

المعالجة المستحدثة للسلطة التشريعية على ضوء التعديل الدستوري الأخير

د. كتاب ناصر
أ. ولدعلي تاكفاريناس

مقدمة:

لقد شهدت الساحة السياسية والأسرة الأكاديمية حراكا غير عادي نتيجة ما جاد به التعديل الدستوري من مستجدات أحدثت تطورا حقيقيا مست معظم الأحكام بالإضافة إلى الديباجة وإستحداث مواد جديدة وصل عددها إلى 36 مادة، وكان ذلك بعد نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ 7 مارس 2016¹، فضلا عن إعادة ترقيم مواده من 1 إلى 218 متبعين الطريقة الشكلية المعتمدة لترقيم دستور جديد، بمعنى أنه لم تراع الأحكام الشكلية للتعديل بالإبقاء على نفس رقم المادة ويضاف إلى الحكم الجديد الوارد في مادة أخرى مصطلح «مكرر» مثلا بالنسبة للمواد المستحدثة ووضع رمز النجمة أو رمز آخر بالنسبة للمواد التي أبقى عليها وتم تعديلها، وإكتفت المادة 217 من التعديل بالنص على أن مواد التعديل الدستوري تكون موضوع تنسيق وترقيم في مواده، الأمر الذي أدى إلى تغيير ترقيم جميع المواد المنظمة للسلطة التشريعية.

يتضح لنا عند دراسة نص التعديل الدستوري وأن المؤسس الدستوري خص تنظيم السلطة التشريعية بأربعة وأربعين (44) مادة بعد أن كانت في آخر تعديل دستوري لسنة 2008 منظمة بأربعين (40) مادة مما يجعلنا نتساءل حول ما إذا كان

1 الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016، تضمنت نشر القانون رقم 16 - 01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري.

هذا التضخم في المواد يحسن الأداء البرلماني ويكفل له إختصاصات جديرة بالإهتمام من جهة، وهل من شأنه خدمة جودة ونوعية النصوص الدستورية¹ من جهة أخرى؟. كما سنسعى إلى إبراز التطور الذي أحرزه المؤسس الدستوري الجزائري في معالجة وتنظيم البرلمان، خاصة في ظل ندرة الأبحاث والكتابات الفقهية لحدثة التعديل الدستوري.

إنطلاقا مما سبق نطرح الإشكالية التي يتضمنها المقال وهي كالتالي:

ماهي الإفرازات الجديدة لإختصاصات غرفتي البرلمان في ظل التعديل الدستوري الأخير؟ وفيما تكمن التعديلات المؤثرة في العلاقة بين الغرفتين؟. وسنشرع في تحليلها بإتباع مبحثين:

المبحث الأول: تأثير المعالجة الدستورية المستحدثة على تنظيم سير وعمل البرلمان.

المبحث الثاني: المعالجة الدستورية لإختصاصات الغرفتين وأهم مستجدات التعديل الأخير.

سنقوم بتحليل كل مبحث على حدى.

المبحث الأول: المعالجة الدستورية المستحدثة لتنظيم سير وعمل البرلمان.

نذكر من ضمن الإصلاحات التي أدخلها المؤسس الدستوري على السلطة التشريعية تلك المتعلقة بكيفية سير وعمل البرلمان من حيث مدة إنعقاد دورته العادية وغير العادية وكذلك من حيث إعداد جدول الأعمال والصلاحيات الجديدة الممنوحة للمعارضة البرلمانية في هذا المجال بالإضافة إلى الأحكام الجديدة الخاصة بسير جلسات ومناقشات البرلمان من زاوية خصائصها وإلزامية الحضور أو الخضوع لعقوبات سيقورها النظام الداخلي لكل غرفة دون أن نغض الطرف عن موضوع محاربة ظاهرة التجوال السياسي التي تكون بتغيير النائب لإنتمائه السياسي بعد إنتخابه.

1 مداخلة للأستاذة الدكتورة غوثي-مالكي سعاد تحت عنوان «تحليل لصياغة النص المعدل»، يوم دراسي حول التعديل الدستوري، كلية الحقوق - سعيد حمدين- ، يوم: 10 - 03 - 2016.

فقد أجريت عدة تعديلات مست بالعديد من النقاط التنظيمية والعملية والإنضباطية، سيجري التطرق إليهما في هذه الدراسة.

المطلب الأول: إنعقاد دورات المجلس

تبتدئ الفترة التشريعية وجوبا في اليوم الخامس عشر (15) الذي يلي تاريخ إعلان المجلس الدستوري للنتائج¹، والملاحظ لأهم الأحكام التي أدرجها المؤسس الدستوري الجزائري ضمن تعديله الأخير يستنتج منها حقيقة قيامه بتحقيق وثبة نوعية لعدة إعتبرات، ومن بينها إضفائه لتعديل أساسي مس بتاريخ ومدة إنعقاد الدورة التشريعية التي يمارس فيها البرلمان عمله، وذلك بجعلها دورة عادية واحدة فقط في السنة والتي حددت مدتها بعشرة (10) أشهر على الأقل تبتدئ في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر ويمكن للوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية من أجل إستكمال جميع النقاط المدرجة في جدول الأعمال².

تتجلى نتيجة توسيع مدة إنعقاد البرلمان وجعلها مستمرة لمدة تفوق العشرة أشهر في الدورة الواحدة مع إمكانية تمديدها في تقليص مجال تدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي للغرفتين بموجب أوامر وعقلنة هذه الأعمال وضبطها عن طريق فرض قيد موضوعي يكمن في توافر حالة الإستعجال، ولكن الإشكال يتمثل في عدم حصر هذه الحالات، ليبقى المجال مفتوحا لتقدير رئيس الجمهورية في تقرير الحالة التي يتجسد فيها عنصر الإستعجال حتى يتسنى له التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية، بالإضافة إلى فرض شرط شكلي وجب إحترامه قبل إصدار الأوامر الرئاسية في مجال التشريع بقوانين يتمثل في أخذ رأي مجلس الدولة³.

1- راجع المادة 130 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2- أنظر المادة 135 من نفس التعديل، وكذلك المادتين 4 و 5 من القانون العضوي رقم 12-16 المؤرخ في 25 أوت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 50، الصادرة بتاريخ 28 أوت 2016. 3 نصت المادة 142 من نفس التعديل على أن « لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة...» إلى

وهو إمتياز يحسب لصالح السلطة التشريعية إذ أحسنت التصرف فيه بكل مسؤولية ووعي، وهذا التعديل يخدم أكثر تكريس تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، ولولا توافر هذه النية لدى القائمين على السلطة لما تجسدت في التعديل الأخير بغض النظر عن ضغوطات المعارضة التي تمارسه في الكثير من الأحيان قصد الوصول إلى توازن وفصل حقيقي بين السلطات، الذي يعتبر أحد أركان النظام الديمقراطي، ومن ضمانات دولة القانون.

تتضاعف أهمية هذه الوضعية لتضع النواب وأعضاء مجلس الأمة أمام مسؤولياتهم الكاملة بحكم تمتعهم بثقة الشعب لتمثيله والتعبير بكل أمانة وصدق عن تطلعاته وإنشغالاته¹، ويبرز ذلك نتيجة توسيع مدة تدخلهم في إطار ممارسة سلطة التشريع لتنظيم مختلف الميادين المخولة لهم بموجب أحكام الدستور، خاصة وأنا مقبلين على رهانات سياسية وإقتصادية صعبة تتطلب تظافر جميع الجهود للخروج من الأزمة بتطوير الأداء القانوني للسلطة التشريعية الذي يوطر أي تطور سياسي وإقتصادي وثقافي.

كما يمكن للبرلمان عقد دورة غير عادية تكون دائما بناء على إستدعاء من رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتضمن دعوة البرلمان للإنعقاد يكون مرفوقا بجدول أعمال الدورة أو مدرجا في ذات المرسوم، وقد تعقد كذلك بناء على طلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي 2/3 نواب المجلس الشعبي الوطني²، الذي يوجه إلى رئيس الجمهورية، ولهذا الأخير أن يقبله كما يمكنه كذلك رفضه.

آخر المادة، ويظهر جليا القيد الجديد اللذان فرضهما المشرع بغرض التدخل في الإختصاص التشريعي للبرلمان، بإتخاذ أوامر رئاسية.

1 المادة 115 من نفس التعديل تنص على أن: « واجب البرلمان، في إطار إختصاصاته الدستورية، أن يبقى وفيما لثقة الشعب، ويظل يتحسس تطلعاته» بحكم أنهم أبناء الشعب ويمثلون جميع الطبقات المكونة له.

2 راجع أحكام المادة 135 فقرات 3،4،5 من نفس التعديل.

المطلب الثاني: إعداد جدول الأعمال.

لقد حظيت المعارضة في ظل التعديل الدستوري الأخير بإهتمام خاص من قبل المؤسس الدستوري، حيث خصص لها جلسة تعقد كل شهر يتم فيها مناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة على مستوى كل غرفة¹ في إنتظار صدور النظام الداخلي الذي سيبين كيفيات تطبيق هذا الحكم، وهو حكم تجاوزت معه الأقليات الحزبية الممثلة في البرلمان والذي من شأنه إشراك أغلب التيارات والتوجهات الإيديولوجية والسياسية في العمل البرلماني وبالنتيجة في بناء وتشيد الوطن باعتبار جدول الأعمال يمثل شريان الحياة البرلمانية خاصة في مجالات التشريع والرقابة بالإضافة إلى مختلف المسائل المدرجة في الدستور، والذي يعود إختصاص إعداده لمكتبي الغرفتين بالتشاور مع الحكومة.

إن إضفاء الأولوية للمشاريع المقدمة من قبل الحكومة عن طريق الإلحاح على إستعجاليتها لتنفيذ مخطط العمل الذي تعده تحت إشراف الوزير الأول المعين من قبل رئيس الجمهورية بعد إستشارة الأغلبية البرلمانية² يقيد من سلطات أعضاء الغرفتين، ويمكن الحكومة من تكييف المخطط على ضوء المناقشة التي جرت على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالتشاور مع رئيس الجمهورية وتبعاً لتوجيهاته، كون أن المخطط من الناحية الفعلية من وضع رئيس الجمهورية لأنه المعبر عن سياسته والتي على أساسها إنتخبه الشعب.

1- راجع المادة 114 فقرة 9 و10 من التعديل الدستوري، وكذلك المادة 18 من القانون العضوي رقم 16 - 12، مرجع سابق.

2- هذا الإجراء تم إستحداثه بموجب المادة 91 ملطة 5 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، حيث كان الوزير الأول يعين دون الأخذ بعين الإعتبار أي إعتبارات أو مواصفات أخرى غير تلك التي يرى رئيس الجمهورية ضرورة توافرها لتقلد ذلك المنصب الحساس.

المطلب الثالث: عقد جلسات ومناقشات البرلمان.

لقد أدرج التعديل الدستوري أحكاما تخص مسائل إنضباطية سيتم تنظيمها عند تعديل أو وضع النظامين الداخليين للغرفتين، وهذه الأحكام تمس على وجه الخصوص إلزامية الحضور والمشاركة في أشغال اللجان وفي جلسات ومناقشات الغرفتين من خلال ضرورة تفرغهم الكلي لممارسة عهدهم والقيام بمهامهم على أكمل وجه وذلك تحت طائلة العقوبات المقررة في حالة الغياب¹، ليصبح الحضور إجباري بعدما شهدت قبة البرلمان عزوفا لسنوات عديدة وعدم إكتراث أعضائها بالمناقشات ومختلف الأعمال وإكتفائهم بتقديم وكالات خاصة لمن ينوبهم في جلسات التصويت، الأمر الذي تفتن له المؤسس الدستوري لتحسيس النواب بمسؤولياتهم تجاه منتخبهم، وكذلك لإضفاء المصدقية وإرجاع هيبة ومكانة السلطة التشريعية التي تتمتع بها في الدول الديمقراطية الحديثة وإشراكها في توجيه سياسة البلاد من خلال الدور الفعال والمؤثر المنوط بها.

كما منع التعديل الدستوري ظاهرة التجوال السياسي عن طريق تغيير النائب طواعية لإنتمائه كون هذا التصرف يكتف على أنه إستخفاف بإرادة ناخبي الدائرة التي إنتخبته على أساس برنامج وإيديولوجية الحزب الذي ينتمي إليه وغير إنتمائه بعد إنتخابه، ففي هذه الحالة يجرد النائب أو عضو مجلس الأمة من عهده الإنتخابية بقوة القانون، ويخطر رئيس الغرفة المعنية المجلس الدستوري بشغور المقعد ليعلن هذا الأخير الشغور النهائي للمقعد ليتم إستخلافه بعد ذلك حسب الشروط المقررة قانونا،

1 نصت المادة 116 من التعديل الدستوري على: " يتفرغ النائب أو عضو مجلس الأمة كليا لممارسة عهده.

ينص النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على أحكام تتعلق بوجوب المشاركة الفعلية لأعضائهما في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة، تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب"، في إنتظار صدور النظامين الداخليين للغرفتين يبقى هذا الحكم دون أي تأثير على الحياة البرلمانية وإلتزامات أعضاء البرلمان.

بينما يبقى النائب المستقيل من حزبه أو المبعد محتفظاً بعهدته إلى غاية نهايتها، بصفة نائب غير منتم¹.

المتعارف عليه في الأنظمة الديمقراطية مبدأ علنية الجلسات، وهو الحكم المعمول به في البرلمان الجزائري، غير أن هذه العلنية قد تدفع النواب لإستغلالها لأغراض شخصية إنتخابية أو حزبية²، وهي ظاهرة تعاني منها أغلب البرلمانات³.

غير أنه يمكن لإحدى الغرفتين عقد جلسات مغلقة بناء على طلب رئيسيهما أو من أغلبية أعضائهما الحاضرين أو بطلب من الوزير الأول، بخلاف لجانها الدائمة التي تكون جلساتها سرية، ويمكن لكل لجنة دائمة تشكيل بعثة إستعلام مؤقتة حول موضوع معين تم تنظيمه في القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁴، بعد النص عليه في التعديل الدستوري الأخير⁵، ويتولى كل من النظام الداخلي للغرفتين تفعيلها وتبيان طريقة عملها.

1- جاءت المادة 117 من نفس التعديل كالتالي: "يجرد المنتخب في المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة، المنتهي إلى حزب سياسي، الذي يغير طوعاً أو إئتماً الذي إنتخب على أساسه، من عهده الإنتخابية بقوة القانون.

يعلن المجلس الدستوري شغور المقعد بعد إخطاره من رئيس الغرفة المعنية ويحدد القانون كيفية إستخلافه.

يحتفظ النائب الذي إستقال من حزبه أو أبعده منه بعهدته بصفة نائب غير منتم."

2 - فاروق حميدشي، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، 2004، ص 143-129

3-voir : paul lambin « pour une réforme profonde du parlement et une démocratie réelle », la pensée universelle, paris, 1972. P89

4- الجريدة الرسمية ، العدد 50، الصادرة بتاريخ 28 أوت 2016 تضمنت إصدار القانون العضوي رقم 16 - 12 المؤرخ في 25 أوت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

5 راجع المادة 134 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

أما مناقشات البرلمان فتكون باللغة العربية ويتم تنظيمها من قبل المكتب تحت رئاسة رئيس الغرفة حسب الحالة، وذلك من خلال تحديد مدة التدخلات، إدارة المناقشات، منح الكلمة حسب ترتيب ورودهم في قائمة المتدخلين لدى رئاسة الجلسة، التذكير بالنظام وغيرها من المهام.

وحسب رأي الباحثين فإنه سيتم تعديل الأحكام المنظمة لصحة جلسات المناقشات خاصة بعد إضفاء صفة الإلزام لحضور الجلسات العامة، بمعنى أنه قد يشترط نسبة معينة من الحضور لصحة المناقشات، وترتيب إجراءات ردعية تتمثل أساسا في فرض عقوبات مالية تقرر للغائبين.

ويتم تسجيل مناقشات غرفتي البرلمان في محاضر تنشر حسب الحالة سواء في الجريدة الرسمية للمناقشات المتواجدة بالغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني) أو الجريدة الرسمية للمداولات المتواجدة على مستوى الغرفة الثانية (مجلس الأمة)، وتتبع نفس الطريقة لنشر محاضر أعمال البرلمان المنعقد بغرفتيه معا، كما أن للنظاميين الداخليين للغرفتين دور في تحديد شكل هذه المحاضر¹.

المبحث الثاني: إختصاصات البرلمان وأهم مستجدات التعديل الأخير

لقد بيّنا في المبحث السابق أهم التعديلات التي مست تنظيم سير وعمل الغرفتين، ويأتي هذا المبحث ليسلط الضوء على أهم الإختصاصات التي أوكلها المؤسس الدستوري للسلطة التشريعية قصد ممارستها وفق أحكام الدستور، وما سيتم الإفراج عنه في النظاميين الداخليين للغرفتين خاصة بعد صدور القانون العضوي الذي ينظم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة²، كقواعد إجرائية توضح كيفية تطبيق أحكام الدستور.

1 - راجع المادتين 7 و8 من القانون العضوي 16 - 12 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 50، ص56.

2- تجدر الإشارة إلى أن القانون العضوي 99 - 02 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ألغي بموجب المادة 106 من القانون

إن من بين التعديلات المؤثرة على إختصاصات البرلمان ما تعلق منها بتوسيع دائرة المبادرة بالتشريع وسلطة التعديل ليشمل كذلك أعضاء مجلس الأمة في المجال المحدد لهم دستوريا، والأهم من ذلك هو توسيع دائرة إخطار المجلس الدستوري ليشمل نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة حتى وإن كانوا ينتمون للمعارضة في حالة تحقق الشرط الشكلي المتمثل في النصاب (50 نائبا أو 30 عضوا) وهي سابقة لم تشهدا الجزائر منذ أول دستور لها بعد الإستقلال.

وقد خص المؤسس الدستوري للمعارضة البرلمانية حقوقا دستورا للتعبير عن الأهمية التي يوليها لممثلي الشعب بإختلاف إنتماءاتهم وتوجهاتهم قصد تفادي تهميش الأقليات الحزبية وتوحيد الجهود والرؤى المستقبلية تحقيقا للصالح العام وهي خطوة إستحسنها المعارضة وكذا مختلف تيارات الطبقة السياسية والمجتمع المدني.

ووجب عرض الأحكام الجديدة الخاصة بحل الخلاف بين الغرفتين، وكيف فصل المؤسس الدستوري نهائيا في الجهة التي يوكل لها مهمة الأخذ بأحد النصين وهي الغرفة الأولى ولكن علقها على شرط طلب الوزير الأول منها ذلك.

المطلب الأول: الإختصاصات المشتركة للغرفتين في ظل التعديل الأخير

1- توسيع دائرة المبادرة بالتشريع: يمارس البرلمان بغرفتيه السلطة التشريعية والرقابية، وتتجلى إختصاصات السلطة التشريعية أساسا في المبادرة بالتشريع الذي يكون إما عن طريق مشاريع قوانين مقدمة من قبل الحكومة تودعها، حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة¹، ويفهم من خلالها بأن المؤسس الدستوري نزع إحتكار الغرفة الأولى في المبادرة بالتشريع وأشرك الغرفة الثانية في هذا الحق بتحديدده للمجالات التي يحق لها المبادرة بإقتراحات قوانين، ويجب أن تكون

العضوي رقم 12-16 الذي حل محله لمواكبة أهم مستجدات التعديلات الدستورية المفرج عنها.
1 - راجع المادة 136 من التعديل الدستوري الأخير، كذلك المادة 20 من القانون العضوي رقم 16-12.

مقدمة من قبل 20 عضوا في مجلس الأمة¹ لتكون قابلة للمناقشة إذا قبلها المكتب، والأحكام نفسها تسري على الغرفة الأولى، وتمثل هذه المجالات التي يختص بها مجلس الأمة في التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، حيث تودع مشاريع القوانين المتضمنة المجالات سالفة الذكر مكتب مجلس الأمة²، الأمر الذي يتمخض عنه بصفة آلية إكتساب سلطة تعديل القوانين لهذه الغرفة نتطرق إليها في النقطة الموالية، وتودع كل مشاريع القوانين الخارجة عن المجالات المذكورة آنفا مكتب المجلس الشعبي الوطني بحكم إختصاصه.

2 - سلطة تعديل القوانين: إن من بين النتائج المترتبة عن إكتساب مجلس الأمة لحق المبادرة بالتشريع في المجالات المحددة له في الدستور هو تمتعه إلى جانب الغرفة الأولى بسلطة التعديل أثناء مناقشته للمشاريع والإقتراحات المودعة مكتبه في جلساته العامة، وهو إختصاص لم يكن يتمتع به من قبل، كون أن الغرفة الأولى كانت تستأثر بهذه الصلاحية، ولم يكن يحق لمجلس الأمة التدخل مباشرة لتعديل الأحكام محل الخلاف إلا من خلال الإمتناع عن المصادقة عند عدم إستيفاء النصاب القانوني المحدد سابقا بثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاء مجلس الأمة والذي تم تعديله كما سنتطرق إليه لاحقا، الأمر الذي يؤدي إلى إجتماع لجنة برلمانية متساوية الأعضاء بناء على إستدعاء من الوزير الأول للنظر في الأحكام محل الخلاف وإقتراح الحل، وهنا فقط كان يمكن لمجلس الأمة من خلال ممثليه في اللجنة إقتراح إضفاء التعديلات بموافقة الأغلبية، أو في نص مستقل يعرض على الغرفتين للتصويت والمصادقة على التوالي، أما حاليا فإن حق المبادرة سيسمح لأعضاء مجلس الأمة بتقديم إقتراحات التعديلات حول المبادرات التشريعية في المجالات المحددة لهم دستوريا وفق إجراءات سيتم النص عليها في النظام الداخلي المرتقب بعد أن أحال القانون العضوي المنظم للغرفتين صراحة له هذه المسألة³.

1 راجع المادة 22 من القانون العضوي رقم 12-16.

2 راجع المادة 137 من نفس التعديل، ونفس المادة 20 المذكورة أعلاه من القانون العضوي 16 - 12.

3 لقد أبقى على نفس ترقيم المادة 28 من القانون العضوي 02-99 الملغى بموجب القانون العضوي

3- اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف: من خلال دراسة الأنظمة الدستورية المقارنة يتبين أن كيفية حل الخلاف يختلف من دولة إلى أخرى، ويتبع العديد من الطرق نذكرها كالآتي:

- نظام الذهاب والإياب مع إعطاء سلطة الفصل في حالة إستمرار الخلاف لإحدى الهيئتين.

- نظام الذهاب والإياب مع إحالة النص على لجنة خاصة في حالة إستمرار الخلاف.

- نظام الذهاب والإياب حتى يتم إيجاد الحل وهذه الطريقة تهدف إلى تحقيق المساواة بين المجلسين¹.

إنطلاقا مما سبق يظهر جليا وأن المؤسس الدستوري أخذ بشكل كبير بالطريقة الأولى عندما أسند سلطة الفصل النهائي في الخلاف للمجلس الشعبي الوطني، إلا أن هذا الأخير لا يمكنه التصرف إلا بتقديم الحكومة لطلب للمجلس لحسم النزاع، وكأن البرلمان ليس بوسعه النهوض بهذا الإجراء من تلقاء نفسه².

فعند حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع اللجنة متساوية الأعضاء³ بطلب من الوزير الأول في أجل 15 يوما لإقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وعند إنتهائها، تعرض الحكومة النص على الغرفتين للمصادقة عليه، وفي حالة إستمرار الخلاف يمكن

16 - 12 والتي نظمت صلاحية تعديل مشاريع وإقتراحات القوانين وحصرتها في كل من اللجنة المختصة بدراسة النص ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة وقد أضافت إليها أعضاء مجلس الأمة لممارسة هذه الصلاحية الدستورية المكتسبة بصفة آلية في المجالات التشريعية المحددة لهم في الدستور، مما يتعين تعديل هذا الحكم ليصبح مسائرا للمستجدات الدستورية.

1 لموسخ محمد، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الإجتهد القضائي، العدد الرابع، مخبر أثر الإجتهد القضائي على التشريع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، بدون سنة. ص 402.

2 عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة، الجزائر، 2002. ص 225 - 226.

3 راجع المادة 88 وما يليها من التعديل الدستوري الأخير.

للحكومة سحب النص، كما يمكنها أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا في الخلاف، وفي هذه الحالة، يمكنه الأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة متساوية الأعضاء وإذا تعذر ذلك يأخذ بالنص الأخير الذي صوت عليه4.

4 - مشاركة المعارضة البرلمانية في أشغال الغرفتين: لقد أعطى المؤسس الدستوري أهمية للمعارضة البرلمانية بإقراره لحقوق تمارسها كونها تمثل شرائح وتوجهات معينة ومختلفة في المجتمع، الأمر الذي يظهر نية القائمين على التعديل بعدم تهميش أي طرف فاعل في الحياة السياسية، وتم تمكين المعارضة من المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية والرقابية والتمثيلية، بالإضافة إلى حظوها بمناقشة جدول أعمال في كلتا الغرفتين، وممارستها لصلاحيات جديدة تتمثل في إخطار المجلس الدستوري لفحص دستورية النصوص ومطابقتها للدستور، ولكن تبقى مقيدة بشرط توافر عدد النواب في الغرفة الأولى أو الأعضاء في مجلس الأمة، والمنصوص عليه في النقطة التالية لقبول الإخطار، بالإضافة إلى ما سيفصح عنه النظامين الداخليين للغرفتين من كفاءات تطبيق هذه الأحكام الدستورية الجديدة5.

5 -توسيع دائرة إخطار المجلس الدستوري: لقد خطى المؤسس الدستوري خطوات عملاقة للإلتحاق بركب الدول التي لها تجربة في إمتحان الممارسات الديمقراطية الحديثة، وهي سابقة في تاريخ الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، ولعل ما لفت إنتباهنا هو جرأة وشجاعة القرار المتخذ بفتح المجال واسعا للنواب وأعضاء مجلس الأمة، بالإضافة إلى الوزير الأول الذي نراه إجراء عادي بحكم إنتمائه للسلطة التنفيذية، حيث أصبح ممكنا لخمسين(50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا بمجلس الأمة، ولو كانوا من المعارضة البرلمانية، أن يخطروا المجلس الدستوري للقيام بالمهام المنوطة به في الدستور وفي نظامه الداخلي6 وهو ما يعزز مبدأ حماية وسمو الدستور.

4 راجع المادة 138 فقرات 5،6،7،8 من التعديل نفسه.

5 راجع المادة 114 من نفس التعديل، وكذلك المادة 18 من القانون العضوي رقم 16 - 12 المنظم للغرفتين وعملهما وعلاقاتهما مع الحكومة.

6 راجع المادة 187 من التعديل الدستوري.

6- وسائل الرقابة المشتركة على أعمال الحكومة: تتجلى وسائل الرقابة التي

تشارك في القيام بها الغرفتين فيما يلي:

- 1 - تشكيل بعثة إستعلام مؤقتة من قبل اللجان الدائمة حول موضوع معين¹.
- 2 - الإستجواب من طرف أعضاء الغرفتين حول إحدى قضايا الساعة ويكون الجواب في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً².
- 3 - الأسئلة الشفوية، ويجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين (30) يوماً³.
- 4 - الأسئلة الكتابية، يكون الجواب كتابيا من أعضاء الحكومة، ويجب كذلك ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين (30) يوماً⁴.
- 5 - لجان التحقيق التي يمكن إنشاؤها في أي وقت للتحري في قضايا ذات مصلحة عامة، لكن تم تقييدها بموجب التعديل، حيث لا يمكن إنشاء اللجنة بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي⁵ وهو إجراء يهدف إلى تكريس مبدأ الفصل بين السلطات.

المطلب الثاني: إختصاصات ينفرد بها المجلس الشعبي الوطني.

تستأثر الغرفة الأولى لوحدها بإختصاصات يمكن تكييف معظمها بأنها ذات طابع

رقابي وهي*:

- 1 أنظر المادة 134 من التعديل نفسه.
- 2 كما نصت عليه المادة 151 من التعديل الدستوري، وكذلك المواد 66،67،68 من القانون العضوي رقم 12-16.
- 3 كما جاءت به المادة 152 فقرة 3 من التعديل الدستوري، والمواد 69،70،71،72 من القانون العضوي رقم 12-16.
- 4 إرجع لنص المادة 152 فقرة 2 من التعديل الدستوري، والمواد 73،74،75،76 من القانون العضوي رقم 12-16.
- 5 أنظر المادة 180 من التعديل الدستوري، والمواد من 77 إلى 87 من القانون العضوي رقم 12-16.

1- الموافقة على مخطط العمل: وبموجبه يمنح المجلس الشعبي الوطني 1 للوزير

الأول الضوء الأخضر للشروع في تنفيذ مخطط العمل، وفي حالة عدم الموافقة عليه، يقدم الوزير الأول إستقالة حكومته لرئيس الجمهورية الذي يعين من جديد وزيرا أول قد يكون نفس الوزير المستقيل، في ظل غياب أي حكم دستوري ينفي هذا الطرح²، وإذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني للمرة الثانية على التوالي ينحل وجوبا، ويعاد إنتخاب المجلس في أجل أقصاه ثلاثة أشهر³، وهو إجراء يحتم على المجلس الموافقة تجنباً للحل، الأمر الذي يتعارض معه تجسيد إستقلالية السلطة التشريعية.

2- بيان السياسة العامة: يمكن أن يترتب على مناقشة البيان الذي تقدمه

الحكومة أمام الغرفة الأولى إيداع لائحة أو ملتمس رقابة يضع مستقبل الحكومة على المحك إذا إستوفى الشروط الشكلية والموضوعية لإقراره، بينما إستعمل المؤسس الدستوري مصطلح "يمكن" للدلالة على عدم إلزامية عرض الوزير الأول للبيان أمام مجلس الأمة⁴، وهو ما يخل بالتوازن بين الغرفتين من حيث الصلاحيات خاصة ما تعلق منها بالرقابة، وهي إحدى مظاهرتفوق الغرفة الأولى على مجلس الأمة.

3 - ملتمس الرقابة: يصنف هذا الإجراء ضمن الإجراءات البرلمانية اللاحقة على

تنفيذ أعمال الحكومة، لا يقبل إلا بتوقيع سبع (1/7) عدد النواب لللائحة اللوم أو حجب الثقة ويمنح للحكومة ثلاثة أيام لإقناع النواب عن العدول عن التصويت على اللائحة، فإذا حازت اللائحة نسبة الثلثين 2/3 في جلسة التصويت وبعد تدخل المعنيين وفقا للشروط المنصوص عليها في الدستور والقانون العضوي المنظم للعلاقة بين الغرفتين،
1 راجع المواد 48، 49، من القانون العضوي رقم 12-16، وما نلاحظه هو عدم مناحلشرع لمجلس الأمة هذه الصلاحية وإكتفاءبالنص على عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة لإعلامها دون ترتيب أي مسؤولية على اللائحة التي قد تصدرها هذه الأخيرة كما نصت عليها المادة 50 من ذات القانون.

2 ولدعلي تاكفاريناس، الموافقة البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2012. ص 19-20

3 راجع المواد 94، 95، 96، 97 من التعديل الدستوري.

4 راجع المادة 98 من نفس التعديل.

وعملهما، وكذا علاقتهما مع الحكومة، يقدم الوزير الأول إستقالة حكومته لرئيس الجمهورية، وهذه الصورة تعتبر من أبرز الأسلحة التي تمتلكها الغرفة الأولى في مواجهة الحكومة¹.

4- التصويت بالثقة: يلجأ إلى هذا الإجراء الوزير الأول أمام الغرفة الأولى قصد حصوله على التزكية وبالتالي تعزيز مكانة الحكومة، وفي حالة عدم إستيفاء النسبة المطلوبة في التصويت، وهي الأغلبية البسيطة، يقدم الوزير الأول إستقالة حكومته²، وهذا الإجراء مستبعد لأنه إختياري، فضلا عن تمتع الحكومة في أغلب الأحيان بمساندة لها من طرف الأغلبية المطلقة من النواب، وخير دليل على ذلك مشروع قانون المالية لسنة 2017 الذي حظي بالأغلبية المطلقة من أصوات النواب، بالرغم من تضمينه لأحكام تؤثر مباشرة على القدرة الشرائية للمواطن لإيجاد مداخيل أخرى للخزينة العمومية للتخفيف من وطأة الأزمة المالية.

5- طلب عقد دورة غير عادية: هذه الصلاحية تمكن الوزير الأول أو ثلثي 2/3 النواب من تقديم طلب لرئيس الجمهورية مضمونه إجتماع البرلمان في دورة غير عادية، وقد ترك الدستور المجال مفتوحا لهاتين المؤسستين ولم يحصر الحالات التي يمكن فيها تقديم طلب عقد دورة غير عادية لرئيس الجمهورية³، ولهذا الأخير أن يقرر إنعقاد الدورة من عدمها، وذلك دون إشراك أعضاء الغرفة الثانية في هذا الإجراء.

المطلب الثالث: إختصاصات تميّز مجلس الأمة.

يتمتع مجلس الأمة بصلاحيات وإختصاصات تجعله متميزا عن المجلس الشعبي الوطني، ويظهر ذلك من خلال طريقة الإقتراع والتعيين المتبعة لإنتخاب ثلثي 2/3 أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء

1 راجع المواد 153، 154، 155 من التعديل الدستوري الأخير، والمواد 58، 59، 60، 61، 62 من القانون العضوي رقم 12-16.

2 أنظر المادة 98 فقرة 5 من نفس التعديل، والمواد 63، 64، 65 من القانون العضوي رقم 16 - 12.

3 راجع المادة 135 الفقرتين 4 و5 من التعديل الدستوري.

المجالس الشعبية البلدية والولائية، ويعين الثلث الآخر من طرف رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية لمدة 6 سنوات تجدد تشكيلتها بالنصف كل ثلاثة (3) سنوات¹، ويعاد انتخاب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي للتشكيلة، بينما يختلف المجلس الشعبي الوطني بنمط إنتخابه عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري لمدة خمس (5) سنوات، وينتخب رئيسه لذات المدة التشريعية.

ويظهر تميز مجلس الأمة على النحو التالي:

1 - من حيث النسبة المطلوبة للمصادقة: لقد أحدث المؤسس الدستوري حسب التعديل الأخير تغييرا في نسبة المصادقة على مستوى مجلس الأمة التي كانت لا تقل على نسبة $\frac{3}{4}$ أعضائه، كقاعدة عامة لجميع القوانين المعروضة عليه، وذلك بجعل الأغلبية المطلوبة بعد التعديل بالنسبة للقوانين العادية هي نفسها النسبة المطلوبة أمام المجلس الشعبي الوطني وهي أغلبية الحاضرين في الجلسة أي الأغلبية البسيطة. بينما تغيرت النسبة المطلوبة للمصادقة على القوانين العضوية التي أصبحت كذلك تتناسب مع النسبة المطلوبة على مستوى الغرفة الأولى وهي الأغلبية المطلقة².

تناول التعديل كذلك النسبة المطلوبة لإقرار القانون الذي يطلب رئيس الجمهورية من الغرفتين إجراء مداولة ثانية عليه، ولا يتم حينئذ إقراره إلا بحيازته لثلي أصوات أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة³، وبالتالي ساوى المؤسس الدستوري بين الغرفتين من حيث التصويت مهما تغيرت النصوص، ومنح مجالاً أوسع لممارسة الديمقراطية التمثيلية بفاعلية أكبر بعد أن تخلى عن القيد الإجرائي المتمثل في توافر نسبة $\frac{3}{4}$ أصوات أعضاء مجلس الأمة للمصادقة.

1 أنظر المادة 104 من القانون العضوي رقم 01-12 مؤرخ في 12 جانفي 2012 يتعلق بقانون الإنتخابات.

2 كما جاءت به المادة 138 فقرة 4 من نفس التعديل.

3 راجع المادة 145 من التعديل الدستوري.

2- رئيس مجلس الأمة، الشخصية الثانية في الدولة: حافظ رئيس مجلس الأمة على المركز المرموق الذي كفله إياه الدستور، ويستشف ذلك من خلال ما جاءت به المادة 102 من التعديل الدستوري بأنه في حالة وقوع مانع لرئيس الجمهورية، يتولى رئاسة الدولة بالنيابة رئيس مجلس الأمة في جميع الحالات الممكنة، إلى غاية إنتخاب رئيس جمهورية للبلاد¹، وبهذه الصفة فإن رئيس مجلس الأمة يأتي في المركز الثاني في الدولة من الناحية الدستورية بعد رئيس الجمهورية.

3- رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا: تظهر بجلاء هيمنة رئيس الغرفة الثانية على هذا الإمتياز الدستوري والقانوني وذلك في حالات عديدة:

1 - حالة العجز التام والنهائي لرئيس الجمهورية كما سبق ذكره.

2 - تمديد حالة الحصار أو الطوارئ².

3 - حالة الحرب³.

4 - الحالة الإستثنائية⁴.

5 - إقرار تمديد عهدة البرلمان⁵.

6 - فتح مناقشة حول السياسة الخارجية.

7 - التعديل الدستوري.

8 - المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور من طرف ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاء غرفتي

البرلمان⁶.

1 أنظر المادة 102 من نفس التعديل.

2 كما نصت عليه المادة 105 من نفس المرجع.

3 المادة 109 من المرجع أعلاه.

4 المادة 107 من نفس النص.

5 المادة 119 فقرة 4 و5 من نفس المرجع.

6 هيئة التحرير لمجلس الأمة، الأسس الدستورية لعملية تنظيم البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، مجلة الفكر البرلماني، العدد 32، مجلس الأمة، الجزائر، سبتمبر 2013. ص 313-323

يتضح لنا مما سبق وأن المكانة المتميزة التي يحتلها رئيس مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري مقارنة برئيس المجلس الشعبي الوطني مثيرة للإهتمام، وذلك لعدة إعتبارات سياسية وأخرى دستورية تتعلق بعدم قابلية الغرفة الثانية للحل الرئاسي، كون أنها تمثل رمز دوام وإستمرارية الدولة ومؤسساتها، عكس الغرفة الأولى التي تكون مهتدة في أي وقت بهذا الإجراء، بعد قيام رئيس الجمهورية بإستشارات غير ملزمة له عند إصداره لمرسوم الحل، ويكون ذلك لتفادي الإنسداد المؤسساتي.

تجدد الإشارة إلى أنه من بين الدوافع التي أدت بالمؤسس الدستوري إلى إستحداث غرفة ثانية جاء كنتيجة حتمية فرضتها عبقرية سياسية وقانونية إنتهجت لضمان إستمرارية إستقرار وديمومة الدولة في حقبة من الحقب التي شهدت تأزم الوضع السياسي والأمني في البلاد بعد التجربة الديمقراطية التعددية الأولى التي كللت بالفشل.

أمام هذه الوضع فإن رئيس مجلس الأمة يتمتع بإمتياز نوعي منحه إياه صاحب السيادة من أجل ضمان إستمرارية مؤسسات الدولة ودوامها تحت أي طارئ قد يحدث لرئيس الجمهورية، وذلك إلى غاية إنتخاب رئيس جمهورية جديد وفقا للشروط والإجراءات والأجال المحددة في الدستور.

خاتمة:

لنخلص في ختام هذا المقال إلى القول بأن التمثيل الشعبي الديمقراطي يستأثر بمكانة نوعية في سلم درجات المشروعات السياسية، والعمل على بلورته وتطويره على نحو يتماشى والممارسات السياسية الراهنة أضحي يمثل حجر الأساس لإرساء مبادئ وقيم الديمقراطية الحديثة التي يتمخض عنها الإرتقاء إلى أعلى مراتب الشرعية.

والممارسة الفعلية هي التي ستكشف لنا عن النية التي أبانها المشرع الدستوري الرامية إلى الرقي الديمقراطي وترجيح إرادة الشعب عن طريق ممثليه وإسهامه في إتخاذ القرارات المستقبلية بالنظر للإصلاحات الدستورية العميقة والشاملة التي أجراها، في إنتظار صدور النظامين الداخليين للغرفتين اللذان سيتوليان النص على كيفية تطبيق أحكام هذا التعديل، وذلك بعد تعديل أحكام القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة لمواكبة المستجدات الدستورية.

وقد أحرز التعديل الدستوري الأخير قفزة نوعية في بناء صرح النظام الدستوري الجزائري الذي يؤسس تدريجيا لنظام ديمقراطي حقيقي، وفي بناء دولة القانون القائمة على مؤسسات دستورية تستجيب لمبادئ القانون الدستوري المتمثلة خاصة في مبدأ الشرعية، ومبدأ سمو الدستور، ومبدأ سيادة الشعب عن طريق المؤسسات التي يرتضيها لنفسه، ومبدأ الفصل بين السلطات، والأهم من ذلك تجسيد هذه المبادئ الدستورية على أرض الواقع أي من خلال الممارسات السياسية لسلطات الدولة، لتعكس إرادة الشعب الجزائري صاحب السيادة ومصدر كل السلطات في الدولة، كل ذلك من أجل تحقيق التطور في كافة المجالات السياسية والإقتصادية والإجتماعية للإلتحاق بركب الدول المتطورة التي لها باع في هذه الممارسات التي كانت سببا أساسيا في نجاحها.

قائمة المراجع:

أولاً: المراجع باللغة العربية

أ - النصوص الرسمية

1 - القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري،
الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.

2 - القانون العضوي رقم 12-16 المؤرخ في 25 أوت 2016 الذي يحدد تنظيم
المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين
الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 50، الصادرة بتاريخ 28 أوت 2016.

ب - المقالات والأيام الدراسية:

3 - لموسخ محمد، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة
الإجتهااد القضائي، العدد الرابع، مخبر أثر الإجتهااد القضائي على التشريع، جامعة محمد
خيضر، بسكرة، بدون سنة. ص 402.

4 - هيئة التحرير لمجلس الأمة، الأسس الدستورية لعملية تنظيم البرلمان المنعقد
بغرفتيه المجتمعيتين معا، مجلة الفكر البرلماني، العدد 32، مجلس الأمة، الجزائر،
سبتمبر 2013. ص 313-323

5 - يوم دراسي حول التعديل الدستوري لسنة 2016، مداخلة للأستاذة الدكتورة
غوئي-مالكي سعاد تحت عنوان "تحليل لصياغة النص المعدل"، كلية الحقوق سعيد
حمدين، يوم: 2016-03-10.

ج- الرسائل والمذكرات:

6 - فاروق حميدشي، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق
والعلوم الإدارية، الجزائر، 2004.

7 - ولدعلي تاكفاريناس، الموافقة البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996،
مذكرة ماجستير، كلية الحقوق – بن عكنون- ، جامعة الجزائر 1، 2012. ص 19-20

د- المراجع العامة باللغتين العربية والفرنسية:

8 - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة
مقارنة)، دار هومة، الجزائر، 2002. ص 225-226

9 - voir : paul lambin « pour une réforme profonde du parlement et une
démocratie réelle », la pensée universelle, paris, 1972. P89