

البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين (نظرة انتقادية)

كارون محمد أرزقي¹

طالب دكتوراه

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو

مقدمة

تحتاج الدولة في إدارتها للشؤون العامة إلى توزيع وظائفها على ثلاث سلطات هي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية. تزداد أهمية البرلمان² في نظم الحكم من خلال جمعه بين وظيفتين رئيسيتين، فهو مؤسسة تشريعية تضع القوانين التي تحكم الدولة بأسرها، ومؤسسة رقابية على أعمال الجهات التنفيذية. تختلف دساتير الدول فيما بينها بشأن تكوينه، فالبعض يفضل نظام المجلس النيابي الواحد، والبعض الآخر نظام المجلسين³، ولا يرجع ذلك إلى

¹ هذا المقال تم نشره خطأ باسم عجالي بخالد في هذه المجلة، العدد 1، 2015.

² تشهد الوضعية الحالية للبرلمانات تراجعا عما كانت معروفة عليه في ظل المذهب التقليدي المعروف بسيادة البرلمان (La Souveraineté Parlementaire) الذي شرحه الفقيه كاري دو ما لبرج (Carré de Malberg).

³ يقصد بنظام المجلس الواحد، أن يستأثر بالسلطة التشريعية في الدولة مجلس نيابي واحد، يتكون من عدد من النواب، يتم انتخابهم كقاعدة عامة بواسطة الشعب، طبقا للنظام الانتخابي الذي يقره الدستور. يقصد بنظام المجلسين، أن يتولى السلطة التشريعية في الدولة مجلسان نيابيان، الأول يشكل بالانتخاب، أما الثاني يتشكل بالتعيين كله أو بعضه.

أسس نظرية وإنّما إلى ظروف الدول وسوابقها الدستورية¹. انتهجت الجزائر نظام المجلس الواحد منذ 20 سبتمبر 1962، تاريخ إنشاء المجلس الوطني التأسيسي مروراً بالمجلس الوطني في دستور 1963 والمجلس الشعبي الوطني في دستوري 1976 و1989. أحدث دستور 28 نوفمبر 1996² عدّة تغييرات قانونية ومؤسسية أهمها تلك التي طالت السلطة التشريعية بإحداث مجلس الأمة، الغرفة الثانية في البرلمان، إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، إيذاناً بتخلي النظام الدستوري الجزائري عن نظام أحادية البرلمان المعتمد لأكثر من ثلاثة عقود، وفي ظلّ ثلاثة دساتير متعاقبة واعتماد نظام الثنائية البرلمانية.

تطبيقاً للنظام البرلماني الجديد، تمارس كل غرفة من غرفتي البرلمان اختصاصاتها الدستورية والقانونية بصفة مستقلة عن بعضها البعض وفقاً للقوانين السارية المفعول والمطبّقة على البرلمان وكذا النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. غير أنه هناك حالات نص عليها دستور 1996 على سبيل الحصر ينعقد فيها البرلمان بغرفتيه المجتمعين معاً، لكن يلاحظ من الناحية العملية تجاوز هذه الحالات المحصورة وانعقد البرلمان بغرفتيه في حالات أخرى غير منصوص عليها وهو ما يشكل اعتداء على روح الدستور (المبحث الثاني). لم تبيّن النصوص الدستورية التي نصت على هذه الحالات على كيفية

¹ سليمان محمد الطماوي. السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي (دراسة مقارنة). دار الفكر العربي. القاهرة. 1966. ص 98.

² دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76 مؤرخة في 28 ديسمبر 1996.

سير وعمل البرلمان المنعقد بغرفتيه وتكفلت بذلك نصوص المواد من 98 إلى 100 من القانون العضوي 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، إلا أنه يرد على ذلك العديد من الانتقادات والنقائص خاصة فيما يتعلق بمن يحق له استدعاء ورئاسة جلسات غرفتي البرلمان المجتمعين معا **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول: عمل البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين.

تثير كيفية سير وعمل البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا العديد من التساؤلات خاصة في ظل اكتفاء مواد الدستور بالنص على حالات اجتماع غرفتي البرلمان في غرفة واحدة دون التطرق إلى تنظيم واجراءات وسير هذا الاجتماع. فعلى الرغم من كون البرلمان بغرفتيه المجتمعين يتكون من أعضاء كلا الغرفتين إلا أنه تتمتع الغرفة الثانية بمرتبة أعلى من مرتبة الغرفة الأولى، وهو ما يظهر سواء من خلال اسناد الرئاسة إلى رئيس مجلس الأمة دون رئيس المجلس الشعبي الوطني **(المطلب الأول)**، أو من خلال إقصاء الغرفة الأولى من حق استدعاء البرلمان بغرفتيه للاجتماع وحصر ذلك بين رئيس الجمهورية ورئيس الغرفة الثانية **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: رئيس مجلس الأمة رئيس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين. لم يبين الدستور صاحب الحق في رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه وترك ذلك للقانون العضوي المنظم لعمل غرفتي البرلمان. منحت المادة 99 من مشروع القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة حق رئاسة البرلمان المنعقد

بغرفتيه لكل من رئيسي الغرفتين، غير أنه تدخل المجلس الدستوري وأُسند رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا إلى رئيس الغرفة الثانية (الفرع الأول) معتمدا على أسس وأساليب يصعب الاقتناع بها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: عضوية ورئاسة مجلس الأمة.

تفتر تشكيلة الغرفة الثانية إلى مصدر موحد من حيث الشرعية الانتخابية باعتبارها تجمع شرعية مزدوجة ومتباينة في نطاقها. ينتخب ثلثي أعضاء الغرفة الثانية عن طريق الانتخاب العام غير المباشر بينما يتولى رئيس الجمهورية تعيين الثلث الباقي (أولا). أما رئيس المجلس فينتخب بطريقة ديمقراطية من قبل أعضاء المجلس (ثانيا).

أولا: آلية انتقاء أعضاء مجلس الأمة.

يقتصر حق الانتخاب والترشح في انتخابات ثلثي أعضاء مجلس الأمة المنتخبين على الأعضاء المنتخبين على مستوى الهيئات المحلية، إذ يتم اختيار هؤلاء الأعضاء من طرف هيئة انتخابية محددة ومحدودة مكونة من مجموع أعضاء المجالس الشعبية الولائية وأعضاء المجالس الشعبية البلدية¹. يتم بداية انتخاب المجالس البلدية والولائية انتخابا عاما ومباشرا، ليشكل الفائزون في هذه الانتخابات الهيئة الناجبة لأعضاء مجلس الأمة المنتخبين. يتم استدعاء الهيئة الناجبة بواسطة مرسوم رئاسي قبل 30 يوما من تاريخ الاقتراع². يتم انتخاب

¹ المادة 105 من القانون العضوي 12-01 مؤرخ في 12 جانفي 2012 يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 01 المؤرخة في 14 جانفي 2012.

² المادة 106 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

هؤلاء الأعضاء بطريقة الاقتراع العام غير المباشر والسري¹ بالأغلبية حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية. لاقى نظام الانتخاب غير المباشر انتقادا كبيرا من الفقه. لا يضمن هذا النمط الانتخابي قرينة التمثيل الحقيقي للأمة باعتبار أن الانتخاب يتم على درجتين²، وفي ذلك اقرار بسمو مرتبة المنتخبين المحليين على الشعب³ صاحب السيادة ومصدر كل السلطات⁴. يتنافى النظام الانتخابي المؤسس على درجتين مع المبادئ العامة المقررة في الدستور والتي تضمنتها المادتين السادسة والسابعة، "وكان المؤسس أراد أن يوقع نفسه باعتماد هذا الأسلوب في تناقض مع ما ورد في الدستور من مبدأ"⁵. يعتبر اينزماين أن الانتخاب غير المباشر يمس بمبدأ المساواة بين الناخبين ويمنح قيمة إضافية لناخبي الدرجة الثانية⁶. لا يضمن الانتخاب على درجتين شرعية شعبية حقيقية لأعضاء الغرفة الثانية بسبب عدم وجود علاقة مباشرة بين الناخب صاحب السيادة وممثليه.

¹ المادة 101 الفقرة الثانية من دستور 1996.

² عادل ثابت. النظم السياسية. دار الجامعة الجديدة للنشر. الاسكندرية. 1999. ص 64.

³ عبد الله بوقفة. آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري. دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع. الجزائر. 2003. ص 138.

⁴ تنص المادة 06 من دستور 1996 "الشعب مصدر كل سلطة. السيادة الوطنية ملك للشعب وحده". تضيف المادة 01/07 "السلطة التأسيسية ملك للشعب".

⁵ عبد الله بوقفة. آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري. دار هومه. الجزائر. 2005. ص 139.

⁶ ESMAN. A cité par DUHAMEL .O et MENY. Y. Dictionnaire constitutionnel. Presses Universitaires de France. Paris. 1992. P 1002.

لم يكتف المؤسس الجزائري بتقييد وحصر عمليتي الانتخاب والترشح في اختيار أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، بل يحتوي المجلس كذلك على أعضاء معينون لا يستند تمثيلهم على مبدأ الرضا بين العضو الممثل والشعب الممثل¹. يُعد تدخل رئيس الجمهورية لتعيين ثلث أعضاء الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري تدخل غير ديمقراطي وغير شرعي مهما كان تبريره لأنه يتنافى مع أساس وجود البرلمان الذي يمثل الشعب صاحب السلطة والسيادة. تعاني الغرفة الثانية في النظام الدستوري الجزائري من انتقاد شديد فهي لا تمثل الشعب ولا تعبر حقيقة عن إرادته، خاصة وأن التعيينات التي يقوم بها رئيس الجمهورية في مجملها تعيينات سياسية ليس لها علاقة بعنصر الكفاءة والاختصاص. يترتب على تدخل رئيس الجمهورية لتعيين جزء من أعضاء الغرفة الثانية تداعيات وآثار سلبية على العملية التمثيلية.

بعد عمليتي الانتخاب والتعيين، يشكل مجلس الأمة في جلسته الأولى لجنة إثبات العضوية التي تتكون من عشرين (20) عضوا وفقا لمبدأ التمثيل النسبي أصلا. يتولى مجلس الأمة إثبات عضوية أعضائه طبقا لإعلان المجلس الدستوري والمرسوم الرئاسي المتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة مع مراعاة ما قد يتخذه المجلس الدستوري لاحقا من قرارات إلغاء انتخاب أو إعادة النظر في

¹ أثناء الحملة الانتخابية لرئاسيات 2014 وفي تجمع شعبي نشطه في ولاية جيجل وعد رئيس حزب 54 علي فوزي ربايعين بحذف الثلث الرئاسي من مجلس الأمة في حال انتخابه رئيسا للجمهورية، قصد رد الاعتبار لهذه الهيئة التشريعية التي تفتقد للشرعية، مؤكدا بأنه يجب أن يكون كافة أعضاء مجلس الأمة منتخبين شأنهم شأن نواب المجلس الشعبي الوطني.

النتائج. لا توقف عملية إثبات العضوية خلال سيرها الصلاحيات المتصلة بصفة عضو مجلس الأمة. يعرض تقرير لجنة إثبات العضوية على مجلس الأمة من أجل المصادقة عليه¹، ليتم بعد ذلك الانتقال إلى عملية انتخاب رئيس مجلس الأمة.

ثانياً: آلية انتخاب رئيس مجلس الأمة.

ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس، مع إعمال أحكام الفقرة الثانية للمادة 181 من الدستور، التي تستثني رئيس مجلس الأمة من القرعة الخاصة بالتجديد الجزئي للعهد الأولي. يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة بالاقتراع السري في حالة تعدد المترشحين و يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة، وفي حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة، يُجرى دور ثانٍ في أجل أقصاه أربع وعشرين (24) ساعة، يتم فيه التنافس بين المترشحين الأول والثاني المتحصلين على أكبر عدد من الأصوات ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية النسبية. أما في حالة تعادل الأصوات بين المترشحين الأول والثاني يعد فائزاً المترشح الأكبر سناً. بينما في حالة وجود مترشح واحد يكون الانتخاب بالاقتراع السري أو برفع اليد، ويعلن فوز المترشح بحصوله على أغلبية الأصوات.

عند شغور منصب رئاسة مجلس الأمة بسبب الاستقالة أو التنافي أو الوفاة أو أي مانع قانوني آخر، يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة بنفس الطرق المحددة سابقاً في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ إعلان الشغور.

¹ المادة الثالثة من النظام الداخلي لمجلس الأمة. المرجع السابق.

يُشرف على عملية الانتخاب أكبر نواب الرئيس، بمساعدة أصغر عضوين في مجلس الأمة شرط أن لا يكونا مترشحين. يتم الإخطار بحالة الشغور من طرف هيئة التنسيق، ويتم إثباته بموجب لائحة يصادق عليها ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة.

يتم انتخاب أعضاء مجلس الأمة لمدة ستة سنوات على أن يتم تجديد نصف عدد الأعضاء دوريا كل ثلاثة سنوات، لتخلق بذلك ميزة جديدة في البرلمان الجزائري لم يسبق أن عرفت السلطة التشريعية من قبل. أثارت أحكام المادة 02/114 والمادة 02/181 من دستور 1996 جدلا قانونيا وسياسيا كبيرا حول مدى خضوع رئيس مجلس الأمة للتجديد الجزئي مثله مثل باقي الأعضاء أم استمرار ممارسته لمهامه طيلة مدة العهدة المقدرة بستة (06) سنوات. تنص الفقرة الثانية من المادة 114 من دستور 1996 على انتخاب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد نصفي لتشكيلة المجلس. بينما تنص أحكام الفقرة الثانية من المادة 181 من الدستور الواردة في الأحكام الانتقالية على استثناء رئيس الغرفة الثانية من القرعة المتعلقة بالتجديد الجزئي خلال العهدة الأولى للمجلس بل يبقى يمارس مهامه لمدة ستة (06) سنوات كاملة.

قام المجلس الدستوري بإصدار مذكرة تفسيرية بناء على طلب رئيس الجمهورية حول القراءة الدستورية للمادة 181 من الدستور في شطريها المتعلقين بتجديد نصف أعضاء مجلس الأمة ومدة عهدة أول رئيس للمجلس. ورغم الضغوط التي مورست على المجلس الدستوري لإعطاء تفسير يسمح بإدماج رئيس مجلس الأمة ضمن النصف الخاضع للتجديد إلا أن المجلس الدستوري

تقيّد بالنص وأقرّ وجوب بقاء رئيس مجلس الأمة الأول لعهدته تدوم ستة سنوات¹. غير أنّ الخلاف الحاد بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة أخذ بعد رأي المجلس الدستوري بعدا لا يخلو من المناورات السياسية، فقد انحاز أغلب أعضاء الغرفة الثانية إلى خيار الرئيس بإبعاد رئيس مجلس الأمة² وشرعوا في عملية التحضير لسحب الثقة منه مما أجبر السيد بشير بومعزة رئيس مجلس الأمة على تقديم الاستقالة³.

تقوم القراءة السليمة لأحكام المادتين 144 و181 من الدستور والمتعلقة بتجديد أعضاء الغرفة الثانية على عملية الربط بينهما. نتوصل إلى أن القاعدة

¹ سعيد بوالشعير. النظام السياسي الجزائري. دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996. السلطة التشريعية والمراقبة. الجزء الرابع. المرجع السابق. ص 341.

² كانت العديد من الأمور في تلك المرحلة تشجع على المراجعة الدستورية وحل مجلس الأمة، وقد أدرك أعضاء الغرفة الثانية الخطر الذي يهدد مؤسستهم ورأوا بأن انقاذ المجلس هو أيضا محافظة على هيكل وربع، فكان الحل هو تنحية رئيس المجلس وتعويضه غيايبا بشريف مساعدية.

REZOUG Youcef. Crise au Senat. Le Matin. Mardi 29 février 2000. N 2435. P 05.

³ عبر السيد بشير بومعزة عن استقالته من مجلس الأمة بقوله "إنني لا أرى كيف لي أن أبقى على رأس المجلس وقيادة الأحزاب الموجودة فيه لا تتحرك إلا بأمر من الرئاسة".
. كمال زایت وعبد العزيز بوباكير. بوتفليقة فرعون زمانه. الخبر الأسبوعي. 08-14 ماي 2001. العدد 114. ص 09.

"إنني عايشة فترتين رئاسيتين للجمهورية، فبالرغم من أن الرئيس ليامين زروال عسكري التكوين فإنه لم يتدخل أبدا في المسائل الداخلية لمجلس الأمة عكس الرئيس بوتفليقة الذي عمل كل ما في وسعه للسيطرة على مؤسسات الجمهورية".

-ABDER Bettache. BACHIR Boumaaza au fourum d'EL YOUM. Le soir d'Algérie. 13 mai 2001. N 3155. P 03.

العامة هي تلك الواردة في الفقرة الثانية من المادة 114 من الدستور، بمعنى أن رئيس مجلس الأمة يُنتخب بعد كل تجديد جزئي للمجلس، وهو ما يتلاءم كذلك مع أحكام المادة 102 من دستور 1996. تمثل الفقرة الثانية من المادة 181 استثناء على القاعدة العامة الواردة في المادة 114، تطبيقها يكون مشروطاً بالعهد الأولي للمجلس فقط. يمارس بذلك رئيس الغرفة الثانية مهامه خلال العهدة الأولى للمجلس لمدة ستة (06) سنوات دون أن يكون معنياً بالتجديد الأول¹.

الفرع الثاني: اسناد رئاسة البرلمان إلى رئيس مجلس الأمة.

منحت المادة 99 من مشروع القانون العضوي 99-02 المصادق عليه من قبل غرفتي البرلمان حق رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين لكل من رئيسي الغرفتين بالتناوب بينهما، غير أنه تدخل المجلس الدستوري واعتبر أن الرئاسة تعود لرئيس الغرفة الثانية مستندا رأيه على القياس على نص المادة 88 من الدستور (أولاً)، متجاهلاً بذلك العديد من الأسس الأخرى التي يمكن من خلالها منح رئيس المجلس الشعبي الوطني الحق بل الأولوية في رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه (ثانياً).

أولاً: أسس اسناد رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه إلى رئيس مجلس الأمة.

لم تبين مواد دستور 1996 المتعلقة بالحالات التي يجتمع فيها البرلمان

¹ مذكرة تفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة. أحكام الفقه الدستوري. نشرية للمجلس الدستوري. العدد 05. الجزائر. 2000. ص 36.

بغرفتيه المجتمعتين معا من يتولى رئاسة الجلسات¹، غير أنّ أحكام المادتين 98 و 99 من القانون العضوي 99-02 الذي يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة حسمت المسألة وقرّرت صراحة أنّ رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه يعود إلى رئيس مجلس الأمة.

نصت المادة 99 من مشروع القانون العضوي 99-02 المصادق عليه من قبل غرفتي البرلمان "يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه معا رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بالتناوب". بعد عرض رئيس الجمهورية وجوبا القانون المصادق عليه على رقابة المجلس الدستوري أكد أنّ رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه تعود لرئيس الغرفة الثانية. قدّمت الفقرتين رقم 9 و 10 من رأي المجلس الدستوري رقم 08/ر.م.د.م.د المؤرخ في 21 فيفري 1999 أسس وأسباب منح رئيس مجلس الأمة حق رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا دون رئيس الغرفة الأولى. تتمثل هذه الأسانيد في سنيين:

تجعل كل من أحكام وروح الدستور من رئيس مجلس الأمة الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية، وبما أنّه رئيس مؤسسة برلمانية فهو يتولى رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه في الحالات التي حدّدها الدستور عملا بمنطق الترتيب المؤسّساتي². فقياسا على نص المادة 88 من الدستور المتعلقة بحلول رئيس مجلس الأمة محل رئيس الجمهورية في حالة شغور منصب رئاسة

¹ تتمثل هذه المواد في 88، 91، 93، 94، 130، 175، 177 و 202 من دستور 1996.

² رأي المجلس الدستوري رقم 99/08. المرجع السابق. ص 09.

الجمهورية تمنح رئيس الغرفة الثانية حق تولي رئاسة اجتماعات البرلمان بغرفتيه. يُحتّم مبدأ استمرارية وجود وعمل مؤسسات الدولة وديمومتها، ومقتضيات استقرار العمل العام بما فيه العمل البرلماني، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية تُولي رئيس مجلس الأمة رئاسة البرلمان بغرفتيه. فمبادئ ومقتضيات التوقع العملي والمؤسسي الوقائي للتحكم في مفاجآت ومخاطر الظروف الاستثنائية المهددة للمصالح العليا للدولة والوطن ولمؤسسات الجمهورية وأمنها يتطلب أن تكون اجتماعات البرلمان المنعقد بغرفتيه تحت رئاسة رئيس مجلس الأمة لتوفّر فيه عنصر الاستمرارية والاستقرار باعتبارها غرفة غير قابلة للحل¹.

ثانيا: عدم دقة أسانيد المجلس الدستوري.

تُعتبر الأسانيد التي اعتمد عليها المجلس الدستوري لإقصاء رئيس المجلس الشعبي الوطني من حق رئاسة البرلمان وحصره في رئيس مجلس الأمة غير دقيقة وغير مقنعة، إذ نعتقد أنّ المجلس الدستوري لم يصب فيما ذهب إليه وذلك للأسباب التالية:

لا يمكن للمجلس الدستوري القياس على نص المادة 88 من الدستور التي تمنح لرئيس الغرفة الثانية حق رئاسة الدولة بالنيابة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية من أجل اسناد رئاسة البرلمان بغرفتيه لرئيس مجلس الأمة، فموضوع رئاسة الدولة بالنيابة يختلف عن موضوع رئاسة البرلمان. فكان من الأجدر على المجلس الدستوري أن يأخذ بعين الاعتبار أن البرلمان المنعقد بغرفتيه يضم أعضاء كلا الغرفتين، ولا يوجد أي ترتيب مؤسسي بين الغرفتين داخل قبة

¹ رأي المجلس الدستوري رقم 99/08. المرجع السابق. ص 09.

البرلمان بل هما متساويتان.

استند المجلس الدستوري في رأيه لإقصاء رئيس المجلس الشعبي الوطني من رئاسة البرلمان على عنصر عدم قابلية الغرفة الثانية للحل. نعتقد أن اجتماع البرلمان بغرفتيه يكون خارج حالة حل المجلس الشعبي الوطني ففي حالة الحل لا وجود لإمكانية اجتماع غرفتي البرلمان بل تجتمع غرفة واحدة تحت رئاسة رئيسها، بل أنه حل الغرفة الأولى يؤدي بالضرورة إلى شل الغرفة الثانية باعتبار أن الأولى هي الممولة للثانية بالمادة التشريعية.

يتمتع أعضاء مجلس الأمة بشرعية انتخابية ناقصة، إذ أن ثلثي أعضائه يُنتخبون انتخاباً غير مباشر من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجلس الشعبي الولائي، ويُعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية. بينما يتمتع أعضاء المجلس الشعبي الوطني بشرعية انتخابية حقيقية توازي تلك التي يتمتع بها رئيس الجمهورية باعتبارهم يُنتخبون عن طريق الانتخاب العام المباشر. إلا أنه على الرغم من الاختلاف الواضح في الشرعية الانتخابية، خاصة إذا علمنا أنه منذ انشاء الغرفة الثانية كانت الرئاسة من نصيب الثلث المعين، أقصى المجلس الدستوري رئيس الغرفة المنتخب من حق الرئاسة وأسندها إلى الرئيس المعين، وهو ما يتنافى مع المبادئ الديمقراطية خاصة مبدأ الفصل بين السلطات.

يبلغ عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني 462 عضواً بينما عدد أعضاء مجلس الأمة لا يزيد عن 144 عضواً، مما يعني أن أعضاء مجلس الأمة يُمثلون أقلية في اجتماع البرلمان المنعقد بغرفتيه إلا أنه على الرغم من

ذلك أقصي رئيس الغرفة صاحبة الأغلبية من حق الرئاسة ومُنح لرئيس الغرفة التي تتمتع بالأقلية.

كل هذه الأسباب تجعلنا نقول أنّ منح المجلس الدستوري حق رئاسة البرلمان المجتمع بغرفتيه لرئيس الغرفة الثانية دون الغرفة الأولى هو اجحاف لهذه الأخيرة. فالأقرب إلى المنطق أن يكون رئيس المجلس الشعبي الوطني هو من يتولى رئاسة البرلمان اعتماداً على الشرعية الانتخابية وقانون العدد، بل على الأقل كان على المجلس الدستوري أن يترك نص المادة 99 من مشروع القانون العضوي الذي يمنح الرئاسة لكل من رئيسي الغرفتين بالتناوب بينهما.

المطلب الثاني: سير البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا.

ينعقد البرلمان في بغرفتيه المجتمعين معا في إحدى عشر (11) حالة نص عليها دستور 28 نوفمبر 1996 على سبيل الحصر في مواد متفرقة سنتعرض إليها بنوع من التفصيل في الجزء الثاني من المقال. لم تتعرض المواد التي نصت على حالات اجتماع البرلمان بغرفتيه إلى صاحب الحق في استدعاء البرلمان بغرفتيه بل ترك ذلك للقانون العضوي 99-02 في المادة 98 منه (الفرع الأول) بينما تكفلت المادة 100 من نفس القانون العضوي بالنص على إجراءات ضبط وسير البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: استدعاء البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا.

لم تنص مواد الدستور على من يحق له استدعاء البرلمان للانعقاد في هذه الحالات وتكفل بذلك القانون العضوي 99-02 من خلال المادة 98 منه. حصرت المادة 98 سلطة استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه بين كل من رئيس

الجمهورية (أولا) و كذا رئيس مجلس الأمة، واستثنت صراحة رئيس المجلس الشعبي الوطني من ذلك (ثانيا).

أولا: رئيس الجمهورية.

منحت الفقرة الأولى من المادة 98 من القانون العضوي 99-02 لرئيس الجمهورية الحق في استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه المجتمعين في ستة حالات من أصل إحدى عشر حالة يجتمع فيها أعضاء الغرفتين في غرفة واحدة. تتمثل هذه الحالات في تمديد حالة الطوارئ (المادة 2/91)، إعلان الحالة الاستثنائية (93)، إعلان الحرب (95)، تمديد مهمة البرلمان (5/102)، فتح مناقشة حول السياسة الخارجية (2/130)، التعديل الدستوري بالإجراء المبسط أي دون عرضه على الاستفتاء الشعبي (176). بينما يختص رئيس الدولة بالنيابة أي في حالة حصول المانع المؤقت لرئيس الجمهورية، أو رئيس الدولة أي في حالة الشغور النهائي لرئيس الجمهورية بسلطة استدعاء البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا في الحالة المنصوص عليها في المادة 04/90 والمتمثلة في اعلان الظروف الاستثنائية إبان حصول المانع المؤقت أو النهائي لرئيس الجمهورية.

يستدعي رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة بالنيابة أو رئيس الدولة البرلمان للانعقاد بغرفتيه المجتمعين معا بواسطة مرسوم رئاسي يبين فيه تاريخ الانعقاد وجدول أعمال الدورة.

يمثل منح رئيس الجمهورية حق الاستدعاء في الحالات المذكورة أعلاه تدخلا في عمل البرلمان وتقويضا للصلاحيات الدستورية الممنوحة للبرلمان

المنعقد بغرفتيه. فلا يُعقل أن يمنح الدستور البرلمان المجتمع بغرفتيه الحق في فتح مناقشة حول السياسة الخارجية التي يقودها رئيس الجمهورية، ليتدخل بعد ذلك قانون عضوي ويجرد الغرفتين أو رئيسي الغرفتين من حق استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه ويحصره في رئيس الجمهورية.

ثانيا: رئيس مجلس الأمة.

منحت الفقرة الثانية من المادة 98 من القانون العضوي 99-02 لرئيس مجلس الأمة سلطة استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه المجتمعتين في أربعة حالات ثلاثة منها نصت عليها المادة 88 من الدستور في فقراتها 2 و 3 و 5، بينما تضمنت المادة 177 من الدستور الحالة الرابعة. تتمثل الحالات المنصوص عليها في المادة 88 في حالة الاعلان عن الشغور المؤقت لمنصب رئيس الجمهورية، حالة الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية، وأخيرا حالة استقالة أو وفاة رئيس الجمهورية. أما الحالة المنصوص عليها في المادة 177 فتتعلق بالمبادرة البرلمانية بقانون يتضمن تعديل الدستور. يجتمع في الحالات المنصوص عليها في المادة 88 وجوبا وبقوة القانون بينما يجتمع في الحالة الأخرى اختياريا.

استعمال الدستور عبارة "وجوبا" في الحالات الثلاثة الأولى المنصوص عليها في المادة 88 يستدعي أن يتم الاجتماع بصفة آلية دون أن تمنح حق الاستدعاء وتفعيل الاجتماع لأية جهة، فالانعقاد لا يجب أن يرتبط بفعل إيجابي، خاصة وأنه لا يوجد ما يلزم رئيس الغرفة الثانية على طلب الاجتماع.

لا يستند منح رئيس مجلس الأمة الحق في استدعاء البرلمان المنعقد بغرفتيه للاجتماع معا دون رئيس المجلس الشعبي الوطني على أي أساس أو سند قانوني، فكان من الأجدر ومن المنطقي أن يسند هذا الحق لكل من رئيسي غرفتي البرلمان باعتبار أن الاجتماع يضم أعضاء كلا المجلسين.

الفرع الثاني: إجراءات سير البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا.

تعتبر مسألة ضبط إجراءات سير جلسات البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا مسألة إجرائية داخلية مؤقتة خاصة بكل حالة من حالات اجتماع البرلمان بغرفتيه¹. نظم القانون العضوي 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة من خلال المادة 100 عملية ضبط وإعداد نظام داخلي خاص بكل حالة تقترحه لجنة مكونة من مكثبي الغرفتين يرأسها أكبر الأعضاء سنا. قبل أن يقوم البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا ببداية أشغاله التي اجتمع من أجلها، يقوم أولا بالمصادقة على النظام الداخلي لسير البرلمان. يُقدم مقرر اللجنة البرلمانية المشتركة مشروع النظام الداخلي الذي أعدته مسبقا، ويعرض للمصادقة عليه من قبل الأعضاء دون مناقشة، بالأغلبية البسيطة².

أكد المجلس الدستوري من خلال الرأي 08-99 السالف الذكر أنه إذ كان من صلاحية البرلمان إعداد النظام الداخلي لجلسات انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا فإنه يتعين عليه ضرورة الحرص والتقيد باحترام مجال القانون

¹ عوايدي عمار. رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري. المرجع سابق. ص 114.

² المادة 100 من القانون العضوي 99-02. المرجع سابق.

العضوي عند اعداد النظام الداخلي¹. تتضمن قواعد سير اجتماعات البرلمان كيفية تعيين المكتب الذي يتألف من الرئيس، نائب الرئيس ومقرر الجلسات، إلى جانب كذلك اجراءات التصويت والانضباط اللازمة لسير جلسات الاجتماع. تستهلك هذه القواعد مضمونها بمجرد اختتام الاجتماع وتصبح لاغية.

المبحث الثاني: حالات اجتماع البرلمان المنعقد بغرفتيه.

حدّد المؤسّس الجزائري في دستور 28 نوفمبر 1996 حالات انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا على سبيل الحصر، ولا يمكن للسلطات التي يحق لها استدعاء البرلمان بغرفتيه المبادرة بطلب الاجتماع خارج تلك الحالات المحددة في القانون الأساسي للدولة (المطلب الأول). غير أنّه بالرجوع إلى سوابق اجتماع البرلمان بغرفتيه نجد أنّ هناك تجاوز للنصوص الدستورية والقانونية بسبب اجتماع البرلمان بغرفتيه خارج الحالات التي حصرها الدستور وهو ما يُمثّل مساسا واعتداء على الدستور (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حالات اجتماع البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا.

يجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه في حالات عادية وحالات غير عادية. تتعلق الحالات العادية بموضوع التعديل الدستوري أو بتوجيه رئيس الجمهورية خطاب للبرلمان أو بفتح مناقشة حول السياسة الخارجية (الفرع الأول)، بينما تتلخص الحالات غير العادية في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة 88 من الدستور أو حالات الظروف الاستثنائية المنصوص عليها في المواد من 91 إلى 95 من الدستور (الفرع الثاني).

¹ رأي المجلس الدستوري رقم 08-99. المرجع السابق.

الفرع الأول: الحالات العادية.

يجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا في الظروف العادية في ثلاثة مواضيع. يتعلق الموضوع الأول بحالة المبادرة البرلمانية بمشروع التعديل الدستوري أو المصادقة على المبادرة الرئاسية (أولا)، أما الموضوع الثاني يتعلق بحالة رغبة رئيس الجمهورية توجيه خطابا إلى البرلمان (ثانيا)، أما الثالث بفتح مناقشة حول السياسة الخارجية (ثالثا).

أولا: التعديل الدستوري.

يجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا في موضوع التعديل الدستوري في حالتين نصت عليهما المادتين 176 و 177 من دستور 1996. إذا كانت المادة 174 من الدستور ألزمت رئيس الجمهورية على عرض التعديل الدستوري على موافقة الشعب لإقراره نهائيا بعد موافقة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عليه بالأغلبية المطلوبة قانونا، فإن المادة 176 منحت له امكانية تعديل الدستور دون تدخل الشعب صاحب السيادة لإقراره. إذا ارتأى المجلس الدستوري أنّ مشروع أيّ تعديل دستوري لا يمس المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الانسان والمواطن وحرّياتهما، ولا يمس بأيّ كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعّلّل رأيه، يُمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاثة أرباع أصوات أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا. على الرغم من الشرطين اللذين وضعهما المؤسس لتشديد الرقابة على رئيس الجمهورية عند مبادرته بتعديل الدستور دون مشاركة

الشعب إلا أنّ هذين الشرطين يمكن تجاوزهما بسهولة، بسبب المساندة الدائمة التي يحظى بها على مستوى البرلمان وتبعية المجلس الدستوري له، وهو ما حدث بالفعل بمناسبة التعديل الدستوري لـ 15 نوفمبر 2008¹.

كما يجتمع كذلك البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا تطبيقا لنص المادة 177 التي تمنح لثلاثة أرباع أعضاء البرلمان المجتمع بغرفتيه الحق في المبادرة باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي، ويصدره في حالة الموافقة عليه. تعتبر أغلبية ثلاثة أعضاء البرلمان المجتمعتين معا أغلبية صعبة التحقيق تشكل حاجزا منيعا يؤدي إلى الإقصاء التام لممثلي الشعب من المشاركة في السلطة التأسيسية². حتى وإن تحققت الأغلبية المطلوبة فهي ليست إلا من أجل عرض اقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يتمتع بسلطة تقديرية في قبول عرضه على الشعب من عدمه، لذلك تحوّل اقتراح ممثلي الشعب إلى مبادرة حقيقية يكون مرهونا بإرادة رئيس الجمهورية³. مما يجعلنا نتساءل عن الفائدة من اجتماع البرلمان بغرفتيه المجتمعتين، والمبادرة بمشروع تعديل دستورية بأغلبية مبالغ فيها يصعب تحقيقها، وحتى وإن تحققت يبقى ذلك مرهون بموافقة رئيس الجمهورية؟

¹ على الرغم من أن التعديل يمس بالتوازنات الأساسية للمؤسسات الدستورية إلا أن المجلس الدستوري قد أصدر رأيا إيجابيا حوله، وحظي بموافقة البرلمان.

² BENNABOU-KIRANE Fatiha. Droit parlementaire algérien. Tome 02. Op.cit. Pp 136-137.

³ أومايوف محمد. عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري. رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم. تخصص القانون. جامعة مولود معمري تيزي وزو. كلية الحقوق والعلوم السياسية. 07 ديسمبر 2013. ص ص 293-294.

ثانيا: فتح مناقشة حول السياسة الخارجية.

نصت المادة 130 من الدستور الجزائري لسنة 1996 على امكانية فتح مناقشة حول السياسة الخارجية للأمم، وذلك بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس احدى غرفتي البرلمان. تتم هذه المناقشة في البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا. يمكن أن تتوج هذه المناقشة بالصادقة على لائحة تأييد أو رفض للسياسة الخارجية يتم ابلاغها إلى رئيس الجمهورية. غير أنه وإلى غاية اليوم لم يسبق وأن اجتمع البرلمان بغرفتيه من أجل مناقشة السياسة الخارجية للدولة.

ما يلاحظ على هذه الحالة هو أنّ الدستور منح لكل من رئيس الجمهورية ورئيسي الغرفتين سلطة طلب فتح مناقشة على حول السياسة الخارجية للدولة، مما يعني منطقيا أن رئيسي الغرفتين يتمتعان بحق استدعاء البرلمان بغرفتيه في هذه الحالة. غير أنّ المادة 98 من القانون العضوي 99-02 منحت حق الاستدعاء بصفة حصرية لرئيس الجمهورية وأقصت صراحة رئيسي الغرفتين من ذلك وهو ما يُعد مخالفة صريحة لنص المادة 130 من الدستور، وكان على المجلس الدستوري أن يتصدى لذلك. فلا يعقل أن يمنح للبرلمان بغرفتيه حق مناقشة السياسة الخارجية التي يديرها رئيس الجمهورية لنحصر بعد ذلك حق تفعيل هذه الآلية بين يديه.

ثالثا: توجيه خطاب إلى البرلمان.

يُعتبر رئيس الجمهورية حامي الدستور والممثل الحقيقي للدولة داخل البلاد وخارجها، يتمتع بحق توجيه خطاب للأمم مباشرة. كما يمكن كذلك لرئيس

الجمهورية أن يُوجه خطاباً إلى البرلمان عملاً بنص المادة 128 من دستور 1996. لكنه يلاحظ من الناحية العملية أنه لم يسبق لرئيس الجمهورية ومنذ اعتماد النظام البيكاميرالي أن قام بتوجيه خطاب إلى البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، خلافاً لذلك قام رئيسي الجمهورية الفرنسية جاك شيراك وفرونسوا هولاند بتوجيه خطابين إلى البرلمان الجزائري المنعقد بغرفتيه.

الفرع الثاني: الحالات غير العادية.

يتدخل البرلمان للانعقاد بغرفتيه المجتمعين معاً في الظروف غير العادية التي قد تمر بها الدولة ومؤسساتها، وذلك من أجل إيجاد حل أو تسوية للأزمة. نص دستور 1996 على وجوب اجتماع البرلمان بغرفتيه معاً سواء في حالة الشغور المؤقت أو النهائي لمنصب رئيس الجمهورية (أولاً)، أو في حالة الظروف الاستثنائية (حالي الحصر والطوارئ، الحالة الاستثنائية، حالة الحرب) التي قد تمر بها الدولة (ثانياً).

أولاً: شغور منصب رئيس الجمهورية.

نصت المادة 98 من القانون العضوي 99-02 السالف الذكر أن البرلمان يجتمع وجوباً، باستدعاء من رئيس مجلس الأمة في الحالات المنصوص عليها في المادة 88 من الدستور في الفقرات الثانية والثالثة والخامسة. نصت المادة 88 من دستور 1996 في فقرتها الأولى أنه "في حالة استحالة على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمّن يجتمع المجلس الدستوري وجوباً، وبعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة يقترح بالاجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع".

فالمانع المؤقت يكون ناتجا عن مرض مزمن وخطير، فإصابة رئيس الجمهورية بمرض مزمن وخطير يؤدي إلى استخلافه طيلة مدة غيابه عن ممارسة مهامه الدستورية والقانونية، على أن يعود إلى ممارسة مهامه مباشرة بعد استرجاعه لحالته الصحية. يتم الاعلان عن ثبوت المانع لرئيس الجمهورية باجتماع المجلس الدستوري وتثبتته من حقيقة المانع بكل الوسائل الملائمة، ويقترح بالإجماع على البرلمان المجتمع بغرفتيه التصريح بثبوت ذلك. يتدخل البرلمان المنعقد بغرفتيه في حالة الشغور المؤقت لمدة لا تتعدى 45 يوما المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة 88 من الدستور لإعلان ثبوت المانع لرئيس الجمهورية، بأغلبية ثلثي أعضائه. يكلف رئيس مجلس الأمة بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعين يوما يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 90 من الدستور.

أما في حالة استمرار المانع الذي يترتب عليه الغياب لأكثر من 45 يوما يتحول المانع من مانع مؤقت إلى مانع نهائي ينتج عليه عدم رجوع رئيس الجمهورية إلى منصبه بل يعلن البرلمان المجتمع بغرفتيه الشغور بالاستقالة وجوبا، وذلك بعد تثبيت المجلس الدستوري من حقيقة المانع.

في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية. يبلغ المجلس الدستوري فوراً شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع بغرفتيه وجوبا تحت رئاسة رئيس مجلس الأمة. يُكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة رئيس مجلس الأمة مدة أقصاها ستون يوما تُنظَّم خلالها انتخابات رئاسية. أما إذا اقترنت استقالة

رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأيّ سبب كان يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت بالاجماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة. يتولى في هذه الحالة رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة مدة أقصاها ستون يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية.

ثانيا: الظروف الاستثنائية.

يجتمع البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا في ظل الظروف الاستثنائية في أربعة حالات نصت عليها كل من المواد 91، 93، 95 و102 من دستور 1996. منحت المادة 91 من الدستور لرئيس الجمهورية سلطة اقرار حالتي الحصار والطوارئ لمدة معينة إذا دعت الضرورة الملحة ذلك، ويقع على عاتقه اتخاذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع. لا يتم تمديد هاتين الحالتين بعد انتهاء المدة التي أعلنت إلّا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا. يجتمع كذلك البرلمان المنعقد بغرفتيه وجوبا عند اقرار رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 من دستور 1996. يتم اعلان الحالة الاستثنائية عندما تكون البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. لا يتم اعلان هذه الحالة إلّا بعد استشارة رئيسي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

أما المادة 95 نصت على حالة الحرب التي يعلنها رئيس الجمهورية إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسب ما نصت عليه الترتيبات

الملائمة لميثاق الأمم المتحدة. يتم اعلان هذه الحالة بواسطة خطاب يوجهه رئيس الجمهورية إلى الأمة بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيسي غرفتي البرلمان، واجتماع البرلمان المنعقد بغرفتيه وجوبا.

يضاف إلى هذه الحالات الثلاثة حالة أخرى يجتمع فيها البرلمان بغرفتيه نصت عليها المادة 102 من الدستور وتتمثل في حالة تمديد مهمة البرلمان. يكون ذلك في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية بناء على اقتراح من رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري.

المطلب الثاني: سوابق اجتماع البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا.

منذ اعتماد المؤسس الجزائري نظام الثنائية البرلمانية وما ترتب عليه من امكانية اجتماع غرفتي البرلمان في غرفة واحدة في حالات محددة دستورا، لم ينعقد البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا سوى في أربعة مرات. اجتمعت غرفتي البرلمان سنتي 2003 و2012 من أجل الاستماع إلى خطاب رئيس جمهورية دولة أجنبية دون أن يستند ذلك على أيّ أساس قانوني (الفرع الأول)، بينما اجتمع كذلك سنتي 2002 و2008 من أجل المصادقة على مشروع تعديل الدستور وصفهما العديد من المتتبعين بأنهما غير دستوريان (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاستماع إلى خطاب رئيس دولة أجنبية.

لم يسبق وأن انعقد البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا من أجل القاء رئيس الجمهورية الجزائري خطابا إلى البرلمان عملا بنص المادة 128 من الدستور،

غير أنه مُنح هذا الشرف لكل من رئيسي الجمهورية الفرنسية جاك شيراك (أولاً) وفرنسوا هولاند (ثانياً) على الرغم من غياب أساس قانوني لذلك.

أولاً: خطاب الرئيس الفرنسي جاك شيراك.

على الرغم من غياب الأساس القانوني لمنح رئيس دولة أجنبية الحق في القاء خطاب أمام البرلمان الجزائري إلا أنه بناء على المرسوم الرئاسي 03-71 المتضمن استدعاء البرلمان بغرفتيه للاجتماع اجتمع أعضاء غرفتي البرلمان بتاريخ 02 مارس 2003 انعقدت الجلسة الأولى برئاسة رئيس مجلس الأمة، وتم عرض مشروع النظام الداخلي الذي ينظم سير أشغال الدورة وصودق عليه بإجماع الأعضاء الحاضرين. بتاريخ 03 مارس انعقدت الجلسة الثانية التي خصصت للاستماع إلى خطاب رئيس الجمهورية الفرنسية جاك شيراك.

استند رئيس الجمهورية في المرسوم الرئاسي 03-71 المؤرخ في 19 فيفري 2003 المتضمن استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه على المواد 70، 1/77، 1/115 و 2/118 وكذا القانون العضوي 99-02، في حين أنه لا يوجد أي مادة سواء في الدستور أو في القانون العضوي تمنح لرئيس الجمهورية سلطة استدعاء البرلمان بغرفتيه من أجل الاستماع إلى خطاب رئيس دولة أجنبية. كما أنه لا يوجه ضمن الحالات التي يجتمع فيها البرلمان أي أثر لهذه الحالة. كل ذلك يجعلنا نقول أن استدعاء رئيس الجمهورية للبرلمان للانعقاد بغرفتيه غير دستوري وغير قانوني، واجتماع البرلمان وفقاً لهذا المرسوم غير دستوري كذلك.

ثانياً: خطاب الرئيس الفرنسي فرونسوا هولاند.

اجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه مرة ثانية للاستماع مرة أخرى إلى رئيس

الجمهورية الفرنسية استنادا إلى أحكام المرسوم الرئاسي 12-408 المؤرخ في 05 ديسمبر 2012 المتضمن استدعاء البرلمان للاجتماع في 19 و 20 ديسمبر. اجتمع أعضاء البرلمان برئاسة رئيس مجلس الأمة في الجلسة الأولى التي خصصت لضبط قواعد سير البرلمان المنعقد بغرفتيه من خلال العرض والمصادقة على مشروع النظام الداخلي للاجتماع. أما الجلسة الثانية المنعقدة بتاريخ 20 ديسمبر خصصت للاستماع إلى خطاب رئيس الجمهورية الفرنسية فرونسوا هولاند.

استند رئيس الجمهورية في استدعاء البرلمان للاجتماع بغرفتيه على نفس المواد التي استند إليها في المرسوم الرئاسي 03-71 والمتمثلة في المواد 70، 77، 115 و 118 وكذا القانون العضوي 99-02 إلا أنه كما قلنا سابقا لا يوجد ضمن هذه المواد المستند إليها أي إشارة لتمتع رئيس الجمهورية بحق الاستدعاء وهو ما يعد تجاوزا للصلاحيات الدستورية التي يتمتع بها.

الفرع الثاني: التعديل الدستوري.

اجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا في موضوع التعديل الدستوري مرتين، بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية. كان الاجتماع الأول بتاريخ 08 أبريل 2002 (أولا) بينما كان الاجتماع الثاني بتاريخ 12 نوفمبر 2008 (ثانيا).

أولا: التعديل الدستوري لسنة 2002.

بعد الأحداث التي عرفتھا منطقة القبائل في 2001 ومطالبة أبناء المنطقة بالاعتراف بهويتهم ولغتهم كلغة وطنية ورسمية، قرر رئيس الجمهورية في ربيع

2002 تعديل المادة الرابعة من دستور 1996 لادراج اللغة الأمازيغية باعتبارها "هي كذلك" لغة وطنية. لم يكن تمرير التعديل الدستوري عن طريق الاستفتاء الشعبي أي حسب الطريقة الدستورية العادية مضمونا، فتقرر تمرير التعديل حسب الطريقة الثانية المتمثلة في مصادقة ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، بعد رأي المجلس الدستوري بأنّ التعديل لا يمس البنية المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحياتهما، ولا يمس بأيّ كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية وعّلل رأيه¹. بناء على المرسوم الرئاسي 02-106 المؤرخ في 03 أبريل 2002 المتضمن دعوة البرلمان للانعقاد بغرفتيه المجتمعين معا، اجتمع البرلمان بغرفتيه ببنادي الصنوبر بتاريخ 08 أبريل 2002. بعد تقديم مشروع النظام الداخلي لسير البرلمان والمصادقة عليه، أحييت الكلمة إلى رئيس الحكومة لتقديم مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري². صادق عليه البرلمان المنعقد بغرفتيه بأغلبية قريية من الاجماع³.

قبل أن يقوم رئيس الجمهورية بعرض مشروع التعديل الدستور كان يجب عليه أن يعرضه على المجلس الدستوري للتأكد من أنّ التعديل لا يمس المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الانسان والمواطن ولا يمس بتوان

¹ المادة 176 من دستور 1996.

² يتضمن مشروع التعديل الدستوري إضافة المادة 03 مكرر التي تنص "تمازيغت هي كذلك لغة وطنية. تعمل الدولة لترقيتها وتطويرها بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني".

³ المصوتون بنعم: 422. المصوتون بلا: لا شيء. الممتنعون: 02.

السلطات والمؤسسات. بتاريخ 01 أفريل 2002 عرض رئيس الجمهورية مشروع التعديل الدستوري على المجلس الدستوري للنظر في مدى مطابقته لنص المادة 176 من الدستور. تطبيقا لذلك أصدر المجلس الدستوري في 03 أفريل 2002 الرأي 2002/01¹ واعتبر أنّ اضافة المادة 03 مكرر إلى الدستور التي تعترف باللغة الأمازيغية كلغة وطنية لا يمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري.

غير أنه بالرجوع إلى الباب الأول من دستور 1996 الذي يحمل عنوان المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري نجد في مادته الثالثة أن "اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية". يفهم من ذلك أنّ اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية الوحيدة، ولا يمكن اضافة لغة وطنية أو رسمية أخرى لأن ذلك يمس بالمركز الدستوري للغة العربية. وبالتالي التعديل الدستوري الذي يعترف باللغة الأمازيغية كلغة وطنية إلى جانب اللغة العربية هو مساس بمبدأ من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها المجتمع الجزائري والمتمثل في وجود لغة وطنية واحدة ووحيدة.

لذلك نعتقد أن المجلس الدستوري لم يَصِب في رأيه وكان من الأجدر عليه أن يعلن أنّ مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري يمس بالمبادئ الأساسية التي تحكم المجتمع، ولا يمكن تمريره وفقا لنص المادة 176 من

¹ رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر.ت.د.م.د المؤرخ في 03 أفريل 2002 يتعلق بمشروع تعديل الدستور. ج ر رقم 22 مؤرخة في 03 أفريل 2002.

الدستور بل لابد من عرضه على الاستفتاء الشعبي عملا بنص المادة 174 من الدستور.

ثانيا: التعديل الدستوري لسنة 2008.

بناء على المرسوم الرئاسي رقم 357-08 المؤرخ في 08 نوفمبر 2008 المتضمن استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه المجتمعتين معا¹، اجتمع البرلمان بتاريخ 12 نوفمبر 2008 بقصر الأمم بنادي الصنوبر تحت رئاسة رئيس مجلس الأمة. بعد قراءة نص مشروع النظام الداخلي لسير البرلمان الذي أعدته اللجنة البرلمانية المشتركة ومصادقة الأعضاء عليه بالأغلبية المطلوبة، أحييت الكلمة لرئيس الحكومة ليقدم مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري. صادق عليه أعضاء البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين بأغلبية أعضائه².

قبل أن يقوم رئيس الجمهورية باستدعاء البرلمان للمصادقة على مشروع التعديل الدستوري، عرضه على المجلس الدستوري للنظر في مدى صحة اللجوء إلى الاجراء المبسط في عملية التعديل، أي دون عرضه على الموافقة الشعبية عملا بنص المادة 176 من دستور 1996. بتاريخ 07 نوفمبر 2008 أصدر المجلس الدستوري الرأي 08/01 أكد فيه أنّ مشروع التعديل الدستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الانسان والمواطن

¹ ج ر عدد 62 المؤرخة في 09 نوفمبر 2008.

² كانت إحصائيات جلسة التصويت كالتالي: عدد الأعضاء الحاضرين: 531. النصاب المطلوب: 399 عضوا. المصوتون بنعم: 500 عضوا. المصوتون بلا: 21 عضوا. الممتنعون: 08 أعضاء.

وحرياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية¹. وبالتالي يمكن عدم عرضه على الشعب شرط أن يصادق عليه البرلمان بثلاثة أرباع أعضاء الغرفتين مجتمعتين معا.

نعتقد أن المجلس الدستوري لم يصب فيما ذهب إليه على أساس أن مشروع التعديل الدستوري يمس بالتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية. فاستبدال مؤسسة رئيس الحكومة بمؤسسة الوزير الأول يمس بتوازن السلطات، فقد كان رئيس الحكومة قبل التعديل يتمتع بصلاحيات واختصاصات دستورية مستقلة عن تلك التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ولا يمكن لهذا الأخير تجاوزها، إلا أنه بعد التعديل وظهر منصب الوزير الأول حُولت اختصاصات رئيس الحكومة إلى رئيس الجمهورية². يضاف إلى ذلك استبدال برنامج الحكومة بمخطط عمل الوزير الأول لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وهو ما يمثل إلغاء لمؤسسة آلية (institution mécanisme) تتعلق بمسؤولية الحكومة أمام الغرفة السفلى. فاستبدال برنامج الحكومة بمخطط عمل الوزير الأول ما هي إلا حيلة سياسية قانونية هدفها اظهار نوع من الارادة للحفاظ على التوازن القائم بين مسؤولية الحكومة وسلطة الحل الرئاسية، واخفاء حقيقة مفادها أن ضبط برنامج الحكومة أصبح صلاحية دستورية لرئيس الجمهورية الذي لا يلزم بعرضه على

¹ رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر.ت.د.م.د مؤرخ في 12 نوفمبر 2008 يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري. ج ر عدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008. ص 08.

² أومايوف محمد. وجهة نظر قانونية حول رأي المجلس الدستوري رقم 01-08 المؤرخ في 07 نوفمبر 2008 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري. المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية. كلية الحقوق. جامعة مولود معمري تيزي وزو. 2010. ص 307 وما يليها.

المجلس الشعبي الوطني للموافق عليه، مما يترتب على ذلك انتفاء المسؤولية السياسية للحكومة وهو أمر لم يستدركه المجلس الدستوري¹.

خاتمة.

يتمتع رئيس مجلس الأمة بشرعية انتخابية ناقصة باعتباره يصل إلى عضوية الغرفة الثانية إما بالانتخاب العام غير المباشر أو عن طريق التعيين من قبل رئيس الجمهورية، مقارنة برئيس المجلس الشعبي الوطني الذي ينتخب انتخاباً عاماً ومباشراً، ويتمتع بشرعية انتخابية حقيقية توازي تلك التي يتمتع بها رئيس الجمهورية. إلا أنه وعلى الرغم من ذلك، يتمتع رئيس مجلس الأمة بمرتبة تعلو تلك التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي الوطني في هرم مؤسسات الدولة، فكان من الأجدر أن يكون رئيس الغرفة الأولى رئيس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، أو على الأقل يكون ذلك بالتناوب بينهما.

لقد أقصى القانون العضوي 99-02 رئيس المجلس الشعبي الوطني من حق استدعاء البرلمان للاجتماع بغرفتيه وحصر هذا الحق بين رئيس الجمهورية ورئيس الغرفة الثانية، إلا أنه من الناحية العملية لم يسبق أن اجتمع البرلمان بغرفتيه باستدعاء من رئيس الغرفة الثانية.

فمنذ اعتماد نظام الثنائية البرلمانية اجتمع البرلمان بغرفتيه أربعة مرات وكانت كلها بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية. اجتمع في سنتي 2003 و2012 من أجل الاستماع إلى خطاب رئيس جمهورية دولة أجنبية في حين لم ينص لا الدستور لا القوانين المنظمة لعمل البرلمان على هذه الحالة. اجتمع كذلك في

¹ نفس المرجع، ص ص 304-305.

سنتي 2002 و 2008 بمناسبة المصادقة على مشروع تعديل الدستوري الذين عرضهما رئيس الجمهورية على البرلمان، وصادق عليهما بالأغلبية المطلقة على الرغم من الانتقادات التي واجهها التعديلين باعتبارهما غير دستوريان. يبين كل ذلك الأزمة التي تتخبط فيه مؤسسات الدولة خاصة البرلمان بغرفتيه بسبب سيطرة وهيمنة السلطة التنفيذية عليه.