

جامعة الجبالي بونعامة خميس مليانة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق

السلطة التشريعية
محاضرات عبر الخط نشرت لطلبة السنة الثانية ماستر
- تخصص القانون الإداري-

من إعداد الدكتور: رقيق ياسين
أستاذ محاضر "ب"

السداسي الأول
السنة الجامعية 2021-2022

مقدمة:

هذه المطبوعة هي عبارة عن محاضرات تتعلق بمقياس السلطة التشريعية نشرت على الخط لطلبة السنة الثانية ماستر في السداسي الأول من السنة الجامعية 2022/2021، و هي تجمع ثلاث محاضرات تتعلق بالسلطة التشريعية، حيث تطرقنا في المحاضرة الأولى إلى مفهوم السلطة التشريعية و خصائصها و اختصاصاتها في الأنظمة الدستورية الثلاثة (النظام الرئاسي، شبه الرئاسي، و البرلماني)، و تطرقنا في المحاضرة الثانية إلى تطور السلطة التشريعية في الجزائر قبل سنة 1996، من حيث تشكيلتها و اختصاصاتها التشريعية و الرقابية في كل الدساتير السابقة لدستور 1996، و نغني بالذكر دستور 1963، 1976، و 1989، و أخيرا في المحاضرة الثالثة تطرقنا إلى السلطة التشريعية في دستور 1996 و ما لحقه من تعديلات و أخيرا في دستور 2020 الذي جعلناه مرتكزا لهذه المحاضرات باعتباره آخر دستور للجزائر و هو المعمول به حاليا.

لقد استبعدنا في هذه المحاضرات المراحل الانتقالية الاستثنائية التي عاشتها الجزائر، لا سيما تلك التي أطرتها مثلا أرضية الوفاق الوطني لسنة 1994 حيث كانت غابت السلطة التشريعية المنتخبة و حلت محلها هيئات تلعب الدور التشريعي مؤقتا ريثما يتم استعادة المؤسسات المنتخبة من جديد، كما أننا استبعدنا الدور التشريعي لرئيس الجمهورية لا سيما في الدستور الأخير، حيث ركزنا على البرلمان رغم أن لرئيس الجمهورية دور مهم في التشريع سواء من حيث التدخل في إجراءات التشريع التي يقوم بها البرلمان، أو حتى الدور التشريعي المستقل برئيس الجمهورية و الذي خوله إياه الدستور من خلال منحه لصلاحيات التشريع بأوامر أو من خلال التنظيم المستقل. و سبب استبعادنا لهذه النقاط هو التزامنا بتحديد حجم المطبوعة، و بالتالي كان لا بد من استبعادها و كان لا بد من عدم التوسع كثيرا في تحليل الدور التشريعي و الرقابي للبرلمان و كيف تطور منذ الاستقلال إلى يومنا هذا.

المحاضرة الأولى:

مقدمة عامة حول السلطات التشريعية

أولاً: تحديد مفهوم السلطة التشريعية

السلطة التشريعية هي سلطة وضع القوانين، وبالتالي فإن هذا المصطلح يدل على إحدى وظائف الدولة، وبالمفهوم العضوي يمكن القول بأن هذا المصطلح يدل على المؤسسات التي تمارس الوظيفة التشريعية، وعادة ما تستعمل هذه العبارة للدلالة على البرلمان، بمعنى إطلاق مصطلح السلطة التشريعية يدل على البرلمان، وهذه الدلالة الضيقة تستدل مثلاً من خلال ما تنص عليه الدساتير مثل الدستور الجزائري لسنة 2020 الذي ينص في مادته 114 فقرة 01 على أنه: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة"، وما يزيد تأكيد هذا الربط الذي يظهر للوهلة الأولى حصري بين البرلمان والسلطة التشريعية، الفقرة الثانية من نفس المادة التي تنص على أنه: "كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

وبالتالي فإن البرلمان الجزائري وفقاً للدستور كما رأينا، له السيادة في إعداد القانون وفي التصويت عليه، وبالتالي فإن يفترض كلمة "السيادة" المذكورة في الفقرة الثانية من المادة 114 المذكورة أعلاه، تمنح للبرلمان بغرفتيه مطلق الحرية في سن القانون من مرحلة الإعداد إلى غاية مرحلة الموافقة عليه بتصويت أعضاء البرلمان، وذلك من غير تدخل أي سلطة أو مؤسسة أخرى من مؤسسات الدولة في البرلمان خلال ممارسته للمهام للدور التشريعي باعتباره صاحب السيادة في هذا المجال، وهو الأمر الذي لا يكون عادة مطروحا بهذه البساطة في التجارب البرلمانية المقارنة، وحتى في التجربة الجزائرية بحيث تكون هذه السيادة (الحرية) البرلمانية في سن القانون محل دراسة، إذ يطرح عادة التساؤل: هل يقوم البرلمان بصفته سلطة تشريعية بالقيام بسن القانون بصفة سيادية وبدون تدخل أو عرقلة من طرف أي سلطة أخرى (السلطة التنفيذية عادة) بما ينتهك مبدأ الفصل بين السلطات؟.

وتتمة لتحديد مفهوم السلطة التشريعية، يجب القول بأنه لا يمكن حصرها في البرلمان فقط، لأننا نجد غالباً بأن السلطة التنفيذية في الدساتير، خاصة الدول التي تتبنى الفصل المرن بين السلطات، هي الأخرى تقوم بالدور التشريعي، فنجد مثلاً أن الدستور الجزائري خول رئيس الجمهورية بأن يكون له دور في المجال التشريعي، فنصت المادة 142 من الدستور الجزائري لسنة 2020 في فقرتها الأولى على أنه: "الرئيس

الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة.."، كما منح نفس الدستور لرئيس الجمهورية سلطة التشريع في المادة 141 فقرة 01 بواسطة ما سمتها هذه المادة بالسلطة التنظيمية، فنصت بأنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، وبالتالي فهذه المادة تتحدث عن دور تشريعي لرئيس الجمهورية كما سنراه لاحقاً.

خلاصة القول: لا يمكن أن نفهم بأن السلطة التشريعية هي البرلمان الذي يقوم بسن القوانين، بل إن السلطة التشريعية هي سلطة مركبة من كل المؤسسات التي منح لها الدستور سلطة سن القوانين، ويمكن القول بأن السلطة التشريعية في الدول التي تتبنى مبدأ الفصل المرن بين السلطات، أين يكون التعاون والتكامل بين البرلمان والسلطة التنفيذية، فإن السلطة التشريعية تتمثل في كل من البرلمان ورئيس الجمهورية الذي يخوله الدستور سلطة التشريع (كما هو الحال في الجزائر)، أما في الدول التي تتبنى الفصل الجامد بين السلطات كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، فإن السلطة التشريعية تتمثل في البرلمان فقط، حيث لا يتدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي، ولا يمارس التشريع، حتى وإن منحه الدستور بعض المكنات يحاول من خلالها التأثير على التشريع.

ثانياً: السلطة التشريعية في الأنظمة المقارنة (البرلماني، الرئاسي، شبه الرئاسي)

كما هو معلوم فإن الأنظمة السياسية في العالم تنقسم إلى أنظمة تتبنى مبدأ الفصل بين السلطات، وأخرى لا تتبنى هذا المبدأ، وما يهمنا في هذا الصدد هو تلك التي تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات والتي تنقسم هي بدورها إلى النظام البرلماني، النظام الرئاسي، والنظام شبه الرئاسي، وسنتطرق فيما يلي إلى السلطة التشريعية في كل نظام من الأنظمة الثلاثة¹.

أ) السلطة التشريعية في النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني الذي تعتبر بريطانيا هي مهده الأول، على وجود برلمان منتخب من طرف الشعب، ويكون هذا البرلمان مكون من غرفتين، كما يقوم على ثنائية الجهاز التنفيذي، بحيث أن القاعدة العامة السائدة في هذا النظام هي أن رئيس السلطة التنفيذية في الدولة سواء كان رئيس الجمهورية أو الملم (في حال الملكيات) لا يكون مسئولاً سياسياً أمام البرلمان، بينما يكون رئيس الحكومة ووزاراته مسئولاً أمام

¹ أنظر: أحمد بطاطاش، محاضرات في مادة السلطات الدستورية السلطتان التنفيذية و التشريعية، جامعة بجاية، 2018-2017

البرلمان، بمعنى يمكن مساءلته سياسيا طرفه مساءلة قد تصل إلى إسقاط الحكومة، كما نجد في نظام البرلمان تعاوننا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على سن القانون، ونجد أيضا التوازن بينهما، وهو التوازن الذي يظهر في إمكانية التأثير على بعضهما البعض بحيث يمكن للبرلمان أن يسقط الحكومة كما يمكن للسلطة التنفيذية أن تحل الغرفة السفلى للبرلمان.

ويمكن تلخيص اختصاصات البرلمان في ظل النظام البرلماني فيما يلي:

1- الاختصاص التشريعي:

الوظيفة التشريعية هي الوظيفة الأساسية التي يقوم بها البرلمان في النظام البرلماني، بحيث أنه يقوم باقتراح القوانين ومناقشتها ثم الموافقة عليها، ولكن تشاركه السلطة التنفيذية في هذه العملية، إذ يمكن لهذه الأخيرة أن تقترح مشاريع قوانين، ولكن على أن يكون التصويت في النهاية من طرف البرلمان فقط، وبعد الموافقة البرلمانية يتم إصدار القانون من طرف السلطة التنفيذية التي تنشره فيما بعد، بمعنى أن العملية التشريعية برمتها تتعاون فيها كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية.

2- الاختصاص المالي:

تاريخيا يعتبر الاختصاص المالي للبرلمان هو سبب ظهورها في الدولة (خاصة بريطانيا)، حيث أن سبب ظهور البرلمانات هو الموافقة على الضرائب والقروض العمومية التي تقوم الدولة بفرضها، فتكونت البرلمانات بداية للموافقة على الضرائب التي تحتاجها السلطة التنفيذية، وأصبحت البرلمانات تراقب فيما بعد كل الشؤون المالية للدولة، على اعتبار أن مالية الدولة تقوم بالأساس على الضريبة التي يدفعها المواطن، ثم شيئا فشيئا توسع اختصاصها إلى التشريع في المجالات الأخرى غير المجالات المالية.

ومن أهم المسائل المالية التي تدخل في اختصاص البرلمان نجد الموافقة على ميزانية الدولة (الإيرادات والنفقات) بعد مناقشتها مع الحكومة، والموافقة على الاعتمادات الإضافية، فكل ما تقوم به الحكومة من إنفاق عام يجب أن يكون محل إذن من طرف البرلمان كما تنص الدساتير عادة على ذلك، وتراقب البرلمانات الإنفاق العمومي للحكومة من خلال أيضا الحساب الذي تقدمه الحكومة للبرلمان والذي قد يكون سنويا أو يكون كل ثلاث سنوات، والذي يتأكد البرلمان من خلاله من سلامة التصرفات المالية للحكومة.

3- الرقابة على الحكومة:

يمارس البرلمان في النظام البرلماني الرقابة على الحكومة ورئيسها، ولا تشمل هذه الرقابة رئيس الدولة سواء كان رئيس الجمهورية في الجمهوريات أو الملك في الملكيات، والسبب في ذلك يعود إلى أن رأس السلطة التنفيذية في هذا النظام (رئيس الجمهورية أو الملك) لا يكون مسئولاً سياسياً، حيث لا يتمتع بالصلاحيات الكبيرة في تسيير شؤون الدولة داخلياً وخارجياً، بل تكون هذه الصلاحيات الواسعة ممنوحة من طرف الدستور لرئيس الحكومة، وهذا ما يبرر إمكانية مراقبته ومساءلته من طرف البرلمان، ورئيس الدولة في النظام البرلماني يتمتع فقط ببيع الصلاحيات على الصعيد الخارجي، بل حتى في بعض الدول التي تتبنى النظام البرلماني نجد أنه حتى في المجال الخارجي لا يلعب دوراً بارزاً بل يعود قيادة السياسة الخارجية للدولة لرئيس الحكومة، ويبقى رئيس الدولة يتمتع بالدور التمثيلي للدولة ولوحدتها، وبعض الصلاحيات الرمزية، وهو ما يفسر العبارة الشهيرة التي تطلق مثلاً على الملك في مثل هذا النظام أنه "يملك ولا يحكم".

ويقوم البرلمان بمراقبة عمل الحكومة من خلال عدة آليات يحددها الدستور وتضبطها القوانين ذات العلاقة بالعمل البرلماني والناظمة للعلاقة بين البرلمان والحكومة، ونذكر من هذه الطرق الأسئلة البرلمانية التي يوجهها البرلمانيون للوزراء قصد الاستيضاح حول المسائل أو قص لفت انتباه الحكومة لبعض المشاكل، وقد تكون هذه الأسئلة شفوية أو كتابية، ونجد أيضاً من هذه الوسائل الاستجواب والذي يكون أخطر بالمقارنة مع الأسئلة البرلمانية، وهو موجه في الأساس إلى الوزير الأول (أو رئيس الحكومة)، وتكمن خطورة هذه الآلية على الحكومة في أنه قد يتطور إلى سحب الثقة من الحكومة إن لم يقدم رئيس الوزير الأول التبريرات والإجابات الكافية والمقتنة للبرلمانيين، ونجد أيضاً من وسائل الرقابة التي يستخدمها البرلمانيون إجراء التحقيق البرلماني، حيث يشكل البرلمانيون لجان تحقيق برلمانية لتقصي الحائق ميدانياً حول مسألة من المسائل التي تثير اهتمامهم، وبعد القيام بإجراء التحقيق البرلماني تعرض نتيجته على البرلمان لاتخاذ ما يجب من القرارات كاستجواب الوزير الأول مثلاً، أما أخطر أدوات الرقابة التي قد يستخدمها البرلمانيون ضد الحكومة، نجد تلك التي تحرك المسؤولية السياسية للحكومة وبالتالي تؤدي إلى سقوطها وتشكيل حكومة جديدة، وقد تحرك المسؤولية في حق وزير من الوزراء (أي مسؤولية فردية)، كما قد تكون جماعية تشمل الحكومة ككل وتؤدي إلى سقوطها، وقد تحرك المسؤولية الجماعية للحكومة في مواعيد معينة كعرض الوزير الأول لبرنامج حكومته على الوزراء فيتم رفضه فتسقط الحكومة ويعاد تشكيلها، كما قد تثار في غير مواعيد محددة من خلال تحريك النواب لسحب الثقة من الحكومة.

ولكن تجدر الإشارة إلى أن الدساتير عادة تنص على شروط مشددة فيما يخص هذه الآليات البرلمانية الرقابية التي تحرك المسؤولية السياسية للحكومة، نظرا للأثر الذي قد تنتج عنه والمتمثل في إسقاط الحكومة.

ب) السلطة التشريعية في النظام الرئاسي

النظام الرئاسي هو النظام الذي تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية نموذج الأول، بل هناك من يقول بأن هذا النظام لا يمكن أن يطبق بصرامته إلا في هذه الدولة، وهذا النظام يكرس الفصل الجامد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث يباشر البرلمان المكون من غرفتين وظيفته التشريعية بصفة مستقلة عن الحكومة التي لا تستطيع التدخل في التشريع، بل كل ما تستطيعه في هذا المجال هو محاولة التأثير عليه لاسيما عن طريق الفيتو الرئاسي.

ورئيس جمهورية منتخب مباشرة من طرف الشعب، وبالتالي لا يمكن تصور تطبيق هذا النظام إلا في الجمهوريات، أي لا يتماشى مع الملكيات، وبما أن رئيس الجمهورية ينتخب من طرف الشعب (في انتخابات غير مباشرة في حالة الولايات المتحدة الأمريكية)، فهو على قدم المساواة مع البرلمان الذي ينتخب هو الآخر من طرف الشعب، ورئيس الجمهورية يرأس السلطة التنفيذية بنفسه، وبالتالي لا حديث عن ازدواجية هذه الأخيرة كما هو الحال في النظام البرلماني أو شبه الرئاسي كما سنرى، ونتيجة لذلك فإن رئيس الجمهورية هو الذي يختار وزراءه (كتاب الدولة) الذين يعتبرون مسئولين أمامه حصريا وليس أمام البرلمان.

ويقوم النظام الرئاسي على ركيزتين أساسيتين:

1- الركيزة الأولى: احتكار الوظيفة التشريعية من طرف البرلمان

بالنظر لما سبق ذكره فيما يخص رئيس الجمهورية، فإن هذا الأخير لا يملك القدرة على التدخل في هذا المجال التشريعي، لأن مجال التشريع محتكر من طرف البرلمان، فلا يملك رئيس الدولة أي حق في هذا المجال التشريعي سواءا مثلا باقتراح مشاريع القوانين، أو دعوة البرلمان للانعقاد أو حل البرلمان أو غيرها، باستثناء الحق الذي منح له من طرف الدستور وهو الاعتراض على القوانين بواسطة الفيتو الرئاسي.

والبرلمان في النظام الرئاسي يتولى لوحده اقتراح القوانين ومناقشتها والتصويت عليها بمعنى أن إمكانية اقتراح مشاريع القوانين في النظام الرئاسي هي إمكانية غير واردة، كما أن البرلمان يعد ميزانية الدولة، ولا يمكن في ظل هذا النظام الجمع بين

عضوية البرلمان والحكومة، وليس للوزراء (كتاب الدولة) أن يحضروا لجلسات البرلمان.

2- الركيزة الثانية: الفصل التام بين السلطتين وغياب الدور الرقابي

للنظام الرئاسي فهي كما أسلفنا الفصل التام بين السلطات، أي تستقل السلطة التشريعية بالعملية التشريعية، حيث لا توجد رقابة من طرف البرلمان على رئيس الجمهورية ووزرائه، ورئيس الجمهورية غير مسئول سياسيا أمام البرلمان، ونفس الشيء بالنسبة للوزراء الذين لا يمكن مساءلتهم من طرف البرلمانين، لأنهم مسئولين فقط أمام من عينهم، أي أمام رئيس الجمهورية.

وهنا يجب التأكيد ونحن نتحدث عن النظام الرئاسي، بأن الفصل التام بين السلطتين لا يمكن أخذه على إطلاقه، فحتى وإن كان هناك استقلالية بين السلطتين، إلا أنه هناك تأثير ولو صغير بينهما، ويمكن أن نلمحه مثلا من الجانب التشريعي في الفيتو الرئاسي الذي ذكرناه أعلاه، والذي يمكن أن يشهره رئيس الجمهورية في وجه البرلمان، بالإضافة إلى إلقاء رئيس الجمهورية خطابا أمام البرلمانين حول السياسات التي سينتجها، وبالتالي سيحاول من خلال هذا الخطاب التأثير على السياسة التشريعية للبرلمان، أما من ناحية البرلمان فنجد مثلا أن من صلاحيات البرلمان أن يوافق على تعيين كبار القضاة وبعض المسئولين السامين في الدولة، ويصادق على المعاهدات التي تبرم مع الدول الأخرى.

ت) السلطة التشريعية في النظام شبه الرئاسي

عبارة "النظام شبه الرئاسي" هي من وضع الفقيه الفرنسي موريس دوفيرجيه، وهو النظام الذي قصد به وجود رئيس جمهورية منتخب من طرف الشعب في انتخابات عامة ومباشرة، وجود حكومة مسئولة أمام البرلمان.

ويمكن القول أن النظام شبه الرئاسي الذي تعتبر فرنسا هي أول تطبيق له، هو في الحقيقة صورة من صور النظام البرلماني، ولكن يختلف عنه في بعض المسائل والتي أهمها انتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب، وتكون السلطة التنفيذية مزدوجة بحيث يكون رئيس الحكومة هو الذي يقود جزءا مهما من سياسة الدولة (خاصة السياسة الداخلية) أما رئيس الجمهورية فهو الآخر يزود بمجموعة من الصلاحيات الهامة على الصعيد الداخلي والخارجي، ولئن كان النظام شبه الرئاسي يكرس المسؤولية السياسية لرئيس الحكومة أمام البرلمان بما قد يؤدي إلى إسقاط الحكومة، فإنه مؤخرا، وفي فرنسا مهد هذا النظام، تم تكريس المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 2008.

ولا يجب أن ننسى مسألة التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل هذا النظام، لأنه من الأنظمة التي تعتبر تطبيقاً للفصل المرن بين السلطات، فهناك تعاون وتكامل بين السلطتين في المجال التشريعي يظهر مثلاً في إمكانية اقتراح القوانين من طرف البرلمانين وكذا اقتراح مشاريع القوانين من طرف الحكومة، كما أن لرئيس الجمهورية دور في المجال التشريعي من خلال التشريع بأوامر ولكن في نطاق محدود وبعد اخذ الرخصة من طرف السلطة التشريعية (البرلمان) صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا المجال، وكما أن هناك إمكانية إسقاط الحكومة من طرف البرلمان بتحريك مسؤولياتها السياسية، فإن رئيس الجمهورية يعطي إمكانية حل إحدى غرفتي البرلمان (الغرفة السفلى) حتى يحدث نوع من التوازن.

وعن أهم ما يميز السلطة التشريعية في هذا النظام شبه الرئاسي:

1- التعاون بين السلطتين في المجال التشريعي

البرلمان في السلطة التشريعية يمارس التشريع من خلال اقتراح القوانين ومناقشتها والتصويت عليها، ثم يأتي دور السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية لإصدار القوانين الموافق عليها من طرف البرلمان، ويمكن للحكومة تقديم مشاريع قوانين في مختلف المجالات، ويمكن للوزراء حضور جلسات البرلمان المختلفة لتقديم ومناقشة المشاريع التي يقدمونها، وفضلاً عن ذلك فإن لرئيس الجمهورية دور في المجال التشريعي من خلال إصدار الأوامر كما ذكرنا، وفقاً لنظام قانوني يحدده الدستور، فنجد بعض الدساتير تعطيه هذا الاختصاص في إطار ضيق وبضوابط صارمة، كما نجد بعض الدول الأخرى تمنحه هذا الاختصاص بضوابط وقيود أقل.

2- الدور الرقابي للبرلمان على الحكومة

كما ذكرنا أعلاه فيما تعلق بالنظام البرلماني، فإن البرلمان يمارس الرقابة على الحكومة بنوعيتها، الرقابة التي لا تحرك المسؤولية السياسية للحكومة، وهي التي تمارس بواسطة الأسئلة البرلمانية ولجان التحقيق والاستجواب، وأيضاً الرقابة التي تحرك المسؤولية السياسية للحكومة والتي تمارس عن طريق آلية ملتمس الرقابة التي يتم حب الثقة بواسطتها من الحكومة، وآلية التصويت بالثقة أيضاً، وهما الآليتان اللتان يمكنهما الإفضاء إلى إسقاط الحكومة.

غير أنه هناك تأثير متبادل بين البرلمان والحكومة، بحيث تعطي الدساتير التي تكرر هذا النوع من النظام لرئيس الجمهورية إمكانية حل البرلمان.

وعلى كل سوف نتطرق لهذه الآليات بشيء من التفصيل في معرض حديثنا عن النصوص النازمة للشأن البرلماني في الجزائر، سواء فيما يتعلق بالجانب التشريعي أو الجانب الرقابي، وعن التجربة البرلمانية في الجزائر، لاسيما وأنه كما أعلن مؤخرًا بمناسبة المراجعة الدستورية الأخيرة للدستور التي تمت عبر استفتاء الفاتح نوفمبر 2020، تم تكييف النظام السياسي الجزائري بأنه نظام شبه رئاسي.

المحاضرة الثانية

تطور السلطة التشريعية في الجزائر قبل 1996

قبل سنة 1996، عرفت الجزائر ثلاثة دساتير شكلية، بداية من دستور سنة 1963، ثم دستور 1976، وأخيرا دستور 1989، ومع وجود الاختلافات الكثيرة بين هذه الدساتير من حيث الإيديولوجية المتبناة ومن حيث طريقة تنظيم السلطة وعلاقتها بالحريات، إلا أنه يوجد بعض نقاط التشابه بينها لاسيما في مجال السلطة التشريعية وتنظيمها ودورها، فمثلا وفيما يخص نقاط التشابه تبني المؤسس في كل هذه الدساتير نظام الغرفة الواحدة، وكذا إشراك السلطة التنفيذية في العمل التشريعي وهي السمة التي لم تغادر التجربة الدستورية منذ البداية لغاية اليوم، وذلك يعني تبني نظام الفصل المرن بين السلطات.

ومن جهة أخرى نلاحظ أن هذه الفترة الممتدة من استقلال الجزائر إلى ما قبل صدور دستور 1996، عرفت الجزائر مراحل تميزت بخصوصية معينة، حيث تمت ممارسة السلطة التشريعية بعيدا عن الدساتير، أي تم تنظيمها إما في ظل غياب دستور مكتوب كما هو الحال في المرحلة التي سبقت وضع دستور 1963، أو تمت ممارستها في ظل نظام خاص بعيد عن الدساتير المذكورة لأسباب خاصة.

وسوف نخصص المبحث الأول للسلطة التشريعية في ظل دساتير 1963، 1976، و1989، أما المبحث الثاني فلن نتطرق إليه، وهو المبحث المتعلق بممارسة السلطة التشريعية خلال مراحل معينة خارج تلك الدساتير الشكلية.

المبحث الأول: السلطة التشريعية في ظل الدساتير الشكلية

سنتطرق في هذا المبحث لتنظيم السلطة التشريعية وممارستها في ظل دستور 1963 والذي هو أول دستور للجزائر وضع من طرف المجلس الوطني التأسيسي²، ثم نتطرق إلى السلطة التشريعية في ظل دستور 1976، ثم دستور 1989.

المطلب الأول: انتخاب المجلس الوطني و مهامه

² أنظر: أحمد بطاطاش، المرجع السابق، ص 49

تطرق دستور 1963 للسلطة التشريعية في الفصل المعنون ب ممارسة السيادة- المجلس الوطني من المادة 27 إلى المادة 38، حيث يمارس السلطة التشريعية برلمان مكون من غرفة واحدة يسمى "المجلس الوطني"، ويتولى هذا المجلس الوطني مهمة سن القانون مراقبة النشاط الحكومي.

الفرع الأول: انتخاب المجلس الوطني

نص دستور 1963 في مادته 27 على أن نواب المجلس الوطني يتم انتخابهم مباشرة من طرف الشعب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، ومدة العهدة التشريعية هي خمس سنوات.

ويتم ترشح الممثلين (النواب) المكونين للمجلس الوطني من طرف حزب جبهة التحرير الوطني والذي هو الحزب الوحيد والحاكم في البلاد كما نصت على ذلك المادة 23 من هذا الدستور، وجدير بالذكر هنا أن الحزب الحاكم هو أعلى مؤسسات الدولة وفقا لهذا الدستور، بحيث له أن يراقب عمل المجلس التشريعي (المجلس الوطني) والحكومة، وهذا ما نصت عليه المادة 24 من الدستور بقولها: "جبهة التحرير الوطني تحدد سياسة الأمة، وتوحي بعمل الدولة وتراقب عمل الوطني والحكومة".

وقد منح الدستور للقانون تحديد طريقة انتخاب نواب المجلس الوطني وتحديد عددهم والشروط الواجب توفرها لانتخابهم وما يتعلق بحالات التنافي وذلك في المادة 29 من الدستور، كما منح للنواب الحصانة البرلمانية خلال مدة نيابتهم، وحدد طريقة إسقاط النائب التي تلعب فيها الهيئة العليا للحزب دورا أساسيا، حيث نصت المادة 30 من الدستور على "لا يمكن للمجلس الوطني الإعلان عن إسقاط النائب إلا بأغلبية ثلثي أعضائه وباقتراح من الهيئة العليا لجبهة التحرير الوطني"، وهذا ما يؤكد الدور المهيمن للحزب على المجلس الوطني وأعضائه.

وقد منح الدستور للمجلس الوطني للمجلس الحق في وضع نظامه الداخلي وفقا للمادة 35 منه، كما اعتبر رئيس المجلس الوطني بمثابة الشخصية الثانية للدولة بعد رئيس الجمهورية وهذا ما نصت عليه المادة 34 من الدستور.

الفرع الثاني: المهام التشريعية للمجلس الوطني

تتمثل المهمة التشريعية للمجلس الوطني في إمكانية اقتراح القوانين ما نصت المادة 36 الفقرة 01 من الدستور "لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القانون.."، حيث تودع اقتراحات النواب على مكتب المجلس الوطني الذي يحيلها على اللجان البرلمانية المختصة لدراستها كما نصت الفقرة الثانية من نفس المادة.

ويتولى المجلس الوطني باعتباره يعبر عن الإرادة الشعبية، التصويت على القوانين كما نصت على ذلك المادة 28 من الدستور "يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية، ويتولى التصويت على القوانين، ويراقب عمل الحكومة".

والجدير بالذكر في الدور التشريعي للمجلس الوطني في هذا الدستور، هو أنه لم يتم تحديد نطاق التشريع للمجلس الوطني، وهذه النقطة تميز بها دستور 1963 دون سواه من الدساتير الجزائرية، وهذا ما جعل المجلس الوطني صاحب الولاية العامة الوحيدة في هذا المجال، فحتى رئيس الجمهورية لا يمكنه التشريع عن طريق التنظيم المستقل كما هو الحال بالنسبة للدساتير اللاحقة، بل له فقط السلطة التنظيمية التنفيذية فقط.

والقوانين التي يصوت عليها المجلس الوطني تخضع لرقابة المجلس الدستوري المنصوص عليه في المواد 63 و64 من هذا الدستور، حيث يفصل المجلس الدستوري في دستورية هذه القوانين بعد أن يطلب منه ذلك من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني.

الفرع الثالث: المهام الرقابية للمجلس الوطني

منح دستور 1963 للمجلس الوطني مهمة الرقابة على أعمال الحكومة، وذلك ما نصت عليه المادة 28 منه "يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية، ويتولى التصويت على القوانين، ويراقب النشاط الحكومي"، وكذا المادة 38 منه: "يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة، الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان، السؤال الكتابي، السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها"، ومن خلال هذه المادة نلاحظ أن الآليات التي حددها الدستور للمجلس الوطني لممارسة الرقابة على الحكومة تتمثل في ثلاث آليات وهي المذكورة في المادة، ويتولى النظام الداخلي الذي يضعه المجلس الوطني تفصيل تطبيق هذه الآليات داخل أجهزة البرلمان، كما نلاحظ أنه لم يرتب الدستور أي آثار لهذا الآليات الرقابية مما يجعلها آليات غير مثيرة لمسؤولية الحكومة وبالتالي لا يمكنها إسقاطها.

وقد نص دستور 1963 على إمكانية تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من طرف المجلس الوطني، وذلك في المادتين 55 و56 منه، حيث نصت المادة 55 على: "يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة، يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس"، وفصلت المادة 56 منه إجراءات هذا التصويت على لائحة سحب الثقة، حيث سيؤدي التصويت عليها بنعم إلى استقالة رئيس الجمهورية وأيضا الحل التلقائي للمجلس "التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني يوجب استقالة رئيس الجمهورية والحل

التلقائي للمجلس ولا يجوز الالتجاء إلى هذا التصويت العلني إلا بعد مضي أجل خمسة أيام كاملة على إيداع اللائحة"، وتجدر الإشارة أن تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية لم يظهر لاحقا في الدساتير الجزائرية، فدستور 1963 هو الوحيد الذي نص عليه صراحة في المادتين المذكورتين أعلاه.

الفرع الرابع: الدور التشريعي للسلطة التنفيذية

نقصد بالسلطة التنفيذية هنا رئيس الجمهورية خاصة، فذا الأخير له دور في الحياة التشريعية منحه إياه دستور 1963، وبالنسبة للدور التشريعي لرئيس الجمهورية وفقا لهذا الدستور يمكن أن نجمله في ثلاثة نقاط أساسية:

أولاً: المبادرة باقتراح مشاريع القوانين

وهذا ما نصت عليه المادة 36 الفقرة 01 من الدستور "لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القوانين"، على أن تقدم مشاريع القوانين أمام مكتب المجلس الوطني الذي يحيلها للجان المختصة كما نصت الثانية للمادة المذكورة، وقد منح الدستور للسلطة التنفيذية إمكانية الدفاع عن مشاريعها (مشاريع القوانين) داخل قبة المجلس الوطني من خلال حضور أعضاء الحكومة جلسات المجلس الوطني والمشاركة في مناقشة اللجان وفقا لما نصت على ذلك المادة 37 من دستور 1963 "لأعضاء الحكومة حق حضور جلسات المجلس الوطني والمشاركة في مناقشة اللجان".

ثانياً: رئيس الجمهورية يصدر القانون ويطلب المداولة الثانية

يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القوانين التي يوافق عليها المجلس الوطني ونشرها، وذلك وفقا لنص المادة 49 الفقرة 01 من الدستور: "يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها"، ولكن الدستور قيد هذا الإجراء بمهلة عشرة أيام الموالية لإحالتها عليه من طرف المجلس الوطني مع إمكانية تخفيض هذه المدة إن رأى المجلس بأن الأمر مستعجل، وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 49: "يصدر القوانين خلال الأيام العشرة الموالية لإحالتها عليه من طرف المجلس الوطني، ويوقع مرسومات التطبيق، ويمكن التخفيض من أجل العشرة عندما يطلب المجلس الوطني الاستعجال"، ونلاحظ بأن دستور 1963 رتب جزءا على عدم إصدار رئيس الجمهورية القوانين في الأجل المحدد ويتمثل هذا الجزء في إصدار القانون من طرف رئيس المجلس الوطني، وهو ما نصت عليه المادة 51 من الدستور: "إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الوطني تولى إصدارها"، ولعل إدراج هذا الجزء

يبقى الأفضلية للمجلس الوطني في المجال التشريعي، فلا يستطيع رئيس الجمهورية أن يوقف القانون بعدم إصداره.

منح الدستور لرئيس الجمهورية إمكانية طلب من المجلس الوطني أن يتداول مرة ثانية حول القانون الذي صوت عليه هذا الأخير، حيث نصت المادة 50 منه على: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين، للتداول بشأنها مرة ثانية، ولا يمكن رفض طلبه"، وبالتالي فقد قيد الدستور لرئيس الجمهورية بضرورة احترام الأجل المنصوص عليه في الإصدار وهو عشرة أيام، كما قيده بضرورة تسبيب طلبه المداولة الثانية من خلال الرسالة التي يوجهها للبرلمان في هذا الشأن.

ثالثاً: رئيس الجمهورية يشرع بأوامر تشريعية على سبيل الاستثناء

منح دستور 1963 لرئيس الجمهورية إمكانية التشريع وفقاً للمادة 58 منه، وهذه الإمكانية هي على سبيل الاستثناء، فالقاعدة هي أن المجلس الوطني هو الذي يمارس السلطة التشريعية بدون تحديد المجال له كما سنرى ذلك في الدساتير اللاحقة له، فنصت المادة 58 منه على: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء أو تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر"، وهنا نلاحظ التقيد الذي وضعه الدستور لرئيس الجمهورية في مجال التشريع، وهو التقيد الذي يتضح من خلال طلب التفويض من المجلس الوطني لممارسة هذه المهنة، التفويض محدد المدة كما أن الأوامر التشريعية تتخذ في نطاق المجلس أو تعرض على المصادقة على مجلس الوزراء في أجل ثلاثة أشهر، وجدير بالذكر بأن هذه الأوامر التشريعية يمكن أن تخضع لرقابة الدستورية من طرف المجلس الدستوري كما نصت على ذلك المادة 64 من الدستور.

المطلب الثاني: السلطة التشريعية في ظل دستور 1976

نظم دستور 1976 السلطة التشريعية في الفصل الثالث من الباب الثاني منه، حيث سماها الوظيفة التشريعية على غرار السلطات الأخرى التي اعتبرها هي الأخرى وظائف، وقد تطرق لها من المادة 126 إلى المادة 163، وهنا نلاحظ أنها جاءت بعد الوظيفة السياسية التي يتولاها الحزب، وبعد الوظيفة التنفيذية التي يتولاها رئيس الجمهورية، وبقيت السلطة (الوظيفة) التشريعية تمارس من طرف مجلس واحد وهو "المجلس الشعبي الوطني" كما نصت المادة 126 من دستور 1976، دون إغفال طبعاً الدور التشريعي لرئيس الجمهورية كما سنرى

الفرع الأول: انتخاب المجلس وتنظيمه

يتم انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني في اقتراع عام مباشر وسري، وذلك بعد أن يتم ترشيحهم من طرف الحزب وفقا للمادة 128 من الدستور، ومدة الفترة التشريعية وفقا للمادة 129 هي خمس سنوات، وبما أن الأمر يتعلق بدستور برنامج يعمل على تكريس النهج الاشتراكي، فإن مهمة المجلس الشعبي الوطني حددها له هذا الدستور في الدفاع عن الثورة الاشتراكية وتعزيزها، وهو ما نصت عليه المادة 127 منه، وقد عهد الدستور للقانون أن يحدد طرق انتخاب النواب وعددهم وشروط قابليتهم للانتخاب وحالات التنافي مع العضوية في المجلس، كما أن الدستور اعترف للنواب بالحصانة البرلمانية في المواد 137، 138، و139، حيث لا يمكن متابعة النائب قضائيا بسبب ما أبداه من مواقف وتصريحات أو تصويت أثناء مهمته البرلمانية، كما لا يجوز متابعته جزائيا إلا بعد أخذ الإذن من المجلس الذي يقرر رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه.

ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية (أي لمدة خمس سنوات)، وفقا للمادة 142، كما يحدد المبادئ العامة المتعلقة بتنظيمه وتسييره وميزانيته والتعويضات المقدمة للنواب.

يجتمع المجلس في دورتين عاديتين كل سنة، مدة كل دورة ثلاثة أشهر على الأكثر وفقا للمادة 146 من الدستور، ويمكن أن يجتمع استثنائيا بناء مبادرة من رئيس الجمهورية أو ثلثي أعضائه (المادة 147)، كما أن المجلس يشكل لجانه الدائمة التي يحددها في نظامه الداخلي كما نصت على ذلك المادة 145 من الدستور.

الفرع الثاني: المهام التشريعية للمجلس الشعبي الوطني

كما سبقت الإشارة إليه، فإن المهمة الأساسية للمجلس الشعبي الوطني هي الدفاع عن الاشتراكية وتعزيزها، وطبعا فإن الأداة التي يستخدمها لأداء هذه المهمة هي التشريع بالنظر إلى طبيعته كهيئة تشريعية، ويستلهم من الميثاق الوطني المبادئ الاشتراكية التي يدافع عنها ويطبقها.

وما يمكن قوله على العموم حول الدور التشريعي للمجلس:

أولاً: المبادرة باقتراح القوانين

أول ما يقوم به المجلس في المجال التشريعي وفقا للدستور، هو المبادرة باقتراحات القوانين، وهذا ما نصت عليه المادة 148 الفقرة 01 بقولها: "المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية، كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني"، ونلاحظ في هذه المادة تسبيق رئيس الجمهورية على النواب في تقديم المبادرات، ويتم اقتراح القوانين من طرف عشرين نائبا إلى مكتب المجلس (148/فقرة 02 و 03)، وقد ظهر التقييد المالي في هذا الدستور في المادة 149 منه، حيث أن اقتراحات القوانين التي يقدمها النواب لا يجب أن تكون سببا في تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كانت مرفوعة بتدابير تستهدف رفع مداخل الدولة.

ثانيا: تقييد مجال التشريع للمجلس الشعبي الوطني

لم يسلك المؤسس الدستور في دستور 1976 نفس المسلك الذي سلكه مع دستور 1963، حيث أننا نجد المادة 151 من دستور 1976 حددت المجالات التي يمكن للمجلس الشعبي الوطني التشريع فيها وهي 26 مجالا في هذه المادة، بالإضافة إلى مجالات أخرى في مواد أخرى منه.

ثالثا: موافقة المجلس الشعبي الوطني على المعاهدات

فقد نصت المادة 158 من دستور 1976 على أن مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدل محتوى القانون، بعد الموافقة الصريحة عليها من المجلس الشعبي الوطني.

رابعا: الدور التشريعي لرئيس الجمهورية

ويمكن أن نجمل هذا الدور فيما يلي:

أ. لرئيس الجمهورية الحق في المبادرة باقتراح مشاريع القوانين وفقا لما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 148 من دستور 1976 "المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية، كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني"، مع العلم أنه بعد تعديل 1988 أصبح رئيس الحكومة هو الذي يتمتع بهذا الحق وفقا لما نصت عليه المادة 144 من هذا التعديل.

ب. التشريع خارج مجال القانون الذي حدده الدستور للمجلس الشعبي الوطني، حيث يمكن لرئيس الجمهورية التشريع خارج هذا المجال وهو ما يسمى فقها بالتنظيم المستقل، وقد ورد في المادة 152/فقرة 02 "كل المسائل، ما عدا تلك التي يختص بها القانون، هي من المجال التنظيمي".

ت. إصدار القوانين التي يصوت عليها البرلمان (المادة 154)، وله أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني مداولة ثانية (المادة 155)، ولكن نلاحظ أن التقييدات التي لاحظناها في دستور 1963 فيما يخص الإصدار والمداولة الثانية هي غير موجودة في دستور 1976، بمعنى أن الدستور صمت في حال لم يلتزم رئيس الجمهورية بالأجل المحدد للإصدار والذي هو ثلاثون يوما، كما أنه يملك طلب المداولة الثانية دون أن يبرر هذا الطلب.

ث. لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، وهو ما نصت عليه المادة 153 من دستور 1976، وتعرض الأوامر التي يصدرها أمام أول دورة للمجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها، وهنا نلاحظ التطور الذي حدث في هذا الدستور في مجال التشريع بأوامر بالمقارنة مع الدستور السابق (1963)، حيث أعطيت في دستور 1976 سلطة أوسع لرئيس الجمهورية في هذا المجال.

وما يمكن أن نستنتجه من خلال الدور التشريعي لرئيس الجمهورية من خلال ما عرضناه، يمكن أن نقول بأنه دور أكثر تقدما بالمقارنة مع دستور 1963، حيث يستطيع رئيس الجمهورية في ظل هذا الدستور (1976) التأثير في المجال التشريعي من خلال التنظيم المستقل، وأيضا عن طريق التشريع بأوامر، كما يمكنه أن يؤثر على الدور التشريعي الذي يقوم به المجلس الشعبي الوطني.

الفرع الثالث: المهام الرقابية للمجلس الشعبي الوطني

لا يمارس المجلس الشعبي الوطني أي مهام رقابية على رئيس الجمهورية، وهذا يدل على خلاف ما رأيناه في دستور 1963 الذي مكن البرلمان من تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية وبالتالي عزله.

أما بالنسبة للعمل الرقابي الذي يقوم به المجلس الشعبي الوطني على الحكومة، فقد منح الدستور في مادته 161 لأعضاء المجلس إمكانية استجواب الحكومة حول قضايا الساعة، كما يمكن لأعضاء اللجان في المجلس أن يستمعوا لأعضاء الحكومة.

وفيما يخص الأسئلة البرلمانية، فقد منح الدستور للبرلمانيين إمكانية طرح الأسئلة الكتابية فقط على أعضاء الحكومة، ويجيب هذا الأخير في ظرف خمسة عشر يوما، ويتم نشر الأسئلة والأجوبة في محاضر مناقشات المجلس وفقا لما نصت عليه المادة 162 من دستور 1976، ولا ترتب هذه الرقابة البرلمانية التي تمارس عن طريق الاستجواب أو الأسئلة أي مسؤولية في جانب الحكومة، وبالتالي لا يمكن أن تؤدي إلى إسقاطها، في

حين أننا نلاحظ أن الدستور منح لرئيس الجمهورية في المادة 163 إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني في اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب والحكومة أو إجراء انتخابات مسبقة.

ولكن التعديل الدستوري لسنة 1988، فرض على رئيس الحكومة عرض برنامجه على المجلس الشعبي الوطني للمناقشة والتصويت، وفي حال لم يوافق عليه البرلمان يلزم رئيس الحكومة أن يقدم استقالته لرئيس الجمهورية، هو ما نصت عليه المادة 114 من تعديل 1988، كما أن لرئيس الحكومة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة بمناسبة عرض البيان السنوي عن السياسة العامة.

المطلب الثالث: السلطة التشريعية في ظل دستور 1989

نظم دستور 1989 السلطة التشريعية في الفصل الثاني من الباب الثاني المعنون بـ "تنظيم السلطات"، وذلك من المادة 92 إلى المادة 128، وأول ما يلاحظ في هذا المجال هو الدستور سماها بالسلطات، فلم تعد "وظائف" كما كان عليه الحال في دستور 1976، كما أنه أبقى على تنظيم السلطة التشريعية في مجلس مكون من غرفة واحدة يسمى "المجلس الشعبي الوطني".

الفرع الأول: انتخاب المجلس وتنظيمه

ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني في الاقتراع العام المباشر والسري وفقا لما نصت عليه المادة 95 من الدستور، وذلك لمدة خمس سنوات غير قابلة للتديد إلا في حال وجود ظروف خطيرة جدا لا تسمح بتنظيم انتخابات عادية (المادة 96)، وقد أوكل الدستور للقانون تحديد طيفية انتخاب النواب وعددهم وشروط قابليتهم للانتخاب وحالات التنافي مع العضوية في المجلس الشعبي الوطني (المادة 97)، وينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني لكامل الفترة التشريعية كما نصت عليه المادة 108 من هذا الدستور، وأبقى دستور 1989 على نظام الدورتين للمجلس، فهو ينعقد في دورتين عاديتين خلال السنة مدة كل دورة ثلاثة أشهر على الأقل (المادة 112/فقرة 01)، مع إمكانية الانعقاد في دورات استثنائية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو من ثلثي النواب كما نصت نفس المادة في فقرتها الثانية.

فيما يخص تنظيم المجلس الشعبي الوطني، فالمجلس يكون لجانه الذي يحددها في النظام الداخلي الذي يضعه، وهو ما نصت عليه المادة 111 من الدستور.

ونلاحظ في هذا الدستور إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية وفقا لما نصت عليه المادة 120: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة، وتجرى هذه الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

الفرع الثاني: الدور التشريعي للمجلس الشعبي الوطني

نصت المادة 92 من دستور 1989 على أنه: "يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، وبالتالي فإن هذا المجلس هو صاحب السيادة في إعداد القانون وفي التصويت عليه، ولكن من جهة أخرى نلاحظ من خلال دراسة أحكام هذا الدستور والقوانين النازمة للسلطة التشريعية بصفة عامة، بأن رئيس الجمهورية يلعب هو الآخر دور مهم في المجال التشريعي، بحيث يمكنه أن يعرقل الدور التشريعي للمجلس الشعبي الوطني كما كان عليه الحال في دستور 1976.

ويمكن إجمال الدور التشريعي للمجلس الشعبي الوطني في:

أولاً: اقتراح القوانين، مناقشتها والتصويت عليها

ويمكن للنواب أن يقترحوا القوانين وفقا للمادة 113 من الدستور، بحيث تكون اقتراحات النواب قابلة للنقاش في البرلمان إذا اقترحها عشرون نائبا، ونلاحظ نفس القيد المالي الذي فرضه دستور 1976 على النواب في المادة 146، أعاده دستور 1989 من خلال المادة 114 بنصها على أنه: "لا يقبل 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".

ويمكن القول بأنه ورغم منح الدستور الإمكانية للنواب لاقتراح القوانين، إلا أنه من الناحية العملية نرى أن القانون لا تكون بدايته في الغالب إلا من طرف الحكومة التي تقدم مشاريع القوانين لمكتب المجلس الشعبي الوطني.

ثانياً: تحديد مجال القانون من طرف الدستور

لقد حدد الدستور في المادة 115 مجالات القانون، وهي 26 مجالا يمكن للبرلمان أن يشرع فيها، فضلا عن مجالات أخرى في مواد أخرى، وهذا على غرار دستور 1976

الذي عرف هذا التقييد للمجال التشريعي، وبالتالي لم يشذ عن هذه القاعدة إلا دستور 1963 الذي ترك مجال القانون مفتوحاً للمجلس التشريعي.

ثالثاً: البرلمان يوافق على المعاهدات قبل أن يصادق رئيس الجمهورية عليها

وهو ما نصت عليه المادة 122 من دستور 1989، حيث هناك مجموعة من المعاهدات لا يصادق عليها رئيس الجمهورية إلا بعد أن يوافق عليها البرلمان، وهي اتفاقية الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بحقوق الأشخاص والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بحقوق الأشخاص، والمعاهدات التي يترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة.

مع العلم أن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون وفقاً لما نصت عليه المادة 123 من هذا الدستور.

رابعاً: خضوع القوانين لرقابة المجلس الدستوري

ما يلاحظ في دستور 1989 هو عودة ظهور المجلس الدستوري في القانون الأساسي للبلاد، حيث كان دستور 1963 قد نص عليه كهيئة تنظر في دستورية القوانين، لتختفي هذه الهيئة في دستور 1976، ثم تظهر من جديد في دستور 1989 من خلال المادة 153 منه، والقوانين التي يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني ينظر في دستوريته المجلس الدستوري كما نصت على ذلك المادة 155 من الدستور، ويتصدى المجلس الدستوري لهذه المهمة في حال تم إخطاره من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني كما نصت على ذلك المادة 156 من الدستور.

خامساً: الدور التشريعي للسلطة التنفيذية

لرئيس الجمهورية دور في المجال التشريعي، ويمكن إجمال هذا الدور في:

أ. اقتراح مشاريع القوانين، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة 113/فقرة 01 من دستور 1989 "لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين".

ب. رئيس الجمهورية يصدر القوانين التي وافق عليها البرلمان وفقاً للمادة 117 من الدستور، ويمكنه أن يطلب المداولة الثانية وفقاً للمادة 118 منه، ولا يوجد اختلاف في هذا عما كان عليه الحال في دستور 1976.

ت. لرئيس الجمهورية أن يشرع خارج مجال القانون الذي حدده الدستور للبرلمان بمعنى آخر يملك رئيس الجمهورية سلطة التنظيم المستقل وفقا للمادة 116/فقرة 01 من دستور 1989.

ث. نلاحظ في دستور 1989 أن المؤسس تولى عن فكرة التشريع بالأوامر من طرف رئيس الجمهورية، فلا يمكن إذا لهذا الأخير أن يشرع بأوامر كما كان الحال عليه في دستور 1976 الذي منح له هذه المكنة، وفي دستور 1963 الذي منحها لرئيس الجمهورية ولكن بقيود تم التطرق لها.

الفرع الثالث: الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني

منح دستور 1989 للمجلس الشعبي الوطني عدة آليات لمراقبة السلطة التشريعية، وهذه الرقابة تتمحور حول الحكومة دون رئيس الجمهورية، ويمكن إجمال هذه الرقابة فيما يلي:

أولاً: المناقشة والتصويت على برنامج الحكومة

ويمكن أن تسقط الحكومة في حال رفض المجلس الشعبي الوطني، وذلك ما نصت عليه المادتين 76 و 77 من الدستور.

كما يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يسقط الحكومة في مناسبة ثانية وهي عرض الحكومة لبيان السياسة العامة وفقا للمادة 80 من الدستور، حيث يمكن للنواب اغتنام هذه المناسبة وتفعيل المواد 126، 127، و 128 من الدستور، أي التصويت على ملتمس الرقابة الذي ينصب على مسؤولية الحكومة، ويؤدي إلى استقالتها في حال التصويت عليه بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وتجدر الإشارة إلى أن هذه الإجراءات الرقابية التي تؤدي إلى إسقاط الحكومة من طرف البرلمان لم تحرك أبدا على امتداد التجربة الدستورية الجزائرية.

ثانياً: ممارسة الرقابة على الحكومة من طرف النواب

من خلال عدة آليات أخرى، وهي آليات لا تحرك المسؤولية السياسية للحكومة، ومنها آلية السؤال الشفوي أو الكتابي وفقا للمادة 125 منه، بالإضافة إلى استجواب الحكومة وفقا للمادة 124، ونلاحظ في هذا الدستور غياب آلية لجان التحقيق البرلمانية على غرار دستور 1976 ودستور 1963 اللذان لم تظهر فيهما هذه الآلية، ويكون الرد على السؤال الكتابي كتابيا في أجل أقصاه ثلاثون يوما (المادة 125/فقرة 02)، أما الأسئلة الشفوية فالإجابة عنها تكون في الجلسات، ويمكن أن يتطور الأمر بعد إجابة

عضو الحكومة على السؤال الشفوي إلى إجراء مناقشة عامة كما نصت الفقرة الرابعة من المادة 125.

المحاضرة الثالثة

السلطة التشريعية بعد 1996

مع صدور دستور 28 نوفمبر 1996، لأول مرة في الجزائر النظام البيكاميرالي³، أي نظام البرلمان بغرفتين، وذلك بالنص على إنشاء مجلس الأمة الذي هو الغرفة العليا للبرلمان تضاف للمجلس الشعبي الوطني، حيث نصت المادة 98 فقرة 02 منه على أنه: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة".

المبحث الأول: تنظيم السلطة التشريعية

نص دستور 2020 على السلطة التشريعية في الفصل الثالث من الباب الثالث، عنون هذا الفصل الثالث ب "البرلمان" وهو الفصل الذي يتضمن 49 مادة.

ونصت المادة 114 منه على أن البرلمان يتشكل من غرفتين كما سبق الذكر، الغرفة السفلى وهي المجلس الشعبي الوطني، والعليا وهي مجلس الأمة "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

ويتم انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر السري والعلني لعهد تشريعية مدتها خمس 05 سنوات، أما مجلس الأمة فينتخب ثلثاه (3/2) عن طريق الاقتراع العلني غير المباشر والسري، بمقعدين عن كل ولاية من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية (المادة 121 من دستور 2020)، والعهد التشريعية لمجلس الأمة هي ست (06) سنوات على أن تتجدد تشكيلته جزئيا (المادة 122).

³ BENNABOU-KIRANE Fatiha, Droit Parlementaire A Igérien, O.P.U. 2009, Alger

ويتمتع كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بتنظيم داخلي ينص عليه كل من الدستور والقانون العضوي المحدد لتشكيلتهما وللعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁴، بالإضافة للنظاميين الداخليين للغرفتين⁵.

المطلب الأول: تنظيم المجلس الشعبي الوطني

وقد حددت المادة 09 من القانون العضوي 12/16 الأجهزة وهي كل من الرئيس والمكتب واللجان الدائمة، بينما ذكرت المادة 10 الهيئات وتركت تحديدها للنظاميين الداخليين.

الفرع الأول: أجهزة المجلس الشعبي الوطني

وتتمثل في الرئيس، المكتب، واللجان الدائمة.

أولاً: المجلس الشعبي الوطني

أ. انتخابه

يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني لكامل العهدة التشريعية، أي لمدة خمس (05) سنوات وفقاً للمادة 134 فقرة 01 من الدستور، ويتم انتخابه في أول جلسة يعقدها البرلمان بعد انتخابه وهي الجلسة التي تنعقد في اليوم الخامس عشر (15) الذي يلي إعلان المحكمة الدستورية للنتائج، ويتم رئاسة هذه الجلسة من طرف أكبر النواب سناً وبمساعدة أصغر نائبين، وذلك بمقتضى المادة 133 من الدستور الحالي.

ويتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني داخل الجلسة المنعقدة في اقتراع سري في حال تعدد المترشحين، ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة، وإلا فيعيد الانتخاب في دور ثان بين المترشحين الحائزين على أكبر عدد من الأصوات والفوز هنا يكون للأغلبية النسبية وهذا ما نصت عليه المادة الثالثة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

ب. صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الوطني

نصت عليها المادة 09 من النظام الداخلي، وتتمثل على الخصوص في السهر على تطبيق النظام الداخلي وضمان احترامه، كما يمثل المجلس داخل الوطن وخارجه، وهو

⁴ - القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 25 غشت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (الجريدة الرسمية رقم 50 المؤرخة في 28 غشت 2016).

⁵ - النظام الداخلي لمجلس الأمة صادر في الجريدة الرسمية رقم 49 المؤرخة في 22 غشت 2017، والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني صادر في الجريدة الرسمية رقم 46 المؤرخة في 30 يوليو 2000. مع العلم أن القانون العضوي والنظامان الداخليان يخضعان لرقابة المطابقة من طرف المجلس الدستوري.

يضمن الأمن والنظام داخل مقر المجلس، ويقوم رئيس المجلس بترؤس جلسات المجلس وإدارة المناقشات والمداولات، كما يترأس مكتب المجلس واجتماعات هيئة الرؤساء واجتماعات هيئة التنسيق.

ورئيس المجلس الشعبي الوطني هو الأمر بالصرف، ومن صلاحياته ضبط وإعداد مشروع ميزانية المجلس وعرضه على المكتب كما يضبط تنظيم المصالح الإدارية والمالية للمجلس، ويقوم بتعيين الأمين العام للمجلس وتقليد المناصب في المصالح الإدارية للمجلس بعد استشارة مكتب المجلس، ويقوم بتوقيع توصيات التعاون البرلماني الدولي وصلاحيات أخرى ذكرتها المادة.

ومن بين أهم الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي الوطني إخطار المحكمة الدستورية عند الاقتضاء وفقا لما تنص عليه المادة 193 من الدستور.

ثانيا: مكتب المجلس الشعبي الوطني

أ. تشكيل المكتب

نصت المادة 11 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على تكوين مكتب هذا الأخير، حيث يتكون من رئيس المجلس وتسعة (09) نواب للرئيس، يتم انتخابهم لمدة سنة (01) واحدة قابلة للتجديد وفقا للمادة 12 من النظام الداخلي و13 من القانون العضوي، ويتم المصادقة على قائمة هؤلاء النواب للرئيس في جلسة علنية بعد أن تحضر بالتوافق بين المجموعات البرلمانية على أساس تمثيلها النسبي، وقد يصل الأمر في حالة عدم التوافق يلجأ إلى الاقتراع المتعدد الأسماء السري في دور واحد كما نصت المادة 13 فقرة 06.

ب. صلاحيات المكتب

حددت المادة 14 من النظام الداخلي هذه الصلاحيات وتتمثل في تنظيم سير الجلسات، ضبط جدول أعمال الجلسات ومواعيد عقدها باستشارة الحكومة، تحديد أنماط الاقتراع، تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي بموجب تعليمات عامة، المصادقة على تنظيم المصالح الإدارية وعلى كفاءات مراقبة المصالح المالية للمجلس، مناقشة مشروع ميزانية المجلس والمصادقة عليه وإحالة على لجنة المالية والميزانية، تحديد القواعد الخاصة المطبقة على محاسبة المجلس الشعبي الوطني، السهر على توفير الإمكانيات البشرية والمادية والعملية لحسن سير أشغال اللجان، البت في قابلية اقتراحات القوانين والتعديلات واللوائح شكلا، دراسة كل المسائل المرتبطة بمهمة النائب والتكفل بها،

مراقبة سير المصالح المالية والإدارية للمجلس، تقديم حصيلة سنوية من نشاطه وتوزيعها على النواب، متابعة النشاط التشريعي والبرلماني للمجلس واقتراح وسائل تطويره، الإشراف على إصدار النشريات الإعلامية، متابعة العلاقات مع البرلمانات والاتحادات البرلمانية.

كما يقوم المكتب بتكليف ثلاثة من أعضائه بمراقبة المصالح المالية والإدارية للمجلس وبشؤون النواب، وهو ما نصت عليه المادة 15 من النظام الداخلي، وتحدد مهام هؤلاء المراقبين وفقا للمادة 16 من النظام، حيث يبدون الرأي في مشروع ميزانية المجلس قبل عرضه على مكتب المجلس للمناقشة والمصادقة عليه، وأيضا يقومون بمراقبة سير المصالح المالية والإدارية للمجلس، ويعدون تقريرا سنويا عن تنفيذ ميزانية المجلس الشعبي الوطني وتبليغها وجوبا للنواب.

ويكلف كل أعضاء مكتب المجلس وفقا للمادة 17 بمتابعة شؤون النواب والشؤون الإدارية والعلاقات العامة وشؤون التشريع والعلاقة مع مجلس الأمة.

ثالثا: اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني

تعتبر المجموعات البرلمانية من أهم هيئات المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أيضا، حيث أن الدستور نص عليها في المادة 137 منه (المادة 134 بالنسبة لدستور 1996 تعديل 2016)، إذ نصت المادة 137 على أنه: "يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانهم الدائمة في إطار نظامه الداخلي، يمكن كل لجنة دائمة من لجان الغرفتين تشكيل بعثة استعلام مؤقتة حول موضوع محدد أو وضع معين، يحدد النظام الداخلي لكل غرفة من الغرفتين الأحكام التي تخضع لها البعثة الاستعلامية".

وقد ذكرها القانون العضوي 12/16 في المادة 09 منه ، حيث تعتبر ثالث أجهزة المجلس الشعبي الوطني، وترك تحديد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وعددها 12 لجنة دائمة وفقا للمادة 19 من النظام الداخلي.

أ. تشكيلها وانعقادها

يشكل المجلس الشعبي الوطني لجانهم الدائمة في بداية الفترة التشريعية، ولدة لمدة سنة قابلة للتجديد وفقا للمادة 32 من النظام الداخلي، ويمكن لكل نائب أن يكون عضوا في لجنة دائمة واحدة فقط (المادة 33 من النظام الداخلي)، أما عن عدد الأعضاء المكونين للجنة فهو يختلف حسب المجالات التي تدرسها اللجنة وحسب أهمية اللجنة، فقد حددت المادة 134 من النظام الداخلي عدد أعضاء لجنة المالية والميزانية من 30 إلى 50

نائباً، وباقي اللجان من 20 إلى 30 نائبا على الأكثر، ويتم توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع العدد الفعلي لأعضائها.

يتم تعيين رئيس للجنة ونائب للرئيس ومقرر، ويكون ذلك بالاتفاق بين المجموعات البرلمانية في الاجتماع الذي يجمعهم بالمكتب (المادة 37 من النظام الداخلي).

ب. سير أشغال اللجان الدائمة

يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بعرض جميع مشاريع أو اقتراحات القوانين على اللجان الدائمة حسب اختصاصاتها مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها، فيقوم رؤساء اللجان باستدعاء أعضائها لعقد اجتماع لدراسة المشاريع المعروضة عليها، ويصح مناقشات اللجنة مهما كان عدد أعضائها الحاضرين، غير أن التصويت يكون بأغلبية أعضائها، وفي حال لم يتحقق النصاب في اجتماعها تعقد جلسة ثانية في أجل ست (06) ساعات ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما كان عدد الحضور، ويمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني ونوابه أن يحضر اجتماع أي لجنة من اللجان دون أن يكون لهم الحق في التصويت، يسير اجتماع اللجنة رئيسها أو نائبه في حالة وجود مانع، وتقدم اللجنة أشغالها إلى المجلس الشعبي الوطني من طرف مقررها، ويمكن للجنة أن تدعو أشخاصا مختصين وذوي كفاءة للاستعانة بهم، كما يمكنها أن تطلب من مكتب المجلس عرض مشروع أو اقتراح محال عليها على لجنة دائمة أخرى لتبدي رأيها فيه.

ويمكن للجنة الدائمة وفقا للمادة 137 من الدستور أن تشكل بعثة استعلام مؤقتة حول موضوع محدد أو وضع معين، ولكن النظام الداخلي لمجلس الأمة لم ينص على هذا لأنه لم يواكب بعد الحركية الدستورية باعتبار أن هذا النظام الداخلي صدر سنة 2000، وهو ما يزال ساري المفعول.

الفرع الثاني: الهيئات التنسيقية والاستشارية والرقابية للمجلس

نصت المادة 10 من القانون العضوي 12/16 على أنه: "يمكن لكل غرفة أن تنشئ هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية تحدد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين".

وتفصيل هذه الهيئات نجده في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (المادة 04 منه)، وتتمثل: هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق، والمجموعات البرلمانية.

أولاً: هيئة الرؤساء

نصت عليها المادة 49 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وتتكون من أعضاء المكتب، ورؤساء اللجان الدائمة، وتجتمع بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني.

وتختص إعداد مشروع جدول أعمال دورة المجلس وتحضيرها وتقويمها، وتنظم سير أشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها، وتنظيم أشغال المجلس وإعداد مشروع الجدول الزمني لجلسات المجلس، ويحدد جدول أعمالها ويوزع على أعضائها ثمان وأربعين (48) ساعة قبل الاجتماع.

ثانيا: هيئة التنسيق

وقد نصت المادة 50 من النظام الداخلي، وهي عبارة عن هيئة موسعة تضم كل من أعضاء المكتب، ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس وكذا رؤساء المجموعات البرلمانية.

وتجتمع هيئة التنسيق للتشاور عند الاقتضاء في المسائل المتعلقة بجدول الأعمال، وتنظيم المجلس الشعبي الوطني وحسن أدائه، وتوفير الوسائل المتعلقة بسير المجموعات البرلمانية، ويكون اجتماعها بدعوة من رئيس المجلس أو بطلب من مجموعتين برلمائيتين أو أكثر.

ثالثا: المجموعات البرلمانية

يمكن للنواب أن يشكلوا مجموعات برلمانية كما نصت على ذلك المادة 51 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وقد حدد النظام الداخلي الحد الأدنى لعدد النواب الذين تتشكل منهم المجموعة البرلمانية وهو عشرة (10) نواب على الأقل وفقا لنفس المادة، ولكن انضمام النائب لمجموعة برلمانية ليس إلزامي إذ يمكنه عدم الانضمام لأي مجموعة، ولكن في نفس الوقت لا يمكنه أن ينضم لأكثر من مجموعة برلمانية، ولا يمكن أن تنشأ المجموعة البرلمانية على أساس فئوي أو مصلحي أو محلي.

ينبغي أن يكون للمجموعة البرلمانية تسمية محددة، وقائمة أعضاء واسم الرئيس الذي يرأسها وأعضاء مكتبها، وتكون هذه المعلومات كلها منشورة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، وأي تغيير أو تعديل يطرأ على المجموعة (كإقصاء عضو أو انضمام عضو أو استقالة ..) يجب أن يبلغ لمكتب المجلس وينشر في الجريدة الرسمية للمناقشات وفقا للمادة 53 من النظام الداخلي للمجلس.

ومن خلال ما تم عرضه حول تنظيم المجلس الشعبي الوطني، نلاحظ أن هذا التنظيم لم يواكب الحركة الدستورية، حيث أن نظام داخلي للمجلس الشعبي الوطني وهو الساري المفعول حاليا تم إصداره في سنة 2000، وقد تعدل دستور 1996 عدة مرات ثم تغير

هذا الدستور بموجب دستور 2020، وظهرت أشياء جديدة في الدستور لاسيما ما يتعلق بالمعارضة البرلمانية وما يتعلق بلجان الاستعلام التي نصت عليه المادة 137 السابق ذكرها، كما لا ينص النظام الداخلي على مسألة إخطار النواب للمجلس الدستوري وهو الآلية الدستورية التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 187، وأيضا نص عليه الدستور الحالي في مادته 193.

المطلب الثاني: تنظيم مجلس الأمة

هو الآخر حدت المادة 09 من القانون العضوي أجهزته والتي هي: الرئيس، المكتب، واللجان الدائمة، أما فيما يخص هيئات التنسيق والاستشارة والرقابة، فنصت عليها المادة 10 من نفس القانون العضوي، وتركت تفصيلها للنظام الداخلي للمجلس.

الفرع الأول: أجهزة مجلس الأمة

نص عليها الدستور في المادة 133 فقرة 02 و03 منه التي تنص على: " ينتخب المجلس الشعبي الوطني مكتبه ويشكل لجانه، تطبق الأحكام السابقة على مجلس الأمة"، وهذه الأجهزة حددتها المادة 07 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

أولاً: رئيس مجلس الأمة

أ. انتخاب رئيس مجلس الأمة

وفقا للمادة 134 فقرة 02 من دستور 2020، فإن رئيس مجلس الأمة ينتخب بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس، وهو التجديد الذي يحصل كل ثلاث سنوات وفقا للمادة 122 من الدستور، وقد حدد النظام الداخلي لمجلس الأمة كيفية انتخابه في المادة 05 منه (والسابعة من القانون العضوي 12/16)، وفي حال شغور منصبه بسبب الاستقالة أو الوفاة أو التنافي أو المانع القانوني، يتم انتخاب رئيس المجلس بنفس الطرق المحددة في المادة 05 في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما من تاريخ إعلان الشغور الذي تثبته هيئة التنسيق المجتمعة بدعوة من المكتب.

ب. صلاحيات رئيس مجلس الأمة

لقد منح الدستور صلاحيات لرئيس مجلس الأمة يمارسها في الظروف العادية وفي الظروف غير العادية، ونذكر منها ما نصت عليه المادة 94 منه حيث يتولى مهام رئيس الدولة لمدة 90 يوما تنظم خلالها الانتخابات الرئاسية ويكون ذلك في حالة استقالة أو وفاة رئيس الجمهورية، ولكن خلال فترة رئاسته للدولة لا يمكنه أن يجوز على كل الصلاحيات التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية، وهو ما يفهم من مقتضى المادة 95

من الدستور، وقد منح الدستور لرئيس الأمة صلاحية إخطار المحكمة الدستورية للنظر في دستورية القوانين وفقا لما نصت عليه المادة 193 من الدستور.

وعلاوة على الصلاحيات التي يخولها الدستور والقانون العضوي لرئيس مجلس الأمة، فقد نصت المادة 08 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على جملة من الصلاحيات ترتبط أساسا بتسييره للمجلس، ونذكر منها: السهر على تطبيق النظام الداخلي للمجلس، ضمان الأمن والنظام العام داخل مقر المجلس، رئاسة جلسات المجلس واجتماعات مكتبه واجتماعات هيئة الرؤساء واجتماعات هيئة التنسيق، تمثيل المجلس وطنيا ودوليا، التعيين في المناصب الإدارية والتقنية، إعداد مشروع ميزانية المجلس وعرضه على المكتب لمناقشته والمصادقة عليه، هو الأمر بصرف ميزانية المجلس، ضبط وتنظيم الوسائل المادية والبشرية اللازمة لأعضاء المجلس.

ثانيا: مكتب مجلس الأمة

أ. تشكيله

يتكون مكتب مجلس الأمة من رئيس وخمسة (05) نواب للرئيس وفقا للمادة 09 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وينتخب النواب الخمسة لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد (المادة 10) ويتم ذلك عبر اتفاق المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد بدعوة من رئيس المجلس حيث توزع مناصب نواب الرئيس بينها على أساس التمثيل النسبي لتعرض القائمة فيما بعد في الجلسة العامة للمصادقة عليها، وإذا استحال الاتفاق بين المجموعات البرلمانية يتم انتخاب النواب عن طريق الاقتراع المتعدد الأسماء السري في دور واحد (المادة 11 من النظام الداخلي).

ب. صلاحياته

نصت عليها المادة 12 من النظام الداخلي، وتتمثل على وجه الخصوص في: تحديد تواريخ مشاريع ونصوص القوانين المحالة على المجلس، ضبط جدول أعمال الجلسات العامة للمجلس وتنظيم سيرها، البت في اقتراحات القوانين والتعديلات واللوائح، تحديد أنماط التصويت على النصوص، النظر في الأسئلة الشفوية والكتابية قبل إحالتها إلى الحكومة، البت في طلب استجواب الحكومة، البت في طلبات اللجان الدائمة عقد جلسات استماع إلى أعضاء الحكومة، دراسة مشاريع جدول الأعمال التي تقترحها المجموعات البرلمانية المعارضة، مناقشة مشروع ميزانية تسيير المجلس والمصادقة عليه، المصادقة على الهيكل التنظيمي للمصالح الإدارية والتقنية وعلى كفاءات مراقبة المصالح المالية، تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي.

ويعقد المكتب اجتماعاته العادية الدورية بدعوة رئيسه، ويمكن عقد اجتماعات غير عادية كلما دعت الضرورة بطلب من الرئيس أو بطلب من أغلبية أعضائه.

ثالثاً: اللجان الدائمة لمجلس الأمة

نص عليها الدستور في المادة 137 منه، وكذا القانون العضوي 12/16 في مادته التاسعة (09)، وعدد اللجان الدائمة وفقاً للمادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة هو تسع (09) لجان.

أ. تشكيلها وانعقادها:

توزع المقاعد داخل اللجان الدائمة بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها، وتشكل هذه اللجان لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد، وقد ألزم النظام الداخلي كل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن ينضم إلى لجنة دائمة وفقاً للمادة 21 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وهذا على خلاف الانضمام للجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني، الذي هو اختياري كما نصت المادة 33 من نظامه الداخلي، ولا يمكن لعضو مجلس الأمة أن ينضم لأكثر من لجنة، وبالنسبة لرئاسة اللجان الدائمة فإن المجموعات البرلمانية يتفقون في اجتماع يدعو إليه رئيس المجلس ويتم توزيع مهام أعضاء مكاتب اللجان من رئيس ونائب ومقرر (المادة 19 من النظام الداخلي)، وفي حال عدم الاتفاق بينهم يتم انتخاب أعضاء مكاتب اللجان من طرف أعضائها، وفيما يخص عدد الأعضاء المشكلين للجان الدائمة، فإن لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وأيضاً لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية من 15 إلى 19 عضو، وتضم بقية اللجان من 10 إلى 15 عضو وفقاً للمادة 23 من النظام الداخلي.

ب. سير أشغالها:

وفقاً للمادة 33 من النظام الداخلي يحيل رئيس مجلس الأمة على اللجان الدائمة مشاريع واقتراحات القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، وكل المسائل التي تدخل في إطار اختصاصاتها مرفقة بالوثائق والمستندات اللازمة، ويتم استدعاء اللجنة أثناء الدورة البرلمانية كما يتم استدعائها خارج الدورة البرلمانية من طرف رئيس المجلس عند الاقتضاء، ولا تصح المناقشات في اللجنة الدائمة إلا بحضور أغلبية أعضائها وفي حال عدم اكتمال النصاب تعقد جلسة ثانية بعد 24 ساعة على الأقل مهما كان عدد الحضور.

وتكون اجتماعات اللجنة الدائمة مغلقة، ولا يمكن للجنة الدائمة أن تنشر محاضرها ويتحمل رئيس اللجنة مسؤولية ذلك، وتحفظ أعمالها في أرشيف اللجنة ولا يسمح بالإطلاع عليها إلا بإذن من رؤسائها، وتودع في أرشيف مجلس الأمة بعد نهاية الفترة التشريعية (أي العهدة) وهذا وفقا لنص المادة 45 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وهي نفس الأحكام المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

يمكن للجان الدائمة أن تعقد جلسة استماع إلى أي عضو من أعضاء الحكومة كلما اقتضت الضرورة، وذلك ما نصت عليه المادة 157 من الدستور، وأيضا المواد 48 و49 من النظام الداخلي، حيث يقدم الطلب إلى مكتب المجلس للبت فيه، ويمكن للجنة أن توسع جلسة الاستماع هذه إلى أعضاء المجلس الذين يمكنهم المشاركة في المناقشات، وجدير بالذكر أن عقد مثل هذه الجلسة غير موجود في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 رغم النص عليها في الدستور وذلك بسبب عد مواكبة النظام الداخلي للدستور.

وأخيرا يمكن للجنة الدائمة أن تشكل بعثة استعلامية مؤقتة وفقا للفقرة الثالثة من المادة 137 من الدستور، وقد نظم النظام الداخلي للمجلس هذه الآلية بالمواد 50 و51 منه، حيث يقدم الطلب لمكتب المجلس للبت فيه، ويبلغ الوزير الأول (أو رئيس الحكومة) ببرنامج البعثة الاستعلامية، وتعد هذه الأخيرة تقريرا عن الوضع يرفع إلى رئيس المجلس، ولم ينص أيضا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني عليها.

الفرع الثاني: هيئات مجلس الأمة

نصت المادة 52 من النظام الداخلي على هيئات مجلس الأمة وهي ثلاثة: هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق والمراقب المالي.

أولا: هيئة الرؤساء

نص عليها النظام الداخلي في المادة 53 منه، وتتكون من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة، وتختص هذه الهيئة في: إعداد جدول الأعمال، تحضي الدورة العادية للمجلس وتقييمها، تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها، تنظيم أشغال الجلسات العامة، وتجتمع هيئة التنسيق بناء على دعوة من رئيس المجلس كلما اقتضى الأمر ذلك.

ثانيا: هيئة التنسيق

نص عليها النظام الداخلي في المادة 54 منه، وتتكون من رئيس المجلس ونوابه، ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء اللجان البرلمانية، وهي في حقيقة الأمر هيئة استشارية تستشار في مسائل منها: مشروع جدول الأعمال، تنظيم أشغال المجلس وحسن سيره، توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية، وتجتمع هذه الهيئة بدعوة من رئيسها كلما اقتضى الأمر.

ثالثا: المراقب البرلماني

وينشأ هذا المراقب البرلماني مع نائبين له وفق المادة 55 من النظام الداخلي، وحددت مهمته في: متابعة تنفيذ ميزانية المجلس، إعداد الحصيلة السنوية من عمليات التسيير وعرضها على مكتب المجلس، ويمكن لهذا المراقب أن يحضر اجتماعات المجلس وهيئة الرؤساء هيئة التنسيق بدعوة من رئيس المجلس.

المطلب الثالث: البرلمان المنعقد بغرفتيه

وفقا لما نص عليه الدستور في مواده المختلفة، ووفقا لما نص عليه القانون العضوي 12/16 لاسيما في مادته 99، يجتمع البرلمان بغرفتيه إما باستدعاء رئيس الجمهورية، أو باستدعاء رئيس الدولة، أو باستدعاء من رئيس مجلس الأمة.

الفرع الأول: يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية

ويتم ذلك في الحالات التالية:

أولاً: لتمديد حالة الطوارئ والحصار وفقا للمادة 97 من الدستور الحالي (105 فقرة 02 من الدستور السابق).

ثانيا: يجتمع بمناسبة إعلان الحالة الاستثنائية وفقا للمادة 98 فقرة 04 من الدستور الحالي (107 من الدستور السابق).

ثالثا: في حالة وقوع عدوان فعلي على البلاد كما نصت على ذلك المادة 100 فقرة 02 من الدستور الحالي (109 من الدستور السابق).

رابعا: لتمديد عهدة البرلمان بسبب ظرف خطير لا يسمح بإجراء انتخابات عادية كما نصت المادة 122 فقرة 05 من الدستور الحالي (119 من الدستور السابق).

خامسا: بمناسبة فتح مناقشة حول السياسة الخارجية وفقا للمادة 152 فقرة 02 من الدستور الحالي (148 من الدستور السابق).

سادسا: بمناسبة إجراء تعديل دستوري لا يمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، أي تعديل غير عميق للدستور، وذلك ما نصت عليه المادة 221 من الدستور الحالي (210 من الدستور السابق).

الفرع الثاني: يجتمع باستدعاء من رئيس الدولة

ويكون اجتماعه بناء على رئيس الدولة إذا اجتمع في إطار تطبيق المادة 96 الفقرة الأخيرة من الدستور الحالي (104 من الدستور السابق)، وتنص هذه الفقرة على: "لا يمكن خلال هاتين الفقرتين، تطبيق أحكام المواد 97 و 98 و 99 و 100 و 102 من الدستور إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، بعد استشارة المحكمة الدستورية والمجلس الأعلى للأمن".

ورئيس الدولة في هذه الحالة هو رئيس مجلس الأمة الذي يتولى منصب رئيس الدولة عند حدوث المانع لرئيس الجمهورية، أو في حالة الوفاة أو في حالة الاستقالة.

الفرع الثالث: يجتمع باستدعاء من رئيس مجلس الأمة

أولا: يجتمع وجوبا في حالة إثبات المانع لرئيس الجمهورية في حال استحال ممارسته لمهامه بسبب مرض خطير ومزمن، وذلك وفقا لما نصت عليه المادة 94 فقرة 02 من الدستور الحالي (المادة 102 من الدستور السابق).

ثانيا: يجتمع البرلمان بغرفتيه بناء على استدعاء من طرف رئيس مجلس الأمة، وذلك وفق المادة 222 من الدستور الحالي (211 من الدستور السابق)، وذلك في حال اقتراح تعديل الدستور من طرف ثلاث أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين، حيث يقترحون التعديل على رئيس الجمهورية الذي يعرضه على الاستفتاء الشعبي.

المبحث الثاني: الدور التشريعي والرقابي للبرلمان

يمارس البرلمان دورا تشريعيا ورقابيا، وسنتطرق أولا للدور التشريعي له (المطلب الأول) ثم الدور الرقابي الذي يمارسه (المطلب الثاني) كما سنتطرق للدور التشريعي لرئيس الجمهورية.

المطلب الأول: الدور التشريعي للبرلمان

المهمة الأولى والأساسية للبرلمان هي سن القوانين، وقد نصت المادة 114 من دستور 2020 على أنه: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

الفرع الأول: إجراءات التشريع

أولاً: بداية دورة البرلمان

يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة في السنة مدتها عشرة (10) أشهر تبتدئ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو وفقاً لما نصت عليه المادة 138 من الدستور، مع إمكانية تمديد هذه الدورة بطلب من الوزير الأول (رئيس الحكومة) لأيام معدودة، كما قد يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

ثانياً: جدول أعمال الدورة البرلمانية

وفقاً للمادة 15 من القانون العضوي 12/16، يتم ضبط جدول أعمال الدورة البرلمانية في اجتماع لمكتبي غرفتي البرلمان، وذلك تبعاً لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة، هذه الأخيرة التي تلعب دوراً مهماً في ضبط جدول الأعمال حيث أن ترتيب أولوية النصوص يكون محددًا من طرفها كما جاء في المادة 15 المذكورة في فقرتها الأولى، كما أن الحكومة يمكنها إيداع أي مشروع قانون وتؤكد على استعجالته وفقاً لنص المادة من القانون العضوي، كما نصت المادة 17 من نفس القانون العضوي بأن مكتب كل غرفة من غرفتي البرلمان يقوم بضبط جدول أعمال جلساته باستشارة الحكومة، وبالتالي فالحكومة لها الأولوية في ضبط جدول أعمال البرلمان، وهو ما يتماشى مع الدستور الذي ينص في مادته 119 على أنه: "يمكن للحكومة أن تطلب من البرلمان المصادقة على مشاريع القوانين حسب إجراء الاستعجال".

ويمكن أيضاً للمعارضة البرلمانية أن تلعب دوراً في جدول أعمال البرلمان، وذلك ما نصت عليه المادة 116 فقرة 02، والتي نصت على أنه: "تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة"، وهي ما نصت عليه المادة 18 من القانون العضوي 12/16، وأوكلت

للنظاميين الداخليين كيفية تنظيم هذه الجلسة الشهرية، ونجد أن النظام الداخلي لمجلس الأمة قد نص في مادته 86 على إجراءات ذلك، بحيث يودع اقتراح مشروع جدول أعمال المجموعة البرلمانية من المعارضة من قبل رئيسها لدى مكتب المجلس للبت فيه، قبل التاريخ المقترح لعقد الجلسة الشهرية بعشرة (10) أيام على الأقل، وفي حال رفض المقترح يعلل هذا الرفض بقرار من طرف المكتب ويبلغ إلى رئيس المجموعة البرلمانية، في حين لم ينص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على هذا الإجراء بحكم أنه نظام وضع في سنة 2000.

ثالثاً: سير إجراءات التشريع

أ. إيداع مشاريع واقتراحات القوانين

لكل من الوزير الأول (رئيس الحكومة) ونواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة الحق في المبادرة بالقوانين وفقاً للمادة 143 من الدستور، على أن تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول (رئيس الحكومة) لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ولكن هناك ثلاثة قوانين تودع أولاً لدى مكتب مجلس الأمة وهي المنصوص عليها في المادة 144 من الدستور، ويتعلق مجلس الأمة ب: مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.

بالنسبة لاقتراحات القوانين التي يقدمها النواب وأعضاء مجلس الأمة، فقد نصت المادة 22 من القانون العضوي 12/16 على اقتراح القانون يجب أن يكون موقعا عليه من طرف عشرين (20) نائبا أو عشرين (20) عضوا من مجلس الأمة، على أن اقتراحات البرلمانين محددة بنص المادة 147 من الدستور التي نصت على أنه: " لا يقبل أي اقتراح قانون أو تعديل قانون يقدمه أعضاء البرلمان يكون 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 انفاقها".

كما لا يقبل أي مشروع قانون أو اقتراح قانون يكون مضمونه قد قدم في مشروع أو اقتراح قانون سابق تمت دراسته، ورفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر (12) شهرا حسب المادة 23 من القانون العضوي 12/16.

ب. دراسة مشاريع واقتراحات القوانين

دراسة المشاريع ومناقشتها في البرلمان من أهم مراحل سن التشريع لأنه يمكن للبرلمانيين من إبداء ملاحظاتهم على النصوص المعروضة سواء من طرف الحكومة أو البرلمانيين، وأول مراحل المناقشة تبدأ في اللجان البرلمانية كما سبقت الإشارة إليه ونصت عليه المادة 26 من القانون العضوي 12/16، وهي المناقشة التي يمكن أن يحضرها أعضاء الحكومة عند الضرورة.

ولا يمكن للبرلمانيين مناقشة الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية وفقاً للمادة 142 من الدستور، حيث تعرض هذه الأوامر على البرلمان للتصويت عليها بدون نقاش أو رفضها وبالتالي تصبح لاغية، وهو ما أكدته المادة 37 من القانون العضوي 12/16.

كما لا تكون المشاريع المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات محل تعديل من طرف البرلمانيين، بل تقرر كل غرفة عقب اختتام المناقشة الموافقة على المشروع ككل أو رفضه أو تأجيله كما نصت المادة 38 من القانون العضوي 12/16.

ت. التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين

تختلف عملية التصويت على النصوص المعروضة وفقاً لما يقرره مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، وقد نص القانون العضوي على ثلاثة (03) طرق للتصويت على مشاريع القوانين واقتراحات القوانين، وتتمثل في: التصويت مع المناقشة العامة (من المادة 32 إلى 25)، والتصويت مع المناقشة المحدودة (المادة 36)، وأخيراً التصويت دون مناقشة (المادة 37)، ويقرر مكتب كل غرفة نمط التصويت وفقاً لما نصت عليه المادة 31 من القانون العضوي 12/16.

1. التصويت مع المناقشة العامة:

وهو الإجراء العادي للتصويت على مشاريع القوانين واقتراحات القوانين، ويجري في مرحلتين متتاليتين، الأولى هي المناقشة العامة والثانية هي المناقشة مادة مادة، حيث أنه في المناقشة العامة يتم عرض النص بالاستماع لممثل الحكومة أولاً ثم مقرر اللجنة المختصة ثم للمتدخلين من النواب أو أعضاء مجلس الأمة، وفي حال كنا أمام اقتراح قانون يتم عرضه من طرف مندوب أصحاب الاقتراح يقدم ممثل الحكومة ثم البرلمانيين حسب ترتيب تسجيلهم، وتنصب التدخلات على كامل النص، ويقرر المجلس إما التصويت عليه كاملاً أو التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله.

أما بالنسبة للتصويت مع المناقشة مادة مادة، فيمكن فيه لأي نائب أن يقدم تعديلاً، ويتدخل خلال المناقشة مندوب أصحاب كل تعديل محتمل، وبعد التدخلات يتم العرض

للتصويت: تعديل الحكومة (أو مندوب أصحاب الاقتراح)، فإن لم يوجد فتعديل اللجنة المختصة، فإن لم يوجد فتعديلات البرلمانين.

2. التصويت مع المناقشة المحدودة:

ويتم تقرير هذا النمط من التصويت بناء على طلب من ممثل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، ولا تفتح المناقشة العامة لجميع البرلمانين في هذا النمط من التصويت، إذ لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة ومندوب أصحاب الاقتراح ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها، ومندوب أصحاب التعديلات.

3. التصويت دون مناقشة:

وهو الذي يكون في حالة التصويت على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية، وقد سبق الإشارة إليها.

وتجدر الإشارة بأن مجلس الأمة يصادق على النص الذي صوتت عليه الغرفة السفلى بأغلبية أعضائه (الأغلبية النسبية) الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية، وهذا وفقا للمادة 145 فقرة 04 من الدستور، والمادة 41 من القانون العضوي 12/16.

ث. اللجنة متساوية الأعضاء

نصت المادة 145 في فقرتها الخامسة على أنه: "في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما"، ويحدد عدد ممثلي كل غرفة بعشرة (10) أعضاء وفقا للمادة 89 من القانون العضوي، وتجتمع إما في مقر المجلس الشعبي الوطني أو في مقر مجلس الأمة، وتبلغ تقريرها إلى الوزير الأول (رئيس الحكومة)، هذا الأخير الذي يعرض النص الذي أعدته اللجنة على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة.

في حال استمرار الخلاف بين الغرفتين على النص الذي عرضته اللجنة متساوية الأعضاء، أعطى الدستور الإمكانية للحكومة إما أن تطلب من الغرفة السفلى الفصل نهائيا في الموضوع وذلك إما بالأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو النص الذي صادق عليه هو، وإما يمكن للحكومة أن تسحب النص إذا قررت عدم إخطار الغرفة السفلى للاختيار بين النصين كما سبق الذكر.

وهنا نلاحظ التدخل الحكومي الكبير في مسألة اللجنة المتساوية الأعضاء والتي هي شأن برلماني داخلي بحت، ويظهر هذا التدخل الحكومي في اجتماع اللجنة بطلب من رئيس الحكومة، ثم عدم إجراء التعديلات على النص المعد من طرف اللجنة إلا بموافقة الحكومة، وأخيرا منح الاختيار في حال استمرار الخلاف على النحو الذي تم عرضه.

ج. طلب القراءة الثانية

كما نص الدستور في المادة 149 منه "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ المصادقة عليه، وفي هذه الحالة، لا تتم المصادقة على القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة".

وقد فصلت المادة 46 من القانون العضوي 12/16 في حال عدم المصادقة بالأغلبية المنصوص عليها دستوريا، حيث القانون عندها لاغيا، وقد حدد النظام الداخلي لمجلس الأمة الإجراءات الواجب اتخاذها في هذه الحالة في المادتين 83 و84، حيث يعلم رئيس المجلس النواب بطلب المداولة الثانية للقانون المصادق عليه، ثم يحيله على اللجنة المختصة بعد اجتماع أعضاء المجلس، وتقوم اللجنة المختصة بإعداد تقرير في الموضوع في أجل خمسة عشر (15) يوما على الأكثر من تاريخ الإحالة وبعد الاستماع لممثل الحكومة، ثم يصادق المجلس على القانون محل المداولة الثانية بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه بعد الاستماع لممثل الحكومة وإلى تقرير اللجنة المختصة، أما بالنسبة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فلم ينص على الإجراءات الواجب اتخاذها في المجلس في حال المداولة الثانية على القانون التي يطلبها رئيس الجمهورية بمقتضى الدستور.

الفرع الثاني: مجال التشريع

الأصل أن البرلمان يمارس التشريع بكل سيادة كما نصت على ذلك المادة 114 من الدستور، ولكن وفقا للدستور أيضا، فإن البرلمان تم تقييده بمجال معين لا يمكنه الخروج عليه، حيث حدد له الدستور مجموعة من المجالات على سبيل الحصر منتشرة في مواد مختلفة منه، والمجالات التي يشرع فيها الدستور تنقسم إلى نوعين من المجالات، النوع الأول هو المجالات التي يشرع فيها البرلمان بالقوانين العادية، والثاني يشمل تلك المجالات التي يشرع فيها البرلمان بالقوانين العضوية.

ونجد مجمل المجالات التي يشرع فيها البرلمان بالقوانين العادية موجودة في المادة 139 من الدستور، وقد ذكرت هذه المادة ثلاثين (30) مجالا، ولكن هناك مجالات أخرى

موجودة في مواد أخرى من الدستور نذكر منها على سبيل المثال المادة 60 من الدستور في معرض حديثها عن نزع الملكية للمنفعة العامة.

كما نجد مجمل المجالات التي يشرع فيها البرلمان بالقانون العضوي مذكورة في المادة 140 من الدستور، وهذه المادة ذكرت ستة (06) مجالات فقط على سبيل المثال لا الحصر، أما المجالات الأخرى فنجدتها في مواد أخرى من الدستور منها مثلاً المادة 183 منه التي تنص على المحكمة العليا للدولة التي تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية في حال ارتكابه أفعال توصف بأنها خيانة عظمى أثناء ممارسة عهده.

المطلب الثاني: الدور الرقابي للبرلمان

بالإضافة إلى الدور التشريعي الذي يقوم به البرلمان، هناك دور آخر يضطلع به وهو الدور الرقابي، وهو ما نصت عليه المادة 115 من الدستور "يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقاً للشروط المحددة في المواد 106 و 111 و 158 و 160 من الدستور، يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المادتين 161 و 162 من الدستور".

كما نصت المادة 159 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".

ومن خلال ملاحظة الآليات الرقابية التي منحها الدستور للبرلمان، نلاحظ أنها تنقسم لنوعين من الآليات: آليات لا تحرك المسؤولية السياسية للحكومة وبالتالي لا تؤدي إلى إسقاطها، وهذا النوع من الآليات منح لغرفتي البرلمان على السواء، والنوع الثاني هو الآليات التي قد تنتهي بتحريك المسؤولية السياسية للحكومة وبالتالي قد تؤدي إلى إسقاطها، وهذا النوع من الآليات منح الدستور للمجلس الشعبي الوطني حصراً دون مجلس الأمة.

الفرع الأول: الآليات الرقابية التي لا تحرك مسؤولية الحكومة

أولاً: الأسئلة البرلمانية

وهي المنصوص عليها في المادة 158 من الدستور، وتتمثل في الأسئلة الشفوية والكتابية التي يمكن أن يطرحها البرلمانيون سواء كانوا نواب أو أعضاء مجلس الأمة على أعضاء الحكومة، وقد حددت المادة الدستورية المذكورة أجل الرد الحكومي على أسئلة البرلمانيين والذي لا يجب أن يتجاوز الثلاثين (30) يوماً، كما ألزمت هذه المادة

كل من غرفتي البرلمان بعقد جلسات أسبوعية بالتداول بينهما للإجابة على الأسئلة الشفوية، وقد تنظم مناقشة عامة من طرف إحدى غرفتي البرلمان إن رأت أن جواب الحكومة يبرر ذلك، وتنتشر الأسئلة والأجوبة في محاضر مناقشات المجلسين.

وسهولة استخدام هذا النوع من الآليات أدى إلى أن البرلمانين يستعملونها كثيرا للإفصاح عن انشغالاتهم أو للاستفسار عن قضية من القضايا أو ربما للفت انتباه الحكومة إلى موضوع معين.

ثانيا: الاستجواب

وهي الآلية المنصوص عليها في المادة 160 من الدستور، إذ أعطى هذا الأخير لأعضاء البرلمان بغرفتيه إمكانية استجواب الحكومة في أي مسألة ذات أهمية وطنية، وكذا عن حال تطبيق القوانين، ويكون الجواب عن الاستجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما، ويكون الاستجواب موقعا من طرف ثلاثين (30) نائبا على الأقل أو ثلاثين (30) عضوا من أعضاء مجلس الأمة، ويقوم رئيس الغرفة المعنية بتبليغه للوزير الأول (رئيس الحكومة) خلال ثماني وأربعين (48) ساعة الموالية لقبوله وذلك وفقا لما نصت عليه المادة 66 من القانون العضوي 12/16، ويمكن أن يكون الاستجواب مناسبة للبرلمان من أجل تحريك المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق طرح النواب لملتمس الرقابة، وذلك ما نصت عليه المادة 161 من دستور 2020.

ثالثا: لجان التحقيق البرلمانية

وقد نصت على هذه الآلية المادة 159 من الدستور، إطار يمكن لكل غرفة من غرفتي البرلمان أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، على أن لا تكون القضايا التي أنشئت من أجلها لجان التحقيق محل إجراء قضائي، وتنشأ لجان التحقيق وفقا لما نصت عليه المادة 78 من القانون العضوي 12/16 بالتصويت على اقتراح لائحة يودعه لدى مكتب إحدى الغرفتين عشرون (20) نائبا على الأقل أو عشرون (20) عضوا من أعضاء مجلس الأمة، وتحدد بدقة الوقائع التي تستوجب التحقيق فيها والتحري، ولا يعين في لجنة التحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة.

تسلم لجنة التحقيق تقريرها النهائي إلى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني (المادة 86 من القانون العضوي 12/16)، ويبلغ هذا التقرير إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول، كما يوزع على النواب وأعضاء مجلس الأمة حسب الحالة ويمكن أن تقرر غرفتي البرلمان نشر البرلمان نشر التقرير كليا أو جزئيا.

الفرع الثاني: الآليات الرقابية التي تحرك مسؤولية الحكومة

وقد يترتب عن تحريك هذه الآليات المنصوص عليها دستوريا تحريك المسؤولية السياسية للحكومة مما يؤدي إلى استقالتها.

أولاً: عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة

ترتبط هذه الآلية الرقابية بعرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه وفقاً لنص المادة 106 من الدستور، وفي حالة عدم الموافقة عليه من طرف الغرفة السفلى، فإن الوزير الأول يقدم استقالته لرئيس الجمهورية وفقاً لما نصت عليه المادة 107 من الدستور، ويتم تعيين وزير أول جديد، وهذه المكنة القانونية لم تمنح لمجلس الأمة كما سبقت الإشارة إليه، بل إن هذا الأخير كل ما يمكنه فعله أثناء تقديم مخطط عمل الحكومة عليه هو إصدار لائحة كما نصت عليه المادة 106 في فقرتها الأخيرة، ولن تؤدي هذه اللائحة إلى إسقاط الحكومة.

ثانياً: ملتمس الرقابة

نصت المادة 11 من الدستور على أنه يجب على الوزير الأول (رئيس الحكومة) أن يقدم سنوياً بياناً عن السياسة العامة، أي الحصيلة السنوية لعمل الحكومة، وبمناسبة عرض هذا البيان الحكومي، منح الدستور للمجلس الشعبي الوطني إمكانية إيداع ملتمس رقابة وفقاً للمادتين 161 و162 من الدستور، ولا يقبل ملتمس الرقابة إلا إذا وقع سبع (7/1) عدد النواب على الأقل كما نصت على ذلك المادة 161 من الدستور، وتتم الموافقة عليه بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب، على أن لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداعه وفقاً لما نصت عليه المادة 162 من الدستور، وفي حال صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة يقدم الوزير الأول (رئيس الحكومة) استقالة حكومته لرئيس الجمهورية.

ثالثاً: التصويت بالثقة

وتستخدم هذه الآلية الرقابية بمناسبة تقديم الوزير الأول (رئيس الحكومة) بيان السياسة العامة على المجلس الشعبي الوطني، حيث يمكن أن يطلب الوزير الأول (رئيس الحكومة)، وفقاً للمادة 11 فقرة 5 و6 و7 من المجلس تصويتاً بالثقة، قد يكون مبرر طلبه هو تعزيز قوته السياسية وإثبات ذلك لخصومه السياسيين أو للمعارضة البرلمانية،

و في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة، يقدم الوزير الأول (رئيس الحكومة) استقالة حكومته، ويمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول استقالته إلى حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، وفقا لما نصت عليه المادة 151 من الدستور.

قائمة المراجع:

أولاً: النصوص القانونية

- دستور 1963 (ج ر مؤرخة في 10 سبتمبر 1963. باللغة الفرنسية)
- دستور 1976 (ج ر العدد 94 المؤرخة في 24 نوفمبر 1976)
- دستور 1989 (ج ر العدد 09 مؤرخة في 01 مارس 1989)
- دستور 1996 (ج ر العدد 76 مؤرخة في 08 سبتمبر 1996)
- المعدل في: 2002 (ج ر العدد 25 مؤرخة في 14 أبريل 2002)
- 2008 (ج ر العدد 63 مؤرخة في 16 نوفمبر 2008)
- 2016 (ج ر العدد 14 مؤرخة في 07 مارس 2016)
- دستور 2020 (ج ر العدد 82 مؤرخة في 30 ديسمبر 2020)
- القانون العضوي رقم 12-16 (ج ر العدد 50 مؤرخة في 28 غشت 2016)

المراجع الفقهية:

باللغة العربية:

- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، الخلدونية، 2006
- أحمد بطاطاش، محاضرات في مادة السلطات الدستورية، السلطان التنفيذية و التشريعية، جامعة بجاية، السنة الجامعية 2017-2018

باللغة الفرنسية:

- BENABBOU-KIRANE Fatiha, Droit parlementaire Algérien, O.P.U. Algérie, tom 01, tom 02, 2009

الفهرس

أ.....	مقدمة
01.....	أولاً: تحديد مفهوم السلطة التشريعية
02..	ثانياً: السلطة التشريعية في الأنظمة المقارنة (البرلماني، الرئاسي، شبه الرئاسي)
02.....	ث) السلطة التشريعية في النظام البرلماني
03.....	4- الاختصاص التشريعي
03.....	2- الاختصاص المالي
03.....	3- الرقابة على الحكومة
05.....	ج) السلطة التشريعية في النظام الرئاسي
05.....	3- الركيزة الأولى: احتكار الوظيفة التشريعية من طرف البرلمان
05.....	4- الركيزة الثانية: الفصل التام بين السلطتين وغياب الدور الرقابي
06.....	ح) السلطة التشريعية في النظام شبه الرئاسي
07.....	3- التعاون بين السلطتين في المجال التشريعي
07.....	4- الدور الرقابي للبرلمان على الحكومة
09.....	المحاضرة الثانية تطور السلطة التشريعية في الجزائر قبل 1996
09.....	المبحث الأول: السلطة التشريعية في ظل الدساتير الشكلية
09.....	المطلب الأول: انتخاب المجلس الوطني و مهامه
10.....	الفرع الأول: انتخاب المجلس الوطني
10.....	الفرع الثاني: المهام التشريعية للمجلس الوطني
11.....	الفرع الثالث: المهام الرقابية للمجلس الوطني
12.....	الفرع الرابع: الدور التشريعي للسلطة التنفيذية
12.....	أولاً: المبادرة باقتراح مشاريع القوانين

- 12.....ثانيا: رئيس الجمهورية يصدر القانون ويطلب المداولة الثاني
- 13.....ثالثا: رئيس الجمهورية يشرع بأوامر تشريعية على سبيل الاستثناء
- 13.....المطلب الثاني: السلطة التشريعية في ظل دستور 1976
- 14.....الفرع الأول: انتخاب المجلس وتنظيمه
- 14.....الفرع الثاني: المهام التشريعية للمجلس الشعبي الوطني
- 14.....أولا: المبادرة باقتراح القوانين
- 15.....ثانيا: تقييد مجال التشريع للمجلس الشعبي الوطني
- 15.....ثالثا: موافقة المجلس الشعبي الوطني على المعاهدات
- 15.....رابعا: الدور التشريعي لرئيس الجمهورية
- 16.....الفرع الثالث: المهام الرقابية للمجلس الشعبي الوطني
- 17.....المطلب الثالث: السلطة التشريعية في ظل دستور 1989
- 17.....الفرع الأول: انتخاب المجلس وتنظيمه
- 18.....الفرع الثاني: الدور التشريعي للمجلس الشعبي الوطني
- 18.....أولا: اقتراح القوانين، مناقشتها والتصويت عليها
- 18.....ثانيا: تحديد مجال القانون من طرف الدستور
- 19.....ثالثا: البرلمان يوافق على المعاهدات قبل أن يصادق رئيس الجمهورية عليها
- 19.....رابعا: خضوع القوانين لرقابة المجلس الدستوري
- 19.....خامسا: الدور التشريعي للسلطة التنفيذية
- 20.....الفرع الثالث: الدور الرقابي للمجلس الشعبي الوطني
- 20.....أولا: المناقشة والتصويت على برنامج الحكومة
- 20.....ثانيا: ممارسة الرقابة على الحكومة من طرف النواب

21.....	المحاضرة الثالثة: السلطة التشريعية بعد 1996
21.....	المبحث الأول: تنظيم السلطة التشريعية
22.....	المطلب الأول: تنظيم المجلس الشعبي الوطني
22.....	الفرع الأول: أجهزة المجلس الشعبي الوطني
22.....	أولاً: المجلس الشعبي الوطني
23.....	ثانياً: مكتب المجلس الشعبي الوطني
24.....	ثالثاً: اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني
25.....	الفرع الثاني: الهيئات التنسيقية والاستشارية والرقابية للمجلس
25.....	أولاً: هيئة الرؤساء
26.....	ثانياً: هيئة التنسيق
26.....	ثالثاً: المجموعات البرلمانية
27.....	المطلب الثاني: تنظيم مجلس الأمة
27.....	الفرع الأول: أجهزة مجلس الأمة
27.....	أولاً: رئيس مجلس الأمة
28.....	ثانياً: مكتب مجلس الأمة
29.....	ثالثاً: اللجان الدائمة لمجلس الأمة
30.....	الفرع الثاني: هيئات مجلس الأمة
30.....	أولاً: هيئة الرؤساء
31.....	ثانياً: هيئة التنسيق
31.....	ثالثاً: المراقب البرلماني
31.....	المطلب الثالث: البرلمان المنعقد بغرفتيه

31.....	الفرع الأول: يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية
32.....	الفرع الثاني: يجتمع باستدعاء من رئيس الدولة
32.....	الفرع الثالث: يجتمع باستدعاء من رئيس مجلس الأمة
32.....	المبحث الثاني: الدور التشريعي والرقابي للبرلمان
33.....	المطلب الأول: الدور التشريعي للبرلمان
33.....	الفرع الأول: إجراءات التشريع
33.....	أولاً: بداية دورة البرلمان
33.....	ثانياً: جدول أعمال الدورة البرلمانية
34.....	ثالثاً: سير إجراءات التشريع
37.....	الفرع الثاني: مجال التشريع
38.....	المطلب الثاني: الدور الرقابي للبرلمان
38.....	الفرع الأول: الآليات الرقابية التي لا تحرك مسؤولية الحكومة
38.....	أولاً: الأسئلة البرلمانية
39.....	ثانياً: الاستجواب
39.....	ثالثاً: لجان التحقيق البرلمانية
40.....	الفرع الثاني: الآليات الرقابية التي تحرك مسؤولية الحكومة
40.....	أولاً: عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة
40.....	ثانياً: ملتصق الرقابة
40.....	ثالثاً: التصويت بالثقة
42.....	قائمة المراجع
43.....	الفهرس