

جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان

كلية الحقوق والعلوم السياسية

العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري و التطبيق

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام

### ملخص الدراسة

إشراف الأستاذ الدكتور  
بن عمار محمد

إعداد الطالب :  
بولوم محمد الأمين

### لجنة المناقشة

أ.د كحلولة محمد .....أستاذ التعليم العالي جامعة تلمسان.....رئيسا  
أ.د بن عمار محمد .... أستاذ التعليم العالي جامعة تلمسان .. مشرفا ومقررا  
أ.د طيبي بن علي .....أستاذ التعليم العالي جامعة سعيدة .....عضوا  
أ.د قادة بن بن علي ....أستاذ التعليم العالي جامعة سيدي بلعباس.....عضوا

السنة الجامعية 2014 – 2015

## مقدمة

تعتبر السلطة ظاهرة طبيعية تضرب جذورها في أعماق المجتمعات الإنسانية، إذ تساهم الكثير من العوامل في تكوينها، ولقد لعبت القوة في الماضي البعيد الدور الرئيسي في إقامة السلطة إلا أن دورها أصبح ثانوياً في المجتمعات الحديثة فالأساس الطبيعي الذي يجب أن تستند عليه السلطة وتستمد منه مشروعيتها هو رضا الشعب، فالأصل أن يتولى الشعب اختيار سلطاته، إذ أن السلطة ترتكز على ثقة أفراد الشعب ورضاهم أكثر من اعتمادها على إرادة الحاكمين.

و السلطة في الدولة الحديثة والمعاصرة إنما تتوزع على سلطات ثلاث السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ثم السلطة القضائية ، فقد نصت عليها الدساتير من حيث التأسيس والتنظيم والمهام والاختصاصات والصلاحيات والعلاقات في إطار مبدأ الفصل بين السلطات ، سواء كان فصلاً مرناً مقتضاه التعاون والتكامل فيما بينها من أجل القيام بمهام التشريع والتنفيذ والرقابة ، أو كان فصلاً جامداً أو يكاد تهيمن فيه المؤسسة الرئاسية بقوة، والواقع أن الفارق بينهما في هو مستوى تطبيق أسس ومبادئ الديمقراطية ، ويتم ذلك عبر تلك المبادئ المميزة للدول الليبرالية لكي يحكم الشعب نفسه بممارسة سيادته من أجل تحقيق غاياته وأهدافه الكبرى ومصالحه العليا بالتنمية والتطور في مختلف مجالات الحياة ، ليس بشكل مباشر من طرف جميع أفراد الشعب لإستحالة تحقيق ذلك، ولكن عن طريق نوابه في البرلمان وكذلك المؤسسات الأخرى للدولة .

فالبرلمان إذن في الدولة الحديثة المعاصرة هو عصب الحياة فيها ، و المحرك لدواليبها المترجم لطموحات الشعب والمجسد لها، وهو الذي يراقب ويقيم ويقوم السلطة التنفيذية في إطار الدستور تحقيقاً للمصلحة العامة، فالبرلمان وسيلة مكرسة لمشاركة المواطنين في الحياة السياسية، وهو بذلك يشكل الترجمة

الحقيقية لمبدأ سيادة الشعب، مما يجعله مؤسسة دستورية معبرة عن الإرادة العامة والتي تمخض عنها ظهور المبدأ السياسي القائل بسيادة القانون فالبرلمان هو الممثل المباشر للشعب.

والواقع أن ظهور البرلمانات كجهات تمثيلية يعود بالأساس إلى مجموعة من الدوافع ، وقد أصبحت تلك الدوافع في مجملها أساسا للوظائف التي تمارسها البرلمانات، وهي التمثيل، أو النيابة عن الشعب، وبناء الدولة القومية، وتسوية الخلافات بين الفئات والقوى الاجتماعية بالطرق السلمية وعن طريق مبدأ حكم الأغلبية ففي الكثير من الدول الغربية، ظهر البرلمان في إطار تحولات اجتماعية واقتصادية واسعة، ثم تدعم دوره مع ظهور طبقة وسطى مؤثرة إبان الانتقال إلى فترة الثورة الصناعية ، وفي تلك المرحلة كان الدافع الرئيسي وراء تأسيس البرلمان هو تمثيل تلك الفئات والقوى الناشئة، بما يسمح لها بالتأثير في الحياة السياسية ومع انتشار أفكار السيادة الشعبية والمواطنة والمساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات، واستحالة مشاركة كافة المواطنين فعليا في الحكم، أصبح دور البرلمان هو تمثيل مختلف فئات الشعب، وممارسة تلك السيادة، التي تمثلت في وضع القوانين أساسا ومع تطور أفكار الحرية السياسية وظهور الأحزاب وتعددتها، أصبح البرلمان هو الساحة التي تتنافس فيها تلك الأحزاب والتيارات السياسية، وتسعى للوصول إلى الأغلبية وبالتالي تشكيل الحكومة .

وإذا كان العالم يشهد حاليا المزيد من التحولات نحو الديمقراطية السياسية والتعددية الحزبية ، فإن النقاش يزداد حول دور البرلمان في هذا التطور الديمقراطي، كما يزداد الاهتمام بمعرفة قواعد العمل البرلماني ، أيضا فمن هذا المنطلق تظهر أهمية الدراسة التي نحن بصددتها ، خصوصا وأن موضوع السلطة التشريعية في الجزائر لم يحظى بالقدر الكافي من الدراسة والتحليل على

الرغم من التحولات السياسية الكبيرة التي عرفتھا مؤسسة البرلمان الجزائري على امتداد الحقب الزمنية المتتالية التي عرفھا النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال و إلى اليوم .

ولعل ما يلفت الانتباه في هذا الإطار هو أن التجربة الدستورية الجزائرية عانت من عدم الاستقرار في الأوضاع الدستورية، ذلك أن الجزائر منذ استقلالها لم تشهد دستورا واحدا، وإنما ثلاثة دساتير وتعديلات دستورية متعددة كما أنها شهدت فترات استثنائية طويلة أو إنتقالية أي فترات عطلت فيها الحياة الدستورية تماما نتيجة تجميد دستور قائم في الفترة الممتدة بين 1963 إلى غاية جوان 1965 ، ومن جانفي 1992 إلى نوفمبر 1995، أو باستبعاد الدستور رسميا وفعليا كما حدث في الفترة ما بين 1965 و 1976 ، وهكذا فإن المؤسسة التشريعية باعتبارها عنصرا من عناصر هذا النظام، كان خط تطورها مسائرا تماما لتطورات النظام في جميع مراحلها فاستقرت باستقراره و تأثرت تعديلا أو تجميدا أو إلغاء بتغييراته و تقلباته، وإن كنا سنكتفي من خلال هذه الدراسة بآخر دستور عرفته الجزائر وهو دستور 1996 والذي شهد متغيرات كبيرة كذلك في شقه المتعلق بالمؤسسة البرلمانية التي أصبحت تتشكل من غرفتين لأول مرة منذ الإستقلال تأثرا بالتجارب الدستورية الغربية من جهة، وكذا بالنظر إلى الظروف السياسية التي كانت تفرض ذلك من جهة أخرى ، وعليه فإن مجمل هذه الدراسة ستركز حول السلطة التشريعية في الجزائر والتعرف على طبيعتها وموقعها ودورها في المنظومة الدستورية في الجزائر ، في دستور 1996 هذا دون إغفال الفترات الأولى التي عرفت نشأة البرلمان الجزائري .

و الواقع أن السبب الذي يقف وراء إختيارنا لهذا الموضوع يتمثل في محاولة البحث و الوقوف على مدى قدرة البرلمان الجزائري على ممارسة مهامه

وصلاحياته التي يمنحها إياه الدستور ، خصوصا وأن التعديل الدستوري لسنة 1996 أعاد النظر في تركيبة المؤسسة التشريعية وجعلها ممثلة بغرفتين برلمانيتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وأسس لنظام عمل فيما بين الغرفتين وبينهما وبين الحكومة حيث تجسد ذلك من خلال القانون العضوي 02/99 الناظم للعلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وبينهما وبين الحكومة ، وكذا من خلال النظامين الداخليين لكلا الغرفتين كل على حدى وعلى هذا الأساس بنينا تصورنا حول جدية هذا الدور الذي باتت تمارسه المؤسسة البرلمانية ، والحقيقة أن الوقوف على فعالية دور المؤسسة البرلمانية لن يتم إلا من خلال دراسة الموضوع من حيث قوة وفعالية الدور التشريعي والرقابي الممارس وكذا طبيعة العلاقة التي تربط بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية ومدى تأثير كل واحدة منهم على الأخرى .

و عليه فإن التساؤل المطروح هو إلى أي مدى تمكن البرلمان الجزائري من ممارسة الدور الدستوري المنوط به ؟ هل إستطاع أن يمارس صلاحياته بشكل كامل ؟ أم أن دوره ظل منقوصا في هذا المجال ؟ هل تمكن من التغلب على التأثير الذي تمارسه السلطة التنفيذية في مواجهته ؟ أما مازال البرلمان حبيس هذا التأثير غير قادر على فرض منطقه على الجهاز التنفيذي ؟ هذا فضلا عن مدى فعالية الأداء البرلماني برمته خصوصا بعد أن أصبح البرلمان الجزائري مكون من غرفتين فهل كان المؤسس الدستوري الجزائري موفقا في هذا الإطار وهل كانت التجربة ناجحة خاصة وأنها مستقاه من التجارب الدستورية الغربية ؟ أم أن نظام الغرفتين في الجزائر لا يعدو أن يكون مجرد وسيلة لمواجهة المعارضة بيد السلطة التنفيذية ؟ و بالمقابل هل يمكن القول أن التجربة البرلمانية في الجزائر لازالت في بدايتها و بحاجة إلى التطوير في أنماط عملها؟

وفي هذا الإطار فما دمنا نتحدث عن موضوع العمل البرلماني في الجزائر فإنه من الضروري الإشارة إلى أن هذا الطرح يثير مشكلات نظرية ومنهجية متعددة ليس في هذا البحث مجالا للخوض فيها، لأن ذلك سيجعل البحث عاما شاملا أو قد يخلق إشكالات ومدخلات سيكون البحث في غنى عنها ، لذلك حاولت أن أتبع في هذه الدراسة منهجا يجمع بين ما هو تاريخي ونظري ووصفي وتحليلي مع الأخذ في بعض الأحيان على سبيل المقارنة بالدساتير الجزائرية السابقة على دستور 1996 دون الخوض فيها بشكل تفصيلي وذلك حرصا منا على عدم التوغل كثيرا في ما سبق تناوله من طرف الباحثين، والذين أدلو بدلوهم فيه وذلك لحصر الموضوع في نطاقه المحدد وهو العمل البرلماني على ضوء التعديل الدستوري لسنة 1996 .

وإن كان الأمر كذلك فإنه وبدون أي شك فإن أي دراسة علمية تخصصية تواجه قدرا من المعضلات والمعوقات تتفاوت وطبيعة موضوع البحث وأهميته، وما على الباحث إلا أن يعمل بقدر ما يستطيع بتسخير كامل إمكانياته المتاحة في سبيل رد هذه المعوقات والتغلب عليها أو التخفيف منها والحد منها من أجل تجاوزها بغية التوفيق في إنجاز البحث بصورة علمية و موضوعية ، ولعل المعوقات التي واجهناها ونحن بصدد إعداد هذا العمل قد تمثلت في :  
قلة المراجع وبالتحديد الخاصة منها والتي نتحدث عن التجربة البرلمانية في الجزائر.

أن البحث كان واسعا جدا وكان التحكم فيه أمرا في غاية الصعوبة.  
حساسية الموضوع والتي كانت عائقا لا يستهان به.  
إلا أن ما جعلني أتغلب على هذه المعضلات كانت بلا شك روح الاجتهاد التي وجدناها عند أساتذتنا ، والتي زرعت فينا الرغبة في البحث بشكل مضاعف

إقتداء بهم ، وهو الأمر الذي أسهم بلا مواربة في كسر العديد من الحواجز التي إعترضت بحثنا .

وبالنتيجة فإن دراسة العمل البرلماني في الجزائري بين النص الدستوري والممارسة تقتضي وضع خطة واضحة المعالم، وذلك بهدف فهم هذا الطرح بشكل مفيد لذلك قامت دراستنا على قسمين حيث تناولنا في القسم الأول تطور التجربة البرلمانية في الجزائر ما بين سنوات 1963 إلى 1996 والذي تناولناه في بابين أما الأول فتمحور حول البرلمان الجزائري قبل تبني دستور 1996 والذي قسمناه إلى فصلين حيث تناول الفصل الأول المؤسسة التشريعية بين عهدي الأحادية والتعددية أما الفصل الثاني فعالج الأزمة الدستورية والبدائل المؤسساتية في المرحلة الإنتقالية بينما جاء الباب الثاني ليدرس البناء الدستوري للبرلمان الجزائري في ظل أحكام دستور 1996 والذي قسمنا بدورنا إلى فصلين فكان الأول حول إعتقاد البيكاميرالية في تكوين المؤسسة التشريعية أما الثاني فتعرض إلى التركيبة الدستورية للبرلمان الجزائري في ظل النظام البيكاميرالي أما فيما يتعلق بالقسم الثاني فجاء حول العمل البرلماني بين ممارسة حقي التشريع والرقابة والذي قسمناه بدورنا على بابين حيث تناول الباب الأول الوظيفة التشريعية للبرلمان الجزائري على ضوء العلاقة الدستورية بين الغرفتين وبينهما وبين الحكومة والذي قسمناه إلى فصلين حيث تناول الفصل الأول منه سلطة البرلمان في التشريع بين الإستقلالية والتدخل الحكومي أما الثاني فتمثل في دراسة مراحل العملية التشريعية بينما أما الباب الثاني التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والذي تم تقسيمه على فصلين أما الأول فكان حول مجال تأثير السلطة التنفيذية على العمل البرلماني بينما الفصل الثاني فإشتمل على آليات وضوابط التأثير البرلماني على المؤسسة التنفيذية .

## القسم الأول

### تطور التجربة البرلمانية في الجزائر 1963-1996

على إثر نيل الجزائر لاستقلالها سنة 1962 باشرت الجزائر عملية بناء مؤسسات الدولة الجديدة ، وذلك عن طريق وضع دستور يحدد شكل الدولة، وكذا طبيعة النظام السياسي الذي سيعتمد ، وبالفعل تم وضع أول دستور للجمهورية الجزائرية في عام 1963 والذي حاول إرساء نظام مؤسسي يقوم على التمازج بين الأفكار الدستورية الغربية من ناحية وبين التوجهات الفكرية التحررية ، ومع ذلك



فقد أنكر هذا الدستور مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره مجزئاً للسيادة الوطنية هذا فضلاً عن عدم اعترافه بالنظامين الرئاسي وكذا البرلماني على أساس عدم قدرتهما على ضمان الاستقرار ، إذ لا يمكن ضمانه إلا بالنظام القائم على قاعدة تغلب الشعب صاحب السيادة والحزب الواحد ، وترتيباً على ما تقدم تقرر اعتماد مبدأ وحدة القيادة ووحدة السلطة في مقابل ممارسة الشعب للسيادة عن طريق ممثليه في برلمان سماه الدستور بالمجلس الوطني.

إلا أن الظرف العام الذي عرفته البلاد لم يسمح لهذا المجلس أن يؤسس فعلاً من الناحية العملية لبداية حقيقية للعمل البرلماني ، خصوصاً بعد تعطيل العمل بالدستور وهو الأمر الذي شكل انتكاسة كبيرة لأول تجربة لبرلمان جزائري منتخب ، ومن هنا يمكن القول أن عملية التأسيس البرلماني في الجزائر عقب الاستقلال لم تكن موفقة ، بالنظر إلى الحجم الكبير من الخلافات التي سيطرت على صناع القرار حينها حيث وقع البرلمان ضحية الصراع على السلطة وانتهى به المطاف إلى التعطيل من الناحية العملية ، وهو الوضع الذي لازمه حتى 1976 من خلال سعي السلطة نحو البحث على الشرعية الدستورية المفقودة ، ومحاولة تكريسها لواقع الشرعية الثورية ، وعلى الرغم من أن انبعاث الحياة البرلمانية سنة 1977 كان خطوة مهمة نحو هيكلة النظام السياسي الجزائري ، والدفع به إلى واقع متميز بالتطور ، إلا أن ذلك لا ينفى عن البرلمان الجزائري عجزه عن ممارسة الدور الذي ينبغي أن تمارسه البرلمانات في العالم ، خصوصاً في مجال التشريع والرقابة ، فقد بقي البرلمان عبارة عن جهاز من أجهزة الدولة لا أكثر في ظل غياب ميكانيزمات ووسائل العمل البرلماني ، وهذا طبيعي بالنظر إلى طبيعة النظام الأحادي الذي كانت تعتقه الجزائر ، وهو بالدرجة الأولى نظام مغلق قائم

على فكرة الحزب الواحد الذي لا يقبل المنافسة من الغير، وإن كان الوقع يشير إلى تمركز كل السلطة بيد مؤسسة الرئاسة دون غيرها.

إلا أن التحولات الكبيرة التي عصفت بالمنظومة الدولية سواء من الناحية الاقتصادية بانهيار أسعار النفط في السوق العالمي أو السياسية بهبوب رياح الديمقراطية على الدول الاشتراكية كان لها وقعها على الجزائر، ولم يكن من خيار إلا مباشرة إصلاحات عميقة مست الجانب المؤسساتي في الدولة، بهدف مواكبة التغيير الحاصل والدفع بأتون العملية الديمقراطية قدما في الجزائر، والمؤسسة البرلمانية أو المجلس الشعبي الوطني كان معنيا بهذا التحول فقد أسهم بشكل مباشر في عملية الإصلاح المؤسساتي من خلال تمريره لأهم القوانين التي أرست التعددية السياسية والحزبية تطبيقا للأفكار الدستورية الجديدة التي وردت في دستور 1989، إلا أن التسرع في ركوب أمواج الديمقراطية عجل بأزمة سياسية هددت كيان الدولة الوطنية الجمهورية انتهت بأزمة دستورية تمثلت في اقتران شغور منصب رئيس الجمهورية بشغور منصب رئيس المجلس الشعبي الوطني، هذه الأزمة التي بينت مدى خطورة الوضع وعجز دستور 1989 عن مواجهة أو تحد حقيقي له في هذا الإطار.

والحقيقة أن دخول الجزائر في أزمة 1991 دفع إلى اللجوء إلى مؤسسات بديلة للمؤسسات المنصوص عليها في دستور 1989، وكان البرلمان من المؤسسات التي شملتها الأزمة خصوصا بعد توقيف المسار الانتخابي، وقد تم إنشاء المجلس الاستشاري الوطني ليمارس دورا تشريعيًا مشابهًا للبرلمان، على الرغم من حرمانه من ممارسة حق التشريع ليتم بعدها بسنتين تعويضه بالمجلس الوطني الانتقالي الذي قام بممارسة الدور التشريعي والرقابي المتفق عليه في أرضية الوفاق الوطني، والتي أخذت من دستور 1989 مجرد وثيقة يؤسس عليها دون

تطبيقها واقعيا وعمليا لينتهي الأمر إلى الاتفاق على أن العودة إلى الشعب هو الخيار الأوحده لحل الأزمة ، وقد كانت الانتخابات التشريعية في 05 جوان 1997 أول عملية انتخابية تفرز أول برلمان جزائري تعددي ، وإن كان الكثيرون يعيبون على هذا البرلمان ولوجه من رحم التزوير ، ومع ذلك فقد مثل أيضا تجربة رائدة في العمل البرلماني الجزائري لا من حيث التكوين ولا من حيث الأداء ولأول مرة أيضا خلقت الغرفة البرلمانية العليا ممثلة بمجلس الأمة وذلك بغية التأسيس لهيكل برلماني ثنائي الغرف على نمط العديد من التجارب البرلمانية الغربية .

## الباب الأول

### البرلمان الجزائري قبل دستور 1996

لقد شكل موضوع السلطة التشريعية في الجزائر، و التحولات الدستورية والسياسية التي صاحبت تطورها، مجالا خصبا للبحث من نوي الإختصاص والمهتمين بالشأن الدستوري الجزائري خاصة وأن الكثير منهم يرى أن البرلمان الجزائري برلمان مخضرم بحكم مسيرته التي توزعت بين عهدين متغايرين من حيث طبيعتهما، فتأسس على قواعد النظام الأحادي الذي تميز بغرفة واحدة هي

المجلس الشعبي الوطني وعائش مخاض التعددية عند ميلادها حيث كان له نصيبه عند مواجهة الأزمة مثله مثل بقية المؤسسات ، ودخل مثلها عهدا متميزا بالإجتهد السياسي الواقعي الذي كان بعيدا كل البعد عن المنطلقات والقواعد الدستورية والمؤسسية التي أرسها دستور 1989 وهو الأمر الذي سنتناوله في فصلين :

**الفصل الأول المؤسسة التشريعية في الجزائر بين عهدي الأحادية والتعددية.**  
**الفصل الثاني : الأزمة الدستورية والبدائل المؤسسية للمرحلة الإنتقالية .**

## الفصل الأول

### المؤسسة التشريعية بين عهدي الأحادية والتعددية

من الواضح أن البرلمان الجزائري قد أخذ مرجعيته الفكرية من التجارب الدستورية الغربية، و مما لا شك فيه أن عملية التأسيس لمؤسسة البرلمان قد إنطلقت من هذا التوجه عند وضع الموائيق التأسيسية للنظام السياسي بعد الإستقلال، إلا أن التعارض قد حدث بعد إعتقاد الهيكل البرلماني على نهج

الأنظمة الدستورية التقليدية من جهة وبين الممارسة السياسية التي أسست لنظام الحزب الواحد من جهة أخرى.<sup>1</sup>

ويفسر هذا الأمر على أنه إنعكاس للتناقض الذي حدث بعد القطيعة السياسية مع الإستعمار بين الثوار الحكام وبين القانون الدستوري الغربي في أول علاقة بينهما عند وضع دستور 1963 حيث تقرر وضعه وفق معايير القانون الدستوري، حيث وضع دستور يتبنى قيم القانون الدستوري الغربي من جهة وقيم الثورة من جهة أخرى.<sup>2</sup>

وسار البرلمان الجزائري تحت تسمية المجلس الوطني إلى أن تم إعلان الرئيس أحمد بن بلة<sup>3</sup> عن حالة الطوارئ على إثر النزاع الحدودي بين الجزائر والمغرب، الأمر الذي نتج عنه توقيف العمل بالدستور وبالتالي تعطيل الحياة البرلمانية، وهو الأمر الذي إستمر لمرحلة ما بعد إزاحة أحمد بن بلة عن السلطة إلى غاية إعلان دستور 1976 الذي تبنى المجلس الشعبي الوطني كهيئة تضطلع بالعمل البرلماني لكن في ظل الأحادية الحزبية ممثلة في حزب جبهة التحرير الوطني، واستمر ذلك إلى حين إعلان التعددية الحزبية والسياسية في البلاد في دستور 1989 حيث كانت الإنتخابات التشريعية التعددية الأولى من نوعها في

<sup>1</sup> لقد أنتجت الثورة نوعا من المعاداة للتعددية السياسية إذ طور الخطاب الرسمي السائد بعد فكرة مركزية مفادها أن التعددية الحزبية فشلت في حل المسألة الوطنية بل وعطلتها وهو الفشل الذي عمم على الفئات الإجتماعية الوسطى والمتعلمة تحديدا المرتبطة بالعمل الحزبي وعليه فلم يكن واردا مع كل هذا الإرث السياسي بعد الإستقلال خاصة أن البعد الدولي كان يشجع على هذا الإختيار الذي تبنته الكثير من الدول المستقلة حديثا - للمزيد أنظر عبد الناصر جابي ، كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية ، الحالة الجزائرية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الأولى 2010 ، بيروت لبنان ، ص 81 .

<sup>2</sup> بوكرا إدريس ، التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر ، مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع ، ديسمبر 2004 ، ص 133 .

<sup>3</sup> أحمد بن بلة هو أول رئيس للجمهورية الجزائرية المستقلة وهو أحد الوجوه التاريخية البارزة حكم خلال الفترة ما بين " 1965-1963 " .

الجزائر سنة 1991<sup>1</sup> ، والتي كانت نتائجها من إحدى مسببات الأزمة الدستورية في يناير 1992.<sup>2</sup>

## المبحث الأول

### البرلمان الجزائري في عهد الأحادية

لعل المتابع للتطور الذي ميز حياة البرلمان الجزائري بعد الإستقلال وأثناء عهد الوحدية الحزبية يلمس بلا أدنى شك حقيقة واقعة، وهي أن هذا الجهاز المؤسساتي لم يعرف الإستقرار في عهد الأحادية فجمد بعد دستور 1963 ثم بعث في دستور 1976 بعد غياب طويل عن الساحة وإنتكس في دستور 1989 مع تبني التعددية.

## المطلب الأول

### نشأة البرلمان الجزائري

أولا : مبدأ حق الشعب في إختيار ممثليه ديمقراطيا .

إذا كانت الديمقراطية في معناها التقليدي تعني " حكم الشعب من قبل الشعب ومن أجل الشعب " ، فإن هذا التعريف الذي قال به أبراهام لنكولن فإنها في الدولة الديمقراطية المعاصرة أصبحت تعني إصطلاحا مجموع المبادئ والأسس والقيم والمؤسسات الديمقراطية التي تكفل للشعب ممارسة السيادة الوطنية بكل

<sup>1</sup> وهي الإنتخابات التي فازت فيها الجبهة الإسلامية للإنتقاذ في دورها الأول بـ 188 مقعدا داخل المجلس الشعبي الوطني وهي حزب سياسي ظهر على إثر التعديل الدستوري في 23 فبراير 1989 الذي سمح بتأسيس الأحزاب إلا أن الأزمة الدستورية و توقيف المسار الإنتخابي في 1992 حالا دون إجراء الدور الثاني لهذه الإنتخابات تم حل الحزب في مارس 1992.

<sup>2</sup> لأزمة الدستورية التي ترتبت عن إستقالة رئيس الجمهورية السيد الشاذلي بن جديد وإقترانها بحالة شغور البرلمان وكان ذلك في 11 يناير 1992.

حرية ونزاهة وفعالية بخصوص القضايا والقرارات السياسية والاجتماعية والإقتصادية والوطنية الهامة.<sup>1</sup>

فالأبعاد المتوخاة من إقرار نظام الديمقراطية هو تكريس مبدأ المشاركة في الحياة السياسية للمجتمع ، وإضفاء طابع الشرعية على عمل الحكام والمسيرين فإذا كانت الديمقراطية لا تقدم بالضرورة نفس الخصائص في بداية إرسائها في المجتمعات السائرة في طريق النمو إلا أنها ترتكز أساسا على الأقل على بعض المبادئ الأساسية التي يستحسن وجودها في مختلف مراحل تطورها، فهي تشمل مفاهيم الوفاق أو الثقة والمشروعية والمسؤولية تجاه الشعب، وهذا يعني بالضرورة إيجاد آليات للمشاركة إزاء ممارسة الحكام للسلطة برضى المحكومين مقابل حق المحكومين في مراقبة أعمالهم وإمكانية سحب الثقة منهم، لذلك فإن التنظيم الدوري للإنتخابات الحرة والمشروعة هي من بين السمات الأساسية للديمقراطية الحقيقية ومصادقيتها ، إعتبارا للصلة الوطيدة بين مختلف عناصر المسار الديمقراطي وبعض عوامل التطور المشاركون وحسن تسيير الشؤون العامة كمبدأ سمو القانون وإحترام حقوق الإنسان وتثمين الموارد البشرية كعوامل جوهرية لإستمرار المسار الديمقراطي وإحداث تنمية مستدامة طالما أن الجميع يشترط في المؤتمنين القدرة على التكفل بالإختيارات الواضحة إلى جاني الشروط الأخرى الواجب توفرها لإقامة الديمقراطية.<sup>2</sup>

و عليه فإذا كانت مقومات الديمقراطية وآلياتها و ضماناتها في الدولة المعاصرة تتمثل في :

<sup>1</sup>وسيلة وزاني ، الإستفتاء طريق الديمقراطية في الجزائر ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الرابع عشر ، نوفمبر 2006 ، ص 77 ، 78 .

<sup>2</sup> السعيد مقدم ، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار إتحاد المغرب العربي – دراسة بالإستئناس بالتجربة الفرنسية – مداخلة أمام الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة يومي 29-30 أكتوبر 2002 ، منشورات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، ص 82

- مبدأ ملكية الشعب والأمة للسيادة الوطنية وممارستها بواسطة نظام الإقتراع العام الحر والمباشر والنزيه .
  - مبدأ المساواة بين جميع المواطنين في الحقوق والواجبات .
  - التكفل بضمان تمتع المواطنين بسائر حقوق وحرريات الإنسان والمواطن .
  - إعتقاد نظام التعددية السياسية ومبدأ التداول على السلطة عن طريق الإنتخابات العامة الحرة و المباشرة والنزيهة .
  - إحترام حق المعارضة المسؤولة في نطاق دولة القانون .
  - إزدهار دولة القانون والمؤسسات كضمانة من ضمانات ممارسة الديمقراطية وترسيخ قيمها
  - توفر ظروف وعوامل إجتماعية وإقتصادية وسياسية ملائمة وداعمة لممارسة الديمقراطية بصورة واقعية وسليمة.
- فإن هذه الأفكار هي المعبر الحقيقي عن الديمقراطية التي تعكس إرادة الشعب وسلطان سيادته، ومن ثم حقه في إختيار ممثليه الذين يعبرون عن وجهة نظره ومقاصد رغباته بالطريقة الغير المباشرة أو ما يحب البعض أن يصفه بالديمقراطية التمثيلية أو الحديثة<sup>1</sup>.
- إن هذه الأفكار التي شكلت نواة وعماد القانون الدستوري الغربي هي نفسها التي تبناها النظام الدستوري الجزائري عند عملية التأسيس لهياكله المؤسساتية بعيد الإستقلال من خلال دستور 1963 ، والذي تميز بتقليد المؤسسات السياسية الغربية لاسيما من خلال تبني مؤسسات النظام البرلماني رغم أن الدستور نص

1 عندما بعثت الديمقراطية مرة ثانية في القرن الثامن عشر في أوروبا كان من المتعذر أن تكون ديمقراطية مثل ديمقراطية أثينا بسبب إزدياد عدد السكان وصعوبة إجتماعهم فلذلك إقترحتم الديمقراطية الحديثة أي غير المباشرة أو ديمقراطية تمثيلية أي يختار فيها الشعب فئة قليلة منه تكون ممثلة له وحاكمة بإسمه ، للمزيد أنظر أ.د. سعاد فهد صالح الطراروة ، الكتل البرلمانية في ميزان الديمقراطية ، مداخلة أمام مؤتمر التوافق السنوي الخامس "آفاق ترشيد العمل السياسي الوطني " تنظيم حركة التوافق الوطني الإسلامية ، دولة الكويت ، ص 6.



في الديباجة صراحة رفضه للنمط البرلماني الكلاسيكي لأنه لا يضمن الإستقرار المنشود في النظام السياسي للبلاد .

فقد تبنى الدستور :

- وجود برلمان منتخب (المادة 27)

- السيادة ملك للشعب (المادة 27)<sup>1</sup>

ومن هذا المنطلق يتضح أن مبدأ سيادة الشعب قد جسد دستوريا في دستور 1963 ، وهو الأمر الذي يفهم منه أن حق إختيار الشعب لممثليه بالطريق الديمقراطي هو الذي سيسود في النهاية مادام الدستور نفسه يعترف له بحقه في إختيار ممثليه في البرلمان عن طريق الإنتخاب.<sup>2</sup>

**ثانيا : من المجلس الوطني التأسيسي إلى مجلس وطني .**

بعد فترة طويلة من الإستعمار الفرنسي للجزائر إندلعت ثورة التحرير الكبرى ، وخاض الشعب الجزائري أزيد من سبع سنوات توجت بإبرام إتفاقيات إيفيان ووقف إطلاق النار في مارس 1962 ، وطبقا لهذه الاتفاقية أنشأت هيئة تنفيذية مؤقتة مهامها الإشراف على إستفتاء تقرير المصير، وتنظيم إنتخابات لتعيين مجلس وطني جزائري، وتسليم مهامها إلى هذا المجلس لكن الظروف السياسية آنذاك لم تسمح بإنتخاب المجلس التأسيسي في 12 أوت كما كان واردا في إتفاقيات إيفيان فتأجلت إلى 20 سبتمبر 1962 وكان هذا المجلس مؤقتا إلى غاية صدور الدستور وإجراء إنتخابات تشريعية لمجلس وطني.<sup>3</sup>

1 بوكرا إدريس، المقالة نفسها ، ص 134.

2 العيد عاشوري و يوسف إبراهيم ، المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الإستقلال، مجلة النائب العدد الأول ، سنة 2003 ، ص 13 .

3 بعد وقف إطلاق النار نصت إتفاقيات إيفيان على تعيين مندوب سام للجمهورية الفرنسية يخضع لسلطة وزير الدولة المكلف بالشؤون الجزائرية وجهاز تنفيذي مؤقت مكون من رئيس ونائب وعشرة أعضاء من ضمنهم ممثلون عن جبهة التحرير الوطني لإدارة الشؤون الخاصة بالجزائر وتحضير إستفتاء تقرير المصير الذي جرى في جويلية 1962 للمزيد أنظر : إسماعيل مرزوق ، مسيرة التجربة البرلمانية في الجزائر (عراقة ...أصالة ... تقدم) ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد التاسع ، جويلية 2005 ، ص 95.

حيث إنتخب الشعب الجزائري أول جهاز برلماني له بعد الإستقلال تحت تسمية المجلس الوطني التأسيسي وقد حددت آجاله الزمنية بفترة مؤقتة زمنية إلى حين إنتخاب المجلس الوطني، وهكذا أجريت الإنتخابات يوم 20 سبتمبر وكللت بميلاد المجلس الوطني التأسيسي الذي تسلم مقاليد السلطة من الهيئة التنفيذية التي تولت تسيير الجزائر عقب إتفاقيات إيفيان من جهة ومن الحكومة المؤقتة " GPRA " من جهة أخرى، و قد تألف المجلس الوطني التأسيسي من 196<sup>1</sup>عضوا خليطا بين الجزائريين والفرنسيين ، حيث كانت نسبة التمثيل الجزائري داخل المجلس في حدود 180 مقعدا بينما حصل الفرنسيين على 16 وزعت على 15 دائرة إنتخابية<sup>2</sup>، وقد كان من المقرر أن يتولى هذا المجلس إعداد أول دستور للجزائر المستقلة هذا فضلا عن منح الثقة لحكومة جديدة وممارسة رقابته عليها.<sup>3</sup>

إلا أن الوضع السياسي الذي ميز المرحلة ، فرض معادلات جديدة في مراكز صنع القرار داخل السلطة القائمة حينها، فوضع الدستور بطريق آخر غير الطريق الطبيعي الذي كان ينبغي أن يسير عليه فتم الأمر بواسطة ندوة إدارات جبهة التحرير الوطني بدلا من المجلس الوطني التأسيسي، وعرض على الأخير كمشروع قانون وصادق عليه.<sup>4</sup>

وهكذا فقد كشفت الصيغة التي وضع بها دستور 1963 عن تجاوزات النظام السياسي، حيث لم تتم مناقشته في البرلمان ( المجلس التأسيسي ) بل تم ذلك في

<sup>1</sup>تم تقسيم عدد المقاعد بحسب الإحصاء السكاني لسنة 1960.

<sup>2</sup>الأمر 62-10 الصادر في 16 يوليو 1962 هو الذي حدد طريقة إنتخاب المجلس الوطني التأسيسي.

<sup>3</sup> Règlement Interieur De L 'assemblée, adopté le 20 novembre 1962 ,Art.131-" Le chef du Gouvernement peut engager sa responsabilité sur le vote d'un texte, sur son programme ou sur une déclaration de politique générale." Site: www.apn.dz

بشكلت الندوة الوطنية من بعض النواب والإطارات حزبية وعسكرية وإدارية عقدت جلساتها بقاعة الماجستيك الأطلس حاليا بتاريخ 1963/07/02 وبعد إعداد المشروع أودع لدى مكتب المجلس في شكل إقتراح دستور من قبل خمس نواب وبعد مناقشته شكليا تمت الموافقة عليه بـ139 نائبا إمتنع 8 وغاب 22 ، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الوطني التأسيسي 1963/08/28 .

الحزب بعد أن طلبت الحكومة المصادقة عليه تفاديا لأي معارضة ، ومن هنا يظهر أن هذا التصرف من المجلس التأسيسي رغم صلاحياته المنصوص عليها لم تكن له سلطة عملية وفعلية وحقيقية فسلطة الرئيس بن بلة تجاوزته وأقرت مشروع الدستور<sup>1</sup>.

وقد إستمر المجلس التأسيسي إلى غاية إنتخاب المجلس الوطني بتاريخ 20 سبتمبر 1964 وذلك حسب ما نص عليه دستور 1963<sup>2</sup>.  
وعليه فقد كانت السلطة التشريعية في ظل هذا الدستور سلطة تمارس السيادة بإسم الشعب وتعبر عن إرادته فيتولى المجلس الوطني التصويت على القوانين، ويراقب النشاط الحكومي مع حق النواب في المبادرة بإقتراح القوانين إضافة إلى صلاحياته في مراقبة النشاط الحكومي بواسطة الإستماع إلى الوزراء داخل اللجان، إضافة إلى منحه حق طرح الأسئلة الكتابية والشفاهية مع المناقشة أو بدونها وحق سحب الثقة بالطعن في مسؤولية رئيس الجمهورية وذلك بإيداع لائحة سحب الثقة موقعة من ثلث نواب المجلس الوطني .

كما منح دستور 1963 لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالقوانين كما أجاز له طلب التفويض من المجلس الوطني لمدة محددة لإتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية على أن تعرض على الأخير في أجل 03 أشهر، كما أجبره على أن يختار ثلثي وزرائه على الأقل من نواب المجلس الوطني .

1 ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ، جامعة 08 ماي 45 ، مديرية النشر لجامعة قلمة 2006، ص 88 .

2 تم إنتخاب المجلس الوطني وفق المرسوم 63-306 المؤرخ في 20 أوت 1963 والمتعلق بقانون الإنتخابات والقانون 254 المؤرخ في 25 أوت 1964 والمتعلق بإنتخاب أعضاء المجلس الوطني ، حيث يتم إنتخاب النواب عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري الذي يجري على قائمة العمالة ، هي الدائرة الإنتخابية على أن يكون الفوز من الجولة الأولى .

ومما سبقت الإشارة إليه فإن دستور 1963 قد وضع علاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وأعطى لكل واحدة منهما وسائل للتأثير في الأخرى مع ترجيح كفة السلطة التشريعية.<sup>1</sup>

### ثالثا : إعلان حالة الطوارئ وتعطيل المؤسسات

لم يكتب لدستور 63 الإستمرار طويلا إذ سرعان ما جمد العمل به بعد 23 يوما فقط من إقراره بالنظر إلى إعلان الرئيس أحمد بن بلة حالة الطوارئ بمناسبة النزاع الحدودي مع المغرب ، وهكذا دخلت الجزائر مرحلة جديدة تميزت بتعطيل عمل المؤسسات وشخصنة السلطة بيد رئيس الجمهورية.<sup>2</sup>

وبالتالي فإنه ونظرا لكون دستور 1963 بجميع نصوصه لم يدم فترة طويلة فإنه لم تصدر قوانين عن السلطة التشريعية فجل القوانين قد شرعت عن طريق الأوامر بمرسوم فرئيس الجمهورية مسك بيده جميع السلطات<sup>3</sup>، وهذا ما يمكن إعتباره تعطيل حقيقيا لعمل البرلمان.<sup>4</sup>

إن ما قام به الجهاز التنفيذي قد طغى على السلوك التشريعي في بلادنا من خلال تعليق العمل بدستور 1963 أياما بعد صدوره أثناء حكم الرئيس احمد بن بلة بذرائع لم تكن دائما مقنعة ، الأمر الذي جعله أول ضحايا التجميد الدستوري غل يد المشرع الجزائري و شل إسهامه في صياغة قانون الدولة عملا على بسط دولة القانون ، و لعله من سخرية القدر أن شل العمل التشريعي قد حصل في

1 إبراهيم بولحية ، نفس المداخلة ، ص 59، 60.

2 وهي السلطات الإستثنائية التي منحها دستور 63 لرئيس الجمهورية تأثرا بالمادة 16 من الدستور الفرنسي المادة 58 المادة 59 من دستور 63: " في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية إتخاذ تدابير إستثنائية لحماية إستقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية ويجتمع المجلس الوطني وجوبا "

المادة 16 من الدستور الفرنسي " إذا كانت مؤسسات الجمهورية أو إستقلال الأمة و سلامة ترابها أو تنفيذ إلتزاماتها الدولية معرضة لخطر جسيم أو وشيك وإذا توقفت السلطات العامة الدستورية عن سيرها المنتظم يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف ..."

3 محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، طبعة 2001، ص 70 .

4 تجميد العمل بالدستور لم ينهي وجود المجلس الوطني الذي ظل قائما لكن بدون صلاحيات أو نشاط تشريعي يذكر إذ أصبحت الحكومة وحدها المحرك الحقيقي للعملية التشريعية بالأوامر بمرسوم.

ظل تمديد العمل بالقانون الفرنسي غير المتعارض مع السيادة الوطنية طبقا لقانون 1962/12/31 ، الشيء الذي يجعل القراءة السياسية لتبعية وقف العمل التشريعي قراءة غير رحيمة من حيث القول بان تمديد العمل بالقانون الفرنسي ، قد أريد له أن يعمر طويلا خلافا لرغبة التحرر المعبر عنها من خلال استفتاء جويلية 1962 .

إن العنصر الثاني الذي يترتب على تجميد الدستور 63 ، يعطي سياسيا الانطباع بان ساسة تلك الفترة قد زهدوا في عملية تمثيل الشعب و مشاركته في الحكم، من خلال إبعاد ممثليه رغم أن الجزائر قد اختارت سياسيا الانتساب إلى عالم الديمقراطيات الشعبية الذي يعني بدهاة حكم الشعب نفسه بنفسه بعيدا عن سيطرة جهاز على آخر.<sup>1</sup>

#### رابعا : حركة 19 جوان 1965 وأثرها على العمل التشريعي

على الرغم من تمكن الرئيس أحمد بن بلة من الإستئثار لنفسه بمركز قوي في السلطة وعلى الخصوص بعد تجميده العمل بالدستور، إلا أن الوضع السياسي العام كان يوحى بحراك سياسي يلوح في الأفق خاصة بعد تأزم العلاقات بين الرئيس أحمد بن بلة و حلفائه، إذ فقد الأخير الكثير من الدعم الذي كان يحظى به عقب توليه الحكم كل هذه الظروف وغيرها عجلت بحركة إنقلابية في 19 جوان 1965 سميت بالتصحيح الثوري أنهت حكم الرئيس أحمد بن بلة وبدأت تأريخها لعهد جديد هو عهد الرئيس هوراي بومدين.<sup>2</sup>

1 الأخصري نصر الدين، العمل البرلماني بين طبيعة التداخل مع عمل الجهاز التنفيذي و عقلية تدخل هذا الأخير ، الملتقى الدولي حول " التطوير البرلماني في الدول المغاربية " 15-16 فبراير 2012 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ورقلة ، ص 258.

2 ثار الإختلاف بين فقهاء القانون الدستوري والعلوم السياسية حول حقيقة ما فعله بومدين هل هو إنقلاب عسكري أم تصحيح ثوري كما كان يقول غير أنه وفي إعتقادنا فإن ما قام به بومدين كان إنقلابا عسكريا على شخص واحد وليس على نظام برمته كما عودتنا الأنقلابات التي غالبا ما تهدف إلى إلغاء النظام السياسي السابق ككل والتأسيس لنظام بديل غير أن الواقع أثبت أن التغيير لم يشمل إلا شخصا واحدا هو الرئيس بن بلة أما شخصيات النظام السياسي وأركانه بقيت على حالها ماعدى حل المؤسسات التي زالت أما القيادات السياسية التي أسست لنظام بن بلة فقد إستمرت في معظمها .

### خامسا :الجمع بين العاملين التشريعي والتنفيذي من خلال مجلس الثورة

على إثر الإنتكاسة التي عرفها البرلمان الجزائري بالنظر إلى مخلفات أزمة النظام السياسي التي مست بشكل مباشر جل المؤسسات الدستورية الأخرى عقب تجميد العمل بالدستور والتي إنتهت بالإطاحة بالرئيس أحمد بن بلة من الحكم ، كان لا بد على القادة الجدد أن يجدوا مخرجا لهذا الوضع فلم يجدوا طريقا سوى حل المؤسسات المنبثقة عن دستور 1963 والتأسيس لجهاز إنتقالي يحل محل جميع المؤسسات التي تم حلها، وفي هذا الإطار جاء الأمر 10 جويلية 1965 الذي وضع الإطار التنظيمي الجديد الذي سيخلف مؤسسات دستور 1963 للمرحلة التالية ، حيث إعتبر مجلس الثورة هو مصدر السلطة المطلقة وأعلن أن الحكومة المنبثقة عن أمر 10 جويلية 1965 سيؤول لها التشريع حسب الكيفية بالأوامر أو المراسيم<sup>1</sup> وهكذا فإن الأدوات القانونية الخاصة بممارسة سلطة التشريع و تحديد مجالي التشريع والتنظيم حددت في حكم المادة السادسة في هذا الأمر التي نصت على : " التدابير التي تتخذها الحكومة يتم إصدارها حسب المادة في شكل أوامر أو مراسيم " فهذه الصيغة البسيطة كانت مفيدة للمنظومة القانونية الجزائرية من الناحية الشكلية لأنها أزالّت الفوضى التي كانت سائدة في هذا المجال والحقيقة أن نظام 19 جوان 1965 جعل من الأمور أكثر وضوح فإذا صدر أمر فالمادة التي نظمها تدخل في مجال القانون وإذا صدر مرسوم فهي ضمن مجال التنظيم ، معنى ذلك أن تحديد مجالي التشريع و التنظيم تم بطريقة

1 جاء في جريدة المجاهد الصادرة في 27 ماي 1967 ما يلي " في إجتماع لمجلس الثورة وبعد دراسة أعضائه لأشغل الحكومة لاحظ مجلس الثورة التطور الملحوظ في تسيير المالية العامة وإعادة تنظيمها كما صادق المجلس على قانون الإستثمارات وقانون البلدية والقانون الأساسي للوظيفة العمومية كما أكد على إستمرار الحكومة في متابعة عمليات التكوين والتجنيد الواسع للإطارات من أجل تحضير مشاريع الإستثمارات ورقابة المؤسسات العمومية والشركات الوطنية ولجان التسيير " وهكذا فإن المجلس كان يوجه سياسة الحكومة ويراقب أعمالها – للمزيد أنظر العيفا أويحيى ، النظام الدستوري الجزائري ، الدار العثمانية ، الطبعة الثانية 2004 ، الجزائر ، ص 107 ، 108 .

عكسية مقارنة للأوضاع المألوفة عندما سكون هناك دستور سار يرسم سلفا حدود هذين المجالين <sup>1</sup>.

وعموما يمكن القول أن القيادة الجديدة أسست حكمها على أساس الشرعية الثورية التي يمكن أن نلمسها من خلال التسمية نفسها " مجلس الثورة " وحتى من التصريح بذلك في شتى المناسبات، إذ كان بومدين ينفي عن قيادته الجديدة وصف الإنقلابية بل كان يعتبرها حركة ثورية قادها رجال ثوار لأجل إعادة خط ومسيرة الثورة إلى الطريق الصحيح على حد وصفه <sup>2</sup>.

إن التدخل الذي كان من خلال إجهاض دستور 1963 مبررا بظروف استثنائية كان فيها للنزاع المغربي الجزائري بعض الأثر، قد تبلور في عهد الرئيس هواري بومدين من خلال الإعلان صراحة على تجميد العمل بدستور 1963، و الاستعاضة في مجال التشريع بما سمي أنداك بمجلس الثورة و مجلس الوزراء، استعاضة طال أمدها إذ لم يتم الخروج منها من الناحية الدستورية إلا في نطاق إقرار دستور 11/22 / 1976 الأمر الذي يعني أن الجهاز التنفيذي بالجزائر قد استحوذ في نطاق التدخل الصارخ عن المهمة التشريعية، و يسند أمرها إلى هيئة اكتسبت شرعيتها التاريخية مما يسمى بالشرعية الثورية التي لا يراها القانون الدستوري إلا في شكل انقلاب على فكرة الدولة بمفهومها الحديث

3.

1 صالح بالحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر، ص 44.

2 صرح قائد الحركة هواري بومدين لجريدة الأهرام المصرية في أكتوبر 1965 " الإنقلاب العسكري هو في الواقع عملية عسكرية بحتة يقوم بها بعض المغامرين من العسكريين في جيش تقليدي محترف من أجل السيطرة على الحكم لصالحهم أو لصالح قوى رجعية أو يدهم وتساندهم لمنفعتهم الاقتصادية أو السياسية ضد الشعب وضد إرادته " وقد قام الجيش الوطني الشعبي ابن الشعب وأحد عناصر الثورة بعد أن تيقن من الانحراف بالثورة التي ضحى الشعب في سبيلها وإستشهد مليون ونصف شهيد منه بمقاومة الانحراف ليعيد الشرعية ومبادئها الشعبية وسيادتها فليس هذا إنقلابا عسكريا وإنما هو ممارسة ثورية لمسؤولياته قبل الشعب. للمزيد أنظر سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للنشر، طبعة 1993، ص 63.

3 الأخصري نصر الدين، نفس المداخلة، ص 259

## المطلب الثاني

### الشرعية الدستورية وإنبعث الحياة البرلمانية في دستور 1976

على الرغم من الدور الإيجابي الذي لعبه الرئيس بومدين في الفترات الأولى لحكمه والتي حاول من خلالها أن يعطي دورا مهما للدولة أكثر من أي وقت مضى، إلا أن مشكل الشرعية الدستورية ظل يلاحقه فلم يكن من خيار سوى العودة إليها لتجسيد أفكاره من خلال دستور جديد، يعطي الأولوية لصالح الدولة والمؤسسات.

### أولا : الشرعية الدستورية تكرس الشرعية الثورية

إن المتابع للوضع السياسي العام الذي كانت تعيشه الجزائر حينها يكتشف بكل سهولة أن التوجه نحو إعادة إحياء المؤسسات الدستورية وبعثها من جديد بعد سنوات من الجمود لم يكن سوى خطوة من النظام السياسي لمنح الشرعية الدستورية لنفسه، حيث فرضت هذه الأخيرة نفسها خصوصا في السنوات الأخيرة لحكم هواري بومدين الذي كان قد قوى حكمه وأسس له بشكل جيد، وبالتالي فلم تكن العودة إلى الشرعية الدستورية سوى تكريس للشرعية الثورية التي وصل بها الرئيس بومدين إلى الحكم، وبهذا يكون قد جمع بيده الشرعيتين الدستورية والثورية في آن واحد .

وهكذا فإن دستور 1976 لم يغير في الأمر شيئا لا على مستوى النصوص ولا على مستوى الممارسة، فهو لم يأت إلا لإضفاء الطابع الدستوري للأهداف الكبرى التي تضمنها الميثاق وبشكل عام فقد كان الهدف من إقرار الدستور هو: " تأسيس نظام مدستر يكرس ويضفي الشرعية على الأعمال التي قامت بها



مجموعة 19 جوان ، وتقديم تصور لنظام الحكم مستقبلا " وعلى أساسه فرضت النخبة الحاكمة تصوراتها بالنسبة لنظام الحكم وجسدت ذلك في هذا الدستور<sup>1</sup>.

### ثانيا : ركائز النظام السياسي في دستور 1976

وعليه فإن هذه المرحلة تميزت بارتكاز النظام السياسي الجزائري على نظام الحزب الواحد الذي يقرر ويرسم ويطبق السياسة العامة ، بل إن الوظائف الحاسمة في الدولة كانت تستند إلى أعضاء قيادة الحزب كما وقع تركيز السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية ، واعتمد مبدأ وحدة السلطة وهذا ما كان يعتبر منطوقيا ومنسجما مع التوجه الإشتراكي للجزائر آنذاك .

ومن بين الصلاحيات التي أصبح يحوزها رئيس الجمهورية في دستور 1976 حل البرلمان ولا يعد مسؤولا أمامه، كذلك لا يوجد ما يسمى بالمسؤولية الوزارية أمام البرلمان بل إن الحكومة تعد مسؤولة أمام الرئيس فقط .

إذا في نظام لايعتمد على مبدأ الفصل بين السلطات فإن هناك هيمنة مطلقة من الهيئة التنفيذية على بقية الهيئات الأخرى، ومن ذلك فقد إعتبره البعض نظاما ذا طبيعة خاصة بما ينسجم مع ظروف الجزائر، ولكن من المؤكد أن النظام السياسي قد ابتعد عن النظامين التقليديين (البرلماني والرئاسي) على الرغم من أخذه بأهم خاصية في النظام الرئاسي، وهي المتمثلة في أحادية السلطة التنفيذية<sup>2</sup>.

### ثالثا : مركز البرلمان في دستور 1976

إعتمد دستور 1976 في توزيع السلطة على ست وظائف من بينها الوظيفة التشريعية، التي جاءت في المرتبة الثالثة بعد الوظيفة السياسية والوظيفة التنفيذية

1 طارق عاشور ، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2007 ، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية تخصص تنظيم سياسي وإداري ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، كلية الحقوق ، السنة الجامعية 2008-2009 ، ص 20 ، نقلا عن نور الدين زمام ، السلطة الحاكمة و الخيارات التنموية بالمجتمع الجزائري 1962-1998 ، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر الجزائر ، الطبعة الأولى ، التوزيع و الترجمة 2002 ، ص 135 ، 136 .  
2حسني بوديار ، ملامح النظام السياسي القادم ، مجلة الحقوق ، المجلد 32 ، العدد 3 ، سبتمبر 2008 ، ص 413.

، وعليه فإن الوظيفة التشريعية أصبح يمارسها المجلس الشعبي الوطني المنتخب من طرف الشعب بعد تزكية المترشحين من الحزب في قائمة وحيدة.<sup>1</sup>

فبالنسبة لحق المبادرة بإقتراح القوانين فتكون إقتراحات القوانين قابلة للنقاش إذا قدمها عشرون نائبا وأجازت المادة 150 للمجالس المحلية المنتخبة (البلدية والولاية) أن ترفع إلتماسا إلى الحكومة التي يعود إليها النظر لصياغته في مشروع قانون، في حين أدرجت المادة 151 ستة وعشرون فقرة تمثل كل فقرة منها موضوعا للتدخل التشريعي، ومما يلفت الانتباه أن مجال التشريع غير محدد على سبيل الحصر وهذا ما يمكن إستنتاجه من عبارة " تدخل كذلك في مجال التشريع " وما يمكن تسجيله عن هذه المرحلة أن مبادرة المجالس المنتخبة في الحياة التشريعية لم تجسد على أرض الواقع، حيث لم تطبق المادة 150 ولو مرة واحدة فلم يحدث أن رفعت هذه المجالس إلتماسا رسميا للحكومة لتعيد النظر في صياغة مشروع قانون، وعن علاقة أعضاء الحكومة بالمجلس الشعبي الوطني فتمثل في إمكانية إستجواب أعضاء الحكومة حول قضايا الساعة والإستماع لهم أو مسائلتهم بالطريقة الكتابية دون سواها، على أن يجيب هذا العضو هو الآخر بنفس الشروط التي يخضع لها نشر مناقشات نص الأسئلة والأجوبة ضمن نفس الشروط التي يخضع لها نشر مناقشات المجلس الشعبي الوطني بحسب المادتان (161 و 162) من الدستور، ولم يرتب دستور 1976 أي نتيجة للمسائلة وهذا ما يحد من التشجيع على المسائلة ويضعف من المركز القانوني للمجلس الشعبي الوطني<sup>2</sup>

عموما يمكن القول أن إرادة التغيير التي تم التأكيد عليها على أعلى مستوى في الدولة، والتي كذبها غياب الإنفتاح في الحقل السياسي لم يكن لها أي تأثير على

1 ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 169.

2 قاسم العيد عبد القادر، السلطة التشريعية بالجزائر، الملتقى الوطني الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، كلية الحقوق والعلوم الإجتماعية، جامعة عمار تليجي، الأغواط، ص 4.

المجتمع المدني الذي كان مدركا للآلام التي تنخر البلد ، والتي ستشكل فيما بعد أرضية خصبة لبؤر التوتر وتنامي وإنتشار الحركية التطرفية، واتضح أنه لم يكن بوسع أي من مؤسسات الحزب والدولة التي أنشأت في ظل دستور ، 1976 ، صرف الموجة العاتية التي كانت ستضرب البلد في 1988 فلا السلطة التنفيذية المفرطة التي كانت بيد رئيس الجمهورية الذي أعيد إنتخابه مرتين في نفس الظروف، ولا هيئات الحزب الواحدة التي كانت بعيدة كل البعد عن واقع الشعب ولا المجالس الشعبية المحلية ولا الوطنية مثل المجلس الشعبي الوطني التي إنتخبت وتجددت أكثر من مرة كان بإمكانها أن تستجيب لتطلعات مجتمع تواق إلى التغيير، فالنصوص الأساسية التي في مقدمتها الدستور قد كشفت عن عدم ملاءمتها ولا قدرتها على إصلاح تدهور الدولة ومؤسساتها ، وهذه الأسباب العميقة التي يعرفها العام والخاص هي التي بينت :

أ/- تقادم الحزب الواحد الذي رغم العناية والدعم الذي كان يحظى بهما إلا أنه عجز عن تقديم علاج للآثار السلبية التي أفرزتها قدم هياكله وتصلب الحياة السياسية في الوقت الذي بدأت فيه تطلعات جديدة تصبوا إلى الحرية والمبادرة والإبتعاد أكثر عن الشرعية الثورية .

ب/- التعطش الكبير للديمقراطية والحرريات العامة الفردية و الجماعية القائمة على الإعراف بالشرعية الدستورية وبناء دولة القانون .

ج/- عدم ملائمة البناء الدستوري الذي تم إعداده وبناءه من طرف " سلطة " تجسدت في شخص رجل واحد لم يعد يستجيب لمتطلبات مجتمع تأثر في العمق بالتحسينات المعتبرة التي تحققت خلال العشرية الأولى من الإستقلال على الصعيد الإجتماعي ، المادي ، الثقافي .

وخلال تلك السنوات وفي ظل أسبقية الحزب على الدولة كان دور البرلمان ونشاطه موجهين وخاضعين للجهاز التنفيذي الذي يجسده في القمة رئيس الدولة بإسم الحزب والدولة<sup>1</sup>، وعليه فإن هذه الوضعية المتقهقرة للبرلمان أضعفت السلطة التشريعية، حيث لم تعد توكل إلا في أضيق الحدود وساهمت بذلك في عدم ظهور طبقة سياسية حقيقية قادرة على تنشيط وتأطير العمل البرلماني<sup>2</sup>.

## المبحث الثاني

### البرلمان الجزائري في عهد التعددية

لقد أصبحت مسألة التغيير في طبيعة النظام السياسي من الواحدية إلى التعددية هي المسألة الأكثر ضرورة من أجل الإبقاء على النظام وإستمراره، ومن ثم تجديد التلاحم بينه وبين المجتمع وفق صيغة سياسية جديدة، وهذا بطبيعة الحال خيار أخذ به أصحاب السلطة في ضوء ما إستجد من متغيرات داخلية وإقليمية ودولية، وإن كان هذا الخيار يقع بين المجتمع التعددي والمجتمع ذي الحزب الواحد ويتحدد على صعيد التناقضات التي يحتويها كل مجتمع بالدرجة الأساس وعلى حد قول أندريه هوريو فإن إقرار التعددية كصيغة جديدة للنظام السياسي الجزائري يعني ضرورة التغيير في البنى والهيكل التي كان يرتكز عليها النظام السياسي سابقا.<sup>3</sup>

والأکید أن البرلمان الجزائري كان له نصيبه من هذه الإصلاحات، إذ كان التحول نحو التعددية السياسية موجبا لإعادة النظر في تركيبة المجلس الشعبي

1 المادة 98 من دستور 1976 : تتجسد قيادة البلاد في وحدة القيادة السياسية للحزب و الدولة.  
2 مجلس الأمة بعد سنتين من تنصيبه، دراسة صادرة عن مجلس الأمة الجزائري، نشریات مجلس الأمة، ص 18  
19،  
3 خميس حزام والي، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية مع إشارة إلى تجربة الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية الطبعة الأولى، بيروت 2003، ص 140.

الوطني التي كانت تنحدر في مجملها من تيار سياسي واحد هو جبهة التحرير الوطني ، وبالتالي كان من الضرورة بمكان العمل على خلق المناخ الملائم للانتقال نحو هذا البرلمان التعددي الجديد وفق منظومة دستورية وقانونية بديلة لتلك التي كانت معتمدة في عهد الحزب الواحد .

### المطلب الأول

#### التعددية السياسية في دستور 1989

##### أولا : معنى التعددية

إن كلمة " تعددية " أو " تعدد " تعني بشكل عام وجود أكثر من شيء أو مسألة أو موضوع أو طرف إنها باختصار التنوع والاختلاف، ومن ثم فإن نقيضها هو اللاتعددية أو اللاتعدد أو اللاتنوع والاختلاف، والتعددية بهذا المفهوم المبسط تعد ظاهرة طبيعية وإنسانية نقيضها الواحدية أو الأحادية التي تعني أن ثمة عنصرا أو شيئا واحدا بخلاف مفهوم تعدد الأشياء .

أما كلمة " سياسية " كمصدر لكلمة سياسة فإنها تعني لغة القيام على الشيء بما يصلحه فيقال : " هو يسوس الدواب – إذ قام عليها وراوضها، والوالي يسوس رعيته " .

أما في الفكر السياسي تعني التعددية من بين ما تعنيه توزيع السلطة السياسية عن طريق ترتيبات أو أشكال مؤسساتية، وفي معظم الأحيان يستخدم المصطلح إشارة إلى أي وضع لا تكون فيه الهيمنة حكرا على جماعة سياسية أو إيديولوجية أو فكرية أو إثنية واحدة وينطوي عادة مثل هذا الوضع على تنافس بين صفوت أو بين جماعات مصالح ، وغالبا ما يقابل المجتمع التعددي بالمجتمع الذي تسوده صفوة واحدة ولا يكون فيه هذا التنافس حرا ، وقد كان الأساس النظري للتعددية الإعتقاد أن السلطة هي بطبيعتها موزعة أو يجب أن تكون كذلك بين عدة

جماعات ومصالح في المجتمع وبذلك تعارض التعددية ما يسمى الواحدية التي تذهب إلى وجوب أن يكون في كل دولة مصدر للسلطة أو مرجع لا ينافسه أحد، وقد جنح معظم الكتاب الغربيون تأكيداً للتعددية إلى الافتراض أن السلطة في المجتمعات الغربية تنافسية ومجزأة وموزعة، وذلك أن كل فرد يملك مباشرة أو عن طريق جماعات منظمة شيئاً من السلطة ولا يجوز له أن يملك من السلطة أكثر مما يجب ، وذهب هؤلاء أيضاً إلى أن المواطنين يتمتعون بحق الاقتراع العام وبانتخابات حرة ومنتظمة ومؤسسات تمثيلية وحقوق مواطنة بما فيها حرية الكلام والتجمع والمعارضة، ويستفيد من هذه الحقوق إستفادة واسعة كل الأفراد والجماعات تحت حماية القانون وحماية قضاء مستقل وثقافة سياسية حرة.<sup>1</sup>

وبالتالي يمكن حصر معنى التعددية السياسية في كونها مشروعية تعدد القوى والآراء السياسية في مجتمع ما ، وحق هذه القوى في التعايش والتعبير عن نفسها والمشاركة في التأثير على القرارات السياسية بمعنى أنها تعبر عن الاعتراف بالتنوع الاجتماعي والاختلاف في المصالح وتقنين ذلك الاختلاف حتى لا يتحول إلى صراع عنيف يهدد سلامة المجتمع وبقاء الدولة، ولقد أفرزت التجارب الغربية ثلاث آليات تشكل أساس وإطار التعددية السياسية وهي:

1. **التعدد التنظيمي المفتوح** : وذلك بالإعتراف بالحق في تشكيل الأحزاب و الجمعيات دون قيود .

2. **التداول على السلطة السياسية**: وذلك من خلال إنتخابات حرة ونزيهة تتيح إمكانية إنتقال السلطة وفق النتائج المحصل عليها .

3. **الإعتراف بالحقوق والحريات العامة** .

1صالح جواد الكاظم و علي غالب العاني ، الأنظمة السياسية ، مطبعة دار الحكمة ، ط 1991 ، ص 143 ، 144  
2 خولة كفالي ، مقتضيات وخصائص التعددية السياسية في الجزائر في ظل دستور 1989/02/23 ، مداخلة مقدمة للملتقى الوطني الأول حول التحول الديمقراطي في الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، ص 176

## ثانيا : المرجعيات التاريخية لظهور التعددية السياسية في الجزائر

الحقيقة أن التعددية السياسية في الجزائر ليست وليدة دستور 1989 وإنما يعود تاريخها إلى الفترة الإستعمارية وبالتحديد مع ميلاد الحركة الوطنية السياسية في بداية القرن العشرين، فالجزائر عرفت حينها زخما سياسيا كبيرا تميز بظهور عدد من الأحزاب السياسية والجمعيات والنقابات، والتي نشطت إلى غاية بداية ثورة نوفمبر التحريرية سنة 1954 كحركة النخبة، نجم شمال إفريقيا، جمعية العلماء المسلمين، الحزب الشيوعي ثم جبهة التحرير الوطني إلا أن هذا التعدد الحزبي وضع حد له سنة 1954 عند قيام جبهة التحرير الوطني وإخفاء غيرها من التنظيمات السياسية بفعل ذوبان مختلف هذه التوجهات في الجبهة، وكان ذلك بهدف القضاء على المستعمر وتحرير البلاد ثم تجسد غلق المجال الحزبي بعد الإستقلال وهو الأمر الذي تبناه مؤتمر طرابلس سنة 1962 حينما صادق المجلس الوطني للثورة الجزائرية على مشروع برنامج لتحقيق الثورة الديمقراطية الشعبية وقرر تحويل جبهة التحرير الوطني إلى حزب سياسي وحيد وتؤكد هذا الأمر بالمراسيم العديدة التي أصدرتها الحكومة ومن ذلك منع الحزب الشيوعي في نوفمبر 1962 حل الحزب الثوري الإشتراكي في أوت 1963 كما صدر مرسوم 14 أوت 1963 الذي يقضي بمنع جميع التنظيمات أو الجمعيات ذات الطابع السياسي عبر التراب الوطني.<sup>1</sup>

ولتعزيز ذلك صدر دستور 10 سبتمبر 1963 الذي نص في مادته 23 على أن "جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الوحيد في الجزائر" أما المادة 24 نصت على أن "جبهة التحرير الوطني تحدد سياسة الأمة وتوجيه عمل الدولة

1 هناك خمسة نصوص قانونية أسست لنظام الحزب الواحد تتمثل في دستور 1963، المرسوم 297/63 المؤرخ في 14 أوت 1963 المتضمن منع إنشاء الأحزاب السياسية، ميثاق الجزائر سنة 1964 دستور 1976، الميثاق الوطني 1976 وقد نصت المادة الأولى من مرسوم 63: "يمنع على مجموع التراب الوطني كل الجمعيات والتجمعات التي لها هدف سياسي" أما المادة الثانية: "كل مخالفة للمادة السابقة يعاقب عليها بالعقوبات المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول".

وتراقب عمل المجلس الوطني والحكومة " وبصودر هذه النصوص لم يسمح بتشكيل أو اعتماد أي جمعية أو حزب سياسي أو أي نشاط ذو صبغة سياسية في تلك الفترة ، كما أن بيان 19 جوان 65 تبنى ما جاء في برنامج طرابلس وميثاق الجزائر مما يستتشف منه أن تشكيل الجمعيات أو الأحزاب ممنوع عبر كامل التراب الوطني.<sup>1</sup>

وبقيت الأمور على ذلك إلى غاية 1971 إذ صدر نص خاص بتنظيم الجمعيات والمتمثل في الأمر 79/71 المؤرخ في 03 ديسمبر 1971 وأهم ما يلفت الإنتباه فيه هو المادة 23 التي تنص " تؤسس الجمعيات ذات الطابع السياسي بموجب مقرر من السلطات العليا للحزب يكون التأسيس موضوعا لمرسوم بنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ويخضع حل الجمعيات ذات الطابع السياسي لنفس الأوضاع المتعلقة بتأسيسها " والواقع أن هذا النص لم يطبق على أرض الواقع ولم تظهر أي جمعية سياسية، كما أن المشرع أعطى الموافقة لتكوين جمعيات ذات طابع سياسي وليس للأحزاب والهدف هو أن تنشط تلك الجمعيات تحت مظلة حزب جبهة التحرير الوطني.<sup>2</sup>

### ثالثا : التعددية الحزبية على ضوء دستور 1989

إتجه النظام السياسي الجزائري إلى فسخ المجال أمام التعددية السياسية والحزبية على مصراعيها وذلك تطبيقا للوعود التي قطعها على الشعب الجزائري بعد أحداث الخامس من أكتوبر 1988، والواقع أن تحقيق هذه الإصلاحات لم يبدأ في دستور 1989 وإنما قد بدأ قبل ذلك مع التعديل الدستوري لـ 03 نوفمبر 1988 والذي مهد الطريق لتعدلات دستورية أعمق وأشمل توجت بدستور 23

1 بيان 19 جوان 1965 أبقى على نظام الحزب الواحد ممثلا في جبهة التحرير الوطني .  
2 أحمد سويقات ، التجربة الحزبية في الجزائر 1962- 2004 ، مجلة الباحث ، العدد الرابع 2006 ، جامعة ورقلة ، ص 123.



فيفيري 1989 ، وهكذا فقد تميز التعديل الدستوري لـ 03 نوفمبر 1988 والذي تبناه الشعب الجزائري عن طريق الإستفتاء بتعديل 14 مادة هي المواد 05-104 -113 -114 -115-116-147-148-153-154-155-156-157. وقد إنحصرت هذه التعديلات في إحداث منصب رئيس الحكومة وتقسيم الصلاحيات بينه وبين رئيس الجمهورية<sup>1</sup> وتعزيز مركز رئيس الجمهورية بينها ليرز دور محتشم للبرلمان في مواجهة الحكومة ، بعد ذلك جرت محاولة تحويل الحزب إلى جبهة وكان ذلك في المؤتمر السادس لحزب جبهة التحرير الوطني المنعقد في الفترة ما بين 27- 28 نوفمبر 1988 الذي صادق على توصية بموجبها يتحول الحزب إلى جبهة تضم مختلف الحساسيات التي يتكون منها المجتمع، ولكن هذه المحاولة فشلت ولم تصمد أمام ضغط الشارع وتأثيرات الظرف الدولي.

وبالتالي فإن هذه التطورات قد عادت الطريق أمام السلطة لمباشرة تعديل أكثر عمقا للدستور في 23 فيفيري 1989 ومن ضمن ما تبناه المادة 40 التي نصت على " حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به " وعليه فإن الدستور الجديد أراد تمكين القوى السياسية المتواجدة في المجتمع من التعبير والتنظيم والنشاط وقد شكل ذلك بداية الإعراف الدستوري بالتعددية الحزبية<sup>2</sup>.

هذه النقطة أثارت ردود فعل مست جمهورا عريضا من المواطنين الذين تساءلوا ما إذا كانت الجمعيات ذات الطابع السياسي تعني الأحزاب السياسية، وعلى إثرها تمخض نقاش طويل بين السياسيين ولعبت وسائل الإعلام دورا بارزا في نقل هذا الإنشغال إلى الأكاديميين والمختصين في الشؤون القانونية

1 إستحدثت التعديل الدستوري لـ 03 نوفمبر 1988 منصب رئيس الحكومة لتقاسم العمل التنفيذي مع رئيس الجمهورية بعد أن كان الأخير ينفرد به وحيدا دون غيره في دستور 1976 مع إقرار المسؤولية السياسية لرئيس الحكومة دون رئيس الجمهورية ويرى أنصار هذا التوجه الدستوري أن تبني ثنائية السلطة التنفيذية جاء بالأساس نتيجة الإقتناع بأن تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية يتنافى مع السرعة في إنجاز البرامج المسطرة وقد ترتب عن الأمر عدة تجاوزات في حين أن الأخذ بثنائية السلطة التنفيذية يقلل من مساوئ تركيز السلطة ويحقق توزيعا عقلانيا للمهام التنفيذية، للمزيد أنظر الدكتور سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الطبعة الثانية 1993، ص 309  
2 بوكرا إدريس ، المقالة نفسها ، ص 142 ، 146

والدستورية، والذين أجمعوا على أن الدستور الجديد ينتمي إلى فئة الدساتير القوانين ولذلك فإن مصطلح جمعية مستعمل بصيغته القانونية وهو يعني حزب سياسي.<sup>1</sup>

#### رابعا : المركز الدستوري للمجلس الشعبي الوطني في دستور 1989

أخذت السلطة التشريعية في هذا الدستور نفس الوضع الذي كانت عليه في دستور 1976 من حيث الترتيب المنهجي، ولعل ذلك يرجع إلى كون أن الدستور الجديد جاء في ثوب تعديل رغم ما بين الدستوريين من مفارقات من حيث المبدأ والمنطق القانوني لأنه وإن كان في ظاهره تعديلا فإن محتواه يعبر عن دستور جديد، فعند الحديث مثلا عن مجال التشريع في ميدان القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية فقد عوضت مصطلح قانون الأسرة والمواريث بعبارة حق الأسرة والتركات، كما نجد في بعض الحالات تقليصا لدور التشريع ففي الفقرة الحادية عشر المتعلقة بالتنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري في البلاد نجد أنه قد حذفت فكرة التقسيم الإداري ولم تصبح من بين مهام المشرع ولعل ذلك يبين نية إحالة التقسيم الإداري إلى السلطة الإدارية ( الحكومة ) أما بقية إختصاصات المجلس فبقيت على حالها كما كانت في دستور 1976 بإعتبارها إختصاصات تشريعية بطبيعتها ، علاوة على منح رئيس الجمهورية حق المصادقة على إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بعد أن يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني، أما في مجال الرقابة فقد أضيفت إمكانية المساءلة الشفوية لأعضاء الحكومة والإجابة عليها في جلسات المجلس وإذا رأى المجلس الشعبي الوطني أن جواب عضو الحكومة شفويا أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة فإن الدستور يقرر أن تجري

1حسين بورادة ، الإصلاحات السياسية في الجزائر 1988- 1992 ، رسالة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري ، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر ، سنة 1993 ص 46.

هذه المناقشة حسب الشروط التي نص عليها النظام الداخلي للمجلس، كما يمكن للمجلس لدى مناقشة السياسة العامة أن يصوت على ملتصق الرقابة ينصب على مسؤولية الحكومة على أن لا يقبل هذا الملتصق إلا إذا وقع سبغ النواب.<sup>1</sup> وبالتالي فإن مركز المجلس الشعبي الوطني في دستور 1989 لم يختلف كثيرا عن ما كان عليه في دستور 1976 إلا من خلال تحول الوظيفة التشريعية إلى سلطة تشريعية، وبعض الاختصاصات الطفيفة التي بدت وكأنها ميالة أكثر للنظام البرلماني.

#### خامسا: الجمعيات ذات الطابع السياسي بدلا من الأحزاب السياسية

من الوجهة السياسية هناك قناعات بأن المؤسس الدستوري تعمد استخدام عبارة الجمعيات ذات الطابع السياسي حتى يتسنى للسلطة السياسية أن تمنح مزيدا من الوقت لضمان استمرارها لفترة أطول، ذلك أن الدستور صودق عليه في 23 فيفري 1989 ولم يصدر قانون الجمعيات إلا بتاريخ 05 جويلية 1989<sup>2</sup> أي بعد 05 أشهر من المصادقة على الدستور وخلال تلك المدة التي زادت في عمر النظام ومكنته من معرفة وجهات نظر مختلف الأطراف خاصة الفاعلة منها وإستطاع النظام السياسي أن يتبين مدى مطالبة القوى السياسية بهذا الحق الدستوري .

وهناك رأي مخالف يرى أن الدستور لم يتضمن مصطلح حزب سياسي وإنما تحدث عن جمعيات ذات طابع سياسي معترف بها حيث كان ذلك في إطار فكرة خلق منابر داخل جبهة التحرير وإستعمل مصطلح الإنفتاح على الحساسيات محاولة منه للتقليل من نفوذ الأفلان وإرجاعه إلى حجمه الذي يمكن التحكم فيه.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محفوظ لعشب ، التجربة الدستورية في الجزائر ، المطبعة الحديثة للفنون الحديثة ، ط 2000 ، ص 79 ، 80  
<sup>2</sup> القانون 11/89 المؤرخ في 05 جويلية 1989 المتضمن الجمعيات ذات الطابع السياسي ، الجريدة الرسمية العدد 27  
<sup>3</sup> ناجي عبد النور ، المرجع السابق ، ص 149

إلا أنه وفي إعتقادنا فإن الخيار الذي تبناه دستور 1989 بعدم تسمية الحزب السياسي باسمه، فإنه نتيجة منطقية للصراع الذي كان قائما بين التيارين المحافظ و الإصلاحى داخل حزب جبهة التحرير الوطنى، بالنظر إلى أن الذين اشرفوا على إعداد مسودة التعديل الدستورى لسنة 1989 هم من التيار الإصلاحى المقرب من الرئيس الشاذلى بن جديد الذين كانوا فى مواجهة مباشرة مع المحافظين الذين عبروا عن رفضهم للطريقة التى تدار بها مسيرة الإنفتاح السياسى المعتمدة من قبل الرئاسة، و بالنتيجة فكان لابد من مراعاة ذلك عند إعداد النص المقترح للدستور وذلك تجنباً للمزيد من الإحتكاك مع الطرف الآخر المحافظ داخل الحزب الذى كان يأمل فى إنضواء هذه الجمعيات فى إطار جبهة التحرير الوطنى هذا من جهة، أما المبرر الثانى فهو أن النظام السياسى الجزائرى منذ الإستقلال رفع شعار الواحدية الحزبية أو الحزب الطلائعى الوحيد فى البلاد وكان من الصعب جدا على النظام السياسى الجزائرى حينها أن يصرح بتسمية حزب سياسى مرة واحدة ، و عليه فإن صانعى الوثيقة الدستورية المعدلة حاولوا إيجاد مصطلح توفيقى أو صيغة محتشمة ترضى الطرف الآخر وبالمقابل تحافظ على إستمرارية النظام السياسى لمدة أطول .

#### خامسا : مدى إستجابة النظام السياسى لبرلمان تعددى بعد دستور 1989

تميز موقف النظام بالتردد وكان تبريره لرفض الإسراع فى الإنتخابات أن وضع دستور 1989 تم فى شكل تعديل دستورى قامت به السلطة فى سياق إصلاحات محركها النظام نفسه ومن ثم فإن بداية العمل به لا تستتبع بالضرورة بتجديد المؤسسات القائمة فورا بل بقاؤها إلى حين إنتهاء المدة الدستورية التى أقيمت من أجلها بحسب الدستور القديم ، والواضح أن ذلك الموقف كانت من ورائه خلفية ربح الوقت لترتيب شؤون النظام بما يقوى حضوره للفوز

بالمواعيد الانتخابية المؤجلة حاضرا والآتية لا محال مستقبلا وبصرف النظر عن خلفية هؤلاء وأولئك في ما تعلق بالموقف من الانتخابات فقد نجم عن ذلك وضع مزيج بين " القديم " و " الجديد " كان من الطبيعي أن لا يخلوا من المشاكل وأن يكون حاملا في ثناياه بذور الانفجار وهكذا أصبحت الجزائر أمام حياة سياسية تعددية بأحزاب معارضة جديدة أمام برلمان أحادي متمسك بسلطاته لمدة تعتبر طويلة في نظر خصومه، وقد كان واضحا انه سيظل منشغلا عند التصويت على النصوص القانونية بتمرير ما أمكنه من الأدوات القانونية للفوز بالانتخابات القادمة.<sup>1</sup>

ومن هذا الإطار يتبين أن النظام السياسي لم تكن له إستجابة قوية للتوجه نحو برلمان تعددي إلا إذا كان هذا البرلمان يضمن الإبقاء على سيطرة جبهة التحرير الوطني عليه ، وهو الأمر الذي عملت عليه السلطة منذ إقرار دستور 1989 خصوصا أمام تزايد خطر شعبية الإسلاميين بعد الانتخابات المحلية لسنة 1990، إلا أن كل هذه التعديلات لم تجدي نفعا في الانتخابات التشريعية والتي أفرزت فوزا كاسحا للجبهة الإسلامية للإنقاذ بحوالي 188 مقعدا من الدور الأول .

## المطلب الثاني

### التجربة البرلمانية التعددية بعد انتخابات 26 ديسمبر 1991

لقد شكلت حوادث أكتوبر 1988 ومن بعدها صدور دستور 1989 أرضية حقيقية لبناء نظام ديمقراطي تعكسه مؤسسات تعددية ممثلة لمختلف التوجهات والأفكار والحساسيات الموجودة في المجتمع، وحتى يحدث ذلك سارعت مختلف

<sup>1</sup> صالح بالحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط 2010، ص 148-149

القوى السياسية إلى تشكيل كتلتات حزبية جديدة لتتال بعد ذلك الإعتماد من وزارة الداخلية، والواضح أن هذه الأحزاب سعت منذ ظهورها إلى حيز الوجود إلى المطالبة بضرورة التسريع في تجسيد الأفكار التي حملها دستور 1989 على أرض الواقع وبالتحديد بإنهاء وجود المؤسسات الناتجة عن عهد الحزب الواحد والتحول إلى المؤسسات التعددية المنتخبة التي تجسد بحق الإرادة الشعبية حيث يتم إختيار ممثلها بكل حرية وشفافية من بين مجموع الأحزاب والحركات السياسية الناشطة في الساحة الوطنية ، وبالتالي فإن مباشرة مسار الإصلاحات لا يمكن أن يتم وفق ما هو مأمول منه مادامت جل المؤسسات القائمة سابقا مستمرة وعلى الخصوص البرلمان ، فمن هذه المؤسسة التي يجب أن تكون تعددية وفق ما نص عليه الدستور سيتمكن ممثلوا الشعب من التعبير عن رؤيته وتطلعاته نحو التغيير.

#### أولا :الإطار القانوني لإنتخاب المجلس الشعبي الوطني

لقد كان صدور أول قانون إنتخابات تعددي في الجزائر في 07 أوت 1989 وهو القانون رقم 13/89 الذي حافظ على نظام الإقتراع العام المباشر والسري وفق نظام الإقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد، فالقائمة التي تحوز على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها تحوز على جميع المقاعد وعند عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة فإن القائمة الحاصلة على الأغلبية البسيطة تحصل على 50 % من المقاعد + مقعد وهذا في الإنتخابات التشريعية والمحلية ، وقد كان هذا القانون مثار نقاش وصراع سياسي حاد دار في الجزائر مباشرة بعد التعددية السياسية وقرائن ذلك هي التعديلات العديدة التي كان قانون الإنتخابات محلا لها في الفترة ما بين 1989 و 1991 فتم التعديل الأول في 27 مارس 1990 وتم اللجوء إلى الأخذ بقاعدة

جديدة في توزيع المقاعد وطبقا لها يكون للقائمة التي تفوز بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها الحصول على عدد من المقاعد يتناسب مع النسبة المؤوية للأصوات التي حصلت عليها أما التعديل الثاني فكان في 02 أبريل 1991 وبمقتضاه تم إلغاء نظام الإقتراع على القائمة و عوض بنمط الإقتراع على الإسم الواحد بالأغلبية<sup>1</sup> في دورين مع ملاحظة أن هذا التعديل تبعه في اليوم التالي مباشرة تعديل في قانون الدوائر الإنتخابية رقم 03 /91 ، وهذا ما يبين أن السلطات لم تكتفي بالتخلي عن خططها المبدئية لإجراء أول إنتخابات برلمانية على أساس التمثيل النسبي ، ولكنها أيضا إنخرطت في عملية عملية موسعة لإعادة تقسيم الدوائر الإنتخابية<sup>2</sup>

### ثانيا : الإنتخابات التشريعية 26 ديسمبر 1991

بعد مد وجزر قررت السلطة أخيرا التوجه نحو الإنتخابات التشريعية حيث أعلن رئيس الجمهورية السيد الشاذلي بن جديد أن يوم 26 ديسمبر 1991 سيكون يوما لإجراء الإنتخابات التشريعية و وعد بتوفير كل الظروف والشروط الضرورية من أجل السير العادي للانتخابات، كما التزم بالتعاون مع أي حزب يفوز بالانتخابات مهما كان لونه السياسي وأعربت معظم الأحزاب السياسية عن

1 هذا النوع من الأنظمة الإنتخابية يتطابق مع مبدأ الإقتراع الي يعطي الأولوية للفرد وليس الحزب الأمر الذي يحفظ إرادة وسيادة الشعب وليس تلك المتعلقة بالأحزاب السياسية .

Le mode de scrutin choisi uninominal à deux tours ce veut compatible avec le principe d'un vote destiné sur la personne et non sur le parti tenant compte " la parole et la souveraineté du peuple et non de celles des partis . "

Fawzi Rouzeik chronique Algérie annuelle de l'Afrique du nord CNRS Edition tome xxx1991 paris p 602 .

2مفتاح عبد الجليل ، البيئة الدستورية والقانونية للنظام الإنتخابي الجزائري ، مجلة الإجتهد القضائي ، العدد الرابع ، ص .172

عزمها المشاركة في الإنتخابات و بقيت الجبهة الإسلامية للإنقاذ الحزب الوحيد الذي لم تعرف مشاركته فيها إلا بتاريخ 14 ديسمبر 1991 ولأول مرة في تاريخ التعددية الحزبية بالجزائر جرت الإنتخابات التشريعية في ظروف ملائمة وكما كان مقررا لها في 26 ديسمبر 1991 وأعلن نتائجها الرسمية رئيس المجلس الدستوري عبد المالك بن حبيلس وذلك طبقا لما جاء في دستور 23 فيفري 1989 وحسب الإحصائيات الرسمية فقد بلغ عدد الناخبين 13.258.544 ناخب حيث وصلت نسبة المشاركة 59% وعاد الفوز في الدور الأول للجبهة الإسلامية للإنقاذ بـ 188 مقعد تليها جبهة القوى الإشتراكية بـ 25 مقعدا وحزب جبهة التحرير الوطني بـ 16 مقعد والأحرار بـ 03 مقاعد.<sup>1</sup> وقد توزعت النتائج على الأحزاب السياسية المشاركة على النحو التالي :<sup>2</sup>

1حسين بورادة ، رسالة الماجستير نفسها ، ص 129 ، 131 .

<sup>2</sup> Mohammed Boussoumah, La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels , De 1992 à 1998 , OPU, Alger, 2005 , p 220.



## العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري و التطبيق

الحزب السياسي	عدد الأصوات	النسبة المحصل عليها %	عدد المقاعد	نسبة المقاعد
الجبهة الإسلامية للإنقاذ FIS	3.260.222	24.59	188	43.72
حزب جبهة التحرير الوطني FLN	1.612.947	12.17	16	3.72
جبهة القوى الاشتراكية FFS	510.661	3.85	25	5.81
حركة المجتمع الإسلامي HAMAS	368.697	2.78	00	0.00
التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية RCD	200.267	1.51	00	0.00
حركة النهضة MNAHDA	150.093	1.13	00	0.00
الحركة من أجل الديمقراطية في الجزائر MDA	135.828	1.02	00	0.00
حزب التجديد الجزائري PRA	67.828	0.51	00	0.00
الحزب الوطني للتضامن والتنمية PNSD	48.208	0.36	00	0.00
الحزب الإجتماعي الديمقراطي	28.638	0.22	00	0.00
حركة مجد MAJD	27.623	0.21	00	0.00
الأحرار	309.264	2.33	03	0.00
مجموع المقاعد	////////////////////	////////////////////	232	////////////////////

### ثالثا : حل المجلس الشعبي الوطني بين المبررات الدستورية والسياسية

على إثر النتائج المعلنة للدور الأول من الإنتخابات التشريعية والتي أكدت فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ، أصبح التعامل مع الإسلاميين حقيقة واقعة لامحال خصوصا و أن الجبهة الإسلامية للإنقاذ أعطت كثيرا من الإشارات السلبية الخطيرة على مستوى الخطاب والممارسة، جعلت الكثير من القوى السياسية محليا ودوليا تخاف منها وهي بذلك أعطت مبررات واسعة لضربها ولو بطريقة

غير ديمقراطية، وهكذا تشكلت جبهة معارضة للحزب الفائز ( العلمانيون ، بعض الضباط دخل المؤسسة العسكرية ، بعض الأحزاب والمنظمات ) ويتجه هذا التيار المعارض لفوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ إلى أن هذه الأخيرة تريد الوصول إلى السلطة عن طريق الصندوق ثم تلغي الخيار الديمقراطي ولا تعترف بالدستور وتدمر البلد سياسيا و إقتصاديا <sup>1</sup>

وأمام هذا الضغط الرهيب أقدم رئيس الجمهورية على حل المجلس الشعبي الوطني والأكيد هنا هو أن رئيس الجمهورية قد إستعمل سلطته الدستورية الكاملة التي تمنح له حق الحل على الرغم من أن هذا الحق تحكمه مجموعة من الضوابط الدستورية حتى لا يستعمل على إطلاقه ، هذا فضلا على أنه لم تحدث ولا سابقة جعلت من رئيس دولة أن لجأ إلى حل برلمان منتهي العهدة وقبل تولي البرلمان الجديد لمهامه ، ومن هنا يتبين أن الظروف والأجواء التي تم فيها اللجوء إلى مثل هذا الخيار تؤكد أن الرغبة كانت موجودة والأرضية كانت مهيبئة سلفا لخلق وضع سياسي غير مسبوق ينتهي حتما إلى خلق أزمة سياسية كمرحلة أولى .

## الفصل الثاني

<sup>1</sup> عيد الرزاق مقري ، التحول الديمقراطي في الجزائر " رؤية ميدانية " ، ص 6

## الأزمة الدستورية والبدائل المؤسساتية للمرحلة الإنتقالية

لقد شكل حل المجلس الشعبي الوطني نقطة فاصلة في مسار الأحداث التي كانت تتلاحق بسرعة كبيرة، فأضحت الجزائر تعيش وضعاً سياسياً دقيقاً للغاية وأصبحت تلوح في الأفق بوادر أزمة سياسية في إطار التشكل، خصوصاً وأن السلطة عقدت العزم على إنهاء زحف الجبهة الإسلامية للإنقاذ نحو السلطة بأي طريقة .

و الواضح أن الشعارات التي رفعتها الجبهة ضد النظام الجمهوري شكلت مبرراً قوياً ومحفزاً كبيراً للوقوف في وجه الجبهة الإسلامية فهي وصلت إلى المجالس الشعبية البلدية والولائية وبعد ذلك إلى هرم البرلمان عن طريق الإعراف بالتعددية الحزبية والمنافسة الديمقراطية كسبيل للوصول إلى السلطة و عن طريق الصندوق، وبعد ذلك إنقلبت على كل هذه المفاهيم الدستورية التي أوصلتها إلى المقدمة من بين مختلف القوى والتشكيلات السياسية الأخرى وهكذا فإن وصول الجبهة الإسلامية إلى السيطرة على البرلمان كانت تعني بكل تأكيد إنهاء العملية الديمقراطية التي باشرتها الجزائر سنة 1989 برمتها والعودة مجدداً إلى نظام الحزب الواحد لكن بثوب جديد و بإستعمال الدين للمزايدة السياسية .

وهكذا يمكن القول أن الأفكار الراديكالية التي دافعت عنها الجبهة الإسلامية هي التي جعلتها في مواجهة مباشرة مع النظام السياسي القائم ممثلاً في قيادات جبهة التحرير الوطني وكبار ضباط المؤسسة العسكرية من جهة ومع الأحزاب التي كانت تسمى نفسها حين ذاك بالتيار الديمقراطي العلماني .

وإذا كان من المعروف أن الرئيس بن جديد لم يكن متحمساً كثيراً للمواجهة مع الفيس في ذلك الوقت بإنتهاجه لسياسة الإحتواء فإنه بالنهاية قد فشل في

الإستمرار في هذه السياسة لمدة أطول، وهو الأمر الذي دفعه إلى حل المجلس الشعبي الوطني تحت ضغط بعض ضباط الجيش في إطار خيار الحسم مع الجبهة وصدها عن الوصول إلى السلطة، وذلك بخلق أزمة دستورية بعد ذلك تنتج عن إستقالة رئيس الجمهورية الأمر الذي سيجتج خيارات أكبر وأوسع للسلطة في التعامل مع الجبهة الإسلامية حتى ولو تطلب الأمر إنهاء وجود الدستور ولو ظرفيا .

### المبحث الأول

#### من الأزمة السياسية إلى الأزمة الدستورية

تميز موقف السلطة بالتوجه نحو خيار الحسم مع جبهة الإنقاذ وهكذا كان قرار حل المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 04 جانفي 1992 تلاه مباشرة وبعد نحو أسبوع من ذلك إستقالة الرئيس الشاذلي بن جديد من مهامه كرئيس للجمهورية ، وكان ذلك يوم 11 جانفي 1992 وعليه إنتقلت الجزائر من أزمة سياسية طرفاها السلطة والجبهة الإسلامية للإنقاذ إلى أزمة دستورية مست المؤسسات السياسية بحد ذاتها، وهو الأمر الذي نتج عنه فراغ دستوري مس أهم ركيزتين في النظام المؤسساتي الجزائري هما البرلمان ممثلا في المجلس الشعبي الوطني و السلطة التنفيذية ممثلتا برئيسها الأعلى رئيس الجمهورية، وتم الإتجاه إلى حلول سياسية بديلة وبعيدة عن الدستور .

### المطلب الأول

#### الفراغ الدستوري بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية

على إثر حل المجلس الشعبي الوطني وإقترانه بإستقالة رئيس الجمهورية باتت الجزائر في مواجهة أزمة دستورية فعلية ، وهكذا توزع الفراغ بين أهم مؤسستين دستوريتين في البلاد هما البرلمان ورئاسة الجمهورية، حيث ظهر الرئيس الشاذلي بن جديد أما التلفزيون في إجتماع مع أعضاء المجلس الدستوري معلنا إنسحابه من المشهد السياسي ، وهكذا أصبح المجلس الدستوري في موضع الهيئة التي ينبغي أن تجد الحل الدستوري الكفيل بعدم إنهيار ما تبقى من مؤسسات الدولة التي كانت تتداعى الواحدة تلو الأخرى .

والواضح أن تنظيم حالات الشغور لمنصب رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري كان ينص على تولي رئيس المجلس الدستوري لمهام رئيس الدولة إذا تعذر على رئيس المجلس الشعبي الوطني الحل محل رئيس الجمهورية لوجود مانع دستوري، إلا أن الوضع إزداد تعقيدا بعد رفض رئيس المجلس الدستوري تولي مهام رئيس الدولة وسارع المجلس الدستوري إلى إصدار بيان حث فيه : " المؤسسات القائمة على ضمان إستمرارية الدولة " ، وقد برر المجلس الدستوري عدم دستورية تولي رئيس المجلس الدستوري لمهام رئيس الدولة على عدم نص الدستور الجزائري عند تناوله لموضوع الشغور حالة إقتران حل المجلس الشعبي الوطني بشغور منصب رئيس الجمهورية، وهو الأمر الذي لا يسمح لرئيس المجلس الدستوري بالحلول محل رئيس الجمهورية كرئيس للدولة .

#### أولا : قراءة دستورية في إستقالة رئيس الجمهورية

بغض النظر عن الظروف السياسية التي كانت تقف وراء إستقالة رئيس الجمهورية أو كما يريد الكثير من المتابعين للشأن السياسي و الدستوري في الجزائر على أنه إبعاد لرئيس الجمهورية عن السلطة فإننا هنا سنحاول تقديم قراءة دستورية لمدى دستورية هذه الإستقالة خاصة أن إستقالة رئيس الجمهورية

في تلك الظروف تم تبريرها بأسباب إتسمت بعدم الإقناع وعدم الوضوح كذلك، فعلى إثر رسالة الإستقالة التي تقدم بها رئيس الجمهورية أمام المجلس الدستوري وبعد القراءة الشكلية التي قام بها الفقه الدستوري لهذه الرسالة يظهر عدم تضمنها "لمصطلح الإستقالة " بل إنها جاءت على الصيغة الآتية " ضرورة إنسحابي من الساحة السياسية ... لذلك أتخلى عن ممارسة مهام رئيس الجمهورية"<sup>1</sup>

و في هذا الإطار يتجه الأستاذ فوزي أوصديق إلى التساؤل أولاً عن القيمة القانونية للجوء إلى هذه الطريقة من الناحية الإجرائية، وعليه فإنه وبالإستناد إلى نص المادة 156 من دستور 1989 فإن إخطار المجلس الدستوري يتم سواء من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني وهذا يعني أنه لا يحق للمجلس الدستوري أن يمارس الرقابة الدستورية على نص قانوني معين إلا إذا تم عرضه عليه من قبل أحد " وكيلي الدستور" GARANT اللذين يتمتعان بسلطة الإخطار وبتأويل هذا الحكم من الدستور فإنه يصل إلى إبعاد إمكانية الإخطار الذاتي من قبل المجلس الدستوري نفسه أو حتى إثارته لديه أي المبادرة بالإخطار، وفي هذه الحالة فإن البيان لم يصدر نتيجة إخطار سابق ولكن كان تصرفاً ذاتياً من المجلس الدستوري عد بمثابة تفسير تشريعي ودستوري للمادة 84، وهنا يمكن إرجاع إجتماع المجلس الدستوري للمادة 16 من المرسوم الرئاسي المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه<sup>2</sup>، ويمكنه في هذا الإطار أن يقوم بجميع التحقيقات ويستمتع إلى

1 سعد بن سريّة ، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008 ، دار بلقيس للنشر ، ط نوفمبر 2010 ، ص 62 ، 63  
2 المرسوم الرئاسي رقم 143/89 المؤرخ في محرم عام 1410 الموافق 07 أوت 1989

رأي أي شخص مؤهل وإلى أي سلطة معينة، وهذا ما سار إليه المجلس الدستوري<sup>1</sup>.

إلا أنه وباعتقادنا فإذا كان الدستور لا يتحدث لا عن الإنسحاب ولا عن التخلي فإن الموضوع من الناحية الدستورية لا يمكن إعتبره إستقالة بالمطلق، إذا كان المفروض أن يصرح رئيس الجمهورية بأنه إستقال من منصبه وبالتالي فإن المجلس الدستوري هنا بقبوله لهذه الإستقالة يكون قد ساهم في خرق نص الدستور هذا فضلا عن أن الدستور الجزائري وإن كان قد منح لرئيس الجمهورية حق الإستقالة إلا أنه لم يشر إلى الجهة الدستورية التي تقدم إليها هذه الإستقالة ، وإكتفى بمنح المجلس الدستوري دورا لاحقا على وضع الإستقالة وهو البت في مدى دستورتيتها .

### ثانيا : قراءة في بيان المجلس الدستوري

لقد نتج عن بيان المجلس الدستوري فراغا مؤسساتيا أو "أزمة القانون الدستوري الجزائري " نتيجة عدم التنصيص على حالة إقتران الإستقالة بحل المجلس الشعبي الوطني فالمشرع الدستوري الجزائري قد حصر الحالات في :

- حالة إستقالة ممارسة رئيس الجمهورية مهامه بسبب مرض خطير ومزمن
- حالة إستقالة رئيس الجمهورية أو وفاته
- حالة إقتران وفاة رئيس الجمهورية بشغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله .

فالدستور لم يتنبأ بهذه الحالة فعدد بذلك حالة الشغور حصرا ، ولعل التساؤل المطروح هنا هل كان بإمكان المجلس الدستوري أن يرفض إستقالة رئيس الجمهورية من أجل المصلحة العامة ؟ أم عليه أن يقبلها نظرا لمقتضيات الدولة

1 فوزي أوصديق ، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المرستاتي ، ص 22 ، 23

الجزائرية أو القراءة الصحيحة للدستور فمادامت الحالات معدودة على سبيل الحصر فإن الحكمة والعقلانية تقتضي رفض الإستقالة حفاظا على عدم إنهيار مؤسسات الدولة الجزائرية ؟

وعليه فإنه وبالنظر إلى الوضع الذي كان سائدا في البلاد قبيل وبعد الإستقالة من مسيرات مطالبة بالحفاظ على الجزائر والتصريحات السياسية التي وصلت إلى حد التكفير بالديمقراطية إلى غير ذلك من المؤشرات، فإن المجلس الدستوري أشار إلى أن الإستقالة كانت مرتبطة بالأوضاع السائدة في البلاد تلك الأوضاع التي يمكن إعتبارها فوهة بركانية، وأمام كل ذلك أصدر المجلس الدستوري فتوى على شكل بيان حيث إجتمع المجلس الدستوري وفق أحكام المادة 153 التي تمنحه حق السهر على إحترام الدستور ، وكذا المادة 16 من النظام المتعلق بتنظيم المجلس الدستوري الأمر الذي يسمح بتوسيع حق الرقابة الدستورية إلى مجالات أخرى منها المجال المتعلق بحالة شغور منصب رئيس الجمهورية، وبالتالي فقد تم إصدار بيان يعرض حلا لمأزق دستوري متعدد الأسباب والجذور وبالتالي فالبيان ليس إلا وسيلة للتعبير المؤسساتي، وما هو إلا تطبيق عملي للمبدأ العام القائل أن المجلس الدستوري يكلف بالسهر على إحترام الدستور .<sup>1</sup>

وبالنهاية يرى الأستاذ فوزي أوصديق أن المجلس الدستوري لم تكن له الشجاعة السياسية للقياس على الفقرة التي تتحدث عن إقتران وفاة رئيس الجمهورية بشغور المجلس الشعبي الوطني على أساس أن الرئيس مادام حيا يرزق فلا يمكن التكلم بتاتا عن فراغ دستوري وبالأخص في تلك المرحلة ، فكان يفترض على المجلس الدستوري رفض الإستقالة حتى لا تنهار المؤسسات الدستورية مادام فيه فرصة لإسعاف مؤسسات الدولة .<sup>2</sup>

1 فوزي أوصديق ، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المرستاتي ، ص 28 ، 29 .  
2 فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري ، ص 115 .



إلا أنه وإذا ألقينا نظرة على بيان المجلس الدستوري خصوصا تلك الفقرة التي تدعوا " المؤسسات المخولة بالسلطات الدستورية المنصوص عليها في المواد 24، 75، 79، 129، 130، 153 من الدستور أن تسهر على استمرارية الدولة و توفير الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري " إنه يعاب على المجلس الدستوري تخويل السلطات الدستورية لرئيس الجمهورية إلى مؤسسات أخرى لا يمكنها أن ترقى إلى الوضع القوي للمجلس الدستوري حينها، فإذا كان الأستاذ فوزي أوصديق يرى أن المجلس الدستوري إستند على مبدأ إحترام الدستور وهذا نتفق معه إلا أن المجلس الدستوري يحل في المرتبة الثانية بعد رئيس الجمهورية عندما يتعلق الأمر بحماية الدستور فكيف للمجلس الدستوري أن يبعد نفسه عن تولي المسؤولية ويوكلها إلى مؤسسات أخرى والدستور نفسه جعله جهة من جهات سد الشغور الرئاسي ممثلا برئيسه بعد رئيس المجلس الشعبي الوطني، حيث كان من الممكن على المجلس الدستوري أن يؤسس تولي رئيس المجلس الدستوري للسلطة بناء على السبب نفسه الذي خول للمؤسسات الأخرى هذه المهمة وهكذا فإن المجلس الدستوري بهذا التوجه يكون قد تنصل من مسؤولياته الدستورية المتمثلة في حماية الدستور والمؤسسات .

إلا أنه وإذا حاولنا أن نعالج الموضوع من الناحية السياسية فيمكن تفهم الظروف التي جعلت المجلس الدستوري يتخذ موقفا كهذا فلا الوضع ولا الحالة التي كانت عليها البلاد كانت تسمح من الناحية الواقعية أن تعود الأمور إلى رئيس المجلس الدستوري لرئاسة الدولة بالنيابة، حيث كان من واجبه في حالة توليها أن يسارع إلى تنظيم إنتخابات رئاسية في البلاد إلا أن الغليان السياسي الذي كانت تعيشه الجزائر لم يكن يسمح مطلقا بالتوجه نحو إنتخابات رئاسية أو تشريعية أخرى في خضم أزمة سياسية عقدتها أزمة دستورية، وعليه فكان

التوجه نحو هذا الخيار من قبل المجلس الدستوري توجهها ليس صائبا دستوريا لكنه متوافقا مع الظرف السياسي العام في البلاد باعتبار أن العامل السياسي المتمثل في إتجاه السلطة لوقف زحف جبهة الإنقاذ نحو البرلمان كان هو الموقف المسيطر، وما دفع الرئيس بن جديد نحو الإستقالة إلا جزءا من توجه سياسي من السلطة لخلق أزمة دستورية تنتهي بوقف المسار الإنتخابي على أساس أن كل المؤشرات تشير إلى أن الدولة الوطنية والجمهورية مهددة بخطر أكيد من الممكن أن يؤدي بها، والواضح أن المجلس الدستوري هنا قد أخذ بالإتجاه الدستوري الذي يرى أن المصلحة العليا للوطن تشكل أولوية قصوى على تطبيق قواعد الدستور التي لا يمكن أن تضمن هذه الحماية في ظل الأوضاع المتدهورة<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني

#### الإجتهادات السياسية البديلة لنصوص دستور 1989

لقد شكلت الإستقالة التي أعلنها الرئيس الشاذلي بن جديد بداية منعطف جديد للأزمة في الجزائر خصوصا وأن البلاد كانت قد دخلت قبل ذلك في دوامة أزمة سياسية تطورت فيما بعد لتتحول إلى أزمة دستورية خطيرة نتج عنها شغور كل من المجلس الشعبي الوطني ورئيس الجمهورية ، وأمام تنصل المجلس الدستوري من المسؤولية وإلقائها على بقية المؤسسات التي بقيت قائمة أعلن رئيس الحكومة في ذلك الحين السيد أحمد غزالي أنه يطلب من الجيش أن يتخذ بصورة وقائية واتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل المساهمة في حماية الأمن العمومي وأمن المواطنين، وعلى خلفية ذلك وبطلب منه إجتمع المجلس الأعلى للأمن وأصدر بيانا أعلن فيه إستحالة مواصلة المسار الإنتخابي حتى تتوفر

1 يتجه بعض المختصين في القانون الدستوري إلى تصنيف هذه الإجراءات ضمن ما يمكن أن يتخذ في حالة الضرورة فالمبادئ الدستورية إنما شرعت للظروف الإعتيادية الطبيعية فإذا تعرضت البلاد إلى خطر جسيم أو ظروف إستثنائية معينة قد تهدد كيان الدولة أو المجتمع فإن القواعد الدستورية لا تعد كافية أو ملائمة لمواجهة الخطر بما تتضمنه من قيود على السلطات العامة الأمر الذي يدفع هذه الأخيرة إلى إتخاذ إجراءات تؤدي للخروج على مقتضى القواعد الدستورية إستنادا على المبدأ الروماني ( سلامة الدولة فوق القانون)

الشروط الضرورية لذلك، كما يتكفل المجلس الأعلى للأمن بكل القضايا التي من شأنها المساس بالنظام العام وأمن الدولة بصفة مؤقتة كما أعلن أنه في دورة مفتوحة إلى حين إيجاد حل لشغور منصب رئاسة الدولة.<sup>1</sup>

وهكذا تحول الأمر إلى عملية سياسية جعلت من دستور 1989 وكأنه لم يكن فالدستور لا يمنح لرئيس الحكومة حق إستدعاء الجيش للتدخل حيث يعتبر ذلك من صميم إختصاصات رئيس الجمهورية ، كما لا يملك المجلس الأعلى للأمن الإجتماع حيث لا تصح إجتماعاته إلا برئاسة رئيس الجمهورية، إلا أن التفسير الدستوري لكل ذلك يعود إلى ما بدر عن بيان المجلس الدستوري الذي خول ضمان إستمرارية الدولة والسير العادي للمؤسسات إلى الأجهزة التي تبقت من النظام السياسي .

وبتاريخ 14 جانفي 1992 أصدر إعلانه المتعلق بإنشاء المجلس الأعلى للدولة الذي نصب يوم 16 جانفي 1992 ليحل محل رئيس الجمهورية<sup>2</sup>، وهو هيئة جماعية ضمت خمس أعضاء هم محمد بوضياف كرئيس<sup>3</sup> للمجلس إضافة إلى عضوية كل من خالد نزار ، علي كافي ، تيجاني هدام ، علي هارون<sup>4</sup> وأصبح

1شباح فاتح ، تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات " دراسة حالة النظام السياسي الجزائري " ، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية فرع التنظيم السياسي و الإداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، السنة الجامعية 2007-2008 ، ص 130

2 من الإنتقادات الحادة التي وجهت إلى المجلس الأعلى للأمن أنه لا يجوز من المنظور الدستوري لهيئة أدنى دستوريا أن تنشأ هيئة أعلى منها .

3 محمد بوضياف يعتبر من قادة الثورة الجزائرية ويعتبر من المعارضين لنظام الحزب الواحد منذ 1962 عاش في المنفى بالمغرب إلى غاية عودته للجزائر بتاريخ 16 جانفي 1992 لتولي مهام رئيس المجلس الأعلى للدولة .

4 خالد نزار كان يشغل منصب وزير الدفاع الوطني ، علي كافي كان على رأس المنظمة الوطنية للمجاهدين ، بينما تيجاني هدام فقد شغل منصب مدير مسجد باريس ، أما علي هارون فقد كان في ذلك الوقت وزيرا لحقوق الإنسان وهكذا يمكن أن نلاحظ أن تركيبة المجلس الأعلى للدولة تم الإعتماد فيها على عدد من الإعتبارات والمعايير عند الإختيار فمحمد بوضياف هو أحد مفجري الثورة التحريرية كما يتمتع بسعة تاريخية ثورية طيبة ، بالإضافة إلى أنه لم يشارك في السلطة منذ الإستقلال وبقي في منأى عن الأحداث السياسية ، وبذلك فهو يمثل الإعتبار التاريخي أما علي كافي أمين عام منظمة المجاهدين فقد إختير ليكون الحلقة التاريخية والثورية التي تعبر عن ولادة الجزائر من خلال حرب التحرير وهو بذلك يمثل الإعتبار الثوري أما علي هارون الدكتور في القانون ووزير حقوق الإنسان في حكومة غزالي فإنه يمثل بوضوح النزعة الجديدة للنظام المهتم بقانونية الأمور وحقوق الإنسان وهو بذلك يمثل الإعتبار الديمقراطي ، أما تيجاني هدام عمدي مسجد باريس فقد كان إختياره واضحا وهو محاولة لأضفاء صيغة من الشرعية الدينية التي تحد من ردة فعل الإسلاميين العنيفة والحتمية فهو ممثل للإعتبار الديني ،أما خالد نزار فهو وزير الدفاع الوطني فهو ممثلا للإعتبار الوطني فالمجلس جمع معايير قائمة على الشرعية التاريخية الوطنية و الثورية والديمقراطية والإسلامية ، للمزيد أنظر ،

المجلس يمارس إختصاصات رئيس الجمهورية ، وهذا ما أشار إليه إعلان 14 جانفي 1992 المتعلق بتأسيس "المجلس الأعلى للدولة" (HCE) حيث يمارس المجلس الأعلى للدولة جميع السلطات المخولة لرئيس الجمهورية بمقتضى الدستور الساري، وفي حالة حدوث مانع بالمفهوم الدستوري لرئيس المجلس الأعلى للدولة أو وفاته أو إستقالته ينتخب المجلس الأعلى للدولة رئيسا جديدا من بين أعضائه، كما يضطلع المجلس الأعلى للدولة بمهمته إلى غاية توفير الشروط الضرورية لسير المؤسسات والنظام الدستوري سيرا عاديا<sup>1</sup> لا يمكن لهذه المهمة أن تتجاوز نهاية المدة الرئاسية الجارية منذ إنتخابات ديسمبر 1988.<sup>2</sup>

## المبحث الثاني

### النظام التشريعي البديل في المرحلة الإنتقالية

يتجه الكثير من المتابعين للشأن الجزائري إلى إعتبار الجزائر قد دخلت مرحلة إنتقالية منذ إستقالة الرئيس بن جديد وإعلان المجلس الأعلى للدولة إلى غاية 1997 تاريخ إنتخاب وممارسة أول عهدة للمجلس الشعبي الوطني التعددي، إلا أن الواقع يشير إلى أن هذه المرحلة الإنتقالية يمكن تقسيمها على فترتين متميزتين من حيث الشكل ومن حيث الأداء، أيضا وبالتالي فالأجدر أن تقسم كفترة أولى تبدأ منذ 1992 إلى غاية 1994 وهي الفترة التي مارس فيها السلطة المجلس الأعلى للدولة في محل رئيس الجمهورية، والمجلس الوطني الإستشاري

مخولف بشير ، الأبعاد السياسية و الإجتماعية للتعددية الحزبية في الجزائر 1988-1995 ، مذكرة ماجستير ، قسم علم الاجتماع ن جامعة عين شمس ، القاهرة 2001 ، ص 306.

1 لجأ المجلس الأعلى للدولة بمجرد تنصيبه إلى ممارسة المزيد من الضغوط على الجبهة الإسلامية للإنقاذ في محاولة لتقييد فاعليتها وتحجيم دورها فممنذ توليه السلطة كان حاسما في موقفه فألقى نتائج الإنتخابات التشريعية ورأى عدم دستورية الجبهة الإسلامية للإنقاذ نتيجة حظر الدستور لإقامة أحزاب على أساس ديني رافضا بذلك توظيف الدين في السياسة ورفض إجراء أي حوار مع القوى السياسية التي تستخدم العنف لأجل الإستيلاء إلى السلطة ، للمزيد أنظر: بوشنافة شمسة وآدم قبي ، إدارة النظام السياسي للعنف في الجزائر 1988-2000 ، مجلة الباحث ، عدد 3 ، 2004 ، ص 134 .

2 إعلان المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 14 جانفي 1992 المتضمن إقامة المجلس الأعلى للدولة ، الجريدة الرسمية العدد 03 .

في موضع البرلمان بينما الثانية فتبدأ منذ 1994 تاريخ إستحداث منصب رئيس الدولة لرئاسة السلطة التنفيذية والمجلس الوطني الإنتقالي لممارسة الإختصاص التشريعي وإلى غاية 1997 .

والواضح أنه وخلال هاتين الفترتين مارس مهام البرلمان مجلسين تشريعيين مختلفين هما المجلس الوطني الإستشاري والذي إستمر إلى غاية نهاية عهدة المجلس الأعلى للدولة ، ومن بعده المجلس الوطني الإنتقالي الذي تم تعيينه مباشرة بعد تعيين رئيس الدولة حتى يقوم بالدور المنوط بالهيئة البرلمانية وإنتهى دوره بإنتخاب أول مجلس شعبي وطني تعددي في 05 جوان 1997 .

### المطلب الأول

#### الفترة الإنتقالية الأولى 1992-1994

##### أولا : تأسيس المجلس الوطني الإستشاري

بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 39/92 المؤرخ في 30 رجب عام 1412 الموافق لـ 04 فبراير 1992 تم إستحداث المجلس الوطني الاستشاري، وذلك في ظروف خاصة عرفتها البلاد بعد تحولات متتالية لطالما تركت آثارها في الحياة العامة وبالخصوص في الحياة السياسية، ففي ظل تلك الظروف وكنتيجة حتمية أنشئ هذا المجلس الذي هو هيئة غير سياسية صلاحياته لا تتعدى أكثر من الإستشارة ،وقد جاء تأسيسه في إطار المشروع الوطني الذي تقدم به الرئيس الراحل محمد بوضياف بعد عودته للجزائر في 16 جانفي 1992 من أجل إبعاد شبح الفتنة والكراهية والعنف والإقتتال بين أبناء الوطن الواحد.<sup>1</sup>

1 فوزي أوصديق ، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي ، ص 91، 97

وقد نصب المجلس الوطني الإستشاري في 23 مارس 1992 وتم تبني نظامه الداخلي في شهر أبريل وصادق عليه رئيس المجلس الأعلى للدولة قبل إغتياله بأسبوع.<sup>1</sup>

### ثانيا : تركيبة و هيكل المجلس الوطني الإستشاري

شكل المجلس الإستشاري من ستين عضوا يمثلون مجمل القوى الإجتماعية في تنوعها وحساسياتها معينين بمرسوم رئاسي، وكان من شروط العضوية في المجلس عدم الإرتباط بأية مسؤولية نظامية في حزب سياسي أو جمعية أو تجمع منضويين تحت لواء حزب سياسي أو علاقة به .

وهكذا فقد تم إختيار أعضاء المجلس الإستشاري الوطني عن طريق التعيين لا عن طريق الانتخاب، ويتجه البعض إلى إنتقاد الطريقة التي تم بها وضع تركيبة المجلس بالنظر إلى ضرورة أن يتم إنتخاب أعضاء هذه الهيئة بدلا من تعيينهم، فمادام الأمر يتعلق بإيجاد هيئة تحل محل المجلس الشعبي الوطني أي كبديل للمؤسسة التشريعية فلإنتخاب يجعل من هذه المؤسسة تستمد قوتها من السيادة الشعبية مباشرة، وتكون بذلك ممثلة للإرادة الشعبية ومتمتعة بالمشروعية الشعبية ، فهذه النقطة بالذات كانت محل بحث عند من قرروا إنشاء المجلس الإستشاري الوطني بإختيارهم لشخصيات من مختلف القوى الإجتماعية قصد الوصول إلى أوسع تمثيل لمختلف شرائح وفئات المجتمع، ويرى أنصار هذا الموقف أن الخطأ الذي إرتكبه هؤلاء في بحثهم عن المشروعية لهذا المجلس هو تجاهلهم للأساس الذي تقوم عليه هذه الشرعية وهي الإرادة الشعبية والتي تكون بالإنخاب لا بالتعيين، مما دفع بالعديد من الشخصيات والأحزاب إلى رفض هذا المجلس وحتى التشكيك في دستورية المجلس الأعلى للدولة في حد ذاته والمؤسسات التي

1صالح بالحاج ، المرجع السابق ، ص 160

أنشئها ، هذا فضلا عن منع الأحزاب السياسية والجمعيات من المشاركة في عضوية هذا المجلس وهو الذي إعتبر تجميدا للمشاركة الحزبية التي هي في الحقيقة تجميد للنشاط الحزبي الأمر الذي يفقد المجلس الإستشاري الكثير من المصداقية ويفقده المشروعية.<sup>1</sup>

إلا أنه وبالمقابل نرى أن الوضع السياسي العام والظروف المحيطة التي كانت تعيشها الجزائر لم تكن تسمح أبدا بالجوء إلى إجراء إنتخابات لأجل مجلس هو في أصله مجرد إجتهد سياسي لا أكثر، خصوصا وأن الدستور لم ينص على مثل هذه المؤسسة إلا أنه ومادام الدستور في وضع جمود غير معلن فإن البحث عن مؤسسات بديلة لمنع إنهيار الدولة والنظام الجمهوري و هو الموقف السائد حين ذاك وما توجه المجلس الأعلى للأمن ومن خلاله المجلس الأعلى للدولة إلى إستحداث مجلس إستشاري إلا خطوة في هذا الطريق، أما بخصوص إبعاد الأحزاب السياسية فهو في حقيقته خطأ فادح سرعان ما تم تداركه في الفترة الإنتقالية الثانية من خلال المجلس الوطني الإنتقالي، ولعل التفسير الوحيد الذي يمكن إستنتاجه من إبعاد الأحزاب من المشاركة هو إيجاد مؤسسة محايدة بوجوه تكنوقراطية في غالبها، وبالتالي اختيار عدم التآزيم في الوضع المتأزم أصلا خصوصا بين أحزاب متنافرة في الأفكار والتوجهات والمواقف من الأحداث من جهة وكذلك حتى لا يفهم الأمر على أن الهدف من توقيف المسار الإنتخابي وإلغاء نتائج الإنتخابات التشريعية الهدف منه هو وقف زحف حزب سياسي واحد وهو الجبهة الإسلامية للإنقاذ .

هذا وقد خضع النظام الداخلي للمجلس الإستشاري الوطني لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 92-39 المؤرخ في 30 رجب عام 1412 والمتعلق بصلاحيات

<sup>1</sup> قوفة و داد ، الشرعية والمشروعية في مؤسسات المرحلة الإنتقالية في ظل التجربة التعددية الجزائرية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، " فرع المؤسسات السياسية والإدارية " ، كلية الحقوق ، جامعة منتوري قسنطينة ، السنة الجامعية 2008-2009 ، ص 95،96 .

المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله وهو النص الذي أورد كيفية توزيع هياكل عمل المجلس الإشتشاري الوطني وآليات عملها:  
أ/- الفروع :

حيث نص في أحكام المادة 13 منه على تشكيل خمسة فروع دائمة للمجلس هي :

- فرع المؤسسات السياسية والعمومية
- فرع الاقتصاد والتهيئة العمرانية
- فرع الشؤون الاجتماعية
- فرع التربية والتكوين
- فرع الثقافة والإتصال.

مع إمكانية تشكيل لجان خاصة بعد إقتراحها من مكتب المجلس ويتضح مما سبق أن هناك تقليصا واضحا في عدد الفروع في مقابل اللجان التي كانت قائمة لدى المجلس الشعبي الوطني سابقا.<sup>1</sup>

#### ب/- مكتب المجلس الإشتشاري الوطني

يتشكل مكتب المجلس الإشتشاري الوطني من مقرري الفروع ونوابهم حيث ينتخب رئيس المكتب من بينهم وذلك وفقا لأحكام المادة 25 من نظامه الداخلي على أن يعين رئيس المكتب نائبا له لأجل مساعدته، وقد منح للمكتب عددا من

1 ومن الملاحظات التي يمكن أن تسجل على هذه الفروع أن النظام الداخلي للمجلس قد سمح لأعضاء الفروع من المشاركة في فروع أخرى غير فروعهم الأصلية وبالتالي فقد بدى النص غامضا بين العضوية والمشاركة وشتان بين العضوية الكاملة الحقوق والمشاركة من الناحية القانونية فهل يجمع العضو بين عضوية فرعين أو أكثر؟ أو يشارك في الفروع الأخرى كملاحظ فقط أو يشارك برأي دون تصويت وهذه ربما واحدة من الثغرات التي وقعت فيها الكثير من النصوص التي صيغت حينها بالنظر إلى الظروف الإستعجالية التي كانت محيطة بوضعها إذ غلب عليها التناقض وعدم الوضوح .



المهام منها إجراءات تنظيم أشغال المجلس وكذا إصدار التعليمات التي تبين  
كيفية وطرق تطبيق النظام الداخلي.<sup>1</sup>

ويعتبر رئيس المكتب الناطق الرسمي بإسم المجلس الإستشاري الوطني، حيث  
أنه ينشط أشغال المجلس وينسقها ويسهر على إحترام النظام الداخلي وبصفته  
المكلف بالعلاقات مع المجلس الأعلى للدولة فإنه يترأس إجتماعات المكتب، كما  
يستدعي أعضاء المجلس الإستشاري الوطني لحضور إجتماعات الدورات  
العادية<sup>2</sup> أو الإستثنائية ويدير المناقشات والمداولات في الجلسات العامة إلى جانب  
ممارسته للسلطة السياسية على الموظفين الإداريين.<sup>3</sup>

### ثانيا : الدور السياسي والتشريعي للمجلس الإستشاري الوطني

إتجهت المواد 02 و 03 من المرسوم الرئاسي 39/92 إلى تحديد مجال  
الصلاحيات الممنوحة للمجلس الإستشاري الوطني ، حيث نصت المادة 2 على :  
" يشارك المجلس المكلف بمساعدة المجلس الأعلى للدولة في أداء مهمته،  
وتحت سلطته مشاركة استشارية، في كل دراسة وتحليل وتقويم للمسائل التابعة  
لصلاحيات المجلس الأعلى للدولة. ويقدم أي اقتراح يساعد على استمرارية  
الدولة وتوفير الشروط الضرورية لسير المؤسسات والنظام الدستوري سيراً  
عادياً. "

بينما نصت المادة 03 على " يتولى المجلس في إطار أحكام المادة 2 أعلاه  
المهام التالية :

1المفارقة وجدت حين أحجم النص المتعلق بالنظام الداخلي عن تبيان كيفية إختيار نائب الرئيس وإذا كان البعض يرى  
أن سكوت النص يعني سلطة الرئيس التقديرية هي التي تحدد من يتولى نائب الرئيس فإن الأجدر أن يشير النص إلى  
طرق إختيار نائب الرئيس على غرار ما هو معمول به في مختلف المجالس البرلمانية مادام المجلس هنا يقوم بدور بديل  
للبرلمان لكن بصورة أخرى

2 على عكس ما كان ممنوحاً للمجلس الشعبي الوطني أصبح المجلس الإستشاري الوطني يعقد بدورة كل شهر وذلك وفقاً  
لأحكام المادة 29 : يجتمع المجلس الاستشاري الوطني في دورة عادية في أول يوم عمل من كل شهر بناء على  
استدعاء من رئيس المكتب.

3فوزي أوصديق ، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي ، ص108

- يدرس القضايا التابعة لمجال النظام أو ذات الطابع التشريعي التي يمكن أن يعرضها عليه المجلس الأعلى للدولة ويفحص ذلك.

- يبدي، بناء على إخطار من المجلس الأعلى للدولة، آراء وتوصيات تتعلق بمسائل ذات المصلحة أو البعد الوطني والتابعين للسلطات والاختصاصات المخولة للمجلس الأعلى للدولة، ويعد في هذا الإطار كل تقرير يتعلق بذلك.

-يبادر، بعد موافقة قبلية من المجلس الأعلى للدولة، بكل دراسة وتحليل وتقييم لمسائل محددة ذات مصلحة أو بعد وطنيين."

ويتجه البعض إلى أن المجلس الإستشاري لم يكن له أي نصيب في سلطة التشريع باعتبار أن هذه السلطة قد أنيطت بالمجلس الأعلى للدولة بموجب مداولته المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، حيث أسند الأمر للمجلس الأعلى للدولة " يتخذ المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية اللازمة لضمان إستمرارية الدولة ... بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي " ويقتصر دور المجلس الإستشاري في العملية على إبداء الرأي في مشاريع هذه المراسيم " يعطي المجلس الإستشاري الوطني رأيه في مشاريع المراسيم ذات الطابع التشريعي التي تعرض عليه "

وهكذا أصبح المجلس الإستشاري الوطني في مركز تابع للمجلس الأعلى للدولة ، فهو مجرد جهة متلقية أو مستقبلية لما يردها منه على أن لا يتعدى دوره حدود الإستشارة فقط، وإن كان يبدو أنه ذو طبيعة برلمانية بديلة للبرلمان الشاغر أو المجلس الشعبي الوطني.<sup>1</sup>

وبالعودة إلى النصوص المتعلقة بالمجلس الإستشاري الوطني ، فإننا لم نجد ما يجعل أرائه ملزمة للمجلس الأعلى للدولة لا في الإطار السياسي ولا في الإطار

1صالح بالحاج ، المرجع السابق ،ص 161

التشريعي، فالاستشارة التي تحدثت عنها النصوص أخذت بالمعنى العام للطابع الإستشاري أي أنها لا تفيد الإلزامية هذا من الناحية القانونية ، أما من الناحية السياسية فإن هذا المجلس لم يكن إلا مؤسسة أملت ظروف المرحلة الدقيقة التي كانت تمر بها البلاد مثله مثل المجلس الأعلى للدولة، اللذين كانا بعيدين كل البعد عن روح الدستور ومقتضياته وخلاصة القول أن سلطة صنع القرار السياسي والتشريعي معا كانت بيد المؤسسة التنفيذية التي كانت قائمة بحكم الواقع أي المجلس الأعلى للدولة.

### المطلب الثاني

#### الفترة الإنتقالية الثانية 1994-1997

لقد مثلت المرحلة الإنتقالية في فترتها الأولى تجربة صعبة لمن أوكل إليهم المجلس الدستوري العمل على ضمان إستمرارية الدولة كالمجلس الأعلى للأمن ومن بعده المؤسسات المنبثقة عنه كالمجلس الأعلى للدولة والمجلس الإستشاري الوطني خصوصا أمام العثرات الكبيرة التي وقعت فيها كإغتيال الرئيس محمد بوضياف، هذا فضلا عن هاجس الشرعية الدستورية الذي ظل يلاحق التجربة منذ بدايتها في سنة 1992 علاوة على التدهور الأمني الغير المسبوق الذي صاحب هذه الفترة ، وهكذا فإن الإبتعاد عن كل ما هو حزبي في بادئ الأمر لم يجد طريقه نحو النجاح خصوصا بعد مقتل رئيس المجلس الأعلى للدولة وتولي السيد علي كافي منصب رئيس المجلس خلفا له، وتشتت الطبقة السياسية بين مؤيد ومعارض لإستمرار الوضع على ما هو عليه، وهنا ظهرت فكرة إشراك الطبقة السياسية في التسيير الإنتقالي كقارب نجاة للمرحلة الإنتقالية ، فكانت ندوة الوفاق الوطني الأولى التي دعى إليها المجلس الأعلى للدولة بعد سلسلة الحوارات التي

أقامها مع مختلف التشكيلات والشخصيات الوطنية ، إلا أن هذه الرؤية سرعان ما ووجهت بانتقادات هي الأخرى .

### أولا : ندوة الوفاق الوطني الأولى تؤسس للمجلس الوطني الإنتقالي

سبق وأن أشرنا إلى أن موضوع الشرعية هو الذي شكل العامل الأساس في الإتجاه مجددا للتشكيلات السياسية المعتمدة والشخصيات الوطنية ومختلف القوى الإقتصادية والإجتماعية ، وذلك بعد أن أثبتت الأيام عجز النظام المؤسستي القائم بعد الأزمة الدستورية لسنة 1992 في الإستمرار على نفس النهج والوتيرة خصوصا وأن العهدة الرئاسية التي وجدت أصلا هذه المؤسسات من أجل إتمامها والمترتبة عن إستفتاء 1988 لإنتخاب رئيس الجمهورية قد إنقضت، لذلك قد ترسخت قناعة لدى صناع القرار حينها أن الحوار وحده هو الكفيل بمعالجة الوضع السياسي المتأزم وإشراك الطبقة السياسية أصبح أمرا لا مناص منه ، وعليه توج هذا الحوار " بندوة الوفاق الوطني " <sup>1</sup> في سنة 1994 والتي جرت أيام 25 و 26 يناير 1994 وهي الندوة التي إنتهت بالإتفاق على ما يسمى " بأرضية الوفاق الوطني " <sup>2</sup> والتي أسست لهيكل مؤسستي جديد يختلف شكلا ومضمونا عن ما تم إعتماده في سنة 1992، فتم إنشاء منصب "رئيس الدولة" <sup>3</sup> ليمارس مهام رئيس الجمهورية وبصفة منفردة على عكس الممارسة الجماعية في عهد المجلس الأعلى للدولة ، بينما أسست أرضية الوفاق الوطني لمؤسسة بديلة للمجلس الشعبي الوطني سميتها "بالمجلس الوطني الإنتقالي" على أن هذا المجلس

1 عرفت الجزائر ندوة الوفاق الوطني الأولى التي إنتهت بأرضية الوفاق الوطني في سنة 1994 وندوة الوفاق الوطني الثانية التي إنعقدت في 1996 بناء على دعوة رئيس الجمهورية حينذاك السيد ليمين زروال والتي أسست لدستور 1996 .

2 المرسوم الرئاسي 04/94 المؤرخ في 17 شعبان 1414 الموافق 29 يناير 1994 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية .

3 بناء على أرضية الوفاق الوطني تم تعيين اللواء ليمين زروال وزير الدفاع الوطني حينذاك رئيسا للدولة من قبل المجلس الأعلى للأمن .

بدوره يختلف تماما عن المجلس الإستشاري الوطني لا من ناحية مركزه السياسي ولا من حيث الصلاحيات التي منحت له .

### ثانيا : مركز المجلس الوطني الإنتقالي في النظام المؤسسي المستحدث

لقد شكل المجلس الوطني الإنتقالي جهازا برلمانيا مؤقتا بحكم ما تم الإتفاق عليه في ندوة الوفاق الوطني، غير أن الإختلاف بدى واضحا بينه وبين المجلس الإستشاري الوطني خصوصا وأن المجلس الوطني الإنتقالي بات يمارس الدور الذي يمكن أن يمارسه أي برلمان منتخب مع بعض الفروق القليلة فقط، خصوصا وأن هذا المجلس يختلف من حيث تركيبته التمثيلية عن تركيبة المجلس الإستشاري الوطني الذي كان يتكون من غير المتحزبين، حيث ضم المجلس الإنتقالي شخصيات سياسية ممثلة للدولة علاوة على ممثلين لمختلف القوى السياسية والإقتصادية والإجتماعية في البلاد ، وبالتالي فقد كان المركز السياسي للمجلس الوطني الإنتقالي مركزا قويا بحكم الصلاحيات والمهام التي أصبح يمارسها من منطلق أرضية الوفاق الوطني .

### ثالثا : تشكيل المجلس الوطني الإنتقالي

تم الإتفاق في أرضية الوفاق الوطني على أن يكون التمثيل في المجلس الوطني الإنتقالي مشتركا بين الدولة وبين مختلف القوى السياسية والإقتصادية والاجتماعية، حيث حدد عدد أعضاء المجلس الوطني الإنتقالي بـ 200 عضو 170 منهم مقسمة بين التشكيلات السياسية و الإقتصادية والاجتماعية<sup>1</sup> بينما إكتفت الدولة بتمثيل 30 مقعدا أي بحدود 15 % من إجمالي عدد المقاعد على

1 بلغ عدد الأحزاب المشاركة في المجلس الوطني الإنتقالي ثلاثون حزبا جها من الأحزاب الصغيرة حيث كان نصيب كل حزب مقعدين باستثناء حركة المجتمع الإسلامي حماس التي نالت خمسة مقاعد فكان مجموع المقاعد الممنوحة للأحزاب 63 مقعد وبقي 22 مقعد شاغرا من بين 85 مقعد المخصصة للأحزاب ويرجع ذلك إلى إنسحاب الأحزاب الكبرى من هذا المجلس فقد رفض كل من جبهة التحرير الوطني ، والحركة من أجل الديمقراطية في الجزائر، التحدي ، والتجمع من أجل الثقافة والديمقراطية ، جبهة القوى الإشتراكية، وحركة النهضة المشاركة في تشكيل هذا المجلس وقد كان عدد الجمعيات أكبر من عدد الأحزاب حيث شاركت 44 جمعية ذات طابع إقتصادي وإجتماعي في المجلس .

مستوى المجلس وهذا ما أشارت إليه المادة 27 من أرضية الوفاق الوطني، والملاحظ أن تعيين أعضاء المجلس الإنتقالي يكون عن طريق مرسوم.<sup>1</sup>

### جداول توضح التمثيل في المجلس الوطني الإنتقالي

1- حسب عامل السن		
أقل من 30 سنة	11 عضوا بنسبة :	6.17%
من 31 إلى 40 سنة	41 عضوا بنسبة :	23.03%
من 41 إلى 50 سنة	66 عضوا بنسبة :	37.07%
من 51 إلى 60 سنة	43 عضوا بنسبة :	24.15%
أكثر من 60 سنة	17 عضوا بنسبة :	9.55%

2- حسب المستوى التعليمي		
ما بعد التدرج	15 عضوا بنسبة :	8.42%
تدرج	92 عضوا بنسبة :	51.12%
ثانوي	26 عضوا بنسبة :	14.60%
متوسط	15 عضوا بنسبة :	8.42%
ابتدائي	30 عضوا بنسبة :	16.85%

3- حسب القطاعات المهنية		
الإدارة	30 عضوا بنسبة :	16.85%
التعليم	31 عضوا بنسبة :	17.41%
الصحة	عضوان 2 بنسبة :	1.12%
الفلاحة	عضوان 2 بنسبة :	1.12%
المؤسسات العمومية	15 عضوا بنسبة :	8.42%
القطاع الخاص	20 عضوا بنسبة :	11.23%

1 والمقصود هنا مرسوم رئاسي يصدره رئيس الدولة وهكذا فإن المجلس الإنتقالي وعلى الرغم من أنه يتألف من تركيبات سياسية مختلفة إلى أن سلطة تعيين الهيئة التشريعية الجديدة أوكلتها أرضية الوفاق الوطني للجهاز التنفيذي الأمر الذي سيجعل هذه الهيئة عاجزة تماما عن ممارسة أي دور تشريعي أو سياسي مستقل بحكم أن وجودها أصلا مستمد من تعيين الجهاز التنفيذية لها .

المتقاعدون	: 16 عضوا بنسبة : %8.98
قطاعات مختلفة	: 29 عضوا بنسبة : %16.29
قطاعات غير محددة	: 33 عضوا بنسبة: %18.53
4- التمثيل النسوي	
كان عدد النساء في المجلس 12 امرأة بنسبة 5.61 %	

## إحصائيات صادرة عن المجلس الشعبي الوطني 2007

### رابعا : هياكل المجلس الوطني الإنتقالي

نص الأمر 01/94 المؤرخ في 10 أوت 1994 والمتضمن تنظيم المجلس الوطني الإنتقالي وتسييره واللائحة المؤرخة في 30 ماي 1994 والمتضمنة النظام الداخلي للمجلس على التنظيم الهيكلي للمجلس والذي يتكون من رئيس المجلس ومكتب ولجان دائمة .

### 01- رئيس المجلس الوطني الإنتقالي

نصت المادة 09 من الأمر 01/94 على أن " ينتخب رئيس المجلس الوطني الإنتقالي من طرف أعضاء المجلس الإنتقالي لمدة المرحلة الإنتقالية" وبالتالي فإن هذه المادة قد حددت عهدة رئيس المجلس بالفترة التي سيتولى فيها المجلس مهامه الإنتقالية إلى غاية نهايتها، وهي بالنهاية فترة واحدة إستمرت 03 سنوات 1994- 1997 حيث إنتخب أعضاء المجلس السيد "عبد القادر بن صالح" رئيسا للمجلس الوطني الإنتقالي وإستمر في منصبه إلى غاية إنتخاب المجلس الشعبي الوطني في جوان 1997 ، وقد حددت المادة 15 من النظام الداخلي للمجلس كليات إنتخاب رئيس المجلس ووضعت ثلاث طرق لإنتخابه هي : بالإجماع ، رفع اليد ، الإقتراع السري وقد قسمت نفس المادة الإنتخاب على دورين إذ إشتترطت فوز المرشح على الأغلبية المطلقة من الأصوات على أن يتم المرور للدور الثاني إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية، حيث يتم فوز

المرشح الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات أما عند التساوي فيتم فوز المرشح الأكبر سنا ، وعلى خلاف المجلس الإستشاري الوطني فإن لائحة النظام الداخلي للمجلس الوطني الإنتقالي وضحت كإختيار نواب رئيس المجلس الذي يتم بالكيفيات نفسها التي يتم بها إنتخاب رئيس المجلس، وقد منحت لرئيس المجلس بمقتضى الأمر 01/94 في المادة 16 عدة صلاحيات منها السهر على احترام تطبيق النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي، وإدارة مداولات المجلس الوطني الانتقالي، إضافة إلى رئاسة المكتب وتنسيق أعماله، كما أوكلت للرئيس مهمة السهر على تنسيق أشغال اللجان، وكذا الاشراف على اجتماع المكتب الموسع، هذا فضلا عن السهر على ضمان توفير الشروط المعنوية والأمنية لأعضاء المجلس الوطني الانتقالي لتمكينهم من أداء مهامهم في أحسن الظروف ، علاوة على تسيير المصالح الادارية للمجلس الوطني الانتقالي بمساعدة المكتب، وتحديد طرق تنظيم و تسيير المصالح الادارية للمجلس الوطني الانتقالي بواسطة مقررات،و تعيين الأمين العام وتقليد المناصب في المصالح الادارية للمجلس الوطني الانتقالي، بعد استشارة مكتب المجلس، وفي إطار سلامة المجلس خصوصا أمام الأخطار الأمنية التي كانت تتهدد البلاد كلف رئيس المجلس بالسهر على أمن مقر المجلس الوطني الانتقالي، وتمثيل المجلس الوطني الانتقالي في كل التظاهرات والأعمال الرسمية والاحتفالات، وبالنهاية تنظيم علاقات المجلس الوطني الانتقالي مع الهيئة التنفيذية وإقامة علاقات مع البرلمانات الأخرى بعد التشاور مع المكتب ، إلا أن أهم صلاحية يجب الوقوف عندها فهي صلاحية إخطار المجلس الدستوري وهي الصلاحية التي كانت ممنوحة سابقا إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني بموجب المادة 156 من دستور 1989، وهو الأمر الذي يفهم منه على أنه محاولة لدعم مركز المجلس الوطني



الإنتقالي و إظهاره كأنه جهاز برلماني حقيقي يحرص على ضرورة مطابقة النصوص التي يصدرها للدستور<sup>1</sup>.

## 02/- مكتب المجلس الوطني الإنتقالي

يتألف مكتب المجلس الوطني الإنتقالي من رئيس المجلس و ستة (6) نواب للرئيس، هذا وقد أسلفنا أن نواب الرئيس يتم إختيارهم بنفس الطريقة التي يتم بها إنتخاب رئيس المجلس ، وقد أقر النظام الداخلي للمجلس بمسؤولية نواب الرئيس الفردية أمام رئيس المجلس بينما جعل من المسؤولية جماعية للمكتب تجاه المجلس، وقد منح النظام الداخلي للمجلس صلاحيات عديدة للمكتب منها السهر على حسن تحضير أشغال المجلس الوطني الانتقالي وتوزيع الصلاحيات بين الأعضاء نظرا لعدم إمكانية ممارسة الصلاحيات بشكل جماعي، كما يمكن لنواب الرئيس الإنابة عن رئيس المجلس في حال غيابه كما يمكن للمكتب البت في إقتراحات الأوامر والتعديلات التي تطرح بشأنها إضافة إلى دور تنظيمي وإداري داخل المجلس.

## 03/- اللجان الدائمة

في إطار سعي المجلس لتحقيق دور واضح وحضور قوي على المستوى السياسي خصوصا عند ممارسة العمل التشريعي، حرص المجلس على توسيع دائرة اللجان الدائمة الموجودة على مستواه ، وذلك بمقابلة اللجان بمختلف

1 مادامت أرضية الوفاق الوطني نصت صراحة على عدم إمكانية تطبيق نصوص الدستور بشكل كامل "يبقى الدستور الأساس القانوني لهذا البناء فهو الإطار المرجعي الجوهري الذي ينير الحياة العامة إلا أن تطبيقه الكامل لا يمكن أن يتم بشكل كلي بالنظر إلى الإستحالة المسلم بها ...". فإن منح المجلس الوطني الإنتقالي سلطة الإخطار للمجلس الدستوري أمر في غير محله لأن المجلس هيئة غير منتخبة مثله مثل رئيس الدولة وبالتالي فإنه وفي إطار الحرص على ضمان سلامة النصوص وعدم مساسها بالحقوق والحريات كان الأجدر أن يتم في أرضية الوفاق الوطني وضع نص يتعلق بدور المجلس الدستوري عند وضع النصوص وجعله دورا إلزاميا إجرائيا بل ومرحلة جوهريّة من مراحل التشريع دون إخطار لأن الأصل أن يتم إخطاره من قبل مؤسسات دستورية لأجل ممارسة رقابته في مدى صحة النصوص القانونية من الناحية الدستورية لكن نحن هنا بصدد مؤسسة لا تستمد وجودها من الدستور وإنما من أرضية الوفاق الوطني فقط أي مؤسسة معينة وليست منتخبة فكيف لمؤسسة وجدت أصلا بعيدة عن الدستور أن تخطر المجلس الدستوري لضمان السلامة الدستورية .

القطاعات الوزارية الموجودة على مستوى الهيئة التنفيذية وقد قسم المجلس لجانه إلى عشر (10) لجان دائمة توزعت على :

- لجنة العلاقات الخارجية والهجرة.
- لجنة التشريع والشؤون القانونية والإدارية .
- لجنة المالية والميزانية .
- لجنة الفلاحة والري وحماية البيئة .
- اللجنة الاقتصادية .
- لجنة السكان والمنشآت الأساسية والتهيئة العمرانية .
- لجنة التربة الوطنية، والتعليم العالي والبحث العلمي والتكوين والتكنولوجية.
- لجنة الشبيبة والرياضة والطفولة .
- لجنة الثقافة والإتصال والأوقاف .
- لجنة الصحة والشؤون الإجتماعية والعمل والأسرة.

والملاحظ هنا أن هذه اللجان كانت كلها تقريبا موجودة على مستوى المجلس الشعبي الوطني ، مما يعكس إرادة واضحة لدى واضعي أرضية الوفاق الوطني على أن يكون المجلس الإ مطابقا للصورة التي كان عليها المجلس الشعبي الوطني في كثير من الوجوه ، وتأكيدا على الدور البرلماني البديل الذي سيلعبه المجلس الوطني الإنتقالي في هذه المرحلة .

**خامسا : الدور التشريعي و الرقابي للمجلس الوطني الإنتقالي على أعمال الحكومة**

### 01/ الدور التشريعي

منحت الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني في أحكام المادة 25 منها للمجلس الوطني الإنتقالي سلطة ممارسة الوظيفة التشريعية، وذلك بحقه في تقديم

إقتراحات أوامر تشريعية وذلك بمبادرة من ثلث  $1/3$  أعضائه شرط موافقة الحكومة على ذلك ، على أن تكون الإقتراحات في مجال القانون أو أهداف المرحلة الإنتقالية المبينة في أرضية الوفاق الوطني ، إلا أنه وعلى الرغم من هذه الصلاحية التي منحت للمجلس إلا أن ما يمكن ملاحظته على المجلس هو أن جل الأوامر التي وافق عليها من وضع الحكومة التي بادرت بها<sup>1</sup> ، وهكذا فإن الحكومة أصبحت تتقاسم العمل التشريعي مع البرلمان الأولى بالمبادرة والثاني أي المجلس بالموافقة على أن يتم التصويت على الأمر التشريعي بالأغلبية البسيطة، إلا أن الأمر يختلف ويصبح التصويت مطلوباً بأغلبية الثلثين  $2/3$  إذا إستعمل رئيس الدولة حقه في طلب القراءة الثانية على النص المصادق عليه وذلك في أجل ثلاثين (30) يوماً، وفي الأخير يعود النص في صيغته الموافق عليها من المجلس إلى رئيس الدولة لأجل إصداره.<sup>2</sup>

## 02/- الدور الرقابي

وضعت أرضية الوفاق الوطني وكذا الأمر **01/94** عدداً من الآليات التي يمكن إعتبارها من وسائل الرقابة على أعمال الحكومة، منها ما هو قبلياً كمناقشة برنامج الحكومة ، ومنها ما هو بعدياً كتقديم الحكومة لحصيلتها السنوية أمام المجلس، في مقابل إمكانية صدور لائحة مؤيدة أو معارضة لها كما منحت الحكومة حق طلب الثقة من المجلس الوطني الانتقالي، إلا أن أهم ملاحظة تجلب إنتباهنا هي إجماع الأرضية والأمر **01/94** عن ذكر النتائج المترتبة عن عدم

<sup>1</sup> بالتمتع في أحكام المادة 25 أنها لم تضع فرقا يذكر بين النصوص الواردة من الحكومة أو من المجلس فالمبادرة بالأوامر تنطبق على كليهما وهذا بخلاف النصوص الدستورية التي جاءت فيما بعد والتي فرقت بين المبادرة الحكومية والإقتراح البرلماني.

<sup>2</sup> يتساءل البعض عن سر تسمية هذه النصوص بالأوامر التشريعية بدلا من القانون والتفسير الصحيح لهذا هو أن هذه الهيئات التي يمر عليها النص إنما هي هيئات وجدت لتسيير مرحلة مؤقتة بغرض الوصول إلى مرحلة أخرى قوامها المؤسسات وبالتالي فهي مؤسسات معينة وغير منتخبة ولا يمكن أن تصدر عنها نصوص توصف بالقانون لأن القانون لا يصدر إلا عن برلمان منتخب من الشعب ليمارس وظيفة التشريع ووضع القوانين بإسمه ونيابة عنه.

الثقة هل تستقبل الحكومة أم تستمر في عملها، فلم تظهر أي جزاءات ضد الحكومة في حالة عدم حصولها على ثقة المجلس.<sup>1</sup> وفي إطار الرقابة المستمرة تم منح المجلس الإنتقالي آلية أخرى هي آلية السؤال بشقيه الشفوي والكتابي وهي آليات في مجملها غير مرتبة لأي آثار ضد الحكومة .

## الباب الثاني

### البناء الدستوري للبرلمان الجزائري في ظل أحكام دستور 1996

لقد شكلت المرحلة الإنتقالية الأساس والقاعدة المثلى لإعادة بناء مؤسسات الدولة وفق أسس متينة وصلبة خصوصا وأن الإستفادة من التجارب السابقة كانت هي المرجعية التي كان ينبغي البناء عليها، وعلى الرغم من الجدل الدستوري والسياسي الذي قام حول المرحلة الإنتقالية سواء من حيث سلبياتها أو إيجابياتها، إلا أنها سمحت للجزائر أن تمر نحو بر الأمان بعد أن تهددتها

<sup>1</sup>مرد ذلك بطبيعة الحال عائد إلى أن هذا المجلس في أصله معينا من قبل الجهاز التنفيذي فكيف يطرح الثقة في الحكومة التي تعتبر من ركائز هذا الجهاز .

الأخطار من كل جانب وضمنت كذلك إستمرارية الدولة ومكنتها من إسترجاع هيبته من جديد .

والواضح أن عودة المسار الإنتخابي في 16 نوفمبر 1995 أكد مرة أخرى أن الأزمة السياسية التي كانت تتخبط فيها الجزائر لن تجد حلا لها إلا عن طريق إعطاء الكلمة للشعب وحده ليحدد قراره ومستقبله بنفسه ، وهي القناعة التي عبر عنها رئيس الدولة لما وجد أن الشرعية الدستورية هي المحرك الحقيقي لأي إصلاح وليس غيرها، وهكذا فإن إنتخاب رئيس الجمهورية سيترك المجال لرئيس منتخب قادر على إنهاء الوضع المتأزم فكانت جلسات الحوار الوطني والتي إنتهت بندوة الوفاق الوطني الثانية التي أسست للتعديل الدستوري في 1996، والذي شكل نقلة نوعية في تاريخ المؤسسات الدستورية في البلاد وبالخصوص مؤسسة البرلمان الجزائري، حيث تبنت الجزائر لأول مرة في تاريخها النظام الثنائي الغرف ( البيكاميرالي ) وهذا ما سنتناوله في فصلين :

**الفصل الأول : إعتاد النظام البيكاميرالي في تكوين المؤسسة التشريعية .**

**الفصل الثاني: التركيبة الدستورية للبرلمان الجزائري في ظل الثنائية البرلمانية**

## الفصل الأول

### إعتاد النظام البيكاميرالي في تكوين المؤسسة التشريعية

إن التجربة الدستورية الجديدة التي باشرتها الجزائر سنة 1996 كانت هي صمام الأمان لمستقبل الجزائر، خصوصا وأن الحلول التي إقتُرحت أو طبقت لإنهاء الأزمة و بمختلف طرقها لم تجد السبيل إلى النجاح على أرض الواقع، وبالتالي فقد ترسخت قناعة ثابتة على أن الشرعية الدستورية والإختيار الشعبي هما وحدهما القادران على إخراج الجزائر من ذلك النفق المظلم الذي عاشته منذ

إستقالة رئيس الجمهورية وتجميد العمل بالدستور أو بالأحرى المؤسسات الدستورية ، إلا أن العودة إلى الشرعية الدستورية والإختيار الشعبي كانت تقتضي عدم الوقوع في الأخطاء مرة أخرى والإستفادة من التجارب السابقة، فدستور 1989 أثبت عجزه في مواجهة أول أزمة عرفتها البلاد وعليه فكان لابد من دستور في ثوب جديد يسد الثغرات الخطيرة التي أدخلت الجزائر في الأزمة ويرسي دولة عصرية قوامها الممارسة الديمقراطية الشفافة ، وبالتالي إعادة بناء الصرح المؤسساتي بالإستناد على الإرادة الشعبية ولعل مؤسسة البرلمان الجزائري كان لها النصيب الوافر من التعديل الدستوري لسنة 1996 حيث اختارت الجزائر أن تغير نهجها البرلماني من برلمان أحادي إلى برلمان ثنائي الغرف أو النظام البيكاميرالي، فما هو النظام الثنائي الغرف ؟ وماهي أسباب إختيار هذا النمط في الجهاز التشريعي الجزائري؟ و ما هي التركيبة الجديدة للسلطة التشريعية في ظل الإزدواجية البرلمانية ؟

## المبحث الأول

### المرجعيات التاريخية للنظام الثنائي الغرف

تعتبر الثنائية البرلمانية الخيار الأكثر أخذاً في مختلف الأنظمة النيابية في الوقت الحاضر وذلك لثبوت نجاعتها وقدرتها على تخطي الأزمات وتجاوزها، وهو الأمر الذي دفع بالكثير من الدول إلى إعتناق هذا التوجه بهدف الحفاظ على إستقرار الحياة البرلمانية ورشادتها ، ومن بين هذه البلدان الجزائر التي أخذت به في التعديل الدستوري لسنة 1996، إلا أنه وبالمقابل فإن الحديث عن هذا النظام

ومطابقته بالحالة الجزائرية لا يمكن أن يتم إلا بالرجوع إلى عمق التاريخ لنستحضر بدايات ظهوره والمراحل التي مر بها في مسيرة تطوره، والصور التي ظهر بها من بعد ذلك .

## المطلب الأول

### نشأة نظام الغرفتين

قد يتفاجئ البعض عندما يعلم أن الغرفة الثانية هي الأسبق في الوجود تاريخيا من الغرفة الأولى بزمان غير قصير، فنظام النيابة أو التمثيل في المجال السياسي بدأ مع أواخر القرون الوسطى في إنجلترا وبصفة أساسية منذ بداية القرن الثالث عشر، ذلك أن غرفة اللوردات نشأت سنة 1215 عندما فرض نبلاء وبارونات إنجلترا على الملك جون عدم فرض الضريبة إلا بعد استشارتهم، وقد دون هذا الإتفاق في الوثيقة التي أصدرها تحت إسم " الميثاق الكبير " ( Magnacarta ) وأنشأ المجلس الكبير ( Magmmiconcillum ) الذي تحول إلى غرفة اللوردات ثم بعد ذلك جاءت غرفة العموم التي كانت أيضا تسمى بالغرفة السفلى، وهذا ابتداء من سنة 1265 وهو تاريخ نشأة البرلمان الإنجليزي .

بعد ذلك نشأ نظام الغرفتين معا في الولايات المتحدة الأمريكية بموجب دستور 1787 لأسباب فدرالية، علما أن بعض الدويلات الأمريكية مثل بنسلفانيا وفيلاديلفيا كانت لها شبه غرف برلمانية ابتداء من 1772 .

بدأ نظام الغرفتين ينتشر في القارة الأوروبية إقتداء بإنجلترا ولنفس الأسباب التطبيقية خاصة فرنسا التي بدأ فيها سنة 1795 لكنه إختفى بسرعة ثم عاد إلى الوجود وبقي بين حالة أخذ ورد متأثرا بتعدد الجمهوريات فيها<sup>1</sup> وعلى العموم فقد عم نظام الغرفتين كامل بلدان القارة الأوروبية خلال القرن الثامن عشر، مما

<sup>1</sup> المادة 24 / 01 من الدستور الفرنسي " Le parlement comprend l'Assemblée Nationale et le Sénat "

يسمح بالقول أن نظام الغرفتين لصيق بالنظام البرلماني نشأة وتطورا وممارسة ، وليس وجوده في النظام الرئاسي إلا نتيجة الشكل الفدرالي للدولة التي تؤدي فيها الغرفة الثانية مهمة خاصة و متميزة وهي تمثيل الولايات الداخلة في الإتحاد ، علما أنه توجد دولة فدرالية ولكنها تتبع النظام البرلماني ( ألمانيا مثلا ) وربما مفاجأة أخرى يستحسن ذكرها وهي أن البرلمان الإنجليزي لم يتحول إلى سلطة تشريعية حقيقية إلا ابتداء من سنة 1688 أي بعد أكثر من أربعة قرون من نشأته، فقبل ذلك كان مجرد مكان يلتقي فيه الملك ووزرائه بالنبلاء ورجال الدين وممثلي الأرياف للكلام لذلك سمي (Parlement) ، وقد تركت هذه المسألة كثيرا من الآثار على الغرفة الثانية الإنجليزية، وبعض الغرف ذات الطابع الإستشاري حتى اليوم.<sup>1</sup>

وتجدر الإشارة في هذا الشأن إلى أن نظام الغرفة الثانية غير مرتبط بأي نموذج للنظام السياسي، فقد يوجد في الدول ذات النظام الرئاسي كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية كما قد يوجد في الدول ذات النظام البرلماني كبريطانيا ، وقد ارتفع عدد الدول التي تأخذ بنظام الغرفة الثانية من خمس وأربعين (45) دولة سنة 1970 إلى سبعين (70) دولة في الوقت الحاضر وهناك خمسة عشر (15) دولة في طريق إقراره.<sup>2</sup>

## المطلب الثاني

### صور نظام الغرفتين

تختلف طرق إختيار أعضاء غرفتي البرلمان من دولة إلى أخرى ، فعادة ما يختلف أحدهما عن الآخر من حيث تكوينه ومدة نيابة الأعضاء فيه وعدده

<sup>1</sup> لمين شريط ، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها ، مداخلة أمام الملتقى الوطني حول " نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة " مطبوعات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان الجزء الأول ، ص 23 .

<sup>2</sup> سعاد عمير ، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر ، دار الهدى ، عين ميله ، د ط ، ص 14 .



وشرط سن الناخب والنائب وأحيانا الطبقة التي ينتمي إليها واختصاصاته، فمن حيث التكوين نجد أن أعضاء المجلس الأعلى إنما يتم بطريق الإنتخاب المقيد أو بطريق الإنتخاب الغير المباشر، كما عرفت صورا لتعيين جميع أعضائه عن طريق رئيس الدولة أو النص على أن تكون عضويته بالوراثة أو تعيين بعض أعضائه وانتخاب البعض الآخر، ونظرا لمثل هذه الإعتبارات التي تراعيها الدساتير في تشكيل المجلس الأعلى التي تتأثر إختصاصاته وسلطاته سلبا بالضرورة وذلك على عكس المجالس الدنيا التي يتم إنتخابها بالإقتراع العام، ومن حيث مدة النيابة نجد أن أعضاء مجلس الشيوخ ينتخبون لمدة أطول من مدة نظيره الذي يمثل رأي ومصالح الدولة ، وأحيانا تتساوى بها أما عن إختلاف عدد المجلسين فغالبا ما تغاير الدساتير بين عدد من يمثلهم عضو المجلس الأعلى عن عدد من يمثلهم النائب في المجلس الأدنى، حيث يقل كثيرا في الثاني عن الأول ويختلف سن كل من النائب والناخب في المجلس الأدنى حيث يكون أقل من سن كل منهما في مجلس الشيوخ ، وأحيانا يكون سن الناخب واحد سواءا مارس هذا الحق لإختيار النائب أو شيخ، ويقتصر التباين على سن النائب الذي يجب أن يكون أقل من سن الشيخ وأحيانا تختلف طبقة أعضاء المجلس الأعلى عن مثلتها بالمجلس الأدنى، فيشترط في الأول أن ينتمي لطبقة متميزة من حيث ما أداه الشيخ من خدمات جليلة أو ما شغله من مناصب أو ما يمتلكونه من ثروات<sup>1</sup> كما أن إختصاص المجلسين هو التشريع وضرورة موافقة المجلس الأعلى على التشريعات التي يقرها المجلس الأدنى، إذ يلزم لإصدار القانون موافقة الغرفتين لإتمام العملية التشريعية ومهما تعددت الطرق المتبعة لتكوين المجلس الثاني فإنها تهدف إلى غاية واحدة وهي الحد من قوة السلطة التشريعية ومنع سيطرتها

<sup>1</sup> رأفت دسوقي ، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، منشأة المعارف ، طبعة 2006 ، ص 31،32 .

على السلطات الأخرى، أما الغاية من إنتخاب الغرفة الأولى فهي تعميم مبدأ الديمقراطية وتعزيزها.<sup>1</sup>

### 01/- الغرفة الثانية الأرستقراطية

يعتبر هذا النموذج الأقدم تاريخيا ومثاله الكلاسيكي مجلس اللوردات البريطاني كغرفة ثانية يتكون من الطبقة الأرستقراطية إلى جانب مجلس العموم المنتخب من قبل عموم الشعب، وإبتداءا من منتصف القرن التاسع عشر فإن الغرفة الثانية أصبحت تضمن تمثيلا برلمانيا منفصلا عن الأرستقراطية بفعل دخول ممثلين للفئات الإجتماعية الأكثر شعبية، إنها تمثل مرحلة إنتقالية بين النظام الأرستقراطي القديم والنظام الديمقراطي الحديث .

إن تعيين أعضاء الغرفة العليا لم يبق محصورا في الأرستقراطيين فقط، بل تطورت هذه الثنائية البرلمانية نحو نوع من التمثيل لا يتعلق فقط بفكرة النبلاء وعلى الوراثة ، ولكنه منفتح على فئات أخرى من اللامعين في الفن والعلم والحرب بشكل لا يحول هذه الغرفة إلى غرفة شعبية .

### 02/- الغرفة الثانية الفدرالية

عادة ما تنشأ الغرفة الثانية ذات الطابع الفدرالي كنتيجة متلازمة مع شكل الدولة المركبة، فوجود عدد من الدويلات يفرض على الدولة الفدرالية إيجاد مجلس يضمن تمثيلا لأعضائها على المستوى المركزي يراعي خصوصيات كل وحدة من وحدات الإتحاد الفدرالي التي تتمتع بالإستقلالية الداخلية إلى حد كبير، لهذا تتبنى أغلب الدول الفدرالية نظام الغرفتين الذي يضم مجلسا للنواب يقوم على أساس التمثيل النسبي للسكان ومجلسا آخر يضمن تمثيلا متساويا لكل عضو

<sup>1</sup> لطيف عبد المجيد ، التطور التاريخي لنشأة نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة ، مداخلة أمام الملتقى الوطني حول " نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة " مطبوعات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان الجزء الثاني ، ص 50، 52 .

من أعضاء الإتحاد بغض النظر عن قاعدة التمثيل السكاني، وهو ما يشكل الغرفة الثانية في البرلمان .

إلا أنه وإذا كانت الغرفة الثانية ذات الطابع الفدرالي يرتبط وجودها بشكل الدولة المركبة، فإنه يمكن أن يوجد مثل لها ولو نسبيا في الدول البسيطة خاصة تلك التي تعتمد على نظام اللامركزية الإدارية ، حيث تقوم المقاطعات الإدارية ( التقسيمات الإدارية ) بدور الدويلات في النظام الفدرالي ، فيعهد إليها مهمة إختيار أعضاء الغرفة الثانية ويكون الإنتخاب بالطريق الغير المباشر الذي يقتصر على أعضاء المقاطعات الإدارية أي منتخبيها .<sup>1</sup>

### 03/- الغرفة الثانية الديمقراطية

وهي المجالس المنتخبة على درجتين مثل مجلس الشيوخ الفرنسي، فهي تتركز أساسا على إقتراع غير مباشر يضمن تفوقا ساحقا للأرياف على المدن ولا تكون الثنائية مبررة في هذه الحالة إلا إذا كانت كل غرفة متميزة عن الأخرى، ويتأتى ذلك عن طريق المغايرة في النظام الإلتخابي أو إستعمال أسلوب التعيين وإشتراط سن أكبر للعضوية ضمن الغرفة الثانية أو كفاءة ذهنية، ففي فرنسا وبالضبط في عهد الجمهورية الثالثة كانت البلديات المتضمنة أقل من 150 ساكن والتي تشكل أقل من ربع السكان تجمع وحدها أكثر من نصف منتخبي مجلس الشيوخ ، وهو الشرط الذي وضعه مناصرو الملكية حين ذاك مقابل تأييدهم للجمهورية ، ورغم التطور الذي عرفته الأنظمة الديمقراطية إلا أن الرأي العام رغب في الإبقاء على هذا النوع من المجالس تجنبا لإستحواذ مجلس واحد على السلطة .<sup>2</sup>

### المبحث الثاني

#### دوافع الأخذ بالنظام الثنائي الغرف في تركيب الجهاز التشريعي

<sup>1</sup> عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، السنة الجامعية 2009-2010 ، ص 30 ، 33 .  
<sup>2</sup> سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 18 .

لقد ساهمت الكثير من الأسباب في دفع المؤسس الدستوري الجزائري إلى إعتناق النظام البيكاميرالي في تركيب الجهاز التشريعي و الكثير منها كان سياسيا ، حيث ارتبطت في الأساس بالتجربة الدستورية التي خاضتها الجزائر عقب تبني دستور 1989 وما نتج عنها من فوضى سياسية، ففي الإطار السياسي كانت الثغرات العديدة التي برزت في دستور 1989 سببا في الأزمة السياسية التي عرفتها البلاد والتي إنتهت بأزمة دستورية جرت الجزائر إلى نفق خطير كاد يؤدي بالدولة الوطنية الجمهورية، إلا أن حرص المؤسس الدستوري في 1996 على التمسك بالخيار الديمقراطي كان واضحا وجليا بالنظر إلى الثمن الذي دفعه الشعب الجزائري طيلة سنوات الأزمة ، فالتراجع عن الديمقراطية لم يكن أمرا مطروحا البتة وما تبني النظام الثنائي الغرف إلا تأكيدا على هذا التوجه القاضي بتكريسها وتفعيلها بل و حمايتها بنص الدستور .

### المطلب الأول

#### الإتجاه المؤيد لتبني نظام الغرفتين

إن عملية إعادة البناء الدستوري في 1996 جعلت المؤسس يأخذ في غاية الإعتبار التجارب السابقة خصوصا الإنتخابات التشريعية لسنة 1991 والتي أدت إلى إستئثار الجبهة الإسلامية للإنقاذ بمجمل المقاعد داخل المجلس الشعبي الوطني من الدور الأول، دون أن يكون بمقدور الدستور أن يحد أو يخفف من إمتلاك حزب سياسي واحد لكل الجهاز التشريعي، وبالتالي فإن وجود غرفة ثانية سيسمح من تخفيف سلطة المجلس الواحد ويمكن الغرفة العليا من مواجهة الغرفة السفلى عند كل إنحراف أو اندفاع، وهذا ما سيجعل من التوازن المؤسساتي بين الغرفتين أمرا في غاية الإيجابية فانفصال البرلمان والحكومة كل منهما عن الآخر يجعل من المحتمل اختلافهما ، فإن كان البرلمان مكونا من مجلسين

وإختلف أحدهما مع الحكومة وهو الغالب فإن المجلس الثاني يقوم بدور الحكم بينهما إذ بإنضمامه إلى أحد الطرفين في الرأي يحمل غالبا الطرف الآخر على التسليم ، وبالمثل ترد الحكومة للبرلمان هذا الجميل إذا ما اختلف مجلساه فتكون بينهما حماسة سلام وبذلك يسود الحياة العامة سلم شامل وتحكيم ودي وهذا كله عكس حالة وجود مجلس واحد، فكثيرا ما أدى ذلك النظام إلى إتباع وسائل العنف والإنتقال السياسي ، بل وأدى كذلك إلى الزج برئيس الدولة نفسه في ميدان الصراع الحزبي .<sup>1</sup>

هذا فضلا عن أن التركيبة البشرية داخل مجلس الأمة ستسمح للتمثيل المحلي أن يكون حاضرا بقوة داخل البرلمان، مما يؤدي إلى إشراك الجماعات المحلية في صنع السياسات الوطنية نظرا لما لها من دور في مختلف المناحي الإقتصادية أو الإجتماعية .<sup>2</sup>

كما أن الغرفة الثانية هي الوسيلة الفعالة والمثلى لسد كافة الفراغات وكافة حالات الشغور التي قد تحدث في السلطة، فكل فراغ مؤسساتي في رئاسة الدولة أحسن وسيلة لسده وملئه يتمثل في إيجاد وإنشاء الغرفة الثانية ، والجزائر كانت قد عرفت هذه المشكلة قبل 1991 في ظل نظام الحزب الواحد ( **فطرحت على سبيل المثال بعد وفاة الرئيس الراحل هواري بومدين** ) ولكن هذه المشاكل يمكن حلها وتجاوزها في إطار نظام الحزب الواحد، لكن عندما نكون بصدد تعددية حزبية يصعب ملئ هذه الفراغات دون وجود مؤسسات تضمن الديمومة والإستقرار والإستمرارية للدولة .<sup>3</sup>

<sup>1</sup> سليمان محمد الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ( دراسة مقارنة ) ، دار الفكر العربي ، طبعة 1988 ، ص 194

<sup>2</sup> المادة 2/101 من الدستور " ينتخب ثلثا أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي ..."

<sup>3</sup> لمين شريط ، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة ، مداخلة أمام الندوة البرلمانية " الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة " ، تنظيم مجلس الأمة ، ديسمبر 1998 ، ص 09

علاوة على أن الدستور في صيغته المعدلة لسنة 1996 منح لرئيس الجمهورية حق تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة مع إشراف أن يكون هذا الإختيار من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية ، والأكيد أن ذلك سيعطي إضافة قوية للقوانين ويسمح بإثرائها في مختلف المجالات التي تعالجها من منطلق التجارب التي تميز الثلث المعين سواء في المجال السياسي أو الإقتصادي أو الإجتماعي والثقافي وغيرها .

وهكذا فإن هذا الإتجاه يبين رغبة المؤسس الدستوري في رفع كفاءة البرلمان إذ يمكن بهذه الطريقة وهي التعيين أن تعوض نقص الكفاءات وسوء الإختيار الناتجين عن الأخذ بمبدأ الإقتراع العام<sup>1</sup>، والذين نتج عنهما إنخفاض مستوى المجالس النيابية فنظام المجلسين يوفق إذن بين الإقتراع العام ( في المجلس الأدنى ) وبين حسن الإختيار وتمثيل المصالح و الكفاءات ( في المجلس الأعلى ) .<sup>2</sup>

كما أن نظام المجلسين يحول أو يمنع من إستبدال الهيئة التشريعية، وتحقق ذلك أنه إذا شطط أحد المجلسين في التشريع كان للمجلس الآخر أن يحد من شططه بأن يمتنع عن الموافقة على التشريع، وفي ذلك ضمانة ضد الإستبدال لا سيما وأن التجارب قد دلت على أن الهيئة التشريعية إذا كانت مكونة من مجلس واحد فإنها كثيرا ما تعتدي على السلطة التنفيذية، فتقسيم السلطة التشريعية إلى مجلسين يمنع غالبا تجاوز إختصاص هذه السلطة ويحول دون إستبدالها .

إضافة إلى ذلك فإن نظام المجلسين يعمل على منع الخطأ والتسرع في التشريع ، إذ يتجه هذا النظام بالتشريع نحو الإجادة ويتبدى ذلك في أنه إذا حدث و خطأ

<sup>1</sup> التعيين كذلك جاء بهدف تنويع التمثيل الشعبي ذلك لتجاوز نقائص وإختلالات الإنتخابات التشريعية المباشرة كالعجز عن تمثيل الأليات أو فئات إجتماعية معينة مثل الكفاءات العلمية كذلك العجز في تمثيل البعد الترابي أو الإقليمي للأمة التي تتميز بتوزيع سيئ وغير متوازن للسكان على إقليمها ، أنظر ناجي عبد النور ، المرجع السابق ، ص 187

<sup>2</sup> سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 192

أحد المجلسين في عمل القانون أمكن للمجلس الآخر تفادي خطأ الأول عند عرض الأمر عليه، ويلاحظ أن إعادة مناقشة القانون مرة ثانية بالمجلس الآخر يكفل زيادة التمحيص والبحث ، وإذا حدث وتسرع أحد المجلسين وأصدر قانونا إنقيادا لعاطفة عارمة إستطاع المجلس الآخر أن يوقفه فيهدئ من إندفاعه أو إنقياده .

نظام المجلسين إذن يتفادي إصدار الهيئات التشريعية لقوانين طائشة غير سليمة ويعمل فضلا عن ذلك على الإجادة التشريعية ويتجه بالتشريعات صوب الدقة الأمر الذي يمنحها قدر أوفى من الثبات والإستقرار.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني

#### الإتجاه المعارض لنظام الثنائية البرلمانية

على إثر تبني النظام البيكاميرالي كخيار في تركيب الجهاز التشريعي في دستور 1996 تعالت أصوات عديدة مطالبة بضرورة معاودة النظر في هذا التوجه كونه لا يتوافق مع خصوصية الحالة الجزائرية ولا يتماشى مع التقاليد التي دأبت عليها الدساتير الجزائرية المتعاقبة، وقد استند هؤلاء في تدعيم موقفهم إلى عدد من المبررات أهمها أن سيادة الأمة هي سيادة واحدة لا تتجزأ، وبالتالي فيجب بحسب رأيهم أن يكون تمثيل هذه السيادة بواسطة مجلس واحد يتولى الشعب إنتخاب أعضائه لينوبوا عنه في ممارسة السلطة، وعليه فإن نظام المجلسين يتعارض مع وحدة سيادة الأمة لأنه ليس من المنطقي أن يعبر عن الإرادة الواحدة للأمة مجلسان لهما إرادتين قد يحدث بينهما التعارض في بعض الأحيان.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، د ط ، ص 200.  
<sup>2</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، طبعة 1997 ، ص 185.

وإذا تحدثنا عن إستبدال المجلس الواحد بالسلطة التشريعية فإن هذا المبرر مردود عليه كون أنه ليس هناك ما يحول على إتفاق المجلسين معا على الاستبدال، فنظام المجلسين بهذه الصورة جاء ليعقد النظام البرلماني لا يحل مشكلة، ومن هنا يكون المجلس الواحد أفضل لبساطته ووضوحه .

وعند التطرق لموضوع الصراع الذي قد يحدث بين البرلمان والحكومة فإن أنصار هذا الفريق يجدون أن ميزة تخفيف الصراع بحد ذاتها تخرج المجالس التشريعية عن وظيفتها ، وبالتالي فإن نظام المجلسين سيزيد الساحة السياسية صراعا جديدا هو صراع المجلسين أنفسهم نظرا لإختلافهما في التشكيل والإختصاص.<sup>1</sup>

أما بخصوص الأداء التشريعي فيعتقد مناصروا المجلس الواحد أنه قادر على الإستجابة للحالات التي تتطلب الإسراع في إصدار التشريع ، وذلك على عكس نظام المجلسين الذي يترتب على الأخذ به تأخير سير التشريع .<sup>2</sup>

ويتجه معارضو إنشاء غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني إلى أن إختصاصات مجلس الأمة شبيهة إلى حد ما بصلاحيات المجالس الوطنية المتخصصة كالمجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي CNES، وبالتالي هذه الأخيرة يمكن أن تضطلع بهذا الدور خاصة وأنها تضم خبرات فنية عالية وقادرة على أن تقدم قدرا أكبر وأعمق من المشورة الفنية، وبالتالي يعد مجلسا وهميا و عديم الجدوى وأنه غرفة تسجيل وحفظ .<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمد رفعت عبد الوهاب و حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية ، طبعة 1999 ، ص 217 .

<sup>2</sup> رأفت دسوقي ، المرجع السابق ، ص 28

<sup>3</sup> صويلح بوجمعة ، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والإستقرار ، مداخلة أمام الملتقى الوطني حول " نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة " مطبوعات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان الجزء الأول ، ص 130 .



ومن بين أوجه النقد الموجهة أيضا إلى الثنائية البرلمانية الطابع الغير الديمقراطي للغرفة الثانية، ففي رأي أنصار هذا التيار أن التمثيل الديمقراطي الوحيد هو ذلك الناتج عن الإنتخاب العام والمباشر، وأن كل أساليب التعيين الأخرى مشكوك فيها، فالثنائية وجدت في الأصل لضمان تمثيل خاص ومستقل للإرستقراطية فمجلس اللوردات ومجالس الشيوخ في الإمبراطورية السابقة خير دليل على ذلك، فقد وجدت هذه المجالس في إطار التخوف من نتائج التصويت الشعبي المعتمد لتشكيل مجالس العموم وقد لعبت هذه المجالس الدور المنتظر منها فقد إتهمت في مجملها بسلوك محافظ ودائم.<sup>1</sup>

كما أن ميزة إمكانية تعيين بعض الكفاءات في المجلس الآخر تعتبر عيبا في نظر المطالبين بضرورة العمل بمجلس واحد فقط ، ذلك أن هذا الوضع يخلق أقلبيات في البرلمان لها مصالح خاصة بطوائفها تتعارض مع مصلحة مجموع الشعب بالإضافة إلى أن الأعضاء المعينين سيشعرون بالإنتماء إلى الحكومة والولاء لها.<sup>2</sup>

### موقفنا من إعتداد الثنائية البرلمانية في الجزائر

إن التوجه الذي أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري في 1996 والقاضي بإعادة النظر في تركيبة السلطة التشريعية وتحويلها إلى النظام الثنائي الغرف بدلا من الغرفة الواحدة كان له ما يبرره من الناحية الواقعية خصوصا وأن صياغة التعديل الدستوري تمت في ظل الأزمة السياسية التي كانت تعيشها الجزائر ، وما التعديل الدستوري لسنة 1996 إلا تعديلا لحل أزمة ولاشك أن الرؤية التي كانت سائدة حينذاك لم يكن هدفها إرساء الدستور في شكله ذاك

<sup>1</sup> مسعود شيهوب ، نظام الغرفتين : أو الثنائية البرلمانية النشأة والتطور ، مداخلة أمام الملتقى الوطني حول " نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة " مطبوعات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان الجزء الأول ، ص 45 .

<sup>2</sup> محمد رفعت عبد الوهاب و حسين عثمان محمد عثمان، ص 216.

لمرحلة بعيدة بل على الأقل بصفة مرحلية لإنهاء الوضع المتأزم والعودة إلى الشرعية الدستورية ، غير أن الممارسة العملية لدستور 1996 أثبتت عكس ذلك وأكدت أن هذا التعديل الجديد هو أحسن صيغة كان يمكن الوصول إليها في فترة كنتك ، بل أصبح الدستور بهذا التعديل أكثر تطورا مما كان متوقعا مقارنة بغيره في أنظمة أخرى، وهكذا فإن غرفة مجلس الأمة أثبتت فاعليتها وسرعة إنخراطها في النظام المؤسسي الجديد على الرغم من التخوف الذي كان سائدا بخصوص ذلك ، وهذا ما يستشف من طريقة الأداء البرلماني الذي كان يقدمه مجلس الأمة سواء في مواجهة الغرفة السفلى أو حتى الحكومة، وعليه فإن الهدف بإعتقادنا ليس النظر في مدى صلاحية الغرفة الثانية من عدمه بل في الرغبة في تطوير النظام المؤسسي الجزائري والإرتقاء بالبرلمان الجزائري إلى مصاف البرلمانات المتطورة ، وهكذا فلا بأس من الإستفادة من تجارب الآخرين والتأثر بهم ومادامت التجربة الثنائية لم تخلق مشاكل أو صعوبات أو إنسدادات في إطار العمل المشترك بين البرلمان بغرفتيه أو بين البرلمان والحكومة منذ إعتقاد هذا الخيار في التعديل الدستوري لسنة 1996 إلى اليوم فما الضير إذن في دعم إستمرار مجلس الأمة وبقاءه والعمل على تطويره أكثر.

## الفصل الثاني

### التركيبة الدستورية للبرلمان الجزائري في ظل النظام البيكاميرالي

إذ كان التعديل الدستوري لسنة 1996 تبني نظام الإزدواجية البرلمانية على مستوى السلطة التشريعية إلا أنه ومع ذلك فقد حافظ على تسمية الغرفة الأولى أو السفلى بالمجلس الشعبي الوطني، أما الغرفة الثانية فقد رسي المؤسس الدستوري الجزائري على تسميتها بمجلس الأمة، وهكذا أصبح البرلمان الجزائري لأول مرة في تاريخه برلمان ثنائي الغرف.

ومع ذلك فإنه وعلى الرغم من حداثة التجربة فقد حاول المؤسس أن يغير بين المجلسين من حيث مركزهما القانوني في الهرم المؤسساتي الجزائري، وهذا ما سنحاول الإطلاع عليه من خلال إلقاء نظرة على مكانة كل منهما في الدستور وكذا هياكل عملهما.

## المبحث الأول

### المجلس الشعبي الوطني

من الواضح أن إعادة هيكلة السلطة التشريعية في الدستور الجزائري من خلال تعديل 1996 سمح بفتح الجدل على مصراعيه حول المستقبل الذي ستؤول إليه الحياة البرلمانية في الجزائر خصوصا وأن الجزائر لم تعرف الثنائية البرلمانية سابقا، بل هي حديثة العهد بها وهنا بدأ التساؤل حول الموقع الجديد الذي ستحتله

الغرفة البرلمانية التقليدية التي عرفت في دستور 1976 ودستور 1989 هل سيتعزز دورها نحو صلاحيات أفضل وأكبر ؟ أم سيتقلص حجمها على حساب مجلس الأمة الغرفة المستحدثة ؟

## المطلب الأول

### مكانة المجلس الشعبي الوطني في الدستور

يعتبر المجلس الشعبي الوطني الغرفة السفلى للبرلمان الجزائري وفق الدستور الجزائري لسنة 1996 ، ويعتبر هذا المجلس الغرفة البرلمانية التقليدية التي أخذت بها الجزائر منذ 1976 إلى غاية 1991<sup>1</sup> حين كانت تعتمد نظام الغرفة الواحدة في جهازها التشريعي .

### أولا : تشكيل المجلس الشعبي الوطني في دستوري 1976 و 1989

إحتل المجلس الشعبي الوطني على إمتداد الفترات الدستورية المتعاقبة على البلاد أي منذ 1976 و إلى غاية 1991 مكانة هامة ومتميزة في النظام السياسي الجزائري، إذ كان يمثل الغرفة البرلمانية الوحيدة التي طالما إقترنت بنظام الحزب الواحد ممثلا بحزب جبهة التحرير الوطني الذي كان يستحوذ لوحده على كل مقاعد المجلس طيلة هذه الفترة، الأمر الذي يعتبر طبيعيا بالنظر إلى أن الترشيح للنيابة بالمجلس كان معقودا للحزب الطلائعي الوحيد في البلاد وهو جبهة التحرير الوطني، إذ تحتوي قائمة الترشيح على عدد من المرشحين المناضلين يساوي ثلاثة إضعاف المقاعد المطلوب شغلها وبهذا لعب الحزب دورا أساسيا وحاسما في تشكيل المجلس الشعبي الوطني.

<sup>1</sup> وهي السنة التي قرر فيها الرئيس الشاذلي بن جديد حل المجلس الشعبي الوطني والتي أعقبها بتقديم استقالته من منصبه كرئيس للجمهورية حيث إنتهى الأمر بدخول الجزائر في دوامة الأزمة السياسية والدستورية .

أما دستور 1989 فإن الترشيح حر وليس محتكرا من قبل أي تنظيم سياسي فنتيجة لتقرير التعددية الحزبية يجوز لأي شخص تتوفر فيه الشروط القانونية<sup>1</sup> أن يترشح للنيابة في المجلس الشعبي الوطني سواءا كان ذلك تحت إشراف حزب معين من الأحزاب التي إعتدت قانونا كتطبيق للدستور وقانون الجمعيات ذات الطابع السياسي أو بصفة حرة مستقلة<sup>2</sup>.

### ثانيا : تشكيل المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1996

على إثر المتغيرات السياسية التي واجهت الجزائر منذ 1991 وإلى غاية 1995 وبعد إنتخاب رئيس الجمهورية في 1995 ووضع الدستور الجديد في 1996 كان لابد من إيجاد الآليات القانونية الكفيلة بترجمة نصوص هذا الدستور على أرض الميدان فكان لا بد من مراجعة كل من قانوني الإنتخابات<sup>3</sup> والأحزاب السياسية وذلك في إشارة واضحة للإتجاه نحو إعادة تشكيل بقية المؤسسات السياسية على أسس سليمة وواضحة حيث كان الشغل الشاغل في هذه الفترة هو العمل على إنتخاب برلمان جديد يرسى دعائم الدولة الوطنية الجمهورية وينهي بإنتخابه المرحلة الإنتقالية التي دامت لسنوات وهو ما تم فعلا في 05 جوان 1997<sup>4</sup>. وهكذا فإن الدستور في مادته 101 أشار إلى طريقة إنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني " ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الإقتراع

<sup>1</sup> نصت المادة 86 من قانون الإنتخابات لسنة 1990 على الشروط القانونية الواجب توافرها في المرشح لشغل مقعد بالمجلس الشعبي الوطني وهي:

" أن يكون المترشح بالغا سن 28 سنة على الأقل يوم الإقتراع .  
أن يكون ذا جنسية جزائرية .

التمتع بالحقوق المدنية والسياسية " .

<sup>2</sup> سعيد بوشعير ، المرجع السابق ص 318 .

<sup>3</sup>الأمر رقم 97 - 07 مؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات.

<sup>4</sup> وقد فاز فيها كل من : التجمع الوطني الديمقراطي 155 مقعد أي بنسبة 39.84% ، حركة مجتمع السلم 69 مقعد بنسبة 17.37% ، حزب جبهة التحرير الوطني 64 مقعد بنسبة 16.45% ، حركة النهضة 34 مقعد بنسبة 8.74% ، جبهة القوى الاشتراكية 19 مقعد بنسبة 4.88% ، التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية 19 مقعد بنسبة 4.88% ، الأحرار 11 مقعد بنسبة 1.02% ، حزب العمال 04 مقاعد بنسبة 1.02% ، الجريدة الرسمية العدد 40 ، 6 صفر 1418 هـ الموافق لـ 11 جوان 1997 ، ص 04 ، 05 .

العام المباشر والسري " على أن تكون العهدة الإنتخابية للمجلس 05 سنوات وفق المادة 102 من الدستور، بينما أحالت المادة 103 من الدستور إلى قانون الإنتخابات طرق وكيفيات إنتخاب أعضاء المجلس وشروط قابليتهم للإنتخاب وعدمها وكذا حالات التنافي.<sup>1</sup>

وعليه فإنه وبحسب قانون الإنتخابات فإن المجلس الشعبي الوطني في ذلك الوقت يتكون من 389 مقعدا ويكون التمثيل فيه على أساس الكثافة السكانية وفق قاعدتين أساسيتين هما :

يخصص مقعد واحد لكل مجموعة من السكان تضم 80.000 نسمة ومقعد إضافي لكل حصة متبقية تشمل 40.000 نسمة .

فيما يخص الولايات التي يساوي عدد سكانها 350.000 نسمة أو أقل من ذلك لا يمكن أن يقل عدد المقاعد المخصصة لها عن أربعة، هذا الحكم يهم على وجه الخصوص ولايات الجنوب المتميزة باتساع رقعتها الجغرافية وضعف كثافتها السكانية وهو يرمي إلى تعيين حد أدنى من التمثيل للولاية لا يمكن النزول عنه مهما كان عدد سكانها .

هناك 08 مقاعد مخصصة للجالية الجزائرية في الخارج 04 منها للمهاجرين بفرنسا و 04 مقاعد لأفراد الجالية المنتشرين في بقية أنحاء العالم.<sup>2</sup>

وهكذا إعتد قانون الإنتخابات لسنة 1997 نظام التمثيل النسبي في إختيار أعضاء المجلس الشعبي الوطني بعد أن كان يعتمد على نظام الأغلبية في دورين ، والذي أخذ به بمناسبة الإنتخابات التشريعية في عام 1991 وهو ما مكن الجبهة الإسلامية للإنقاذ من الحصول على أغلبية المقاعد من الدور الأول.

<sup>1</sup> المادة 103 من دستور 1996 : " تحدد كيفيات إنتخاب النواب ... وشروط قابليتهم للإنتخاب ونظام عدم قابليتهم للإنتخاب وحالات التنافي بموجب قانون عضوي " .  
<sup>2</sup> صالح بالحاج ، المرجع السابق ، ص 241

ويقوم هذا النظام أي التمثيل النسبي على أساس الإقتراع بالقائمة دون الإسم في دورة واحدة ، حيث تقسم فيه البلاد إلى مقاطعات متوسطة الحجم عندما يتعلق الأمر بالنظام النسبي التقاربي المعمول به في الجزائر، حيث تتنافس فيه القوائم على المقاعد المطلوب شغلها في الدائرة الإنتخابية المعنية<sup>1</sup>.

ولقد كان الهدف من تعديل قانون الإنتخابات بالتراجع عن نظام الأغلبية وتبني نظام التمثيل النسبي لتحديد نتائج الإنتخابات التشريعية هو ضمان مشاركة فعلية للمواطنين والقوى الوطنية في الحياة السياسية ، وقد كان هذا المنحى مبني على المعطيات التي أفرزتها التجربة التعددية المجهضة في سنتي 1990 و 1991 ولعل أهم أسباب فشل هذه التجربة :

-عدم إستعداد الكثير من التشكيلات السياسية الحديثة النشأة لتنافس إنتخابي ديمقراطي وتعددي .

- عدم تحكم الدولة في الآليات الضرورية لتنظيم إنتخابات تعددية ذات مصداقية تنظيما صحيحا .

- إعتقاد نظام إنتخابي بالإقتراع بالأغلبية وتقسيم إرتجالي للدوائر الإنتخابية مما تسبب في إحفاف مفرط في حق التشكيلات السياسية في العلاقة بين عدد الأصوات التي حصلت عليها وعدد المقاعد التي نالتها .

كما أن تحديد الدوائر الإنتخابية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني بالحدود الإقليمية للولاية من شأنه أن يسمح بترقية ممارسة البرامج السياسية التنافسية بين الأفكار والمشاريع وليس الأشخاص على إعتبار أن قانون الإنتخابات له تأثير كبير على الأحزاب السياسية ومن ثم على النظام السياسي ككل<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>ابوكرا إدريس ، الإقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الإنتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد التاسع ، جويلية 2005 ، ص 46 .  
<sup>2</sup>عمار عباس ، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري ، دار الخلدونية ، الطبعة الأولى 2010 ، ص 138 ، 139 .

### ثالثا : الشروط الواجب توافرها في المترشح للإنتخابات التشريعية

أشار القانون العضوي رقم 02/12 المتعلق بالإنتخابات في المادة 90 منه على الشروط الواجب توافرها في المترشح للإنتخابات التشريعية حيث إشتراط في المتقدم للإنتخابات أن :

يستوفي أولا وقبل كل شيء الشروط المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون الانتخابات ، حيث يتعين على المترشح أن يتوفر فيه أولا شرط الإنتخاب فيجب أن يكون له حق الإنتخاب لكي يمارس حقه في الترشيح لأجل انتخابه، إضافة إلى تمتعه بالحقوق المدنية والسياسية وعدم تعرضه لحالة من حالات فقدان الأهلية ، كما وضعت المادة 90 من نفس القانون شروطا أخرى منها شرط السن حيث حددته بـ 25 سنة كاملة يوم الإقتراع<sup>1</sup> على أن يكون من جنسية جزائرية<sup>2</sup> ، كما أضافت المادة شرطا آخر يتمثل في قيامه بواجب الخدمة الوطنية أو إثبات إعفائه منها ، هذا فضلا على أن لا يكون محكوما عليه في الجنايات والجرح المنصوص عليها في المادة الخامسة من نفس القانون العضوي 02/12.

<sup>1</sup> إتجه القانون الجديد المتعلق بالإنتخابات إلى التخفيض من سن الترشح للمجلس الشعبي الوطني وذلك في إطار الرؤية الجديدة التي حملتها الإصلاحات السياسية والقانونية التي أعلنها رئيس الجمهورية والتي كانت تهدف إلى فسح المجال أمام أكبر عدد من الشباب للتنافس السياسي لدخول البرلمان والجدير بالذكر أن القانون الإنتخابي 07/97 كان يحدد سن الترشح للإنتخابات التشريعية بـ 28 سنة كاملة يوم الإقتراع .

<sup>2</sup> وكان القانون 13/89 يشترط الجنسية الجزائرية الأصلية للمترشح وزوجته إلا أن هذا الشرط ألغاه المجلس الدستوري بقرار بحجة عدم مطابقته للدستور والإتفاقيات الدولية قرار المجلس الدستوري رقم 1 ق.ق - م د - مؤرخ في 18 محرم عام 1410 الموافق 20 أوت سنة 1989 يتعلق بقانون الإنتخابات وفي نفس الإتجاه فإن مشروع القانون الإنتخابي الجديد 02/12 وعند مروره على المجلس الدستوري كان يشترط في المترشح للمجلس الشعبي الوطني " الجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة منذ 08 سنوات على الأقل " وهو الشرط الذي قضى المجلس الدستوري بعدم دستوريته كونه جاء منافيا لحكم المادة 30 من الدستور التي تنص على أن " الجنسية الجزائرية معرفة بالقانون " وكذا المادة 15 من الأمر 01/05 المؤرخ في 18 محرم عام 1426 الموافق لـ 27 فبراير 2005 والمتعلق بالجنسية والذي إعتبر أن "الشخص الذي يكتسب الجنسية الجزائرية يتمتع بجميع الحقوق المتعلقة بالصفة الجزائرية ابتداء من تاريخ إكتسابها " للمزيد أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 03 / ر.م.د / 11 المؤرخ في 27 محرم عام 1433 الموافق لـ 22 ديسمبر سنة 2011 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات للدستور .



## 01/- شرط السن في الإنتخاب و الترشيح

يعتبر حق الاقتراع أحد أهم الحقوق السياسية التي يمكن للمواطن الحصول عليها والتي تحدد عادة في الدساتير والقوانين الانتخابية، وذلك بسبب العلاقة المباشرة والأساسية بين حق الاقتراع وبين حقوق المواطنة والديمقراطية التمثيلية، و هكذا فإن الدستور الجزائري نص على هذا الحق بنص المادة 50 منه: " لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب " ولما أحال الدستور إلى القانون مسألة تنظيم هذا الحق حين قال " الشروط القانونية " فقد تكفل قانون الإنتخابات الجزائري بتنظيم موضوع الإنتخابات خصوصا ما يتعلق منها بحقي الانتخاب و الترشيح للمجالس المنتخبة ومن بينها المجلس الشعبي الوطني، وعليه فإذا كان سن 18 عشر سنة كاملة يوم الإقتراع شرطا بالنسبة للناخب فهي ليست كذلك بالنسبة للمترشح لعضوية المجلس التي حددها قانون الإنتخابات بخمسة وعشرون سنة كاملة يوم الإقتراع ، وهكذا فإن قانون الإنتخابات عندما تعرض لموضوع السن فإنه أحدث تناقضا بينا بين سن الرشد القانوني الذي حدده بثمانية عشرة سنة كاملة يوم الإقتراع وسن الرشد السياسي الذي حدده بثمانية وعشرون سنة ، والواقع أن النزول بسن الرشد السياسي إلى سن الرشد القانوني أو اقل يؤدي إلى توسيع القاعدة الجماهيرية الإنتخابية ويزيد من حجم الجسم الإنتخابي ، لهذا فهو يضمن مشاركة أوسع للمقترعين فسن الثماني عشرة سنة يمثل أوسع الفئات العمرية المشمولة بعملية الإقتراع وذلك بسبب تقلص حجم الناخبين كلما كان العمر أكثر وهو بذلك يضمن للشباب المساهمة في إختيار المرشحين ومن ثم المساهمة في إختيار سياسة البلاد<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>ويدعم هذا الإتجاه الدكتور فوزي أوصديق فبنظره توحيد الأعمار بين سن الرشد السياسي وسن الرشد القانوني وإكتساب الجنسية نحو تخفيضها تمكن ممارسة الشباب بقدر أكبر لتوافق ذلك مع مقوماتنا الحضارية. " للمزيد أنظر فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري ، ص 32 .

إلا أنه وإذا نظرنا برؤية معاكسة لهذه الفكرة فإن تخفيض سن الرشد السياسي سيؤدي إلى نتائج عكسية وغير مرغوب فيها، لأن الشباب وفي تلك السن المنخفضة لم تتشكل لديهم الرؤية السياسية بعد ناهيك عن عدم بلوغهم سن النضج السياسي للعمر إضافة إلى أن الحماسة التي قد تكون لديهم قد تأتي بنتائج على العكس من النتائج التي يمكن أن تأتي بها روح التروي والهدوء.<sup>1</sup>

## 02/- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية

قد يصطلح عليها لدى بعض الفقهاء بالإعتبار أو الأهلية الأدبية، فالديمقراطيات الحديثة تشترط أن لا يكون قد سبق الحكم على الناخب في جرائم معينة تخل بشرفه وتسقط عنه إعتباره بحيث لا يصح معها دعوته للمساهمة في إدارة شؤون الدولة، فقد تسقط عادة بقوة القانون أي بمجرد صدور الحكم وقد يعيد للشخص حقه وإعتباره وتمح آثار الجريمة من خلال العفو الشامل (Amnistie) والحكمة من ترك قيد المدة لإسترجاع الحقوق المدنية والسياسية حسب النظريات الجنائية الحديثة ميل الشرائع إلى إخفاء آثار الجريمة

## 03/- التمتع بالأهلية الكاملة

إن الأهلية التي قصدها القانون الإنتخابي الجزائري بخصوص المرشح للمجلس الشعبي الوطني هي الأهلية القانونية، والتي يقصد بها صلاحية الشخص لإكتساب الحقوق وتحمل الواجبات وممارسة التصرفات القانونية.<sup>2</sup> وبالتالي فإن المرشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني ينبغي أن يكون كامل الأهلية يوم تقديم ترشحه للانتخابات، حيث لا يكون مصابا بعارض من عواض الأهلية كالجنون والعتة

<sup>1</sup> وهذا الموقف هو الذي ندعمه أكثر حيث أن التخفيض في سن الرشد السياسي قد لا يكون مناسباً خصوصاً بالنسبة للحالة الجزائرية حيث أن الحكمة تقتضي رفع سن الترشيح للمجلس الشعبي الوطني إلى 30 عاماً كما كان معتمداً في السابق في قانون 13/89 وذلك حتى يكون المترشح بلغ مرحلة من النضج العقلي وحتى السياسي الأمر الذي سيمنحه من إتخاذ القرارات الصحيحة المناسبة التي تساهم في خدمة الوطن وهو الأمر الذي يصعب تحقيقه مع شاب أقل سناً على الغالب .  
<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي ، المدخل إلى العلوم القانونية ، "نظرية القانون - نظرية الحق" ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، ص 149 .

وقد اشترط قانون الانتخابات الجزائري كذلك على المرشح لإنتخابات الغرفة السفلى للبرلمان أن يكون من جنسية جزائرية ، إلا أنه وبالمقابل فسح المجال أمام المتجنسين بالجنسية الجزائرية من تقدمهم للإنتخابات للترشيح لعضوية المجلس ، وذلك على خلاف كثير من الأنظمة التي تمنع ترشيح المتجنسين لعضوية البرلمان.

وعليه فإن فسح المجال أمام المتجنسين بالجنسية الجزائرية لتولي مهام نيابية يثير الكثير من التساؤل حول مدى إرتباطهم بالوطن والولاء له، وإذا كان المنطق لا يدعو أبدا إلى التعميم من منطلق عدم العلم بما يخفيه المتجنس في وجدانه تجاه الوطن الجديد لكن فتح الطريق نحو هذه الفئة قد يدعو إلى التحفظ خصوصا لما يتعلق الأمر بالمشاركة في تسيير مؤسسات الدولة وأجهزتها الحساسة كالبرلمان، فكيف يمكن ضمان الولاء للوطن ودعم مصالحه خصوصا عندما يتعلق الأمر بموضوع قد يطرح على المجلس ذات إرتباط بدولته الأم ومصالحها ، فعن أي طرف سيدافع هذا العضو؟ هل يمكن ضمان دفاعه عن مصالح وطنه الجديد أم سيعمل لأجل الدفاع عن مصالح وطنه الأم؟ وعليه فإن الواجب هو أن يعمل المشرع على إعادة النظر في موضوع ترشيح المتجنس وإعادة تنظيمه من جديد بدءا بقانون الجنسية<sup>1</sup> وإنهاءا بقانون الإنتخابات، حيث ينبغي تقييد ترشيح المتجنسين وحتى توليهم لوظائف المسؤولية وذلك عن طريق وضع عدد معين من السنوات التي ينبغي أن يكون المتجنس قد حصل من خلالها على الجنسية

<sup>1</sup> والمقصود هنا وضع قيود على أحكام المادة 15 من الأمر 01/05 المتعلق بقانون الجنسية بإعتبار أن كل من يحصلون على الجنسية الجزائرية لهم الحق في إكتساب جميع الحقوق التي يكتسبها الجزائريون إلا ما تعلق منها بتولي مناصب المسؤولية خصوصا منها المناصب الحساسة في الدولة والأکید أن المجلس الدستوري عند حكمه بعدم دستورية النص المحدد لفترة ثمانية سنوات كان على حق كون أن المادة 15 جاءت خالية من أي قيود على المتجنسين بل سوت بينهم وبين أي جزائري يملك الجنسية الجزائرية الأصلية وبالتالي فإن إعادة النظر في المادة 15 وإعادة تنظيمها بقيود على المتجنسين في تولي الوظائف الحساسة في الدولة ولا ضرر في تحديدها على سبيل الحصر وعليه فإن هذا سيجعل من وضع فاصل زمني بين إكتساب الجنسية والترشح أمرا دستوريا مائة بالمائة كما أن التقييد يعتبر حقا خالصا للمشرع الجزائري مادام يتجه إلى تنظيم هذا الموضوع وفق مصلحة البلد وليس من منظور التقييد على الحقوق والحريات .

حتى يتمكن من الترشح ونميل في هذا الشأن إلى تحديدها بعشر سنوات على الأقل، وهذا ما سيسمح للمتجنس بأن يأخذ وقته في تعزيز رابطة بوطنه الجديد وجعلها أكثر عمقا ورسوخا .

#### 05/- أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها .

ويعتبر واجب الخدمة الوطنية شرطا منطقيا في موضوع الترشيح، ذلك أن الخدمة الوطنية هي واجب وطني على كل جزائري تتوفر فيه شروط الصحة البدنية والعقلية، ما لم يكن أعفي منها بالطرق القانونية المقررة كالإعفاء العائلي أو الطبي فلا يمكن أن يكون عضوا في المجلس الشعبي الوطني من تهرب من أداء واجب الخدمة الوطنية

#### رابعا : موانع الترشح للانتخابات التشريعية

اتجه قانون الانتخابات إلى منع بعض الأشخاص من الترشح للانتخابات وذلك درءا لإمكانية تأثيرهم على العملية الانتخابية، وبالتالي على نتائجها لصالحهم وهكذا فقد منع من مارسوا وظائف في نطاق الدائرة التي يريدون الترشح فيها لمدة سنة بعد التوقف عن العمل في تلك الدائرة، كما منع من الترشح الأشخاص الذين يمارسون وظيفة من إحدى الوظائف التالية : الولاية ، رؤساء الدوائر ، الكتاب العامون للولايات ، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات ، القضاة ، أعضاء الجيش الوطني الشعبي ، موظفوا أسلاك الأمن ، محاسبوا الولايات.<sup>1</sup>

#### خامسا : حالات التنافي مع العهدة البرلمانية

في إطار الإصلاحات السياسية التي أعلن عنها الرئيس عبد العزيز بوتفليقة صدر القانون العضوي المتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، وهكذا فإنه

<sup>1</sup> المادة 89 من القانون 02/12 المتعلق بالانتخابات .

من بين حالات التنافي مع العهدة البرلمانية المهام الممارسة ضمن الحكومة وكذا المجلس الدستوري والإدارات والمؤسسات العمومية إضافة إلى القضاء .  
وفي إطار محاربة تفشي ظاهرة إستعمال المال للوصول إلى البرلمان وضع المشرع قيودا جديدة على أصحاب المال والأعمال حيث يدخل في هذه الحالة كل وظيفة أو عمل أو عهدة في مؤسسة أو مجمع إقتصادي أو نشاط تجاري إضافة إلى المهن الحرة وكذا كل وظيفة أو عمل موكل من قبل دولة أجنبية أو منظمة دولية.

وقد إستثنى النص من هذه الحالة التعليم الجامعي وممارسة الطب في القطاع العمومي وكذلك تولي مهام مؤقتة لحساب الدولة .

والواضح أن الغرض من ذلك هو تمكين البرلمانين من التفرغ لمهامهم النيابية من ناحية وتمكينهم من أن يقوموا بذلك في إطار من الإستقلالية لحمايتهم من الضغوط التي يمكن أن يتعرضوا لها من الجهات التي يعملون بها ، من ناحية ثانية فالنائب العامل في وظيفة إدارية أو في مؤسسة خاصة مثلا لا يسعه الإفلات من ضغوط السلطات الرئاسية الملازمة للمنصب والنائب العضو في الحكومة مثلا لا يمكنه أن يؤدي مهامه النيابية التي قد تتمثل في معارضة السلطة التنفيذية سواءا بمناسبة التصويت على نصوصها أو الرقابة على الحكومة ، أما فيما يتعلق بالمجلس الدستوري نجد الإنشغالات نفسها في هذه الحالة الأهم هو ضمان الإستقلالية لأعضاء هيئة مهمتها النظر في دستورية القوانين والتنظيمات وهو ما يتطلب حيادا وإستقلالية عن الجهات التي تصدر تلك النصوص أي البرلمان والسلطة التنفيذية، كل هذا إضافة إلى ضرورة التفرغ للمهمة يجعل الجمع بين هذه الوظائف أمرا متعذرا تماما بحكم ما تتطلبه من وقت وبالتالي على المترشحين الفائزين أن يتخلوا عن وظائفهم السابقة في الشهر الذي يلي

الإنتخابات التشريعية ، وإذا قبل النائب أثناء ممارسة مهامه النيابية عملا يتنافى وهذه الأخيرة يصبح مستقلا تلقائيا كما أن النائب الذي يعين في الحكومة أو المجلس الدستوري يفقد تلقائيا عضويته بالبرلمان<sup>1</sup>.

### سادسا : الحصانة البرلمانية

الحصانة عدة أنواع منها الحصانة الدبلوماسية والقضائية والنقابية والبرلمانية، التي نتناولها، فالحصانة البرلمانية جملة مركبة من كلمتين هما الحصانة ولها عدة معاني في اللغة منها التحرز والمناعة وغيره مما أشير له في كتب اللغة والمعاجم، إلا أن معناها الاصطلاحي، هو امتياز يمنحه المشرع الوطني أو الدولي إلى بعض الأشخاص بحكم وظائفهم، يعفيهم بموجبها من عبء أو تكليف أو مسائلة قانونية يفرض على جميع الأشخاص الموجودين على ارض الدولة، أو يمنحهم امتياز بعدم الخضوع للسلطات العامة ومنها السلطة القضائية أو بعض أوجه مظاهرها.

هذا وقد إتجهت الدساتير الديمقراطية المعاصرة إلى وضع ضمانات تحفظ للسلطة التشريعية إستقلاليتها حتى لا يقع أعضائها تحت طائلة التهديد والتدخل مما يجعل النائب حرا في إتخاذ موقف أو الإدلاء برأي في أثناء ممارسته لعمله البرلماني في سبيل تحقيق المصلحة العامة دون تهيب ، وذلك حتى يؤدون وظائفهم بعيدا عن كل ما يؤثر فيها سواءا من قبل الحكومة أو غيرها، وهكذا فإنها تقضي بعدم مسؤولية النائب أو مؤاخذته بسبب موقف يبيديه أو تصويت يجريه أو خطاب يلقيه تمتعا بالحصانة البرلمانية التي تستلزم عدم تعطيله عن أداء واجباته البرلمانية وحمايته من أي إجراء كيدي قد يتخذ ضده بقصد الحيلولة بينه وبين الإضطلاع بمقتضيات وظيفته في جو من الحرية والإستقلال وأداء

<sup>1</sup> صالح بلحاج ، المرجع السابق ،ص 248، 249 .

الواجبات الملقاة على عاتقه بموجب نصوص الدستور في ظل مناعة قانونية استثنائية، ذلك أن أعضاء البرلمان معنيون بالدفاع عن حقوق الشعب دون خوف وطبيعي أن يحاطوا بالضمانات التي تمنع مسألتهم وملاحقتهم القانونية نتيجة لآرائهم وتصريحاتهم.<sup>1</sup>

وقد نص الدستور الجزائري لسنة 1996 في المادة 109 فيه على أن الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية، وأضاف في الفقرة الثانية من نفس المادة " لا يمكن أن يتابعوا أو يوقفوا وعلى العموم لا يمكن أن ترفع عليهم أي دعوى مدنية أو جزائية أو يسلب عليهم أي ضغط بسبب ما عبروا عنه من آراء وتلفظوا به من كلام أو بسبب تصويتهم خلال ممارستهم مهامهم البرلمانية "

فهي حصانة تهدف إلى إعطاء البرلماني فرصة للتعبير بأقصى ما يمكن إذ تكاد أن تكون مطلقة من حيث موضوعها بحيث يستطيع النائب من أجل تأدية مهامه أن يقذف أو يسب أو يتلفظ بأي كلام لو تلفظ به غيره لعوقب سواء كان داخل المجلس أو لجانه أو خارجهما، وهذه الحصانة لم تمنح لشخص النائب أو للعضو في مجلس الأمة بل منحت له بسبب الوظيفة التي يشغلها، وبالتالي فهي من النظام العام وكل إخلال بأحكامها باطل ويتحتم الرجوع لتطبيق المادة 109 من الدستور<sup>2</sup>

وتقسم الحصانة البرلمانية إلى قسمين الأول خاص بعدم مسؤولية عضو البرلمان عما يبديه من الأفكار والآراء في المجلس ، وهو ما يسمى بعدم المسؤولية البرلمانية، والثاني خاص بعدم اتخاذ إجراءات جنائية في غير حالة التلبس نحو عضو البرلمان سواء من جانب الحكومة أو من جانب الأفراد طول مدة انعقاد

1 عدنان محسن ظاهر ، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية " دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية " ، كتاب صادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، الطبعة الأولى ، ص 163 .  
2 عثمان ديشيشة ، الحصانة البرلمانية ، مجلة النائب ، العدد .. سنة ... ص 35



البرلمان إلا بعد استئذان المجلس التابع له العضو المراد اتخاذ الإجراء ضده، وهو ما يعبر عن بالحصانة البرلمانية.<sup>1</sup>

## 01/- الإستثناءات الواردة على الحصانة البرلمانية في الدستور الجزائري

وقد وردت في حالتين هما الإذن الذي يمنحه المجلس الشعبي الوطني بجواز المتابعة بحق النائب أو عضو مجلس الأمة، و حق عضو البرلمان في التنازل عن الحصانة البرلمانية لأجل المتابعة<sup>2</sup> أما الحالة الثانية فهي حالة التلبس بالجرم التي تجيز توقيف النائب وإبلاغ<sup>3</sup> المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة<sup>4</sup>، على أنه يمكن للمكتب في هذه الحالة أن يطلب إيقاف المتابعة وإخلاء سبيل المعني.<sup>5</sup>

وبالتالي فإن مثل هذه الإجراءات الخاصة بالحصانة البرلمانية التي يضمنها الدستور الجزائري مدة العهدة كاملة لا يمكن تحريك أي ملف ضد عضو البرلمان ، وبناء على هذا تكون الجزائر قد خطت خطوات هامة في ترقية الثقافة البرلمانية في ظل الديمقراطية التعددية كما تعمل على تجنب فوضى التصريحات

1 علي بن عبد المحسن التويجري ، الحصانة البرلمانية ومدى إمكانية تطبيقها على أعضاء مجلس الشورى السعودي ، ماجستير في العدالة الجنائية ، كلية الدراسات العليا ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، السنة الجامعية 1425 هـ - 1426 هـ ، ص 18 .

2 المادة 110 من الدستور : " لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب أو عضو مجلس الأمة بسبب جريمة أو جنحة إلا بتنازل صريح منه أو بإذن حسب الحالة من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة "

3 إستعمل الدستور في وصف هذه الحالة مصطلح " يخطر " وهنا قد يتم الخلط بين الإخطار الذي يمارسه رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة للمجلس الدستوري وإذا كان المعنى المراد من الكلمة صحيح إلا أنه كان من الأحسن على المؤسس الدستوري أن يتقاضي ذكر هذا المصطلح مرة أخرى بإعتباره يفيد معنى آخر في الدستور لذلك إستعملنا مصطلح " إبلاغ " .

4 لو أمعنا النظر في أحكام المادتين 110 و 111 من الدستور لنجد الأولى تتحدث عن إخطار المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بينما الثانية فإنها تتحدث عن إخطار مكثبي كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعليه فإن كنا نعتقد أن عدم ذكر مكثبي المجلسين كجهات يؤخذ منها الإذن بموجب المادة 110 لسقوطها سهوا فقط إلا أن القراءة القانونية تفيد نوعا من الغموض في حكم المادة 110 مقارنة بالمادة 111 الواضحة من حيث صياغتها القانونية وعليه فإن التساؤل الذي يطرح في هذا الشأن هل يخطر المجلس المجتمع أي " م ش و " و " م أ " كل على حدى ؟ ولو كان الأمر كذلك فإن وضع كهذا يتطلب التصويت على الإذن وعليه فما هي النسبة الواجب تحققها في التصويت ليتحقق شرط الإذن

5 المادة 111 من الدستور : " في حالة تلبس أحد النواب أو أعضاء مجلس الأمة بجنحة أو جنائية يمكن توقيفه ، ويخطر بذلك مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة فورا يمكن المكتب المختر أن يطلب إيقاف المتابعة وإطلاق سراح النائب أو عضو مجلس الأمة على أن يعمل فيما بعد بأحكام المادة 110 أعلاه "



بمختلف توجهاتها من هنا ومن هناك، حيث حدد لها المقام الذي يجب أن تتم فيه هذه التصريحات وهي مؤسسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة في ضمان وبكل روح المسؤولية أمام الضمير من أجل الصالح العام الذي تهدف إليه بلادنا في إطار الممارسة السياسية وترقية الديمقراطية التعددية.<sup>1</sup>

## 02/- موقفنا من الحصانة البرلمانية

من الواضح أن تبني المؤسس الدستوري الجزائري للحصانة البرلمانية ما هو في حقيقته إلا أخذا وتأثرا بالتقاليد البرلمانية السائدة في مختلف الأنظمة التي تجعل من الحصانة وسيلة يحمي بها النائب من أي ضغط أو تضيق أو متابعة نتيجة ما يصرح به أو يقوم به في إطار مهمته النيابية، إلا أنه وللأسف فإن الحصانة في بلادنا حرفت في جوهرها ومبتغاها عن الهدف الحقيقي الذي وجدت لأجله وهكذا فإنها أصبحت غطاءا للكثير من التجاوزات والإعتداءات على الحقوق من طرف البعض بدعوى عدم إمكانية متابعة النائب لا جنائيا ولا مدنيا إلا بإجراءات معقدة يستحيل تطبيقها من الناحية الواقعية، وعليه فإنه حري بالمؤسس الدستوري إعادة النظر في موضوع الحصانة وتنظيمه بشكل لا يدع مجال للشك حولها إذ يتعين أن ينحصر مجالها في إطار الحصانة السياسية فقط داخل البرلمان أو بمناسبة النشاط البرلماني الذي يقوم به النائب بصفته النيابية، مع فسح المجال لمحاسبة النواب الذين يتجاوزون على القانون أو حقوق الأفراد أمام القضاء سواءا مدنيا أو جنائيا مع إحتفاظ البرلمان بإسقاط عضوية النائب حال إدانته قضائيا .

## المطلب الثاني

### النظام الهيكلي للمجلس الشعبي الوطني

<sup>1</sup>النائب محمد كشود ممثل التجمع الوطني الديمقراطي، محاورات وفضاءات، مجلة النائب، العدد الثاني، ص 47

لا شك أن البرلمان يؤدي الكثير من الوظائف والأعمال التي خولها إياه الدستور ، وحتى يتسنى له تأدية مهامه على أكمل وجه تكفلت الأنظمة الداخلية لكل غرفة بوضع الإطار القانوني و الإجرائي الذي يلبي هذه الغاية ، من بينها غرفة المجلس الشعبي الوطني وذلك من خلال بنية هيكلية وقواعد تنظيمية لتسيير أعماله .

### أولا : رئيس المجلس الشعبي الوطني

منح الدستور الجزائري لرئيس المجلس الشعبي الوطني مكانة هامة ومتميزة ومركزا قويا لا يستهان به في النظام السياسي الجزائري ، وذلك على الرغم من أنه فقد ترتيبه الدستوري حيث أصبح الآن في المرتبة الثالثة بعد رئيس الجمهورية لصالح رئيس مجلس الأمة الذي حل محله الدستوري والسياسي بعد تعديل الدستور في سنة 1996 ، إلا أن ذلك لا يمنع من القول أن رئيس المجلس الشعبي الوطني ظل يحتفظ بالكثير من الصلاحيات والمهام سواء في الإطار السياسي الذي منحه له الدستور أو في الإطار القانوني كرئيس للغرفة البرلمانية السفلى .

### 01-/- إنتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني

ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني عن طريق الإقتراع السري من بين مجموع نواب المجلس على أن يكون الإقتراع سريا في حال تعدد المترشحون لشغل هذا المنصب ، وهذا وفقا لنص المادة الثالثة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وقد إشتطت نفس المادة ضرورة حصول المرشح على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين من النواب، إلا أن عدم توافر شرط الأغلبية

المطلقة يوجب اللجوء إلى دور ثان بين المرشحين الأول والثاني الذين حصلوا على أكبر عدد من الأصوات<sup>1</sup> على أن يتم الفوز بالحصول على الأغلبية وفي حال التعادل ينتخب المرشح الأكبر سنا.<sup>2</sup>

## 02/- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الوطني

يمارس رئيس المجلس الشعبي الوطني مهامه للعهد التشريعية الكاملة والمقدرة بخمس "05" سنوات كاملة تبدأ منذ إنتخابه على رأس المجلس وتنتهي بنهاية الفترة التشريعية ، وخلال هذه المدة يقوم رئيس المجلس بممارسة عدد من المهام والصلاحيات وهي التي أسندها إياه كلا من الدستور الجزائري وكذا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني :

**المهام المسندة بموجب الدستور :**

جعل الدستور رئيس المجلس الشعبي الوطني جهة من جهات الإخطار الثلاث للمجلس الدستوري بعد رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة وهكذا فإن رئيس المجلس يمكنه تحريك الرقابة الدستورية على القوانين<sup>3</sup> علاوة على إستشارته عند اللجوء لتقرير حالة الطوارئ أو الحصار أو الحالة الإستثنائية أو إعلان الحرب<sup>4</sup>، وكذا حل المجلس الشعبي الوطني من قبل رئيس الجمهورية كما يمكنه طلب فتح مناقشة في البرلمان حول السياسة الخارجية .

<sup>1</sup> لم يسبق في تاريخ المجلس الشعبي الوطني في شكله التعددي أن تم اللجوء إلى الدور الثاني في عملية الإنتخاب حيث كان الرئيس دائما ينتخب من أحزاب الأغلبية المسيطرة على المجلس حزب جبهة التحرير الوطني التجمع الوطني الديمقراطي وحركة مجتمع السلم سواء في عهد الإئتلاف أو التحالف الرئاسي فيما بعد بين الأحزاب نفسها .  
<sup>2</sup> بالإطلاع على أحكام المادة 03 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فإنه يستفاد منها أنها تشترط الإقتراع السري عند إنتخاب رئيس المجلس عند تعدد المترشحين فقط وبالتالي فإن وجود مرشح واحد لشغل هذا المنصب لا يستدعي اللجوء إلى الإقتراع بل يتم الإكتفاء في هذه الحالة بالتصويت عن طريق رفع الأيدي أو ما يشبه التزكية وهو الأمر الذي أشارت إليه الفقرة 05 من نفس المادة.

<sup>3</sup> المادة 166 : " يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري" في هذا الإطار من الواضح أن الوقت قد حان لإعادة النظر في موضوع الإخطار وتوسيعه ليشمل المعارضة داخل البرلمان بما يتماشى وإضفاء التوازن بين الأغلبية الحاكمة والأقلية المعارضة مع تأطير هذا الحق وفق آليات وإجراءات دستورية محددة حتى لا يتم الإنحراف به إلى غير الهدف المرجو منه .

<sup>4</sup> المادة 91 : "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني....."

## المهام المسندة بموجب النظام الداخلي:

نص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس المجلس علاوة على تلك التي خصه بها الدستور ، وهكذا فإنه على رئيس المجلس السهر على تطبيق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وضمان إحترامه ، كما يمثل المجلس الشعبي الوطني داخل الوطن وخارجه و يعمل على ضمان الأمن والنظام داخل مقر المجلس الشعبي الوطني كما يقوم الرئيس برئاسة جلسات المجلس وإدارة مناقشاته ومداولاته كما يرأس إجتماعات مكتب المجلس، واجتماعات هيئة الرؤساء، واجتماعات هيئة التنسيق ويقسم المهام بين أعضاء المكتب كما يوقع على توصيات التعاون الدولي البرلماني ، كما منح النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بعض الصلاحيات الإدارية لرئيس المجلس وذلك بالنظر إلى إعتباره الرئيس الإداري للمجلس الشعبي الوطني وذلك طيلة العهدة البرلمانية التي ينتخب لها وهكذا فإن رئيس المجلس يقوم بتعيين الأمين العام و تقليد المناصب في المصالح الإدارية بالمجلس وذلك بعد إستشارة المكتب ، كما يحدد كفيات سير المصالح الإدارية وذلك عن طريق القرارات كما يسهر الرئيس على إعداد ميزانية المجلس وعرضها على المكتب وفي نفس الإطار منحه النظام الداخلي سلطة الأمر بالصرف هذا فضلا عن دوره في ضبط تنظيم المصالح الإدارية بالمجلس وهذا كله هو ما أشارت إليه أحكام المادة 09 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

## ثانيا: مكتب المجلس الشعبي الوطني

يمارس مكتب المجلس الشعبي الوطني عددا من المهام أوكلت له بموجب النظام الداخلي للمجلس، ويضم في تشكيلته رئيس المجلس الشعبي الوطني وتسعة

نواب للرئيس<sup>1</sup> ونص النظام الداخلي للمجلس على أن نواب الرئيس يتم إنتخابهم لسنة واحدة قابلة للتجديد على أن يتم إنتخابهم بالتفاهم بين رؤساء المجموعات البرلمانية الممثلة داخل المجلس، وذلك على أساس توزيع المناصب على أن تعرض القائمة على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليها ، وإذا لم يتم الاتفاق بهذا الشأن تم إنتخاب نواب الرئيس بالإقتراع المتعدد الأسماء السري وعلى دور واحد.<sup>2</sup>

وقد خول النظام الداخلي مكتب المجلس الشعبي الوطني القيام بدور مهم في إطار العمل البرلماني إذ يسهر على تنظيم سير الجلسات و ضبط جدول أعمالها ومواعيدها بالتشاور مع الحكومة ، وكذا المصادقة على الخطة التنظيمية لمصالح المجلس الإدارية إضافة إلى المصادقة على مشروع ميزانية المجلس، كما منح النظام الداخلي لنواب الرئيس الحلول محل الرئيس والإنبابة عنه في رئاسة الجلسات وإجتماعات المكتب وهيئة الرؤساء علاوة على هيئة التنسيق.

### ثالثا : هيئة الرؤساء

وتتشكل هذه الهيئة رئيس المجلس ونوابه ورؤساء اللجان البرلمانية الدائمة وتجتمع هذه الهيئة بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني ، وقد منحها النظام الداخلي للمجلس عددا من المهام أهمها تحضير دورة المجلس وتقويمها، وكذا إعداد جدول أعمالها كما تعمل على تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها وتنظيم أشغال المجلس كما تقوم بإعداد مشروع الجدول الزمني لجلسات المجلس .

<sup>1</sup> تقسم المهام بين نواب الرئيس على الشكل التالي : نائب الرئيس المكلف بالشؤون الإدارية والمراقبة المالية علما أن هذه المهمة موزعة بين ثلاثة نواب للرئيس ، نائب الرئيس المكلف بالثقافة والنشر والتكوين ، نائب الرئيس المكلف بشؤون التشريع ، نائب الرئيس المكلف بالنشاط الخارجي ، نائب الرئيس المكلف بشؤون النواب ، نائب الرئيس المكلف بالعلاقات مع مجلس الأمة والحكومة ومختلف الهيئات الدستورية الأخرى ، نائب الرئيس المكلف بالعلاقات العامة .  
<sup>2</sup> يفهم من هذه الطريقة أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أعطى المجال للتوافقات السياسية بين مختلف المجموعات البرلمانية قبل مباشرة عملية الإنتخاب وهكذا فقط ربط هذا النظام بين الإنتخاب والإتفاق السياسي .

#### رابعاً: هيئة التنسيق

تضم هيئة التنسيق للمجلس الشعبي الوطني أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية ، وتشكل هذه الهيئة إطاراً للتشاور بين رئيس المجلس الشعبي الوطني والمجموعات البرلمانية وتستشار هيئة التنسيق أيضاً إذا دعت الحاجة إلى ذلك في جدول الأعمال ، وتنظيم أشغال المجلس وتوفير الوسائل اللازمة لعمل المجموعات البرلمانية ، وتجتمع هذه الهيئة بدعوة من رئيس المجلس أو بطلب من مجموعتين برلمائيتين أو أكثر .

#### خامساً : اللجان البرلمانية

تكتسب اللجان البرلمانية أهمية كبرى في العمل البرلماني، ولا يكاد نظام ديمقراطي برلماني أو رئاسي، أو غير ذلك لا يعتمد في أدائه على عمل اللجان، خاصة وأنها تعطي الفرصة المناسبة للتفاعل بين أعضاء البرلمان من جهة والجمهور والسلطة التنفيذية من جهة أخرى كما أن اللجان تقوم بمهام يصعب على البرلمان القيام بها كهيئة جماعية كبيرة، مثل اقتراح مشاريع القوانين ودراستها والتشاور بشأنها مع السلطة التنفيذية والقضائية ومؤسسات المجتمع المدني، وممارسة الوظائف الرقابية على أداء مؤسسات السلطة التنفيذية بشكل يومي وعملي فاللجان البرلمانية هي هيئات تنبثق عن البرلمانات وتختص بفحص ودراسة مشروعات القوانين والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وإعداد التوصيات بشأنها للمجلس وتعد اللجان الساحة المناسبة لإجراء المناقشات التفصيلية للقضايا التي تناقشها البرلمانات، كما أنها المكان المناسب لتوزيع الأعضاء وفقاً لميولهم التي تتعمق بفعل تراكم الخبرة وتختلف الأنظمة البرلمانية في تشكيلها للجان من حيث الدور الممنوح لها وحدود هذا الدور، وأنواع هذه اللجان والمهام المنوطة بها، والأهمية التي تولى لها، والأدوات التي تعمل بها

ويختلف دور اللجان تبعا لطبيعة العلاقة بين السلطات المكونة للنظام السياسي، فدور اللجان يتعاضم في ظل نظام الفصل بين السلطات إلى حد قيام اللجان بصياغة التشريعات، وقد يكون دورها تحضيريا لمشروعات القوانين قبل أن تعرض على البرلمان في الأنظمة التي تكون المبادرة فيها بيد السلطة التنفيذية أو تتقاسمها مع البرلمان كما هو الحال في الجزائر.<sup>1</sup>

وتنقسم اللجان البرلمانية إلى نوعين دائمة ومؤقتة أما الدائمة فهي مجمل اللجان المشكلة للنشاط البرلماني والمنتزعة عبره سواء من حيث الأعضاء أو من حيث المهام على نحو يسمح بتفعيل الرقابة البرلمانية على إمتداد كل قطاعات النشاط التي يلامسها العمل الحكومي، وتتجاذبها الإهتمامات الشعبية معا تتويجا لمحتوى المادة 15 من القانون العضوي الناظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة وكذا النظام الداخلي للمجلس وتعنى اللجان الدائمة بكل مناحي الحياة الإقتصادية والإجتماعية والسياسية للمجتمع على نحو يسمح بتتبع أنشطة الدوائر الوزارية خاصة ويكرس التشاور معها في مجمل القوانين المرافقة لتلك الأنشطة والمهام، وكذلك مراقبة الأداء الميداني لكل دائرة والإحاطة بكل الإنشغالات الشعبية سواء محليا أو وطنيا أو حتى خارجيا عند الإقتضاء.<sup>2</sup>

وتتوزع اللجان البرلمانية داخل المجلس الشعبي الوطني على النحو التالي :

**01- لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات.**

**02- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية.**

**03- لجنة الدفاع الوطني.**

**04- لجنة المالية والميزانية .**

1 أحمد أبو دية و بإشراف عزمي الشعبي ، نحو مجلس تشريعي فعال " لجان المجلس الدائمة " ، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ، أمان 2004، ص 3 .

2 أحمد طرطار ، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 17 ، سبتمبر 2007 ، ص 42.

- 05- لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط .
- 06- لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية.
- 07- لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة .
- 08- لجنة الثقافة و الاتصال و السياحة .
- 09- لجنة الصحة و الشؤون الاجتماعية و العمل و التكوين المهني .
- 10- لجنة الاسكان و التجهيز و التهيئة العمرانية .
- 11- لجنة النقل و المواصلات و الاتصالات السلكية و اللاسلكية .
- 12- لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمعي .

### كيفية تفعيل عمل اللجان البرلمانية :

إن العودة لطبيعة عمل اللجان البرلمانية تجعلنا نعتبرها مجرد جهاز ضمن المنظومة الهيكلية للمجلس الشعبي الوطني تقوم بدور إجرائي لا أكثر في عملية صنع القوانين ، وبالتالي همزة وصل بين الحكومة من جهة والمجلس من جهة أخرى عندما يتعلق الأمر بعرض مشاريع القوانين على البرلمان، بينما الأجدى أن تمنح هذه اللجان دورا أكبر وأوسع مما هو عليه الآن من منطلق ما عرفناه من أهمية قصوى لمثل هذه اللجان على مستوى التجارب البرلمانية المقارنة لدرجة أنها توصف بأنها " مجالس تشريعية مصغرة " وبالتالي يمكن تعزيز قدرات هذه اللجان وتفعيل قيمتها من خلال منحها مثلا حق إجراء جلسات إستماع للوزراء .

## المبحث الثاني

### مجلس الأمة

لقد ساهم إنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان الجزائري إلى جانب المجلس الشعبي الوطني في إعادة بعث الحياة البرلمانية بشكل جدي وصحيح بعد



التي عرفتها أول تجربة تعددية برلمانية في سنة 1991 على إثر الأزمة الدستورية التي تشكلت في خضم إقتران إستقالة رئيس الجمهورية بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وهكذا فقد شكل التأسيس للنظام البيكاميرالي في دستور 1996 إشارة قوية وحاسمة من المؤسس الدستوري الجزائري على أن مرحلة إعادة البناء الدستوري الجديد للنظام المؤسساتي في الجزائر، فقد أخذت إبعادا جد متطورة لتضاهي في شكلها وموضوعها التجارب البرلمانية الحديثة التي تعتبر نموذجا في الديمقراطية ونوعية التمثيل .

إلا أن التجربة البرلمانية الجديدة التي تقوم على أساس النظام الثنائي الغرف لازالت تثير الكثير من التساؤلات خصوصا حول حقيقة المركز الدستوري لمجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري ؟

## المطلب الأول المركز الدستوري لمجلس الأمة

مجلس الأمة مؤسسة برلمانية تشريعية ورقابية في النظام الدستوري الجزائري المنبثق عن دستور 28 نوفمبر 1996، ويعتبر بموجب أحكام المادة 98 منه المجلس الأعلى والغرفة الثانية العليا بعد المجلس الأول الأدنى أو الغرفة الأولى المجلس الشعبي الوطني في البرلمان الجزائري " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه " .

وتعتبر عملية وجود وعمل مجلس الأمة بهذه الطبيعة والمركز البرلماني الدستوري دليل ومظهر وحقيقة إعتناق الدولة الجزائرية لنظام إزدواجية أو ثنائية

البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية ، وذلك منذ صدور دستور 1996 ولأول مرة في تاريخها القديم والحديث والمعاصر ، وهو نظام دستوري برلماني عالمي ساهم في الفكر الإنساني المقارن والنظم والتطبيقات العالمية المقارنة في تأسيسه وبلورته وعصرنته.<sup>1</sup>

وعليه فإن ممارسة السيادة البرلمانية أصبحت جامعاً بين سيادة الشعب وسيادة الأمة معاً وفق نص المادة 98 ، حيث تتجسد سيادة الشعب على اعتبار أن السيادة ملك للجماعة بوصفها مكونة من عدد من الأفراد يكون لكل منهم جزء منها ، ومن ثم يعبر القانون وفق هذا الإتجاه عن إرادة الأغلبية الممثلة في هيئة الناخبين ، وما على الأقلية المعارضة سوى الإذعان لرأي الأغلبية لذلك جاءت فكرة سيادة الأمة على اعتبار أنها وحدة دائمة ومجردة مستقلة عن أفرادها ولا تقتصر على جيل معين أو فترة زمنية معينة، وإنما تمتد لتعبر عن هذا المجموع في الماضي والحاضر والمستقبل لتحد من تسلط الأغلبية البرلمانية الناتجة عن نظرية سيادة الشعب، لأن القانون وفق نظرية سيادة الأمة يعبر عن الإرادة العامة لهذه الأمة ، وهو ما يحقق فكرة الإجماع لذلك جمع المؤسس الدستوري الجزائري بين سيادة الأمة وسيادة الشعب لتحقيق فكرة الإجماع التي تتسجم مع أي نظام ديمقراطي.<sup>2</sup>

### أولاً : تشكيل مجلس الأمة

إتجه المؤسس الدستوري الجزائري في 1996 و على خلاف الدساتير الجزائرية التي سبقت إلى تبني خيار البيكاميرالية البرلمانية في تشكيل البرلمان، وقد إعتد طريقتين مغايرتين تماماً في كفاءات تشكيل كل غرفة على حدى، فبينما إحتفظ بطريقة الإقتراع العام المباشر والسري بالنسبة للمجلس الشعبي

<sup>1</sup> عمار عوابدي ، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون ، ندوة " المنطلقات الفكرية والتأسيسية لمجلس الأمة " ، منشورات مجلس الأمة ، نوفمبر 1998 ، ص 25 .  
<sup>2</sup> سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 12 .

الوطني فإنه إستحدث طريقة أخرى في تكوين مجلس الأمة، وهكذا فقد حدد الدستور في المادة 101 منه هذا الطريق حيث نصت على أن " ينتخب ثلثا أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإقتراع الغير المباشر والسري ومن بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والإقتصادية والاجتماعية "

وبالتالي فإن تركيبة مجلس الأمة تنقسم إلى نوعين نوع منتخب إنتخابا غير مباشر من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي ، وهو ما يمثل ثلثي أعضاء المجلس ونوع معين من قبل رئيس الجمهورية أي ثلث الأعضاء ، وهكذا فإن كل ولاية ممثلة بعضوين أي بمجموعة 96 عضو عن مجمل ولايات الجمهورية أما الثلث الآخر فبمجموع 48 عضو يعينهم رئيس الجمهورية، وعليه فإن العدد الكلي لأعضاء مجلس الأمة هو 144 عضو علما أن الدستور يسمح بأن يكون عدد أعضاء هذا المجلس مساويا على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني.<sup>1</sup>

## 01/- أعضاء مجلس الأمة المنتخبون :

### الإنتخاب الغير المباشر :

درجت العادة في الإستحقاقات الإنتخابية التي عرفتها الجزائر سواء في العهد الأحادي أو حتى بعد تبني التعددية على أن جمهور الناخبين يدلون بأصواتهم في الإنتخابات بطريق الإقتراع السري والمباشر حيث ينتخبون ممثلهم في المجالس عند الإقتراع بطريقة مباشرة وسرية ، وذلك حفاظا على مبدأ حرية إختيار الناخبين لممثلهم ، إلا أن دستور 1996 جاء بالجديد في هذه الناحية إذ وتأثرا

1 ناجي عبد النور ، المرجع السابق ، ص 173 .

ببعض التجارب الدستورية الغربية وخصوصا فرنسا أدخل نوعا جديدا من الإقتراع لأجل إنتخاب مجلس الأمة الذي يعتبر الغرفة العليا للبرلمان الجزائري ، إذ حصر حقي الترشح والإنتخاب في إنتخابات مجلس الأمة على أعضاء المجالس المحلية البلدية والولائية فقط دون غيرهم وبذلك كفل للناخب الجزائري أن يختار ممثليه في مجلس الأمة عن طريق الإقتراع السري الغير المباشر.<sup>1</sup> فالعملية هاته لديها جوانب تقنية تحمل في مضمونها حكمة دستورية تتمثل في حفظ التوازن بين المؤسسات (Role Modérateur) ، وفي هذا الإطار يقول François Robbe بأن " الهدف الرئيسي ليس تمثيل الهيئات المحلية لأن هذا التمثيل هو وسيلة تقنية لجعل الغرفة الثانية غرفة توازن تدعم الإستقرار المؤسساتي ".<sup>2</sup>

وإذا كان هذا التوجه من المؤسس الدستوري الجزائري الهدف منه تطوير النظام الإنتخابي في الجزائر وفق ما يتفق والتحولات الدستورية التي تشهدها دول العالم ، إلا أن هذا الخيار يثير حفيظة الكثيرين خاصة من ناحية التمثيل السياسي للشعب، فلا يمكن الحديث عن مؤسسة منتخبة تمثل الشعب وجزء من البرلمان ينتخب أعضائه من غير الناخب الجزائري مباشرة .

خصوصا وأن الإنتخاب الغير المباشر سيجعل من المنتخب المحلي يسمو سياسيا على الهيئة الناخبة ، الأمر الذي يناقض مبدأ سيادة الشعب فالإنتخاب على درجتين يؤدي إلى ظهور فئة ثانية من المواطنين محدودة العدد يضى عليها

1 لقد تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بما أخذ به الدستور الفرنسي في إختياره لأعضاء مجلس الشيوخ وهو ما يبدو من خلال المادة 24 / 3 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 :

" Le sénat est élu au suffrage universel indirect il assure la Représentation des collectivités territoriales de la République ..."

2 الطاهر خويضر ، تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 11 ، جانفي 2006 ، ص 63.

طابع السمو لأنها هيئة ناخبة ومنتخبة في آن واحد، فبالنتيجة فهي موازية للهيئة الناخبة الأصلية.<sup>1</sup>

هذا و تلجأ بعض الدساتير إلى هذه الطريقة حيث تجعل سلطة الإختيار في يد فئة خاصة يسهل التأثير عليها ، ويرى جانب من الفقه الأمريكي أن هذه القلة المختارة تملك المعلومات الكافية عن المرشحين بما يمكنه من إختيار الصالح والأصلح ، وقيل أنه يمتاز بأنه يقلل من ضرر الإقتراع العام ، وذلك لأن المواطن العادي كثيرا ما يجهل كفاءة المترشحين ، أما الانتخاب الغير المباشر فإنه يجعل الإلتخاب بيد فئة مختارة ، ومع ذلك فإن الكثيرين يعتبرون أن الإلتخاب الغير المباشر وسيلة غير ديمقراطية في الإختيار الإلتخابي بإعتبار أنها تحمل بعض الشك في ملكات الشعب ووعيه السياسي ، أو لأن الانتخاب الغير المباشر يقترن غالبا بالإقتراع المقيد .<sup>2</sup>

ومع ذلك يمكن القول أن المؤسس الدستوري الجزائري بإعتماده لطريقة الإلتخاب الغير المباشر ، إنما كان يهدف حتما إلى تكريس تمثيل الديمقراطية المحلية في أعلى مؤسسة دستورية برلمانية ، وذلك بهدف تزويد هذه المؤسسة بكفاءات وقدرات وحساسيات وعائلات سياسية وقدرات وتجارب فنية وإدارية وإجتماعية وإقتصادية وتنموية واقعية وفعالة .<sup>3</sup>

## 02/- النظام الإلتخابي وطريقة توزيع المقاعد داخل مجلس الأمة :

### شروط الترشح لعضوية مجلس الأمة :

<sup>1</sup> عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري " دراسة مقارنة "، دار هومة، طبعة 2005 ، ص 102  
<sup>2</sup> شليغم غنية ، أثر النظم الإلتخابية على التمثيل السياسي ، حالة الجزائر ، مجلة دفاتر السياسة والقانون ، عدد خاص أبريل 2011 ، ص 180 .  
<sup>3</sup> عقيلة خرباشي ، حكمة التجديد النصفى في تشكيل مجلس الأمة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الرابع و العشرون ، جانفي 2010 ، ص 48.

إتجه القانون العضوي 01/12 المتعلق بنظام الإنتخابات إلى تحديد المعالم القانونية التي يتم من خلالها إنتخاب أعضاء مجلس الأمة ، إلا أنه و قبل ذلك و كأصل دستوري عام فإن كل مواطن جزائري يتوفر على الشروط القانونية أن ينتخب وأن ينتخب ، وهذا وفق أحكام المادة 50 من الدستور الجزائري، وهو الوصف الذي يتطابق مع الراغبين في خوض غمار الترشح لعضوية مجلس الأمة ، إلا أن هذه الشروط قد يقع عليها بعض التغيير عندما يتعلق الأمر بالناخب أو المنتخب المترشح لعضوية مجلس الأمة ، وذلك إذا ما إستثنينا شروط التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة أو التمتع بالحقوق المدنية والسياسية ، وكذا أهلية الانتخاب وإثبات أداء واجب الخدمة الوطنية ، ويتعلق الأمر هنا بكل من شروط السن والصفة وكذا حالات التنافي التي نظمها القانون من جديد في قانون عضوي مستقل وهو القانون 02/12 المتعلق بتحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية .

### شرط السن :

طالما أن الناخبين ف هذه الحالة هم أعضاء ينتمون للمجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الولائي ، على اعتبار أن انتخاب أعضاء مجلس الأمة يتم بطريق غير مباشر فإن سنهم لا بد أن لا يكون أقل من 23 سنة كاملة يوم الإنتخاب ، وهذا طبقا لنص المادة 2/78 من قانون الإنتخابات<sup>1</sup> ، وهذا ما ينطبق على الناخب أما بخصوص المنتخب المترشح ، فقد عاود قانون الإنتخابات الجديد 01/12 النظر في السن القانونية المطلوب توافرها في المرشح لعضوية مجلس الأمة إذ إنخفض السن من 40 سنة كاملة يوم الإقتراع في ظل القانون القديم إلى

1 المادة 78 من القانون 01/12 : " يشترط في المترشح إلى المجلس الشعبي البلدي أو الولائي ما يأتي : أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من هذا القانون العضوي وأن يكون مسجلا في الدائرة الإنتخابية التي يترشح فيها  
أن يكون بالغا ثلاثا وعشرين (23) سنة على الأقل يوم الإقتراع ...."

35 سنة كاملة في ظل القانون الجديد<sup>1</sup> ، وهو الأمر الذي يفسر وكأنه رغبة من المشرع في توسيع مجال الترشح بالنسبة للمنتخبين المحليين ، وكذا فسح المجال أمام وجود عنصر الشباب داخل مجلس الأمة ، وذلك في إطار الإصلاحات التي باشرها رئيس الجمهورية ، والتي كانت ترمي في أساسها لإشراك الشباب في العملية السياسية ، إلا أنه ومع ذلك وإن كنا لا نشكك في نية المشرع في هذا الإطار والرامية إلى دفع الشباب نحو المشاركة داخل المؤسسات إلا أننا نتحفظ على تخفيض السن القانوني لعضوية مجلس الأمة ، ونرى ضرورة الإبقاء على سن الأربعين ، وذلك لما يمثله مجلس الأمة من دور هام في الحياة المؤسساتية في البلاد الأمر الذي يفرض على أعضائه التحلي بالحكمة والرزانة والنضج والتعقل

### شروط الصفة :

والمقصود هنا أن يكون المترشح لعضوية مجلس الأمة حاملا لصفة عضو منتخب بالمجالس الشعبية البلدية أو الولائية ، وذلك لاعتبار (2/3) أعضاء مجلس الأمة ينتخبون بطريق الإقتراع الغير المباشر والسري من مجموع أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية ، وهي صفة مميزة ومختلفة عن الناخب والمنتخب في إنتخابات المجالس المحلية أو المجلس الشعبي الوطني أو رئاسة الجمهورية .

هذا دون أن ننسى حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، و المحددة بموجب القانون 02/12 وهي الحالات نفسها التي تعني أعضاء المجلس الشعبي الوطني وتتنطبق على أعضاء مجلس الأمة والتي سبق ذكرها .

1 المادة 108 من القانون 01/12 : " لا يترشح للعضوية في مجلس الأمة إلا من بلغ خمسا وثلاثين (35) سنة كاملة يوم الإقتراع "

## ضبط القائمة الانتخابية :

يتم ضبط وإعداد القائمة الانتخابية مباشرة بعد قيام رئيس الجمهورية بإستدعاء الهيئة الانتخابية لإنتخاب أعضاء مجلس الأمة ، والتي تكون بفترة 30 يوما قبل تاريخ الإقتراع ، وذلك وفق ما نصت عليه المادة 106 من قانون الإنتخابات<sup>1</sup> وقد أشارت المادة 116 من قانون الانتخابات، إلا أن هذه العملية تتم من طرف الوالي على أن يراعى الترتيب الأبجدي في شكل قائمة التوقيع التي تتضمن أسماء الناخبين وألقابهم والمجلس الذي ينتمون إليه ، وكضمانة من ضمانات التي أقرها القانون لنزاهة العملية مكنت المادة 116 من قانون الإنتخابات المرشحين ، وكذا الهيئة الناخبة من حق الإطلاع على القائمة ، وذلك أربعة (4) أيام كاملة قبل تاريخ الإقتراع على أن تودع قائمة الناخبين في مكتب التصويت طيلة مدة الإقتراع ، والتي ينبغي أن تكون مصادق عليها من قبل الوالي.

## إجراءات سير عملية الإقتراع :

وفقا لأحكام المادة 117 من القانون 01/12 المتعلق بنظام الإنتخابات<sup>2</sup> ، والمادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 423/97 والمتعلق بتنظيم إنتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين و سيره توضع تحت تصرف كل ناخب أوراق التصويت التي تتكون طبقا للمادة الثانية من القرار المؤرخ في 1997/12/07 الذي يحدد نص ورقة التصويت التي تستعمل في إنتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين ومميزاتها التقنية ، من لون وشكل موحدين كما تكون وفقا لنص المادة الثالثة من نفس القرار من وجه واحد أو عدة أوجه ، ويتم إعدادها في شكل قائمة إسمية تتضمن مجموع مرشحي الدائرة الانتخابية المعنية الذين تتم كتابة أسمائهم

1 المادة 106 من قانون 01/12 المتعلق بالإنتخابات : " تستدعى الهيئة الانتخابية بمرسوم رئاسي قبل 30 يوما من تاريخ الإقتراع ."

2 المادة 117 من قانون 01/12 المتعلق بالإنتخابات : " توضع تحت تصرف كل ناخب أوراق التصويت التي يحدد نصها ومميزاتها التقنية عن طريق التنظيم ."



وألقابهم باللغة العربية وفقا للترتيب الأبجدي أو بالأحرف اللاتينية ، دون أن تكون هذه الكتابة محل ترتيب أبجدي آخر ، وتكتب تحت إسم المترشح ولقبه تسمية الحزب السياسي بالنسبة للمترشح المتقدم تحت رعاية حزب سياسي، وتكتب إشارة حر تحت إسم المترشح الحر ولقبه ويتناول كل ناخب بنفسه عند دخول القاعة ، وبعد إثبات هويته ظرفا ونسخة من قوائم التصويت ويتوجه مباشرة إلى المعزل حيث يضع ورقته في الظرف دون أن يغادر القاعة، ويشهد الناخب رئيس مكتب التصويت على أنه لا يحمل سوى ظرفا واحدا ، وعند ذلك يأذن له رئيس المكتب بإدخال الظرف في الصندوق ويثبت تصويت كل ناخب بإمضائه على قائمة التوقيع، ويوقع جميع أعضاء مكتب التصويت على قائمة التوقيع بمجرد إختتام الإقتراع .

وفي هذا الإطار ينبغي الإشارة على أنه يجوز التصويت بالوكالة ، وذلك نيابة عن الناخبين المرضى الموجودون بالمستشفيات أو الذين يعالجون في منازلهم أو الناخبون المتواجدون بشكل مؤقت بالخارج ، و الذين يتعذر عليهم المشاركة بأنفسهم في عملية التصويت شرط أن يحمل الوكيل سوى وكالة واحدة فقط .

وعلى خلاف آجال التصويت بالنسبة للانتخابات التشريعية أو المحلية، فإن آجال التصويت بالنسبة لمجلس الأمة تختلف عن ذلك ، إذ تفتتح مكاتب التصويت أمام الناخبين ابتداء من الساعة الثامنة صباحا إلى غاية الخامسة مساء ، على أنه يجوز غلق مكتب التصويت قبل ذلك الموعد إذا تبين فعلا أن جميع المسجلين بالقائمة الانتخابية قد أدوا واجبهم الانتخابي قبل حلول موعد غلق مكتب التصويت ، وحينها يتم الشروع في عملية فرز الأصوات وذلك بحضور الناخبين وأعضاء مكتب التصويت ، على أن يحرر محضر الفرز على ثلاث نسخ ويصرح رئيس المكتب بالنتيجة بمجرد تحرير المحضر وتعليقه بمكتب التصويت ، على أن

ترسل نسخة من المحضر إلى المجلس الدستوري ليعلن عن النتائج النهائية في ظرف 72 ساعة وكما درجت العادة في الإنتخابات بمختلف أشكالها سواءا رئاسية أو تشريعية أو محلية فإن القانون الإنتخابي أجاز للمرشحين الطعن في النتائج أمام المجلس الدستوري في ظرف 24 ساعة من تاريخ إعلان النتائج ، على أن يتم البت فيها في ظرف ثلاثة أيام<sup>1</sup>.

### ثانيا : أعضاء مجلس الأمة المعينون :

منح الدستور الجزائري بمقتضى أحكام المادة 101 لرئيس الجمهورية حق تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة " ينتخب ثلثا أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإقتراع الغير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والإقتصادية والإجتماعية . عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر ، نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني .

### يحدد القانون كليات تطبيق الفقرة الثانية السابقة " .

وهكذا فإن الدستور الجزائري منح السلطة التنفيذية حق المشاركة في عملية تشكيل البرلمان الجزائري عن طريق رئيس الجمهورية، بمنحه حق تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة ، والحقيقة أن هذا التوجه الذي أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري أخذ حيزا كبيرا من الجدل بعد إعتماده في دستور 1996 ، فعلى الرغم من المبررات التي ساقها الكثير من المؤيدين لهذا الخيار كونه مجرد آلية دستورية تسمح بعقلنة الحياة البرلمانية وضبطها في إطار التوازن بين المؤسستين

1 سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 43 ، 44

التشريعية و التنفيذية ، إلا أنه لوقي بتحفظ شديد ، فكيف يمكن السماح للسلطة التنفيذية ان تتدخل في تشكيل البرلمان عن طريق تعيين ثلث أعضائه؟ فهكذا إعتبر هذا الخيار مساس واضح وخرق فاضح للأعراف والتقاليد البرلمانية التي لا تجيز تدخل السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان تحت أي شكل من الأشكال ، ففعل كهذا مساس خطير بإستقلالية المؤسسة البرلمانية وبقواعد العمل الديمقراطي فتعيين هذا الثلث مصادرة لحق الشعب وحرمان له من إختيار ثلث أعضاء مجلس الأمة ، كما يجوز التساؤل عن مدى قدرة هؤلاء البرلمانيين المعيين على الصمود في مواجهة السلطة التنفيذية التي عينتهم عند ممارستهم لدورهم في التشريع والرقابة ، فالأكيد أن هذا التعيين سيلعب دوره في التأثير على مواقفهم خصوصا وأن هذا الثلث قد يجد نفسه ملزما إلتزاما أدبيا وأخلاقيا تجاه السلطة التي عينته ، وهكذا سيرى نفسه دائما على أنه مجرد موظف معين من قبل السلطة التنفيذية لأداء مهمة كلف بها على مستوى البرلمان لا كبرلماني يعمل على تمثيل الشعب ، وهكذا فلا يمكن إطلاق الصفة التمثيلية على من عين بالبرلمان عن طريق مرسوم رئاسي، فهو يفتقد مثل هذا الوصف كونه لا يستمد وجوده من الأصل الشعبي .

إلا أنه وبالمقابل يتجه رأي آخر إلى نفي سوء النية عن المؤسس الدستوري الجزائري ، ويعتبر هذا التوجه الذي سار عليه مجرد محاولة منه لتقليد ما أخذت به دساتير أخرى خصوصا وأن الظروف التي ولد فيها دستور 1996 دفعت إلى مثل هذا التوجه ، خصوصا وأن واضعي الدستور كان في تصورهم إثراء الدستور الجزائري ، وإضفاء نوع من التجدد و العصرية على نصوصه .

كما أن تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة سيسمح بإثراء البرلمان بكفاءات عزفت عن دخول الإنتخابات أو لم تتمكن من النجاح ، فيؤدي هذا إلى الرفع من مستوى كفاءة الهيئة النيابية وإثراء مجالسها.<sup>1</sup>

وعليه لا يجب تقييم طريقة تكوين الغرفة الثانية على أساس المعايير الديمقراطية التي صاحبت تشكيل الغرفة السفلى ، لأن الغرفة الثانية تمثل ما لم يمثل في الغرفة الأولى ، فالهدف ليس استحداث نسخة ثانية من الغرفة الأولى، فالى جانب غرفة منتخبة مباشرة وتخضع للتجديد السريع والتقلبات السياسية والظرفية ، ألا يكون من المفيد تأسيس غرفة ثانية أكثر إستقرارا وأكثر تخصصا للتأمل والتفكير والدفاع عن القيم الدائمة والمصالح العميقة للأمة بعيدا عن تقلبات الظروف السياسية والإنتخابية.<sup>2</sup>

كما أن التعيين الذي يشمل أعضاء مجلس الأمة يختلف عن التعيين في الوظائف الأخرى التي يعين فيها رئيس الجمهورية ، فإذا كان التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة يتم عن طريق مرسوم رئاسي ، و تنهى مهامهم بنفس الشكل والإجراءات وفقا لقاعدة توازي الأشكال ، فإن الأمر ليس كذلك بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة المعينين الذين لا يملك رئيس الجمهورية إنهاء مهامهم، فتنتهي عضويتهم بنفس الإجراءات التي تطبق على الأعضاء المنتخبين إما بالقرعة عند التجديد النصفى أو بنهاية العهدة المقدرة بـ 06 سنوات أو بالوفاة أو الإستقالة ، وبالتالي فإن هذه الوضعية تعد ضمانا مهمة لإستقلالية

1مزود حسن ، الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين والهيئة النيابية ذات المجلس الفردي système bicaméral et système unicaméral ، مداخلة أمام الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزء الثاني ، ص 29.  
2 مسعود شيهوب ، المقالة نفسها ، ص 46.

العضو المعين وعدم بقاءه طيلة مدة مهمته النيابية مهددا بإنهاء مهامه، الأمر الذي يجعل العضو المعين حرا في إتخاذ مواقفه بقناعة ومن دون أي ضغوط.<sup>1</sup> إلا أنه وبالنهاية يمكن القول أن تعيين الثلث الرئاسي أو الثلث المعطل جاء كصمام أمان للنظام السياسي ككل، فالتجربة التي مرت بها الجزائر سنة 1991 جعلت من المؤسس الدستوري الجزائري يعمل على تلافي الأخطاء السابقة، والاستفادة من تجارب الماضي ، وبالتالي فإن الثلث الرئاسي ما جاء إلا ضمانا دستورية إضافية للحد من سيطرة أغلبية معينة على العمل البرلماني ، خصوصا وأن المؤسس الدستوري أخذ بعين الإعتبار إمكانية وصول أغلبية معارضة لرئيس الجمهورية إلى البرلمان تختلف في التوجهات والأفكار عن ما يعتقد ويراه الرئيس ، وعليه فإن وجود الثلث الرئاسي داخل الغرفة العليا سيؤدي إلى الوقوف في وجه أي مشروع قانون قد يتعارض مع رؤى وأفكار السلطة التنفيذية ، وعليه فإن الثلث المعين يمكن إعتباره آلية فعالة من آليات ضبط التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، فالسلطتين معا سيكونان مجبران على التعاون والتنسيق فيما بينهما للوصول إلى التوافق حول ما سيعرض على البرلمان من نصوص<sup>2</sup> ، وهكذا فإن الهدف الحقيقي وراء هذا الخيار بإعتقادنا ما هو إلا الوقوف في وجه أغلبية برلمانية قد تكون معارضة لرئيس الجمهورية ، خصوصا وأن الدستور الجزائري جعل من مركز رئيس الجمهورية أقوى في مواجهة بقية السلطات.<sup>3</sup>

1 عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، السنة الجامعية 2009-2010 ، ص 116.

2 إذا عدنا لنص المادة 120 من الدستور فإنها تجعل من مشروع القانون أو الإقتراح بقانون محل مناقشة وتصويت على المجلس الشعبي الوطني ومن ثم مجلس الأمة على التوالي إلا أنها تشترط مصادقة أغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة عليه وهذا يعني أكثر من ثلثي أعضاء مجلس الأمة وبالتالي فإن عدم مصادقة الثلث الرئاسي تعتبر رفضا لنص المشروع أو الإقتراح وهذا ما يعتبر تعطيلاً للعمل التشريعي الوارد من الغرفة السفلى .

3 في واقع الأمر لا يمكن الحديث عن وضع كهذا إذا كان الرئيس يملك أغلبية مؤيدة له داخل البرلمان فبطبيعة الحال سيحظى الرئيس بدعم من هذه الأغلبية وبالتالي فإنها ستعمل على تطبيق برنامجه السياسي الذي ما هو في حقيقة الأمر إلا برنامجها غير أن المؤسس الدستوري عندما باشر عملية وضع النصوص الدستورية راعى ما يمكن أن يواجهه المؤسسات

وهكذا يمكن القول أن هذه التشكيلة الموجودة في مجلس الأمة ستجعل من التمثيل الديمقراطي يتوسع ويتعمق أكثر فأكثر بكل الشرائح الإجتماعية والإقتصادية والتاريخية والثقافية والعلمية، بالإضافة إلى تمثيل الديمقراطية الشعبية المحلية في واحدة من أسمى المؤسسات البرلمانية في الدولة ، وكذا تمثيل العائلات والتوجهات السياسية بموجب نظام التعددية المفتوح الذي تنتهجه بلادنا على مستوى الإنتخابات المحلية والوطنية .<sup>1</sup>

إلا أنه ومع ذلك قد يتبادر إلى الذهن تساؤل مهم حول الكيفيات والطرق و الأساليب التي يعتمدها رئيس الجمهورية في اختيار الثلث المذكور من بين الشخصيات الوطنية ، وما هي المعايير غير تلك المنصوص عليها في القانون ؟ لاشك أن أي شخصية من الشخصيات الوطنية يجب أن تتوفر على ملف يحتوي على وثائق إدارية وتاريخية ومعرفية وسيرة ذاتية للتعريف بها وبمسيرتها الطويلة داخل الوطن وخارجه ومواقفها من القضايا الأساسية ذات البعد الوطني أو الإقليمي وبمؤهلاتها العملية والفنية، يكون ذلك على مستوى الدوائر الخاصة برئاسة الجمهورية ، وواقعا فإن بعض الشخصيات الوطنية على الأقل تحمل توجهها ثقافيا معيناً أو تنتمي إلى حزب سياسي معتمد ، وهذا ما يمكن أن يأخذه رئيس الجمهورية عند تعيينه للأعضاء في الحسبان

ولذلك فإن بعض الشخصيات تجدها تنتمي إلى أحزاب سياسية وفي مقدمتها المتحصلة على مقاعد في المجلس الشعبي الوطني وفي مجلس الأمة ذاته، غير

الدستورية من أزمات وبالتالي فقد وضع في حسبانها إمكانية وصول أغلبية معارضة لرئيس الجمهورية إلى البرلمان ومادام الدستور الجزائري يتجه إلى دعم مركز رئيس الجمهورية ومنحه دوراً محورياً على بقية السلطات وبالتالي السلطة التنفيذية التي يعد هو رئيسها الوحيد فإن هذه الأخيرة هي صاحبة الأولوية الدستورية مقارنة ببقية المؤسسات وهكذا فإن البرلمان لا يمكنه أن يستقوي على السلطة التنفيذية مادامت هذه السلطة تملك تعيين ثلاث معطل داخل الغرفة الثانية الأمر الذي سيفرض على البرلمان عدم المجازفة بالدخول في صراع مع السلطة التنفيذية قد يؤدي إلى حالة من الإنسداد المؤسسي فيكون مجبراً على التعاون والتعامل مع السلطة التنفيذية في إطار التنسيق والتشاور في مختلف القضايا ذات الإرتباط بالعمل التشريعي .

<sup>1</sup> عبد القادر بن صالح ، مجلس الأمة في عامه التاسع " تأسيس عصري وإنطلاقة نوعية " ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 14 ، نوفمبر 2006 ، ص 10.

أن المعيار الكمي في توزيع المقاعد على المعينين لا تحكمه قاعدة معيارية واضحة ، وإنما يخضع لاعتبارات سياسية معقدة منها ما يتعلق بمبدأ التوازن بين الغرفتين ، وقد يراد للغرفة الثانية ألا تكون من نفس الإنتماء السياسي للأغلبية في الغرفة الأولى لكي يتفادى بذلك تكريس الهيمنة الحزبية على البرلمان ، لما قد ينجر عنه من تأزم للأوضاع وتعطيل للسياسة العامة التي يرغب فيها الرئيس أو فيما يريده من أجل معالجة مسائل حيوية معينة على الصعيدين الداخلي والخارجي ، والهيمنة مؤداها إمكانية الضغط على الرئيس أيضا لتنفيذ سياسة الأغلبية إذا كانت لديها سياسة منفصلة، خاصة عندما لا تكون متوافقة مع برنامجه في حال المرشح الحر أو المستقل الذي لا سند له في تلك الأغلبية، فيما عدا إن كان يملك في حوزته أو راقا سياسية يمكن له توظيفها دستوريا بما يعود له من صلاحيات قوية تجاه النواب.

وقد يرغب الرئيس في إطار إرضاء أحزاب سياسية معينة بتمكينها من بعض المقاعد في قائمة المعينين تثمينا لدورها السياسي أو يكون بهدف زيادة قدرة حزب معين على الفعل والتأثير السياسي في الغرفة الثانية.<sup>1</sup>

### ثالثا : عهدة مجلس الأمة

على خلاف المجلس الشعبي الوطني الذي حددت عهده البرلمانية بخمس سنوات، كان موقف المؤسس الدستوري الجزائري مغايرا بالنسبة لمجلس الأمة، حيث حددها بستة سنوات كاملة مع خضوع المجلس للتجديد النصفى كل ثلاث سنوات.

### 01/- الغاية من تحديد العهدة بـ 06 سنوات

<sup>1</sup> بركات محمد ، المرجع السابق ، ص 203.

من المؤكد أن المؤسس الدستوري الجزائري وعند صياغته لنصوص دستور 1996 ، قد أخذ بعين الإعتبار التجارب السابقة وبالخصوص تلك التي أعقبت الأزمة الدستورية لسنة 1992 ، وقد سبقت الإشارة إلى أن تبني النظام البيكاميرالي أو الثنائية البرلمانية ما هو في حقيقة الأمر إلا تعزيزا لهذا الطرح، وعليه فإن تأسيس غرفة ثانية بعهدة مغايرة لعهدة المجلس الشعبي الوطني بستة سنوات (6) كان الهدف منها ضمان إستمرارية وديمومة المؤسسة التشريعية، دون أن ننسى أن الدستور الجزائري حصن من مركز الغرفة الثانية ، بأن جعلها غير قابلة للحل ، وهنا يمكن الجزم بأن الغاية الحقيقية من وراء ذلك كانت منع تكرار ما سبق حدوثه في 1992<sup>1</sup> ، وتوفير ضمانات دستورية لبقاء الإستقرار المؤسسي و إستمرارية الدولة والمحافظة على التوازنات الأساسية للسلطات.<sup>2</sup>

## 02/- التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة

إتجه الدستور الجزائري لسنة 1996 إلى إضفاء نوع من الخصوصية على الغرفة الثانية ، وذلك بالنسبة لعهدة أعضائها التي جعلها تختلف عن عهدة المجلس إذ جعل من عهدة المجلس ستة سنوات كاملة ، بينما عهدة أعضائه بين ثلاث سنوات (3) إلى ستة (6) ، وذلك بأن أخضع هذه العضوية إلى التجديد النصفى كل ثلاث (3) سنوات ، وهذا ما أشارت إليه أحكام المادة 102 من الدستور " ...تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث (03) سنوات..." ومادام النص جاء بشكل عام فإنه ينطبق على عموم أعضاء مجلس الأمة سواء كانوا منتخبين أو معينين ، وتتم هذه العملية عن طريق القرعة وفق أحكام المادة 181 من الدستور " يجدد نصف (2/1) عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة

1 وهي تلك التي نتجت عن إستقالة رئيس الجمهورية السيد الشاذلي بن جديد وإقترانها بحالة حل المجلس الشعبي الوطني وهي الحالة الغير منصوص عليها دستورا والتي أدت إلى الأزمة الدستورية لسنة 1992 .  
2 سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 47 .



العضوية الأولى عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة و يستخلف أعضاء مجلس الأمة الذين وقعت عليهم القرعة وفق الشّروط نفسها وحسب الإجراء نفسه المعمول به في انتخابهم أو تعيينهم"

### 03/- التفسير الدستوري لعملية التجديد النصفي لأعضاء مجلس الأمة

على الرغم من الغموض الذي إكتنف تفسير المادتين 102 و 181 من الدستور بخصوص التجديد النصفي لجميع عهد مجلس الأمة من عدمه وإنحصاره في العهدة الأولى فقط ، إلا أنه يمكن القول أن أحكام المادة 181 جاءت في إطار الأحكام الإنتقالية ، وهي التي كان لابد منها في الدستور مادام الأمر يتعلق بمؤسسة جديدة لم يسبق التعامل مع مثلها قبل دستور 1996 ، وكان المرجو منها كذلك توضيح الطريقة التي يتم بها التجديد وتبيان الإستثناء الوارد على عملية القرعة ، والتجديد والمقصود هنا رئاسة مجلس الأمة التي لا تطالها القرعة خلال العهدة الأولى فقط ، ومع ذلك فقد أدى تفسير هاتين المادتين إلى نشوب خلاف كبير داخل مجلس الأمة خلال العهدة الأولى ، الأمر الذي دفع برئيس الجمهورية إلى الإستتجاد بالمجلس الدستوري<sup>1</sup> لإبداء رأي تفسيري بخصوص تطبيق هاتين المادتين ، والأکید أن نص المادة 181 كان واضحا غير قابل لأي تفسير تطبيقا لقاعدة " لا إجتهد مع النص" ، والواقع أن حقيقة هذا الخلاف في أصله لم تكن دستورية بقدر ما كانت سياسية ، بالنظر إلى حجم الخلافات التي كانت قائمة داخل المجلس بين رئيس المجلس وبعض أعضائه من جهة وبين رئاسة المجلس ورئاسة الجمهورية من جهة أخرى، وبالعودة لنصوص الدستور يمكننا القول أن رئيس المجلس من الناحية الدستورية لا تشملها القرعة ، باعتبار أن الدستور قد إستثناه من هذه العملية خلال العهدة الأولى وفق المادة 181 بينما تطبق أحكام

<sup>1</sup>مذكرة تفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين ، موقع المجلس الدستوري الجزائري <http://www.conseil-constitutionnel.dz>

المادة 2/114 من الدستور خلال العهد التي تلي العهدة الأولى ، والتي تجعل من عملية إنتخاب رئيس مجلس الأمة أمرا أوتوماتيكيا بعد عملية كل تجديد نصفي لأعضاء مجلس الأمة .

#### 04/- الحكمة من التجديد النصفي لأعضاء مجلس الأمة

إن لطبيعة تشكيلة مجلس الأمة التعددية والمتنوعة والمتكاملة وتجدد نصفها كل ثلاث سنوات العديد من القيم والأبعاد والدلالات، تصب كلها في قوة ورشادة ترسيخ مكانة ودور مجلس الأمة في الأمة والوطن ، باعتباره رمزا للاستقرار والاستمرارية لسلطة الدولة ووقاية نظامها الوطني الجمهوري الديمقراطي الشعبي ، ومقوم من مقومات الحكم الراشد ومنبر للأفكار والرؤى والمواقف الوطنية الهادفة والمسؤولة ، ومنبر للتقنين الرشيد ومنازة لإشعاع ثقافة وفكر الديمقراطية وآفاق التطوير والتقدم وعصرنة النظام الوطني المؤسساتي<sup>1</sup>.

#### المطلب الثاني

#### النظام الهيكلي لمجلس الأمة

على غرار المجلس الشعبي الوطني فإن مجلس الأمة بدوره كمؤسسة دستورية يتمتع بهياكل تنظيمية داخلية بينها القانون العضوي رقم 02/99 المتعلق بتنظيم العلاقات بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وبينهما وبين الحكومة ، وقد تمثلت في كل من " الرئيس ، المكتب ، اللجان " وهكذا فإن هذه الهياكل الموزعة على مجلس الأمة كل على حدى لها دورها ومكانتها داخل الغرفة الثانية ، وذلك

1 عقيلة خرباشي ، حكمة التجديد النصفي في تشكيلة مجلس الأمة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الرابع والعشرون ، جانفي 2010 ، ص 51 .

كله يدخل في مجال وضع العمل البرلماني على مستوى المجلس في إطار تنظيمي محكم .

## أولا : رئيس مجلس الأمة

يعتبر رئيس مجلس الأمة الرجل الثاني من حيث المركز الدستوري بعد رئيس الجمهورية وفق دستور 1996 ، خصوصا وأن الدستور الجزائري جعل من رئيس مجلس الأمة الجهة المخولة بسد الشغور الرئاسي في حال مرض أو وفاة أو إستقالة رئيس الجمهورية بإعتباره رئيسا للدولة<sup>1</sup> ، إضافة إلى دوره الإستشاري في حالة حل البرلمان وإعلان الحالات الإستثنائية وجهة من جهات الإخطار للمجلس الدستوري ، وهكذا فإن الدور الحساس والمحوري الممنوح لرئيس مجلس الأمة من الناحية الدستورية يعطيه طابع الأولوية في النظام السياسي الجزائري مباشرة بعد رئيس الجمهورية ، إلا أنه وبالمقابل فإنه يمارس دوره الدستوري المعتاد كرئيس للغرفة العليا للبرلمان الجزائري، فما هي إذن الشروط الواجب توافرها لرئاسة مجلس الأمة؟ و كيف يتم إنتخابه؟ وما هي المهام التي يقوم بها في إطار الممارسة البرلمانية؟

## 01/- شروط الترشح لمنصب رئيس مجلس الأمة :

من الواضح أن التعرف على شروط الترشح لمنصب رئيس مجلس الأمة تقتضي بنا العودة إلى أحكام القانون العضوي 02/99 وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة ، إلا أنه وبتصفح هذين النصين ، فإنه لا يوجد فيهما ما يشير إلى

1 إتجه الدستور الجزائري إلى منع رئيس مجلس الأمة الممارس لمهام رئيس الدولة في حالة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية من الترشح لمنصب رئيس الجمهورية والحقيقة أننا لا نتفق مع هذا الخيار كون أن الدستور الجزائري لم يبرر السبب الذي دفعه إلى هذا المنع وإن كان البعض يفسر هذا في إطار منع رئيس الدولة المعين بهذه الطريقة من التأثير في العملية الإنتخابية لصالحه إلا أن هذا الرأي مردود عليه لأن الأخذ به قد يدفعنا إلى فرضية أخرى كون أن حتى الرئيس الممارس يمكنه أن يؤثر في العملية الإنتخابية لصالحه إذا ترشح لعهدة أخرى وبالنتيجة فإنه لا يمكننا أن نتصور أن يؤثر رئيس الدولة الذي هو رئيس مجلس الأمة في نفس الوقت في العملية الإنتخابية لصالحه وحتى رئيس الجمهورية الممارس إذا ترشح لعهدة أخرى خصوصا أننا في دولة ديمقراطية فيها دستور يعترف بالتعددية الحزبية والسياسية والتنافس الحر للوصول إلى السلطة بينما هذا الطرح قد ينطبق إلى حد ما مع الدول ذات الطابع الشمولي الأحادي .

أي شروط خاصة للترشح لرئاسة مجلس الأمة، وهكذا فإن الشروط في حقيقتها ما هي إلا التمتع بالعضوية في مجلس الأمة فقط ، وهكذا فإن جميع أعضاء مجلس الأمة متساوون في حقهم بالترشح لعضوية مجلس الأمة ، سواء كانوا منتخبون أو معينون<sup>1</sup> مادامت توفرت فيهم الشروط القانونية للترشح لعضوية مجلس الأمة كالجنسية الجزائرية والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية وإثبات أداء الخدمة الوطنية ، هذا فضلا عن السن الذي لا يقل عن 35 سنة<sup>2</sup>.

## 02/- كيفية إنتخاب رئيس مجلس الأمة :

يتم إنتخاب رئيس مجلس الأمة عن طريق الإقتراع السري ، وذلك في حال تعدد المترشحين على أن يعلن الفوز بالحصول على الأغلبية المطلقة، وفي حال عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة يتم إجراء دور ثان في أجل أقصاه أربعة وعشرون ساعة يتم فيه التنافس بين المرشحين الأول والثاني الذين حصلوا على أغلبية الأصوات ، على أن يكون الفوز لصالح المرشح الحاصل على الأغلبية النسبية ، وفي حال تعادل الأصوات يعتبر فائزا المرشح الأكبر سنا ، أما في حالة المترشح الوحيد فيكون الإنتخاب بالإقتراع السري أو برفع اليد<sup>3</sup> ويعلن فوزه بالحصول على أغلبية الأصوات<sup>4</sup>.

## 03/- مهام رئيس مجلس الأمة :

<sup>1</sup> بالعودة إلى الشخصيات المتعاقبة على رئاسة مجلس الأمة منذ تنصيبه فإنها كلها متأتية من الثالث الرئاسي المعين من طرف رئيس الجمهورية كالسيد بشير بومعزة ، أو محمد الشريف مساعدي أو حتى عبد القادر بن صالح علما بأن هذا الأخير قد إنتخب كعضو في المجلس الشعبي الوطني وبعدها بأيام إستقال من عضوية المجلس الشعبي الوطني ليعين ضمن الثالث الرئاسي بمجلس الأمة ليتم إنتخابه فيما بعد رئيسا لمجلس الأمة خلفا للراحل محمد الشريف مساعدي وهذا ما دفع الكثير من المحللين يعتبرون أن رئاسة الجمهورية هي التي تؤثر في عملية إختيار رؤساء مجلس الأمة بينما الواجب هو إحترام مبدأ الفصل بين السلطات وترك المؤسسة البرلمانية تختار رئيسها بعيدا عن كل تأثير خارجي عنها.

<sup>2</sup> تم تعديل شرط السن في القانون العضوي 01/12 المتعلق بالإنتخابات من أربعين عاما إلى خمسة وثلاثون عاما .

<sup>3</sup> والمقصود هنا من رفع اليد هو تركيبة المترشح فقط والواقع أن جميع رؤساء مجلس الأمة الذين تعاقبوا على رئاسة المجلس تم إنتخابهم بطريق التزكية مع العلم أنه لم يسبق وأن عرفت إنتخابات مجلس الأمة ترشح شخصيتين أو أكثر لرئاسة المجلس بل جميع من تقدموا لهذا المنصب تقدموا كمرشح وحيد .

<sup>4</sup> أنظر أحكام المادة 06 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

كما سبقت الإشارة فإن المهام التي منحت لرئيس مجلس الأمة من الناحية الدستورية متعددة، ففضلا عن كونه الرجل الثاني في الترتيب الهرمي داخل النظام السياسي الجزائري بعد رئيس الجمهورية، فإنه يمارس كذلك دورا آخر في إطار الممارسة البرلمانية، باعتباره رئيسا للغرفة الثانية للبرلمان الجزائري وهو الدور الأصلي لرئيس مجلس الأمة وهكذا فإن القانون 02/99 والنظام الداخلي لمجلس الأمة قد تكفلا بتعداد المهام والصلاحيات التي يحوزها رئيس المجلس، وعليه فإنه يقوم بما يلي:

1. ضمان الأمن والنظام العام داخل مقر مجلس الأمة والسهر على إحترام النظام الداخلي.
2. رئاسة جلسات المجلس وإجتماعات المكتب وإجتماعات هيئة الرؤساء والتنسيق.
3. تمثيل مجلس الأمة أمام المؤسسات الوطنية والدولية.
4. تكليف نواب الرئيس بمهام عند الضرورة.
5. التعيين في المناصب الإدارية والتقنية بموجب قرارات.
6. إعداد مشروع ميزانية المجلس وعرضها على المكتب للمناقشة.
7. ضبط تنظيم المصالح الإدارية والتقنية للمجلس.
8. الأمر بالصرف
9. توفير الوسائل المادية والبشرية اللازمة لعمل أعضاء المجلس.
10. إخطار المجلس الدستوري عند الإقتضاء طبقا لأحكام المادة 166 من الدستور.

ثانيا : مكتب مجلس الأمة

تركيبة وسير أعمال مكتب مجلس الأمة :

يتألف مكتب مجلس الأمة من الرئيس إضافة إلى خمسة نواب للرئيس على أن يخلف أحد نواب الرئيس رئيس مجلس الأمة حال غيابه بصفة إستثنائية في رئاسة جلسات المجلس ، واجتماعات المكتب واجتماعات هيئة الرؤساء والتنسيق.<sup>1</sup> كما يوزع المكتب بعد إنتخابه الصلاحيات على كل عضو من أعضائه<sup>2</sup> ، ويجتمع بشكل دوري بناء على دعوة من الرئيس مع إمكانية الدعوة إلى إجتماعات غير عادية كلما دعت الضرورة إلى ذلك بدعوة من الرئيس أو أغلبية أعضاء المكتب.<sup>3</sup>

ويمارس مكتب مجلس الأمة عددا من الإختصاصات هي :

1. تحديد تاريخ توزيع النصوص المحالة على مجلس الأمة مرفوقة بمذكرة إعلامية تضبط آجال تقديم أعضاء المجلس ملاحظاتهم عليها .
2. تنظيم سير الجلسات مع إحترام أحكام القانون العضوي 02/99 .
3. ضبط جدول أعمال الدورة ومواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة .
4. تحديد أنماط الإقتراع .
5. تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي .
6. المصادقة على الهيكل التنظيمي للمصالح الإدارية وعلى كفاءات مراقبة المصالح المالية للمجلس .
7. دراسة مشروع ميزانية المجلس وإقتراحه للتصويت.

### ثالثا : اللجان البرلمانية داخل مجلس الأمة :

إن وجود اللجان البرلمانية أمر يقتضيه منطق الأشياء في العمل البرلماني، إذ تقوم هذه اللجان بتحضير ودراسة الموضوعات المعروضة على المجلس

<sup>1</sup> أنظر المادة 09 من النظام الداخلي لمجلس الأمة هنا ينبغي الإشارة إلى أن إختيار نواب الرئيس يتم بالإتفاق السياسي مع الكتل البرلمانية الممثلة لمختلف التشكيلات داخل المجلس مثلها مثل توزيع اللجان والمسؤوليات بمختلف أشكالها داخل الهيكل .

<sup>2</sup> أنظر المادة 14 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

<sup>3</sup> أنظر المادة 13 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الدراسة المفيدة والنافعة ، ويتم ذلك في جو هادئ بعيدا عن جو الجلسات العامة والعلنية التي تكون معرضة للمناقشات السياسية الحادة .<sup>1</sup>

ويرتكز نظام اللجان على مبدأ تقسيم وتوزيع الأعمال فالمجالس تتكون من عدد كبير من الأعضاء لذا وفقا لمبدأ تقسيم وتوزيع الأعمال تكلف مجموعة صغيرة من الأعضاء بدراسة موضوع على درجة من التعقيد والتخصص داخل اللجنة كل حسب تخصصه والمهام المحددة لكل لجنة .

ومن المحتم أن تلجأ المجالس التشريعية إلى اللجان لأنها لا تستطيع أن تؤدي الوظائف المعهودة إليها بمقتضى الدستور بدونها .<sup>2</sup>

هذا ويوجد على مستوى مجلس الأمة عدد من اللجان الدائمة ، والتي يشكلها المجلس لمدة سنة قابلة للتجديد ، على أن يتراوح عدد أعضاء هذه اللجان ما بين عشرة(10) أعضاء إلى تسعة (19) عشر عضوا<sup>3</sup> مع إستثناء لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان ، وكذا لجنة الشؤون الإقتصادية والمالية التي تتكون من خمسة عشر عضوا (15) إلى تسعة عشر (19) عضوا على الأكثر<sup>4</sup> بينما تضم اللجان الأخرى في عضويتها ما بين عشر (10) إلى خمسة عشر (15) عضوا على الأكثر ، هذا وقد حدد النظام الداخلي لمجلس الأمة في نص المادة 16 منه على عدد اللجان البرلمانية الموزعة على مستوى مجلس الأمة وحصرها في تسعة (9) لجان<sup>5</sup> ، وهي على التوالي :

1. لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان .
2. لجنة الدفاع الوطني.
3. لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج .

<sup>1</sup> إبراهيم عبد العزيز شيحا ، المرجع السابق ، 569 .

<sup>2</sup> جلال بنداري ، ياسر كاسب ، بركات السايح ، دليل النائب داخل اللجان البرلمانية ، دراسة

<sup>3</sup> أنظر المادة 26 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

<sup>4</sup> أنظر المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

<sup>5</sup> أنظر المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

4. لجنة الفلاحة والتنمية الريفية .
5. لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية .
6. لجنة التربية والتكوين والبحث العلمي والشؤون الدينية.
7. لجنة التجهيز والتنمية المحلية .
8. لجنة الصحة والشؤون الإجتماعية والعمل والتضامن الوطني .
9. لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة .

هذا وتقوم اللجان بدراسة كل النصوص التي تدخل في مجال إختصاصها بعد أن يحيلها إليها رئيس المجلس مرفقة بمختلف الوثائق والمستندات المرتبطة بموضوع النص محل الدراسة، وذلك حتى تبدي الرأي فيه .

وتتمثل صلاحية لجان المجلس في دراسة وتحليل النص المحال إليها ، وذلك بواسطة جمع المعلومات والحقائق حول هذا النص من مصادرها المختلفة بما في ذلك الإستماع إلى أعضاء الحكومة ، وفحص وتدقيق الوثائق المرفقة بالنص والإستعانة بالخبراء ، وضمن هذا الإطار يتم تسجيل الملاحظات وإستنباط الإستنتاجات وصياغة التوصيات و الإقتراحات وتجسيد كل ذلك من خلال التقريرين التمهيدي والتكميلي ، ويكون كل ذلك في حالة النصوص القانونية التي تتم دراستها وإحالتها من خلال مكتب المجلس إلى الجلسات العامة للمناقشة فالمجلس عند مناقشته لنص ما يعتمد كثيرا على رأي اللجنة ، فهي التي تنور أعضاء المجلس وتقترح عليهم المصادقة أو التحفظ على مادة أو مواد النص وهي تقدم التوصيات التي يتم إستخلاصها من المناقشة للنص في الجلسات العامة ، كما تعتبر جهة إستشارة لأعضاء المجلس ، وعادة ما تستدعي اللجنة المجموعات البرلمانية للإستماع لأرائهم في النصوص المهمة ، والتي تكون محل جدل قبل



إعداد تقريرها التكميلي أو التمهيدي ، وذلك حتى تكون تقاريرها معبرة عن رأي المجلس أو على الأقل أغلبيته <sup>1</sup>.

#### رابعا : هيئة الرؤساء

تتألف هيئة الرؤساء من رئيس مجلس الأمة ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة ، على أن تجتمع هذه الهيئة كل خمسة عشر يوما خلال الدورات أو بدعوة من رئيس المجلس عند الضرورة ، وهذا وفقا لأحكام المادة 10 من القانون العضوي 02/99 المتضمن العلاقة الوظيفية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وبينهما وبين الحكومة ، وتقوم هيئة الرؤساء بإعداد جدول أعمال دورات المجلس وتحضيرها وتقييمها ، كما تنظم سير أشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها هذا فضلا عن تنظيم أعمال المجلس .

#### خامسا : هيئة التنسيق

تتشكل هيئة التنسيق وهي في طبيعتها هيئة إستشارية من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء الكتل البرلمانية ، وتجتمع هذه الهيئة بناء على دعوة من رئيس المجلس كل شهر على الأقل خلال دورات المجلس كما يمكن دعوتها للإجتماع عند الضرورة ، وتستشار هذه اللجنة من قبل رئيس مجلس الأمة في كل ما يتعلق بجدول أعمال الجلسات وتنظيم أشغال المجلس وحسن أداءها وتقييمها وكذا توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية .

#### سادسا: المجموعات البرلمانية

لقد غدا من الطبيعي أن يصنف البرلمانيون في مجموعات حسب توجهاتهم السياسية التي تطورت عبر السنين وأصبحت مسألة تتصل بالأحزاب السياسية

<sup>1</sup> اسعاد عمير ، النظام القانوني لمجلس الأمة ، مجلة الفكر البرلماني، العدد 15 ، فيفري 2007 ، ص 34 ، 35 .

منصوصا عليها قانونا و باتت القوانين الداخلية للبرلمان تنظم قواعد عمل المجموعات البرلمانية داخل كل مجلس.

وهكذا فقد نص النظام الداخلي لمجلس الأمة على أحقية أعضاء المجلس في تشكيل مجموعات برلمانية في حدود 10 أعضاء ، ووضع تحت تصرفها بعد الإعتماد الوسائل المادية والبشرية اللازمة بما يتناسب وعدد أعضائها لضمان حسن سير أعمالها ، وقد حدد صلاحيات هذه المجموعات البرلمانية بحيث يكون من صلاحياتها توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بينها ، وكذا عضويتها في هيئة التنسيق وإستشارتها من قبل رئيس المجلس في المسائل المتعلقة بجدول الأعمال ، وتنظيم أشغال البرلمان وحسن أداء عمله وتمثيلها في اللجان المختلفة.<sup>1</sup>

## القسم الثاني

---

<sup>1</sup> إبراهيم بولحية ، نفس المداخلة ، ص 84 .

## العمل البرلماني بين حقي التشريع والرقابة

إن الحديث عن واقع ممارسة حقي التشريع والرقابة من طرف البرلمان الجزائري، يجرنا للحديث عن التجربة الفتية التي باشرها هذا البرلمان منذ تبني نظام الغرفتين أو ما يراد بتسميته بالنظام الثنائي الغرف، هذه التجربة التي شكلت بإعتقادنا إمتحانا حقيقيا أمام المؤسسة البرلمانية الجزائرية لتثبت جدارتها وقدرتها على التأقلم مع الواقع الجديد بكل تعقيداته و مشكلاته، فنظام الازدواجية البرلمانية ومدى فعاليته في المجالين التشريعي والرقابي، لا يزال يطرح الكثير من التساؤلات حتى في الدول العريقة في الديمقراطية، و من هنا يبرز التساؤل حول مدى ممارسة سلطة التشريع بكل ما للكلمة من معنى بشكل متحرر من أي قيود، بشكل يؤسس لفكرة استقلالية المؤسسة التشريعية عند قيامها بدورها التشريعي من جهة، وكذلك مدى فعالية الدور الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية بما يعزز من ثقة المواطن أو الناخب في ممثليه، ويدفع بالسلطة التنفيذية إلى الإلتزام بتعهداتها أمام البرلمان خوفا من محاسبتها وتحريك مسؤوليتها السياسية .

ومما لا شك فيه أن الأنظمة المعاصرة وعلى رأسها نظام الجمهورية الخامسة الفرنسي المنبثق عن دستور 1958، والذي أسس لما يسمى بعقلنة الحياة البرلمانية، قد سعت جاهدة لتقوية وتعزيز نفوذ السلطة التنفيذية على حساب البرلمان، إلا أن ذلك كان طبيعيا بالنظر إلى الخلفية التاريخية التي أوعزت للجنرال ديغول إشتراط تركيز سلطة رئيس الجمهورية حتى لا يكون رهينة للبرلمان، كما كان الأمر في ظل الجمهورية الرابعة، ومع ذلك فإن عقلنة الحياة البرلمانية لم تكن تمثل أبدا رؤية دستورية أو حتى سياسية لإقصاء البرلمان أو إلغاء دوره أو حتى إضعافه، بل خلقت توازنا مهما بينه وبين السلطة التنفيذية

بشكل يفرض على الجانبين شراكة سياسية تكفل في النهاية ممارسة البرلمان لحقه في التشريع ، مع مراعاة بناء تصورات مشتركة بينه وبين السلطة التنفيذية في هذا المجال من جانب ، وقيام البرلمان بإعمال حقه في الرقابة على أعمال الحكومة المسؤولة سياسيا أمامه من جانب آخر.

والنظام السياسي الجزائري كان من بين الأنظمة التي تأثرت كثيرا بفكرة أولوية السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، من خلال إتجاه الدساتير الجزائرية إلى الحد من سلطة البرلمان في مجالي التشريع والرقابة ، وإن كان مبرر ذلك هو التأثير بالنظام الفرنسي ، وبفكرة العقلنة ، فإن الواقع يعاكس ذلك كليتا ، فخلال النظام الأحادي المغلق كان من المستحيل الحديث عن استقلالية البرلمان ، خصوصا وأن عمل البرلمان كان يدخل في إطار الوظيفة التشريعية فقط داخل السلطة الواحدة، أما الآن فلا يكاد يوجد مبرر واحد أمام البرلمان للتنكر لهذه الإستقلالية ، وهكذا فإن التحد يبدو أكبر أمام البرلمان الجزائري لأن التجاوز في كبح جماح البرلمان قد يكون نافعا فعلا للسلطة التنفيذية من منظورها، لكنه قد يكون مدمرا لمؤسسة بحالها وهي مؤسسة البرلمان، فضعف الأداء البرلماني وتناقصه بشكل مستمر قد يجعل من البرلمان مجرد هيكل بلا روح ، لذلك يتعين الدفع بعملية التشريع قدما من طرف البرلمان وتفعيل الرقابة البرلمانية بشكل حاسم .

والحقيقة أن كل ذلك لا يكفي في ظل التطورات الراهنة ، خصوصا وأن السعي لتطوير العمل البرلماني والإحتكاك بالتجارب الأخرى وبالتحديد تلك الضالعة في الممارسة البرلمانية ، يعتبر أمرا في غاية الأهمية بل وضرورة قصوى في الحين ذاته .

وفي هذا الصدد حاولنا في هذا القسم إستقراء التجربة الجزائرية من خلال ممارسة البرلمان بغرفتيه لحقي التشريع والرقابة ، ومدى فعالية ذلك الدور على المستوى العملي ، وقد تناولنا ذلك في بابين أما الأول فكان في دراسة الوظيفة التشريعية للبرلمان الجزائري على ضوء العلاقة الدستورية بين الغرفتين وبينهما وبين الحكومة ، بينما تضمن الباب الثاني التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعي والتنفيذية .

## الباب الأول

### الوظيفة التشريعية للبرلمان الجزائري

#### على ضوء العلاقة الدستورية بين الغرفتين وبينهما وبين الحكومة

كان السائد لدى غالبية الأنظمة الليبرالية المعروفة بالأنظمة النيابية الديمقراطية خصوصا بعد الثورتين الأمريكية و الفرنسية ، يتمثل في تقوية سلطة البرلمان على حساب السلطة التنفيذية ، فهذا الاتجاه كانت له أسبابه التاريخية الناتجة عن سطوة الملوك والأباطرة و تسلطهم ، الأمر الذي أدى إلى تعاضد دور البرلمان خلال القرن التاسع عشر مع بدايات القرن العشرين، وتمتعه بسلطات واسعة بوصفه رمز للسيادة الوطنية ، ومن ثم كان ينظر إليه على أنه السلطة الأكثر قدرة على تأمين وحماية العدالة الإجتماعية .

غير أن هذا الإتجاه في تعزيز سلطة البرلمان أخذت حدته بالتراجع مع نهاية الحرب العالمية الأولى ، خصوصا بعد الأزمة الإقتصادية سنة 1929 وخلال الحرب العالمية الثانية ، حيث بدأ التغيير و التطور يطال الكثير من المفاهيم الدستورية لصالح السلطة التنفيذية لمواجهة السرعة في التطورات الإقتصادية .

ومع ذلك فإن الأصل أن تناط الوظيفة التشريعية إلى البرلمان بوصفه صاحب الإختصاص الأصيل في مباشرة العملية التشريعية ، وعلى هذا الأساس سنحاول معرفة الموقف الذي تبناه الدستور الجزائري ، وذلك من خلال دراسة مدى إستقلالية البرلمان الجزائري في ممارسة الإختصاص التشريعي ، وكذا مجال تدخل السلطة التنفيذية فيه ، ومن ثم الإطار الدستوري والقانوني الذي يحكمه وهو ما سنتناوله في فصلين :

**الفصل الأول : سلطة البرلمان في التشريع بين الإستقلالية والتدخل الحكومي.**

**الفصل الثاني: مراحل العملية التشريعية .**

## الفصل الأول

### سلطة البرلمان في التشريع بين الإستقلالية والتدخل الحكومي

إن نشأة الدولة بمفهومها القانوني تقتضي وجود سلطة يخضع لها جميع أفراد الجماعة، وبالتالي فلا توجد دولة لا تملك سلطة على رعاياها ، والسلطة في النهاية ترد إلى إرادة الأمة ولا يقر بمشروعيتها إلا إذا كانت مستمدة من هذه الإرادة ، وبالتالي فقد وزعت هذه السلطة على ثلاث هيئات لممارستها ( تشريعية ، تنفيذية ، قضائية ) وهكذا فإن السلطة المختصة بوظيفة التشريع أي وضع القواعد العامة الملزمة للأفراد هي السلطة التشريعية ، إذ تعتبر هي الوحيدة التي يمكنها وضع مثل هذه القواعد بوصفها صاحبة الإختصاص الأصيل في ممارسة هذا العمل، فقد حرصت مختلف النظم الدستورية على إسناد هذه المهمة إلى البرلمان وحده ، ومن بينها الدستور الجزائري ، وإن كان هناك دور للسلطة التنفيذية في المراحل السابقة أو اللاحقة للعملية التشريعية ، إلا أن التطورات المتلاحقة التي أصبحت تمس مختلف مجالات الحياة ، جعلت من البرلمان عاجزا عن مواجعتها ، ومن هنا أخذ دور السلطة التنفيذية بالتزايد حتى أصبحت أقرب ما يكون إلى شريك أساسي للسلطة التشريعية في عملية صنع القوانين .

## المبحث الأول

### توزيع الإختصاص التشريعي بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

يعد توزيع الإختصاص والصلاحيات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أحد مظاهر تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في الدولة القانونية الحديثة ، بما يترتب على ذلك من تبعات قانونية وسياسية ، أهمها على الإطلاق تحديد مجال عمل كل هيئة أو سلطة دستورية ونطاق مسؤوليتها ، وهكذا فإن واضعي الدستور سيقع على عاتقهم تحديد ما هو من طبيعة العمل التشريعي ، والذي يدخل بطبيعته في

صلاحيات السلطة التشريعية فيجب أن يدرج ضمن سلطاتها وإختصاصاتها وتمييزها عن تلك الأنشطة والأعمال التي تدخل بطبيعتها هي الأخرى ضمن عمل السلطة التنفيذية والإدارية، أي الأعمال الحكومية.<sup>1</sup>

## المطلب الأول

### مجال التشريع المقرر للبرلمان في الدستور

يعتبر التشريع المصدر الرسمي الأصلي الغالب للقانون في عصرنا، إذ يشغل بالنسبة إلى مصادر القانون الأخرى مكان الصدارة ، فالأغلبية الساحقة من القواعد القانونية تستمد منه وجودها وقوتها في مختلف الدول .

وتفيد كلمة التشريع معنيين أولهما عملية سن قواعد قانونية مكتوبة وإكسابها قوة الإلزام من قبل سلطة مختصة يمنحها الدستور إختصاص إصدار قوانين ملزمة يخضع لها جميع الأشخاص في الدولة ، والتشريع بهذا المعنى العام هو ما يعد مصدرا رسميا للقانون ، وثانيهما يعني القواعد القانونية نفسها التي تضعها السلطة التشريعية وفقا للدستور في الدولة ، والتشريع بهذا المعنى يفيد القانون المكتوب.<sup>2</sup>

و يعرف الدكتور عمار بوضياف التشريع بأنه وضع قواعد قانونية في نصوص تنظم العلاقات بين الأشخاص في المجتمع بواسطة السلطة المختصة وطبقا للإجراءات المقررة لذلك ، فبواسطة التشريع توضح السلطة المختصة للمخاطبين بالقاعدة القانونية النص الذي تخضع له هذه العلاقة ، وهذا يكون باعتماد أسلوب الكتابة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> عبد الرحمان عزاوي ، ضوابط توزيع الإختصاص بين السلطة التشريعية والتنفيذية ، محاضرات ملقاة على طلبية ماجستير القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة أبي بكر بلقايد ، السنة الجامعية 2005-2006 ، ص 3 .

<sup>2</sup> غالب علي الداودي ، المدخل إلى العلوم القانونية ، دار وائل للطباعة والنشر ، الطبعة السابعة 2004 ، ص 99 .

<sup>3</sup> عمار بوضياف ، النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري ، دار ربحانة ، طبعة 2000 ، ص 110 .



كما يعرف بأنه سن القواعد القانونية وإخراجها محددة بألفاظ معينة بواسطة سلطة مختصة بذلك، فكل سلطة يحق لها أن تصدر قواعد عامة ومجردة ملزمة للأفراد ، يكون عملها في ذلك تشريعاً ، والسلطة التي تختص أساساً بهذا العمل تسمى السلطة التشريعية ، وبهذا المعنى يكون معنى التشريع هو قيام السلطة المختصة في الدولة بوضع قواعد عامة ملزمة لتنظيم العلاقات في المجتمع طبقاً للإجراءات المقررة.<sup>1</sup>

ويتجه تعريف آخر إلى اعتبار التشريع بأنه تلك القواعد القانونية المدونة الصادرة عن سلطة مختصة وفقاً لإجراءات معينة.<sup>2</sup>

#### أولاً : فئة القوانين العادية :

إتجه الدستور الجزائري إلى منح البرلمان سلطة ممارسة الإختصاص التشريعي وذلك بنصه في حكم المادة 98 من الدستور على : " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين ، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه " .

إلا أن الإمعان في هذه المادة يفرض علينا أولاً التوقف عند عبارة " السيادة " فالسيادة 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 .

وبالتالي فالمجالس البرلمانية تملك كامل السيادة في الميدان التشريعي ، لأنها المعبر الوحيد عن صاحب السيادة الحقيقي والأصلي وهو الشعب ، لكن ما يجب ملاحظته أن هذا المعنى الذي أعطي لفكرة السيادة بدأ يتراجع خصوصاً ابتداءً

<sup>1</sup> أحمد محمد الرفاعي ، المدخل إلى العلوم القانونية ، محاضرات لطلبة المستوى الأول ، كلية الحقوق ، جامعة بنا ، مصر ، سنة 2008 ، ص 116  
<sup>2</sup> محسن خليل ، القانون الدستوري والدساتير المصرية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، طبعة 1997 ، ص 23.

من النصف الثاني من القرن العشرين ، حيث أن البرلمانات أصبحت لا تملك سلطة مطلقة في الميدان التشريعي ،<sup>1</sup> فقد أصبحت الدساتير هي التي تحدد المجالات التي يستطيع البرلمان أن يشرع فيها ، وعليه فالسيادة في المجال التشريعي لا يمكن أن تعني إلا إختصاصا دستوريا ، وعليه فالسيادة في المجال التشريعي ليست مطلقة فهي سيادة في إطار الدستور .<sup>2</sup>

## 01/- مجال التشريع محدد على سبيل الحصر :

حدد الدستور مجالات التشريع بقوله " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية:....."<sup>3</sup> وأوردت هذه المادة

<sup>1</sup> بوزيد لزهاري ، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 7 ، ديسمبر 2004 ، ص 46 .

<sup>2</sup> بوزيد لزهاري ، المقالة نفسها ، ص 47 .

<sup>3</sup> المادة 122 : يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين
- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لا سيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات.
- شروط استقرار الأشخاص.
- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.
- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.
- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية.
- قواعد قانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها. والعفو الشامل ، وتسليم المجرمين، ونظام السجون.
- القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ.
- نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية .
- التقسيم الإقليمي للبلاد.
- المصادقة على المخطط الوطني.
- التصويت على ميزانية الدولة.
- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها.
- النظام الجمركي.
- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات .
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي.
- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي.
- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.
- حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه.
- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
- النظام العام للمياه.
- النظام العام للمناجم والمحروقات.
- النظام العقاري.

ثلاثون موضوعا تشكل مجالات التشريع، بالإضافة إلى مجالات أخرى للقانون العضوي محددة على سبيل الحصر ، منصوص عليها خاصة في المادة 123 من الدستور وهي ثمانية مواضع وفي مواد أخرى<sup>1</sup>.

فلا يجوز للقانون التدخل في الميادين الخارجة عن الموضوعات التي حددها النص الدستوري ، فالتعداد يفيد الحصر وليس الذكر على سبيل المثال كما أن الدستور أوضح أن المجالات الغير مخصصة للقانون تعود للسلطة التنظيمية التي تمارسها السلطة التنفيذية بحسب المادة 125 من دستور 1996 ، وبالتالي فالقانون لا يتدخل في غير المجالات الواردة في النص الدستوري ، كما أن السلطة التنفيذية لا يمكن أن تتدخل في مجال القانون ، كما لا يمكن أن تصدر قوانين في مجالات خارجة عن إختصاصها التشريعي ، فإذا حدث تدخل يكون عن طريق التنظيم .

وهكذا فبالنظر إلى المادة 122 من حيث صياغتها فإن المؤسس الدستوري إستعمل العديد من المصطلحات ( القواعد ، النظام ، الشروط ، الضمانات ) الأمر الذي يجعلنا نتساءل إن تم إستخدام هذه المصطلحات بهدف تجنب التكرار ، أم أن كل صيغة يراد بها معنى معين ؟ .

الحقيقة أن هذا التنوع الإصطلاحي الذي جاء به الدستور مقصود ليميز بين المسائل التي تدخل في مجال القانون ، ولا يجوز لغيره تنظيمها والتشريع فيها بمعنى لا يمكن للتنظيم التدخل فيها ، فهي مجال محتجز للقانون فقط ، والمسائل

- الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومي.  
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية القوات المسلحة.  
- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.  
- إنشاء فئات المؤسسات.  
- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية.

<sup>1</sup> العيد عاشوري ، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الثالث ، جوان 2003 ، ص 65.

التي يقتصر دور القانون فيها على تحديد المبادئ والأطر العامة تاركا التفاصيل والجزئيات للسلطة التنفيذية ، إما بالتكملة أو التنفيذ ، وهذا ما يفسر أنه إجازة ضمنية من المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية بأن تقتحم هذه المسائل<sup>1</sup>. وبالعودة إلى دستور 1996 فإنه من الناحية النظرية حمل قيادا مضاعفا على البرلمان ،الأول عمودي يتمثل في تعداد مجالات القانون العادي التي يشرع فيها البرلمان ، والثاني أفقي حدد ما يجب أن يكون في شكل قواعد عامة ، نظام ،شروط ، ضمانات ، لكن عمليا البرلمان لا يحترم هذا التمييز الأفقي المستنتج من خلال الصياغة لأن دور المشرع غالبا ما يكون مجرد وضع للخطوط العريضة ، و إختصاص البرلمان ليس شاملا ، فالتفاصيل والجزئيات تدخل في إختصاص الحكومة ، ولو وجد تمييز أفقي لما تم فصل السلطة التنظيمية عن البرلمان وإسنادها للحكومة ، وبمفهوم المخالفة هذا يعني أن المجالات التي تضمنتها المادة 122 لا يحتفظ بها البرلمان بشكل مطلق ، بل تشاركه الحكومة فيها ، ولكن في نفس الوقت هذا الإستنتاج لا يجب أن يؤكد على بقاء أعمال البرلمان دائما في إطار العمومية ، بل يجب أن تحمل نصوصه على الأقل محتوى معقولا من الوضوح والدقة يؤهلها لأن تكون موضوع تطبيق مقبول<sup>2</sup>.

## 02/- مجال التشريع محدد على سبيل المثال :

إذا رجعنا إلى مختلف النصوص الدستورية ذات العلاقة بموضوع التشريع، فإنها فإن مجال التشريع غير محدد على سبيل الحصر فقط في المادة 122 من الدستور التي تبين في حد ذاتها أنها ليست المجال الوحيد الذي يشرع فيه البرلمان ، والدليل على ذلك " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور ، وكذلك في المجالات التالية ... " وهو الأمر الذي يفهم منه أن المواضيع المحددة

<sup>1</sup> شريط وليد ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري في الجزائر ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبي بكر بلقايد ، السنة الجامعية 2011-2012 ، ص 206.  
<sup>2</sup> عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، دط، ص 18.

في متن المادة 122 ليست فقط هي النطاق المحدد للتشريع الذي يختص به البرلمان ، بل يتعدى الأمر للتشريع في مواضيع أخرى نص عليها الدستور في غير المادة 122 ، ولو اتجهت إرادة المؤسس الدستوري إلى حصر المواضيع التي يشرع فيها البرلمان لكان بإمكانه استعمال عبارة " يشرع البرلمان فقط في **الميادين والمجالات التالية ...**" وبالتالي فإن هذا الإتجاه الذي أخذ به الدستور الجزائري يفهم منه أن رؤية المؤسس الدستوري لم يكن الهدف منها تحديد نطاق مجال التشريع وحصره ، وبالتالي فإن التعداد الوارد في حكم المادة 122 فهو على سبيل المثال لا الحصر .

وقد كان للدكتور سعيد بوشعير موقفا متميزا في تأكيد هذا الطرح عندما قام بدراسة مجال القانون في دستور 1989 الذي لا يختلف كثيرا عن دستور 1996 في هذا الإطار فهو يجد أن إختصاصات البرلمان إنما هي وراثة على سبيل المثال لا الحصر ، فرغم تحديد مجال إختصاص السلطة التشريعية ، إلا أن ذلك لا يعني أن إختصاصها لا يخرج عن نطاق المادة 115 من دستور 1989 ذلك أنه من خلال دراسة السلطة التشريعية على ضوء المواد المنظمة لها وإستنادا للمادة 115 ذاتها التي تنص على أن " يشرع المجلس الشعبي الوطني في **المجالات التي خولها إياه الدستور** " و تضيف " يدخل كذلك في مجال القانون ما يأتي :....." يمكن القول أنه تماشيا مع النص وروحه بأن هذه المادة ليست المجال الوحيد الذي يشرع فيه المجلس الشعبي الوطني، وما يثبت ذلك عبارة " يشرع ... **في المجالات التي خولها إياه الدستور...**" ولو أراد المؤسس التحديد على سبيل الحصر لفعل مثلما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 34.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>المادة 34 من الدستور الفرنسي :

"يحدد القانون القواعد التي تتعلق بالموضوعات التالية:

الحقوق المدنية والضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة والواجبات التي تفرضها مقتضيات الدفاع الوطني على المواطنين في أشخاصهم وأموالهم.

هذا فضلا على أن نص المادة 116 من الدستور " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المجالات الغير مخصصة للقانون ، يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي لرئيس الحكومة " ، فلو كان مجل التشريع محدد على سبيل الحصر في المادة 115 لاكتفى بالقول " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المجالات الغير المحددة في المادة 115 " <sup>1</sup>.

ولو كان التعداد الوارد في نص المادة 122 من دستور 1996 حصريا يكون المشرع قد شرع فيما يخص القانون 07/99 المتعلق بالمجاهد والشهيد<sup>2</sup> في غير مجاله وبالتالي فهذا غير دستوري .

وعليه فإذا كانت المادة 122 من دستور 1996 قد عدت المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية ، إلا أن هذا لا يعني أن التعداد ورد على سبيل الحصر، بل يمكن للبرلمان التشريع بموجب قوانين عادية في مجالات أخرى شرط أن يرخص له الدستور ذلك ، وهناك العديد من مواد الدستور التي تمنح للبرلمان هذا الحق منها المواد 17، 18 ، 19 ، 20 ، 30 ، 40 ، 42 ، 49

الجنسية - حالة الأشخاص وأهليتهم، النظم المالية للزواج والمسائل المتعلقة بالإرث والتركات والتبرعات.  
-تحديد الجرائم والعقوبات المقررة لها والإجراءات الجنائية والعفو الشامل وإنشاء قواعد جديدة للتقاضي ونظام القضاء.

-وعاء الضرائب بجميع أنواعها من حيث مقدارها وطرق تحصيلها ونظام إصدار النقد.

-نظام الانتخاب بالمجالس البرلمانية والمجالس المحلية.

-نشأة فئات من المؤسسات العامة.

الضمانات الأساسية لموظفي الدولة المدنيين والعسكريين.

- تأميم المشروعات ونقل ملكية المشروعات من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

- كما يُحدد القانون المبادئ الأساسية التي تتعلق ب :

-التنظيم العام للدفاع القومي.

-استقلال الهيئات المحلية من حيث اختصاصها ومواردها.

-التعليم.

نظام الملكية والحقوق العينية والالتزامات المدنية والتجارية.

-حق العمل والحق النقابي والضمان الاجتماعي.

-وُحدد القوانين المالية موارد وأعباء الدولة بالشروط وفي الحدود التي يُبينها قانون أساسي.

-وُحدد قوانين تخطيطية أهداف النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة .

- يجوز أن تُحدد وتُستكمل أحكام هذه المادة بقانون أساسي."

<sup>1</sup> سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 363 ، 364.

<sup>2</sup> القانون 07/99 المؤرخ في 19 ذو الحجة 1419 الموافق لـ 05 أبريل 1999 والمتعلق بالمجاهد والشهيد الجريدة الرسمية العدد 25 ، ص 3 .

، 170 ، مما يعني أن المجال التشريعي الممنوح للبرلمان للتشريع فيه بموجب قوانين عادية ليس محددًا بصفة حصرية<sup>1</sup>.

### ثانيا : فئة القوانين العضوية

اختلف الفقه الدستوري في تسمية هذه الفئة من القوانين بين من يسميها بالقوانين العضوية وبين من يفضل تسميتها بالنظامية أو حتى القوانين الإطار، فقد عرف قاموس المصطلحات القانونية القانون العضوي ( النظامي ) بأنه " قانون مصوت عليه من قبل البرلمان ، يعمل على توضيح أحكام الدستور ويكملها ، ويحدد الدستور مجال عمله على سبيل الحصر ، ويخضع إقراره لشروط شكلية خاصة ولرقابة المطابقة الدستورية السابقة..." ، كما عرفه الأستاذ باتريك كوربيه بأنه " القانون الذي يهدف إلى تحديد كفاءات تنظيم السلطات العمومية في مجال الموضوعات المحددة على سبيل الحصر من قبل الدستور ، كإنتخاب رئيس الجمهورية ، ويصادق عليه البرلمان وفق إجراء شكلي خاص ، ويخضع لرقابة المجلس الدستوري قبل إصداره " ، بينما عرفها الدكتور إسماعيل غزال على أنها أي " القوانين النظامية بحسبه تهدف إلى تحديد سير المؤسسة وتنظيم سير أعمال السلطات العمومية بتطوير المبادئ المنصوص عليها في الدستور وتأتي في مرتبة بين الدستور والقوانين العادية"<sup>2</sup>.

وقد اعتبرت القوانين العضوية وسيلة للتشريع في مجالات ذات طبيعة دستورية من حيث موضوعها ، فهي تتعلق بالسلطات العمومية وتنظيمها وعملها كما يمكن أن يتعلق الأمر بالتشريع بموجبها بالقواعد التي تتوسط الدستور

<sup>1</sup> عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ، ص 18 .  
<sup>2</sup> عبد الرحمان عزاوي ، القوانين العضوية أو النظامية وخصائصها ، محاضرات ملقاة على طلبة ماجستير القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة أبي بكر بلقايد ، السنة الجامعية 2005-2006 ، ص 3 .

والقانون العادي، فالقوانين العضوية جاءت لتفصل ما جاء في الدستور<sup>1</sup> ، مما يترتب خضوعها لنظام قانوني خاص ومتميز ، إذ للقوانين العضوية وظيفة تتمثل أساسا في تحديد وتطبيق التدابير الدستورية<sup>2</sup> فهناك مجالات حيوية لا يمكن للدستور أن يسعها كلها ، ولذلك أحالها لتفسير وتنظيم القوانين العضوية فهي تتناول السلطات العامة في موضوعها وتهدف بالأساس إلى تطبيق الدستور .

وهكذا فقد أدخل الدستور الجزائري في 1996 طائفة جديدة من القوانين هي القوانين العضوية ، والتي تحتل مكانة هامة<sup>3</sup> ضمن تدرج القوانين ، حيث أنها توجد في مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من القوانين العادية ، وقد أشارت المادة 123 من الدستور إلى المواضيع التي يشرع فيها البرلمان بقانون عضوي وهي :

1. السلطات العمومية وعملها .
2. النظام المتعلق بالانتخابات .
3. القانون المتعلق بالأحزاب السياسية
4. القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي .
5. القانون المتعلق بقوانين المالية .
6. القانون المتعلق بالإعلام .
7. القانون المتعلق بالأمن الوطني .

<sup>1</sup> الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة الثانية، 2002، ص 21.

<sup>2</sup> عبد المجيد جبار، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة الإدارة، المجلد 10، العدد 2، سنة 2000، ص 51.

<sup>3</sup> قد يطرح التساؤل عن الحكمة من إختيار موضوعات دون أخرى لتصدر في شأنها قوانين تنظيمية ( عضوية ) وهنا نتساءل عن المعيار الذي تبناه الدستور في إضفاء صفة القانون التنظيمي ( العضوي ) على موضوع دون الآخر ويبدو أن هذا المعيار يكمن في الأهمية التي تكتسبها بعض المواضيع التي تعتبر إمتدادا للدستور وتفصيلا له ، مما يتطلب تمييزها عن القوانين العادية وإفرادها بمسطرة خاصة – للمزيد أنظر محمد أشركي ، القوانين التنظيمية بالمغرب "دراسة مقارنة" ، المجلة المغربية لقانون وإقتصاد التنمية ، كلية الحقوق الدار البيضاء ، العدد الأول 1982 ص 73 وما بعدها .



زيادة على هذه المجالات المخولة للبرلمان، نجد أن هناك أحكام أخرى وعديدة من الدستور نفسه قد منحت البرلمان إمكانية التشريع بقوانين عضوية.<sup>1</sup> والواقع أن الدستور الجزائري قد خص فئة القوانين العضوية بنظام إجرائي خاص لتبنيها على عكس ما هو معمول به بالنسبة لفئة القوانين العادية ، وذلك رغبة منه في التمييز بين الفئتين من القوانين ، وعليه فإن الدستور الجزائري إستوجب حصول القانون العضوي على الأغلبية المطلقة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني ، فضلا عن أغلبية ثلاث أرباع أعضاء مجلس الأمة ، وهذا ما نصت عليه أحكام المادة 2/123 من الدستور مع إلزام رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري للنظر في مدى مطابقته للدستور، وهذا طبعا بالنظر إلى الأهمية التي يكتسبها القانون العضوي في الهرم القانوني للدولة، مع ضرورة إبداء المجلس الدستوري لرأيه في هذا الشأن بشكل وجوبي.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني

#### مجال تدخل السلطة التنظيمية

<sup>1</sup> المادة 89 : " في حالة وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو حدوث مانع آخر له يستمر رئيس الجمهورية القائم أو من يمارس مهام رئاسة الدولة في ممارسة مهامه إلى غاية الإعلان عن إنتخاب رئيس الجمهورية .  
في هذه الحالة يمدد المجلس الدستوري مهلة إجراء هذه الإنتخابات لمدة اقصاها 60 يوما .  
يحدد قانون عضوي كليات وشروط تطبيق هذه الأحكام ."  
المادة 92 : " يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي "  
المادة 103 : " تحدد كليات إنتخاب النواب وكليات إنتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم وشروط قابليتهم للإنتخاب ونظام عدم قابليتهم للإنتخاب وحالات التنافي بموجب قانون عضوي "  
المادة 108 : " يحدد قانون عضوي ، الحالات التي يقبل فيها البرلمان إستقالة أحد أعضائه "  
المادة 112 : " يحدد قانون عضوي شروط إستخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حال شغور مقعده "  
المادة 115 : " يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة "  
المادة 153 : " يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ، ومجلس الدولة ، ومحكمة التنازع ، وعملهم ، وإختصاصاتهم الأخرى "  
المادة 157 : " يحدد قانون عضوي تشكيل المجلس الأعلى للقضاء ، وعمله وصلاحياته الأخرى "  
المادة 2/158 : " يحدد قانون عضوي تشكيلة وتنظيم وسير المحكمة العليا للدولة وكذلك الإجراءات المطبقة "  
<sup>2</sup> تشير المواد 3/123 و المادة 2/ 165 و 176 من الدستور إلى أن المجلس الدستوري مجبر على إبداء رأيه بعد 20 يوما بعد ترفيه الإخطار وبالعودة إلى النظام المحدد لقواعد وإجراءات عمل المجلس الدستوري الصادر في 2000/06/28 فإنه يشير إلى إختصاص المجلس الدستوري بالنظر في مطابقة القوانين العضوية .

## أولا : معنى النصوص التنظيمية

تعرف اللوائح التنظيمية بالقرارات الإدارية التنظيمية التي تصدر عن السلطة التنفيذية وفقا لقواعد الدستور ، وتضع قواعد قانونية عامة ومجردة مؤدية إلى إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية عامة ، كما تعرف النصوص التنظيمية أو القرارات التنظيمية العامة بأنها فئة من القرارات الإدارية العامة تتضمن قواعد عامة وموضوعية ومجردة تتعلق بجملة من الحالات و المراكز القانونية و الأفراد غير المحددين بذواتهم ، و عرفها البعض بأنها قواعد عامة ومجردة لا تنطبق على الأشخاص بذواتهم و إنما تنطبق على جميع الأشخاص الذين تتوفر فيهم الصفات المحددة بها ، وعلى الوقائع التي تتوافر فيها الشروط والأوصاف الواردة بها .

وقد عرفها الفقيه " **Pierre Pactet** " بأنها المعايير التي تأسس عنصرا عضويا ، ذلك أن التنظيم هو قرار إداري صادر بالإرادة المنفردة " **un acte unilatéral**" عن السلطة التنفيذية أو السلطة الإدارية المرتبطة بها ، وهي كذلك عنصر مادي لأنها تأتي بصفة إلزامية بأحكام عامة ومجردة أي أنها غير محددة للأشخاص المخاطبين بأحكامها .

وفي نفس السياق وحول الأبعاد النظرية لهذه المعايير ، نلاحظ تعدد المصطلحات الفقهية التي أطلقت عليها فمنهم من أطلق عليها مصطلح اللوائح ومنهم من إعتبرها قرارات إدارية ضمنية ، وهناك من ربطها بتعريف القاعدة القانونية بإعتبار إمكانية تعريفها إستنادا إلى نفس المعايير الشكلية والموضوعية لتعريف هذه الأخيرة ، ومن هنا تمثل التنظيمات التشريعات الفرعية أو الثانوية التي تصدر من الجهات أو السلطات التنفيذية وذلك عن طريق المراسيم أو القرارات بصفة مستقلة في مسائل معينة أو في صورة تفويض من السلطة

الأصلية أو في شكل تنفيذ للقوانين العادية الصادرة من السلطة المختصة لسن اللائحة التنظيمية ، وذلك لتمييزها عن الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطات الإدارية الصادرة عن الإرادة أو السلطة المختصة ، بالإضافة إلى صفة العمومية التي تتميز بها التنظيمات .<sup>1</sup>

فالنص التنظيمي بمثابة تشريع تختص بإصداره السلطة التنظيمية وفقا لأحكام الدستور ، فمن هذه التعريفات يتضح أن هذه النصوص التنظيمية بمثابة تشريع يصدر من السلطة التنفيذية ، فهي تصنع قواعد عامة مثلها في ذلك مثل التشريعات الصادرة عن البرلمان ، أي أن التنظيمات وفقا للمعيار الموضوعي هي قوانين إذ التنظيمات تعتبر من الناحية الشكلية قرارات إدارية على أساس أنها تصدر عن السلطة التنفيذية .<sup>2</sup>

### ثانيا : تطور السلطة التنظيمية قبل دستور 1958

إن المتتبع للتطور الدستوري يلاحظ أن مصطلح التنظيم " **Le Règlement** " لم يظهر للعلن بمجرد التوظيف القانوني له ، وإنما إستغرق الأمر زمنا ليكتسب مفهومه الحالي أو المعاصر ، ولقد ورد هذا الإصطلاح لأول مرة في فرنسا في شكله الرسمي ، خلال عهد الملك " شارل التاسع " لكنه لم يدخل ضمن هرم تدرج القوانين ، بل اعتبر مجرد تعبير عن الإرادة الملكية للملك يصدرها للمحافظة على أملاكه " البراءات الملكية " التي كان يصدرها للمحافظة على أملاكه ، غير أن هذا الإستخدام لم يكن قائما في ذلك الحين على تقسيمات محددة للأعمال القانونية ، ولكن مبنيا تبعا لطرق التعبير عن الإرادة الملكية واكتسبت هذه اللوائح مدلولها المعاصر ابتداءا من قيام الثورة الفرنسية سنة 1789 ، غير أنها بقيت محدودة النطاق طالما أن دور السلطة التنفيذية في المجال التنظيمي

<sup>1</sup> سعاد بن سريّة ، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008 ، دار بلقيس ، طبعة 2010 ، ص 142 .  
<sup>2</sup> نسيم بلحاج ، العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية ، " ضوابط دستورية ... وضمانات المشروعية " ، مجلة الفكر البرلماني العدد التاسع عشر ، مارس 2008 ، ص 20

محدد بتنفيذ القوانين فحسب ، وبذلك لم يكن في وسعها إملاء قواعد قانونية بصفة مستقلة ، لأن القول بذلك يعني خرق مبدأ الفصل بين السلطات <sup>1</sup>.

كما أن دساتير تلك المرحلة لم تنص على إصدار التنظيمات المستقلة ، غير أن هذا لا يعني أنه لم يتم إصدارها بحجة غياب نص دستوري ، لأنها في الواقع كانت تصدر اعتمادا على العرف الدستوري المفسر .

فنص دستور الجمهورية الثالثة لسنة 1875 في مادته الثالثة على أن رئيس الجمهورية يسهر على القوانين ويؤمن تنفيذها ، تم تفسيره بموجب العرف الدستوري على أنه يدخل في إختصاص رئيس الجمهورية بصفته رئيسا للسلطة التنفيذية ، وبمقتضى سلطاته الذاتية التي يتمتع بها ، نتيجة لصفته تلك يحق لرئيس الجمهورية إتخاذ كافة إجراءات الضبط الإداري التي تطبق في جميع الأحوال تطبيقا عاما في جميع أنحاء الدولة .

وبموجب هذا التفسير للمادة الثالثة من دستور 1875 قام رئيس الجمهورية آنذاك بإصدار تنظيمات الضبط المتمثلة في التنظيمات العامة ، محورها تنظيم السيارات في الطرق العامة دون الإستناد إلى نص قانوني معين .

وبموجب قضية لابون **Labonne** الصادر بتاريخ 08 أوت 1919 بمناسبة التنظيم الذي أصدره رئيس الجمهورية سنة 1899 والخاص بتنظيم السيارات في الطرق العامة، أقر مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية هذا التنظيم.

وإذ ذاك تعزز في فرنسا وترسخ وجود التنظيمات المستقلة ، والتي على الرغم من عدم صدورها بمقتضى نص في القانون يجيز ذلك ، إلا أنه تم دوما الاستناد على العرف الدستوري لإجازتها والقول بمشروعيتها ، ومنذ أواخر القرن الثامن

<sup>1</sup> Verpeaux Michel, la naissance du pouvoir réglementaire, PUF, Paris, 1991, p32.

عشر بدا نطاق التنظيمات المستقلة يتسع ويتحرر عن نطاق تطبيق وتنفيذ القوانين

وفي عهد الجمهورية الرابعة أي إبان عهد دستور 1946 تواصل ظهور التنظيمات المستقلة بإستمرار صدور العديد من تنظيمات الضبط وتنظيمات المرافق العمومية ، التي ما فتئ مجلس الدولة يقر بمشروعيتها .

### ثالثا : السلطة التنظيمية في دستور الجمهورية الخامسة 1958

بعد صدور دستور 1958 بدأ الدور التشريعي للمجالس يتراجع ، حيث لم يبق البرلمان هو المختص وحده في وضع النصوص التشريعية، بل أصبحت الحكومة تتقاسم معه هذه المهمة<sup>1</sup> ، فدستور 1958 كان يعمد إلى دعم السلطة التنفيذية إلى درجة تجعلها تتفوق على نظيرتها التشريعية حتى في ميدانها الأصيل، وهو ميدان التشريع ، هنا التنظيمات أخذت مدلولها المعاصر في صورة معايير تنظيمية تتسم بالسمة التشريعية ، ومن ذلك المنطلق إهتزت العلاقة بين القانون واللائحة أو التنظيم فخلق هذا الدستور قاعدة جديدة مفادها " إتساع مجال التنظيم وتضييق مجال التشريع " .<sup>2</sup>

وهكذا فقد صار اختصاص المشرع لأول مرة في فرنسا اختصاصا مقيدا وإختصاص الإدارة في إصدار اللوائح إختصاصا عاما ، ويتبين ذلك في نص المادتين 34 و 37 من الدستور الفرنسي حيث حددت المادة 34 المسائل التي يقتصر عليها مجال القانون كما نصت المادة 37 منه على أن ماعدا هذه المسائل يدخل في المجال التنظيمي أو في مجال السلطة التنظيمية .

وقد سار الدستور الجزائري في هذا الاتجاه، حيث وسع من نطاق تدخل السلطة التنظيمية في المجال التشريعي ، وتمكين السلطة التنفيذية من سلطات

<sup>1</sup> Pierre Avril, Jean Gicquek, Droit parlementaire, Montchrestien, 1ère édition 1988 Paris, p.119.

<sup>2</sup> سعاد بن سريية ، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008 ، دار بلقيس ، طبعة 2010 ، ص 141 .

مهمة في مجال التشريع، تضاهي صلاحيات البرلمان، بل وتفوقها أحيانا، الأمر الذي يحمل على القول بأن السلطة التنفيذية أصبحت هي المشرع العادي، بينما أصبح البرلمان مشرعا استثنائيا .

وقد أشارت المادة 125 من الدستور إلى الدور الذي تمارسه السلطة التنفيذية في المجال التنظيمي: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون.

**يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول "**

إن مركز كل من التشريع والتنظيم في الأنظمة الدستورية السابقة على دستور 1996 ، هو نفسه ذلك المركز الذي كان يشغله كل منهما في النظام الفرنسي قبل التعديل الذي طرأ عليه في دستور 1958 ، فخلال تجربة 1963 أطلق المؤسس الدستوري مجال السلطة التشريعية و قيد السلطة التنفيذية ، إذ جاء في المادة 27 منه " والسيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في المجلس الوطني ... " دون أن يحدد المشرع مجالات تلك الممارسة تاركا السلطة المطلقة للمجلس الوطني للتدخل في مختلف المجالات ، بينما في دساتير 1976 و 1989 و 1996 فقد إنتهج الطريقة الحديثة في تنظيم العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية ، وهي الطريقة الحديثة التي كرسها المؤسس الفرنسي في دستور 1958 الذي قام بتوزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية ، فصارت هذه الأخيرة صاحبة الولاية العامة في التشريع ومن ثم أصبح التنظيم هو الأصل في التشريع والقانون هو الإستثناء ، وذلك عملا بالمادة 1/37 من الدستور الفرنسي التي نصت على أن الموضوعات التي لا تدخل في نطاق القانون تكون لها صفة تنظيمية .

وعليه وبالعودة لدستور 1996 وبالتحديد المادة 125 ، يتضح نطاق القانون في حدود ما وضعه الدستور للسلطة التشريعية ، كالمواد 122 و 123 و 18 و 19 و 20 و 170 ... وإذ حدد الدستور نطاق التشريع فقد نصت المادة 125 على حق السلطة التنفيذية في التشريع فيما عدا المسائل الداخلة في نطاق الإختصاص التشريعي ، ويصدر رئيس الجمهورية في باقي هذه المسائل تنظيمات تسمى بالتنظيمات المستقلة ، ولقد سميت هذه التنظيمات بالمستقلة لأن مجالها الأصلي هو تنظيم المصالح والمرافق ، وذلك نظرا لكون السلطة التنفيذية هي الأكثر دراية وقدرة بهذه المسائل طالما أنها هي التي تقوم بإدارة هذه المصالح والمرافق في الدولة ، أما الفقرة الثانية من المادة 125 فإنها تنص على سلطة وإختصاص الوزير الأول في إصدار النصوص التنظيمية اللازمة لتنفيذ القوانين بصورة سليمة وفعالة ومشروعة ، وعلى ضوء هذه المعطيات يكون للسلطة التنفيذية ممثلة في شخص الوزير الأول أن تضع قواعد قانونية مكتوبة ترمي إلى تحديد كيفية تطبيق القانون أي التشريع الصادر عن السلطة التشريعية.<sup>1</sup>

## المبحث الثاني

### تمييز الحدود بين مجال القانون ومجال التنظيم

من الواضح أن الوقوف على حقيقة الممارسة التشريعية للبرلمان الجزائري يجعلنا نلاحظ التراجع الكبير الذي بات يطغى على أدائه في القيام بوظيفته المتمثلة وضع القوانين ، فسلطة البرلمان في التشريع لم تعد غير محددة من الناحية الواقعية ، بل هناك تخل تدريجي للبرلمان عن جزء من صلاحيات التشريع لفائدة السلطة التنفيذية التي تتقاسمه معه عن طريق اللوائح التنظيمية، ومن هنا بدأت

<sup>1</sup> نسيم بلحاج ، نفس المقال، ص 30 .

إشكالية تمييز الحدود بين مجال القانون ومجال التنظيم أو اللائحة أهمية كبيرة في النقاش القانوني.<sup>1</sup>

## المطلب الأول

### أصل التمييز بين القانون واللائحة

يتطلب مبدأ الفصل المعياري بين التشريع والتنظيم قواعد يتأسس عليها الفصل بين المجالين ، هذه القواعد لا تأخذ على إطلاقها باعتبار إمكانية استخلاص قواعد مشتركة بين المجالين هذه الأخيرة تجعل من مبدأ الفصل هذا مبدأ نسبيا إلى حد ما يجد تبريره بالنظر إلى عدة إعتبارات إجتهد الفقه الدستوري في تفسيرها ، فيقتضي منطق سلطة السيادة إمتداد سلطة البرلمان إلى كامل اختصاصه التشريعي وذلك يعني عدم قابلية سلطته في هذا المجال لأي تحديد ، لكن القاعدة التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية تتسبب في تجزئة الاختصاص التشريعي البرلماني ، والواقع أن التنظيمات تطورت بشكل قياسي إلى درجة طغيانها على المعايير التشريعية مما تسبب في أزمة بين المعيارين، ومن هنا تتحدد أهمية الفصل الذي يتمثل بالتحديد بين المجالين عن طريق الحصر أو التعداد لمجال أحد المعيارين ، وبالمقابل فتح ما تبقى من المجالات كاختصاص يتحدد به مجال المعيار الثاني.<sup>2</sup>

و في هذا الإطار فإن الفقه الدستوري قد إنقسم في إيجاد معيار قاطع للتمييز بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية ، وقد ظهرت عدة معايير لهذه التفرقة :

### أولا : النظرية المادية الموضوعية

<sup>1</sup> مسعود شيهوب ، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة ، مجلة النائب ، العدد الثاني ، السنة الأولى 2003 ، ص 9 .  
<sup>2</sup> سعاد بن سريّة، المرجع السابق، ص 148 .



وأنصارها جان جاك روسو، ومونتسكيو، ولاباند، وهوريو ، ويرى هذا الإتجاه أن تمييز النص التشريعي عن النص التنظيمي يتم بالجوع إلى مضمون كل منهما ، وذلك على أساس أن التشريع يضع ويقرر الأصول والمبادئ العامة والمجردة ، بينما يقتصر دور التنظيم على تحديد الأحكام التفصيلية اللازمة لتطبيق القانون على أفراد المجتمع .

### ثانيا : نظرية تدرج قواعد النظام القانوني

مضمون هذه النظرية أن كل القواعد القانونية تربط بينها علاقة تسلسل وتبعية ، وكل قاعدة منها لا تكتسب قيمة قانونية إلا إذا كانت مستندة على قاعدة أعلى منها درجة ، فالنصوص التشريعية تستمد قوتها الإلزامية من الدستور والنصوص التنظيمية تستمد قوتها من النصوص التشريعية .

### ثالثا : النظرية العضوية الشكلية

ومن أنصار هذه النظرية العلامة كاري دي مالبرج أن العبرة للتمييز يسن النص التشريعي والنص التنظيمي تكون بالهيئة التي تصدر كل منهما ، فالنص التشريعي هو الذي يصدر من السلطة التشريعية ، و النص التنظيمي هو ما يصدر من قواعد عامة ومجردة عن السلطة التنفيذية<sup>1</sup>.

وهكذا فقد كان الأصل في التحديد بين المجالين قائما على أساس المعيار الشكلي أي إستنادا إلى الجهاز أو الجهة التي أصدرت العمل ، وبالتالي إعتبر قانونا كل عمل تشريعي صادر من البرلمان ، وإعتبر تنظيما لائحيا كل عمل صادر من رئيس الجهاز التنفيذي ، وهكذا فالمعيار هو السلطة التشريعية للأول والسلطة التنفيذية للثاني ، غير أن هذه الوضعية واجهت تحديدا من نوع جديد قائم على المعيار الموضوعي والذي ظهر مع الدستور الفرنسي لسنة 1958 وظهور

<sup>1</sup> نسيمه بلحاج ، نفس المقال ، ص 25 .

الجمهورية الخامسة وما حمله هذا الدستور من مسائل جعلت من السلطة التنفيذية وعلى قمتها رئيس الجمهورية هي السلطة الأقوى ، وبالتالي منحت لها إختصاصات تشريعية في صورة لوائح تنظيمية مستقلة عن الإختصاصات التشريعية للبرلمان ، ومستقلة عن اللوائح الأخرى التي تصدرها السلطة التنفيذية .

إلا أن هذا التحديد يؤدي إلى وضع القانون في المجال الإستثنائي والتنظيم في المجال العام للتشريع ، غير أن الواقع ليس بهذه الوضعية ذلك أن الهدف من هذا التحديد يبقى قائما على أساس أن القانون يهتم بالمسائل الهامة والخطيرة والعامّة في آن واحد ، حيث أنه ونظرا لتشعب وتنوع وتزايد المواضيع التشريعية وكثرتها وضرورة السرعة في البت في بعضها وإصدارها، لم يعد للبرلمان مثل هذه القدرات والإمكانات المادية والزمنية والظرافية ، لذلك أصبحت المسائل الأقل أهمية غير محددة كإختصاص للسلطة التشريعية وللقانون .<sup>1</sup>

#### رابعا : التمييز بين القانون واللائحة في الدستور

إن هذه المسألة بالغة التعقيد في الواقع العملي وحتى على المستوى النظري، حيث سبق وأن أشرنا إلى أن الدستور تبنى قيادا مزدوجا لصلاحيات البرلمان في مجالات التشريع، القيد الأول عمومي بين المنع والإباحة ، بينما الثاني فأفقي يتضمن التمييز بين المجالات المحفوظة للبرلمان ، بين تلك التي يكتفي فيها بوضع القواعد العامة والمبادئ وتلك التي ينزل فيها إلى التفاصيل والجزئيات ، وهكذا فإن المجالات التي يكتفي فيها المشرع بالمبادئ الأساسية فإن القانون يبقى على مستوى العموميات ، ومن هنا يصبح التعاون مع الحكومة ضروريا من أجل

<sup>1</sup> نعيمة عمير ، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الإقتصادية والسياسية ، العدد 01 سنة 2008 ، ص 14 ، 15 .

إصدار النصوص التطبيقية للقانون، ووضعه حيز التنفيذ وبدون هذه الإجراءات الحكومية لن يكون القانون قابلا للتطبيق.<sup>1</sup>

إن المجالات التي تعنيها القوانين ذات الطابع العام هذه مهمة بكل تأكيد ، ولكن المصالح التي ينظمها هذا القانون هي التي تكون إما أقل حيوية أو أكثر تقنية أو أكثر تعقيدا ، ولذلك يكتفي القانون بالمبادئ العامة تاركا التفاصيل للنصوص التنظيمية الصادرة عن الحكومة ، كما هو الحال في القوانين الإطار، وعلى كل حال فإن تصويت ممثلي الشعب على القانون هو ضمان أساسية لحماية المواطنين على مستوى المبادئ ، والحكومة هي التي تضع القانون موضع التنفيذ لاحقا .

علاوة على ذلك فإن الحدود بين النوعين من القواعد غير واضحة المعالم، فإنها في الواقع العملي قلما إحترمت من طرف البرلمان والحكومة على حد سواء ، فعلى البرلمان إحترام هامش إستقلالية السلطة التنفيذية ، لذلك لا يمكنه أن يحدد كل القواعد والإجراءات ، فالاختصاص التنظيمي لا يمكن إغفاله وهدمه نهائيا ، فالتفاصيل والتفسيرات والتوضيحات ضرورية فهي من مهام الحكومة في ممارستها للسلطة التنظيمية ، وفي المقابل لا يمكن للسلطة التنظيمية أن تستغرق في مجال القانون وتتوسع على حسابه ، إذ ينبغي على الحكومة أيضا إحترام سلطة التشريع المخولة للبرلمان ، فالقانون ليس مجرد تصريح بالنية يتعلق تجسيدها على السلطة التنفيذية فلا بد ألا يغرق البرلمان في عموميات مبالغ فيها

<sup>1</sup> يطرح التساؤل في بعض الأحيان :هل يمكن للحكومة تعطيل النصوص القانونية التي إستكملت جميع إجراءات إقرارها بما في ذلك الصدور بالجريدة الرسمية مادامت هذه الأخيرة تملك سلطة التنفيذ طبقا للمادة 125 ؟ يمكن الإجابة من منطلق الدستور الجزائري في حد ذاته الذي لم يجعل على عاتق الحكومة ممثلة بالوزير الأول المخول دستوريا بإصدار المراسيم التنفيذية أو التطبيقية كما يجب البعض تسميتها أي جزء دستوري لتأخره في إصدارها وبالتالي فإذا إكتفى البرلمان بوضع القواعد أو المبادئ العامة لنص قانوني ما دون تفصيل وترك ذلك للحكومة وإمتنعت عن إصدار المراسيم التطبيقية فإن ذلك من شأنه أن يضع النص القانوني في إطار التعطيل أو التجميد وهي ربما وضعية لم يقصدها المؤسس الدستوري الجزائري وعليه فإنه من الواجب بمكان إستدراك هذه الوضعية وإجراء تعديل على حكم المادة 125 بما من شأنه إلزام الحكومة بتطبيق النصوص القانونية بعد إستكمال الإجراءات المقررة دستورا وقانونا لإقرارها.

وآلا يكون عاما بشكل كبير ، بل لا بد أن يتضمن محتوى معقولا و عليه فمجال القانون الممنوح للبرلمان لا مجال لتدخل السلطة التنفيذية فيه ، لا على سبيل التعويض أو عن طريق التنفيذ<sup>1</sup>.

فالمنطق القانوني للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية لا يفترض أن تباشر هيئة سياسية واحدة إختصاصين في ذات الوقت ، والقصد بذلك ممارسة المؤسسة التنفيذية السلطة التنفيذية والإختصاص التشريعي في آن واحد .  
فعلينا أن نفرق بين القواعد التي لها أهمية من الجانب التنظيمي للحياة السياسية الاقتصادية والاجتماعية التي مردها مجال القانون والمبادئ الأساسية التي تعود إلى المجال التنظيمي .

إلا أنه وبالمقابل فقد أقر المؤسس الدستوري وضعا قانونيا مفاده توسيع دائرة التشريع الرئاسي إلى مجال القانون ، عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة ، بالإضافة إلى ماله عن طريق الوزير الأول من إختصاص تنفيذي متمم للقوانين ، وهكذا فإن مدلول السلطة التنظيمية لا يفصح فقط على أن للهيئة التنفيذية إختصاصا تشريعيا بمقتضى الدستور فحسب ، بل حدد أيضا الإطار الذي تتم فيه الممارسة لهذا الإختصاص التنظيمي على درجتين رئيس الجمهورية والوزير الأول ، حيث أنه بالعودة لحكم المادة 85 من دستور 1996 والتي تم تعديلها في 2008 حيث أصبح الوزير الأول يمارس المجال التنظيمي بعد موافقة رئيس الجمهورية بعد أن كان يمارسه بصفة مستقلة قبل هذا التعديل، فالوزير الأول يتولى إعداد وإصدار ونشر المراسيم المكملة للقوانين التي تعرف بإسم ( supplétif)بعد موافقة رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية، وهكذا فإن العلاقة التي أصبحت تربط رئيس الجمهورية بالوزير الأول بالمجال التنظيمي

<sup>1</sup>مسعود شيهوب ، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة ، ص 10 .

مفادها تحويل ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة للأول ونقل الإختصاص التنظيمي المتمم للقوانين للثاني ، تحت رقابة رئيس الجمهورية.<sup>1</sup> وهكذا يمكن القول أن إختصاص المشرع وإختصاص السلطة التنفيذية متكاملان وليس متناقضان، غير أنهما يوجدان على مستويين مختلفين أحدهما يخضع للآخر فالسلطة التنظيمية تخضع للقانون ، و إذا تجاوزت الحكومة مجالها التنظيمي فإن قراراتها تكون مشوبة بعدم الدستورية التي يختص بها المجلس الدستوري .

## المطلب الثاني

### مدى خضوع القانون والتنظيم للرقابة

#### أولا : حماية المجال التنظيمي من التشريع

إعمالا بالرقابة على أعمال القانون والتنظيم ، وجد ما يعرف بالحماية الخاصة بكل منهما عن طريق القضاء المختص ، فبالنسبة لحماية المجال التشريعي من تعدي أو تخطي التنظيم له، أمكن للقضاء الإداري وللمجلس الدولة أن يتصدى لهذا التعدي عن طريق الإلغاء أو البطلان إستنادا إلى عدم الشرعية ولخرق القواعد الدستورية وذلك بأثر رجعي .

ومع ذلك تبقى هذه الحماية محدودة إذا ما قورنت بحماية المجال التنظيمي من التشريع ، لأن اعتداء البرلمان على المجال التنظيمي يواجه التصدي له في كل مراحل التشريع من طرف المجلس الدستوري ، سواءا أثناء مناقشة المشروع و إقتراح اقانون أو عند التصويت عليه ، وذلك بإخطار من رئيس الجمهورية أو رئيسا المجلسين .

<sup>1</sup> عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ( دراسة مقارنة ) ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، طبعة 2009 ، ص 259 ، 264.

كما يمكن مواجهة هذا الإعتداء على التنظيم بعد التصويت على القانون وإصداره وهنا يقرر المجلس الدستوري عدم دستوريته ليحيله لرئيس الجمهورية من أجل التعديل إذا كانت هناك بعض المواد فقط غير دستورية أو إلى الإلغاء، وذلك بما يتماشى واللائحة التنظيمية ، وله أن يصدره بمرسوم رئاسي إن تم تعديله.<sup>1</sup>

وهذا التوجه هو الذي أكدته المادة 165 من الدستور التي نصت على :  
"يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الإختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات و إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية ..."

#### ثانيا : الرقابة على دستورية التنظيمات

بخصوص التنظيمات دائما فإن أحكام المادة 165 نجدها توحى أن التنظيمات بنوعها سواء تلك التي تصدر عن رئيس الجمهورية أو حتى التي تصدر عن الوزير الأول خاضعة للرقابة الدستورية ، إلا أنه وفي هذا الإطار نجد أن الفقه الدستوري فرق بين النوعين من التنظيمات ، أي بين التنظيمات التي تخضع للرقابة على الدستورية والتنظيمات التي لا تكون في حقيقتها إلا تنفيذا للقانون، وهي التي تخضع فقط لرقابة الشرعية عن طريق القضاء الإداري ، وليس أمام المجلس الدستوري.

فالمرسوم الرئاسي يستند مباشرة إلى نصوص الدستور أما المرسوم التنفيذي لا يتدخل إلا تطبيقا للقانون أو مرسوم رئاسي صدر من قبل ، وعلى هذا الرأي فإن المراسيم التنفيذية كأصل عام يصيبها عيب عدم الشرعية بدل عيب عدم الدستورية ، لأنها لا توجد إلا إستنادا لتشريع سابق صادر عن السلطة التشريعية

<sup>1</sup> نعيمة عمير، نفس المقال ، ص 20 .

بخلاف المراسيم الرئاسية ، فالغالب أن يصيها عيب عدم الدستورية لكونها تشريع قائم يستمد أساسه و مصدره وكذا قوته من النصوص الدستورية مباشرة .  
و الواقع أنه لا يمكن الجزم في هذا الموضوع بالنظر إلى عدم تلقي المجلس الدستوري لأي إخطار بخصوص مراقبة مدى دستورية نص تنظيمي، سواء مرسوم رئاسي أو تنفيذي إلى يومنا هذا ، ولعل السبب وراء ذلك هو ضيق مجال الإخطار من جهة وإحجام كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة عن استعمال هذه الصلاحية بحكم تجنبها مواجهة السلطة التنفيذية، و انتماهم السياسي للأغلبية المؤيدة لرئيس الجمهورية الذي يجعلهم في وضع لا يسمح لهم سياسيا باستعمال حق الإخطار من جهة أخرى .

### ثالثا : الرقابة من خلال مجلس الدولة الجزائري

وفي هذا الإطار فإن الدستور الجزائري لسنة 1996 منح مجلس الدولة حق التدخل برأي في مجال التشريع عن طريق مشاريع القوانين المقدمة من مجلس الوزراء إلى المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 119 من الدستور ، وهذه المشاريع تعبر عن القانون ومن هنا يصبح مجلس الدولة الحامي لعدم تخطي هذه المشاريع لمجال التنظيم المستقل<sup>1</sup>.

وبالمقابل فقد ورد في حكم المادة 04 من القانون 98 / 01 المتعلق بمجلس الدولة بعد مصادقة البرلمان عليه ، أي في شكلها الأول قبل عرض النص على المجلس الدستوري والتي نصت على : " .... كما يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة "

<sup>1</sup> نعيمة عمير، نفس المقال ، ص 20 .

إذ وسعت الفقرة الثانية من المادة الرابعة قبل عرضها على المجلس الدستوري من نطاق مشورة مجلس الدولة ، إذ وإلى جانب القوانين والأوامر أجازت له ممارسة الإستشارة في مجال النصوص التنظيمية من مراسيم رئاسية ومراسيم تنفيذية ، فيخطر المجلس من جانب رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالات ليبيدي رأيه حول مشروع مرسوم رئاسي أو مرسوم تنفيذي .

غير أن المجلس الدستوري وحال عرض الأمر عليه وفحصه لنص المادة الرابعة في فقرتها الثانية المذكورة، قدر أن هذا الاختصاص الواسع لمجلس الدولة فيه تجاوز لنص دستوري هو نص المادة 119 ، والتي قصرت تدخل مجلس الدولة فقط بالنسبة لمشاريع القوانين دون سواها ومن ثم أبعدت المراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> عمار بوضياف ، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والإزدواجية ، دار ربحانة ، الطبعة الأولى ، ص 68.



## الفصل الثاني

### مراحل العملية التشريعية

تعد عملية سن التشريع من المهام والوظائف الأساسية التي تضطلع بها مؤسسات الدولة الدستورية لتنظيم الحياة العامة للمجتمع في كافة المجالات السياسية ،، الإقتصادية و الإدارية، كما أن هذه العملية تعتبر المحور الأساسي والمجال الحيوي لتحريك وتفعيل العلاقات الدستورية الوظيفية بين سلطات ومؤسسات الدولة الدستورية المختلفة بصورة متناسقة ومتفاعلة ومتكاملة في الأداء<sup>1</sup>، وقد لعب الجهد العلمي القانوني المسمى بالفقه **jurisprudence** الدور الأكبر في مراحل وإجراءات العملية التشريعية، سيما في تطور القانون الروماني و تطور الشريعة الإسلامية ، بل إن البعض يرى أن العملية التشريعية التي تصل في نهايتها بصدور التشريع ، هي تعبير عن النضج القانوني والسياسي للمجتمع ، فإذا أردت أن تعرف نظاما بلغ غايته في تحقيق رغبات مواطنيه وعبر عن المشاركة السياسية والديمقراطية وحكم القانون فلا بد من أن تبدأ بالتحقق من سلامة العملية التشريعية ، وهذا ما أدركه تطور القانون الروماني لأن الرومان كانوا يطلقون كلمة **Lèges** على القوانين التي تصدرها المجالس الشعبية تمييزا

<sup>1</sup> العيد عاشوري ، نفس المقال ، ص 63.

لها عن قرارات الشيوخ، أو بمعنى آخر إرتبطت العملية التشريعية بأن تكون معبرة عن إحتياجات الشعب وأهدافه.<sup>1</sup>

وفي هذا الإطار فقد إتجه الدستور الجزائري بموجب نص المادة 98 منه إلى الإعتراف للبرلمان بسلطة الإختصاص بوضع القوانين في الدولة " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة .

وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه "

غير أن هذا التوجه من الدستور الجزائري لم يقصد به قصر العملية التشريعية على المؤسسة التشريعية بمفردها، بل منح حق المبادرة إلى كل من الحكومة والبرلمان، وذلك وفقا لنص المادة 119 من الدستور "لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين " وبهذا فإن الدستور جعل عملية المبادرة التشريعية أمرا مشتركا بين السلطتين التنفيذية من جهة عن طريق المبادرة التي تقدمها الحكومة ممثلة بالوزير الأول، وبين المجلس الشعبي الوطني عن طريق الإقتراح الذي يقدمه النواب .

والحقيقة أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ بهذا المنحى تأثرا بما أخذت به الكثير من الأنظمة النيابية المعاصرة، التي أصبحت تعترف للسلطة التنفيذية بحق تقاسم العملية التشريعية مع البرلمان، فإذا كان الأصل أن السلطة التنفيذية لا تتولى مهمة التشريع بإعتبار أن دورها يقوم على إعمال القوانين وإحكام تنفيذها،

<sup>1</sup> علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية، ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية، بيروت 03-06 فبراير 2003، مجل النواب اللبناني بمشاركة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية ، ص 1

غير أنه إستثناءا من هذا الأصل وتحقيقا للتعاون بين السلطات، جعل التشريع عملية مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.<sup>1</sup>

## المبحث الأول

### عملية صنع القانون بين الإقتراح البرلماني والمبادرة الحكومية

تعتبر عملية سن التشريعات الوظيفة الأولى و الأساسية التي يقوم بها البرلمان، ذلك أن الدساتير في مختلف الأنظمة المقارنة قد منحت هذا الدور بالأساس إلى البرلمانات، فالمؤسسات التشريعية تقوم بوظيفة التشريع وفق البيئة السياسية المحيطة بها داخليا وخارجيا ، فداخليا يحكم المؤسسة التشريعية أعضاء هذه المؤسسة وإنتماءاتهم الحزبية ، والمصالح التي يمثلونها ، إضافة بالطبع للمعلومات التي تسهل لهم إجراء العملية التشريعية أما من الناحية الخارجية فتتأثر عملية التشريع بشكل النظام السياسي (برلماني أو رئاسي ) والعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وطبيعة النظام الحزبي في الدولة .<sup>2</sup>

و الواقع أن علمية وضع القوانين لا يمكنها أن تتم إلا بالمرور على عدد من المراحل الإجرائية التي تصاحب العملية التشريعية، حتى يصبح هذا القانون نافذا وملزما بالنسبة المخاطبين به سواء كانوا أشخاصا طبيعيا أو معنوية .

هذا ويعتبر الدستور الجزائري من بين الدساتير التي أقرت للبرلمان القيام بالوظيفة التشريعية، وهو ما ينطبق فعلا على كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وهما غرفتي البرلمان الجزائري، إلا أن ذلك لم يمنع الدستور من جعل السلطة التنفيذية بدورها شريكا أساسيا للسلطة التشريعية في عملية وضع القوانين .

## المطلب الأول

<sup>1</sup> حسن البحري ، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الإقتصادية والقانونية ، المجلد 24 ، العدد الأول 2008 ، ص 412.

<sup>2</sup> عمرو هاشم ربيع، التشريع البرلماني ، مقال لموقع maker.htmwww.drshbair.ps/articles/laws

## الإقتراح البرلماني

أولاً : التاصيل التاريخي لظهور حق الإقتراح البرلماني :

يعود منح البرلمان حق إقتراح القوانين إلى فرنسا ، والواقع أن هذا الحق قد مر على ثلاث مراحل : المرحلة الأولى نظام الحكم المطلق **systeme monarchique** من 1714 إلى 1730 حيث إنحصرت المبادرة التشريعية في يد الحكومة وحدها ، ولكن الحكومة في ظل هذا النظام لم تكن تسن جميع القوانين التي تريدها إلا أنه كان بإمكانها أن تحول دون سن القوانين التي لا تروق لها ، وكان الملك كل شئ في الدولة وكان يمارس السلطة التشريعية بالتعاون مع مجلس النواب الذي لم يكن يملك من الإختصاصات إلا التصويت على القوانين التي يقترحها الملك ، ولم يكن للمجلس أن يعدل فيها شيئاً دون إرادة الملك .

المرحلة الثانية هي مرحلة النظام الجمهوري **le systeme republicain** وذلك من 1791 إلى 1793 حيث إنحصر حق إقتراح القوانين في يد البرلمان، وكان هذا النظام تطبيقاً ضيقاً لا هوادة فيه لمبدأ توزيع السلطات ، وإعلاناً عن عدم الثقة في السلطة التنفيذية ، أما المرحلة الثالثة فهي مرحلة النظام المختلط **systeme mixte** في دستور 1830 ، حيث توزع حق إقتراح القوانين بين الحكومة والنواب وهو النظام الذي كرس في دستور 1875 .

ثانياً : مفهوم الاقتراح البرلماني :

إن الإقتراح، هو المرحلة الأولى التي تنبثق منها عملية تشريع القانون، وهي تبدأ منذ أعداد المشروع الأولى للقانون حتى تقديمه إلى السلطة المختصة بالتشريع وفقاً لأحكام الدستور لمناقشته والتصويت عليه.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> هشام القاسم ، المدخل إلى علم الحقوق ، المطبعة العلمية ، دمشق ، طبعة 1971 ، ص 137.

وأكدت الاتجاهات الفقهية أن نقطة البداية في أي قانون هي: الإقتراح، حيث إن إقتراح القانون هو أول المراحل التي يمر بها وضع التشريع العادي، فهو يبدأ بصورة إقتراح ويسمى مشروع قانون.<sup>1</sup>

فسن التشريع العادي يحتاج إلى مراحل مختلفة، والمرحلة الأولى تتجسد في إقتراح القانون، حيث يبدأ وضع القانون أو سنه بالإقتراح، بمعنى عرضه على السلطة التشريعية.<sup>2</sup>

وعلى هذا الأساس، فإن إقتراح القوانين هو العمل الذي يمثل جوهر القانون ويؤسس لبنته الأولى، ذلك إن القانون هو في الأصل فكرة يراد إدخالها في النظام القانوني، وإقتراح الأخذ بهذه الفكرة إذن هو أول مرحلة في عملية سن التشريع.<sup>3</sup>

كما أن مفهوم إقتراح القانون المقصود به عرض مشروع القانون على الجهة التي حددتها وثيقة الدستور<sup>4</sup>، ويرى البعض أن الإقتراح يقصد به، عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع، ابتغاء استيفاء الإجراءات الواجبة دستورياً لصدور تشريع به.<sup>5</sup>

وفي ضوء ما تقدم، فإنه من الواضح أن الاتجاهات الفقهية قد تعددت وتباينت في تحديد معنى الإقتراح، وهكذا فإن مفهوم الإقتراح يتحدد في كونه العمل الذي يؤسس اللبنة الأولى للقانون، ويحدد مادته ومحتواه.

ووفقاً لهذا المنطق فإن الإقتراح هو اللبنة الأولى في البناء القانوني، ومن دونه لا يقوم فهو إذن جزء منه، وليس عملاً خارجاً عنه، إذ أن الإقتراح يعتبر ركناً أساسياً في عملية التشريع، وهو الذي يجعل أعضاء الهيئة التشريعية قادرين على

<sup>1</sup> حبيب إبراهيم الخليلي، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون، دم ط ج، الجزائر، 1980، ص 95.

<sup>2</sup> محمد حسن القاسم، المدخل إلى القانون، القاعدة القانونية، الدار الجامعة، بيروت، 1998، ص 142.

<sup>3</sup> أحمد سلامة، المدخل لدراسة القانون، الكتاب الأول، القاعدة القانونية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974، ص 129.

<sup>4</sup> عبد المنعم فرج الصدة، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980، ص 75.

<sup>5</sup> عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، مطبعة الآداب، ص 254، 253.

فحص مشروع القانون وإقراره، وان خلق التشريع انما هو ثمرة عمليات مجتمعة ومتكاملة .

هذا ويشترط أن يكون موضوع الإقتراح من المسائل التي يعالجها القانون وفقا لدستور الدولة ، كما يشترط أن يتقدم بالإقتراح من ينيط به الدستور هذه المهمة.

### ثالثا : حق الاقتراح البرلماني في الدستور الجزائري :

أما في الجزائر فقد أنيطت هذه المهمة بالمجلس الشعبي الوطني عن طريق النواب دون أعضاء مجلس الأمة ، وهذا ما نصت عليه أحكام المادة 119 من الدستور ، التي نصت على " أن لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين "

إلا أن التساؤل قد يثار حول سبب إستبعاد مجلس الأمة من ممارسة حق الإقتراح؟ وكذا حول مدى إطلاق يد البرلمان من الناحية الدستورية في ممارسة عملية الإقتراح ؟

### 01/- أسباب إستبعاد مجلس الأمة من ممارسة حق الإقتراح

في الحقيقة إن ما يسمى بعقانة الحياة البرلمانية قلص من مضمون هذا الحق أي الإقتراح بالنسبة للبرلمان، هذا فضلا على أن مصدر الغرف الثانية أسهم إلى حدّ كبير في سحبه منها أو على الأقل تضيقه، والواقع أن هذا الوضع فرضته إلى جانب ذلك أسباب موضوعيّة ، ذلك أنه حتى مع إقرار هذا الحق للبرلمانيين قانونا، يعزف هؤلاء عن إعماله على نحو جعل نشاطهم على هذا الصعيد منعذما، فالطابع المعقّد للحياة الإقتصاديّة والإجتماعيّة، والعجز المادي والفني اللذين طبعا العمل البرلماني عوامل أسهمت في احتجاب البرلمان على هذا الصعيد.

وإذ تصدق هذه التبريرات في مجملها على موقف المؤسس الدستوري بمناسبة سحبه لحق المبادرة من مجلس الأمة، فإن أسبابا خاصة ترتبط بالحياة المؤسساتية في الجزائر تقف وراء ذلك، ويتعلق الأمر بالدور المنوط بمجلس الأمة المتمثل في تأمين ثبات المنظومة التشريعية، والتحكّم في تدفق القوانين، قصد استبعاد كل نص تشريعي من شأنه المساس بالإستقرار والسلم الإجتماعيين، وفي أسوأ الأحوال إرجاءه و منح فرصة لفتح نقاش هادئ ومتمرو لا تتحكّم فيه الوعود الإنتخابية وذلك من خلال سحب النص ومنع تقديمه ثانية إلا بعد مرور سنة كاملة من تاريخ السحب، هذا المطلب الملح هو الذي إفتقرت إليه المنظومة المؤسساتية في الجزائر غداة تطبيق دستور 1989، وحتى لا يلتفت عنه مجلس الأمة و يظل هاجسه الرئيس، عمد المؤسس الدستوري إلى سحب حق المبادرة منه، فالنظام المؤسساتي بقدر ما هو في غنى عن أدوات لتفعيل المبادرة بنصوص تشريعية، هو في حاجة إلى جهاز مثبت و مفرمل للتجاوزات المحتملة للديمقراطية، هذه المهمة التي أراد المؤسس الدستوري لمجلس الأمة النهوض بها، و التي ترتب عنها تضيق حقه في المبادرة.<sup>1</sup>

## 02/- القيود الدستورية الواردة على حق إقتراح القوانين

وضع الدستور عددا من القيود على حق الإقتراح الممنوح لنواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، حيث أن اقتراحات القوانين لا تكون مقبولة إلا إذا تقدم بها عشرون نائبا من المجلس، وبالرجوع إلى مختلف المواد المنظمة لهذا الحق، نجد أنه شبه محاصر بعدة قيود شكلية وموضوعية بإمكانها أن تضيق من مجال إقتراحات النواب للقوانين بدرجة كبيرة:

<sup>1</sup> محمد عمران بوليفة، الدور المعدل للغرف البرلمانية الثانية في الوظيفة التشريعية " مجلس الأمة نموذجا"، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول " التطوير البرلماني في الدول المغاربية"، تنظيم جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، السنة الجامعية 2010-2011، ص 3.

1. إشتراط مراعاة الصياغة القانونية مع التبويب والعنونة اللازمتين زيادة على تحرير النص في شكل مواد قانونية .
  2. القرار الفصل في قبول إقتراحات القوانين يعود لمكتب المجلس الشعبي الوطني الذي له صلاحية رفضها وبالتالي تصبح وكان لم تودع أصلا .
  3. إشتراط تقديم الإقتراحات من عشرون نائبا على الأقل وهو ما يشكل عائقا على نشاطات النواب في المجال التشريعي ومكبحا حقيقيا للمجلس لأن عدد النواب يعتبر كبيرا وتعجزيا بالنسبة للأقلية البرلمانية .
  4. وجوب تبليغ الحكومة بالإقتراحات البرلمانية لإبداء رأيها فيها خلال مدة شهرين وهي مدة طويلة نسبيا قد تؤدي إلى تأخير دراسة المبادرات بعد تأخر رد الحكومة ، وبالتالي تأخر عرضها على اللجنة المختصة في حالة قبولها .
  5. إمكانية إعتراض الحكومة على أي إقتراح إستنادا للمادة 121 من الدستور التي تنص على أنه " لا يقبل إقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية ، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في الفصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المقترح إنفاقها.<sup>1</sup>
- و بخصوص النقطة السالفة المتعلقة بالتشريع المالي، فإننا نجد أن هذا الشرط قلل بشكل كبير من حظوظ البرلمان في ممارسة سيادته في المجال المالي، خاصة وأنه لا يوجد أدنى شك في أن تنفيذ أي قانون يحتاج لإعتماد مالي ، ويبدو صعبا أن يقدم النواب إقتراح قانون يوافق شرط المادة 121 ، وكما كتب الأستاذ "شاندرناغور" " André Chandernagor " أن هذا الشرط يعد بحق " مقصلة " لعدم فيها إقتراحات القوانين ، وهذا يؤكد أن الإقتراح بالقانون من

<sup>1</sup> نصر الدين معمري ، التشريع عن طريق المبادرة ، مجلة النائب ، العدد 4 ، السنة الثانية 1425-2004 م ، ص 24.



طرف النواب في المجال المالي يخرج من نطاق المجال التشريعي المكفول دستوريا للبرلمان ، وتبقى من الإختصاصات الحصرية للحكومة لها أن تنظمها في شكل مشاريع قوانين يكون فيها للبرلمان فرصة الإطلاع عليها ومناقشتها وتكوين قناعة حولها ، أو أن تصبها في المجال التنظيمي المحجوز لها .<sup>1</sup>

ف عند الرجوع مثلا إلى الفقرة الثامنة من المادة 44 من القانون العضوي 02/99 نجد أن مشروع قانون المالية بالمقارنة مع المشاريع القانونية الأخرى يتمتع بحصانة كبيرة ، فحتى ولو لم يحرز النص الأغلبية في أجل 75 يوما يقوم رئيس الجمهورية بإصداره بأمر له قوة القانون ، مع عدم خضوعه للرقابة البرلمانية اللاحقة التي تخضع لها بقية الأوامر ، وإن دل ذلك على شيء يدل على سلطة رئيس الجمهورية في إنتهاك سلطة البرلمان في المجال المالي لا سيما محتوى الفقرة 12 من المادة 122 التي تعتبر التصويت على الميزانية العامة للدولة ضمن إختصاصات البرلمان ، ومن جهة أخرى فإن ذلك يجعل تدخل اللجنة المتساوية الأعضاء دون معنى في حالة الخلاف بين الغرفتين طالما أن استمرار الخلاف لا يؤدي إلى سحب المشروع من طرف الحكومة .

وهكذا يمكن الإستنتاج أن الدستور جعل من دور المجلس الشعبي الوطني في مجال إقتراح النصوص التشريعية مقيدا بشكل كبير، فهو لم يطلق يده في هذا الإطار وإنما جعله دائما مرتبطا في ذلك بمدى مسايرة الحكومة أو السلطة التنفيذية ، وغضها الطرف عن الإقتراحات التي يتقدم بها نوابه ، إلا أنه ومع ذلك فقد تمكن البرلمان في أكثر من مناسبة من تمرير إقتراحاته لكن في شكل تعديلات على النصوص التي تبادر بها الحكومة<sup>2</sup> ، وفشل كذلك في أكثر من مناسبة .<sup>2</sup>

<sup>1</sup> عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، ص 29.

<sup>2</sup> نجح نواب حركة الإصلاح الوطني في تمرير مقترح بتعديل المادة 42 من قانون المالية لسنة 2003 و المتعلقة بمنع استيراد الخمر في حين تمكن نواب المجلس الشعبي الوطني من جمع 152 توقيع لإقتراح قانون لتجريم الإستعمار إلا أن هذه المبادرة فشلت ولم تمر .

ويتضح مما سبق أن دور البرلمان في التشريع قد أحيط بقيود متعددة الأشكال جعلته ينطمس ولا يحتل إلا مرتبة ثانوية في ممارسة وظيفته الأصلية التي أصبحت الحكومة تستحوذ عليها من خلال سلطتها الواسعة والحررة في المبادرة بالقوانين ، كما يتضح ذلك من خلال حصيلة البرلمان خلال الفترات التشريعية المختلفة فخلال العهدة التشريعية الرابعة من 1997 إلى 2002 صادق البرلمان على 60 قانونا ، و لا يوجد من بينها إلا إقتراحا واحدا وهو القانون الأساسي لعضو البرلمان ، علما أن هذا القانون أدخلت عليه عدة تعديلات من طرف الحكومة ، وخلال الفترة التشريعية الخامسة من 2002 إلى 2007 صادق البرلمان على 93 قانونا من بينها 59 مشاريع قوانين 33 أمرا و إقتراح واحد خاص فقط بتعديل قانون الإنتخابات ، أما خلال العهدة التشريعية السادسة من 2007 إلى 2012 فقد صادق المجلس على 72 قانونا ولا يوجد من بينها ولا إقتراح صادر من النواب<sup>1</sup>

### 03/- دور البرلمان في مجال تعديل الدستور

يعتبر التعديل الدستوري ضرورة قانونية وسياسية في جميع الأنظمة الدستورية ، ذلك أن الدستور هو القانون الأساسي في الدولة يقبل التعديل في كل وقت ، أما من الناحية السياسية فإن الدستور يقوم بوضع القواعد الأساسية للدولة وفقا لأوضاعها السياسية والإقتصادية والإجتماعية وقت صدوره ، ولا بد لهذه الأوضاع من مسايرة قانون التغيير والتطور المستمر ، ولا بد من إيجاد تنظيم لوسائل سلمية شرعية لتعديل القواعد الدستورية ، حتى لا تؤدي الحاجة

<sup>1</sup> أومايوف محمد ، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري ، أطروحة دكتوراه في القانون ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، السنة الجامعية 2012-2013 ، ص 226 .

والضرورة إلى تعديلها بطريق مصحوب بالعنف غير الشرعي، أو حصول تنافر وتباعد بين النصوص الدستورية والواقع السياسي في الدولة.<sup>1</sup>

وهكذا فإن الدستور الجزائري منح للبرلمان بغرفتيه حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وذلك من خلال أحكام المادة 177 " يمكن ثلاث أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا بإقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الإستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه " .

و عليه فإن البرلمان المنعقد بغرفتيه معا يبادر بإقتراح نص تعديل الدستور على رئيس الجمهورية ، بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه على أن يحال النص على رئيس الجمهورية الذي يعرضه على الإستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه ، وهنا فإن رئيس الجمهورية يقوم بإجراءين الأول هو عرض الإقتراح على الإستفتاء والثاني هو الإصدار ، إلا أن الوقوف عند عبارة "يمكنه" تجعل الأمر وكأنه مرتبط بموافقة رئيس الجمهورية، فالإمكانية لا تفيد الإلزامية إذ بمفهوم المخالفة يمكن لرئيس الجمهورية أن لا يعرض الإقتراح على الإستفتاء الشعبي، وبالتالي لا يحدث الإصدار لأن الإصدار هو إجراء لاحق لعملية الموافقة، ولو كان الأمر غير ذلك، أي أن رؤية المؤسس الدستوري كانت تتجه إلى إلزام رئيس الجمهورية بعرض الإقتراح على الإستفتاء، ومن ثم الإصدار لثم إستعمال صيغة الوجوب في هذا الإطار، وكانت المادة 1/177 وردت على الشكل التالي " ... على رئيس الجمهورية الذي يعرضه على الإستفتاء الشعبي " أو " الذي ينبغي أن يعرضه على الإستفتاء الشعبي " .

<sup>1</sup> أحمد العزي النقشبدي، تعديل الدستور " دراسة مقارنة "، دار الوراق للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى 2006 ، ص1

وبالمقابل يمكن إعطاء تفسير آخر لهذه المادة أي المادة 177 وهي أن رئيس الجمهورية قد يتجاوز الإستفتاء الشعبي ويلجأ إلى الإصدار مباشرة ، لكن هذا الطرح يعتبر تجاوزا لنص المادة 2/177 في حد ذاتها التي تربط الإصدار بالموافقة الناتجة عن الإستفتاء الشعبي .

وبالنهاية يمكن القول أن صياغة المادة 177 من الدستور جاءت بشكل مقصود ، ذلك أنه ومادام الدستور منح الأولوية لرئيس الجمهورية في مواجهة بقية المؤسسات ، فإن سلطة الإقتراح بالتعديل الدستوري التي منحها الدستور للبرلمان بغرفتيه تبقى مشروطة دائما بموافقة رئيس الجمهورية بالأساس، فعبارة يمكنه كانت تعني أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يقدم الإقتراح بالتعديل الدستوري للإستفتاء ومن ثم الإصدار إذا كان متفقا مع البرلمان في هذا الخصوص ، ويمكنه عدم القيام بذلك إذا لم يكن على وفاق مع البرلمان، وهنا يمكن القول أن الدستور قد راعى إمكانية وجود أغلبية معارضة لرئيس الجمهورية ، ومادام الدستور يمنح الأولوية كما قلنا لرئيس الجمهورية فلا يمكن لإقتراح البرلمان أن يمر إلا إذا كان محلا للموافقة من قبل رئيس الجمهورية وهذا يعني أن وضعا كهذا يفرض وجوب التوافق السياسي بين السلطة التنفيذية من جهة والسلطة التشريعية من جهة أخرى، وهذا طبعا في إطار المحافظة على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

## المطلب الثاني

### المبادرة الحكومية

إن سن القوانين عملية طويلة ومعقدة سواء من حيث الإجراءات أو القنوات التي تمر بها ، فهي تبدأ من المبادرة التي قد تكون من السلطة التنفيذية ثم تعرض للدراسة والمناقشة فالموافقة عليها ، وتعرف المبادرة بالقوانين على أنها " إقرار

الحق بإيداع نص قانوني من أجل مناقشته والمصادقة عليه من قبل البرلمان"،  
وبالنظر إلى أهمية هذا الحق ، فقد ظل محل صراع بين السلطتين التنفيذية  
والتشريعية فبيما عمدت الأولى إلى إحتكاره وتوظيفه كأداة هيمنة وتأثير على  
البرلمان، عمل هذا الأخير على افتكاكه منها باعتباره مظهرا أساسيا لاستقلاله،  
وقد خلصت النظرية الليبرالية بهذا الشأن إلى صيغة توفيقية جعلت من المبادرة  
حقا مشتركا بين السلطتين التشريعية من جهة والتنفيذية من جهة أخرى.<sup>1</sup>  
والواقع أن مزايا المبادرة الحكومية متعددة خصوصا من حيث جدية أفكارها  
وعمق دراستها و حسن صياغتها وتطابقها مع السياسة العامة للدولة وصدورها  
في حدود إمكاناتها المالية ، فالحكومة بحكم موقعها على قمة الصرح السياسي  
تستطيع الحكم على النظام التشريعي السائد ، وتبين مواضع النقص والقصور فيه  
، ولها أن تستعين في ذلك بالأجهزة المتخصصة التي تقوم بجمع المعلومات  
والتنسيق بينها لمناقشتها في مجلس الوزراء.<sup>2</sup>

وهكذا فإن عملية المبادرة بالقوانين تلعب الدور الأهم في عملية صناعة القانون،  
الذي أضحي آلية لتنظيم المجتمعات وحفظ الحقوق وضمان إستقرار المعاملات ،  
هذه الأهمية للمبادرة هي التي جعلتها محل تنازع بين السلطتين التشريعية و  
التنفيذية خاصة في فرنسا عبر التطور الدستوري لها ، فقبل الدستور الفرنسي  
لعام 1791 كان الملك هو المشرع ، أي إنفراد السلطة التنفيذية بالتشريع ، أما في

<sup>1</sup> محمد عمران بوليفة ، نفس المقال ، ص 3.

<sup>2</sup> عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى  
1980، ص 12.

الواقع أن مشاريع القوانين تحضر على مستوى كل وزارة في إطار صلاحياتها وقبل الشروع في عملية الإعداد يتوجب  
على القطاع الوزاري المعني مراعاة :

- الغاية المراد تحقيقها من النص التشريعي والأدوات التنظيمية أو المالية التي يمكن إستخدامها لتحقيق هدف الحكومة .  
- الآثار الإيجابية والسلبية التي يمكن أن تترتب على تطبيق النص والآليات المطلوبة لتنفيذه .  
- الأثر المالي أو التكاليف المباشرة المحتملة التي قد يستعملها القطاع عند التزامه بالخيارات المعروضة .  
- الفوائد المحتمل تحقيقها من النص بين مختلف فئات المجتمع والتأكد من إمكانية تنفيذ أحكامه دون أي عوائق .  
للمزيد أنظر: بوخاري يحيى ، " آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله" مداخلة أمام اليوم الدراسي المنظم من طرف مركز  
البحوث القانونية و القضائية ، الجزائر 15 فبراير 2009 .

دستور 1791 فقد إنقلب الوضع لصالح السلطة التشريعية إذ نص على ما يلي :  
" **يفوض الدستور الهيئة التشريعية لوجودها بإقتراح و سن القوانين** " <sup>1</sup> و إحتفظ الملك إلى جانب ذلك بحق دعوة البرلمان إلى النظر في أي موضوع يبدو ذا أهمية ، والدافع في حصر هذا الحق في يد السلطة التشريعية هو حماية الحريات العامة، بحجة أن تخويل التاج ممارسة هذا الحق يمثل خطرا على هذه الحريات ، ثم عاد الدستور الفرنسي لسنة 1852 بالمبادرة إلى رئيس الجمهورية من جديد حيث نصت المادة 08 منه على : " **لرئيس الجمهورية حق المبادرة بإقتراح القوانين بمفرده** " وبالتالي حصر حق المبادرة في يد السلطة التنفيذية ، بينما يحتفظ البرلمان بصلاحيته المناقشة و التصويت على القوانين ، وبالتالي تجريد هذا الأخير من صلاحية إنتاج القوانين ، هذه الصلاحية التي تعود في الأصل إليه ، إلا أن المادة 30 منحت لمجلس الشيوخ عرض الخطط الرئيسية للمبادرة بإقتراح قانون في تقرير يوجه إلى رئيس الجمهورية وذلك في محاولة لرد الإعتبار له ، ثم جاء دستور سنة 1875 أو دستور الجمهورية الثالثة بالجديد خلافا للدساتير السابقة حيث تم إنشاء مجلسين لهما نفس الإختصاصات التشريعية هما مجلس النواب والثاني مجلس الشيوخ يحق لكليهما المبادرة بالقوانين ، عدا المبادرة بالقوانين المتعلقة بالميزانية التي أعطي اختصاصها للمجلس الأول دون الثاني ،<sup>2</sup> أما مبدأ الشراكة فهو ما جاء به دستور 1946 حيث منح حق المبادرة لكل من رئيس مجلس الوزراء ونواب البرلمان وفق المادة 1/14 ثم جاء دستور 1958 ليؤكد على هذه الشراكة بين الجهازين التنفيذي والتشريعي .<sup>3</sup>

1 Constitution du 14 janvier 1852 Art. 8. "Il a seul l'initiative des lois."

2 Léon Duguit, Manuel de Droit Constitutionnel, Edition Panthéon-Assas Paris II , p 497

<sup>3</sup> ثامري عمر ، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، السنة الجامعية 2005-2006 ، ص 35.

هذا ويعتبر الدستور الجزائري من الدساتير التي إعترفت للحكومة بحقها بالمبادرة بمشاريع القوانين ، وذلك بالتساوي مع المجلس الشعبي الوطني<sup>1</sup> ، وهذا ما نصت عليه المادة 119 من الدستور والتي تنص على أنه " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين ، على أن تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني " <sup>2</sup> هذا فضلا عن منح السلطة التنفيذية حق المبادرة بتعديل الدستور عن طريق رئيس الجمهورية .

أولا : إجراءات تقديم المبادرة بمشروع القانون :

01/- عرض مشروع القانون على إجتماع الحكومة :

قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 كان الدستور الجزائري ينص على مجلس تنفيذي يعقد على مستوى رئاسة الحكومة يتكون من رئيس الحكومة الذي يرأسه والوزراء الذين هم أعضاء فيه ، و هو الذي كان يسمى بمجلس الحكومة وفق نص المادة 85 من دستور 1996 ، وهكذا فإن الإتجاه نحو إلغاء الثنائية القطبية على مستوى الجهاز التنفيذي ، جعل من التعديل الدستوري في 2008 يلغي منصب رئيس الحكومة ليستبدل بمنصب الوزير الأول ، هذا فضلا عن إلغاء مجلس الحكومة ، والواضح أنه في ظل التوجه الجديد للدستور الجزائري والرامي إلى توحيد السلطة التنفيذية وجعلها واحدة موحدة بيد رئيس الجمهورية لم يعد بالإمكان القبول بوجود مجلسين تنفيذيين في آن واحد مجلس الحكومة من

<sup>1</sup> إعترفت الجزائر عبر مختلف دساتيرها بحق السلطة التنفيذية بالمبادرة بمشاريع القوانين وذلك و ذلك على أساس الشراكة مع البرلمان في دستور 1963 1/36 و دستور 1976 في المادة 1/148 ثم في دستور 1989 حيث نقل المبادرة إلى رئيس الحكومة بدلا من رئيس الجمهورية في المادة 1/113 .  
<sup>2</sup> المادة 119 من الدستور تجد أصلها في حكم المادة 39 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 :

"L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. "

جهة ومجلس الوزراء من جهة أخرى، إلا أن التعديل الدستوري مكن للوزير الأول حق الإجتماع بأعضاء الحكومة ، وذلك من خلال تفويض رئيس الجمهورية لهذا الأخير لجزء من صلاحياته لرئاسة الإجتماعات الحكومية وفق أحكام المادة 77 /6 من الدستور ، وهذا الأمر يعتبر بديلا عن مجلس الحكومة.

وهكذا فإن مجلس الحكومة كان سابقا يتدارس المشروع التمهيدي للنص القانوني المقدم ويصادق عليه قبل عرضه على مجلس الوزراء، باعتبار أن المبادرة تعتبر إختصاصا أصيلا لرئيس الحكومة حينذاك وفقا للدستور ، إلا أنه وبعد التعديل الدستوري لسنة 2008 الذي ألغى مجلس الحكومة أصبحت مشاريع القوانين تطرح مباشرة على مجلس الوزراء لدراستها والمصادقة عليها، أما طرح المشروع التمهيدي للنص القانوني على إجتماع الحكومة فهو مجرد عمل يدخل في إطار تنسيق العمل الحكومي فقط ، إلا أنه وبالمقابل فقد حافظ التعديل الدستوري لسنة 2008 على دور الوزير الأول في المبادرة بمشاريع القوانين بشكل منفرد كما هو واضح في حكم المادة 119 من الدستور .

إلا هذا الطرح قد لا يتفق مع رؤية أخرى تتمثل في الدور الذي يمكن أن يمارسه رئيس الجمهورية في ممارسة حق المبادرة ، بمعنى هل المادة 119 من الدستور إستبعدت رئيس الجمهورية من هذا الحق ومنحته فقط لرئيس الحكومة أو الوزير الأول حاليا ؟

02/- مرور مشروع القانون على مستوى مجلس الوزراء ودور مجلس الدولة :  
نصت أحكام المادة 3/119 على " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس



الشعبي الوطني" وبالتالي فإن مرور مشروع النص القانوني أمام مجلس الوزراء هو إجراء دستوري وجوهري كذلك في إطار المبادرة الحكومية ، وهكذا فإن مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية هو الذي يملك صلاحية الحسم في التقدم بأي مشروع قانون في إطار المبادرة ، وما دام رئيس الجمهورية يرأس مجلس الوزراء، فإن دوره الحاسم في ممارسة حق المبادرة لا غبار عليه كونه هو رئيس مجلس الوزراء والرئيس الوحيد للسلطة التنفيذية، وبالتالي فله أن يوجه، ويصحح، ويعدل، ويضيف في مشروع النص القانوني خصوصا وأن التعديل الدستوري الأخير في 2008، جعل الحكومة مرتبطة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ، وليس برنامجها كما كان الأمر سابقا في دستور 1996 ، وبالتالي فإن مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة ، يفترض فيها أن تعكس الأفكار التي يتضمنها برنامج رئيس الجمهورية.

وحتى قبل ذلك فإن الدستور الجزائري لسنة 1996 لم يمنح رئيس الحكومة سلطة مطلقة وحررة في مجال المبادرة الحكومية ، فبالعودة لحكم المادتين 4/77 و 3/119 فإن الأولى تشير إلى أن رئيس الجمهورية " يرأس مجلس الوزراء " أما الثانية " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ... " وبالتالي فرئيس الجمهورية بإعتباره رئيسا لمجلس الوزراء كان يشترك إشتراكا مباشرا في عملية

كان الدستور الجزائري قبل تعديله في 2008 يشير إلى برنامج ينفرد به رئيس الحكومة دون الإشارة إلى أي برنامج لرئيس الجمهورية والواضح أن الدستور الجزائري حينها وقع في تناقض كبير حيث جعل من السلطة التنفيذية ذات قطبين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في حين ركز من سلطات رئيس الجمهورية وجعلها أقوى في مواجهة بقية المؤسسات وبالتالي فإن قوة رئيس الجمهورية التي يستمد مصدرها من الشعب الذي إنتخبه وفق برنامج سياسي ستكون في مواجهة قوة أخرى هي لرئيس الحكومة الذي يفترض أنه يمتلك دعم الأغلبية البرلمانية التي إنتخبت من طرف الشعب بدورها لكن قد لا يثور الإشكال إذا كان رئيس الجمهورية يحظى بدعم الأغلبية البرلمانية وبالتالي رئيس الحكومة فإن برنامج رئيس الحكومة هو نفسه برنامج رئيس الجمهورية لكن الإشكال إذا كنا بصدد أغلبية معارضة لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ينحدر من هذه المعارضة والتي يعطيها الدستور الحق في التقدم ببرنامجه فأى البرنامجين سننفذ أبرنامج رئيس الجمهورية المنتخب أم برنامج الحكومة صاحبة الأغلبية المنتخبة من الشعب هي كذلك؟ وهكذا فإن تعديل 2008 أنهى هذا الجدل بأن جعل الحكومة ملزمة بتنفيذ خطة لأجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية حتى ولو كان البرلمان من أغلبية معارضة علما أن الدساتير الجزائرية لم تجعل رئيس الجمهورية مقيدا بالأغلبية البرلمانية في تعيين الحكومة لكن ضروريات العمل السياسي تفرض التوافق و الإنسجام بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أو الوزير الأول حاليا تقاديا لأي إنسداد .

المبادرة ، وهكذا فالعملية تحولت إلى إرث مشترك بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة حينها،<sup>1</sup> وعليه فإن تعديل 2008 ما جاء إلا ليعزز دور رئيس الجمهورية ، ويؤكد على أنه أصبح حاليا هو صاحب الإختصاص الأصيل في مجال المبادرة الحكومية ، بينما الوزير الأول هو معبر ومنفذ فقط لتصورات رئيس الجمهورية و التي يسعى إلى ترجمتها فيما بعد على شكل مشاريع نصوص قانونية تقدم إلى البرلمان لتتم الموافقة عليها في إطار الإجراء التشريعي المحدد دستوريا.

إلا أنه ومع ذلك فقد نصت المادة 119 على وجوب المرور على مجلس الدولة لإبداء رأيه حول مشاريع القوانين ، و ذلك قبل عرضها على مجلس الوزراء ، والواقع أن مجلس الدولة يستمد وظيفته الإستشارية هذه من حكم المادة 119 وكذا القانون 01/98 المتضمن إختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله في المادة 04 والتي جاء فيها " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون و الكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي ". ومن نص المادة 12 من ذات القانون حيث ورد فيها : يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 04 أعلاه ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية " من هذه النصوص يمكن الإستنتاج أن مجلس الدولة غرفة مشورة بالنسبة للحكومة في مجال التشريع ، فإن أرادت تقديم مشروع قانون ما تعين عليها اللجوء إلى مجلس الدولة ، وأخذ رأيه بخصوص هذا المشروع ولعل الهدف الذي يكمن من وراء إشراك مجلس

<sup>1</sup> فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري ، ص 127.

الدولة في هذا الإطار ، هو الحرص على إحداث التنسيق بين النصوص القانونية و تفادي عدم الإنسجام بينها.<sup>1</sup>

غير أنه ومع ذلك فإن السؤال الذي يتبادر إلى الأذهان يتمثل في مدى إلزامية الآراء التي يبديها مجلس الدولة ؟ فإذا أصدر رأياً بضرورة إعادة النظر في مشروع القانون من جديد أو تعديل مجموعة من مواده أو إثراءه فهل تكون له آثار معينة لدى الحكومة؟

تتحصر الإجابة على هذا السؤال في أثرين أحدهما إجباري والآخر اختياري:

#### ■ الأثر الإجباري:

##### أ- الإلزامية بنص الدستور :

نظم الدستور الأثر الشكلي للرأي الإستشاري لمجلس الدولة بالنص عليه في المادة 03/119: " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة .." وهكذا فإن رأي مجلس الدولة له آثار إجبارية كوثيقة شكلية ، من الواجب الإلتزام بها ، وإرفاقها ضمن أوراق ملف مشروع القانون ، حتى يقبل من طرف المجلس الشعبي الوطني .

أما في حالة عدم الإلتزام بحلقة الإستشارة كجزء من الخطة الثلاثية في تكوين عملية التشريع الخاصة بمشاريع القوانين الحكومية فيكون المتوج من مثل هذا المشروع فاقدا لدستوريته .

##### ب- الإلزامية بنصوص القانون :

وهي التي تستشف من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة خصوصا المادتين 04 و 12 اللتين تدلان على الإلزامية من المعنى العام الذي يمكن إستخلاصه بالتحليل وفهم المصطلحات ، فالأولى تشير إلى الإبداء والتقديم

<sup>1</sup> اعمار بوضياف ، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والإزدواجية 1962-2000 ، دار الريحانة ، الطبعة الأولى ، ص 65-69

والرأي ومشروع القانون بينما الثانية فهي تؤكد على إلزامية أخذ رأي مجلس الدولة كأثر إجباري لصحة و سلامة التسلسل التشريعي ، وهو الأمر الذي أكدته المرسوم التنفيذي 261/98<sup>1</sup> في المادة الثانية منه " يتم إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين " فنص المادة جاء حاملا لأمر واجب التطبيق كإجراء يقدم من قبل الحكومة ليتلقاه مجلس الدولة لإبداء رأيه .

#### ■ الأثر الإختياري :

وفي هذا الإطار فإن الرأي الإستشاري في المعنى العام لا يفيد الإلزامية وتبقى حرية التصرف مطلقة للحكومة في الأخذ بالرأي المقترح من مجلس الدولة أو عدم الأخذ به ، وبذلك يكون الرأي الإستشاري لمجلس الدولة في جانبه الموضوعي ذا آثار إختيارية عكس آثاره الشكلية التي يجب إحترامها والإلتزام بها.<sup>2</sup>

#### ■ إجراءات المبادرة بتعديل الدستور

إتجه الدستور الجزائري إلى منح رئيس الجمهورية سلطة المبادرة بالتعديل الدستوري وذلك وفق أحكام المواد 174 و 176 وهنا نكون بصدد حالتين :

فلرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري بعد التصويت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة بنفس الصيغة والشروط المقررة للنصوص القانونية العادية وفق المادة 174، إلا أن الدستور أوجب على رئيس الجمهورية عند إعمال هذه الطريقة اللجوء إلى الإستفتاء الشعبي خلال فترة الخمسين يوما الموالية لتاريخ إقراره ، وجاءت المادة 175 من الدستور لترتبط مرور التعديل الدستوري وسريانه بقيد الموافقة الشعبية خلال الإستفتاء ، وإلا عد

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الإستشاري .  
<sup>2</sup> بوجادي عمر ، إختصاص القضاء الإداري في الجزائر ، أطروحة دكتوراه دولة في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، السنة الجامعية 2010-2011 ، ص 395- 396 .

هذا التعديل لاغيا إذا رفضه الشعب مع عدم إمكانية عرضه مرة أخرى للشعب خلال الفترة التشريعية القائمة.

بينما الحالة الثانية فهي التي تمنح لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري بعد عرض المشروع المتضمن التعديل الدستوري على المجلس الدستوري الذي يعطل رأيه حول عدم مساس هذا المشروع "البتة بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحريةهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية" هنا يمكن لرئيس الجمهورية إصدار النص القانوني المتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون عرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاث أرباع أصوات غرفتي البرلمان ، والواضح أن الممارسة السياسية التي طبعت التعديلات الدستورية المتعاقبة منذ 2002 المتعلقة بترسيم اللغة الأمازيغية كلغة وطنية<sup>1</sup> وكذا التعديل الدستوري لسنة 2008<sup>2</sup> كلها كانت تشير إلى إستعمال أحكام المادة 176 من الدستور عند التعديل .

وهكذا فإنه وبالنتيجة يمكن الإستنتاج أن اللجوء لحكم المادة 174 يقيد رئيس الجمهورية بوجوبية اللجوء إلى الإستفتاء الشعبي، بينما الأمر ليس كذلك في حكم المادة 176 التي تعفي رئيس الجمهورية من هذا الأمر وتجعله فقط يكتفي بموافقة البرلمان ، وعليه فإن رئيس الجمهورية قد لا يجد صعوبة كبيرة في ضمان مرور مبادرة التعديل الدستوري خصوصا إذا كان يتمتع بأغلبية مؤيدة داخل البرلمان .

<sup>1</sup> القانون 03-02 المتضمن تعديل الدستور المؤرخ في 10 أبريل 2002 ، الجريدة الرسمية العدد 25 الصادرة بتاريخ 14 أبريل 2002.

<sup>2</sup> القانون 19/08 المتضمن تعديل الدستور المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، الجريدة الرسمية العدد 63 الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

ومع ذلك فقد حددت المادة 178 من الدستور حدود وقيود على عملية تعديل الدستور بكل دقة ووضوح، حيث تنص بهذا الشأن المادة 178 " لا يمكن لأي تعديل دستوري أن يمس:

1. الطابع الجمهوري للدولة .
2. النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية .
3. الإسلام باعتباره دين الدولة .
4. العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية .
5. الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن .
6. سلامة التراب الوطني ووحدته .

وهذه القيود المقررة في أحكام المادة 178 من الدستور والسابقة الذكر هي المعيار الرقابي والمجال المحدد على سبيل الحصر لعملية رقابة المجلس الدستوري لنص المبادرة بالتعديل الدستوري.<sup>1</sup>

إلا أن هذا الحظر الوارد في حكم المادة 178 يطرح التساؤل حول مدى إمكانية تعديل المادة 178 ذاتها بإلغاء إحدى الفقرات الواردة فيها أو إلغائها كلها، والواقع أن التجربة بينت كيف أن التعديل الدستوري لسنة 1989 ألغى حكم المادة 195 كلها<sup>2</sup>، والتي كانت تشير إلى مجال الحظر في الدستور، ولعل السبب الذي كان يقف وراء ذلك، كون أن هذه الأخيرة أي المادة 195 كانت تدخل في مجال

<sup>1</sup> وسيلة وزاني، النظرية العلمية والقانونية لعملية تعديل الدستور وتطبيقاتها في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 16، ماي 2007، ص 59.

<sup>2</sup> المادة 195: " لا يمكن لأي مشروع لتعديل الدستور أن يمس:

- بالصفة الجمهورية للحكم.
- بدين الدولة.
- بالاختيار الاشتراكي.
- بالحريات الأساسية للإنسان و المواطن.
- بمبدأ التصويت عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري.
- بسلامة التراب الوطني. "

الخطر "الخيار الإشتراكي" للدولة الذي كان من المحذور المساس به في أي تعديل دستوري ، وبالتالي لم يكن أمام المؤسس الدستوري من خيار سوى اللجوء إلى إلغاء حكم المادة 195 بالأساس في دستور 1989 ، وبالتالي يمكن القول أن الخطر قد يمس المواضيع المحددة في حكم المادة 178 من دستور 1996 ، غير أن هذا لا يمنع من إلغاء المادة برمتها وبالتالي زوال مجال الخطر.

### المبحث الثاني

#### إعتماد النص التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

بعد أن سيتوفي مشروع النص القانوني سواء كان بإقتراح من البرلمان أو بمبادرة من الحكومة جميع الإجراءات التحضيرية المطلوب المرور بها ، يدخل مشروع القانون مرحلة أخرى من مراحل الإجراء التشريعي، وهي المرور على الهيئة التشريعية ، حيث يجد طريقه إلى نواب الشعب وممثليهم في غرفتي البرلمان ، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي لمناقشته والتعرض إلى محتواه بالتحليل والتدقيق والتمحيص والإثراء ، ومن ثم المصادقة عليه أو رفضه، وعليه فما هي إذن أهم المحطات التي يمر بها مشروع القانون أمام البرلمان ؟ وما هي الأطر القانونية والإجرائية التي تسلكها كلتا الغرفتين للتعامل مع مشاريع القوانين ذات المصدر البرلماني أو الحكومي ؟

#### المطلب الأول

##### الإطار الإجرائي لإعتماد مشروع القانون أمام المجلس الشعبي الوطني

من الواضح أن كل مشروع قانون سواء كان بإقتراح من البرلمان أو بمبادرة من الحكومة ، سيمر على عدد من المراحل أمام البرلمان ، وذلك حتى يتسنى له دراسته وتمحيصه بالشكل المطلوب ، وقد تكفل كل من القانون العضوي 02/99 المتضمن العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وبينهما وبين

الحكومة وكذا النظامين الداخليين لكلا منهما بتحديد الضوابط والأطر القانونية اللازمة لذلك .

### أولاً: مرحلة الفحص

سبقت الإشارة إلى أن هناك لجان تتشكل على مستوى كل غرفة من غرفتي البرلمان سواء في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، والواقع أن هذه اللجان التي تتوزع على مختلف القطاعات ، " لجنة الدفاع الوطني ، التربية و التعليم العالي ، الشؤون الخارجية ، الفلاحة ... " هي التي أوكلت لها مهمة القيام بعملية فحص مشاريع القوانين والنظر في مدى صلاحيتها للمناقشة، وذلك بعد أن تتسلمها من رئيس المجلس الشعبي الوطني ، حيث يتولى الوزير الأول أو النواب بحسب الجهة المتقدمة بمشروع النص بإيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يحيلها إلى اللجان المختصة ، وهكذا تقوم هذه اللجان بإعداد التقارير حول مشاريع القوانين ، وقد تقوم بإدخال تعديلات<sup>1</sup> عليها كما يمكنها أن ترفضها إذا تحققت فيها الموانع التي ذكرتها أحكام المادة 121 من الدستور<sup>2</sup> إذا كان مضمونها أو نتيجتها تخفيض الموارد العمومية ، أو الزيادة في النفقات العمومية ، كما قد ترفض أي مشروع قانون يتناول نفس الموضوع الذي يعالجه إقتراح قانون ، أو مبادرة بقانون قيد الدراسة<sup>3</sup> ، أما فيما يخص حق سحب مشروع القانون ، وحسب المادة 22 من القانون العضوي 02/99 فيمكن للحكومة سحب

<sup>1</sup> أصبحت التعديلات وسيلة تملكها البرلمانات للمساهمة في التشريع والضغط على الحكومة ، بالرغم من أن هذه الأخيرة تملك هي الأخرى هذا الحق على مبادرات النواب وعلى التعديلات التي تقدمها اللجان المختصة إلا أنه ومع ذلك ونظرا لفعالية أسلوب التعديل في المشاركة البرلمانية فقد دلت الأرقام على التوسع في إستعماله حتى في التجارب المقارنة فمثلا بلغ عدد التعديلات المقدمة على مشروع قانون البلدية لوحده 242 تعديل ليقوم عدد التعديلات المقترحة عدد مواد مشروع القانون ذاته أما في فرنسا فقد بلغ عدد التعديلات المقترحة على مشروع القانون المتضمن تنظيم أوقات العمل سنة 1986 2830 تعديل و2800 تعديل بالنسبة لمشروع قانون التأمين الإجتماعي سنة 1995 .

<sup>2</sup> المادة 121 من الدستور : " لا يقبل أي إقتراح قانون ، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو الزيادة في النفقات العمومية ، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة ، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها "

<sup>3</sup> المادة 24 من القانون 02/99 " لا يقبل أي مشروع أو إقتراح قانون مضمونه نظير موضوع مشروع أو إقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من إثني عشر (12) شهرا".



مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني ،  
ويترتب على سحب مشروع القانون توقف إسناد النص للجنة المختصة لدراسته ،  
وبالتالي عدم إدراج النص في جدول الأعمال<sup>1</sup>.

هذا وتجتمع اللجنة المختصة التي تعكف على دراسة مشروع القانون، بناء  
على إستدعاء من رئيسها خلال الدورة أو من طرف رئيس المجلس الشعبي  
الوطني ، فيما بين الدورات مع الإشارة إلى أنه لا يمكن لهذه اللجان الإجتماع  
أثناء جلسات المجلس إلا عند الضرورة، مع اشتراط موافقة مكتب المجلس وهذا  
ما أشار إليه النظام الداخلي للمجلس في المادة<sup>2</sup>39 ، هذا ويحق لكل من رئيس  
المجلس أو نوابه حضور جلسات اللجان دون أن يكون لهم حق التصويت،  
وبالنهاية تعد هذه اللجان تقارير تسمى بالتقارير التمهيديّة التي ترفع أمام المجلس  
، والتي تتضمن رأيها من المبادرات أو الإقتراحات بمشاريع القوانين .

### ثانيا : مرحلة المناقشة و التصويت

يعد التصويت التأشير التي تمنحها السلطة التشريعية لصالح المبادرات  
التشريعية التي أودعت لديها بغرض الدراسة والمناقشة والمصادقة ، وتتخذ هذه  
العملية طرق ووسائل متعددة الأشكال ، بشرط أن يكون التصويت صحيحا  
ويتوافر على النصاب المطلوب .

<sup>1</sup>خلال العهدة التشريعية الرابعة الممتدة بين 1997 إلى 2002 سحبت الحكومة أربعة مشاريع قوانين هي :  
مشروع قانون متعلق بالسكن ذي الطابع الإجتماعي .

مشروع قانون الأراضي الفلاحية .

مشروع القانون المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية ( 14 أبريل 1999).

مشروع القانون المعدل والمتمم للقانون المدني (25 أبريل 1999) للمزيد أنظر التقرير العام للعهدّة التشريعية الرابعة ،  
نشرية الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، أبريل 2002 ص 15 .

<sup>2</sup>المادة 39: يتم استدعاء اللجان الدائمة أثناء الدورة من قبل رؤسائها في إطار دراسة المشاريع والمسائل المحالة عليها من  
قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني وفيما بين الدورات، يستدعي رئيس المجلس الشعبي الوطني اللجان الدائمة حسب  
جدول أعمالها غير أنه لا يمكنها أن تجتمع عند انعقاد جلسات المجلس الشعبي الوطني إلا عند الضرورة وبموافقة مكتب  
المجلس ."

هذا و تأخذ إجراءات المناقشة والتصويت حسب المادة 29 من القانون العضوي 02/99 ثلاث صور تدرس من خلالها مشاريع وإقتراحات القوانين، ويجري التصويت عليها إما بالمناقشة العامة أو بالمناقشة المحدودة أو بدون مناقشة ، ويجري التصويت برفع اليد في الإقتراع العام أو بالإقتراع السري ، كما يمكن أن يتم التصويت بالإقتراع العام بالمناداة الإسمية ، وبصفة عامة فإن طريقة إجراءات التصويت يقرر لها مكتب المجلس الشعبي الوطني في هذا القانون وفي النظام الداخلي<sup>1</sup>.

والأصل أن التصويت حق شخصي للنائب ، وبناءا على ذلك ينبغي أن يباشر هذا الإجراء وفقا لمبادئ التمعن والتبصر من أجل صدور تشريع لخدمة الصالح العام وتقييم صدق عملية التصويت ينبغي أن يقاس بمدى الحرية الممنوحة للبرلماني لمباشرة هذا الحق الدستوري ، أي أن يصوت البرلماني دون أن يكون عرضة لأي نوع من أنواع الضغط .

وإذا كانت هذه القاعدة هي شخصية عملية التصويت كما سلف الذكر ، إلا أنه يمكن إستثناءا الأخذ بنظام الوكالة ، ففي حالة غياب نائب ، يمكنه أن يوكل أحد زملائه كتابيا للتصويت ، والتصويت بالوكالة لا يقبل إلا في حدود توكيل واحد ، غير أن الإشكال المطروح هو مدى أخذ الوكيل برأي الموكل عند التصويت نيابة

<sup>1</sup>المادة 30: من القانون 02/99 " يجري التصويت برفع اليد في الاقتراع العام، أو بالاقتراع السري .

كما يمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية"  
المادة 31 من القانون 02/99 " يقرر مكتب كل غرفة نمط التصويت طبقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون وفي نظامها الداخلي"

المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني : " يصوت المجلس الشعبي الوطني بالاقتراع السري، أو بالاقتراع العام برفع اليد، أو بالاقتراع العام الاسمي، وفق الشروط المحددة في المادتين 30 و31 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وفي هذا النظام الداخلي".

عنه<sup>1</sup> وإن كان الإتجاه العام يرى أن سريان الوكالة لا يمكن أن يتم إلا في حالات معينة كالقيام بمهام مؤقتة أو ظرف عائلي أو مرض.<sup>2</sup> وعلى كل يمكن تقسيم عمليات التصويت إلى نوعين :

#### 01/- التصويت بعد المناقشة العامة :

وهو الإجراء العادي والصورة الطبيعية لدراسة ومناقشة مشاريع القوانين، وعادة ما يجري على مرحلتين : المناقشة العامة ، والمناقشة مادة بمادة ويتبع في المناقشة الإجراءات التالية :

يشرع في مناقشة مشروع القانون المقدم من الحكومة بالإستماع أولا لممثل الحكومة الذي يقدم عرض أسباب المشروع وأهدافه وإجراءاته وآليات تنفيذه ، ثم يليه مقرر اللجنة المختصة ثم النواب المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم ، أما إقتراح القانون فيتقدم مندوب أصحاب التعديل ثم ممثل الحكومة ثم النواب المتدخلين .

يقرر المجلس بعد المناقشة إما بالتصويت على النص بكامله أو مادة بمادة أو تأجيله وذلك بعد إعطاء الكلمة لممثل الحكومة إبداء رأيه وكذا اللجنة المختصة بالموضوع .

يحق لممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب الإقتراح أن يقدم تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة بمادة فإذا كانت هذه التعديلات تؤثر في محتوى النص يقرر رئيس الجلسة توقيفها ليتم التداول حول التعديل ، ويكون

<sup>1</sup> سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 97.

<sup>2</sup> في الحقيقة جردنا موضوع التصويت بالوكالة إلى ظاهرة غياب النواب عن حضور الجلسات سواء تلك المتعلقة بالجلسات العامة المفتوحة لتوجيه الأسئلة أو ممارسة الرقابة البرلمانية أو حتى تلك الجلسات المرتبطة بعمليات التصويت على مشاريع وإقتراحات القوانين والإكتفاء بمنح الوكالات لزملائهم النواب للتصويت بدلا منهم والأكيد أن هذه الظاهرة باتت تطرح الكثير من المشاكل في مستوى الأداء البرلماني المنتظر من نواب الشعب حتى أنها أصبحت هاجسا حقيقيا يلاحق المؤسسة التشريعية ولعل السبيل الوحيد الذي ينبغي الرجوع إليه للحد من هذه الظاهرة هو اللجوء إلى الإقتطاعات من التعويضات المخصصة للنواب المتغييبين لأكثر من ثلاث جلسات متتالية مع تقييد الأخذ بنظام الوكالة وحصر إمكانية إستعماله لمرة واحدة فقط خلال الدورة وإن كانت هذه الحلول ليست حلا نهائيا إلا أنها ستحد نوعا من هذه الظاهرة السلبية التي لا يمكنها إلا أن تمس بصدقية النائب أمام ناخبيه وأمام المؤسسة التي يمثلها .

التوقيف وجوبا بناءا على طلب ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة أو مندوب أصحاب الإقتراح .

يعطى حق التدخل خلال المناقشة مادة بمادة ، وبشأن كل مادة يزعم تعديلها لمندوب أصحاب التعديل ، وعند الاقتضاء مكتب اللجنة وممثل الحكومة .  
يتم التصويت على تعديل اللجنة المختصة ، ثم تعديلات النواب .

## 02/- التصويت بدون مناقشة :

ويقرر هذا النمط على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية طبقا لأحكام المادة 124 من الدستور ، إذ يعرض النص بكامله للمصادقة عليه بعد الاستماع لتقرير اللجنة المختصة.

وفي هذا الصدد يمكن القول أن دور النواب يعتبر مقيدا ومقتصرا فقط على المصادقة أو الرفض ، وهو قيد جوهري على لب العمل التشريعي والذي يؤكد مرة أخرى تفوق رئيس الجمهورية ومعه السلطة التنفيذية على سائر مراحل إنتاج التشريع ، بل أن هذه الطريقة تتيح هامشا واسعا للرئيس للتدخل في المجال التشريعي ، خاصة أن تدخله سيكون محصنا ضد أي تعديل أو تغيير من طرف النواب ، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن إحتمال رفض النواب لهذه الأوامر مستبعد جدا ، لكون هناك أغلبية مؤيدة للسلطة التنفيذية داخل البرلمان .

وغني عن البيان أن طريقة التصويت دون مناقشة هي سلاح قانوني قوي زود به المشرع السلطة التنفيذية لإستعماله وقت الحاجة وبما يسمح بالحفاظ على مبادرتها القانونية كما قدمتها دون تعديلات جوهريّة تمس بها ، وفي حالة وقوع هذا الإحتمال فإن للحكومة إمكانية سحب القوانين وإصدارها عن طريق الأوامر بالإتفاق والتنسيق مع رئيس الجمهورية ، ومن ثم فلها أن ترمي مبادرتها مجددا

في مرمى البرلمان، لكن مع ضمان تحقيق الهدف ودون إعتراض من النواب أي أن السلطة التنفيذية تمرر مشاريعها بصيغة أو بأخرى .

### ثالثا : التصويت على قانون المالية

يتم التصويت على قانون المالية من قبل البرلمان في مدة أقصاها 75 يوما، تقسم هذه المدة بحيث يكون للمجلس الشعبي الوطني 47 يوما وللمجلس الأمة 20 يوما و08 أيام للجنة المتساوية الأعضاء في حالة خلاف الغرفتين، ويتم إصدار القانون من قبل رئيس الجمهورية بأمر له قوة قانون المالية<sup>1</sup> .

■ الأغلبية المطلوبة للمصادقة على مشروع القانون أمام المجلس الشعبي الوطني :

تعتبر مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مشروع القانون إيذانا منه على أن مشروع القانون قد تخطى أولى مراحل إعتماده بموافقة الغرفة السفلى على أحكامه ، إلا أن عملية المصادقة في حد ذاتها على مستوى المجلس الشعبي الوطني وبالنظر إلى أهميتها فإنها قيدت بقيدتين إثنين ، أولهما قيد الأغلبية المطلوبة بينما القيد الثاني يتمثل في المدة أو الفترة التي سيستغرقها مشروع القانون أمام هذه الغرفة ، والواقع أن المناقشات العامة التي يجريها المجلس تعتبر صحيحة بنظر القانون والنظام الداخلي للمجلس ، مادام لم يربط صحتها بضرورة وجود عدد معين من النواب لتمامها ، بينما الأمر ليس كذلك عندما يتعلق بعمليات التصويت التي تتطلب حضور أغلبية معينة مع مراعاة الأغلبية التي تنطبق على النصوص العادية والأغلبية المطلوبة للنصوص العضوية .

وهكذا فإنه بالعودة لأحكام المادة 120 من الدستور فإنها جاءت خالية من التنصيص على أي أغلبية فيما يتعلق بعمليات التصويت على عكس الأغلبية

<sup>1</sup> إبراهيم بولحية ، نفس المداخلة ، ص ،75.

المطلوبة في مجلس الأمة ، إلا أن ذلك لم يمنع من وجود نظام يعمل به المجلس الشعبي الوطني في هذا الإطار ، والذي يعتمد على نظام حصول مشروع النص المعروض للتصويت على الأغلبية البسيطة ، وهذا ما أشارت إليه أحكام المادة 158 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، التي اشترطت لحصول التصويت حضور أغلبية النواب ، على أن تؤجل الجلسة المخصصة للتصويت في حال غياب النواب لمدة 06 ساعات على الأقل إلى 12 ساعة على الأكثر، على أن يكون التصويت صحيحا في الجلسة الثانية مهما كان عدد الحاضرين<sup>2</sup>.

### المطلب الثاني

#### إعتماد مشروع القانون على مستوى مجلس الأمة

بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على مشروع القانون المقدم سواء من البرلمان أو الحكومة ، يأتي دور مجلس الأمة لمباشرة مراحل المصادقة على النص المحال عليه ، إذ وطبقا لنص المادة 42 من القانون العضوي 02/99 يتعين على رئيس المجلس الشعبي الوطني إرسال النص المصوت عليه من قبل

<sup>1</sup> المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني " تصح مناقشات المجلس الشعبي الوطني مهما يكن عدد النواب الحاضرين .

في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ست (6) ساعات على الأقل واثنتي عشرة (12) ساعة على الأكثر، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين ..."

<sup>2</sup> الواقع أن النية التي كانت موجودة لدى واضعي هذا النظام كانت تتجه إلى التسريع بإعتماد النصوص وعدم تعطيلها أمام المجلس الشعبي الوطني إلا أن هذا الوضع يذكرنا من جديد بظاهرة غياب النواب عن الجلسات وكأن النظام الداخلي يتيح للنواب الغياب عن جلسات التصويت عندما يمرر المشروع بالأغلبية الموجودة فقط في الجلسة الثانية أي أغلبية الحاضرين فقط وليس أغلبية النواب مع العلم أن الغياب قد تكون له أسبابه الجدية خصوصا إذا تعلق بوجود ظرف سياسي معين كالاحتجاج على مشروع قانون مثلا مقدم من الحكومة يمنع النواب من حضور جلسة التصويت أي مقاطعة جلسة التصويت بالمعنى الأصح خصوصا إذا إفترضنا وجود أغلبية معارضة لمشروع الحكومة فهنا سنكون أمام إعتماد النص أمام المجلس الشعبي الوطني من طرف أقلية مؤيدة مادام النظام الداخلي يسمح بمرور النص بأغلبية النواب الحاضرين فقط في الجلسة الثانية .

مجلسه إلى رئيس مجلس الأمة وذلك خلال (10) عشرة أيام ، ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال .

وقبل المصادقة يجب أن يكون مشروع النص محل دراسة أمام اللجنة المختصة ، ومناقشة من طرف الأعضاء في جلسة عامة، ومن ثم التصويت عليه.

### أولا : مرحلة الفحص

بعد إستلام رئيس مجلس الأمة المشروع الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ، يحيله إلى اللجنة المختصة لدراسته وتمحيصه وإعداد تقرير بخصوصه يوزع على أعضاء مجلس الأمة وذلك قبل 72 ساعة من إنعقاد الجلسة العامة المخصصة لمناقشته ، وقد منح النظام الداخلي لمجلس الأمة الحق للأعضاء بتقديم ملاحظاتهم الكتابية في خلال (03) ثلاثة أيام<sup>1</sup> لدى مكتب المجلس الذي يبت فيها من حيث مطابقتها للأشكال المقررة ، وذلك قبل إحالتها على اللجنة المختصة.

### ثانيا : مرحلة المناقشة

تبدأ المناقشة في مجلس الأمة من خلال جلسة عامة يتم فيها أولا الإستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة الذي يعمل على عرض التقرير التمهيدي، ثم يأخذ الكلمة أعضاء المجلس الذين سبق وأن سجلوا أنفسهم لهذا الغرض وتنصب التدخلات على مجمل النص أثناء المناقشة العامة، وعلى إثر المناقشات

<sup>1</sup>المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة : "يمكن أعضاء مجلس الأمة تقديم ملاحظاتهم في أجل 03 أيام بعد توزيع اللجنة تقريرها التمهيدي عن النص "

يقرر مكتب المجلس بعد أخذ رأي ممثل الحكومة واللجنة المختصة إما المصادقة على النص ككل أو التصويت عليه مادة بمادة<sup>1</sup>.

كما يمكن لمجلس الأمة أن يجري مناقشة محدودة بناء على قرار من مكتب المجلس بناء على طلب من الحكومة أو اللجنة المختصة ، وأثناء هذه المناقشة لا يمكن أن يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة واللجنة المختصة<sup>2</sup>، والواقع أن القانون العضوي 02/99 تغافل عن تحديد الحالات التي يمكن فيها اللجوء لهذا النوع من المناقشة أي المحدودة ذلك أن أصل المناقشات داخل البرلمان تكون عامة وليست محددة .

وفي هذا الإطار يمكن الإستنتاج أن الإختلاف يظهر بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني فمكتب المجلس هو الذي يقرر ، وعلى إثر المناقشات يصادق على النص بكامله أو الشروع في المناقشة مادة بمادة ، وهذا بعد تدخل الحكومة واللجنة المحال عليها الموضوع ، بينما يعطي القانون العضوي 02/99 في المادة 33 منه للمجلس الشعبي الوطني هذه الصلاحية ككل وليس للمكتب فقط كما أنه لا يوجد في مجلس الأمة إمكانية تأجيل التصويت على النص كما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، كما أن مكتب مجلس الأمة يقرر التصويت على النص بكامله إذا لم يكن محل " توصيات وملاحظات " بصفة مباشرة وواضحة<sup>3</sup>. فهذه التوصيات هي التي تمثل رأي مجلس الأمة عند إجتماع

<sup>1</sup>المادة 39 من القانون العضوي 02/99: " تباشر المناقشة في مجلس الأمة على النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، من خلال الاستماع إلى ممثل الحكومة، فالى مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق .

تنصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على مجمل النص.

تأخذ اللجنة المختصة وممثل الحكومة الكلمة بناء على طلب كل منهما 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 . يأخذ مجلس الأمة قراره بعد تدخل كل من ممثل الحكومة واللجنة المحال عليها الموضوع ."

<sup>2</sup> المادة 41 من القانون العضوي 02/99: " يقرر مكتب مجلس الأمة المصادقة مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المحال عليها الموضوع ."

<sup>3</sup>بوزيد لزهاري ، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور ، ص 44 .



اللجنة المتساوية الأعضاء.<sup>1</sup> ومع ذلك تبقى التوصيات والملاحظات أداة لا غنى عنها من أجل المساهمة الفردية لأعضاء المجلس، بهدف التأثير في مضمون القانون، هذا فضلا على أنها تفتح الباب أمام حق مجلس الأمة في تقديم تعديلات، فالتوصيات والملاحظات ما هي في حقيقتها إلا إقتراحات تعديلات، الهدف من ورائها هو، من دون ريب ضمان مناقشة عقلانية لكل نص تشريعي على مستوى مضمونه.<sup>2</sup>

### ■ مدى أحقية مجلس الأمة في إدخال تعديلات على النصوص

في الحقيقة طرحت مسألة حق مجلس الأمة في إدخال التعديلات على النصوص جدلا فقهيًا واسعًا وخلافًا في وجهات النظر، فهناك 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 " إقتراح تعديلات " على النصوص المحالة من المجلس الشعبي الوطني .

### ■ موقف المجلس الدستوري

اتجه المجلس الدستوري في الرأي الذي أبداه بخصوص مدى مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور إلى نفي حق المجلس في ممارسة تعديل النصوص المتأتية من المجلس الشعبي الوطني، واستند المجلس الدستوري في تعليل رأيه إلى تفسير أحكام المادة 120 من الدستور، حيث يرى المجلس الدستوري في هذا الصدد أنه " وإعتبارا أن بمقتضى الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 120 من الدستور تنصب مناقشة المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه،

<sup>1</sup> سعاد عمير، المرجع السابق، ص 116 .

<sup>2</sup> محمد عمران بوليفة، الدور المعدل للغرف البرلمانية الثانية في الوظيفة التشريعية " مجلس الأمة نموذجًا "، مداخلة أمام الملتقى الدولي حول " التطوير البرلماني في الدول المغاربية " 15-16 فبراير 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ورقلة، ص 9.

وأن مناقشة مجلس الأمة تنصب على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومن ثم فإن المؤسس الدستوري يقصد من خلال هذه الأحكام تحديد إطار تدخل كل غرفة .

وإعتبارا أن الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور تقرر احتمال حدوث خلاف بين الغرفتين و تضع ذلك تدابير حله بإسناد مهمة إقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف إلى لجنة متساوية الأعضاء مشكلة من ممثلين من 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 .

وإعتبارا بالنتيجة أن إقرار حق التعديل وإجراءاته الواردة في المواد من 63 إلى 68 و المادتين 75 و 76 من النظام الداخلي تتعارض مع مقتضيات مواد الدستور المذكورة سلفا .<sup>1</sup>

#### ■ موقف الفقه الدستوري من حق مجلس الأمة في التعديل

يرى البعض أن المادة 120 من الدستور لها هدف أساسي ووحيد وهو تنظيم العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وليست لها علاقة مباشرة بموضوع حق التعديل ، وعليه فمثلا هو معمول به في معظم النظم البرلمانية ذات الغرفتين ، فإن النص التشريعي لا بد أن تصادق عليه الغرفتان بنفس الصيغة ودون إختلاف ، وبالنظر إلى المادة 98 من الدستور فقد أرسى مبدأ المساواة بين الغرفتين في ممارسة السلطة التشريعية ، أما المادة 120 فقد جاءت لتبين كيف يتم إعداد القانون والتصويت عليه من طرفهما ، وما هي المراحل

<sup>1</sup> المجلس الدستوري، رأي رقم 04 /ر.ن.د/م.د/98 مؤرخ في 13 شوال عام 1418 الموافق 10 فبراير 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية العدد 08 المؤرخة في 21 شوال عام 1418 الموافق لـ 18 فبراير 1998.

التي تتبع لتحقيق هذا الغرض ، إلا أنه وباستقراء المادة 120 نجدها تثير ملاحظتين هامتين : الأولى أنها هي المادة الوحيدة في الدستور الجزائري التي تتكلم عن حق التعديل ، أما الثانية فإنها تذكر حق التعديل بالنسبة للغرفتين على حد سواء ، أي بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أيضا ، وهذا ما يختلف عما ذهب إليه المجلس الدستوري بخصوص حق مجلس الأمة في التعديل .

أما على مستوى النصوص الأخرى فإن القانون العضوي 02/99 تطرق في المادة 28 منه إلى الحق في التعديل التي تضمنت مسألتين:

01/ - أن الذين يتمتعون بهذا الحق ثلاث أصناف :

• اللجنة المختصة

• نواب المجلس الشعبي الوطني

• الحكومة

02/ - أن إجراءات وشروط تقديم إقتراحات التعديلات يحددها النظام الداخلي .  
ومن الواضح أن هذه المادة إلتزمت برأي المجلس الدستوري المذكور أعلاه، والذي قضى بإنعدام حق مجلس الأمة في التعديل ، لكن هذه المادة يبدو وكأنها تعاني من عدم الوضوح أو نوع من التردد، إذ تشير إلى " النظام الداخلي " دون أن تذكر صراحة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وكأن هذه المسألة هي تحصيل حاصل بعد قراءة الفقرة الأولى منها .

والواقع أن هذا الغموض أو التردد قد يكون في محله إذا أخذ بعين الإعتبار أن نفس القانون عندما يتطرق إلى " الإجراء التشريعي في مجلس الأمة "، نجده يكرس في المادة 39 منه حق أعضاء مجلس الأمة و لجانها في تقديم الملاحظات أو توصيات، وينص في الفقرة الأخيرة من المادة 40 أن " تنظم إجراءات تقديم

الملاحظات والتوصيات وإعدادها والشروط الواجب توفرها في النظام الداخلي لمجلس الأمة " هذه الملاحظات والتوصيات هي التي يذهب بها مجلس الأمة إلى اللجنة المتساوية الأعضاء، وقد عدل فعلا وحقيقة عدة نصوص.<sup>1</sup>

وهكذا فإن مجلس الأمة لا يعدل مباشرة في إطار المجلس، إنما يقترح التعديلات ( التوصيات) ويرفعها إلى اللجنة المتساوية الأعضاء، فموافقة مجلس الأمة على توصية بخصوص النص محل الخلاف ، لا يؤدي إلى تعديل النص المصوت عليه في المجلس الشعبي الوطني مباشرة ، إنما هو مجرد رأي يرفع إلى اللجنة المتساوية الأعضاء ، وفي حالة موافقتها عليه فهو يصبح تعديلا حقيقيا .<sup>2</sup>

بالنهاية يمكن القول أن المبررات التي أسس المجلس الدستوري عليها رأيه لرفض حق مجلس الأمة في التعديل أثارت العديد من التساؤلات منها ، أن المادة 119 من الدستور التي تنص على أن اقتراح القوانين يكون من الحكومة والنواب ، لا علاقة لها بالحق في التعديل ، إذ لا توجد علاقة حتمية بين الأمرين ، فهناك تجارب برلمانية لا تتمتع فيها الغرفة العليا بحق الاقتراح ولكن تمارس حق التعديل بشكل عادي (اثيوبيا ، تايلاندا ، لوزوطو جزر فيجي وهناك هولندا فقط هي التي لا تقترح ولا تعدل) .

إلى جانب ذلك، فإن الغرف الأولى تكاد لا تمارس حق المبادرة باقتراح القوانين عمليا منذ مدة طويلة ، وأصبحت الحكومات هي المبادرة بمشاريع القوانين وهذه ظاهرة معروفة ومترسخة في الجزائر بالخصوص .

<sup>1</sup> الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، دراسة مقارنة ، مقالة لمجلة الفكر البرلماني ، العدد 10 أكتوبر 2005، ص 63-64.  
<sup>2</sup>بوزيد لزهاري ، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور ، ص 60.

فإذا قلنا أن من له الحق في الاقتراح يكون له الحق في التعديل، أليس من المنطقي أن يطبق ذلك بخصوص الغرفة الأولى نفسها، لماذا وعلى أي أساس يعدل النواب مشاريع الحكومة طالما ليست صادرة عنهم ؟ ولماذا تمارس الحكومة الحق في تعديل اقتراحات النواب ؟ ألا يؤدي هذا المنطق حتما إما إلى المصادقة وإما إلى الرفض ؟ مثلما آل إليه الأمر بالنسبة لمجلس الأمة .

ربما المبرر الرئيس لموقف المجلس الدستوري، هو الفقرة الرابعة من المادة 120 المتعلقة باللجنة المتساوية الأعضاء بين الغرفتين، التي يرى المجلس الدستوري بأنها الإطار الوحيد الذي يسمح لمجلس الأمة بالتعديل ، لكن حتى هذه الفقرة تطرح جملة من التساؤلات :

1- هذه اللجنة ليست تابعة لمجلس الأمة ، بل هي لجنة مشتركة بين الغرفتين ، فإذا كانت تصلح كإطار لتعديل مجلس الأمة ، فهي حتما الإطار الذي يجب أن يعدل من خلاله المجلس الشعبي أيضا ، وهنا تجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد نص في الدستور يتكلم عن الحق في التعديل بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني .

2- إن إجراء التعديل من طرف مجلس الأمة في إطار هذه اللجنة التي يشارك فيها المجلس الشعبي الوطني على قدم المساواة ، يعني أن تعديلات مجلس الأمة المحتملة يجب أن يشارك في وضعها المجلس الشعبي الوطني ، وفي هذا الإطار ألا يكون هناك تقليل من مكانة ومركز مجلس الأمة وجعله في حالة تبعية للمجلس الشعبي الوطني رغم نص الدستوري على مساواة الغرفتين بموجب المادة 98 ؟

3- إن أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء الذين يمثلون مجلس الأمة ، ليسوا هم مجلس الأمة ، بل هم ممثلين فقط عن مجلس الأمة وموفدين من طرفه ومجرد مندوبين عنه يعبرون عن وجهة نظر وعن فحوى خلافه مع المجلس الشعبي الوطني ، وبالتالي لا تتمتع اللجنة بحق الحل محل مجلس الأمة وممارسة

صلاحياته التشريعية ، إنهم يذهبون إلى اللجنة المتساوية الأعضاء وهم مزودين برأي مجلس الأمة ومحمليين بفحوى الخلاف مع المجلس الشعبي الوطني ، والدفاع عنه لكن كيف يتأتى لمجلس الأمة أن يصيغ هذا الخلاف وأن يضع رأيا مغايرا لرأي المجلس الشعبي الوطني إن لم يعدل قبل ذلك ؟

4- إضافة إلى ما سبق ذكره ، فإن المادة 120 جاء فيها أن النص التوفيقى الذي تضعه اللجنة المتساوية الأعضاء تعرضه الحكومة " على الغرفتين للمصادقة عليه لا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة "

فالملاحظ هنا أن عبارة " تعديل وارده بخصوص الغرفتين وليس المجلس الشعبي الوطني فقط " ، ولا شك أن المأزق الذي وقع فيه مجلس الأمة حقيقي وقد انعكس شيئا فشيئا على مركزه ونشاطه في النظام الدستوري ككل .<sup>1</sup>

#### ■ دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في فض الخلاف بين الغرفتين

في كل الدول التي تأخذ بنظام برلمان يتكون من غرفتين أو ما يسمى بالنظم التشريعية البيكاميرالية، تكون السلطة التشريعية أو عملية وضع القوانين والتصويت عليها من صنع هيئتين أو مجلسين، وفي غالب الأحيان تعطى لهما نفس الصلاحيات في المجال التشريعي، و دائما يطلب من المجلسين التصويت والمصادقة على القانون بنفس الصيغة أي بنفس العبارات و نفس المضمون، وعليه فالمطلوب دائما من البرلمان المتكون من غرفتين هو الوصول إلى :-  
**Adoption d'un texte identique-** فمناقشة و دراسة النص تكون بصفة متتالية من طرف الغرفتين، وهذا بغرض الوصول إلى نص بنفس الصيغة .

<sup>1</sup> الأمين شريط ، مكانة البرلمان في إجتهد المجلس الدستوري ، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول " التطوير البرلماني في الدول المغاربية " ، تنظيم جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، السنة الجامعية 2010-2011 ، ص 604

وعليه فالإشكال المطروح هو أن الغرفتين قد تختلفان حول هذه الصياغة، فالغرفة الواحدة قد تقدم تعديلات لا توافق عليها الغرفة الثانية، و العكس صحيح و بالتالي تطرح مسألة كيفية حل هذا الخلاف.

فالدستور الجزائري قد تفتن لحدوث مثل هذا الخلاف الذي قد يحدث بين غرفتي البرلمان، وأورد الحل في أحكام المادة 120 من الدستور وتم تفسيره من خلال القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، و أيضا من خلال الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة .

#### ■ طبيعة الخلاف الذي قد يحدث بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

لقد طرح تساؤل أساسي حول طبيعة الخلاف الذي قد يحدث بين غرفتي البرلمان، فبينما ينظر إليه البعض على أنه ممكن الحدوث في أي وقت مما سيؤثر سلبا على العمل التشريعي ، وعلى مردودية الحكومة ينظر إليه البعض الآخر بكونه إستثناء للقاعدة العامة المتمثلة في توافق وجهة نظر المجلسين بصدد النصوص المعروضة عليهما، فمجلس الأمة يصادق على النصوص التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني، أما الإستثناء فقليل الحدوث الأمر الذي يؤدي إلى تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء، فالتجربة البرلمانية التعددية الفتية تبين بأن الخلاف الذي وقع بين الغرفتين لا يرجع إلى إعتبارات أساسية متعلقة بالركائز القاعدية للعمل الحكومي المستند إلى الأغلبية البرلمانية، بل إلى بعض الأخطاء في الإنشاء والتحرير والإسناد، فلم تظهر أي فوارق جوهرية ذات بعد إديولوجي وسياسي بين المجلسين، و أكثر من ذلك يرجع الخلاف إلى مواقف ظرفية كقانون الإشهار وعضو البرلمان، أما جوهر النقاش فيجب أن يقع حول الوضعية القانونية والسياسية لكل غرفة بحيث الإنتماء السياسي للأغلبية المطلقة السائدة في

كل واحدة منها هو المحدد لعق الخلاف، وبهذا الصدد نميز بين حالتين الأولى حيث نجد أن الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة واحدة وتنتمي إلى نفس التيار السياسي، فلا يثور أي إشكال مادام الجميع يسعى إلى تنفيذ البرنامج الحكومي، وهو ما يتفق والوضع الراهن، أما الثانية تتمثل في حالتى الإختلاف في الإلتناء السياسي لكل من رئيس الجمهورية و الأغلبية البرلمانية، في كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة فتبرز نواة المشكل عند وجود إختلاف بين اللون السياسي لكل من الأغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فالمجلس الشعبي الوطني ينتخب بالإقتراع العام المباشر حسب نظام التمثيل النسبي أما 3/2 أعضاء مجلس الأمة فيتم إنتخابهم عن طريق الإقتراع الغير المباشر، ومن بين أعضاء المجالس المنتخبة المحلية حسب نظام الإقتراع المتعدد الأسماء بالأغلبية في دورة واحدة، فقد يحدث وأن يكون الإلتناء السياسي للأغلبية المطلقة في المجالس الشعبية المحلية مختلف عن أغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني، مما سيؤثر على الأغلبية في مجلس الأمة مادامت تشكل 3/2 المجلس ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي فاللجنة تبقى عديمة الفائدة، ولا جدوى منها فلا يمكنها أن تقضي على خلافات سياسية جوهرية ، فالنص يكون عرضة للسحب من طرف الحكومة في كل مرة، و ينعكس ذلك سلبا على نشاطها.<sup>1</sup>

#### ■ مدلول الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور

##### أ- من حيث الصياغة اللغوية القانونية:

إن نص الفقرة قد ورد بها مفردات من اللغة العربية في صياغة غير متكاملة، مما يمكن أن يؤثر سلبا على المعنى المقصود وقد إستعملت " في حالة حدوث

<sup>1</sup>كايس الشريف ، مداخلة في اليوم الدراسي حول موضوع القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بين النص والممارسة ، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان 23 أكتوبر 2001 ، ص 42-43.



خلاف بين الغرفتين، " فهنا وردت مفردة " خلاف " بدل " إختلاف " و الصحيح القول " إختلاف " **un désaccord** " كما ورد في الصياغة الفرنسية لذات المادة،<sup>1</sup>

و هي الدالة على عدم الإتفاق أو عدم التفاهم فقط وليس خلافا، " **un différend** " وهو المصطلح الدال على النزاع والخصومة بين غرفتي البرلمان على شئى معين أو موضوع معين كالإختصاص مثلا، فهو أمر غير وارد طرحه أو حتى تصوره أصلا ، إلا فيما يتعلق بتنازع الإختصاص أو بإستقلالية كل غرفة بنظامها الداخلي، وفي هذا تحديدا لا يتصور تدخل إحدى الغرفتين لوضع النظام الداخلي للغرفة الأخرى، وما عدا هذه الحالة من التصور غير الممكن حدوثها فليس هناك من مجال يمكن أن تختص به غرفة دون الأخرى، ولذلك فإن كل الموضوعات تتناولها الغرفتان بالتشريع والتنظيم معا، و بالتالي بالمناقشة والتصويت والمصادقة، فبدون مصادقتها معا وعلى التوالي على النص القانوني الواحد، لا يمكن إعتبره قانونا وبالتالي لن يرى النور ولن ينشر بالجريدة الرسمية.

وهكذا فالمقصود هنا هو الإختلاف في الرؤى ووجهات النظر القانونية والسياسية للأمور، بين نواب المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، إختلاف ينعكس على الصياغة القانونية لمواد القانون المعروض للمناقشة و المصادقة أو التعامل مع مضمون القانون ذاته، وطبيعة الموضوعات التي تناولها وكيف تعاملت معها الغرفة الأولى، وكيف تريد أن تتعامل معها أو يجب أن تتعامل معها الغرفة الثانية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - "en cas de désaccord entre les deux chambres ..."

<sup>2</sup> عزاوي عبد الرحمن ، آليات تنظيم العملية التشريعية طبقا لأحكام الدستور والقانون العضوي 99-02 لسنة 1999 المتعلق بتنظيم العلاقة البيئية لغرفتي البرلمان و الحكومة ، مجلة العلوم القانونية والإدارية ، العدد 04 ، جامعة أوبوكر بلقايد ، كلية الحقوق ، سنة 2006 ، ص 17.

ب- من الناحية الموضوعية :

إن الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور مركزية ومحورية وحولها تباينت التفسيرات والآراء، فعبارة حدوث خلاف بين الغرفتين تفرض ضرورة الوقوف عندها لأنها الكلمة المفتاح في كل المادة 120 فالعبارة تفتح الباب واسعا أمام مجلس الأمة ليكون له رأي مخالف حول النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، فهو يستطيع أن يوافق ويصادق ، ويمكنه أن يختلف ويعارض ولا يوافق ويرفض، وبالتالي فمجلس الأمة غير ملزم بالمصادقة على كل ما يأتيه من المجلس الشعبي الوطني، والخلاف يقع بمجرد عدم مصادقة مجلس الأمة على النص المصوت عليه من المجلس الشعبي الوطني بأغلبية 4/3 أعضائه،<sup>1</sup> والفقرة تتكلم عن الخلاف بصفة مطلقة فهي لم تحصره في أن يكون جوهريا أو أساسيا أو يتعلق بالمضمون.

وعليه مجلس الأمة له الحق في إثارة أي نوع من الرقابة في هذا المجال، فهو السيد في تحديد نوعية الخلاف ، وعليه فالخلاف لا يقع إلا في مجلس الأمة، فإختصاص الإختلاف محصور في هذا المجلس بدون مشاركة أي جهة أخرى وبدون أخذ رأي أي مؤسسة دستورية أخرى، هذا وقد أشارت نفس الفقرة إلى الأحكام محل الخلاف فهي لم تحدد إن كان الخلاف يجب أن ينصب على حكم وحيد في النص أو مجموعة من الأحكام، وبالتالي فإن الخلاف قد يمس مادة أو فقرة أو حتى عبارة أو مصطلح أو كامل النص المصوت عليه من المجلس الشعبي الوطني.<sup>2</sup>

■ مهام اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء

<sup>1</sup> سبق وأن وقع خلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بصدد عدة قوانين منها: -القانون الأساسي لعضو البرلمان - قانون الطاقة - القانون المتضمن التنظيم القضائي - قانون الطيران المدني - قانون الإشهار .  
<sup>2</sup> بوزيد لزهاري ، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور ، ص 57.

منح الدستور مهمة تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء<sup>1</sup> في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين للوزير الأول وفق ما ورد في متن المادة 3/120، إلا أن الوزير الأول ينتهي دوره بمجرد طلب الإجتماع الذي نص عليه الدستور، فهو ليس عضوا في اللجنة المتساوية الأعضاء، فمهمته تقتصر على تحريك الآلية لكنه لا يشارك في صنع القرار، وهو لا يترأس اللجنة .

وهكذا فإن الوزير الأول هو الذي يطلب اجتماع اللجنة الذي يبلغ لرئيسي الغرفتين اللذين يتوليان تعيين الأعضاء 10 عن كل غرفة لتجتمع خلال 10 أيام الموالية لتبليغ الطلب إليهما من طرف الوزير الأول، وقد اشترط النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة وجوب أن يكون ممثليه 5 أعضاء على الأقل من اللجنة الدائمة المختصة ، وذلك لإطلاعهم جيدا على محتوى الأحكام المختلف بشأنها ، وضمانا للمساواة والتوازن فإن اللجنة تجتمع بالتناوب إما في مقر المجلس الشعبي الوطني أو في مقر مجلس الأمة ، ويتولى في أول اجتماع لها رئاسة الجلسة أكبر الأعضاء سنا يشرف على إنتخاب رئيس اللجنة ونائبه ومقررين ، شريطة أن يكون الرئيس من الغرفة التي تجتمع فيها اللجنة على أن تعود النيابة للغرفة الثانية ، أما المقررين فيمثل كل واحد غرفة من غرف البرلمان ، ويبدو أن الهدف هو ضمان صدقية التقارير التي تعد من المقررين على اعتبار أن اللجنة تعتمد عليهما للصياغة الجديدة للأحكام المختلف حولها ، و أن الاعتماد على مقرر واحد قد يؤدي إلى تغليب وجهة نظر ممثلي غرفته في الصياغة على غيرهم .

<sup>1</sup> لم يبين دستور 1996 في المادة 120 منه وكذلك القانون 02/99 كيفية تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء وإنما تم الإكتفاء فقط بتعداد أعضائها فالمادة 88 من القانون 02/99 بينت أن كل غرفة تكون ممثلة بعشرة أعضاء منها داخل اللجنة بينما إتجه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني إلى أن يتم تعيين ممثليه في اللجان بينهم خمسة نواب من اللجنة المختصة من بينهم رئيسها وخمسة إحتياطيون لإستخلاف الغائبين وفق المادة 65 منه بينما قضت المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بأن يقوم مكتب المجلس بضبط قائمة ممثليه العشرة بالإضافة إلى الخمسة الإحتياطيين بالإتفاق مع المجموعات البرلمانية وفق التمثيل النسبي مع مراعاة مبدأ تمثيل أعضاء من اللجنة المختصة المحال عليها القانون محل الخلاف

وبالمقابل فإن الدستور عند تعرضه للجنة المتساوية الأعضاء ، استخدم عبارة تجتمع إذا فهو أمر بالإجتماع، بمعنى عندما يكون الخلاف قائما يجب أن يكون إجتماعا ، وهذا خلاف جذري مع النظام الفرنسي وغيره الذي يتكلم عن إمكانية الإجتماع ، ومهمة اللجنة المتساوية الأعضاء هي إقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، و اللجنة ليست برلمانا مصغرا بمعنى أنها ليست لها صلاحية أخذ القرارات، فمهمتها تكون بإقتراح النصوص المختلف عليها فقط ، و يؤكد الدستور أنه بعد إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ووصولها إلى إقتراح نص حول الأحكام محل الخلاف، تعرض الحكومة النص المقترح على الغرفتين للمصادقة عليه .

و يجب التأكيد على أن عرض النص المقترح على الغرفتين للمصادقة عليه هو أمر وجوبي وليس جوازي، إذ لا يمكن للحكومة بعد إجتماع اللجنة ووصولها إلى إقتراح نص أن تحتفظ بالنص المقترح عندها، و تحرم البرلمان من الإطلاع عليه وبالتالي المصادقة عليه أو رفضه، و الحقيقة أن الدستور ينص على أنه بعد عرض النص المقترح على غرفتي البرلمان، لا يمكن للنواب أو أعضاء مجلس الأمة تقديم تعديلات لذلك النص إلا بموافقة الحكومة، وعليه إذا صوت المجلس الشعبي الوطني على إقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء يعرض الأمر على مجلس الأمة للمصادقة عليه، فإذا تمت المصادقة إنتهى الإشكال لكن إذا رفض المجلس الشعبي الوطني نعتبر أمام الحالة التي يسميها الدستور حالة إستمرار الخلاف، وهنا على الحكومة سحب النص.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>الدكتور بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري ، مداخلة أمام الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزء الأول، ص 123.

إن النظام السياسي الجزائري لا يعطي للسلطة التنفيذية الخيار في طلب أو عدم طلب اللجنة بل هو إجباري، غير أن الدستور لا يحدد مدة زمنية للوزير الأول في طلب انعقاد اللجنة ، وبالمقابل فإن الدستور يحقق مبدأ المساواة بين المجلسين فلا يعطي لأي منهما حق الأولوية على غرار العديد من الدول ، وفي هذا الإطار يجب مراجعة القواعد والنظم الأساسية التي تقوم عليها اللجنة المتساوية الأعضاء ، من خلال وضع نظام داخلي يحدد مهامها وشروط وكيفية انعقادها وطبيعة قراراتها.<sup>1</sup>

والواضح هنا أن المسفيد الأول هو الحكومة ، على اعتبار أنها تستطيع أن تثير أعضاء مجلس الأمة ضد النص التشريعي المحال من المجلس الشعبي الوطني عن طريق الإيعاز لممثلي رئيس الجمهورية أو مؤيديها بالوقوف ضد بعض أحكام النص أو ضده كليا ، ومن ثمة الضغط على النواب لقبول التفاوض إن كانوا يرغبون في تمرير النص وإصداره ، فالحكومة لها من الوسائل ما يجعلها تعرف موقف النواب إن كانوا مستعدين أو رافضين لتمرير النص عن طريق التفاوض مع ممثلي مجلس الأمة ، وبالتالي طلب اللجنة المتساوية الأعضاء للإجتماع.<sup>2</sup>

والحقيقة أنه وبشكل عام إذا نظرنا إلى النصوص التي تحكم الإطار القانوني لعمل اللجنة المتساوية الأعضاء ، فإنه يمكن القول أن هذه اللجنة كافية لحل النزاعات التي قد تثور بين الغرفتين البرلمانيتين ، لكن قواعد اللعبة السياسية وتفاعل مختلف الآليات القانونية الدستورية منها والتشريعية تبين أنها غير قادرة على إحتواء كل الخلافات الممكنة ، لذلك يجب تحرير المبادرة بالعمل التشريعي

<sup>1</sup> محمد بن محمد ، اللجنة المتساوية الأعضاء ، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول " التطوير البرلماني في الدول المغاربية " ، تنظيم جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، السنة الجامعية 2010-2011 ، ص 166

<sup>2</sup> سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة - ، ديوان المطبوعات الجامعية ، طبعة 2013 ، ص 143 .

في كلا المجلسين بمجلس الأمة على الخصوص ، وإرساء نظام الذهاب والإياب بين الغرفتين البرلمانيتين لتذليل جميع الصعاب التي تقف في وجه النص التشريعي.<sup>1</sup>

### ثالثا: مرحلة المصادقة على النص

وفقا للمادة 3/120 من الدستور فإن مجلس الأمة ملزم إن أراد اعتماد النص القانوني المحال عليه من المجلس الشعبي الوطني تحقيق أغلبية ثلاثة أرباع  $\frac{3}{4}$  أعضائه ، وليس أعضائه الحاضرين فقط ، وهذه الأغلبية ثابتة في كل أنواع القانون سواءا أكان عضويا أو عاديا على خلاف الحال في المجلس الشعبي الوطني ، الذي تتغير لديه الأغلبية من بسطة في القوانين العادية إلى المطلقة بالنسبة إلى القوانين العضوية.<sup>2</sup>

والواقع أن اعتماد نصاب  $\frac{3}{4}$  أعضاء مجلس الأمة عند عملية المصادقة كان الهدف منها تحقيق أكبر قدر من الإجماع حول هاته النصوص، فهو إجماع لمختلف التشكيلات ومختلف التناقضات ومختلف الإهتمامات فعلية المصادقة ستكون لها أهمية سياسية كبرى ، تعكس القدر الكبير من الإجماع في البرلمان ككل.

وبالمقابل فإن عدم تحقيق نسبة  $\frac{3}{4}$  الأصوات يعني وقوف المجلس أمام هيمنة الأغلبية داخل المجلس الشعبي الوطني ، لا سيما إذا كانت هذه الأغلبية منبثقة عن الحكومة ، وذلك بعدم المصادقة على النصوص القانونية الغير الموضوعية الناتجة عن ضغوط حزبية أو إجتماعية أو إقتصادية أو إيدولوجية على الغرفة الأولى الممثلة للإرادة الشعبية المباشرة ، فهنا يخفف مجلس الأمة من وطأة

<sup>1</sup> كايس الشريف ، دور اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين ، مداخلة أمام الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة يومي 29-30 أكتوبر 2002 ، منشورات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، ص 67 .

<sup>2</sup> عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، ص 253.

الإفراد بالقرار لأغلبية موجودة بالمجلس الشعبي الوطني ، حتى ولو ساعدتها أغلبية أخرى في مجلس الأمة <sup>1</sup>.

إلا أنه يمكن الملاحظة كذلك أنه وبإجراء عملية حسابية بسيطة يتضح الوضع الغير المتوازن لإعتماد أغلبية  $\frac{3}{4}$  الأعضاء ، إذ أن فارق صوت واحد يرهن مسار إكمال دخول القانون مرحلة التنفيذ ، فيكفي أن ينضم عضو واحد إلى ربع أعضاء مجلس الأمة  $\frac{1}{4} + 1$  ليضرب عرض الحائط حتى إجتماع كل أعضاء المجلس الشعبي الوطني 462 عضو وأغلبية أصوات أعضاء مجلس الأمة المساوي لـ 107 صوت وهي محصلة ثلاث أرباع أعضاء مجلس الأمة ناقص صوت واحد ، على اعتبار أن الأغلبية اللازمة هي 108 صوت  $\frac{3}{4} \times 144$  ففارق صوت واحد يساوي  $107 + 462 = 569$  بمعنى -1 صوت واحد =  $569 +$  صوت وهذا أمر غير مقبول منطقيا يكشف عن عدم التوازن يسفر عنه تفوق غير مقبول للأقلية على حساب الأغلبية <sup>2</sup>.

كما يمكن القول كذلك أن إشتراط هذه الأغلبية الموصوفة معناه وضع مجلس الأمة بين يدي رئيس الجمهورية صاحب الإختصاص في تعيين ثلث أعضائه، هذه الأغلبية تعادل 108 من أعضاء مجلس الأمة وهو ما يقضي تصويت 12 عضو على الأقل من المعينين ، لأن عدد المنتخبين لا يتجاوز 96 عضوا وحتى ولو وضع إفتراض إحتمال وقوعه ضئيل للغاية ، يكون بمقتضاه كل المنتخبين في مجلس الأمة معارضين لرئيس الجمهورية يمكن عرقلة أي مبادرة بواسطة الثلث الرئاسي فتفوق مجلس الأمة على المجلس الشعبي الوطني معناه إذا تحكم رئيس الجمهورية في البرلمان ، صحيح أن مجلس الأمة بإمكانه إنطلاقا من

<sup>1</sup>شامي رابح ، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري ، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان ، السنة الجامعية 2011-2012 ، ص 83 .

<sup>2</sup>عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، ص 253.

موقعه الدستوري هذا أن يتصدى لإرادة الغرفة السفلى ولرئيس الجمهورية في وقت واحد في حالة مجيء رئيس جديد لم يكن هو الذي عين الثلث الرئاسي لكن ذلك لا يمكن أن يستمر لأكثر من المدة الباقية للتجديد الجزئي في المجلس، تجديد سيكون بالضرورة مناسبة لإحكام القبضة على البرلمان بكامله بفضل تعيين الثلث الرئاسي الموالي للرئيس الجديد.<sup>1</sup>

#### رابعا : حق الإصدار لرئيس الجمهورية

منح الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية حق إصدار النصوص التشريعية بعد إستيفائها للإجراءات المقررة ، والحقيقة أن التطور الدستوري في الجزائر إستقر على أجل 30 يوما تسري من تاريخ استلام النص من طرف رئاسة الجمهورية ، دون إقرار احتمال تقليص هذه المدة في حالة الاستعجال وهي خاضعة لسلطة رئيس الجمهورية فقد يصدر بعد 10 أيام أو أكثر أو أقل من ذلك ، أما نقطة انطلاق احتساب الأجل فهي تختلف بحسب نوعية القانون، فبالنسبة للقوانين العادية تبدأ من تاريخ إحالتها لرئاسة الجمهورية ، وبالنسبة للقوانين الإستثنائية منذ إعلان المجلس الدستوري عن النتائج النهائية ، أما بخصوص القوانين العضوية من تاريخ صدور رأي المجلس الدستوري بمطابقة القانون للدستور ، نظرا لأن الرقابة هنا سابقة وإجبارية ، فالإخطار إجباري هنا من طرف رئيس الجمهورية أو من تاريخ تسلمه من طرف رئيس الجمهورية أما إذا حصل إخطار بخصوص القوانين العادية طبقا للمادة 166 من الدستور، فيوقف

<sup>1</sup> صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص 280 ، 281 .



هذا الأجل لحين الفصل من طرف المجلس الدستوري الذي له هو أيضا أجل 20 يوما طبقا للمادة 167 من الدستور.<sup>1</sup>

## الباب الثاني

### التأثير المتبادل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

لقد مثلت العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية مجالا مهما للباحثين، خصوصا وأن هذه العلاقة هي التي يمكن من خلالها تحديد طبيعة النظام السياسي لأي دولة بين النظامين الرئاسي والبرلماني ، فإذا انفصلت السلطة التنفيذية انفصالا شديدا عن السلطة التشريعية كنا بصدد نظام رئاسي صلب ، وإذا تجسدت بينهما علاقة متوازنة في إطار أعمال التعاون والتكامل بينهما كنا بصدد نظام برلماني .

إلا أنه ومع ذلك فإن الجزائر من الدول التي كانت أكثر تأثرا بالنظام الدستوري الفرنسي الخاص بالجمهورية الخامسة لسنة 1958 ، فتبنت نظاما شبه رئاسي حاول الجمع بين قواعد النظام الرئاسي وقواعد النظام البرلماني ، فمن جهة عمل على تركيز مكانة السلطة التنفيذية من خلال مدها بعديد الوسائل المؤثرة على السلطة التشريعية والعكس صحيح ، وذلك بمد البرلمان بآليات الرقابة البرلمانية لمواجهة الحكومة وهذا ما سنحاول الوقوف عليه من خلال فصلين

<sup>1</sup> شريط وليد ، إصلاح الأحكام الدستورية النازمة للعمل التشريعي للبرلمان ، مجلة المجلس الدستوري ، العدد الثالث ، 2014 ، ص 119 ، 120.

الفصل الأول : مجال تأثير السلطة التنفيذية على العمل البرلماني .

الفصل الثاني: آليات وضوابط التأثير البرلماني على أعمال السلطة التنفيذية.

## الفصل الأول

### مجال تأثير السلطة التنفيذية على العمل البرلماني

يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات أن لا تتدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية، ولا أن تتدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية، وإن كان لكل منهما أن تراقب الأخرى ، إلا أنه انطلاقاً من مقولة أن العمل البرلماني لا يمكن أن يسير بطريقة طبيعية إلا إذا تم في تناسق تام مع الحكومة ، وكانت الحكومة مستعدة للمناقشة أمام المجلس، فقد جرى النظام البرلماني على إعطاء السلطة التنفيذية منذ القدم الحق في دعوة البرلمان إلى الانعقاد، وتأجيل هذه الأدوار ، وقبل أن نتناول دور السلطة التنفيذية في ترتيب إنعقاد دورات المجلس ، تجدر الإشارة إلى دورها في تشكيل البرلمان ، وليس من شك في أن سلامة النظام البرلماني تتوقف إلى حد كبير على صدق تمثيل البرلمان للشعب ،

وتستطيع الحكومة أن تلعب دورا كبيرا في تشكيل المجالس المنتخبة، سواء عن طريق تشكيل هذه المجالس ، أو عن طريق تعيين بعض أعضائها.<sup>1</sup> وفي هذا الإطار دائما فقد تعزز دور السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان، ليس فقط من حيث التدخل في تشكيله وسير أعماله ، وإنما من خلال تمكينها من وسائل أخرى ، على غرار حق حل البرلمان ، وكذا التشريع عن طريق الأوامر ، وحق الاعتراض وهي الآليات التي يمكن تصنيفها في خانة ضمان التوازنات الأساسية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، حتى لا تستأثر السلطة التشريعية بحقها في محاسبة الحكومة ، إلى درجة الغلو التي تهدد الإستقرار المؤسسي ، وقد إتجه الكثير من المختصين في هذا الشأن إلى تفسير ظاهرة توسيع الدساتير لسلطة الهيئة التنفيذية في مواجهة البرلمان ، إلى الحد من تسلط البرلمانات ، وضبط مجال عملها في إطار ما يسمى بعقلنة الحياة البرلمانية.<sup>2</sup>

## المبحث الأول

### دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان وسير أعماله

تتجه الكثير من الدساتير في وقتنا الحاضر إلى العمل على تحقيق التوازن بين مختلف السلطات العامة في الدولة ، وبالخصوص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، وهذا درءا لأي إنسداد أو تعطيل في عمل المؤسسات الدستورية، وذلك من خلال إيجاد آليات تأثير متبادلة بين الجهتين ، حتى لا تستأثر أي سلطة بصلاحياتها تجاه الأخرى ، إلا أنه وعلى الرغم من ذلك فإن الإجماع يكاد يتحقق بين مختلف دارسي القانون الدستوري ، على أن دور السلطة التنفيذية أخذ بالتعاظم شيئا فشيئا ، في مواجهة البرلمانات وبالخصوص منذ ظهور دستور

<sup>1</sup> رأفت دسوقي ، المرجع السابق ، ص 147، 148.

<sup>2</sup> لقد كانت العقلنة البرلمانية إحدى المحاور الأساسية في إعداد دستور الجمهورية الخامسة حيث كان محور تنظيم أشغال البرلمان إحدى العناصر الأساسية التي تجسدت عبرها فكرة عقلنة العمل البرلماني " خاصة فيما يتعلق بضبط الحكومة لجدول الأعمال و إخضاع النظام الداخلي للغرفتين إلى الرقابة الدستورية القبلية أنظر بهذا الصدد:

Bernard chantebout, Droit constitutionnel, 18<sup>ème</sup> édition , Ed Armand Colin ,Paris 2001,p368 .

فرنسا في سنة 1958 ، الذي جاء بالأساس للحد من إستئثار البرلمان بالحياة السياسية وعقلنة الحياة البرلمانية .

وهكذا أصبحت السلطة التنفيذية في مركز أقوى من البرلمانات ، و حتى في الأنظمة التي تتبنى النظام البرلماني في حد ذاتها ، وإن كانت الممارسة السياسية أثبتت في النهاية صعوبة إنفراد كل جهة بنفسها وإنعزالها عن الأخرى ، حتى في تلك الدول التي تتبنى النظام الرئاسي الذي يقول بمبدأ الفصل الصلب بين السلطات.

وفي هذا الإطار لا يمكن مثلا إنكار الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمانات ، فهي التي تعكف على الإعداد المسبق للعمليات الانتخابية المتعلقة بإختيار أعضائه ، هذا فضلا عن الدور الذي تمارسه هذه الأخيرة من خلال تدخلها في وضع النظم الداخلية للبرلمان ، وكذا التنسيق مع هذا الأخير لسير أعماله وضبطها ، كون ذلك مرتبطا إرتباطا وثيقا مع نشاط الحكومة وآدائها سواء من الناحية التشريعية أو الرقابية أو حتى الإجرائية .

### المطلب الأول

**تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية من خلال عملية تشكيل البرلمان**  
من الواضح أن السلطة التنفيذية تلعب الدور الأهم في عملية تشكيل البرلمان، فهي التي تسهر على سير مراحل عملية إنتخاب أعضائه ، وذلك من خلال ما يمنحه إياها القانون من مجال واسع للقيام على تنظيم العمليات الانتخابية المتعلقة بإختيار أعضاء المجلس الشعبي الوطني من جهة ، وكذلك أعضاء مجلس الأمة من جهة أخرى ، والحقيقة أن ميل مختلف الأنظمة لمنح السلطة التنفيذية هذا الدور ، يؤول بالأساس إلى حجم الإمكانيات المادية والبشرية التي تملكها في هذا الإطار ، هذا فضلا عن الخبرات التي تسخرها من أجل إنجاز مثل هذه العمليات.

## أولا : إعداد القوائم الإنتخابية

تعد عملية وضع القوائم الإنتخابية من المراحل الأساسية لعملية الانتخاب، ولها أهمية كبيرة في تحقيق إنتخابات نزيهة ، وأن تسجيل الناخبين من أهم الضمانات التي يعبر بها الأفراد بالتساوي عن ممارسة حقوقهم السياسية . فالترسيم في القائمة الانتخابية هو أولى العمليات التي تنبني عليها الانتخابات، وتقوم الدولة بالإجراءات اللازمة لحصر الأشخاص الذين تتوفر فيهم شروط ممارسة حقهم الانتخابي ، وذلك بوضع قائمة بأسماء الذين يحق لهم الانتخاب وتحين القوائم بشكل دوري لإضافة الأسماء الذين أصبح لها حق المشاركة (بلوغ سن الرشد السياسي....) أو لشطب الأسماء التي أصبحت لا تتمتع بحق التصويت ، إما بسبب موتها أو عن طريق حكم المحاكم (الحكم بحرمان شخص من حق الاقتراع كعقوبة تكميلية، الحكم على شخص من أجل جنائية أو من أجل جنحة خلال فترة معينة إلخ...).

فصحة وسلامة النظام الانتخابي تتوقف على مدى صدقية ودقة القوائم الانتخابية التي تعد رسمية ،وتضم أسماء المواطنين الذين إستوفوا الشروط القانونية لممارسة حق الإنتخاب<sup>1</sup> ، وتسهل عملية التحقق من أن كل مواطن مسجل في قائمة إنتخابية واحدة وأنه صوت مرة واحدة<sup>2</sup>.

ولتحقيق الديمقراطية وضمان نزاهة وحياد الإدارة في إعداد القوائم الإنتخابية ، و تحقيق المساواة بين الناخبين يستلزم وجود قائمة إنتخابية واحدة تستخدم في العملية الإنتخابية ، وتجري عليها التعديلات اللازمة في المواعيد المحددة قانونا ، وتتبع الدول طريقتين لإعداد القوائم الانتخابية ، فتمثل الأولى في التسجيل الأوتوماتيكي للناخبين في القوائم الانتخابية، وتقوم الإدارة في هذا الإطار

<sup>1</sup> المادة 06 من القانون 01/12 المتعلق بنظام الإنتخابات : " التسجيل في القوائم الانتخابية واجب على كل مواطن تتوفر فيهما الشروط المطلوبة قانونا."

<sup>2</sup> المادة 08 من القانون 01/12 المتعلق بنظام الإنتخابات : " لا يمكن التسجيل في أكثر من قائمة إنتخابية واحدة ."

تلقائياً بإضافة أو حذف أسماء الناخبين بناء على ما توفر لها من معطيات ومعلومات تهم من بلغ سن الرشد السياسي ، أو من ماتوا ومن شملتهم أية صورة من صور الحرمان التي نص عليها القانون الانتخابي.

أما الطريقة الثانية فيتم من خلالها التسجيل بمبادرة من الناخبين أنفسهم، الذين يتعين عليهم الاتجاه إلى مكاتب تسجيل الناخبين، وتقديم طلب بتسجيلهم في الجداول الانتخابية أو بحذف تسجيلهم في دائرة معينة، ومن الطبيعي أن نجد تكريساً للطريقة الأولى للتسجيل في القوائم الانتخابية في الدول التي أخذت بمبدأ سيادة الأمة ، والتي تنص دساتيرها في أغلب الأحيان على أن الاقتراع وظيفة **Electorat fonction** من واجب المواطن القيام بها ، وتقر قوانينها الانتخابية التصويت الإجباري وتسليط عقوبات في شكل غرامات ضد كل من لم يشارك في الانتخابات، أما الطريقة الثانية فترتبط نظرياً بالأنظمة التي أقرت مبدأ سيادة الشعب ، حيث يكون الاقتراع حقاً **Electorat droit** إذ يستطيع كل فرد بحكم ملكيته لجزء من السيادة ممارسة حق الانتخاب بصفة اختيارية.

و تعتبر الجزائر من الدول التي أخذت بالطريقة الثانية ، إذ يقع على عاتق المواطنين الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية تسجيل أنفسهم في القوائم الانتخابية، وهذا ما نصت عليه المادة 7 من القانون 01/12 المتعلق بالانتخابات " التسجيل في القوائم الانتخابية واجب على كل مواطن ومواطنة تتوفر فيهما الشروط المطلوبة قانوناً "

هذا و تكون القوائم الانتخابية دائمة ، ويتم مراجعتها في الثلاثي الأخير من كل سنة<sup>1</sup>، ومن خلال قرار دعوة هيئة الناخبين للاقتراع<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> المادة 14 من القانون 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات : " إن القوائم الانتخابية دائمة وتتم مراجعتها خلال الثلاثي الأخير من كل سنة .  
كما يمكن مراجعتها إستثنائياً بمقتضى المرسوم الرئاسي المتضمن إستدعاء الهيئة الانتخابية المتعلقة باقتراع ما والذي يحدد فترة إفتتاحها وإختتامها."

## ثانيا: قبول أوراق المرشحين

تعتبر حرية الترشح للانتخابات إحدى الركائز الهامة والضمانات الأساسية لحق الانتخاب، فهذه الحرية التي تكرسها الدساتير يتم تنظيمها غالباً من خلال القوانين الانتخابية، التي تضع الشروط والإجراءات التي يمارس على أساسها حق الترشح، وذلك في نطاق احترام النص الدستوري وروحه والقيم الأساسية التي يتضمنها.

وهكذا لا بد من توافر شروط معينة في المرشحين لعضوية البرلمان، سواءا تكون من مجلس واحد أو من مجلسين، وتوكل الدساتير وقوانين الانتخاب عملية التحقق من توافر هذه الشروط لممثلي السلطة التنفيذية، فإذا حادت السلطة التنفيذية عن جادة الصواب وهي تمارس هذه الوظيفة لسبب من الأسباب شوهت إرادة الشعب، وهكذا فقد حرص الدستور وقانون الانتخابات على وضع الضمانات التي تكفل سلامة عمليات الانتخاب، ولكن فاعلية هذه الضمانات تتوقف أولاً وقبل كل شيء على وعي الناخبين ومدى إستعدادهم للدفاع عن حقوقهم، كما تتوقف على مدى إيمان الجهات الحاكمة بالديمقراطية وبالشرعية وكل هذا يتطلب نضجا ديمقراطيا تصقله التجارب.

هذا و تبدأ العملية بإستدعاء السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية للهيئة الناخبة، وذلك بدعوة كل من تتوفر فيه الشروط المطلوبة للانتخاب، وكذا الترشح في المواعيد القانونية المحددة بموجب المرسوم الرئاسي، هذا وقد نصت المادة 50 من الدستور على أن "لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب" على أن يكون ذلك في إطار قائمة حزبية أو حرة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> فريدة مزياي، الرقابة على العملية الإنتخابية، مجلة المفكر، العدد الخامس، ص 73.  
<sup>2</sup> المادة 92 من القانون 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات: "تقدم كل قائمة مترشحين إما تحت رعاية حزب سياسي أو أكثر وإما كقائمة مترشحين أحرار"

والواقع أن عملية الترشح تبدأ بسحب إستمارة الترشيح في المواعيد المحددة قانونا ، وذلك من مصالح الولاية أو من الممثلات الدبلوماسية أو القنصلية لمرشحي الجالية الجزائرية بالخارج<sup>1</sup> ، وقد حدد قانون الإنتخابات فترة خمسة وأربعون (45) يوما كاملة من تاريخ الإقتراع ، كأجل لإيداع القوائم المتعلقة بإنتخاب المجلس الشعبي الوطني.<sup>2</sup>

أما بخصوص مجلس الأمة فقد نص الدستور الجزائري على طريقة تشكيله ، إذ يتكون من 144 عضوا ينتخب 2/3 أعضائه من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، كما يعين رئيس الجمهورية ثلث 1/3 الأعضاء المتبقين من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية و الإقتصادية و الإجتماعية ، هذا وينتخب أعضاء مجلس الأمة بعد إستدعاء الهيئة الناخبة بموجب مرسوم رئاسي قبل ثلاثين يوما من تاريخ الإقتراع<sup>3</sup> ، على أنه يترشح لعضوية هذا المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي أو ولائي تتوفر فيه الشروط المطلوبة ، وبالخصوص سن 35 خمسة وثلاثون عاما يوم الإقتراع ، ويتم التصريح بالترشح بعد سحب الإستمارة المتعلقة بالترشيح من مصالح الإدارة ، على أن يرفق تصريح الترشيح بشهادة تزكية من المسؤول الأول عن الحزب إذا تعلق الأمر بمرشح عن حزب سياسي<sup>4</sup>، هذا وقد

<sup>1</sup> المادة 91 من القانون 01/12 المتعلق بنظام الإنتخابات : " يتم التصريح بالترشيح حسب الشروط المحددة في المادة 84 من هذا القانون العضوي عن طريق إيداع قائمة المترشحين لدى الولاية من طرف المترشح الذي يتصدر القائمة ، أو إذا تعذر عليه ذلك من طرف المترشح الذي يليه مباشرة في الترتيب ...

بالنسبة للدوائر الإنتخابية في الخارج المذكورة في المادة 84 من هذا القانون العضوي يتم إيداع الترشيحات وفق نفس الأشكال لدى الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية المعنية لهذا الغرض لكل دائرة إنتخابية "

<sup>2</sup> المادة 93 من القانون 01/12 المتعلق بنظام الإنتخابات : " ينتهي أجل إيداع قوائم المترشحين قبل خمسة وأربعين (45) يوما كاملة من تاريخ الإقتراع "

<sup>3</sup> المادة 106 من القانون 01/12 المتعلق بنظام الإنتخابات : " تستدعى الهيئة الإنتخابية بمرسوم رئاسي قبل (30) يوما من تاريخ الإقتراع "

<sup>4</sup> المادة 109 من القانون 01/12 المتعلق بنظام الإنتخابات : " يتم التصريح بالترشح بإيداع المترشح على مستوى الولاية نسختين (2) من إستمارة التصريح تسلمها له الإدارة ويجب أن يملأها المترشح ويوقع عليها .

بالنسبة للمترشحين تحت رعاية حزب سياسي يرفق تصريحهم بالترشح بشهادة تزكية يوقعها المسؤول الأول عن الحزب "



نص القانون 01/12 المتعلق بالانتخابات على ضرورة إيداع التصريح بالترشح في أجل 15 يوما كحد أقصى قبل تاريخ الإقتراع.<sup>1</sup>

وفي إطار التحضير لعملية إنتخاب أعضاء مجلس الأمة ، يقوم الوالي بإعداد قائمة الناخبين الذين تتكون منهم الهيئة الناخبة وذلك في ظرف (4) أيام قبل إفتتاح الإقتراع بحسب الترتيب الأبجدي وعلى شكل قائمة التوقيع.<sup>2</sup>

### ثالثا : الجهات المختصة بدراسة أوراق المترشحين

إن الإستشارات الإنتخابية تجري تحت مسؤولية الإدارة التي يلتزم أعوانها بالحياد ، فقد أسندت مهمة دراسة ملفات الترشح للانتخابات التشريعية إلى لجنة يشرف عليها الوالي و يختار أعضاء اللجنة من الإطارات الأكفاء ، وتزود بالوسائل الملائمة لممارسة مهامها ، ويضع تحت تصرف اللجنة سجل مرقم وموقع عليه من طرف الوالي ، تسجل فيه المعلومات اللازمة وتتخذ القرارات بشأن ملفات الترشح من قبل الوالي وتحت مسؤوليته ، ويكون رفض أي قائمة أو مترشح بقرار معلل ، أما بالنسبة للمترشحين في المهجر فتتم دراسة ملفات المرشحين على مستوى المصالح الدبلوماسية أو القنصلية، وفي حالة رفض الترشيح يبلغ قرار الرفض المعلل إلى المعنيين في مدة 10 أيام كاملة إبتداء من تاريخ إيداع ملف الترشيح.<sup>3</sup>

### رابعا : فرز الأصوات وإعلان النتائج

إن الإدارة هي التي تشرف على عمليات فرز الأصوات وإعلان نتيجة الإنتخابات ، وتدل التجارب في مختلف دول العالم لا سيما حديثة العهد

<sup>1</sup> وهذا بخلاف الفترة التي تم تحديدها بخصوص إنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني التي حددت بـ 45 يوما كاملة والحقيقة أن هذه الفترة مقبولة بالنسبة لمجلس الأمة كون عدد مرشحي مجلس الأمة لا يضاهاى مرشحي المجلس الشعبي الوطني ولعل خلفية توسيع مجال الفترة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني هو تمكين الجهات الإدارية المختصة من النظر والتدقيق في الملفات من الوقت اللازم للتأكد من تمام الملفات وعدم وجود حالة من حالات المنع أو التنافي بالنسبة للمرشحين المتقدمين .

<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي 423/97 المتعلق بتنظيم إنتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين وسيره ، المؤرخ في 3 فريدة مزياي ، المقالة السابقة ، ص 75.

بالديمقراطية على أن الحكومات قلما أدت دورها السليم في مختلف المراحل الملازمة للعملية الانتخابية ، وإذ أخذنا الجزائر كمثال فإن الإدارة كانت محل إنتقاد دائم من طرف الأحزاب والمرشحين ، خوفا من إنحيازها لجهة أو أخرى وبالخصوص أحزاب المعارضة ، إلا أنه وبالمقابل فقد سعت السلطة التنفيذية دائما إلى درء شبهة التلاعب بالنتائج وذلك بتمكين الأحزاب السياسية والمرشحين بضمانات قانونية واسعة لأجل تأكيد نزاهة وشفافية عمليات الإقتراع وبالتالي نتائجها ، إلا أن هذه الضمانات ظلت في مجملها قيد الإنتقاد حينما والتقليل من أهميتها حينما آخر ، فعلى الرغم من التحول الباهر والغير المتوقع في الوعي السياسي للناخب الجزائري، إلا أن تهمة التزوير ظلت تلاحق الإدارة الجزائرية حتى بعد تبني التعددية ، حيث تتهم دائما أنها تميل إلى الحزب الذي تدعمه السلطة ، وهذا ما تجسد فعلا في مختلف المواعيد الانتخابية التي عرفت الجزائر منذ عودة المسار الانتخابي، فقد إتهمت الإدارة مثلا بالوقوف إلى جانب التجمع الوطني الديمقراطي في الانتخابات التشريعية في جوان 1997 ، كما إتهمت الإدارة بالوقوف إلى جانب جبهة التحرير الوطني في الانتخابات التشريعية في ماي 2002 ، وكذا إلى جانب أحزاب التحالف الرئاسي في ماي 2007 ، وأمام هذه الإتهامات لم يكن من خيار أمام السلطة التنفيذية إلا المبادرة بضمانات جديدة لمختلف الأحزاب والتشكيلات السياسية بهدف ثنيها عن إتهام الإدارة بممارسة عمليات التزوير الانتخابي ، ومن بين الضمانات المهمة التي قدمت في هذا الإطار تمكين القضاء من الإشراف على العمليات الانتخابية عن طرق اللجان الوطنية للإشراف على الانتخابات ، حيث تتشكل هذه اللجنة من القضاة فقط ، و التي تقوم بالنظر في كل تجاوز يمس مصداقية و شفافية العملية الانتخابية و النظر كذلك في كل خرق لأحكام قانون الانتخابات ، القضاء أيضا على تعد

القوائم الانتخابية بإشراف لجنة يرأسها قاض يعينه رئيس المجلس القضائي هذا فضلا عن إلغاء تصويت منتسبي الجيش الوطني الشعبي ، ومختلف أسلاك الأمن داخل الثكنات ، تقليص عدد الصناديق المتنقلة ، وإنشاء لجنة سياسية وطنية لمراقبة الانتخابات بفروع موزعة على مستوى الولايات والبلديات ، إلا أنه وفي إطار اللجنة السياسية لمراقبة الانتخابات ، يمكن إبداء الملاحظة التالية فالواقع أن دور هذه اللجان يطرح الكثير من التساؤلات حول مدى جدية الدور الرقابي الذي يمكن أن تمارسه هذه اللجان ، خصوصا على المستوى القاعدي أي اللجان الولائية والبلدية بالتحديد ، فالتجارب الانتخابية السابقة وضحت أن عملية تشكيل هذه اللجان قد شابتها الفوضى وعدم التنظيم ، وإذا كانت الدولة قد وضعت هذه اللجان في إطار منح الضمانات للأحزاب المشاركة في العمليات الانتخابية، من خلال السماح لها بالمراقبة المباشرة ، إلا أن ذلك لم يكن مجديا من الناحية الواقعية حيث عرفت هذه اللجان مشكل التمثيل ، حيث أن غالبية من مثلوا داخل هذه اللجان خصوصا على المستوى البلدي لم يكونوا أبدا ذات علاقة بالأحزاب التي كلفتهم عن طريق التفويض بالتمثيل داخل اللجنة ، حيث إنتشرت ظاهرة بيع التفويضات بالمقابل المالي لأشخاص لا علاقة لهم بالحزب أو التشكيلة السياسية ، وقد انتشرت هذه الظاهرة كالنار في الهشيم خصوصا لدى بعض الأحزاب المجهرية المحدودة التمثيل<sup>1</sup>، وهكذا فإن من يمثل بهذه الطريقة لا يمكنه بأي حال من الأحوال أن يعكس تمثيل الحزب أو حتى الدفاع عن حقوقه أثناء العملية الانتخابية ، وهذا ما دفع بالدولة إلى إلغاء التعويضات التي كانت تدفعها لممثلي هذه الأحزاب ، وفي هذا الصدد نجد أن توسيع دور القضاء في مجال الإشراف

<sup>1</sup> تفتنت الحكومة من خلال العضوي 01/12 المتضمن قانون الانتخابات إلى موضوع التفويضات الخاصة بالتمثيل داخل اللجان المستقلة لمراقبة الانتخابات حيث أظهرت التجارب السابقة إستغلال بعض التشكيلات السياسية لهذه التفويضات بشكل يتنافى والغرض الحقيقي الذي وجدت لأجله وبالخصوص البرنسة في التعويضات المالية التي كانت تمنحها الدولة للمثلي الأحزاب وهكذا فقد الغى قانون الانتخابات الجديد التعويضات المالية للجان المستقلة وجعل المسألة تطوعية فقط في إطار ممارسة النشاط النضالي داخل الحزب

والرقابة على العمليات الانتخابية كجهة أمره يعتبر خيارا مهما يمكن التعويل عليه أكثر بدلا من اللجان المستقلة التي ميزها الصراع الحزبي فقط دون أن يكون لها دور حاسم في مجال الرقابة ، وهذا طبيعي لأنها تمثل مصالح متعارضة ، وبالتالي ستعجز عن أداء الدور الرقابي المطلوب بشكل جيد .

### خامسا : تدخل السلطة التنفيذية في تشكيل مجلس الأمة

في مقابل الإجراءات المقررة لإنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي ينتخب إنتخابا مباشرا من عموم الناخبين ، فإن الدستور الجزائري قد منح للسلطة التنفيذية دورا آخر لا يقل أهمية من حيث مضمونه ومدلوله الدستوري عن ما تقوم به في ما يتعلق بالسهل على تمام إنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني ، وهكذا فقد منحت حق التدخل في تشكيل الغرفة العليا للبرلمان الجزائري ، وذلك عن طريق رئيس الجمهورية مباشرة ، بمنحه حق تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة ، وهذا ما نصت عليه أحكام المادة 2/101 من الدستور .<sup>1</sup>

### المطلب الثاني

#### تحكم السلطة التنفيذية في سير أعمال البرلمان

إتجه الدستور الجزائري إلى منح السلطة التنفيذية مجالا واسعا للتدخل في سير العمل البرلماني ، وإن كان ذلك التوجه هو نفسه الذي أخذت به مختلف الدساتير الأخرى ، وحتى تلك التي تعتنق النظام البرلماني ذاتها.

فإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يعني إستقلال كل سلطة عن الأخرى، إلا أن الواقع يكذب ذلك، فالحقيقة أن الحكومة تتحكم في عمل البرلمان ، حتى قيل في إنجلترا أن الحكومة هي التي تعد جدول أعمال مجلس العموم ، بل إن السير

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

العادي والجيد للبرلمان يقتضي التعاون المستمر والدائم بين البرلمان والحكومة ، وهكذا فمن بين المهام التي تضطلع بها الحكومة على البرلمان ، التدخل في إعداد نظامه الداخلي و جدول أعماله ، وكذلك دعوته للانعقاد في دورات عادية أو إستثنائية أو تأجيل أو فض دوراته .

### أولا : تدخل السلطة التنفيذية في وضع النظام الداخلي للبرلمان بغرفتيه

يسير عمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في إطار الأحكام الواردة في النظام الداخلي لكل منهما ، وبالمقابل هناك نص قانوني آخر هو القانون العضوي الناظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، وهو القانون الذي جاء تطبيقا لحكم المادة 115<sup>1</sup> من الدستور التي قضت بسن قانون عضوي خاص بتنظيم المجلسين ، وتحديد علاقاتهما بالحكومة .

والحقيقة أن إعداد النظام الداخلي لكل مجلس من إختصاص كل منهما حسب المادة 115 من الدستور ، ويتميز بخضوعه للرقابة الدستورية الإجبارية، والتي تتم بشكل قبلي من طرف رئيس الجمهورية بمقتضى المادة 165<sup>2</sup> من الدستور وفي هذا الإطار ينبغي التأكيد على أن النظامين الداخليين يتصفان بوصف اللائحة وليس القانون ، هذا فضلا عن كونه لا يخضع لإجراءات الإصدار التي يجريها رئيس الجمهورية على القوانين<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> المادة 115 من الدستور: " يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

..... يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما.

<sup>2</sup> المادة 165 من الدستور « يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية.

يبدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان.

كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة."

<sup>3</sup> صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص 261 .

إلا أنه ومع ذلك يمكن القول أن الواقع العملي يمكن الهيئة التنفيذية من التدخل على نطاق واسع في دائرة الهيئة التشريعية ، وإن لم يقر لها الدستور القيام بتلك التصرفات ، لكنها تمنح نفسها الحجة للنهوض بهذا التصرف ، ومن منظور أن اللائحة النظامية للمجلس تعد تشريعا خاصا بتنظيم وتسيير أعماله، لهذا خول الدستور للغرفتين إمكانية إعداد نظاميهما الداخليين ، وبهذا التنصيب حافظ البرلمان من الناحية النظرية على ممارسة إختصاصه، لكن العارف بالجانب العملي ينتهي إلى نتيجة مغايرة لما هو مقرر قانونا ، ولئن كان التدخل التنفيذي قد إنتشر سريعا على نطاق واسع، فالمفترض أن تحترم كل هيئة سياسية نطاق السلطة الأخرى على الوجه المبين في الدستور.

والواقع أن للحكومة قدرا كبيرا في إعداد النظامين الداخليين ، لأنها تسعى من وراءه إلى رسم مركز مرموق لها في نظامي المجلسين لكي تظفر بتفوق ملحوظ ، إلا أن الدور البرلماني لا يستهان به في هذا المجال، ويتجلى من خلال وضعه للنظام الداخلي بمشاركة المنفذ كل مطلع فترة تشريعية ، أو على إثر تنقيحه .

والغريب في الأمر أن الحكومة من الجانب القانوني غير مدعوة للحضور للجلسات الخاصة بإعداد أو تعديل نظامي المجلسين ، ومع ذلك يتم إستدعائها من قبل مكثبي الغرفتين ، وبالمحصلة يمكنها هذا التواجد في آخر المطاف من أن تتال مركزا معتبرا في مجمل اللائحتين والقانون الناظم لغرفتي البرلمان والمحدد للعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

وبالنهاية يمكن القول أن الحكومة تسعى من وراء تدخلها إلى الهيمنة على العلاقة الوظيفية بينها وبين الغرفتين، ويتم ذلك بالتنصيب صراحة على ذلك في

أحكام نظامي المجلسين ، وأيا كان الحال فإن أفضل تدخل حكومي يجب أن يكون في حدود الإستشارة وطلب الرأي لا غير .<sup>1</sup>

### ثانيا : تدخل السلطة التنفيذية في وضع جدول الأعمال

إن المهمات الكثيرة التي تقوم بها مختلف السلطات و الهيئات في الدولة، تقتضي وجود تقسيم بين الوظائف ، وتنظيم لطرق العمل بين هذه المؤسسات ومهمة التشريع التي تعد من أهم هذه المهمات وأصعبها ، تقتضي بدرجة أكبر تحكما فيما يتعلق بحسن وتنظيم النشاط البرلماني ، ذلك أن تزايد عدد المبادرات التشريعية المقدمة إلى البرلمان سواء من طرف النواب أو الحكومة ، يستلزم وضع رزنامة عمل لمناقشة هذه المشاريع ومعالجتها حسب نظام الأولويات .

ولئن كان موضوع تحديد جدول الأعمال أصلا من اختصاص البرلمان، فإنه لم ينظم بنص دستوري ، لأن البرلمان يتمتع بالإستقلالية في تنظيم سير أعماله وهي القاعدة المسلم بها منذ القدم والمستمدة من استقلالية البرلمان المستمد أيضا من المبدأ العام المعروف والمتمثل في مبدأ سيادة الأمة ، ذلك أن السلطة التي تعتمد على الإرادة الشعبية مباشرة لا يجوز أن تفوض لسلطة أخرى ، والسبب في ذلك يعود إلى تخوف البرلمان من السلطة التنفيذية التي تترصد به دائما للهيمنة عليه .

والثابت أن زوال التخوف من عودة الحكم المطلق أو صعوبة إحتمال عودته وتزايد مهام مؤسسات الدولة خاصة منها التنفيذية التي أوكلت لها مهمة السهر على توفير كل ما يحتاجه أفراد المجتمع ، وهو ما لن يتحقق إلا إذا كانت تتمتع بسلطات واسعة ومساعدة كبيرة من قبل المؤسسات الأخرى ، حدا بوضعي الدساتير الحديثة إسناد مهمة تقرير وقيادة السياسة العامة للأمة وتنفيذها إلى السلطة التنفيذية ، التي تكون قيادتها منتخبة أو جزء منها .

<sup>1</sup> عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ( دراسة مقارنة ) العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية ، ص 24، 25، 26 ، 27 ، 28 .



وفي هذا الإطار فإذا كانت مسألة التمييز بين وظائف السلطتين التشريعية والتنفيذية رغم تحديدها نسبيا في الدستور صعبة لعمومية تلك النصوص في بعض الأحيان ، فإن ذلك يترك مجالا لإحدى السلطتين القوية بالطبع التدخل بطريقة أو بأخرى في ميادين صلاحيات أخرى ، مما يجعل مسألة التمييز بين الإختصاصات المحددة في الدستور مسألة صعبة لغموض أو عمومية بعض نصوصه ، فيدفع بالمؤسستين إلى البحث عن عنصر آخر يصلح للتمييز بين إختصاصاتها ، ولن يكون هناك عنصرا صالحا سوى التفاهم والإتفاق والتعاون الذي يجد أساسه في مبدأ تبعية الأغلبية البرلمانية للحكومة .

ومن هنا يمكن القول أو التسليم بأن السلطة التنفيذية تتمتع فعلا بحرية التدخل لتوجيه النشاط البرلماني من أجل تحقيق السياسة التي قررتها الحكومة، وهذا عن طريق عدة وسائل قانونية وسياسية منها تحديد جدول الأعمال الذي بموجبه تستطيع توجيه النشاط التشريعي للبرلمان <sup>1</sup>.

ومن هذا المنطلق فإن لتحديد جدول الأعمال أهمية قصوى، فهو الذي يقرر مصير أي نص تشريعي ، فإما أن يأتي إلى المجلس لمناقشته أو يبعد ويهمل وقد تتجاوز الأحدات فيندثر .

ويبين القانون العضوي **02/99** المنظم للعلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وبيئتهما وبين الحكومة ، كيفية إعداد وضبط جدول الأعمال وذلك في المواد **16، 17 ، 18 ، 26** حيث يتم إعداد جدول أعمال دورة البرلمان بالتنسيق بين ممثل الحكومة ومكتبي الغرفتين الذين يجتمعان بمقر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ، وذلك تبعا لترتيب الأولوية الذي تقدمه وتحدده الحكومة ، ويمكن لها أيضا أن تلح على إستعجالية أي مشروع قانوني

<sup>1</sup> سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظم الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة - ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزء الرابع ، طبعة 2013 ، ص 83 ، 84 .



خلال الدورة ، وفي هذه الحالة يتعين أن يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية.<sup>1</sup>

أما فيما يخص جدول أعمال الجلسات ، فإن مكتب كل غرفة يتولى ضبط جدول أعمال الجلسات وذلك باستشارة الحكومة ، وهو الأمر الذي نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 24 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، التي نصت على أن مكتب المجلس يقوم بضبط جدول أعمال الجلسات ومواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة ، وهكذا يمكن القول أنه لا يتم تنظيم عمل المجلسين أثناء الدورات وخلال الجلسات إلا بموافقة الحكومة بما يتفق و الأولويات التي تحددتها.<sup>2</sup>

ومع ذلك فإن منح الحكومة الأولوية في ترتيب جدول الأعمال ، سيؤدي دون شك إلى إنعكاسات سلبية ، فتحديد جدول الأعمال وفقا لترتيب الأولوية الذي تريده الحكومة ، يكشف أن تدخل الحكومة يمتد إلى أدق تفاصيل العمل البرلماني ، وكما ذهب الأستاذ قوشار **Guichard** أن الحكومة من خلال هذا الحق تؤثت البرلمان على طريقته ، والبرلمان يفقد الكثير من الحرية في ممارسة سيادته ، كما هذه الأولوية للحكومة قد تؤدي إلى إستبعاد مواضيع يرغب البرلمان في إدراجها ضمن جدول الأعمال أو حتى تأجيلها، وهذا يشكل سلبا للسلطة التقديرية التي يجب أن يتمتع بها ممثلي الشعب ، هذا فضلا عن خلق الإمتعاض لدى البرلمانين والإحساس بعدم الجدوى من الحضور ولا من المناقشة وربما هذا ما تؤكده المقاعد الشاغرة أثناء الجلسات ، كما أن إحساس النواب بعدم قدرتهم على الدفاع على إقتراحات القوانين التي يقدمونها على الأقل حتى تصل إلى قاعات المناقشة يقتل روح المبادرة لديهم ، ويجعلهم أكثر سلبية وفي هذا تأثير

<sup>1</sup> عز الدين بغدادي ، الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ، مكتبة الوفاء القانونية ، الطبعة الأولى 2009 ، ص 81 .  
<sup>2</sup> صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص 265 .

على مستوى ومردود النقاش ، وبالتالي نجاعة النصوص القانونية وأهليتها للدخول حيز التنفيذ بجدارة.<sup>1</sup>

وعلى هذا يجب التخفيف من حدة التفوق الحكومي على البرلمان، ومنح هذه الأخير فرصة لإبداء ذاتيته ، ولا بأس أن يتحقق هذا بما كرسه المؤسس الدستوري الفرنسي في نص المادة 3/48 من دستور 1958 إذ تتمتع كل غرفة من البرلمان بجلسة كل شهر تدرس فيها المسائل المحددة من قبل في جدول أعمال تكميلي يمثل متنفسا للعمل البرلماني الخالص أو على حد تعبير الأستاذين أفريل P.Avril وجيكل J.Gicquel أنه وإن لم يكن بإستطاعة البرلمان ممارسة نشاطه بكل حرية وفرض إرادته على الحكومة، فإن الجلسة المخصصة كل شهر لدراسة المسائل التي يتضمنها جدول الأعمال التكميلي تعد عشا لتطوير المبادرة البرلمانية.<sup>2</sup>

### ثالثا : تدخل السلطة التنفيذية من خلال دعوة البرلمان للإنعقاد .

يجري العمل بالنظم البرلمانية الحديثة على حق رئيس الدولة في دعوة البرلمان للإنعقاد في تواريخ معينة، فإذا مضت هذه التواريخ دون توجيه الدعوة إليها بالإنعقاد فإن المجالس البرلمانية تتعقد بقوة القانون، إلا أن هذا الحق يبقى مقيدا بضوابط يتعين على رئيس الدولة مراعاتها، وأن هذا الحق ليس مطلقا من كل قيد يمارسه كيفما ووقتما شاء ، إلا أنه و بالنسبة لأدوار الإنعقاد الغير العادية فإن الدساتير تعطي لرئيس الجمهورية الحق في دعوة البرلمان إلى إجتماع غير عادي إذا طرأت ظروف إستثنائية ، وذلك بناءا على طلب عدد من أعضاء المجلس أو بناءا على طلب الحكومة ، وفي هذه الحالة قد يتقيد المجلس بجدول الأعمال الذي دعي للإجتماع من أجله ، وقد يكون من حقه التعرض لموضوعات

<sup>1</sup> عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، ص 41 .  
<sup>2</sup> عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، ص 42 .

جديدة من خارج جدول الأعمال ، وقد يستعيد المجلس كافة إختصاصاته ويستطيع تأجيل الموضوع المعروض عليه في دور الإنعقاد الغير العادي لدور الإنعقاد العادي ، حيث أن البرلمان يراقب الحكومة في تقديرها قيام حالة الضرورة ، وله في حالة تقديره عدم قيامها تأجيل الموضوع المطروح لهذا السبب<sup>1</sup>

أما في الجزائر فقد نصت المادة 118 من الدستور على الدورات التي يعقدها البرلمان الجزائري : " يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل " وهكذا فإن الجزائر وبخلاف ما إتجهت إليه الكثير من الدساتير في العالم ، قد أخذت بانعقاد دورات البرلمان العادية بقوة القانون دون الحاجة لدعوتها من طرف رئيس الجمهورية أو الوزير الأول ، هذا ويجتمع البرلمان الجزائري بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في دورتين عاديتين الأولى هي الدورة الربيعية ، والتي تبدأ من ثاني يوم من عمله في الأسبوع الأول من شهر أفريل أما الدورة الخريفية فتبدأ من ثاني يوم من عمله في الأسبوع الأول من شهر أكتوبر .

أما فيما يتعلق بدعوة البرلمان الجديد الناتج عن الإنتخابات التشريعية ، فإنه يدعى للإنعقاد وفق إجراءات أخرى غير تلك المرتبطة بالدورات ، ووفقا لتواريخ معينة تحدث عنها الدستور نفسه ، وهذا ما يتجلى في حكم المادة 01/113 من الدستور : " تبتدئ الفترة التشريعية وجوبا، في اليوم العاشر الموالي لتاريخ انتخاب المجلس الشعبي الوطني، تحت رئاسة أكبر النواب سنا، وبمساعدة أصغر نائبين منهم"

إلا أنه وبالمقابل فقد منح الدستور الجزائري لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول بعد الطلب من رئيس الجمهورية إستدعاء البرلمان وثلاثي أعضاء المجلس

ارأفت دسوقي ، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، منشأة المعارف ، دون طبعة ، ص 150.

الشعبي الوطني حق دعوة البرلمان إلى الإنعقاد بغرفتيه ، وذلك في دورات إستثنائية ، وهذا ما أشارت إليه أحكام المادة **118 / 2** من الدستور الجزائري . وهكذا يجتمع البرلمان في دور إستثنائي على جدول أعمال محدد سلفا ويفض إنعقاده بموجب مرسوم رئاسي حسب الوجه المبين في المادة **3/118** من الدستور ، وعليه يمكن القول أن السلطة التنفيذية بات لها أن تجمع البرلمان في دور إستثنائي عن طريق أحد رئيسيها رئيس الدولة أو الوزير الأول ، فضلا عن ذلك كله يؤثر رئيس الجمهورية على الطريقة التي ينخرط بها الوزير الأول أو المجلس الشعبي الوطني في ممارسة هذا الإختصاص ، حيث يتوجب دستوريا أن يحال على رئيس الجمهورية طلب الإستدعاء ، سواءا كان مصدره الوزير الأول أو الغرفة الأولى ، وبالتالي يمكن ملاحظة نكهة الهيمنة الرئاسية على إنعقاد البرلمان في دورة إستثنائية.<sup>1</sup>

لقد تأثر مفهوم إنعقاد البرلمان في دور إستثنائي أعماق التأثر بالإرادة الرئاسية على غرار الإتجاه الذي أخذ به الدستور الفرنسي ، و عليه فإنه وبمفهوم المخالفة بات بوسع رئيس الجمهورية أن يرفض إنعقاد البرلمان في دورة غير عادية ، وإن لم يحدث هذا في الجزائر من خلال الممارسة، إلا أنه ومن خلال إلقاء نظرة على الممارسة في فرنسا التي إستوحينا منها هذا التوجه ، فقد رفض الرئيس الفرنسي ديغول إنعقاد البرلمان في دورة غير عادية سنة **1960** ، وكذلك الرئيس ميتران عام **1983** ، كما أنه بإمكان رئيس الجمهورية أن لا يدرج مسألة ضمن جدول الأعمال ، وفي هذا الإطار إمتنع الرئيس ميتران سنة **1993** على إدراج إلغاء قانون "**FALOUX**" ضمن جدول أعمال الدورة الغير العادية للبرلمان.

<sup>1</sup> عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، ص 63.

ودراسة الواقع مهما بلغت من السطحية تكفي للبرهان على مقتضيات سلطة الرئيس في النظام السياسي الجزائري ، إن لم تكشف صراحة على أن رئيس الجمهورية يهيمن على تحديد مواضيع جدول أعمال الإنعقاد الإستثنائي للبرلمان، فالمؤكد أن الرئيس الجزائري يلعب في كل الأحوال دورا معتبرا بالقياس على أقل تقدير مع الرئيس الفرنسي في هذا المضمار.<sup>1</sup>

## المبحث الثاني

### وسائل الضغط التي تمارسها السلطة التنفيذية

في واقع الأمر لا يمكن للفصل بين السلطات أن يحقق الغاية المرجوة منه، وهي حماية حقوق وحرريات المواطنين ، والحيلولة دون جنوح الحكم باتجاه الإستبداد والتسلط ما لم يتحقق التوازن بين السلطات وبخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، بحيث تتمكن كل سلطة من السلطتين بما تملك من صلاحيات التصدي للسلطة الأخرى ، إذا ما تجاوزت الصلاحيات المعطاة لها وإلزامها بالعودة إلى حدود هذه الصلاحيات ، وهذا ما عناه في حقيقة الأمر الفقيه الفرنسي منتسكيو في كتابه روح القوانين : "**Le pouvoir arête le**

**"pouvoir**".<sup>2</sup>

ومن هذا المنطلق حاول المؤسس الدستوري الجزائري إحاطة السلطة التنفيذية بعدد من الوسائل التي تتيح لها مواجهة البرلمان، وبالخصوص إذا إستأثر بدوره بصلاحياته وحاول إستعمالها في غير الإطار الذي يفترض أن يتقيد به هذا الأخير ، ومن بين هذه الآليات حقها في اللجوء إلى حل البرلمان عند تهديده بسحب الثقة من الحكومة ، هذا علاوة على تمكينها لرئيس الجمهورية من ممارسة دور فاعل في مجال الممارسة التشريعية ، وبالخصوص تمكينه من حق

<sup>1</sup> عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود ، دراسة مقارنة تاريخية ، قانونية ، سياسية ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، ص 229.

<sup>2</sup> عصام سليمان ، المرجع السابق ، ص 31.

التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية ، هذا فضلا عن حقه في طلب القراءة الثانية للنص التشريعي أو ما يسمى بحق الاعتراض .

### المطلب الأول

#### حق الحل كوسيلة للتأثير على العمل البرلماني

إن من حق البرلمان أن يبقى على قيد الحياة إلى أجل معلوم ، وتختلف الدساتير في تحديد هذا الأجل بين من يجعله طويلا ، ومن يفضله قصيرا ، ومن يستحسنه متوسطا، وبغض النظر عن هذا الإختلاف فهي مدة على أية حال يكفلها الدستور للبرلمان ، كي يحيى فيها حياة طبيعية يمارس فيها ما شاء له الدستور من سلطات وما منحه من اختصاصات، ومع ذلك فإن النظام البرلماني وما يقوم عليه من تحقيق التوازن بين السلطات لم يرد أن تهنأ السلطة التشريعية بالا بأن تعيش في أمن دائم تهدد غيرها ولا تهدد ، فكان حق الحل ضرورة أساسية لديناميكية هذا النظام ، وتخليصا للحكومة من ربة السيطرة المطلقة للبرلمان عليها ، ويتبدى المقصود بحق الحل من هذا المنطلق في كونه وسيلة للإنتهاء المبستر للبرلمان، قبل حلول الموعد القانوني الطبيعي المحدد لإنتهاء وكالته عن الشعب<sup>1</sup>.

ويعود ظهور هذا الحق إلى النظام البرلماني التقليدي، الذي لم يكن وليد نظريات فقهية، بل كان نتاج ظروف تاريخية عرفت بها بريطانيا عبر قرون من الزمن.

فتطور النظام البرلماني ومعه تطور حق الحل في إنجلترا ، و قد كان بيد الملك يستعمله متى أراد لتجميد تمثيل البرجوازية التي كانت تضايقه ، وبفضل النضال الحزبي استقلت الوزارة عن الملك واستحوذت على السلطة ، وانتقل حق الحل

<sup>1</sup> علاء عبد المتعال ، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة ، دار النهضة العربية ، طبعة 2004 ، ص 2 .

إليها<sup>1</sup>، حيث مورس لأول مرة من طرف وزارة "وليم بيت W.pitt" الذي احتكم إلى الشعب لحسم الخلاف الذي نشب بينه وبين البرلمان، وأدى إلى حله وجاءت نتيجة الانتخابات مؤيدة للحكومة.<sup>2</sup>

و مع تطور الزمن وضعت للحل ضوابط ليصبح والمسؤولية السياسية تقنيتين تحفظان التوازن والتعايش بين السلطتين والتشريعية والتنفيذية، في إطار ما يعرف بـ "تقنية التوازن"، الذي يعد مسألة في غاية الحيوية، ويشكل في مجال القانون الدستوري معياراً لتصنيف الأنظمة السياسية إلى استبدادية و ديمقراطية، كما أنه يشكل في مجال العمل السياسي محور الصراع الدائم بين السلطة و المحكومين.

و هكذا أصبح الحل في نظر الكثير من الفقه التقليدي والحديث أيضاً مقابلاً للمسؤولية السياسية للحكومة.

والواقع أن لحق الحل أهمية كبيرة في عملية التوازن السياسي بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، فبمقتضاه تستطيع السلطة التنفيذية حل المجلس التشريعي قبل إنتهاء مدته، فهو الحق المقابل للمسؤولية الوزارية ( الحكومية ) أو الموازي لها، فالجوء إليه يمثل ضرورة يقتضيها الصالح العام، فقد تلجأ إليه السلطة التنفيذية لوجود نزاع أو خلاف بين السلطة التشريعية من جهة والسلطة التنفيذية من جهة أخرى، ورغم تعارض هذا الحق مع نظام فصل السلطات، إلا أنه يمثل حماية قوية لتحقيق إستقلال السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، ولتحكيم الشعب في حالة حدوث خلاف بينهما لتحقيق علاقة مباشرة بينه وبين ممثليه.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2002، ص 314 .

<sup>2</sup> عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2002، ص 293.

<sup>3</sup> عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية، نشأتها، تطورها، تطبيقاتها، منشأة المعارف، طبعة 2002، ص 182.

ومع ذلك فقد واجه حق الحل معارضة شديدة من جانب البعض في الفقه الدستوري<sup>1</sup>، مقابل توجه آخر ينادي بأن يقتصر استخدامه على حالات معينة :

### أولاً : الإتجاه المعارض لحق حل البرلمان

ذهب أنصار هذا الإتجاه إلى عدم الاعتراف بحق حل البرلمان، لأنه يتعارض مع الركائز الأساسية التي يقوم عليها النظام البرلماني، وإستندوا في ذلك إلى الحجج الآتية :

1- أنه إجراء غير ديمقراطي لتنافيه مع مبدأ سيادة الأمة ، لأن الشعب يقوم بإختيار أعضاء المجالس النيابية لمدة محددة ، فلا يمكن منعها من إتمام عملها قبل إنتهاء مدة الوكالة .

2- أن البرلمان ينتخب رئيس الدولة، وأن إعطائه صلاحية حق حل البرلمان يعني أن الوكيل يعزل الموكل ، إضافة إلى ذلك فإن هذا الحق يمكنه شل أعمال البرلمان في حالة عدم إقرار هذا لسياسة رئيس الدولة، كما يستطيع رئيس الدولة إستغلال حق الحل كوسيلة للوصول إلى أغلبية متفقة مع نهجه، بالتالي يؤدي هذا النهج إلى إضعاف النظام الديمقراطي .

3- يعتبر حق حل البرلمان خروجاً على مبدأ الفصل بين السلطات، حيث يقوي السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية ، وبذلك يتعرض مبدأ التوازن المطلوب في النظام الديمقراطي إلى "الإهتزاز" ، وذلك لأن البرلمان لا يلجأ إلى سحب الثقة من الحكومة ، وإن كان ضرورياً خوفاً من سقوطه هو وليس الحكومة .

<sup>1</sup> لقد أدى تمسك الفقهاء الفرنسيين بهذه الاعتراضات على حق الحل إلى عدم أخذ دساتير عهد الثورة الفرنسية بحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان إلا أن حق الحل لم يلبث أن ظهر بعد ذلك في فرنسا في دستوري 1814 و 1830 ثم إختفى في دستور 1848 ولكنه عدا إلى الظهور في دستور 1852 وفي الدساتير التي أعقبته حتى دستور فرنسا الحالي الصادر في 1958 .



4- إنه يتعارض مع النظام النيابي، الذي تقتصر مهمة الشعب فيه على انتخاب نواب يمارسون السلطة بدلا منه ، باعتباره غير كفاء لإعلان إرادته بطريقة مباشرة ، فكيف يمكن اللجوء إلى الشعب لمعرفة رأيه وإستشارته .<sup>1</sup>

### ثانيا : الإتجاه المؤيد لحق حل البرلمان

يعتبر حق الحل وسيلة لتحكيم الأمة فيما يقع بين الحكومة والبرلمان من نزاعات وإختلاف في وجهات النظر ، وفيما يقع بين رئيس الدولة والبرلمان من إختلاف ، ولأنه يعطي سيادة الأمة التي يرجع إليها ليكون لها القول الفصل في إختيار نوابها ، فالأطروحات التي يقدمها المعارضون لا تتفق مع واقع الأمور، فمن حيث أن البرلمان فإنما هو يمارس السيادة نيابة عن الأمة ، وليس هو صاحبها ، وما الحل إلا تدعيما لسيادة الأمة ، إذا إبتعد البرلمان عن ميولها ورغباتها ، كما أن حق الحل يؤدي إلى ضمان إستقلال السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، ويساعد على الحد من إستبداد البرلمان وإسرافه، أما من حيث التعبير عن الإرادة الشعبية ، فإن حق الحل يتفق مع النظام النيابي، بإعتبار أن اللجوء إلى الشعب سيجعل منه حكما وهو يعلن عن إرادته.<sup>2</sup>

هذا ويتجه البعض إلى إعتبار حق الحل إمتياز رئاسي ويؤكد الأستاذ " مياي " في هذا الخصوص أن " الحق في حل الجمعية الوطنية قد تحرر من كل إجراء مقيد ليصبح سلاحا بيد الهيئة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الدولة حيث يستطيع أن يستخدمه بكل سهولة ضد البرلمان " .

وبالعموم يمكن القول أن الحق في الحل بقدر ما أصبح يمثل عملا شخصيا من أعمال رئيس الدولة بأن يستعمل من قبل هذا الأخير بمثابة وسيلة مكرسة لحل المشاكل التي يواجهها ودلالة هذا الموقف أكدها محافظ الحكومة الفرنسية أمام

<sup>1</sup> دانا عبد الكريم سعيد ، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ إستمرارية أعمال الدولة ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، الطبعة الأولى 2010 ، ص 54 .  
<sup>2</sup> رأفت دسوقي ، المرجع السابق ، ص 156 ، 157 .

اللجنة الإستشارية الدستورية حيث أكد قائلا : " إن الحل يمثل عملا خطيرا إن مثل هذا العمل ينبغي أن يكون ليس سلاحا في يد الحكومة لمواجهة البرلمان ، و إنما أداة تحت تصرف رئيس الجمهورية ، من أجل دعوة الشعب إلى حسم المشاكل المطروحة " وإن كان حق الحل فقد دلالاته المعهودة في النظام البرلماني إلا أنه إكتسب دلالة جديدة من شأنها أن تعزز مركز رئيس الدولة وذلك بقدر ما يسمح له في " ردع " البرلمان <sup>1</sup>.

### ثالثا : قصر استخدام حق الحل على حالات معينة

إزاء الخلاف بين معارضي حق الحل ومؤيديه ، ظهر اتجاه ليجد حلا وسطا بين تلك الآراء المعارضة، وذلك بتحديد الحالات التي يجوز فيها للسلطة التنفيذية حل البرلمان ، وهذه الحالات هي :

1- في حالة وجود نزاع جدي بين الوزارة والبرلمان ( مثلا توجيه اللوم من قبل البرلمان إلى الحكومة بسبب السياسة التي تنتهجها ، وتثير مسؤوليتها السياسية ، و إقرار قانون من قبل البرلمان، وتراه الحكومة في غير مصلحة البلاد) ولم يستطع أي واحد منها إقناع الآخر بوجهة نظره ، وتأكدها من أن البرلمان تجاوز حدود سلطاته.

2- في كل المسائل التي تمس المصالح العليا للبلاد ، كعقد المعاهدات والأحلاف ( مثلا في حالة عدم موافقة البرلمان الدخول في معاهدة مهمة للبلاد فهنا على رئيس الدولة مراعاة هذه المصلحة وأن تعمل على حل البرلمان الذي أصبح عائقا أمام تحقيق تلك المصلحة )

3- إختلاف في وجهات النظر بين المجلس والشعب نفسه ، فتغير ميول الشعب من النواحي السياسية والإجتماعية نحو التقدم مع بقاء البرلمان على نهجه

<sup>1</sup> عبد الرضى حسين الطعان ، تركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة- نموذج فرنسا - ، منشورات جامعة قار يونس ، بنغازي ، ليبيا ، الطبعة الأولى 2001 ، ص 242، 243 .

القديم يؤدي إلى تفاقم الوضع بينهما ، ففي هذه الحالة على رئيس الدولة أن يعمل على تحقيق إرادة الشعب <sup>1</sup>.

### ثالثا : موقف المؤسس الدستوري الجزائري من حق حل البرلمان

تعرض دستور 1996 إلى حق الحل الذي يرد على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة ، وذلك من خلال أحكام المادة 129 من الدستور : " يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول " . وعليه فإن المادة 129 من الدستور أشارت صراحة إلى حق رئيس الجمهورية في وضع حد لعهدة البرلمان ممثلا في الغرفة السفلى ، وهي المجلس الشعبي الوطني قبل حلول أجلها ، من خلال آلية الحل التي مكنها الدستور إليه .

والواقع أن حق الحل الذي أقره الدستور الجزائري لم يأتي على إطلاقه، إنما جاء مقيدا بشكل كبير ، فهو لا يتقرر إلا بعد إستشارة رؤساء الغرفتين من جهة والوزير الأول من جهة أخرى ، وإن كانت هذه المواقف مجرد إستشارات غير ملزمة لرئيس الجمهورية ، إلا أنه بإمكانها أن تؤثر في قرار الرئيس ، إذ أن هذا الأخير بإعتباره حامي الدستور وضامن إستقرار المؤسسات، قبل اتخاذه قراره أن يستنفذ جميع الطرق التوفيقية بين البرلمان والحكومة ، لأن قراره في ظل التعددية الحزبية يمكن أن يصطدم بمعارضة الشعب ، فيعيد انتخاب نفس الأغلبية مما يجعل الرئيس في موقف حرج هو في غنى عنه <sup>2</sup>.

والواضح أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ بمبدأ قابلية الغرفة السفلى للحل دون الغرفة الثانية ، ولعل هذا التوجه الذي تبناه الدستور كان يرمي

<sup>1</sup> دانا عبد الكريم سعيد ، المرجع السابق ، ص 56.  
<sup>2</sup> سعيد بوشعير ، المرجع السابق ، ص 255.

بالأساس إلى ضمان ديمومة الغرفة الثانية ، على شاكلة ما تأخذ به العديد من الدول ذات نظام الغرفتين ، إذ أن الدول التي تعترف بحق الحل للغرفتين معا جد قليل ، إذ يقدر بـ 19 حالة فقط وغالبا ما يكون في ظل شروط تجعل من مسألة الحل مستحيلة تقريبا<sup>1</sup>، هذا دون أن ننسى العوامل السياسية التي أثرت دون شك في هذا الخيار ، خاصة ما تعلق منها بالتجربة الصعبة التي عاشتها الجزائر بعد أول محاولة لإجراء إنتخابات تعددية ، وتبعاً لذلك هدد إستقرار البلاد وأمنها ، فعدم القابلية للحل تعتبر ضامنا للإستقرار والإستمرارية للمؤسسات الدستورية<sup>2</sup>. هذا وقد نظم المؤسس الدستوري الجزائري مسألة الحل بشكل دقيق في الدستور ، ولم يتركها محل تأويل ، بل دقق الحالات التي تتم بقوة الدستور وحدد الشخص الذي يمكنه القيام بهذا الحق ، ومن هنا فإن المادة 129 خولت لرئيس الجمهورية ممارسة حق الحل بصفة إرادية في أي زمن يريد وفق تقديره للمسببات السياسية التي تفرض عليه اللجوء لمثل هذا الخيار<sup>3</sup> ، كما أن هناك من الأسباب ما هو دستوري في حد ذاته ، والمقصود هنا المناسبة التي يناقش فيها البرلمان ( المجلس الشعبي الوطني ) عمل الحكومة إثر البيان السنوي الذي تقدمه أمامه هذه الأخيرة عن السياسة العامة للدولة ، مع عدم موافقة هذا المجلس على لائحة الثقة التي يطلبها الوزير الأول منه ، حيث قضت المادة 84 من الدستور بأنه في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الإستقالة إلى أحكام المادة 129 من الدستور، وعليه فإن كان الدستور قد حدد حالات ممارسة

<sup>1</sup> لمين شريط ، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها ، ص 31 .  
<sup>2</sup> محمد بوسلطان ، نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة ، مداخلة أمام المتيق الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزء الأول ، ص 76 ، 77 .

<sup>3</sup> قد يجد رئيس الجمهورية نفسه مجبرا من الناحية السياسية على حل البرلمان كأن تكون سياسته مختلفة عن الأغلبية البرلمانية مما يدفعه إلى حل المجلس الذي لا يعبر عن إتجاهاته ، للمزيد إرجع إلى :

Mohammed Brahimi ,Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelles, OPU, 1995, p 17.

صلاحية الحل الإرادي للمجلس الشعبي الوطني من قبل رئيس الجمهورية ، فإنه بالمقابل وضع حالة أخرى يكون فيها المجلس الشعبي الوطني في حكم المنحل وجوبا ، وهذا ما عبرت عنه المادتان 81 و 82 من الدستور ، وذلك في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني خطة عمل الحكومة رفضا متتاليا طبقا لنص المادة 82 من الدستور ، وهنا يجب التذكير بأن الحكومة تبقى قائمة وتستمر في تسيير الشؤون العادية إلى غاية إنتخاب المجلس الشعبي الوطني في أجل أقصاه ثلاثة أشهر .

## المطلب الثاني

### سلطة رئيس الجمهورية في التشريع واللجوء إلى الإستفتاء

خص الدستور الجزائري السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية حق ممارسة الإختصاص التشريعي ، حين يحل رئيس الجمهورية محل البرلمان في وضع التشريعات وإصدارها ، في حالات محددة كما منحه أيضا في إطار ضبط التوازنات الأساسية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ممارسته حق الاعتراض على القوانين التي يضعها البرلمان .

### أولاً: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر

وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات ، فإن وظيفة التشريع يتولاها البرلمان ، وفي ظل سيادة هذه الفكرة ، كانت الغلبة والتفوق للسلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية ، التي كان يقتصر دورها على التنفيذ دون التقرير ، غير أن الصعوبات العملية التي صارت تواجهها الإدارة بعد أن تشعبت أوجه تدخلها، والتي لم يعد تطبيق المبدأ السابق كفيلا بالتغلب عليها لا سيما إذا تعلق الأمر بظروف إستثنائية بالنظر إلى طبيعة العمل البرلماني المتسم بالبطء والتعقيد، كانت سببا في إعادة النظر في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بشكل

جعل الكفة تميل هذه المرة لصالح هذه الأخيرة أي السلطة التنفيذية ، وذلك بتحويلها فضلا عن ممارسة الإختصاص التنظيمي في غير المسائل المتعلقة بالقوانين ، ممارسة الإختصاص التشريعي أيضا ، وذلك عن طريق رئيس السلطة التنفيذية ، ويتحقق ذلك في فرضين الفرض الأول أن يتولى الرئيس الوظيفة التشريعية والبرلمان قائم ، وفي هذه الحالة يشترط تفويض من هذا الأخير حتى يتسنى لرئيس السلطة التنفيذية التشريع نيابة عنه ، لذا تسمى القرارات التي تصدر في هذا الشأن اللوائح التفويضية ، أما الفرض الثاني فيتمثل في تولي الرئيس التشريع عند غياب البرلمان ، ويطلق على هذه القرارات التي تصدر في هذا الظرف تسمية لوائح الضرورة ، لأن الضرورة وحدها هي التي تسوغ لرئيس السلطة التنفيذية الإعتداء على إختصاص ليس له.<sup>1</sup>

#### 01/- ماهية الأوامر التشريعية

تتميز الأوامر التشريعية بكونها نصوص قانونية جديدة ذات طبيعة مختلطة، فهي تمثل معايير تنظيمية طبقا للمعيار الشكلي ، لأنها صادرة عن السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الدولة ، وهي كذلك معايير تشريعية كاملة طبقا للمعيار الموضوعي ، لأن المجالات الموجهة إليها ليست تلك الداخلة في إطار الإختصاص التنظيمي العام ، بل إنها تندرج ضمن الإختصاصات الأصلية المحتكرة من قبل السلطة التشريعية ، وهي من هذه الزاوية تمثل قوانين عادية كاملة المعالم .

لكن ممارسة هذا الإختصاص من قبل رئيس الدولة لا يمكن التسرع في إنتقاده بالقول كنتيجة أنه يمثل إعتداء على الوظيفة التشريعية للبرلمان ، طالما أن

<sup>1</sup> نصر الدين بن طيفور ، السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة " دراسة مقارنة " أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجيلالي اليابس سيدي بلعباس ، ص 39، 40 .

الاستعانة بهذا الحل كان كنتيجة لإستعجال الظروف الواقعية التي تفرض إصدار تشريعات معينة في مجال إختصاص البرلمان .

في الواقع تمثل الأوامر تشريعا حكوميا محضا، يقابل التشريع البرلماني، فهي لا تشكل ممارسة عملية فقط للنشاط التشريعي، بل تمثل إختصاصا تشريعا كاملا مخول للسلطة التنفيذية بمقتضى الدستور ، وذلك يضمن استقرار واستمرار هذه الوظيفة ، ولعل جذور هذا التقليد الذي شاع إستعماله في الوقت الحاضر ، ترجع إلى فحوى المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 التي منحت إختصاص تشريعا جديدا لصالح السلطة التنفيذية ، علاوة على الوظيفة التنظيمية<sup>1</sup>.

## 02/- موقف الدستور الجزائري من الأوامر التشريعية

إتجه الدستور الجزائري لسنة 1996 إلى الأخذ بفكرة الأوامر التشريعية وذلك بعد أن تخطى عنها في دستور 1989<sup>2</sup> ، وقد نصت المادة 124 من الدستور الحالي على مايلي " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان .

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي إتخذها على غرفتي البرلمان في أول دورة لهما للموافقة عليها .

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في

## المادة 93 من الدستور

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء."

<sup>1</sup> رابحي أحسن ، نظرية للاقتراب من ظاهرة الأوامر التشريعية ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الإقتصادية والسياسية ، العدد 01 سنة 2008 ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، ص 59 .

<sup>2</sup> تخطى دستور 1989 عن الأوامر بسبب تبني مبدأ الفصل بين السلطات و إسناد سلطة التشريع للمجلس الشعبي الوطني بمفرده في حين يلاحظ أن تعديل الدستوري لسنة 1988 أشرك رئيس الحكومة في إختصاص التشريع بأوامر في حالة غيبة البرلمان إشراكا حقيقيا حيث تكون المبادرة بإقتراح هذه الأوامر من قبل رئيس الحكومة حيث تنص المادة 153 من هذا التعديل " لرئيس الجمهورية فيما بين دورتي أن يشرع بأمر بناء على إقتراح من رئيس الحكومة وتعرض الحكومة النصوص الصادرة بهذه الكيفية على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة ليوافق عليها.

وهكذا فإن المراجعة الدستورية لسنة 1996 حرصت على الإبقاء على تفوق المؤسسة التنفيذية ، حيث لم تسعى للتقليل من أثرها ، بل أضافت لها وسائل فعالة لضمان تفوقها إلى حد إحلال رئيس الجمهورية محل السلطة التشريعية ، توسيع نطاق إختصاص رئيس الجمهورية إلى مجال التشريع - ومشاركتها إختصاصها الأصلي على حد تعبير الأستاذ بيردو **burdeau** : " إن اللجوء إلى هذا الأسلوب من التشريع الحكومي ، يعود إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ، بسبب ازدياد مهام السلطة التنفيذية وعدم نجاعة السلطة التشريعية في مواجهة المسائل الصعبة المتداخلة ، التي تتطلب التدخل السريع و سرعة فعالة " <sup>1</sup>

فمن خلال المادة 124 نستشف أن المؤسس الدستوري منح مهمة التشريع الذي هو إختصاص أصيل للسلطة التشريعية لرئيس الجمهورية ، وهذا بنصه على لفظ " يشرع " ومهمة التشريع الممنوحة لرئيس الجمهورية مطلقة ، بشرط حالة غياب البرلمان سواءا بشغوره أو بين دورتيه <sup>2</sup> والواقع أن شرط غياب البرلمان بمناسبة حالة الشغور لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال الحالات التالية :

- 1- عدم الموافقة على خطة عمل الحكومة من اجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية للمرة الثانية بشكل متتالي أي الحل التلقائي <sup>3</sup>.
- 2- بسبب استعمل رئيس الجمهورية لحقه في حل المجلس الشعبي الوطني .
- 3- بفعل اجراء انتخابات تشريعية مسبقة .

<sup>1</sup> سعيد بوشعير ، التشريع بأوامر وأثره على إستقلالية المجلس الشعبي الوطني ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية و السياسية ، العدد الأول ، مارس 1988 ، ص 345 .

<sup>2</sup> كريمة رازق بارة، حدود السلطة التنفيذية " دراسة مقارنة "، دار الفكر والقانون، الطبعة الأولى 2011، ص 96.

<sup>3</sup> المادة 01/82 من دستور 1996 " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا " .



وهكذا فإن الفترة المحددة التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يمارس فيها هذا الإختصاص أي في حالة الشغور، لا تتجاوز ثلاثة أشهر، وهو الأجل المحدد دستوريا لإجراء الإنتخابات التشريعية.<sup>1</sup>

أما فيما يخص التشريع بأوامر فيما بين الدورتين ، فالفترة الزمنية المحددة لرئيس الجمهورية تساوي الشهرين على الأكثر ، أي الآجال الفاصلة بين كل دورة وأخرى ، مع اعتبار أن هذا الأجل قابلا للنقصان إذا ما إلتأم المجلس في دورة غير عادية.<sup>2</sup>

و من اللافت أن المادة 124 قيدت صدور الأوامر بضرورة حصول ذلك في مجلس الوزراء ، والحقيقة أن الحكمة التي جاءت من وراء شرط الإلزامية هذا هو خلق نوع من التنسيق بين رئيس الجمهورية و الحكومة حول هذه الأوامر، و إيضاح أهميتها وتبريرها المسبق ، والذي سيقدم لاحقا من الحكومة أمام غرفتي البرلمان في أول دورة مقبلة له ، كما يمكن أن تكون هذه الأوامر بطلب من الحكومة التي تكون قد إعترضتها بعض الصعوبات في تبرير مشاريعها القانونية أمام البرلمان ، وبالتالي تعمد إلى سحبها وعرضها على رئيس الجمهورية ليتخذها في شكل أوامر في المدة المحددة لذلك.<sup>3</sup>

### 03/- عرض الأوامر على البرلمان

إذا كان لرئيس الجمهورية في الجزائر سلطة تقدير حالات إصدار الأوامر فإن هذا التقدير يمارسه تحت قبة البرلمان بغرفتيه ، حيث تنص المادة 124 /2 على " ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي إتخذها على كل غرفة من البرلمان

<sup>1</sup>المادة 129 " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرّر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة.

وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر."

<sup>2</sup> المادة 118 /1 من الدستور " يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كلّ سنة، ومدة كلّ دورة أربعة (04) أشهر على الأقل".  
<sup>3</sup> طيببي عيسى ، طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008 ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان ، ص 125 .

في أول دورة له لتوافق عليها " بفرض هذا النص الدستوري على رئيس الجمهورية إجبارية عرض هذه الأوامر على غرفتي البرلمان فور إنعقادها للموافقة عليها ، لأن البرلمان هو صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع ، لذلك لا بد من الرجوع إليه لإضفاء الصيغة القانونية على هذه الأوامر بالموافقة عليها، وقد تبنت المادة 38 من القانون العضوي 02/99 مبدأ التصويت دون مناقشة على هذه الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة ، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل ، إذ يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه، دون مناقشة في الموضوع بعد الإستماع إلى تقرير اللجنة المختصة " .

وعليه فإنه بعد عرض النص على غرفتي البرلمان، تكون نتيجة الالتزام بالعرض إحدى الحالات التالية :

**موافقة البرلمان :** بموافقة البرلمان على هذه الأوامر يضيفي الصبغة القانونية عليها فتصبح قوانين قائمة بذاتها .

**عدم موافقة البرلمان:** في هذه الحالة يزول ما للأمر من قوة القانون، ويتوقف عن إنتاج آثاره حيث تنص المادة 124 " تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان " <sup>1</sup>.

إلا أنه ومن الناحية النظرية ، وبالاستناد للقاعدة الأصلية التي مضمونها " من يملك الجزء يملك الكل " فإنه يجوز للبرلمان أن يوافق على بعض أجزاء الأمر ويعترض على أجزاء أخرى ، غير أن الرجوع للنصوص القانونية يبرز شيئاً آخر إذ أن البرلمان يمكنه إما الموافقة أو الرفض ، فالمادة 39 من القانون العضوي 02/99 تنص على عرض نص الأمر بكامله للتصويت والمصادقة عليه

<sup>1</sup> عز الدين البغدادي ، المرجع السابق ، ص 118 .

دون مناقشة ولا تعديل، وتعد لاغية الأوامر التي لا تحوز موافقة البرلمان عليها ، وكأنها لم توجد أصلا ، وإن كان مستبعدا وقوف البرلمان من الناحية الواقعية أمام إرادة رئيس الجمهورية ، التي تحظى بآليات حماية صلبة جدا أهمها حق الحل وحق اللجوء إلى الإستفتاء.<sup>1</sup>

فالواقع يشير إلى أن سيطرة السلطة التنفيذية على جل دواليب الحكم، على النحو الذي يعرفه النظام السياسي الجزائري ، قد سمح بإنتاج تشريع وافر عن طريق الأوامر بدون وجود معارضة برلمانية حقيقية على ممارسة هذا الإختصاص ، ومن ثم فإن الموافقة النهائية على هذه المعايير لا تتعدى إطارها الشكلي .

#### 04/- موقف الفقه الدستوري الجزائري من الأوامر التشريعية

إن الإشكال الذي يطرح حول هذه الأوامر هو أنها تتضمن قيادا واحدا ، ويتمثل في غياب البرلمان إما لعطلة أو شغور، فهل يكون رئيس الجمهورية في تلك الفترة حرا في إصدار تلك الأوامر؟ أم يكون مقيدا بضرورة توافر أسباب جدية تدفع للتشريع بأوامر حيث لا تسمح له بالإنظار إلى غاية إجتماع البرلمان سواءا لدورة عادية أو إستثنائية؟

**الرأي الأول :** يذهب إلى أن حق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر مطلق ولا يقيد به إلا شرط غياب البرلمان ، فالدستور الجزائري يمنح لرئيس الجمهورية تفويضا دائما، فهو لا يحتاج إلى تدخل من البرلمان ، لأن الدستور يرمي إلى تفويض في الوظيفة التشريعية، والنتيجة المترتبة على ذلك أن رئيس الجمهورية يقتسم الوظيفة التشريعية مع المجلس الشعبي الوطني ، ومن ثم فإن الأوامر التي

<sup>1</sup> عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة ، ص 56

يصدرها فيما بين الدورات ليس لها طابع تنظيمي ، وبالتالي فإنها لا تخضع للرقابة .

**الرأي الثاني :** يذهب إلى إعتبار الأوامر التشريعية لوائح ضرورة بإعتبار الأمر إجراء إستثنائي ما دام يتعلق بإجراءات تدخل في الميدان التشريعي، لكنه صادر عن سلطة تنظيمية ، فلا يوجد هنا توافق بين موضوع الإجراء وجهاز الإصدار الذي ليس هو الجهاز الممثل للأمة ، ففي هذا الإطار يعتبر الأمر إستثنائيا <sup>1</sup> ، فرئيس الجمهورية لكي يتمكن من ممارسة هذا الإختصاص التشريعي بواسطة الأوامر ، لابد من توافر شروط معينة ، هذه الشروط جاء النص عليها بطريقة صريحة ، أما البعض الآخر من الشروط فيستفاد ضمنا ، ويتمثل هذا الشرط في الضرورة التي تقتضي سرعة التدخل لإتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع الغير الطبيعية والغير المتوقعة ، كانتشار أمراض خطيرة أو فتنة طائفية .." <sup>2</sup>

#### 05/- موقفنا من الأوامر التشريعية

إذا كان البعض يعتقد أن الأوامر التشريعية التي أخذ بها الدستور الجزائري هي في واقع الأمر جاءت متأثرة بالنظام القانوني للأوامر في 1965 ، وفي دستور 1976 كذلك من منظور أنها تشريعات غير إستثنائية بل منافسة أو مكملة للتشريع البرلماني<sup>3</sup> ، فإنه لا يمكننا أن نتصور ذلك على أساس إعتبارين أما الأول فهو الحقبة الزمنية التي ظهر فيها نظام الأوامر في الجزائر، وهي الفترة التي كانت فيها الجزائر في ظل النظام الأحادي القائم على وحدة السلطة، وبالتالي شتان بين الهدف منها في ظل هذا النظام ، وبين الوضع الحالي الذي

<sup>1</sup> نصر الدين بن طيفور ، نفس الأطروحة ، ص 39 ، 40

<sup>2</sup> مراد بدران ، الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور " النظام القانوني للأوامر " مجلة الإدارة ، المجلد 10 ، العدد 02 ، سنة 2000 ، ص 20

<sup>3</sup> غوتي- مالكي سعاد ، البرلمان في النظام السياسي الجزائري ، مداخلة أمام الندوة الوطنية حول علاقة الحكومة والبرلمان ، يومي 23-24 أكتوبر 2000 ، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، [www.mcrp.gov.dz](http://www.mcrp.gov.dz) ، ص 9.

تعيّشه الجزائر بعد ولوجها عهد التعددية والنظام الديمقراطي، وبالتالي فإن الهدف سيكون لامحالة مختلفا عن الرؤية السابقة، أما الثاني فيستشف من نص الدستور ذاته ، الذي ربط صدور هذه الأوامر في حالات محددة دستوريا ، إما لعطلة أو شغور ، وهي الفترة التي يكون فيها صاحب الإختصاص الأصيل أي البرلمان غير موجود ، وبالتالي هي حالات يتوفر فيها شرط الضرورة دون شك لحاجة المجتمع لنصوص قانونية وتشريعية بشكل مستمر ودائم، وعليه فإن ورود النص بالشكل العام ، جعل تفسيره الدستوري يتجه إلى أنه لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية من ممارسة هذا الإختصاص والتشريع بأوامر في مواضيع غير مستعجلة بالأساس ، ومع ذلك نرى أن أي تعديل دستوري مقبل عليه أن يراعي الطبيعة الخاصة لهذه الأوامر ، ووجوب صدورها في الإطار المحدد دستوريا مع مراعاة توفر **شرط الضرورة** ويعاد صياغة المادة 124 على النحو التالي : " **إذا**

**إقتضت الضرورة** لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر ... " وهكذا لن يكون بمقدور رئيس الجمهورية الرجوع لمثل هذا الإختصاص إلا إذا كانت النصوص المعنية ذات طابع إستعجالي لا تتطلب الإنتظار لغاية إنعقاد البرلمان .

وهكذا فإن اختيار التشريع بأوامر يكون دائما مفروضا في الواقع بعدد من المبررات من بينها و في مقدمتها **عامل الاستعجال** ، فبوسيلة الأمر كذلك يمكن ربح وقت معتبر مقارنة بما يمكن أن يستغرقه مشروع القانون الذي يستوجب استنفاده فترة ما بين الدورتين ومدة المناقشة و التصويت أمام الغرفتين بالإضافة إلى وقت كاف للإصدار والنشر في الجريدة الرسمية ، فضلا عن تخطي كل هذه المراحل يؤدي الإجراء المتبع في اتخاذ القواعد الجديدة إلى الإسراع في تطبيقها ويصح ذلك مثلا بالنسبة للنصوص المتعلقة بالإصلاحات الاقتصادية التي تتطلب السرعة من أجل نجاعتها وإلا فقدت علة المبادرة بها ، وبصدد مثل هذا

الموضوع بالذات يمكن إضافة مبرر آخر لاختيار وسيلة الأمر ألا وهو الهدف الرئيسي للنص الذي لا يتفق دائما مع المناقشات البرلمانية فهذه الأخيرة قد تذهب أحيانا في اتجاه الدفاع عن مصالح إنتخابية مما قد يترتب عنه تعطيل بعض الآليات المعتبرة أساسية بالنسبة للإصلاحات المزمع إجراؤها و لا يستبعد أن تؤدي المناقشات الواسعة والتعديلات الكثيرة إلى أن تفقد النصوص المنظور إليها كمجموعة لها أهداف معينة انسجامها ، أضف لكل ذلك أن النصوص الخاصة ببعض المجالات لها طابع تقني متميز تستجيب لها أكثر وسيلة الأمر كما هو الشأن بالذات في الإصلاحات الإقتصادية التي تعتبر مثلا في فرنسا من أبرز المجالات التي طلبت فيها الحكومة من البرلمان الترخيص لها بالتشريع بأوامر<sup>1</sup>.

ثانيا : حق طلب القراءة الثانية

#### 01/- مفهوم حق الاعتراض

إن إختصاص رئيس الجمهورية في حق الاعتراض ، هو إجراء يبدي من خلاله الرئيس عدم موافقته على القانون الذي صادق عليه البرلمان ، وذلك بإرجاعه إليه ، وهذا راجع إلى مخالفة هذا القانون إما للدستور أو لقانون آخر، أو لتناقض أحكامه أو لأنه يناقض سياسة الحكومة<sup>2</sup>.

#### 02/- موقف الفقه الدستوري من حق الاعتراض

يقسم الفقه الدستوري حق الاعتراض إلى ثلاثة أنواع :

**1- الإعتراض الواقف *le veto suspensif* :** وهو أقوى أنواع الإعتراض النسبي ، ويرى الفقه أنه يستهدف تحكيم الأمة – الشعب بصدد قانون إختلف عليه رئيس الدولة مع البرلمان ، وهذا من خلال حل البرلمان وإنتخاب برلمان جديد ،

<sup>1</sup> عبد المجيد زعلاني ، سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع والتنظيم ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، الجزء 37 ، العدد 02 ، 1999 ، ص 17 .

<sup>2</sup> كريمة رزاق بارة، حدود السلطة التنفيذية، دار الفكر والقانون، الطبعة الأولى 2011، ص 92

الذي يعبر عن رأي الأمة بشأن القانون المتنازع عليه ، فإذا أعاد هذا الأخير الموافقة عليه تم إصداره رغما عن رئيس الدولة .

**2- الإعتراض الموصوف *le veto qualifié* :** ويطلق الفقه هذا الإصطلاح على الإعتراض الذي يستلزم للتغلب عليه، أن يعيد البرلمان الموافقة على القانون بطريقة مشددة أي نصاب مشدد<sup>1</sup>.

**3- الإعتراض البسيط *le veto simple* :** يكفي فيه إعادة الموافقة على القانون من قبل البرلمان بذات الأغلبية المصادقة عليه في المرة الأولى، وهذا النوع هو أضعف أنواع الإعتراض النسبي ، لذلك يرى جانب من الفقه إعتباره مجرد وسيلة لتصحيح الأخطاء الفنية التي قد تقع في القانون .

**4 - الإعتراض الناقل *le veto translatif* :** وهو الذي ينقل سلطة التقرير النهائي حول مصير القانون بشأن النزاع الواقع بين الرئيس والبرلمان لجهة محايدة يحددها الدستور ، قد " قد تطرح لإستفتاء الشعب أو هيئة سياسية كالمجلس الدستوري مثلا "<sup>2</sup>.

### **03/- موقف الدستور الجزائري من حق الإعتراض**

لقد أجاز الدستور لرئيس الجمهورية الإعتراض على القوانين ، لا سيما منها تلك المتأتية من البرلمان أو المجلس الشعبي الوطني تحديدا في شكل إقتراحات قوانين ، سواءا تعلقت بمواضيع خاصة بالنفقات العمومية أو المالية و الميزانية أو غيرها من المواضيع العامة ، و هذا بمقتضى المادة 127 من الدستور ، التي تنص على أنه : "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه من قبل البرلمان في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره.

<sup>1</sup> عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني " دراسة مقارنة " ، الطبعة الأولى 1980 ، ص 108 .

<sup>2</sup> عمر حلمي فهمي ، المرجع السابق ، ص 111 .

وفي هذه الحالة يتم إقرار القانون المعني بالقراءة أو المداولة الثانية بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني ."

و الاعتراض في الأصول الدستورية ، إما يكون بالطريقة الأمريكية أو الطريقة الفرنسية ، فما هي الطريقة التي إهتدى إليها المؤسس الدستوري الجزائري ؟ أما الطريقة الأمريكية فتقرر أنه يحق لرئيس الجمهورية الاعتراض على القوانين ، ولكن يمكن للبرلمان التغلب عليه إذا أقر مشروع القانون محل الاعتراض بأغلبية 3/2 ، بينما الطريقة الفرنسية ، وهي التي قررت في دستور 1875 حق الاعتراض لرئيس الجمهورية على مشروعات القوانين التي سبق أن قررها البرلمان ، لكن الدستور منح سلطة على حق الاعتراض إذا أعيد النص فأقر التشريع بالأغلبية العادية في إجتماع لكلا المجلسين .

وبالتالي يلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري أخذ بالطريقة الأمريكية أي طلب أغلبية مشددة ، لأنه يصعب تحقيق الأغلبية لتباين الاتجاهات السياسية في البرلمان<sup>1</sup>.

و حق الاعتراض على القوانين حق مكرس دستورا وقانونا لرئيس الجمهورية، يمارسه في مواجهة السلطة التشريعية مواجهة ديمقراطية ومفيدة لجميع الأطراف ، خاصة وأن الغرض منه هو لفت إنتباه أعضاء البرلمان ، لا سيما النواب منهم مرة أخرى حول قانون سبق وأن صوتوا عليه ، إذ يحذرهم رئيس الجمهورية ويطلب منهم المداولة أو القراءة الثانية في شأنه ، قصد إدخال التعديلات الضرورية على بعض أحكامه ، أو تأكيد رأيهم أو قرارهم حول الإبقاء عليه من غير أي تغيير ، لكن مع إشتراط حصول النص المحتفظ به 3/2 من أصوات

<sup>1</sup> فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري ، ص 128 ، 129 .



النواب ، أي أكثر من الغالبية العادية المطلوبة ، أو الأمر عند المصادقة الأولى ، وإلا عد ذلك القانون لاغيا وعديم الأثر أو غير دستوري.<sup>1</sup>

والواقع أن التجربة الجزائرية أثبتت عدم لجوء رؤساء الجزائر لهذا الخيار في مواجهة البرلمان ، من منطلق أن الأغلبية البرلمانية طالما شكلت إنعكاسا لتوجهات رئيس الجمهورية وإرادته، ولم يسجل لها أن خالفت هذا المنحى ، هذا فضلا عن كون أغلب مشاريع القوانين إن لم نقل كلها ذات مصدر حكومي، بينما تكتفي في أغلب الأحيان الأغلبية المؤيدة لرئيس الجمهورية داخل البرلمان بالموافقة عليها ، مع إجراء بعض التعديلات البسيطة أحيانا ، لا تكاد ترقى إلى المساس بجوهر النص ومضمونه ، إلا أن الدستور الجزائري بنصه على هذا الحق ، فإن التنصيص عليه لم يكن عبثيا ، بل جاء وفق رؤية توفرت لدى واضعي النص الدستوري بإمكانية وصول أغلبية برلمانية في يوم من الأيام قد لا تتلاقى في التوجه مع رئيس الجمهورية ، أو حتى مع الحكومة ، وبالتالي فحق الاعتراض يعتبر وسيلة توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة ووسيلة ضغط كذلك في يد السلطة التنفيذية للحد من سيطرة وتسلط البرلمان .

### ثالثا : حق اللجوء إلى الاستفتاء

يعتبر الاستفتاء وسيلة فعالة يلجأ إليها رئيس الجمهورية لاستشارة الشعب مباشرة في الأمور التي تخص الدولة ، وذلك بإجابتهم على السؤال المطروح عليهم في ورقة الاستفتاء بالموافقة أو الرفض وهو بهذا الشكل صورة من صور ممارسة السلطة من قبل الشعب بطريقة مباشرة .

<sup>1</sup> موسى بودهان ، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري ، مجلة النائب ، العدد 02 ، السنة الأولى 2003 ، ص 37 ، 38 .

وقد اختلفت الدساتير في كيفية تنظيم هذه الصلاحية المخولة للسلطة التنفيذية للجوء إلى الشعب مباشرة لاستفتاءه في قضية من القضايا ذات الأهمية الوطنية فمنها من منح هذه السلطة لرئيس الدولة دون قيود وهو المنحى الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري وبالخصوص المواد 1/7 و 8/77 و 174 و 175 و 176 من الدستور ومنها من أحاطه بمجموعة من القيود كاشتراط موافقة قطبي السلطة التنفيذية رئيس الدولة والوزير الأول قبل اللجوء إلى الاستفتاء متى رغب أحدهما في استعماله وعلى هذا النحو كان المؤسس الدستوري الفرنسي أثناء صياغته دستور 1958 يرغب في إخضاع حق اللجوء إلى الاستفتاء إلى رقابة الحكومة ، غير أن المادة 11 من الدستور نصت في الأخير على خلاف ذلك ونظرا لتعدد أنواع الاستفتاء فقد اختلفت الدساتير في تنظيم موضوعه فمنها من حدده ومنها من تركه على الإطلاق ومنها من جعل إمكانية اللجوء إليه حتى للموافقة على القوانين العادية كما هو الحال في سويسرا.<sup>1</sup>

والحقيقة أن صياغات الدساتير المختلفة تنص على أن السيادة الشعبية بواسطة الإستفتاء ، تنصب حول كل قضية ذات أهمية وطنية ومن خلال تطبيقات القضاء الدستوري المقارنة ، يمكن رصد القضية ذات الأهمية الوطنية أو الموضوع أو المسألة من خلال العناصر التالية :

**101/ -** أن يكون الموضوع يتعلق بقضايا أو مسائل هامة تهم الأمة أو الشعب بصورة أساسية.

**102/ -** أن لا يكون الدستور قد حدد أساليب أخرى أو طرق أخرى لمعالجة هذه المسائل، كأن يجعلها مثلا من المجالات المحجوزة للسلطة التشريعية وجوبا .

<sup>1</sup> عمار عباس ، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري ، ص 178 ، 179 .

### 103- احترام قواعد الاختصاص الدستوري للسلطات الدستورية المختصة تطبيقا

لمبدأ الفصل بين السلطات .

إذن تتمثل موضوعات الإستفتاء في :

- حول قضايا وطنية هامة
- النصوص القانونية الأساسية مثل عملية إعتقاد الدستور وتعديله
- بعض المعاهدات الهامة التي يؤثر تطبيقها على شكل الدولة
- تحكيم الشعب في بعض حالات التنازع بين السلطات الدستورية بين رئيس الدولة والبرلمان مثلا، وطرح ثقة رئيس الدولة على الشعب للحصول على الدعم والمصادقية في بعض حالات التشكيك في مشروعية قرارات ومواقف رئيس الدولة في البلاد<sup>1</sup> ، فمن خلال فمن خلال هذه الثقة يتم إضعاف البرلمان والتقليل من دوره في مشاركة حقيقية في ممارسة السلطة خاصة إذا ما قام رئيس الجمهورية بعرض نصوص قانونية على استفتاء الشعب<sup>2</sup> خاصة مع تمتعه بهذه السلطة دون قيد<sup>3</sup>.

وهكذا يمكن القول أن مبادرة رئيس الجمهورية بالاستفتاء ولجوءه مباشرة إلى الشعب تؤدي إلى تهميش دور البرلمان كهيئة نيابية ممثلة للشعب ، وهذا ما يمكن رئيس الجمهورية من أن يستخدم الشعب كأداة لضرب دور البرلمان ، ويبرز هذا الإضعاف خاصة إذا كان الاستفتاء تشريعيا مما يبعد السلطة التشريعية عن مجال هو أصلا من صميم اختصاصها، إن دور مبادرة رئيس الجمهورية بالاستفتاء في تهميش دور البرلمان يتضح أكثر إذا كان الاستفتاء تشريعيا ، أي أن مدى تأثير

<sup>1</sup> وسيلة وزاني ، الاستفتاء طريق الديمقراطية في الجزائر ، ص 82 .

<sup>2</sup> أحسن مثال حول الاستفتاءات هو الاستفتاء الذي أنهى المسيرة السياسية للجنرال ديغول رئيس الجمهورية الفرنسية في 28 ابريل عام 1969 والذي إستقال بعد الاستفتاء الذي كان يتضمن إصلاحات حكومية و جامعية واقتصادية حيث ربط ديغول الموافقة عليها بمصيره السياسي لكن نتائج هذا الاستفتاء لم تكن في صالحه فاستقال من منصبه .

<sup>3</sup> عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، ص 180.

إرادة رئيس الجمهورية على فعالية البرلمان يكون حسب طبيعة ونوع الاستفتاء، حيث أنه لا شك أن الإستفتاء التشريعي يكون في صميم سلطة البرلمان ، ومن ثمة فإذا أراد رئيس الجمهورية تمرير قانون ما وكانت الأغلبية البرلمانية ليست في صالحه فإنه يعمد إلى القفز على البرلمان واللجوء إلى الشعب مباشرة لتمرير هذا القانون ، ومما لا شك فيه أن مبادرة رئيس الرئيس بالاستفتاء لا تتم إلا إذا كان هذا الأخير على يقين بأنه سيحظى بالموافقة ، فإنه وكما هو معلوم تسبقه حملة دعائية واسعة في وسائل الإعلام بكل أنواعها قصد إقناع الشعب بضرورة الموافقة على الاستفتاء ويتبين هذا التجاوز للبرلمان بوضوح إذا ما عرض موضوع الاستفتاء على البرلمان وأصر رئيس الجمهورية على استعمال حقه في الذهاب إلى الاستفتاء .<sup>1</sup>

## الفصل الثاني

### آليات وضوابط التأثير البرلماني على المؤسسة التنفيذية

بعد أن تراجع دور أعضاء البرلمان في المجال التشريعي ، لم يتبق لهم لمواجهة إزدياد دور ونفوذ السلطة التنفيذية سوى مباشرة وظيفتهم الرقابية تجاه أعضاء تلك السلطة، حيث تعتبر الوسائل والإجراءات الرقابية المقررة لأعضاء البرلمان تجاه أعضاء الحكومة، عصب الديمقراطية النيابية البرلمانية في عالم اليوم .<sup>2</sup> والواقع أن ظهور هذه الرقابة ارتبط بالأساس باكتمال النموذج الديمقراطي الحديث ، أي مرتبط بالتاريخ البريطاني ، لأن الرقابة البرلمانية هي وثيقة العلاقة بهذا التاريخ ، وهكذا فإن مجلس العموم البريطاني كان يتمتع بتوجيه اللوم الجنائي إلى الوزراء ، حيث اتفق الفقه على الربط بين القاعدة الإنجليزية القائلة

<sup>1</sup> طيبي عيسى ، نفس الأطروحة ، ص 141 .

<sup>2</sup> رأفت دسوقي ، المرجع السابق ، ص 123 .

بأن الملك لا يخطئ ، وبين بداية المسؤولية الوزارية أمام جهة غير الملك ، بنشأة طريقة اللوم الجنائي أمام البرلمان ، كأول تطبيق للمسؤولية الجنائية وأساس لها ، ثم توسع بعد ذلك ليشمل الاتهام الجوانب السياسية لعمل الوزراء ، التي أفرزت قيام مسؤولية سياسية للوزراء فيما بعد .<sup>1</sup>

هذا ويكيف فقهاء القانون العام والعلوم السياسية ، طبيعة عملية الرقابة البرلمانية في نطاق مبدأ الفصل بين السلطات ، الذي يحكم وينظم ممارسة سيادة وسلطة الدولة الوطنية في النظم السياسية الليبرالية الغربية ، بأنها رقابة برلمانية سياسية عضوية وشكلية وموضوعيا ووظيفيا ، أي أنها رقابة تمارسها مؤسسات وهيئات دستورية سيادية وسياسية هي البرلمان ، على أساس أحكام دستورية تحدد سلطات ووسائل هذه الرقابة على أعمال الحكومة، باعتبارها هي الأخرى مؤسسة دستورية تشرف وتقود أعمال الإدارة العامة في الدولة ، وتتحمل المسؤولية السياسية عنها بالمنطق والضرورة الدستورية والسياسية ، كما أن هذه الرقابة قد تستهدف تحريك وإنعقاد المسؤولية السياسية للحكومة .<sup>2</sup>

وهكذا فإن سلطة البرلمان لا تقتصر على تشريع القوانين وإعتماد الموازنة وفرض الضرائب ، إنما تمتد إلى مدى أبعد من ذلك ، إذ تقوم هذه المجالس بدور رئيس في الأنظمة البرلمانية يتمثل في الرقابة على نشاط الحكومة ، من خلال عرض مطالب الرأي العام والضغط عليها لإحترامه ، فالبرلمان يحاسب الحكومة عن تصرفاتها ، ويراقب أعمالها من خلال مناقشة سياستها العامة ، التي وردت

<sup>1</sup> إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، عالم الكتب ، طبعة 1983 ، ص 05 .

<sup>2</sup> عمار عوابدي ، مكانة الآليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 13 ، سنة 2006 ، ص 113 ، 114 .

في المنهج الوزاري الذي إعتمده البرلمان ، وسلطة البرلمان هذه لا تعتمد على السياسة الداخلية للحكومة فقط ، بل تمتد لتشمل السياسة الخارجية كذلك <sup>1</sup> . وقد تضمنت أغلب الدساتير نصوص تتعلق بوسائل رقابة البرلمان على عمل الحكومة ، إلا أنه وإذا كانت السلطة التنفيذية تخضع للرقابة البرلمانية، فإن هذا الخضوع بدرجات، فالبرلمان في جميع أنحاء العالم يقوم بالرقابة على السلطة التنفيذية، ولكن يختلف أداء البرلمان لهذه الوظيفة من دولة لأخرى، وذلك وفقاً للسلطات التي يتمتع بها البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية<sup>2</sup>.

هذا ويعتبر الدستور الجزائري من الدساتير التي أخذت بالرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، في مقابل اعترافه بمبدأ قيام المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان ، على الرغم من أن النظام السياسي الجزائري لا يصنف في خانة الأنظمة البرلمانية ، والواضح أن مثل هذا التوجه ما كان إلا تأثراً بالنظام الفرنسي المنبثق عن دستور 1958 ، الذي حاول الجمع بين النظامين الرئاسي والبرلماني ، والذي حاولت الجزائر إستنساخه نسبياً في دساتيرها ، وبالخصوص دساتير العهد التعددي ، ومع ذلك يبقى التساؤل مطروحاً حول مدى إستطاعة هذه الآليات من أن تمثل رقابة فعالة ومؤثرة على الحكومة وأعمالها؟ وهل يملك البرلمان القدرة على مواجهة السلطة التنفيذية خصوصاً في ظل تمتع هذه الأخيرة بمركز يجعلها في منأى عن أي تهديد من البرلمان ؟ وبالخصوص بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 الذي جعل سلطة رئيس الجمهورية هي الأقوى في مواجهة بقية السلطات ومنها البرلمان ؟

## المبحث الأول

### آليات الرقابة الغير مرتبة لمسؤولية الحكومة

<sup>1</sup> علي كاظم الرفيعي ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، جامعة بغداد ، <http://www.iasj.net>  
<sup>2</sup> قاسم العيد عبد القادر ، غزالي بلعيد ، الرقابة البرلمانية في الجزائر ، ملتقى التطوير البرلماني في الدول المغاربية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ورقلة ، فبراير 2012 .

إن إعتراف المؤسس الدستوري للبرلمان الجزائري بحق الرقابة ما كان إلا لتمكين الشعب مباشرة وعبر ممثليه المنتخبين من تقييم أداء الحكومة ومحاسبتها عن تصرفاتها ، ومدى التزامها بتعهداتها التي قطعتها أمام مواطنيها ، وفي هذا الإطار فقد إعترف للبرلمانيين بحق المتابعة المستمرة والدائمة للأداء الحكومي، من دون أن يكون لذلك تأثير على بقاء الحكومة ، وهي آليات جمع المعلومات والحقائق .

ويمكن تصنيف هذه الآليات الرقابية الغير المرتبة للمسؤولية ، كوسيلة بيد البرلمانيين لدفع الحكومة إلى العمل بجدية لأجل تحقيق برنامجها الذي وعدت به نواب الشعب ، حتى لا تكون عرضة لآليات رقابية أخرى تكون أكثر حزما و قوة على الحكومة ، وبالتالي تهدد مستقبلها السياسي .

### المطلب الأول

#### آليات جمع المعلومات

من بين وسائل رقابة جمع المعلومات التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة ، تقديم الحكومة لخطة عملها وبيان السياسة العامة ، و توجيه الأسئلة الكتابية والشفوية ، وتقديم واستجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، وإمكانية مناقشة السياسة الخارجية للدولة ، و استماع اللجان إلى أعضاء الحكومة ، تقديم عرض عن إستعمال الإعتمادات المالية المقررة لكل سنة مالية من طرف الحكومة في إختتام كل سنة مالية .

#### أولا : تقديم الوزير الأول لخطة عمله إلى البرلمان

في واقع الأمر كانت تشير المادة 80 من دستور 1996 إلى برنامج الحكومة وذلك قبل حدوث التعديل الدستوري لسنة 2008 الذي أعاد النظر في تركيبة الجهاز التنفيذي ، حيث جعل السلطة التنفيذية واحدة وموحدة بيد رئيس

الجمهورية ، في حين ألغت تسمية رئيس الحكومة ليستبدل بالوزير الأول ، أما في موضوع برنامج الحكومة فحل محله مسمى آخر ألا وهو خطة عمل الحكومة ، وقد نصت هذه المادة بعد تعديلها على : " يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة .

يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية..."

والحقيقة أن مسألة البرنامج المعتمد من طرف الحكومة قد طرحت جملة من التساؤلات حول ماهية البرنامج الذي تتبناه الحكومة، والذي تقدمه للبرلمان، هل هو برنامجها الذي تعده بنفسها بعد تعيينها؟ أو هو البرنامج الذي إنتخب على أساسه رئيس الجمهورية<sup>1</sup>؟ أما من حيث برنامجها فإن الإشكال لا يثار إذا كانت الأغلبية البرلمانية من نفس الإتجاه الذي ينتمي إليه رئيس الجمهورية، فالحكومة إذا كانت تعكس الأغلبية البرلمانية التي تمثل نهج الرئيس، فإنه من الطبيعي أن يكون البرنامج واحدا ، أي نفس الأفكار يتقاسمها رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ، إلا أن المسألة يشوبها نوع من التعقيد إذا كان رئيس الجمهورية يختلف مع الأغلبية البرلمانية في التوجهات والأفكار ، ومن هنا فإن نظرة بسيطة على الدستور الجزائري ستمكننا من الإستنتاج أن رئيس الجمهورية هو في النهاية صاحب الكلمة الفصل في أي برنامج يطرح على البرلمان ، مادام البرنامج الحكومي يطرح أولا على مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية لأجل

<sup>1</sup> تبنى رئيس الحكومة السابق أحمد بن بيتور صراحة برنامج رئيس الجمهورية في ختام عرضه لبرنامج الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني في 2000/01/16 "... ذلك هو البرنامج الرئاسي الذي تعكف الحكومة على تطبيقه لكي تجسد في الواقع البرنامج الرئاسي الذي زكته الأمة " ،الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني رقم 180 المؤرخة في 2000/01/31 ، ص 05 .

حكومة علي بن فليس الأولى تبنت بدورها برنامج رئيس الجمهورية وعند عرضها لبرنامجها في 2000/09/21 : "... إن الحكومة مناطة بمهمة جسيمة في إيجاد الحلول وإقتراح تطبيق برنامج رئيس الجمهورية ..." الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني ، رقم 223 المؤرخة في 2000/10/09 ، ص 05



المصادقة عليه ، فرئيس الحكومة سيكون مجبرا على التشاور مع رئيس الجمهورية من أجل تحديد الخطوط العريضة للبرنامج فلا يجوز دستوريا للحكومة أن تقدم برنامجها أمام البرلمان دون تقديمه للمناقشة والمصادقة في مجلس الوزراء، وعليه فمادام رئيس الجمهورية يملك برنامجا إنتخبه لأجله عموم الشعب ومنحه الدستور الكلمة النهائية حول البرنامج الحكومي فإنه لا داعي لإفراد الوزير الأول في التعديل ببرنامج خاص، خصوصا وأنه تحول لمجرد منسق للعمل الحكومي يخضع للسلطة المباشرة لرئيس الجمهورية ، وهنا الإكتفاء ببرنامج رئيس الجمهورية فقط الذي يعكف الوزير الأول على تطبيقه من خلال خطة عمل يقدمها للبرلمان .<sup>1</sup>

والواقع أن خطة عمل الحكومة كما يسميها الدستور الجزائري، أو البرنامج تعد في الدول الديمقراطية البرلمانية وعاء سياسة عامة وإستراتيجية شاملة وخطط عمل تتضمن مجموع مبادئ ومحاور ووسائل العمل الحكومي والنشاط الإداري في كافة المجالات الإجتماعية ، الإقتصادية ، السياسية والأمنية والدفاعية وفي مجال التعاون الدولي والعلاقات الخارجية .

كما يعتبر في جوهر حقيقته السياسية والدستورية والقانونية ، ميثاق وتعهد والتزام سياسي دستوري يتوجب تقديمه للبرلمان لدراسته ، ومناقشته وتحديد الموقف منه.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> إن من شأن منح رئيس الحكومة لبرنامج موازي لرئيس الجمهورية في ظل الإطار الذي وضعه دستور 1996 أن يؤدي في النهاية إلى التصادم بين البرنامجين خصوصا إذا كان رئيس الحكومة لا ينتمي للنهج الذي ينتمي إليه رئيس الجمهورية فإذا أنتخب رئيس حكومة من أغلبية منتخبة شعبيا سيجد نفسه في مواجهة مع رئيس الجمهورية المنتخب بنفس الطريقة وبرنامج هو أيضا فأى البرنامجين سنطبق برنامج رئيس الجمهورية أو برنامج الحكومة المنبثقة من الأغلبية البرلمانية ومادام الدستور أي 1996 وبعده تعديل 2008 لم يقيد رئيس الجمهورية في إختيار الحكومة من الأغلبية البرلمانية خصوصا وأن التعديل إتجه أكثر نحو تعزيز النظام الرئاسوي فهنا كان بالإمكان التخلي عن برنامج الحكومة لصالح برنامج الرئيس

<sup>2</sup> عبد القادر بن صالح ، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان " القانون .. الواقع .. التصور " مجلة الفكر البرلماني ، العدد الثالث ، جوان 2003 ، ص 11 .

والملاحظ أن تقديم خطة عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني ، ثم مجلس الأمة ، تعتبر رقابة سابقة تمارس على الحكومة ، على أن يجري المجلس لأجل ذلك مناقشة عامة لبنود مخطط العمل المقدم، مع إمكانية تكييفه على ضوء هذه المناقشات ، مع اشتراط استشارة رئيس الجمهورية ، ومن هذا الإطار يظهر تغليب الدور الذي يملكه رئيس الجمهورية بإعتباره رئيس السلطة التنفيذية ، والموجه الأساسي لأي عملية تكييف تتم على مخطط العمل مادامت الحكومة تعكف على تطبيق برنامجه ، ولعل عبارة " يمكن " الواردة بنص المادة 80 التي تخص تكييف مخطط عمل الحكومة ، تمنح الوزير الأول مجالاً واسعاً للتقدير بين الأخذ بمقترحات النواب، وبين تجاهلها وعرض المخطط للموافقة على نواب الشعب دون تغيير أو تبديل ، خصوصاً إذا كان البرلمان تحت سيطرة أغلبية مؤيدة لرئيس الجمهورية ، أما في الحالة العكسية فلا يمكن تصور أي ضغط قد يمارس على الحكومة في هذا الإطار من البرلمان ، خصوصاً وأن السلطة التنفيذية بإمكانها أن تختار المواجهة ، وتلجأ لحقها في حل البرلمان في حال عدم الموافقة على مخطط عملها .

إلا أن السؤال قد يثار حول دخول الحكومة إلى العمل، فهل يكون ذلك بمجرد أن تعين من قبل رئيس الجمهورية، أم بعد موافقة البرلمان على مخطط عملها ؟ ولعل الإجابة على تساؤل مثل هذا يقتضي بنا العودة إلى النص الدستوري الذي وبمجرد الإطلاع على نصوصه ، لا نجد ما يربط دخول الحكومة في العمل بمجرد نيل موافقة البرلمان على مخطط عملها ، و الممارسة في الجزائر أثبتت في غير ما مرة أن الحكومات في الجزائر طالما باشرت مهامها مباشرة بمجرد صدور المراسيم الرئاسية التي تتضمن تعيينها ، ولم ترتبط أبداً باشتراط موافقة البرلمان بل أكثر من ذلك فإن حكومات سابقة دخلت في ممارسة نشاطها

وامتنعت عن تقديم برنامجها أمام البرلمان، بحجة إستمرارها في تنفيذ برنامج الحكومة التي سبقتها.<sup>1</sup>

### ثانيا : تقديم بيان السياسة العامة للحكومة

بعد اعتماد خطة عمل الحكومة من قبل أعضاء البرلمان و شروعها في تنفيذها، فان ذلك يجعلها مجبرة على تقديم بيان سنوي توضح فيه السياسة العامة للحكومة، و ما توصلت إليه من خلال تنفيذ خطة العمل التي تعكس برنامج رئيس الجمهورية. كما توضح في هذا البيان الصعوبات التي واجهتها أثناء التنفيذ.

و يعقب هذا البيان مناقشة من قبل نواب البرلمان، حيث يتم الاطلاع بدقة على مضمون البيان و تحدد المواقف المختلفة اتجاهه. و المناقشة حق دستوري كرسته أحكام المادة 84 في فقرتها الأولى و الثانية من دستور 1996، و يتولى عملية الاشراف على المناقشة و تنظيمها مكتب رئيس المجلس و تختتم الجلسة إما باقتراح لائحة أو ايداع ملتمس الرقابة أو طلب التصويت بالثقة وإذا إستثنينا اللائحة فإن ما تبقى من نتائج على البيان السنوي لا يمكن تصنيفها إلا كآليات مرتبة للمسؤولية الحكومية وفق ما سنراه لاحقا.<sup>2</sup>

### 01/- اللائحة

<sup>1</sup> امتنعت حكومة عبد العزيز بلخادم الأولى عن تقديم برنامجها أمام المجلس الشعبي الوطني مبررة موقفها بأن البرنامج الذي ستسير عليه هو نفس البرنامج الذي سيق وأن تبناه البرلمان لدى مصادقته على برنامج حكومة أحمد أويحيى وهو في الأصل مستوحى من برنامج رئيس الجمهورية وعليه فإن الحكومة بقرارها هذا تكون قد خرقت نص المادة 80 من الدستور التي تلزم الحكومة بتقديم برنامجها أمام البرلمان فحكومة بلخادم على الرغم من احتفاظ جل الوزراء بمناصبهم عدى منصب رئيس الحكومة الذي جرى عليه التغيير إلا أن الحكومتين مختلفتين تماما من الناحية الدستورية والقانونية فدستوريا رئيس الجمهورية أنهى مهما الحكومة السابقة بقيادة أحمد أويحيى بموجب مرسوم رئاسي وعين حكومة جديدة بقيادة عبد العزيز بلخادم بموجب مرسوم رئاسي آخر وهنا نكون بصدد حكومة جديدة ملزمة بتقديم برنامجها أمام البرلمان

<sup>2</sup> بن ناصر بوطيب ، علاقة المجتمع المدني بالبرلمان بين النصوص القانونية و الممارسة الفعلية " حالة البرلمان الجزائري " ،ملتقى التطوير البرلماني في الدول المغاربية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ورقلة ، فبراير 2012

نصت المادة 3/50 من القانون العضوي رقم 02/99 الناظم للعلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وبينهما وبين الحكومة على أنه " يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة " و التي توقع من قبل 20 نائبا<sup>1</sup> ، وهو ما يتفق و نص المادة 84 من الدستور ، التي حددت آجال إقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة بمدة لا تتعدى الاثني عشر وسبعون ساعة تعقب إختتام مناقشة بيان السياسة العامة ، ثم تعرض هذه الإقتراحات للتصويت عليها حسب ترتيب إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ، وعند مناقشة اقتراحات اللوائح المتعلقة ببيان السياسة العامة يكون التدخل من قبل :

1. الحكومة بناء على طلبها .
  2. مندوب أصحاب إقتراح اللائحة .
  3. نائب يرغب في التدخل ضد إقتراح اللائحة.
  4. نائب يريد التدخل لتأييد إقتراح اللائحة .
- والواقع أن اللائحة يمكن أن تكون في صالح الحكومة وقد تكون معارضة لها، وبمصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى اللوائح بالأغلبية، تصبح اللوائح الأخرى ملغاة ، واللائحة هي وسيلة في يد المعارضة والأغلبية فالأولى يمكنها أن تسمع صوتها وتعبر عن عدم رضاها عن طريق هذه اللوائح ، لأنها ربما لا تملك النصاب القانوني لإيداع ملتمس الرقابة الذي يرتب مسؤولية الحكومة ، أما الأغلبية عادة ما تقوم بإيداع اللوائح المضادة للمعارضة، والتي تشمل تأييد الحكومة، ومن هنا يأتي تصويت الأغلبية على لائحة التأييد ، مما يبطل كل اللوائح الأخرى ، إلا أن هذه اللوائح هي وسائل هامة في يد المعارضة لتبليغ الحكومة

<sup>1</sup> المادة 112 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

على مشاغلها ، وتنبهها كذلك إلى النقائص وذلك في ظل إحترام العمل البرلماني من طرف السلطة التنفيذية.<sup>1</sup>

إلا أنه ومع ذلك فإن نظرة بسيطة على الأداء البرلماني داخل المجلس الشعبي الوطني ، تبين عدم لجوء النواب في واقع الأمر لممارسة هذه الآلية ، سواءا بالنسبة للموالاتة أي المؤيدين للحكومة ، أو حتى بالنسبة للمعارضة ، والظاهر أن طبيعة الممارسة السياسية فيما بين المؤسسات ، وبالخصوص بين السلطة التنفيذية والتشريعية ، تجعل من النواب في غنى عن اللجوء إلى اللائحة، لأن الحكومة في حد ذاتها لا تجد نفسها مهددة بخطر أكيد من البرلمان مادام النظام السياسي الجزائري يجعلها أكثر إرتكازا على رئيس الجمهورية من البرلمان نفسه ، هذا فضلا عن التأييد الذي تحظى به داخل المجلس الشعبي الوطني من طرف النواب، والذي سيتوج بحصولها على الثقة في حال تقدمت بطلبها، أما في حال سيطرت المعارضة على البرلمان، فإن التهديد بالحل الذي تملكه السلطة التنفيذية ضد البرلمان سيمثل حاجزا حقيقيا أمام النواب لمواجهة الحكومة ، الأمر الذي سيصعب إعمال هذه الآلية من الناحية الواقعية ، ومع ذلك فإن اللائحة في حال صدورها ضد الحكومة ، من شأنها أن تخرج الحكومة أمام الرأي العام غير انها تبقى أقل خطورة باقي الإجراءات الأخرى<sup>2</sup>

### ثالثا : توجيه الأسئلة الكتابية والشفهية إلى الحكومة

يقصد بالسؤال توجيه إستيضاح إلى أحد الوزراء بقصد الإستفسار عن أمر من الأمور التي تتعلق بوزراته ، أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور أو إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع ما، كما يعرف السؤال أيضا على أنه تمكين أعضاء البرلمان من الإستفسار عن الأمور التي يجهلوننها، أو لفت نظر الحكومة

<sup>1</sup> عمار عباس ، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في دستور الجزائر 1989 ، رسالة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة وهران ، السنة الجامعية 1995-1996 ، ص 183 .  
<sup>2</sup> طيبي عيسى ، الأطروحة نفسها ، ص 233.

إلى موضوع معين ، ويعرفه آخرون على أنه تقصي عضو البرلمان من وزير مختص ، أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل<sup>1</sup> ، وقد عرفه بعض الفقهاء الإنجليز بأنه وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية ، يستطيع بموجبها أي عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى أي عضو في الحكومة أسئلة فيما يتعلق بأي شأن من الشؤون العامة التي تدخل في إختصاصه ، وذلك بقصد الحصول على معلومات معينة أو الحظ على إتخاذ إجراء معين.

ويجب أن ينصب السؤال على موضوع معين يدخل في إختصاصات من يوجه إليه السؤال ، وأن يكون الغرض من السؤال البرلماني تحقيق أمر من أمرين إما الحصول على معلومات بشأن موضوع معين ، أو ممارسة الضغط على الحكومة لإتخاذ إجراء معين ، أما غيرها من الأسئلة التي تهدف إلى إبداء الرأي في موضوع معين أو الحصول على أجوبة معينة فهي تخرج عن الموضوع ، ويحق لمن وجه إليه السؤال رفض الإجابة عليه<sup>2</sup>.

أما في الجزائر فقد نصت المادة 134 من الدستور على " يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة " وبهذا النص الدستوري فإنه يمكن لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجهوا بالأسئلة الشفوية والكتابية إلى أي عضو في الحكومة عن أي أمر أو قضية أو موضوع محدد لاحظته النائب خلال أداء مهامه النيابية ، باعتباره نائبا عن الشعب ومن واجبه في إطار إختصاصاته الدستورية ، أن يبقى وفيًا لثقة الشعب ويظل يتحسس تطلعاته .

<sup>1</sup> مدحت أحمد يوسف غنايم ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، طبعة 2011 ، ص 127 ، 128 .

<sup>2</sup> أبو الحجاج عبد الغني السيد ، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية ، دار النهضة العربية ، طبعة 2010 ، ص 160 ، 161 .

والملاحظ أن السؤال هو علاقة مباشرة بين السائل والمسؤول ، وعليه فإن السائل وحده هو الذي يمكنه أن يعقب على رد المسؤول إذا لم يقتنع به أو وجد أن بالرد نقصا أو غموضا يستلزم التوضيح ، كما يتعين أن ينصب السؤال على موضوع معين يدخل في مجال إختصاص عضو الحكومة المختص ، ويتعين على الوزير الموجه إليه السؤال الإجابة في المهلة المحددة في القانون العضوي 02/99 والنظام الداخلي لكل غرفة ويمكن أن نستنتج أن :

1. حق السؤال مقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان ولا يحتاج أن يتقدم به أو يوقعه عدد معين من الأعضاء كما هو مقرر بالنسبة لبعض وسائل الرقابة الأخرى.
2. أن السؤال يتعين أن يوجه إلى أحد أعضاء الحكومة دون سواهم وأن يكون بموضوع يدخل ضمن إختصاصات الوزير الموجه له السؤال .
3. يتعين على عضو الحكومة الموجه إليه السؤال أن يرد عليه في الآجال القانونية .
4. يحق للنائب الذي وجه السؤال أن يسحبه في أي وقت كان ويعتبر كأن لم يكن<sup>1</sup>.

## 01/- أقسام السؤال

### ■ السؤال الكتابي

إمتنع الدستور الجزائري كغيره من الدساتير في العالم عن وضع تعريف للسؤال الكتابي، مكتفيا في إعتباره حقا دستوريا لعضو البرلمان تجاه الحكومة، إلا أن الفقه قد عرفه على أنه الوسيلة التي تسمح لعضو البرلمان مراسلة وزير معين لطلب معلومات حول نقطة أو إنشغال معين ، أين يكون الوزير مجبرا على

<sup>1</sup> إبراهيم بولحية ، نفس المداخلة ، ص 63 .

إتخاذ موقف من هذا الإنشغال في جوابه الذي سيكون محل نشر وإطلاع من طرف الرأي العام ، والسؤال المكتوب بحد ذاته لا يختلف عن تلك الطلبات التي يوجهها أعضاء البرلمان مباشرة إلى الوزراء ، قصد الحصول على بعض المعلومات ، لذلك يمكن اعتبار هذا النوع من الأسئلة مراسلة مستفيدة من إشهار خاص ، ينطوي على نتيجتين هامتين ، فهو من جهة ينبئ الناخبين بأن إنشغالاتهم لم تذهب سدى عندما حملها لمنتخبهم ، ومن جهة أخرى يجبر الإدارة على إتخاذ موقف معين<sup>1</sup> ، ومن ثم يعرف السؤال الكتابي بأنه ذلك الطلب المتضمن الحصول على معلومات حول موضوع ما، موجه من أحد البرلمانيين إلى عضو في الحكومة يلزم الإجابة عليه في وقت معين<sup>2</sup>

والواقع أن السؤال ينبغي أن يكون واضحا مبينا فيه الأمور المراد الإستفهام عنها ، والحكمة بلزوم ذلك أن تأتي عبارات السؤال محددة بما يجعله مفهوما ، بحيث تعين المسؤول في البحث وإعداد الإجابة عنه في سهولة ويسر، إذ من شأن إبهام السؤال أن يؤدي إلى عدم إمكانية الحصول على إجابة محددة عنه من المسؤول ، وهو ما لا يتحقق معه الهدف من السؤال ، كما أن من شأن توجيه السؤال كتابة إفساح الوقت والمجال للمسؤول لتمكينه من إعداد الإجابة عن السؤال ، بما يتطلب ذلك من بحث وجمع للبيانات المطلوبة ، فضلا عن أنه يضمن للمسؤول أن يكون في مأمن من المباغته<sup>3</sup>.

### ■ السؤال الشفهي

<sup>1</sup> Ameller mihchel, les questions instrument du contrôle parlementaire, L.G.D.J, Paris, 1964, p 23.

<sup>2</sup> نصت المادة 139 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية على مايلي :

" La question écrite ...est une demande de renseignement adressé par un parlementaire à un membre du gouvernement qui réperandre dans le délai d'un mois"

<sup>3</sup> نواف كنعان ، السؤال البرلماني ، دراسة مقارنة وتطبيقية على المجلس الوطني الإتحادي ، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والقانونية ، المجلد 2 ، العدد 1، فبراير 2009 ، ص 243 .



يعد السؤال الشفوي النوع الثاني من أنواع السؤال ، وهو يقتضي حضور الوزير المسؤول للرد في الجلسة المحددة للإجابة عن السؤال ، بعكس السؤال المكتوب ، والسؤال الشفوي شأنه شأن السؤال المكتوب ، فهو لا يؤدي مباشرة إلى التصويت بالثقة على الحكومة ولعل هذا هو السبب في كثرة إستعمال النواب للسؤال وكذلك في تقبل الحكومات للأسئلة والرد عليها .

إلا أن ذلك لا يعني التقليل من شأن السؤال ، وبصفة خاصة السؤال الشفوي كوسيلة للرقابة على أعمال الحكومة ، فهو يؤدي إلى طرح العديد من القضايا الهامة ومحاولة معرفة أبعادها، والحصول على معلومات حولها .<sup>1</sup>

وقد ارتبط هذا النوع من الأسئلة بتطور النظام البرلماني، فمذ اللحظة التي يقوم فيها الحوار بين الحاكمين ومراقبي الحكام، يعتبر تبادل هذه الآلية والإجابة عنها الوسيلة البديهية لهذا الحوار ، فالأسئلة الشفوية هنا تقوم على أساس وجود شخصين ، هما السائل والمجيب ، ليكون بذلك حقا دستوريا يخول كل عضو من أعضاء الحكومة توضيحات حول المسائل التي يجهلها ، وتستغرق الإجابة عنها مدة وسطا بين الإستعجال وعدمه.<sup>2</sup>

ومع ذلك فإن هذا النوع من الأسئلة يقسم بدوره إلى نوعين هما السؤال الشفوي البسيط والسؤال الشفوي مع المناقشة :

#### ■ السؤال الشفوي البسيط

تتحصر العلاقة بين السؤال الشفوي البسيط بين السائل والمسئول فقط ، حيث يقوم النائب بطرح سؤاله ثم يجيب الوزير أو ممثل الحكومة عن السؤال، والأصل أن ينتهي السؤال الشفوي البسيط بمجرد الإجابة عليه ، حيث يقيم السؤال الشفوي البسيط حوارا ثنائيا بين مقدم السؤال والوزير المختص بالإجابة، ولا

<sup>1</sup> مدحت أحمد يوسف غنايم ، المرجع السابق ، ص 142 .  
<sup>2</sup> إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ، ص 37.

يسمح لغيرهما بالتدخل سواءا بالتعليق على الإجابة أو المناقشة فيها ، وقد لاحظ البعض من النواب عدم كفاية الإجابة الشفهية عن السؤال ، مما دفعهم إلى طرح أسئلة أخرى متعلقة بنفس الموضوع الأصلي، ويطلق على هذه الأسئلة إسم الأسئلة الإضافية ، والسؤال الإضافي هو سؤال تابع للسؤال الأصلي ومن ثم لايجوز للنائب طرح سؤال إضافي يبعد موضوعه عن موضوع السؤال الأصلي ، وإلا اعتبر سؤالاً جديداً ويجب لتقديمه إتباع الإجراءات اللائحية أو المتعارف عليها.<sup>1</sup>

#### ■ السؤال الشفوي مع المناقشة

وفي هذا النوع من الأسئلة يتيح فرصة أكبر سواءا للنائب السائل أو لبقية أعضاء البرلمان للإشتراك في المناقشة، ويسمح بإجراء مناقشة واسعة حول الموضوعات المثارة والتي قد تضع الحكومة في وضع حرج أحيانا وهنا يفتح باب طرح الأسئلة لعدد من النواب فقط ، و تجدر الإشارة أن هذه المناقشة لا تنتهي بالتصويت.<sup>2</sup>

#### 02/- أليات وإجراءات طرح الأسئلة

يودع لدى مكتب إحدى الغرفتين حسب الحالة 10 أيام على الأقل وقبل جلسة الرد يبلغ رئيس الغرفة الصادر منها السؤال فوراً الوزير الأول ، على أن تخصص جلسة كل خمسة عشر يوماً للأسئلة الشفهية المطروحة على أعضاء الحكومة للرد ، وذلك بالتشاور مع مكثبي غرفتي البرلمان بالإتفاق مع الحكومة غير أنه لا يمكن لعضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال واحد في كل جلسة ، ويتم أخذ رأي الحكومة في عدد الأسئلة كل جلسة ، وبعد عرض السؤال من مقدمه يمكنه أن يعقب جواب عضو الحكومة ، الذي يمكنه بدوره أن يرد عليه،

<sup>1</sup> مدحت أحمد يوسف غنيم ، المرجع السابق ، ص 143

<sup>2</sup> Jean GICQUEL, Droit constitutionnel et institutions politiques, 16e éd, Montchrestien-Delta, Liban, 2000, P 660

أما بخصوص الأسئلة الكتابية الموجهة لأعضاء الحكومة ، فيودعها أصحابها مكتب الغرفة التي هو عضو فيها، فيقوم رئيس الغرفة المختصة بإرسال السؤال الكتابي فوراً للوزير الأول ، ويتعين على الوزير الموجه له السؤال أن يجيب عنه خلال 30 يوماً الموالية لتبليغ السؤال الكتابي .<sup>1</sup>

### 03/- المعوقات التي تواجه حق السؤال

في واقع الأمر تواجه الأسئلة البرلمانية بإعتبارها أداة من أدوات الرقابة البرلمانية عدة مشاكل تكمن في مجملها في إحجام بعض أعضاء البرلمان عن إستعمال حقهم في السؤال أو إستعماله بشكل محدود ، وكذلك إحجام بعض الوزراء عن تقديم المعلومات والوثائق عند ردهم على السؤال ، وعدم التزام بعض أعضاء البرلمان بالأحكام القانونية الخاصة بتوجيه الأسئلة للحكومة أو الوزراء ، في موضوعات معينة من جهة وعدم إلتزام رجال السلطة التنفيذية الموجهة إليهم الأسئلة بهذه الأحكام من جهة أخرى وبخاصة الأحكام التي تختص بإجراءات إدراج السؤال في جدول أعمال جلسات المجلس ، أو عدم رد الوزير الموجه إليه السؤال بسبب الغياب عن الجلسة التي أدرج فيها السؤال ، أو تأخير الرد<sup>2</sup> على السؤال أكثر من المدة المحددة في النظام الداخلي للبرلمان، وخروج بعض الأعضاء في أسئلتهم عن الهدف الذي قصده المشرع من السؤال.<sup>3</sup>

### 04/- الآثار المترتبة على حق السؤال

<sup>1</sup> عمار عوادي ، مكانة الآليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية ، ص 115 .  
<sup>2</sup> تشير التقارير الصادرة في هذا الصدد أن الحكومة لم تجب خلال الفترة التشريعية من 1997 إلى 2002 على 130 سؤال وجهها نواب المجلس الشعبي الوطني منها 73 سؤال شفوي و 57 سؤال كتابي وعلى 13 سؤال طرحها أعضاء مجلس الأمة منها 8 أسئلة شفوية و 5 أسئلة كتابية بينما بلغ عدد الأسئلة الكتابية للدورة الخريفية 2009 في المجلس الشعبي الوطني 127 سؤال لم يجب إلا عن 91 سؤال وبقي 34 سؤال لم يجب عنها أما في مجلس الأمة فمن مجموع 21 سؤال كتابي مطروح تمت الإجابة على 15 سؤال وبقي 5 من دون إجابة أ للمزيد أنظر حصيلة الأسئلة الشفوية والكتابية خلال الفترتين التشريعتين 1997-2002 و 2002-2007 ، التقرير العام للعهد التشريعية الرابعة ، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان ، 2007 ، ص 25 ، حصيلة الدورة التشريعية الخامسة ، 2002-2007 ، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان 2007 ، ص 29 ، و الأسئلة الكتابية والشفوية في موقع الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، <http://www.mrp.gov.dz>  
<sup>3</sup> نواف كنعان ، نفس المقال ، ص 275 .

في واقع الحال يمكن القول أن الأسئلة بالنهاية كآلية للرقابة على العمل الحكومي لا ينجر عليها أي أثر سلبي بالنسبة للحكومة ، حتى ولو ثبت أمام البرلمان عجز هذه الأخيرة عن حل مشكلة ما ، أو تراخيها في ذلك ، وهو الأمر الذي يستتشف من الدستور الجزائري بحد ذاته ، الذي جاء خاليا من الإشارة لأي جزاء على الحكومة في حال ثبوت مسؤوليتها بعد طرح السؤال، أو حتى عدم تعاطيها مع السؤال الذي يقدمه عضو البرلمان، إذ كان بالإمكان على المؤسس الدستوري أن يربط حق السؤال بإمكانية إصدار لائحة تتويجا لعملية طرح السؤال والرد عليه ، بدلا من تحول السؤال إلى طرح موضوع للمناقشة ، وهو الأمر الذي سيحول العلاقة بين السائل و المسؤول من علاقة شخصية ثنائية إلى علاقة جماعية بين نواب وأعضاء البرلمان من جهة والحكومة من جهة أخرى ، وبالنهاية قد نجد أنفسنا أمام وضعية أخرى خصوصا إذا كانت الحكومة تمتلك دعم الأغلبية البرلمانية فإن السؤال قد يتحول من طريقة لتوجيه الإنتقاد للحكومة إلى طريقة للدفاع عن الحكومة وسياساتها ، إلا أنه ومع ذلك فإن هذا المنحى الذي جعل من حق السؤال معدوم الفعالية في مواجهة السلطة التنفيذية ، ما هو في النهاية إلا تناسقا مع منطق الدستور والسياق العام الذي جاء به حيث يسعى إلى تضيق إمكانية طرح مسؤولية الحكومة بقدر المستطاع ، وهو المنطق والسياق الذي يسود مختلف الأنظمة الرئاسية المتشددة التي تتميز بعقلانية مشددة للعمل البرلماني<sup>1</sup>.

غير أنه وعلى الرغم من أن حق السؤال يواجه بكل تأكيد صعاب كثيرة سواء على الصعيد السياسي أو حتى التقني، فإن ذلك لا يبرر استعمال هذه الحجة لعدم قيام النواب بهذا الدور المهم في مجال الرقابة على العمل الحكومي ، وهنا قد

<sup>1</sup> ميلود خيرجة ، آليات الرقابة التشريعية ، دار الفكر والقانون ، الطبعة الأولى 2011 ، ص 33 .

يبرز كذلك دور المعارضة داخل المؤسسة البرلمانية التي يؤول إليها إستعمال مثل هذه الآليات للتعبير عن مواقفها و طروحاتها ، ومع ذلك يتبين من خلال الممارسة أن أحزاب المعارضة داخل البرلمان تمارس هذا الحق بشكل محتشم بعكس أحزاب الموالاتة ، وهو الأمر الأكثر إثارة للانتباه ، حيث يتبين من خلال العودة إلى مجمل عدد الأسئلة المطروحة على مستوى كلا من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة خلال الفترة التشريعية السادسة ، فمثلا أثناء الدورة الخريفية لسنة 2011 كنموذج فقط نجد أن تعداد الأسئلة التي طرحها نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة من حزبي جبهة التحرير الوطني وكذا التجمع الوطني الديمقراطي يفوق كثيرا عدد الأسئلة المطروحة من قبل مختلف التشكيلات السياسية المحسوبة على المعارضة داخل البرلمان الجزائري ، فمثلا نجد أنه وخلال الدورة الخريفية للمجلس الشعبي الوطني تم طرح أربعة وأربعون 44 سؤالا كلها واردة من أحزاب التحالف الرئاسي " حزب جبهة التحرير الوطني ، التجمع الوطني الديمقراطي ، حركة مجتمع السلم " بينما إكتفت أحزاب المعارضة بعدد أقل إذ بلغ مجموع الأسئلة المطروحة والتي تقاسمها كلا من حركة الإصلاح الوطني والجبهة الوطنية الجزائرية وحزب العمال والتجديد الجزائري إجمالا 19 سؤالا وخلال نفس الدورة أمام مجلس الأمة فيقدر عدد الأسئلة التي تقدم بها ك أحزاب التحالف الرئاسي 43 سؤال من أصل 44 سؤال وبقي سؤال واحدا طرح من طرف ممثل الجبهة الوطنية الجزائرية ، أما خلال الدورة الربيعية للمجلس الشعبي الوطني في 2012 لم يتم التقدم إلا بسؤال واحد من طرف حركة الإصلاح الوطني، بينما تم التقدم وخلال نفس الدورة أي الربيعية لمجلس الأمة بعشرة 10 أسئلة كلها كانت واردة من

طرف حزب جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي ، أو من الثلث الرئاسي المعين من طرف رئيس الجمهورية.<sup>1</sup>

عموما يمكن القول أن استعمال الأسئلة الشفوية كآلية من آليات الرقابة على الحكومة له فائدة كبيرة على النظام السياسي البرلماني بصفة عامة، إذ له وظيفة إعلامية ورقابية في آن واحد ، خاصة بالنسبة للأسئلة التي تتبع بمناقشة عامة لأنها أحيانا تساعد المعارضة بالرغم من أنها لا تؤدي إلى التصويت بالثقة على الحكومة، ومن ناحية أخرى فإن إطمئنان أعضاء الحكومة لعدم قدرة البرلمان على طرح الثقة من خلال المسئلة ، يجعل هذه الأسئلة الشفوية خاصة العادية غير ذات أهمية وناقصة الفعالية، لأنها تبقى مجرد وسيلة إعلامية تبلور الرأي العام دون أن يترتب عليها جزاء ، إلا أن الرأي العام قد يضغط على الحكومة بوسائل عديدة تساهم في تكريس الديمقراطية ، وهذا في حد ذاته مهم كما يمكن أن تكون للأسئلة في النظام الجزائري أهمية كبرى في ظل نظام برلماني متوازن السلطات، لأن وجود إئتلاف حكومي يجعل إستعمال هذه الآلية أداة فعالة للرقابة كون أن الكتل البرلمانية التي تمثل الأحزاب تريد أن تظهر على أنها صاحبة المبادرة و الإهتمام بانشغالات المواطن ، إلا أنها تحولت إلى وسيلة إعلامية ودعائية لأعضاء البرلمان باتجاه الرأي العام ليس إلا ، وهذا يكون دعاية للحزب بصفة عامة وأعضائه بصفة خاصة خاصة لما تقترب الانتخابات.

كما لا يجب المغالاة في طرح الأسئلة الشفوية وتحويلها إلى آلية تعرقل عمل الحكومة و إحراجها من جراء كثرة الأسئلة ، خاصة في ظل التعددية الحزبية

<sup>1</sup> إحصائيات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان من خلال الموقع الإلكتروني <http://www.mrp.gov.dz>

التي تضعف الحكومة ، و تخلق عدم الإستقرار السياسي على إثر التمسك  
بالمواقف الحزبية المتصلبة<sup>1</sup>.

الجدول 1: الأسئلة المطروحة خلال الفترة التشريعية 1997-2002

العدد	الأسئلة الكتابية	العدد	الأسئلة الشفوية
703	الأسئلة المودعة	500	الأسئلة المودعة
616	الأسئلة التي تمت الاجابة عنها	351	الأسئلة التي تمت الاجابة عنها
05	الأسئلة المسحوبة	32	الأسئلة المسحوبة
—	—	30	الأسئلة المحولة الى أسئلة كتابية
82	عدد الأسئلة التي بقيت دون رد	87	عدد الأسئلة التي بقيت دون رد

الجدول 2: الأسئلة المطروحة خلال الفترة التشريعية 2002-2007

العدد	الأسئلة الكتابية	العدد	الأسئلة الشفوية
271	الأسئلة المودعة	462	الأسئلة المودعة
231	الأسئلة التي تمت الاجابة عنها	288	الأسئلة التي تمت الاجابة عنها
05	الأسئلة المسحوبة	22	الأسئلة المسحوبة
10	الأسئلة المرفوضة	24	الأسئلة المرفوضة
—	الرد بعدم الاختصاص	11	الرد بعدم الاختصاص

العبد عاشوري، رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية و الكتابية في  
النظام القانوني الجزائري ( النص و الممارسة)، مداخلة قدمت في ندوة حول  
السؤال الشفوي و الكتابي كآلية من الآليات الرقابية، الجزائر، وزارة العلاقات  
مع البرلمان، 23 أفريل 2006، ص 3، 4

العدد	الأسئلة الكتابية	العدد	الأسئلة الشفوية	السنوات
-------	------------------	-------	-----------------	---------

<sup>1</sup> كايس عبد الكريم ، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة في النظام البرلماني ، مداخلة أمام اليوم الدراسي حول  
السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية 26 سبتمبر 2001 ، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، ص 57 ،  
58 .

## العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري و التطبيق

2007	الاسئلة المودعة	129	الاسئلة المودعة
	الاسئلة المسحوبة	05	الاسئلة المسحوبة
	الرد بعدم الاختصاص	01	الرد بعدم الاختصاص
	—	08	اسئلة حولت الى كتابية
	الاسئلة التي تم الرد عليها	125	الاسئلة التي تم الرد عليها
2008	الاسئلة المودعة	249	الاسئلة المودعة
	الاسئلة المسحوبة	07	الاسئلة المسحوبة
	الرد بعدم الاختصاص	15	الرد بعدم الاختصاص
	—	08	اسئلة حولت الى كتابية
	الاسئلة التي تم الرد عليها	209	الاسئلة التي تم الرد عليها
2009	الاسئلة المودعة	176	الاسئلة المودعة
	الاسئلة المسحوبة	06	الاسئلة المسحوبة
	الرد بعدم الاختصاص	06	الرد بعدم الاختصاص
	—	06	اسئلة حولت الى كتابية
	الاسئلة التي تم الرد عليها	156	الاسئلة التي تم الرد عليها
2010	الاسئلة المودعة	264	الاسئلة المودعة
	الاسئلة المسحوبة	04	الاسئلة المسحوبة
	الرد بعدم الاختصاص	14	الرد بعدم الاختصاص
	—	07	اسئلة حولت الى كتابية
	الاسئلة التي تم الرد عليها	237	الاسئلة التي تم الرد عليها

**الجدول 3: الأسئلة المطروحة خلال الفترة التشريعية 2007-2010**  
**موقع وزارة العلاقات مع البرلمان <http://www.mrp.gov.dz>**

**رابعا: استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة**



الاستجواب هو أمضى وسائل الرقابة البرلمانية وأشدّها على الحكومة ضراوة ، وذلك مرجعه إلى أمرين أولهما أنه إجراء ذو طبيعة إتهامية، بمعنى أنه يحمل في ثناياه إتهاما للحكومة أو لأحد أعضائها عن شائبة قصور في أحد تصرفاتها ، أو فعل مشين لأحد أعضائها ، والآخر أنه وسيلة ذات أثر عقابي شديد البأس لما ينتهي إليه من تحريك مسؤولية الوزارة أو طرح الثقة بأحد الوزراء.<sup>1</sup>

وقد كان الإستجواب تقليدا معمولا به في فرنسا في الفترة الممتدة من 1875 إلى 1958، بحيث كان يعد الآداة الأساسية للرقابة لما كان ينجر عنه من ترتيب لمسؤولية الحكومة<sup>2</sup> ، وهو أسلوب معمول به أيضا في مصر ، ويرتب ذات النتيجة ويعرف على أنه إستيضاح مشوب بالإتهام أو النقد لتصرف من التصرفات العامة التي تقوم بها السلطة التنفيذية .

فالاستجواب يهدف ليس فقط إلى مساءلة الحكومة ، بل حتى انتقاد طريقة تنفيذها لبرنامجها، إذا ظهر تقصير في تسيير الأعمال التي تمس بالصالح العام، فالاستجواب يثير بحثا جديا، ومناقشات فعالة وتستمر المناقشة إلى نهايتها، حتى ولو تخلى النائب عن استجوابه، لأن الاستجواب إذا قدم للبرلمان أصبح حقا للبرلمان وليس للنائب، وبهذا يختلف الاستجواب والسؤال، لأن السؤال يختصر بين السائل و الوزير.<sup>3</sup>

إلا أن الإستجواب وبعكس ما إتجهت إليه مختلف الأنظمة السياسية أخذ في الجزائر توجهها آخر .

## 01/- التنظيم الدستوري لحق الإستجواب

<sup>1</sup> محمد باهي أبو يونس ، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري و الكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، طبعة 2002 ص 125

<sup>2</sup>Maurice Duverger, institution politique et droit constitutionnel 2, le système politique français, PUF, Paris ,1973 p 309.

<sup>3</sup> بن ناصر بوطيب ، نفس المقال ، ص 09

على خلاف الأسئلة التي عرفت تطورا وتراجعا أحيانا في مختلف النصوص الدستورية الجزائرية منذ الإستقلال ، إلا أن الاستجواب وعلى العكس من ذلك بقيت النصوص المنظمة له محافظة على نفس الصياغة ، ولو أن هذا لم يقلل من الدور المهم الذي يلعبه الإستجواب كوسيلة فعالة من وسائل الرقابة على السلطة التنفيذية ، كما أنه يبقى وسيلة تسمح لأعضاء البرلمان التحاور مع الحكومة تحاورا مثمرا.

فبعد تبني ازدواجية السلطة التشريعية بمقتضى دستور 1996 ، لم يبقى حق استجواب الحكومة حكرا على المجلس الشعبي الوطني ، بل إن هذه الوسيلة الرقابية وعلى غرار الأسئلة ولجان التحقيق تمارسها غرفتي البرلمان على حد سواء ، ولو أن هذا التوسع في استعمال حق الإستجواب لم يصاحبه تبني هذه الوسيلة بالنتائج التي من المفروض أن يؤول إليها استعمالها ، والمتمثلة على الخصوص في الجزاء الذي يؤدي إلى سقوط الحكومة ، الأمر الذي أدى إلى تشابه الإستجواب مع الأسئلة بمناقشة، ولو أن ما يميزهما هو الشروط والإجراءات الواجب توافرها في كلا الوسيلتين ، حيث تظهر إجراءات وشروط الاستجواب أكثر تعقيدا .

وهكذا فعلى الرغم من التشابه بين السؤال والإستجواب في النظام السياسي الجزائري ، إلا أن أهم ميزة من شأنها أن تفرق بينهما هي كون السؤال يمارس بصفة فردية ، في حين أنه من شروط الإستجواب خاصة في ظل دستور 1996 أن يمارس بصفة جماعية ، فيوقع من قبل 30 نائبا على الأقل وفق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 وخمسة عشر عضوا من مجلس الأمة .

وإذا كانت النصوص قد إشتطرت ممارسة الإستجواب بصفة جماعية ، ومن ثم استبعدت ممارستها بصفة فردية من طرف أعضاء البرلمان<sup>1</sup> ، فإن الأصل في الإستجواب أن يمارس بصفة فردية ، وفي هذا الإطار فقد خولت كثير من النظم الداخلية للبرلمانات في الدول العربية أي عضو من أعضاء البرلمان حق ممارسة الإستجواب ، كما هو الشأن في الكويت ومصر ولبنان<sup>2</sup> .

وعليه يمكن الإستنتاج بالنهاية أن الإستجواب في النظام السياسي الجزائري جاء مبتورا من الآثار المترتبة على إستعمال هذا الإجراء، وبذلك يصير الإستجواب مجرد إجراء يمكن أعضاء البرلمان من مطالبة الحكومة بتوضيح وشرح أسباب تصرفها في قضية من قضايا الساعة، والغاية والهدف من التصرف الذي أقدمت عليه في هذه القضية ، دون أن يكون لهم الحق في ترتيب أي جزاء عليها إن تبين لهم تخاذلها في إتخاذ ما يلزم من إجراءات أو تعسفها في إستعمال سلطتها<sup>3</sup> . هذا ويربط البعض عدم ترتيب أي نتيجة على الحكومة بالنظر إلى مواجهتها بالإستجواب ، كون أن محاسبة الحكومة في هذا الإطار تكون عن طريق رئيس الجمهورية في حال إستجوابها ، ولو أخذنا بهذا المنطق فإن هذا ينسجم بطبيعته بشكل كبير مع طبيعة نظام الحزب الواحد الذي كان معتمدا في السابق، والمثير أن هذا النهج لا يزال معمولا به في ظل الدستور الحالي، ضف إلى ذلك أن هذا السلوك المنتهج من المؤسس الدستوري يجسد المعنى الذي أبرزه واضعي الدستور في الجزائر ، من عدم تقييدهم بالنظم المطبقة في الخارج<sup>4</sup> .

<sup>1</sup> المادة 65 من القانون العضوي 02/99: " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة وفقا لأحكام المادة 133 من الدستور.

يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الاستجواب الذي يوقعه، حسب الحالة، على الأقل ثلاثون 30 نائبا أو ثلاثون 30 عضوا في مجلس الأمة، إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين 48 ساعة الموالية لإيداعه. "

<sup>2</sup> عمار عباس ، إستجواب الحكومة من طرف البرلمان في النظام السياسي الجزائري ، مجلة العلوم القانونية والإدارية ، كلية الحقوق ، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان ، العدد 04 ، ص 37 ، 38

<sup>3</sup> نصر الدين بن طيفور ، نفس الأطروحة ، ص 219.

<sup>4</sup> ياسين بن بريح ، الإستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، مكتبة الوفاء القانونية ، الطبعة الأولى 2009 ، ص 144

هذا فضلا على الشروط المرتبطة بممارسة هذا الحق، فنجد مثلا أن النصاب المطلوب هو ثلاثون نائبا أو ثلاثون عضوا من مجلس الأمة، وهو الأمر الذي يصعب تحقيقه خصوصا إذا كانت الأغلبية بيد الحزب أو الأحزاب المؤيدة للحكومة وبقية الأحزاب المعارضة، دون الحد المطلوب لتحريك الإستجواب، خصوصا إذا أخذنا بعين الإعتبار تعارض أفكارها من جهة ومصالحها من جهة أخرى، ناهيك عن الحالات التي يسجل فيها التعدي على صلاحيات مكتب المجلس الشعبي الوطني من خلال إثارة بعض العراقيين لقطع الطريق على مبادرة إستجواب الحكومة، إلى جانب لجوء الوزير الأول إلى تكليف أحد الوزراء لينوب عنه ليرد بإسمه، هذا علاوة على أن النصوص الدستورية لم تحدد أي إجراء يمكن أن يلجأ إليه النواب في حال عدم إقتناعهم برد الحكومة.<sup>1</sup>

## المطلب الثاني

### آليات جمع الحقائق

#### أولا : لجان التحقيق البرلمانية في الأنظمة المقارنة

يعتبر حق إجراء التحقيق من الحقوق المسلم بها للبرلمان في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني، بل وفي الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي كما هو الحال في أمريكا، وإذا كان السؤال البرلماني حق كل عضو على حدى، فإن التحقيق البرلماني حق للمجلس ككل، إلا أنه لصعوبة ممارسة التحقيق من جميع أعضاء المجلس، فإن العمل قد درج على أن يشكل المجلس لجنة خاصة للتحقيق في موضوع معين خلال مدة معينة، وينتهي بعدها عمل هذه اللجنة.

ويأخذ التحقيق صورة أكثر عمقا حيث تتخذ اللجنة كافة الإجراءات والوسائل للتقصي على المعلومات اللازمة لفحص الموضوع محل التحقيق، فهي لا تتركز

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص 199.

إلى ما يقدمه الوزراء لها من بيانات وإنما تستقي بنفسها المعلومات من مصادرها الأصلية ، ولها في سبيل ذلك حق إستدعاء الشهود للإستماع إليهم و الاستعانة بما تراه من الخبراء، وكذلك الإنتقال إلى موقع العمل محل البحث ، وأخيرا تنتهي اللجنة من عملها بإعداد تقرير تضمنه نتيجة عملها ، وما تراه اللجنة من توصيات لعرضه على المجلس<sup>1</sup>.

وهكذا يعتبر حق المجالس التشريعية في تشكيل لجان تحقيق من أهم الوسائل التي تزودها بها الدساتير في مواجهة السلطة التنفيذية، حيث تستطيع بهذه الوسيلة أن تفرض رقابة فعالة على أعمالها ، لا سيما إذا ما تشككت بصحة المعلومات المعطاة من قبل الحكومة.

ولا يمكن للبرلمان أن يكتشف عيوب الجهاز الإداري سواء من الناحية المالية أو العسكرية أو السياسية أو الإدارية، كما لا يمكن أن يتعرف على حاجيات البلاد بغير هذه الطريقة ، وقد يكون الأمر خطيرا كخلل في جهاز من أجهزة الدولة أو حدوث فضيحة سياسية أو مالية ، فيرغب المجلس في أن يستوضح الأمر بنفسه وعلى الطبيعة، فيجري تحقيقا قد يندب له عضوا أو أكثر من أعضائه ، وقد يؤلف لجنة خاصة تسمى لجنة تحقيق تتولى بنفسها وباسم المجلس ولحسابه دراسة الموضوع الذي ألفت من أجله، ويميز هذه الوسيلة من وسائل الرقابة على الحكومة أنها لا تعتمد على ما يقدمه الوزراء من بيانات ، وإنما يتحرى البرلمان بنفسه ويستقي البيانات من مصادرها الأصلية فلا يكون ثمة شك في صحة هذه البيانات .

<sup>1</sup> مدحت أحمد يوسف غنايم ، المرجع السابق ، ص 302، 303 .

ويمكن للبرلمان أن يقوم بكامل هيئته بإجراء هذا التحقيق، غير أن العادة جرت على أن يشكل البرلمان من بين أعضائه لجنة مؤلفة من عدد قليل لتتولى التحقيق بسرعة وفعالية، فتجري التحقيق وتقدم تقريرا عنه، وبالنتيجة التي توصلت إليها<sup>1</sup>. هذا ويتجه الفقه الدستوري إلى وضع عدة تعريفات للتحقيق البرلماني ، فهناك من يعرفه على أنه حق لكل أعضاء البرلمان يسمح لهم من خلاله بالإستقاء والبحث<sup>2</sup> حتى يتوصلوا إلى ما يريدونه من حقائق<sup>3</sup> من خلال تشكيل لجنة برلمانية تتكون من عدد من البرلمانيين من أجل إلقاء الضوء على أمور معينة ودقيقة ، وذلك بالتحري وسماع الشهود واللجوء إلى أهل الخبرة لتضع في نهاية عملها تقريرا بالنتائج التي توصلت إليها .

كما يعرفها آخرون على أنها وسيلة رقابية متعددة الأطراف، غير مقصورة كالسؤال على طرفيه ولا فردية الطالب كالاستجواب، وإنما تتجاوز ذلك إلى البرلمان ككل من ناحية والجهاز الحكومي الذي تتقصى الحقائق عن شأن يتعلق به ، أو يتحرى عما وقع في نطاقه من مخالفات أو تجاوزات من ناحية أخرى، تعكس بذلك رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى تلك الحقائق بإجراء التحقيق

4

ويعرف أيضا على انه شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة ، حيث تقوم لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان للتحقيق في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة ، بهدف الكشف عن كافة العناصر المادية و المعنوية لها، ويحق للجنة الإطلاع على كل المستندات والوثائق المتعلقة بها،

<sup>1</sup> أبو الحجاج عبد الغني السيد، المرجع السابق، ص 294.

<sup>2</sup> فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري ، ص 160

<sup>3</sup> سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص 590

<sup>4</sup> محمد باهي أبو يونس ، المرجع السابق ، ص 108 .

والاستفسار عن جميع ملبساتها ووقائعها ، كما يحق لها إستدعاء المسؤولين للمثول أمامها <sup>1</sup>.

ومن هذا المنطلق فإن هذا الحق عموما يبقى معترفا به للبرلمان ، حيث يمكنه من حيازة الأدلة و البراهين و الوثائق اللازمة التي تقوي من مركزه في مواجهة الحكومة ، خصوصا عند تقاعصها و عدم استجابتها لما تفرضه عليه التزاماتها التي قطعها أمام البرلمان ، سواء من حيث تطبيق القوانين أو تنفيذ البرنامج الذي قدمته له عند توليها ومنحها الثقة .

### 01/- موقف الدستور الجزائري من لجان التحقيق البرلمانية

إذا كان دستور 1963 لم يتبنى صراحة لجان التحقيق البرلمانية ، فإن كل الدساتير الجزائرية اللاحقة عرفت هذا المبدأ منذ 1976 مرورا بدستور 1989 والدستور الحالي 1996 حيث أشارت المادة 161 من الدستور إلى لجان التحقيق البرلمانية بقولها : " يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة " و عليه فحق إنشاء لجان تحقيق برلمانية هو حق لغرفتي البرلمان ، وهو الأمر الذي أكدته المادة 76 من القانون العضوي 02/99 بنصها : " طبقا لأحكام المادة 161 من الدستور يمكن كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن ينشئ في إطار تخصصه وفي أي وقت لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة " ويشترط لإنشاء لجان تحقيق برلمانية أن يتم التصويت على إقتراح لائحة تكوين اللجنة المختصة بالتحقيق ، وفقا للمادة 77 من القانون العضوي 02/99 على أن لا يتم قبول هذه اللائحة إلا إذا كانت موقعة من 20 نائبا أو عضوا من مجلس الأمة <sup>2</sup>، على أن

<sup>1</sup> سعيد السيد علي، القانون الدستوري، الاستجابات و التحقيقات البرلمانية في النظم المقارنة، دار الكتاب الحديث، طبعة 2009، ص 14.

<sup>2</sup> في دستور 1989 كانت اللائحة توقع من قبل 10 نواب فقط وهكذا فإن دستور 1989 كان أكثر تساهلا في هذا المجال من دستور 1996 الذي ضاعف من العدد المطلوب وجعله في حدود 20 نائبا أو عضوا.

يتم التصويت بأغلبية النواب أو الأعضاء الحاضرين، على أن تعيين لجان التحقيق من أعضاء البرلمان<sup>1</sup> ، ويتم حسب الشروط والطريقة التي يتم من خلالها تعيين اللجان الدائمة في كلا الغرفتين ، وهذا الأمر هو الذي أكدته المادة 78 من القانون العضوي 02/99 وفي إطار مهامها فإن القانون العضوي 02/99 خول للجنة صلاحية الإستماع إلى الأشخاص والشهود ، وكذا تسليم الوثائق والمعينة ، والقيام بالزيارات الميدانية علاوة على إمكانية الإستعانة بالخبراء والمختصين ، على أن القانون منح للجنة ميعاد 6 أشهر لوضع تقريرها ، غير أن هذا الميعاد يبقى قابلا للتمديد من قبل رئيسي الغرفتين فقط وحسب الحالة ويبلغ التقرير عند الإنتهاء منه لرئيس الجمهورية والوزير الأول وأعضاء البرلمان<sup>2</sup>.

ونظرا لشدة حساسية ممارسة هذه الآلية على منطوق ومقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات ، وحسن العلاقة بين البرلمان والحكومة، فإننا نجد أحكام الدستور أو القانون العضوي تحدد بالتفصيل وبكل دقة الإجراءات والخطوات لممارسة هذا الحق، والواقع أن ذلك جاء لمنع أي احتكاك أو إرباك للحكومة والإدارة العامة وأعمال السلطة القضائية، ويلاحظ أن المادة 161 من دستور 1996 أتت بمعيار مطاط وفضفاض في تحديد أهداف تشكيل لجان التحقيق البرلمانية ، و ذلك عندما تنص على أنه : " يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة .. " فمن الذي يحدد أن قضية معينة ذات مصلحة عامة دون غيرها ؟ وما هو المعيار السليم والحاسم لتحديد

<sup>1</sup> لجنة التحقيق البرلمانية ينبغي أن تكون مكونة من البرلمانيين فقط لأنها في الأصل تدخل في مجال الرقابة البرلمانية الذي لا يمكن تفويضه إلى جهة أخرى غير أعضاء البرلمان فهو حق شخصي لأعضاء البرلمان إلا أن هذا لا يمنع من الإستعانة بأهل الخبرة والتخصص .

<sup>2</sup> المادة 85 من القانون العضوي 02/99 : " يسلم التقرير الذي أعدته لجنة التحقيق إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، حسب الحالة " 0

يبلغ التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة.  
كما يوزع على النواب أو على أعضاء مجلس الأمة، حسب الحالة.



ذلك ؟ وصياغة أحكام هذه المادة هي نفس صياغة أحكام المادة 151 من دستور 1989، وإذا كان في نطاق تطبيق أحكام المادة 188 من دستور 1976 قد صدر القانون 04/80 المؤرخ في 01/03/1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، هذا القانون الذي تكفل في أحكام المادة 05 بتحديد المقصود بعبارة القضية ذات المصلحة العامة، فإن ذلك يبقى غامضا وغير محسوم في ظل دستوري 1989 و 1996.

والأصل في مهام لجان التحقيق البرلمانية أنها تظل دائما ضمن ما هو مقرر في خطة عمل الحكومة المصادق عليها من قبل البرلمان، ومضمون النصوص القانونية المصادق عليها من طرف البرلمان أيضا.<sup>1</sup>

وقد عرفت التجربة البرلمانية في الجزائر إنشاء عدد من لجان التحقيق، أي خلال الفترة التشريعية الرابعة 1997-2002 والتي كانت حول التزوير الانتخابي في الانتخابات المحلية 23 أكتوبر 1997، وأخرى عن إنتهاك الحصانة البرلمانية في حق نائين الأول من حزب جبهة التحرير الوطني والثاني من جبهة القوى الاشتراكية، و أنشأت لجنة ثالثة في ربيع 2001 حول أحداث منطقة القبائل بموجب لائحة صادق عليها المجلس الشعبي الوطني في 02/03/2001.

كما عرفت الفترة التشريعية الخامسة 2002 – 2007 إنشاء لجان أخرى حيث أنه وفي في جلسة 25/01/2004 أقر النواب اللوائح المتعلقة بإنشاء لجان ثالثة، الأولى عن الممارسات اللاشرعية للولاية، والثانية عن خرق الحصانة البرلمانية، بينما كانت الثالثة حول إستعمال الأموال العمومية.

<sup>1</sup> عمار عوابدي، نفس المقال، ص 129، 130.

كما عرفت الفترة التشريعية 2007-2012 إنشاء لجنة تحقيق برلمانية حول ندرة وإرتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الإستهلاك الواسع ، عقب الاضطرابات التي عرفتھا عدد من المدن الجزائرية، نتيجة الارتفاع المفاجئ في الأسعار .

بالنتيجة فإن لجان التحقيق البرلمانية على الرغم من الدور المهم الذي يمكن أن تؤديه في مجال الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، إلا أن دورها الفعلي حاليا يبقى دون أثر يذكر ، خصوصا وأنه ليومنا هذا لم يتمكن المواطن من الوقوف على النتائج التي توصلت إليها هذه اللجان ، لأن تقاريرها بقيت رهينة لأدراج البرلمان تغطيتها في غالب الأحيان السرية ، وهذا الأمر نعتبره غير منطقي ، إذ لا يعقل حجب النتائج على المواطن بل يتعين نشرها ووضعها بيده حتى ندعم بذلك ثقته بالمؤسسات، وبالخصوص تلك التي شارك في صناعتها كالبرلمان.

فالجانب السري للنتائج قد يكون مقبولا في بعض الأحيان عندما يتعلق الأمر بتهديد الأمن القومي مثلا أو نشر البلبلة ، لكن لا يمكن أن يأخذ بعدا ثابتا وهو الإلتزام بعدم النشر، وإن كان البرلمان قد نشر كسابقة في تاريخه نتائج لجنة التحقيق المشار إليها أعلاه ، حول ندرة بعض المواد الغذائية ذات الإستهلاك الواسع ، إلا أن ذلك يبقى غير كاف ولا يحقق الغرض المطلوب ، خصوصا وأن الأزمات و المشاكل لا يمكن أن نحصرها في موضوع الندرة بل قد تواجهنا أزمات أكبر ، و بالتالي فإن التحدي سيكون قائما دون شك و الثقة بمؤسسات الدولة ينبغي أن تكون محل اعتبار، وبالخصوص من الأشخاص الذين أعطاهم الشعب الثقة ومنحهم حق تمثيله.

## المبحث الثاني

## آليات الرقابة المرتبة لمسؤولية الحكومة

إذا كان الدستور الجزائري لسنة 1996 قد أقر مبدأ الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، فإنه قد منح سلطات واسعة جدا للبرلمان بغرفتيه لممارستها ، حيث بدأ المؤسس الدستوري الجزائري شديد التأثر بالتجارب الدستورية الغربية في هذا المجال ، و في مقابل ذلك حاول أن يحافظ في كثير من الأحيان على الخصوصية الجزائرية كما سبقت الإشارة ، على الرغم من التناقضات الكبيرة التي حملها ، خصوصا استنباطه الكثير من خصائص النظام الرئاسي من جهة والكثير من خصائص النظام البرلماني من جهة أخرى ، دون الالتزام بالمبادئ التقليدية لكلا النظامين في كثير من الحالات كما رأينا ، فعلى حين نجده أعطى مجالا رحبا للسلطة التنفيذية وركز من مكانتها في مواجهة بقية السلطات، فإننا نجده قد أقر بالمسؤولية الوزارية كذلك بإعترافه للبرلمان بحقه في سحب دعمه للحكومة وإسقاطها ، من خلال سحب الثقة من الحكومة أو حتى تحريك ملتمس الرقابة الذي قد ينتهي بإستقالة الحكومة بشكل وجوبي ، وهو الأمر الذي سنحاول الوقوف عليه بإسهاب .

### المطلب الأول

#### مفهوم المسؤولية الوزارية في الأنظمة المقارنة

يرجع الفضل في إيجاد الوزارة المسؤولة إلى النظام البرلماني الإنجليزي لأن هذا النظام يقوم على أساس عدم مسؤولية رئيس الدولة ، وبالتالي حل محلها مسؤولية الوزراء، حيث كان يسود مبدأ الملك لا يخطئ ، و إذا كان لا يخطئ فإنه دائما غير مسئول ، وترتب على ذلك إنتقال إختصاصاته إلى وزراء مسؤولين في حالة خطئهم ، وذلك بإقصائهم عن مناصبهم ، بل ومساءلتهم جنائيا إذا كان هناك محل لهذه المسؤولية الأخيرة، وهكذا حلت المسؤولية السياسية

للسلطة التنفيذية محل اللامسؤولية ، و أصبح هناك توازن بين القوى السياسية في الدولة المعاصرة.

وقد كانت هذه النظرية هي الدواء السحري والضمان الأكيد لإعادة التوازن في عجلة النظام العام ، وضبط سير المؤسسات الدستورية ، وانتظام العمل السياسي ، حتى لا تترك مصالح الوطن للأهواء السياسية والأمزجة الحزبية والخلافات الشخصية ، و يشهد التاريخ أن الدول التي تمسكت بمبدأ المسؤولية السياسية قد نشأت فيها مؤسسات دستورية قوية ، تقف كل سلطة في وجه الأخرى من اجل الشرعية الدستورية، فيتحقق بذلك تقدم المجتمع و تطوره و إستقراره سياسيا ، و تداول السلطة بالسبل الديمقراطية و الطرق السلمية لا بالثورات و الانقلابات . وعليه فقد نصت الدساتير المختلفة في صلبها على هذه المسؤولية، و على هذه الوسيلة الفعالة ، وهي وإن لم تكن الوسيلة الوحيدة ، إلا أنها الأخطر لأنها تؤدي إلى الإطاحة بالوزراء جميعا في حالة المسؤولية التضامنية ، ولكن من باب العدالة الدستورية فإن المسؤولية السياسية لا يمكن إقرارها إلا بعد توجيه الإتهام للحكومة لسماع ردها عليه ودفاعها عن سياستها أمام البرلمان، ومع ذلك فإن من الممكن أن تطرح الثقة بالحكومة في بعض الحالات دون إستجوابها ، مثل طرح الثقة فيها عند عرض برنامجها لأول مرة<sup>1</sup>.

وقد مرت المسؤولية السياسية في تطورها على عدة مراحل :

1. المسؤولية عن طريق الإتهام الجنائي أمام البرلمان
2. المسؤولية الجنائية السياسية أمام البرلمان
3. المسؤولية السياسية الفردية والتضامنية أمام البرلمان
4. المسؤولية أمام هيئة الناخبين .

<sup>1</sup> أبو الحجاج عبد الغني السيد، المرجع السابق، ص 10، 11 .

ومن ثم فقد إعتبرت المرحتين الأولى والثانية تمهيدا لنشأة المسؤولية السياسية أمام البرلمان ، والتي أصبحت فيما بعد من أهم ركائز النظام البرلماني ، ومن ثم يمكن تعريف المسؤولية السياسية في معناها العام، بأنها " حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة بأجمعها أو من أحد وزرائها ، دون توقيع أي عقوبة أخرى ، إذا كان العمل الذي ثارت بشأنه المسؤولية لا يعتبر جريمة طبقا لقانون العقوبات " وهي لا تتأسس على خطأ مدني أو جريمة جنائية، إنما تقوم على مخالفة سياسية يرتبط تقديرها بالبرلمان " <sup>1</sup>.

والمسؤولية السياسية قد تكون فردية فيتحملها الوزير المسئول بمفرده، أي مسؤولية كل وزير عن أعمال وزارته، فهي مسؤولية شاملة حيث تشمل جميع أعمال الوزارة ، وهي مسؤولية محددة في شخص الوزير بإعتباره الرئيس السياسي للوزارة، ومن ثم فالمسؤولية الفردية تنشأ نتيجة تصرف فردي لأحد الوزراء في غير المسائل المقررة في السياسة العامة، بحيث لا يجوز إعتبار الحكومة كلها مسئولة عنه ، فالنظام البرلماني يخول للوزير سلطات واسعة في تصريف الشؤون المتعلقة بوزارته، ولا يجعل من مجلس الوزراء سلطة رئاسية فوق الوزير ، ومن ثم فمن الطبيعي أن يتحمل الوزير بمفرده الأخطاء المنسوبة إليه شخصيا ، إعمالا لقاعدة الربط بين السلطة والمسؤولية <sup>2</sup>.

وقد تكون تضامنية فتتحمّلها الحكومة مجتمعة إما بسبب مسانبتها للوزير المسئول والتضامن معه ، أو عدم موافقة المجلس على السياسة العامة للحكومة مما يؤدي إلى تقرير مسؤوليتها .

وفي واقع الأمر فإن هذه المسؤولية لا يمكن أن تتحرك إلا بطريقتين ، إما بمبادرة من الحكومة ذاتها والتي تطلب من البرلمان الثقة، فإما أن يمنحها لها أو

<sup>1</sup> عمار عباس ، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري ، ص 46 .  
<sup>2</sup> مدحت أحمد يوسف غنایم ، المرجع السابق ، ص 462.

تستقيل أو تكون بمبادرة من البرلمان ذاته، والذي يسحب الثقة من الحكومة نتيجة قيام مسؤوليتها أمامه .

### أولا : مسؤولية الحكومة بعد طرح الثقة بمبادرة منها

تطرح الحكومة الثقة بنفسها ليس بهدف حجب الثقة عنها أو إسقاطها، إنما بهدف تجديد الثقة بها وخروجها قوية من جلسة الثقة في مواجهة المعارضة، و الاطمئنان إلى أنها لاتزال تحظى بثقة الأكثرية البرلمانية ، فطرح الثقة في هذه الحال يؤدي إلى إعادة التضامن بين نواب الأكثرية النيابية ، وحشدهم وراء الحكومة ، وحملهم على تحمل مسؤولياتهم في دعم سياسات ومشاريع الحكومة، فهي وسيلة للضغط على الأكثرية النيابية من قبل الحكومة للوقوف إلى جانبها، و التصويت على مشاريع القوانين التي ترسلها إلى البرلمان ، و في بعض الأحيان تطرح الحكومة الثقة بنفسها بفعل خلاف بينها وبين البرلمان، على اعتماد قانون ما ، أو تعديله فترتبط هكذا الثقة بالحكومة بالنص القانوني المطروح لإقراره في البرلمان ، وهذا أمر طبيعي فتنفيذ برنامج الحكومة يتطلب وضع قوانين تعدها الحكومة وترسلها كمشاريع قوانين إلى البرلمان ، فإذا رفض البرلمان إقرارها أو إذا أدخل عليها تعديلات جذرية تجعل القانون عاجزا عن تحقيق الهدف الذي وضع من أجله ، و تصبح الحكومة غير قادرة على تحقيق البرنامج الذي نالت ثقة البرلمان على أساسه ، من هنا يغدو من المنطقي أن تطرح الحكومة الثقة بنفسها ، فإما أن تمنح الثقة ويصوت البرلمان على القانون ويقره ، أو يحجب الثقة عنها ويرفض مشروع القانون فتستقيل الحكومة ويصار إلى تشكيل حكومة بديلة عنها .

### ثانيا : مسؤولية الحكومية نتيجة طرح الثقة من البرلمان

يمكن إثارة مسؤولية الحكومة من خلال طرح الثقة بها بمبادرة من البرلمانيين ، وهذا أمر طبيعي لأن الحكومة في الأنظمة البرلمانية مسؤولة أمام البرلمان، ف طرح الثقة يأتي بمبادرة من عضو أو أكثر من البرلمان ، وتحديدًا من المجلس المسؤولة الحكومة أمامه، أو من أحد المجلسين إذا كانت الحكومة مسؤولة أمام المجلسين معاً، وفي بعض الأنظمة يتطلب طرح الثقة بالحكومة عدداً محدداً من البرلمانيين ، وبالنهاية فإن طرح الثقة بالحكومة بمبادرة من البرلمان أو من الحكومة يؤدي إلى النتائج نفسها.<sup>1</sup>

### ثالثاً : نتائج المسؤولية السياسية

لما كان الهدف الرئيسي للمسؤولية السياسية هو دفع الحكومة للعمل بالاتفاق مع الأغلبية البرلمانية ، وإذا حادت عن ذلك تدفع للاستقالة ، فإن النتيجة الرئيسية التي تترتب عليها هي ذات طابع سياسي ، بمعنى اعتزال الحكم إما جماعياً أو فردياً، أي أن جزائها ذو طابع سياسي جوهره التخلي عن الحكم لفائدة أشخاص آخرين حائزين على ثقة البرلمان .

لقد كانت المسؤولية الجنائية تجرد من نتائجها ، الأمر الذي أثر على فاعليتها عندما كان الملك يعفو عن الوزراء المتهمين الذين تثبتت مسؤوليتهم، ثم تطورت المسؤولية بعد ذلك ، ولم يعد يقتصر الاتهام على الأمور الجنائية البحتة ، وإنما استخدمه مجلس العموم أيضاً في حالة ارتكاب الوزراء أخطاءً جسيمة أو عند تصرفهم على نحو لا يتفق و مصلحة الدولة، كأن يشير أحد الوزراء على الملك بعقد معاهدة تضر بمصلحة البلاد ، لذلك كله تعتبر المسؤولية السياسية ذات طابع وقائي تؤدي إلى إبعاد الوزراء دون إنتظار وقوع الجرائم والمحاكمة، وعلى

<sup>1</sup> عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2010 ، ص 34، 35.

الرغم من اتساع المسؤولية الوزارية ، إلا أن الدساتير قد احتفظت مع ذلك بالمسؤولية الجنائية للوزراء <sup>1</sup>.

## المطلب الثاني

### قيام المسؤولية الحكومية في الدستور الجزائري

اتجهت الأمور في الدستور الجزائري إلى تبني مبدأ المسؤولية الحكومية أمام البرلمان ، كيف لا وهو الذي إعترف لهذه المؤسسة بحق ممارسة الرقابة على العمل الحكومي ، حيث سار الدستور على نهج الدساتير الغربية في هذا المجال وبالخصوص الدستور الفرنسي لسنة 1958 ، والتي بمقتضاها يمكن أن توضع الحكومة موضع المسؤولية حيث نصت المادة 49 من الدستور الفرنسي على أن " يتحمل الوزير الأول بعد المداولة في مجلس الوزراء مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية عن برنامجها أو عند اللزوم عن بيانات السياسة العامة " <sup>2</sup>.

ومع ذلك فإن المؤسس الدستوري حاول أن يضيف نوعا من الخصوصية عند وضع النصوص ، إذ يتضح ذلك بالأساس عندما نجده ينحرف عن المبادئ التقليدية لهذه الأفكار الدستورية المستوردة من الغرب ، ويعطيها صورة مغايرة لما هو معروف عنها ، فعندما نتحدث عن المسؤولية الحكومية فهو يعترف بها و ينص عليها لكنه لا يعترف بجزء منها وهي المسؤولية الفردية لأعضاء الحكومة التي لا يمكن تقريرها أمام البرلمان دون المسؤولية التضامنية للحكومة ككل، وبتقديرنا فإن عزوف المؤسس الدستوري الجزائري عن تحقيق هذا النوع من المسؤولية أي الفردية ما هو في الأساس إلا تناغم مع روح الدستور الجزائري الذي يحاول الجمع بين مظاهر النظامين الرئاسي والبرلماني ، مع ترجيح أكبر لدور السلطة التنفيذية ، وهنا يمكن القول أن تقرير المسؤولية الحكومية يتقاسمها

<sup>1</sup> اعمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، ص 51، 52 .  
<sup>2</sup> وسيم حسام الدين الأحمد ، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى 2008 ، ص 272 .



كل من البرلمان ورئيس الجمهورية بدرجة أكبر، إذ يملك أن يعين الحكومة ويقيّلها دون أي قيود دستورية بعكس البرلمان الذي لا يمكنه إعمال حقه في إقرار قيام مسؤولية الحكومة وإسقاطها إلا بعد المرور على جملة من القيود الدستورية والقانونية والإجرائية، ومع ذلك سنحاول أن نحصر هذه الفكرة في الدور الذي يمكن أن يمارسه البرلمان في مواجهة الحكومة بتقرير مسؤوليتها.

### أولاً: طلب التصويت بالثقة أمام المجلس الشعبي الوطني

إن طلب التصويت بالثقة هو أن يطلب الوزير الأول من المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة التصويت بالثقة حول السياسة التي انتهجتها وزارته، وبالتالي تحريك مسؤولية الحكومة بالتوجه إلى البرلمان، ويطلب منه التصويت بالثقة.

وهكذا فإنه و باستقراء المادة 5/84 من الدستور الحالي يتضح أن تحريك لائحة الثقة لعقد مسؤولية الحكومة يعد إختصاصا للوزير الأول وحده فقط، فلا يملك النواب حق طلبه أو إجبار الوزير الأول على ذلك.<sup>1</sup>

ففي هذه الحالة لا تكون المبادرة للنواب، وإنما للوزير الأول وتتمثل في قيام النواب بالتصويت على لائحة تسمى لائحة الثقة، والهدف من هذا الإجراء أن يثبت الوزير الأول لنفسه ولغيره أنه يتمتع بثقة الأغلبية في المجلس، أي بالدعم السياسي لعمله، وفي هذه الحالة تجرى مناقشة حول طلب الوزير الأول يكون تناول الكلمة أثنائها حقا للحكومة ولنائب مؤيد للتصويت بالثقة، ونائب رافضا للتصويت بالثقة، ويصوت النواب بعد ذلك فإذا صوتت الأغلبية البسيطة منهم يعتبر أن هناك مصادقة على لائحة الثقة، فتواصل الحكومة عملها، و إذا لم يتم

<sup>1</sup> طلبت حكومة السيد مولود حمروش الثقة من المجلس الشعبي الوطني في 11 ديسمبر 1990 وقد نالتها بأغلبية 275 نائب أي الأغلبية المطلقة.

التصويت بالأغلبية البسيطة تعتبر لائحة الثقة مرفوضة ويؤدي ذلك إلى تقديم الوزير الأول إستقالته هو وحكومته.<sup>1</sup>

وكقاعدة عامة طلب التصويت بالثقة يمكن أن يكون في الحالات التالية :  
في حالة وجود معارضة لسياسة الحكومة سواءا من قبل النواب أو من هم في الساحة السياسية فهنا يتجه الوزير الأول إلى المجلس الشعبي الوطني طالبا منه التصويت بالثقة.<sup>2</sup>

1. في حالة نشوب خلاف بين الحكومة وبين رئيس الجمهورية فيعد التصويت بالثقة لصالح الحكومة تدعيما لموقفها أمام رئيس الجمهورية ، أما إذا حدث العكس فتستقيل الحكومة ، مع الإشارة إلى أن هذه الحالة نادرة الإستخدام بفعل صلاحية رئيس الجمهورية في إقالة الحكومة متى يشاء ، وفي هذا تكريس لفكرة الحكومة الرئاسية .

2. في حالة تقديم بينا عن السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني يمكن أن تطلب الحكومة الثقة ، وتعتبر هذه الحالة الأخيرة الوحيدة التي نص عليها دستور 1996 دون الإشارة لباقي الحالات ، وبالتالي فالمؤسس الدستوري ربط اللجوء على التصويت بالثقة بالمادة 84 المتعلقة ببيان السياسة العامة، وهذا ما نستشفه أيضا من المادة 62 من القانون العضوي 99-02.<sup>3</sup>

وفي هذا الصدد يثار مشكل مهم حول حقيقة العلاقة بين الحكومة والبرلمان ومن هو المسؤول عن سوء أو تدهور العلاقة بينهما وبالتالي رفض منح الثقة للحكومة؟

على العموم يمكن اعتبار الحكومة هي المسؤولة الرئيسية عن العلاقة وتدهورها ، والوصول إلى الانكسار المذكور، لأنها هي المسؤولة بحسب الدستور عن

<sup>1</sup> صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص 286 .

<sup>2</sup> عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، ص 124 .

<sup>3</sup> عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، ص 125 .

تنسيق وتنفيذ خطة عملها ، وهي الماسكة بمصائر الأمور ، وعن السياسة العامة في البلاد ، وبالمقابل قد يكون المجلس مسؤولا هو أيضا عندما يعرقل عمل الحكومة ولا يصوت لها على مشاريع القوانين التي تقدمها له تنفيذا للخطة المتفق عليها أو لأي سبب آخر ، و لعل الفقرة 5 و 6 من المادة 84 تعطي هذا الحل عن طريق حق الوزير الأول في طلب الثقة ، أي أنه يطرح أمام المجلس مرة ثانية مسألة ما إذا كان المجلس لازال موافقا على الخطة المتفق عليها وبالتالي إستمرار الثقة في حكومته أم لا ، فإذا صوت بالثقة فإنه يلتزم بدعم الحكومة وتأييدها ، وبالتالي الإمتناع مستقبلا عن عرقلتها في تنفيذ برامجها ، وهذا يدل من الباب المخالف على المجلس يحمل نفسه أمام الرأي العام مسؤوليته عن سوء و تدهور العلاقة بين الطرفين ، وهو موقف تحميل العبء سياسيا على المجلس .

أما إذا صوت بعدم الثقة فإن الحكومة تستقيل وجوبا ، مما قد يؤدي إلى نشوب أزمة سياسية في ظل البحث عن حكومة جديدة وخطة عمل جديدة ، وقد تتطور الأمور إلى درجة اللجوء إلى حق الحل<sup>1</sup>.

وبالوقوف على الجانب الإجرائي الذي يرافق طلب التصويت بالثقة أمام المجلس الشعبي الوطني ، والذي حددته المواد 62-63-64 من القانون العضوي 02/99 ، يمكن أن نقف على ملاحظة مهمة للغاية ، وهي أن المشرع لم يحدد مدة زمنية معينة بين تسجيل التصويت والتصويت على اللائحة، وبالتالي يترك الأمر للاتفاق بين الحكومة ومكتب المجلس حول تحديد اليوم الذي يجرى فيه التصويت ، ولا شك أن طول الظرف الزمني بين إيداع الطلب وجدولته ، سيمكن الحكومة من الإتصال بالأغلبية البرلمانية، و إجراء مشاورات ماراطونية معها بهدف ترتيب الوضع الذي ينتهي إلى الموافقة على طلب الثقة

<sup>1</sup> الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، مداخلة أمام الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، 23-24 أكتوبر 2000، ص 20، 21.

من جهة ، ومن جهة ثانية فإن طول الإنتظار يكسر شوكة المعارضة وينقص من شدة حماسها ويثبط من عزيمتها .

لكن في المقابل قد يكون العكس هو الصحيح ، إذا ما استغلت المعارضة هذه المدة لتنظيم نفسها و الإستعداد اللازم لهذا الحدث ، بإتخاذ كافة الوسائل لإقناع الأغلبية البرلمانية للتصويت بالرفض<sup>1</sup>.

### ثانيا : قيام مسؤولية الحكومة وإسقاطها بتحريك ملتمس الرقابة

لم يعرف الدستور الجزائري ملتمس الرقابة مثله مثل باقي الدساتير المقارنة الأخرى ، و اقتصر على توضيح إجراءاته ونتائجه فعرّفها الأستاذان **gicquel** و **Hauriou** بأنها : " وسيلة دستورية لمراقبة الحكومة إذ مازالت تملك ثقة الجمعية وتكون بمبادرة من النواب ، عكس طرح الثقة الذي يكون بمبادرة من الحكومة ، وهي بذلك وسيلة هجومية ضد الحكومة تشبه كثيرا الإجراء القديم المتمثل في الإستجواب " كما عرفه الأستاذان أحمد وافي وبوكرا إدريس على " أنه أداة دستورية تسمح بتحريك مسؤولية الحكومة عند تنفيذ برنامجها أمام البرلمان، ويمكن أن يؤدي إلى إسقاطها " وقد ظهر ملتمس الرقابة لأول مرة في الدستور الجزائري سنة 1989 ، نتيجة الإصلاحات السياسية و ظهور الإزدواجية على مستوى المؤسسة التنفيذية، وتم تكريسه في دستور 1996<sup>2</sup>.

وكما سبقت الإشارة فإنه يمكن أن يترتب على مناقشة بيان السياسة العامة إيداع ملتمس الرقابة، وفق ما نصت عليه أحكام المواد 135، 136، 137 وما يمكن

<sup>1</sup> ميلود خيرجة ، المرجع السابق ، ص 115.

<sup>2</sup> André Hauriou et Jean Jicquel، droit constitutionnel et institution politique ، édition Montchrestien ، paris ، 1985 ، p 882 ، 883.

ملاحظته على هذا الإجراء من خلال ما نصت عليه مواد الدستور أنه جاء مقيدا بشروط:

1. إذ لا يمكن اللجوء إلى تقديم ملتمس الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني إلا سنويا أي أثناء مناقشة بيان السياسة العامة الذي تقدمه الحكومة كل سنة أمام المجلس الشعبي الوطني.

2. لتقديم ملتمس الرقابة يجب توقيعه من قبل 7/1 من النواب على الأقل .

3. يتعين عرض ملتمس الرقابة الموقع من قبل 7/1 النواب على المجلس الشعبي الوطني للتصويت عليه ولا يصبح نافذا إلا إذا حاز على ثلثي أصوات النواب بالموافقة عليه.

4. لا يمكن التصويت على ملتمس الرقابة إلا بعد مرور ثلاث أيام من تاريخ

إيداعه<sup>1</sup>.

### النتائج المترتبة على ملتمس الرقابة :

طبقا للدستور فإن الموافقة على ملتمس الرقابة تستوجب أغلبية ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني، هذا النصاب يصعب تحقيقه في ظل عدم وجود معارضة قادرة على ترقية العمل السياسي والبرلماني وانتقاد قرارات ونوايا وتوجهات الحكومة بالإضافة إلى التشكيلات السياسية المتعددة في المجلس، عكس الأنظمة السياسية القائمة على نظام الحزبين أين يسهل تحقيقه للموافقة على ملتمس الرقابة الغرض منه إن إقرار نصاب الثلثين المحافظة على استقرار الحكومة، إذ يكفي الحكومة ضمان تصويت الثلث زائد ضد الملتمس لاستمرارها في أداء مهامها وإبطال مفعول الملتمس، أما إذا تحقق نصاب الثلثين فإن الوزير الأول يقدم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية.

<sup>1</sup> إبراهيم بولحية ، نفس المداخلة ، ص 68 .

هذا يعتبر ملتمس الرقابة من أخطر وسائل الرقابة التي يمتلكها المجلس الشعبي الوطني لمراقبة مدى التزام الحكومة بتنفيذ مخطط عملها، ومتى توفرت شروطه فإنه يؤدي إلى إسقاط الحكومة وما يمكن ملاحظته من خلال الرجوع للشروط التي ألزمها القانون لقبول الملتمس أن سلطة المجلس الشعبي الوطني في اللجوء إلى هذا النوع من أنواع الرقابة محصورة ومقيدة، لأن نجاح الملتمس مرتبط بنوعية وتركيبة المجلس الشعبي الوطني من خلال الأغلبية السائدة فيه، فإذا كانت الحكومة تحوز على الأغلبية البرلمانية داخل المجلس فإن فرص نجاح الملتمس، وتغيير الحكومة يعد أمرا صعبا.

وبما أن الحكومة ما هي إلا جهاز تنفيذ لبرنامج رئيس الجمهورية عن طريق مخطط عملها، فإن المجلس الشعبي الوطني يبقى متحفظ من استخدام ملتمس الرقابة وإثارة المسؤولية السياسية للحكومة وإسقاطها، ويتمتع رئيس الجمهورية بحق رفض الاستقالة لأن التصويت على ملتمس الرقابة يعني بطريقة غير مباشرة رفض برنامج رئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي قد يستخدم حقه في حل المجلس الشعبي الوطني كرد فعل على إسقاط الحكومة بقصد الدفاع عن برنامجه.

ومنه فملتمس الرقابة من أهم الآليات الرقابية التي تؤدي إلى سقوط الحكومة، إلا أن ربطه ببيان السياسة العامة، مما يعني تقديمه مرة واحدة في السنة، ومخافة النواب من أن يؤدي استعمالهم لهذا الحق في حل المجلس الشعبي الوطني، يجعل تنفيذه أمر صعب إن لم نقل مستحيل.

## الختام

لعل ما يميز هذه الدراسة أنها تعرضت للتجربة البرلمانية في الجزائر بوقوفها على النصوص انطلاقا من الدستور مرورا على القانون العضوي الناظم للعلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وبينهما وبين الحكومة ، بالنظامين الداخليين لكلا الغرفتين البرلمانيتين ، ومحاولة النظر والتدقيق في مدى التطبيق العملي للصلاحيات الممنوحة للبرلمانيين ، وذلك بالنظر إلى مستوى الأداء البرلماني في الجزائر .

والواقع أن هذه الدراسة قد سمحت لنا بالتقريب عن الكثير من خفايا العمل البرلماني ، خصوصا وأن دراسة المؤسسات السياسية في النظام السياسي الجزائري وكيفية عملها ، ليس بالأمر الهين وبالتحديد عندما نتحدث عن المؤسسة البرلمانية ، كما أن هذه الدراسة مكنتنا أيضا من استخلاص العديد من الملاحظات ، خاصة تلك المتعلقة بالتقييد الدستوري للعمل البرلماني ، سواء من حيث العمل التشريعي أو الرقابي من جهة ، وكذا التأثير السياسي الذي يمارس على أعضاء البرلمان ، والذي يحول دون قدرة البرلمانيين على ممارسة دورهم المنوط بهم ، والمنتظر منهم من عموم الذين إنتخبوهم من المواطنين من جهة ثانية.

وهكذا فإنه وعلى الرغم من التأثير الشديد للدستور الجزائري بالتجارب الدستورية الغربية التي تعلي القيم الديمقراطية ، إلا أن محاولة إدخال البصمة الجزائرية على الدستور الجزائري من خلال التعديلات المتواصلة التي مسته ، أدت في النهاية إلى وصول الدستور إلى حالة من التشويه ، فلا نجد دستوراً رئاسياً محضاً ولا دستوراً برلمانياً خالصاً ، على الرغم من تأثره البالغ بدستور الجمهورية الخامسة في فرنسا لسنة 1958 ، ومع ذلك فهو لم يحافظ على الأفكار التقليدية المعروفة في الأنظمة النيابية بشكل متكامل ، بل تضمنها في أحكامه ، لكنها أفرغت من محتواها الحقيقي ، وخصوصاً في الجوانب المتعلقة بالعمل البرلماني أو عمل السلطة التشريعية بشكل عام ، والواقع أن الأسباب الحقيقية التي أدت لوضع كهذا هي حالة اللاإستقرار التي عرفها النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال ، والتي جعلته دائماً يأخذ من الوثيقة الدستورية الوسيلة الأسهل لحل أزماته من خلال تجميدها حيناً كما حدث في دستور ، 1963 ومن ثم إلغائها بشكل كلي بين 1965 إلى غاية 1976 ، حين تم إعادة بعثها ثم 1989 لمواجهة أزمة 1988 ومن بعد ذلك دستور 1996 لمواجهة الأزمة الدستورية والسياسية والأمنية ، وبالتالي نجد الفقه الدستوري الجزائري يكاد يتفق على وصف الدساتير الجزائرية كلها تقريباً بأنها "وليدة أزمة" أو "دساتير أزمة" إلى أبعد الحدود ، فكثر التعديلات وحالة الأخذ والرد المتواصل إلى اليوم بين المؤيدين لفتح المجال الديمقراطي بشكل كلي وبين من يتحفظون على ذلك كلها أسهمت في التأثير بشكل سلبي على عملية الدسترة في النظام السياسي الجزائري ، والتي إنعكست بدورها على العمل المؤسساتي ومنها مؤسسة البرلمان الجزائري .

ومن بين الملاحظات أيضاً أن المؤسس الدستوري الجزائري بدوره لم يتخلف عن الفكرة التي تتجه إلى تقوية دور السلطة التنفيذية على حساب البرلمان ، وإن



كان المفهوم الشائع لدى الفقه الدستوري في هذا الإطار يعني العمل على الحد من استئثار سلطة البرلمان على الحياة السياسية برمتها ، أو ما يحب الفقه الدستوري الفرنسي تسميته بعقلنة الحياة البرلمانية ، والتي نتجت عن ظاهرة غلو البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية في دستور الجمهورية الرابعة في فرنسا 1946 ، لكن عقلنة الحياة البرلمانية التي إستهدفها دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 ، والذي تأثرنا به كثيرا في الجزائر لم يكن الهدف منه النيل من سلطة البرلمان وإخضاعه للسلطة التنفيذية بل على العكس تماما من ذلك فقد كان الهدف المتوخى هو توزيع السلطات بشكل متوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، مع إعطاء الأولوية لرئيس الجمهورية من خلال تقوية مركزه السياسي، مع الحفاظ على الرقابة البرلمانية الفاعلة في مواجهة الحكومة المسؤولة سياسيا أمام البرلمان بشكل تضامني ، و الحقيقة أن الفكرة التي أخذ بها الدستور الجزائري هي نفسها التي أعلنها الدستور الفرنسي لسنة 1958 غير أن المضمون والهدف المرغوبين يختلفان تماما عن ظاهر الفكرة .

وفي هذا الجانب فقد إتجه المؤسس الدستوري في سنة 1996 لخلق غرفتين برلمائيتين لأول مرة في تاريخ الجزائر ، وإن كان تبني نظام الغرفتين في الجزائر ليس وليد الصدفة وإنما فرضته كذلك معطيات سياسية وإقتصادية وأمنية ، وبالخصوص التجربة الدستورية التي عاشتها الجزائر سنة 1991 .

ولعل أبرزها التجربة الدستورية التي عرفتها الجزائر عقب تبني دستور 1989 والتي إنتهت بفشل هذا الأخير في التعامل مع أول أزمة دستورية عرفتها البلاد نتيجة الأزمة السياسية ، التي نتجت عن الصراع المحتدم بين السلطة والجماعة الإسلامية للإنقاذ حينها ، والتي انتهت بتوقيف المسار الإنتخابي، والحقيقة أن المؤسس الدستوري عند وضعه لدستور 1996 ، حاول أن يستفيد من هذه

التجربة ويبنى عليها ، من خلال سد كل الثغرات التي كانت سببا في تأجيج الوضع الذي عرفته البلاد سنة 1991 ، وهكذا فإن إحداث غرفتين برلمائيتين مغايرتين في التكوين مع منح رئيس الجمهورية حق تعيين ثلث معطل ، سيجعل من هذا الثلث ضابطا مهما للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، خصوصا إذا صعد حزب سياسي يختلف في توجهاته وأفكاره مع رئيس الجمهورية ، ومادام الدستور يكفل سلطة أقوى ومركز أكبر للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ، فكان من الضرورة بمكان الأخذ بعين الاعتبار إمكانية حدوث هذا الوضع في يوم من الأيام ، خصوصا وأن الجزائر عاشت التجربة في 1991 حينما إستولت أغلبية معارضة لرئيس الجمهورية على أغلب مقاعد البرلمان من الدور الأول ، في مقابل صلاحيات مهمة للبرلمان الأمر الذي كان بالإمكان أن يؤدي إلى حالة من الإنسداد بين المؤسسة التنفيذية من جهة والمؤسسة التشريعية من جهة أخرى ، وهكذا فما جاء نظام الغرفتين إلا ليوكب التوجه العام لدستور 1996 الذي كان يرمي إلى المحافظة على التقاليد الدستورية في الجزائر، والتي كانت دائما تسعى لتقوية مركز السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية في مختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة .

والواقع أنه لو وقفنا على مرتكزات العمل البرلماني لأمكن تقسيمه إلى قسمين عمل تشريعي ، أي أن البرلمان يقوم بدوره الطبيعي في مجال الممارسة التشريعية بوضع المنظومة القانونية للدولة ، وعمل رقابي يقوم من خلاله من إعمال حقه في مراقبة الحكومة وأعمالها ، التي ما جاءت إلا تنفيذا للقوانين والتشريعات التي وضعها البرلمان .

أما في المجال التشريعي فيمكن القول أن سلطة البرلمان الجزائري في هذا المجال بقيت دون المستوى المطلوب خصوصا أمام عجز البرلمان عن القيام

بالدور التشريعي من خلال ممارسة حقه في إقتراح القوانين، فعملية الاقتراح نكاد نجدها منعدمة لدى البرلمان الجزائري ، حيث نجد أن السلطة التنفيذية قد إستحوذت على هذه الممارسة من خلال حقها في المبادرة بالقوانين، والتي يمنحها إياها الدستور الجزائري من خلال المادة 119 من الدستور ، وهكذا نجد أن البرلمان أصبح فقط مؤسسة مستقبلية للمشاريع القانونية ، وليس مؤسسة منتجة للنصوص ، كما ينبغي أن يكون عليه الحال ، وفي مقابل ذلك نجد أن الدستور الجزائري حرم الغرفة الثانية من حق إقتراح القوانين ، إذ أن المصادقة على النصوص ينبغي أن تتم بنفس الصيغة التي وردت من المجلس الشعبي الوطني ، أي أن الدستور منع على مجلس الأمة ممارسة حق التعديل، و إن كان بعض الفقه الدستوري ينفي هذا التوجه عن الدستور الجزائري ويحاول أن يعطي الإنطباع بأن ممارسة حق التعديل على النصوص بإمكانها أن تحدث من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء ، إلا أن الواقع يخالف ذلك خصوصا وأن هذه اللجنة لا يمكن أن تتعقد بشكل إجباري مادام خيار ذلك يعود للوزير الأول، وبالتالي فإن الدستور الجزائري قد نجده أجحف كثيرا بحق مجلس الأمة في مجال الممارسة التشريعية أو ما يقصد به بحق الإقتراح، خصوصا وأن التركيبة التي يتكون منها مجلس الأمة تضم أعضاء كانت لهم تجربة على المستوى المحلي ، إذ كانوا أقرب إلى هموم ومشاكل المواطن ، وهي التي ينبغي أن تحل في قالب قانوني يلبي رغبات وتطلعات الشعب، و في هذا الجانب فإن تقنية الذهاب والإياب مع منح مجلس الأمة حق الإقتراح سيكون نقلة نوعية في مجال تعزيز سلطة البرلمان في إطار الممارسة التشريعية، وسيكون كذلك الخيار الأكثر مناسبة وأريحية لكلا الغرفتين خصوصا وأنه يجنب وقوع الإنسداد بين الغرفتين عند حدوث حالة الخلاف.

من جانب آخر فإن منح السلطة التنفيذية حق التشريع بأوامر كذلك يطرح بدوره الكثير من التساؤلات ، خصوصا وأنه يعطي السلطة التنفيذية من خلال رئيس الجمهورية حق الحل محل البرلمان وممارسة الإختصاص الأصيل الذي يفترض أن يمارسه البرلمان ، وهو التشريع عن طريق الأوامر في حالة غياب البرلمان لعطلة أو شغور ، والحقيقة أن حكم المادة 124 من الدستور يكتسيه الكثير من الإبهام خصوصا عندما يتعلق الأمر بالظروف المحيطة بإصدار النص عن طريق الأمر ، ومدى ارتباطها بحالة الضرورة التي تستدعي تدخلا من لدن السلطة التنفيذية ، والحقيقة أن تمكين البرلمانين من النظر في الأوامر ومنحهم حق عدم الموافقة عليها يبدو أمرا جيدا من الناحية النظرية ، إلا أنه لا يجب أبدا للبرلمانين إغفال أحكام المادة 129 من الدستور التي تجيز لرئيس الجمهورية إستعماله حقه في حل المجلس الشعبي الوطني، خصوصا وأن الرئيس قد يعتبر عدم الموافقة على الأمر التشريعي الصادر من قبله بمثابة إعلان معارضة لرئيس الجمهورية، وبالتالي وقوفا في وجه السلطة التنفيذية خاصة وإن كان هذا الأمر يتعلق بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ، والواقع أن عضو البرلمان قد يجد نفسه مقيدا بين قناعاته التي قد لا تتفق مع مضمون الأمر التشريعي وبين أن يحل البرلمان ، فنجد في كثير من الأحيان يقبل المصادقة على النص ، وإن كان ذلك مخالفا لأفكاره وتصوراته حوله ، ومع ذلك فالاعتقاد الذي نؤمن به هو أن السلطة التنفيذية لن تتخلى عن حق التشريع بأوامر مادام هدفها الدائم هو الحفاظ على موقعها الأقوى في مواجهة السلطة التشريعية أي بأولويتها على البرلمان ، إلا أنه وبالرغم من ذلك كله فإننا نرى توجه النظام السياسي إلى إمكانية التخفيف من مباشرته لحق التشريع عن طريق الأوامر من خلال رئيس الجمهورية ، وإن كنا

نرى أنه لا بد من ربطها بشكل أساسي بحالة الضرورة فقط لا غير في حالة تمسك المؤسس الدستوري بهذا الحق لصالح السلطة التنفيذية .

و من جهة أخرى فإننا في الحقيقة لا ندري ما الضير في عدم السماح لأعضاء البرلمان من مناقشة هذه الأوامر ومن ثم المصادقة عليها، فبنظرنا كان من الأفضل أن يمنح مجال محدد لنقاش هذه الأوامر من قبل أعضاء البرلمان ما دامت تمس الإختصاص الأصيل لهذه الهيئة وهو وضع القوانين ودرءا للإطالة في النقاش بإمكان حصر النقاش في رؤساء الكتل البرلمانية حتى تمكن كل كتلة من التعبير عن موقفها.

أما في مجال ممارسة الإختصاص التنظيمي فإنه لا يمكن إلا أن نستنتج نتيجة واحدة مفادها أن هناك منافسة حقيقية وقوية تقوم بها المؤسسة التنفيذية في مواجهة مؤسسة البرلمان وذلك في عملية صنع القوانين، ولا شك في أن هذه المنافسة إنما صبت بشكل مباشر في فكرة تقليص دور البرلمان على المستوى التشريعي خصوصا وأن حكم المادة 125 من الدستور منح مجالا واسعا للسلطة التنفيذية في ممارسة الإختصاص التنظيمي ، سواء عن طريق التنظيمات التي تمارس في المسائل الغير المخصصة للقانون ، أو تلك التي تمارس عن طريق الوزير الأول أي التنظيمات التي تدخل في إطار تطبيق القانون ، وفي هذا الصدد لا بد من إيجاد صيغة دستورية تكفل تطبيق القوانين بالشكل المطلوب فخلو الدستور من أي نص يلزم الحكومة بإصدار النصوص التطبيقية للقوانين، مكن الحكومة في أكثر من مرة من أن تمتنع عن إصدار هذه المراسيم التطبيقية ، وبالتالي يتعذر تطبيق القانون في هذه الحالة إلى غاية أن تفقد هذه النصوص قيمتها على من تنطبق عليهم بفعل عوامل وظروف متعددة، وهكذا ينبغي وضع

آجال محددة في يد الحكومة لوضع النص التشريعي موضع التنفيذ من خلال إصدار المراسيم التطبيقية خلال أجل محدد .

و الحقيقة أن التعرض للعمل التشريعي للمؤسسة البرلمانية والنظر في مدى فعاليته ومدى قدرة هذا البرلمان على متابعة تنفيذ الحكومة للتشريعات التي أصدرها ، يجرنا إلى الحديث عن الدور الذي يمكن أن تلعبه الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في هذا الإطار، وهكذا فإن المطلاع على دستور 1996 ليجده قد أعطى الرقابة البرلمانية على الحكومة حيزا مهما في باب السلطة التشريعية ، وجعل من الحكومة مسؤولة مسؤولية سياسية عن أعمالها قبل المجلس الشعبي الوطني أي الغرفة السفلى دون الغرفة العليا أي مجلس الأمة، غير أن الدارس لهذا الموضوع قد يجد نفسه تائها من الناحية القانونية عندما يجري مقارنة بسيطة بين ما ينبغي أن تكون عليه الرقابة البرلمانية في الأنظمة السياسية المقارنة وبين ما تبناه الدستور الجزائري من آليات رقابية، وبالخصوص من حيث التفاصيل الإجرائية والنتائج المترتبة عنها ، فمن بين العوائق التي باتت تواجه هذه الرقابة مثلا تماطل الوزراء عن الإجابة عن الأسئلة التي تطرح عليهم من قبل النواب سواء كانت شفوية أو كتابية إلى حين أن تفقد هذه الأسئلة قيمتها الظرفية في كثير من الأحيان ، ومن هنا يتعين إعادة النظر في هذه المسألة في إلزام الحكومة بالرد على أسئلة النواب وأعضاء مجلس الأمة خلال أجل معين وبشكل ملزم، أما في آلية الإستجواب الذي يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني توجيهه للحكومة فحقيقته هي أنه آلية تضمنها الدستور لكنها بعيدة عن التقاليد والأصول الدستورية في مجال الرقابة، التي تجعل منه حقا خالصا لجميع النواب ويمارس بشكل فردي عكس الجزائر حيث يمارس جماعة .. وهذا في الحقيقة إنحراف كبير عن الصورة التي ينبغي أن يظهر فيها الإستجواب ، باعتباره أخطر وسائل الرقابة

البرلمانية على أعمال الحكومة ، هذا فضلا على أنه جاء مبتورا من النتائج المفترضة في الإستجابات ، التي قد تنتهي بطرح الثقة بالحكومة وهذا ما يفسر ويؤكد طرحنا السابق حول إفراغ هذه الآليات من محتواها الحقيقي .

وفي نفس الإطار يتعين إلزام الحكومة بتقديم بيانها السنوي أمام غرفتي البرلمان ، وذلك بغرض إطلاع النواب وأعضاء مجلس الأمة بالحوصلة السنوية للأداء الحكومي، والحقيقة أن غياب هذا الإلزام في دستور 1996 جعل من الحكومة تجد نفسها مسؤولة أكثر أمام جهة التعيين التي هي رئيس الجمهورية، دون أن تجد نفسها ملزمة أكثر أمام البرلمان ، خاصة وأن الحكومات في الجزائر لا تنتظر مصادقة البرلمان على برنامجها أو خطة عملها حتى تباشر مهامها ، وإنما تنطلق فيها بمجرد صدور مرسوم تعيينها من الرئاسة ، والحقيقة أن وضعها كهذا لا يمكن تفسيره إلا أنه إنتقاص كبير من سلطة البرلمان في مجال الرقابة على أعمال الحكومة .

وفي مجال الرقابة دائما وفي آلية التحقيقات البرلمانية فعلى الرغم من تحريك لجان تحقيق برلمانية عدة في أكثر من مناسبة منذ اعتماد دستور 1996 ، ودخول الجزائر عهد البرلمان التعددي منذ 1997 ، إلا أن الواقع يبرز تحفظا شديدا إن لم نقل تحفظا لا متناهيا من قبل البرلمان عندما يتعلق الأمر بنشر نتائج هذه التحقيقات ، وفي هذا الجانب فإننا نعتقد بضرورة إعلام الرأي العام بالنتائج المترتبة على التحقيقات البرلمانية لما يكتسبه الأمر من أهمية بالغة خصوصا من حيث مصادقية مؤسسة البرلمان، وإن كنا لا نجد مانعا من حظر النشر على جزء من التقرير أو كله عندما يتعلق الأمر بتهديد الأمن القومي الوطني أو المصالح الحيوية للدولة الجزائرية ، فهنا قد يكون الأمر مفهوما إلى حد ما حتى من لدن المعارضة .

وبشكل عام فإن الرقابة السياسية على أعمال الحكومة سواء مورست من قبل المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ، فإنها تبقى رقابة محدودة وعديمة الأثر على الحكومة مادامت الحكومة بعيدة كل البعد عن أي جزاءات سياسية من البرلمان ، وهو يمارس دوره الرقابي فلا يمكنه طرح الثقة بها بعدم موافقته على طلب الثقة ولا إجبارها على الإستقالة برفض خطة عملها أو تحريك ملمات الرقابة ضدها ، ولعل تفسير ذلك مرده إلى أمرين الأول قانوني يكمن في الدستور ذاته وبالأخص عندما نتعرض لحق الحل الرئاسي للمجلس الشعبي الوطني كما أشرنا إلى ذلك سابقا ، مما يجعل النواب يجددون حساباتهم قبل إقدامهم على كل ما من شأنه أن يعترض الحكومة ، والثاني سياسي خصوصا إذا كانت هناك أغلبية داعمة ومساندة لرئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية وفرضا أن هناك أغلبية معارضة لرئيس الجمهورية فلن يكون بإمكانها مواجهة الرئيس وإسقاطها للحكومة كما تريد بحكم القيود الدستورية المتعددة التي تحول دون ذلك كطبيعة النظام الإنتخابي في الجزائر التي لا تسمح بظهور أغلبية حزبية مطلقة بإعتبار النظام الإنتخابي في الجزائر نظام نسبي ، كما أن النصاب المطلوب لتحريك ملمات الرقابة يعتبر في غاية الصعوبة خصوصا عندما يكون لديك برلمان مشنت بين أحزاب متعددة متناقضة الأفكار والطروحات ، وحتى عندما يتعلق الأمر بدور مجلس الأمة كغرفة ثانية عليا في البرلمان الجزائري فإن الحقيقة تقول أن مجلس الأمة ما وجد إلا ليكون أداة إستقواء من السلطة التنفيذية على قوى المعارضة، فحتى وصول أغلبية معارضة لرئيس الجمهورية بإعتباره رئيس السلطة التنفيذية بحسب التعديل الدستوري لـ 2008 إلى البرلمان فإن ذلك لن يؤثر أبدا على مركزه أو موقعه الدستوري والسياسي داخل منظومة الحكم ، وبالتالي فإحتفاظ الرئيس بحق تعيين الثالث الرئاسي سيمكنه دون شك من الوقوف



في وجه البرلمان بغرفتيه إذا ناقض هذا البرلمان توجهات الرئيس أو حاول وضع نصوص قانونية لا يوافق عليها رئيس الجمهورية ، ولعل التفسير الوحيد لكل هذا يكمن في أن الرغبة كانت واضحة في هذا الإطار لأجل تقوية وتعزيز نفوذ السلطة التنفيذية على حساب المؤسسة البرلمانية.

وعموما فإنه بمقدرونا القول بأن الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة تبقى بعيدة كل البعد عن ما هو منتظر منها من خلال الممارسة العملية ، وإن كنا لا ننكر التقدم النسبي المسجل في الممارسة البرلمانية مقارنة بدول عربية أخرى .

إلا أنه و مع ذلك فإن التجربة البرلمانية الجزائرية لازالت تحتاج إلى الكثير من الجهد ، وهذا ما يفرض على صناع القرار ضرورة إيجاد سبل ووسائل جديدة من شأنها الإرتقاء بالعمل البرلماني إلى المستوى المرجو ، وفي هذا الإطار فإن تطوير العمل البرلماني في الجزائر أصبح ضرورة في غاية الأهمية خاصة وأن فكرة التطوير هذه بدأت تظهر ليس فقط في الجزائر ، وإنما نادى بها الكثير من المختصين في مجال القانون البرلماني ، وعلى الخصوص في الدول الرائدة في الممارسة البرلمانية سواءا في بريطانيا أو حتى في فرنسا أو حتى الإتحاد البرلماني الدولي الذي دعى إلى أهمية مباشرة الإصلاح البرلماني.

وهكذا فمادامت تجربتنا فتية فلا بأس من تطويرها وتفعيلها بالشكل الذي ينبغي أن تكون عليه الأمور ، خاصة وأن المؤسسة البرلمانية في الجزائر لازالت تحتاج إلى قدر كبير من الديمقراطية في إدارة وتنظيم عملها كما يتعين على البرلمان أن يضع في إعتباره الدور الذي يمكن أن تلعبه الفواعل الجديدة في المجتمع مثل مؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام .

## قائمة المراجع

### أولا : المراجع باللغة العربية

#### المراجع العامة

- 01- ابراهيم عبد العزيز شيحا ، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني ، الدار الجامعية.
- 02- أحمد سلامة، المدخل لدراسة القانون، الكتاب الأول، القاعدة القانونية، دار الفكر العربي، القاهرة 1974.
- 03- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة الثانية، 2002.
- 04- أوصديق فوزي ، الوافي في شرح القانون الدستوري ، السلطات الثلاث ، الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الأولى ، 1994 .
- 05- حبيب إبراهيم الخليلي، المدخل للعلوم القانونية، النظرية العامة للقانون، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1980
- 06- سليمان محمد الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دراسة مقارنة ، دون دار نشر ، طبعة 1988 .

- 07- صالح جواد الكاظم و علي غالب العاني ، الأنظمة السياسية ، مطبعة دار الحكمة ، طبعة 1991.
- 08- عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، مطبعة الآداب ، دون طبعة .
- 09- عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، طبعة 1997 ، الإسكندرية ، مصر .
- 10- عبد المنعم فرج الصدة، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، طبعة 1980، القاهرة ، مصر.
- 11- عفيفي كامل عفيفي ، الأنظمة النيابية الرئيسية ، نشأتها – تطورها – تطبيقاتها ، دراسة تحليلية مقارنة ، منشأة المعارف ، طبعة 2002 ، مصر .
- 12- عمار بوضياف ، النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري ، دار ربحانة ، طبعة 2000.
- 13- غالب علي الداودي ، المدخل إلى العلوم القانونية ، دار وائل للطباعة والنشر ، الطبعة السابعة 2004.
- 14- محمد الصغير بعلي ، المدخل إلى العلوم القانونية ، "نظرية القانون – نظرية الحق" ، دار العلوم للنشر والتوزيع
- 15- محمد حسن القاسم، المدخل إلى القانون، القاعدة القانونية، الدار الجامعة، طبعة 1998، بيروت.

16- محمد رفعت عبد الوهاب و حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، طبعة 1999، الإسكندرية، مصر .

17- هشام القاسم، المدخل إلى علم الحقوق، المطبعة العلمية، طبعة 1971، دمشق، سوريا.

### المراجع الخاصة

01- أبو الحجاج عبد الغني السيد ، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009 .

02- أحمد العزي النقشبدي، تعديل الدستور " دراسة مقارنة "، دار الوراق للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى 2006.

03- أوصديق فوزي ، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي ، ديوان المطبوعات الجامعية ، طبعة 2006 .

04- إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، عالم الكتب ، طبعة 1983 ، القاهرة ، مصر .

05- بركات محمد ، النظام القانوني لعضو البرلمان ، دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى ، الجزء الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2012.

06- بركات محمد ، النظام القانوني لعضو البرلمان ، دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2012 .

- 07- حيدر المولى ، التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية ، دراسة مقارنة ، منشورات الزين الحقوقية ، الطبعة الأولى 2011 ، بيروت ، لبنان .
- 08- خميس حزام والي، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية مع إشارة إلى تجربة الجزائر ، مركز دراسات الوحدة العربية الطبعة الأولى ، بيروت .
- 09- دانا عبد الكريم سعيد ، حل البرلمان و آثاره القانونية على مبدأ إستمرارية أعمال الدولة ، دراسة تحليلية مقارنة ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، الطبعة الأولى 2010 ، بيروت لبنان .
- 10- رأفت دسوقي ، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، منشأة المعارف ، طبعة 2006 ، الإسكندرية ، مصر .
- 11- سعاد بن سرية ، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008 ، دار بلقيس ، طبعة 2010 ، الجزائر .
- 12- سعاد عمير ، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر ، دار الهدى ، طبعة 2009 .
- 13- سعيد السيد علي ، القانون الدستوري ، الإستجابات والتحقيقات البرلمانية في النظم المقارنة ، دار الكتاب الحديث ، 2009.
- 14- سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى ، الطبعة الثانية ، 1993 .
- 15- سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 ، السلطة التشريعية والمراقبة ، الجزء الرابع ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2013.

- 16- صادق أحمد على يحيى ، الإستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، المكتب الجامعي الحديث ، طبعة 2008 ، مصر .
- 17- صالح بلحاج ، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري ، مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر ، 2011.
- 18- صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم ، ديوان المطبوعات الجامعية ، طبعة 2010 .
- 19- عبد الرضى حسين الطعان ، تركب السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة ، نموذج فرنسا ، منشورات جامعة قار يونس ، الطبعة الأولى 2010 ، بن غازي ليبيا .
- 20- عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دراسة مقارنة ، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية ، دار هومة ، طبعة 2009.
- 21- عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دراسة مقارنة ، دار هومة ، طبعة 2005 ، الجزائر .
- 22- عبد الله بوقفة ، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود ، دراسة مقارنة ، دار الهدى ، طبعة 2006 ، الجزائر.
- 23- عز الدين بغدادى ، الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ، مكتبة الوفاء القانونية ، طبعة 2009 ، مصر .
- 24- عزاوي عبد الرحمن ، ضوابط توزيع الإختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، الجزء الأول ، دار الغرب للنشر والتوزيع ، طبعة 2009 .

- 25- عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى 2010 .
- 26- عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، طبعة 2007
- 27- علاء عبد المتعال ، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة ، دار النهضة العربية ، طبعة 2004 ، مصر .
- 28- عمار بوضياف ، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والإزدواجية 1962-2000 ، دار الريحانة ، الطبعة الأولى
- 29- عمار عباس ، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري ، دار الخلدونية ، الطبعة الأولى 2010 .
- 30- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى 1980 ، مصر .
- 31- العيفا أويحيى ، النظام الدستوري الجزائري ، الدار العثمانية ، الطبعة الثانية 2004.
- 32- فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والأمريكية والأوروبية، دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، طبعة 2008، مصر.
- 33- فدوى مرابط ، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي ، دراسة قانونية مقارنة ، مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الأولى 2010 ، بيروت .

- 34- كريمة رزاق بارة، حدود السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، طبعة 2011، مصر .
- 35- محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، طبعة 1996، الإسكندرية، مصر.
- 36- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، طبعة 2001 .
- 37- محمد باهي أبو يونس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري و الكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، طبعة 2002.
- 38- مدحت أحمد يوسف غنايم ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، الطبعة 2011 ، مصر.
- 39- مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، دراسة مقارنة ، دار الفكر والقانون ، الطبعة الأولى 2010 ، مصر .
- 40- ميلود خيرجة ، آليات الرقابة التشريعية ، دراسة مقارنة ، دار الفكر والقانون ، الطبعة الأولى 2011 ، مصر .
- 41- ناجي عبد النور ، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ، مديرية النشر لجامعة قالمة ، طبعة 2006 .
- 42- نعمان عطا الله الهيتي ، تشريع القوانين ، دراسة دستورية مقارنة ، دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى 2007 ، دمشق ، سوريا .



43- هشام محمد البدرى ، لجان التحقيق البرلمانية كوسيلة للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في مصر والكويت ، دار الفكر والقانون ، الطبعة الأولى 2011 ، المنصورة ، مصر .

44- وسيم حسام الدين الأحمد ، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي ، دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، 2008 ، بيروت ، لبنان .

45- ياسين بن بريح ، الإستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، مكتبة الوفاء القانونية ، الطبعة الأولى 2009 ، مصر .

#### ثانيا : المراجع باللغة الفرنسية

01- Ameller Michel, les questions instrument du contrôle parlementaire, L.G.D.J, Paris, 1964, Maurice Duverger, institution politique et droit constitutionnel 2, le système politique français, PUF, Paris

02- André Hauriou et Jean Jicquel, droit constitutionnel et institution politique , édition Montchrestien, paris, 1985.

03- Bernard Chantebout, Droit constitutionnel, 18ème édition ,Ed Armand Colin ,Paris 2001.

04- Fawzi Rouzeik chronique Algérie annuaire de l'Afrique du nord CNRS Edition tome xxx1991 paris.

- 05- Jean GICQUEL, Droit constitutionnel et institutions politiques, 16e éd, Montchrestien- Delta, Liban, 2000
- 06- Léon Duguit, Manuel de Droit Constitutionnel, Edition Panthéon-Assas Paris II.
- 07- Mohammed Boussoumah, La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels, De 1992 à 1998, OPU, Alger, 2005.
- 08- Mohammed Brahimi ,Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelles, OPU, 1995.
- 09- Pierre Avril, Jean Gicquek, Droit parlementaire, Montchrestien, 1ère édition 1988 Paris.
- 10- Verpeaux Michel, la naissance du pouvoir réglementaire, PUF, Paris, 1991.

الرسائل الجامعية :

أولا : أطروحات الدكتوراه :

- 01- أومايوف محمد ، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري ، أطروحة دكتوراه في القانون ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، السنة الجامعية 2012- 2013 ،

**02-** بوجادي عمر ، إختصاص القضاء الإداري في الجزائر ، أطروحة دكتوراه دولة في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، السنة الجامعية 2010-2011

**03-** شريط وليد ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري في الجزائر ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبي بكر بلقايد ، السنة الجامعية 2011-2012.

**04-** طيبي عيسى ، طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008 ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبي بكر بلقايد ، السنة الجامعية

**05-** عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، السنة الجامعية 2009-2010

**06-** نصر الدين بن طيفور ، السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة " دراسة مقارنة " أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجيلالي اليابس سيدي بلعباس ، السنة الجامعية 2002-2003 .

### ثانيا : مذكرات الماجستير :

**01-** ثامري عمر ، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، السنة الجامعية 2005-2006 .

**02-** شامي رابح ، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري ، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان ، السنة الجامعية 2011-2012 ،

**03-** شباح فاتح ، تصنيف الأنظمة السياسية الليبرالية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات " دراسة حالة النظام السياسي الجزائري " ، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية فرع التنظيم السياسي و الإداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، السنة الجامعية 2007-2008.

**04-** علي بن عبد المحسن التويجري ، الحصانة البرلمانية ومدى إمكانية تطبيقها على أعضاء مجلس الشورى السعودي ، ماجستير في العدالة الجنائية ، كلية الدراسات العليا ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، السنة الجامعية 1425 هـ - 1426 هـ.

**05-** طارق عاشور ، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2007 ، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية تخصص تنظيم سياسي وإداري ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، كلية الحقوق ، السنة الجامعية 2008-2009.

**06-** قوقة وداد ، الشرعية والمشروعية في مؤسسات المرحلة الإنتقالية في ظل التجربة التعددية الجزائرية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، " فرع المؤسسات السياسية والإدارية " ، كلية الحقوق ، جامعة منتوري قسنطينة ، السنة الجامعية 2008-2009.

**07-** مخلوف بشير ، الأبعاد السياسية و الإجتماعية للتعددية الحزبية في الجزائر 1988-1995 ، مذكرة ماجستير ، قسم علم الاجتماع ، جامعة عين شمس ، القاهرة 2001.

### المقالات

#### أولا : باللغة العربية :

**01-** إبراهيم بولحية ، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في دستور 1996 ، مداخلة أمام مداخلة أمام الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان ، تنظيم الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، الجزائر 23-24 أكتوبر 2000

**02-** أحمد أبو دية و بإشراف عزمي الشعبي ، نحو مجلس تشريعي فعال " لجان المجلس الدائمة " ، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ، أمان 2004.

**03-** أحمد سويقات ، التجربة الحزبية في الجزائر 1962-2004 ، مجلة الباحث ، العدد الرابع 2006 ، جامعة ورقلة.

**04-** الأخضري نصر الدين ، العمل البرلماني بين طبيعة التداخل مع عمل الجهاز التنفيذي و عقلية تدخل هذا الأخير ، الملتقى الدولي حول " التطوير البرلماني في الدول المغاربية " 15-16 فبراير 2012 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ورقلة

**05-** إسماعيل مرزوق ، مسيرة التجربة البرلمانية في الجزائر (عراقة ...أصالة ... تقدم) ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد التاسع ، جويلية 2005.

**06-** الأمين شريط ، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها

**07-** الأمين شريط ، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة ،

مداخلة أمام الندوة البرلمانية " الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة " ، تنظيم مجلس الأمة ، ديسمبر 98.

**08-** الأمين شريط ، مكانة البرلمان في إجتهد المجلس الدستوري ، مداخلة

مقدمة للملتقى الدولي حول " التطوير البرلماني في الدول المغاربية " ، تنظيم جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، السنة الجامعية 2010-2011.

**09-** الأمين شريط ، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها

، مداخلة أمام الملتقى الوطني حول " نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة " مطبوعات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان الجزء الأول

**10-** الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، دراسة مقارنة،

مقالة لمجلة الفكر البرلماني، العدد 10 أكتوبر 2005

**11-** بن ناصر بوطيب ، علاقة المجتمع المدني بالبرلمان بين النصوص

القانونية و الممارسة الفعلية " حالة البرلمان الجزائري " ،ملتقى التطوير البرلماني في الدول المغاربية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ورقلة ، فبراير

2012

**12-** بوخاري يحيى ، " آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله " مداخلة أمام اليوم

الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية و القضائية ، الجزائر 15 فبراير 2009.

- 13- بوزيد لزهاري ، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور
- 14- بوزيد لزهاري ، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 7 ، ديسمبر 2004.
- 15- بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري ، مداخلة أمام الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزء الأول،
- 16- بوشنافة شمسة وأدم قبي ، إدارة النظام السياسي للعنف في الجزائر 1988-2000 ، مجلة الباحث ، عدد 3 ، 2004.
- 17- بوكرا إدريس ، الإقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الإنتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد التاسع ، جويلية 2005.
- 18- بوكرا إدريس ،التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر ، مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع ، ديسمبر 2004.
- 19- حسن البحري ، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الإقتصادية والقانونية ،المجلد 24 ، العدد الأول 2008.
- 20- حسني بوديار ، ملامح النظام السياسي القادم ، مجلة الحقوق ، المجلد 32 ، العدد 3 ، سبتمبر 2008.

- 21-** حسين بورادة ، الإصلاحات السياسية في الجزائر 1988- 1992 ، رسالة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري ، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر ،
- 22-** خولة كفالي ، مقتضيات وخصائص التعددية السياسية في الجزائر في ظل دستور 1989/02/23 ، مداخلة مقدمة للملتقى الوطني الأول حول التحول الديمقراطي في الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ،
- 23-** رابحي أحسن ، نظرية للاقتراب من ظاهرة الأوامر التشريعية ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية ، العدد 01 سنة 2008 ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق.
- 24-** سعيد بوشعير ، التشريع بأوامر وأثره على إستقلالية المجلس الشعبي الوطني ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، العدد الأول ، مارس 1988 ،
- 25-** السعيد مقدم ، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار إتحاد المغرب العربي – دراسة بالإستئناس بالتجربة الفرنسية – مداخلة أمام الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة يومي 29- 30 أكتوبر 2002 ، منشورات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ،
- 26-** شريط وليد، إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة للعمل التشريعي للبرلمان، مجلة المجلس الدستوري، العدد الثالث، 2014



27- شليغم غنية ، أثر النظم الإنتخابية على التمثيل السياسي ، حالة الجزائر ، مجلة دفاتر السياسة والقانون ، عدد خاص أبريل 2011 .

28- صويلح بوجمعة ، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والإستقرار ، مداخلة أمام الملتقى الوطني حول " نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة " مطبوعات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان الجزء الأول.

29- الطاهر خويضر ، تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 11 ، جانفي 2006.

30- عبد الرحمان عزاوي ، ضوابط توزيع الإختصاص بين السلطة التشريعية والتنفيذية ، محاضرات ملقاة على طلبة ماجستير القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة أبي بكر بلقايد ، السنة الجامعية 2005-2006.

31- عبد القادر بن صالح، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان " القانون.. الواقع .. التصور " مجلة الفكر البرلماني ، العدد الثالث ، جوان 2003 .

32- عبد القادر بن صالح ، مجلس الأمة في عامه التاسع " تأسيس عصري وإنطلاقة نوعية " ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 14 ، نوفمبر 2006.

33- عبد المجيد جبار، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة الإدارة، المجلد 10، العدد 2، سنة 2000.

34- عثمان دشيثة ، الحصانة البرلمانية ، مجلة النائب ، العدد 03 سنة 2004

**35-** عدنان محسن ظاهر ، حقوق النائب وواجباته في المجالس التمثيلية العربية " دراسة مقارنة للأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية " ، كتاب صادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، الطبعة الأولى

**36-** عزاوي عبد الرحمن ، آليات تنظيم العملية التشريعية طبقا لأحكام الدستور والقانون العضوي **99-02** لسنة **1999** المتعلق بتنظيم العلاقة البيئية لغرفتي البرلمان و الحكومة ، مجلة العلوم القانونية والإدارية ، العدد **04** ، جامعة أبو بكر بلقايد ، كلية الحقوق ، سنة **2006**.

**37-** عقيلة خرباشي ، حكمة التجديد النصفى في تشكيل مجلس الأمة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الرابع و العشرون ، جانفي **2010**.

**38-** علي كاظم الرفيعي ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، جامعة بغداد ، <http://www.iasj.net>

**39-** علي موسى ، العملية التشريعية في الدول العربية، ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية، بيروت **03-06** فبراير **2003**، مجلس النواب اللبناني بمشاركة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية.

**40-** عمار عباس ، إستجواب الحكومة من طرف البرلمان في النظام السياسي الجزائري ، مجلة العلوم القانونية والإدارية ، كلية الحقوق ، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان ، العدد **04**

**41-** عمار عوابدي ، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون ، ندوة " المنطلقات الفكرية والتأسيسية لمجلس الأمة " ، منشورات مجلس الأمة ، نوفمبر **1998** .

42- عمار عوابدي ، مكانة الآليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة

البرلمانية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 13 ، سنة 2006

43- عمرو هاشم ربيع ، التشريع البرلماني لموقع

[www.drshbair.ps/articles/laws maker.htm](http://www.drshbair.ps/articles/laws%20maker.htm)

44- العيد عاشوري ، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في

البرلمان الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الثالث ، جوان .

45- العيد عاشوري و يوسف إبراهيم ، المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ

الإستقلال، مجلة النائب العدد الأول ، سنة 2003.

46- غوتي- مالكي سعاد ، البرلمان في النظام السياسي الجزائري ، مداخلة أمام

الندوة الوطنية حول علاقة الحكومة والبرلمان ، يومي 23-24 أكتوبر 2000 ،

الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، [www.mcrp.gov.dz](http://www.mcrp.gov.dz).

47- قاسم العيد عبد القادر ، غزالي بلعيد ، الرقابة البرلمانية في الجزائر ،

ملتقى التطوير البرلماني في الدول المغاربية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،

جامعة ورقلة فبراير 2012 .

48- كايس الشريف ، دور اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين

البرلمانيتين ، مداخلة أمام الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة

البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة يومي 29-30 أكتوبر 2002 ، منشورات

الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ،

49- كايس الشريف ، مداخلة في اليوم الدراسي حول موضوع القانون العضوي

رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي

الوطني و مجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بين النص والممارسة ، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان 23 أكتوبر 2001.

**50-** كايس عبد الكريم ، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة في النظام البرلماني ، مداخلة أمام اليوم الدراسي حول السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية 26 سبتمبر 2001 ، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان

**51-** لطيف عبد المجيد ، التطور التاريخي لنشأة نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة ، مداخلة أمام الملتقى الوطني حول " نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة " مطبوعات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان الجزء الثاني ،

**52-** محمد بن محمد ، اللجنة المتساوية الأعضاء ، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول " التطوير البرلماني في الدول المغاربية " ، تنظيم جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، السنة الجامعية 2010-2011.

**53-** محمد بوسلطان ، نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة ، مداخلة أمام الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزء الأول.

**54-** محمد عمران بوليفة ، الدور المعدّل للغرف البرلمانية الثانية في الوظيفة التشريعية " مجلس الأمة نموذجا " ، مداخلة أمام الملتقى الدولي حول " التطوير البرلماني في الدول المغاربية " 15-16 فبراير 2012 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ورقلة.

**55-** مراد بدران ، الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور " النظام القانوني للأوامر " مجلة الإدارة ، المجلد 10 ، العدد 02 ، سنة 2000 .

**56-** مزود حسن، الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين والهيئة النيابية ذات المجلس الفردي *système bicaméral et système unicaméral* ، مداخلة أمام الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزء الثاني

**57-** مسعود شيهوب ، نظام الغرفتين : أو الثنائية البرلمانية النشأة والتطور ، مداخلة أمام الملتقى الوطني حول " نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة " مطبوعات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان الجزء الأول

**58-** مفتاح عبد الجليل ، البيئة الدستورية والقانونية للنظام الإنتخابي الجزائري ، مجلة الإجتهد القضائي ، العدد الرابع.

**59-** موسى بودهان ، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري ، مجلة النائب ، العدد 02 ، السنة الأولى 2003.

**60-** النائب محمد كشود ممثل التجمع الوطني الديمقراطي ، محاورات وفضاءات ، مجلة النائب ، العدد الثاني.

**61-** نسيمة بلحاج ، العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية ، " ضوابط دستورية ... و ضمانات المشروعية " ، مجلة الفكر البرلماني العدد التاسع عشر ، مارس 2008.

62- نصر الدين معمري ، التشريع عن طريق المبادرة ، مجلة النائب ، العدد 4 ، السنة الثانية 1425-2004 م

63- نعيمة عمير ، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية ، العدد 01 سنة 2008 .

64- نواف كنعان ، السؤال البرلماني ، دراسة مقارنة وتطبيقية على المجلس الوطني الإتحادي ، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والقانونية ، المجلد 2 ، العدد 1، فبراير 2009 .

65- وسيلة وزاني ، الاستفتاء طريق الديمقراطية في الجزائر ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الرابع عشر ، نوفمبر 2006.

ثانيا : باللغة الفرنسية

### الدساتير :

01- دستور الجزائر 1963 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 64 المؤرخة في 10 سبتمبر 1963 ، ص 888 .

02- دستور الجزائر 1976 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 94 المؤرخة في 24 نوفمبر 1976 ، ص 1122 .

03- التعديل الدستوري المؤرخ في 03 نوفمبر 1988 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 45 المؤرخة في 05 نوفمبر 1988 ، ص 1522.

04- دستور الجزائر 1989 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 09 المؤرخة في 1989/03/01 ، ص 234 .

**05-** دستور الجزائر 1996 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996 ، ص 6 .

**06-** التعديل الدستوري المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 63 المؤرخ في 16 نوفمبر 2008 ، ص 8.

### النصوص التشريعية والتنظيمية

#### أولا : القوانين

**01-** القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.

**02-** الأمر رقم 07/ 97 مؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم بالقانون العضوي 04/04 المؤرخ في 07 فيفري 2004 .

**03-** القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 14 يناير 2012 والمتعلق بنظام الانتخابات.

**04-** القانون العضوي 02/12 المؤرخ في 14 يناير 2012 والمتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية.

**05-** القانون العضوي 03/12 المؤرخ في 14 يناير 2012 والمتعلق بكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة .

06- القانون العضوي 04/12 المؤرخ في 14 يناير 2012 والمتعلق بالأحزاب السياسية .

07- القانون 254 المؤرخ في 25 أوت 1964 والمتعلق بانتخاب أعضاء المجلس الوطني

08- القانون 11/89 المؤرخ في 05 جويلية 1989 المتضمن الجمعيات ذات الطابع السياسي.

09- القانون 07/99 المؤرخ في 05 أبريل 1999 والمتعلق بالمجاهد والشهيد.

10- الأمر 01/05 المؤرخ في 27 فبراير 2005 والمتعلق بالجنسية

#### ثانيا : المراسيم

01- المرسوم 306-63 المؤرخ في 20 أوت 1963 والمتعلق بقانون الانتخابات

02- المرسوم الرئاسي رقم 143/89 المؤرخ في 07 أوت 1989 المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه .

03- إعلان المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 14 جانفي 1992 المتضمن إقامة المجلس الأعلى للدولة.

04- المرسوم التنفيذي 423/97 المؤرخ في 11 نوفمبر 1997 المتعلق بتنظيم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين وسيره .

05- المرسوم التنفيذي 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لأشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الإستشاري .



آراء وقرارات المجلس الدستوري

**01-** قرار المجلس الدستوري رقم 1 ق.ق - م د - مؤرخ في 20 أوت سنة 1989 يتعلق بقانون الإنتخابات.

**02-** رأي المجلس الدستوري رقم 03 / ر.م.د / 11 المؤرخ في 22 ديسمبر سنة 2011 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات للدستور.

## الفهرس

المقدمة

- 01.....  
القسم الأول: تطور التجربة البرلمانية في الجزائر 1963 -  
1996.....08  
الباب الأول: البرلمان الجزائري قبل دستور  
1996.....11  
الفصل الأول: المؤسسة التشريعية بين عهدي الأحادية  
والتعددية.....12  
المبحث الأول: البرلمان الجزائري في عهد  
الأحادية.....13  
المطلب الأول: نشأة البرلمان  
الجزائري.....14  
المطلب الثاني: الشرعية الدستورية وإنبعاث الحياة البرلمانية في  
دستور 1976.....23  
المبحث الثاني: البرلمان الجزائري في عهد  
التعددية.....28  
المطلب الأول: التعددية السياسية في دستور  
1989.....29  
المطلب الثاني: التجربة البرلمانية التعددية بعد انتخابات 26 ديسمبر  
1991.....38

- الفصل الثاني: الأزمة الدستورية والبدائل المؤسساتية للمرحلة الإنتقالية.....43
- المبحث الأول: من الأزمة السياسية إلى الأزمة الدستورية.....44
- المطلب الأول : الفراغ الدستوري بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية.....45
- المطلب الثاني : الاجتهادات السياسية البديلة لنصوص دستور1989.....50
- المبحث الثاني : النظام التشريعي البديل في المرحلة الإنتقالية.....53
- المطلب الأول: الفترة الانتقالية الأولى 1992-1994.....54
- المطلب الثاني : الفترة الإنتقالية الثانية 1994-1997.....60
- الباب الثاني: البناء الدستوري للبرلمان الجزائري في ظل أحكام دستور 1996.....69
- الفصل الأول : إعتقاد النظام البيكاميرالي في تكوين المؤسسة التشريعية.....70
- المبحث الأول : المراجعيات التاريخية للنظام الثنائي الغرف.....71
- المطلب الأول : نشأة نظام الغرفتين.....71

المطلب الثاني: صور نظام الغرفتين

73.....

المبحث الثاني : دوافع الأخذ بالنظام الثنائي الغرف في تركيب الجهاز

التشريعي.....76

المطلب الأول: الاتجاه المؤيد لتبني نظام الغرفتين

77.....

المطلب الثاني : الاتجاه المعارض لنظام الثنائية البرلمانية

80.....

الفصل الثاني : التركيبة الدستورية للبرلمان الجزائري في ظل النظام

البيكاميرالي.....84

المبحث الأول: المجلس الشعبي

الوطني.....84

المطلب الأول: مكانة المجلس الشعبي الوطني في الدستور

85.....

المطلب الثاني: النظام الهيكلي للمجلس الشعبي

الوطني.....99

المبحث الثاني: مجلس الأمة

106.....

المطلب الأول : المركز الدستوري لمجلس الأمة

107.....

المطلب الثاني: النظام الهيكلي لمجلس

الأمة.....124

القسم الثاني : العمل البرلماني بين ممارسة حقي التشريع  
والرقابة.....133

الباب الأول : الوظيفة التشريعية للبرلمان الجزائري على ضوء العلاقة  
الدستورية بين الغرفتين وبينهما وبين الحكومة

.....136

الفصل الأول : سلطة البرلمان في التشريع بين الإستقلالية والتدخل الحكومي  
.....137

المبحث الأول : توزيع الإختصاص التشريعي بين السلطة التشريعية والسلطة  
التنفيذية.....137

المطلب الأول: مجال التشريع المقرر للبرلمان في  
الدستور.....138

المطلب الثاني: مجال تدخل السلطة

التنظيمية.....148

المبحث الثاني : تمييز الحدود بين مجال القانون ومجال التنظيم  
.....154

المطلب الأول: أصل التمييز بين القانون واللائحة

.....155

المطلب الثاني: مدى خضوع القانون والتنظيم

للمراقبة.....160

الفصل الثاني : مراحل العملية التشريعية

.....164

المبحث الأول : عملية صنع القانون بين الإقتراح البرلماني و المبادرة الحكومية  
165.....

المطلب الأول : الإقتراح

البرلماني.....166

المطلب الثاني : المبادرة الحكومية

175.....

المبحث الثاني : إعتقاد النص التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس

الأمة .....186

المطلب الأول : الإطار الإجرائي لاعتماد مشروع القانون أمام المجلس الشعبي

الوطني....187

المطلب الثاني : إعتقاد مشروع القانون على مستوى مجلس الأمة

194.....

الباب الثاني : التأثير المتبادل بين السلطتين التنفيذية

والتشريعية.....214

الفصل الأول : مجال تأثير السلطة التنفيذية على العمل البرلماني

215.....

المبحث الأول : دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان وسير أعماله

216.....

المطلب الأول : تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية من خلال عملية

تشكيل البرلمان

217.....

المطلب الثاني : تحكم السلطة التنفيذية في سير أعمال البرلمان

225.....

المبحث الثاني : وسائل مواجهة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية

235.....

المطلب الأول : حق الحل كوسيلة للتأثير على العمل البرلماني

236.....

المطلب الثاني : سلطة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي

243.....

الفصل الثاني : آليات وضوابط التأثير البرلماني على المؤسسة التنفيذية

256.....

المبحث الأول : آليات الرقابة الغير مرتبة لمسؤولية الحكومة

258.....

المطلب الأول : آليات جمع المعلومات

259.....

المطلب الثاني : آليات جمع الحقائق

280.....

المبحث الثاني : آليات الرقابة المرتبة لمسؤولية الحكومة

288.....

المطلب الأول : مفهوم المسؤولية الوزارية في الأنظمة المقارنة

288.....

المطلب الثاني : قيام المسؤولية الحكومية في الدستور الجزائري

293.....

الخاتمة

301.....

قائمة المراجع

312.....

.....الفهرس

335