

صلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان
كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر
(دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري)

الدكتور: شريط وليد

كلية الحقوق والعلوم

السياسية جامعة البليدة - 02 -
مقدمة.

يكفل الدستور في الدول الديمقراطية حق ممارسة الشعب في تسيير شؤونه ، وتترجم ممارسة هذا الحق إلى مؤسسات دستورية وسياسية من منطلق مبدأ مؤسسة السلطة ، محددًا بذلك اختيارات الشعب وأولوياته المتجاوبة مع طموحاته مراعية المبادئ الأساسية وثوابت الهوية الوطنية.

كما أنه لا يمكن الاستمرار في الحديث عن الانتقال الديمقراطي دون أن نضمن الدستور المقومات الأساسية التي تركز عليها الديمقراطية كما هي محددة في الفقه الدستوري.¹ بإقرار سلطة المؤسسات ذات التمثيل الشعبي الحقيقي وضمان الفصل بين السلطات، والاعتراف بالحقوق والحريات العامة واحترامها و ضمان ممارستها واستقلالية السلطة القضائية، وحماية سيادة القانون.

والإصلاح نعني به تقويم العمل بشقيه الموضوعي والإجرائي بما يجب أن يكون عليه، وفق تطورات المجتمع والمؤسسات الدستورية للدولة مع ضرورة المحافظة على هاته الأخيرة .

ومن منطلق أن المجلس المنتخب - البرلمان - هو قوام وجوهر الديمقراطية الذي لا يتحقق بمجرد النص عليه في متن الدستور بصلاحيات محدودة أو هامشية دون أن تحقق تمثيل حقيقي وفعال. فمن المقومات الأساسية للانتقال إلى ديمقراطية حقيقية، يجب أن تتمتع المؤسسة التمثيلية المنبثقة من إرادة الناخبين بأحكام دستورية تجعل منها برلمانا مراقبا لعمل الحكومة و مسنا لنصوص قانونية. هذه الأخيرة هي أساس البناء التشريعي للدولة.

فصناعة القانون هي ذروة سنام دولة الحق والقانون. ولا يتم ذلك إلا وفق أحكام دستورية محققة لذلك ليتسنى لهذه المؤسسة التجاوب مع الصالح العام . من هنا يتبادر لنا طرح الإشكال التالي : هل الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان التي شهدتها التطور الدستوري الجزائري تتطلب إعادة نظر و إصلاحا أم لا ؟

لمعالجة هذه الإشكالية نقسم دراستنا الى ما هو آت :
المبحث الأول : الإختصاص التشريعي:

يعتبر البرلمان الجهة المختصة بوضع التشريع وهذا الإختصاص يؤول إليه بموجب الدستور. إلا أن البرلمان لم يعد ينفرد بوظيفة وضع القواعد القانونية وذلك بسبب عدم قدرته على حل المشاكل وما اقتضاه ذلك من تدخل للسلطة التنفيذية لسد ثغرات التي تركها نقص الخبرة وانعدام الكفاءة.²

1 - عبد القادر العلمي، أولوية الإصلاح الدستوري، ط1، مكتبة دار السلام للطباعة والنشر، الرباط، المغرب، 2009، ص.11.

2- الخلاف هنا لا يثور حول ثبوت أم نفي مشاركة السلطة التنفيذية للبرلمان فيما له من اختصاص تشريعي، لكن البيت القصيد حول مدى تجاوز المؤسسة التنفيذية لما لها من اختصاص تنفيذي إلى ما هو تشريعي، كما أنه رغم تراجع البرلمان فإنه لا يزال يقوم بدو جد مهم في مجال الوظيفة التشريعية التي تبقى من أهم وظائف الدولة، زيادة على ذلك أن هذا التراجع مرده إلى مبدأ عقلنة العمل البرلماني الذي جاء بها المؤسس الدستوري الفرنسي (دستور 1958)، و أصبحت السلطة التنفيذية وأساسا الحكومة تتقاسم مع البرلمان هذه الوظيفة، و هذا لا يتعارض مع قاعدة سيادة البرلمان في إعداد

الأمر الذي جعل المجال التشريعي للبرلمان محدد أو محصور دستوريا، (مطلب أول)، ضف على ذلك أن حق المبادرة بالقانون مكفول لكلا الطرفين السلطة التنفيذية و البرلمان (مطلب ثان).

المطلب الأول: الإختصاص التشريعي بين التحديد والحصر
من الملاحظ أن تقييد سلطة البرلمان ظاهرة عرفتھا الدساتير الحديثة اقتداء بمبدأ عقلنة العمل البرلماني ومتأثرة بالدستور الفرنسي لسنة 1958، وقد تجلّى ذلك بوضوح في مجال تحديد وحصر المواضيع التي يتدخل فيها البرلمان. إلا أن هذا التأثير اختلف نسبيا من دستور لآخر بحسب الفلسفة السياسية والقانونية التي يعتنقها المؤسس الدستوري.

فبداية بالدستور الجزائري لعام 1963 فقد مكن المجلس الوطني (البرلمان) بأن يمارس اختصاصه التشريعي في المجالين القانوني والمالي دون قيد أو شرط، وبهذا أصبحت سلطة البرلمان غير محددة بنطاق على سبيل الحصر، باستثناء ما ذكر في الدستور بطريقة حصرية.³

هذه المواضيع ذكرت على سبيل المثال وليس الحصر. وما يؤكد ذلك أن المؤسس الدستوري لو أراد تحديد مجال القانون، على سبيل الحصر لانتهى إلى القول بما يلي: "يشرع المجلس الوطني في المواضيع التالية" أو "يشرع المجلس الوطني في المسائل المحددة في الدستور". وتأسيسا على ما تقدم لم تنحصر اختصاصات المجلس الوطني في المسائل المنصوص عليها في الدستور، وإنما امتدت إلى غير ذلك من المواضيع التي تتطلب من النواب تنظيمها بواسطة التشريعات، وعليه كان يشرع المجلس في أي مجال يرى ضرورة لتقنينه سواء بالتنظيم أو التوسيع أو التقييد.⁴

وتجدر الإشارة، أن المؤسس الدستوري الجزائري أتى بهذه المواضيع على سبيل التنبيه لما لها من أهمية وبهذا فعدم التحديد الحصري للمجال القانوني، يؤدي بالسلطة التنفيذية –أساسا رئيس الجمهورية – بأن يشرع في جميع الميادين بمراسيم. حقيقة أن هذا الإهدار للاختصاص البرلماني لا يرجع إلى عدم الفصل بين المجالين (القانوني والتنظيمي)، بل مرده إلى وجود برلمان غير مبسط ولم ينهض بأداء فعلي وفعال و مميز، في مقابل ذلك نقص المبادرة باقتراح قوانين إن لم نقل انعدامها.⁵
فالدستور الجزائري لعام 1963 اتبع الطريقة التقليدية في تنظيم العلاقة بين القانون والتنظيم، وهي القاعدة القائمة على مبدئين أساسيين: الأول خضوع التنظيم للقانون. والمبدأ الثاني عدم تحديد نطاق القانون. وبذلك أطلق سلطة البرلمان وقيد سلطة الحكومة، عملا بأحكام المادة 27 من الدستور التي تنص: "السيادة الوطنية للشعب الذي يمارسها بواسطة ممثليه في المجلس الوطني...". فالقانون يصدر من السلطة التشريعية المعبرة عن الإرادة العامة للأمة، ويرتقي عن التنظيم، وبذلك لا يمكن للتنظيم مخالفته، إذ يستطيع البرلمان أن ينظم كافة الموضوعات عن طريق التشريع، في حين أن التنظيم محدود بطبيعته وهذا هو الوضع الذي كان سائدا في فرنسا قبل دستور 1958.⁶

القانون والتصويت عليه، لأن هذه القاعدة لا تعني الحرية المطلقة والاحتفاظ بالمجال التشريعي والتنظيم، أنظر في تفاصيل ذلك: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة بين النظام السياسي الجزائري-دراسة مقارنة-، دار هومة، الجزائر 2002، ص.104، وسيدي محمد ولد سيد أب، المرجع السابق ص.41؛ وأنظر أيضا: وعقيلة خرباشي العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص.15.

³- أنظر في تفاصيل ذلك: سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 1993، ص.53.
⁴- أنظر: عبدالله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لعام 1963، مذكرة ماجستير، معهد الحقوق والعلم الإدارية، جامعة الجزائر، 1997، ص.96.

⁵- أنظر في تفاصيل ذلك: عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تشريع، فقها)، دار الهدى، الجزائر 2005، ص.83.

⁶- يساهم الفقه الدستوري والإداري بمحاولة إيجاد حد فاصل بين مجال كل من القانون والسلطة التنظيمية معتمدين على أسس ومعايير. فقد جاءت محاولة لتحديد مجال مستقل لكل من التنظيم والقانون قائمة على المعيار الموضوعي وترزعم هذا الرأي العميد "موريس هوريو" وترتبط على ذلك، فكل قاعدة عامة تقضي المساس بالحالة القانونية للأفراد فهي قانون. أما اللائحة فلا تتعلق إلا بإدارة المرافق العامة وتنظيم سيرها الداخلي. إذن فأساس المعيار الموضوعي هو مبدأ الفصل

وفي مجال تقييد وتضييق النطاق الذي يشرع فيه البرلمان، وإطلاق العنان للائحة لم تخرج الدساتير الجزائرية (1976، 1989، 1996) عن هذه القاعدة مثلما جاء في دستور 1963، فقد اتبعت الطريقة الحديثة التي اتبعها المؤسس الدستوري الفرنسي بحصر المواضيع التي يشرع فيها البرلمان تاركا ما يخرج من نطاق التشريع لمجال التنظيم، وبذلك أصبحت المؤسسة التشريعية تمارس اختصاصا تشريعيًا منظمًا بأحكام الدستور.

وعليه فقد جاء دستور 1996 من خلال المادة 122، و(دستور 1989 من خلال المادة 115 المقابلة للمادة 151 من دستور 1976) متأثرًا بالدستور الفرنسي لسنة 1958. وباستقراءنا للمادة 122 نلاحظ أن المؤسس الدستوري نص على أنه "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية"⁷.

ما يلاحظ أيضًا أن المادة 151 من دستور 1976 هي الأخرى تضمنت عبارة "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور" تدخل كذلك في مجال القانون...⁸ والمادة 115 بنصها "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور"، وتدخل كذلك في مجال القانون ما يأتي..."⁹.

وباستقراءنا لتلك النصوص الدستورية، وانطلاقًا من التساؤل حول هل مجال الاختصاص التشريعي محدد على سبيل الحصر أم على سبيل المثال؟ نشير إلى رأيين في هذا الصدد:

- الرأي الأول: مجال القانون محدد وغير محصور

تماشياً مع نصوص المواد الدستورية سألنا الذكر، يمكن القول بأنها ليست المجال الوحيد الذي يشرع فيه البرلمان، وما يثبت ذلك عبارة "يشرع... في المجالات أو الميادين التي خولها له الدستور أو يخصصها له الدستور"، وكان باستطاعة المؤسس الدستوري لو أراد التحديد على سبيل الحصر، لنص بقوله "يشرع البرلمان في المجالات أو الميادين المحددة في هذه المادة أو إلى جانب المواد فإن البرلمان يشرع في المواضيع التالية"، ومما يؤكد هذا الرأي أن المواد السابقة استعملت عبارة "يدخل كذلك في مجال القانون" أو عبارة "كذلك في المجالات التالية" في دستور 1996. هذا وإن دل على شيء فإنما يدل على وجود مجالات أخرى خاصة بالتشريع، أو هناك مواضيع يشرع فيها البرلمان إلى جانب ما ذكرته المواد الدستورية.¹⁰ وعليه فمجال القانون محدد وغير محصور.

- الرأي الثاني: مجال القانون محدد على سبيل الحصر

بحيث لا يجوز للقانون التدخل في الميادين الخارجة عن الموضوعات والميادين التي حددها النص الدستوري (المادة 151 دستور 1976)، (المادة 115 دستور 1989)، (المادة 122 دستور 1996)

بين السلطات، وتجد الإشارة أن أصل هذا المعيار هو الفقه الألماني جلينيك، لاباند. وتعرضت هذه المحاولة لنقد على أساس أن هذا التحديد لا يقيد إلا السلطة التنفيذية ولا يمنع المشرع من اعتداء على مجال التنظيم، كما أن سلطة التنظيم بدورها تمس حقوق وحريات الأفراد بشكل مباشر أو غير مباشر. وجاءت محاولة أخرى تقتضي هدم الحواجز بين مجال القانون واللائحة قائمة على المعيار الشكلي وترزع هذه المحاولة الفنية "كاريه دي مالبرج". وترتبط على ذلك فالفقهاء والتنظيم لا اختلاف بينهما من حيث المضمون ولا يوجد نطاق خاص بهما، وما يميز بينهما المصدر، مرتكزين في ذلك على أولوية القانون على اللائحة، فلا يمكن لهذه الأخيرة أن تقوم بتعديل أو إلغاء قانون. ولم تسلم هذه المحاولة من النقد، فقد عجز هذا المعيار عن تبرير وجود لوائح المستقلة والقائمة بذاتها فقد تصدر دون الحاجة إلى الاستناد إلى تشريع قائم رغم أنها تساعد وتكمل القانون في مجالات لم يتطرق لها. وعلى أساس ذلك، فالاتجاهات السابقة على سنة 1958 في فرنسا أكدت أن القانون يأتي في المكان الأسمى، وأن التنظيم أصله تبعية ومن ثم فإن مجال القانون غير مقيد ومجال اللائحة محدود بطبيعته. في تفاصيل ذلك أنظر: عمرو أحمد حسبو، السلطة اللائحية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة 1995، ص. 64 وما بعدها، وأنظر أيضاً: بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، مطبوعات جامعة الكويت 1990، ص. 42 وما بعدها، عمار عوابدي نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، المؤسسة الجزائرية للطباعة الجزائر 1988، ص. 18، سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط 5، دار الفكر العربي، القاهرة 1984، ص. 431 وما بعدها.

7 - أنظر: المادة 122 من دستور 1996.

8 - أنظر: المادة 151 من دستور 1976.

9 - أنظر: نص المادة 115 من دستور 1989.

10 - أنظر في تفاصيل ذلك: سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، معهد العلوم القانونية، جامعة الجزائر، ص. 208.

(وهذا على أساس أن المادة حددت المجالات على سبيل الحصر، فالتعداد يفيد الحصر وليس على سبيل الذكر. كما أن الدستور أوضح أن المجالات غير المخصصة للقانون تعود للسلطة التنظيمية التي تمارسها السلطة التنفيذية حسب مقتضيات المادة 10/11 والمادة 152 من دستور 1976 والمادة 116 من دستور 1989 والمادة 125 من دستور 1996. وبالتالي فالقانون لا يتدخل في غير المجالات الواردة في النص الدستوري كما أن السلطة التنفيذية لا يمكن أن تتدخل في مجال القانون، كما لا يمكن أن تصدر قوانين (بمفهومها الشكلي) في مجالات خارجة عن اختصاصها التشريعي، وإذا حدث تدخل فيكون عن طريق التنظيم.¹¹

و بمقارنة المادة 151 من دستور 1976، والمادة 115 من دستور 1989، والمادة 122 من دستور 1996، نلاحظ أن مجال القانون في الدستور الحالي اتسع نوعا ما ليشمل 30 مجالا بدل 26 مجالا في ظل دستوري 1976 و1989.

إلى جانب ذلك، فقد أورد المؤسس الدستوري الجزائري عبارات ومصطلحات مثل "أساسي" و"النظام" و"النظام العام" و"القواعد" و"القواعد العامة" و"الشروط" و"الضمانات" فهي كلمات غير واضحة المعالم لصعوبة التمييز بين النظام العام والنظام وبين ما هو أساسي وغير أساسي. وهذا ما يؤثر أيضا عند التفسير والتأويل ويؤدي بالمجلس الدستوري إلى التدخل وبالفصل إما بتقييد مجال أو بتوسيع المجال.¹²

وعليه، فإن هذا التنوع الاصطلاحي، الذي جاء به المؤسس الدستوري مقصود ليميز بين المسائل التي تدخل في مجال القانون ولا يجوز لغيره تنظيمها والتشريع فيها.¹³ بمعنى لا يمكن للتنظيم التدخل فيها فهي مجال محتجز للقانون فقط، والمسائل التي يقتصر دور القانون فيها على تحديد المبادئ والأطر العامة تاركا التفاصيل والجزئيات للسلطة التنفيذية إما بالتكاملة أو بالتنفيذ، وهذا ما يفسر أنه إجازة ضمنية من المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية بأن تقتحم هذه المسائل.

ولهذا فالدساتير الجزائرية (1976، 1989، 1996) أكدت مبدأ الإطلاق بدل التقييد عن طريق اقتصار مهمة التشريع على وضع القواعد والمبادئ العامة في كثير من المواضيع. مثلا الفقرات (2، 5، 6، 8، 16، 17، 18، 19، 20، 22، 23، 24، 27) من المادة 122 من دستور 1996.¹⁴

¹¹- في تفاصيل ذلك أنظر: أحمد وافي و بوكر إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر 1992، ص. 277/276 وأنظر أيضا:

Du monocephalisme dans le régime politique Algérien (deuxième "TALEB, TAHER partie) R.A.S.J.E.P, V28, N04, 1990. p.737-751.

¹²- في ظل دستور 1976 لم يأخذ المؤسس الدستوري بمبدأ الرقابة الدستورية للقوانين أي غياب آلية المجلس الدستوري، وعليه فمهمة ضمان احترام الدستور أنيطت لرئيس الجمهورية بموجب الفقرة الثالثة للمادة 11 وهو "حامي الدستور" والتي أصبحت في متن المادة 104 بعد تعديل 03 نوفمبر 1988. لكن الدستور لم يبين آليات الحماية، وما هو مبين في الدستور من آلية الضمان لاحترام الدستور هو طلب قراءة ثانية (ممارسة حق اعتراض) بموجب المادة 155، خاصة أن المشرع خاضع للميثاق وليس للدستور. أي لا يوجد مبدأ سمو الدستور، وهذا عملا بالمادة 2/127 التي تنص "يستلهم المجلس الشعبي الوطني في نشاطه التشريعي مبادئ الميثاق الوطني ويطبقها"، وأنصت المادة 06 "الميثاق الوطني هو المصدر الأساسي لسياسة الأمة وقوانين الدولة"، في تفاصيل ذلك أنظر: بوكر إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر ص. 114 وما بعدها.

¹³- هل استخدم هذا التنوع الاصطلاحي بهدف تجنب التكرار أم كل صيغة يراد بها معنى معين يمكن أن نقول أنه قيد أفقي عمله على عمل البرلمان. فيجب أن يكون عمله في شكل قواعد عامة ونظام، شروط، أي وضع للخطوط العريضة على ترك التفاصيل والجزئيات لاختصاص السلطة التنفيذية، في تفاصيل ذلك أنظر: عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص. 18.

¹⁴- تقييد سلطة البرلمان قد يكون بواسطة النص الدستوري مثال فرنسا، الجزائر، وقد يكون بواسطة تغييرات المحاكم المختصة والتي ترجح عادة كفة السلطة التنفيذية مثال الولايات المتحدة الأمريكية، غير أن اتجاه المجلس الدستوري بعد السبعينيات تحول لصالح السلطة التشريعية في قضية تكوين الجمعيات. فأصبح الحافظ والمحامي والمنع للحقوق الأساسية التي جاءت في الدستور على حد تعبير الأستاذ (Capelletti)، في قضية السيدة Madame

والملاحظ من خلال التطور الدستوري الجزائري أنه يتجه إلى توسيع مجال تدخل البرلمان، فمن خلال المواد السابقة نجد على الرغم من نقل مجمل ما ذكر في المادة 151 إلى المادة 115، ومن هذه الأخيرة إلى المادة 122 إلا أنه ألغيت عبارة العامة من بعض البنود مثال (6، 7، 9، 10) من المادة 151 دستور 1976، البند 18 من المادة 151 (المقابل للبند 14 من المادة 122 دستور 1996، والبند 15 من المادة 115 دستور 1989)، (المقابل للبند 15 من المادة 122 دستور 1996، والبند 16 من المادة 115 دستور 1989)، وإن كان حذف لبعض المسائل التي لم تعد متبناة كتحديد سياسة التربية وسياسة الشباب إضافة إلى إدخال مواضيع هامة ضمن مجالات القانون كانت في السابق غير مخصصة له بموجب المادة 122 دستور 1996 وهي:

- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيف العمومي.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني، استعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- إنشاء فئات المؤسسات.

على أن البرلمان بإمكانه أن يتحرر من القيود التي تفرض عليه من خلال وضع القواعد العامة أو الأسس العامة دون الدخول في الجزئيات. ويتحرر على الأقل من القيد الأفقي.

وتجدر الإشارة، أنه رغم تحديد مجال اختصاص البرلمان إلا أن البرلمان بإمكانه أن يشرع في غير الميادين المحددة في النص الدستوري الذي عدد اختصاصاته. ففي ظل دستور 1976، كان المشرع هو الذي يتكفل بتحديد طرق انتخاب النواب، وعددهم وشروط قابليتهم، والقيود وحالات التنافي مع شروط العضوية، والاستقالة والاستخلاف طبقاً للمواد: 130، 135، 140، 143. وهذا ينفي العلاقة مع المادة 10/151 التي جاءت بعبارة القواعد العامة المتعلقة بنظام الانتخابات. وعليه لا ينحصر دور المجلس الشعبي الوطني في الاختصاصات المحددة، بل يمتد إلى كل موضوع يتطلب الدستور تنظيمه بقانون.¹⁵ بمعنى أنه حسب اعتقادنا أن المجال محجوز لصالح من البرلمان.

وأيضاً في ظل دستور 1989، فالمشرع هو الذي كان يتكفل بوضع القواعد المتعلقة ب: العلم الوطني، خاتم الدولة، النشيد الوطني (المادة 05)، وأيضاً يحدد الأملاك الوطنية وتسييرها (المادة 18)، ونزع الملكية للمنفعة العامة (المادة 20)، وأيضاً قانون المتعلق بكيفيات الانتخاب وشروط قابليتهم وحالات التنافي، الاستقالة والاستخلاف (المادة 97، 101، 100، 102، 106، 109) والمجالات الخارجة عن المادة 115 عديدة، فالتفصيل الوارد في هذه النصوص ينفي ربط المواد بالمادة 115 ويتوسع بذلك مجال القانون.¹⁶

ونفس الشيء بالنسبة لدستور 1996، فالمشرع يتكفل بوضع القواعد المتعلقة بالملكية العامة (المادة 17)، الأملاك الوطنية (المادة 18)، التجارة الخارجية (المادة 19)، إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة (المادة 20)، شروط التعويض عن الخطأ القضائي (المادة 49)، صلاحيات مجلس

David بتاريخ 10/04/1974 بأن فرنسا قفزت منذ 1958 إلى 1971 فقرة مخالفة للأنظمة العربية لكنها تراجعت وعادت إلى ما هي عليه تلك الأنظمة، في تفاصيل ذلك أنظر: سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص. 205.

¹⁵- أنظر: المواد: 130، 135، 140، 143، من دستور 1976.

¹⁶ أنظر: المواد: 05، 18، 20، 29، 38، 43، 44، 2/85، 2/46، 3/52، 2/61، 64، 65، 3/68، 97، 100، 101، 102، 106، 109، 110، 138، 140، 144، 146، 148، 160، من دستور 1989.

المحاسبة(المادة170) وغيرها.¹⁷ فهذه المواد ليست لها علاقة أو ارتباط فيما بينها والبنود الواردة في متن المادة 122 من الدستور.

زيادة على ذلك، فهناك مسائل ومواضيع مرتبطة بالنص الدستوري المحدد لاختصاص البرلمان خاصة فيما يتعلق بحماية حقوق الأفراد وحريةهم الشخصية، وموضوع الجنسية وشروط اكتسابها وإسقاطها، وكذا المتعلقة بحماية الأشخاص الأجانب المقيمين بالتراب الوطني، وحقوق العامل، وموضوع الضريبة، وغيرها...، فهذه البنود والمواد الدستورية متقاربة إلى حد بعيد في مضمونها. وهذا يؤكد حتمية الاتصال الدال على أن الاختصاص التشريعي يمتد إلى مواضيع يتطلب الدستور تنظيمها بموجب القانون¹⁸، من هنا يمكن القول أنه:

- قد لا يتعدى البرلمان حدود ونطاق وضع القواعد العامة تاركا التفاصيل والجزئيات للسلطة التنفيذية.
- قد يتعدى البرلمان حدود نطاق مجاله، وينظم موضوعات ومسائل غير مرتبطة بمجاله نظرا لأن الدستور يتطلب تنظيمها بقانون وهنا يحدد الجزئيات والتفاصيل.
- قد يشرع البرلمان في مواضيع جاءت بمواد الدستور الأخرى، نتيجة لارتباطها وتقاربها من الميادين المخصصة له.

وفي ضوء الاتجاه الذي أحدثه دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لعام 1958 القاضي بتحديد وحصر مجال القانون في نطاق محدد¹⁹، نتساءل حول ما بقي للسلطة التشريعية من مجال، أم انحصر

17- أنظر: المواد: 17، 18، 19، 20، 30، 40، 42، 49، 170، من دستور 1996.

18- مثال ذلك: (المواد 43، 44، 48، 68، 69، 50، 51...) منذ دستور 1976 تقابل البنود (4، 17، 5، 1، 7) من المادة 151 من دستور 1976 المتعلقة بموضوع الجنسية، الضريبة، الأجانب، حقوق الأشخاص وحريةهم، قواعد قانون الجزائر والإجراءات، المواد(29، 52، 61، 64، 43، 44) من دستور 1989 تقابل البنود (4، 19، 15، 5، 1، 7) المتعلقة بموضوع الجنسية، حقوق العامل، الضريبة، الأجانب حقوق الأشخاص وحريةهم، والقانون الجزائي وإجراءات جزائية، المواد(30، 55، 64، 67، 45، 46) من دستور 1996 تقابل البنود(4، 18، 13، 5، 1، 7) المتعلقة بموضوع الجنسية، حقوق العامل، الضريبة، الأجانب، حقوق الأشخاص وحريةهم والقانون الجزائي والإجراءات الجزائية

19- أحدث دستور 1958 الفرنسي تغييرا جوهريا في موضوع مجال القانون واللائحة فبعد أن كانت العلاقة قائمة على أساس: أولا: خضوع اللائحة للقانون، وثانيا: عدم تحديد نطاق القانون، إذ يستطيع المشرع أن ينظم كافة الموضوعات عن طريق التشريع وله السيادة في ذلك، لكن الدستور حدد اختصاص البرلمان في موضوعات معينة على سبيل الحصر وغدت اللائحة هي الأصل في التشريع والقانون وهي الاستثناء، وعليه فقد جاءت المادة 34 محددة للمسائل التي ينظمها ويقررها القانون وهي مسائل تؤدي باحتجازها للقانون. وما يلاحظ أن هذه المادة ميزت بين طائفتين من الموضوعات: **الطائفة الأولى**: وهي الموضوعات التي يختص القانون بتنظيمها عن طريق وضع ما شاء لها من القواعد القانونية التي تخصها، وهي المتعلقة بالحقوق المدنية والضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة، الجنسية، وحالة الأشخاص وأهليتهم والنظم المالية للزواج والتركات، تحديد العيابات والجنح والعقوبات المقررة لها، تحديد وعاء الضريبة بمختلف أنواعها، نظام الانتخابات، تأميم المشروعات وتصل الملكية من قطاع عام إلى قطاع خاص وتحديد أهداف النشاط الاقتصادي أي البنود من 1 إلى 8 من المادة

الطائفة الثانية: وهي موضوعات يقتصر القانون فيها على وضع المبادئ الأساسية والمتعلقة بتنظيم الدفاع، الإدارة الحرة للهيئات المحلية، التعليم، حماية البيئة، نظام الملكية، التشريع المتعلق بالعمل أي البنود من 9 إلى 14 من المادة بالإضافة إلى أن هناك نصوص دستورية، استلزمت تدخل البرلمان عن طريق القانون، كالعقوبات(المادة66) النظم الخاصة بأقاليم ما وراء البحار(المادة74)، المعاهدات(المادة53)، قوانين أساسية(المادة46)، إدارة الهيئات الإقليمية وإدارة شؤونها(المادة72).

هذه المادة تضمنت عبارة الضمانات الأساسية والمبادئ الأساسية مما يثير مشكلة التفرقة بين ما هو أساسي أو غير أساسي وما يؤدي ضد أمن خلافات بين مجلس الدولة والمجلس الدستوري خاصة إذا ازداد الأمر تعقيدا و اختلف المجلسان حول التكييف خاصة أن قرارات المجلس الدستوري نهائية وملزمة(المادة62 من الدستور) ، فالخلاف إذا ما طعن أمام مجلس الدولة بمناسبة بعض اللوائح التي لم تكن مثار تدخل المجلس الدستوري مما يؤدي إلى تضارب قضائي.

الدور في المسائل المحددة في المواد السابقة، والتي يطلق عليها اسم مجال القانون العادي، أم هناك إمكانية أخرى للبرلمان يسهم من خلالها في إطار اختصاصه التشريعي؟. والجدير بالإشارة، أن الدساتير السابقة على دستور 1996 لم تتضمن أي إشارة إلى هذه القوانين. فدستور 1996، اعتنق فكرة القوانين العضوية لأول مرة في تاريخ بالدسترة الجزائرية، وحدد مجالاتها على سبيل الحصر.

فقد جاءت المادة 123 من الدستور بما يلي "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها.
- نظام الانتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي
- القانون المتعلق بالأمن الوطني..."

ويستنتج من محتوى هذه المادة أن هناك مجالات أخرى وهذا ما توحى إليه عبارة " إضافة إلى المجالات لمخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور..." وباستقراننا لأحكام الدستور وجدنا مجالات متعلقة بـ:

- تحديد كفاءات وشروط تطبيق المادة 89 من الدستور في حالة وفاة أحد المترشحين للرئاسة في الدور الثاني (المادة 89 من الدستور).
- تنظيم حالة الحصار والطوارئ (المادة 92 من الدستور).
- تحديد كفاءات انتخاب النواب وكفاءات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم وشروط قابليتهم للانتخاب وحالات التنافي (المادة 103 من الدستور).
- تحديد الحالات التي يقبل البرلمان استقالة أحد أعضائه.
- تحديد شروط استخلاف عضو البرلمان في حالة شغور مقعده (المادة 12 من الدستور).
- تنظيم غرفتي البرلمان وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (المادة 115 120 من الدستور)
- تنظيم المحكمة العليا، ومجلس الدولة، محكمة النزاع، عملهم واختصاصاتهم (المادة 153 من الدستور).
- تحديد تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته (المادة 157 من الدستور).
- تحديد تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها الإجراءات المطبقة أمامها (المادة 158 من الدستور).

وعليه فهذه المواضيع الدستورية هي وحدها التي تجيز تنظيمها بواسطة قوانين عضوية، وتحدد مجالاتها على سبيل الحصر. أي أن دائرة القوانين العضوية في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 محدد ب 11 مادة فقط.²⁰ وفقا لـ : 16 موضوع تعتبر كلها تكملة لأحكام الدستور في المجالات

في تفاصيل ذلك أنظر: عمرو أحمد حسبو، المرجع السابق، ص. 69 وما بعدها؛ وأنظر أيضا: أندريه هوريو، المرجع السابق ص. 467 وما بعدها.

²⁰ للإشارة في ظل الدستور الفرنسي لسنة 1958 فإن مجال القوانين العضوية يتعلق بـ:

- انتخاب رئيس الجمهورية (المادة 06 من الدستور).
- تحديد الوظائف الأخرى لرئيس الجمهورية التي يتم التعيين فيها في مجلس الوزراء وكذا الشروط التي بموجبها يتم تفويض سلطة التعيين لرئيس الجمهورية (المادة 13)، من الدستور.
- تحديد الشروط التي في إطارها يتم تعويض لأصحاب التعهدات النيابية (المادة 23 من الدستور).
- تحديد أعضاء كل جمعية من حيث العدد وعلاوتهم وشروط قابليتهم للانتخاب وحالات التنافي (المادة 25 من الدستور).
- وكالة أو تفويض التصويت في البرلمان (المادة 27 من الدستور).

الدستوري الهامة والمحجوزة لها، من حيث التعبير والتوضيح لهذه الأحكام والتنظيم، وتوفير شروط وظروف وعناصر التكيف والملائمات السياسية والاقتصادية. كما أنها تحافظ على التوازنات الأساسية للسلطات من حيث ضبطها وتنظيمها وتحديد العلاقات فيما بينهم، دون الخروج عن روح الدستور. وبهذا ينشأ الطابع التكميلي للقوانين العضوية.

- المطلب الثاني : صاحب الإختصاص التشريعي (المبادرة التشريعية - تحكم أم تفوق ؟):
تعرف المبادرة التشريعية على أنها: "حق إيداع مشروع واقتراح نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل مناقشة والتصويت عليه من قبل البرلمان، وهي حق للسلطتين التنفيذية والتشريعية، غير أن تسمية النص المقدم من قبل السلطتين يختلف فإذا قدم من قبل السلطة التنفيذية يسمى مشروع قانون "projet de loi"، أما إذا قدم من السلطة التشريعية فيسمى اقتراح قانون "Proposition de loi". وعليه سنتطرق في هذا المطلب إلى المبادرة الحكومية أولاً، ثم المبادرة التشريعية ثانياً.

- أولاً: المبادرة الحكومية (تحكم وتفوق) :
أسند المؤسس الدستوري الجزائري حق المبادرة بمشاريع القوانين إلى الوزير الأول. فقد جاءت المادة 113 من دستور 1989 لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين "المقابلة للمادة 1/119 من دستور 1996 والتي نصت هي الأخرى على: "لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين". والملاحظ أنه في ظل دستور 1989، اشترط قبل إيداع المشروع إلى مكتب المجلس عرضه على مجلس الوزراء، عملاً بأحكام المادة 3/113 من الدستور، ثم يقدم مشروع القانون لمكتب المجلس الشعبي الوطني.

ولقد إستقر التطور الدستوري الجزائري في هذا الصدد على عرض المبادرة بمشروع القانون على مجلس الوزراء، وأخذ رأي مجلس الدولة والجدير بالذكر هنا، أن المؤسس الدستوري وظف عبارة يعرض "présenté"، ولم يوظف عبارة تداول "Délibéré"، مثلما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي²¹. والغرض من ذلك أن يطلع رئيس الجمهورية على مشاريع القوانين لأنه يتراًس مجلس الوزراء²² ويعطي رأيه فيها. وهذا يعتبر إدخالاً لرئيس الجمهورية في تحضير مشروع قانون الحكومة، ولكي يحاط به علماً.

- توضيح وتكميل أحكام المادة 34 المحددة لمجال البرلمان (المادة 48 من الدستور).
- شروط التصويت على قانون المالية (المادة 47 من الدستور).
- تنظيم وسير المجلس الدستوري والإجراءات المتبعة (المادة 63 من الدستور) وحالات التناهي مع العضوية فيه (المادة 57).
- تنظيم المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته (المادة 65 من الدستور).
- تنظيم المحكمة العليا (المادة 67).
- تنظيم محكمة العدل للجمهورية (شروط تطبيق المادة 68)، (المادة 68 من الدستور).
- تكوين المجلس الاقتصادي والاجتماعي وقواعد عمله (المادة 71 من الدستور).
- تنظيم الجماعات الإقليمية (المادة 72 من الدستور).
21- تنص المادة 2/39 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على "تتم المداولة حول مشاريع القوانين في مجلس الوزراء بعد أن أخذ برأي مجلس الدولة...".
Les projets de loi sont délibères en conseil des ministres après avis du "Art 39/2
"tat.. Éconseil d
22- تنص المادة 4/74 من دستور 1989 المتعلقة بسلطات وصلاحيات رئيس الجمهورية "يرأس مجلس الوزراء"

وإن كان العارف بالصياغة الدستورية يجد أن عبارة "يعرض" بمعنى أن المشروع خاضع لرغبة رئيس الجمهورية، ويعدل حسب نظرته وتوجيهاته.²³ ثم بعد ذلك يقدم مشروع القانون لمكتب المجلس باسم رئيس الحكومة، ويكون مرفقا بالمستندات والوثائق المتعلقة به.²⁴ ثم يعرض على اللجنة المختصة التي لا يجوز أن تجتمع أثناء انعقاد جلسات المجلس، إلا لغرض المداولة في مسائل تتطلب دراسة مستعجلة.²⁵

وفي هذه الحالة تستدعي اللجنة بناء على رؤسائها أثناء الدورة، وبين الدوريتين بناء على طلب رئيس المجلس. ويمكن أن يستدعيها كلما رأت الحكومة ذلك.²⁶ كما يمكن للجنة أن تستدعي نوابا سابقين أو أشخاصا ذوي كفاءة، وخبرة لأداء مهامها.²⁷ كما يمكنها أن تطلب من رئيس المجلس عرض مشروع على لجنة دائمة أخرى لتبدي رأيها فيه،²⁸ أو تطلب تعيين مندوبين عن لجنة أو عدة لجان للمشاركة.²⁹

وبعد الانتهاء من دراسة مشروع الحكومة تقدم اللجنة تقريرها الذي يعرض على المجلس. لكن هذا التقرير قد يكون تمهيديا، نظرا لأنه يودع على النواب، وبإمكانهم إدخال تعديلات أو تقديم مقترحات خلال خمسة أيام الموالية، وثلاثة أسابيع من تاريخ استلام التقرير فيما بين الدورات.³⁰

إلا أنه عمليا، يتم إعداد المشروع من طرف الوزارة المعنية، أو لجنة خاصة تنشأ لهذا الغرض، ثم تعرض المشروع على رئاسة الحكومة، التي توزعه على مختلف الوزارات لأخذ رأيها وملاحظاتها في المشروع. ثم يعرض هذا الأخير على مجلس الحكومة لدراسته وإثرائه. ثم يعرض بعدئذ على مجلس الوزراء مع إرفاق المشروع بعرض الأسباب والوثائق الضرورية.³¹

إضافة إلى اشتراط عرض المشروع الحكومي على مجلس الوزراء، فالمؤسس الدستوري الجزائري ذهب إلى أبعد من ذلك، واشترط أخذ رأي هيئة قضائية - مجلس الدولة- بشأن المشروع الحكومي في ظل دستور 1996.³²

²³- أنظر في تفاصيل ذلك : وليد شريط، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص.13، أحمد وافي و بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، مرجع سابق، ص.92، عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.133.

²⁴- أنظر: المادة 155 من قانون رقم 89-16، المؤرخ في 11 ديسمبر 1989 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، ج ر، عدد 52 .

²⁵- أنظر: المادة 44 من لائحة المجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 11 ديسمبر 1989 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ج ر، عدد 52 .

²⁶- أنظر: المادة 42 من لائحة المجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 11 ديسمبر 1989.

²⁷- أنظر: المادة 50 من لائحة المجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 11 ديسمبر 1989.

²⁸- أنظر: المادة 53 من لائحة المجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 11 ديسمبر 1989.

²⁹- أنظر: المادة 54 من لائحة المجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 11 ديسمبر 1989.

³⁰- أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.369.

³¹- أنظر في تفاصيل ذلك : واحد وافي وبوكرا إدريس، المرجع السابق، ص.279.

³²- تبنى دستور 1996 أسلوب القضاء المزدوج وأشار إليه في مادة 1/152 التي تنص على " يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية بالإضافة إلى هيئات قضائية دنيا (محاكم إدارية) بجانب القضاء العادي أي مع إبقاء الجهات القضائية الممثلة في المحاكم العادية والمجالس الإدارية والمحكمة العليا ، مع العلم أن هذه الهيئة -مجلس الدولة تحت وصاية السلطة القضائية فقد جاءت المادة 2 قاع 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وينظمه- عمله المؤرخ في 20 ماي 1998 ج عدد 37 . لكن ما يلاحظ أن مجلس الدولة هيئة قضائية جديدة من حيث تسميتها لكن من حيث موضوعها لا نعتقد ذلك نظرا لأن مهمتها في هذا المجال موروثه من الغرفة الإدارية للمحكمة العليا (نشابه كبير بين المادة 277، 274 من ق ا م والمادتين 9 و10 من قاع 1/98) باستثناء توسيع مجال القرارات حيث أصبح ينظر في دعاوي الفاء فهي مشروعية الصادرة في هيئات العمومية الوطنية والمنظمات الهيئة الوطنية أم من ناحية الاختصاص

وعليه فقد جاءت المادة 119 بنصها على "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني"
وعملا بأحكام المادة 04 من القانون العضوي 01/98 والمادة 03 من المرسوم التنفيذي 261/98.³³ يتم إرسال مشروع القانون وجميع عناصره المحتملة من الأمانة العامة للحكومة إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة، لأخذ رأي هذا الأخير.

ومهما يكن، فإن رأي المجلس الدستوري ضيق الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، وهو مسلك لا يتسع مع ما هو سائد في الأنظمة المقارنة التي تأخذ بالازدواجية القضائية ويوجد بها مجلس الدولة، حيث يمتد الاختصاص إلى المجال الإداري (مراسيم، قرارات الوزارية)، وهذا الموقف عبر عنه تقرير اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة سنة 2000 حينما احتكر المجلس الدستوري لنفسه حق تحديد اختصاصات استشارية أخرى لم تنص عليها أحكام المادة 119. هذا التغيير محل نظر، وغير مقنع، ولا يستند إلى أي حجة.³⁴

وفي هذا الصدد، يرى الأستاذ عبد الرزاق بن زوين أن مصطلح المشاريع التي جاءت به المادة 12 من القانون العضوي 01/98 بنصها: "يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 04 أعلاه، ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية"، هو مصطلح واسع وما المقصود منه، علما أن المادة 04 من نص القانون السابق ذكرها لم تمنحنا إجابة على السؤال المطروح.³⁵

لكن ما نلاحظه أن رأي المجلس الدستوري بتعديل المادة 04 من القانون العضوي هو رأي صائب لموافقته المادة 119 من الدستور، لكن الخلل حسب رأينا أن المادة 153 من الدستور نصت على أنه: "يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا، ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم الأخرى" نتساءل هنا ما المقصود بعبارة اختصاصاتهم الأخرى قضائية أم الاستشارية أم معاً؟³⁶

وما يتبادر للذهن هو مامدى إلزامية الرأي الاستشاري لمجلس الدولة ؟ بمعنى هل المشروع الجديد المقترح من قبل مجلس الدولة ملزم للحكومة أم لا ؟
والملاحظ أن المفيد من عبارة المادة 119 من الدستور في فقرتها الأخيرة والتي تنص على "تعرض مشاريع القوانين بعد الأخذ برأي مجلس الدولة..."، نجد أن استشارة مجلس الدولة بخصوص مشاريع القوانين هي استشارة إلزامية على أساس أن زيادة حرف جر في غير محله هو حرف "الباء" ومن شأنه

الاستشاري لكن المجال الذي حدده غير فعال ، أنظر في تفاصيل ذلك: رشيد خلوفي ، مقال حول مجلس الدولة، مجلة إدارة، مجلد 1، العدد 1، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1999، ص 51 وما بعدها.

³³-أنظر: المرسوم التنفيذي 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لأشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة ج ر عدد 04 الصادرة بتاريخ 30 أوت 1998.

³⁴- أنظر في تفاصيل ذلك : محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة 2004، ص 184.

³⁵-أنظر: عبد الرزاق زوين، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة ولادة كاملة ومهمة مبتورة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص 25.

³⁶ في هذا الإطار جاء في رأي المجلس الدستوري السابق رقم 06/ر ق ع/م د/98 المؤرخ في 19 ماي 1998 أن المؤسس الدستوري بتحويل المشرع تحديد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بموجب قانون عضوي، كما ورد في ذلك المادة 153 من الدستور كان يقصد ترك المجال للمشرع لتحديد اختصاصات قضائية فقط أخرى في إطار الفصل الثالث من الدستور الوارد تحت عنوان: "السلطة القضائية" واعتبارا أن الاختصاصات الاستشارية التي أقرها المؤسس الدستوري على سبيل الحصر تتعلق بمشاريع القوانين دون سواها التي تعرض وجوبا على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء طبقا للمادة 119 (الفقرة الأخيرة) من الدستور.

أن يغير مغزى الهدف فيتحول الرأي المذكور من رأي بسيط تستنير به الحكومة، أي رأي موافق أو مطابق ، فإذا كان الأول طلبه إجباريا كإجراء شكلي لتمرير القانون إلى البرلمان، فإنه غير ملزم للحكومة بل تستأنس به. أما الثاني بإدخال حرف الباء فهو رأي ملزم ، يجب على الحكومة طلبه والأخذ به، وإلا شاب مشروع القانون الذي ستقدمه للمجلس الشعبي الوطني عيب الشكل: والحقيقة أن المقصود هنا هو ما جاء في المادة بالصياغة الفرنسية.³⁷ فهو يستعمل عبارة "Après AVIS"، وترجمتها الصحيحة باللغة العربية "بعد رأي"، ومن هنا نكون أمام رأي بسيط غير مطابق ولا تلتزم به الحكومة . وبالطبع الأصل هو النص المحرر باللغة العربية، وعليه فرأي مجلس الدولة الجزائري رأي مطابق يفرض على الحكومة إتباعه.³⁸

وتجدر الإشارة، أنه بالنظر إلى الحيثية الثانية في رأي المجلس الدستوري رقم 06 د/م د/98 المؤرخ في 19/05/1998 ، وهو يعد تعليل رأيه للمادة 04 من القانون العضوي 01/98 يتأكد لنا أن استشارة مجلس الدولة هي ملزمة بالنسبة للحكومة وذلك في قوله: "واعتبارا أن الاختصاصات الاستشارية... تتعلق بمشاريع القوانين دون سواها، التي تعرض وجوبا على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها قبل عرضها..." فالاستشارة وجوبية قبل إيداع رئيس الحكومة مشروع القانون، وفي غير ذلك يكون قد خالف قاعدة شكلية جوهرية دستورية يمكن أن يعرض النص لعدم دستوريته إذا ما تم إخطار المجلس الدستوري إذا كان موضوعه قانون عادي نظرا لأن الرقابة وجوبية في القوانين العضوية عملا 123 في فقرتها الأخيرة.

وإن كانت، المادتين 04 و12 من القانون العضوي 01/98 لا تفيدان البتة الصفة الإلزامية للاستشارة، وهذا بالرجوع إلى الألفاظ العامة التي حررت بها، وكان على محرر هذه المرجعية أن يستمد حكم المادتين السابقتين من القاعدة الدستورية تطبيقا لقاعدة تدرج القوانين.³⁹ ومن هنا يمكن القول أن استشارة مجلس الدولة هي إجبارية من حيث طلبها والعمل بها أي استشارة إجبارية متبوعة بالرأي الواجب إتباعه. ولكن ما نصطدم به حقيقة تصريح الأستاذ الدكتور عبد الرزاق زوينة المستشار السابق لمجلس الدولة، فيما يخص إلزامية الحكومة بالأخذ برأي مجلس الدولة بالآتي "إذا كان الأخذ برأي مجلس الدولة إلزاميا، فإنه في نفس الوقت مجرد من كل صفة تنفيذية، بمعنى أن الجهة المخطرة يمكنها أن تتحلل منه، فلها حرية الاختيار بأن تأخذ به كليا أو جزئيا أو تطرحه جانبا" وأضاف أيضا " وإذا كانت آراء مجلس الدولة غير ملزمة، فإن الحكومات في الأنظمة المقارنة تأخذ بها لأنها تتضمن الرأي القانوني لأعلى هيئة استشارية"⁴⁰.

ثانيا : المبادرة البرلمانية :

في ظل دستور 1996، وأمام تبني نظام المجلسين (المجلس الشعبي الوطني ،مجلس الأمة) قضت المادة 1.2/119 ب: " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا)

وعليه فالمؤسس الدستوري الجزائري مازال مصرا ومؤكدا على حتمية أسلوب الاقتراح الجماعي، لكن نتساءل عن منح حق الاقتراح هل هو للغرفة الأولى أم الثانية أم معا؟. إن هذا التساؤل يطرح عند تصفح مواد الدستور وخاصة نص المادة 98 القاضية ب: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه "

³⁷- أنظر: عزوي عبد الرحمان ،آليات تنظيم العملية التشريعية طبقا لأحكام الدستور والقانون العضوي 99-02 لسنة 1999 المتعلق بتنظيم العلاقة بينية لغرفتي البرلمان والحكومة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق ،جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، رقم 2006،04،ص.19.

³⁸- أنظر في تفاصيل ذلك : بن جلول مصطفى، المرجع السابق،ص.122.

³⁹- أنظر: عبد الرزاق زوينة،المرجع السابق ص.30.

⁴⁰- المرجع السابق، ص.20 وما بعدها.

وإذا كان هذا النص غامضا إلا أن الدستور ميز في مواطن عديدة بين التشكيليتين باستعمال كلمتي النواب والأعضاء. ومن هنا أوجد المفارقة بين الغرفتين بمقتضى أحكام المواد 103 إلى 112 من الدستور.⁴¹ وبذلك فإن أعضاء مجلس الأمة ليس لهم الحق في المبادرة بالتشريع، فلو أراد المؤسس الدستوري عقد الاختصاص لكلا الغرفتين لتضمنت المادة 119 عبارة "لكل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان على السواء حق المبادرة بالقوانين".

وربما تفسر نية المؤسس الدستوري الجزائري بأنه أراد نظام بيكاميرالي غير متساوي، إذ أن إحدى الغرفتين تحتكر العمل البرلماني وعادة ما تكون الأولى نظرا لأنها متأتية بالانتخاب المباشر⁴²، لسبب حداثة التجربة البيكاميرالية والخوف من تعقد الإجراءات (نظام الذهاب والإياب)، (La navette) المعقد. ولذا كان من المستحسن توفير شروط أفضل لنجاح التجربة من خلال تبسيط المسألة ولو مرحليا، وكسب الحد الأدنى من التجربة في التعامل مع نظام الغرفتين.⁴³

وبالرجوع إلى المادة 119 من الدستور، نجد أن المؤسس الدستوري لا زال محافظا على أسلوب الاقتراح الجماعي والتقييد العددي بـ 20 نائبا، مع اشتراط إرفاق الاقتراح بعرض أسبابه، وتحرير نصه في شكل مواد،⁴⁴ وألا يكون نظيرا لمشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان، أم تم سحبه، أو رفضه من أقل من اثني عشر شهرا.⁴⁵ كما يجب تبليغ اقتراح القانون المقبول من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني إلى الحكومة لتبدي رأيها فيها خلال أجل لا يتجاوز شهران. وإذا لم تبد رأيها عند انقضاء الأجل، يحيل المجلس الشعبي الوطني الاقتراح على اللجنة المختصة لدراسته.⁴⁶

والملاحظ أن المشرع قد استدرك حالة عدم رد الحكومة بإحالة الاقتراح البرلماني لدراسته. وهذه ميزة تحسب لصالح القانون العضوي 02/99، مع العلم أن الاقتراح البرلماني لا يعرض على مجلس الوزراء ولا يؤخذ بشأنه رأي مجلس الدولة. وفي هذا الشأن ينبغي أن نبدي قيودا على الاقتراح البرلماني تتلخص في:

- لا يقبل اقتراح قانون يكون مضمونه، أو نتيجته تخفيض المواد العمومية أو زيادة النفقات العمومية ما لم تبع تدايير تحقيق الزيادة في الإجراءات، أو توفير مبالغ مالية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها، عملا بأحكام المادة 121 من الدستور أي احتكار المبادرة في المجال المالي لصالح السلطة التنفيذية- أساسا الحكومة- .

- لا يقبل اقتراح قانون نظيرا لمشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان، أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من 12 اثني عشر شهرا، عملا بأحكام المادة 24 من القانون العضوي 02/99.

⁴¹- نصت المادة 103 من دستور 1996 على أنه: "تحدد كيفية انتخاب النواب وكيفية انتخاب أعضاء مجلس الأمة..."، والمادة 106 على "كل نائب أو عضو مجلس الأمة لا يستوف شروط قابلية انتخابه أو يفقدها يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية...".

⁴² Marcel SOUS. Le bicaméralisme- bilan et perspectives. Revue du droit public (R.D.P) n° 05.L.G.D.J.Paris .1979, p,1325 -1350

⁴³ أنظر في تفاصيل ذلك : الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، 2002، ص32 وما بعدها.

⁴⁴- نصت المادة 2/20 من القانون العضوي 02/ 99 على أنه: "يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون ليكون مقبولا أن يرفق بعرض أسباب وأن يحرر نصه في شكل مواد"

⁴⁵- نصت المادة 24 من القانون العضوي 02/99 على أنه "لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظيرة موضوع أو مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشر(12) شهرا"

⁴⁶- نصت المادة 2/25، 3 من القانون العضوي 02/99 على أنه: "تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني خلال أجل لا يتجاوز شهرين.

إذا لم تبدي الحكومة رأيها عند انقضاء أجل شهرين يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته'

وفي السياق المتقدم، نجد أن المبادرتين تتحدا بقيدين وهما ، أن كلا المبادرتين (اقتراح برلماني، مشروع لحكومي)، لا يمكن أن يبقيا إلا على موضوع من الموضوعات المحفوظة بموجب الدستور (المجال التشريعي) - باستثناء دستور 1963 - وثانيا: إرفاق المبادرتين بعرض الأسباب وتحرير في شكل مواد قانونية بمعنى وجوب إعطاء الطابع القانوني للمبادرة التشريعية. لكن ما يتبين، من خلال التطور الدستوري الجزائري، أنه يوحى بأفضلية المشروع الحكومي على الاقتراح البرلماني.

المبحث الثاني : سير العملية التشريعية (التفوق و التحكم):
قد تتأثر المؤسسة التشريعية بأحكام دستورية خاصة فيما يتعلق و تقييد حق التعديل أثناء المناقشة، و في التصويت على النص. وهذا ما يسمى بتفوق السلطة التنفيذية للإجراءات السابقة على الإصدار (مطلب أول). كما قد يكون تحكما للسلطة التنفيذية على العملية التشريعية لاحق على المصادقة ويظهر جليا فيما يتعلق بحق الاعتراض أو طلب مداولة ثانية، ، و إمكانية الامتناع عن إصدار القانون، و هذا ما يطلق عليه بتحكم السلطة التنفيذية للإجراءات اللاحقة على التصويت (مطلب ثان).
المطلب الأول : التفوق التنفيذي في سير العملية التشريعية .

تظهر الأحكام الدستورية تفوقا للسلطة التنفيذية محدد بضوابط ، ذلك خاصة فيما يتعلق بتقييد حق التعديل أثناء المناقشة، و في التصويت على النص. وسنخرج لكل حالة على حدة :

أولا: تقييد حق التعديل

و في ظل تبني نظام الثنائية البرلمانية ، حصرت المادة 61 من نظام المجلس الشعبي الوطني الحالي، والمادة 28 من القانون العضوي 99-02 ، الجهات التي تتمتع بحق التعديل و هم ثلاثة فقط :اللجنة المختصة ، نواب المجلس الشعبي الوطني ، الحكومة .

الملاحظ انعدام حق مجلس الأمة في التعديل ، في حين نجد المادة 40 في فقرتها الأخيرة تنص على " تنظم إجراءات تقديم الملاحظات و التوصيات و إعدادها و الشروط الواجب توافرها في النظام الداخلي لمجلس الأمة ". و الواضح أن هناك غموض أو تردد بشأن حق التعديل بمجلس الأمة و هذا ما توحى به عبارة ملاحظات و توصيات فهي العبارة تجعلنا أمام سلم سلطوي أي هيئة تسمو هيئة الشيء الذي لا يفترض في الهيمنة التشريعية بصفة عامة⁴⁷.

كما أنه بتصفح الدستور الجزائري لعام 1996 نجد أن المادة 120 الوحيدة التي ذكرها فيها لفظ التعديل وإن كانت لا تعالجه بصفة دقيقة و إنما سطحيا حينما تعرضت اللجنة المتساوية الأعضاء حل الخلاف بين غرفتي البرلمان ، و يمكن اعتبارها الإطار الوحيد الذي يسمح لمجلس الأمة بالتعديل في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء وبالتالي فتعدلات أعضاء مجلس الأمة يشارك فيها المجلس الشعبي الوطني أو يزيكها، و هنا يمكن أن نطرح تساؤل هل مجلس الأمة بدون حق الاقتراح وحق التعديل إلا في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء يوصف بالسلطة التشريعية ؟

تجدر الإشارة، في هذا المقام أن الرأي رقم 4/ر ن د /م د /98 المؤرخ في 10 فبراير لسنة 1998 المتعلق بمراقبة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور جاء فيما يخص المواد من 63 إلى 68 و المادتان 75 و 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الخاصة بإجراءات التعديلات مع النصوص القانونية جاء بـ: " اعتبار أن مضمون هذه الفقرات تتعلق بصلاحيات مجلس الأمة في إدخال تعديلات على النصوص المعروضة عليه للمناقشة سبق بيان عدم مطابقتها للدستور كما هو معلن بالطالع ، عملا

⁴⁷- أنظر في تفاصيل ذلك : الأمين شريط ، مداخلة حول حق التعديل في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص. 04 .

بأحكام المادتين 119 و 128 من الدستور ، مما يستتبع اقتطاعها من المادة 74 من النظام الداخلي و تعاد صياغتها⁴⁸ .

و يرى الأستاذ بوزيد لزهاري أن رأي المجلس الدستوري مبتور وأن هذا الرأي يفتح المجال أمام مجلس الأمة لممارسة حقه في اقتراح التعديلات التي يذهب بها إلى اللجنة متساوية الأعضاء في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين. فهذه العبارة تعتبر من ضرورة الوقوف لأنها تجعل مجلس الأمة أن يكون له رأيا مخالفا حول النصوص التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني، فهو يستطيع أن يوافق و يصادق و يمكن له أن يخالف و يرفض فهو غير ملزم بمصادقة كل ما يأتيه المجلس الشعبي الوطني . فالخلاف لا يمكن أن يقع إلا في مجلس الأمة و محصور عنه دون أن تشاركه جهة أخرى. ويمارس حقه في الخلاف بعدم المصادقة بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) على الحكم أو الأحكام في النص المصوت عليه في المجلس الشعبي الوطني و يقدم و يحدد أسباب رفضه، و يبرز رأيه المصاغ في شكل مواد أو تعديلات، واللجنة المتساوية هي التي تنفصل إلى حلول وسطى و القول بعكس ذلك - أي رفض دون أسباب - ينسف دور اللجنة المتساوية الأعضاء.⁴⁹

وعليه فالنظام الحالي (المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني) اشترط على النواب كتابة و التوقيع أي أصحاب التعديل العشرة (قيد عددي) و التعليل و إيداعه بـ 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة . مع العلم أن إمكانية رفض و قبول التعديل خاضعة لسلطة مكتب المجلس. و في حالة الرفض يبلغ قرار الرفض إلى مندوب أصحاب التعديل معللا، و في حالة القبول يحال النص على اللجنة المختصة، و يبلغ إلى الحكومة، و يوزع على النواب و يتم الفصل من قبل الجلسة العامة .

وما يمكن ملاحظته أن التعديل يودع من قبل النواب بإظهار توقيعاتهم عليه. و ظل هذا القيد العددي محل مد و جزر ، فالمادة 3/46 من نظام المجلس الوطني لم تتطلب نصا قانونيا ، على عكس ذلك فالمادة 1/124 من قانون رقم 01-77 اشترطت نصا قانونيا حدد بعشرة نواب . و بمجيء دستور 1989 تراجع النظام الداخلي للمجلس قانون رقم 16-89 في المادة 63 و كرس التعديل الفردي بدل الجماعي.

إلا أنه حاليا استقر النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في المادة 61 على الأخذ بالتعديل الجماعي، أي القيد العددي المحدد بـ (10 نواب).⁵⁰ و نلاحظ أن هذا القيد لا يعد شرطا أو ضابطا نظرا لأنه يرمي إلى إضفاء الصيغة الجماعية بحق التعديل ، كما أنه لا يستطيع نائب وحده أن يشن معارضة أو عرقلة على مبادرة خاصة إذا كانت مشروعا حكوميا . كما أنه بين هذه النظم البرلمانية نقطة تقاطع، و هي تحديد المدة الزمنية المقررة لهذا الغرض إن كانت مختلفة، و إن كانت تحتسب هذه المدد من تاريخ توزيع تقارير اللجان.⁵¹

48- أنظر: أحكام الفقه الدستوري لعام 1998 ، ص. 18-23

49- أنظر: بوزيد لزهاري ، مداخلة حول الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور الملتقى الوطني حول إشكالية المادة 120 من الدستور يومي 6،7 ديسمبر 2004 ، ص 11 و ما بعدها .

50- للعلم أن نظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 13 غشت 1997، ج ر عدد 43 وفي المادة 78 كرس القيد العددي بـ 10 نواب التي تنص على " تقدم التعديلات على المشاريع و اقتراحات القوانين من قبل الحكومة أو اللجنة المختصة بالموضوع، أو عشرة (10) نواب "

51- جاء النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 في مادته 78 مثل سابقته لكنه قلص المدة إلى 3 أيام فقد نصت المادة في فقرتها الثالثة على أنه " تقدم التعديلات النواب من قبل جميع أصحابها و تودع في أجل (3 أيام) بعد توزيع تقرير اللجنة المختصة "

لكن في ظل النظام الحالي للمادة 61 تحتسب من تاريخ الشروع في المناقشة العامة كأجل للإيداع. أما اشتراط الكتابة و التعليل، فالأول لتوزيع التعديلات على الآخرين لمناقشتها. أما الثاني لإضفاء طابع الجدية و الأهمية.

لكن ما يمكن الإشارة إليه، وخاصة في ظل نظام لمجلس الشعبي الوطني الحالي، أن المادة 5/61 القاضي بـ" يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني قبول التعديل أو رفضه شكلا" ونصت المادة أيضا في فقرتها الرابعة على أنه " يقدر مكتب المجلس مدى قبول التعديل حسب أحكام هذه المادة "

فهنا تناقض بشأن السلطة التنفيذية لمكتب المجلس. فبمقتضى الفقرة الخامسة التقدير ينصب على الجانب الشكلي فقط دون الموضوعي. و بالرجوع إلى أحكام الفقرة الرابعة يمكن للمكتب المجلس التقدير من الناحية الموضوعية ، مع تسليم بأن مكتب المجلس هو الذي يقدر كلا الجانبين الشكلي و الموضوعي.⁵² و حتى لا نقع في مشكلة، سواء كانت اصطلاحية أو عملية كان من الأجدر في هذه النقطة أن نساير مع جاء في تجارب الصياغة البرلمانية السابقة. فقد جاءت المادة 2/124 من قانون رقم 01/77 ، و المادة 2/63 من قانون رقم 16/89 بـ "بعد دراسة إمكانية قبولها وفقا لأحكام الدستور و النظام الداخلي يبلغ بواسطة مكتب المجلس الشعبي الوطني إلى اللجنة المختصة بالموضوع " وما يمكن أن نلاحظه بشأن التعديل هو:

1- إن حق النواب في التعديل مقيد بضوابط قد تؤدي إلى حرمانهم من الممارسة. فالحق وإن كان كرس، لكن ليس بالطريقة التي تجعله مستحيلا سواء تعلق هذا بالمدة أو القيد العددي، خلافا للحكومة التي تتمتع بتقديم التعديلات في أي وقت ممكن .

2- في ظل نظام الثنائية البرلمانية، يمكن اعتبار أن مجلس الأمة محروم من حق التعديل، و إن كان له هذا إلا في إطار حدوث الخلاف طبقا للمادة 5/120 بنصها " تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة " فبالتمعن نجد أن عبارة تعديل تخص كلا الغرفتين و ليس مجلس الأمة فقط. ومن عبارة المادة 40 من القانون 02/99 التي جاءت بعبارة " ملاحظات أو توصيات أثارت لبس، و إن كانت إجراءاتها هي نفس إجراءات التعديل.⁵³ و كان من الأجدر أن يعطي حق التعديل لمجلس الأمة بصفة صريحة مثلما جاء به الدستور الفرنسي لسنة 1958 في مادته 1/44.⁵⁴

3- قصور المادة 61 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني مادام أنه تم تقييد الإقتراح بالضابط المالي، يجب أن يفيد التعديل بصفة صريحة مثلما كان هذا في ظل المادة 124 من قانون 01-77 ، المادة 65 من قانون 16-89 .

ثانيا : حق التصويت (تفوق محدد بضوابط) :

لكن مع تبني المؤسس الدستوري الجزائري نظام المجلسين فإن الوضع اختلف وإن كان تم الاجتماع على الأغلبية البسيطة فيما يتعلق بالنص التشريعي على مستوى نواب المجلس الشعبي الوطني (La majorité Simple)، أي متى حصل النص على عدد من الأصوات إيجابية أكثر بواحد من المصوتين سلبا، يعتبر قد أقر المجلس الشعبي الوطني ، نظرا لأن لا النظام الداخلي و لا القانون

⁵² - أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص. 173.

⁵³ - تنص المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 ، ج ر عدد 84 على أنه " يمكن لأعضاء مجلس الأمة تقديم ملاحظاتهم كتابيا في أجل ثلاثة أيام بعد توزيع اللجنة المختصة تقريرها التمهيدي عن النص تودع الملاحظات لدى مكتب المجلس الأمة الذي يبت فيها شكلا قبل إحالتها على اللجنة المختصة يمكن للجنة المختصة أن تسمع عند الاقتضاء إلى أصحاب الملاحظات المكتوبة "

⁵⁴ - Art 44/1 " Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement " .

العضوي الناظم للعلاقة بين الغرفتين بينهما وبين الحكومة (قانون عضوي 02/99) لم يحدد النصاب اللازم للتصويت على القوانين بالنسبة للغرفة الأولى تاركين أمر هذا إلى الدستور .

هذا الأخير- أي دستور 1996- ضبط النسبة المطلوبة بالنسبة للغرفة الثانية - مجلس الأمة - فقط حيث جاءت المادة 3/120 من الدستور 1996 بـ " يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء" بمعنى أن المؤسس الدستوري فرض على موافقة مجلس الأمة على النص التشريعي أغلبية خاصة (Une majorité Spéciale et) (exigée) .

و تجدر الإشارة ، أن أول جهة تبدأ بالنصوص هي المجلس الشعبي الوطني، ثم يحال النص المصوت عليه إلى مجلس الأمة في أجل 10 أيام عن طريق رئيس المجلس مع إشعار الحكومة بذلك طبقا للمادة 42 من القانون العضوي 02/99 . كما أن المشروع لم يحدد أجلا لكي يدرس مجلس الأمة النص المحال عليه من قبل الغرفة الأولى ، و هذا قد يجعل مجلس الأمة يتناسى ، أي نص لا يرغب فيه . و لعل هذا أمر محتمل يحد خلفيته أن المؤسس الدستوري خص النواب دون الأعضاء بحق المبادرة بل وحتى التعديل البرلماني⁵⁵ .

والجدير بالذكر ، أن الدستور الجزائري لعام 1996 ، ميز بضابط مهم بين القانون العادي و القانون العضوي و هو المغايرة في التصويت ، كما هو ثابت بالنسبة لمجلس الأمة النسبة 3/4 في كل الأحوال . و لكن أمام الغرفة الأولى اشترط الأغلبية البسيطة لأصوات النواب بالنسبة للقانون العادي رغم عدم النص على هذه الأغلبية صراحة في متن حكم المادة 120 أو أية مادة أخرى من الدستور ، لأن هذه هي القاعدة في حالة سكوت النص ، فلا يمكن أن يطلب الإجماع⁽⁵⁶⁾ ، و في حالة طلب إجراء مداولة ثانية طبقا للمادة 127 ، فإنه يشترط أغلبية الثلثين⁵⁷ أما بالنسبة للقوانين العضوية، فإنه اشترط الأغلبية المطلقة للنواب طبقا للمادة 2/123 من الدستور القاضية بـ " تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب، وبأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة " .

كما أنا هناك حالة أخرى و هي المتعلقة بقانون المالية، فقد فرض مدة مقدرة بـ75 يوما كأجل مقسمة بـ أجل 47 يوم بالمجلس الشعبي الوطني، و أجل 20 يوما بالنسبة لمجلس الأمة و 08 أيام لبت للجنة المتساوية الأعضاء في حالة الخلاف⁵⁸.

هذا التحديد الزمني يعتبر طفرة دستورية لم تكرسه الدساتير السابقة، والأكثر من ذلك أنه في حالة عدم المصادقة يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون، أي الاختصاص المخول للبرلمان في هذا المجال (مصادقة على قانون المالية) محدد بأجل .

ومن الملاحظ أن المؤسس الدستوري جاء بهذا الإجراء معتمدا على قاعدة الشك ليعالج الوضع بأمر رئاسي ، رغم أن هذا النص لم يوضح الحالة التي لا ينتهي فيها المجلس الشعبي الوطني مناقشة مشروع قانون المالية خلال الأجل المحدد (47يوم) ، فهل يجوز أن يناقشه مجلس الأمة بمجرد انقضاء الأجل،

55- أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص. 186-187.

56- أنظر: عزاوي عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 18.

57- تنص المادة 127 من الدستور 1996 على أنه: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون ثم التصويت عليه في غضون ثلاثين (30) يوما الموالية لإقراره "

و في هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني
58-تنص المادة 44 من القانون العضوي 02/99 على: " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا لأحكام المادة 120 من الدستور.

يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة و أربعون (47) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه.

يصادق على الأمة على النص المعنون عليه خلال أجل أقصه عشرون (20) يوما .
" في حالة خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبدء في شأنه في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال المحدد ، بعد رئيس الجمهورية مشروع القانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية "

و إن كان غير ذلك فتأخر مجلس الشعبي الوطني ينجر عنه تأجل مجلس الأمة الخارج عن إدارته ، كما أن هذا النص قضى بالإشياء الوجوبي للجنة المتساوية الأعضاء ، و مكنها من ظرف زمني مقدر بـ 8 أيام.⁵⁹

والملاحظ أنه ، إن كانت المبادرة البرلمانية قد احتكرتها الحكومة (المادة 121 من الدستور) زائد احتكار التعديل بصفة ضمنية ، ثم بعد ذلك البرلمان سواء صوت أولم يصوت، فإن مشروع قانون المالية سيصبح قانونا و يرى النور حتما ، هذا و إن دل فإنما يدل على بتر كلي للبرلمان في مجال المالي .

و للتذكير إن الدستور الجزائري لعام 1989 لم يضع حلا في حالة عدم مصادقة البرلمان (مجلس الشعبي الوطني)، خاصة وأن قانون المالية في هذه الفترة يصدر من طرف رئيس الجمهورية كما تصدر قوانين الأخرى. كل ما في الأمر أنه يخضع لبرتوكول خاص رسميا بحضور أعضاء الحكومة و رئيس المجلس ، أي لا ينهض رئيس الجمهورية بالإصدار في حالة عدم المصادقة. فالحل هنا حسب الأستاذ : بوكرا إدريس : سواء في حالة الرفض أو عدم الإقرار هو العمل الميزانية القديمة إلى حين إقرار الميزانية الجديدة ، كما لا يجوز فض دورة انعقاد المجلس قبل اعتماد الميزانية.⁶⁰

والغريب في الأمر كله ، أن النصاب المشترك من طرف المؤسس الدستوري الجزائري و المحدد بـ 3/4 من أصوات أعضاء مجلس الأمة وبالتالي فإن التصويت يخرج في هذه الحالة من مغزاه كونه لم يفرق بين القانون العادي و العضوي. و لكن التشريع العادي لا يفترض الموافقة عليه بهذه الأغلبية المتشددة، وقد تكون نية المؤسس الدستوري هي الخوف من عدم اقتران الأغلبية الرئاسية و البرلمانية و بذلك يضرب مراقبة الملائمة على التشريعات التي تصدر عن المجلس الشعبي الوطني.⁶¹

و بالرجوع إلى نص المادة 101 من الدستور نجد أن ثلث 2/3 أعضاء مجلس الأمة ينتخب عن الطريق الاقتراع غير المباشر والسري من طرف المجالس المنتخبة البلدية والولائية ، و يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من الأعضاء. بإجراء عملية بسيطة نلاحظ أن الوضع غير منطقي فيما يتعلق بالنصاب المحدد بـ 3/4 أعضاء مجلس الأمة.⁶²

فالفارق صوت واحد من بين أصوات أعضاء مجلس الأمة المعارضة للنص محل المناقشة و المصادقة، وهذا يمكن أن يعرقل عمل المجلس الشعبي الوطني مهما كانت الأغلبية المصوت على التشريعي. بمعنى أن أعضاء مجلس الشعبي الوطني 462 نائبا و أعضاء مجلس الأمة 144، فإذا حصلت موافقة من طرف المجلس الوطني حتى و لو كانت بالإجماع 462/462، كما أن ربع أعضاء مجلس الأمة المقدر بـ 36 نائبا، فإن 36 صوتا من مجلس الأمة + صوت واحد (مجموع 37 عضو) يمكن أن يعطلوا مشروع أو اقتراح قانون هذا من جهة .

و من جهة أخرى، فإن 462 صوت من مجلس الشعبي الوطني + 107 أي (3/4 أصوات مجلس الأمة -صوت واحد) يصح /مجموع =569 صوت ، فالنص غير مقبول لعدم سهولة الحصول على النصاب القانوني المطلوب المعني أي هناك فارق صوت واحد علي مستوي الغرفة الثانية كان له القول الفصل

59- أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة ،المرجع السابق، ص. 191.

60- أنظر في تفاصيل ذلك : بوكرا إدريس ، أحمد وافي ، المرجع السابق ، ص. 290.

61- أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة،المرجع السابق، ص. 185.

62- يرى الأستاذ : بوزيد لزهاري أن المؤسس الدستوري أراد أن يعطي للفرقة الأولى محل حرية في تحديد طبيعة الأغلبية المطلوبة للتصويت على المشاريع و الاقتراحات المعروضة عليه بعدما قيد مجلس الأمة وفرض عليه وبحكم دستوري بان يصادق بأغلبية 3/4 الأعضاء و ليس الحاضرين ، وهذا بطبيعة الحال شرط صعب لكن المقصود هو البحث عن أكبر إجماع سياسي ممكن حول النصوص ، و لكن تكون لها قيمة سياسة كبرى ، لكن هنالك من يعتبر أن ربع أعضاء مجلس الأمة زائد عضو واحد يعرقل العمل التشريعي و هذا بعدم الحضور أو الامتناع أو التصويت سلبا ، لكن التطبيق العملي بنسبة 3/4 لم تقف أبدا أحجرة عثرة أمام قيام مجلس الأمة بمهمة المصادقة ، و منذ تنصيب مجلس الأمة في 04 جانفي 1998 لم يتم رفع أي حلة لعدم اكتمال النصاب إلا مرة واحدة بمناسبة المصادقة على قانون المجاهد و الشهيد ، في تفاصيل ذلك أنظر ، بوزيد لزهاري ، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور ، المرجع السابق ، ص. 11.

في مصير النص بمعنى أن المعادلة غير المنطقية تحققت وهي: (-37 صوت مجلس الأمة = +569) ورغم عدم منطقية و إجحاف هذه المعادلة التي تتحقق في البرلمان الجزائري، فإن المؤسس الدستوري بعد الجهد الذي تبذله اللجنة المتساوية الأعضاء و هذا بالإحالة المنصوص عليها في نص المادة 95 من القانون العضوي 99-02.⁶³ إلى النصاب القانوني المحدد في المادة 120 ، فماذا يبقى من هذا الترتيب القانوني الدستوري محل الاختلاف أو الخلاف بين غرفتي البرلمان.⁶⁴ أجل هذا المستهدف ضمن التوازن بين غرفتي البرلمان بصفة خاصة .

كما أن نفس الشيء يحدث بشأن التصويت على مشروع يتضمن التعديل الدستوري طبقا للأحكام المادة 176 بعد أخذ رأي المجلس الدستوري، و صرح بأن هذا التعديل لا يمس المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري الإنسان و المواطن و حرياتهما ، و لا يمس التوازنات الأساسية للسلطات ، يكون هنا بإمكان رئيس الجمهورية أن يصدره متى أحرز 3/4 أعضاء غرفة البرلمان مجتمعيتين، أي يحصل على 497 صوتا دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي .

كما قد عالج الدستور الجزائري لعام 1996 حالة الخلاف التي تحصل بين الغرفتين بنص المادة 4/120 الفاضية ب " في حالة حدوث خلاف بين غرفتين تجمع بطلب من رئيس الحكومة ، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل خلاف".

فمن الناحية الإصلاحية أو اللفظية فإن المؤسس الدستوري استعمل كلمة خلاف بدل كلمة اختلاف والصحيح هو لفظ اختلاف " Un désaccord " كما ورد في صياغة الفرنسية لذات المادة encas de désaccord entre les deux chambres الدالة على عدم الاتفاق أو عدم التفاهم فقط و ليس خلافا un différen . و هو المصطلح الدال على النزاع أو الخصومة بين غرفتي البرلمان، فهو أمر غير وارد طرحه أو تصوره إلا فيما يتعلق بتنازع الاختصاص أو باستقلالية كل غرفة بوضع نظامها الداخلي وهذا تحديدا لا يتصور تدخل إحدى الغرفتين لوضع نظام الداخلي للغرفة الأخرى.⁶⁵

كما أن هذه الفقرة ، تتكلم عن الخلاف بصفة مطلقة فهي لم تحصره كأن يكون جوهريا و أساسيا أو يتعلق بالشكل أو المضمون ، أي إطلاق العنان لمجلس الأمة في إثارة أي نوع من الخلاف يراه ضروريا دون أن يخضع لرقابة . كما أنه جاء في آخر الفقرة الرابعة لفظ الأحكام محل الخلاف دون تحديد و بصيغة الجمع، بمعنى أي قد يكون الخلاف في حكم أو مجموعة أو حتى المبادرة (مشروع ، اقتراح) يرمتها .

وهذا ما يستشف أيضا من نص المادة 94 من القانون العضوي 99/02 في فقرتها الثالثة و التي تنص على : " في حالة رفض مجلس الأمة النص كاملا لا يعطل ذلك تطبيق أحكام الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور و رفض النص بالكامل أي لم بتحقيق النصاب المقرر دستوريا أي 3/4 . و من هنا يفرض وجوبا العمل بالإجراء الجديد، وهو اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بهدف الوصول إلى إجماع حول نص مصادق عليه البرلمان بغرفتيه بنفس النصاب المقرر سلفا و هذا ما قضى به الدستور(المادة 120) والقانون العضوي 99/02. ومن خلال ذلك نسجل الملاحظات التالية⁶⁶:

1- تم التنصيص عن الخلاف في صلب المادة 120 من الدستور الجزائري، بصفة مطلقة، فهي لم تحصره كأن يكون جوهريا و أساسيا، أو يتعلق بالشكل أو المضمون. أي إطلاق العنان لمجلس الأمة في

⁶³ - تنص المادة 95 من قانون العضوي 99/02 على " تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه، طبقا لإجراء المنصوص عليه في المادة 120 من دستور "

⁶⁴ - أنظر في تفاصيل ذلك : عزاوي عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 26.

⁶⁵ - عزاوي عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص. 18.

⁶⁶ - أنظر في تفاصيل ذلك: وليد شريط ، الثنائية البرلمانية- المبررات وواقع العلاقة بين غرفتي البرلمان- العدد 11، مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص17 وما بعدها.

إثارة أي نوع من الخلاف يراه ضروريا دون أن يخضع للرقابة. كما أنه جاء في آخر الفقرة الرابعة لفظ الأحكام محل الخلاف دون تحديد و بصيغة الجمع. بمعنى أنه قد يكون الخلاف في حكم أو مجموعة أو حتى المبادرة (مشروع ، اقتراح) برمتها . وهذا ما يستشف أيضا من نص المادة 94 من القانون العضوي 02/99 و في فقرتها الثالثة و التي تنص على : " في حالة رفض مجلس الأمة النص كاملا " . لا يعطل ذلك تطبيق أحكام الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور و رفض النص بالكامل أي لم يتحقق النصاب المقر دستوريا أي 3/4 و من هنا يفرض وجوبا العمل بالإجراء الجديد ، وهو اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بهدف الوصول إلى إجماع حول نص مصادق عليه البرلمان بغرفتيه بنفس النصاب المقرر سلفا، و هذا ما قضى به الدستور(المادة 120) و القانون العضوي 02/99.

2- من الملاحظ ، أن اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء تكون بطلب من الوزير الأول يبلغ إلى رئيس كل الغرفة و تجتمع خلال 10 أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب بمعنى أن المبادرة بإجراء عقد اللجنة المتساوية الأعضاء خاضع للسلطة التقديرية الوزير الأول أي إذا رغب اجتمعت و إذا أبي بقي الحال على ما هو عليه دون أن يحدد السلطة التقديرية بمدة زمنية أو أجل و دون نقل هذه الاختصاص تلقائيا إلى رئيس إحدى الغرفتين ، فالمدة حرمت البرلمان بغرفتيه من النهوض بهذا الاختصاص .

3- حدد القانون العضوي 99-02 في فصله الرابع تحت عنوان " اللجنة المتساوية الأعضاء " و في مادته 88 بتجديد عدد ممثلي كل غرفة بـ 10 أعضاء أي عدد أعضاء اللجنة 20 عضو و تجتمع بالتناوب عن كل نص إما في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر المجلس الأمة . كما تنتخب هذه اللجنة مكتب لها مكون من رئيس، و نائب رئيس، و مقررين، و ينتخب الرئيس ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها ، و نائب من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى. بالإضافة إلى ذلك فالقانون العضوي مكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء دون أن يحدد الوزير المعني. بمعنى أنه ممكن حضور وزير أو أكثر، و هذا من شأنه أن يؤثر على عمل اللجنة ، ناهيك على أن اللجنة لا تدخل تعديلا إلا بموافقة الحكومة.

وبالرجوع إلى نص المادة 4/120 نجد عبارة " تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين... " يضم منها أن اللجنة متكونة من جميع أعضاء البرلمان (نواب + أعضاء) المجموع 606 عضو و هذا أمر مقبول منطقيا. فالجنة مكونة من عدد مقسم بالتساوي بين أعضاء الغرفتين ، و مرد ذلك كله أن الفقرة الرابعة سقط منها حرف الجر سهوا ، و عبارة الأصح هي " تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين " و تتدارك المؤسس خطئه المطبعي بنص المادة 88 من القانون العضوي 02/99.

4- اللجنة المتساوية الأعضاء مكلفة دستوريا بإيجاد حل توفيقى بشأن الأحكام التي رفضها مجلس الأمة ولا يمكنها أن تقوم بذلك إلا إذا استنارت برأي مجلس الأمة أو تسببيه عن طريق التوصيات و الملاحظات التي يقدمها، عملا بأحكام المادة 40 القانون العضوي 99-02 و المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة. و تقترح اللجنة نصا حول الحكم أو الأحكام محل خلاف. و نكون هنا أمام احتمالين:

الأول ممكن للجنة المتساوية الأعضاء أن تتوصل إلى حل توفيقى ينال الإجماع بعد أن يصوت عليه المجلس مرة ثانية طبقا لأحكام المادة 95 من القانون العضوي 99-02 .

وإن كان التصويت دون مناقشة في التعديلات، فإن النص التشريعي أو جزء منه معدل و جزء موافق عليه البرلمان خاصة الغرفة الأولى صوت عليه ، و الثاني لم تعارض ، بمعنى أن النص ليس مرفوض، فلماذا إذا صوت عليه البرلمان للمرة الثانية فهل هو تصويت مراجعة ومراقبة البرلمان لما صوت عليه من مواد ليست محل خلاف ؟ وهذا قد يدفع البرلمان وخاصة الغرفة الأولى في أن يشكك على ما صوت عليه.

يمكن للجنة متساوية الأعضاء أن تقدم النص لكنه يلقي الرفض و يستمر الخلاف ، فهنا يسحب النص من طرف الحكومة عملا بأحكام المادة 96 من القانون العضوي 99-02. لكن نتساءل إذا كان النص هو مبادرة بمشروع قانون من طرف الحكومة و سحب من طرفها، فهذا أمر معقول. لكن إذا كانت مبادرة

برلمانية (اقتراح قانون) لماذا يسحب من طرفها ؟ و كان من الأجدر أن يقرر المشرع إمكانية سحب النص من طرف صاحب المبادرة " إما الحكومة أو النواب عن طريق رئيس أو مكتب المجلس " .

5- ما يظهر جليا ، أن النصاب القانوني المحدد دستوريا بـ 3/4 أصوات أعضاء مجلس الأمة يجعل من هذا الأخير الجهاز الكابح للعمل التشريعي حتى و إن كان هناك تقارب و انسجام بين الغرفتين، و أنه كان لا بد من مغايرة في التصويت كأن يشترط نصاب 2/3 على مستوى مجلس الأمة .

6- كما أن إجراء سحب النص في حالة عدم الوصول إلى اتفاق، من شأنه أن يعلق النص. فكان من الأجدر أن يعطى إمكانية الفصل النهائي لصالح الغرفة الأولى. فإجراء السحب هو عملية سلبية، و به يثبت الفشل ناهيك على أن المادة 120 و إن كانت تقصد المبادرة بمشروع قانون، و اقتراح قانون، لكنها تغطي هذا الجانب بالكامل. فهناك طائفة من القوانين هي القوانين العضوية. و كأن هذه الأخيرة لا يحدث بشأنها اختلاف.

7- في ظل نظام الغرفتين إذا صادقت الغرفة الأولى التي عرض عليها النص الأول ثم أحيل إلى الغرفة الثانية و صادق على البعض و عدلت البعض، ثم أعيد النص إلى الغرفة الأولى، فإن هذه الأخيرة لا يمكن أن تناقش و تعدل إلا ما أدخلته الغرفة الثانية من تعديلات. و عليه فالأحكام المصادق عليها من طرف الغرفتين تصبح غير قابلة للتعديل، فهذا لا ينطبق على النظام البيكاميرالي الجزائري، نظرا لأن الجزائر تبنت نظام اللجنة المتساوية الأعضاء، و ليس النظام الذهاب و الإياب أو الطريقة المكوكية (La navette) لأن اللجنة المتساوية الأعضاء تصدر النص التوفيقى، و يعرض على الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني)، و من حقه في أن يجرى تعديلات شريطة موافقة الحكومة طبقا للمادة 120 من الدستور

المطلب الثاني: التحكم التنفيذي في سير العملية التشريعية :

تظهر الأحكام الدستورية تحكم تنفيذي لها، ذلك خاصة فيما يتعلق حق طلب مداولة ثانية، و إصدار النص التشريعي. و سنخرج لكل حالة على حدة :
أولا : حق طلب مداولة ثانية- (تحكم يمكن تجاوزه)

لقد استقر الوضع الدستوري الجزائري على تكريس هذه القاعدة الجامعة عدا دستور 1963، الذي خالف الوضع نسبيا مقارنة مع الدساتير اللاحقة عليه (1976-1989-1996). فلقد أقر إرادة رئيس الجمهورية في أن يناهض نصوصا تشريعية صراحة، شريطة الإفصاح عن اعتراضه مع مراعاة تسبب ذلك والإيداع خلال الأجل المحددة للإصدار،⁶⁷ و المقدر بعشرة (10) أيام.⁶⁸

والملاحظ أن تسبب الاعتراض ما هو إلا وسيلة يلفت بموجبها الرئيس نظر البرلمان إلى ما جاء في النص التشريعي من مخالافات للدستور، نظر لأن رئيس الجمهورية لم يتمتع بسلطة إخطار المجلس الدستوري طبقا للمادة 64 من الدستور.⁶⁹ على أن المقصود بالنص التشريعي هو الاقتراح البرلماني نظرا لأن مشروع القانون يبادر به رئيس الجمهورية طبقا للمادة 36. فلا يمكن لرئيس الجمهورية أن يعارض نصوصا بادر به، و هو من دفع به لحلبة البرلمان، اللهم إلا إذا أدخلت تعديلات برلمانية مست بجوهره. وهذا أمر مستبعد في ظل نظام الحزب الواحد الذي كان في تلك الفترة. فأمينه العام هو رئيس الجمهورية و هو حزب الطليعة الوحيد المحدد لسياسة الأمة و المراقب للمجلس الوطني عملا بأحكام المادة 23 و 24 من الدستور .

كما أن خلفية التسبب، قد تبين أن رئيس الجمهورية أدرك أن التوجه التشريعي لا يتماشى و السياسة المنتهجة من قبل الهيئة التنفيذية أو الحزب.⁷⁰

⁶⁷- أنظر: المادة 50 من دستور 1963.

⁶⁸- تنص المادة 49 من دستور 1963.

⁶⁹- تنص المادة 64 من دستور 1963.

⁷⁰- أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص. 139.

أما الإيداع فهو إجراء إلزامي على رئيس الجمهورية نظرا لأنه إذا لم يحط المجلس الوطني علما بأنه يرغب في إجراء مداولة ثانية، فإنه يعتبر صمتا ، خاصة و أن في هذا الدستور إذا لم يعترض في الأجل المحدد للإصدار ينتقل الاختصاص تلقائيا لرئيس المجلس الوطني.⁷¹

و في حالة إيداعه في الأجل المحدد، فإن رئيس المجلس يطلع النواب بذلك، و يحال النص على اللجنة المعنية ويحدد لها أجلا لا يتجاوز 15 يوما. و يدرج في جدول الأعمال بمجرد انقضاء المدة المحددة. و يعرض تقرير اللجنة المختصة على المجلس التشريعي للتصويت عليه.⁷² و من الملاحظ أيضا، أن المادة 50 لم تشترط نصابا قانونيا و هذا هو الأساس. هذا و إن دل على شيء، فإنما يدل على أن حق الاعتراض، أو طلب مداولة ثانية لا ينال من النص التشريعي و إنما يمكن اعتباره إجراء لفت انتباه من طرف رئيس الجمهورية للبرلمان من أجل تعديل النص حسب أهواء الهيئة التنفيذية. أي أن الاعتراض الوارد في نص المادة 50 من دستور 1963 هو اعتراض بسيط (veto simple).

أما في الدساتير الجزائرية الأخرى (1976-1989-1996) فقد جاءت بقاعدة مفادها أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره و لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي 2/3 أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

ما يلاحظ أن (المواد: 155 من دستور 76، 118 من دستور 89، 127 من الدستور 1996) أوردت نفس الحكم مع اختلاف لفظي لا يؤثر في المغزى، مثلا في المادة 155 ورد لفظ في ظرف ثلاثين يوما من تاريخ إقراره. وفي المادة 118 ورد لفظ "و يكون هذا الطلب خلال الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره. أما المادة 127 جاء لفظ في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره، مع التلازم الحرفي للفقرة الثانية في كل الدساتير. كما أنه يلاحظ أنه في المادة 1/127 من الدستور 1996.⁷³ لم تأت بعبارة المجلس الشعبي الوطني وهذا أمر معقول نظر لأن هذا الدستور تبنى نظام الثنائية البرلمانية.

فالمؤسس الدستوري الجزائري رفع المهلة الزمنية لرئيس الجمهورية لإبداء رغبته في الاعتراض - طلب قراءة ثانية- (بعدما كانت عشرة أيام تبدأ من تاريخ تسلم النص طبقا للمادة 49 من الدستور 1963) إلى ثلاثون يوما تبدأ من تاريخ إقراره. لكن المتصفح للدساتير الجزائرية يجد أن المدة الزمنية تختلف من حيث الإصدار فهي تبدأ من تاريخ التسليم بمقتضى المواد: 154 من الدستور 1976، 117 من الدستور 1989، 126 من الدستور 1996.⁷⁴ ومن حيث الأجل لطلب مداولة ثانية يبتدىء من تاريخ الإقرار.

فالفارق الزمني في الحالتين هو 10 أيام بمعنى قد يقل الأجل الممنوح إلى رئيس الجمهورية و قد يبقى إذا كان يوم إقرار النص هو يوم إرساله، وكان على المؤسس الدستوري أن يحدد حساب الأجل من هذا تاريخ، أي ثلاثين يوما حتى يتسنى لرئيس الجمهورية الإطلاع على النص .

كما أن رئيس الجمهورية في ظل هذه الدساتير السابقة (1976، 1989، 1996) يتمتع بسلاح أقوى من الاعتراض، فسكوته وعدم القيام بأي إجراء، (لا يطلب قراءة ثانية ولا يصدر القانون يبقى النص

⁷¹ - أنظر: المادة 51 من من دستور 1963.

⁷² - أنظر: المادة 119 من نظام مجلس الوطني لعام 1964 .

⁷³ - أنظر: المادة 155 من الدستور 1976، و المادة 118 من دستور 1989 ، و المادة 127 من دستور 1996.

⁷⁴ - تنص المادة 1/126 من الدستور 1996 المقابلة لمادة 117 من الدستور 1989 ، و المادة 154 من الدستور 1976 على أنه: " يصدر رئيس الجمهورية القانون لأجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسليمه إياه ". نص المادة 154 جاء بصيغة الجمع أي " القوانين".

معلقا) ، يفسر على أنه غير راض على مضمون النص، ولاينقل الاختصاص تلقائيا إلى جهة أخرى، كما كان مقررا في دستور 1963 في مادته 51 .

كما أنه أيضا غير مطالب بتسبب طلبه مثلما كان عليه الحال في دستور 1963. بمعنى أن الاعتراض يتصف بالطابع العام ، و ينصب على النص بكامله دون تحديد، إلا إذا أراد ذلك رئيس الجمهورية بمحض إرادته .

و إذا كان التسبب يشترط في ظل دستور 1963 ، نظرا لأن الرئيس لا يتمتع بسلطة إخطار رئيس الجمهورية فإنه في ظل دستور 1976 انعدم فيها مبدأ الرقابة على الدستورية القوانين. أما في ظل دستوري 1989 و 1996 فهو يتمتع بسلطة الإخطار، و إن كان في هذه الحالات يجب أن يشترط التسبب حتى ينصب الاعتراض على مواد ويوجه النواب إلى ما يرغب فيه الرئيس من تعديل، حتى لا يطلب الرئيس مناقشة النص من جديد، بل يطالب بالنظر في المواد التي يعبر عليها.⁷⁵

والإشكال المطروح هنا هو أنه إذا صدر رأي المجلس الدستوري طبقا لنص المادة 155 من دستور 1989 والمادة 165 من دستور 1996، والحالة التي تكون فيها الرقابة سابقة و إجبارية ،وكان هذا الرأي يقضي بدستورية النص التشريعي. فهل يجوز للرئيس أن يعترض على النص ؟

حسب اعتقادنا، فإنه يجب تسبب طلب الاعتراض ،خاصة وأنه قطعاً يكون التسبب يتمحور حول مدى ملاءمة النص التشريعي مع سياسية السلطة التنفيذية، نظرا لأنه إذا رأى بأن أحكام مشروع أو اقتراح القانون مخالفة للدستور مباشرة. فإنه يمارس سلطته في الإخطار بدل حق طلب مداولة ثانية، ناهيك عن النصوص التي تتطلب رقابة الدستورية الإجبارية السابقة .

والغريب في الأمر، أن النظام الحالي البرلماني قد تناسى إدراج الإجراءات التي يتطلبها موضوع طلب المداولة الثانية، سواء تعلق الأمر بنظام المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة، و حتى القانون العضوي 02/99 في مادته 45.⁷⁶

فعلى الأقل أن يتضمن هذا الطلب تقديمه إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني والذي بدوره يعلم النواب بذلك، ثم يعرض على اللجنة المختصة التي تعد تقريرا في مهلة زمنية محددة، ثم يعرض على التصويت بالنسبة المحدد $\frac{2}{3}$. ونفس الشيء بالنسبة للغرفة الثانية، لكن بالتصويت المحدد لها سلفا $\frac{3}{4}$ أعضاء المجلس. مع العلم أن نظامي المجلس الشعبي الوطني لعامي 77-01 و 89-16 تضمنتا إجراءات و إن كان النظامين لم يحددا المهلة الزمنية للجنة المختصة.⁷⁷

و على نقيض الدستور الأول الذي لم يشترط توافر نصاب قانوني ،ووصف الاعتراض بالبسيط ، فإن الدساتير اللاحقة عليه اشترطت نسبة $\frac{2}{3}$ أعضاء المجلس الشعبي الوطني للتغلب على الاعتراض الرئيس. و هي أغلبية مشددة. و لهذا يمكن أن يوصف هذا الاعتراض بالموصوف (Veto qualité) .وإذا توفر هذا النصاب ($\frac{2}{3}$) يكون الرئيس مجبرا بإصداره. خاصة و أن هذا القيد يعتبر معارضة فعلية من النواب عن تعبيرهم الأول بل يشعروهم بمسئولياتهم و لفت نظرهم إلى تقييم و تقدير نتائج

⁷⁵- أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة ،المرجع السابق، ص. 279 و ما بعدها.

⁷⁶- تنص المادة 45 من القانون العضوي 02/99 على أنه " يمكن رئيس الجمهورية وفقا لأحكام المادة 127 من الدستور أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصوت عليه وذلك خلال الثلاثين (30) يوما الموالية لمصادقة مجلس الأمة عليه في طلب عدم المصادقة عليه بأغلبية ثلثي ($\frac{2}{3}$) النواب يصبح نص القانون لاغيا. "

⁷⁷- أنظر: المادة 145 من قانون 77-01 المقابلة لنص المادة 102 من قانون 89-16.

تصرفهم الأخير.⁷⁸ على أن الاعتراض في ظل الدستور 1976 يتعارض مع وحدة السلطة وما يتصف به النظام السياسي.⁷⁹

أما في ظل التعددية الحزبية أي بعد دستور 1989، فإن الوضع يختلف، ذلك أن البرلمان قد تمثل فيه أحزاب عديدة مما يزيد في احتمال اللجوء إلى هذا الطلب، و عليه أن يكون حذرا خاصة في حالة وجود تحالف حزبي يشكل الأغلبية، و تكون توجهات هذا الحزب، أو هذا التحالف مخالفا لتوجهات رئيس الجمهورية. و بالتالي لا يستطيع تنفيذ برنامجه، إلا في ضوء اعتبارات قانونية معينة، و أمام مخالفتها أو إقرار غيرها من طرف البرلمان يجد رئيس الجمهورية نفسه في حالة غير توافقية مع البرلمان، خاصة إذا كانت الأغلبية البرلمانية تحل برنامجا مغايرا لرئيس الجمهورية. ليس في هذه الحالة إلا التكيف مع هذه الأغلبية، أو حل المجلس الشعبي الوطني مع ما يمكن أن يترتب على ذلك من تأثيرات على مركزه السياسي.⁸⁰

لكن في ظل نظام الثنائية البرلمانية، له سلاح و يتمثل في أنه يمكن أن يعترض باستعمال ورقة الثلث الرئاسي المعين من طرفه، خاصة و أن الأغلبية المتطلبية $\frac{3}{4}$ ، بالإضافة إلى الأعضاء الموالين له، بل يمكن أن يستعمل هذا السلاح بدل إجراء طلب مداولة ثانية، فضلا على أن إجراءات اللجنة المتساوية الأعضاء تتحكم فيها الحكومة.

و تجدر الإشارة أن نص المادة 2/127 من الدستور الحالي في فقرتها الثانية تحمل في طياتها أن إقرار القانون في حالة المداولة الثانية يتطلب أغلبية $\frac{2}{3}$ أعضاء المجلس الشعبي الوطني، و كأن مجلس الأمة معفى من التصويت في حالة المداولة الثانية. ونفس الشيء نلمسه في نص المادة 45 من القانون العضوي 99-02 الذي جاء بصيغة النواب بمعنى أن النص التشريعي لا يمر إلى مجلس الأمة. في مقابل أن المادة 98 من الدستور تقضي بـ: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه ".

فكان من اللازم أن يضاف إلى نص المادة 2/127 عبارة دون الإخلال بأحكام المادة 3/120، " أو مع مراعاة أحكام المادة 3/120 " بعد عبارة المجلس الشعبي الوطني و أيضا في نص المادة 45 من القانون العضوي.

و على أية حال فإن حق الاعتراض ما هو إلا آلية دستورية منحت لرئيس الجمهورية بواسطتها يقدر مدى ملاءمة النص التشريعي مع السياسية العامة، كما أنه يمكن للبرلمان أن يوافق عليه كما كان في صورته الأولى أي يتجاوز بنصاب التصويت المقرر ثانية و هو: $(\frac{2}{3})$ و عليه فلا يمكن أن يجعل القانون معدوما.

وتجدر الإشارة أن المؤسس الدستوري الجزائري منح سلطة الإخطار لرئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني.⁸¹ و بتبنى النظام الثنائية البرلمانية في ظل الدستور 1996 أضاف جهة أخرى لها الحق في ممارسة هذه السلطة و هي رئيس مجلس الأمة،⁸² كما أنه في ظل دستور 1963 كانت مقصودة على جهة و حيدة هي: رئيس المجلس الوطني فقط.⁸³

78- أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوالشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق ، ص.286.

79- أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ، ص. 257.

80- أنظر في تفاصيل ذلك : قاوي إبراهيم ، المرجع السابق ، ص. 47.

81- انظر: المادة 156 من دستور 1989 .

82- أنظر: المادة 166 من دستور 1996 .

83- انظر: المادة 64 من دستور 1963.

والثابت أن حصر دائرة الإخطار على رئيس المجلس الوطني في دستور 1963 أمر يعيق مجال رقابة الدستورية بدرجة كبيرة، ناهيك عن سيطرة نظام الحزب الواحد والخضوع الكامل لرغبات الأمين العام الذي هو رئيس الجمهورية، كما أن قصر الإخطار على رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوطني، ثم رئيس مجلس الأمة بعد دستور 1996، سيكون له بالغ الأثر على الحقوق و الحريات، و احترام الدستور، خاصة إذا كان الانتماء الحزبي لهم واحدا مما يجعل الرقابة ضعيفة الفعالية، و تتوقف ممارسة على إخطار إحدى السلطات الثلاثة.⁸⁴

وكان من الأجدر أن يوسع المؤسس الدستوري دائرة الإخطار لتشمل مثلا الوزير الأول باعتباره مسؤولا على تنفيذ القوانين و مسئولاً على تنفيذ برنامج حكومي تحت المصادقة عليه من قبل البرلمان. و عليه يكون من المناسب جدا تمكينه من سلطة إخطار المجلس الدستوري بخصوص قوانين يرى أنها غير دستورية سيصبح ملزما بتنفيذها على أرض الواقع.⁸⁵

وكما أنه من الأجدر أيضا أن يتم توسيع هذه الدائرة لتشمل أعضاء الغرفتين حتى تتمكن المعارضة البرلمانية من وضع حد لسيطرة الأغلبية.⁸⁶ لأن هذه الأخيرة تستطيع استعمال هذه السلطة من خلال رئيس المجلس. و لا بأس أن تستفيد بهذه السلطة الأقلية، ترسيخا لقواعد الديمقراطية و احتراماً لرأي الأقلية، على أن تكون مقيدة بضوابط كأن يكون قيد عددي أي نصاب معين. وفي هذا الصدد يقترح الأستاذ: مسعود شيهوب ربع (1/4) أعضاء كل من غرفتي البرلمان لهم حق في إخطار المجلس الدستوري، لأن ترك المجال مفتوح، فيه مبالغة للمعارضة بشكل مسرف، و من شأنه أن يعرقل الأغلبية البرلمانية فيما تصادق عليه من قوانين.⁸⁷

إن المجلس الدستوري حسب ما تضمنه دستور 1963 يفصل في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بعد سنها إذا طلب منه ذلك رئيس المجلس الشعبي الوطني. هذه الرقابة لاحقة و إذا لم يحركها المجلس الوطني يظل القانون ساريا حتى وإن كان مخالفا للدستور. هذا من الناحية الدستورية النظرية لأن هذا المجلس لم يرى النور.⁸⁸

إن دستور 1996 لا يختلف عن دستور 1989 في مجال الرقابة الدستورية إلا أنه أضاف إلى طائفة الرقابة الدستورية - مطابقة - القوانين العضوية، بعدما كانت رقابة المطابقة محصورة على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

إن تضييق دائرة الإخطار و حصرها على سلطات محدودة سواء في دستور 1989 أو 1996 خاصة و أن المجلس الدستوري لا ينهض إلا بهذا إجراء. عدا الإخطار الإجباري لرئيس الجمهورية فيما يتعلق برقابة المطابقة وكان من اللازم أن يوسع دائرة الإخطار ليشمل هيئات أخرى كالبرلمان والوزير الأول مثلما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي أو يدرج كل النصوص التشريعية سواء قوانين عضوية، عادية و تنظيمات والأوامر إلى مبدأ الرقابة السابقة و الإجبارية مادامت أن الحكمة الأساسية هي المحافظة على احترام الدستور و سموه.

و في حالة تساوي الأصوات يكون للرئيس المعني من طرف الجمهورية صوت مرجح فهذا يبين الوضع الممتاز الذي تتمتع به السلطة التنفيذية عن باقي السلطات الأخرى.⁸⁹

من المتبين في أحكام المادتين 168 و 169 من دستور 1996 (المقابلتين للمادة 158 و 159 من دستور 1989) وجود احتمال رقابة سابقة أو لاحقة على نص تشريعي أو تنظيمي لكن إذا كنا أمام

84 - أنظر: سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 420.

85 - أنظر: مسعود شيهوب، الرقابة على دستورية القوانين- النموذج الجزائري، المرجع السابق، ص. 27.

86 - أنظر: سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 421.

87 - أنظر: مسعود شيهوب، الرقابة على دستورية القوانين- النموذج الجزائري، المرجع السابق، ص. 27 و ما بعدها.

88 - أنظر في تفاصيل ذلك: بن سهلة ثاني بن علي، المجلس الدستوري بين الرقابتين السياسية و القضائية، دراسة مقارنة على ضوء التطور الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، المجلد 11، العدد 2، المدرسة الوطنية للإدارة الجزائر 2001، ص. 83.

89 - أنظر في تفاصيل ذلك: عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص. 62.

معاهدة فتكون الرقابة سابقة فقط. فلماذا المؤسس الدستوري جمع بين النص التشريعي و تنظيمي و المعاهدة في نص المادة، 168 و ميز بينهما في نص المادة 169.⁹⁰ و للعلم إن إحالة النص التشريعي أو تنظيمي ليس عائقا أو عرقلة لتعطيل العمل التشريعي، بل هي القاعدة أو الأساس التي يجب أن يحظى بها كل نص تشريعي. فرأيه أو قراره يعتبر توجيهها و تنويرا للمشرع من خلاله تحفظ حقوق المواطن و حتى السلطة .

ثانيا : حق الإصدار لرئيس الجمهورية (تحكم لا يمكن تجاوزه):

والملاحظ للتطور الدستوري الجزائري يرى أنه تقريبا جاء بنص الأحكام المتعلقة بحق الإصدار الممارس من طرف الجمهورية عدا الدستور الأول عام 1963 الذي أكد أن رئيس الجمهورية مكلف بإصدار القوانين و نشرها خلال عشرة الأيام المالية لتحويلها إليه و يمكن أن تخفض هذه المدة في حالة الإستعجال بطلب من المجلس الوطني.⁹¹ كما أكد أنه في حالة عدم الإصدار ينتقل الاختصاص تلقائيا إلى رئيس المجلس الوطني عملا بأحكام المادة 51 من الدستور.⁹²

بمعنى أنه إذا وافق البرلمان على نص تشريعي، و لو لم يعترض عليه رئيس الجمهورية، أو اعترض عليه و أقره من جديد، و إن كان الاعتراض في ظل دستور 1963 هو اعتراض توفيقى بسيط لا يتطلب نسبة أخرى جديدة ، و أقره البرلمان ثانية بات لزاما على رئيس الجمهورية إصداره و نشره خلال مدة 10 أيام مع إعطاء إمكانية للنواب عن طريق رئيسهم طلب تقليص المدة في حالة الاستعجال أو الضرورة .

و ما يفيد أن المؤسس الدستوري واجه إمكانية تعطيل القانون عن الإصدار و نشره من طرف رئيس الجمهورية بقاعدة مؤداها أنه يكلف بالإصدار رئيس المجلس الوطني و بهذا ضرب الاعتراض الضمني الرئاسي عرض الحائط وهو في حكم المعدوم طالما أن الاختصاص ينتقل تلقائيا كما أن له ايجابية فهو يقطع الخلاف الذي قد يثور بين البرلمان و المؤسسة التنفيذية و جنب المجلس من اللجوء إلى إثارة المسؤولية السياسية للجهاز التنفيذي.⁹³

أما في الدساتير الأخرى فقد جاءت المادة 154 من دستور 1976 (المقابلة للمادة 117 من الدستور 1989 و المادة 1/126 من دستور 1996).⁹⁴ بلفظ موحد رغم تبني مبدأ التعددية الحزبية بإنشاء كلمة قوانين حلت محلها في دستور 89 و 96 عبارة القانون و كلمة تسليمه له عوضت بتسلمه إياه و هي كلمات تفيد نفس المعنى، و تحمل نفس المغزى، و إن كانت في صيغتها الحالية أدق.⁹⁵ و من خلال استقرائنا في مجال الإصدار يمكن القول أنه:

-من حيث المدة : نجد أن التطور الدستوري استقر على أجل ثلاثين يوما تسري من تاريخ تسلم النص من طرف رئاسة الجمهورية دون إقرار احتمال تقليص هذه المدة في حالة الاستعجال، و هي خاضعة لسلطة رئيس الجمهورية. فقد يصدر بعد 10 أيام أو أكثر أو أقل من ذلك و هذا على خلاف دستور 1963 الذي جعل أجل 10 أيام مع إمكانية تخفيضه بطلب من رئيس المجلس.

⁹⁰ - أنظر في تفاصيل ذلك : بن سهلة ثاني بن علي ، المرجع السابق ، ص. 84.

⁹¹ - أنظر: المادة 49 من دستور 1963 .

⁹² - أنظر: المادة 51 من الدستور 1963 .

⁹³ - أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري نشأة تشريعا ، فقها ، المرجع السابق ، ص. 102.

⁹⁴ - أنظر: المادة 126 المقابلة لنص المادة 117 من دستور 1989 و المادة 154 من دستور 1976 .

⁹⁵ - أنظر : سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ، ص. 227.

ولعل تفسير ذلك إلى حداثة عهد الدولة بالاستقلال و الحالة الماسة للتشريع.⁹⁶ خاصة و أنه في ظل هذا الدستور كان المجال التشريعي مطلقاً و غير محدد. بالإضافة إلى الجانب الذي لم يكن محتكراً. كما أنه من الملاحظ أن دساتير 1976 ، 1989 ، 1996 لم تنص على الجهة التي يحيل النص لرئيس الجمهورية وجاء التنصيص عليها في النظم البرلمانية.⁹⁷

كما أن نقطة انطلاق الأجل تختلف بحسب نوعية القانون. فبالنسبة للقوانين العادية تبدأ من تاريخ إحالتها إلى رئيس الجمهورية، و بالنسبة القوانين الاستثنائية من تاريخ إعلان المجلس الدستوري للنتائج النهائية .

أما بالنسبة للقوانين العضوية فمن تاريخ صدور رأي المجلس الدستوري بمطابقة القانون للدستور نظراً لأن الرقابة هنا سابقة و إجبارية. فالإخطار إجباري من طرف رئيس الجمهورية، أو من تاريخ تسلمه من طرف رئيس الجمهورية. أما إذا حصل إخطار بالنسبة للقوانين العادية طبقاً للمادة 166 من دستور 1996 (مقابلة للمادة 156 من دستور 1989)، فيوقف هذا الأجل لحين فصل المجلس الدستوري الذي له هو الآخر أجل 20 يوماً طبقاً للمادة 167 من دستور 1996 (المقابلة للمادة 157 من دستور 1989) و للعلم فإن دستور 1989 لم يتكلم عن مسألة الأجل و ترك الأمر مبهماً -من حيث الصياغة في نص المادة 49 من دستور 1963 جاءت بعبارة يكلف ، لكن المؤسس الدستوري في ظل الدساتير المتعاقبة استقر على لفظ "يصدر"، هذا يدل على أن المؤسس الدستوري ينتهي إلى عدم نقل الإختصاص تلقائياً ، و يكرس بذلك الهيمنة التنفيذية على النص التشريعي الذي قد يظل عالقاً و قد يصدر متأخراً.⁹⁸

بخلاف عبارة المادة 49 التي جاءت بنقل اختصاص إلى رئيس المجلس و كأن المؤسس الدستوري انتقل من مبدأ تجنب الخلاف بين البرلمان والسلطة التنفيذية. وإقامة علاقة يسودها التعاون و الاتصال إلى مبدأ حتمية الخلاف الذي قد يحدث نتيجة عدم إصدار أو تأمر وإقرار الانفصال . و الجدير بالذكر أن النصوص الدستورية سألفة الذكر لم تحدد الجزاء الذي يترتب على عدم إصدار القانون في الأجل المحدد دستورياً باستثناء دستور 1963 الذي أقر نقل الاختصاص إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، أما الدساتير المتعاقبة فإذا تأخر رئيس الجمهورية عن إصدار أو لم يصدر القانون فلا جناح على الرئيس، لأنه لا يوجد فيه ما يوجب عليه أن يصدر القانون أثناء الأجل المقرر . و مهما يكن فإنه على رئيس الجمهورية مسؤولية حماية الدستور طبقاً لنص المادة 2/70 " لأنه هو حامي الدستور " ناهيك عن القسم الدستورية طبقاً لنص المادة 76 من دستور التي جاء فيها عبارة " أدافع عن الدستور " فمن باب أولى أن يقع على رئيس الجمهورية إحترام الأجل المحدد له دستورياً (30 يوماً)، أما القانون إذا لم يصدر أنه سيتوجب إحالة للمجلس الدستوري في حالة القوانين العادية أو طلب مداولة ثانية .

⁹⁶ - أنظر في تفاصيل ذلك : عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق ، ص. 304.

⁹⁷ - أنظر: المادة 133 من قانون 01-77 (المقابلة لنص المادة 75 من قانون 89-16)، و المادة 43 من قانون العضوي 99-02.

⁹⁸ - هناك عدة قوانين تأخر صدورها مثلاً : قانون التائب الذي صادق عليه المجلس يوم 09 جويلية 1978 و لم يصدر إلا في يوم 29 جانفي 1979 عندما تولى رئيس المجلس الشعبي الوطني رئاسة الدولة لمدة 45 يوماً على إثر وفاة الرئيس هواري بومدين لذلك النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني تأخر إصداره بأربعة أشهر و نصف صادق عليه البرلمان يوم 24 مارس 1977 و صدر يوم 15 أوت 1977 ، قانون الانتخابات صادق عليه البرلمان يوم 01 جويلية 1980 و صدر 25 أكتوبر 1980 . أنظر في تفاصيل ذلك : سعيد بوالشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية ، المرجع السابق، ص.295.

على ضوء السياق المتقدم يمكن أن نسجل ما هو آت :

- 1- إن المبادرتين تتحدا بقيدين وهما ، أن كلا المبادرتين (اقتراح برلماني، مشروع حكومي)، لا يمكن أن يبقيا إلا على موضوع من الموضوعات المحفوظة بموجب الدستور (المجال التشريعي) – باستثناء دستور 1963 – وثانيا: إرفاق المبادرتين بعرض الأسباب، وتحريرها في شكل مواد قانونية يعني وجوب إعطاء الطابع القانوني للمبادرة التشريعية. لكن ما يتبين، من خلال التطور الدستوري الجزائري نلتمس أن هناك أفضلية للمشروع الحكومي على الاقتراح البرلماني. فالمبادرة التشريعية وإن كانت مقسمة نظريا بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية، فهذا الوضع ليس في صالح البرلمان لأنه من الناحية العملية تكاد تكون من اختصاص السلطة التنفيذية وحدها. وهذا ما أثبتته الممارسة. فهذا الاقتسام قلب مفهوم السلطة التشريعية بعدما كان يدل على البرلمان وحده، أصبح يدل على البرلمان والسلطة التنفيذية. وشكك في التعريف التقليدي للقانون القائم على أساس المعيار العضوي أي الجهة المصدرة، وأصبح الفقه الدستوري ينادي بضرورة الأخذ بالمعيار الموضوعي عند كل محاولة لتعريف القانون.
- 2- إن اقتسام المبادرة التشريعية بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية استثنى رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة، أعضاء مجلس الأمة. وكان من الأجدر إلحاق هذه الأطراف في المبادرة، على أن يكون عضو الحكومة- الوزير- في إطار اختصاص وزارته، أما بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة. فحتى لا يتناقى هذا مع أحكام المادة 98 من الدستور المكرس للسيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها لكلا غرفتي البرلمان.
- 3- أورد المؤسس الدستوري الجزائري عبارات ومصطلحات مثل "أساسي" و"النظام" و"النظام العام" و"القواعد" و"القواعد العامة" و"الشروط" و"الضمانات". فهي كلمات غير واضحة المعالم لصعوبة التمييز بين النظام العام، والنظام، وبين ما هو أساسي وغير أساسي. وهذا ما يؤثر أيضا في التفسير والتأويل ويؤدي بالمجلس الدستوري إلى التدخل بالفصل إما بتقييد المجال أو بتوسيعه.
- 4- والجدير بالذكر هنا، أن المؤسس الدستوري وظف عبارة يعرض "présentés"، ولم يوظف عبارة تداول "Délibéré". والغرض من ذلك أن يطلع رئيس الجمهورية على مشاريع القوانين، لأنه يترأس مجلس الوزراء ويعطي رأيه فيها. وهذا يعتبر إدخالا لرئيس الجمهورية في تحضير مشروع قانون الحكومة، لكي يحاط به علما. وإن كان العارف بالصياغة الدستورية يجد أن عبارة "يعرض" تعني أن المشروع خاضع لرغبة رئيس الجمهورية، ويعدل حسب نظرته وتوجيهاته. ثم بعد ذلك يقدم مشروع القانون لمكتب المجلس باسم الوزير الأول. ويكون مرفوقا بالمستندات والوثائق المتعلقة به، ثم يعرض على اللجنة المختصة التي لا يجوز أن تجتمع أثناء انعقاد جلسات المجلس إلا لغرض المداولة في مسائل تتطلب دراسة مستعجلة.
- 5- إن استشارة مجلس الدولة بخصوص مشاريع القوانين هي استشارة إلزامية على أساس أن زيادة حرف جر في غير محله هو حرف "الباء"، ومن شأنه أن يغير مغزى الهدف فيتحول الرأي المذكور من رأي بسيط تستنير به الحكومة، إلى رأي موافق أو مطابق. فإذا كان الأول طلبه إجباريا كإجراء شكلي لتمرير القانون إلى البرلمان، فإنه غير ملزم للحكومة بل تستأنس به. أما الثاني بإدخال حرف الباء، فهو رأي ملزم، يجب على الحكومة طلبه والأخذ به وإلا شاب مشروع القانون الذي ستقدمه للمجلس الشعبي الوطني عيب الشكل. وعليه فالرأي المقصود هنا هو الأول والبسيط وهو المفهوم الحقيقي الذي أعطته إياه نفس المادة في صياغته باللغة الفرنسية. فهو يستعمل عبارة "Après" "AVIS"، وترجمتها الصحيحة باللغة العربية "بعد رأي". ومن هنا نكون أمام رأي بسيط غير مطابق ولا تلتزم به الحكومة، على الرغم من أن الأصل هو النص المحرر باللغة العربية.
- 6- إن المبادرة المالية هي الأخرى لم تسلم من العقلة البرلمانية. فالحكومة ترفض اقتراحات البرلمانين إذا كان من شأنها أن تؤدي إلى إضافة أعباء مالية جديدة، مع العلم أنه من النادر أن يخلو

اقتراح قانون من إمكانية إضافة تكاليف جديدة لميزانية الدولة فضلا عن ذلك، فالمصادقة على المشاريع المالية ليس لها أثر ما دامت تتمتع بإمكانية دخولها حيز التنفيذ بناء على أوامر.

7- إن امتياز الحكومة على جدول أعمال البرلمان ذات نطاق محدود ينحصر على المجال التشريعي دون الرقابي، إذ لا يعقل أن تكون كل جلسات البرلمان تتمحور حول مشاريع القوانين فقط، لتمنع البرلمان عن ممارسة آلياته الرقابية

8- إن مبدأ أخذ موافقة الحكومة، و التشاور، و الأولوية، و استعجال المشاريع الحكومية، وإن كانت تختلف في دلالتها، وأوقات صياغتها، إلا أنها كانت ترمي إلى تعزيز الحكومة، وفرض أمرها على البرلمان. و أصبح هذا الأخير تابعا لها، نظرا لأن هذه الامتيازات الممنوحة للحكومة غير مقيدة مما يجعل البرلمان يشعر بخيبة أمل، ولم يعد سيد جدول أعماله. و الإحساس بعدم الجدوى من الحضور ولا المناقشة، وربما هذا يفسر المقاعد الشاغرة أثناء الجلسات.

9- كان من الأجدر على المشرع إذا رأى أنه يجب عليه أن يقرر أولوية الحكومة، بحجة أنها السابقة بمشاريع القوانين، أن يقرر حق الأولوية في حالة ما إذا تناول مشروع قانون واقتراح قانون نفس الموضوع، كما أنه يفيدها بشروط و ظروف زمنية، ويحصر هذه الأولوية على ما تعلق بالنصوص التشريعية فقط، و لا يطلق لها العنان، لأن هذا يعدم المبادرة التشريعية.

10- إن حق النواب في التعديل مقيد بضوابط قد تؤدي إلى حرمانهم من ممارسته. فالحق وإن كان قد كرس إلا أنه ليس بالطريقة التي تجعله مستحيلا، سواء تعلق هذا بالمدة. أو القيد العددي خلافا للحكومة التي تتمتع بتقديم التعديلات في أي وقت ممكن.

11- إن أسلوب التصويت مع المناقشة العامة هو الأسلوب الناجع للمحافظ على مبدأ السيادة البرلمانية في إعداد النصوص التشريعية و التصويت عليها. نظرا لأن الأسلوبين الآخرين يفسران على أنهما سلاح قانوني تستخدمه السلطة التنفيذية متى شاءت محافظة على مبادرتها، كما قدمتها دون تعديلات جوهرية لا تمس بأصلها، و هذا ما يتلاءم مع سياستها العامة.

12- إن فكرة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة لاقت العديد من الانتقادات، فهي لا تتماشى والممارسة الديمقراطية، كما اعتبرت بمثابة وسيلة لفرض هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان، لأنه يشكل جهازا رقابيا حادا على العمل التشريعي الذي ينتجه المجلس الشعبي الوطني. فالنص التشريعي المصادق عليه من قبل هذا الأخير لا يكتسب القوة القانونية إلا إذا صادق عليه مجلس الأمة بـ 3/4، و التي لن تتحقق إلا إذا اشرك الثلث المعين في عملية المصادقة. فلو يشتد الصراع بين الكتل المشكلة لهذا المجلس، سيصعب على المجلس الشعبي الوطني، و من خلاله الحكومة ممارسة الوظيفة التشريعية وتجسيد العمل الحكومي. ذلك أن الثلث الرئاسي قد يكون له دورا تحكيميا بين هذه الكتل، كما قد يكون الثلث المجدد للعمل التشريعي.

13- المؤسس الدستوري منح لرئيس الحكومة اختصاصا يمكن الهيئة التنفيذية من التدخل المباشر في عمل البرلمان، و من ثم يؤثر في إنتاج التشريع، فاللجنة المتساوية الأعضاء تجتمع بطلب من رئيس الحكومة. و من هذا المنطلق فالوزير الأول يتمتع بسلطة تقديرية، و هو الذي يبلغ رئيس أية غرفة عن طريق طلب يتضمن إمكانية اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء في غضون عشرة أيام من تاريخ الإعلام. -بمعنى أن إجراء عقد اللجنة للإجتماع مرهون برغبة الوزير الأول. فإن أراد اجتمعت، و إن لم يرغب تأخر اجتماعها، و بذلك يظل النص معلقا. وكان من الأجدر أن يحدد التنصيص وفقا لمدة زمنية تجتمع فيها اللجنة سابقة الذكر وجوبا، دون أن يرد أمر ذلك إلى الوزير الأول. و كأن البرلمان ليس في وسعه أن ينهض بهذا الإجراء من تلقاء نفسه. وكان من اللازم أن يترك المؤسس الدستوري حق المبادرة لصاحب النص. فإذا كان اقتراحا كانت المبادرة من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني، وإن كان مشروع قانون كانت المبادرة من الوزير الأول، مع تقييد ذلك بأجل زمني معين لدعوة اللجنة للانعقاد، أما بالنسبة لبقاء الحكومة محتكرة لهذه المبادرة -طلب انعقاد اللجنة- فإنه يعطي تفوقا و امتيازاً، إن لم نقل إمكانية بقاء النص عالقا في حالة عدم طلب الوزير الأول بانعقاد اللجنة.

14- من الناحية اللفظية، فإن النص الدستوري للمادة 120 من دستور 1996 جاء بعبارة " أعضاء كلتا الغرفتين " و هذا أمر غير منطقي، نظرا لأن حرف الجر " من " سقط سهوا و الأصح " أعضاء

من كلتا الغرفتين " و لو سلمنا بغير ذلك ، فإن ذلك يعني أن عدد الأعضاء $389 + 144 = 533$ ، و هذا مخالف لنص المادة 88 من القانون العضوي 02/99.

15- -إن المؤسس الدستوري الجزائري، اشترط أنه لا يمكن إدخال تعديلات إلا بموافقة الحكومة. و كأنه يريد بذلك أن يمكن الاثنان (مجلسا البرلمان) من الالتقاء حول أي تعديل، وبالتالي يدرج في النص الحكومة بإعتبارها شريكا بالتساوي مع البرلمان في سن التشريع، أو أن تصبح إمكانية التعديل محدودة جدا .

16- -إن النصاب القانوني المحدد دستوريا بـ $\frac{3}{4}$ أصوات أعضاء مجلس الأمة يجعل من هذا الأخير الجهاز الكابح للعمل التشريعي، حتى وإن كان هناك تقارب و انسجام بين الغرفتين. لذلك كان لا بد من المغايرة في التصويت، كأن يشترط نصاب $\frac{2}{3}$ على مستوى مجلس الأمة .

17- -كما أن إجراء سحب النص في حالة عدم الوصول إلى اتفاق من شأنه أن يعلق النص. فكان من الأجدر أن يعطي إمكانية الفصل النهائي لصالح الغرفة الأولى. فإجراء السحب هو عملية سلبية. و به يثبت الفشل، ناهيك على أن المادة 120 و إن كانت تقصد المبادرة بمشروع قانون ، واقترح، فإنها لم تغط هذا الجانب بالكامل. فهناك طائفة من القوانين هي القوانين العضوية و كأن هذه الأخيرة لا يحدث بشأنها اختلاف.

18- -إن حق الاعتراض ما هو إلا آلية دستورية منحت لرئيس الجمهورية بواسطتها يقدر مدى ملاءمة النص التشريعي مع السياسية العامة، كما أنه يمكن للبرلمان أن يوافق عليه كما كان في صورته الأولى. أي يتجاوز ذلك بنصاب التصويت المقرر ثانية وهو: $(\frac{2}{3})$ للغرفة الأولى. وعليه فلا يمكن أن يجعل القانون معدوما، وهذا التخطيط دون استعمال تقنية الثلث الرئاسي على مستوى مجلس الأمة ، ومع بقاء إجراء إصداره.

19- -إن المادة 127 من الدستور الحالي في فقرتها الثانية تحمل في طياتها أن إقرار القانون في حالة المداولة الثانية يتطلب أغلبية $\frac{2}{3}$ أعضاء المجلس الشعبي الوطني، و كأن مجلس الأمة معفى من التصويت في حالة المداولة الثانية. ونفس الشيء نلمسه في نص المادة 45 من القانون العضوي 99-02 الذي جاء بصيغة النواب، بمعنى أن النص التشريعي لا يمر إلى مجلس الأمة. وفي المقابل إن المادة 98 من الدستور تقضي بـ: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين و هما مجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه " . فكان من اللازم أن يضاف إلى نص المادة 2/127 عبارة دون الإخلال بأحكام المادة 3/120 "، أو مع مراعاة أحكام المادة 3/120 " بعد عبارة المجلس الشعبي الوطني، و أيضا في نص المادة 45 من القانون العضوي

20- -كان من الأجدر أن يوسع المؤسس الدستوري دائرة الإخطار لتشمل مثلا الوزير الأول باعتباره مسؤولا على تنفيذ القوانين و مسؤولا على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية. وعليه كان من المناسب جدا تمكينه من سلطة إخطار المجلس الدستوري بخصوص قوانين يرى أنها غير دستورية، و سيصبح ملزما بتنفيذها على أرض الواقع.

21- -ومن الأجدر أيضا أن يوسع المؤسس الدستوري دائرة الإخطار لتشمل أعضاء الغرفتين حتى تتمكن المعارضة البرلمانية من وضع حد لسيطرة الأغلبية. لأن هذه الأخيرة تستطيع استعمال هذه السلطة من خلال رئيس المجلس، و لا بأس أن تستفيد بهذه السلطة الأقلية ، ترسيخا لقواعد الديمقراطية، و احتراماً لرأي الأقلية. على أن تكون مقيدة بضوابط، كأن يكون قيادا عدديا أي نصابا معينا. كأن يكون الربع $(\frac{1}{4})$ لأعضاء كل من غرفتي البرلمان لهم الحق في إخطار المجلس الدستوري، لأن ترك المجال مفتوح فيه مبالغة للمعارضة بشكل مسرف، و من شأنه أن يعرقل الأغلبية البرلمانية فيما تصادق عليه من قوانين.

Résumé :

Pour que le Parlement soit le lieu d'exercice, par excellence, de la volonté populaire, la révision de certaines dispositions constitutionnelles qui règlementent l'action législative semble, aujourd'hui, nécessaire. En effet, au regard de la pratique parlementaire, forgée par de longues années d'expérience, des questions se posent sur le degré d'efficacité de ces dispositions qui animent la procédure législative.

Ces dispositions sont-elles aujourd'hui, adaptées aux attentes démocratiques et aux objectifs de construction de l'Etat de droit dévolus au Parlement à travers l'adoption d'un système juridique cohérent et efficace, ne freinent-elles pas, quelque peu, l'acte de légiférer ?.

Cet acte qui traduit, en définitive, des préoccupations citoyennes, implique que l'institution parlementaire dotée du pouvoir de légiférer, dispose d'instruments et de mécanismes de nature à lui permettre de répondre à ces attentes et à ces objectifs.

Dans le processus de formation de la loi, le constituant algérien n'a pas dérogé à la règle générale, applicable dans un système parlementaire bicaméral, en prévoyant tous les actes devant être accomplis durant la procédure législative par l'Assemblée populaire nationale et le Conseil de la Nation : dépôt du projet de loi sur le Bureau de l'Assemblée ou présentation de l'initiative parlementaire à travers les propositions de lois, l'examen du texte de loi en commission, le débat en plénière, le vote à l'Assemblée, le renvoi du texte devant la deuxième chambre, l'examen du texte en commission et en plénière, la navette parlementaire en cas de différends sur des dispositions du texte, l'adoption puis la promulgation ou, au préalable, la saisine du Conseil constitutionnel pour contrôle de constitutionnalité.

Ces procédures et ces mécanismes sont prévus par le texte constitutionnel et dont les modalités sont définies par le règlement intérieur de chacune des deux chambres.

En outre, l'intervention du pouvoir exécutif, durant la procédure parlementaire ou en amont, est encadrée et précisée par la loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée populaire nationale et le Conseil de la Nation, ainsi que les relations fonctionnelles entre les deux chambres du Parlement et le Gouvernement.

Cependant, certains mécanismes de ce processus législatif constituent des contraintes à l'exercice de l'acte législatif. Il y a de citer à ce propos, entre autres, la non reconnaissance au Conseil de la Nation du droit d'initiative et d'amendement, les limites imposées au droit d'amendement et de propositions des députés, ce qui réduit le nombre d'initiative parlementaire, l'avis du Conseil d'Etat préalable sur les projets de lois, qui ne revêt pas un caractère obligatoire dans le processus de formation de la loi, les majorités requises pour l'adoption des textes, le recours excessif à la voie réglementaire dans la répartition des compétences...

Une de ces contraintes pourraient être levée puisque la révision constitutionnelle projetée, fixe comme objectif d'attribuer au Conseil de la Nation le droit d'initiative et d'amendement, érigeant, ainsi, cette institution en partenaire à part entière dans le processus législatif.

La rationalisation du travail parlementaire ne doit pas, par ailleurs, constituer un motif suffisant pour réduire le champ de l'expression de la volonté populaire. Au regard des crises multiformes et des avancées démocratiques dans le monde, les rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif doivent obéir à des critères de complémentarité, de partage de l'initiative législative et d'équilibre.