

مكانة السلطة التشريعية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016

The Status of the Legislative Power in Light of the Algerian

Constitutional Amendment of 2016

تاريخ الاستلام : 2019/03/21؛ تاريخ القبول : 2019/05/23

ملخص

* د. نذير عميرش

كلية الحقوق
جامعة الإخوة منتوري
قسنطينة

تعد السلطة التشريعية من السلطات العامة في الدولة على غرار كل من السلطتين التنفيذية و القضائية ، و الحكم على مكانتها في أي نظام دستوري يستشف من جملة الأحكام الدستورية و القانونية و التنظيمية المحددة لصلاحياتها و اختصاصاتها في مجال التشريع و الرقابة على أعمال الحكومة خصوصا ، و مدى فعاليتها و قدرتها على ممارستها ، بعيد عن أي قيد لها ، و هو ما يعمل المؤسس الدستوري عليه من خلال التطور الذي شهده النظام الدستوري الجزائري ، بدءا من دستور 1963 و مرورا بدساتير 1976 و 1989 و 1996 و وصولا إل التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016

الكلمات المفتاحية: الدستور – النظام السياسي – السلطة – التشريع – الرقابة البرلمانية – الحكومة .

Abstract

The Legislative power is one of The Public Authorities of the State as well as the executive and judicial authorities. The determination of the Legislative power's status in any constitutional system emerged from constitutional, Legal and regulatory provisions specific for its Powers and competences in field of legislation, oversight of the work of the government in particular, and the extent of its effectiveness and ability to exercise that far from any restriction. The principle who tries the constitutional founder to establish it through the framework that began in 1963, passed through the constitutions of 1976, 1989, 1996 and up to the new constitution of 2016.

Keywords: Constitution - Political system - Power - Legislation - Parliamentary oversight - Government.

Résumé

Le pouvoir législatif est considéré parmi les pouvoirs importants dans l'état à l'instar des pouvoirs exécutif et judiciaire. Et le juger sur sa stature dans n'importe quel régime (système) constitutionnel, relève d'un ensemble d'amendements (de dispositions) constitutionnels d'ordre légal et organisationnel définissant ses prérogatives, ainsi que ses spécialités en matière de la législation et le contrôle sur les activités du gouvernement notamment, et à quel point, son efficacité et sa capacité lors de son exercice ; et ce, loin de toute contrainte .Ce dont réside le travail du fondateur constitutionnel, au vue de l'évolution qu'a connue le régime (système) constitutionnel algérien, à partie de de la constitution de 1963, puis celles de 1976, 1989, 1996, jusqu'au nouvel amendement de la constitution de 2016.

Mots clés: Constitution – régime (système) politique – pouvoir – législation – contrôle parlementaire.

* Corresponding author, e-mail: n.amireche2018@gmail.com

مقدمة:

تعتبر السلطة التشريعية من أهم السلطات العامة في الدولة - على غرار كل من السلطتين التنفيذية والقضائية - والتي لا يخلو أي دستور سواء أكان مكتوباً أم عرفياً من التطرق لها من حيث بيان تنظيمها وصلاحياتها واختصاصاتها وعلاقتها بباقي السلطات الدستورية لاسيما فيما بينها وبين السلطة التنفيذية، وهي مسائل يحددها طبيعة النظام السياسي للدولة القائم إما على مبدأ الفصل بين السلطات سواء أكان هذا الفصل مرناً مبنياً على التعاون والتوازن بين السلطات مثل النظام البرلماني، أم أكان هذا الفصل جامداً مبنياً على الفصل التام أو المطلق بين السلطات مثل النظام الرئاسي أو كان الفصل مبنياً على الدمج بين السلطات مثل النظام المجلسي (نظام حكومة الجمعية النيابية) أم كان النظام السياسي نظاماً شبه رئاسي (مزيج وخليط بين النظامين البرلماني والرئاسي).

إن موضوع مكانة السلطة التشريعية في أي نظام سياسي في أي دولة في العالم، يستتف من خلال تلك الصلاحيات والاختصاصات التي يمنحها إياها دستور الدولة، سواء في مجال التشريع (المبادرة باقتراحات القوانين) أو في ميدان الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية أو في ميدان علاقتها مع باقي المؤسسات الدستورية الأخرى كالمجلس الدستوري أو المحكمة الدستورية.

وعليه يبقى تناول هذا الموضوع من قبيل الموضوعات القديمة المتجددة في مجال البحوث العلمية والأكاديمية من جهة، ومن جهة ثانية من مواضيع الساعة التي تثير شهية الباحثين والممارسين على حد سواء، بفعل ما يثيره دوماً من تساؤلات عديدة حول، من يمارس السلطة التشريعية؟ وما هي صلاحيات واختصاصات السلطة التشريعية؟ وما مدى فعاليتها؟ ولا شك أن الإجابة على كل هذه التساؤلات الفرعية يوصلنا إلى الجواب عن الإشكالية الرئيسية لبحثنا والمتمثلة في ما مكانة السلطة التشريعية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016؟

هذا وسنحاول الإجابة على هذه الإشكالية بالاعتماد على المنهجين الوصفي والتحليلي، بحيث سنقوم بإبراز مختلف النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية ذات الصلة بالسلطة التشريعية في الجزائر وعلاقتها بباقي السلطات العامة في الدولة، لاسيما مع السلطة التنفيذية، وكذلك سنقوم بدراسة وتحليل تلك النصوص التشريعية بالإستناد إلى مختلف المراجع والمصادر الأكاديمية والفقهية وإسقاطها على واقع الممارسة الميدانية وكيفية تعاطي مؤسسات الدولة معها.

كما ستكون إجابتنا على الإشكالية الرئيسية والتساؤلات الفرعية المذكورة أعلاه، وفق خطة بسيطة وواضحة، نتطرق فيها إلى المحاور التالية، - الأخذ بنظام الثنائية البرلمانية (أولاً) - تشكيل السلطة التشريعية وهياكلها وسير العمل بها (ثانياً) - صلاحيات واختصاصات السلطة التشريعية (ثالثاً).

أولاً: الأخذ بنظام الثنائية المجلسية (نظام الغرفتين)

إن السلطة التشريعية أو ما تسمى بالبرلمان تتخذ عدة صور مختلفة، لكن عملياً تعرف السلطة التشريعية شكلين رئيسيين هما نظام المجلس النيابي الواحد أو الفردي (Le système monocaméral) ويتمثل في غرفة برلمانية واحدة، ونظام ازدواج المجلس النيابي "نظام المجلسين" (Le système bicaméral) والمتمثل في غرفتين برلمائيتين.⁽¹⁾

والجزائر على غرار عديد دول العالم مثل بريطانيا (مهد نظام الغرفتين) وإيطاليا والولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المغربية وموريتانيا والمملكة الأردنية أخذت بنظام الثنائية البرلمانية أو نظام المجلسين، وذلك بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996، واستمرت في الأخذ به عبر مختلف التعديلات الدستورية اللاحقة (تعديل

2002، تعديل 2008، تعديل 2016)، بعدما انتهجت خلال الدساتير السابقة نظام الأحادية البرلمانية أو ما يسمى بنظام المجلس النيابي الواحد وهو المجلس الشعبي الوطني (بدءا بدستور 1963 ومرورا بدستور 1976 ووصولاً إلى دستور 1989)،⁽²⁾ وبالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2016، فقد نصت المادة 112 منه على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

1) أسباب ومبررات الأخذ بنظام الغرفتين:

قدم الكثير من الباحثين والفقهاء والممارسين عدة أسباب ومبررات أدت إلى نشوء نظام الغرفتين سواء في بريطانيا (مهد النظام) أو في غيرها من الدول التي تبنته ومنها الجزائر، وتبقى لكل دولة أسبابها ومبرراتها التي دفعتها إلى تبني هذا الشكل من أشكال السلطة التشريعية، ويمكن إجمال هذه الأسباب والمبررات التي ربما تتسجم مع الظروف التي عرفتها الجزائر عند أخذها به، وذلك على النحو التالي:

1- وجود غرفة ثانية هو تأكيد للديمقراطية:

"يرى المدافعون عن فكرة ازدواجية المجلس النيابي أن وجود الغرفة الثانية هو تأكيد للنظام الديمقراطي وضمان العمل الجيد للبرلمان وباقي مؤسسات النظام السياسي، وإن وجود غرفة ثانية يعني وبدون منازع تفادي، ليس فقط شلل نشاط البرلمان بل وكل النظام السياسي للبلاد".⁽³⁾

يلاحظ إذن أن وجود غرفة ثانية بالبرلمان ضمان لتوسيع مجال الممارسة الديمقراطية، بمشاركة أكبر للمواطنين، لاسيما النخبة منهم في عملية صنع السياسات العامة والقرارات السياسية أو على الأقل التأثير فيها، لتأطير الصراع السياسي باليات ديمقراطية عبر المؤسسات - ومنها مؤسسة البرلمان بغرفتيه - إذ نجد لهذا النظام مزايا عديدة منها تمكين تلك النخبة في الدولة من أن يكون لها تمثيل خاص يتناسب مع أهمية المصالح التي تمثلها للبلاد، سواء أكانوا منتخبيين محليين ممارسين وفقا للحصة المحددة لهم دستورا بمجلس الأمة أو كانوا معينين قبل رئيس الدولة وفقا للحصة المحددة لهم في الدستور أيضا، ومن شأن ذلك تخفيف آثار مبدأ الإقتراع العام الذي نشأ فيه هبوطا ملحوظا في مستوى الكفاءة لدى أعضاء البرلمان، فكان لزاما اللجوء إلى خيار تدعيم أحد المجلسين (الغرفة الثانية للبرلمان) عن طريق التعيين بذوي الكفاءات المطلوبة والذين قد يفسلون في دخول البرلمان عن طريق الإقتراع، خصوصا في البلدان النامية.⁽⁴⁾

2- وجود غرفة ثانية من شأنه تأكيد توازن وتضامن الأنظمة الديمقراطية:

كثيرا ما تلعب الغرفة الثانية للبرلمان دور المكبح (Un volant régulateur) لكل ما يأتي إليها من قوانين مصوت عليها من الغرفة الأولى، لاسيما إذا ما كانت تلك القوانين المصوت عليها جاءت نتيجة تشاحنات بين النواب (أعضاء الغرفة الأولى) والحكومة، خصوصا وأن الغرفة الأولى تتميز - بحكم طبيعة أعضائها (تشكيلتها) المنتخبين عن طريق الإقتراع العام المباشر - بحماسة نوابها ولا يمكن لأحد كبح تلك الحماسة الحادة أحيانا أو توقيفها أو التقليل من حدتها سوى الغرفة الثانية، كما أن نظام الغرفتين من شأنه تفادي النزاعات العنيفة بين الحكومة والبرلمان ومنع الإصطدام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بخلق نوع من التسوية والإتفاق بعيدا عن المشادات الوحشية، كما يقوي الإستقرار الحكومي، حينما تستند الحكومة إلى إحدى الغرفتين طبقا للأغلبية التي تشكلها من منطلق مبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما أن نظام الغرفتين يعمل على تحقيق تفادي الخطأ والتسرع في التشريع، فإعادة مناقشة القانون المصوت عليه مرة أخرى قبل المصادقة عليه من شأنه كفاءة تحميصا أكثر للنص القانوني بعيدا عن الخطأ والغموض.⁽⁵⁾

ولا شك أن تأسيس غرفة ثانية في البرلمان الجزائري بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996 قد جاءت بناء على التجاذبات والصراعات التي شهدتها الساحة السياسية في الجزائر على إثر التعديل الدستوري لسنة 1989 الذي تبنى نظام التعددية الحزبية، مما أدى إلى أعمال عنف جماعي وأعمال إرهابية في تلك الفترة العصيبة، فكانت التعديلات الدستورية تصب في سياق الحفاظ الديمقراطي والجمهوري، فكان مجلس الأمة بحق صمام الأمان لأي انحراف أو تجاوز في ممارسة السلطة التشريعية، وضمن لاستمرارية الدولة تفاديا لأي شعور في منصب رئيس الجمهورية مثلما حدث مع استقالة رئيس الجمهورية الأسبق الشاذلي بن جديد - رحمه الله - في وقت كانت الغرفة الوحيدة للبرلمان (المجلس الشعبي الوطني) في حالة شعور، فوجدت الجزائر نفسها أمام فراغ دستوري رهيب، وهو ما تم تداركه في التعديل الدستوري لسنة 1996.⁽⁶⁾

(2) - الدعام الأساسية لنظام الغرفتين:

يذهب جانب من الفقه الدستوري إلى القول بأن نظام الغرفتين يقوم على دعامتين أساسيتين هما:

الدعامة الأولى: تتمثل في الإختلاف في تشكيل الغرفتين.

الدعامة الثانية: تتمثل في الإختصاص التشريعي وضرورة موافقة الغرفة الثانية على التشريعات التي تقرها الغرفة الأولى.⁽⁷⁾

فبالنسبة للدعامة الأولى فهي منطقية بحيث أن الإختلاف في تشكيلة غرفتي البرلمان هو أحد أسباب وجود غرفة ثانية بالبرلمان، وإلا فماداعي لوجودها أصلا إذا كانت تركيبتها مطابقة للغرفة الأولى، فإذا كانت هذه الأخيرة مشكلة من منتخبين عن طريق الإقتراع العام المباشر، فإن الغرفة الثانية تشكل عادة عن طريق اختيار وانتقاء أعضائها بالطريق والأسلوب غير المباشر والتعيين أو خليط بينهما، كما هو الحال في النظام السياسي الدستوري الجزائري الحالي، ابتداء من دستور 28 نوفمبر 1996.⁽⁸⁾ وبالنسبة للدعامة الثانية فهي ضرورية من منطلق حتمية توازي وتساوي وتكامل المجلسين في ممارسة مظاهر وسلطات السيادة التشريعية وسيادة الرقابة السياسية البرلمانية، بحيث تكون سلطة وسيادة التشريع والرقابة السياسية البرلمانية للغرفة الثانية العليا (مجلس الأمة) إلى جانب سيادة الغرفة الأولى السفلى (المجلس الشعبي الوطني).

ثانيا: تشكيل السلطة التشريعية وهيكلها وسير العمل بها.

(1) تشكيل السلطة التشريعية:

كما سبق ذكره فإن السلطة التشريعية - طبقا لنص المادة 112 من الدستور الجزائري - يمارسها برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه. وعليه سنتطرق إلى تشكيل كل غرفة على حدة.

1- تشكيل المجلس الشعبي الوطني (الغرفة الأولى السفلى):

يتشكل المجلس الشعبي الوطني من أعضاء ينتخبون عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري،⁽⁹⁾ باعتباره هو المعبر عن الإرادة الشعبية،⁽¹⁰⁾ وعهدة المجلس مدتها 05 سنوات.⁽¹¹⁾

هذا وتحدد كفاءات انتخاب النواب وشروط قابليتهم للإنتخاب ونظام عدم قابليتهم للإنتخاب وحالات التنافي ونظام التعويضات البرلمانية بموجب قانون عضوي (المادة 120 من التعديل الدستوري لسنة 2016) وإثبات عضوية النواب من اختصاص

المجلس الشعبي الوطني (المادة 121 من التعديل الدستوري لسنة 2016)، ومهمة النائب وطنية، قابلة للتجديد، ولا يمكن الجمع بينهما وبين مهام أو وظائف أخرى (المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 2016)، وكل نائب لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو يفقدها يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية، ويقرر المجلس الشعبي الوطني هذا السقوط بأغلبية أعضائه (المادة 123 من التعديل الدستوري لسنة 2016).

وبالرجوع إلى القانون العضوي لنظام الانتخابات فإن انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني يكون بطريقة الإقتراع النسبي على القائمة، ويسجل المترشحون بالترتيب في كل دائرة انتخابية في قوائم تشمل على عدد من المترشحين بقدر عدد المقاعد المطلوب شغلها.⁽¹²⁾

وتجدرة الإشارة هنا إلى انه مما يعاب على النظام الانتخابي المبني على الإقتراع النسبي على القائمة هو إلحاق الظلم بالمترشحين من ذوي الكفاءات والمتمتعين بشعبية واسعة قد تكون في صالح الأوائل المرتبين في القائمة بدلا منهم، لاسيما وأنه وفي ظل منطوق المحاباة السائد في عديد التشكيلات السياسية، فإن مثل هؤلاء عادة ما يرتبون في وسط أو في ذيل القائمة، فتصبح تلك الأصوات التي منحت لهم في الحقيقة لفائدة الغير بالقائمة،⁽¹³⁾ ناهيك عن الكوطة (النسبة) المخصصة للنساء طبقا للقانون التي تؤثر بدورها على من يفوز من المترشحين بالقائمة،⁽¹⁴⁾ وعليه فمن باب العدل والإنصاف أن يكون الإقتراع على الأشخاص بدلا من القائمة، مما سيفرز منتخوبون أكثر تمثيلا للإرادة الشعبية، وهو ما سيلقي بضلاله على قوة تركيبة المجلس الشعبي الوطني.

وعلى ذكر النسبة المفروضة للنساء في كل قائمة ترشيحات سواء أكانت حرة أو حزبية أو ما تسمى بالكوطة التي تم دسترتها بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008،⁽¹⁵⁾ فإن تطبيقاتها على مستوى المجالس المنتخبة الوطنية والولائية والبلدية، أسالت الكثير من الحبر بفعل عدم ترشيح القوائم الحرة والحزبية لخيرة النساء من الكفاءات وذو السمعة الطيبة، فكان لذلك أثره السلبي على تركيبة تلك المجالس المنتخبة خصوصا المجلس الشعبي الوطني، لاسيما في العهدة الانتخابية 2012-2017، وهو ما حاولت الكثير من الأحزاب تداركه في الانتخابات التشريعية للعهد الانتخابية 2017-2022، بتقديم بعض العناصر السنوية ذات المستوى الجامعي في مختلف التخصصات وحتى ذوات السمعة المشهود لهن بها في المجتمع، ولا شك أن لذلك أثره الإيجابي على تركيبة وأداء الغرفة الأولى بالبرلمان.

وبشأن شروط الترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني فقد نصت المادة 92 من القانون العضوي رقم 16-10 لنظام الانتخابات على أنه: " يشترط في المترشح إلى المجلس الشعبي الوطني ما يأتي:

- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 3 من هذا القانون العضوي ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها،⁽¹⁶⁾ - أن يكون بالغا خمسا وعشرين (25) سنة على الأقل يوم الإقتراع، - أن يكون ذا جنسية جزائرية، - أن يثبت أداءه الخدمة الوطنية أو إعفائه منها، - ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية."

ويلاحظ هنا أن المشرع الجزائري لم يضع أي شرط له صلة بالمستوى العلمي أو الثقافي للمترشح، وهو ما أفرز بعض النواب في المجلس الشعبي الوطني ممن لا مستوى علمي أو ثقافي لهم في مؤسسة دستورية مهمتها التشريع والرقابة ونقل انشغالات المواطنين، فأصبحت العديد من وسائل الإعلام وحتى وسائل التواصل الإجتماعي تسخر من هؤلاء، نظرا لتدخلاتهم العلنية في جلسات المجلس أثناء المناقشة أو خلال مشاركتهم في مؤتمرات مستديرة عبر شاشات التلفزيون أو أثناء إجاباتهم على أسئلة الصحفيين حول مسائل ذات صلة بمهامهم، ومن دون شك أن لذلك أثره السلبي على أداء الغرفة الأولى للبرلمان، مما يتعين إعادة النظر في شروط الترشح لتبؤ

منصب مشرع باسم الشعب وباسم الأمة، بإضافة شرط يتعلق بتوفر حد معين من المستوى العلمي والثقافي.

هذا و "يُعتبر غير قابلين للانتخاب، خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الإختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم:

- الوالي، - الوالي المنتدب، - رئيس الدائرة، - الأمين العام للولاية، - المفتش العام للولاية، - عضو المجلس التنفيذي للولاية، - القاضي، - أفراد الجيش الوطني الشعبي، - موظف أسلاك الأمن، - أمين خزينة الولاية، - المراقب المالي للولاية، - السفير والقنصل العام."

2- تشكيل مجلس الأمة (الغرفة الثانية العليا):

يتشكل مجلس الأمة طبقا للدستور من أعضاء ينتخبون عن طريق الإقتراع غير المباشر والسري بمقعدين عن كل ولاية من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية ويشكلون في مجموعهم ثلثا (3/2) أعضاء المجلس، فيما يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية، ويسمون بالثلث الرئاسي.⁽¹⁷⁾

وعهدة مجلس الأمة محددة بمدة ست (6) سنوات، ويتم تجدد تشكيلة المجلس بالنصف كل ثلاث (3) سنوات،⁽¹⁸⁾ وعن كفاءات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم، وشروط قابليتهم للانتخاب، ونظام عدم قابليتهم للانتخاب، وحالات التنافي ونظام التعويضات البرلمانية، محددة بموجب قانون عضوي.⁽¹⁹⁾

وحول إثبات عضوية أعضاء مجلس الأمة فهي من اختصاص هذه الأخيرة،⁽²⁰⁾ ومهمة مجلس الأمة وطنية قابلة لتجديد أيضا، ولا يمكن الجمع بينها وبين مهام أو وظائف أخرى،⁽²¹⁾ وكل عضو بمجلس الأمة أو ما يسمى بـ "السيناتور" لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو يفقدها، يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية، ويقرر المجلس هذا السقوط بأغلبية أعضائه.⁽²²⁾

وإذا رجعنا إلى أحكام القانون العضوي رقم 10-16 المتعلق بنظام الإنتخابات، فقد أورد أحكاما متعلقة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة (المنتخبين)، إذ نصت المادة 107 منه على عهدة المجلس المحددة بـ ست (06) سنوات، وكذلك على التجديد النصفى لأعضاء المجلس كل ثلاث (3) سنوات، كما نصت المادة 108 على أن الهيئة الإنتخابية مشكلة من مجموع أعضاء المجلس الشعبي الولائي وأعضاء المجالس الشعبي البلدية بالولاية، أين يقوم هؤلاء بالانتخاب على أعضاء مجلس الأمة المنتخبون بالأغلبية حسب نموذج الإقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية.

وبشأن شروط الترشح لعضوية الغرفة الثانية العليا بالبرلمان، فقد نصت عليها المادة 111 من ذات القانون العضوي بقولها: " لا يمكن أن يترشح لمجلس الأمة: - إلا من بلغ خمسا وثلاثين (35) سنة كاملة يوم الإقتراع، - ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جنائية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره، باستثناء الجرح غير العمدية".

وواضح هنا أن المشرع الجزائري قد حدد سنا أدنى لعضوية مجلس الأمة وهي 35 سنة، بخلاف السن الأدنى المحددة لعضوية المجلس الشعبي الوطني وهي 25 سنة كاملة يوم الإقتراع، وهو ما يعني إقرارا من المشرع بضرورة أن يكون عضو مجلس الأمة على درجة أكبر من الوعي والرشد بالنظر إلى المهام المنوطة بمجلس الأمة أو ما يسمى بمجلس الشيوخ أو مجلس الحكماء السابق بيانها فيما يتعلق بكبح المشاحنات والتلاسنات والمشادات التي قد تثور بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة

أثناء عملية النقاشات والتصويت على اقتراحات ومشاريع القوانين، فيقوم مجلس الأمة بدور الحكم بينهما قبل قيامه بالمصادقة على تلك القوانين المصوت عليها من قبل الغرفة السفلى للبرلمان (المجلس الشعبي الوطني)، حفاظا على السير العادي لمؤسسات الدولة.

لكن يبقى عدم وضع شروط خاصة بالمستوى العلمي والثقافي لعضو مجلس الأمة يبقى حائلا دون تقوية تركيبة المجلس الأعلى داخل السلطة التشريعية، وهو ما يتعين تداركه أيضا من قبل المشرع، لاسيما أمام الإتهامات التي تطال عملية انتخاب أعضاء مجلس الأمة من شبهات تتعلق بالفساد في شراء ذمم الناخبين والتي أقرها مسؤولون في الدولة، ربما هذا هو الباعث التي جعل المؤسس الدستوري ينص على أن الثلث الرئاسي الذي يقوم رئيس الجمهورية بتعيينه لعضوية مجلس الأمة مشكل من الكفاءات الوطنية في مختلف المجالات العلمية والثقافية وغيرها، لتدارك النقص الحاصل في نوعية الثلثين المنتخبين من قبل المجالس المحلية.

2 - هياكل السلطة التشريعية وسير العمل بها:

بالرجوع إلى أحكام القانون العضوي رقم 16 - 12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، نجدها تنص على أن مقر غرفتي البرلمان بمدينة الجزائر،⁽²³⁾ ولا يمكن انتهاك حرمة مقر كل من غرفتي البرلمان أو مكان انعقاد البرلمان بغرفتيه معا،⁽²⁴⁾ وأنه توضع تحت تصرف كل من رئيسي الغرفتين وتحت مسؤوليتهما وحدهما الوسائل الضرورية لضمان الأمن والنظام داخل كل غرفة حدة،⁽²⁵⁾ وبشأن أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة فهي - الرئيس - المكتب - اللجان الدائمة حسب المادة 09 من القانون العضوي رقم 16 - 12، كما أنه وبحسب المادة 10 من هذا الأخير، فبإمكان كل غرفة أن تنشأ هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية طبقا لأحكام المادة 131 من الدستور.

هذا ويتشكل مكتب كل غرفة من الرئيس ونواب الرئيس وعند الإقتضاء من أعضاء آخرين، على أن يحدد النظام الداخلي لكل غرفة عدد نواب الرئيس والأعضاء الآخرين وكيفية انتخابهم وصلاحياتهم، كما يوضح أيضا الصلاحيات المخولة للمكتب، زيادة على الصلاحيات التي خوله إياه الدستور والقانون العضوي 16-12.⁽²⁶⁾ كما تضمن القانون العضوي رقم 16 - 12 أيضا بأن كل غرفة توضع تحت سلطة رئيسها المصالح الإدارية والتقنية الضرورية لإدارتها (المادة 102 منه)، كما أنه من حق كل غرفة ضبط القانون الأساسي لموظفيها والمصادقة عليه (المادة 103 منه)، كما نصت المادة 104 منه على تمتع كل غرفة بالإستقلالية المالية، والتصويت على ميزانيته بناء على اقتراح من مكتبها وتبليغ ذلك إلى الحكومة لدمجها في قانون المالية، على أن يحدد النظام الداخلي لكل غرفة كيفية إعداد ميزانيته والتصويت عليها، كما أن التسيير المالي في كل غرفة يخضع لمراقبة مجلس المحاسبة (المادة 105 منه).

وبالرجوع إلى أحكام النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نجدها تتضمن وبالتفصيل لهياكل وأجهزة كل غرفة على حدة، وهي نوعان: هياكل وأجهزة دائمة تتمثل في كل من - رئيس المجلس - مكتب المجلس واللجان الدائمة للمجلس، وهيئات استشارية وتنسيقية وتتمثل في كل من - هيئة الرؤساء - هيئة التنسيق - المجموعات البرلمانية.

1- الأجهزة الدائمة:

أ- رئيس المجلس:

فبالنسبة لرئيس مجلس الأمة فقد أصبح بعد إنشاء مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري لسنة 1996 يحتل نفس المكانة التي كان يحظى بها رئيس المجلس الشعبي الوطني في عهد الأحادية المجلسية (قبل تعديل الدستور سنة 1996)، إذ يعد الرجل الثاني في الدولة بعد رئيس الجمهورية لاسيما وأنه هو من توكل له مهمة تولي رئاسة الدولة وممارسة صلاحيات رئيس الجمهورية في حالة ثبوت المانع (شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب من الأسباب المذكورة والمبينة بأحكام الدستور).

وأما رئيس المجلس الشعبي الوطني فبدوره له مكانته الهامة أيضا في النظام السياسي الجزائري فهو "ينتخب للفترة التشريعية الكاملة، خلافا للهياكل الأخرى الذي يحدد انتخابها كل سنة، مما يجعل منه قائد النشاط البرلماني، وهو ما تؤكد نصوص اللائحة المتضمنة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي خولته سلطات وصلاحيات جعلت منه القناة التي يمر عليها العمل البرلماني قبل إقراره، حيث أوكلته مهام عديدة...، ويشكل رسميا وفعليا مفتاح العمل البرلماني لاسيما وأنه في ظل التعددية الحزبية مطالب بأن يضمن حسن تمثيل مختلف الأحزاب الممثلة ويضمن لها (تطبيقا للقانون) ممارسة حقوقها داخل البرلمان دون تحيز..."،⁽²⁷⁾ وهي صلاحيات ومهام يتقاطع فيها رئيس المجلس الشعبي الوطني مع رئيس مجلس الأمة،⁽²⁸⁾

ب- مكتب المجلس:

بالنسبة لمكتب المجلس بكل من غرفتي البرلمان، فهو يتكون من رئيس المجلس ونواب للرئيس، عددهم يحدده النظام الداخلي لكل غرفة ويمارسون مهامهم لمدة سنة قابلة للتجديد، ويوزع المناصب الخاصة بكل غرفة على المجموعات البرلمانية بحسب التمثيل النسبي، وصلاحيات أخرى لمكتب المجلس محددة بالنظام الداخلي لكل غرفة.

ج- اللجان الدائمة:

بالنسبة للجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني وكذا لمجلس الأمة فهي محددة حصرا بالنظام الداخلي لكل منهما وهي:

- لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات.
- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية.
- لجنة الدفاع الوطني.
- لجنة المالية والميزانية.
- لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط.
- لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية.
- لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة.
- لجنة الثقافة والاتصال والسياحة.
- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني.
- لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية.
- لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية.
- لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمعي.

واختصاصات اللجان وتشكيلها وسير أشغالها مبينة أيضا وبشكل مفصل في كل من النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان والأجهزة، وأما الهيئات الإستشارية والتنسيقية في كل غرفة فهي - كما أسلفنا - تتمثل في هيئة الرؤساء وتتكون من: أعضاء مكتب المجلس ورؤساء اللجان الدائمة بالمجلس، وهيئة التنسيق وتتكون من: أعضاء مكتب المجلس ورؤساء اللجان الدائمة بالمجلس ورؤساء المجموعات البرلمانية، وكذلك

المجموعات البرلمانية التي تتكون من : عشرة (10) أعضاء على الأقل داخل كل غرفة على حدة.⁽²⁹⁾

هذا وتجدر الإشارة إلى أن سير عمل البرلمان بغرفتيه تحدده أحكام الدستور وكذا أحكام القانون العضوي رقم 16 - 12 وكذا أحكام النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة سواء - كما أسلفنا - بالنسبة لرئيس غرفتي البرلمان أو مكتب كل مجلس أو اللجان الدائمة لكل مجلس، أو بالنسبة للهيئات الإستشارية والتنسيقية (هيئة الرؤساء وهيئة التنسيق والمجموعات البرلمانية)، وتعمل كل هذه الأجهزة والهيئات ضمن الصلاحيات والإختصاصات المخولة للسلطة التشريعية دستورا وقانونا وتنظيما، مع العلم أن البرلمان يجتمع - من حيث المبدأ - في دورة عادية واحدة خلال السنة، مدتها عشرة (10) أشهر.⁽³⁰⁾

ثالثا: صلاحيات واختصاصات السلطة التشريعية:

1) صلاحيات واختصاصات السلطة التشريعية في ميدان التشريع:

1- التشريع عن طريق المبادرة باقتراحات القوانين:

نصت المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، كما نصت المادة 136 من ذات الدستور على أنه: "كل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه."⁽³¹⁾

ويلاحظ هنا، أنه ولأول مرة تم منح حق المبادرة باقتراحات قوانين لأعضاء مجلس الأمة منذ نشأة هذا الأخير بموجب تعديل الدستور لسنة 1996، وهو مكسب هام ولو أنه مقيد فقط بالمجالات المحددة بالمادة 137 من الدستور وهي التنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وربما راجع ذلك إلى تركيبة مجلس الأمة المشكلة من ثلثي المجلس (2/3) المنتخبين من قبل المجالس الشعبية الولائية والبلدية، وبالتالي هم أكثر دراية بهذه المجالات، ولذات السبب أقر المؤسس الدستوري بضرورة إيداع مشاريع القوانين التي يبادر بها الوزير الأول في تلك المجالات الثلاثة على مكتب مجلس الأمة للقيام بإجراء مناقشتها والتصويت عليها ثم يتم إحالتها على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليها، وذلك استثناءا من القاعدة، لكن أعتقد أنه كان يتعين توسيع حق المبادرة باقتراحات القوانين المخول دستورا لأعضاء مجلس الأمة لباقي مجالات التشريع،⁽³²⁾ بدلا من اقتصرها على ثلاثة مجالات فقط، وذلك بغية تقوية مركز مجلس الأمة في مجال المبادرة بالتشريع.

كما أننا نعتقد بأنه كان يتعين على المؤسس الدستوري أن ينص على منح حق المبادرة بمشاريع القوانين للحكومة أو مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية (السلطة التنفيذية) بدلا من الوزير الأول، على اعتبار أن هذا الأخير هو منسق لعمل الحكومة طبقا لنص المادة 93 من الدستور، هذا من جهة، ومن جهة ثانية، فإن مشاريع القوانين يتم المبادرة بها تجسيدا لمخطط عمل الحكومة الذي يتم الموافقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، ومخطط العمل هذا تعده الحكومة وتعرضه في مجلس الوزراء قبل إحالته على الغرفة الأولى السفلى للبرلمان للمناقشة والتصويت،⁽³³⁾ ومن جهة ثالثة، فإن نص المادة 99 من الدستور لم تدرج - بصفة خاصة - صلاحية

المبادرة بمشاريع القوانين ضمن الصلاحيات المخولة حصريا للوزير الأول، كما أن هناك عدة أحكام دستورية تدرج الحكومة في عرض النصوص المصوت عليها على الغرفة الأخرى للبرلمان... إلخ، من جهة رابعة⁽³⁴⁾

هذا وإننا نرى أيضا، بأنه كان يتعين إعادة صياغة المادة 136 من تعديل الدستور لسنة 2016 على نحو يتم تقديم كل من النواب وأعضاء مجلس الأمة على الوزير الأول في مسألة حق المبادرة بالقوانين، على أساس أن الأصل في التشريع منوط بالسلطة التشريعية والإستثناء هو منح المبادرة فيه للسلطة التنفيذية، وليس العكس، لكن أعتقد أن الممارسة العملية أثبتت بأن محرك النشاط التشريعي هي السلطة التنفيذية، إذ لم يتم المبادرة باقتراحات القوانين من قبل أعضاء البرلمان، منذ أول انتخابات تشريعية تعددية سنة 1997 إلى اليوم إلا في مجالين فقط وهما القانون المتعلق بالتعويضات المالية للنواب، وكذا القانون المتعلق بنظام الإنتخابات، حتى أضحى البرلمان يسمى بغرفة تسجيل لمشاريع القوانين، وهو ما يتعين الإتفات إليه برفع أي قيود قد تكون من وراء ذلك، لإعطاء مكانة أكبر للسلطة التشريعية في مجال تخصصها، ألا وهو "التشريع" مثلما تحمل هي إسمه "السلطة التشريعية"⁽³⁵⁾

ولا شك أن هناك عوامل أخرى تحول دون قيام أعضاء البرلمان بهذا الحق (حق المبادرة باقتراحات القوانين) ومنها المستوى العلمي والثقافي الذي يفترض أن يتمتع به عضو البرلمان، وهو ما يتطلب من المشرع أن يعيد النظر في شروط الترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني وحتى مجلس الأمة، بإدراج حد أدنى من المستوى الدراسي الذي يؤهل البرلماني للقيام بواجباته في إطار اختصاصاته الدستورية والمتمثلة خصوصا في التشريع والرقابة ورفع انشغالات المواطنين.

2- التعديلات الواردة على مشاريع واقتراحات القوانين:

"لقد كانت التعديلات، ولا تزال، وسيلة تملكها البرلمانات للضغط على السلطة التنفيذية، وأحيانا فرض رأيها عليها في الحالات غير المخالفة للدستور والقوانين، خاصة منها ما يؤدي إلى تخفيض أو إضافة نفقات عمومية، مما يجبرها على قبول تعديلات النواب أو أنها تلجأ إلى سلوك سلبي يتمثل في سحب النص إذا كان مقدما من قبلها، كما هو مقرر قانونا في النظام الجزائري، أو طلب التصويت بمناقشة محدودة"⁽³⁶⁾ لكن نعتقد بأن الشروط و الإجراءات الواردة على حق التعديل في مشاريع أو اقتراحات القوانين المنصوص عليها دستورا وقانونا وتنظيما،⁽³⁷⁾ قد حالت دون تجسيدها أو مرورها، لاسيما تلك التي تبادر بها المعارضة البرلمانية، وحتى نوابا من الأغلبية البرلمانية، وحسب كثير من المتتبعين للشأن البرلماني والباحثين والبرلمانيين أنفسهم فإن أعضاء البرلمان هم رهينة التعليمات الحزبية التي يتقيدون بها من باب واجب الإنضباط الحزبي، وهو ما جعل منطق الأغلبية البرلمانية يفرض نفسه في ذلك، ونرى بضرورة أن ترفع تلك القيود أمام التعديلات التي تكون في مستوى تطلعات المواطنين التي هي من واجبات البوا أعضاء من رلمان كما هو مقرر في الدستور.⁽³⁸⁾

3- اللجنة المتساوية الأعضاء آلية لتسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان:

تنص المادة 138 من تعديل دستور 2016 على أنه "... تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه. وفي كل الحالات، يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو الأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.

وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما لاقتراح نص يتعلق بالحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما. تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة. وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو إذا تعذر ذلك، بالنص الأخير الذي صوت عليه. ويسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابقة...".

نلاحظ هنا، بأن الدستور قد منح السلطة التقديرية للجوء إلى آلية اللجنة المتساوية الأعضاء إلى الوزير الأول من عدمها،⁽³⁹⁾ فإذا كان الخلاف بسيطاً فيمكن تجاوزه بسرعة ودون أية صعوبة أو تعقيد، لكن إذا كان جوهرياً فالمسألة هنا قد تلقي بظلالها على العلاقة بين غرفتي البرلمان، وعادة ما تتأثر تلك الخلافات بعوامل سياسية قد تؤثر على قوة السلطة التشريعية في النظام السياسي لاسيما أمام تغول السلطة التنفيذية في مواجهتها لباقي السلطات العامة في الدولة.⁽⁴⁰⁾

4- المشاركة في تعديل الدستور:

بالرجوع إلى أحكام الدستور، الباب الرابع منه، نجد المؤسس الدستوري الجزائري قد منح للسلطة التشريعية دورا هاما في مسألة تعديل الدستور، سواء أكانت المبادرة به من قبل رئيس الجمهورية أو كانت المبادرة به من قبل أعضاء البرلمان.

فبالنسبة للحالة الأولى : نصت المادة 208 من دستور 2016 على أنه لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري بعرضه على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة للتصويت عليه بنفس إجراءات التصويت على النصوص التشريعية (تعديل من الدستور)، وبعد التصويت بالموافقة يتم عرض القانون المتضمن التعديل الدستوري على الشعب للاستفتاء عليه خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره، ليقوم رئيس الجمهورية بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه من قبل الشعب، وإذا رفض الشعب ذلك القانون، يصبح هذا الأخير لاغيا، ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال تلك الفترة التشريعية (العهد الانتخابية).⁽⁴¹⁾

وأما الحالة الثانية : فتكمن في إحراز مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري على ثلاثة أرباع (3/4) أصوات غرفتي البرلمان وإصداره من قبل رئيس الجمهورية دونما حاجة إلى عرضه على الإستفتاء الشعبي، بشرط أن يبدي المجلس الدستوري رأيا معللا بأن مشروع التعديل الدستوري المعروف على البرلمان، للموافقة عليه بالنسبة المذكورة أعلاه، لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحريةهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية (المادة 210 من دستور 2016).

وأما الحالة الثالثة: فقد نصت عليها المادة 211 من الدستور بقولها: "يمكن ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكن عرضه على الإستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه".

ومن الأهمية بمكان القول بأنه وإن كانت الحالتين الأوليتين لمشاركة البرلمان في تعديل الدستور - وهو أسمى وثيقة في هرم المنظومة القانونية للدولة - ممكنة، بل وحصلت في الجزائر، لاسيما فيما يتعلق بالتعديلات الدستورية الثلاث في ظل رئاسة السيد عبد العزيز بوتفليقة للجمهورية (تعديلات 2016، 2008، 2002) فإنه بالنسبة للحالة الثالثة لا يمكن تصورهما إطلاقاً، بالنظر إلى استحالة الوصول إلى نسبة ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان لاقتراح تعديل الدستور، لاسيما في ظل

التركيبة السياسية للغرفة الأولى السفلى للبرلمان التي تضم فسيفساء من النواب المنتمين إلى عديد التشكيلات السياسية المبعثرة بين أحزاب الموالات وأحزاب المعارضة و غير المنتمين (الأحرار) ، ناهيك على مدى تمتع هؤلاء بالمستوى العلمي أو الثقافي الذي يؤهلهم للقيام بهذه الصلاحية التي خولهم إياها الدستور، وبالرغم من ذلك يتعين إعادة النظر في نسبة الثلاثة أرباع (3/4) بتخفيضها إلى الحد المعقول الذي يكون ربما دافعا لأعضاء البرلمان للمبادرة بتعديل القانون الأساسي للبلاد (التشريع الأسمى)، خصوصا وأن رئيس الجمهورية بإمكانه عرض ذلك الإقتراح على الشعب للمصادقة عليه.

2) **صلاحيات واختصاصات السلطة التشريعية في ميدان الرقابة على أعمال الحكومة:**

1- وسائل الرقابة البرلمانية التي تترتب عليها المسؤولية السياسية للحكومة بصفة مباشرة أمام البرلمان:

أ- مناقشة مخطط عمل الحكومة:

تنص المادة 94 من دستور 2016 على أنه: "يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة. ويمكن أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية. يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني. يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة".

يستشف من النص الدستوري المذكور أعلاه. بأن الحكومة لا يمكنها مباشرة عملها إلا بعد تقديمها لمخطط عملها إلى الغرفة الأولى السفلى للبرلمان وأن ينال موافقتها بعد مناقشتها،⁽⁴²⁾ فبقاء الحكومة مرهونا بموافقة النواب عليه، وهذا ما تؤكد المادة 95 من الدستور، التي تترتب على ذلك استقالة الحكومة،⁽⁴³⁾ ولهذا سمي البروفيسور شريط الأمين ذلك بالسقوط التلقائي.⁽⁴⁴⁾

ولا شك أن هذه الرقابة البرلمانية الأولية على أعمال الحكومة بديهية، إذ لا يعقل أن تعرض على البرلمان مشاريع القوانين التي يبادر بها الوزير الأول باسم الحكومة لمناقشتها والتصويت والمصادقة عليها (حسب الحالة) تجسيدا لسياستها العامة، وهي لم تنل موافقة المبدئية على مخطط عملها، وإلا ستصبح كل المشاريع وحتى الأوامر الرئاسية المعروضة على البرلمان للمصادقة عليها مألها الرفض، و حتما سيؤدي ذلك إلى حالة انسداد بين مؤسسات الدولة، مما دفع بالمؤسس الدستوري إلى إقرار هذه الوسيلة الرقابية التي جعلت بقاء الحكومة ابتداء وانتهاء مرهونا بموافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عملها،⁽⁴⁵⁾ لكن إذا ما حصل وأن حدثت عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة من جديد الذي يبادر به الوزير الأول المعين خلفا للوزير الأول السابق تطبيقا لنص المادة 95 من الدستور،

فهنا نصبح أمام وضع آخر وهو الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني حفاظا على السير العادي لمؤسسات الدولة، وهو ما يعني الإحتكام إلى الشعب في هذا النزاع القائم بين النواب والحكومة.⁽⁴⁶⁾

وأما بخصوص العرض الذي يقدمه الوزير الأول أمام أعضاء مجلس الأمة لمخطط عمل الحكومة الموافق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، فنعتقد بأنه لا يتمشى مع التوجه الجديد للمؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي أقر لمجلس الأمة دورا أكبر في حق المبادرة باقتراحات القوانين من جهة، وبأولوية عرض مشاريع القوانين عليها أولا للتصويت عليها قبل عرضها على المجلس الشعبي الوطني في مجالات التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي (المادة 137/ف1 من الدستور) من جهة ثانية، وهو ما يتعين إعادة النظر فيه بالتوجه نحو إلزامية أن يقدم الوزير الأول لمخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة أيضا للمصادقة عليه، إذا ما أردنا حقيقة الإعتراف الفعلي بمكانة الغرفة الثانية للبرلمان في ميدان الرقابة البرلمانية، لأن عرض المخطط العمل على مجلس الأمة ما هو إلا "قراءة لأهداف البرنامج ومحاوره الكبرى التي اطلع عليه المجلس الشعبي الوطني، بكل تفصيلاتها وجزئياتها وناقشها ووافق عليها".⁽⁴⁷⁾

ب- مناقشة بيان السياسة العامة والتصويت بالثقة:

تنص المادة 98 من دستور 2016 على انه "يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة. تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة. يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة. كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 153 و 154 و 155 أدناه. للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة. في هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الإستقالة إلى أحكام المادة 147 أدناه.

يلاحظ بداية أن التعديل الدستوري لسنة 2016 - بخلاف سابقه - ألزم الحكومة على تقديم بيانا سنويا عن سياستها العامة إلى الغرفة الأولى السفلى للبرلمان، وجاء النص بصيغة "يجب"، ولا شك أن هذه الوسيلة الرقابية ستمكن نواب المجلس الشعبي الوطني من الإطلاع على ما تم تجسيده ميدانيا من مخطط عمل الحكومة الموافق عليه من قبلهم خلال السنة الفارطة، وعلى ما يتم إنجازه والأسباب والمعوقات التي أدت إلى ذلك ناهيك عن الآفاق المستقبلية لاستدراك التأخر في الإنجاز أو العجز فيه.

لكن نعتقد بأنه كان على المؤسس الدستوري أن يجبر الحكومة أن تقدم أيضا بيانا عن سياستها العامة سنويا إلى أعضاء مجلس الأمة أيضا لنفس الأسباب التي تحدثنا عنها أنفا بشأن مناقشة مخطط عمل الحكومة، بدلا من صياغة "يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة" (المادة 98/ ف أخيرة من دستور 2016).

في سياق المتصل، فإن إحاطة المشرع الجزائري ملتمس الرقابة بقيود وشروط دستورية وقانونية وتنظيمية،⁽⁴⁸⁾ قد جعلت منه مجرد وسيلة رقابية عديمة الفعالية، وهي شروط "تقليدية ومعروفة في النظم الرئاسية المشددة مثل النظام الفرنسي أو في العالم الثالث. لكن هذه الشروط في الجزائر تعتبر مشددة كثيرا، وتجعل من سحب الثقة من الحكومة ومساءلتها بهذا الأسلوب عملا شاقا وصعب التحقيق. وتهدف هذه

التقنيات إلى تحقيق استقرار الحكومة واستبعاد الأزمات الحكومية بمنع البرلمان من التهور ضد الحكومة وهذا ما يسمى بـ "العقنة البرلمانية"⁽⁴⁹⁾.

2- وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة التي لا تترتب عليها المسؤولية السياسية للحكومة بصفة مباشرة أمام البرلمان:

(أ) السؤال:

نصت المادة 152 من الدستور على أنه: "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا، خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما بالنسبة للأسئلة الشفوية، يجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثون (30) يوما. يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بالتداول، جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة. إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة، شفويا أو كتابيا، يبرر إجراء مناقشة، تجرى المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. تنشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان."

إن حق طرح الأسئلة المخول لأعضاء البرلمان، الهدف منه هو إطلاعهم على أمور يجهلون في قطاعات معينة، أو لفت نظر الحكومة إلى مسائل وقضايا ذات مصلحة عامة، وقد جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 بالجديد، حينما ألزم أعضاء الحكومة المعنيين بالأسئلة سواء أكانت كتابية أم شفوية بالجواب خلال أجل لا يتعدى ثلاثون (30) يوما، والملاحظ أن الأسئلة هي أكثر الوسائل الرقابية ممارسة من قبل البرلمانين، لكن وبالنظر إلى أن أقصى أثر يترتب على السؤال هو المناقشة فقط وفقا للإجراءات المحددة لها في النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة (حسب الحالة) والتي تقتضي جملة من الشروط والقيود لإقرارها من قبل غرفتي البرلمان، وبالنظر إلى أنه عادة ما يحضر إلى قاعة الجلسات إلا البرلماني والوزير المعنيان بالسؤال فقط حتى تبدو تلك القاعة شبه فارغة، وبالنظر إلى عدم وجود ما يسمى باللانحة سواء أكانت مؤيدة أو متحفظة أو ساحبة للثقة كما هو مقرر في عديد الأنظمة الدستورية في العالم، فذلك من شأنه أن يجعل منها وسيلة منعدمة الفعالية، إذ مالفائدة من مناقشة بدون لانحة على النحو المبين أعلاه، مما يتعين مراعاة ذلك في أي تعديل دستوري لاحق، لإضفاء فعالية أكبر لهذه الوسيلة الرقابية.

(ب) الإستجواب:

تنص المادة 151 من دستور 2016 على أنه: "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة. ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما."

يلاحظ في الفقه والقانون الدستوري المقارن بأن الإستجواب هو من أخطر الوسائل الرقابية على الحكومة من قبل البرلمان، والغرض منه هو الاستيضاح والتحري المشوب بالإتهام والنقد، كما أنه إجراء يمكن البرلمانين من مطالبة الحكومة توضيح وشرح أسباب تصرفها في قضية من قضايا الساعة، والغاية والهدف من التصرف الذي أقدمت عليه الحكومة في تلك القضية.⁽⁵⁰⁾

" أما من حيث نطاق ومدى الرقابة البرلمانية التي يمكن اعمالها عند استخدام أداة الاستجواب البرلماني فإن الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية تخضع للرقابة البرلمانية بغض النظر عن كونها عملا سياسيا أو إداريا طالما تمت ممارسته في إطار السياسة العامة للحكومة... وبالتالي يتضح من الطرح السابق بأن الاستجواب هو

في حقيقته مناقشة لموضوع يحمل صفة الاتهام لمن وجه له، ومن الممكن أن تثار مسؤولية الوزير أو الحكومة في نهاية هذه المناقشة، وقد يستخدمها من يملك حق توجيه طلب الاستجواب بهدف إثارة المسؤولية السياسية وهو البعد الحقيقي للاستجواب، وقد تستهدف المناقشة التي تحمل طبيعة الاتهام حث الحكومة على تطوير أدائها وتحسينه".⁽⁵¹⁾

لكن في النظام الدستوري الجزائري فإن الاستجواب شأنه شأن السؤال لا يترتب عليه أي طرح لمسؤولية الحكومة بصفة مباشرة، بخلاف ما هو متعارف عليه في كثير من الدول البرلمانية التي رتبت في أنظمتها الدستورية آثارا عليه مثل لائحة سحب الثقة من الحكومة أو إيداع ملتمس رقابة ينصب على مسؤوليتها ويدفعها إلى الاستقالة، الشيء الذي يفرض حتما ضرورة استدراك هذا الفراغ القانوني وهذا بإعادة النظر في ذلك،⁽⁵²⁾ مع رفع القيود الواردة أصلا عليه في القانون العضوي الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة وكذا في أحكام النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.

ج) لجان التحقيق:

تناول المؤسس الدستوري الجزائري في الباب الثالث للدستور المعنون بـ "الرقابة ومراقبة الانتخابات والمؤسسات الاستشارية" وسيلة إنشاء لجان التحقيق بنصه في المادة 180 منه على أنه: "يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة. لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي".

لا شك أن لجان التحقيق البرلمانية تكتسي أهمية بالغة، ذلك أنها تسمح للبرلمان بالوصول إلى الحقيقة بنفسه إذا لم يقتنع بالمعلومات المقدمة من قبل الحكومة عقب الأسئلة والاستجوابات. كما أنها تسمح أيضا لأعضائه بالتعرف عن قرب على مدى انتظام سير المرافق العامة والوقوف على درجة الاختلال أو الانحراف الذي يشوب تسييرها، حتى هذا ببعض الفقه إلى القول بأن تلك اللجان لا تحتاج إلى نص لقرارها على اعتبار أنها تستمد وجودها من الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان.⁽⁵³⁾

لكن إذا ما أريد لهذه الوسيلة الرقابية أن تكون ذات فعالية وقوية لتمتين مكانة السلطة التشريعية في اصطلاحها بمهامها الرقابية، فلا بد من رفع تلك القيود الواردة عليها في النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بها،⁽⁵⁴⁾ هذا من جهة، ومن جهة ثانية، يتعين أيضا إعادة النظر في مصطلح "المصلحة العامة" الوارد بالنص الدستوري، باعتبارها كلمة مطاطية "وعليه نفضل عبارة الصالح العام المشترك للشعب لما لها من دقة، حيث تفضي إلى تأمين الإجراء الرقابي للبرلمان بواسطة هذه الوسيلة الدستورية ومن ثم يصبح بوسع أية من الغرفتين النهوض بالرقابة عن طريق لجان التحقيق"،⁽⁵⁵⁾ لأنه إذا بقي الوضع على حاله فإن لجنة التحقيق لا تطرح مسؤولية أي شخص أو جهاز ما، ولا يستطيع المجلس اتخاذ أي إجراء بناء على نتائج التحقيق المتوصل إليها أو على تلك المناقشة التي يتم إجراؤها في جلسة مغلقة.⁽⁵⁶⁾

د) استماع اللجان إلى أعضاء الحكومة:

تم النص على إمكانية استماع لجان البرلمان إلى أعضاء الحكومة بموجب المادة 151/فقرة أخيرة من الدستور. "وترتبيا على ذلك، تباشر اللجنة الدائمة الرقابة على نشاط وزاري معين، ويكون ذلك أثناء مناقشة وإثراء أي مبادرة تشريعية، بمعنى يقوم أعضاء اللجنة بتوجيه أسئلة شفوية للوزير المختص يراد من خلالها الاستفسار حول بعض المسائل التي لها

ارتباط بالمشروع أو اقتراح القانون محل الدراسة، وبالتالي، يتولى الوزير المشرف على القطاع الإجابة على ذلك، والغاية من الاستماع للوزير المختص هي معرفة ما يجري داخل القطاع الوزاري، وعليه، تدون الأسئلة والأجوبة في محضر يوزع على النواب، ومن ثم، تكون اللجنة الدائمة قد مارست رقابة على عمل وزاري معين".⁽⁵⁷⁾

هـ) مناقشة السياسة الخارجية:

نصت المادة 148 من تعديل الدستور لسنة 2016 على أنه: "يمكن البرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين.

يمكن أن تتوج هذه المناقشة، عند الاقتضاء، بإصدار البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية".

يلاحظ عند استقراء نص المادة 148 من الدستور بأن رقابة البرلمان هنا تمارس على رئيس الجمهورية بناء على طلبه أو من تلقاء نفسه وذلك في ممارسته لمهامه الدستورية ذات الصلة بالسياسة الخارجية للأمة وتوجيهها،⁽⁵⁸⁾ مع العلم أن لكل غرفة من البرلمان لجنة دائمة مكلفة بالشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية في الخارج، وهي مختصة أيضاً بالاتفاقيات الدولية والمعاهدات والتعاون الدولي وقضايا المهاجرين، كما أن رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة 84 من الدستور يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، وأنه من مشتملات أداء يمينه الدستورية أنه "يسعى بكامل قواه في سبيل تحقيق المثل العليا للعدالة والحرية والسلام في العالم،⁽⁵⁹⁾ ويضطلع بإبرام المعاهدات الدولية ويصادق عليها،⁽⁶⁰⁾ كما يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة والتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة (المادة 149 من الدستور).

هذا وتجدر الإشارة إلى أن "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون".⁽⁶¹⁾ أما عن اللائحة التي يمكن - عند الاقتضاء - أن يصدرها البرلمان المجتمع بغرفتيه معاً والتي يتم تبليغها إلى رئيس الجمهورية، فلم يتم الإشارة في النص الدستوري على إلزاميتها من عدمها ولا إلى النتائج المترتبة عنها، لكن "يمكن القول بأنها غير ملزمة لرئيس الجمهورية لأنه هو الذي بادر بطلب البرلمان لمناقشة السياسة الخارجية للاستشارة بآراء أعضائه في المسائل التي يرى أنها مركبة أو التي يقدر أنه من الممكن للجهاز التنفيذي أنه أساء التقدير لسياسات الخارجية في مسائل معينة"⁽⁶²⁾. ونعتقد بأنه ولا ضفاء قيمة أكبر لهذه الوسيلة الرقابية، أن تعمم مسألة موافقة كل غرفة بالبرلمان على المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية إلى كل المعاهدات، دون أن تكون تلك الموافقة الصريحة مقتصرة فقط على المواضيع المحددة بنص المادة 149 من الدستور.

و) - التصويت على مشروع قانون المالية و مراقبة استعمال الإعتمادات المالية للسنة:

باستقرار نص المادة 140 والمادة 141 من التعديل الدستوري المتضمنين على التوالي الميادين والمجالات التي يشرع فيها البرلمان، لا نجد أي ذكر لسن قانون المالية وإنما الذي ذكر التصويت على ميزانية الدولة،⁽⁶³⁾ والتي ورد ذكرها أيضاً بالمادة 138/ف 09 من الدستور بالقول: "...يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة

أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر..."، كما ولم يمنح المؤسس الدستوري الجزائري للبرلمان حق التدخل في المجال المالي إلا بنص دستوري فيه قيود صريحة، إذ نصت المادة 139 من الدستور على أنه " لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها،"، ومما لا شك فيه أن ذلك التقييد من شأنه أن يعرقل بشكل فعلي وأساسي جميع المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها البرلمانين لأن أغلب مشاريع ومقترحات القوانين تفقد بشكل أو بآخر إلى الزيادة في النفقات العمومية على نحو يحمل إلى القول بأنه لا يخلو أي قانون من إمكانية إحداث هذه الزيادة،⁽⁶⁴⁾ وبالرجوع إلى النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، نجد فقط إدراج ميزانيتها التي يصادقان عليهما (كل حدة) ضمن مشروع قانون المالية الذي يبادر به الوزير الأول، وكذلك التشريع بالقانون العضوي المتعلق بقوانين المالية وهو الإطار القانوني لأي قانون مالية (ميزانية الدولة السنوية).⁽⁶⁵⁾

وبالرغم من محدودية الدور التشريعي للنواب وأعضاء مجلس الأمة في المجال المالي، إلا أنه يمكن القول، أن صلاحية البرلمان في إقرار القوانين المالية (ومن بينها قانون موازنة الدولة)، تعتبر بمثابة رقابة برلمانية على موازنة الدولة التي تعدها الحكومة، وعلى كل ضريبة أو امتياز أو قرض أو إنفاق من المال العام، مع الأخذ بعين الاعتبار أهمية دور السلطة التنفيذية في إصدار القوانين التي يقرها البرلمان، وفقا لأحكام الدساتير".⁽⁶⁶⁾

كما تجدر الإشارة إلى وجود تدخل آخر للبرلمان في مجال الرقابة على استعمال الاعتمادات المالية من قبل الحكومة، إذ نصت المادة 179 من الدستور على أنه: "تقدم الحكومة، لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان".

خاتمة:

إن الحكم على مكانة السلطة التشريعية في أي نظام سياسي لأي دولة، لا يذ من الرجوع إلى النظام الدستوري بها، للتعرف بداية على صلاحياتها واختصاصاتها من جهة، ومن جهة ثانية معرفة علاقتها بباقي السلطات العامة في الدولة لاسيما مع السلطة التنفيذية، وعلى مدى قدرتها على استعمال تلك الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة لها خصوصا في مجال التشريع (المبادرة باقتراحات القوانين) أو في مجال الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

ولقد اطلعنا من خلال مقالنا هذا على مكانة السلطة التشريعية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، إذ شهدنا بأنه وبالمقارنة مع الدساتير الجزائرية السابقة، بدءا بدستور 1963 ومرورا بدساتير 1976 و 1989 ووصولاً إلى دستور 1996، نجد بأن مكانة السلطة التشريعية في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 قد حافظت على مكتسباتها السابقة، وأيضا تحسنت على بعض من الصلاحيات والاختصاصات التشريعية والرقابية التي جعلتها تمشي قدما نحو تجسيد روح مبدأ الفصل بين السلطات الذي جاء خصيصا من منطلق "السلطة تحد السلطة" حتى يتم تفادي أي انحراف في السلطة أو تجاوز لها.

هذا وقد خلصنا إلى جملة من النتائج التي يمكن إيجازها كما يلي:

- ممارسة السلطة التشريعية ببرلمان مكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ومنح التعديل الدستوري لسنة 2016 هذا الأخير صلاحيات واختصاصات أوسع من تلك التي كانت مقررة له بموجب دستور 1996 جعل من

الغرفة الثانية للبرلمان (مجلس الأمة) ضمنا لتوسيع مجال وجود الممارسة الديمقراطية سواء في مجال التشريع (المبادرة باقتراحات القوانين) أو في مجال الرقابة على أعمال الحكومة، فلم تعد الغرفة الثانية العليا تلعب فقط دور المكبح لكل ما يأتي إليها من قوانين مصوت عليها من قبل الغرفة الأولى السفلى (المجلس الشعبي الوطني).

- إن انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الإقتراع العام السري وحتى الثلثين (2/3) المنتخبين لعضوية مجلس الأمة من قبل نظرائهم بالجماعات المحلية، لم يشترط له نظام الانتخابات مستوى تعليمي أو ثقافي محدد، بخلاف الثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية لشغل عضوية مجلس الأمة الذي يشترط أن يكون من الكفاءات.

- النظام الإنتخابي الجزائري للمجلس الشعبي الوطني مبني على الإقتراع النسبي على القائمة.

- يتمتع كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالاستقلالية الإدارية والمالية.

- رئيس المجلس الشعبي الوطني لم يعد الرجل الثالث في الدولة بعدما حل محله رئيس المجلس الدستوري وبقي رئيس مجلس الأمة الرجل الثاني في الدولة بعد رئيس الجمهورية، ومعيار ذلك هو تولي رئاسة الدولة أصالة أو بالنيابة (حسب الحالات والشروط والمقتضيات الدستورية).

- إن سير عمل البرلمان بغرفتيه تحدده أحكام الدستور وأحكام القانون العضوي رقم 12-16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وكذا أحكام النظام الداخلي لكل منهما، وإذا كان مجلس الأمة قد عدل نظامه الداخلي وطابقه مع التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016، فإن المجلس الشعبي الوطني لم يقم بذلك بعد.

- نادرا ما يمارس النواب وأعضاء مجلس الأمة صلاحياتهم في المبادرة باقتراحات القوانين فاسحين المجال لأن تأتي المبادرة بمشاريع القوانين من قبل الحكومة.

- منح حق المبادرة بمشاريع القوانين للوزير الأول.

- وجود جملة من القيود على ممارسة نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة لصلاحياتهم واختصاصاتهم في مجال التعديلات الواردة على مشاريع واقتراحات القوانين، وكذلك المشاركة في تعديل الدستور، وأيضا ميدان وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة سواء تلك التي تترتب عليها المسؤولية السياسية للحكومة بصفة مباشرة أم غير مباشرة أمام البرلمان.

و ترتيبا لما سبق ، يمكننا رفع الاقتراحات و التوصيلت التالية .

- ضرورة النص على حد أدنى من المستوى التعليمي والثقافي للمترشحين لانتخابات عضوية المجلس الشعبي الوطني وكذا مجلس الأمة.

- لا بد من إقرار التوازي والتساوي و التكامل بين غرفتي البرلمان في ممارسة مظاهر وسلطات السيادة التشريعية وسيادة الرقابة السياسية البرلمانية.

- إعادة النظر في النظام الانتخابي المبني على الإقتراع النسبي على القائمة بجعل الإقتراع على الأشخاص بدلا من القائمة طبقا لمبدأ العدل والإنصاف.

- يتعين على المجلس الشعبي الوطني الإسراع في تعديل نظامه الداخلي ومطابقته مع التعديل الدستوري لسنة 2016 على غرار ما قام به مجلس الأمة، حفاظا على حسن سير عمله من جهة وعلى علاقته بمجلس الأمة من جهة ثانية ، و علاقته بالحكومة من جهة ثالثة .

- يتعين على النواب وأعضاء مجلس الأمة الاضطلاع بصلاحياتهم في المبادرة باقتراحات القوانين وهو أصل وعلو وجودهم، وهو ما يتطابق مع تسمية السلطة " بالتشريعية " .

- يتعين توسيع مجالات المبادرة باقتراحات القوانين الممنوحة لأعضاء مجلس الأمة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، وعدم اقتصرها على المجالات الثلاثة المحددة بنص المادة من الدستور وهي: التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي .
- من الأحسن إعادة صياغة النص الدستوري المتعلق باسناد حق المبادرة بمشاريع القوانين للحكومة أو لمجلس الوزراء من منطلق أن المسؤولية السياسية أمام البرلمان هي للحكومة أو للسلطة التنفيذية وليس للوزير الأول الذي ما هو إلا منسق للعمل الحكومي.
- يتعين رفع كل القيود أو على الأقل تخفيف حدتها الواقعة على ممارسة أعضاء البرلمان بغرفتيه لصلاحياتهم و اختصاصاتهم في ميدان التشريع والرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: الكتب

- سعيد بوشعير: النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، عين امليلة ، الجزائر، 1990.
- سعيد بوشعير: النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة - الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- حنان ربحان مبارك ماجد المضحكي: الاستجواب البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية - دراسة مقارنة - المكتب الجامعي الحديث، البحرين، 2014.
- محمد هاملي : هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري - دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري و الفرنسي - دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، مصر ، 1999 .
- عبد الله بوقفة : أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة - دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2002 .
- عبد الله بوقفة : الدستور الجزائري ، نشأته - أحكامه - محدداته ، دار ربحانة للنشر و التوزيع ، الطبعة الأولى ، 2002 ، الجزائر .
- سيدي محمد ولد سيد اب : الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي ، دار النشر المغربية ، الدار البيضاء ، المغرب ، 1997 .
- سعدي محمد الخطيب : العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية - دراسة مقارنة - منشورات الحلبي الحقوقية - الطبعة الأولى ، 2008 ، بيروت ، لبنان .
- Maurice Duverger, "Finances publiques". P . U. F, PARIS, 1978 , P 140 - 141

ثانياً: الرسائل الجامعية:

- الأمين شريط: خصائص التطور الدستوري في الجزائر - أطروحة دكتوراه دولة - مارس 1991، جامعة قسنطينة، الجزائر.

ثالثاً: المقالات والمدخلات:

- زهور ونيسي: عرض حول الدور الفكري والسياسي لمجلس الأمة، مداخلة ألقيت بندوة بمجلس الأمة حول المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، نوفمبر 1998، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر، 1999.
- العربي شحط عبد القادر و عدة جلول محمد: دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة، مداخلة ألقيت في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في

- التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني، مطبعة دار هومة، الجزائر.
- عمار عوابدي : دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون، مداخلة أقيمت في ندوة بمجلس الأمة، نوفمبر 1998 بعنوان: المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الرويبة، الجزائر، 1999.
- بن مالك بشير: علاقات مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2002.
- طالب الطاهر: دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الثاني، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2002.
- بولحية إبراهيم: علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، أكتوبر 2000، الجزائر.
- موسى بوهان: الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، العدد الثاني، الجزائر، 2003.

رابعاً: النصوص التشريعية:

(1) الدساتير:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016.

(2) القوانين:

- القانون العضوي رقم 16-10 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016 يتعلق بنظام الانتخابات.
- القانون العضوي رقم 12-03 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012، يحدد كليات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.
- القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر، عدد 50، سنة 2016.

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الهوامش:

- (1)- طالع:الأستاذان العربي شحط عبد القادر وعدة جلول محمد:دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة،مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني حول:نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة،وزارة العلاقات مع البرلمان،الجزء الثاني،مطبعة دار هومة، ص 13.
- (2)- أنظر : المادة 27 من دستور 1963 و المادة 126 من دستور 1976 و المادة 92 من دستور 1989 .
- (3) - راجع الأستاذان العربي شحط عبد القادر وعدة جلول محمد، المرجع السابق، ص 15.
- (4)- طالع:زهور ونيسي:عرض حول الدور الفكري والسياسي لمجلس الأمة،مداخلة أقيمت بندوة بمجلس الأمة حول:المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة،نوفمبر 1998،المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر، 1999،ص 14 و ص 17.
- (5)- الأستاذان:العربي شحط عبد القادر وعدة جلول محمد،المرجع السابق، ص 16 و ص 17.
- (6)- نصت المادة 98 من دستور 1996 على أنه:"يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين ، وهما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة . و له السيادة في اعداد القانون و التصويت عليه " .
- (7)- الأستاذان العربي شحط عبد القادر وعدة جلول محمد،المرجع السابق، ص 17.
- (8)- إطلع على الدكتور عمار عوابدي:دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون،مداخلة أقيمت في ندوة بمجلس الأمة شهر نوفمبر 1998 تحت عنوان:المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة،المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار،الروبية،الجزائر،1999، ص27.
- (9)- أنظر المادة 118 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
- (10)- نصت المادة 15/ف 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه:"المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته،ويراقب عمل السلطات العمومية..."
- (11)- أنظر المادة 119/ف 01 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
- (12)- أنظر:المادة 84 من القانون العضوي رقم 16-10 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016 يتعلق بنظام الإنتخابات.
- (13)- تنص المادة 89 من القانون العضوي لنظام الإنتخابات رقم 16-10 على أنه:"يتم توزيع المقاعد على المترشحين وفقا للترتيب الوارد في كل قائمة، مع مراعاة أحكام القانون العضوي رقم 12-03 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012..."
- (14)- تنص المادة 89 من القانون العضوي رقم 12-03 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012،يحدد كليات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة على أنه:"يجب ألا يقل عدد النساء في كل قائمة ترشيحات حرة أو مقدمة من حزب أو عدة أحزاب سياسية عن النسب المحددة أدناه،بحسب عدد المقاعد المتنافس عليها:
- *انتخابات المجلس الشعبي الوطني:
- 20% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أربعة (4) مقاعد.
- 30% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق خمسة (5) مقاعد.

- 35% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق أربعة عشر (14) مقعد.
- 40% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق إثنين وثلاثون (32) مقعد.
- 50% بالنسبة لمقاعد الجالية الوطنية في الخارج.
- (15)- نصت المادة 31 مكرر من القانون رقم 08-19 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2008 على أنه: "تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة يحدد قانون عضوي كليات تطبيق هذه المادة"
- (16)- تنص المادة 03 من القانون العضوي رقم 16-10 على أنه: "يعد ناخبا كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثماني عشرة (18) سنة كاملة يوم الإقتراع وكان متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به".
- (17)- أنظر: المادة 118 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
- (18)- أنظر: المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
- (19)- أنظر: المادة 120 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
- (20)- أنظر: المادة 121 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
- (21)- أنظر: المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
- (22)- أنظر: المادة 123 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
- (23)- أنظر المادة 02 من القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر، عدد 50، سنة 2016.
- (24)- أنظر المادة 03/ف1 من القانون العضوي رقم 16-12.
- (25)- أنظر المادة 13/ف2 من القانون العضوي رقم 16-12.
- (26)- أنظر المادة 13 من القانون العضوي رقم 16-12.
- (27)- راجع، الدكتور سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 1990، ص 332.
- (28)- بشأن صلاحيات كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، أنظر أحكام التعديل الدستوري لسنة 2016، وكذا أحكام النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.
- (29)- بشأن صلاحيات الهيئات الاستشارية والتنسيقية وسير عملها، وكذلك سير الجلسات، إرجع إلى أحكام كلا من النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة -كل على حدة-.
- (30)- أنظر المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .
- (31)- تنص المادة 137/ف1 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي على مكتب مجلس الأمة".
- (32)- بالإضافة إلى الميادين التي يخصصها الدستور للبرلمان للتشريع فيها، عددت المادة 140 من تعديل الدستور لسنة 2016 تسعة وعشرون (29) مجالا يمكن التشريع فيها بموجب قوانين عادية، كما عدت المادة 141 منه ستة (06) مجالات يتم التشريع فيها بموجب قوانين عضوية.
- (33)- أنظر: المادة 93/ف أخيرة من تعديل الدستور لسنة 2016.
- (34)- أنظر مثلا المادة: 138/ف3، ف06، ف07، ف08، ف10 من دستور 2016.

- (35)- حول الإجراءات والقيود القانونية الواردة على حق المبادرة باقتراحات القوانين، إرجع إلى أحكام القانون العضوي 16-02 وكذلك إلى كل من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والنظام الداخلي لمجلس الأمة، بالإضافة إلى القيد الوارد بنص المادة 139 من الدستور بقولها، "لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها."
- (36)- طالع، سعيد بوشعير: النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996- السلطة التشريعية و المراقبة - الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 131 و ص 132.
- (37) - إرجع بشأن تلك القيود إلى أحكام القانون العضوي رقم 16-02 و كذا إلى أحكام النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان .
- (38)- تنص المادة 115 من دستور 2016 على أنه: "واجب البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية، أن يبقى وفيما لثقة الشعب، ويظل يتحسس تطلعاته".
- (39)- بشأن إجراءات اللجوء إلى اللجنة.
- (40)- لتفصيل أكثر حول التجربة البرلمانية في الخلاف بين الغرفتين، راجع الأستاذ طالب الطاهر: دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الثاني، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2002؛ ص 73 وما بعدها.
- (41)- أنظر : المادة 209 من دستور 2016.
- (42)- تنص المادة 97 من الدستور على أنه: "ينفذ الوزير الأول وينسق مخطط العمل الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني."
- (43)- تنص المادة 95 من دستور 2016 على أنه: "يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة. يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أولا حسب الكيفيات نفسها".
- (44)- راجع: الدكتور الأمين شريط: خصائص التطور الدستوري في الجزائر - أطروحة دكتوراه دولة - مارس 1991، جامعة قسنطينة، الجزائر، ص 491.
- (45)- راجع: الأستاذ بولحية إبراهيم: علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، أكتوبر 2000، الجزائر، ص 63.
- (46)- تنص المادة 96 من دستور 2016 على أنه: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا. تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر".
- (47)- إرجع حول ذلك إلى الأستاذ بن مالك بشير: علاقات مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة - الجزء الأول، سنة 2002، الجزائر، ص 109.
- (48)- أنظر الأحكام ذات الصلة بإيداع ملتمس الرقابة الواردة بالدستور لاسيما المواد 153 و 154 و 155 منه، وكذلك الأحكام الواردة بالقانون العضوي رقم 16-02، وكذا بالنظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.
- (49)- إرجع بشأن ذلك إلى : الدكتور الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 498.
- (50)- إرجع إلى: الأستاذ بولحية إبراهيم، المرجع السابق، ص 64.
- (51)- راجع الدكتورة حنان ريجان مبارك ماجد المضحكي الاستجواب البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية - دراسة مقارنة- المكتب الجامعي الحديث، البحرين، 2014، ص 38 و ص 39.

- (52)- طالع: الأستاذ موسى بودهان: الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، العدد الثاني، الجزائر، 2003، ص 40.
- (53)- طالع الدكتور محمد هاملي : هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري- دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي- دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 154 و ص 155.
- (54)- إرجع بشأن القيود والشروط ذات الصلة بإنشاء لجان التحقيق إلى أحكام القانون العضوي رقم 16-12 وأحكام النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.
- (55)- إطلع على عبد الله بوقفة: أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري - راسة مقارنة- دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 553.
- (56)- إرجع بشأن ذلك إلى الدكتور الأمين شريط: خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 509.
- (57)- راجع: الدكتور عبد الله بوقفة: الدستور الجزائري ، نشأته - أحكامه - محدداته، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2002، الجزائر، ص 132 و ص 133.
- (58)- أنظر : المادة 91 من دستور 2016.
- (59)- أنظر : المادة 91 من دستور 2016.
- (60)- أنظر : المادة 149 من دستور 2016.
- (61)- أنظر المادة 150 من دستور 2016.
- (62)- راجع الأستاذ مزود أحسن: علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، أكتوبر 2000، الجزائر، ص 47.
- (63)- أنظر المادة 140/140 نقطة 11 من الدستور.
- (64)- راجع كلا من: سيدي محمد ولد سيد أب: الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، المغرب، 1997، ص 426
- Maurice Duverger, "Finances publiques". P. U. F, PARIS, 1978, P 140 - 141 .
- (65)- أنظر: المادة 141 من الدستور.
- (66)- راجع . الدكتورة سعدى محمد الخطيب: العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية -دراسة مقارنة- منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2008، بيروت، لبنان، ص 98 و ص 99.