور والتي استدرکها القانون العضوي 02/99 في المادة 64 بالنص على أن تكون الأغلبية للتصويت بسيطة، رغم أن المادة 122 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الأول⁽¹⁾ قد نصت على الأغلبية المطلقة، وتم التراجع عن ذلك إلى الأغلبية البسيطة في المادة 64 المذكورة، على خلاف ملتزم الرقابة الذي يصوت عليه بأغلبية موصوفة ثلثي (3/2) النواب، مما يعني الانحياز لبقاء الحكومة على حساب المجلس الشعبي الوطني والبرلمان ككل.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد أنه حتى القانون العضوي 02/99 كان في صياغته المصادق عليها من البرلمان قد نص على أن يكون التصويت بالثقة بالأغلبية المطلقة، ولكن المجلس الدستوري في رأيه رقم 08 المؤرخ في 1999/02/21 رفض ذلك⁽²⁾، استنادا إلى أن الدستور في مادته 5/84 لم يشترط

¹ - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الصادر بتاريخ 1997، الجريدة الرسمية رقم 53، المؤرخة في 13 أوت 1997،

² . رأي المجلس الدستوري رقم 08/ر.ق.ع.م/د المؤرخ في 21 فيفري 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 15، المؤرخة في 09 مارس 1999

تلك الأغلبية للموافقة على لائحة الثقة، ومال إلى تفسير ذلك بالاكْتفاء بالتصويت بالأغلبية البسيطة، وبالتالي فقد لعب المجلس الدستوري دور حاجز آخر أمام تحجيم الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني. وبالنظر للآثار التي من الممكن أن تترتب على طلب التصويت بالثقة فإنه يمكن اعتباره في كل الأحوال في صالح الحكومة.

فإذا كان تصويت المجلس الشعبي الوطني على طلب التصويت بالثقة بالرفض فإن الحكومة تستقيل وجوبا، لكنه بموجب المادة 84 من الدستور يمكن لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني فور تصويته بعدم الموافقة وهذا أمر يجعل النواب يتفادون التصويت بالرفض، إضافة إلى الأغلبية المنبثقة عنها الحكومة التي لا يمكن معها رفض النواب التصويت بالثقة، الأمر الذي يعني أن الرفض مسألة مستبعدة جدا.

أما في حالة التصويت بالثقة فهذا يعني أن المجلس الشعبي الوطني يساند الحكومة وهو دافع لاستمرارها في سياساتها، رغم أن المؤسس الدستوري قد ضمن تفوق الحكومة على حساب فعالية أدوات الرقابة البرلمانية التي منها التصويت بالثقة.

الفرع الثاني : إمكانية تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة

بعد مرور بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني من دون أن تترتب عليه المسؤولية السياسية للحكومة التي تعني بقاءها، يمكن للوزير الأول أن يقدم البيان المذكور إلى مجلس الأمة حسب المادة 7/84 من الدستور، واستهلال المادة المذكورة بكلمة "يمكن" تعني أن الحكومة غير ملزمة دستوريا بتقديم بيان السياسة العامة، الأمر الذي يعني أن تقديمه لمجلس الأمة مرهون دستوريا بالسلطة التقديرية للحكومة (أولا)، ومما يعني بالنتيجة أن لا أثر على تقديم البيان الحكومي أمام مجلس الأمة إلا الأثر الإعلامي (ثانيا).

أولا : ارتباط تقديم بيان السياسة العامة بالسلطة التقديرية للحكومة

إذا كانت النصوص القانونية المتمثلة في المادة 7/84 من الدستور والمادة 56 من القانون العضوي 02/99 تعطي كامل السلطة التقديرية للحكومة في عرضها البيان الحكومي أمام مجلس الأمة، إلا أن هناك رأيا مفاده أن الحكومة إن كانت غير ملزمة دستوريا وقانونيا بذلك فهي ملزمة سياسيا بتقديم بيانها لعدة اعتبارات تخصها وهي:

أ. بحكم أن المؤسس الدستوري قد ألزم الحكومة بتقديم عرض حول مخطط العمل لمجلس الأمة، فإنه من المنطقي أن تعلم الحكومة هذا المجلس بالحصيلة السنوية لتنفيذ هذا البرنامج (مخطط العمل)⁽¹⁾.

¹. فاطمة الزهراء غربي، المرجع السابق، ص74

ب. أن برنامج (مخطط العمل) الحكومة الموافق عليه من المجلس الشعبي الوطني والمطلع عليه من طرف مجلس الأمة، قد تطرأ عليه تعديلات موافق عليها من الغرفة الأولى بمناسبة مناقشتها بيان السياسة العامة، مما يوجب إطلاع مجلس الأمة على هذه التعديلات⁽¹⁾.

وبالرغم من الاعتبارين المذكورين إلا أن تقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة يخضع في النهاية للسلطة التقديرية للحكومة، إذ ليس هناك ما يجبرها على ذلك،

من ناحية أخرى فطالما أن عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة مسألة متروكة للسلطة التقديرية للحكومة، وطالما أن موقف المجلس الشعبي الوطني من البيان الحكومي قبولاً أو رفضاً هو الذي يبقى على هذه الحكومة أو يقبلها؛ وبالتالي فإن عرض البيان الحكومي على المجلس الشعبي الوطني وشكل المناقشات التي جرت داخل المجلس حول البيان، لها التأثير المباشر على خلق هاته السلطة التقديرية للحكومة في عرض البيان أمام مجلس الأمة، وتتجلى الحالات التي تتأثر فيها السلطة التقديرية للحكومة في عرض البيان الحكومي أمام مجلس الأمة بموقف المجلس الشعبي الوطني من هذا البيان في حالات ثلاث:

1. حالة اختتام مناقشة بيان السياسة العامة دون أن يعقبه طلب التصويت بالثقة أو إيداع ملتمس رقابة.

2. حالة حصول الحكومة ثقة أغلبية النواب إثر طلب التصويت بالثقة.

¹. الأمين شريط، المقال السابق، ص27

3 . حالة عدم حصول لائحة ملتمس الرقابة على الأغلبية المطلوبة.

إذا فإذا كان عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة مرتبط بالسلطة التقديرية للحكومة، وإذا كانت هذه السلطة التقديرية مرتبطة في وجودها كذلك بموقف المجلس الشعبي الوطني من هذا البيان، فإن النتيجة الحتمية التي نتوصل إليها هي أن عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة مرتبط وبشكل غير مباشر بموقف المجلس الشعبي الوطني من هذا البيان، مما يعني أن هناك علاقة تبعية تربط الغرفة الثانية بالغرفة الأولى فيما يخص تقييمها -الغرفة الأولى - للعمل الحكومي.

ثانيا : الأثر السياسي لعرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة

رغم أن النصوص القانونية لم ترتب أي أثر قانوني على عرض بيان السياسة العامة للحكومة أمام مجلس الأمة، الأمر الذي معناه أن هاته النصوص أو غيرها أعطت الحكومة السلطة التقديرية في عرض هذا البيان أمام المجلس المذكور، إلا أن الالتزام الحكومي بالعرض تمليه الاعتبارات السياسية المذكورة سابقا، والتي أثبتت عمليا أن الحكومات الجزائرية ومنذ تأسيس مجلس الأمة لم تفرد المجلس الشعبي الوطني بعرض البيان الحكومي، وإنما يتبعه ذلك عرضه على مجلس الأمة في كل مرة.

فمنذ تأسيس مجلس الأمة في 04 جانفي 1998 وإلى اليوم عرضت أربع حكومات بياناتها أمام

مجلس الأمة:

- البيان الأول: في دورة الخريف 1998 من طرف حكومة السيد أحمد أويحيى.
- البيان الثاني: في دورة الخريف 2001 من طرف حكومة السيد علي بن فليس.
- البيان الثالث: عرض يومي 08 و09 جوان 2005 من طرف حكومة السيد أحمد أويحيى، الذي أعقبه مناقشة عامة علنية تم فيها تدخل 62 عضوا⁽¹⁾.
- البيان الرابع: في 19 ديسمبر 2010 من طرف حكومة السيد أحمد أويحيى⁽²⁾.

إن مكانة مجلس الأمة هامشية جدا فيما يخص ممارسته للرقابة على بيان السياسة العامة، خلاف المجلس الشعبي الوطني الذي حصرت بيده أهم وأكثر وسائل الرقابة⁽³⁾، وبالتالي فإذا كانت علاقة المجلس الشعبي الوطني بالحكومة علاقة لزومية بحكم أنه شريك مهم لديها وجب عليها إعلامه بالحصيلة السنوية لما تم اتفاهما عليه، إلا أن الوضع مع مجلس الأمة في علاقته بالحكومة مبني على علاقة احتمالية ويتمثل في تقديرها وحدها عرض بيانها عليه.

المبحث الثاني : اعتراف بحق رقابي عديم الفعالية

إذا كان المؤسس الدستوري لم يساو بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني في منح وسائل الرقابة التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة، بحيث خص بها الغرفة الأولى فقط مما يعني عدم قابلية مجلس

¹ - وقائع تقدم بيان السياسة العامة إلى مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، أكتوبر 2005، العدد 10، ص 143.

² - البرلمان وبيان السياسة العامة، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، نوفمبر 2010، العدد 26، ص 246-247.

³ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 131.

الأمة للحل، إلا أنه من ناحية أخرى قد منح وسائل رقابية أخرى لمجلس الأمة على غرار المجلس الشعبي الوطني لا تترتب على تفعيلها أية مسؤولية على الحكومة، سواء فعلت هذه الوسائل في نطاق استقلال وظيفة كل غرفة عن الأخرى، أو في نطاق ضرورة مشاركة كليهما في عملية التفعيل.

المطلب الأول : أدوات الرقابة مجرد وسائل للاستعلام

يمثل السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني الوسائل الدستورية التي بيد مجلس الأمة لفرض رقابته على تنفيذ مخطط عمل الحكومة، وبالرغم من أن هاته الوسائل لا تترتب المسؤولية السياسية للحكومة إلا أن المؤسس الدستوري والمشرع قد نزعا أي أثر قانوني آخر يعكس أهمية الرقابة البرلمانية، يضاف إلى هذا الضعف النظري القانوني ضعف ميداني عملي، يتمثل في عدم تفعيل آليتي الاستجواب والتحقيق من طرف المجلس المذكور.

الفرع الأول: الأثر السياسي والإعلامي للسؤال

يعتبر السؤال من وسائل الرقابة التي تمتلكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، بقصد توضيح الغموض عن قضية ما، يوجهه أحد النواب -عضو البرلمان- إلى الحكومة أو أحد وزرائها، فهذه

الوسيلة مستمدة من التقاليد البرلمانية الإنجليزية إلى درجة أن مجلس العموم البريطاني قد خصص ثلاثة أرباع الساعة الأولى من كل جلسة للأسئلة التي يجيب عليها الوزراء⁽¹⁾.

وإذا كانت المادة 1/134 من الدستور قد أقرت لأعضاء البرلمان حق استخدام آلية السؤال دون اشتراط نصاب معين ودون اقتصار توجيهه إلى الحكومة كاملة كما هو الحال في الاستجواب، و إنما إلى عضو معين فيها بنصها "لا يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة"، إلا أن ذلك لا يعني أن طرح عضو البرلمان السؤال يكون دون ضوابط (أولا) الذي فصلت فيه أحكام القانون العضوي 02/99 خاصة، في حين أنه لا المؤسس الدستوري و لا المشرع رتبا جزاء قانونيا على استعمال هاته الآلية (ثانيا).

أولا : تقسيم السؤال وإجراءات تحريكه

لقد قسم القانون العضوي 02/99 الأسئلة البرلمانية إلى شفوية و كتابية إلا أنه لم يفرق بينهما من ناحية الإجراءات التي تستوجب طرحها في حين أن تجربة البرلمانات الغربية تكشف عن اختلاف جوهري بين النوعين:

¹ قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1995، ص370.371

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية

رقابة مجلس الأمة أعمال

فالسؤال الكتابي يطرحه عضو البرلمان استيضاحا أو طلبا لمعلومة معينة عن مسألة معينة تتعلق بتطبيق نص قانوني عليها أو الحل الحكومي لمشكل ما⁽¹⁾ إذ يتطلب الأمر هنا التحقيق مع المسؤول عن القطاع وجمع الوثائق للرد على السؤال⁽²⁾.

أما السؤال الشفوي فمجاله غير محدود بموضوعات معينة، وغالبا ما يكون ذو بعد سياسي إذ يمتد بذلك أثره إلى الرأي العام وقد يكون عاملا أساسيا لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة⁽³⁾.

فيما يخص الإجراءات المتبعة بالنسبة للأسئلة الشفوية فإن القانون العضوي 02/99 اشترط إيداع السؤال الشفوي لدى مكتب المجلس من طرف صاحبه في خلال عشرة (10) أيام عمل على الأقل قبل يوم الجلسة المحددة للإجابة على الأسئلة الشفوية، ويقوم رئيس الغرفة التي ينتمي لعضويتها السائل بإرسال السؤال فوراً إلى رئيس الحكومة (الوزير الأول)⁽⁴⁾.

تخصص جلسة كل خمسة عشر (15) يوما للإجابة على الأسئلة الشفوية خلال الدورات العادية، ويحدد يوم الإجابة بالتشاور مع مكنتي المجلسين وبالاتفاق مع الحكومة، شريطة أن لا يطرح عضو البرلمان أكثر من سؤال في كل جلسة، بعد جواب عضو الحكومة يمكن لصاحب السؤال التعقيب على الجواب

¹. الأمين شريط ، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، 26 سبتمبر 2001، فندق الجزائر، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ص61، نقلا عن عقيلة خرياشي، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، جويلية 2009، العدد23، ص20

². مراد بقالم، المرجع السابق، ص224

³. عقيلة خرياشي، المرجع نفسه، ص20

⁴. المادة 69 من القانون العضوي 02/99

ولعضو الحكومة حق الرد بعد هذا⁽¹⁾، وتقدر المدة المخصصة لتعقيب صاحب السؤال بخمس (5) دقائق أما رد عضو الحكومة فعشر (10) دقائق⁽²⁾.

أما الإجراءات المتبعة بالنسبة للأسئلة الكتابية فتتمثل بداية في إيداع صاحب السؤال سؤاله لدى مكتب المجلس، ويقوم رئيسه فوراً بإرساله إلى رئيس الحكومة (الوزير الأول)، ويكون جواب عضو الحكومة كتابياً خلاً أجل ثلاثين (30) يوماً الموالية لتبليغ السؤال الكتابي، ويودع الجواب لدى مكتب المجلس ويبلغ إلى صاحبه⁽³⁾.

وفي حالة ما إذا رأى أحد المجلسين أن إجابة عضو الحكومة على السؤال الكتابي أو الشفوي تستدعي إجراء مناقشة فإن هذه المناقشة⁽⁴⁾ تفتح بطلب يقدمه ثلاثون (30) عضواً لمكتب المجلس⁽⁵⁾.

ثانياً : القيود التي تضعف فعالية السؤال

تتعدد و تتنوع هذه القيود إلى قيود إجرائية و تقنية وواقعية و موضوعية، ونظراً لتداخل هذه القيود فإننا سنورد أهمها دون التمييز بينها:

1. المادتين 70 و71 من القانون العضوي 02/99

2. المادتين 70 و71 من القانون العضوي 02/99

3. المادتين 72 و73 من القانون العضوي 02/99

4. المادة 74 من القانون العضوي 02/99

5- المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية

رقابة مجلس الأمة أعمال

1. لا يطرح عضو البرلمان إلا سؤالاً شفويًا واحدًا في كل جلسة أي خلال خمسة عشر (15) يومًا، وبالنظر إلى عدد الأسئلة الشفوية التي غالبًا ما تكون موضوعاتها متعلقة بالرأي العام وبظرفية وآنية الإجابة عنها وبالنظر إلى التباعد بين الجلسات والظروف التي تعيق البرمجة⁽¹⁾ فإن الكثير من هذه الأسئلة تفقد أهميتها⁽²⁾.

2. عدم الإجابة على الأسئلة يثير مشكلة غياب الآلية القانونية لمعالجة ذلك⁽³⁾ إذ تكشف تقارير وزارة العلاقات مع البرلمان أن الحكومة خلال دورتي الربيع والخريف لسنة 2008 وأمام مجلس الأمة لم تجب على 31 سؤالاً شفويًا من بين 69 سؤالاً شفويًا أي ما يقارب نصف الأسئلة الشفوية، ولم تجب على 06 أسئلة كتابية من بين 38 سؤالاً كتابيًا على الرغم من توقيع رئيس الحكومة بتاريخ 2005/09/12 تعليمة وجهها إلى أعضاء الحكومة بخصوص التكفل بالأسئلة الشفوية وضبط

¹ - عباس سيرة، المرجع السابق، ص 70

² - جدول يوضح الأسئلة الشفوية التي مر على طرحها و الإجابة عليها أكثر من سنة في مجلس الأمة

صاحب السؤال	تاريخ تبليغ السؤال للحكومة	تاريخ الإجابة	الوزير المعني
حبيب دواقي	مارس 2001	09 سبتمبر 2002	وزير الصحة والسكان
بوجمعة صويلح	أكتوبر 2003	19 أكتوبر 2006	وزير المالية
عبد الله بوسنان	18 أبريل 2005	19 أكتوبر 2006	وزير الأشغال العمومية
قدور دواحي	ماي 2005	19 أكتوبر 2006	وزير التربية الوطنية

المعلومات الواردة في الجدول مأخوذة من حصيلة نشاطات مجلس الأمة (1998-2004)، نشرة مجلس الأمة، الجزائر، 2004، ص 306-311.

- في إحدى الجلسات المخصصة للأسئلة الشفوية تدخل رئيس الحكومة أمام النواب بقوله: " ترينشا في تحضير الأجوبة اللاتمة بهذا المقام الموقر مدة سبعة أيام وتأخرنا قليلا، لأن الحكومة كانت ملزمة بمعالجة العديد من الأعمال اليومية".

- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 49، المؤرخة في 1998/02/09، ص 28

³ . موسى بودهان، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، العدد الثاني، الجزائر، 2003، ص 70

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية

رقابة مجلس الأمة أعمال

جلسات الرد عليها وكذا الأسئلة الكتابية والتفرغ إليها مسبقاً⁽¹⁾، الأمر الذي جعل بعض أصحاب الأسئلة يعيد طرح سؤاله الكتابي في شكل شفوي فيأتي الرد كتابة لعدم إمكانية الرد على سؤال مرتين⁽²⁾، ومما ساهم في تفاقم المشكلة إيداع عضو البرلمان أكثر من سؤالين شفويين كل شهر وأكثر من سؤال لعضو واحد في الحكومة⁽³⁾، إضافة إلى تحجج أعضاء الحكومة بأمن الدولة والمسائل الحيوية للاقتصاد الوطني، مما يمكن معها قبول تأجيل رد الحكومة على أن لا يتجاوز الجلسة المالية تفادياً لتهربها⁽⁴⁾.

3. عدم دقة النصوص القانونية المتعلقة بالسؤال⁽⁵⁾.

4. عدم برمجة أسئلة المعارضة والأقلية وتهميشها، لتحكم الأغلبية البرلمانية والحكومة في البرمجة⁽⁶⁾.

5. غياب بعض أعضاء الحكومة عن جلسات الأسئلة لالتزامات مبرمجة مسبقاً أو لأسباب أخرى رغم

إعلامهم في الوقت المناسب ورغم أن حضورهم إلزام دستوري، إضافة إلى غياب بعض أصحاب الأسئلة

¹ . أنظر: . حصيلة الدورتين التشريعتين الربيعية والخريفية لسنة 2008، موقع وزارة العلاقات مع البرلمان www.mcrp.gov.dz ، يوم 29 سبتمبر 2011،

الساعة الثالثة بعد منتصف النهار

² . طرح عضو مجلس الأمة محمد لخضر سحري عن ولاية قلمة سؤالاً شفويًا حول مشروع السكة الحديدية قسنطينة قلمة يوم 2010/07/12 الذي حول إلى كتابي يوم

2011/01/09

أنظر: . حصيلة الأسئلة لسنة 2010، موقع وزارة العلاقات مع البرلمان www.mcrp.gov.dz، يوم 29 سبتمبر 2011، الساعة الثالثة بعد منتصف النهار

³ . العيد عاشوري، المرجع السابق، ص 69

⁴ . عباس عمار، المرجع السابق، ص 8988

⁵ . عقيلة خرياشي، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، المرجع السابق، ص 24

⁶ . عباس سيرة، المرجع السابق، ص 70

الشفوية عن الجلسات المذكورة كذلك⁽¹⁾ خاصة وأن برمجتها تكون في نهاية الأسبوع أو أنها لم تحظ بالتغطية الإعلامية المباشرة⁽²⁾.

لقد طبقت بريطانيا ما يسمى "الأسئلة الاستعجالية" وهي أسئلة تقدم إلى عضو الحكومة قبل الجلسة ببضع ساعات، أما ألمانيا فطبقت أسلوب "الحوار المفتوح" بهدف فتح حوار مباشر بين الحكومة والبرلمان⁽³⁾، ولا بأس من محاكاة تجارب هذه النظم كحل لظاهرة غياب أعضاء الحكومة عن جلسات الإجابة عن الأسئلة.

6. عدم مبالاة أعضاء الحكومة لطلبات الاستقبال التي يتقدم بها بعض أعضاء البرلمان للحصول على المعلومات التي على ضوءها يطرحون أسئلتهم⁽⁴⁾، وكان من الممكن تلافي امتداد اللامبالاة إلى المستوى المحلي لولا أن المجلس الدستوري أكدها، أين رفض الأحكام التي تسمح للبرلماني بسلطة المشاركة في جلسات العمل التي تبرمجها الجماعات المحلية، كما أعفى السلطات المحلية من إلزامية منح أية معلومة أو وثيقة متعلقة بموضوع معين⁽⁵⁾، ويعلق في هذا الشأن أحد النواب على أنه يمكن طلب معلومة من وزير ولا يمكن طلبها من رئيس بلدية⁽⁶⁾.

1. العيد عاشوري، المرجع السابق، ص7069

2- أحمد طرطار، دور الاستجواب والمساءلة في عملية الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي، مجلة الفكر البرلماني، العدد15، الجزائر، فيفري 2007، ص69.

3. عباس سيرة، المرجع السابق، ص81

4. عقيلة خراشي، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، المرجع السابق، ص24

5. رأي رقم12/ر.ق.م/د.01 المؤرخ في 13/01/2001 المتعلق برقابة المجلس الدستوري للقانون الأساسي لعضو البرلمان

6- El watan، n3078، "Les députés n'apprécient pas" statut parlementaire du 21/01/2001، P05

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية

رقابة مجلس الأمة أعمال

7 . إذا كان جواب عضو الحكومة الشفوي أو الكتابي يبرر إجراء مناقشة فإن للغرفة التي طرح بها السؤال فتح مناقشة⁽¹⁾ بطلب يقدمه ثلاثون(30) عضوا سواء كان السؤال شفويا⁽²⁾ أم كتابيا⁽³⁾، وما يلاحظ على النصاب القانوني لفتح المناقشة (30 عضوا) أنه يمثل حاجزا لعدم الانتقال إلى المناقشة و كأن المشرع متخوف من هذا الانتقال رغم أنه لا تترتب أية آثار قانونية عليه، مع أن المفروض خفض هذا النصاب لفسح المجال لتبادل الآراء الأمر الذي ينعكس إيجابيا على علاقة الحكومة بالبرلمان و بما يفيد الرأي العام.

إضافة إلى القيد الإجرائي الذي يحول دون إجراء المناقشة -30 عضوا-، هناك قيد موضوعي يتمثل في اقتصار المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة⁽⁴⁾، مما يدل على أن الجزائر لا تأخذ على خلاف بعض الدول بالرقابة عن طريق طرح موضوع للمناقشة⁽⁵⁾.

8 . إن الصياغة الدستورية والقانونية "توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي" غير المحددة لمجالات موضوعات

نوعي السؤال، جعل بعض أعضاء البرلمان غير مقيدين في طرح أسئلة شفوية لمسائل كان

يمكن الإجابة عنها كتابة⁽⁶⁾.

¹. المادة 74 من القانون العضوي 02/99

² المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

³ المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

⁴ المادة 2/74 من القانون العضوي 02/99

⁵ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص549-550

⁶ العيد عاشوري، المرجع السابق، ص70

من هنا وجب التفكير في إمكانية وضع معايير عامة في النظام الداخلي لكل غرفة، لتحديد مواضيع

السؤال الشفوي ومواضيع السؤال الكتابي⁽¹⁾.

9. اتسام بعض الأسئلة بالطابع المحلي إذ غالبا ما تكون موضوعاتها انشغالات المواطنين⁽²⁾، الأمر الذي

جعل موضوعات الأسئلة المقدمة إلى عضو الحكومة تتشابه مع الاختلاف في صاحب السؤال

ودائرته الانتخابية⁽³⁾.

إلا أن الانشغالات المحلية ليست مظهرا سلبيا كلها خاصة في مجلس الأمة، بحكم أن ثلثي (3/2)

أعضائه هم في الأصل منتخبون محليون، واهتمامهم بهكذا انشغالات يعكس اهتمامهم بقضايا التنمية

المحلية بحكم أنها أساس التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

¹. العيد عاشوري، المرجع السابق، ص72

². خلال العهدة التشريعية الخامسة (2002-2007) كان نسبة الأسئلة المطروحة من أعضاء مجلس الأمة هي: 77 بالمائة أسئلة ذات طابع وطني و23 بالمائة أسئلة ذات طابع محلي.

أنظر: . حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007)، موقع وزارة العلاقات مع البرلمان www.mcrp.gov.dz، يوم 29 سبتمبر 2011، الساعة الثالثة بعد منتصف النهار.

³. العيد عاشوري، المرجع السابق، ص71

10- محدودية الوقت المسموح به لتعقيب عضو البرلمان خمس (5) دقائق⁽¹⁾ لا يمكنه التعاطي مع المعلومات والإجابات المقدمة من عضو الحكومة، لأن السائل هو المؤهل للتعقيب أكثر وملامسة عناصر الإجابة وتوجيهها صوب محتوى السؤال عكس متلقي السؤال⁽²⁾.

ثالثا : الأثر القانوني لا يتعدى النص على رد عضو الحكومة

لم يرتب المؤسس الدستوري أي أثر قانوني على تفعيل آلية السؤال، بل أن مصيره لا يتعدى رد عضو الحكومة المعني.

فلقد بينت التجربة الجزائرية أن السؤال الكتابي غالبا ما يكون مجرد استفسار في شكل مراسلة مباشرة بين عضو البرلمان وعضو الحكومة، والفارق بينهما هو إجراء المرور على مكتب المجلس والنشر في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس⁽³⁾.

إن عملية النشر هي التي تعطي للسؤال الكتابي أهمية، سواء من حيث طابع الرسمية فيها أو من حيث إبراز عضو البرلمان نشاطه لناخبيه⁽⁴⁾.

¹ - المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

² - أحمد طرطار، المرجع السابق، ص 68

³ - العيد عاشوري، المرجع السابق، ص 64

⁴ - العيد عاشوري، المرجع السابق، ص 64

أما السؤال الشفوي فإن آثاره أكثر أهمية للبرلمانيين وعلى الحكومة وفي الرأي العام، خاصة مع وجود البث المباشر للجلسات المتعلقة بالأسئلة الشفوية مما يوضح أبعاده السياسية أكثر⁽¹⁾.

وإذا كانت هذه الآلية لا ترتب أي أثر قانوني على الحكومة ككل فإنها كذلك لا تؤدي إلى إقالة وزير⁽²⁾ بحكم أن مسؤولية الحكومة في النظام الدستوري الجزائري مسؤولية تضامنية، إضافة إلى إن التجربة البرلمانية الجزائرية لا تحفل حتى باستقالة وزير - الاستقالة كأثر سياسي وليس قانوني - نتيجة لسؤال وجهه له عضو برلمان.

الفرع الثاني : الاستجواب و التحقيق وسيلتان دون تفعيل

لم يقتصر المؤسس الدستوري في منح مجلس الأمة الوسائل التي يراقب بها عمل الحكومة على السؤال سواء كان شفويا أم كتابيا الذي يتقدم به عضو المجلس إلى عضو الحكومة، وإنما أضاف له وسائل رقابية أخرى لا تفعل بشكل فردي كالسؤال وإنما بشكل جماعي، إلا أن هذه الوسائل لم تفعل الأمر الذي يعكس انعدام العمل الجماعي بالمجلس.

هاتان الوسيلتان اللتان لم تفعلتا هما الاستجواب (أولا) والتحقيق البرلماني (ثانيا).

أولا : الاستجواب سؤال شفوي جماعي تم الاستغناء عنه

¹ - العيد عاشوري، المرجع السابق، ص 64-65

² - أحمد طرطار، المرجع السابق، ص 69

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية

رقابة مجلس الأمة أعمال

يعتبر الاستجواب من أخطر حقوق السلطة التشريعية في علاقاتها بالوزارة ويقصد بالاستجواب الإنذار الموجه من أعضاء السلطة التشريعية للوزير أو الحكومة لشرح عمل من أعمالها أو السياسة العامة لها⁽¹⁾.

والفرق بين الاستجواب والسؤال هو أن السؤال يحمل معنى طلب المعرفة لاستيضاح الأمر حول موضوع ما⁽²⁾، فيما أن الاستجواب سؤال مصحوب باتهام للحكومة في قضية من قضايا الساعة وفي نطاق تطبيق برنامجها (مخطط عملها)⁽³⁾ فهو إعلان من السلطة التشريعية عن رضاها أو عدم رضاها عن الحكومة فيما إذا لم يكن ردها مقنعا مما قد يكون مقدمة لطرح الثقة بالحكومة أو أحد أعضائها⁽⁴⁾.

أ. إجراءات تحريك الاستجواب

يشترط أن يكون الاستجواب موقعا عليه من طرف ثلاثون (30) عضوا من أعضاء الغرفة التي يقدم لدى مكتبها طلب الاستجواب، ويبلغ إلى رئيس الحكومة (الوزير الأول) خلال 48 ساعة الموالية لتاريخ إيداعه من رئيس المجلس⁽⁵⁾، كما يوزع على الأعضاء ويعلق بمقر المجلس⁽¹⁾.

¹ - قائد محمد طربوش، المرجع السابق، ص 383

² - قائد محمد طربوش، المرجع السابق، ص 383

³ - عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، المرجع السابق، ص 62

⁴ - قائد محمد طربوش، المرجع السابق، ص 383

⁵ - المادة 65 من القانون العضوي 02/99

تتعدّد جلسة دراسة الاستجواب التي يحددها مكتب المجلس المعني بالتشاور مع الحكومة خلال

الخمسة عشر (15) يوماً على الأكثر الموالية لتاريخ إيداعه⁽²⁾، في هذه الجلسة يقوم مندوب أصحاب

الاستجواب بتقديم عرض حول موضوع الاستجواب وتجب الحكومة على ذلك⁽³⁾.

ب . القيود الواردة على تفعيل الاستجواب

1- ارتباط موضوع الاستجواب بقضايا الساعة يثير مشكلة المعيار الذي يمكن من خلاله يمكن اعتبار

موضوع ما من قضايا الساعة⁽⁴⁾ فهذا اللفظ عام يحتمل أن يدخل تحته أي موضوع، إضافة إلى مشكلة

تحديد المخول بالفصل فيما إذا كان الموضوع من قضايا الساعة أم لا؟⁽⁵⁾.

2- اشتراط نصاب ثلاثون (30) عضواً من أعضاء الغرفة التي يقدم لدى مكتبها طلب الاستجواب

عدد مبالغ فيه خاصة بالنسبة لمجلس الأمة، مما يعد قيوداً على فعالية البرلمان⁽⁶⁾، مقارنة بالحد الأدنى

لاقتراح القوانين أو إصدار لائحة أو إنشاء لجان التحقيق عشرون (20) نائباً أو عضواً⁽⁷⁾، ومقارنة حتى

¹ - المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

² - المادة 66 من القانون العضوي 02/99

³ - المادة 67 من القانون العضوي 02/99

⁴ - عباس عمار، المرجع السابق، ص 166

⁵ - عقيلة خرياشي، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 25، الجزائر، أفريل 2010، ص 39

⁶ - نور الدين حفال، المرجع السابق، ص 117

⁷ - عقيلة خرياشي، المرجع نفسه، ص 40

بدستور 1989 الذي اشترط توقيع خمس (5) نواب على الأقل⁽¹⁾، فعملية حسابية بسيطة نجد أن القانون العضوي 02/99 طلب ستة أضعاف هذا العدد بالرغم من أن عدد نواب المجلس الشعبي الوطني في تلك الفترة لم يكن سدس (6/1) عدد أعضاء إحدى الغرفتين اليوم.

وإذا كان هذا الأمر مدعاة للتساؤل المشوب بالاستغراب لماذا يرهق المشرع نفسه بهذا الشرط في حين أن الدستور لم يضع حدا أدنى للتوقيعات المطلوبة؟ لكن بمجرد أن نعرف أن القانون العضوي 02/99 هو مشروع وليس اقتراح قانون بالأساس نستطيع إلى حد كبير تفسير الأمر بأن السلطة التنفيذية لم تكن لتسهل آليات إجراءات الرقابة عليها، وإن كان هذا التفسير يطرح تساؤلا آخر مفاده لماذا تصادق السلطة التشريعية على مشروع قانون يقيد من فعالية آليات الرقابة لديها؟

هناك من الدساتير التي لم تعتمد هذا الشرط، إذ جعلته حقا لكل عضو برلماني بمفرده، كالدستور الكويتي والدستور المصري الذي ينص في مادته 125 "لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم....."، مع ملاحظة قوة المصطلح المستعمل "محاسبتهم" ما يعكس الطابع الاتهامي للاستجواب.

من جهة أخرى يبدو غير متناسب المساواة بين النصاب المطلوب لمباشرة الاستجواب في الغرفتين⁽²⁾، إذ قد نصت المادة 3/101 على أن "عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء

¹ - المادة 90 و91 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في 1989/12/11

² - عقيلة خرياشي، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص40

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية

رقابة مجلس الأمة أعمال

المجلس الشعبي الوطني"، وبالتالي كان على المشرع من خلال القانون العضوي 02/99 أن يأخذ بعين الاعتبار الحكم الوارد في المادة المذكورة، أي أن يكون عدد أعضاء مجلس الأمة المباشرين للاستجواب هو خمسة عشر(15)عضوا على الأكثر وهذا ما نص عليه النظام الداخلي الأول في المادة 77 .

إضافة لذلك فإن تركيبة مجلس الأمة غير متجانسة لاشتمالها على معينين قد يقفون عائقا أمام استكمال الحد الأدنى المطلوب لمباشرة الاستجواب⁽¹⁾.

3- إن تحديد جلسة دراسة الاستجواب بخمسة عشر(15) يوما على الأكثر من تاريخ إيداعه⁽²⁾، إذا كان يسمح للحكومة باستجماع معطيات الرد فهو كذلك يسمح بالتنسيق مع الأغلبية البرلمانية، ذلك أن الاستجواب عادة ما يطرح من المعارضة لإحراج الحكومة⁽³⁾.

4- إن تعلق الاستجواب بقضايا الساعة هو مدعاة للاستعجال في الرد عليه وهو ما يظهر من خلال تبليغ الاستجواب للحكومة ثمانية وأربعون(48) ساعة⁽⁴⁾ وهو زمن قياسي بالمقارنة مع باقي الإجراءات الدستورية الأخرى في سياق التعامل بين البرلمان والحكومة⁽⁵⁾، لكن إمهال الحكومة حتى خمسة عشر(15) يوما للرد يفقد الاستعجال وبالتالي قضايا الساعة معناها⁽⁶⁾، وقد تتجاوز المهلة الممنوحة لرد

¹ - عقيلة خراشي، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص40

² - المادة 66 من القانون العضوي 02/99

³ - عباس سيرة، المرجع السابق، ص70

⁴ - عيسى طيبي، المرجع السابق، ص48

⁵ - أحمد طرطار، المرجع السابق، ص66

⁶ - عيسى طيبي، المرجع السابق، ص48

الحكومة الخمسة عشر (15) يوما بكثير، مثل تماطل الحكومة في الرد على استجوابين من العهدة التشريعية الرابعة (1997-2002) حتى العهدة التشريعية الخامسة (2002-2007).

ج - انعدام الأثر وعدم التفعيل

إذا كان الاستجواب هو أشد وسائل الرقابة على الحكومة للطبيعة الاتهامية له، إلا أن النصوص المنظمة له سواء في دستور 1996 أو في القانون العضوي 02/99 لم ترتب أي أثر قانوني عليه رغم العدد الكبير للتوقيعات المطلوبة وكثرة الإجراءات التي رصدت لتفعيل الآلية التي تعكس أهميتها. إن الأمر لا يتوقف على عدم وجود الأثر القانوني للاستجواب، بل يمتد إلى عدم استشراف الانعكاسات التي قد تتولد عن عدم رضا أو عدم اقتناع أعضاء البرلمان أو على الأقل أصحاب الاستجواب برد الحكومة⁽¹⁾.

وإذا كان النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني الأول الصادر في 13 أوت 1997 قد نص في المادة 2/125 على أنه "يمكن أن ينتهي الاستجواب في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومة بتكوين لجنة تحقيق"، وإذا كان النظام الداخلي لمجلس الأمة الأول الصادر في 18/02/1998 وفي مادته 3/79 قد نص "في حالة موافقة المجلس على الطلب تجرى المناقشة، وقد تفضي إلى لجنة تحقيق حسب الإجراءات المحددة في النظام الداخلي".

¹ - أحمد طرطار، المرجع السابق، ص 66

إلا أن هذه الآثار تم التراجع عنها من خلال التعديلات التي أدخلت على كلا نظامي الغرفتين، التي نزلت جميع الآثار القانونية اللاحقة للاستجواب سواء كانت مناقشة أو لجنة تحقيق. إن الظاهر من عملية التراجع هاته أن يكون الاستجواب ذاته مناقشة، لأن المناقشة كأثر قانوني للاستجواب تعني خطورة المسألة التي استتبع الاستجواب فيها بالمناقشة، و بالتالي فإن الاستجواب بهذا الشكل صار لا يعدو كونه ساحة للنقاش حول قضية عامة دون أن ينعكس هذا النقاش على استقرار الحكومة.

وإذا كان مجلس الأمة لم يستخدم مطلقا آلية الاستجواب فيبدو صعبا الوقوف على حقيقة الأمر أمامه، إلا أن الرجوع إلى واقع الحال في المجلس الشعبي الوطني يكشف الأمر. فنظرا إلى القيود العديدة التي تحول دون تفعيل آلية الاستجواب خاصة القيد العددي الذي ساعد على قلة الاستجوابات حيث وصلت إلى سبعة (07) استجوابات خلال العهدة التشريعية الممتدة من 1997 إلى 2002، أي بمعدل أقل من استجواب في كل دورة تشريعية، وخلال العهدة التشريعية الموالية من 2002 إلى 2007 وصل إلى تسعة (09) استجوابات أي ما يقارب استجوابا في كل دورة تشريعية⁽¹⁾، مع ملاحظة أن استجوابين كانا مؤجلان من العهدة التشريعية السابقة.

¹ - حصيلة العهدين التشريعيين الرابعة والخامسة (1997-2002) و(2002-2007)، موقع وزارة العلاقات مع البرلمان www.mcrp.gov.dz، يوم 29 سبتمبر 2011، الساعة الثالثة بعد منتصف النهار.

أما مجلس الأمة وإلى غاية اليوم - الدورة الربيعية لعام 2011- لم يستخدم هذه الوسيلة مكتفياً بالأسئلة فقط، طالما أن الآثار القانونية لهذه الوسيلة معدومة، وكأنه مجرد سؤال شفوي يمارس بطريقة جماعية، وطالما أن القيود الإجرائية والموضوعية تحول دون ذلك.

ثانيا : عدم تفعيل وسيلة التحقيق البرلماني

إن التحقيق وسيلة رقابية متعددة الأطراف غير مقصورة كالسؤال على طرفيه، ولا فردية الطلب كالاستجواب، وإنما تتجاوز ذلك إلى البرلمان ككل من ناحية والجهاز الحكومي⁽¹⁾ الذي تتقصى الحقائق عن وضع معين في أجهزته⁽²⁾ أو عن شأن يتعلق به أو عما وقع في نطاقه من مخالفات أو تجاوزات من ناحية أخرى، تعكس بذلك رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى تلك الحقائق، بإجراء تحقيق⁽³⁾ تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء البرلمان للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية تعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير⁽⁴⁾ كي يقرر ما يشاء في شأن يدخل في نطاق الاختصاص الحكومي⁽⁵⁾.

أ- إجراءات التحقيق البرلماني

¹- PRELOT M et autre, Dalloz, Paris, Institutions politiques et droit constitutionnel, 1990, p740

²- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، 1983، ص120،

³- PRELOT M et autre, Dalloz, Paris, Institutions politiques et droit constitutionnel, 1990, p740

⁴- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، 1983، ص120، نقلا عن عباس عمار، المرجع السابق، ص93

⁵- PRELOT M et autre, Dalloz, Paris, Institutions politiques et droit constitutionnel, 1990, p740

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية

رقابة مجلس الأمة أعمال

لقد أعطى الدستور الصلاحية لكل من المجلسين بإنشاء لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة⁽¹⁾، و ما يلاحظ أن إنشاء هذه اللجان غير مرتبط بموضوع معين و لكنه يشمل كل القضايا ذات المصلحة العامة، كما أنه غير مرتبط بموعد معين على عكس بعض الإجراءات الأخرى كملتصم الرقابة⁽²⁾، و يشترط لتشكيل هذه اللجان أن يتم التصويت على اقتراح لائحة يوقعها عشرون(20) نائبا أو عشرون(20) عضوا في مجلس الأمة ويودعوها لدى مكتب المجلس⁽³⁾.

ونص القانون العضوي 02/99 على أن أعضاء لجنة التحقيق يعينون من بين أعضاء المجلسين حسب الحالة و ذلك حسب نفس الشروط المحددة في النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة، كما يشترط أن يعلم المجلس الذي أنشأ لجنة تحقيق المجلس الأخر بذلك⁽⁴⁾، وألا تكون الوقائع التي أدت إلى متابعات ما تزال مطروحة أمام الجهات القضائية، إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب و نفس الموضوع ونفس الأطراف⁽⁵⁾.

ويتقيد أعضاء هذه اللجان بسرية تامة فيما يخص تحرياتهم ومعاينتهم ومناقشتهم⁽⁶⁾، وفي هذا الإطار الإطار يمكن للجنة أن تستمع إلى أي شخص و أن تعين أي مكان وأن تطلع على أية معلومة أو وثيقة

¹ - المادة 161 من الدستور والمادة 76 من القانون العضوي 02/99

² - نبيلة لدرع، التفرقة بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي في النظام الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004، ص109، نقلا عن سالمي عبد السلام، المرجع السابق، ص62

³ - المادة 77 من القانون العضوي 02/99

⁴ - المادة 78 من القانون العضوي 02/99

⁵ - المادة 79 من القانون العضوي 02/99

⁶ - المادتان 80 و81 من القانون العضوي 02/99

ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، باستثناء تلك التي تكتسي طابعا سريا خاصا بالدفاع الوطني، والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، والأمن الداخلي والخارجي للدولة، على أن يتم تبرير هذه الاستثناءات من قبل الجهات المعنية⁽¹⁾.

ب- لجان التحقيق قيود وعدم ممارسة

تتعدد القيود التي قد تحول دون تفعيل هاته الآلية الرقابية على مستوى مجلس الأمة والتي تتمثل في ما يلي :

1- قيد النصاب : إن اشتراط توقيع عشرين(20) نائبا أو عشرين(20) عضو مجلس الأمة الغرض منه إعاقة تشكيل لجان التحقيق وتكميم أفواه البرلمانين⁽²⁾، إذ لا يمكن تصور أن الأغلبية البرلمانية ستتحذ مبادرة إنشاء لجنة تحقيق حول عمل الحكومة المؤيدة منها، أو بتعبير الأستاذ السعيد بوالشعير "هذه اللجان لا تنشأ وتقوم بمهمتها إلا إذا رغبت الحكومة والأغلبية معا نتيجة انتمائهما إلى تجمع واحد"⁽³⁾.

2- قيد تشكيل اللجنة: إن تشكيل لجنة التحقيق بأي من غرفتي البرلمان وفق نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لهاته الغرفة في تشكيل لجانها الدائمة، يعني أن توزيع المقاعد داخل لجنة التحقيق

¹ - المادتان 83 و84 من القانون العضوي 02/99

² - الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني، رقم 107، المؤرخة في 12/12/1998، ص 17

³ - السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 277

يتناسب فيه تمثيل المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضاء هذه اللجان في الغرفة، أي أن الأغلبية البرلمانية في الغرفة تمثلها أغلبية برلمانية في مقاعد لجنة التحقيق، مما لا يخدم عمل اللجنة ويطعن في حياديتها باعتبار الحكومة منبثقة عن أغلبية برلمانية، وخير مثال على ذلك لجنة التحقيق التي أنشأها المجلس الشعبي الوطني حول ارتفاع أسعار الزيت والسكر، إذ جبهة التحرير الوطني أرادت توجيه عمل اللجنة لضرب الوزير الأول أويحيى، بينما عمل ممثلو التجمع الوطني الديمقراطي على تبييض صورة الوزير الأول، أما حركة حماس فعملوا على تبييض صورة وزير التجارة¹.

إضافة لذلك إذا كان منع البرلمانين المبادرين بلائحة إنشاء لجنة التحقيق من العضوية فيها نظريا هو ضمان لحيادها، إلا أن هذا المنع عمليا ينقص من فعالية عمل اللجنة، بحكم أن المبادرين بإنشائها هم الأدرى بموضوع التحقيق وملايساته.

إن حياد اللجنة تحقه مجموعة من الضمانات كتعدد أعضائها وتعدد اتجاهاتهم السياسية، مراعاة التخصص في طبيعة التحقيق، سرية الاجتماعات، واستبعاد برلمانيي الدائرة الانتخابية التي يجرى التحقيق فيها⁽²⁾.

3 - قيد التحقيق القضائي : لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق برلمانية إذا كانت الوقائع محل التحقيق

البرلماني نفسها محل تحقيق قضائي أسبابا و موضوعا و أطرافا.

¹ - ف.ج، لجنة التحقيق البرلمانية حول الزيت والسكر تسلم تقريرها الأسبوع المقبل، يومية الخبر الجزائرية، يوم 9 نوفمبر 2011، العدد 6529

² - عباس عمار، المرجع السابق، ص 115

وإذا كان الأمر في الظاهر هو تكريس لمبدأ الفصل بين السلطات ولصرف التأثير على حياد الجهات القضائية واستقلالها⁽¹⁾، إلا أن الحقيقة أن التحقيق البرلماني هو تحقيق سياسي تجرّبه جهة سياسية لغرض سياسي بخلاف التحقيق القضائي.

من جهة أخرى فإن تكريس هذا المبدأ كقيد على عملية التحقيق البرلماني، قد يشجع الحكومة على منع إحداث لجان التحقيق بإحالة الملف إلى العدالة والتهرب من مناقشته برلمانياً⁽²⁾.

4- قيد التحقيق البرلماني السابق : أي أن لا يكون موضوع التحقيق قد أجري فيه تحقيق برلماني قبل انقضاء أجل إثنا عشر (12) شهرا ابتداء من تاريخ نهاية اللجنة السابقة⁽³⁾ وهو قيد أساسه منطقي، إذ لا يعقل أن تتشكل لجنة تحقيق في وقائع سبق التحقيق فيها، إلا أن التحقيق ثانية قد يكون سببه وجيها كوجود أدلة جديدة لم تعرفها اللجنة السابقة⁽⁴⁾.

5- قيد الوثائق و المعلومات السرية والإستراتيجية : حسب المادتين 83 و 84 من القانون العضوي 02/99 من حق لجنة التحقيق أن تعين أي مكان و أن تطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، و أخذ نسخة منها ما عدا تلك التي تكتسي طابعا سريريا و إستراتيجيا

¹ - عبد السلام سالمى، الرسالة السابقة، ص62

² - عباس سيرة، الرسالة السابقة، ص85

³ - المادة 80 من القانون العضوي 02/99

⁴ - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، طبعة 2002 ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ص115

يهم الدفاع الوطني و المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني و أمن الدولة الداخلي و الخارجي على أن يكون ذلك مبررا من طرف الجهات المعنية.

فإذا كان استثناء مجال الدفاع الوطني معقولا، إلا أن إلحاق المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني و أمن الدولة الداخلي و الخارجي بهذه الاستثناءات عن مجالات إطلاع لجنة التحقيق، هو تقليص لسلطات البرلمان في عملية الرقابة على أعمال الحكومة⁽¹⁾، ثم أن مفهوم السرية والإستراتيجية مفهوم مطايطي يتمدد ويتقلص، إذ كان الأصل أن يحدده القانون.

من جهة أخرى يطرح الاستفسار بشأن المسؤول عن تقدير مدى توافر الاستثناءات المذكورة⁽²⁾ فإذا كان المشرع؟ فأين هو النص القانوني؟ وإذا كانت الحكومة؟ فإنها بالتأكيد ستتعسف في توظيف هذه الاستثناءات بما يفرغ لجان التحقيق من معنى وظيفتها⁽³⁾.

ولعل المشرع عندما حدد بأن رئيس المجلس المعني يقدم إلى رئيس الحكومة (الوزير الأول) طلبات الاستماع لأعضائها، فالمعني بتحديد سرية الوثائق هو رئيس الحكومة (الوزير الأول) نفسه، وبالتالي فالأمر يخضع لإرادة الحكومة⁽⁴⁾.

¹ - عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص355

² - عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص355

³ - جاء في تدخل عضو مجلس الأمة مفران أيت العربي: " إن أعضاء لجنة التحقيق عقلاء مثل أعضاء الحكومة ويمكنهم تقدير المسائل الإستراتيجية...."

- تدخل نشر في الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة العدد 07، السنة الأولى، 01 مارس 1999، ص15

⁴ - عباس سيرة، المرجع السابق، ص86

6- عدم وجود جزاءات ملزمة لوجوب امتثال أعضاء الحكومة لاستدعاءاتها من طرف لجنة التحقيق، على عكس إطارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعوانها الذين يعد عدم امتثالهم لاستدعاءات لجنة التحقيق تقصيرا جسيما منهم، يتحملون مسؤوليته أمام السلطة السلمية الوصية⁽¹⁾.

7- إن تقرير لجنة التحقيق لا تناقشه الغرفة التي انبثقت اللجنة عنها، بل كل ما تناقشه هو عملية نشر التقرير، هل تكون بشكل كلي أم جزئي؟ و هذا قيد كبير على حرية المناقشات في غرفتي البرلمان عموما و قيد على عملية النشر بالخصوص؟ إذ من المفروض أن تناقش الغرفة المعنية بتقرير اللجنة نتائج التحقيق، تم بعد ذلك تناقش عملية نشره⁽²⁾.

بالإضافة إلى ذلك فإن عملية النشر سواء كانت كلية أم جزئية تخضع لاقتراح مكتب الغرفة ورؤساء المجموعات البرلمانية ورأي الحكومة ولتصويت أغلبية الأعضاء الحاضرين، و هو ما يعني تحكم الحكومة في عملية نسبة ما ينشر من التقرير و الذي بالضرورة لن ينشر منه ما يثبت إدانتها سياسيا، إضافة إلى امتداد تحكمها في نسبة هذا النشر من خلال الأغلبية المؤيدة لها في عملية التصويت على نسبة ما ينشر من التقرير.

¹ - عبد السلام سالمي، المرجع السابق، ص 63

² - عباس سيرة، المرجع السابق، ص 87

ومن خلال تجربة المجلس الشعبي الوطني في تشكيله لجان التحقيق البرلماني نتبين صعوبة نشر التقرير

سواء كان كلياً أم جزئياً⁽¹⁾، إذ أنشئت خلال العهدة التشريعية الممتدة من 1997 إلى 2002

ثلاث (3) لجان تحقيق، الأولى عن تزوير الانتخابات المحلية لعام 1997، الثانية عن انتهاك الحصانة

البرلمانية للنواب، والثالثة للتحقيق في أحداث القبائل⁽²⁾.

أما العهدة التشريعية الممتدة من 2002 إلى 2007 فقد تشكلت في ظلها ثلاث (3) لجان

تحقيق كذلك، الأولى عن الممارسات اللاشعرية للولاة، الثانية عن خرق الحصانة البرلمانية، والثالثة عن

استعمال الأموال العمومية⁽³⁾.

خلال العهدة التشريعية الحالية لم نسجل إلا لجنة تحقيق برلمانية واحدة هي لجنة التحقيق التي

أنشأها المجلس الشعبي الوطني حول ارتفاع أسعار الزيت و السكر.

إلا أن نتائج هذه اللجان يبقى مجهولاً لحد الساعة، إضافة إلى أنها لم تتعلق بمسائل ذات أهمية

فباستثناء اللجنة الخاصة بأحداث القبائل كان تحقيق اللجان الأخرى للدفاع عن مصالح حزبية⁽⁴⁾.

أما مجلس الأمة فعلى الرغم من أن المؤسس الدستوري كفل له هذه الوسيلة الرقابية مع القيود التي

تحيط بها إلا أنه لم يستخدمها⁽¹⁾، الشيء الذي يزيد في ضعف هذا المجلس على المستوى الرقابي فإضافة

¹ - عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 357

² - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 296

³ - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 296

⁴ - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 296

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية

رقابة مجلس الأمة أعمال

إلى ضعفه القانوني المتمثل في عدم منحه الآليات الرقابية التي يترتب بها المسؤولية السياسية للحكومة باعتباره غير قابل للحل، زاد هو نفسه من ضعف ميداني بعدم استعماله لآلية التحقيق البرلماني، بالرغم مما يحف هذه الآلية من قيود وبالرغم من أن لنتائج تقرير التحقيق آثار سياسية فقط في أحسن الأحوال.

المطلب الثاني : ضعف آخر يضاف إلى رقابة الميادين الأخرى

لا يقتصر العمل الرقابي شبه المعدوم لمجلس الأمة على الحكومة في تنفيذها للبرنامج الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، من خلال الوسائل المذكورة التي تتفق جل الدساتير في تحويل تفعيلها للبرلمانات، بل يمتد شبه العدم هذا إلى الرقابة المالية على الحكومة باعتبار قانون المالية هو الوسيلة التي يتم بها تنفيذ البرنامج (الفرع الأول).

وإذا كانت الوسائل الضعيفة - من خلال آثارها القانونية المعدومة - التي منحت لمجلس الأمة، له أن يفعلها كمجلس لوحده شريطة الالتزام بالقيام بالإجراءات التي تستدعي تفعيلها، فإن هذا الضعف يشمل كذلك الوسيلة التي يراقب بها مجلس الأمة السياسة الخارجية للدولة، مع فارق يتمثل في ضرورة مشاركة المجلس الشعبي الوطني في ذلك (الفرع الثاني).

الفرع الأول : هشاشة الرقابة البرلمانية المالية على الحكومة

¹ - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص358

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية

رقابة مجلس الأمة أعمال

نظرا لأن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل والوحيد في إجازة تحصيل الإيرادات وصرف النفقات على طول السنة، وباعتبار أن الحكومة هي أداة تنفيذ هاتين العمليتين المهمتين اللتين تمتدان على طول العام، فإن الأمر يقتضي التقدير الحقيقي الدقيق لما سيتم تحصيله وما سيتم إنفاقه (أولا)، إضافة إلى المراقبة المستمرة لعمليتي التحصيل والإنفاق من طرف البرلمان طوال فترة السنة المالية (ثانيا)، وأخيرا تصويت البرلمان على القانون الذي يبين حجم الاعتمادات المالية التي أنفقتها الحكومة وحجم الأموال التي حصلت عليها (ثالثا).

أولا : سيطرة الحكومة على الميدان المالي

يعتبر إعداد قانون المالية أهم عمل دوري سنوي في الدولة بحكم أنه هو المحرك الرئيسي لتنفيذ البرنامج الحكومي الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، ولقد درجت الأنظمة الديمقراطية أن توكل إعداد هذا القانون للحكومة باعتبارها الأكثر قدرة على توقع إيرادات الدولة ونفقاتها لفترة مقبلة وباعتبارها المنفذ للبرنامج الحكومي، على أن تناقشه السلطة التشريعية قبل المصادقة عليه .

أ . المبادرة بقانون المالية مشروع قانون

جاء في بداية المادة 2/44 من القانون العضوي 02/99 "يصادق البرلمان على مشروع قانون

المالية

واضح من خلال هاته المادة أن الحكومة هي التي تعد مبادرة قانون المالية، وهذا بحكم أنها المختصة بشؤون المالية والميزانية وحيازتها على قاعدة معلومات وبيانات تمكنها من التقدير الأحسن للإيرادات والصرف الأمثل للنفقات على مدار السنة.

إلا أن المادة 01/121 من الدستور نصت على أنه "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية....".

إذ قد استعمل المؤسس الدستوري في بداية هذه الفقرة عبارة "اقتراح أي قانون" وبالتالي فقد أعطى حق المبادرة بقانون المالية لنواب المجلس الشعبي الوطني كذلك.

إلا أنه نظرا لأن الحكومة تملك الإمكانيات البشرية التي تستطيع من خلالها الموازنة بين نفقات مؤسسات الدولة وبين الإيرادات المتوقعة فعليا، ونظرا لأنها -الحكومة- هي التي تتولى تنفيذ الميزانية⁽¹⁾، ونظرا لعدم اختصاص النواب بالشأن المالي وافتقارهم للمعلومات الدقيقة التي يستوجبها هذا العمل الضخم، فإن وظيفتهم تقتصر على التصويت على ميزانية الدولة، وبالضرورة مناقشة المبادرة بهذه الميزانية، بحكم أن التصويت لا يكون إلا بعد المناقشة وهو ما جاءت به أحكام المادة 12/122 من الدستور "التصويت على ميزانية الدولة".

¹ - عبد المجيد إبراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010، ص128

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية

رقابة مجلس الأمة أعمال

إذا إن وظيفة أعضاء البرلمان تقتصر على المناقشة والتصويت على قانون المالية، وإذا كانت هذه الإجراءات تحمل في ثناياها اقتراحا بتعديل بعض أحكام هذه المشروع، إلا أن التعديل مشروط بوجود تدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها⁽¹⁾.

إذا إن عبارة "لا يقبل اقتراح أي قانون" الواردة في بداية المادة 121 من الدستور معناها اقتراح التعديل بحكم أن التعديل هو مبادرة قانونية كذلك.

وانطلاقا من هذا التفسير يمكننا فك التناقض الحاصل بين المادة 121 "لا يقبل اقتراح أي قانون..."
والمادة 44 من القانون العضوي 02/99 "يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية"

إذا نستنتج أن قانون المالية هو مشروع حكومي يصادق عليه البرلمان بنفس الكيفية التي يصادق بها على أي قانون عادي، بمناقشة يعقبها تصويت في المجلس الشعبي الوطني ثم المناقشة و المصادقة بمجلس الأمة.

ب . القيود الواردة على عملية المناقشة

¹ المادة 121 من الدستور

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية

رقابة مجلس الأمة أعمال

إن مشروع قانون المالية يمر بنفس المراحل التي يمر بها أي مشروع أو اقتراح قانون عادي في عملية

المصادقة عليه، إلا إن هناك قيودا إجرائية وأخرى موضوعية تجعل منه قانونا ذا خصوصية في مراحل

المصادقة عليه والتي نوردتها . القيود . كما يلي :

01 . القيد الزمني : إن مشروع قانون المالية مقيد بأجل أقصاه خمسة وسبعون (75) يوما حتى تتم

المصادقة عليه، ويتبدئ هذا الأجل من تاريخ إيداع المشروع⁽¹⁾، إضافة لذلك فإن القيد الزمني المذكور

موزع على مجموعة قيود زمنية أخرى، إذ على المجلس الشعبي الوطني أن يصوت على مشروع قانون المالية

في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوما⁽²⁾، وعلى مجلس الأمة أن يصادق على النص المصوت عليه

خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما⁽³⁾، ولا يتبقى للجنة المتساوية الأعضاء إلا أجل ثمانية (08) أيام

لحل الخلاف بين الغرفتين إن وجد⁽⁴⁾، على افتراض استدعائها من طرف الوزير الأول.

إن مجموعة هذه القيود الزمنية كان يمكن فكها بالزيادة في أجلها، حتى تتمكن كلا غرفتي البرلمان من

المناقشة المعمقة لهذا المشروع، والمصادقة عليه بما يتوافق وتطلعات المواطن من هذا المشروع المهم.

¹ المادتين 7/120 من الدستور و44 من القانون العضوي 02/99

² المادة 2/44 من القانون العضوي 02/99

³ المادة 3/44 من القانون العضوي 02/99

⁴ المادة 4/44 من القانون العضوي 02/99

وإن كان تمديد هذا الأجل يؤجل دخول قانون المالية حيز التنفيذ إلى ما بعد الأول من جانفي من سنة تطبيق هذا القانون، مما يوحي بإحداث اضطراب في التطبيق وبالضرورة برنامج الحكومة المصادق عليه، إلا أن نظام الموازنات الإثناعشرية كفيل بخلق التوازن المرجو.

02 . إصدار مشروع قانون المالية بأمر في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه في أجل خمسة وسبعون (75) يوما⁽¹⁾، وهذا التشريع لا يدخل ضمن عموم المادة (124) من الدستور المتعلقة بالتشريع بأوامر، والناصة على جواز ذلك في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان⁽²⁾، وهو قيد يفرغ عمل غرفتي البرلمان من كل أهمية، إذ إذا تجاوز البرلمان هذه المدة يذهب عمله سدى .

إن هذا القيد يعكس رغبة المؤسس الدستوري بالإسراع في المناقشة والتصويت ثم المصادقة، مما ينعكس بالسلب على رقابة البرلمان للتوقعات والتقديرات المالية للحكومة.

03 . قيد الأغلبية البرلمانية التي تشكل حاجزا مانعا لكل معارضة في هذا المجال، إذ يصبح كل عضو البرلمان . خاصة النواب . من الأغلبية المنبثقة عنها الحكومة خاضعا لتوجيهات حزبه مما يجرّد عملية المناقشة من كل مصداقية⁽³⁾.

¹ المادتين 8/120 من الدستور و5/44 من القانون العضوي 02/99

² عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق ، ص365

³ عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق ، ص366

04 . ضعف معلومات اللجنة المالية المختصة على مستوى كل غرفة، إذ لا تملك هاتين اللجنتين الإمكانات التي يمكن بها التأكد من صحة الأرقام المقدمة من طرف الحكومة، كما لا تملكان خبراء أو هيئات إحصائية أو علمية، وليس لهما علاقة وظيفية بالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي أو مجلس المحاسبة⁽¹⁾، مما يعني ضعف الرقابة القبلية لمالية الدولة.

05 . يبقى دور مجلس الأمة أكثر محدودية، إضافة للعراقيل المذكورة التي تفرض على المجلس الشعبي الوطني التوافق مع الحكومة، مما لا يمكن معه مجلس الأمة الوقوف ضد هذا التوافق، وإن كان من خلال ملاحظاته وتوصياته يحاول ترك بصمة شكلية خاصة به على قانون المالية⁽²⁾.

ثانيا : محدودية الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ قانون المالية

إن المصادقة على قانون المالية من طرف البرلمان يعني إجازة هذا الأخير للحكومة تحصيل الإيرادات وصرف النفقات على مدى السنة المقبلة كاملة والتي تسمى بالسنة المالية.

إلا أن هذه الإجازة لا تعني استبعاد البرلمان من المراقبة المستمرة لعملية تنفيذ قانون المالية، بل له مراقبة عملية التنفيذ على طول السنة، للتأكد من مدى التزام الحكومة بتنفيذ ما أجازها لها البرلمان.

¹. عباس سيرة، المرجع السابق ، ص 98

². عباس سيرة، المرجع السابق ، ص 101

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية

رقابة مجلس الأمة أعمال

غير أن الواقع الميداني يشهد بمحدودية هذه المراقبة، فإضافة لأسباب قانونية وموضوعية تضعف من الرقابة على التنفيذ، فإن الحكومة تلجأ لتفعيل تقنيات تمكنها من تعديل حجم الاعتمادات المالية التي وافق عليها البرلمان مما يزيد في هشاشة هذه الرقابة.

أ. الأسباب البرلمانية لضعف رقابة التنفيذ

من بين الأسباب غير المتعلقة بالحكومة التي ساهمت في تقييد البرلمان عن تفعيل آليات مراقبته تنفيذ قانون المالية نذكر:

1. باستثناء المادتين 160 و 161 من الدستور ليس هناك لغرفتي البرلمان آليات دورية ملازمة لعملية تنفيذ الميزانية التي من المفروض أن تستمر طوال السنة.
2. عدم توظيف مجلس الأمة آلياته الرقابية على محدوديتها (أسئلة، استجابات، لجان تحقيق) وعلى سبيل المثال كان نصيب الأسئلة الشفوية المتعلقة بقطاع المالية 64/4 خلال الدورة الربيعية 2010، وخلال الدورة الخريفية 2010 هو 34/2 وكلا السؤالين ذا طابع محلي⁽¹⁾، أما الاستجابات ولجان التحقيق فهي آليات لم تفعل أصلا في أي مجال من طرف مجلس الأمة فضلا عن أن يتم تفعيلها منه في الميدان المالي.

¹ - حصيلة الأسئلة الشفوية والكتابية للدورتين الربيعية والخريفية لسنة 2010، موقع وزارة العلاقات مع البرلمان www.mcrp.gov.dz، يوم 29 سبتمبر 2011، الساعة الثالثة بعد منتصف النهار.

- طيلة الفترة الممتدة بين 1998 و 2006 لم يطرح أعضاء مجلس الأمة إلا أربعة (04) أسئلة شفوية وسؤالا كتابيا واحدا حول مالية الدولة. حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفي 1998 - جانفي 2007)، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جانفي 2007، ص 95

وإن كان هذا راجعا من جهة إلى العوائق والفراغ القانوني، فإنه لا ينبغي ضعف الثقافة المالية والسياسية للكثير من أعضاء البرلمان، إذ أن مجلسا مكونا من طبقة واعية وهكذا ثقافة يستطيع تجاوز الكثير من القيود.

3 . ضعف قاعدة المعلومات المالية والاقتصادية لدى المجلس على غرار المجلس الشعبي الوطني، وانحصار علاقاته الوظيفية بالهيئات المتخصصة في هذا المجال خاصة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي و مجلس المحاسبة.

ب . الأسباب ذات البعد الحكومي لضعف رقابة التنفيذ

للحكومة تقنيتان تستخدمهما أثناء تنفيذ قانون المالية لتعديل الاعتمادات المفتوحة التي صادق عليها البرلمان قبلا، وتمثل هاتين التقنيتين في قانون المالية التكميلي وتحويل الاعتمادات المالية.

1. قانون المالية التكميلي

نظرا لبروز مستجدات اقتصادية ومالية تؤدي على خلخلة التوازن بين التقديرات التي يتضمنها قانون المالية سواء كانت إيرادات أو نفقات، وبين واقع عملي قد ينفى الصحة عن بعض هذه التقديرات، مما يستوجب تعديل الميزانية السنوية أي تعديل قانون المالية بقانون تكميلي، ويتمثل هذا في تعديل

الاعتمادات المالية المخصصة في قانون المالية، بما يتوافق وواقع الفترة المتبقية لتنفيذ قانون المالية، والتي غالبا لا تتجاوز الستة (06) أشهر.

إن هذا التعديل يفرض على الحكومة تقديم مبررات له أمام غرفتي البرلمان التي غالبا ما تتسم بالعمومية، يقابلها موافقة للأغلبية المؤيدة وتنديد للمعارضة بالسياسة المالية والاقتصادية والتشكيك في صحة الأرقام المعطاة من الحكومة.

ولم يقتصر الأمر في السنوات الأخيرة على عمومية المبررات، بل امتد إلى إصدار قانون المالية التكميلي بأمر رئاسي⁽¹⁾، الوضع الذي يجعل من البرلمان في موقف لا يسمح له بالمناقشة، بل عليه المصادقة أو عدم المصادقة فقط.

2. تحويل الاعتمادات المالية

الأصل أن تقدم الحكومة مشروع قانون المالية يكون بعد دراسة عميقة واستشرافية لفترة السنة المقبلة، يعكس صحتها موافقة تقديرات النفقات والإيرادات للواقع الميداني الذي تنزل عليه هذه التقديرات.

¹ - Fatiha Benabbou-Kirane, Droit parlementaire algérien, tome2, office des publications universitaires, p107

إلا أن المتفحص للجرائد الرسمية يدرك حجم الهوة السحيقة بين تقديرات الحكومة وبين الواقع الميداني، من خلال كثرة المراسيم الرئاسية المتضمنة عمليات تحويل الاعتمادات المالية من قطاع إلى قطاع⁽¹⁾، وهو ما يعكس الرؤية الإستشرافية الحكومية المحدودة والآنية للفترة المقبلة؛ بالرغم من كون بعض التحويلات تجدد لها مبررات كالتعديلات الحكومية التي تحدث وزارات جديدة، الكوارث الطبيعية، النظام الجديد للأجور..... الخ.

وإذا كان قانون 17/84 في مادته 32 قد سمح للسلطة التنفيذية بتحويل الاعتمادات بالنص على أنه " يمكن تعديل اعتمادات الميزانية المفتوحة لفصل يتضمن نفقات التسيير خلال السنة المالية بموجب مرسوم يقضي بتحويل الاعتمادات أو نقلها "، إلا أن كثرتها خلال السنة المالية هو خير كاشف عن محدودية توقعات وتقديرات الحكومة، كما أن هذه الأخيرة عوض أن تسأل عن ضيق رؤيتها من طرف غرفتي البرلمان تتجاوز ذلك بالتعديل في نسب بعض الرسوم التي تعتبر موردا مهما من الموارد المالية للدولة، مما يساهم في ضعف رقابة البرلمان على تنفيذ ما تم التصويت والمصادقة عليه⁽²⁾.

¹ - من خلال اطلعنا على الجرائد الرسمية الصادرة بين 01 جانفي 2010 و 01 مارس 2011 لاحظنا أن عدد مرات تحويل الاعتمادات المالية المتعلقة بقانون المالية 2010 هو 44 تحويل اعتماد ، كان أول تحويل اعتماد صادر يوم 10 مارس 2010 أي بعد مرور شهرين وعشرة أيام من بداية تنفيذ ميزانية سنة 2010

² - جاء في بيان المجلس الوزاري المشترك المنعقد بالجزائر في 8 جانفي 2011 لدراسة التدابير التي يتعين تنفيذها من أجل مواجهة الارتفاع المفاجئ لأسعار بعض المواد الغذائية الأساسية

"بناء على تعليمة السيد رئيس الجمهورية وبهذا الشأن تم في البداية تسجيل المعائنات الآتية : وبعد تسجيله لهذه المعائنات اتخذ المجلس الوزاري المشترك باسم الحكومة وبموافقة رئيس الدولة الإجراءات الآتية : أولا: يعلق اعتبارا من الفاتح جانفي 2011 إلى غاية 31 أوت 2011 دفع الحقوق الجمركية المطبقة على استيراد السكر الأحمر والمواد الأساسية التي تدخل في إنتاج الزيوت الغذائية مع العلم أن هذه الحقوق الجمركية تقدر بنسبة 5 % ثانيا : يعلق ابتداء من الفاتح جانفي 2011 إلى غاية 31 أوت 2011 دفع الرسم على القيمة المضافة على السكر الأحمر والمواد الأولية التي تدخل في إنتاج الزيوت الغذائية . مع العلم أن هذا الرسم على القيمة المضافة يقدر ب 17 % ثالثا : يعلق ابتداء من الفاتح جانفي 2011 إلى غاية 31 أوت 2011 دفع الضريبة على أرباح الشركات المطبقة على نشاط إنتاج

ثالثا : عدم تقديم الحكومة مشروع قانون تسوية الميزانية

بعد مرور سنة من تنفيذ قانون المالية تقوم الحكومة بجمع وتلخيص مجمل النفقات والإيرادات المنفذة في نص يتم عرضه على غرفتي البرلمان ليتم التصويت عليه وهو ما يسمى بقانون ضبط الميزانية وهو ما جاءت به المادة 02/160 "تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان".

إضافة لذلك فقد أوردت المادة الثانية من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية⁽¹⁾ أن مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية يكون من مرفقات قانون المالية السنوي، أي أن وقت تقديم مشروع قانون المالية للسنة اللاحقة يسبقه تقديم قانون تسوية ميزانية السنة السابقة.

زيت المائدة والسكر ومعالجتهما وتوزيعهما؛ مع الإشارة إلى أن هذه الضريبة تقدر نسبتها بـ 19% فيما يخص نشاطات الإنتاج وبـ 25% بالنسبة لنشاطات التوزيع. رابعا : إن هذا التعليق المؤقت والاستثنائي لدفع الحقوق الجمركية والرسم على القيمة المضافة والضريبة على أرباح الشركات بالنسبة للسكر الأحمر والزيوت الغذائية يمثل عبئه الإجمالي نسبة 41% الذي يحسم من عسر الكفلة....سادسا: وحرصا على وضع حد للوضعية الراهنة التي تتميز بشبه احتكار مادة السكر في السوق المحلية قررت الحكومة ابتداء من أول جانفي إلى 31 أوت 2011 تعليق دفع الرسوم الجمركية وكذا الرسم على القيمة المضافة مؤقتا وبصفة استثنائية على عمليات استيراد السكر الأبيض .

واضح أن الإجراءات المتخذة حيال زيادة أسعار بعض السلع ذات الاستهلاك الواسع تدخل في صميم اهتمام الحكومة بالحفاظ على القدرة الشرائية للمواطن، إلا أن تعليق دفع الرسوم المذكورة ليس له ما يبرره قانونا، إذ تم بدون موافقة غرفتي البرلمان.

- أنظر الموقع الإلكتروني لجهة التحرير الوطني www.pfln.dz/index.php يوم 29 سبتمبر 2011، الساعة الثالثة بعد الزوال.

¹ - القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية الصادر بتاريخ 07 جويلية 1984

إلا أن الواقع العملي أثبت أن الحكومات المتعاقبة منذ سنة 1978 لم تقدم إلا أربعة (04) قوانين تسوية الميزانية بين 1981 و1987 المتعلقة بالسنوات 1978 و1981⁽¹⁾، وبالتالي لم يكن لوجود مجلس الأمة أي دور يذكر في تقديم مشروع لقانون تسوية الميزانية.

وإذا كان تعاقب الحكومات الكثير وراء ذلك، إلا أن هذا لا يعفي الحكومة من هذه المسؤولية لأنها الوحيدة المخولة دستوريا بوجود تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية⁽²⁾، وعدم التقديم هذا هو خرق لالتزام دستوري ومظهر من مظاهر عدم احترام السلطة التنفيذية للدستور وللسلطة التشريعية⁽³⁾ نظرا لأن الحكومة اللاحقة تمارس مهامها وفق أرقام وإحصاءات الحكومة السابقة.

إن هذا التجاهل سبب لفقدان الرقابة المالية هيبتها وفعاليتها، ذلك أنها عماد العمل الرقابي ككل لأن قانون المالية هو عصب العمل الحكومي.

لهذا وجب ملء الفراغ القانوني المتمثل في انعدام القواعد والإجراءات القانونية اللازمة لتطبيق أحكام المادة 01/160 من الدستور، التي تلزم الحكومة بتقديم عرض لكل غرفة من البرلمان عن

¹ - Fatiha Benabbou-Kirane, Op Cit, p108

² عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 379

³ كثيرا ما تم استنكار النواب لمثل هذا التجاهل كما جاء على لسان أحد النواب "هل نسمح لأنفسنا وللمرة الثالثة بالتصويت على مشروع قانون المالية الذي هو في واقعه تقديرات وتوقعات لا أكثر بدون معرفة واقع التنفيذ"

أنظر:- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 162، يوم 1999/12/01، الجلسة المنعقدة في 1999/11/14، ص 29

تساءل النائب الحبيب قيدوم عن إمكانية دراسة قانون المالية في غياب جزء منه: "...فهل يمكن تقنيا أن يناقش مشروع قانون المالية بناء على احتمالات دون تقييم للسنة الماضية..."

أنظر:- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 162، يوم 1999/12/01، الجلسة المنعقدة في 1999/11/14، ص 23

استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، على مستوى القانون العضوي 02/99 وعلى مستوى النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، كما أنه على الحكومة الإسراع بتقديم مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية .

الفرع الثاني : مساهمة مجلس الأمة في مناقشة السياسة الخارجية

لقد أكدت العديد من مواد الدستور أن السياسة الخارجية للدولة هي من صنع رئيس الجمهورية باعتباره مجسدا لوحدة الأمة ومعبرا عن مثلها وحاميا لدستورها⁽¹⁾، وباعتبار السلطات التي خوله إياها الدستور في صنع هاته السياسة⁽²⁾ والتي لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوضها إلى أي كان⁽³⁾ وبالتالي فهي وإن كانت تعكس حقيقة رأي الشعب في هذه السياسة، إلا أن هذا لا يعني أن رقابة

¹ - جاء في المادة 70 من الدستور "يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة ووحدة الأمة، وهو حامي الدستور، ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها....".

جاء في المادة 76 من الدستور "يؤدي رئيس الجمهورية اليمين حسب النص الآتي: "....وأسعى بكل قواي في سبيل تحقيق المثل العليا للعدالة والحرية والسلم في العالم"....".

² - جاء في المادة 77 من الدستور "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تحولها صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية : ... - يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها.....".

جاء في المادة 2/78 من الدستور " ويعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم".

³ - جاء في المادة 87 من الدستور ".... كما لا يجوز أن يفوض سلطته في وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77 و78.....".

البرلمان لا تمتد إليها، بل من واجب البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية أن يبقى وفيًا لثقة الشعب ويظل يتحسس تطلعاته⁽¹⁾.

إن من بين اختصاصات البرلمان الدستورية ما جاءت به المادة 1/130 من الدستور " يمكن للبرلمان أن يفتح لمناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين (أولاً)؛ يمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الاقتضاء، بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية (ثانياً) " .

أولاً : تحريك إجراءات المناقشة ورئاسة البرلمان بغرفتيه معاً للمناقشة

لقد أعطى المؤسس الدستوري في المادة 130 من الدستور رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى غرفتي البرلمان الحق في طلب انعقاد البرلمان للاجتماع بغرفتيه لمناقشة السياسة الخارجية كما منح القانون العضوي 99\02 رئاسة اجتماع البرلمان رئيس مجلس الأمة في المادة 1/99 منه.

أ . تحريك إجراءات المناقشة

كما أسلفنا فإن إجراءات مناقشة السياسة الخارجية يحركها بدعوة البرلمان للاجتماع بغرفتيه معاً كل

من :

¹ - المادة 100 من الدستور.

1- رئيس الجمهورية : والظاهر أن الرئيس غالبا ما يستعمل هذا الطلب لرغبته في تأييد البرلمان له، و بالتالي يدعم مركزه السياسي محليا أمام المعارضة إن وجدت⁽¹⁾، ودوليا لإثبات أن البرلمان باعتباره ممثلا للشعب مؤيد له في سياسته الخارجية⁽²⁾.

2- رئيس إحدى الغرفتين: إضافة إلى إمكانية رئيس الجمهورية طلب انعقاد البرلمان بغرفتيه معا لمناقشة السياسة الخارجية، فقد منح المؤسس الدستوري كذلك هذا الحق إلى أحد رئيسي غرفتي البرلمان، أي رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾.

قد تكون مبادرة رئيس إحدى الغرفتين لاجتماع البرلمان لمناقشة السياسة الخارجية كأداة رقابة برلمانية، إذا كان هذا الرئيس ليس له نفس التوجه السياسي الخارجي مع رئيس الجمهورية⁽⁴⁾، خاصة إذا كان مدعما . رئيس الغرفة . بأغلبية برلمانية مسانده له في مسعاه.

أما إذا كان رئيس هاته الغرفة مساندا للسياسة الخارجية لرئيس الجمهورية، فان هذه المبادرة لن تكون إلا إذا رأى فيها دعما لرئيس الجمهورية في هذا المجال⁽⁵⁾.

ب- رئاسة البرلمان المجتمع بغرفتيه معا

¹. فاطمة الزهراء غريبي، المرجع السابق ص 113

². صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 303

³. المادة 130 من الدستور

⁴. صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 303

⁵. صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 303

لقد خول القانون العضوي 02/99 في المادة 99⁽¹⁾، رئيس مجلس الأمة رئاسة البرلمان المنعقد

بغرفتيه المجتمعتين لمناقشة السياسة الخارجية للدولة

وإذا كان هذا التحويل على غرار التحويلات الأخرى في المادة المذكورة، يبدو تطبيقا سليما

للأعراف و التقاليد و التطبيقات البرلمانية العالمية المقارنة يستند للأسس التالية :

1- أن رئيس مجلس الأمة هو رجل الدولة الثاني بعد رئيس الجمهورية حسب أحكام الدستور ورأي

المجلس الدستوري رقم 08 المؤرخ في 21/02/1999⁽²⁾.

2- بما أن مجلس الأمة هو الغرفة العليا في النظام الدستوري الجزائري الحالي وظيفيا و موضوعيا فمن

المنطق أن يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا⁽³⁾.

3- إن ديمومة مؤسسات الدولة واستمراريتها في جميع الظروف العادية والاستثنائية، يحتم تولى رئيس

مجلس الأمة رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا⁽⁴⁾.

4- إن عامل السن الذي جاء به القانون العضوي المتعلق بالانتخابات و الذي حدد السن الأدنى

للنيابة بثمانية وعشرون (28) سنة في حين رفعها إلى أربعين (40) سنة لعضوية مجلس

¹ جاء في المادة 99 من القانون العضوي 02/99 "يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، رئيس مجلس الأمة في الحالات المنصوص عليها في المادة.....و 130 الفقرة الثانية(2)....من الدستور"

² رأي رقم 08/ر.ق.ع.م/د.م 99 المؤرخ في 21 فيفري 1999

³ عمارعوابدي، رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد الخامس، الجزائر، أفريل 2004، ص 112

⁴ رأي رقم 08/ر.ق.ع.م/د.م 99 المؤرخ في 21 فيفري 1999

الأمة⁽¹⁾، الأمر الذي يدل على مراعاة القانون لمزايا الرشد وتحمل المسؤولية مما يدعم فكرة تولى رئيس مجلس الأمة رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتي المجتمعين معا⁽²⁾.

قد تبدو هذه المبررات منطقية وقوية لرئاسة رئيس مجلس الأمة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين لمناقشة السياسة الخارجية للدولة، إلا أن الدعم الشعبي للسياسة الخارجية للدولة ممثلا في البرلمان وخاصة المجلس الشعبي الوطني، يبدو مبررا كذلك لأن تعقد رئاسة البرلمان لرئيس المجلس الشعبي الوطني، خاصة أنه قد يكون رئيس مجلس الأمة نفسه من الثلث (3/1) الرئاسي المعين من طرف رئيس الجمهورية.

ثانيا : القيمة القانونية للائحة المناقشة

بالرغم من أن الدستور قد نص على مناقشة السياسة الخارجية كآلية رقابة وإمكانية إصدار لائحة كتويج لهذه المناقشة، إلا أن القانون العضوي 02/99 لم يتطرق إلى إجراءات إصدار اللائحة أو تبيان أثارها القانونية.

¹ المادة 128 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات

² عمار عوابدي، رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري، المرجع السابق، ص 113

لكن ما نوردته كملاحظة أولى من خلال استعمال المؤسس الدستوري في المادة 2/130 كلمة "يمكن" الأمر الذي يعني أن اللائحة الصادرة عن البرلمان المنعقد بغرفتيه لدى المناقشة السياسية الخارجية عديمة الأثر القانوني.

إن أثر هاته اللائحة هو مجرد موقف سياسي للبرلمان تجاه سياسة رئيس الجمهورية في المجال الخارجي⁽¹⁾، سواء كان هذا الموقف مؤيدا وهذا ما يعني زيادة في إضفاء طابع المشروعية الشعبية على السياسة الخارجية للدولة⁽²⁾، أو معارضا لتوجهات الرئيس، ولهذا الأخير الحرية في تقدير مضمون الموقف السياسي. المعبر عنه باللائحة. و الأخذ به أو بجزء منه أو عدم الأخذ به أصلا، رغم أن موقف البرلمان المعارض للسياسة الخارجية لرئيس الجمهورية قد يكون محرجا له أمام الرأي العام المحلي و الدولي.

أما الملاحظة الثانية فهي كون أن انعقاد البرلمان بغرفتيه معا و بناء على طلب أحد أهم ثلاثة من أركان النظام السياسي في الجزائر يعني عموما أهمية موضوع الانعقاد، الذي يقود بالضرورة لأهمية ما يتمخض عنه هذا الانعقاد⁽³⁾، إلا أن ما جاء به المؤسس الدستوري في المادة 2/130 لا يعكس هاته الأهمية، نظرا لنصه على إمكانية أن تتوج هذه المناقشة بلائحة إن اقتضى الأمر.

1. فاطمة الزهراء غربي، الرسالة السابقة، ص 115

2. عبد الكريم سيدي موسى، المساهمة البرلمانية في ديمقراطية العلاقات الدولية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 10، الجزائر، أكتوبر 2005، ص 2827

3. فاطمة الزهراء غربي، الرسالة السابقة، ص 115

وإذا كان مفهوم الاقتضاء هنا غير محدد معناه، فإنه بمفهوم المخالفة يعني أن عدم الاقتضاء معناه عدم إصدار لائحة⁽¹⁾، وبالتالي فإن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، وبرئاسة رئيس مجلس الأمة قد لا تكون مناقشته ذات أهمية.

¹ فاطمة الزهراء غريبي، الرسالة السابقة، ص115

الخاتمة

الخاتمة :

إذا كنا قد طرحنا في مقدمة هذا البحث مجموعة من المبررات السياسية والقانونية التي كانت الدوافع التي حدت إلى تأسيس مجلس الأمة، وإذا كان المبرر الرئيسي وفق نظرنا هو مبرر خلق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في إطار توازن داخلي بين غرفتي البرلمان، فإننا في آخر هذا البحث يمكننا القول أن التوازن غير موجود لاعتبارات النتائج التي توصلنا إليها والتي هي :

1- حاول المؤسس الدستوري أن يقيم نوعاً من التوازن بين الغرفتين في مجال النشاط التشريعي، حيث أعطى للمجلس الشعبي الوطني حق الاقتراح وحق التعديل، بينما أعطى لمجلس الأمة حق المصادقة على النصوص القانونية المحالة إليه، وبالتالي منع عن المجلس الأخير حق المبادرة وبالنتيجة حق التعديل نظراً لانتهاجه نظام الذهاب في الاتجاه الواحد.

غير أن التوازن كان بين اختصاصين مختلفين متكاملين (اقتراح/مصادقة)، وبالتالي فمبرر هذا التوازن يعكس في حقيقته تقسيماً لسلطة واحدة على مؤسستين، مما يعني بالنتيجة إضعافاً لسلطة الغرفة الأولى صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع بكل مراحلها، وبالنتيجة كذلك إضعافاً لسلطة البرلمان، وهذا بخلاف سلطة موازية تستمد صلاحياتها بتر جزء مهم من صلاحيات الغرفة الأولى، لأن

الآثار القانونية لن تنتج إلا باستكمال جميع الإجراءات، وهذا الضعف لن يكون إلا في صالح السلطة التنفيذية.

2- إن عائق نسبة المقترحين التعديل الدستوري-ثلاثة أرباع(3/4) أعضاء الغرفتين- يحول دون تفعيل هذا الاقتراح على أرض الواقع، يضاف إليه عائق آخر يتمثل في الفراغ الإجرائي التشريعي الذي يصعب من عملية تقديم الاقتراح.

بالموازاة مع ذلك فإن التوازن مفقود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح هذه الأخيرة، إذ نجد أن رئيس الجمهورية مخير في عرض مشروع التعديل الدستوري على الشعب أو على البرلمان بغرفتيه، في حين أن اقتراح البرلمان يجب أن يعرض على الاستفتاء الشعبي فقط؛ كما أن رئيس الجمهورية إن كان على توافق مع البرلمان يكفيه ثلاثة أرباع(4/3) أعضائه لقبول مشروعه في تعديل الدستور⁽¹⁾ في حين أنها لا تكفي لقبول الرئيس اقتراح البرلمان التعديل الدستوري؛ وإضافة لذلك فعلاقة عرض مشروع التعديل الدستوري لرئيس الجمهورية بالاستفتاء الشعبي هي علاقة مباشرة بين طرفين (رئيس الجمهورية/ الشعب)، لكن علاقة عرض اقتراح التعديل الدستوري للبرلمان بالاستفتاء الشعبي هي علاقة غير مباشرة، تتدخل فيها السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في قبول أو رفض عرض الاقتراح على الاستفتاء الشعبي.

¹- وافق البرلمان بغرفتيه على مشروع التعديل الدستوري في مناسبتين، الأولى في دسترة الأمازيغية، الثانية بمجموعة من التعديلات في 08 نوفمبر 2008.
أنظر :- قانون 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 25، المؤرخة في 14 أبريل 2002
- قانون 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008

4- إن اشتراط أغلبية ثلاثة أرباع ($\frac{3}{4}$) الأعضاء لمصادقة مجلس الأمة على النصوص القانونية، يعني ضرورة مشاركة الثلث ($\frac{1}{3}$) المعين في عملية المصادقة إتماماً أو إيقافاً، ولا يمكن تفسير هذا التلازم بين النسبتين إلا بحرص المؤسس الدستوري على بقاء تفوق السلطة التنفيذية من خلال مؤسسة مجلس الأمة .

5- إن اعتماد نظام الغرفتين يعني بدهاء اعتماد آلية لحل الخلاف بينهما - مع مراعاة التوازن بين الغرفتين وبين السلطتين التشريعية والتنفيذية - إلا أن الآلية التي اعتمدها المؤسس الدستوري لحل الخلاف وفي ظل اعتماد نظام الذهاب في اتجاه واحد، تعبر عن قصر النظر في معالجة الخلاف، من خلال النص على الآلية فقط دون مراعاة للنظام المعتمد في معالجة النص التشريعي؛ وفتح المجال للتدخل الحكومي في معالجة الخلاف، مما يعني أولاً أن مجلس الأمة بهذه الكيفية لم يكن إلا أداة لخلق اللاتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأخيرة.

6- تكفي مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل الحكومي حتى يصير برنامجاً قابلاً للتنفيذ، إذ أن عرض هذا المخطط على مجلس الأمة وإن كان وجوبياً على الحكومة إلا أن أثره القانوني لا يتعدى إصدار لائحة يعبر فيها المجلس عن رأيه تجاه عرض المخطط؛ وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد، اشتراط نصاب عشرون (20) عضواً⁽¹⁾ للتوقيع على كل لائحة، مما يصعب على الأقلية المعارضة في مجلس الأمة، إصدار لائحة تعبر فيها عن رأيها في مخطط العمل .

¹ - بخصوص تقديم الحكومة عرضاً حول مخطط عملها إلى مجلس أحيالت المادة 2/49 من القانون العضوي 02/99 إلى المادة 52 التي جاء فيها يجب أن يوقع اقتراح اللائحة عشرون (20) نائباً على الأقل ليكون مقبولاً

7- للحكومة السلطة التقديرية في عرض بيان سياستها العامة أمام مجلس الأمة وبالنتيجة

فلن يكون هناك أي أثر قانوني ناتج عن ذلك، إلا أن هذا العرض على ارتباط مباشر بموقف الغرفة الأولى من هذا البيان، مما يعني تبعية مجلس الأمة لهذه الغرفة في مسألة خلق السلطة التقديرية للحكومة في عرض البيان من عدمه.

8- إن ضعف الآليات الرقابية لمجلس الأمة تجاه الحكومة يتمثل في وجهين، الوجه الأول ضعف ذو بعد قانوني خارجي يتمثل في عدم النص على الآثار القانونية المترتبة على تفعيل إحدى هاته الآليات الرقابية، والشروط التعجيزية لتفعيل بعض الآليات كاشتراط توقيع ثلاثون (30) عضواً على موضوع الاستجواب، أما الوجه الثاني فهو ضعف ذو بعد ميداني داخلي يتمثل في عزوف أعضاء مجلس الأمة عن استخدام وسائل الرقابة الممنوحة لهم، حيث قلة عدد الأسئلة وانعدام تفعيل آليتي الاستجواب والتحقيق.

9- إذا كان توظيف آليات الرقابة غير المرتبة للمسؤولية السياسية يتباين بين الغرفتين فإن التشابه بينهما في هذا الضعف يكون في الميدان المالي، فإضافة إلى أن المبادرة بقانون المالية هو مشروع وليس اقتراحاً، نجد أن الرقابة البرلمانية على تنفيذ قانون المالية تتميز بالهشاشة، لاعتبارات متعلقة بالغرفتين كضعف قاعدة المعلومات المالية لديهما، واعتبارات متعلقة بالحكومة من خلال تقنياتها في التهرب من التنفيذ؛ ليمتد هذا الضعف إلى ما بعد التنفيذ، من خلال التهرب الحكومي عن عدم

تقدم قانون تسوية الميزانية، وعدم حرص الأعضاء على تقديم هذا القانون، بالرغم من أنه التزام دستوري على الحكومة.

10- إن فتح البرلمان مناقشة حول السياسة الخارجية الهدف منها دعم مواقف الرئيس خارجيا، إذ لو كان الهدف هو رقابة البرلمان ولو رقابة سياسية، لتم النص على وجوب إصدار لائحة.

إن مجموعة الاجراءات التي نرى أنها قد تفيد في خلق مكانة هامة وأساسية لمجلس الأمة في البرلمان الجزائري، وبالنتيجة انسحاب هذه المكانة على البرلمان؛ تنطلق من فكرة الإبقاء على نظام الغرفتين غير المتعادل، وهو المعتمد في الجزائر حاليا، والذي يعني تفوقا للمجلس الشعبي الوطني، بحكم أنه يملك صلاحيات لا يملكها مجلس الأمة، كحق اقتراح القوانين وحق التعديل هذه التوصيات يمكن أن نضمها في العناصر التالية :

1- رفع تدخل السلطة التنفيذية في تعيين ثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة، بالنص في صلب الدستور على أن يكون جميع أعضاء هذا المجلس من المنتخبين؛ ويتم انتخاب هذا الثلث (3/1) على مستوى النقابات المهنية، كنقابات الأطباء، المحامين، الصحفيين، أساتذة التعليم العالي، العمال، التجار، الفلاحين، وغيرها من النقابات الأخرى.

2- تحسين شروط الترشح لعضوية مجلس الأمة، خاصة المستوى الأكاديمي للمرشح.

3- اعتماد مبدأ المبادرة المزدوجة بين الغرفتين في اقتراح القوانين، بتمكين مجلس الأمة من

حق الاقتراح وحق التعديل.

4- توحيد نسبة التصويت والمصادقة على القانون بكلا الغرفتين، كأن تكون بأغلبية

الأعضاء الحاضرين في عملية التصويت، وبأغلبية أعضاء المجلس المحال إليه النص القانوني المصوت

عليه في عملية المصادقة.

5- إعادة النظر في آلية حل الخلاف، كاستعمال آلية الذهاب والإياب لعدد محدد من

المرات، مرة واحدة إذا كان النص القانوني يستلزم الاستعجال في صدوره، أو إذا كان الاختلاف

شكليا بسيطا، كالاختلاف في صياغة النص القانوني أو كيفية ترتيب مواده؛ وتكون مرتين إذا كان

الاختلاف يخص موضوع النص القانوني، سواء في بعض أحكامه أو كلها

في حالة فشل اللجنة في التوصل إلى حل، أو أن إحدى الغرفتين رفضت المصادقة على

الأحكام التي اتفق عليها ممثلو الغرفتين في اللجنة المتساوية الأعضاء، تعطى الكلمة الأخيرة

للمجلس الشعبي الوطني، سواء بالمصادقة على النص القانوني المتوصل إليه في نهاية مرحلة الذهاب

والإياب، إذا لم تتوصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى الاتفاق على نص موحد؛ وإذا ما توصلت

هذه اللجنة إلى الاتفاق على نص موحد، فإن المجلس الشعبي الوطني يصادق على هذا النص.

6- تعديل المادة 7/84 من دستور 1996، والمادة 56 من القانون العضوي

02/99، بما يوجب على الحكومة تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة.

7- تعديل أحكام المواد 52، 2/65، 77 من القانون العضوي 02/99، والمواد 72،

75، 3/76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الناصة على الحدود الدنيا لعدد أعضاء مجلس الأمة

في مباشرتهم عملية الرقابة على أعمال الحكومة؛ بتخفيض هذه الحدود الدنيا إلى نصف العدد

المذكور في كل مادة، وهذا بما يتوافق مع عدد أعضاء مجلس الأمة، الذي لا يتجاوز نصف عدد

النواب.

8- النص على أجل للإجابة على السؤال الشفوي ومن طرف الوزير المعني، وليس وزير

العلاقات مع البرلمان، إلا إذا كان الظرف يفرض ذلك.

9- النص على أن جلسة الاستجواب قد تنتهي بطرح المسؤولية السياسية الفردية للوزير

المعني بالاستجواب، مع وجوب حضوره شخصيا للجلسة.

10- تحسين قاعدة المعلومات المالية لدى غرفتي البرلمان، والنص في أحكام قانون المالية

على أن لا يتم تحويل أي اعتماد مالي يتجاوز حدا معيناً إلا بموافقة غرفتي البرلمان، والتعجيل

بإصدار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية.

11- إشراك السلطة التشريعية في صنع السياسة الخارجية للدولة بالنص على وجوب

إصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه لائحة، يعبر فيها عن موقفه من السياسة الخارجية لرئيس الجمهورية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

أ. الكتب

- إبراهيم سليم عبد المجيد ، السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2010
- أبو يونس محمد باهي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، طبعة 2002 ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.
- البريتني ماريو وعدد من الباحثين، معنى الأمة، ترجمة أديب العاقل، منشورات وزارة الثقافة والإرشاد القومي ، دمشق، 1979.
- بقالم مراد، نظام الإزدواج البرلماني وتطبيقاته، الطبعة الأولى، مصر، مكتبة - الإسكندرية، مصر، 2009. الوفاء القانونية
- بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال - إلى اليوم، طبعة 2010، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- بوالشعير السعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الطبعة الثامنة، بن عكنون، الجزائر، 2007 .
- بوالشعير السعيد النظام السياسي الجزائري، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، بن عكنون، الجزائر.
- بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002.
- الحلو ماجد راغب، النظم السياسية دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2007.
- الدستوري - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر.

- الدباس علي محمد، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية
2008 النيابية دراسة مقارنة، وزارة الثقافة، عمان، الأردن
- طربوش قائد محمد، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري،
الطبعة الأولى المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان،
1995
- الطماوي سليمان محمد، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي
الفكر الإسلامي الطبعة الخامسة ، مطبعة عين شمس، 1986.
- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري،
2006 دار الخلدونية الجزائر،
- عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائري، دار الهدى، عين
مليلة، الجزائر، طبعة 2009.
- الغزال إسماعيل ، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، المؤسسة
الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1982.
- قزو محمد أكلي، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية(دراسة مقارنة)، دار -
الخلدونية الجزائر، 2003.
- محمد حسين عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان،
2009.
- المصدق رقية، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، الطبعة
الثانية، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، المغرب، 1990.

ب - الرسائل الجامعية:

- ثامري عمر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، رسالة - ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2006/2005.
- جفال نور الدين، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، رسالة ماجستير، كلية 1.200 الحقوق جامعة الجزائر، 2000/
- خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة - دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2010/2009.
- خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001/2000.
- سالمى عبد السلام، نظام المجلسين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة البليدة، أبريل 2006.
- شفار علي، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، مذكرة ماجستير، كلية - 200.2004/3 الحقوق، جامعة الجزائر،
- طبيبي عيسى، طبيعة النظام النيابي الجزائري في ظل دستور 1996، رسالة - ماجستير، كلية الحقوق جامعة البليدة، أبريل 2005.
- عباس سيرة، استقلالية وفعالية السلطة التشريعية دراسة حالة العهدة البرلمانية (2002/1997) رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2008/2007.
- عفرون محمد، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، كلية 2007. الحقوق، جامعة الجزائر،
- غريبي فاطمة الزهراء، رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة البليدة، 2005.

ثانيا: المقالات

أ-المجلات والنشريات

- بلعياط عبد الرحمان ، مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع الميداني، مجلة
02، العدد2003الفكر البرلماني، الجزائر مارس
- بودهان موسى، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب،
العدد 02، الجزائر 2003.
- بوديار محمد، مجلس الأمة كرمز لنظام الثنائية البرلمانية الواعدة، مجلة الفكر
البرلماني، العدد11 الجزائر، جانفي2006.
- جبار عبد المجيد، مداخلة ضمن الندوة الثانية للمنطلقات الفكرية و السياسية
لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، نشرية لمجلس الأمة، أكتوبر 1999.
- خرباشي عقيلة، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر
البرلماني، العدد25، الجزائر أبريل 2010.
- خرباشي عقيلة ، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، مجلة
الفكر البرلماني، الجزائر جويلية 2009، العدد23
- خويضر الطاهر ، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية
التشريعية، مجلة الفكر البرلماني الجزائر، أبريل 2004
- شريط الأمين، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، نشریات مجلس
1998الأمة، الجزائر ديسمبر
- سيدي موسى عبد الكريم ، المساهمة البرلمانية في ديمقراطية العلاقات الدولية، مجلة
الفكر البرلماني، العدد 10، الجزائر، أكتوبر2005
- شريط الأمين ، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني،
الجزائر أكتوبر2005، العدد10.
- شريط الأمين ، عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم، مجلة الفكر
البرلماني، الجزائر جوان2003، العدد 03

- شريط الأمين ، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مجلة الفكر البرلماني الجزائر، 2002، العدد الأول

- شيهوب مسعود، نظام الغرفتين البرلماني (النشأة والتطور)، مجلة الفكر البرلماني، ديسمبر 2002 العدد 01.

- طرطار أحمد ، دور الاستجواب والمساءلة في عملية الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي، مجلة الفكر البرلماني، العدد 15، الجزائر، فيفري 2007

- عمير سعاد ، النظام القانوني لمجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، فيفري 2007، - عوابدي عمار ، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون، نشرية ، العدد 15 1998 لمجلس الأمة، الجزائر، نوفمبر

- عوابدي عمار، رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد الخامس، الجزائر، أبريل 2004

- عوابدي عمار ، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، ديسمبر 2002، العدد الأول

- عوابدي عمار، فكرة القانون العضوي و تطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان و العلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، مارس 2003، عدد 02،

- قدياري حرز الله ، لمحة عن نظام الغرفتين في العالم، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، جويلية 2004، العدد 06،

- كشود محمد ، المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، نشرية تصدر عن مجلس الأمة، الجزائر، نوفمبر 1998

- لزهارى بوزيد ، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، ديسمبر 2002، العدد 07

- بوزيد لزهارى، اللجنة المتساوية الأعضاء فى النظام الدستورى الجزائرى، مجلة الفكر البرلمانى، الجزائر، ديسمبر 2002، العدد 01،

- مقدم سعيد ، قراءة فى صلا حىات مجلس الأمة، مجلة النائب، الجزائر، 2003، العدد 01

- بلس شاوش البشیر ، مجلس الأمة فى تصور المجلس الدستورى، مجلة الفكر البرلمانى، الجزائر، مارس 2003، العدد 02

حصيلة نشاطات مجلس الأمة (1998-2004)، نشرىة لمجلس الأمة، الجزائر، 2004.

حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفى 1998-جانفى 2007)، نشرىة لمجلس الأمة، الجزائر، جانفى 2007.

ب - الجرائد :

ف.ج، لجنة التحقىق البرلمانىة حول الزىة والسكر تسلم تقرىرها الأسبوع المقبل، يومىة الخبر الجزائرىة، يوم 9 نوفمبر 2011، العدد 6529

:المراجع باللغة الفرنسىة

LES OUVRAGES

- 1- Ahmed mahiou, note sur la constitution algérienne du 28 novembre 1996, l'annuaire de l'Afrique du nord (A.N.N), tome 35, CNRC, 1996.
- 2- André Hauriou, Droit constitutionnel et institutions politiques, Edition montch restien, Année1970.
- 3- Benabbou-Kirane Fatiha, Droit parlementaire algérien, tome2, office des publications universitaires.

LES ARTICLES

- 1- Abdelmadjid Djebbar, Le conseil de la nation et le pouvoir normative du conseil constitutionnel, revue de l'école nationale d'administration, numéro 2-2000.
- 2- Abdelkader Henni , Le pouvoir législative dans la constitution des Etats-Unis et dans la constitution Algérienne , Le séminaire national de l'article 120 du constitution, Ministère des relations avec le parlement, www.mcrp.gov.dz, le 29/09/2011 à 15 :00 H
- 3- El watan, n3078 ,du 21/01/2001 statut parlementaire "Les députes n'apprécient pas," P05 .

النصوص القانونية

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية رقم 9، المؤرخة في 28 فيفري 1989.

228- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 1996 ديسمبر 08، المؤرخة في 76، الجريدة الرسمية رقم 1996 نوفمبر.

3- قانون 03/02 المؤرخ في 10 أفريل 2002 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 25، المؤرخة في 14 أفريل 2002.

4- قانون 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني 1999 مارس 08 المؤرخ في 502/99- قانون عضوي رقم المؤرخة في 15 ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 09 مارس 1999.

6- القانون العضوي رقم 08/07 المؤرخ في 28 جويلية 2007، يعدل ويتم الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 48، المؤرخة في 29 جويلية 2007.

7- القانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 28، المؤرخة في 10 جويلية 1984.

8- القانون رقم 01/01 الصادر عام 2001، الجريدة الرسمية رقم 9، المؤرخة في 4 فيفري 2001

9- رأي رقم 12/ر.ق.م.د/01 المؤرخ في 13/01/2001 المتعلق برقابة المجلس الدستوري للقانون الأساسي لعضو البرلمان.

، يتعلق بمراقبة 1998 فيفري 1010- رأي رقم 04/ ر.ن.د/ م.د/ 98 المؤرخ في
، المؤرخة في 8 مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية رقم
1998 فيفري 18

11- رأي المجلس الدستوري رقم 08/ ر.ق.ع.م.د. المؤرخ في 21 فيفري 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة
القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية
1999. مارس 09، المؤرخة في 15 بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم

، الجريدة الرسمية 121997- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الصادر عام
1997 أوت 13، المؤرخة في 53 رقم

13- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الصادر عام 2000، الجريدة الرسمية
رقم 46، المؤرخة في 30 جويلية 2000

، 08، الجريدة الرسمية رقم 141998- النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر عام
1998 فيفري 18 المؤرخة في

15- النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر عام 1999، الجريدة الرسمية رقم 84،
المؤرخة في 28 نوفمبر 1999

16- النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم الصادر عام 2000، الجريدة
الرسمية رقم 77، المؤرخة في 17 ديسمبر 2000

17- الدستور التونسي الصادر في 01/06/1959 المعدل في 01/06/2002 مايلي

18- الدستور المغربي لسنة 1996

الجريدة الرسمية لمداوالات مجلس الأمة:

- الجريدة الرسمية لمداوالات مجلس الأمة، الدورة العادية الثانية، السنة الأولى 1998، العدد 03، المحضر 05، يوم 1998/11/26 الصادرة بتاريخ 1999/01/02.
- الجريدة الرسمية لمداوالات مجلس الأمة، العدد 07، السنة الأولى، 01 مارس 1999.
- الجريدة الرسمية لمداوالات مجلس الأمة، الدورة العادية الأولى السنة الثانية 1999، العدد 10، المحضر 19 بتاريخ 10 جويلية 1999، الصادر بتاريخ 29 أوت 1999.
- الجريدة الرسمية لمداوالات مجلس الأمة، الدورة الخريفية، العدد 03، المؤرخة في 17 أكتوبر 2002.

الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني:

- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني، رقم 49، المؤرخة في 1998/02/09.
- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني، رقم 107، المؤرخة في 1998/12/12.
- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني، رقم 162، المؤرخة في 1999/12/01.
- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني، رقم 25، المؤرخة في 2000/10/09.
- الجريدة الرسمية لمداوالات المجلس الشعبي الوطني، رقم 53، المؤرخة في 2003/06/09.

المواقع الإلكترونية:

، يوم www.mcrp.gov.dz الموقع الإلكتروني وزارة العلاقات مع البرلمان
29 سبتمبر 2011، الساعة الثالثة بعد الزوال

، يوم www.pfln.dz/index.php الموقع الإلكتروني لجهة التحرير الوطني
29 سبتمبر 2011، الساعة الثالثة بعد الزوال.

الفهرس

الفصل الأول : مجلس الأمة بين الإثراء والتعطيل القانوني

المبحث الأول: إبعاد مجلس الأمة عن المراحل الأولى للنشاط التشريعي

الفرع الأول : اقتراح القوانين حق مجلس الأمة

أولاً: من خلال نصوص الدستور

ثانياً: من خلال النصوص الأخرى

الفرع الثاني: الإقصاء عن حق التعديل نتاج للإقصاء عن الاقتراح في ظل نظام الذهاب في الاتجاه

الواحد

أولاً: على مستوى المادة 120 من الدستور

ثانياً: على مستوى النصوص الأخرى

المطلب الثاني : عدم التوافق بين الإبعاد ومبررات الوجود

الفرع الأول : نقد المبررات السياسية للإبعاد

الفرع الثاني : نقد المبررات القانونية والتقنية للإبعاد

المطلب الثالث: المبادرة بتعديل الدستور بين عوائق تفعيل الاقتراح وتباين الآثار

الفرع الأول : القيود والفراغات عوائق إجرائية للمبادرة البرلمانية

أولاً: القيود الدستورية الواردة على اقتراح التعديل

أ- قيد النسبة المشددة

ب- القيود الدستورية الأخرى على اقتراح التعديل

ثانياً: الفراغ الإجرائي التشريعي عائق لاقتراح التعديل

الفرع الثاني : أثر إنشاء مجلس الأمة على المبادرة بتعديل الدستور

أولاً: أثر مشاركة مجلس الأمة في الاقتراح على التوازن بين الغرفتين

ثانياً: أثر إنشاء مجلس الأمة على التوازن بين البرلمان والسلطة التنفيذية

أ- عدم التوازن الذي يكون حتى في برلمان بغرفة واحدة

ب- مجلس الأمة كمؤسسة كادحة لمشروع التعديل

المبحث الثاني : المساهمة التشريعية من المصادقة إلى الخلاف

54	المطلب الأول : النشاط التشريعي في المجلس الأمة
55	الفرع الأول : الإطار الإجرائي والموضوعي لمناقشات مجلس الأمة
55	أولا: الإطار الإجرائي لمناقشات مجلس الأمة
57	ثانيا: الإطار الموضوعي للمناقشة
58	الفرع الثاني: مجلس الأمة والمصادقة على النص القانوني
58	أولا: أحكام عملية المصادقة
59	أ- نسبة الحضور للمصادقة
59	ب- نصاب المصادقة
61	ثانيا: أبعاد الأخذ بنصاب الثلاثة أرباع 3/4 الأعضاء للمصادقة
62	أ- الأبعاد الإيجابية
68	ب- الأبعاد السلبية
70	المطلب الثاني: إمكانية الخلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني
70	الفرع الأول : طبيعة الخلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني
72	الفرع الثاني : اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف بين الغرفتين
73	أولا: مظاهر استقلالية غرفتي البرلمان في حل الخلاف بينهما
73	أ- استقلالية الغرفتين في ضبط قائمة ممثليها في تشكيل اللجنة
74	ب- استقلالية غرفتي البرلمان في المصادقة على النص الذي أعدته اللجنة
76	ثانيا: مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف بين الغرفتين
76	أ- اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على طلب الوزير الأول
80	ب- اشتراط موافقة الحكومة على التعديلات
85	الفصل الثاني : رقابة مجلس الأمة أعمال السلطة التنفيذية
86	المبحث الأول : انعدام وسائل الرقابة التي ترتب المسؤولية السياسية
87	المطلب الأول : إبعاد مجلس الأمة عن إثراء مخطط عمل الحكومة والمصادقة عليه
87	الفرع الأول : العرض الإعلامي لمخطط عمل وافق عليه المجلس الأول
88	أولا : تقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه

92	ثانيا: تقديم عرض حول مخطط العمل الحكومي إلى مجلس الأمة
96	الفرع الثاني : لائحة مجلس الأمة وأثرها على مخطط عمل الحكومة
96	أولا: إجراءات تقديم اللائحة ومضمونها
98	ثانيا: أثر إصدار اللائحة على مخطط عمل الحكومة
100	المطلب الثاني : إبعاد مجلس الأمة عن تقديم العمل الحكومي
101	الفرع الأول : اقتصار ترتيب آثار تقديم البيان الحكومي على الغرفة الأولى والحكومة
101	أولا: ترتيب آثار تقديم البيان الحكومي من المجلس الشعبي الوطني
102	أ- إصدار لائحة
103	ب- التصويت على ملتصق الرقابة
106	ثانيا: ترتيب آثار تقديم البيان الحكومي من الحكومة
109	الفرع الثاني :إمكانية تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة
109	أولا: ارتباط تقديم بيان السياسة العامة بالسلطة التقديرية للحكومة
111	ثانيا: الأثر السياسي لعرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة
113	المبحث الثاني : اعتراف بحق رقابي عديم الفعالية
113	المطلب الأول : أدوات الرقابة مجرد وسائل للاستعلام
113	الفرع الأول : الأثر السياسي والإعلامي للسؤال
114	أولا: تقسيم السؤال وإجراءات تحريكه
116	ثانيا: القيود التي تضعف فعالية السؤال
122	ثالثا: الأثر القانوني لا يتعدى النص على رد عضو الحكومة
123	الفرع الثاني : الاستجواب والتحقيق وسيلتان دون تفعيل
123	أولا: الاستجواب سؤال شفوي جماعي تم الاستغناء عنه
124	أ- إجراءات تحريك الاستجواب
125	ب- القيود الواردة على تفعيل الاستجواب
127	ج- انعدام الأثر وعدم التفعيل
129	ثانيا: عدم تفعيل وسيلة التحقيق البرلماني

130	أ- إجراءات التحقيق البرلماني
131	ب- التحقيق البرلماني قيود وعدم ممارسة
138	المطلب الثاني: ضعف آخر يضاف إلى رقابة الميادين الأخرى
138	الفرع الأول: هشاشة الرقابة البرلمانية المالية على الحكومة
139	أولاً: سيطرة الحكومة على الميدان المالي
139	أ- المبادرة بقانون المالية مشروع قانون
141	ب- القيود الواردة على عملية المناقشة
144	ثانياً: محدودية الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ قانون المالية
144	أ- الأسباب البرلمانية لضعف رقابة التنفيذ
145	ب- الأسباب ذات البعد الحكومي لضعف رقابة التنفيذ
146	1- قانون المالية التكميلي
147	2- تحويل الإعتمادات المالية
148	ثالثاً: عدم تقديم الحكومة قانون تسوية الميزانية
150	الفرع الثاني: مساهمة مجلس الأمة في مناقشة السياسة الخارجية
151	أولاً: تحريك الإجراءات ورئاسة البرلمان بغرفتيه معاً للمناقشة
151	أ- تحريك إجراءات المناقشة
153	ب- رئاسة البرلمان المجتمع بغرفتيه معاً
154	ثانياً: القيمة القانونية للائحة المناقشة
156	خاتمة
	قائمة المراجع
	فهرس