

جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام
تخصص: القانون العام الداخلي

تحت إشراف الأستاذ:

✓ لرقم رشيد

من إعداد الطالب:

✓ كسيرة رشيد

أعضاء لجنة المناقشة:

- 1- الدكتور هاشمي حسانرئيسا
- 2- الأستاذ لرقم رشيد.....مشرفا ومقررا
- 3- الأستاذ سليمان السعيد.....ممتحنا

السنة الجامعية: 2015/2014

شكر وعرفان

الحمد لله تعالى حمدا يليق بجلال وجهه وعظيم سلطانه الذي
من علينا بإتمام هذه المذكرة ودلل لنا الصعاب والصلاة
والسلام على أشرف خلق الله سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم
أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى أستاذي الفاضل "لرقم
رشيد" الذي أضاء لي الطريق على درب العلم والاجتهاد
وعلى رحابة صدره وحسن استقباله فله مني كل التقدير.
كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر وعظيم الإمتنان إلى
الأستاذين الكريمين عضوي لجنة المناقشة
والشكوه وصول إلى كل من مدّ لنا يد العون وشجعنا وحثنا
على مواصلة المذكرة من أصدقاء وزملاء.
وأخص بالشكر أيضا موظفي مكتبة كلية الحقوق بجامعة جيبيل
على رحابة الاستقبال وطيب المعاملة.
إلى كل أولئك أرجو من الله سبحانه وتعالى أن يجزيهم عنا خير
الجزاء إنه ولي ذلك والقادر عليه وأطلي وأسلم على نبينا
محمد وآله وصحبه أجمعين.

تتعدد صور وتنظيمات الهيئات النيابية من حيث تكوينها و كيفية عملها، نتيجة تعدد الدساتير التي تنشئها وتحدد كيفية تكوينها و طبيعة علاقتها بالسلطات الأخرى، حيث تتكون السلطة التشريعية في بعض الدول من مجلس واحد يقوم بمهمة التشريع والرقابة، يطلق عليه نظام المجلس الواحد أو المجلس الفردي، بينما في دول أخرى تتناط السلطة التشريعية لظروف سياسية وتطورات تاريخية خاصة بها، بمجلسين يشكلان برلمان الدولة، يسمى بنظام المجلسين أو نظام الثنائية البرلمانية، حيث يطلق على احدهما المجلس الأعلى وعلى الآخر المجلس الشعبي أو الأدنى، أو غيرها من الأسماء التي تطلق على المجلسين حسب تسميات كل دولة من الدول التي تأخذ بنظام المجلسين، أين يعكس كل مجلس منهما تشكيلا معيناً يختلف من بلد إلى آخر.

ولا شك أن اختيار النظام السياسي لشكل السلطة التشريعية يعكس رؤية خاصة اتجاه مسألة هامة وهي التمثيل الديمقراطي، عبر ما يعرف بنظام الديمقراطية الذي لا يمكن في الحقيقة تحقيقه دون توفر مجموعة من الآليات التي يقوم عليها هذا النظام، وذلك مهما كانت طبيعة ثقافة المجتمعات المعنية متقدمة كانت أو تنتمي إلى البلدان المتخلفة، ولا يمكن بأي حال من الأحوال نجاح هذا العمل الديمقراطي، دون توفر الظروف الملائمة من أجل بناء نهج ديمقراطي صحيح لأنه لا وجود لنهج ديمقراطي نموذجي على الإطلاق، بل أن الوصول إلى تحقيق ذلك يعتبر نتاج تجارب خاصة بكل دولة، يتطلب النجاح فيها ضرورة اكتشاف ظروف وواقع هذه الدول، دون الأخذ و العمل بهذا النهج من خلال تقليد أعمى لمنهج دول تختلف عنها تاريخياً وثقافياً، كما أن طبيعة كل مجلس منهما تتحدد في إطار دستوري يوضح صلاحياته وكيفية تكوينه ومدته القانونية ومهامه في مجال التشريع والرقابة.

مقدمة

والخيار بين نظام المجلس الواحد أو المجلسين في تشكيل برلمانات الدول هو أحد مقاربات هذا العمل، إذ لا يقوم الخيار بين النظامين على أساس نظري فقط بل تتحكم فيه التوجهات السياسية لهذه الدول، خاصة في الدول المتخلفة التي تحاول وضع الآليات اللازمة في مجال خيار انتهاجها للنظام الديمقراطي، مع ما تعرفه هذه الدول من ظهور قوى اجتماعية تزيد المشاركة في الحياة السياسية والوصول إلى السلطة، خاصة أمام عجز مؤسساتها السياسية عن استيعاب مشاركة هذه القوى وتلبية مطالبها، ما جعل الكثير من تلك الدول تعرف عديد المراحل الانتقالية تعكس أزماتها السياسية العميقة، و تستدعي ترتيب مؤسساتها من جديد ومنها طبعاً المؤسسة التشريعية الممثلة في البرلمان باعتباره مستقبل هذه القوى وأحد العوامل المساعدة على استقرار النظام المؤسساتي للدول من خلال انتهاج التناهي البرلمانية.

إن الأخذ بخيار التناهي البرلمانية، بإنشاء مجلس ثان بالبرلمان، يمثل في الحقيقة رهانا مؤسساتيا في المراحل الانتقالية التي يمكن أن تمر بها الدول، والتي تتميز بالصراعات الكثيرة في أوساط الطبقة السياسية لغياب إجماع وطني حول أمور سياسية تخص توجهات هذه الدول، وبالتالي فخلق مجلس ثان بالبرلمان يعد فعلا رهانا أساسيا للنظام السياسي في كل مرحلة انتقالية يوجد فيها تحول ديمقراطي، لأجل الحد من اندفاعات القوى الاجتماعية الطامحة في السلطة الناجمة عن هذا التحول، حيث يعد انتهاج التناهي البرلمانية سبيلا لتحقيق التحول الديمقراطي، من خلال إعادة تنظيم و توزيع السلطة داخل الدولة عبر تنافس قوى اجتماعية مختلفة التوجهات السياسية، دون المساس بكيان واستقرار الدولة، نظرا لما تعرفه عادة عملية التحول الديمقراطي من عراقيل تحتمل الفشل خاصة في حالة الأخذ بأحادية التمثيل داخل البرلمان.

إن إنشاء مجلس ثاني بالبرلمان، يعتبر وسيلة لتحقيق الاستقرار و التوازن المؤسساتي لما يلعبه هذا المجلس الثاني من دور في خلق توازن بين التيارات السياسية الصاعدة

الطامحة للسلطة وسابقتها فيها، ومن ثم تحقيق التوازن بين كل الأطراف داخل البرلمان عبر نزع احتكار سن القانون من قبل إحداها فقط وانعكاس ذلك على ضمان الاستقرار رغم التغيير والتحول في التوجه الديمقراطي.

وتبني الجزائر لنظام الثنائية البرلمانية، بإنشاء مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، يؤدي لا محال إلى قيام علاقة وظيفية بينهما، الأمر الذي يقودنا إلى طرح إشكالية حول التأطير القانوني والدستوري، الذي يحكم العلاقة بين طرفي المؤسسة التشريعية الممثلة في المجلس الشعبي الوطني من جهة و مجلس الأمة من جهة ثانية، وإبراز مدى التكامل القانوني لوضع هذه العلاقة موضع التنفيذ.

إن معالجة هذا الطرح، وإن كان ممكن من عدة جوانب لتبرير أهمية وجود مجلس ثان بالبرلمان، فإن الاعتماد على جانب التنظيم القانوني للعلاقة الوظيفية بين المجلسين وتحديد خلفياته السياسية بالخصوص ليكون في شكل محدد دون آخر، يعد الأنسب للوقوف على حقيقة انتهاج الدولة الثنائية البرلمانية وتقدير حظوظ نجاح هذه الثنائية أو فشلها، لتكوين نظرة شاملة لوضع البرلمان في النظام السياسي بتشكيلته الثنائية ومدى قدرته على التأقلم مع واقع الدولة بهذه التشكيلة.

ولأهمية واعتبارات تتعلق بالموضوع فقد اعتمدنا في دراستنا هذه على المنهج الوصفي التحليلي، لعدد النصوص الدستورية بقصد معاينة التجربة الدستورية الجزائرية فيما يتعلق بالثنائية البرلمانية.

من خلال محاولتنا الكشف عن عوامل نجاح قيام مجلسي البرلمان بعملهما التشريعي والرقابي وإبراز النقائص التي من شأنها أن تعطل عملهما البرلماني الذي يمكن أن يؤدي إلى خلق انسدادا مؤسساتي.

إن هذه الإشكالية تكشف عن أهمية الموضوع، وتبرز خاصة للمهتمين بمجال العلوم القانونية ما يتعلق منه بنظام الثنائية البرلمانية والوقوف على حقيقة انتهاجها واقعا في الجزائر.

فموضوع العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في الجزائر يغطي عموما مجال الدراسة، بإبرازه للتغيير في مباشرة البعض من اختصاصات البرلمان بعد انتهاج الثنائية البرلمانية بإنشاء مجلس الأمة وضرورة تدخله إلى جانب المجلس الأول وأثر ذلك على تحقيق الإجماع بين كل فعاليات البرلمان دون إقصاء أو تهميش.

أن الأهمية المرتبطة بدراسة موضوع العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في الجزائر تبرز بجلاء، الرغبة في تطوير العلاقة بين طرفي السلطة التشريعية حال أدائها العمل التشريعي والرقابي المنوط بهما من جهة، و السلطة التنفيذية حال أدائها ما خولها الدستور إياه في مجال التشريع أو وضع برامجها موضع التنفيذ من جهة ثانية.

فتطور هذه العلاقة انعكس في قبول النظام لوجود معارضة سياسية له، خدمة لتطور النظام المؤسساتي للدولة دون العبث طبعاً باستقرارها و كيانها، خاصة على مستوى البرلمان الذي يعد مستقبل هذه المعارضة وفضاء للتعبير عن توجهاتها السياسية، حيث تمثل فيه كل التيارات السياسية، بما يضمن التوازن بين الأغلبية والأقلية، من خلال العمل على إيجاد أرضية وفاق بينهما، ولن يتحقق ذلك إلا من خلال استحداث مجلس ثان بالبرلمان، يسمح لممثلي الأقلية التعبير عن نفسها ويضمن لها تأثيرا سياسيا لأن التمثيل الأحادي يكون عادة عاجزا عن ذلك لانعدام التمثيل المتوازن بين الأغلبية والأقلية بهيمنة الأولى على كل مؤسسات الدولة وتهميش الثانية.

وحتى، وإن كانت العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لا تهدف إلى دفع البحث بعيدا في هذا الاتجاه فإنها ستبقى مبرزة لهذه الملاحظات في كل فصوله

وأثارها هنا توضح عناء الإلمام بكل المبادئ الأساسية لهذا الموضوع نتيجة صعوبة الإلمام بمبررات الثنائية البرلمانية ذاتها.

فالمعروف أنه لا يوجد موضوع عرف جدلا حادا في الأوساط السياسية وحظي بالتحليل والدراسة من قبل الفقه كموضوع الثنائية البرلمانية، ومع ذلك فإن الباحثين في العلوم القانونية والسياسية في الجزائر لم يهتموا به كثيرا، ولعل ذلك يرجع إلى الخيار الإيديولوجي الذي سلكته الجزائر بعد نيل استقلالها، بتبنيها ما يعرف بنظام الحزب الواحد وليس نظام الثنائية الذي لم تعرفه إلا بعد صدور دستور 1996.

إثر صدور هذا الدستور أصبح الحديث عن نظام الثنائية البرلمانية ومدى حاجة الجزائر إليه وواقعه ومدى انسجامه مع الظروف السياسية، الاقتصادية والاجتماعية و مدى نجاحه أو فشله عبر دراسة موضوع العلاقة الوظيفية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ممكنا لوجود مبرراته، ومن ثم تكوين نظرة عن واقع البرلمان في الجزائر بتركيبته المستحدثة ومدى استجابة ذلك لتحقيق توازن واستقرار مؤسسات الدولة، طالما أن مبررات تأسيس مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني تهدف لتأمين استقرار مؤسسات الدولة وضمان مسار تشريعي ورقابي أفضل.

إن الحاجة لوجود مجلس ثان بالبرلمان هي السبب الرئيسي في اختيار شكل الثنائية و توزيع اختصاص السلطة التشريعية بين مجلسي البرلمان، سواء كان شكل هذه العلاقة تكاملي بمباشرة المجلسين نفس الاختصاص وعلى قدم المساواة، أو كانت هذه العلاقة متباينة بترجيح الكفة لأحدهما دون الآخر.

الثنائيتان تبرزان بدقة حقيقة العلاقة بين مجلسي البرلمان، فإذا كانت الغاية خلق توازن داخل البرلمان بضمان تمثيل كل التيارات الممثلة على مستواه لاتخاذ القرار، كانت العلاقة تكاملية بين المجلسين بمناسبة ممارسة العمل التشريعي بإعطاء دور حقيقي لمجلس الأمة يقوم على مبدأ إبعاد احتكار صنع القانون من قبل جهة واحدة، أي نفي سياسة الإقصاء

بإشراك كل القوى السياسية في صنع قوانين تجمع حولها رأي الأغلبية العظمى لتحقيق التوازن داخل البرلمان، في حين إذا كان الأمر يتعلق بممارسة العمل الرقابي من طرف المجلسين اتجاه السلطة التنفيذية فنكون هنا بصدد إبراز علاقة متباينة بين مجلسي البرلمان. والجزائر عند اعتمادها الثنائية البرلمانية حاولت تكييفها بما يتماشى وواقعها السياسي ويضمن التوازن داخل البرلمان والاستقرار المؤسساتي عند مباشرة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة العمل التشريعي أو الرقابي، فاخترت المؤسس الدستوري الثنائية التكاملية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أحيانا أو الثنائية المتباينة حينما آخرا جاء ليؤكد هذا التوجه، الذي تم تدعيمه عبر صياغة تنظيم قانوني يجمع بين جانبيين متكاملين، جانب يمنع احتكار اتخاذ القرار والأخر يمنع الاستبداد بالسلطة في إطار الحفاظ على طبيعة النظام السياسي.

لم تكن الجزائر الأولى التي عملت وفق هذان الجانبان، بل هناك دول سبقتها لذلك، إلا أنه يوجد من الخصوصيات ما يجعل تجربة الثنائية البرلمانية للجزائر متميزة في العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهذا ما يمكن لمسه خلال بحثنا هذا عبر توضيح العلاقة بين المجلسين في مباشرة العمل التشريعي في الفصل الأول و إبراز علاقتهما حال أدائهما عملهما الرقابي اتجاه السلطة التنفيذية في الفصل الثاني، وبالتالي خلفيات اختيار شكل محدد دون غيره لمباشرة العملين، وهو تقسيم يسمع بتوضيح تصور المؤسس الدستوري لطبيعة العلاقة التي تجمع المجلسين سواء حال ممارستهما لوظيفتهما التشريعية أو الرقابية.

الفصل الأول: الوظيفة التشريعية : تقرير لعلاقة تكاملية بين المجلسين

بعد صدور دستور 1996 قرر المؤسس الدستوري ولأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية انتهاج نظام الثنائية البرلمانية، أو ما يسمى بالبيكاميرالية (BICAMMERALISME)، وخلفية هذا التوجه الجديد فرضتها الظروف التي عاشتها الجزائر اثر أزمة سنة 1991، بعد بروز عدة ثغرات في دستور 1989، فكان لابد من استحداث آليات لتجنب مثل تلك الأزمات التي عرفتھا الجزائر والتي كادت تهدد كيان الدولة واستقرار مؤسساتها، بالإضافة إلى تحصين التوجه الديمقراطي و حماية النظام الجمهوري التعددي وإبعاد الثوابت الأساسية للأمة من دائرة أي تلاعبات سياسية.

إن خلق مجلس ثان بالبرلمان وإعطائه دورا تشريعيًا كاملا إلى جانب المجلس الشعبي الوطني يسمح له بالتأثير في مجريات الحياة الوطنية و يعد من بين أفضل الآليات لمواجهة الأزمات السياسية وترقية العمل التشريعي بين المجلسين من أجل الوصول إلى وضع قواعد قانونية دقيقة وفعالة.

وهذا طبعا ما أكده دستور 1996 من خلال نصه في المادة 98 على أن " السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من غرفتين وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه " الأمر الذي يفيد بإقرار المؤسس الدستوري المساواة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في صياغة و صناعة النص التشريعي، إذ يستحيل احتكار صنع القانون من طرف أحد المجلسين، بل لابد من تكامل بينهما في أدائهما لوظيفتهما التشريعية من خلال عديد الخطوات والمراحل حرص المؤسس الدستوري على ضبطها لإنجاح هذه العلاقة التكاملية بين المجلسين.

إن تحقيق هذه العلاقة التكاملية عند أداء الوظيفة التشريعية من طرف المجلسين جسدها المؤسس الدستوري ونظمها في القانون العضوي رقم: 99_02 الذي يحدد تنظيم

المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بالإضافة لنظامهما الداخليين من خلال ضبط عمل كل مجلس حال أدائه العمل التشريعي المنوط به وكذا تفعيل العمل بين المجلسين عند اختلافهما حول النصوص التشريعية من خلال إيجاد تصور لحل توافقي يجمع المجلسين، الأمر الذي يعكس الدور التكاملي المعتمد من قبل المؤسس الدستوري بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حال أدائهما لوظيفتهما التشريعية سواء عند اتفاقهما أو حال اختلافهما، الأمر الذي يدفعنا للتساؤل عن الآليات التي جاء بها المؤسس الدستوري والتي تكفل عدم حصول أي انسداد عند صنع القانون وهنا يمكننا التمييز بين مرحلتين لإيجاد القانون، حيث تخص المرحلة الأولى الإجراءات التشريعية المعمول بها داخل كل مجلس وكيفية التجسيد الميداني للمساواة المقررة دستوريا بينهما وهذا ما نعالجه في المبحث الأول، أما الثانية فتخص الإطار القانوني عند التقاء أعضاء من الغرفتين في اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة حدوث خلاف بينهما حول أحكام نص من النصوص المعروضة عليهما إضافة إلى إمكانية اجتماع البرلمان بغرفتيه تحت رئاسة واحدة، وفي الحالات التي حددها الدستور⁽¹⁾ ونبرز ذلك في المبحث الثاني.

المبحث الأول: أحادية اتجاه الإجراءات التشريعية

إن انتهاج الجزائر لنظام الثنائية البرلمانية عقب صدور دستور 1996 بعد تجربة المجلس الواحد الذي عملت به بعد الاستقلال عبر تجربتها الدستورية، رافقته بالضرورة تهيئة واقعا سياسيا، اقتصاديا واجتماعيا، يتماشى والأخذ بهذا النظام مثلما فعلت الكثير من الدول

(1) عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، الطبعة الأولى

دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 151.

حرصا من المؤسس الدستوري على سيرورة العمل التشريعي، و منع حصول أي انسداد أو جرأيا من مؤسسات الدولة لعدم الاستقرار.

تختلف طبيعة هذه التهيئة تبعا للدور المنوط بكل مجلس ضمن النظام المؤسساتي لكل دولة، فبينما جنحت بعض الدول إلى إقرار سلطات حقيقية لمجلسي البرلمان معا نتج عنها إزدواجية في اتجاه تنفيذها الميداني، رجحت دولا أخرى الكفة لصالح أحد المجلسين فاستلزم ذلك استنثاره بدفع دواليب العمل عبر اتجاه واحد وإضعاف سلطات المجلس النظير إجلته على الدور الاستشاري.⁽¹⁾

في حين عمد المؤسس الدستوري الجزائري كما فعلت دول أخرى إلى حل وسط يسمح بضمان مساواة بين المجلسين وإبعاد تعطيل عملهما أيا كان اتجاه الإجراءات المعتمد من خلال مد كل مجلس بخصوصيات تميز تدخله في أدائه لوظيفته التشريعية، حيث تم انتهاج اتجاهها أحاديا تكون فيه المبادرة للمجلس الشعبي الوطني على أن يتبع بعمل مجلس الأمة.

فالإجراءات التشريعية بذلك تنطلق من السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة أو السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل ممثلة في المجلس الشعبي الوطني الذي يعتبر المبادر الأول لصنع القانون (المطلب الأول)، وصولا إلى الأداء التشريعي لمجلس الأمة الذي يكون تدخله مكمل لعمل المجلس الأول (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المجلس الشعبي الوطني المبادر بالعمل التشريعي.

المبادرة بالتشريع هي ذلك الإجراء المتمثل في إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة بغرض مناقشته والتصويت عليه من قبل البرلمان، والمبادرة بالتشريع في النظام الحالي حق دستوري لرئيس الحكومة (الوزير الأول مند نوفمبر 2008) ونواب المجلس

⁽¹⁾ محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان: النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2003

الشعبي الوطني من دون أعضاء مجلس الأمة بموجب المادة 119 قبل التعديل: " لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين ،تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون(20) نائبا، تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني"⁽¹⁾ وبالتالي سنبرز في الفرع الأول هذا الحق الدستوري الممنوح للمجلس الشعبي الوطني المتمثل في المبادرة بالقوانين ونتطرق في الفرع الثاني إلى كيفية المناقشة والتصويت.

الفرع الأول: التشريع عن طريق المبادرة.

المبادرة هي " حق إيداع نص يتعلق بقوانين أو ميزانية أو قرار بهدف مناقشته والتصويت عليه من قبل البرلمان"⁽²⁾، حيث أقر المؤسس الدستوري الجزائري بجعل حق المبادرة بالقوانين للحكومة ونواب المجلس الشعبي الوطني على حد سواء بنص المادة 119 فقرة 2 من الدستور (... لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين).

غير أن تسمية النص المقدم من طرف السلطتين يختلف، فما يقدم من قبل السلطة التنفيذية (الوزير الأول) يسمى مشروع قانون (PROJET DE LOI) وما يقدم من السلطة التشريعية ممثلة في المجلس الشعبي الوطني يسمى اقتراح قانون (PROPOSITION DE LOI)⁽³⁾

والملاحظ أن المؤسس الدستوري خص المجلس الشعبي الوطني بحق المبادرة دون مجلس الأمة رغم انه كان يفترض أن قيامهما بذلك مقرر دستوريا بالتساوي وهذا ما يعتبر

(1) صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2010، ص 274 .

(2) موريس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة: جورج سعاد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1992، ص 144.

(3) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور - 1996 السلطة التشريعية والمراقبة - الجزء الرابع ، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2013، ص. 116.

أول خصوصيات الدستور الجزائري بشأن رسم العلاقة بين المجلسين بمناسبة ممارسة حق اقتراح القوانين.⁽¹⁾

أولا : المبادرة بمشروع قانون.

مع نهاية القرن التاسع عشر وجدت البرلمانات التي كانت حاملة لآمال شعوبها نفسها غير مهيأة لمواجهة متطلبات الميادين الجديدة لأسباب مختلفة، فاضطرت إلى قبول اشتراك الحكومات في صنع القانون من خلال مبادرتها بمشاريع القوانين التي جعلتها فيما بعد الرائد الحقيقي للعمل التشريعي⁽²⁾ والحال نفسها في الجزائر إذ مكن المؤسس الدستوري الحكومة من المبادرة بمشاريع قوانين⁽³⁾ وألزم رئيسها بإيداع هذه الأخيرة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني بعد عرضها على مجلس الوزراء وأخذ رأي مجلس الدولة⁽⁴⁾.

وبذلك تم تقييد الوزير الأول بإجباره على عدم الاختيار بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عند إيداع مشاريع القوانين.

وهو تقييد يهدف المؤسس الدستوري الجزائري من ورائه إلى عدم تعقيد إجراءات العمل التشريعي قصد إنجاح تجربة الثنائية المجلسية الفتية، خاصة مع ما تحمله من صعوبة التطبيق الميداني لأن العمل بثنائية اتجاه صياغة القانون عملية معقدة قد تؤدي إلى فشل

(1) محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، IMAG، الجزائر، 2000، ص 182.

(2) Françoise Mendel, la compétence législative des parlements, étude comparée, Revue internationale de droit compare. n 4, 1978, pp 951-952.

(3) أنظر المادة 119 الفقرة 1 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، التي تنص " لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين".

(4) المادة 119 الفقرة 3 من دستور 1996 التي تنص " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، تم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني".

التجربة بحذ ذاتها، ولذلك يفضل أن يكون العمل باتجاه واحد⁽¹⁾، تماشياً وتوجهه المؤسس الدستوري في تهيئة العمل بين المجلسين، دون أن يكون ذلك إيعادا مطلقا لمجلس الأمة على هذا المستوى حيث احتفظ له المشرع بسلطة الاطلاع على مشروع القانون بأن يتلقى مكتبه هذا الأخير⁽²⁾.

كما يهدف المؤسس الدستوري أيضا على المستوى السياسي لجعل مجلس الأمة وفي إطار عمله التشريعي إلى جانب المجلس الشعبي الوطني يؤمن نفس الدور الذي تجسده الغرف الثانية ضمن النظام المؤسساتي للدولة، وهو إحداث التوازن الداخلي بين المجلسين أثناء أداء هذا العمل⁽³⁾ ومجلس الأمة يكفل تحقيق هذا التوازن بما يتلائم واختيار الاتجاه الواحد.

فترك الخيرة لرئيس الحكومة في إيداع مشاريع القوانين لدى أحد المجلسين مع إبقاء على التنظيم الإجرائي الحالي لانطلاق العمل التشريعي يخل بالتوازن المضمون بالتدخل اللاحق لمجلس الأمة.⁽⁴⁾

بل إن إطلاق الخيرة لرئيس الحكومة عند إيداع مشاريع القوانين لدى المجلسين في ظل التعدد الحزبي الممثل داخل البرلمان والمنعكس على واقعها السياسي، تماثلا أو اختلاف من شأنه دفع الحكومة إلى تهيئة العمل بينهما بخصوص هذه المشاريع بما يتفق وبرنامجها السياسي ويمنع تقابلها، سواء بأن تعمد إلى إيداعها دوما لدى أحدهما دون الآخر لينطلق

(1) لمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، نشرات مجلس الأمة، ديسمبر 1999، ص 21.

(2) المادة 21 الفقرة 3 من القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، ج د ش، العدد 15، المؤرخة في 9 مارس 1999.

(3) Maurice Duverger , institutions politiques et droit constitutionnel , 9^{eme} édition , P.U.F paris , 1966, p 230.

(4) إدريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، العدد 1، 2000، ص 69.

بالعمل أولاً وذلك في حالات تحصينها بأغلبية متماثلة داخل المجلسين أو استنادها إلى أغليات متقاربة تجعلهما في حالة تشبه بالائتلاف⁽¹⁾ فيكون اختيارها هذا، اختياراً للاتجاه الواحد في تحريك العمل داخل البرلمان قصد توفير وقت إيجاد النصوص التشريعية المجسد الميداني لسياسة الحكومة، أو بأن تعطي هذه الأخيرة الأولوية في هذا اللجوء إلى أحد المجلسين بشأن قوانين معينة بذاتها تحقيقاً لنفس الغاية، سيما في حالة توقعها لاختلاف رأيها بخصوص هذه الأخيرة أو استنادها إلى أغلبية معينة داخل أحدهما.⁽²⁾

الملاحظ أنه خلال الفترة التشريعية 1997-2002 أي الفترة التشريعية الرابعة تقدمت الحكومة بمجموع 61 مشروع قانون و 9 أوامر، خلال الفترة التشريعية 2002-2007 تقدمت الحكومة بمجموع 91 مشروع قانون تم التصويت على 88 منها، و خلال الفترة التشريعية 2007-2012 تقدمت الحكومة بمجموع 73 مشروع قانون صوت عليها باستثناء قانون المحاماة.⁽³⁾

ثانياً: المبادرة باقتراح قانون.

لقد نصت المادة 119 الفقرة 2 من الدستور (تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائباً ...) ونصت المادة 121 من نفس الدستور (لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا

(1) Jean paul jacque, droit constitutionnel et institutions politiques ,4^{eme} édition, dallez, paris 2000,p 123.

(2) Favoreu Louis, Gaia patrick, chevention richard, Mester jean louis, pfersman otto, roux andré, scoffoni Guy, Droix constitutionnel 3^{eme} édition, Dalloz , Paris , 2000, p 775.

(3) سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص129.

كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.⁽¹⁾

ولقد جاءت المادة 98 من الدستور أيضا للتأكيد على سيادة البرلمان التامة في إعداد القانون والتصويت عليه⁽²⁾ بما لا يدع مجالا للشك أو الجدل في ممارسة الوظيفة التشريعية من طرف مجلسي البرلمان على قدم المساواة.

غير أن أحكام بعض النصوص القانونية، أنتجت واقعا غير المتبنى بالمادة 98 من الدستور، حين منح حق الاقتراح لنواب المجلس الشعبي الوطني فقط دون أعضاء مجلس الأمة، إلا أن ذلك لا يعني البتة إبعادا لأعضاء هذا الأخير عن العمل التشريعي بل تم إقرار دوره المكمل للعمل التشريعي الذي يقوم به المجلس الأول.

ورغم ذلك يجد نواب المجلس الشعبي الوطني أنفسهم تحت وطأة التأطير الصارم الذي يجعل مبادرتهم بالقوانين نادر الوقوع إذا لم يكن مستحيلا⁽³⁾ حيث يكاد أن يسوي هذا التأطير بين المجلسين في تقرير سحب حق الاقتراح من كليهما ولكن إذا كان هذا الحق قد تم سحبه صراحة من أعضاء مجلس الأمة فقد تمت مصادرتة من نواب المجلس الشعبي الوطني عبر تشديد شروط المبادرة به.

و يشكل اشتراط الدستور تقديم الاقتراح من قبل عشرين (20) نائبا كما أسلفنا عائقا حقيقيا يصعب على بعض النواب، وكذا الأحزاب ذات أقلية المقاعد في المجلس المساهمة في العمل التشريعي، ولا تقبل اقتراحات القوانين إلا إذا كانت معللة ومحركة في شكل مواد

(1) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر 2014، ص 414

(2) المادة 98 الفقرة 2 من دستور 1996.

(3) الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، أكتوبر، 2000، ص 31.

مرفقة بعرض للأسباب، كما ترفض في حال تماثلها مع محتوى اقتراح آخر تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ اثني عشرة شهرا. (1)

وفضلا عن ذلك يجب تبليغ الاقتراحات المقبولة إلى الحكومة قصد إبداء الرأي بشأنها خلال شهرين ولها أن تعترض عليها استنادا للمادة 121 من الدستور. (2)

وزيادة على هذه الشروط الشكلية توجد شروط موضوعية تزيد التضييق على نواب المجلس الشعبي الوطني، حيث يكون لزاما عليها احترام مجال التشريع المخصص للبرلمان في هذه الاقتراحات، سواء تعلق الأمر بمجال القوانين العادية أو العضوية والمحدد دستوريا. (3)

وبذلك يكون المؤسس الدستوري قد خص نواب المجلس الشعبي الوطني بحق اقتراح القوانين دون أعضاء مجلس الأمة، وهو نفسه الذي وضع أمام النواب عديد العقبات عبر فرض إجراءات وشروط صارمة لتقديم الاقتراحات.

ليصبح التوازن بين مجلسي البرلمان بإبعاد مجلس الأمة عن المبادرة البرلمانية كما يعتبره البعض، محققا فعليا ولكن بعيدا عن إيراداتهما عبر احتكار الحكومة لحق المبادرة عن طريق ما تودعه من مشاريع قوانين، وحصر دورهما في الموافقة على ما يأتي إليهما لتصنيع الآلية المجسدة لبرنامجها السياسي والمترجمة في شكل قوانين أبعد مجلس الأمة عن

(1) المادة 24 من القانون العضوي رقم 99-02.

(2) المادة 25 من نفس القانون العضوي رقم 99-02 .

(3) المادة 122-123 من دستور 1996.

المبادرة في صنعها وعطل المجلس الشعبي الوطني لأسباب سياسية الهدف من ورائها تقرير نفوذ الحكومة على حق المبادرة.⁽¹⁾

خلال الفترة التشريعية 1997-2002 تقدم النواب بمجموع 20 اقتراح قانون، أحليت منها 3 فقط على اللجان المختصة، وصوت المجلس الشعبي الوطني على نصين (2) فقط احدهما بالرفض (رفع حالة الطوارئ) والثاني متعلق بتعويضات وتقاعد أعضاء البرلمان الذي أحيل على المجلس الدستوري، فأعادته للبرلمان لعدم دستورية مجمل أحكامه وصعوبة فصل ما هو غير دستوري مع غيره، خلال الفترة التشريعية 2002-2007 تقدم النواب بمجموع 24 اقتراح قانون أحيل منها 5 على اللجان المختصة ولم يصوت إلا على واحد فقط وخلال الفترة التشريعية 2007-2012 تقدم النواب بمجموع 25 اقتراح قانون لم يدرس إي منها لتحفظ الحكومة وعدم إبداء الرأي، مع أن الدستور والقانون العضوي يبيحان تجاوز الحكومة.⁽²⁾

ومن خلال هذه الإحصائيات يتضح الواقع الضعيف والهش الذي يميز أداء عمل المجلس الشعبي الوطني في ممارسة حق الاقتراح عبر مختلف العهديات بل بالعكس تتجلى سيطرة السلطة التنفيذية أو الحكومة.

والملاحظ أنّ تضيق المشرع الجزائري لحق النواب في اقتراح القوانين قد انعكس على واقع ممارسته الحقيقي، مما أدى تقريبا وبشكل غير مباشر إلى وضع تماثلي لمجلسي البرلمان في مباشرة هذا الحق.

⁽¹⁾ شريف كايس، اليوم الدراسي حول موضوع قانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بين النص والممارسة، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 23-10-2001، ص 38.

⁽²⁾ سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 130.

وهو التماثل الذي يجعل إدعاء تمييز المؤسس الدستوري بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في مباشرة حق اقتراح القوانين غير دقيق لأن المادة 98 من الدستور صريحة في إقرار المساواة، غير أن التنظيم الإجرائي الحالي دفع إلى ذلك، بل أن منح مجلس الأمة حق الإقتراح في ظل هذا التنظيم لن يزرزحه عن الوضع الحالي للمجلس الشعبي الوطني.

لذا لا يجب أن ينظر إلى تنظيم حق اقتراح القوانين بين المجلسين بهذا الشكل، وعند هذا الحد، على أنه تفضيل للمجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة، بل يجب أن ينظر إليه من زاوية تسعى إلى تحقيق الانسجام بين النصوص المهيأة لإجراءات العمل التشريعي بشكلها الحالي من جهة، وعكس المساواة المقررة بين المجلسين دستوريا من جهة أخرى، لأن ممارسة أعضاء مجلس الأمة لحق الاقتراح في ظل التنظيم الذي يؤمن تدخله اللاحق بعد المجلس الشعبي الوطني نتيجة اختيار الاتجاه الواحد طبقا للمادة 120 من الدستور يخل حقيقة بالمساواة المقررة بينهما ويمس بالتوازن الداخلي للبرلمان.⁽¹⁾

إن الدراسة المستقلة للنصوص الناظمة لحق الاقتراح تؤدي لا محالة إلى خلق تمايز المجلسين على عكس ما تؤكدته المادة 98 من الدستور، لذلك لا بد من دراسة جامعة لها كما سيأتي لاحقا، لإبراز حقيقة المساواة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على هذا المستوى.⁽²⁾

هذا ويعتبر إيداع مشاريع القوانين مكتب المجلس الشعبي الوطني وقبول اقتراحات القوانين، إن وجدت بداية مرحلة التفعيل الحقيقي للعمل على مستوى هذا الأخير قصد

⁽¹⁾ انظر المادة 120 الفقرة 1-3 من الدستور التي تنص " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقش من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأم على التوالي حتى تتم المصادق عليه، يناقش مجلس الأم النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني".

⁽²⁾ عمر صدوق، تساوي وتمايز غرفتي البرلمان في ممارس السلطة التشريعية حسب الأحكام الدستوري، اليوم الدراسي حول الماد 98 من الدستور، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، نوفمبر 2002، ص30.

تحضير مادة مجلس الأمة من خلال مناقشة وتصويت نواب المجلس الأول على النصوص المحالة إليه.

الفرع الثاني: المناقشة والتصويت

من اجل العمل على إنجاز الثنائية البرلمانية، وتحقيق علاقة تكاملية فعلية بين المجلسين قام المؤسس الدستوري بضبط آليات عمل داخل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وفق عدة إجراءات و خطوات متماثلة، تفعيلاً ومنعاً لانسداد العمل البرلماني من جانب وتأكيذاً على المساواة المقررة بينهما من جانب آخر.

حيث أن وحدة إجراءات العمل المقررة بين المجلسين تعتبر أول عوامل التجسيد الميداني لهذه للمساواة التي اقرها المشرع بينهما، ومصدر ضمان سيرورة العمل التشريعي لقدرته في أغلب الحالات، على تحقيق انسجام وتكامل جهودهما قصد إنتاج منظومة تشريعية متجانسة⁽¹⁾ في حين أن وجود مجلسين متساويين في الاختصاص التشريعي مستقلين في إجراءات مزاولته مصدر ثقل العمل المؤسساتي داخل الدولة، وليس داخل البرلمان فحسب، لعسر تصنيع النصوص التشريعية اللازمة لسيرورة النظام القائم.⁽²⁾

لقد اقر المشرع الجزائري وحدة الإجراءات بين المجلسين ضمن القانون العضوي المنظم للعلاقات الوظيفية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، والذي كفل مرور النصوص المحالة إليهما لدراسة وتحليل أولي داخل اللجان الدائمة التي تأخذ على عاتقها تجهيز العمل الذي سيحال مستقبلاً على الجلسات العامة لكل مجلس لأخذ القرار النهائي بخصوصه عبر التصويت المسبوق بالمناقشة، إلا أن توحيد هذه الإجراءات لم يمنع المؤسس

(1) عمر صدوق، المرجع السابق، ص 31.

(2) محمد نصر مهنا، علوم السياسة، دروس في الأصول والنظريات، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص 194.

الدستوري من اختيار الاتجاه الواحد، كما سبق الذكر حيث ينطلق العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني وصولاً إلى مجلس الأمة.

أولاً : تفعيل العمل داخل اللجان

يتم إنشاء تشكيلات داخل مجلسي البرلمان من أجل الدراسة المسبقة لمختلف النصوص، حيث تسهر هذه التشكيلات على تحضير المادة الأولية لمناقشتها العامة قصد توير رأي النواب حول محتواها وأخذ القرار بشأنها ويمكن أن تكون هذه التشكيلات لجاناً دائمة، كما في حالة المؤسس الدستوري الجزائري أو لجاناً متخصصة.

1- تحضير عمل المجلس.

تعود السلطة في تحديد اللجنة المختصة بدراسة النصوص إلى رئيس المجلس الذي يقوم بعرض تلك التي تدخل ضمن اختصاصها عليها، شريطة إرفاقها بالوثائق والمستندات الخاصة بها و يتم عرض مشاريع واقتراحات القوانين المقبولة مباشرة على اللجنة المعنية لتقوم بإعداد تقرير خاص بها وفق إجراءات تضمن تفعيل العمل على مستواها.⁽¹⁾

وفي حال قيام نزاع بخصوص اللجنة المختصة، سواء بإعلان اللجنة المعلمة بالنص عدم اختصاصها أو بادعاء لجان أخرى بالمجلس اختصاصها بدراسة هذا الأخير يكون الحسم عندها من طرف مكتب المجلس.⁽²⁾

وعند تحديد اللجنة المختصة بالدراسة وإعداد التقرير النهائي، يكون لها عرض النصوص المحالة إليها على لجان أخرى بالمجلس لاتخاذ القرار بشأنها، لتتأفي ذلك ومبدأ

(1) المادة 56 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الصادر في يوليو 2000، ج ر ج ج، عدد 46، المؤرخة في 30 يوليو 2000.

(2) المادة 46 الفقرة 2، من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع نفسه.

إحالة قرار واحد على المجلس بخصوص كل نص، بل لمجرد إبداء الرأي⁽¹⁾ حتى تتمكن اللجنة عبر هذه الاستعانة من إعداد تقرير يحظى بقبول النواب عند المناقشة العامة.

تعتبر في الحقيقة إجراءات العمل داخل اللجنة المختصة المنطلق لمناقشات النواب خلال الجلسات العامة للمجلس فيما بعد، وبالتالي كان على المشرع بالضرورة العمل على توفير كل ما يساهم في تفعيل أعمال هذه اللجان المختصة من أجل الوصول لإعداد تقاريرها النهائية.

ويمكن للجنة استدعاء كل مختص أو ذي خبرة يمكن الاستفادة من معلوماته في إثراء تقريرها وإعداد رأي متكامل الأبعاد حول النص محل الدراسة، إذا كان النص محل الدراسة اقتراحا للاستماع إليه، كذلك الحال بالنسبة لممثل الحكومة، إذا كان النص محل الدراسة مشروعا،⁽²⁾ لتنتهي اللجنة المختصة أشغالها بتقرير يخص أبعاد النصوص المحالة عليها والذي يقدمه مقررها مستقبلا إلى المجلس.⁽³⁾

وبقوة القانون تبقى اللجنة المختصة مكلفة بكل ما يتعلق باختصاصها، سيما حقها في إدخال واستقبال التعديلات المدرجة على النص محل الدراسة حتى تقديم تقريرها النهائي المعروض للتصويت.

2- إدخال واستقبال التعديلات

التعديل هو "حق طلب إدخال تغييرات على النصوص المحالة إلى المجلس"، وقد كان محل صراع شديد بين الحكومات والبرلمانات شأنه في ذلك شأن الحق في المبادرة بالقوانين حيث حاولت الأولى منعه دفعا لتعقيد عمل المجالس ومن ثم البطء في توفير القوانين

(1) المادة 45 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

(2) المواد 40،43،44 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع نفسه.

(3) المادة 42 الفقرة 2 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع نفسه.

المجسد الميداني لبرنامجها، بينما عملت الثانية على اكتسابه تحقيقاً لدورها التشريعي لتتوصل النظرية الليبرالية إلى حل وسط جعل حق التعديل أمراً مشتركاً بين الجهتين.⁽¹⁾

و هو الأمر الذي أخذ به المشرع الجزائري، مع بروز خصوصية أخرى لتنظيم العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حول اتساع وضيق ممارسة حق التعديل حيث يتسع هذا الحق بالنسبة للمجلس الأول ويضيق للثاني.

إن النصوص المحالة على المجلس الشعبي الوطني يمكن أن تعرف إدخال تعديلات عليها من قبل ثلاث جهات وهي اللجنة المختصة بدراستها، نواب المجلس و الحكومة.⁽²⁾

ويشترط تقديم التعديل من قبل عشر (10) نواب وهو عدد مرتفع يصعب إحداث أي تغييرات على النصوص المعنية بالتعديل، ذلك وانه أمام عراقيل التي تصاحب تقديم اقتراحات القوانين يركز النواب جهودهم فعليا حول تقديم التعديلات للتأثير في مضمون النصوص، إلا أن هذا الشرط كثيرا ما يحول دون ذلك، و إذا ما تحقق هذا الشرط يودع معللا لدى مكتب المجلس في ظرف (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل، لتستقبل اللجنة المختصة هذه التعديلات لدراستها وتقديم استنتاجاتها ضمن تقريرها التكميلي.

ومن الناحية الموضوعية لا يقبل أي تعديل موضوعه من اختصاص القانون العضوي

إلا إذا ادخل على مشروع أو اقتراح قانون يكتسي طابع قانون عضوي.⁽³⁾

(1) موريس ديفيرجيه، المرجع السابق، ص 144.

(2) المادة 28 من القانون العضوي رقم: 99-02، المرجع السابق.

(3) المادة 57 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

وبالمقابل خصت اللجنة المختصة بإمكانية إدخال تعديلات في أي وقت شريطة أن تكون قبل التصويت على المادة الذي تتعلق بها وهذا ما أكدته المادتين 32 و 33 من القانون العضوي 99-02 وهو تخصيص غاية في الأهمية حيث يسمح للجنة المختصة من تفعيل حق التعديل على مستوى المجلس ومن تم التأثير في مضمون النصوص محل الدراسة سيما إذا كانت مشاريع قوانين، في حال عدم تمكن بقية النواب من تمرير تعديلاتهم.

ثانيا : التصويت خلال الجلسات العامة

تتصب أشغال المجلس خلال جلساته العامة على مناقشة النصوص التشريعية التي أعدت اللجان المختصة تقريرا بشأنها وتتوج ذلك بالمصادقة عليه وفق ثلاث أنماط حددها المشرع من خلال القانون العضوي رقم 99-02 حيث جاء في نص المادة 29 منه على أن هناك ثلاثة إجراءات خاصة بمناقشة النصوص القانونية هي: التصويت مع مناقشة عامة، التصويت مع مناقشة محدودة والتصويت بدون مناقشة، كما نصت المادة 31 من نفس القانون " يقرر مكتب كل غرفة نمط التصويت طبقا للشروط المنصوص عليه في هذا القانون، ونظامها الداخلي ".⁽¹⁾

إن التصويت مع المناقشة العامة للنص المعني من قبل نواب المجلس يعتبر الإجراء الأصلي للمناقشات البرلمانية والتصويت مع مناقشة محدودة أو دونها هو إجراء استثنائي لمناقشات البرلمان.

⁽¹⁾ مولود ديدان، المرجع السابق، ص 420.

1- التصويت مع المناقشة العامة:

نصت المادة 32 من القانون العضوي رقم 99-02 " التصويت مع المناقشة العامة هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، ويجري في مرحلتين متتاليتين هما: المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة "، ونصت المادة 33 من نفس القانون: " يشرع في مناقشة مشروع بالاستماع إلى ممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيبه تسجيلهم المسبق. (1)

وبالتالي فإن التصويت مع المناقشة العامة هو الإجراء الأصلي العادي في أخذ القرار النهائي بشأن النصوص المحالة على المجلس ويجري هذا التصويت في مرحلتين متتاليتين هما المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة كما نص عليه القانون حيث يشرع في المناقشة العامة بالاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ومندوب أصحاب اقتراح القانون، في حال كان النص محل المناقشة اقتراح قانون كما يسع نواب المجلس التدخل أيضا حسب ترتيب تسجيلهم المسبق ليتخذ القرار بعد ذلك بالمصادقة على النص كاملا في حال لم يكن محل تأجيل أو بالشروع في التصويت مادة مادة ويكون هذا القرار بعد تدخل كل من ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة وهذا ما أكدته المادتان السالفتان الذكر.

وعند الشروع في المناقشة مادة مادة ويخصوص كل مادة يزعم تعديلها يتدخل كل من مندوب أصحاب التعديل ومقرر اللجنة المختصة ومندوب اقتراح القانون، حينئذ يكون لرئيس المجلس توقيف الجلسة لتسحب اللجنة المختصة قصد إعداد تقريرها التكميلي حول النص المعني مبدية فيه استنتاجاتها بشأن التعديلات المقترحة كما للرئيس أن يعرض أيضا جزء

(1) مولود ديدان، المرجع نفسه، ص 421.

من النص على التصويت إذا لم يكن محلاً للتعديل.⁽¹⁾ لتعرض بعد الفراغ من ذلك صيغ التعديلات للتصويت أولاً ثم النص كاملاً.⁽²⁾

2- التصويت مع المناقشة المحدودة :

نصت المادة 37 من القانون العضوي رقم: 99-02 " يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون. لا تفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة.

وخلال المناقشة مادة مادة، لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة، مندوب أصحاب اقتراح القانون، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها، ومندوب أصحاب التعديلات".

على عكس التصويت مع المناقشة العامة يكون للمجلس التصويت على النص التشريعية بتقليص مدى جلساته العامة سواء بتضييق المناقشات من خلال عدد المتدخلين حيث تحذف كل مناقشة عامة عند اللجوء إلى التصويت مع المناقشة المحدودة، ويقرر ذلك مكتب المجلس بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، حيث تقتصر التدخلات مع هذا النمط حال المناقشة مادة مادة على ممثل الحكومة ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها ومندوب أصحاب اقتراح القانون ومندوب أصحاب التعديلات.

(1) المادة 26 فقرة 1 من القانون العضوي رقم: 99-02، المرجع السابق.

(2) المادة 35-36 الفقرة 2 من القانون العضوي رقم: 99-02، المرجع نفسه.

3- التصويت بدون مناقشة:

نصت المادة 38 من القانون العضوي رقم: 99-02 " يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 124 م الدستور.

وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل.

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة".

وفي هذه الحالة تلغى المناقشة كليا حيث تلزم المادة 124 من الدستور رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التي اتخذها على مجلسي البرلمان في أول دورة له تعقب قيامه بذلك للتصويت عليها⁽¹⁾، دون فتح أي مناقشة بخصوص موضوعها إذ يقتصر دور المجلسين عندها وعلى حد سواء على قبول أو رفض نص الأمر كاملا بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة كما جاء في نص المادة (38) السالفة الذكر.

والملاحظ أن تصويت البرلمان على أوامر رئيس الجمهورية يظهر الملامح الحقيقية لعلاقة مجلسيه بخصوصها عبر عاملين، إذ يبرز العامل الأول المعاملة المتساوية بين المجلسين من حيث الإجراءات سيما ما تعلق منها بمنع إدخال أي تعديل على مضمون أوامر الرئيس،⁽²⁾ وقصر دراسة هذه الأخيرة على اللجنة المختصة لينحصر دور النواب في الاستماع إلى تقرير اللجنة تأخذ القرار النهائي بعدها قبولاً أو رفضاً في حين يوضح العامل

(1) المادة 124 الفقرة 2 من دستور 1996.

(2) المادة 38 الفقرة 2 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

الثاني حقيقة العلاقة بمعرفة الوضع السياسي للمجلسين تماثلا أو اختلافا وتحديد انتماء رئيس الجمهورية السياسي و تأثير ذلك على فاعلية العمل التشريعي لمجلسي البرلمان.

المطلب الثاني: حجم الأداء التشريعي لمجلس الأمة.

رغم إقرار المؤسس الدستوري لوحدة إجراءات العمل التشريعي على مستوى مجلسي البرلمان إلا انه خص مجلس الأمة بما يميز أدائه التشريعي ويعكس مكانته الحقيقية ضمن مؤسسات الدولة من ناحية ويكفل أدائه التشريعي المكمل لعمل المجلس الشعبي الوطني من ناحية أخرى، فإذا كان حق المبادرة بالقوانين حكرا على نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، فإن المشرع خص هذا الأخير بحق المبادرة في مجالات معينة يمارسها إلى جانب المجلس الشعبي الوطني ومنها حق التعديل الذي يعد في الحقيقة الوجه الآخر للمبادرة بالقانون، حيث نتطرق في الفرع الأول إلى مدى حدود هذه المبادرة البرلمانية و نبرز في الفرع ثاني دور مجلس الأمة التشريعي المكمل لعمل المجلس الشعبي الوطني ضمن النظام المؤسساتي من خلال التصويت وتبليغ النصوص القانونية.

الفرع الأول: حدود المبادرة البرلمانية لمجلس الأمة:

رغم إقصاء أعضاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالقانون التي منحت حصرا لنواب المجلس الشعبي الوطني إلى جانب الوزير الأول، إلا أن المؤسس الدستوري رسم حدودا للمبادرة البرلمانية لمجلس الأمة، حيث تتمثل هذه المبادرة أساسا في حق المبادرة بالتعديل الدستوري الذي يشكل في الحقيقة الوجه الآخر للمبادرة بالقانون (أولا) وكذلك حقه في القدرة على التعديل وإبداء الملاحظات بخصوص النصوص المحالة إليه من طرف المجلس الشعبي الوطني كأسلوب غير مباشر لممارسة المبادرة البرلمانية (ثانيا).

أولاً: تضيق حق المبادرة:

لقد سحب المؤسس الدستوري من أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة باقتراحات القوانين غير أن هذا المنع لا يطال كل النصوص القانونية، إذ ظل أعضاء مجلس الأمة يتمتعون بسيادة تامة بشأن المبادرة البرلمانية المرتبطة بالتعديل الدستوري.

1_ المبدأ: منع المبادرة.

المبادرة هي " إقرار الحق بإيداع نص قانوني من اجل مناقشته والمصادقة عليه من قبل البرلمان".⁽¹⁾

وبالنظر إلى أهمية هذا الحق فقد ظل محل صراح بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ففيما عملت الأولى إلى احتكاره وتوظيفه كأداة هيمنة وتأثير على البرلمان، عمل هذا الأخير على إفتكاكه منها باعتباره مظهراً أساسياً لاستقلاله، وقد خلصت النظرية الليبرالية بهذا الشأن إلى صيغة توفيقية جعلت من المبادرة حقاً مشتركاً للسلطتين⁽²⁾

لقد سمحت هذه الصيغة للبرلمان بغرفتيه لأن يكون شريكاً أساسياً على هذا الصعيد، غير أن اعتماد البرلمانية المعقلنة قلص من مضمون هذا الحق، علاوة على أن مصير الغرفة الثانية أسهم إلى حد كبير في سحبه منها أو على الأقل تضيقه.

⁽¹⁾ Maurice Duverger , institutions politiques et droit constitutionnel, 12^{eme} édition, P.U.F paris 1971, T.I.P, p 168

⁽²⁾ IDEM.

والواقع أن هذا الوضع فرضته إلى جانب ذلك أسباب موضوعية. (1) ذلك انه مع إقرار هذا الحق للبرلمانيين قانونا، يعزف هؤلاء عن إعماله على نحو جعل نشاطهم على هذا الصعيد منعما، فالطابع المعقد للحياة الاقتصادية والاجتماعية والعجز الذي يميز الأداء البرلماني عوامل أسهمت في ضعف الأداء على هذا الصعيد.

وإذ تصدق هذه التبريرات في مجملها، على موقف المؤسس الدستوري بمناسبة سحبه لحق المبادرة من مجلس الأمة، فإن أسبابا خاصة ترتبط بالحياة المؤسساتية في الجزائر تقف وراء ذلك، ويتعلق الأمر بالدور المنوط بمجلس الأمة وهو تأمين ثبات المنظومة التشريعية والتحكم في تدفق القوانين قصد استبعاد كل نص تشريعي من شأنه المساس بالاستقرار والسلم الاجتماعيين، وفي أسوء الأحوال إرجائه ومنح فرصة لفتح نقاش هادئ لا تتحكم فيه الوعود الانتخابية، وذلك من خلال سحب النص ومنع تقديمه ثانية إلا بعد مرور سنة كاملة من تاريخ السحب. (2)

هذا المطلب الملح هو الذي افتقرت إليه المنظومة المؤسساتية في الجزائر غداة تطبيق دستور 1989، وحتى لا يلتف عنه مجلس الأمة ويضل هاجسه الرئيس. (3)

عمد المؤسس الدستوري إلى سحب حق المبادرة منه، فالنظام المؤسساتي يقدر ما هو في غنى عن تفعيل المبادرة بنصوص تشريعية، هو في حاجة إلى جهاز لتحقيق التوازن والاستقرار المؤسساتي و منع كل التجاوزات المحتملة للنهج الديمقراطي.

(1) أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد وعبد الحسن سعد، الجزء الثاني الطبعة الثانية، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1977، ص 467.

(2) المادة 24 من القانون العضوي رقم: 99-02، المرجع السابق.

(3) محمد عمران بوليفة، مجلس الأمة الإطار العضوي والوظيفي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، "قرع قانون عام"، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، سنة 2001/2000، ص 94.

2_ الاستثناء: المبادرة بالتعديل.

بعد أن كانت المبادرة بإجراءات التعديل الدستوري حكرا على رئيس الجمهورية في ظل دستور 1989، اقر دستور 1996 صراحة بحق البرلمان في المبادرة بالتعديل الدستوري بالتدخل على صعيد كافة مراحل العملية، اقتراحا وتصويتا، فأصبح بوسع ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور "...، ليستعيد بذلك مجلس الأمة حقا كان باديا أن المؤسس الدستوري قد سحبه منه بشكل مطلق.

وحتى وإن كان بدا إن أعمال هذا الحق محدود من حيث مجاله ، فإنه مقابل ذلك مطلق من حيث أثره، حيث يمارس مجلس الأمة على ضوءه سلطة منع فعالة وفعلية، وتتجلى سلطة المنع تلك من خلال الشروط التي جاء بها النص الدستوري بهذا الشأن وهي على مستويين عضوي وإجرائي.

فمن وجهة نظر عضوية، لا يصح أن يصدر اقتراح التعديل عن إحدى غرفتي البرلمان منفردة، وإنما يشترط أن ينبثق عن الغرفتين مجتمعتين في شكل مؤتمر الأمر الذي يمكن مجلس الأمة من مراقبة ومتابعة كل فصول المبادرة.

وفضلا عن ذلك، فقد استبعد المؤسس الدستوري من وجهة نظر إجرائية، النصاب المعمول به في المبادرة باقتراح القانون، لحساب أغلبية خاصة: ثلاثة أرباع أعضاء المؤتمر، و هذه الأغلبية المطلوبة تحقق مطلبين متقابلين⁽¹⁾:

فهي من جهة، تقرر اقتراحا بالتعديل لا يعكس رأي أغلبية تتحكم في المؤسسة البرلمانية أنيا، إنما يعبر عن إجماع فعلي بمختلف القوى الممثلة داخل البرلمان، إجماع يأخذ في الحسبان مصالح الأمة في مجملها.

(1) محمد عمران بوليفة، المرجع نفسه، ص 95.

لكن مقابل ذلك، يأخذ هذا الشرط من جهة أخرى طابعا سلبيا إذ يمكن مجلس الأمة من التحكم في مصير الاقتراح وجودا وعدما، من خلال التحكم في تأمين النصاب المطلوب قانونا، و من ثم إمكانية عرقلة العملية ذاتها.

هذا ما يكشف بحق ثقل دور مجلس الأمة في ممارسة السلطة التأسيسية الفرعية، ويؤكد من جديد المهمة المعهود بها إليه من خلال صياغة أسس الحياة المشتركة، فلا يمكن للمجلس الشعبي الوطني المساس بها بعيدا عن إرادته أو رغما عنه.

هذا التكيف لسلطة مجلس الأمة بالمبادرة باقتراح نصوص، وفق ضرورة تبسيط الإجراءات التشريعية وتأمين الدور المطلوب من المجلس سياسيا، نلمسه أيضا بمناسبة إيداع الحكومة لمشاريع القوانين. (1)

ثانيا: التعديلات طريق غير مباشر للمبادرة البرلمانية.

بعد أن يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني النصوص المصوت عليها إلى رئيس مجلس الأمة تبدأ مرحلة التفعيل الحقيقي للعمل التشريعي على مستوى هذا الأخير قصد إنهاء خطوات صنع القانون داخل البرلمان، وذلك بان يقوم رئيس المجلس بإحالة النص المبلغ إليه على اللجنة المختصة بدراسته مرفقا بالمستندات والوثائق المتعلقة به، حتى تتمكن اللجنة من دراسته وفق ذات إجراءات العمل المتبعة داخل اللجان الدائمة بالمجلس الشعبي الوطني. (2)

(1) محمد عمران بوليفة، المرجع نفسه، ص 95 .

(2) المادتين 27 ، 28 من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق.

-المواد من 32 إلى 42 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر في نوفمبر 1999، ج ر ج ج، عدد 84 المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

ويكون حينئذ بوسع اللجنة المختصة أعمال اختصاصها الحصري في إدخال ما تراه من تعديلات على هذا النص دون أن يكون ذلك إيعادا لبقية أعضاء المجلس الذين يمكنهم التأثير في مضمون هذا الأخير بتقديم ملاحظاتهم الكتابية أمام اللجنة صاحبة الاختصاص في دراسة النص المعني.

1_ الحق في التعديل : اختصاص حصري للجان الدائمة .

مقابل سحب حق المبادرة باقتراحات القوانين منه، مكنّ المشرع مجلس الأمة من سلطة التأثير في مضمون النصوص التشريعية عن طريق إدخال حقه في التعديل، وبهذا يمثل هذا الحق الشكل الأساسي وليس الوحيد للمبادرة البرلمانية لمجلس الأمة، فمساهمة المجلس في الإنتاج التشريعي يأتي من خلال التعديلات التي يدخلها على النصوص التشريعية التي تحال إليه من المجلس الشعبي الوطني.

غير أن ضرورات فعالية العملية التشريعية داخل المجلس جعلت المشرع لا يقر بهذا الحق لكل أعضاء المجلس وإنما إلى الجهاز الأساسي الذي يكفل منهجية عمله التشريعي فمبدئيا لا يمكن ممارسة هذه السلطة إلا من قبل اللجان الدائمة للمجلس دون بقية الأعضاء ولا يستثنى من ممارسة هذا الحق أعضاء المجلس فحسب بل يمتد أيضا إلى مستوى اللجان ذاتها فلا يحق إلا للجنة المختصة تقديم اقتراحات التعديلات دون سواها، وهو مسلك لم يحالف المشرع السداد في تبنيه.

لقد كان أجدر به مدّ هذا الحق إلى اللجنة التي طلب منها إبداء الرأي بشأن النص محل الدراسة، قصد الاستفادة من الإجراءات المتاحة إلى أقصى الحدود فضلا عن إضفاء بعض المرونة على استعمال هذا الحق وكذا الوصول بالنصوص التشريعية إلى جودة تقنية عالية.

وعلاوة على هذا المطلب الإجرائي فإن هذا التوجه يصب في النهج العلمي الذي أراد المؤسس الدستوري أن يطبع العملية التشريعية وهو الرفع من المستوى التقني للتعديلات، عن طريق تجنب تعديلات يسودها الصخب والتعجل، مما يؤثر سلبا على نوعيتها التقنية.

وبالنظر إلى طبيعته باعتباره أداة عرقلة وانسداد فعالة⁽¹⁾، فإن سلطتي التقييد والتوازن اللّاتين خصا بهما النص الأساسي المجلس موكولتان عند هذا المستوى إلى هذا الجهاز المنبثق عنه، مما يؤكد حجم وفعالية دور مجلس الأمة بهذا الشأن، فضلا عن تحكم فعلي في عامل الوقت لديه.

وإذا كانت القاعدة هي سحب هذه السلطة من أعضاء المجلس فإن المشرع لم يحرمهم من حق التأثير في مضمون القانون بشكل مطلق، بل وفر لهم من الوسائل ما يمكنهم من ذلك، لكن من دون أن ترقى إلى مستوى الحق في التعديل.

2_ الحق في تقديم الملاحظات: مظهر محتشم للحق في التعديل.

لقد اقر النظام الداخلي لمجلس الأمة أحقية أعضائه في تقديم ملاحظاتهم المكتوبة حول النص الذي أعدت بشأنه اللجنة المختصة تقريرها التمهيدي وذلك في اجل ثلاثة أيام بعد توزيع هذا الأخير.⁽²⁾

ويودع الأعضاء ملاحظاتهم تلك لدى مجلس الأمة، الذي يبيت فيها شكلا، قبل إحالتها على اللجنة المختصة التي بإمكانها أن تستمع عن الاقتضاء إلى أصحاب الملاحظات.⁽³⁾

ويبدو أن الرقابة التي يجريها مكتب مجلس الأمة على هذا الصعيد تهدف أساسا إلى التحقق من أن ممارسة الأعضاء لهذه السلطة لم تخرج عن الإطار الذي رسمه النظام

(1) محمد عمران بوليفة، المرجع السابق، ص 99 .

(2) المادة 63 فقرة 1 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق.

(3) المادة 63 فقرتين 2 و 3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع نفسه.

الداخلي لها وهي مجرد ملاحظات تستتير بها اللجنة المختصة لا تصل إلى مستوى اقتراح تعديلات.

ومهما يكن من أمر، وأياً ما كانت التسمية فإن هذا المظهر الجد ملطف للحق في التعديل يبقى مع ذلك أداة لا غنى عنها من أجل المساهمة الفردية لأعضاء المجلس بهدف التأثير في مضمون القانون.

إن هذا التصميم لممارسة الحق في التعديل، الهدف من ورائه من دون شك هو ضمان مناقشة عقلانية لكل نص تشريعي على مستوى مضمونه غير أن هذا النهج العقلاني لم يقصره المشرع عند هذه الحدود بل سحبه، إلى جانب ذلك، على المناقشات في إطار الجلسات العامة.⁽¹⁾

الفرع الثاني: التصويت وتبليغ النصوص القانونية.

لا يتوقف تدخل مجلس الأمة حال أدائه للعمل التشريعي إلى جانب المجلس الشعبي الوطني عند حدوده في المبادرة البرلمانية، بل تبرز أكثر عند عمل مجلس الأمة على المصادقة على النصوص التشريعية التي اشترط لها المؤسس الدستوري نصاباً محدداً يعكس الدور الحقيقي للمجلس على هذا المستوى من جهة (أولاً) وكذا الحال عند قيامه بتبليغ النصوص المصوت عليها إلى رئيس الجمهورية من جهة أخرى (ثانياً).

أولاً: نصاب التصويت.

لقد قام المؤسس الدستوري بوضع آليات عمل مجلسي البرلمان بما يتماشى والدور المنوط بكل منهما، فالمجلس الشعبي الوطني يسعى إلى عكس أفكار الأغلبية البرلمانية وتكريس توجهاتها عبر إطار حزبي معين، في حين أن مجلس الأمة جاء ليكفل تحقيق التوازن الداخلي مع المجلس الأول عند أدائهما لعمليهما التشريعي، وآلية مجلس الأمة في

(1) محمد عمران بوليفة، المرجع السابق، ص 100.

تحقيق ذلك جسدت دستوريا باشتراط نصاب الثلاثة أرباع للمصادقة على النصوص المعروضة أمامه.⁽¹⁾

هذا النصاب وإن يتوخى في شق منه تحقيق الوجه الإيجابي في علاقته مع المجلس الشعبي الوطني حال التصويت على النصوص، فإنه لا يخفى الجانب السلبي لهذه العلاقة.

1_ الجانب الإيجابي.

إن توفير نصاب الثلاثة أرباع عند تصويت مجلس الأمة يعكس إجماع القوى الممثلة داخله من جهة وتوافق إرادته مع إرادة المجلس الشعبي الوطني حول النص المعني بما يفيد تحقيق إجماع داخل البرلمان كله من جهة أخرى، إجماع يعكس تضافر جهود النواب بالمجلسين وتكاتفها للتعبير عن رأي أكبر عدد منهم حال صنع القانون في كنف احترام اختلاف الآراء وتعددتها مع تقدير رأي الأقلية أيضا، وذلك لانسجام فكرة الإجماع مع كل نظام ديمقراطي تشارك فيه الأقلية إلى جانب الأغلبية في صنع قانون يكفل أسس الحياة الوطنية المشتركة وليس فرض إرادة الأغلبية بصنعها قانونا يجسد توجهاتها ويقصي إرادة البقية فالإجماع أرضية وفاق بين الأغلبية والأقلية حال بلورة القانون المعبر عن قبول الجميع له.⁽²⁾

وهو ما يحققه نصاب الثلاثة أرباع على مستوى مجلس الأمة وداخل البرلمان، حيث جعل هذا المجلس "مكانا - وسطا" يخدم مختلف المصالح، ليس تلك الممثلة على مستواه فحسب بل الممثلة داخل البرلمان كله⁽³⁾، ليتأكد بذلك مسار التعاون والتكامل الوظيفي بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني في تأدية العمل التشريعي.

⁽¹⁾Boualem ben hamouda, l'exercice démocratique du pouvoir entre la théorie et la réalité, 2^{ème} édition, Edition elhouma, Algérie, 1999, p 37.

⁽²⁾Phillipe Ardant, Institutions politiques et Droit constitutionnel 8^{ème} édition, L.G.J.Paris, 1996p 161.

⁽³⁾الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 17.

هذا ولا ينعكس الجانب الإيجابي لهذا النصاب عند توفيره فقط، بل أن عدم تصويت المجلس على النصوص المحالة إليه وفق هذه النسبة يعد جانبا إيجابيا أيضا، وذلك حال وقوفه ضد هيمنة كل أغلبية بالمجلس الشعبي الوطني، سيما إذا كانت هي نفس أغلبية الحكومة، تقوم بإقصاء الأقلية داخله، فيخفف مجلس الأمة بعدم توفيره النصاب المطلوب دستوريا وطأة أفراد هذه الأغلبية حماية للأقلية وتحقيقا لتوازن المجتمع والنظام السياسي القائم⁽¹⁾ فلا يسع المجلس الشعبي الوطني حينئذ فعل شيء لأن تدخل وموافقة مجلس الأمة ضرورة لصنع القانون.

إن عدم توفير نصاب الثلاثة أرباع يصبح إذن وسيلة للبحث عن الاستقرار وتحقيق التوازن المؤسساتي والسياسي، ومن ثم إبراز دور المجلس الكابح والمعدل للتيارات الظرفية الجارفة التي تسعى إلى قلب موازين المجتمع لإقناعه أن النصوص المعروضة أمامه لم تكتمل نظرة النواب بخصوصها بعد وأن المحيط الملائم لها لم يتحقق وجوده كذلك.

وإذا كان هذا النصاب يعكس جانبا إيجابيا لعلاقة مجلس الأمة بالمجلس الشعبي الوطني لإتمام العمل التشريعي بينهما في أكمل حلة، فإنه لا يسلم من سلبيات من شأنها التأثير على هذه العلاقة وشل هذا الأخير أو عرقلته.⁽²⁾

2_ الجانب السلبي.

نظريا تتوقف سلطة التثبيت الموكولة للمجالس الثانية عن ممارسة العمل التشريعي على ما تملكه من آليات لتحقيق ذلك، آليات جسدها البعض في رفع عدد المعينين بها في حين مثلها، البعض الآخر في رفع نسبة التصويت لاتخاذ قراراتها.

⁽¹⁾ الأمين شريط، واقع الديكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، 29-30 أكتوبر 2002، ص 28.

⁽²⁾ دليلة عياشي، العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، سنة 2003/2004، ص 36.

غير أن أسلوب أعمال هذه الآليات ميدانيا يحولها أحيانا من تجسيد سلطة الكبح المعهود بها للمجالس الثانية إلى تجسيد التصادم الحقيقي بين مجلسي البرلمان، تصادم يغذيه الوضع السياسي والسائد داخلهما من جانب والوضع المحيط بهما من جانب آخر. وهو الوضع ذاته في الجزائر، حيث اعتنق المؤسس الدستوري رفع نسبة التصويت بمجلس الأمة كوسيلة لتحقيق سلطته في الكبح تجاه المجلس الشعبي الوطني، دون أن يبتعد كليا عن إعطاء دور فعال للمعينين على مستواه في تحقيق هذه النسبة أو العكس، إذ أن تشكيلة المجلس الشعبي الوطني مقارنة بتشكيلة مجلس الأمة بالنظر إلى القوى السياسية الممثلة داخلهما تماثلا أو اختلافا، من شأنها أن تأزم العلاقة بينهما بخصوص النصوص التشريعية حال عدم توفير مجلس الأمة النصاب المطلوب، حيث سيصبح هذا الأخير سبب تعطيل العمل المؤسساتي، بتعطيله الحكومة عن تحقيق برنامجها، عوض الإمساك بخيوط التوازن داخل البرلمان ومن إحداث التوازن بين السلطات كما يفترضه دوره في الكبح.⁽¹⁾

فإذا كان مجلس الأمة يقع في مركز التابع للمتبع بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني في حال الاختصاص باعتباره الممون بمادة مناقشاته وبدونه يحال على عتلة إلزامية، فإن نسبة التصويت المقررة لاتخاذ القرار داخله تجعله في مركز الهيئة المراقبة لما ينتجه المجلس الشعبي الوطني، بقصه كل النصوص التي يرى أنها غير ملائمة شكلا و تهدد مصالح الأمة المشتركة على إثر تصويت سلبي بشأنها⁽²⁾ فيصعب بذلك ممارسة العمل التشريعي على المجلس النظير ومن خلاله الحكومة، نظرا لتحكم أعضاء مجلس الأمة، منتخبيين ومعينين، في تأمين هذا التصويت السلبي وفق انتمائهم مقارنة بوضع المجلس الشعبي الوطني سياسيا.

(1) دليلة عياشي، المرجع نفسه، ص 36.

(2) طالب طاهر، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني، 29-30 أكتوبر 2002، ص 72.

لذلك لا يصبح جوهر النقاش حول بنسبة التصويت بمجلس الأمة وتأثيرها السلبي على علاقته بالمجلس الشعبي الوطني متوقفا على الوضع السياسي لهما فقط، بل على الانتماء السياسي لرئيس الجمهورية لاختصاصه بتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة والذين يشاركون ختما في توفير النصاب المطلوب.

ففي حال كون أغليبيتي المجلسين متجانسة أو متقاربة الانتماء السياسي وهي مطابقة للتوجه السياسي لرئيس الجمهورية فإن العمل التشريعي بينهما سيكون على ما يرام، ذلك أن النصوص المحالة على مجلس الأمة لن تواجه أي إشكال في الحصول على نصاب الثلاثة أرباع على مستواه لأن مشاركة كل أعضائه منتخبين ومعيينين، في توفير هذا الأخير ستكون مضمونة.

غير أنه وفي الحالة المعاكسة، يمكن أن يصاب العمل التشريعي ومن ثم مؤسسات الدولة بالشلل، أي في حال كون رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية يعملان توجهها سياسيا متعارضا أو كانت الأغليبتين مختلفتين، حيث سيشتد الصراع بين هذه الأطراف منعكسا في شكلين، صراع داخلي بين مجلسي البرلمان عند اختلاف انتماء أغليبيتهما البرلمانية، وصراع خارجي بين مجلسي البرلمان ورئيس الجمهورية عند اختلاف توجههما السياسي.

فالخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يتعلق بوقوف هذا الأخير ضد المجلس الأول عند معارضة ثلثيه المنتخبين التصويت على النصوص التشريعية، مما يشكل عائقا صعبا يتجاوز أمام المجلس الشعبي الوطني ومن خلاله الحكومة لاستحالة تحقيق نصاب الثلاثة أرباع الضروري للموافقة على هذه النصوص، المسجد الميداني لبرنامج الحكومة والأغلبية البرلمانية بالمجلس الشعبي الوطني، ويبقى هذا الوضع محققا حتى وإن ضمنت المشاركة الإيجابية للثلث المعين بمجلس الأمة حال التصويت على النصوص، لعدم قدرته توفير النصاب المقرر دستوريا بمفرده. (1)

(1) دليلة عياشي ، المرجع السابق ، ص 37.

بيد أن المشهد ينقلب في الوضع الثاني سواء بانتقال الصراع إلى عقر مجلس الأمة أو بتدخل سلمي للمجلس الشعبي الوطني، إذ ينعكس الصراع داخل مجلس الأمة في الاختلاف بين كتلتيه المنتخبة والمعينة أين ستتحكم كل منهما في توفير النصاب المطلوب لإقرار النصوص التشريعية على مستواه.⁽¹⁾

فإذا كان تدخل الثلث المعين سلبيا، فإنه بذلك سيلعب دور الأقلية الفاصلة التي يعود لها القرار النهائي في اعتماد أو رفض النصوص الآتية من المجلس الشعبي الوطني، ولن يكون بوسع الكتلة المنتخبة فعل شيء إزاء رفض هذا الثلث المشاركة لتوفير نصاب الثلاثة أرباع حيث توفر له هذه الأخيرة سلطة اعتراض حقيقية، لأن امتناعه عن المشاركة من شأنه تجميد العمل التشريعي بين المجلسين، لذا استقر التحليل السياسي على وصفه بالثلث المجدد "Un tiers blocant".⁽²⁾

غير أن التلثين المنتخبين بهذا المجلس لهما أيضا نفس التأثير على هذا المستوى حيث بوسعهما تعطيل كل النصوص المحالة للتصويت بامتناعهما عن المشاركة إلى جانب الثلث المعين لتحقيق النصاب المطلوب دستوريا.

وبذلك يكون لكل كتلة داخل مجلس الأمة حق الاعتراض في مواجهة الأخرى دون أن يتوقف هذا الاعتراض ضمن حدود مجلس الأمة بل يمتد إلى تعطيل العمل التشريعي داخل البرلمان، ويؤدي سواء إلى إجراء إقرار النصوص إلى حين أو إلى إبعادها كليا.

⁽¹⁾ شريف كايس، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الاختلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، أكتوبر 2002 ص 64-65.

_ شريف كايس، اليوم الدراسي حول موضوع القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بين النص والممارسة، المرجع السابق، ص 34.

⁽²⁾ محمد بوسلطان، نظام الغرفتين بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، 29-30 أكتوبر 2002، ص

في حين أن التدخل السلبي للمجلس الشعبي الوطني وسيما بخصوص مشاريع القوانين يؤدي إلى منع تدخل مجلس الأمة كليا لعدم إتمام المرحلة الأولى لصنع القانون. ومع ذلك فإن اشتداد الصراع بين الكتل المكونة لمجلس الأمة يبقى الأكثر خطورة لأن التدخل السلبي والمستمر، للمجلس الشعبي الوطني يمكن علاجه عن طريق حل هذا الأخير.

لذا فإن الصراع سالف الذكر يبرهم قطعا أن تآزيم عرقلة سيرورة العمل التشريعي بين مجلسي البرلمان لا يرجع إلى تدخل مجلس الأمة في أداء هذا الأخير بل إلى عدم انسجام تركيبه مع نسبة التصويت الضرورية على مستواه، وهو الأمر الذي يستدعي إعادة النظر في هذه التركيبة، أعضاء منتخبين ومعينين، مقارنة بتركيبة المجلس الشعبي الوطني بما يتمشى ووضعها السياسي لإعطاء الدفع اللازم للعمل بينهما، ذلك أن نصاب الثلاثة أرباع وإن كان يحقق الإجماع والتكامل الوظيفي بين المجلسين حال توفيره فإنه قد يؤدي للانسداد الحتمي في تأدية العمل التشريعي ومن ثم شل مؤسسات الدولة عند صعوبة تحقيقه، سيما أن مجلس الأمة المتحكم في توفير هذا النصاب غير قابل للحل.

إن ما يفرض ضرورة إعادة النظر هذه هو أن المؤسس الدستوري يصبو من وراء اختياره نسبة الثلاثة أرباع للتصويت على مستوى مجلس الأمة إلى تحقيق التوازن المؤسساتي داخل الدولة بتحقيق الجانبين الإيجابي والسلبي، الأنفي الذكر، معتمدا في ذلك على الثلث المعين بهذا المجلس وسيما في تحقيق الجانب السلبي، إلا أن تصويره هذا لم يأخذ في الحسبان تركيبة المجلس العضوية ووضعه الخاص مقارنة بوضعي المجلس بالنضير والجهاز القائم على تعيين هذا الثلث.⁽¹⁾

إن هذه العوامل الأخيرة هي التي بمقدورها التحكم في سيرورة العمل التشريعي أو جر مؤسسات الدولة إلى الإنسداد الحتمي، لأن عمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في

(1) دليلة عياشي، المرجع السابق، ص 38.

ظل تصور المؤسس الدستوري الأنف يتطلب التطابق بين التوجه السياسي لرئيس الجمهورية وأغلبية المجلسين أو التقارب بينهما، لأن تعارض أغلبية أحدهما مع توجه الرئيس يعني الشلل التام إلا إذا اقتصر دور هذا الأخير على مضمون شبه معدوم⁽¹⁾ وهو واقع غير محقق في الجزائر في ظل تعددية حزبية ونظام رئاسي⁽²⁾ الأمر الذي يحتم ضرورة التوفيق بين وجود مجلس ثان بالبرلمان يتمتع باختصاص تشريعي مساو للمجلس النظير وفي ظل نظام رئاسي يقوم رئيسه بتعيين عدد معتبر من أعضائه.

هذا وبحصول النصوص التشريعية المحالة على مجلس الأمة على ثلاثة أرباع أصوات أعضائه، تكون قد تجاوزت خطوات العمل التشريعي داخل البرلمان، دون أن تكتسب بذلك صفة القانون الملزم للجميع، بل يبقى تدخل رئيس الجمهورية ضروريا بعد تبليغه إياها.

ثانيا: تبليغ النصوص.

لا تكتمل خطوات صنع القانون بالمصادقة المتتالية على النصوص التشريعية من قبل مجلس البرلمان، إنما يجب تبليغ رئيس الجمهورية بذلك من قبل رئيس الأمة ليكون بوسعه إصدار هذه النصوص لتدخل حيز النفاذ أو طلب إجراء مداولة ثانية بشأنها من قبل المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة.

1_ تبليغ رئيس الجمهورية اختصاص لرئيس مجلس الأمة.

يتعين على رئيس مجلس الأمة تبليغ النص النهائي المصوت عليه إلى رئيس الجمهورية في ظرف عشرة أيام، وان يشعر بذلك كلا من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة بذلك.⁽³⁾

⁽¹⁾موريس دفرجيه، المرجع السابق، ص 139.

⁽²⁾محفوظ لعشب، المرجع السابق، ص 183.

⁽³⁾المادة 43 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

وما يمن ملاحظته بخصوص اختيار صيغة التبليغ هذه أن الأمر يعكس تبني الاتجاه الواحد لإجراءات العمل التشريعي الذي ينطلق من المجلس الشعبي الوطني وينتهي عند مجلس الأمة، ومن غير المنطقي إحالة النصوص المصوت عليها من قبل هذا الأخير مرة ثانية على المجلس الأول للقيام بذلك و في نفس الوقت ضرورة إعلام المجلس الشعبي الوطني وهذا مل يستجيب والمساواة المقررة بينهما دستوريا، وكذا إعلام رئيس الحكومة، من أجل اتخاذ الإجراءات الضرورية لوضع النص للمصادق عليه موضع التنفيذ الميداني.

ومن تم يقوم رئيس الجمهورية بعد هذا التبليغ بإصدار النص المعني خلال ثلاثين يوما إلا إذا أخطرت إحدى السلطات المعنية المجلس الدستوري لإعمال رقابته الدستورية بشأن هذه النصوص المبلغة، فتتوقف عندها مدة الثلاثين يوما حتى البث النهائي في الأمر⁽¹⁾، أما في حال عدم إخطار المجلس الدستوري يكون بوسع رئيس الجمهورية خلال المهلة المذكورة طلب إعادة النظر في هذه النصوص من طرف المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة عبر إجراء مداولة ثانية بخصوصها.

2_ غياب مجلس الأمة عن المداولة الثانية.

أعطى المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية سلطة طلب إجراء مداولة ثانية بشأن كل نص بلغ إليه في غضون ثلاثين يوما من قبل المجلس الشعبي الوطني الذي يعيد إقرار النص عندها بنسبة ثلثي أعضائه.⁽²⁾

والملاحظ الإقصاء الكلي لمجلس الأمة عن مجريات هذه المداولة، الأمر الذي يظهره في مركز أقل من المجلس الشعبي الوطني صاحب سلطة التقرير حينئذ، رغم أن مجلس الأمة سبقت مصادقته على ذات النص بنسبة ثلاثة أرباع أعضائه التي يجعلها هذا الإقصاء دون قيمة قانونية تذكر على هذا المستوى، لإبعادهم عن أحد اختصاصاتهم الأصلية المتمثلة

(1) المادة 126 من دستور 1996.

(2) المادة 127 من دستور 1996.

- المادة 45 الفقرة 1 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

في أخذ القرار⁽¹⁾ سيما أن عدم إقرار المجلس الشعبي الوطني للنص بعد المداولة الثانية بخصوصه يجعله لاغيا، بمعنى إلغاء إرادة ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة إثر هذا التصويت.

إن إبعاد مجلس الأمة عن المداولة الثانية يعد إخلالها صريحا بالمساواة المقررة دستوريا بين مجلسي البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية، التي تتطلب حتما مساواتها في سلطة التقرير بخصوص كل نص يمر داخل البرلمان، كما يمس بدور المجلس في تدقيق وتمحيص العمل الآتي في المجلس الشعبي الوطني.

وهو الوضع الذي يستدعي علاجا عبر أحد السبيلين: إما طلب إجراء المداولة الثانية من المجلسين مع ضرورة تحديد نسبة تصويت تتسجم عندها ووضع كل مجلس ودوره في أداء العمل التشريعي، ولما اللجوء إلى إجراء المداولة الثانية وفق صيغة البرلمان المجتمع بمجلسيه في هيئة مؤتمر حتى لا يداول كل مجلس في استقلال عن الآخر بخصوص نص تمت مصادقتهما عليه مسبقا مع الأخذ بعين الاعتبار حينها أيضا نسبة للتصويت تيسر الوصول إلى تقرير نهائي.

هذا وإن لم تكن النصوص المبلغة لرئيس الجمهورية محلا لرقابة الدستورية أو إجراء مداولة ثانية، أو تحصلت على ثلثي أصوات المجلس الشعبي الوطني بعد اللجوء إلى المداولة الثانية، فإنها تمر إلى عملية الإصدار من قبل رئيس الجمهورية، علما أن الوصول إلى هذه المرحلة لا يكون إلا في حال اتفاق مجلسي البرلمان بشأنها، أي حصول النصوص على المصادقة المتتالية داخل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

غير أنه وفي حال وقوع اختلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بخصوص أي نص تشريعي، فإن ذلك يكون مانعا من تبليغها إلى رئيس الجمهورية ولا بد

⁽¹⁾ العربي شحط عبد القادر، عدة جلول محمد، دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني، 29-30 أكتوبر 2002، ص 28.

من اللجوء إلى الإجراءات التشريعية الخاصة بالتسوية بينهما أولاً، هذه التسوية لا تكون في استقلال بين المجلسين، كما سبق تبيانها، بل عبر جهاز برلماني يجمعهما وأنشئ دستورياً قصد حل الخلاف وفق إجراءات محددة تعمل داخل اللجان المتساوية فقط.⁽¹⁾

المبحث الثاني: العلاقة الوظيفية بين المجلسين.

تعتمد بعض الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين بإعطاء الهيئتين نفس الصلاحيات في المجال التشريعي، وذلك من خلال التصويت والمصادقة على القانون بنفس الصيغة إي بنفس العبارات ونفس المضمون ، ويكون ذلك بصفة متتالية إي أن أحد المجلسين يقوم بالدراسة والمناقشة ثم يليه المجلس الآخر لدراسة نفس الصيغة والمصادقة عليها، غير أن الإشكال الذي يثار أحيانا هو اختلاف المجلسين على الصيغة، أو يقدم احد المجلسين صياغة أو تعديل لا يتقبله المجلس الثاني والعكس صحيح، فيثار السؤال على آلية حل هذا الخلاف؟ كذلك الأمر بالنسبة للنظام الدستوري الجزائري، حيث وبعد إقرار المؤسس الدستوري الأخذ بالثنائية البرلمانية أو ما يعرف بالبيكاميرية، كان من الواجب أن يتم ضبط مختلف العلاقات التي تقوم بين المجلس الشعبي الوطني من جهة و مجلس الأمة من جهة أخرى من اجل الوصول إلى صنع القانون من خلال السير الحسن للعملية التشريعية وهو ما تم فعلا في القانون العضوي رقم: 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة في نطاق الأحكام والمبادئ التي اقرها دستور 1996 في هذا المجال، حيث عمل المشرع على وضع آليات عند حدوث خلاف بين المجلسين حول مصير النصوص التي كان المجلس الشعبي الوطني قد صادق عليها حال أدائه التشريعي (المطلب الأول)، كما حدد المؤسس الدستوري ونص على الحالات التي يجتمع فيه البرلمان بغرفتيه (المطلب الثاني).

⁽¹⁾ دليلة عياشي، المرجع السابق، ص 41.

المطلب الأول: الإجراءات التشريعية داخل اللجنة المتساوية الأعضاء.

تتلخص العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في المجالات المخصصة لكل واحد منهما، حيث يرتبط الاختصاص الأساسي لمجلس الأمة بمجال اختصاص المجلس الشعبي الوطني في مجل المادة التشريعية⁽¹⁾، إذ لا يناقش ولا يصوت مجلس الأمة إلا على النص المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني طبقا لمواد 41، 40، 42 من القانون العضوي 99_02 .

وعليه يستوجب التوصل إلى النص بنفس الصيغة « Adoption dun texte indentique »⁽²⁾، وبخلاف ذلك تطرح مشكلة الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين خاصة وأن إمكانية الخلاف حول النص التشريعي واردة لا محال، و إلا أصبح مجلس الأمة مجرد غرفة لتسجيل والمصادقة على ما يحال إليه يقوم من المجلس الشعبي الوطني، ولهذا فقد يختلف المجلسين حول صياغة النص التشريعي، كما قد يقوم مجلس الأمة بإدخال تعديلات لا توافق عليها الغرفة الأولى.

وعلى هذا الأساس فإن جوهر العلاقة بين مجلسي البرلمان في ظل النظم التشريعية البرلمانية البيكاميرالية تكمن في ظل الخلاف، وفي هذا الصدد سنتطرق إلى شروط تأسيس الآلية التي تبناها المؤسس الدستوري الجزائري لحل هذا الخلاف (الفرع الأول) ونبرز كيفية تفعيل أعمال هذه الآلية (الفرع الثاني).

(1) كايس شريف، مداخلة دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، بالأوراسي نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ج 1، الجزائر، 2002، ص 64.

(2) بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، بالأوراسي، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ج 1، الجزائر، 2002، ص 120.

الفرع الأول: شروط تأسيس اللجنة المتساوية الأعضاء.

إن الهدف من تأسيس اللجنة المتساوية الأعضاء هو البحث عن الحلول عند وقوع الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، حيث أوعز المؤسس الدستوري حق تأسيسها لإرادة جهاز دستوري آخر خارج إرادة المجلسين، وهو الجهاز الذي يتحكم في تأسيس هذه اللجنة من عدمه (أولاً) دون أن يتم إبعاد مجلسي البرلمان كلياً عن المشاركة في عملية التأسيس هذه، حيث تعود لهما سلطة تعيين ممثليهما بالتساوي في اللجنة المتساوية الأعضاء (ثانياً).

أولاً: اجتماع اللجنة: التزام حكومي.

تعمل اللجنة المتساوية الأعضاء على عملية الإسراع في التصويت على النصوص التشريعية التي بقيت عالقة بين مجلسي البرلمان، من خلال البحث عن جوانب للاتفاق بينهما عبر حوار مشترك.

غير أن المؤسس الدستوري أوقف طلب إجراء هذا الحوار على رئيس الحكومة دون أدنى تأطير يمنع تجميد الحوار البرلماني ويعطل سيرورة العمل التشريعي، إذ يتمتع رئيس الحكومة على هذا المستوى بسلطة تقديرية واسعة لإعمال حقه في طلب اجتماع اللجنة المتساوية

حيث ينصرف حق المبادرة بتأسيس أي لجنة متساوية، من وجهة نظر دستورية وبشكل حصري إلى رئيس الحكومة، الذي يباشره عبر تبليغ طلب الاجتماع إلى رئيس كل مجلس من مجلسي البرلمان على حدى، لتجتمع اللجنة المتساوية خلال الأيام العشرة الموالية لتاريخ تبليغ الطلب⁽¹⁾، بمعنى أن مرور هذه المدة دون اجتماع اللجنة المتساوية ويؤدي إلى عدم عقد هذا الأخير، ولا بد من طلب جديد لرئيس الحكومة.

(1) المادة 87 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

ويتقرر هذا الحق لرئيس الحكومة عند الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على إثر عدم مصادقة هذا الأخير على النص الذي صوت عليه المجلس الأول ويستوي في ذلك أن يتعلق الأمر ببعض أحكام النص التي لم تحصل على ثلاثة أرباع أصوات أعضاء مجلس الأمة أو بالنصوص المرفوضة من قبله كلياً،⁽¹⁾ ولا يكون لرئيس الحكومة طلب اجتماع اللجنة المتساوية ما لم يكن النص محل قراءة وحيدة داخل كل مجلس.

إن هذا الاختيار ينسجم مع أسلوب اللجنة المتساوية التي تجتمع مباشرة بعد الاختلاف بخصوص النصوص التشريعية دون الاعتماد على أسلوب الذهاب والإياب "la navette" من جهة وجعل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على قدم المساواة باستنفاد قراءة وحيدة للنصوص المعنية داخلهما من جهة أخرى.

فضلا على أنه يستجيب لمطلب تبسيط إجراءات الثنائية المجلسية حديثة العهد قصد إنجاحها من خلال التحكم في عامل الوقت ومنع عرقلة حركية التشريعات التي يحتاجها المجتمع.⁽²⁾

هذا وإن إعطاء حق المبادرة بطلب اجتماع اللجنة المتساوية لرئيس الحكومة، حصرا يجعله الحكم في إرساء العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عند اختلاف وجهات نظرهما، سواء بالإسراع في إيجاد الحل بينهما باستدعاء اللجنة المتساوية قصد التصويت على النص محل الخلاف أو بترك هذا الأخير يستمر بامتناعه عن ذلك، ليصبح هذا الحق ورقة رابحة بيد الحكومة تستعمله متى شاءت حسب ملائمة الأوضاع لسياستها⁽³⁾ وإن أدى الخلاف بين مجلسي البرلمان إلى الانسداد المؤسساتي.

⁽¹⁾ المادة 94 الفقرة 2-3 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

⁽²⁾ الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 23.

⁽³⁾ عادل الطببائي، جداول الأعمال، مجلة الحقوق، العدد 3، 1986، ص 60.

إن خلق هذا الانسداد في العمل التشريعي وتعطيل سيرورته، ومن ثم شل عمل مؤسسات الدولة بالتبعية، لا يمكن رده لتدخل مجلس الأمة واعتراضه في المصادقة على النصوص المحالة إليه، لأن اعتراضه ممارسة دستورية لصلاحياته ولحقه الدستوري في الاختلاف مع المجلس الشعبي الوطني تأميناً لعملية تنقيح النصوص من جهة وتحقيقاً لسلطة الكبح والتثبيت التي أنيطت به من جهة ثانية، بل أن الانسداد سببه الحقيقي والوحيد، تخلف رئيس الحكومة عن طلب اجتماع اللجنة المتساوية.

لذلك كان ومن الضروري تأطير أعمال رئيس الحكومة لحقه في طلب اجتماع اللجنة المتساوية.

حتى لا يبقى الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حبيس الظروف التي تقدرها الحكومة.

يفترض أن اللجنة المتساوية الأعضاء آلية من آليات حل إحدى مشاكل الثنائية البرلمانية على مستوى العمل التشريعي، وخاصة عند المساواة بين المجلسين في أداء هذا العمل تحقيقاً لجانبين سياسي وتقني.

وهو شأن اللجان المتساوية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، إذ أن إنشائها من الجانب السياسي يخص تحديد سلطة مجلس الأمة اتجاه الحكومة والمجلس النظير عند مصادقته اللاحقة على النصوص التشريعية، في حين يهتم الجانب التقني بضرورة الإسراع في التصويت عليها وسيما إذا كانت مشاريع قوانين مصدرها الحكومة.

غير أن ترك المبادرة لرئيس الحكومة وحدة لفتح الحوار البرلماني ودون تأطير يؤزم العلاقة الوظيفية بين مجلسي البرلمان عوض تحقيق الجانبين المذكورين، حيث أنه إذا قدر أن المناقشة بشأن النصوص التشريعية داخل المجلسين قد تنتهي إلى نتائج لا تلائم برنامج حكومته، أو رغب في شل اقتراحات النواب فإنه يتجاهل طلب اجتماع اللجنة المتساوية ليترك مجال الخلاف مفتوحاً، طالما أن المؤسس الدستوري لم يلزمه بميعاد محدد للقيام

بذلك، في حين أنه إذا ارتأى ضرورة الإسراع في التصويت على النصوص أو قدر أن الأوضاع داخل مجلسي البرلمان وأن الأوضاع العامة ملائمة، فإنه يكثف مساعيه لاجتماع اللجنة المتساوية لفض الخلاف.⁽¹⁾

فضلا على أن حصر طلب اجتماع اللجنة المتساوية على رئيس الحكومة يعطيه سلطة تقديرية واسعة في ذلك حسب نوعية وعمق الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، حيث يميز في هذا الصدد بين الخلاف الجوهرى والخلاف البسيط، بمعنى أن رئيس الحكومة يقدر جدوى استدعاء اللجنة المتساوية حسب نوعية الخلاف ومدى قدرتها على تجاوزه.

فإذا رأى أن الخلاف بسيط وتقني ويمكن أن تتوافق وجهة نظر المجلسين بخصوصه قام باستدعاء اللجنة المتساوية، أما إذا تيقن أنه أشد من ذلك وأن وجهات النظر حوله متباعدة فإنه يتنازل عن النص ويتجاهله بعدم تقديم طلب الاجتماع تاركا ذلك للظرف المناسب.

وقد أثبتت التجربة العلمية ذلك خلال الفترة التشريعية الأولى بالمجلسين، فعندما ارتبطت جميع الخلافات المتعلقة بقانون الطيران المدني، قانون الطاقة والقانون الأساسي لعضو البرلمان بمسائل غير جوهرية، ولا تمس الركائز القاعدية للعمل الحكومي المستند للأغلبية البرلمانية بل إلى عوامل تقنية بسيطة، كالخطأ في الإنشاء والتحرير والإسناد استدعت اللجان المتساوية وسويت كل الخلافات الخاصة بهاته النصوص بسرعة وبسهولة. في حين تأخر استدعاء اللجنة المتساوية عندما كان الخلاف جوهريا بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حول القانون المتضمن التنظيم القضائي، إذ كان الخلاف راجعا إلى تمايز الانتماء السياسي للأغلبية البرلمانية بالمجلسين، حيث رفض مجلس الأمة المصادقة على هذا النص الذي سبق تصويت المجلس الشعبي الوطني عليه، بسبب تباين

(1) دليلة عياشي، المرجع السابق، ص 44 .

وجهة نظرهما حول مسألة إنشاء محاكم متخصصة في الأحوال الشخصية، فبينما رأى المجلس الشعبي الوطني اعتماد هذه المحاكم كان مجلس الأمة يرى أن هذا الطرح غير ملائم لوضعية البلاد الراهنة والظروف السائدة بالمجتمع.

إن هذا الواقع يعكس وجود خلاف جوهري يغذيه البعد السياسي والإيديولوجي الخاص بالمجلسين، والذي قدرت الحكومة أنه من العسير إيجاد حل توفيقى بخصوصه بسهولة لذلك تأخر استدعاء اللجنة المتساوية حول القانون المتضمن التنظيم القضائي لعدة سنوات. (1)

إذن فرئيس الحكومة يملك سلطة تقديرية واسعة وغير مقيدة في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من عدمه وفقا للظروف السائدة ومدى ملائمتها لتطبيق برنامج حكومته الأمر الذي يبقى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد سواء رهن إرادة الحكومة في فتح الحوار بينهما ومن ثم تحكمها المطلق في زمام العلاقة الوظيفية بينهما عند اختلافهما بشأن النصوص التشريعية.

لذا فإن تصحيح هذا الوضع بات أمرا ضروريا لمنع تأزيم العمل التشريعي بين المجلسين ودفع الانسداد المؤسساتي، وذلك باعتناق أحد السبيلين:

- إلزام رئيس الحكومة على طلب اجتماع اللجنة المتساوية خلال أجل محدد، تجتمع بعد إنقضائه اللجنة المتساوية وجوبا، ذلك أن الاجتماع الوجوبي يعد أحسن ضمان لسيرورة بانتظام بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عند اختلافها دون أن تتحكم في ذلك الظروف المحيطة بالنص محل الخلاف.

- منح حق طلب اجتماع اللجنة المتساوية لرئيسي مجلسي البرلمان على حد سواء، تحقيقا للتوازن بينهما من جهة وللتوازن بين المجلسين والحكومة من جهة ثانية، فالتوازن بين المجلسين يتقرر بإعطاء رئيسيهما هذا الحق إنسجاما والمساواة المقررة دستوريا بينهما في التصويت على النصوص التشريعية، أما التوازن مع الحكومة فيمكن في ضرورة حماية

(1) دليلة عياشي ، المرجع السابق، ص45.

اقتراحات النواب، فإذا كان مبرر منح حق استدعاء اللجنة المتساوية لرئيس الحكومة هو الإسراع في التصويت على النصوص التشريعية التي تحتاجها لتجسيد برنامجها ميدانيا وسيما أن حل هذه النصوص المعروضة على المجلسين تشكل مشاريع قوانين، فإن ذلك لا يجب أن يكون على حساب حماية اقتراحات النواب بالأسرع في التصويت عليها عند اختلاف المجلسين بشأنها بتقرير حق استدعاء اللجنة المتساوية لرئيسي مجلسي البرلمان.

هذا ويبقى الإختيار الأول الأفضل لما يقدمه الإجتماع بقوة القانون بعد انقضاء المدة التي يحددها المؤسس الدستوري لرئيس الحكومة لطلب اجتماع اللجنة المتساوية من ضمانات سيرورة العمل التشريعي بين المجلسين عند اختلافهما. (1)

ليكون المؤسس الدستوري الجزائري بذلك، حتى وإن كان قد منح حق طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء إلى رئيس الحكومة، فإنه أقر بالاختصاص الحصري لمجلسي البرلمان بتعيين التركيبة البشرية لأعضاء هذه اللجنة.

ثانيا: تعيين أعضاء اللجنة: إلتزام برلماني.

يتجلى الهدف الرئيسي من اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، من خلال تحقيق التوفيق بين إرادتي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، توفيق لا يكون بشكل مستقل بل يتم عبر إطار مشترك تجتمع خلاله عوامل الحوار الفعال.

هذا الحوار الذي يبدأ باختيار ممثلي المجلسين داخل اللجنة المتساوية الأعضاء يكتسي في الواقع أهمية كبيرة لأنه يضع الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور موضع التطبيق الفعلي، لذلك تم إقرار المساواة التامة بين المجلسين من جهة وأخذ تحسين العمل وتفعيله داخل اللجنة المتساوية بعين الاعتبار من خلال إيجاد تركيبة بشرية فعالة من جهة أخرى.

(1) دليلة عياشي، المرجع السابق، ص 46 .

1_ التمثيل في اللجنة: مساواة عضوية للمجلسين.

من الجانب النظري يعد التمثيل المتساوي بين مجلسي البرلمان لأعضاء اللجنة ضمانا للبحث عن الاتفاق عند اختلافهما داخل الجهاز المكلف بذلك، كما أن تمثيل أحدهما بعدد أكبر من الأعضاء يمكن أن يخل بالتوازن بينهما والذي يتطلب مساواة في الممثلين الحاملين لوجهة نظر كل مجلس من جهة وعبر تشكيلة الهيئة المنظمة للعمل داخل هذا الجهاز من جهة ثانية.⁽¹⁾

وقد حرص المشرع على تأكيد ذلك عند تمثيل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة داخل اللجنة المتساوية، فالمكتب المنظم لعمل اللجنة ينتخب مع انعقاد أول اجتماع لها ويتم اختيار رئيس ونائبه ومقرريه من ضمن أعضاء المجلسين على حد سواء، ليكون رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء من أعضاء المجلس الذي تجتمع بمقره هذه الأخيرة ونائبه من ضمن أعضاء المجلس الآخر ويضاف لهما مقرر من كل مجلس.⁽²⁾

وطالما أن اللجنة المتساوية تعقد اجتماعاتها بالتناوب بين مقري المجلسين فإن صفة رئيس المكتب ونائبه تتغير وفق التناوب⁽³⁾ وهو الأمر الذي يعمق المساواة في تنظيم العمل إذ يعمل على منع تحويل المناقشات واتخاذ القرار على مستوى اللجنة المتساوية لصالح وجهة نظر أحد المجلسين عن الآخر.

هذا وقد حصر المشرع التمثيل العددي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة داخل اللجنة المتساوية في عشرة أعضاء عن كل واحد⁽⁴⁾ استجابة لمطلبين تقني وسياسي، التقني يخص إضفاء الفعالية على أعمال اللجنة لأن اعتماد عدد أكبر من شأنه أن يمدد المناقشات

(1) louis, trotabas, paul isoart, droit public, 23^{ème} édition, L.G.D. j. paris, 1996, p 84.

(2) المادة 90 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

(3) المادة 89 من نفس القانون العضوي، رقم 99-02، المرجع السابق.

(4) المادة 88 من نفس القانون العضوي، رقم 99-02، المرجع السابق.

زمنياً، في حين يرجع السياسي إلى أسلوب التمثيل المعتمد في تشكيل اللجنة المتساوية "التمثيل التناسب" ضماناً لتمثيل كل المجموعات البرلمانية المتواجدة بالمجلسين.⁽¹⁾

وتحقيقاً لذلك ولمواجهة فرضية غياب أعضاء اللجنة، والذي يمكن أن يؤثر على مساواة التمثيل وتفعيل المناقشة، فإن المشرع رصد دوراً احتياطياً لخمس أعضاء إضافيين عن كل مجلس، ينحصر دورهم الأساسي في استخلاف الأعضاء الغائبين فقط.

إن التسوية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في تزويد اللجنة المتساوية بالتركيبة العضوية أمر ضروري لأن هدفها الأساسي اقتراح نص توفيق حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، بما يعني ضرورة الاحتكام للتصويت في إرساء هذا النص.

وهذا الأخير لن يعبر عن إرادة المجلسين عند تمتع أحدهما بتمثيل أكبر، سيما أن الممثلين يذهبون إلى اللجنة المتساوية برأي المجلس الذي ينتمون إليه، أي باعتبارهم ممثلين لمجموع المجلس وليس الأحزاب أو المجموعات البرلمانية التي ينتمون إليها، لذلك يكون دورهم الرئيسي الانتصار لموقف مجلسهم، والتوفيق بين المجلسين، أو بالأحرى الموقفين، يستلزم المساواة في عدد الممثلين.

والملاحظ أن تأكيد المشرع على ضمان تمثيل متساو للمجلسين يرافقه نقص ملحوظ في النصوص الناظمة لإعمال هذا التمثيل وكيفية عمل اللجنة المتساوية، الأمر الذي من شأنه تأزيم الأداء الوظيفي للمجلسين لصعوبة التحكم في الحوار بينهما سيما إن إجراءات اختيار الممثلين ليست موحدة داخلهما⁽²⁾.

⁽¹⁾Louis favoreu, patrich ghevention, jeans- louis master, otto pfersman, andré Rcux, juy scoffoni, op. cit. p 784.

⁽²⁾دليلة عياشي ، المرجع السابق، ص 48.

إن هذا النقص لا يمكن إرجاعه إلى النص الأساسي الذي أبرز المبادئ العامة والأساسية لحل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بموجب المادة 120 منه وسيما الفقرة الأخيرة منها⁽¹⁾

الموضوعة كصمام أمان، حيث صيغت بشكل يسد كل العراقيل، سواء المتعلقة بتشكيلة اللجنة المتساوية أو إجراءات العمل.

في حين ترك تفصيل هذه المبادئ للقانون العضوي المنظم لعمل المجلسين والعلاقات بينهما وبين الحكومة، ومقابل أن يتصدى هذا القانون لكافة احتمالات الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وإجراءات تسويتها على مستوى اللجنة المتساوية بدقة بدء بتشكيلتها أقال هو بدوره على النظام الداخلي المطبق على اللجان المتساوية⁽²⁾، مع أن هذا النظام غير موجود واقعا ولحد الآن.

لذلك، فإن كل انسداد قد يظهر بخصوص عمل اللجنة المتساوية انطلاقا من اختيار أعضائها يكون سببه القانون العضوي الذي لم يستنفذ كل الإمكانيات التي تمنحها إياه الفقرة الأخيرة من المادة 120 من النص الأساسي.

إن هذا الواقع يستوجب إعادة النظر في النصوص الخاصة بإجراءات اختيار ممثلي كل مجلس وتدارك النقائص الأخرى لتأكيد المساواة بين المجلسين داخل اللجنة المتساوية أو ضرورة إيجاد نظام داخلي خاص بهذه الأخيرة، يشمل كل الإجراءات والاحتمالات التي قد تصادف مجلسي البرلمان عند اختلافهما في أداء العمل التشريعي ضمانا لسيرورته. ومع ذلك لا يمكن أن يذكر عكس اختيار ممثلي المجلسين للجنة المتساوية لتركيبية عضوية فعالة من شأنها تسهيل إيجاد حل للخلاف القائم.

(1) أنظر المادة 120 الفقرة الأخيرة من دستور 1996، التي تنص "تحدد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي

المذكور في المادة 115 من الدستور".

(2) المادة 97 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

2_ التوازن في اللجنة : تحقيق لتركيبية فعالة.

يسعى المشرع إلى تحقيق فكرة أساسية عبر تشكيلة اللجنة المتساوية، تتمحور حول إحداث التوازن بين الاختيارين السياسي والتقني للأعضاء الممثلين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة داخل اللجنة المتساوية.

فعلى المستوى النظري، توجد ثلاث طرق لتشكيل اللجان المتساوية: تفترض الأولى عكس هذه اللجان للأغلبية الممثلة داخل كل مجلس، في حين تقصي الثانية التركيبية السياسية للمجلسين وتستعويض عنها بمعايير تقنية بحتة، ومقابل ذلك بالمزج بين الطريقتين السالفتين تولد أسلوب وسط، وهو الأكثر استعمالاً في تشكيل كل الأجهزة البرلمانية هو "النظام التناسبي" الذي يسمح بضمان تمثيل معتبر للتقنيين داخل اللجنة المتساوية إلى جانب تمكين جميع المجموعات البرلمانية دون استثناء من المشاركة في اتخاذ قرار التسوية، ومن ثم ضمان التمثيل السياسي داخلها أيضاً.⁽¹⁾

وقد اعتمد المشرع الجزائري الأسلوب الأخير في اختيار ممثلي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة داخل اللجنة المتساوية قصد الموازنة بين الاختيارين التقني والسياسي لتحقيق الفعالية على أعمال اللجنة المتساوية.

أ_ الاختيار التقني.

يتجلى الطابع التقني في اختيار ممثلي مجلسي البرلمان داخل اللجان المتساوية من خلال توحيد نظاميهما الداخليين اشتراط ضرورة احترام مبدأ تمثيل أعضاء اللجنة المختصة بدراسة النص محل الخلاف بكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، حيث لا يمكن أن يقل عدد هؤلاء عن خمسة أعضاء لكل منهما.⁽²⁾

⁽¹⁾Trun ka . H, la commission mixte paritaire, R.D.P, N 3 ,1963, p 509.

⁽²⁾ المادة 67 الفقرة 3-5 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق.

- المادة 65 عن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

والملاحظ أن احترام هذا المبدأ يتجلى أكثر على مستوى مجلس الأمة لاعتماد أسلوب الانتخاب لاختيار ممثليه داخل اللجنة المتساوية، ذلك أن انتخاب اللجنة المختصة بدراسة النص محل الخلاف لممثليها يعكس من الناحية النظرية اعتبار هذه اللجان المتساوية أجهزة تقنية يتطلب عملها في التسوية بين مجلسي البرلمان تخصصا تقنيا لأعضائها بخصوص موضوع الخلاف، نظرا للأهمية التي يولونها للنصوص المدروسة وهو ما اعتنقه مجلس الأمة، حيث تقوم اللجنة المختصة بدراسة النص محل الخلاف، على مستواه، بانتخاب ممثليها الخمس على خلاف المجلس الشعبي الوطني الذي يكون اختيار ممثليه الأصليين والإحتياطيين من اختصاص مكتبه دون اللجنة المختصة.

والجدير بالملاحظة أن النظامين الداخليين للمجلسين يقصران حق التمثيل هذا على أعضاء اللجنة المختصة بدراسة النص دون اللجان الأخرى، سيما تلك التي طلب منها إبداء الرأي حول نفس الموضوع، لئتم بذلك تضيق البعد التقني داخل اللجان المتساوية على أعضاء اللجنة صاحبة الاختصاص الأصلي

ويمكن إرجاعه علة ذلك إلى الرغبة في إنجاح تجربة الثنائية الحديثة، بتبسيط إجراءات تشكيل الجهاز المكلف بحل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لما يمثله غير هذا التوجه من تعقيد لهذه العملية بما يعني تعميق هوة الخلاف ومن ثم فشل العمل التشريعي بالتبعية. (1)

ب_ الاختيار السياسي.

يتجسد البعد السياسي في اختيار ممثلي المجلسين عبر اعتماد التمثيل النسبي للمجموعات البرلمانية الممثلة داخلهما، وهو التمثيل الذي يضمن إشراك هذه الأخيرة في التركيبة العضوية للجان المتساوية، تحقيقا للتوازن بين الأغلبية والأقلية في كل مجلس قصد إرساء نص توفيقى تساهم في صياغته كل الحساسيات الممثلة بالبرلمان.

(1) دليلة عياشي، المرجع السابق، ص 50.

هذا ويلاحظ أن الصعوبة تكتنف الاختيار السياسي لممثلي مجلسي البرلمان داخل اللجنة المتساوية وذلك لتعلقه بمسألتين، الأولى تخص نوع الخلاف ومرجعياته والثانية تتعلق بالأغلبية الممثلة داخل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة علما أن الأولى مرتبطة أساسا بالثانية.

ف عند اختلاف الإنتماء السياسي للأغلبية بالمجلسين فإن تباين وجهة نظرهما بخصوص الخلاف يكون ذو خلفية إيديولوجية، الأمر الذي يصعب عندها اختيار ممثلي المجلسين، أما إذا كانت الأغلبية السائدة في المجلس الشعبي الوطني والأغلبية المكيفة في مجلس الأمة متقاربة التوجه ويمكن تجاوز اختلافاتها فإن ذلك يسهل التمثيل النسبي لمجموعاتها البرلمانية داخل اللجان المتساوية.

هذا وإن اعتماد مبدأ التوازن بين الاختيار السياسي والتقني لممثلي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد سواء، ليس أمرا مطلقا، إذ ترجع سلطة تغليب أحد الإختيارين في تشكيل اللجان المتساوية إلى مكثبيهما ومجموعاتها البرلمانية، وذلك تبعا لطبيعة النص والظروف المحيطة بمناقشته.

وعند الاختيار النهائي لممثلي مجلسي البرلمان تشكل اللجان المتساوية للشروع في إجراءات التسوية على مستواها بخصوص الحكم أو الأحكام التي بقيت محل نظر بين المجلسين⁽¹⁾.

الفرع الثاني: تفعيل أعمال اللجنة المتساوية الأعضاء.

يتطلب سير العمل التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة تفعيل أعمال اللجنة المتساوية عند اختلافهما، إيعادا لكل انسداد حال أدائهما للعمل التشريعي، ومطلب التفعيل هذا ويؤكد جانبا: حرص المشرع على تبسيط إجراءات الحوار البرلماني داخل اللجنة المتساوية قصد تحكّم أكبر في الخلاف من خلال تحديد مادة مناقشات هذه الأخيرة

⁽¹⁾دليلة عياشي، المرجع السابق، ص 51 .

(أولاً) وأمره الوجوبي بعرض حصيلة أعمالها على مجلسي البرلمان للتقرير النهائي بشأنها (ثانياً).

أولاً _ العمل داخل اللجنة المتساوية الأعضاء.

لتجسيد تفعيل عمل اللجنة المتساوية حسم المشرع في تحديد المجال الكمي لمادة أشغالها يحصره نوع الخلاف الذي يكون موضوعاً للمناقشة على مستواها ، دون تركه للاجتهاد وذلك إبعاداً لتعميق هوة الخلاف بين المجلسين وللاّسراع في التسوية بينهما باقتراح نص توفيقى لهذا الخلاف

1_ تحديد موضوع المناقشات.

يعقد أول اجتماع للجنة المتساوية خلال الأيام العشرة الموالية لتاريخ تبليغ طلب الاستدعاء إلى رئيس كل مجلس، لتجتمع اللجنة عندها بدعوة من أكبر الأعضاء سناً بمقر أحد المجلسين.

إن استنتاجات اللجنة المتساوية لا تتناول إلا النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ولم تحصل على ثلاثة أرباع أصوات مجلس الأمة أو التي رفضها هذا الأخير كاملة⁽¹⁾. وبهذا يكون المشرع قد فصل في الأحكام التي تكون موضوع مناقشات أعضاء اللجنة المتساوية، إما حكم من أحكام أحد النصوص التشريعية أو النص التشريعي بأكمله.

ويرجع سبب هذا التحديد إلى إن مجلس الأمة إما أن يصادق على النص المحال إليه من المجلس الشعبي الوطني كاملاً أو يرفض ذلك، وفي هذه الحالة الأخيرة يتعين عليه تقديم البديل عن الأحكام المرفوضة.

(1) المادة 94 الفقرتين 2 و 3 من القانون العضوي رقم: 99-02، المرجع السابق.

إن هذا البديل يتجسد واقعا في التوصيات المصاحبة للحكم أو الأحكام محل الخلاف والتي تكون اللجنة المختصة بدراسة النص قد ضمنها تقريرها التكميلي والتي تمثل رأي مجلس الأمة المحال على اللجنة المتساوية.⁽¹⁾

بما يعني أن مجلس الأمة عند رفضه النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني أو يرفض أحكامه بعدم توفير نصاب الثلاثة أرباع، فإنه يكون في حكم المصادق على التوصيات التي شملها النص التكميلي للجنة المختصة بدراسة هذا النص، وبذلك تتحقق حالة الخلاف التي حددها المؤسس الدستوري بموجب المادة 120 والتي يجب أن تحال على اللجنة المتساوية.

إن تحديد موضوع مناقشات اللجنة المتساوية ينسجم والطابع الإجرائي المحدد للعمل التشريعي بين مجلسي البرلمان والدور المنوط بكل منهما، وهو الطابع الذي يجمع بين تبسيط الإجراءات وتحقيق التوازن، ذلك أن تحديد موضوع المناقشات دون تركها للاجتهد يستجيب لمطلب تبسيط إجراءات عمل اللجنة المتساوية وتفعيل أشغالها بتفادي حالات النزاع الكثيرة التي قد تظهر بخصوص الأحكام التي يجب أن تحال عليها، أي أن المشرع رأى أن مجلس الأمة لن يختلف مع المجلس الشعبي الوطني حول النصوص التشريعية إلا إذا وجد سببا جديا للخلاف سيما أن العمل ينطلق من المجلس الأول وينتهي عند هذا الأخير أي انه يكون المجلس الأخير دوما في إبداء الرأي حول هذه النصوص.

هذا السبب الجدي هو الذي يعكس ضرورة احترام مبدأ التوازن بين مجلسي البرلمان في أداء العمل التشريعي عند اختلافهما أيضا، فإذا كان المؤسس الدستوري خص مجلس الأمة، لتحقيق دورة في الكبح، بالإنفراد في ملكية التحكم في تحديد الأحكام التي تحال على اللجنة المتساوية وذلك عند امتناعه على توفير نصاب الثلاثة أرباع المشترك دستوريا، فإنه لم يرد أن يكون هذا الدور والاختصاص مصدر انسداد العمل التشريعي، وذلك بتأكيد على

(1) المادة 40 الفقرة 2 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

ضرورة تكملة مجلس الأمة لما بدأه المجلس الشعبي الوطني بأن ألزمه حال اختلافه مع هذا الأخير على تقديم البديل لنصوص المجلس الشعبي الوطني المرفوضة: فمقابل منحه حق الرفض لا بد عليه من إيجاد البديل تحقيقا للتوازن والمساواة بين المجلسين.

وبتحديد البديل الذي يمثل رأي مجلس الأمة بخصوص الخلاف، تباشر اللجنة المتساوية بعد استدعائها مناقشة المواضيع المحالة عليها وفق الإجراءات العادية المتبعة داخل اللجان الداخلية المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس الذي تجتمع اللجنة المتساوية بمقره، لتبرز من جديد، وعلى هذا الصعيد أيضا، أهمية توحيد إجراءات العمل داخل اللجان الدائمة بمجلسي البرلمان.

هذا، وبغرض تفعيل أكبر للأعمال بوسع اللجنة المتساوية أن تستمع لكل عضو في البرلمان أو أي شخص ترى أن الاستماع إليه مفيد لأشغالها، ليكون عليها اختتام مناقشاتها باقتراح نص توفيقى يخص الأحكام محل الخلاف.⁽¹⁾

2_ النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء.

إن ضرورة وصول اللجنة المتساوية الأعضاء إلى نص توفيقى يتطلب أمرين، الأول يخص التصويت داخل اللجنة كوسيلة معتمدة لاتفاق أعضائها على تقرير واحد، و الثاني يخص الوضع السياسي لكل مجلس والذي يعتبر العامل المتحكم في وضع هذا التقرير.

أ_ الاحتكام للتصويت في إرساء النص التوفيقى.

ليس هنالك ما يوحي في النصوص الناظمة لعمل اللجنة المتساوية بأن المشرع قد تصور فشل هذه الأخيرة في الوصول إلى حل يقرب بين المجلسين، وهو ما تؤكد المادة 96 من القانون العضوي المنظم لمجلسي البرلمان وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة التي لا تتصور الفشل أثناء عمل اللجنة المتساوية بل بعد عرض تقريرها على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، حيث جاء في نص المادة 96 من القانون العضوي

(1) دليلة عياشي، المرجع السابق، ص 52.

رقم : 02-99 ما يلي " إذا لم تتوصل الغرفتان على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد، وإذا استمر الخلاف تسحب الحكومة النص".

حيث ألزم المؤسس الدستوري اللجنة المتساوية الأعضاء بأن تتوج أعمالها بتقرير يقترح نصا حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، وإذا كانت الموافقة على هذا النص قد تتحقق عند تحريره فإن الوضع ليس كذلك دوما، سيما عند عمق الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهو الأمر الذي يستدعي الإحتكام للتصويت من جهة وبيبرز أهمية المفاضلة بين نمطيه السري والعام في اتخاذ القرار بخصوص هذا النص من جهة أخرى لإبعاد فشل عمل اللجنة المتساوية، ذلك أنه من الضروري مشاركة كل أعضاء اللجنة المتساوية في التصويت، علما أنهم يتوجهون إلى هذه الأخيرة وهم يحملون حسب الانتماء رأي مجلسهم ويحاولون الانتصار لهذا الرأي لا إعتناق رأي المجلس النظير كليا، وهو ما يظهر أهمية الإحتكام للتصويت حقيقة قصد الوصول إلى حل وسط بين المجلسين.

إن تحقيق تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان يتطلب أن يعتنق ممثلو أحدهما أو بعضهم رأي المجلس الأخير، وهذا لن يكون ممكنا في الأوضاع المبينة أعلاه، إلا باعتماد التصويت السري، لأن التصويت العام وبناء على الروح الجماعية التي تحرك الممثلين قد تمنع بعضهم من تقبل وجهة نظر المجلس النظير، ومن ثم يكون الانسداد الحتمي النتيجة النهائية على مستوى اللجنة المتساوية ، لتقابل أصوات عشرة نواب للمجلس الشعبي الوطني مع عشرة أعضاء مجلس الأمة، الأمر الذي يصعب الوصول إلى نص توفيقى رغم تأكيد المشرع على ذلك (1).

هذا وتحقيقا لنفس النتيجة، أي الوصول إلى نص توفيقى لتفادي الانسداد، وعند اختيار التصويت العام بدل السري لاتخاذ القرار النهائي للجنة المتساوية الأعضاء، فإنه بوسع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد سواء إشراك بقية أعضائهما، من غير

(1) دليلة عياشي ، المرجع نفسه، ص 53.

ممثلتهما على مستوى اللجنة المتساوية، بشكل غير مباشر في إجراءات التسوية التي تباشرها اللجنة المتساوية بإحداث نوع من الذهاب والإياب بين هذه الأخيرة من جهة وأعضاء المجلس من جهة ثانية حتى الوصول إلى اتفاق بخصوص النص التوفيقى للخلاف، فساهم ذلك كما يرى البعض في تقريب وجهة نظر المجلسين وتسهيل اعتناق موقف أحدهما من قبل الآخر.⁽¹⁾

هذا وقد أثبت الواقع العملي أن كل النصوص المحالة على اللجان المتساوية الأعضاء خلال الفترة التشريعية الأولى للبرلمان والتي عرفت اقتراح نص توفيقى بشأنها، كان التصويت السري أساسا لها، رغبة في إنجاح العمل وأن كل إشكال عرفته اللجان المتساوية لم يخص نوع التصويت بل إنعدام ما يحدد كيفية إجراء التصويت وأسلوبه⁽²⁾، الأمر الذي يؤكد حتمية وضرورة إيجاد نظام داخلي للجنة المتساوية الأعضاء أو إعادة النظر في النصوص الخاصة بها حاليا.

وإذا كان الإحتكام للتصويت ضرورة تستجيب وتفعيل عمل اللجنة المتساوية إبعاد للإنسداد فإن الوضع السياسي للمجلسين يتحكم أيضا ويقدر كبير في تحقيق التسوية بينهما ومن ثم المساهمة في هذا التفعيل.

ب_ الوضع السياسي للمجلسين والنص التوفيقى للجنة.

تعتبر اللجنة المتساوية الأعضاء، آلية مكلفة بتقريب وجهات نظر ممثلي مجلسي البرلمان بها بخصوص النصوص التي قد تكون محل خلاف بينهما، غير أن تركيبها السياسية الممثلة لأعضاء المجلسين جعلتها تبحث عن إيجاد توفيق بين الأغلبية السائدة داخل كل مجلس، ومنه فإن جوهر النقاش في وصول اللجنة المتساوية إلى نص توفيقى ينصب إيجاد نص يوفق بين كل الحساسيات الحزبية داخل مجلسي البرلمان.

(1) الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 24.

(2) بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 127.

ف عند وحدة الأغلبية السياسية في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بانتائهما لنفس الحزب أو التيار السياسي فإن الإشكال لا يثور وإذا وجد اختلاف بينهما فإنه يكون بسيطاً وغالباً ما يخص أموراً تقنية يسهل على اللجنة المتساوية تسويته، أما في حال اختلاف الأغلبية السائدة بهما فإن الاختلاف بينهما حول النصوص التشريعية سيكون استراتيجياً ومرجعياته التباين بشأن الركائز الأساسية لعمل كل مجلس فلا يسع عندها اللجنة المتساوية الوصول إلى نص توفيقى بسهولة، وإذا تحقق ذلك فيكون بعد مناقشات واسعة تأخذ الظروف المحيطة بالنصوص محل الخلاف بعين الاعتبار.

هذا وقد أثبتت الممارسة العملية أن اختلاف التوجهات السياسية بشأن قانون الوثام المدني، جعل التسوية بخصوصه بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة تتحقق بعيداً عن اللجنة المتساوية الأعضاء، رغم اختصاصها الأصيل دستورياً في القيام بذلك، حيث اضطرت لجننا الشؤون القانونية للمجلسين إلى الإجماع في شكل لجنة واحدة لتسوية الخلاف بينهما، مع انعدام الأساس القانوني لهذا الإجراء الإرتجالي، قصد تفادي أي خلاف قد يحدثه التباين العميق للمواقف بخصوص المسائل التي تضمنها نص قانون الوثام المدني نتيجة اختلاف رؤى الحساسيات السياسية الممثلة بمجلسي البرلمان بشأنه.

إن هذا الواقع يعكس وبجلاء تحكم الوضع السياسي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة تماثلاً أو اختلافاً، في تفعيل أو تقليص عمل اللجنة المتساوية الأعضاء أو في الحقيقة تسهيل أو عرقلة أداء مهامها في إيجاد الحلول للخلافات المطروحة، بل ويشكك في مدى قدرة اللجنة المتساوية على حل كل أنواع الخلافات، لأنه في حال اشتداد الصراع بين القوى السياسية الممثلة داخل مجلسي البرلمان لن يكون بوسع عدد معين من البرلمانين تجاوز خلافات يغذيها اختلاف التوجه الإيديولوجي.⁽¹⁾

(1) دليلة عياشي ، المرجع السابق، ص 55.

هذا ورغم هذا الواقع، فإن اللجنة المتساوية الأعضاء وبمجرد تمكنها من اقتراح توفيقى ولا بد لها من ذلك، يكون دورها في التسوية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة قد اكتمل ليأتي تدخل رئيس الحكومة لإتمام الإجراءات المتبقية بعرض النص التوفيقى للجنة المتساوية على مجلسي البرلمان على التوالي للتقرير النهائي بخصوصه.

ثانيا: عرض النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء.

عند وصول اللجنة المتساوية الأعضاء إلى اقتراح نص توفيقى بخصوص الأحكام محل الخلاف بين مجلسي البرلمان، ينتهي دورها في إجراء الحوار البرلماني بينهما قصد التسوية حيث أن سلطتهما في التقرير بشأن النص التوفيقى لا يمكن وضعها موضع التنفيذ دون تدخل رئيس الحكومة الذي يتعين عليه عرض هذا الأخير على البرلمان بمجرد تبليغه إياه ومن تم يبدأ تفعيل للعمل في المجلسين من أجل المصادقة على هذا النص التوفيقى وهو الذي يعتبر من صميم اختصاص مجلسي البرلمان.

1_ عرض النص التوفيقى: التزام حكومي.

كلما عقدت أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء ، بمقر احد المجلسين كان على رئيس ذلك المجلس الذي عقدت بمقره أشغال اللجنة تبليغ النص التوفيقى الذي توصلت إليه إلى رئيس الحكومة⁽¹⁾ ليلتزم هذا الأخير بعرضه على مجلسي البرلمان للمصادقة عليه وفق الإجراءات العادية المعتمدة لذلك تطبيقا للمادة 120 من الدستور التي تنص في فقرتها الخامسة على ما يلي " تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة".

ومنعا لشل تحقيق أعمال اللجنة المتساوية الأعضاء نتائجها المرجوة في حل الخلاف نتيجة احتكار رئيس الحكومة حق عرض نصها التوفيقى على مجلسي البرلمان، فقد ألزمه المؤسس الدستوري في القيام بذلك دون أن يترك له مجالاً للخيار إذ لا يمكن الاحتفاظ

(1) المادة 94 الفقرة 40 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

بالنص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء وحرمان البرلمان من الإطلاع عليه وأخذ القرار النهائي بشأنه.

إن غل يد رئيس الحكومة عن الخيرة في عرض النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء من دونه يحقق تفعيل سيرورة العمل التشريعي عند اختلاف مجلسي البرلمان بشأن النصوص التشريعية حيث يبعد كل انسداد قد يحدثه تأخر رئيس الحكومة في تنفيذ التزامه، كما يضيق سلطته في تقدير ملائمة العرض من عدمه حسب الظروف السائدة، ومن ثم فهو يعد أحد آليات منع تأزيم العلاقة بين المجلس الوطني ومجلس الأمة بعد انتهاء مفاوضاتها بخصوص النصوص التشريعية موضوع الخلاف، فإذا كان رئيس الحكومة يتحكم في تفعيل آلية الحوار بين المجلسين دون قيد أو شرط فإن الأمر ليس كذلك عند التقرير بشأن أعمال هذه الأخيرة.

غير أن إلزام رئيس الحكومة على عرض النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء على البرلمان للتقرير بشأنه لا يبدو عمليا كفاية، طالما أن هذا الإلزام غير مقترن بميعاد زمني يكون على رئيس الحكومة عرض النص التوفيقى خلاله، الأمر الذي يجر إلى نفس الواقع الناتج عن عدم اقتران حق هذا الأخير في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بميعاد محدد بما يجعله المتحكم الحقيقي في تسهيل أو تأزيم العلاقة بين المجلسين بعد وصولهما إلى حل وسط بخصوص خلافهما، فضلا على أن عدم تحديد ميعاد زمني ليقوم رئيس الحكومة بعرض النص التوفيقى على البرلمان يفتح له سبيلا للتخلي عن النصوص المعروضة أمام البرلمان والتي أختلف بشأنها، وإن كان البعض منها مشاريع قوانين.⁽¹⁾

هذا ولا يتوقف دور الحكومة عبر رئيسها، عند عرض النص التوفيقى على البرلمان بل يستمر إلى متابعة إجراءات المصادقة على هذا الأخير وسيما متابعة ممارسة نواب المجلسين حق التعديل، إذ لا يسع النواب إدخال أي تعديل على النص التوفيقى دون موافقة

⁽¹⁾ إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة الإدارة، العدد الأول، 1998، ص 48.

الحكومة، وإن هذا كان التنظيم يبدو أمرا منطقيًا في جانب الحكومة فإنه ليس كذلك في مواجهة البرلمان: فالحكومة باستدعائها للجنة المتساوية الأعضاء تظهر نوعًا من القبول لتقوم هذه الأخيرة بإدخال بعض التعديلات على النصوص المحالة عليها في حين أن قبولها إدخال أعضاء البرلمان تعديلات على النص التوفيقى للجنة المتساوية قد يبعد هذا الأخير عن روح النص الأساسي المناقش أول مرة من قبل المجلسين ولذلك تكون موافقة الحكومة ضرورية لمثل هذه التعديلات، أما بالنسبة لمجلسي البرلمان فالواضح أن اللجنة المتساوية الأعضاء ملزمة على إيجاد نص توفيقى للخلاف دون أن يكون حكما نهائيًا على حله، سيما إذا كان هذا الأخير عميقًا، أي أن اقتراح النص التوفيقى لا يعني التسوية النهائية، التي يمكن تحقيقها عند عرضه على مجلسي البرلمان للمصادقة بتمكين أعضائهما من إدخال تعديلات تسهل ذلك دون أن تمس جوهر النص كثيرًا، وهو ما يستجيب، والرأي القائل بإشراك بقية أعضاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، من غير أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء، في عملية التسوية الموكولة لهذه الأخيرة، فإذا لم تسمح لهم الفرصة بالمشاركة خلال عملية التسوية داخل اللجنة المتساوية فأثناء مناقشة حصيلة الأشغال للتقرير بخصوصها. (1)

إن ممارسة حق التعديل على النص التوفيقى المقترح من اللجنة المتساوية يعد سبيلًا لضمان سيرورة العمل التشريعي، لقدرتة في صنع تقرير إيجابي لأعضاء البرلمان بشأنه عوض إكراه الحكومة على سحبه في حال استمرار الخلاف بين مجلسي البرلمان والذي يزيد في هوته عدم تمكين النواب من تمرير بعض تعديلاتهم، لذا يجب للحكومة أساسًا أن تتخوف من ممارسة نواب المجلسين حق التعديل على النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء، إذ يمكنها أن تدفع بالأمور إلى طرح تعديلات في الاتجاه الذي تريد سيما إذا

(1) دليلة عياشي، المرجع السابق، ص 57.

كانت لها اعتراضات أساسية على نص اللجنة المتساوية بتوجيه النواب الموالين لها في إدخال التعديلات التي تراها.⁽¹⁾

هذا ويعرض رئيس الحكومة النص التوفيقى للجنة المتساوية على البرلمان يلتفت مجلسيه لأخذ القرار النهائي بخصوصه باعتباره اختصاصا برلمانيا.

2_ المصادقة على النص التوفيقى: اختصاص برلماني.

تقوم الحكومة بعرض النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء على البرلمان طبقا للإجراء العادي وفق المادة 120 من النص الأساسي باعتبار أن سلطة التقرير النهائي بشأنه اختصاص حصري للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد سواء دون اللجنة المتساوية الأعضاء، إذ أن هذه الأخيرة لا تشكل برلمانيا مصغرا لأخذ القرار النهائي بخصوص الأحكام موضوع الخلاف بين المجلسين بل مهمتها اقتراح حل لها فحسب⁽²⁾ ليعرض هذا الحل على المجلسين للقيام بذلك.

ومن الناحية التقنية يلاحظ اختيار المؤسس الدستوري إتباع نفس اتجاه المصادقة المختار في أداء العمل التشريعي بخصوص عرض النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء على مجلسي البرلمان، مع فارق وحيد يجعل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يصوتان على هذا النص وفق نفس الصيغة المقترحة من اللجنة المتساوية، الأمر الذي يعكس تبني المؤسس الدستوري المساواة بين المجلسين إلى آخر خطوات عملية تسوية الخلاف باعتماد حل واحد لهذا الأخير من قبلهما.

ليكون مصير النص التوفيقى بعد عرضه على المجلسين أحد الأمرين: الأول قبولهما له إثر مصادقة إيجابية على مستواهما لينتهي بذلك الإشكال القائم بينهما من جهة ولتتأكد فعالية اللجنة المتساوية الأعضاء في تأمين الحوار البرلماني لتقريب وجهات النظر بين

(1) الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 35.

(2) بوزيد لزهارى، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 123.

المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من جهة ثانية، من خلال تمكين مجلس الأمة التأثير في مضمون النصوص التشريعية دفاعا عن رأيه بمشاركته في أشغال اللجنة المتساوية، ومن ثم بروز قدرة اللجنة المتساوية الأعضاء على ترقية العمل التشريعي بين مجلسي البرلمان بتذليل بؤر التوتر بينهما منعا للانسداد المؤسسي، في حين يتجسد الثاني في استمرار الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، رغم تمكن اللجنة المتساوية الأعضاء من اقتراح نص توفيقى للأحكام بموضوع اختلافهما، عند رفض أحدهما النص التوفيقى الأمر الذي يترجم عمق الخلاف وتباعد نظرتهما في أداء العمل ومن ثم عرقلة سيرورته وانعكاس آثاره سلبا على مؤسسات الدولة.

فإذا كان التصويب السلبي جواب للمجلس الشعبي الوطني بخصوص النص التوفيقى فإن الحكومة تضطر إلى سحبه مباشرة، وهو ما نصت عليه الفقرة السادسة من المادة 120 من الدستور التي جاء فيها " في حالة استمرار الخلاف يسحب النص " دون حاجتها إلى تمريره داخل مجلس الأمة، ذلك أن المؤسس الدستوري يشترط ضرورة موافقتها على ذات النص بنفس الصيغة المقترحة من اللجنة المتساوية الأعضاء، كما حافظ هنا أيضا على تدخله اللاحق، بمعنى عدم تمكن مجلس الأمة من التدخل لأخذ القرار بخصوص النص التوفيقى قبل أو دون موافقة المجلس الشعبي الوطني الذي يفسر رفضه باستمرار الخلاف بشأن النصوص المحالة سلفا على اللجنة المتساوية الأعضاء بما يوجب سحب النص التوفيقى.

غير أن هذا الرفض قليل التصور من جانب المجلس الشعبي الوطني، لأنه من غير المنطقي ألا يصوت على نص سبقت موافقته عليه، ولم يكن له ضلع في الخلاف الذي أحدثه واقعا عدم توفير مجلس الأمة للنصاب الضروري للتصويت على ذات النص، إلا إذا كانت الحكومة تستند إلى أغلبية برلمانية داخل المجلس الشعبي الوطني ولم ترغب في التعديلات المدخلة من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء سيما إذا حملت هذه الأخيرة ضمن

طياتها توجه مجلس الأمة ذي الأغلبية المختلفة عن توجه الحكومة أو أغلبية المجلس النظير، فإنها ستوجه تصويت نوابه نحو رفض النص التوفيقى المقترح من قبل اللجنة المتساوية⁽¹⁾.

إن هذا الرفض يعد السد المنيع الموجه من قبل الحكومة المدعومة بأغلبية مساندة من المجلس الشعبى الوطنى أمام تدخل مجلس الأمة للتأثير فى محتوى النصوص التشريعية وإن تطلب ذلك سحب الحكومة لهذه الأخيرة كليا من البرلمان وإن كانت مشاريع قوانين فضلا على أنه يعد سبيلا لتخلي الحكومة عن النصوص التى لا ترغب فى صدورها.⁽²⁾ بيد أنه، وفى حالة مصادقة المجلس الشعبى الوطنى الإيجابية، فغن إحالة النص التوفيقى للجنة المتساوية على مجلس الأمة تعد لأمرًا إلزاميًا، ليملك عندها السلطة الكاملة على غرار المجلس النظير فى رفض هذا النص بعدم توفير نصاب الثلاثة أرباع المشروط دستوريا للتصويت داخله.

إن سلطة الرفض هذه، وإن كانت تتفق وسلطة الكبح التى يؤمنها مجلس الأمة حال تدخله فى أداء العمل التشريعى بأرجائه كل النصوص التى تحمل مواضيع حساسة لم تتبلور بشأنها نظرة شاملة تأخذ فى الحسبان كل مقومات الأمة، فإنه يمنح عبر ذلك فرصة جديدة للطبقة السياسية لفتح نقاش مترو حولها.⁽³⁾

وإن كان رفض مجلس الأمة لا يخص نصا أصليا آت مت المجلس الشعبى الوطنى بل يتعلق بنص شارك بعض أعضائه فى صياغة أحكامه.

فضلا على أن هذا الرفض يعكس من ناحية أخرى عدم قدرة اللجنة المتساوية الأعضاء على تجاوز الخلاف بين مجلسى البرلمان، بما يعنى إرغام الحكومة على سحب

(1) دليلة عياشى، المرجع السابق، ص 59.

(2) إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية فى الجزائر بين الثبات والتغيير، المرجع السابق، ص 49.

(3) محمد عمران بوليفة، المرجع السابق، ص 112.

النص التوفيقي، سيما إذا كان الوضع السياسي لمجلس الأمة مغاير الانتماء الحكومة وكانت هذه الأخيرة محصنة بأغلبية مماثلة لها داخل المجلس الشعبي الوطني.

غير أن رفض مجلس الأمة النص التوفيقي المقترح من قبل اللجنة المتساوية قد يكون بإيعاز من الحكومة ذاتها، وذلك في حال وحدة أو تقارب انتمائهما السياسي ومغايرته لانتماء المجلس الشعبي الوطني، عكس ما ذكر آنفا، بتوجيه تصويت أعضائه ضد هذا النص كسبيل للوقوف ضد رغبة المجلس الأخير في التأثير على النصوص محل الخلاف، سيما إذا كانت مشاريع قوانين، بما يفيد تفضيل الحكومة للتخلي عن هذه النصوص وإن كانت صاحبتهما على فتح السبيل أمام تأثير المجلس الشعبي الوطني.

إن رفض النص التوفيقي للجنة المتساوية الأعضاء، سواء كان من قبل المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، بما يلزم الحكومة على سحبه، ينمي عن واقع علاقة جد متكهرية بين مجلسي البرلمان لعدم قدرتهما على تكوين نظرة متقاربة بخصوص أداء العمل التشريعي، الأمر الذي إن تكرر مرارا أو غالبا، من شأنه الإنقاص في مردوديتها لمباشرة هذا الأخير وعرقلة الحكومة في تجسيد برنامجها السياسي لعدم تصنيعها آلية تحقيقه⁽¹⁾.

إن رفض النص التوفيقي للجنة المتساوية الأعضاء من قبل مجلس الأمة خاصة وإن كان يضبط به كل حركة تجاوزه قد تظهر بالمجلس الشعبي الوطني، وسيما إذا كانت الحكومة والأغلبية الممثلة به مراقبتان من قبل نفس الحزب أو التيار عبر سلطة الإرجاء⁽²⁾ فإنه يدخله في قفص اتهام شل العمل التشريعي وبالتبعية شل العمل السياسي، لأنه المجلس الأخير الذي يعرض عليه النص التوفيقي للجنة المتساوية، كما انه غير قابل للحل وإن تكرر رفضه للنصوص التشريعية.

(1) دليلة عياشي، المرجع السابق، ص 60.

(2) صويلح بوجمعة، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والنظمة المقارنة، الجزء الأول أكتوبر 2002، ص 132.

إن هذا الواقع يحتم ضرورة إعادة النظر في كيفية تسوية الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، سيما ما تعلق بالتصويت على النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء الذي يجب أن يأخذ بعين الاعتبار الإنتماء السياسي للأطراف المؤثرة في العمل التشريعي، الحكومة، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من جهة، وضرورة تدخل المجلسين على حد سواء لإكمال أشواط هذا العمل.

وهكذا يتضح أن المؤسس الدستوري أراد بتقرير الثنائية المتساوية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لمباشرة العمل التشريعي أن يجعل منهما وجهان لعملة واحدة بأدائهما دورا تكامليا على هذا الصعيد، سواء حال الاتفاق أو الاختلاف، فيعيد بذلك التوازن داخل البرلمان المفتوح أمام كامل التيارات السياسية، عن طريق إبعاد احتكار صنع القانون من قبل مجلس واحد، ومن ثم إبعاد هيمنة إرادة أغلبية

برلمانية تتحكم أنيا في البرلمان: فبهذا التقرير لا المجلس الشعبي الوطني قادر على صنع القانون بمفرده دون تدخل مجلس الأمة ليكمل ما بدأه، ولا مجلس الأمة بإمكانه الاستغناء عن تدخل المجلس النظير المعد الأول للعمل.⁽¹⁾

المطلب الثاني: اجتماع البرلمان بمجلسيه.

من خلال ما تم التطرق إليه سلفا، يعتبر التشريع الوظيفة الأساسية المنوطة بالبرلمان في الحالات العادية، التي تمكن البرلمان من التعبير عن اتجاهاته وقناعاته وبالتالي تجسيدها على أرض الواقع وهذا ما نصت عليه المادة 98 من الدستور، لكن إذا كان دور التشريع هذا معترف به في الظروف العادية دون إي لبس فالتساؤل الذي يمكن إثارته حول مدى تمتع البرلمان بهذا الدور في الحالة الاستثنائية؟

(1) دليلة عياشي، المرجع السابق، ص 60.

لقد اختلفت الآراء حول من يقول بأحقية البرلمان في التشريع أثناء تطبيق الحالة الاستثنائية كونه اختصاص أصيل يتعلق بالهدف من تواجده وانعقاده في هذه الأوضاع خاصة وان النص الدستوري لم ينكر أحقية البرلمان بالتشريع في هذه الحالة ، غير أن الرأي الغالب في الفقه ينكر على البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا حقه في ذلك أثناء تطبيق الحالة الاستثنائية و ينقل هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية معللا ذلك بنص المادة 124 فقرة 4 من الدستور التي جاء فيها " يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور " وهو إقرار صريح من المؤسس الدستوري باعتبار رئيس الجمهورية المشرع الوحيد وقت الأزمة ،والهدف من ذلك هو تزويده بكل الصلاحيات اللازمة التي تمكنه الحفاظ على كيان الدولة واستقرارها.

كما أن نص المادة 93 فقرة 3 يقر صراحة بمنح رئيس الجمهورية اتخاذ كل الإجراءات اللازمة لمواجهة الخطر الجسيم الداهم المهدد لاستقرار البلاد وكذا عدم استثناء اختصاص التشريع، الأمر الذي يبين بوضوح سحب الاختصاص من البرلمان ونقله إلى رئيس الجمهورية وقت الحالة الاستثنائية.

لقد نص المؤسس الدستوري على حالات معينة لا يتم البت فيها من قبل كل غرفة على حدى و إنما يتم ذلك من طرف البرلمان الذي يجتمع بمجلسيه معا في شكل "مؤتمر" وفقا لإجراءات محددة تضبطها لجنة مكونة من مكثبي المجلسين برئاسة أكبر الأعضاء سنا وتقدم نظامها الداخلي إلى البرلمان ليصادق عليه.

فالبرلمان لا ينعقد إلا باستدعاء من رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي أو باستدعاء من رئيس الدولة في الحالة المنصوص عليها في المادة 90 فقرة 4 من الدستور: " حصول المانع لرئيس الجمهورية " ، وباستدعاء من رئيس مجلس الأمة في الحالات المنصوص عليها

في المادة 88 من الدستور: "استحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه" وفي المادة 177 أيضا: "المبادرة بتعديل الدستور من طرف النواب".⁽¹⁾

ويمكن رئاسة اجتماع البرلمان بمجلسيه تحت رئاسة كل من رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب ما هو منصوص عليه.⁽²⁾

الفرع الأول: حالة حصول المانع لرئيس الجمهورية.

لقد نصت المادة 88 من دستور 1996 المعدل على حالة تعرض رئيس الجمهورية إلى مرض خطير ومزمن، يستحيل معه ممارسته لمهامه، ففي هذه الحالة يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ليتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل، مثل التقارير الطبية والفحوص المتخصصة من الأطباء المكلفين بالرعاية والسهر على صحة الرئيس وغيرهم.

إذا كانت التقارير تؤكد عجز الرئيس عن قيامه بمهامه، فإن المجلس الدستوري يقترح "بالإجماع" على البرلمان التصريح "بثبوت المانع".

وعندئذ يجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه لتقرير "ثبوت المانع بأغلبية ثلثي 3/2 أعضائه"، وتبعا لذلك يتولى رئاسة الدولة رئيس المجلس الأمة إلى أجل أقصاه خمسة وأربعون (45) يوما، وإذا استمرت الحالة المرضية الخطيرة فإن المجلس الدستوري يجتمع وجوبا للمرة الثانية ويعلن "حالة الشغور بالاستقالة" بقوة القانون ويعد بشأنها شهادة منه تبلغ إلى البرلمان فورا، وهذا الأخير يعقد اجتماعا وجوبيا ويتولى في هذه الحالة "رئيس مجلس

(1) المادة 98 من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق.

(2) المادة 99 من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق.

الأمة مهام رئيس الدولة" وخلالها تجرى انتخابات رئاسية حسب الإجراءات التي ينص عليها الدستور والقانون⁽¹⁾.

وأما إذا اقترنت حالة الشغور بالاستقالة أو وفاة رئيس الجمهورية مع حالة شغور منصب رئيس مجلس الأمة لأي سبب كان، فإن "رئيس المجلس الدستوري" هو الذي يتولى مقاليد رئاسة الدولة بصفة استثنائية وتجرى الانتخابات الرئاسية حسب ما يقره الدستور، ولا يجوز للرئيس بالنيابة الترشح لها، وفي كل الأحوال لا يجوز أن تقدم الحكومة استقالتها بل تستمر في أعمالها إلى حين انتخاب رئيس جديد للبلاد ضمن الآجال المحددة في الدستور.

وما نلاحظه في الفقرة السابقة المتعلقة باستمرار حالة المانع أن المشرع الدستوري استخدم مصطلح "التصريح بالشغور بالاستقالة بقوة القانون « Une déclaration de vacance par démission de plein droit » وهذا التعبير قد يوحي بأن الرئيس قدم استقالته بإرادته وهو أمر يدعونا إلى إبداء الملاحظات التالية:

فإذا قدم رئيس الجمهورية استقالته فهذا يعني أنه مالك لإرادته وأنه في منتهى وعيه ويتصرف تصرفا مسؤولا يتحمل وحده نتائج عواقبه، وهنا في هذه الحالة فإن المجلس الدستوري سوف يستلم فقط الاستقالة المكتوبة الموقع عليها من طرف رئيس الجمهورية وتصبح حالة الشغور المعلن عنها عندئذ ناتجة عن "الاستقالة" وحدها، وهذه في تقديرنا لا تنطبق على حالة المانع المنصوص عليها في المادة 88 من الدستور المذكور أعلاه.

ولما إذا قدر المجلس الدستوري بعد استمرار حالة المانع أن شغور مقعد الرئاسة بات أمر محتوما يتوجب فسح المجال أمام رئيس جديد يتولى تسيير مقاليد الحكم في الدولة، فإن الشغور لا يجب أن يوصف بالوصف الذي نص عليه الدستور: " الشغور بالاستقالة بقوة

(1) محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان (السلطة التشريعية)، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر

القانون " لأنه مخالف تمام للواقع وخارج عن إدارة الرئيس المستقيل، وأن ما يقوم به المجلس الدستوري هنا هو ما يمكن تسميته "تقرير الإقالة" وليس أبدا الاستقالة الإرادية. (1)

الفرع الثاني: حالة الطوارئ والحالات الاستثنائية.

لقد تضمنت الحالة المذكورة في المادة 91 الفقرة الثانية من دستور 1996 المعدل بقولها: "ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ وحالة الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا"⁽²⁾، ويتضح بشأن إعلان حالة الطوارئ والحصار لأول مرة، أنها من اختصاص رئيس الجمهورية بنص المادة 91 الفقرة الأولى أعلاه، بعد استشارة رئيس الحكومة "الوزير الأول"، ورئيس المجلس الدستوري، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن.

وحالة الطوارئ مقيدة بمدة زمنية معينة علما بأن حدها الأقصى غير معروف، إلا أن إمكانية تمديدتها لا تتم إلا بموافقة البرلمان المجتمع بغرفتيه معا.

فكيف يمكن تفسير هذا النص الدستوري انطلاقا من التجارب السابقة والحالية؟⁽³⁾.

فإذا كنا نعلم أن البرلمان هو السلطة الوحيدة التي تمثل الشعب والتي تختص بالتشريع وبالرقابة على أعمال الحكومة فغنه يمكن القول بأن حالة الطوارئ وحالة الحصار تصدر في شكل قانون والقانون من اختصاص البرلمان، ولذلك إذا تقدمت بهذا القانون السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية وفقا لإجراءات استثنائية خلافا للإجراءات العادية التي هي الأصل عند دراسة مشاريع أو اقتراح القوانين بما فيها القوانين العضوية وكذلك حالة

(1) محمد بركات، المرجع نفسه، ص 169.

(2) فوزي أوصديق الوافي في شرح القانون الدستوري، - السلطات الثلاث- الجزء الثالث، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 89.

(3) محمد بركات، المرجع السابق، ص 171.

التصويت على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية من غير مناقشة فإننا نعتقد أن حالة الطوارئ⁽¹⁾، رغم اختلاف الظروف والأسباب إلا أنها تشبه حالة التصويت من غير مناقشة والفرق بالنسبة للبرلمان هو أن المصادقة تتم في كل غرفة على حدة لانعدام الحالة الملحة الداعية إليها وفي هذه الأخيرة تقصر الآجال ويجتمع البرلمان ملتئما بغرفتيه في شكل "مؤتمر"، ويكون بإمكانه بعد الاستماع إلى تقرير الحكومة في هذا المجال إما الموافقة أو عدم الموافقة عن طريق التصويت بدون مناقشة، ولهذا إذا كان تقرير حالة الطوارئ ملك يمين رئيس الجمهورية، فمن غير المنطقي أن يتجاوز العقد كما في الجزائر أو العقدين أو أكثر من ذلك كما في جمهورية مصر العربية، جمهورية العربية السورية، مع إمكانية استمراره إلى أجل غير معلوم وهو أمر تتميز به الدول النامية فضلا عن الدول المتخلفة بلا منازع.

الفرع الثالث: حالات الخطر الموشك وحالات أخرى كالتعديل الدستوري.

وأما المادتان 93 / 95 من الدستور فالتعلقتان على التوالي بتقرير الحالة الاستثنائية "...إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها،..." و "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسب ما نصت عليه ترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة..." فعندها توضع مقدرات الأمم في مواجهة العدوان وفي كلتا الحالتين يجتمع البرلمان بغرفتيه وجوبا م 2/95، وهنا لا يكون بصدد مناقشة ما يجب فعله وفقا لحسابات تكون مقبولة في الحالات العادية، ولكن الأمر يتطلب "مواجهة الحرب" بكل مل تملك الدولة من مقومات وما تحمله كلمة الحرب من معنى، يتضمن في جميع الأحوال الدمار وخراب البنى التحتية وغيرها مكن الآثار المادية على إنسان والأعيان.

(1) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 1990، ص 339.

وبنسبة للمادة 102 من الدستور المتعلقة بتمديد مهلة البرلمان سواء كانت الغرفة الأولى أو الغرفة الثانية عندما تنتهي عهدها، ففي هذه الحالة يشترط أن تكون الظروف الداعية لذلك خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية، وهنا يجتمع البرلمان بغرفتيه لتثبيت هذه الحالة.

كما أن المادة 130 من الدستور متعلقة بفتح مناقشة حول السياسة الخارجية للحكومة، تكون بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين ويكون ذلك في البرلمان المنعقد بغرفتيه حيث تنتهي المناقشة بلائحة تبلغ إلى رئيس الجمهورية.⁽¹⁾

ولما المادتان 176 و 177 فتتضمنان أحكماهما التعديل الدستوري الحاصل، حيث وبعد موافقة المجلس الدستوري مبدئيا على التعديل فإن رئيس الجمهورية مباشرة من غير استشارة الشعب بطريق الاستفتاء يلجأ إلى البرلمان، ويصبح التعديل ناجزا إذا وافق عليه هذا الأخير بغرفتيه عند إقراره على $\frac{3}{4}$ أصوات الأعضاء.

وإذا كان التعديل الدستوري ليس كمشاريع القوانين من حيث الكثرة والتنوع فإنه يعتبر الحالة النادرة أو القليل جدا التي يلجأ فيها رئيس الجمهورية إليه، ومن التطبيقات في هذا المجال نأخذ فقرات من جلسات المتصلة بالموضوع التي عقدها البرلمان بغرفتيه.⁽²⁾

(1) محمد بركات، المرجع السابق، ص 173.

(2) محمد بركات، المرجع نفسه، ص 173 .

الفصل الثاني: الوظيفة الرقابية: تقرير لعلاقة ثنائية متباينة بين المجلسين.

يمارس البرلمان إلى جانب وظيفته الأساسية الأولى المتمثلة في التشريع، وظيفة أساسية ثانية، هي الوظيفة الرقابية، غير أن ممارسة هذه الوظيفة من طرف البرلمان بمجلسيه تتميز بالتبيان وعدم التجانس، حيث يلجأ مجلسي البرلمان تارة لتوظيف نفس الآليات الرقابية على قدم المساواة، بينما يتم استعمال بعض الوسائل الرقابية الأخرى من طرف احد المجلسين دون الثاني تارة أخرى.

إذ أن هناك وسائل رقابية يقتصر استعمالها على المجلس الشعبي الوطني، وهي اخطر الوسائل الرقابية على اعتبار أنها ترتب المسؤولية السياسية للحكومة.⁽¹⁾

إن الهدف الرئيسي من وراء استخدام الوسائل الرقابية المشتركة بين غرفتي البرلمان هو رغبة أعضاء البرلمان الحصول على معلومات، التي ربما تسمح لهم باللجوء إلى اقتراح نصوص تشريعية لسد النقائص والانحرافات المسجلة، أو استهداف إسقاط الحكومة باللجوء إلى استعمال وسائل الرقابة التي تسمح بتحقيق ذلك، إذا ما تبين لهم أن الحكومة لم تبرر تصرفاتها على اعتبار أن الفعل الرقابي يقوم على الاستعلام الشيء الذي يبرز أهمية الوسائل الرقابية المشتركة.

تتمثل أشهر الوسائل الرقابية المشتركة بين مجلسي البرلمان والتي يمارسها أعضاءه فرديا أو جماعيا حسب الحالة، في توجيه الأسئلة بنوعها كتابية كانت أو شفوية إلى أعضاء الحكومة وكذا استجوابها في قضايا الساعة وتشكيل لجان برلمانية للتحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة.

كما يمتلك مجلسي البرلمان سلطة الرقابة المالية على الإعتمادات التي أقرتها الحكومة لكل سنة مالية، وذلك من خلال التصويت على القانون المتضمن تسوية ميزانية السنة

(1) عمار عباس، المرجع السابق، ص 149.

المالية المعنية، بعد أن تقدم لهما الحكومة عرضا بشأن ذلك، يضاف إلى ذلك استماع اللجان الدائمة في المجلسين لأعضاء البرلمان.

إذا كانت وسائل الرقابة المشتركة بين غرفتي البرلمان لا تؤدي إلى أية نتيجة يمكنها أن تهدد وجود الحكومة، ما دامت كل من الأسئلة والاستجابات ولجان التحقيق، لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة، فإن هذا لا يعني بأن الرقابة البرلمانية في الجزائر لا يمكنها تهديد وجود الحكومة، مادام الدستور تبنى ما يسمى بقاعدة توازن الرعب "lequilibre de la terreur" بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ممثلة في المجلس الشعبي الوطني.⁽¹⁾

وفي هذا الإطار خول الدستور للمجلس الشعبي الوطني المعرض للحل من طرف رئيس الجمهورية، أو وجوبيا عند عدم مصادقته على مخطط عمل حكومتين متتاليتين صلاحية تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، وذلك بالوسائل الدستورية التي خصه الدستور بها دون مجلس الأمة.

تتحقق المسؤولية السياسية للحكومة في مناسبتين وبثلاث وسائل، فالمناسبة الأولى هي عدم تصويت المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة المعروض عليه، الأمر الذي يترتب عليه سقوطها بتقديم الوزير الأول استقالته لرئيس الجمهورية، أما المناسبة الثانية فهي أثناء عرض الحكومة لبيانها السنوي لسياستها العامة، أين يمكن للنواب اقتراح ملتزم رقابة ينصب على مسؤوليتها وفي حالة التصويت عليه بأغلبية الثلثين تسقط الحكومة وهو نفس المصير الذي يمكن أن تواجهه الحكومة في حال عدم تصويت النواب على لائحة الثقة متى طلبها الوزير الأول.⁽²⁾

(1) عمار عباس، المرجع السابق، ص 150.

(2) المرجع نفسه، ص 151.

إذا كان المشرع الجزائري قد أقر علاقة ثنائية تكاملية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عند أدائهما لعمليهما التشريعي، فإن العلاقة بين مجلسي البرلمان في ما يخص وسائل التأثير بينهما وبين الحكومة تعكس تباين في تقرير ثنائية علاقتهما حال أدائهما لوظيفتهما الرقابية حيث تم التمييز بين المجلسين بخصوص وسائل ممارسة الرقابة البرلمانية حال تدخلها المستقل تبعا للهدف المنشود لكل شكل من أشكال الرقابة.

لقد خص المؤسس الدستوري المجلس الشعبي الوطني بوسائل طرح مسؤولية سياسية تهدد وجود الحكومة بل ويمكن أن تسقطها أيضا، دون أن يكون ذلك إيعادا لمجلس الأمة في لعب دورا بهذا الخصوص، حيث منحه المشرع دور أساسي في تأمين التوازن السياسي بين الأغليبتين في البرلمان وذلك عند تعارضهما بمناسبة طرح المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، من خلال تدعيم مجلس الأمة تفوق الأغلبية البرلمانية، أو بتدعيمه للأغلبية الرئاسية، فيدعم بذلك الحكومة ضد المجلس الشعبي الوطني.

لكن الملاحظ أن المؤسس الدستوري الذي ميز بين المجلسين بشأن وسائل أعمال المسؤولية السياسية للحكومة وآثارها، هو ذاته الذي رصد لهما نفس آليات متابعة نشاط الحكومة، وهنا يتضح تباين العلاقة بين مجلسي البرلمان حال أدائهما وظيفتهما الرقابية وعليه سنعمل خلال هذا الفصل إلى إبراز أهم وسائل طرح المسؤولية في المبحث الأول ونتطرق في المبحث الثاني إلى أهم وسائل الاستعلام من طرف البرلمان.

المبحث الأول: وسائل طرح المسؤولية.

إن تأمين سيرورة وفعالية مؤسسات الدولة يتطلب استقرارا واستمرارا تماشيا والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية وكذا السياسية التي تعرف تطورا وتغيرا باستمرار، استقرارا جعل المشرع يعيد النظر في ضبط العلاقة بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية.

حيث أوكل للجهاز الحكومي سلطة وضع القواعد العامة موضع التنفيذ في حين ضمن البرلمان رقابة حسن التنفيذ دون أن تحدث هذه الأخيرة انسدادا مؤسساتيا.⁽¹⁾

الأمر دفع بمختلف الدول إلى البحث عن وضع آليات تحقق التوازن بين الحكومة من جهة والبرلمان من جهة أخرى، عبر ضبط آليات الممارسة الرقابية للبرلمان بشكل يصعب من تهديد الاستقرار الحكومي عند طرح المسؤولية السياسية للحكومة، هذه الآليات التي تؤمنها في أنظمة بعض الدول الشروط المعقدة التي تتصدى لجعل الحكومة موضع الأقلية وفي دول أخرى يحققه إنشاء مجلس ثان بالبرلمان وتنظيمه عضويا ووظيفيا قصد مساندة الحكومة إذا لزم الأمر عند ممارسة المجلس الأول رقابته المهددة لوجودها.⁽²⁾

وهو الأمر الذي كرسه المؤسس الدستوري من خلال إنشائه لمجلس الأمة، بأمل تأييد هذا الأخير للحكومة ضد المجلس الشعبي الوطني عن طرح المسؤولية السياسية لها، وعليه نتطرق في الفرع الأول إلى وسائل طرح المسؤولية و في الفرع الثاني إلى تقديم بيان السياسة العامة أمام البرلمان.

المطلب الأول: مناقشة برنامج الحكومة.

بعد تعيين الحكومة يلزم المؤسس الدستوري على الوزير الأول عرض برنامجه أمام مجلسي البرلمان يترتب على إثر ذلك تباين في نتائج تدخل كل مجلس بما يحدد العلاقة الحقيقية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على هذا المستوى.

غير أن المؤسس الدستوري أوقف تدخل مجلس الأمة لمناقشة هذا البرنامج وتحديد موقفه منه على إرادة المجلس الشعبي الوطني من خلال قبول أو رفض ذات البرنامج من طرف هذا الأخير، فإذا ما انتهت المناقشة بموافقة المجلس الشعبي الوطني فإن هذه الموافقة

(1) عادل الطبطباني، المرجع السابق، ص 12.

(2) دليلة عياشي، المرجع سابق، ص 64.

تكون تأشيرة لعرض البرنامج أمام مجلس الأمة، أما إذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة فإنه يشكل بذلك مانعا مؤقتا لتدخل مجلس الأمة.

الفرع الأول: موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة تأشيرة لتدخل مجلس الأمة.

تقوم مسؤولية الحكومة أمام البرلمان على مبدأ مفاده أن الحكومة لا يسعها استلام السلطة والاستمرار في ممارستها إلا إذا حظيت بثقة النواب ومتى فقدت هذه الثقة فإنها تضطر للاستقالة.⁽¹⁾

ولهذا أقر المشرع أن كسب ثقة البرلمان خاصة المجلس الشعبي الوطني يعد أول اختبار، على الحكومة اجتيازه إثر عرض برنامجها أمامه، وان معرفة موقف مجلس الأمة حيال نفس البرنامج وسيلة تعمق هذه الثقة أكثر.

أولا: عرض برنامج الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني.

بعد تعيين الوزير الأول وطاقمه الحكومي من قبل رئيس الجمهورية، يقوم الوزير الأول بضبط برنامج حكومته وعرضه في مجلس الوزراء⁽²⁾ ليقدمه بعد ذلك في غضون الخمسة والأربعين يوما الموالية لتعيينه إلى المجلس الشعبي الوطني الذي يفتح مناقشة عامة بخصوصه بعد سبعة أيام من تبليغه على أن تنتهي هذه الأخيرة بتصويت النواب خلال عشرة أيام، سواء خضع برنامج الحكومة لتكليف مضمونه أو لم يخضع لذلك.⁽³⁾

(1) ليس شاوش بشير، موانع مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية العدد 1_2، 1991، ص 362.

(2) المادة 79 من دستور 1996.

(3) المادة 80 فقرة 1 من دستور 1996.

- المواد 46-47-48 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

والملاحظ أن هذه الأحكام تمكن المجلس الشعبي الوطني عبر مناقشته المسبقة لبرنامج الحكومة من بسط رقابته السياسية على الحكومة وكذا تكييف برنامجها على ضوء المناقشة العامة للنواب.

غير أن سلطة نواب المجلس الشعبي الوطني في هذا التكييف محدودة، إذ لا يستطيع القيام بذلك حسبما يشاء بل لابد من قبول رئيس الجمهورية لهذا التكييف، فلا " يجب أن ينسى أن رئيس الجمهورية منتخب انتخابا عاما، مباشرة سريرا وفي ظل تعدد المترشحين وعلى المستوى الوطني أي أنه منتخب على ضوء برنامج محدد للعمل يعرضه على الناخبين وهو برنامج حزبه ويكون ملزما باحترامه والعمل على تطبيقه، ومن ثم فإن الوزير الأول لا يطبق البرنامج الذي يريد بل البرنامج الذي يوافق عليه رئيس الجمهورية قبل المجلس الشعبي الوطني"، وإن اختلف انتمائهما السياسي⁽¹⁾، ذلك أن الدولة لا يمكن أن تطبق سياستين الأولى خاصة برئيس الجمهورية المنتخب والثانية متعلقة برئيس الوزراء المعين، بل أن هذا الأخير ينفذ السياسة العامة التي يضعها الأول عبر برنامج المقتراح على المنتخبين على أن يتحمل مسؤولية ذلك أمام البرلمان.⁽²⁾

لذلك فإن البرنامج المعروض أمام المجلس الشعبي الوطني يكون محل اتفاق مسبق بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول، ومن هنا يأتي تبرير إلزام للمؤسس الدستوري لهذا الأخير بضبط برنامج حكومته وعرضه في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية حتى لا يسمح هذا الأخير بصدور قرارات أو سياسات لا يقبلها.

⁽¹⁾ لمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتورا، جامعة قسنطينة، غير منشورة، 1991، ص 493.
- عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، موسوعة القضاء والفقهاء للدول العربية، الجزء 51، الدار العربية للموسوعات، القاهرة، 1980، ص 190.

⁽²⁾ Dominique turpin, le régime parlementaire, édition dalloz, paris, 1997, P 24.

ومن ثم فإن مناقشة نواب المجلس الشعبي الوطني لبرنامج الحكومة في ظل ما سبق متباينة، تؤدي إلى فرضين حال تعارض هذا الأخير مع برنامج الأغلبية البرلمانية، الأول رفض البرنامج والثاني محاولة التوفيق مع الأغلبية البرلمانية من خلال التكييف الذي يجريه الوزير الأول على ضوء انتقادات وتوجيهات وملاحظات نواب المجلس الشعبي الوطني والتي يقبلها طبعاً رئيس الجمهورية صاحب البرنامج الأصلي، قصد الحصول على موافقة المجلس الشعبي الوطني بدل استقالة الحكومة، لأجل التعايش مع الأغلبية البرلمانية الممثلة بالمجلس وإن كان قبولها للبرنامج الحكومي قد تحقق بصعوبة وبعد التكييف.

فإذا استطاع المجلس الشعبي الوطني أن يدفع الوزير الأول إلى تكييف البرنامج الحكومي عوض رفضه كلياً فإن ذلك يشكل بادرة للموافقة عليه، ويتحقق ذلك تكون الحكومة قد حظيت بثقة النواب بما يؤهلها إلى دخول مرحلة تجسيده ميدانياً طبقاً لما جاء بنص المادة 83 من الدستور.⁽¹⁾

غير أن موافقة المجلس الشعبي الوطني، سواء بعد اللجوء إلى التكييف أو بدونه، وإن كانت وحدها كافية لقيام الحكومة بذلك فإنها لا تمثل في الحقيقة سوى الخطوة الأولى في تقديم البرنامج الحكومي إلى البرلمان ولا بد من مواصلة الخطوة الثانية بالتزام الوزير الأول بتقديم برنامج حكومته أمام مجلس الأمة.

ثانياً: جدوى عرض برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة.

ألزم المؤسس الدستوري الوزير الأول على تقديم عرض حول برنامج حكومته أمام مجلس الأمة ليس بغرض الموافقة بل قصد إعلامه بخصوص السياسة العامة التي سيشارك في توفير آليات تنفيذها مع المجلس الشعبي الوطني وسيعمل على متابعتها ليكون بوسعه إثر ذلك التعبير عن موقفه من هذا البرنامج عبر إصدار لائحة تخصصه.

(1) دليلة عياشي، المرجع السابق، ص 66.

1_ عرض برنامج الحكومة: إجراء إلزامي.

لا يكون بوسع الوزير الأول تقديم عرض حول برنامجه أمام مجلس الأمة تنفيذا لالتزامه الدستوري⁽¹⁾ إذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على ذات البرنامج مسبقا إذ تؤكد النصوص القانونية المنظمة لإجراءات موافقة البرلمان على برنامج الحكومة أن رفض المجلس الشعبي الوطني لبرنامج الحكومة يعد مانعا من تقديم عرض نفس البرنامج أمام مجلس الأمة، حيث جاء في نص المادة 80 الفقرة 1 من الدستور " يقدم الوزير الأول برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه" وجاء في المادة 81 الفقرة 1 "يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني" والملاحظ أن المؤسس الدستوري يستعمل مصطلح "موافقة" بدل من استعمال مصطلح "تصويت" وهما مصطلحان مختلفان فبمفهوم المخالفة يستنتج أنه لا يحق الوزير الأول عرض برنامجه الحكومي أمام مجلس الأمة إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني وليس بعد تصويته لأن مصطلح التصويت يفيد إمكانية تقديم العرض سواء كان تصويتا بالرفض أو الموافقة.

وعليه يقر المؤسس الدستوري بأنه عند موافقة المجلس الشعبي الوطني فقط يكون للوزير الأول القيام بذلك أمام مجلس الأمة ذلك خلال الأيام العشرة التي تعقب موافقة المجلس الأول، بحيث لم يمكن المؤسس الدستوري الوزير الأول من الاختيار بين تقديم عرض لبرنامجه أمام مجلس الأمة من عدمه، بل ألزمه على ذلك لعدة اعتبارات سياسية تخص تدخله إلى جانب المجلس الشعبي الوطني سواء على مستوى توفير الآليات القانونية لتنفيذ هذا البرنامج ميدانيا أو على مستوى متابعة هذا التنفيذ.

فإذا لم يكن بوسع مجلس الأمة إسقاط الحكومة فإن اعتباره شريكا أساسيا في أداء العمل التشريعي يوجب ذلك، لأنه يناقش ويصادق على النصوص التشريعية الآتية من

(1) المادة 80 الفقرة 3 من دستور 1996.

الحكومة أو المجلس الشعبي الوطني تنفيذًا لبرنامجهما، ولا يعقل منطقيًا أن يحدد موقفه تجاه هذه النصوص بالتصويت وهو يجهل أبعاد البرنامج الذي تخصه.⁽¹⁾

ومن ثم فإن عرض الوزير الأول لبرنامج حكومته أمام مجلس الأمة يؤمن لما حال إعلامًا للمجلس بالسياسة التي ستطبق مستقبلاً والتي سيكون طرف أساسي فيها لتحقيقها ميدانياً، خاصة أن تدخله اجبارياً وليس استشارياً أو اختيارياً.

ومع هذا وحتى وإن لم تكن اعتبارات إجبارية العرض تتوخى الموافقة على برنامج الحكومة لأن ذلك مقرر دستورياً للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، فإنها تسعى إلى بناء حوار سياسي مع هذا الأخير لضمان تعاونه مع الحكومة التي تهدف عبر تقديم عرض برنامجها إلى إصدار لائحة تعكس موقف المجلس بخصوصه، بما يمكنها من تحديد مركزها سياسياً تجاه مجلسي البرلمان والتعامل معهما على ضوء ذلك مستقبلاً⁽²⁾، فضلاً على أن حق مجلس الأمة في متابعة التنفيذ الميداني لبرنامج الحكومة يوجب ضرورة عرض هذا الأخير أمامه، ذلك أنه لا يستطيع تحقيق هذه المتابعة إذا لم يكن على علم مسبق بما تريد الحكومة تحقيقه خلال تطبيقها لبرنامجها.

إن معرفة واطلاع مجلس الأمة على البرنامج الحكومي يمنحه السلطة التقديرية في التعبير عن موقفه إزاءه بإصدار لائحة، يؤدي مضمونها إلى تحديد أبعاده علاقته بالمجلس الشعبي الوطني على هذا الصعيد.

2_ إمكانية إصدار لائحة.

لم يغفل المؤسس الدستوري دور مجلس الأمة عند تقديم برنامج الحكومة، بل حرص على تخويله سلطة إصدار لائحة، يبين فيها موقفه من هذا البرنامج من خلال إجراءات

(1) لمين شريط: علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 22.

(2) بشير بن مالك، علاقات مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان الجزء الأول، 29-30 أكتوبر 2002، ص 109.

محددة، دون أن يكون إصداره لهذه اللائحة أمرا إجباريا غير أن إصدارها وإن كان لا يؤثر من الناحية القانونية على الحكومة، فإنه من الناحية السياسية يدل على دعم الحكومة سياسيا أو عكس ذلك حسب طبيعتها وحسب الوضع السياسي للمجلس مقارنة بالمجلس الأول.

أ- إجراءات إصدار اللائحة.

بعدها يقدم الوزير الأول عرض لبرنامج حكومته أمام مجلس الأمة يكون لهذا الأخير أهمية إصدار لائحة وفق إجراءات حددها المشرع، إذ يشترط أن توقع هذه اللائحة من قبل (20) عضوا، بحيث لا يستطيع العضو الواحد توقيع أكثر من اقتراح لائحة، واحدة تودع لدى مكتب المجلس، وفي حال تعدد اقتراحات اللوائح تعرض للتصويت حسب تاريخ إيداعها، لتلغي مصادقة أغلبية الأعضاء على إحداها بالإيجاب اللوائح المتبقية، على أن تكون عملية التصويت مسبقة بفتح مناقشة عامة تخص عرض البرنامج ويكون التدخل خلالها مقصورا على الحكومة، مندوب أصحاب اقتراح اللائحة، عضو يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة وعضو يرغب في التدخل لصالح اقتراحها.⁽¹⁾

وتبقى السلطة التقديرية في إصدار اللائحة لمجلس الأمة، باعتبار أن المشرع لم يلزم هذا الأخير على ذلك، بل أن إصدارها يبقى سلطة تقديرية للمجلس يقرر اللجوء إليه من عدمه، ومقابل هذه السلطة التقديرية، فإن الوضع بالنسبة للمركز القانوني للحكومة يبقى نفسه سواء كانت هذه اللائحة سلبية أو إيجابية، طالما أنها لا تؤثر على هذا الأخير إذ لم يرتب المؤسس الدستوري على إصدارها أي جزاء.

غير أن ذلك لا يعني أن الحكومة لا تتأثر بذلك من الناحية السياسية، بل أن إصدار اللائحة يؤثر لا محال على الحكومة، ويصل تأثيرها إلى مركز رئيس الجمهورية باعتباره صاحب البرنامج الأصلي، سلبا أو إيجابا تبعا لموقف مجلس الأمة الذي عبرت عنه اللائحة

⁽¹⁾ المواد 52-53-54-55 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

- المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق.

والذي يتحكم في تحديد حقيقة التدخل السياسي للمجلس على هذا المستوى تجاه المجلس الشعبي الوطني في مواجهة الحكومة أو العكس.⁽¹⁾

وهو الأمر الذي يجعل طبيعة هذه اللائحة، إيجابية كانت أو سلبية ، المحدد الرئيسي لموازن القوى بين المجلسين من جهة ويبرز سبب رصد المؤسس الدستوري تدخل مجلس الأمة على هذا المستوى وفق هذا الشكل أساسا من جهة أخرى، حيث يختلف مدلول وأثر موقف مجلس الأمة من برنامج الحكومة تبعا لاختلاف طبيعة اللائحة التي يصدرها إثر تقديم هذا الأخير كيف ما كان مدلولها.

ب- المدلول السياسي الإيجابي والسلبى لللائحة.

إذا صدر مجلس الأمة اثر عرض برنامج الحكومة أمامه لائحة ايجابية، فإن ذلك يعبر سياسيا عن مساندة مجلس الأمة للحكومة ووقوفه إلى جانبها، الأمر الذي يعتبر منطقيا مساندة لسياسة رئيس الجمهورية، و يعمق في اختيارات التنفيذ الميداني للبرنامج الحكومي مقارنة بموقف المجلس الشعبي الوطني من ذات البرنامج، فإذا كانت الحكومة قد حصلت على موافقة المجلس السالف الذكر بصعوبة فإنه لا يستبعد أن يمرر وزيرها الأول رسالة إلى مجلس الأمة أثناء مناقشته عرض البرنامج الحكومي، يعبر فيها عن حاجته لدعم هذا الأخير قصد تعزيز مركزه اتجاه المجلس الشعبي الوطني من خلال استصداره لائحة إيجابية، فيتحول مجلس الأمة عندها إلى أداة تخدم الحكومة من داخل البرلمان ضد المجلس الشعبي الوطني، سيما إذا كان منسجما معها سياسيا سواء بالانتماء إلى نفس الحزب أو التيار السياسي ولم تكن الحكومة تستند إلى أغلبية قوية بالمجلس الشعبي الوطني.⁽²⁾

⁽¹⁾ إدريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 77 - 78.

- إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، المرجع السابق، ص 37.

⁽²⁾ بشير بن مالك، المرجع السابق، ص 113.

فموافقة المجلس الشعبي الوطني بصعوبة على برنامج الحكومة تعني أنه سيحمل نفسه مسؤولية عرقلة تنفيذه ميدانيا، ومن ثم مسؤولية كل انسداد مؤسساتي إذا صادف ولم يصادق لها على بعض النصوص التشريعية التي تحتاجها⁽¹⁾، ذلك انه سيكون محاصرا بحكومة تتمتع برضا رئيس الجمهورية و بدعم أعضاء مجلس الأمة، فلا يكون أمام نواب المجلس الشعبي الوطني سوى، المصادقة على النصوص التشريعية التي تحتاجها الحكومة، أو رفض المصادقة على هذه النصوص، رغم موافقته السابقة على برنامج الحكومة، إذا كانت هذه الأخيرة تكرر إرادة الأغلبية الرئاسية المدعومة بقبول مجلس الأمة، وهو الوضع الذي يخل بالسير العادي لمؤسسات الدولة من جهة ويعطل فعالية وجود مجلس الأمة من جهة ثانية، لان رفض المصادقة من قبل المجلس الشعبي الوطني تعني عدم تحقيق المرحلة الأولى لصنع القانون والتي تسمح بتدخل مجلس الأمة.

غير أن هذا التآزم، وفي نفس الأوضاع، لا يمكن رده إلا المجلس الشعبي الوطني فقط، بل إلى سلطة التقييد التي يمكن أن يمارسها مجلس الأمة المساند للحكومة بوقفه ضد اقتراحات المجلس الأول بعدم توفير النصاب المطلوب، فيكون التقابل بالرفض بين مجلسي البرلمان على هذا المستوى سببا للانسداد المؤسساتي الدائم، وهي ظروف من شأنها أن تدفع المجلس الشعبي الوطني إلى تحين الفرصة المناسبة لإسقاط الحكومة، رغم بعد هذا الاحتمال لقدرة رئيس الجمهورية على حله قبل ذلك وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة طبقا للمادة 129 من الدستور إذا اقتنع أن هذا المجلس لا يستطيع العمل مع الحكومة القائمة بسبب تفكك التشكيلة البرلمانية على مستواه، والتي لا تسمح بإيجاد أغلبية برلمانية معينة سواء لحزب واحد أو لائتلاف حزبي، تمكن أي حكومة من تنفيذ أي برنامج سياسي، فيكون الحل وسيلة للبحث عن تشكيلة برلمانية جديدة بالمجلس الشعبي الوطني وسلاح الدفاع عن

⁽¹⁾Bidégary Christian, Emeri Claude, La responsabilité politique, Edition Dalloz, Paris, 1998

برنامج الحكومة برنامج رئيس الجمهورية⁽¹⁾، وسيجد هذا الأخير مجلس الأمة مؤيدا له في تقرير هذا الحل عبر استشارة رئيسية الإيجابية والتي تساعد في إشعال فتيل الأزمة بينه وبين المجلس الشعبي الوطني.⁽²⁾

وهكذا فإن لائحة مجلس الأمة الإيجابية ستكون سببا لإضعاف مركز المجلس الشعبي الوطني، رغم موافقته بصعوبة على برنامج الحكومة مسبقا، لصالح مركز رئيس الجمهورية ويزداد هذا الوضع تأكيدا حال اختلاف الوضع السياسي للمجلسين باختلاف الأغلبية الممثلة داخلهما فتغلب عندها مصالح الانتماء الحزبي على الانتماء إلى برلمان واحد.⁽³⁾

لكن وعلى العكس من ذلك فإن إصدار لائحة إيجابية من طرف مجلس الأمة بموافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة دون صعوبة أو محاولة تكييف، فإن التعاون بين المجلسين والحكومة سيكون في أوجه، حيث لن يشكل المجلس الشعبي الوطني عائقا أمام الحكومة ولن يكون مجلس الأمة ذرعا في مواجهته، كما سلف ذكره، بل سيدعمه هذا الأخير في توفير آليات تنفيذ هذا البرنامج لتعمل الحكومة حينئذ بثقة كبيرة بحكم التأييد المزدوج الذي تلقاه من المجلسين، ويمكن أن يتحقق هذا الوضع عند وحدة الانتماء السياسي لكل من رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية داخل المجلس أو عند تقارب تصوراتهما، وإن وجدت معارضة داخل البرلمان لكونها ستشكل لا محال أقلية لا غير.

إن تقارب التصورات والتوجهات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يحقق من دون شك التوازن بين رئيس الجمهورية صاحب البرنامج والمجلس الشعبي الوطني خاصة عبر تقارب الانتماء السياسي لا بتدخل مجلس الأمة كما أمل وتصور المؤسس الدستوري، فالثنائية المجلسية حسب هذه الظروف وبدل أن تمنع هيمنة حزب واحدا وأغلبية معينة على

(1) دليلة عياشي، المرجع السابق، ص 70.

(2) محفوظ لعشب، المرجع السابق، ص 176.

(3) Dominique turpin, op.cit, p 230.

مؤسسات الدولة فإنها ستجسد دكتاتورية الأغلبية بتوحد رأي المجلسين المساند لسياسة الحكومة المنبثقة عن نفس الأغلبية.⁽¹⁾

هذا فيما يخص حالة إصدار اللائحة الايجابية من طرف مجلس الأمة، أما إذا قام هذا الأخير بإصدار لائحة سلبية بعد عرض برنامج الحكومة ومناقشته ببرز من خلالها مجلس الأمة فيها انتقاده لتوجه الحكومة، فسيكون ذلك إضعافا مركزها السياسي و بالتالي التأثير على استقرارها، خاصة إذا كانت الأغلبية التي حصدها من المجلس الشعبي الوطني ضعيفة أو وافق هذا الأخير على برنامجها بصعوبة بعد تكييفه.

إن هذه اللائحة السلبية ستشكل لا محال عائقا للحكومة أثناء تنفيذ سياستها خاصة وان النصوص التشريعية تمر على مجلس الأمة في مرحلتها الثانية، فتلجأ الحكومة حينئذ إلى العمل على تحقيق تفاهم مع مجلسي البرلمان، نظرا لما يحمله موقف مجلس الأمة من مساندة للمجلس الشعبي الوطني ضدها، أي وحدة رأبها السلمي حيال برنامجها الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني بصعوبة وشجبه مجلس الأمة صراحة⁽²⁾، لأن عدم أخذ رأي مجلس الأمة بعين الاعتبار يعد عقبة حقيقية لتنفيذ سياستها لضرورة تدخله إلى جانب المجلس الشعبي الوطني في ذلك من جهة ولعدم قابليته للحل من جهة ثانية.

إن اللائحة السلبية لمجلس الأمة تدفع بلا شك بالحكومة إلى التفكير قبل الإقدام على تنفيذ برنامجها ومحاولة مراجعته ضمانا لاستقرارها وتجنبنا لحدوث أزمات، فضلا على أنها

⁽¹⁾ إبراهيم بولحية، النظام البرلماني المزدوج في بلدان المغرب العربي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني، 29-30 أكتوبر 2002، ص 84.

⁽²⁾ لمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 22.

- حسين مزود، الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين والهيئة النيابية ذات المجلس الفردي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني 29-30 أكتوبر 2002، ص 36.

تحول هذا المجلس إلى مكان ضغط آخر على رئيس الجمهورية، صاحب البرنامج الأصلي ذلك أن سلطة التقبيد والتوازن التي يحوزهما مجلس الأمة، يمكنه توجيههما ضد المجلس الشعبي الوطني بوسعه أو ضد رئيس الجمهورية والحكومة، في حال استناده إلى أغلبية قوية للمجلس الشعبي الوطني بإمكانها أن تحقق نقيض ما كان يتأمله المؤسس الدستوري بإضافة رقابته إلى رقابة المجلس الأول فيضعف الحكومة بدل تقويتها.

كما أن هذا الواقع له أن يحصن المجلس الشعبي الوطني ضد حله من قبل رئيس الجمهورية، عبر مناورته في الموافقة على برنامج الحكومة، وإن كان يحمل توجهها غير توجهه عوض رفضه، لأن هذا الأخير في غير صالحه، حيث سيعين رئيس الجمهورية حكومة جديدة في حال الرفض، ومهما تكن التغييرات على التشكيل الحكومي فإنها ستمس الأشخاص دون البرنامج الذي لن يتغير أو لن يتغير كثيرا طالما أن رئيس الجمهورية نفسه ومازال مرتبطا ببرنامجها، ورفض المجلس الشعبي الوطني مجددا يعني حله وجوبا، غير أن تيقن هذا الأخير أن مجلس الأمة سيصدر لائحة سلبية تشجب ذات البرنامج المعروض أمامه يجعله يعلن موافقته تاركا إعاقة تنفيذه لمجلس الأمة غير المهتد بالحل.

هذا الأمر يرغم رئيس الجمهورية عندها إما على اتخاذ إجراءات قد تلحق به ضررا سياسيا سواء بحل المجلس الشعبي الوطني رغم مصادقته على النصوص التشريعية تنفيذ للالتزامه بالموافقة، كوسيلة لإجراء تغييرات على مستواه قصد إيجاد أغلبية جديدة تغاير تلك الممثلة في مجلس الأمة لفك الارتباط القائم بينهما، وهو أمر غير مضمون في ظل التعددية الحزبية، أو بإعادة النظر في أبعاد برنامجها لإعطاء توجه جديد للحياة السياسية بدل طبع مؤسسات الدولة بالانسداد الدائم إذا تيقن من تمسك مجلس الأمة بموقفه السلبي وكانت الأغلبية المطلقة في المجالس المحلية، مزودته بثلاثي تركيبته البشرية، نفس أغلبية مجلسي البرلمان، إذ سيصبح أمل تغيير تشكيلة مجلس الأمة مع التجديد النصفي له بعيدا أيضا.⁽¹⁾

(1) دليلة عياشي، المرجع السابق، ص 72.

فيصبح اتفاق المجلسين على موقف سلبي واحد رسالة واضحة لوقوف ممثلي الشعب ضد سياسة رئيس الجمهورية، الأمر الذي يدفعه سواء للاستقالة مرغما وهو الحل المنطقي ولكنه غير مهضوم في النظام السياسي لعدة وجود ما يفرضه سياسيا وانعدام ما يفرضه قانونا حيث أنه يبقى اختيارا للرئيس يقره بكل سلطة.

غير أنه ورغم هذا الواقع، فإن التركيبة العضوية لمجلس الأمة نفسها تسمح لرئيس الجمهورية بالدفاع عن سياسته عبر الثلث الذي يعينه بهذا الأخير، وهو الحل الذي تصوره المؤسس الدستوري عند وقوف مجلسي البرلمان ضد برنامج الرئيس دفعا لفرضية استقالته وتحقيق هيمنته على البرلمان، بتعطيل كل علاقة إيجابية بين المجلسين، إذ سيصعب عليهما تحقيق توجههما وإن شكلا أغلبية واحدة بامتناع الثلث المعين عن المشاركة في توفير النصاب المطلوب للتصويت داخل مجلس الأمة.

إن التأثير على الثلث المعين يعد المخرج الوحيد لرئيس الجمهورية من الوضع سالف الذكر، عبر مساومته للمجلسين للقبول للعمل مع الحكومة القائمة، لأن وقوف ثلثي مجلس الأمة المساندين للمجلس الشعبي الوطني ضد سياسة الحكومة ومقابلة ذلك بوقوف الثلث المعين به والمساند لرئيس الجمهورية ضد توجهات المجلسين سيجر مؤسسات الدولة إلى الانسداد الحتمي، ليتضح أن تنظيم مجلس الأمة على المستوى العضوي والمؤثر على تدخله الوظيفي إنما جاء في جانب منه من منظور تأمين هيمنة الرئيس على البرلمان ومواجهة كل ضغط تظهره أغلبية المجلسين المغايرة لتوجهه.⁽¹⁾

الفرع الثاني: عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة مانع مؤقت من تدخل مجلس الأمة.

إذا كان للمجلس الشعبي الوطني سلطة في المطالبة بإعادة تكييف برنامج الحكومة من جهة ليتوافق وبرنامج الأغلبية البرلمانية من جهة أخرى، فإن سلطته الكاملة في الرفض

(1) دليلة عياشي، المرجع السابق، ص 73.

أيضا مقرر حال عمق الاختلاف بين برنامج الجهتين وفق الإجراءات المحددة بموجب المادتين 80 و 81 من الدستور.

إن الحكومة ملزمة بتقديم استقالتها إلى رئيس الجمهورية حسب المادة 82 التي جاء فيها "يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه"، وهو أمر طبيعي لأن المجلس الشعبي الوطني لا يمكن أن يناقش وبصوت على قوانين تأتي تنفيذا لبرنامج حكومي يرفض مبدئيا ولو استمرت الحكومة في العمل رغم رفض برنامجها فإن جميع النصوص التشريعية التي ستعرضها عليه يكون مصيرها الرفض الدائم من جهة وإحالة مجلس الأمة على عطلة إجبارية لكون عمله يكون دائما تابع لعمل المجلس الشعبي الوطني على هذا المستوى وضمان تدخله يتوقف على تأشيرة قبول هذا الأخير دفعا للانسداد المؤسساتي.

فتقاديا لعرقلة السير الحسن لمؤسسات الدولة تستقيل الحكومة لفتح المجال أمام رئيس الجمهورية لتعيين حكومة جديدة⁽¹⁾، تقوم بعرض برنامجها أمام المجلس الشعبي الوطني الذي يتعين عليه أثناء مناقشته لهذا الأخير مراعاة أمرين، الأول هو موقف مجلس الأمة الذي يمكن أن تتضمنه اللائحة التي سيصدرها بخصوص ذات البرنامج، والذي تسهل معرفته مسبقا تبعا لانتمائه السياسي وللظروف السياسية المحيطة بالمجلسين طالما أنه لم يتدخل بعد لإبداء موقفه من البرنامج صراحة، ومن ثم توقع طبيعة اللائحة التي سيصدرها مجلس الأمة أولا وأثار رفضه المجدد لبرنامج الحكومة الجديدة ثانيا، حيث يصبح رفض أو قبول المجلس الشعبي الوطني برنامج هذه الأخيرة مناورة يحدد منها الشق الأفضل له تبعا لبعد تعزيز مجلس الأمة لسياسة رئيس الجمهورية وتدعيم مركزه تجاه المجلس الشعبي الوطني أو العكس.

(1) المادة 81 الفقرة 2 من دستور 1996.

فحالما يتيقن المجلس الشعبي الوطني أن مجلس الأمة يحمل موقفا سلبيا من الحكومة الجديدة لاختلاف انتمائها السياسي أو تباعد توجيهاتهما، أي أنه سيعمل على مواجهتها، فإنه سيعمق اختياره اتجاه برنامجها بالموافقة عليه عوض رفضه: لأن الرفض في غير صالحه طالما أن تعيين الحكومة الجديدة لا يعني تغييرا كليا للبرنامج الذي سيعرض مجددا سيما أن رئيس الجمهورية نفسه ولم يزل مرتبطا ببرنامج حزبه الذي انتخب على أساسه وهو برنامج الحكومة الجديدة⁽¹⁾، أي أن أسباب رفض برنامج الحكومة السابقة لازالت قائمة ورفض المجلس الشعبي الوطني مجددا يعني حله الوجوبي⁽²⁾، غير أن معرفته المسبقة لموقف مجلس الأمة السلبى تدفع للموافقة على برنامج الحكومة الجديدة تصديا لخطر الحل هنا بقبول التعايش معه، وإن كان مخالفا لتوجهاته، وترك عرقلة تنفيذه لمجلس الأمة.

لتبقى مشاكل الحكومة حينها وعلى هذا المستوى متعلقة بضرورة بتأييد مجلس الأمة بغرض ضمان سيرورة العمل مع المجلس الشعبي الوطني، وإلا فإن الانسداد الحتمي سيطلع عمل المجلسين من جهة ويؤزم علاقتهما اتجاه السلطة التنفيذية من جهة أخرى، وذلك لضرورة تدخل مجلس الأمة لتمكين الحكومة من تجسيد برنامجها فضلا عن عدم إمكانية حله.

من شأن هذا الواقع أن يدفع بالمجلس الشعبي الوطني بعد مناقشة برنامج الحكومة الجديدة إما للموافقة عليه وقبول التعايش مع الحكومة بالرضوخ إلى برنامج الرئيس، وهو الحل الذي يتماشى ومنطق النظام الجزائري، ويمكن مجلس الأمة من التدخل لتأكيد موقفه من ذات البرنامج صراحة وعندها سيكون المجلس الشعبي الوطني مرغما على هذا الاختيار نتيجة تأييد مجلس الأمة للحكومة، بل لرئيس الجمهورية أيضا، لأن رفضه فيما بعد سيجعله المتسبب أمام الرأي العام في عرقلة السير الحسن لمؤسسات الدولة، غير أن التعددية

(1) لمين شريط: خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 492.

(2) المادة 82 الفقرة 1 من دستور 1996.

الحزبية التي تعرفها مؤسسات الدولة من شأنها أن تحقق نتائج أخرى رغم الواقع المبين أعلاه، وذلك حال إصرار المجلس الشعبي الوطني على موقفه الراض لبرنامج الحكومة الجديدة الأمر الذي يؤدي بالضرورة إلى حله كنتيجة حتمية لاصطدامه برئيس الجمهورية في الحقيقة، لا الحكومة من جانب، فضلا على منعه تدخل مجلس الأمة لإبداء رأيه بالبرنامج من جانب آخر، ما يؤدي حتما في الأخير إلى إجراء انتخابات تشريعية جديدة.⁽¹⁾

لا شك أن نتائج الانتخابات التشريعية الجديدة ستكون المتحكم في علاقة المجلسين بالنظر إلى موقف كل منهما اتجاه الحكومة، فإذا أفرزت الانتخابات أغلبية مغايرة لتلك السابقة بالمجلس الشعبي الوطني بما يفيد حل الخلاف لصالح رئيس الجمهورية فإن هذا الأخير سيبقى، لعله وقوف مجلس الأمة إلى جانب الرئيس بمعية المؤسسات الدستورية الأخرى يعمل بشكل طبيعي في ظل هيمنة رئيس الجمهورية⁽²⁾، الذي يكون بوسعه إعادة تعيين نفس الطاقم الحكومي السابق، أما إذا عادت نفس الأغلبية البرلمانية إلى المجلس الشعبي الوطني فإن الأوضاع ستزداد سوء إذا لم يتقبل الطرفان التعايش معا بتقديم كل منهما بعض التنازلات، فيهتز مركز رئيس الجمهورية حتى وإن كان ذلك من الناحية السياسية لا القانونية وسيكره سواء على الاستقالة أو قبول التعايش مع هذه الأغلبية بمحاولة تكيف برنامجه وفق توجيهات المجلس، على ألا يعرقل هذا الأخير عمل الحكومة وذلك دفعا لعدم الاستقرار الحكومي.

إلا أن الواقع في الحقيقة يبرز أن ذلك نادرا، إلا عند وجود حزب قوي فقط، فبالنسبة لتعايش هذه الأغلبية مع رئيس الجمهورية فإنه سيكون صعبا لما يتمتع به هذا الأخير في مواجهة المجلس الشعبي الوطني إلى جانب ما يلقاه من تأييد من قبل مجلس الأمة، بما

⁽¹⁾ المادة 82 الفقرة 2 من دستور 1996.

⁽²⁾ لمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 494.

يجعله ماسك زمام الأمور ولن يصدر عن المجلس الأول ما لا يوافق عليه، في حين أن استقالة الرئيس تبقى مرهونة بإرادته فقط رغم وجود ما يفرضها سياسيا وأخلاقيا.

وهكذا يتضح أن عرض برنامج الحكومة على البرلمان يمكن هذا الأخير من بسط رقابته السابقة على سياسة البلاد المستقبلية، وهي في الواقع رقابة غير مباشرة لرئيس الجمهورية صاحب البرنامج الأصلي، لأن الحكومة في منظور الدستور ليست سوى وسيط بين المؤسستين أو وسيلة الرئيس لتسيير علاقاته مع البرلمان قصد تنفيذ سياسته، ولتكون هذه العلاقات لصالحه دوما وظف مجلس الأمة لتأمين ذلك.⁽¹⁾ إذ يأتي إلزام المؤسس الدستوري لرئيس الحكومة على تقديم عرض حول برنامج حكومته أمام هذا المجلس من زاوية تحديد موازن القوى بين رئيس الجمهورية والمجلس الأول خاصة، ليحقق مجلس الأمة على هذا المستوى ما رسم للمجالس الثانية، تهدئة النزاع بين صاحب البرنامج الأصلي وصاحب رقيبته، وحتى تدعيم الأول ضد الثاني⁽²⁾، غير أن نقيض هذا الهدف وارد التحقيق أيضا عن طريق مجلس الأمة دوما في حال حصول حزب أغلبية أو تحالف حزبي على ثلثي مقاعده ومساندته للمجلس الشعبي الوطني.

المطلب الثاني: بيان السياسة العامة.

تقوم الحكومة بتقديم بيان السياسة العامة أمام البرلمان حين تدلي بالخطوط الرئيسية لسياسة الدولة خلال كل سنة وإن كان هذا البيان لا يعقب دوما بتصويت فإنه يختلف من حيث إلزامية تقديمه وآثاره بحسب من سيوجه إليه من مجلسي البرلمان عند ثنائه، مما ينتج تباينا في علاقتهما على ضوء ذلك سيما في حال تقديمه أمام المجلس الذي لا يملك حق طرح مسؤولية الحكومة.

(1) دليلة عياشي، المرجع السابق، ص 76.

(2) محمد عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي 1994، ص 286.

- محمد نصر مهنا، المرجع السابق، ص 193.

إذا كانت العلاقة واحدة بين مجلسي البرلمان عبر إلزامية تقديم برنامج الحكومة أمامهما، فإن علاقتهما ليست كذلك بخصوص بيان السياسة العامة، فبينما تبقى هذه العلاقة محققة الوجود في جانب المجلس الشعبي الوطني لإلزام الحكومة بذلك فإنها تصبح احتمالية في جانب مجلس الأمة حسب السلطة التقديرية للحكومة في تقديمه من عدمه إليه ، ومن ثم يكون لمجلسي البرلمان التعبير عن موقفهما سلبا أو إيجابا على حد سواء ولكن باختلاف في الأثر من الناحيتين القانونية والسياسية سواء بإصدار المجلسين للائحة أو إيداع ملتمس رقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني وفي الحالتين تتعمق علاقة الرقابية للمجلسين.

فلائحة مجلس الأمة المتوجه لمناقشة البيان، وإن كانت عديمة الأثر القانوني فإنها من الناحية السياسية ذات مدلول قد يزيد الحكومة بل رئيس الجمهورية، دعما أو يلحق بها ضررا سياسيا مقارنة بما ستسفر عنه مناقشة المجلس الشعبي الوطني لذات البيان، لائحة أو ملتمس رقابة.

الفرع الأول: تقديم بيان السياسة العامة: إلزامي أو اختياري.

إن الحكومة ملزمة كل سنة ابتداء من تاريخ الموافقة على برنامجها على تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني لعله طرح مسؤوليتها السياسية المباشرة أمام هذا الأخير، دون وجود ما يلزمها على تقديم البيان أمام مجلس الأمة، إذ يبقى مجرد إجراء اختياري تقدر اللجوء إليه حال توفر ما يناسبها من ظروف.

أولا: تقديم البيان: إجراء إلزامي أمام المجلس الشعبي الوطني.

من أجل استمرار الحكومة في أداء مهامها، يجب عليها طبقا للمادة 84 من الدستور أن تقدم بيانا عن سياستها العامة للمجلس الشعبي الوطني، تبين فيه ما تم تطبيقه خلال السنة المنصرمة من البرنامج المتفق عليه وما هو في طور الإنجاز والصعوبات التي

اعترضت تنفيذ برنامجها على أن تعقب ذلك مناقشة النواب للبيان قصد التعبير عن موقف المجلس عن بيعة بإصدار لائحة أو إيداع ملتمس رقابة.⁽¹⁾

ومع هذا فإن المؤسس الدستوري لم يلزم المجلس الشعبي الوطني التعبير عن موقفه بذلك دوماً، بل له كامل السلطة التقديرية في اختتام مناقشة بيان السياسة العامة من دون إصدار لائحة أو إيداع ملتمس رقابة.

غير أن تتويج المناقشة بإحداهما بما يفيد شجب الثقة من الحكومة وطرح مسؤوليتها المباشرة إثر تصويت إيجابي بخصوصها أو حال عدم منح الثقة المطلوبة بهذه المناسبة يعد، كما يراه البعض، مانعا من تقديم الحكومة لبيان عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة. فمرور بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني وبقاء الحكومة بعد الامتحان بسلام يعد حسب هذا الرأي، الشرط الأول لتقديم البيان أمام مجلس الأمة، بمعنى أن هذا الأخير لا يسعه الاطلاع على مدى تقدم الحكومة في تنفيذ البرنامج الذي سبق له تلقي عرض بخصوصه وبشارك في توفير آليات تجسيده حال حجب الثقة عن الحكومة إذا طلبتها أو تم التصويت على ملتمس الرقابة أو اللائحة السلبية من قبل المجلس الشعبي الوطني بعد مناقشة نفس البيان.⁽²⁾

غير أن هذا الفرض مرفوض لقيامه على أساس إلزام الحكومة بتقديم بيان سياستها العامة أمام المجلس الشعبي الوطني فمجلس الأمة على التوالي دون وجود ما يلزم هذا الترتيب من الناحيتين القانونية والسياسية: فالترتيب الوارد بالمادة 84 من الدستور لكيفية تقديم الحكومة للبيان غير مطلق ولا يعني أسبقية المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة

(1) المادة 84 الفقرة 2، 3، 4 من دستور 1996.

- المادة 50، 57 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

(2) بشير بن مالك، المرجع السابق، ص 114.

- إدريس بوكرا: مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 79.

على هذا الصعيد، حيث لا يوجد ما يمنع تقديم الحكومة لبيانها أمام مجلس الأمة أولاً بل ليس هنالك ما يدفعها على القيام بذلك في نفس ميعاد تقديم البيان للمجلس الشعبي الوطني أو بعد تقديمه لهذا الأخير وقبل تصويته على اللوائح المقترحة أو ملتزم الرقابة إن كان لها محل، وذلك عكس عرض برنامج الحكومة، لأن هذا الأخير يخص الحصول على موافقة المجلس الذي تطرح مسؤولية الحكومة أمامه، حتى تحوز ثقته، فيكون هو الأول في تلقي هذا العرض فالمجلس الآخر.

في حين أن تقديم بيان السياسة العامة غير مشروط بذلك لأنه يتعلق بإعلام المجلسين على الحصيلة السنوية للعمل لا لحيازة الثقة، وإن كان يعد من مناسبات طرح المسؤولية أمام المجلس الشعبي الوطني، لذا يمكن لمجلس الأمة أن يتلقى بياناً عن السياسة العامة ولو لم يتدخل المجلس الأول لأن الأمر يخص إقدام الحكومة على ذلك فقط، لما تملكه من سلطة تقديرية واسعة في تقديمه إلى مجلس الأمة.

ثانياً: تقديم البيان: إجراء اختياري أمام مجلس الأمة.

إذا كان تقديم بيان السياسة العامة إجباري بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني كما أسلفنا فإن المادة 84 من الدستور في فقرتها الأخيرة تنص على إمكانية قيام الحكومة بتقديم بيان عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة الذي تعتبر مناقشته لهذا الأخير إجراء سياسياً من دون جزاء على غرار مناقشته برنامج الحكومة، حيث لا تلزم هذه الأخيرة بالاستقالة إلا في حالات طرح مسؤوليتها أمام المجلس الشعبي الوطني بمناسبة نفس البيان.

هذا، ومقابل هذا التشابه يلوح اختلاف جوهري بين الإجراءين، فبينما يشكل برنامج الحكومة إجراءً إلزامياً أمام مجلس الأمة فإن بيان السياسة العامة يعتبر إجراءً اختيارياً. وإذا كانت الحال كذلك من الناحية القانونية، فإن الحكومة ومن الناحية السياسية فقط تكون ملزمة بهذا الإجراء لاعتبارات عدة تمس عمل المجلس إلى جانب المجلس الشعبي الوطني وعلاقتها سوية بالبرنامج الحكومي.

فتقديم الحكومة عرضاً عن برنامجها أمام مجلس الأمة باعتباره شريكاً فعلياً في العمل التشريعي يلزمها منطقياً بإعلامه عن الحصيلة السنوية لتنفيذه قصد ضمان موافقته الضرورية على ما تحتاجه من نصوص قانونية مستقبلاً، فضلاً على أن تقديم البيان ذاته يعد مناسبة مواتية تدخل من خلالها الحكومة ما تراه من تعديلات على البرنامج المتفق عليه أمام المجلسين، الأمر الذي يخولهما على ضوء ذلك الإطلاع في مساواة تامة على هذه التعديلات أو التكيف الجديد.

بالإضافة إلى ذلك، فإن المجلس الشعبي الوطني صاحب الحق في إقالة الحكومة، قد ينهي مناقشته لحصيلة عمل الحكومة بإصدار لائحة تتضمن تحفظاته وإدائته بما يجعلها في موقف حرج أمام الرأي العام دون الوصول إلى سحب الثقة منها، مما يؤثر سياسياً على استمرارها في التنفيذ المستقبلي للبرنامج المتفق عليه، الأمر الذي يدفعها إلى تقديم بيان عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة قصد استصدار لائحة تؤيد سياستها وتواجه بها تحفظات للمجلس الشعبي الوطني كدعم سياسي يمكنها من الاستمرار دون أضرار عند اتخاذها إجراءات قد تخلق أزمة حكومية، بل مؤسساتية، حال إقدامها على طرح مسألة الثقة أمام المجلس الشعبي الوطني.⁽¹⁾

الفرع الثاني: آثار مناقشة بيان السياسة العامة.

توضح مناقشة مجلسي البرلمان لبيان السياسة العامة حقيقة علاقتها السياسية لما تنتج من آثار، فإذا كان تقديم البيان أمام مجلس الأمة مجرد إجراء سياسي خال من أي جزاء، حيث لا تلتزم الحكومة بالاستقالة إلا في حالات طرح مسؤوليتها أمام المجلس الشعبي الوطني فإن مدلول اللائحة التي يصدرها، حيث لم يشر النظام الداخلي لمجلس الأمة لأسلوب الرقابة هذا في الباب المتعلق بإجراءات هذا الأخير، حيث لم تذكر المادة 71 منه، المادة 84 من

(1) لمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 27.

- بشير مالك، المرجع السابق، ص 114.

الدستور الناظمة لهذا الأسلوب عند تحديدها المواد المتعلقة بمجال الرقابة، رغم أن المادة 84 من الدستور تؤكد على هذا الأسلوب إلى جانب المادة 99 منه وكذا المادة 56 من القانون العضوي رقم 99-02.

يتباين من الناحية السياسية ويؤثر عليها مقارنة بما ستسفر عنه مناقشة المجلس الشعبي الوطني لنفس البيان والتي تتوج إما بإصدار لائحة أو إيداع ملتمس رقابة.

أولاً: اللائحة (Resolution):

لكي تقبل اللائحة يجب أن تقدم خلال 72 ساعة بعد مناقشة البيان، وتوقع من طرف 20 نائبا على الأقل وتودع من طرف مندوب أصحاب اقتراح اللائحة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني شريطة أن لا يوقع النائب على أكثر من اقتراح لائحة واحدة، فإن تعددت الاقتراحات تعرض للتصويت بحسب تاريخ إيداعها وتعتمد اللائحة التي تحوز على أغلبية الأصوات أما غيرها فتعد لاغية.

وفي أثناء اقتراح اللائحة أو أكثر المتعلقة ببيان السياسة العامة يمكن لحكومة بناء على طلبها أو مندوب أصحاب اقتراح اللائحة التدخل قبل التصويت على المقترح كما يمكن نائب واحد من التدخل لصالح اقتراح اللائحة وأخر معارض لاقتراح اللائحة قبل الشروع في التصويت.⁽¹⁾

و إذا كان القانون العضوي حدد المدة التي ينبغي خلالها اقتراح لائحة أو لوائح فإنه لم يحدد عرضها للتصويت وإنما ترك أمر تقدير الوقت الذي يتم فيه التصويت لمكتب المجلس الذي قد يستغله لتوجيه النواب أو الضغط و التأثير عليهم من خلال رئيس المجموعة البرلمانية التي ينتمون إليها أو كنواب في اتجاه يخفف من حدة الخلافات مع الحكومة أو مع مجموعات النواب أو هما معا، وقد يؤخر عرض اللائحة أو اللوائح للتصويت لتمكين

(1) المواد 50 إلى 55 من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق.

الحكومة من إجراء اتصالات مع معرضيها من قيادات حزبية ونواب لثيهم عن مواقفهم والتخفيف من حدة معارضتها، وهذا التصويت الذي يتم طبقا للقانون العضوي بحيث يعتبر الاقتراح المصادق عليه هو اللائحة الوحيدة المعتمدة من قبل المجلس بشأن بيان سياسية الحكومة.

إن اللوائح المحتمل اقتراحها من قبل النواب على اثر مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة تثير تساؤلا قانونيا وسياسيا، فهل اقتراح اللائحة يكون بهدف إبداء ملاحظات واقتراحات وانشغالات وتوجيهات، أم انه يمكن أن يهدف إلى تأييد ومساندة وتدعيم موقف الحكومة ؟ (1)

فالنصوص لم تبين الهدف من اقتراح اللائحة، من ثمة نستطيع القول بان اقتراح اللائحة يمكن أن يهدف إما للتأييد أو إبداء عدم الرضا، فإذا كانت مجموعة من البرلمانين غير راضية عن البيان، وغير قادرة على توفير النصاب المطلوب لنجاح لائحة لوم، فإنه من حقها اقتراح لائحة تعارض فيها سياسية الحكومة، لكن المجموعات الأخرى يمكنها أيضا أن تقدم لائحة مماثلة أو معارضة وبالتالي مؤيدة للحكومة والرأي الأخير يكون للأغلبية.

ومع ذلك، فإن اقتراح لائحة معارضة يعبر عن عدم رضا مجموعة من النواب، يثير تساؤلا آخر حول مدى مآل ونتيجة تلك اللائحة، فهل يتوقف الأمر عند إعلام الحكومة بمضمونها أم أن الحكومة تلتزم بها، لان التصويت بالأغلبية معناه اتخاذ موقف يتعين على الحكومة، إن رغبت في استمرار التأييد لها من النواب أن تعمل على تقادي كل ما من شأنه أن يضاعف حدة الخلاف بين الحكومة والمجلس ونتائجه التي ستعود بالسلب على مصير بقائها قائمة، لان النواب إذا لم يتمكنوا من توفير النصاب المطلوب لإسقاط الحكومة عن

(1) سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 161 .

طريق ملتزم الرقابة⁽¹⁾، يلجؤون إلى معارضة مشاريع القوانين أو إفراغها من مضمونها السياسي المبرر لطرحها من الحكومة بإدخال تعديلات عليها بشكل يدفع الحكومة إما لسحبها أو دفعها إلى طرح مسألة الثقة أمامهم وعندها يسقطونها بالأغلبية المعارضة لها بدلا من ملتزم الرقابة الذي يشترط موافقة ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وعليه فإن اللائحة التي تعبر عن عدم رضا النواب على ما يبدو تعد وسيلة يلجأ إليها النواب لإخطار الحكومة بموقف أغليبتهم حول سياستها وتطبيق برنامج الرئيس تحسبا لإسقاطها مستقبلا .

ثانيا: ملتزم الرقابة (Motion de censure) :

من خلال ما سبق يمكننا القول إن ملتزم الرقابة أو ما يعرف في بعض الدساتير بلائحة لوم ، يعد الإجراء الثاني الذي يلجأ إليه النواب للضغط على الحكومة بل وإجبارها على تقديم استقالتها إذا توفر النصاب المطلوب دستوريا ، غير أن ذلك لا يعني بأن اللجوء إلى ملتزم الرقابة مرتبط بداية باللائحة ، وإنما يمكن للنواب إيداع ملتزم رقابة مباشرة دون اللجوء إلى اللائحة.

ومن المعلوم أن ملتزم الرقابة كاللائحة مرتبط ببيان السياسة العامة للحكومة فقد جاء في المادة 135 من الدستور " يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقش بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتزم رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة .

ولا يقبل هذا الملتزم إلا إذا وقعه سبع 1/7 النواب على الأقل " لكنه يختلف عنها في كونه أشد خطورة وأثرا ذلك انه يؤدي بتوافر النصاب المطلوب من الأصوات إلى استقالة الحكومة

(1) سعيد بوالشعير ، المرجع السابق، ص 163 .

فقد قضت المادة 136 بأنه " يتم الموافقة على ملتصق الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي النواب ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتصق الرقابة.

" كما نص الدستور في المادة 137 على " إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتصق الرقابة ، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية ."

ونظرا لخطورة واثر هذا الإجراء فإن المؤسس الدستوري، ضمنا لاستقرار الحكومة، ولو على حساب المبادئ الديمقراطية، أحاط استعماله بشروط جعلت ممارسته شبه مستحيلة، ذلك انه اعتمد إجراء ملتصق الرقابة لكنه تفاديا لكثرة اللجوء إليه أحاطه بشروط غير معقولة جعلت منه فكرة غير قابلة للتطبيق واقعيًا، بل تسببت تلك الشروط بطريق غير مباشرة في تقرير إمكانية قيام حكمة أقلية مساندة من قبل ثلث 1/3 زائد + نائب واحد و معارضة من الثلثين 2/3 ناقص - نائب واحد؟⁽¹⁾

ويبدو أن تبنى هذه الشروط إلى جانب كونها تتنافى مع مبادئ الديمقراطية التي تقضي بحكم الأغلبية ومعارضة الأقلية، تحولت في دستورنا إلى قاعد عكسية الهدف منها هو الإبقاء على تسلط السلطة التنفيذية ورفض تمكين الأغلبية النائب من إسقاط المعينين من صاحب السلطة العليا في الدولة وهو رئيس الجمهورية ذلك أن السلطة التنفيذية من موقعها المتعالي على إرادية ممثلي الشعب في المجلس تؤدي أن اختياراتها و قراراتها غير قابلة للمعارضة واشتراط الثلثين هو شرط تعجيزي يستحيل تحقيقه لقدرتها عمليا على استمالة عدد من النواب يتخطى عددهم الثلث + واحد ،سواء كان هذا النصاب تابعا لها أو تستمليه سألبيها الخاصة تجنبا لظهور ضعفها وهي المتعودة على القيادة والتوجيه والسمو ومن ثمة لا ترضى بان تهتز ثقتها في الوزير الأول بمعارضة اختيارها وإسقاطه لانه اعترض على قرارها غير أن

(1) سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 164 .

هذه الهيمنة لا تنفيذها في توفير أدوات تطبيق مخطط عملها لان الثلث +1، لا يمكنه أن يشرع لوحده فحاجة الحكومة للأغلبية ضرورة يفرضها التعامل مع البرلمان ومن ثمة لا تبقى أمامها إلا حل المجلس وما يترتب عن ذلك من نتائج سياسية أهمها أن يعيد الشعب نفس الأغلبية.

ويمكن إجمال شروط اللجوء إلى اقتراح ملتمس الرقابة فيما يلي:

1- أن يكون على اثر تقديم الحكومة لبيانها حول السياسة العامة وبعد مناقشة عمل الحكومة.

2- أن يكون الاقتراح مقدم من طرف سبع 7/1 النواب على الأقل ويودعه مندوبهم لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني

3- أن النائب لا يحق له التوقيع على أكثر من ملتمس رقابة واحد

4- لا يحق أن يتناول الكلمة خلال المناقشات السابقة للتصويت على ملتمس الرقابة سوى:

- مندوب أصحاب ملتمس الرقابة.

- الحكومة أن طلبت ذلك.

- نائب يرغب في التدخل لمعارضة ملتمس الرقابة.

- نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة.

5- أن لا يتم التصويت على الملتمس إلا بعد مرور ثلاثة أيام من تاريخه إيداع ملتمس

الرقابة وهي مدة تسمح للحكومة ومؤيديها من إجراء الاتصالات اللازمة قصد ضمان

إخفاق الاقتراح عن طرق اقتناع المترددين والأحزاب القليلة للتعامل معها على الوقوف

إلى جانبها مع العلم أن المستفيد الأول من "الصراعات أو الخلافات " أن ظهرت بين

الأقوياء هو الأحزاب الضعيفة.

- ويجب لكي تستقيل الحكومة أن يصوت ثلثا 3/2 نواب المجلس على اقتراح ملتمس الرقابة وهو نصاب مبالغ فيه سيفضي أن لم يحس إلا استعمال السلطات المخولة لهم دستوريا في مجال التشريع، إلى تمكين الحكومة من تسيير دفة الحكم (المجال المخصص لها) ولو بالاعتماد على الأقلية.
- إن ملتمس الرقابة الذي اعتمد في دستوري 1989 - و 1996 يؤكد الاتجاه نحو منح المجلس سلطة رقابية على الحكومة تؤهله إسقاطه أن حادث على المتوجات المحددة في مخطط عمل الحكومة الموافق عليه من المجلس إلا إن ربط مسألة اللجوء إلى اقتراح ملتمس الرقابة بمناقشة بيان السياسة العامة للحكومة الذي يكون سنويا من جهة واشتراط موافقة الثلثين من النواب على الاقتراح لإسقاط الحكومة نقد افرغ هذه الأداة الرقابية من فعاليتها ذلك أنها لا تؤدي دورها إلا مرة واحدة السنة ويشترط موافقة الثلثين من النواب إلى جانب الشروط سالفة الذكر.

والحقيقة التي ينبغي قولها في هذا المجال هي أن مسألة ملتمس الرقابة لم تكن واردة أول الأمر ، فبالرجوع إلى تعديل 3 نوفمبر 1988 لا نجد ذكرا سوى للائحة ، فقط نصت المادة 5/114 "تقدم الحكومة المجلس الشعبي الوطني بيانا سنويا على السياسة العامة." (1)

المبحث الثاني: وسائل الاستعلام.

وفر المؤسس الدستوري للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بعد إقراره لثنائية متباينة بخصوص وسائل طرح المسؤولية السياسية للحكومة، دون أن يكون ذلك تمييزا بينهما بل إعمالا لشروط هذه الأخيرة في حال ثنائية البرلمان، حيث لا تكون الحكومة مسؤولة إلا أمام المجلس الذي تستطيع مواجهته بحق الحل⁽²⁾، في حين أقر لها المؤسس الدستوري وفي مساواة تامة متاحة تنفيذ سياسة الحكومة المتفق عليها، بأن وفر لها أساليب إستعمال موحدة

(1) سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 166.

(2) لمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 34.

تمكنها من الوقوف على أوضاعها ومن ثم مراقبتها، لأن تحقيق هذه الأخيرة ميدانيا يتوقف على ربط إعلام البرلمان وفي حال ثنائية هذا الأخير ضرورة إعلام مجلسيه سويا.⁽¹⁾ إن حتمية الإعلام هذه عادة ما تكون الحكومة هي من توفرها عند قيام مجلسي البرلمان بحقهما في متابعة نشاطها الحكومي وهذا ما نتناوله في المطلب الأول، دون أن يمنع ذلك نواب المجلسين من مباشرة سبل إعلام ذاتية تمكنهم من الوقوف على حقيقة هذا النشاط دون انتظار إعلامهم من الحكومة، وذلك من خلال مباشرة وسائل ممارسة الوظيفة الرقابية وهذا ما سنوضحه في المطلب الثاني.

المطلب الأول: أساليب متابعة النشاط الحكومي.

إذا كان على الحكومة وضع برنامجها موضع التنفيذ الميداني، فإن على البرلمان متابعة ومراقبة مدى تنفيذ هذا البرنامج الحكومي، حيث أن هذا أن التعاون في التنفيذ والرقابة القائم بين الجهتين أوجد مناسبات دورية لمتابعة هذا الأخير وإن لم تكتمل كل أشواطه قصد استعلام النواب حول سياسة الدولة التي حددتها الحكومة ويعمل البرلمان على توفير آليات تجسيدها.

إن التلازم بين الأمرين الأخيرين كان سبب إيجاد هذه المناسبات حتى يتمكن البرلمان من الاستقصاء والبحث بخصوص نشاط الحكومة ومن ثم الاستمرار في تعاونه معها أو العكس.⁽²⁾

وهو الحال بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري الذي رصد للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نفس الأساليب التي تلزم الحكومة من خلالها على تزويدهما بالمعلومات اللازمة لممارسة صلاحياتهما الرقابية، سواء حال سماع أعضائها من قبل الجان الدائمة لكل

⁽¹⁾George Burdeau, Traité de science politique, les Facade institutionnelles de la démocratie gouvernante, Tome9, L.G.D.J, parise 1976, p 415.

⁽²⁾George burdeau, op.cit, p 416.

من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة (الفرع الأول) أو عن طريق الأجوبة التي يتلقاها النواب عند ممارسة حقهم في الأسئلة والاستجواب (الفرع الثاني).

الفرع الأول: سماع أعضاء الحكومة.

لقد أورد المؤسس الدستوري على أن سماع أعضاء الحكومة من الوسائل الرئيسية التي يمارس بموجبها المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة رقابتهما للحكومة⁽¹⁾، على خلاف موقف المشرع الذي له نظرة مغايرة بخصوص هذا الأمر، حيث يدرج هذا الأسلوب ضمن الإجراءات التشريعية لا ضمن إجراءات العمل الرقابي⁽²⁾ على اعتبار أن سماع أعضاء الحكومة لا يشكل وسيلة رقابة بالمعنى الدقيق للكلمة، فضلا على أنه يقتصر على مجموعة من نواب مجلسي البرلمان دون غيرهم وهم أعضاء اللجان الدائمة فقط خلافا لعمومية الرقابة، بالإضافة لذلك فإن سماع أعضاء الحكومة على هذا المستوى جاء كمقابل لحق هؤلاء في حضور أشغال اللجان الدائمة بناء على طلبهم⁽³⁾، فبموازاة استماع هذه الأخيرة إليهم استجابة لإرادتهم مكن المشرع أعضاء هذه الأخيرة من طلب الاستماع إلى ممثل الحكومة أو أحد أعضائها في إطار جدول أعمال هذه اللجان وضمن صلاحياتها كلما دعت الضرورة لذلك.

ومنه فإن سماع أعضاء الحكومة وإن كان محدد المجال، فإنه يسمح ببسط رقابة سابقة اتجاه نشاط الحكومة بمنع لجان المجلسين صدور ما يخالف إرادتهما بناء على ما توصلت إليه عن موقف إثر سماع أعضاء الحكومة المعنيين⁽⁴⁾ وإن تعلقت البيانات المقدمة من قبلهم بمشاريع مستقبلية.

(1) المادة 133 الفقرة 2 من دستور 1996.

(2) المادة 27 من القانون العضوي رقم 99-02 المرجع السابق.

(3) المادة 27 الفقرة 3 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع نفسه.

(4) إيهاب زكي سلام، إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني معالم الكتب القاهرة، 1983، ص 32.

الفرع الثاني: الأسئلة والاستجابات،

منح المؤسس الدستوري لكل نواب المجلس الشعبي والوطني و أعضاء مجلس الأمة من الوقوف على رقابة أعمال الحكومة بشكل مستمر، عندما منحهم آلية المبادرة لطلب المعلومات الضرورية عن طريق أسلوبي الأسئلة والاستجابات لمباشرة سلطتهم الرقابية. هذا وإذا كانت التسوية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بادية للعيان عند منحهما حق إعمال هذين الأسلوبين على حد سواء⁽¹⁾ فإنها تتعمق أكثر بتوحيد إجراءات مباشرتها من جهة وترتيبها نفس الأثر من جهة أخرى بما يسمح بتحقيق التوازن الداخلي بين المجلسين عند متابعتها النشاط الحكومي ولانعدام التمييز بينهما على هذا المستوى، فاستتثار المجلس الشعبي الوطني بوسائل طرح المسؤولية لم يعد له محل مع وسائل الاستعلام هذه.⁽²⁾

أولا : الأسئلة.

يمثل السؤال تقصي نواب البرلمان عن حقائق سواء من وزير معين أو من الوزير الأول عن قضية ما تخص نشاط الوزارة المعينة أو الحكومة ككل، وبالتالي فالسؤال يعتبر وسيلة في مجال تزويد البرلمانين بالمعلومات الضرورية بخصوص نشاط الحكومة، بعيدا عن البقاء رهن النوايا الحسنة لأعضاء الحكومة عند حصولهم على المعلومات منهم، لأن الوصول إلى حقائق بتوجيه الأسئلة يكون هنا بناء على طلب يوجهونه للحكومة قصد الاستقصاء عن أمور يجهلون سواها كان الطلب في شكل سؤال شفوي أو مكتوب مع إمكانية فتح مناقشة تخص أبعاد الأجوبة دون أن تتوج في أي حال من الأحوال بتصويت يهدد وجود الحكومة.

(1) المادة 99 الفقرة 1 من دستور 1996.

(2) عمر صدوق، المرجع السابق، ص 32.

- سعيد مقدم، قراءة في المادة 98 من الدستور، اليوم الدراسي حول المادة 190 من الدستور، وزارة العلاقات مع البرلمان 2002، ص 25.

1- الأسئلة الشفوية والمكتوبة.

الأصل في الإجراءات البرلمانية أنها غير مكتوبة⁽¹⁾، لذا فإن الأسئلة الشفوية تبدو من هذه الناحية أكثر انسجاما معها، غير أن ضرورة تحكم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في وقت عملهما من جهة ومنح الحكومة متسعا لتحضير إجاباتها فسحت المجال أمام الأسئلة المكتوبة.

أ- الأسئلة الشفوية.

تؤكد المادتين 99 و134 من الدستور حق نواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء ومجلس الأمة في توجيه الأسئلة الشفوية لأي عضو من أعضاء الحكومة، في حين كان توضيح إجراءات ممارسته على عاتق المشرع الذي اعتمد أسلوب توحيد إجراءات مباشرتها داخل مجلسي البرلمان على حد سواء، وهو أمر يعكس المساواة المقررة بينهما دستوريا على صعيد الاستفسار حول السياسة العامة للحكومة.

أقر المشرع بتخصيص جلسة واحدة كل (15) خمسة عشر يوما لهذا الغرض خلال الدورات العادية ليتم تحديد يوم تناول الأسئلة بالتشاور بين مكثبي مجلسي البرلمان وبتنسيق مع الحكومة ليكون هذا التشاور وسيلة التنسيق بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على هذا المستوى بهدف منع تضاربهما، خاصة إذا كانت أسئلة نواب المجلسين موجهة لنفس العضو بالحكومة، ويجب أن يودع السؤال الشفوي من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس المعني (10) عشرة أيام على الأقل قبل الجلسة المقررة لذلك، ليقوم رئيس المجلس بتبليغه فورا إلى رئيس الحكومة، على أن يكون لكل ناخب بالمجلسين حق طرح سؤال واحد خلال الجلسة الواحدة أين يتم عرض مضمون السؤال في مدة يحددها النظام الداخلي لكل

(1)Philippe ardant, op.cit, p 572.

مجلس ليعقبه رد الحكومة مباشرة فتناول الكلمة مجددا من طرف صاحب السؤال.⁽¹⁾

ب- الأسئلة المكتوبة.

للبرلمانيين بالمجلسين أن يستعوضوا في جمعهم الاستفسارات قصد متابعة نشاط الحكومة عن الأسئلة الشفوية واللجوء إلى توجيه الأسئلة الكتابية لأي عضو من أعضاء الحكومة⁽²⁾، هذا ولا تمثل هذه الأداة وسيلة من وسائل الاستقصاء والمراقبة فحسب بل هي آلية للحصول على معلومات إدارية دقيقة لصالح البرلمانين.⁽³⁾

والملاحظ أن توحيد إجراءات طرح الأسئلة المكتوبة داخل مجلسي البرلمان متوفر أيضا على غرار توحيد إجراءات الأسئلة الشفوية⁽⁴⁾، إذ يقوم صاحب السؤال بإيداعه لدى مكتب المجلس المعني ليقوم رئيسه بإرساله إلى رئيس الحكومة، هذا وخلافا للرد عن السؤال الشفوي الذي لم تحدد مدته، وتحسبا للمصاعب التي قد تصادف عضو الحكومة في تجميع البيانات اللازمة للإجابة عن السؤال المكتوب فإن المشرع حدد لهذا الأخير مدة للقيام بذلك على أن يكون جوابه في شكل مكتوب يودع لدى المجلس المعني الذي يقوم بتبليغه للنائب السائل.

غير انه ورغم تحديد مهلة الإجابة عن الأسئلة المكتوبة، فإن النصوص الناظمة لإجراءاتها لم تشر بتاتا للحلول الواجب إتباعها عند امتناع عضو الحكومة المعني عن الإجابة في الأجل المحدد، وهو ما يمكن أعضاء الحكومة من المماطلة في الرد عن هذه الأسئلة، الأمر الذي يفقدها فعاليتها من جهة أو يشجع الحكومة على الامتناع عن الجواب

⁽¹⁾ المواد 69، 70 الفقرة 1، 2 من 71 الفقرة 2 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

- المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

- المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق.

⁽²⁾ المادة 134 الفقرة 1 من دستور 1996.

⁽³⁾ Jean paul jacqué, op.cit, p 231.

⁽⁴⁾ المواد 72، 73، 75 من نفس القانون العضوي، المرجع السابق.

من جهة ثانية، سواء كان السؤال المكتوب موجها من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، لذا كان من اللازم، على الأقل، النص على إمكانية تحويل السؤال المكتوب عندها إلى سؤال شفوي كما جرى عليه العمل في الأنظمة البرلمانية أو منح مهلة إضافية لعضو الحكومة المعني بالسؤال يكون عليه قبل انتهائها الرد على هذا الأخير، وذلك حتى يحقق السؤال المكتوب دوره في رقابة نشاط الحكومة من جهة ويغلق باب المماطلة في الرد عليه من جهة أخرى.⁽¹⁾

إن نشر الأجوبة المتعلقة بالأسئلة سواء كانت شفوية أو مكتوبة، وفق نفس شروط نشر محاضر ومناقشات المجلسين، يشكل أول آثار إعمال المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حقهما في توجيه الأسئلة، والملاحظ أن هذا الأثر أفرغ من محتواه لعدم ترتيبه أي جزاء اتجاه الحكومة، في حال عدم اقتناع نواب المجلسين بجواب عضو الحكومة المعني الأمر الذي يحد من فعالية السؤال، سواء كان شفويا أو كتابيا، في تحقيق الرقابة على نشاط الحكومة ومن ثم التأثير المباشر عليها، عدا التأثير غير المباشر الذي قد يحدثه نشر الأسئلة وأجوبتها في حال استغلالها من قبل المعارضة السياسية للضغط على الحكومة.⁽²⁾

ومع ذلك فإن الفعالية الحقيقية للأسئلة لا تتوقف عند النشر، بل تتجلى في إمكانية فتح نقاش داخل مجلسي البرلمان، حسب الحالة، بخصوص عناصر السؤال وجواب الحكومة عليه قبل نشرهما.

⁽¹⁾louis favoreu, patrick Gaia, richard chevontian, jean-louis mester otto pfersman, andré roux, guy scoffoni, op.cit, p 707.

⁽²⁾إدريس بوكرا: الأسئلة الشفوية الموجهة للحكومة، اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 26 سبتمبر 2001، ص 20.

2 _ المناقشة وآثارها.

تعكس الأسئلة بنوعها علاقة فردية بين عضو البرلمان صاحب السؤال و عضو الحكومة الموجه له، فإن الجواب على هذه الأسئلة قد يفتح المجال لتدخل برلمانيين آخرين حال طلبهم فتح مناقشة تخص مضمون السؤال وجوابه.

وتعد المناقشة الأثر الإيجابي للأسئلة في مختلف الأنظمة البرلمانية⁽¹⁾، لذا مكن المؤسس الدستوري المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وفي مساواة تامة، من فتح هذه المناقشة عقب رد الحكومة على الأسئلة الموجهة إليها⁽²⁾، فإذا رأى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة أن جواب عضو الحكومة يبرر إجراء مناقشة، فإنها تفتح حسب الشروط المنصوص عليها ضمن نظاميهما الداخليين، شريطة أن تقتصر المناقشة على عناصر السؤال فقط ولا تتعداها إلى مواضيع أخرى.

ومن الملاحظ عدم تحديد المشرع لإجراءات مباشرة هذه المناقشة وإحالتها في ذلك على النظام الداخلي لكل مجلس أين تطرق النظام الداخلي لمجلس الأمة لذلك.⁽³⁾ في حين لم يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أي إجراء، حيث كان النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني قبل تعديله ينص على إمكانية فتح المناقشة بناء على طلب يقدمه (20) نائبا، وبهذا الشكل وقع الاختلال بين مجلسي البرلمان على هذا الصعيد، فبينما كان ينتظر بل كان من الأجدر، تصدي النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لهذه الإجراءات طالما أن المشرع خوله سلطة القيام بذلك بما يتلائم ودوره الأصلي في مسائلة الحكومة عكس مجلس الأمة، فإنه فضل السكوت عوض ذلك، الأمر الذي يبقيه في مركز ضعف خلافا للمجلس الآخر الذي لم يرد له المؤسس الدستوري أن يساهم في طرح مسؤولية

⁽¹⁾ إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 81.

⁽²⁾ المادة 134 الفقرة 4 من دستور 1996.

⁽³⁾ المادة 75-76 الفقرة 3 من القانون الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق.

الحكومة، إلا أنه رغم ذلك أقدم على تحديد كيفية فتح المناقشة المتعلقة بالأسئلة لما منحت له الفرصة.

رغم ذلك، وعلى افتراض بأن مجلسي البرلمان تمكنا من فتح المناقشة، فإن المشرع أوجد لها شرطا موضوعيا من شأنه أن يحد من مجالها، حيث يستلزم أن تقتصر هذه الأخيرة على عناصر السؤال المطروح على عضو الحكومة فقط دون أن تمتد إلى مواضيع أخرى أو إلى عناصر مستجدة تخص السؤال ذاته، الأمر الذي يفرغ مثل هذه المناقشات، في حال إجرائها، من كل دلالة إيجابية ويجعلها عديمة من كل أثر مباشر.

إن انعدام هذا الأثر يتجلى أكثر بعدم ترتيب المؤسس الدستوري لأي جزء سياسي جراء مباشرتها، فهي المناقشة من أجل لا شيء، حيث لا يسع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد سواء تنويع مناقشاتهم بلائحة تعبر عن موقفهم إزاء جواب الحكومة خلافا لما هو موجود في الأنظمة البرلمانية أين تؤدي المناقشة بها إلى إقرار هذا الحق سواء للتحفظ أو لسحب الثقة بما يمنح الأسئلة مدلولاً كاملاً وفعالاً باعتبارها وسيلة لمراقبة نشاط الحكومة. (1)

ومع ذلك فإن المناقشات العلنية قد تؤدي إلى إدانة الحكومة بطريق غير مباشر حال توحيد رأي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة تجاهها: فتوالي المناقشات داخل المجلس بخصوص جوانب متعددة من نشاطها وبنفس القطاعات، سيما إذا كشفت عن مواطن التقصير، من شأنه أن يهز مركزها السياسي. ذلك أن مدلول هذه المناقشات يعكس تكوين البرلمانين بالمجلسين موقفا يحمل التحفظ من كيفية تجسيد سياستها من جهة، فضلا على

(1) إدريس بوكرا: الأسئلة الشفوية الموجهة للحكومة، ص 20.

- لمين شريط، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 26 سبتمبر 2001، ص 64.

أنه يعد إشارة لها على أنها لم تعد تحظى بثقتهم كالسابق من جهة ثانية، وهو ما تفسره المناقشات بعد ردود الحكومة على أسئلة النواب.⁽¹⁾

إن هذا الوضع شأنه أن يدفع الحكومة للاستقالة من تلقاء نفسها طبقا للمادة 86 من الدستور، وإن كان هذا السلوك صعب التصور في النظام الجزائري، بل أنه قد يدفع رئيس الجمهورية أيضا إلى إقالة الحكومة بقرار منه على ضوء مناقشات مجلس البرلمان الحاملة لموقف سلبي منها، سيما إذا تعددت الأسئلة والمناقشات وخصت العديد من القطاعات، وذلك بدل إحداث أزمة مؤسسية لأن عدم اخذ هذه الأخيرة بعين الاعتبار سيجعل التصادم بين الجهتين الجو السائد.⁽²⁾

ثانيا: الاستجواب.

خولت المادة 133 من الدستور فقرتها الأولى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة سلطة استجواب أعضاء الحكومة، دون أن تتوقف المساواة المقررة بين المجلسين عند منحها هذا الحق فحسب، بل أنها تتجلى على مستويات ممارسة الاستجواب ميدانيا: فالنص الأساسي ضيق المجال الذي ينصب عليه أعمال هذه الآلية دون أن يميز في ذلك بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، في حين أن المشرع عقد إجراءات وضعها موضع التنفيذ وأفرغها من كل أثر على مستوى المجلسين أيضا.

1- تضيق مجال الأعمال.

لا يشكل الاستجواب إجراء من إجراءات تقصي حقائق معينة تخص أحد الأجهزة التنفيذية بالذات، أي انه لا يرد على مواضيع بعينها أو تبعا لمستوى معين من أهميتها بل هو يمس أي نشاط من نشاطات الوزارات أو السياسة العامة للحكومة.⁽³⁾

(1) حسن مزود، المرجع السابق، ص 36.

(2) لمين شريط، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة، المرجع السابق، ص 61-67.

(3) داود الباز، الشورى والديمقراطية النيابية، دراسة تحليلية وتأصلية لجوهر النظام النيابي مقارنة بالشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، 1997، 1998، ص 102.

غير أن المؤسس الدستوري لم يرغب أن تحقق استجابات البرلمانين بالمجلسين هذا التقصي الواسع، رغم منحهم هذا الحق، بل أراد تقييد استعمالها قصد التقليل من دائرة المواضيع التي يرد عليها: من خلال خلطه بين تقنية الاستجواب وبين تقنية السؤال حول قضية من قضايا الساعة، حيث لا يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة استجواب الحكومة إلا في قضايا الساعة، رغم أن السؤال حول قضية من قضايا الساعة على عكس الاستجواب يكون مرتبطاً بموضوع معين ذو أهمية في سياسة الحكومة ويجب أن يكون حالاً، كما يكون السؤال الخاص به شفويًا.⁽¹⁾

وبناء على هذا الخلط بين التقنيتين، فإن المؤسس الدستوري لا يرغب أن يشكل الاستجواب استجاباً بالمعنى الدقيق للمفهوم، بل هو سؤال حول قضية من قضايا الساعة مع فارق بسيط في الإجراءات، وبذلك فهو يغلق الباب أمام قيام أي علاقة إيجابية قد تظهر بين مجلسي البرلمان بخصوص رقابة الحكومة وفق هذا الإجراء، لأن استجوابها من قبلها حول نفس المواضيع هو أشد وقعاً عليها مما تكون عليه في حال استجوابها من مجلس واحد.

وهكذا فإن موقف المؤسس الدستوري بهذا الخصوص، وإن كان ممكن التبرير من زاوية الرغبة في التقليل من الأزمات السياسية والمواجهة المباشرة بين الحكومة والبرلمان⁽²⁾، فإنه يجعل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أعزليين من وسائل تمكنهما من فرصة لمساءلة الحكومة، وهو الأمر الذي تؤكد الإجراءات المعقدة التي يشترطها المشرع لممارسة الاستجواب من جهة وتجريده من كل أثر من جهة أخرى.

(1) داود الباز، المرجع السابق، ص 102.

(2) لمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 28.

2- تعقيد الإجراءات.

لا تكون المبادرة في استجواب الحكومة فردية، بل لا بد أو يوقع نص الاستجواب ثلاثون عضوا من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، ليقوم رئيس المجلس المعني بتبليغه لرئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية لإيداعه، وبعدها يحدد مكتب المجلس الجلسة التي يدرس خلالها الاستجواب بالتشاور مع الحكومة، على أن تكون هذه الأخيرة في بحر الخمس عشر يوما الموالية لتاريخ إيداعه، وتفتح الجلسة بمنح الكلمة إلى مندوب أصحاب الاستجواب لتقديم عرض حول موضوعه ومن ثم إجابة الحكومة عليه.⁽¹⁾

إضافة إلى هذا الطابع الإجرائي المعقد، فإن المؤسس الدستوري والمشرع على حد سواء إفراغا هذه الآلية، الاستجواب، من كل أثر مباشر، أي إجراء مناقشة تخص أبعاد الاستجواب ورد الحكومة خلالها فأصدار لائحة من قبل المجلس المعني، حيث كان النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ينصان قبل تعديلها على إمكانية تنويع الاستجواب بطلب إنشائها لجنة تحقيق.⁽²⁾

إذ لا يسع البرلمانيين بالمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة على حد سواء طلب فتح مناقشة إثر رد الحكومة على الاستجواب، كما يل يفتح المجال أمام التصويت على أي نوع من اللوائح، سواء للتعبير عن إقناعهم ورضاهم برد الحكومة أو لسحب الثقة منها، وهو الأمر والواقع الذي يزحزح مجلسي البرلمان عن النتيجة الطبيعية التي يربتها الاستجواب في الأنظمة البرلمانية، طرح المسؤولية السياسية للحكومة مباشرة.⁽³⁾

⁽¹⁾المواد 65-66-67 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

⁽²⁾دليلة عياشي، المرجع السابق، ص 94.

⁽³⁾داود الباز، المرجع السابق، ص 102.

إن هذا التنظيم يجعل الاستجواب مجرد آلية للاستعلام لا غير، لعدم قدرته على ترتيب أي أثر مباشر يهدد وجود الحكومة عدا الاستغلال غير المباشر من قبل المجلسين حال اتفاقهما على استجواب الحكومة حول نفس المواضيع وبنفس الحدة.

وهكذا يتأكد أن المؤسس الدستوري عند وضعه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على قدم المساواة قصد متابعة نشاط الحكومة لم يرغب في إنشاء علاقة إيجابية بينهما ضد الحكومة ووضعها موضع أقلية بإضافة رقابة مجلس الأمة، على هذا الصعيد، إلى رقابة المجلس الشعبي الوطني بقدر رغبته في تأمين استقرارها والتقليل من المواجهات المباشرة بين الجهتين من جهة وضمان تعاون المجلسين مع الحكومة لتنفيذ سياستها من جهة أخرى.⁽¹⁾

إن تحقيق هذا التعاون خاصة، يتطلب في شقه الأول تمكين مجلسي البرلمان على قدم المساواة من المعلومات الضرورية لأداء عملهما التشريعي الذي يعد اختصاصها الأساسي قصد توفير آلية التجسيد الميداني لسياسة الحكومة أولاً والوقوف على مدى تجسيد هذه الأخيرة على أرض الواقع ثانياً، فضرورة تدخل المجلسين سوياً لأداء العمل الأول أوجبت ضرورة مساواتهما في أعمال وسائل متابعة النشاط الحكومي، والتي تسمح بجمع معطيات تحقيق الشقين السالفين.⁽²⁾

والدليل على ذلك إفراغ هذه الوسائل من كل مفعول يهدد استقرار الحكومة وتحويلها إلى مجرد وسائل للاستعلام، لا وسائل مراقبة مباشرة، لتجميع المعطيات التي لا تملكها في الواقع إلا الحكومة قصد ممارسة العمل التشريعي أصلاً وليس لطرح مسؤولية الحكومة السياسية.⁽³⁾ وبالتالي فإن التعاون بين البرلمان بمجلسيه والحكومة حال أعمال الأول لوسائل متابعة نشاط الثانية ويعد وسيلة تحقيق التوازن بينهما في تصور المؤسس الدستوري، ذلك أن

(1) لمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 28.

- إدريس بوكرا، الأسئلة الشفوية الموجهة للحكومة، المرجع السابق، ص 19-20.

(2) لمين شريط، السؤال الشفوي كألية من آليات الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 68.

(3) لمين شريط، المرجع نفسه، ص 68.

علاقتها السياسية لا تنطوي على المعنى السلبي فقط بل تعني التعاون مع الحكومة أيضا بما يمنع الانسداد المؤسسي، وطالما أن الحكومة لا تستطيع تحقيق ذلك مع أحد المجلسين منفردا وغنما بتدخلها معا، كان من اللازم وضع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على قدم المساواة بهذا الخصوص، وهو الوضع الذي يفسر بقاء وسائل متابعة النشاط الحكومي على ما كانت عليه في الدستور السابق مع تغير وحيد: أنها أصبحت تباشر من قبل مجلسين وبنفس الإجراءات والآثار.

المطلب الثاني: أساليب ممارسة الوظيفة الرقابية.

قام المؤسس الدستوري بتخصيص فصلا كاملا للوظيفة الرقابية، من خلال التأكيد على أن المجالس المنتخبة تضطلع بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي للتحقق من مدى تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور من جهة وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها من جهة أخرى، حيث تنص المادة 162 من الدستور على أن "المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي للدستور".

وفي هذا الإطار نلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يميز بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، إذ خصهما سويا بممارسة نوعين من الرقابة، في مدلولها الشعبي، تتعلق الأولى بالرقابة المالية وتقع على الحكومة مباشرة (الفرع الأول) والثانية عن طريق تشكيل لجان تحقيق حول القضايا ذات المنفعة العامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: وسائل ممارسة الرقابة المالية.

يرافق تطبيق السياسة العامة للحكومة من خلال تنفيذ برنامجها، أبعاد مالية يحددها قانون المالية الذي يقره البرلمان، الأمر الذي يعطيه سلطة رقابة هذه الأعمال لاستحالة تجسيد أي منها دون ترتيبها آثار مالية يكون على البرلمان تسويتها.⁽¹⁾

(1) إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 09 - 10.

إن الأمر ينطبق على كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فترتibia لمساهمتها في مساواة تامة في إقرار قانون المالية، فإن النص الأساسي منحهما سلطة مراقبة تنفيذ الإعتمادات المالية التي سبق إقرارهما لها وذلك عند قيام الحكومة بالعرض السنوي لهذا الأخير الذي يتوج عادة بالتصويت على قانون تسوية الميزانية .

أولاً: العرض السنوي على استعمال الإعتمادات المالية.

إن تصويت المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على قانون المالية يخولهما على قدم المساواة سلطة أصلية في رقابة تنفيذه الميداني، ولصعوبة ممارسة هذه الأخيرة حال التنفيذ أوجد المؤسس الدستوري مناسبة سنوية تمكنهما من ذلك عندما ألزم الحكومة على تقديم عرض سنوي عن استعمال الإعتمادات المالية⁽¹⁾ لما يشكله هذا الإطلاع من رقابة فعالة على مالية الدولة.⁽²⁾

غير أن هذه السلطة الأصلية قلما تمارس من قبل البرلمان، وإن أصبح ثنائي المجلسين، وذلك لامتناع الحكومة عن تطبيق أحكام المادة 160 من الدستور وسنه، أي الامتناع، سنة تتبعها الحكومة المتعاقبة⁽³⁾ لعدم قدرة مجلسي البرلمان على حد سواء إلزام أي حكومة على تقديم هذا العرض السنوي زيادة على أن هذه الأخيرة تجد مناخا مناسباً لتماطلها في القيام بذلك، فالنص الأساسي خال من أي إجراء مقابل إمتناعها والمشرع لم يضم أي أحكام تقدم بها الحكومة عرضها السنوي كما أنه لم يوضح كيفية تعامل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة معه.

إن هذا الوضع من شأنه أن يلحق آثار سلبية بمجلسي البرلمان، إذ أنه يهز مركزهما ضمن مؤسسات الدولة، لعدم تمكنهما من مزاوله أحد اختصاصاتهما الأصلية من جهة

(1) المادة 160 الفقرة 2 من دستور 1996.

(2) داود الباز، المرجع السابق، ص 98.

(3) لمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 29.

ولإعدام كل علاقة إيجابية قد تظهر بينهما ضد الحكومة أو العكس نتيجة عدم تبيان سبيل إظهارها بشكل مباشر.

فضلا على ذلك، وعلى افتراض أن الحكومة نفذت ألتزامها، فإن العرض السنوي أمام مجلسي البرلمان لا يمكن أن يكون بأي شكل من الأشكال مناسبة لطرح مسؤوليتها السياسية، سواء رتب العرض ردود فعل سلبية على مستوى المجلسين بما يفيد معارضتهما أساليب الحكومة في تنفيذ قانون المالية المتفق عليه سلفا، أو أدى إلى تسجيل تحفظات أحدهما دون الآخر بما يعني اختلاف وجهة نظر ممثلي الشعب بخصوص تصرفات الحكومة المالية.

والواقع فعلا يبرز استمرارية محدودية فعالية البرلمان على هذا الصعيد، وإن أصبح ثنائي المجلسين، كما يقلص من سلطات المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد سواء في توجيه حياة البلاد من خلال قانون المالية⁽¹⁾ لجهلها ما إذا كان هذا الأخير يطبق بالشكل الذي صوتا عليه أم لا، وغاية ما في الأمر أن المجلسين وفي حال تقديم هذا العرض لهما الحق في التصويت على قانون تسوية الميزانية.

ثانيا: قانون تسوية الميزانية.

رغم أن المؤسس الدستوري أدرج التصويت على قانون الميزانية ضمن وظيفة الرقابة⁽²⁾ فإن هذا الأخير لا يشكل في الواقع سوى معاينة للنتائج المالية الخاصة على الاختلافات بين نتائج وتقديرات قانون المالية السنة المعنية بالتسوية.⁽³⁾

(1) عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في النظام الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة

الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة العدد 2، 2002، ص 69.

(2) المادة 160 الفقرة 2 من دستور 1996.

(3) داود الباز، المرجع السابق، ص 93.

- يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 356.

إن رقابة مجلسي البرلمان على هذا الصعيد لا تشكل في الواقع محاسبة حقيقية قصد تحميل الحكومة المسؤولية المباشرة، بل هي مجرد معاينة لمدى التزامها بتنفيذ قانون المالية الذي سبقت مصادقتها عليه، وهي معاينة تتخذ في غالب الأحيان طابع التبرئة للتسويات والتعديلات التي أدخلتها الحكومة في استعمالها الإعتمادات المالية بالتصويت الإيجابي للمجلسين على قانون تسوية الميزانية.

وإضافة لهذه الحقيقة التي جعلت من قانون تسوية الميزانية مجرد معاينة بعيدة عن معنى الرقابة الحقيقي، فإن جملة أخرى من العوامل التقنية والسياسية اجتمعت إلى جانبها وأدت بطريق غير مباشر إلى إفراغ هذه الوسيلة من كل فعالية لرقابة تصرفات الحكومة فعلى المستوى التقني يلمس تواتر تأخر الحكومات في تقديم قوانين التسوية أمام البرلمان وهو واقع عاشه البرلمان الجزائري حتى في ظل تشكيله من مجلس واحد، الأمر الذي يجعل انكباب النواب بالمجلسين على مناقشة العرض السنوي والتصويت على قانون التسوية بعد ذلك عملا شكليا من جهة ويبرز من جهة أخرى استمرار عدم احترام السلطة التنفيذية للبرلمان بمجلسيه.⁽¹⁾

وهو الواقع الذي يفوت على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة تحقيق الغرض من التصويت على قانون التسوية، ويبقى على ضعف البرلمان اتجاه الحكومة، حيث سيكون النواب بالمجلسين أمام سياسة الأمر الواقع سواء بإعراضهم عن مناقشة أمور ماضية لمجرد أنها أنتجت آثارها وذلك لتأخر التقديم أو بغضهم الطرف عن التقصير الذي قد يظهر عوضا لذلك قصد إرضاء الحكومة.

لعل أن السبب الذي ساعد على تكريس هذا الواقع أكثر، حتى مع انتهاج الثنائية المجلسية هو سكوت النص المنظم لعمل المجلسين عن إيراد أي إجراءات تلزم الحكومة

(1) لمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 30.

- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 68.

بعرض قوانين تسوية الميزانية في مياعاها، بما يجعل المجلسين أعززين في مواجهتها⁽¹⁾، هذا من جهة واختصاص مجلس المحاسبة بالمراقبة التقنية لاستعمال الميزانية⁽²⁾، وهو الاختصاص الذي يضع حدودا حقيقية لإعمال البرلمان سلطته على هذا المستوى، أما وعلى الصعيد السياسي فإن تدخل المجلسين هنا يعوزه تحقيق الأثر الفعال والمتمثل في الجزاء حيث لا يرتب تدخلهما طرح مسؤولية الحكومة بتاتا، سواء كانت التحفظات بخصوص تنفيذ الاعتمادات المالية موقفا موحدا لهما أو كانت موقف أحدهما فقط، عدا ما تشكله هذه الأخيرة من ضغط غير مباشر على الحكومة بما قد يهدد مركزها السياسي وحتى وجودها: فإذا أتبع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد سواء عرض قانون التسوية بمناقشات تحمل انتقادات تخص كيفية تنفيذ قانون المالية المتفق عليه، فإن ذلك من شأنه أن يدفع الحكومة إلى الاستقالة تلقائيا أو أن يحمل رئيس الجمهورية على إقالتها بقرار منه لما يحمله موقف المجلسين من تجريح لسياستها.⁽³⁾

لذا فإن تدخل مجلسي البرلمان على هذا المستوى يظل، على حد تعبير أحد الباحثين استمرارا لما عرفه تدخل البرلمان عندما كان أحاديا، فرقابته بهذا الخصوص لا تعني شيئا سوى أنها تعبر عن موقف سياسي، إذ لا يعقل ألا يكون للمؤسسة التشريعية نظرة على الشؤون المالية للدولة، أما أن تتدخل هذه المؤسسة في تلك الشؤون لتحاسب الحكومة فهذا ما لا يندرج في منطق النظام.⁽⁴⁾

إن دليل استمرار اعتناق هذا الموقف، عدم تكوين المؤسس الدستوري نظرة شاملة حول الموضوع عندما خول المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد سواء تكوين هذه النظرة بخصوص الشؤون المالية للدولة: فعوض أن يبعث روح التعاون بينهما لضمان

(1) أعمار عوابدي، المرجع السابق، ص 68.

(2) المادة 170 الفقرة 1 من دستور 1996.

(3) موريس ديفرجيه، المرجع السابق، ص 117.

(4) لمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 448.

التوازن والاستقرار المؤسسي فإنه قد يخلق بؤرا للتوتر والانسداد⁽¹⁾ وذلك لسببين: الأول يخص اختلاف الوضع السياسي للمجلسين نظرا للتعدد الحزبي الممثل للبرلمان، بما يفيد إمكانية اتخاذهما موقفين مختلفين دون تحديد معالجة ذلك، في يتعلق الثاني بخلو النص الأساسي والنص الناظم لعمل المجلسين من أي أحكام متميزة تخص عرض قانون تسوية الميزانية، بما يفيد معاملته وفق نفس إجراءات العمل التشريعي أي العرض وفق اختيار الاتجاه الواحد، الذي يؤدي فيه تصويت سلبي من قبل المجلس الشعبي الوطني بهذا الخصوص إلى حرمان مجلس الأمة من التدخل خلافا لها أكده النص الأساسي من ضرورة اختتام السنة المالية بالتصويت على هذا القانون من قبل المجلسين.

وهو ما يبين عدم الانسجام بين كل النصوص النازمة لعلاقة المجلسين تجاه الحكومة على هذا المستوى ومن ثم التأثير على علاقة المجلسين في أعمال الدور المنوط بهما بما يوجب ضرورة إعادة النظر بشأنهما وفق ما حملته التجربة الواقعية من نتائج⁽²⁾.

الفرع الثاني: لجان التحقيق.

لقد تم تخويل المؤسس الدستوري لمجلسي البرلمان على قدم المساواة الوصول إلى معرفة حقائق تخص مختلف الميادين عن طريق إنشاء لجان تحقيق في حال عدم اقتناعهما بما تقدمه الحكومة من المعلومات في حين أخذ المشرع على عاتقه تنظيم إجراءات تأسيسها ومهامها.

فإذا كانت إجراءات تأسيسها عموما لا تختلف عن تلك الخاصة بتشكيل لجان المجلسين الدائمة فإن لهذه اللجان من الإجراءات ما يميزها عن هذه اللجان الدائمة بخصوص إنشائها وكذا من حيث مهامها وما ترتبه من نتائج .

(1) شريف كايس، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، المرجع السابق، ص

(2) دليلة عياشي، المرجع السابق، ص 99.

أولاً: الإنشاء.

لم يميز المؤسس الدستوري بين مجلسي البرلمان في مباشرة و حق إنشائها لجان التحقيق دون أن تقتصر المساواة بينهما على ذلك بل تتعداه إلى توحيد شروط إنشائها، حيث يكون للمجلسين إنشاء هذه اللجان كوسيلة للكشف عن التجاوزات القائمة ببعض القطاعات في حال عدم اقتناعهما بالبيانات المقدمة من قبل الحكومة شريطة أن يكون الموضوع متعلقاً بقضية من قضايا المصلحة العامة⁽¹⁾ وأن يخص موضوعاً من اختصاص البرلمان.

ويكون إنشاء لجان التحقيق بموجب لائحة موقعة من قبل (20) عشرين عضواً لتودع لدى مكتب المجلس المعني الذي يقوم بتعيين أعضائها وفق الشروط المحددة لتشكيل اللجان الدائمة ويستبعد من عضويتها النواب الذين وقعوا لائحة الإنشاء⁽²⁾، و إنشاء لجان التحقيق مقيد بشروط موضوعية وشكلية، إذ أنه لا يمكن للمجلسين على حد سواء إنشائها عندما تكون الوقائع محل التحقيق قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية شريطة أن تتعلق بنفس الأسباب والموضوع والأطراف⁽³⁾، ويجد هذا الشرط تبريره في رغبة احترام مبدأ الفصل بين السلطات وضمان احترام استقلالية وسيادة القضاء على اعتبار أنه المختص بنظر هذه المتابعات⁽⁴⁾، فإذا ما انتهت هذه الأخيرة صار بوسع المجلسين إنشاء لجان تحقيق بشأنها.

غير أن الإشكال الذي لم يتطرق إليه النص الناظم لعمل المجلسين على هذا المستوى هو إنشاء لجان تحقيق حول موضوع محدد ثم يرفع هذا الأخير أمام القضاء، فهل يأخذ نفس الحكم بأن تتوقف اللجان عن تحقيقها أم تواصل ذلك طالما أن النص لم ينظم هذه الحالة

(1) المادة 161 من دستور 1996.

(2) المواد 76، 78، 81 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

(3) المادة 79 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع نفسه.

- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 72.

(4) jean paul jaqué, op.cit, p 221.

وهو الأمر الذي يستلزم لا محالة إعادة النظر بهذا الخصوص لأن تركه على هذا الوضع يريك لا محالة مؤسسات الدولة ويهدر مبدأ استقلالية القضاء.⁽¹⁾

كما انه يجب على المجلس الذي ينشأ لجنة تحقيق إعلام المجلس الآخر بذلك، دون أن يفهم الغرض من هذا الالتزام، فإذا كان هدفه تحقيق التنسيق بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على هذا الصعيد، فإن هذا الأخير مستبعد هنا، ذلك أن إجراء الإعلام بين هيئات أي جهاز تداولي يكون هدفه تنسيق الأعمال بينهما وإبداء الرأي بخصوص قضايا محددة لاتخاذ موقف موحد، ومن ثم إبعاد القرارات المتناقضة⁽²⁾، غير أن هذا الأخير ليس واجب التحقيق بين مجلسي البرلمان على هذا الصعيد بالذات، فرغم المساواة المقررة بينهما إلا أن تحكما في أعمال هذه السلطة في استقلال تام من حيث المبدأ يبقى قائما⁽³⁾، إذ يكون للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة اتخاذ آراء مختلفة بخصوص نفس المواضيع، وإن كانت تخص مباشرة رقابتهما للجهاز التنفيذي، أما إذا كان الهدف من إلزام هذا الإعلام منع تكرار رقابة المجلسين لنفس الوقائع، فإن استقلالهما العضوي ينفي هذا الافتراض، ذلك أن سيادة كل مجلس في مباشرة اختصاصه تبقى قائمة على هذا المستوى، ودليل ذلك أن نتائج عمل لجان أي مجلس لا توجه إلى المجلس الآخر بتاتا.

ثانيا: المهام.

إذا كانت لجان التحقيق غير دائمة⁽⁴⁾ فإن لها من السلطات القدر الواسع بما يمكنها من تنويع أعمالها بتقرير يحدد موقف كل مجلس من أعمال الحكومة.

(1) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 72.

(2) Philippe ardant, op.cit, p 564.

(3) لمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 30.

(4) المادة 80 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

1- سلطات واسعة.

تتمتع لجان التحقيق بالمجلسين بسلطات واسعة في ميدان الاستماع والمعاينة والاطلاع، حيث مكنها المشرع من الاستماع إلى أي شخص للاستعانة به في أداء مهامها بما في ذلك أعضاء الحكومة وإطارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعاونها، على أن يكون الاستماع لأعضاء الحكومة بناء على طلب يرسله رئيس المجلس المعني إلى رئيس الحكومة لضبط برنامج الاستماع، في حين يوجه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات إلى أعضاء المؤسسات والإدارات عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها.⁽¹⁾ هذا ولم يبين النص الناظم لعمل المجلسين إجراءات استدعاء الأشخاص غير المنتمين للأسلاك المذكورة أعلاه، الأمر الذي يضيق ويضعف أعمال هذه الوسيلة الرقابية. فضلا عن ذلك، يكون للجان التحقيق الإطلاع على كل وثيقة وأخذ نسخة عنها عدا تلك التي تكتسي طابعا سريريا واستراتيجيا يهم الدفاع والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي شريطة تبرير هذا الإدعاء من قبل الجهات المعنية⁽²⁾ لإبعاد كل ذريعة تقيد اللجان.

ومقابل هذه السلطات يكون على لجان التحقيق إنهاء عملها بإعداد تقرير يعكس هذه السلطات من جهة ويبين فعاليتها من جهة أخرى.

2- التقرير.

على لجان التحقيق المنشأة بالمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ختم أعمالها بتقرير يرفه إلى المجلس المعني الذي يقوم بتبليغه إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة من جهة وتوزيعه على النواب حسب الحالة من جهة أخرى.⁽³⁾

(1) المادة 83 من نفس القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

(2) المادة 84 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع نفسه.

(3) المادة 85 من نفس القانون العضوي رقم 99-02، المرجع نفسه.

والملاحظ أن النظام الداخلي لمجلس الأمة لم يحدد ميعادا يكون فيه على رئيسه توزيع تقرير لجان التحقيق على نوابه خلافا للمجلس النظير الذي قام بذلك، وهو ما يقلص من هامش الحرية في القيام بذلك من دونه. (1)

هذا وتبدو حدود فعالية لجان التحقيق المباشرة من خلال القيود الواردة بخصوص مجرد نشر أو عدم نشر التقرير وحتى اتخاذ أي موقف من مضمونه: إذ لا يمكن للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة اتخاذ أي إجراء بناء على ما ورد في تقرير لجان التحقيق، سواء باعتناق اقتراحاته أو بإجراء مناقشة أو التصويت على لائحة لسحب الثقة من الحكومة كما هو الشأن في الأنظمة البرلمانية⁽²⁾، والأكثر من ذلك أن مجرد اتخاذ القرار بخصوص نشر التقرير، كليا أو جزئيا، لا يكون من قبل أعضاء المجلس المعني وإنما يكون باقتراح من مكتبه ورؤساء مجموعاته البرلمانية، لبيت المجلس بعد ذلك في الأمر دون مناقشة تذكر وبأغلبية الحاضرين على إثر عرض موجز يقدمه مقرر اللجنة، والذي يبين الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئي، وحتى المناقشة التي يمكن للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة فتحها لا تخص مضمون التقرير ذاته، بل أنها تخص مدى ضرورة إجراء نشر هذا الأخير من دونه وبعد أخذ رأي الحكومة مسبقا حول ملائمة النشر. (3)

إن هذه الإجراءات والشروط دليل قاطع على حدود فعالية لجان التحقيق على مستوى مجلسي البرلمان على حد سواء، حيث ينتهي المطاف بها في كل من الأحوال عند نشر تقاريرها جزئيا أو كليا، حيث لم يشر القانون العضوي رقم 99-02 أي إجراءات نشر تقرير لجان التحقيق ثباتا، وكذا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في حين أشارت المادة

(1) المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

(2) إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 141.

- موريس ديفرجيه، المرجع السابق، ص 118.

(3) المادة 86 من نفس القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

77 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على نشر التقرير عند الموافقة على ذلك في الجريدة الرسمية للمداولات في غضون ثلاثين يوماً.

وذلك عند الموافقة على النشر، أو عند حفظها في الوضع المخالف، الأمر الذي يبرز أن أعمال هذا الأسلوب من الرقابة لا يشكل بأي حال من الأحوال مناسبة لطرح مسؤولية الحكومة المباشرة كما هو الشأن في أساليب الرقابة المذكورة آنفاً، كما أن البرلمان بمجلسه يبقى عاجزاً عن اتخاذ أي إجراء قد يهدد وجود الحكومة بناءً على النتائج التي توصلت إليها لجان التحقيق أو تلك المترتبة عن المناقشة المحدودة بخصوص نشر تقارير هذه الأخيرة.

وهكذا يتجلى أن لجان التحقيق، نتيجة هذه الشروط والإجراءات المعقدة لم تعد تعكس تلك الوسيلة المعدة لرقابة نشاط الحكومة بالمعنى الدقيق للمفهوم وبصفة مباشرة، فهي مجرد وسيلة استعلامية بالدرجة الأولى تمكن النواب من استغلال ما توصل إليه قصد بسط رقابتهم على نشاط الحكومة وفق إحدى وسائل الرقابة الأخرى كالأسئلة والاستجواب خاصة⁽¹⁾. وهذا في حال إنشاء هذه اللجان لأن الواقع أثبت عدم ممارسة هذا الأسلوب⁽²⁾، وإذا تم ذلك فهو قليل، والملاحظ أن البرلمان تمكن من خلال عهده الثانية بعد انتخاب ثاني مجلس شعبي وطني من إنشاء ثلاث لجان تحقيق وذلك من قبل نواب هذا الأخير، حيث صادق يوم 2002/01/25 على إنشاء لجان تحقيق تتعلق بمواضيعها بـ: الممارسات غير الشرعية للدولة، خرق الحصانة البرلمانية واستعمال الأموال العمومية.

رغم ذلك فإن لجان التحقيق بوسعها التأثير على الحكومة ومن شأنها أن تهز مركزها بشكل غير مباشر أمام رئيس الجمهورية، وهذا ما يمكن استخلاصه من إلزام المشرع رئيساً مجلسي البرلمان على حد سواء على تبليغ تقارير لجان التحقيق إلى رئيس الجمهورية الذي

⁽¹⁾George burdeau, op.cit, p 418.

⁽²⁾لمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 30.

بوسعه إقالة الحكومة بقرار منه بشكل جماعي أو فردي استنادا إلى هذه التقارير، كما من شأن هذه اللجان أن تدفع رئيس الحكومة ذاته إلى تقديم الاستقالة، علاوة على أن نشر تقارير هذه الأخيرة كليا أو جزئيا من شأنه أن يصبح سلاحا يشغل من قبل الأحزاب المعارضة الممثلة بالمجلسين أو خارجهما للضغط على الحكومة ومن ثم تمكن هذه الأخيرة من إعمال رقابتها المرغوبة وتحقيق أهداف توجهاتها. (1)

وهكذا يتبين أن الأساليب التي زود بها المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في مساواة لرقابة نشاط الحكومة كثيرة ومتنوعة غير أن مجملها محدود الأثر، الأمر الذي حولها إلى مجرد أساليب للاستعلام فقط لا أساليب لطرح المسؤولية السياسية للحكومة، رغم أن المؤسس الدستوري أقر المساواة بين المجلسين بخصوصها وعمقها عبر توحيد إجراءات الأعمال والآثار، الأمر الذي يؤكد أنه لم يرد بإقرار هذه المساواة إضافة رقابة مجلس الأمة إلى رقابة المجلس الشعبي الوطني بما يضع الحكومة موضع أقلية بقدر ما أراد ضمان استقرارها عندما أفرغ هذه الأساليب من كل أثر مباشر، وإن كان للمجلسين عند مباشرتها نفس الموقف السلبي من الحكومة.

وبالتالي فإن المؤسس الدستوري يرغب في تحقيق التوازن المؤسساتي على هذا المستوى من جانبين، بجعل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على قدم المساواة في حيازة نفس وسائل متابعة النشاط الحكومي نتيجة تدخلهما الضروري معا لأداء العمل التشريعي الذي يساعد في توفير آليات تجسيد سياسة الحكومة ميدانيا، ودون المعلومات التي توفرها هذه الوسائل لا يمكن أدائه، بذلك يتجلى استمرار اعتناق المؤسس الدستوري نفس المبادئ المعمول بها على هذا المستوى كما كانت عليه في ظل البرلمان الأحادي بل ليس هناك أي اختلاف على هذا المستوى، فاختصاص البرلمان الأحادي المجلس سابقا أصبح

(1) دليلة عياشي، المرجع السابق، ص 103.

ممارسا وبنفس النمط من قبل مجلسين دون تغيير في نظرة ممارسته⁽¹⁾، من جانب ، و إفراغ هذه الوسائل من آثارها المباشرة كشكل لتحقيق التوازن بين المجلسين والحكومة، وذلك رغم وجود تعدد حزبي ممثل بالبرلمان بما يؤدي إلى اختلاف المواقف التي قد تحمل انتقادات المعارضة بالمجلسين ضد سياسة الحكومة، وهو الأمر الذي يبيث استمرار واقع الصعوبة في مساءلة الحكومة واقعا في ظل الثنائية المجلسية من جانب ثاني.

(1) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 69 - 70.

- إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، المرجع السابق، ص 33.

الخاتمة

إن مرحلة عدم الاستقرار التي عرفت الجزائر بعد أزمة 1988، أثرت وبشكل فعال في إعادة تكييف نص الدستور، وفق ظروف اجتماعية و اقتصادية و كذا سياسية شهدت تفاعلات كثيرة، أدت بالمشروع إلى إعادة هيكلة البرلمان، بتكوين هيكله بنوية داخلية جديدة له وذلك بتبنيه لأول مرة نظام الثنائية البرلمانية الذي كرسه على المستوى القانوني صدور دستور 1996.

إن تبني نظام الثنائية البرلمانية، بإنشاء مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني في هذه المرحلة بالذات لم يكن في الحقيقة تقليدا لتجارب دولاً أخرى، بل يندرج ضمن حركة شاملة للإصلاحات السياسية والقانونية لغرض مواكبة التطورات الحاصلة من جهة ووضع الحجر الأساس لأمر تنظيمية ومؤسساتية تقوم على ضبط الخطوط العريضة لإستراتيجية تهدف إلى تطور و حماية الدولة ومؤسساتها عبر البرلمان بصيغته التنظيمية الجديدة، رغبة في التغيير والتكيف مع المستجدات و ضمان الاستمرار في الحياة البرلمانية وتحقيق الاستقرار والتوازن بين مؤسسات الدولة.

وما من شك أن مضمون هذه المقاربة، القائم على الثبات والتغيير في آن واحد انعكس وبجلاء على تصور المؤسس الدستوري لتكوين نظرة محددة بشأن تدخل وكيفية أداء البرلمان العمل المنوط به بتركيبته الثنائية المستحدثة، سواء عمله التشريعي أو الرقابي.

لتبرز العلاقة الوظيفية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وما رصد لهما من تنظيم لمباشرة اختصاص السلطة التشريعية، سواء بشكل مستقل أو موحد، إن الغرض من تبني الثنائية البرلمانية يسمح بتكوين نظرة شاملة عن العمل المنوط بالسلطة التشريعية.

فعلى صعيد العمل التشريعي وبالنظر إلى تناقض التوجهات السياسية ومدى تأثير ذلك على الاستقرار المؤسساتي، أقر المؤسس الدستوري علاقة ثنائية تكاملية بين المجلسين ليبعد بذلك احتكار اختصاصات السلطة التشريعية من قبل مجلس واحد وتوزيعها بين المجلسين

الخاتمة

بما يجعلهما يشكلان وجهان لعملة واحدة، إذ لا قيمة لعمل أحدهما دون تدخل الآخر، بما يفيد مباشرتهما على قدم المساواة المكونات الثلاث للسلطة التشريعية، حق الاقتراح، حق المناقشة والتعديل وحق القرار بصفة مستقلة أثناء دراسة النصوص لتتحول إلى تشريعات عامة.

بل أن المؤسس الدستوري عمق نظريا مبدأ الثنائية المتساوية باعتماده إجراءات موحدة داخل المجلسين من جهة وضمانه تدخلا متساويا لهما لتقريب وجهات النظر حال اختلافهما بإبعاد أولوية رأي أحد المجلسين عن الآخر في تسوية الخلاف.

أن المؤسس الدستوري أراد بتبنيه علاقة ثنائية تكاملية في علاقة المجلسين، على صعيد العمل التشريعي، أن يكون لمجلس الأمة اختصاص تشريعي كامل إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، وأن يكون له دور فعال في تأمين وظيفة المعدل، بأن يكون رقبيا على أداء العمل التشريعي داخل البرلمان، باشتراط تدخله لإكمال أشواط هذا العمل.

هذه الوظيفة التي تجد تبريرها في الطابع المتجدد للحياة السياسية وما تحمله من تغيرات، لعدم استقرار معطياتها السياسية والاجتماعية نتيجة فتح العمل البرلماني أمام كل الحساسيات الحزبية، التي لم تستقر معالم تنظيمها بعد ضمن إطار محدد، فوضع مجلس الأمة على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني جاء كمقابل لنزع هيمنة الأغلبية التي قد تتحكم أنيا في البرلمان فتحنكر بذلك السلطة، ما ينعكس على الوضع المؤسساتي كله.

أما على صعيد العمل الرقابي الخاص بما رصد للمجلسين من آليات رقابية في مواجهة السلطة التنفيذية، فإن المؤسس الدستوري صمم آليات تضمن تقرير لعلاقة ثنائية متباينة بين المجلسين، عند مباشرة هذه العمل، بشكل يمنع هز الاستقرار المؤسساتي ويحقق توازنه.

الخاتمة

هذه الثنائية المتباينة بين المجلسين، تتمثل أساسا في تقييد مجلس الأمة بشأن بعض الآليات وحرمة من تشكيل قوة لمواجهة الحكومة على خلاف المجلس الشعبي الوطني الذي رصد له المؤسس الدستوري آليات أكثر فاعلية في مواجهة هذه الأخيرة. غير أن تصور المؤسس الدستوري في تبني علاقة ثنائية تكاملية حينا وعلاقة ثنائية متباينة أحيانا أخرى لتنظيم العلاقة الوظيفية بين المجلسين أثرت فيه الظرفية السياسية السابقة لانتهاج الثنائية البرلمانية بما يتماشى ومستجدات الأوضاع، إلا أن ذلك لم يمنع من بروز نقائص وثرغات، أثرت سلبا على علاقة المجلسين في أداء اختصاصهما التشريعي والرقابي، الأمر الذي يمكن أن يجعل من تبني الثنائية البرلمانية وسيلة لعدم للاستقرار المؤسساتي وليس العكس كما تهدف.

إن بروز هذه الثغرات سواء على مستوى العمل التشريعي أو الرقابي تدل عن قصر المؤسس الدستوري لتحقيق نظرة متكاملة الأبعاد لكيفية إعمال مجلس ثان بالبرلمان اختصاصه إلى جانب المجلس الأول، حيث كان الهدف الأساسي لإنشاء مجلس الأمة ضمان الاستقرار المؤسساتي دون الأخذ بعين الاعتبار الواقع السياسي المؤثر لا ما حال في الواقع العملي لهذه الثنائية، بالإضافة إلى التناقض بين النصوص الناظمة لعمل المجلسين سواء بين نصوص النص الأساسي أو بين نصوص هذا الأخير ونص القانون العضوي رقم: 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذلك العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وهو الأمر الذي يؤثر سلبا على تقييم تجربة الثنائية البرلمانية في الجزائر.

وتبرز هذه النقائص خاصة على مستوى التنظيم القانوني لتدخل المجلسين فعلى صعيد العمل التشريعي وبعد ما كان الأمر يبدو من الوهلة الأولى أن الثنائية البرلمانية تقوم على المساواة التامة بين المجلسين، فإن دراستنا لهذا الموضوع كذبت ذلك، حيث لاحظنا انه رغم ما أقرته المادة 98 من الدستور من سلطة كاملة لمجلس الأمة على المستوى التشريعي

الخاتمة

جاءت في المقابل مواد أخرى من نفس الدستور، ومنها المادتين 119- 120 ومواد أخرى من القانون العضوي السالف الذكر، لنتج واقعا غير المتبني في المادة 98، وذلك بإبعاد مجلس الأمة عن ممارسة حق اقتراح القوانين كليا، في حين قصرت نصوص القانون العضوي ممارسة حق التعديل على مستوى هذا المجلس على أعضاء اللجنة المختصة بدراسة النص القانوني فقط دون بقية أعضائه.

التوصيات و الاقتراحات:

- توسيع صلاحيات مجلس الأمة في مجال التشريع واقتراح تعديل مشاريع القوانين لإثراء هذه المنظومة خاصة وان الجزائر مقبلة على إعداد دستور جديد.
- و لعل من بين التوصيات والاقتراحات التي يمكننا الإشارة إليها هو ما خلص إليه الملتقى الدولي المنظم من طرف وزارة العلاقات مع البرلمان حول موضوع " الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة "بتاريخ: 2014 /11/07 و الذي اقر أن مجلس الأمة تمكن من تحقيق عدة نتائج عكست إلى حد بعيد الأهداف الحقيقية لوجود الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري ومنها :
- تحقيق التوازن والاستقرار بين مؤسسات الجمهورية بما يضمن لها الاستمرارية والديمومة وجعلها بمنأى عن الهزات.
- تطوير العمل التشريعي وتفعيل الدور الرقابي بما يحقق المزيد من الشفافية وتعزيز الحكامة ، إذ كلما تعدت وتنوعت المناير كلما تعمقت الممارسة الديمقراطية.
- ترقية التمثيل الوطني وجعله أكثر تنوعا وتكاملا وذلك بتجسيد حقيقة التمثيل القائم على المفهومين الجغرافي (الإقليم) والديمغرافي (السكان).
- تحسين المنظومة القانونية وذلك بتعميق وتوسيع النقاش حول النص التشريعي الواحد بما يجعله أكثر إحاطة بجوانب الموضوع وأكثر نجاعة عند التطبيق.

الخاتمة

- وجود مجلس الأمة من شأنه أن يعزز الحوار ويوفر للبلاد منبرا إضافيا لإبداء الرأي والرأي المعاكس و يعزز من تم الممارسة الديمقراطية في البلاد .
- مساهمة مجلس الأمة في تـثمين الكفاءات الفردية التي كثيرا ما يقصـيها نمط الاقتراح المباشر في الانتخابات ويعطيها الفرصة للإسهام في حركية التغيير التي تعرفها البلاد.
- إعادة النظر في اتجاه إجراءات العمل التشريعي، فاعتماد أحادية اتجاه الإجراءات لا يحقق المساواة بين المجلسين في مباشرة حق الاقتراح، فاختيار الاتجاه الواحد وإن كان يتمشى وتدخل مجلسي البرلمان بالشكل الحالي، فإن العديد من الثغرات تعتريه، فمن شأنه إبعاد مجلس الأمة عن التدخل كليا إثر تصويت سلبي للمجلس الشعبي الوطني بشأن النصوص القانونية، مما يعطل نشاط الحكومة ويهز استقرار العمل وسيما حال موافقتها على أوامر رئيس الجمهورية وفق هذا الاتجاه، ليزداد الوضع تأزما بشأن هذه الأخيرة عند اجتماع المجلسين سويا، حيث لا يمكن تجسيد هذا الاتجاه واقعا للموافقة على الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، فضلا على أنه يحيل مجلس الأمة على عتلة إلزامية حال حل المجلس الشعبي الوطني.
- ضرورة إعادة النظر لكيفية إعمال مجلس الأمة اختصاصاته التشريعية والرقابية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، بما يجعل الواقع العملي للثنائية غير ذلك التصور الموضوع لها مسبقا من ضبط كيفية استغلال تركيبته البشرية المؤثرة على تحديد موقفه بشأن اختصاصاته التشريعية والرقابية أيضا.
- إعادة صياغة النصوص الناظمة لعمل المجلسين، بما يضمن عدم وجود أي تناقض بين نصوص النص الأساسي أو بين نصوص هذا الأخير ونص القانون العضوي رقم: 99-02 الناظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذلك العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

الخاتمة

- إعادة صياغة أحكام تدخل مجلس الأمة بمناسبة أدائه الرقابي بتوفير آليات رقابية تضمن مشاركة فعالة له وتوفير عدم حصول إي انسداد مؤسساتي.
- إعادة النظر في تركيبة مجلس الأمة لإنجاح نظام الثنائية البرلمانية عبر المساواة بين عدد المعينين والمنتخبين على مستواه حتى لا يكون بمقدور أي حزب التحكم في اتخاذ القرار عندها بمفرده.

قائمة المراجع:

أولاً: النصوص القانونية :

أ - الدساتير:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم : 02-03 مؤرخ في 10/04/2002، ج ر عدد 25 صادر في 14/04/2002.

معدل بموجب القانون رقم: 08-19 مؤرخ في 15/11/2008 ج ر عدد 63 صادر في 16/11/2008.

ب-النصوص التشريعية:

- القانون العضوي رقم: 99-02 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419، الموافق لـ 8 مارس سنة 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 15 المؤرخة في 9 مارس 1999.

ج- النصوص التنظيمية:

1-النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في يوليو 2000، ج ر عدد 46، المؤرخة في 30 جوان 2000.

2-النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر في نوفمبر 1999، ج ر عدد 84 المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

ثانيا : الكتب:

أ- باللغة العربية:

- 1- أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد وعبد الحسن سعد، الجزء الثاني الطبعة الثانية، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1977.
- 2- أو صديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري- السلطات الثلاث- الجزء الثالث، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 3- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني معالم الكتب، القاهرة، 1983.
- 4- الباز داود، الشورى والديمقراطية النيابية، دراسة تحليلية وتأصلية لجوهر النظام النيابي مقارنة بالشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، 1997، 1998.
- 5- البنا محمد عاطف، الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي 1994.
- 6- بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان(السلطة التشريعية)، الجزء الثاني ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012 .
- 7- بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2010.
- 8- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور - 1996 السلطة التشريعية والمراقبة - الجزء الرابع، الطبعة الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 9- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 1990.
- 10- ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر الجزائر، 201 .

قائمة المراجع

- 11- ديفرجيه موريس، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى ترجمة: جورج سعاد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان 1992.
- 12- رفعت محمد عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2003.
- 13- عباس عمار، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، الطبعة الأولى دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 14- لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية IMAG الجزائر، 2000.
- 15- نصر مهنا محمد، علوم السياسة، دروس في الأصول والنظريات، دار الفكر العربي القاهرة، 1989.
- ب _ باللغة الفرنسية:

- 1-Ben Hamouda Boualem, l'exercice démocratique du pouvoir entre la théorie et la réalité, 2^{ème} édition, Edition Elhouma, Algerie, 1999.
- 2-Burdeau George, Traité de science politique, les Façade institutionnelles de la démocratie gouvernante, Tome9, L.G.D.J, Paris 1976.
- 3-Ardant Phillipe, Institutions politiques et Droit constitutionnel 21^{ème} édition, L.G.D.J.Paris, 2009.
- 4-Bidegary Christian, Emery Claude, La responsabilité politique, Edition Dalloz, Paris,1998.

- 5-Duverger Maurice , institutions politiques et droit constitutionnel, 12^{eme} édition, P.U.F paris 1971
- 6-Duverger Maurice, institutions politiques et droit constitutionnel 9^{eme} édition , P.U.F , Paris , 1966.
- 7-jean louis Mester, Louis Favoreu, andré roux, patrick Gaia, richard chevention, pfersman otto , scoffoni Guy, Droix constitutionnel 3^{eme} édition , Dalloz , Paris , 2000.
- 8-Jean paul jacque, Droit constitutionnel et institutions politiques ,4eme edition, Dallez ,Paris,2000.
- 9-Trotabas louis, Isoart paul, droit public, 23^{eme} édition, L.G.D. j. paris, 1996,
- 10- Turpin Dominique, le régime parlementaire, edition dalloz, paris, 1997.

ثالثا :الرسائل و المذكرات الجامعية:

أ_ أطروحات الدكتوراه:

-لمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتورا، جامعة قسنطينة غير منشورة، 1991.

ب_ مذكرات الماجستير :

1- دليلة عياشي، العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، سنة 2004/2003.

قائمة المراجع

2- محمد عمران بوليفة، مجلس الأمة الإطار العضوي والوظيفي، مذكرة الماجستير مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، "فرع قانون عام"، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة سنة 2001/2000.

رابعا : المقالات :

أ_ باللغة العربية:

1- لمين شريط، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 26 سبتمبر 2001.

2- لمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق نشریات مجلس الأمة، ديسمبر 1999، المادة 21 الفقرة 3 من القانون العضوي رقم 02/99 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، ج ج د ش، العدد 15.

3- لمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، أكتوبر، 2000.

4- لمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، 29- 30 أكتوبر 2002.

5- لمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، 29- 30 أكتوبر 2002.

قائمة المراجع

- 6- بشير بن مالك، علاقات مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان الجزء الأول، 29-30 أكتوبر 2002.
- 7- بوزید لزهارى، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، بالأوراسي، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ج 1 الجزائر 2002.
- 8- إدريس بوكرا ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، العدد الأول، 2000.
- 9- بوكرا إدريس: الأسئلة الشفوية الموجهة للحكومة، اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 26 سبتمبر 2001.
- 10- إبراهيم بولحية ، النظام البرلماني المزدوج في بلدان المغرب العربي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني، 29-30 أكتوبر 2002.
- 11- مزود حسين ، الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين والهيئة النيابية ذات المجلس الفردي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني 29-30 أكتوبر 2002.
- 12- سعيد مقدم، قراءة في المادة 98 من الدستور، اليوم الدراسي حول المادة 98 من الدستور، وزارة العلاقات مع البرلمان، 2002 .
- 13- عبد القادر العربي شحط، عدة جلوس محمد، دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية

قائمة المراجع

- الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني، 29- 30 أكتوبر 2002.
- 14- شریف كایس، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الاختلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، المرجع السابق.
- 15- شریف كایس، اليوم الدراسي حول موضوع قانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بين النص والممارسة، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 23- 10- 2001.
- 16- شریف كایس، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، أكتوبر 2002.
- 17- بوجمعة صويلح، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والنظمة المقارنة، الجزء الأول أكتوبر 2002.
- 18- طاهر طالب، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني، 29- 30 أكتوبر 2002.
- 19- عادل الطيببائي، جداول الأعمال، مجلة الحقوق، العدد 3، 1986، ص 60.
- 20- عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، موسوعة القضاء والفقہ للدول العربية، الجزء 51، الدار العربية للموسوعات القاهرة، 1980، ص 190.

قائمة المراجع

- 21- عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في النظام الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة العدد 2، 2002.
- 22- عمر صدوق، تساوي وتمایز غرفتي البرلمان في ممارس السلطة التشريعية حسب الأحكام الدستوري، اليوم الدراسي حول الماد 98 من الدستور، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، نوفمبر 2002.
- 23- شريف كايس، مداخلة ور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، بالاوراسي نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ج 1، الجزائر، 2002.
- 24- محمد بوسلطان، نظام الغرفتين بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، 29-30 أكتوبر 2002.
- 25- بشير شاوش يلس، موانع مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 1_2، 1991.
- ب_ باللغة الفرنسية:

A/ Article :

- 1- Francoise Mendel , la compétence législative des parlements étude, comparée, revue internationale de droit comparée, N 4 , 1978
- 2- trin ka . H, la commission mixte paritaire, R.D.P, N 3 , 1963.

الفهرس

الصفحة	المحتويات
	البسمة
	الشكر
أ-و	مقدمة
الفصل الأول: الوظيفة التشريعية : تقرير لعلاقة تكاملية بين المجلسين	
9	المبحث الأول: أحادية اتجاه الإجراءات التشريعية
10	المطلب الأول: المجلس الشعبي الوطني المبادر بالعمل التشريعي
11	الفرع الأول: التشريع عن طريق المبادرة
12	أولاً: المبادرة بمشروع قانون
14	ثانياً: المبادرة باقتراح قانون
19	الفرع الثاني: المناقشة والتصويت
20	أولاً: تفعيل العمل داخل اللجان
20	1- تحضير عمل المجلس
21	2- إدخال واستقبال التعديلات
23	ثانياً: التصويت خلال الجلسات العامة
24	1- التصويت مع المناقشة العامة
25	2- التصويت مع المناقشة المحدودة
26	3- التصويت بدون مناقشة
27	المطلب الثاني: حجم الأداء التشريعي لمجلس الأمة
27	الفرع الأول: حدود المبادرة البرلمانية لمجلس الأمة
28	أولاً: تضييق حق المبادرة

الفهرس

28	1-المبدأ: منع المبادرة
30	2-الاستثناء: المبادرة بالتعديل
31	ثانيا: التعديلات طريق غير مباشر للمبادرة البرلمانية
32	1- الحق في التعديل : اختصاص حصري للجان الدائمة
33	2- الحق في تقديم الملاحظات: مظهر محتشم للحق في التعديل
34	الفرع الثاني: التصويت وتبليغ النصوص القانونية
34	أولا: نصاب التصويت
35	1-الجانب الإيجابي
36	2-الجانب السلبي
41	ثانيا: تبليغ النصوص
41	1- تبليغ رئيس الجمهورية اختصاص لرئيس مجلس الأمة
42	2- غياب مجلس الأمة عن المداولة الثانية
44	المبحث الثاني: العلاقة الوظيفية بين المجلسين
45	المطلب الأول: الإجراءات التشريعية داخل اللجنة المتساوية الأعضاء
46	الفرع الأول: شروط تأسيس اللجنة المتساوية الأعضاء
46	أولا: اجتماع اللجنة: إلتزام حكومي
51	ثانيا: تعيين أعضاء اللجنة: إلتزام برلماني
52	1- التمثيل في اللجنة: مساواة عضوية للمجلسين
55	2- التوازن في اللجنة : تحقيق لتركيبية فعالة.
57	الفرع الثاني: تفعيل أعمال اللجنة المتساوية الأعضاء
58	أولا: العمل داخل اللجنة المتساوية الأعضاء

الفهرس

58	1- تحديد موضوع المناقشات
60	2- النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء
64	ثانيا: عرض النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء
64	1- عرض النص التوفيقى: التزام حكومى
67	2- المصادقة على النص التوفيقى: اختصاص برلمانى
71	المطلب الثانى : اجتماع البرلمان بمجلسيه
73	الفرع الأول: حالة حصول المانع لرئيس الجمهورية
75	الفرع الثانى: حالة الطوارئ والحالات الاستثنائية
76	الفرع الثالث: حالات الخطر الموشك وحالات أخرى كالتعديل الدستورى
الفصل الثانى: الوظيفة الرقابية: تقرير لعلاقة ثنائية متباينة بين المجلسين	
81	المبحث الأول: وسائل طرح المسؤولية
82	المطلب الأول: مناقشة برنامج الحكومة
83	الفرع الأول: موافقة المجلس الشعبى الوطنى على برنامج الحكومة تأشيرة لتدخل مجلس الأمة
83	أولاً: عرض برنامج الحكومة أمام المجلس الشعبى الوطنى
85	ثانيا: جدوى عرض برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة
94	الفرع الثانى: عدم موافقة المجلس الشعبى الوطنى على برنامج الحكومة مانع مؤقت من تدخل مجلس الأمة
98	المطلب الثانى: بيان السياسة العامة
99	الفرع الأول: تقديم بيان السياسة العامة إلزامى أو اختيارى
99	أولاً: تقديم البيان: إجراء إلزامى أمام المجلس الشعبى الوطنى

الفهرس

101	ثانيا: تقديم البيان: إجراء اختياري أمام مجلس الأمة
102	الفرع الثاني: آثار مناقشة بيان السياسة العامة
103	أولا: اللائحة
105	ثانيا: ملتمس الرقابة
108	المبحث الثاني: وسائل الاستعلام
109	المطلب الأول: أساليب متابعة النشاط الحكومي
110	الفرع الأول: سماع أعضاء الحكومة
111	الفرع الثاني: الأسئلة والاستجاب
111	أولا: الأسئلة
112	1- الأسئلة الشفوية والمكتوبة
115	2- المناقشة وآثارها
117	ثانيا: الاستجاب
117	1- تضييق مجال الأعمال
119	2- تعقيد الإجراءات
121	المطلب الثاني: أساليب ممارسة الوظيفة الرقابية.
121	الفرع الأول: وسائل ممارسة الرقابة المالية
122	أولا: العرض السنوي على استعمال الاعتمادات المالية
123	ثانيا: قانون تسوية الميزانية
126	الفرع الثاني: لجان التحقيق
127	أولا: الإنشاء
128	ثانيا: المهام

الفهرس

129	1-سلطات واسعة
129	2- التقرير
135	الخاتمة
141	قائمة المراجع
150	الفهرس
	الملخص

المخلص:

من خلال دراستنا هذه للعلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نخلص إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري بعد تبنيه للثنائية البرلمانية بموجب دستور 1996، أخذ بأحادية اتجاه الإجراءات التشريعية التي تنطلق من المجلس الشعبي الوطني المبادر بالعمل التشريعي وصولاً إلى الأداء التشريعي لمجلس الأمة، وضبط العلاقة الوظيفية بين المجلسين، حال الاجتماع، سواء في اللجنة المتساوية الأعضاء أو البرلمان بغرفتيه الأمر الذي ولد علاقة ثنائية تكاملية بين المجلسين، غير أن نفس المؤسس الدستوري، وبمناسبة قيام المجلسين بوظيفتهما الرقابية، وفر آليات رقابية تختلف درجة فاعليتها من مجلس لآخر ما أدى إلى تكريس علاقة ثنائية متباينة بين مجلسي البرلمان.

Résumé:

A travers notre de cette relation entre l'assemblée populaire nationale et le conseil de la nation, nous concluons que le législateur constitutionnel et après son adoption de la dualité parlementaire en vertu de la constitution de 1996, a pris l'unicité de la direction des procédures législatives qui vont de l'assemblée populaire nationale ayant l'initiative de l'action législative en arrivant à la performance législative du conseil de la nation, et la régulation de la relation fonctionnelle entre les deux chambres, lors de réunion, soit au niveau de la commission paritaire ou la réunion du parlement deux chambres : ce qui a créé une dualité complémentaire entre les deux assemblées. Cependant, le même législateur constitutionnel et à l'occasion de l'accomplissement des deux assemblées de leur mission de contrôle, a mis en place des mécanismes de contrôle avec des degrés d'efficacité différents d'une assemblée à une autre : ce qui a consacré duale controversée entre les deux assemblées.