

مكانة البرلمان بين الفقه الدستوري والدساتير الجزائرية

د. بومدين محمد

جامعة أدرار

ملخص:

يهدف هذا المقال إلى دراسة مكانة البرلمان الجزائري بالمقارنة مع ما هو كائن في الفقه الدستوري ووثائق وإعلانات الحقوق في الدول الديمقراطية. للوقوف على التقدم أو التراجع في تلك المكانة من خلال المقارنة بين الدساتير الجزائرية السابقة والدستور الحالي.

Abstract

This article aims to examine the status of Algerian Parliament compared with what exists in constitutional jurisprudence from documents and declarations of rights in democratic countries. The aim here is to reflect on the progress or decline of the same Parliament through the comparison between previous Algerian constitutions and the current one.

مقدمة:

لقد كانت السلطة على مر التاريخ مطلقة -ولازلت في بعض الدول- إلى أن تراجعت وتهاوى الاستبداد تحت صيحات المفكرين وثورات الشعوب المضطهدة. لقد كان لفقاء القانون الدستوري وفلاسفة ومنظري العقد الاجتماعي في القرن السادس عشر وللثورات الكبرى في بريطانيا وأمريكا وفرنسا الأثر المباشر على صدور إعلانات الحقوق والحريات وحركة الدساتير التي قيدت ممارسة السلطة لصالح الشعب، وأرست قيم ومبادئ الديمقراطية وأنشأت برلمانات تتولى مهمة التشريع والرقابة نيابة عن الشعب ولمصلحته. وأصبحت جميع دول العالم تفتخر وتتنافس في تطبيقها لتلك القيم والمبادئ.

والجزائر كغيرها من دول العالم أصدرت دستورها بعد الاستقلال تضمن، بالإضافة إلى أحكام أخرى، ما تعلق بالبرلمان وأعطاه مكانة باعتباره ممثلاً

للشعب صاحب السلطة والسيادة. وتوالى التعديلات الدستورية والدساتير إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2008. والجزائر بعد التعديلات لسنة 2008 والتي مست في الجانب الأكبر منها السلطة التنفيذية في العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، كان يفترض أن تمس أيضا البرلمان. والمؤمل في التعديلات القادمة أن البرلمان سيحظى بجزء منها على الأقل.

والإشكالية التي يطرحها هذا المقال تتمثل في إبراز المكانة التي أولتها الدساتير الجزائرية بالمقارنة مع ما هو كائن في الفقه الدستوري ووثائق الحقوق والحريات. وهل مكانته تغيرت في التعديلات والدساتير اللاحقة نحو الأفضل؟ وذلك كله بهدف الاستفادة من تجارب الدول المتقدمة ونفاذي النقائص والخلل بالمقارنة مع ما هو كائن وما ينبغي أن يكون.

والمقال لا يهدف إلى دراسة البرلمان واختصاصاته وإنما يهدف بالأساس إلى توضيح أهم الملامح التي تتجلى من خلالها مكانة البرلمان ضمن الهرم القانوني والدساتير الجزائرية بالنظر إلى علاقته بالمؤسسات الأخرى وخاصة التنفيذية منها. وللإجابة عن ذلك تم تناول موضوع مكانة البرلمان وفق النقاط التالية:

أولاً: في الفقه الدستوري ووثائق الحقوق

ثانياً: في الدساتير الجزائرية

ثالثاً: تراجع مكانة البرلمان في الدستور الحالي.

أولاً: في الفقه الدستوري ووثائق الحقوق

يرى فقهاء القانون الدستوري أن الأصل في الديمقراطية أن يباشر الشعب جميع السلطات بنفسه، لأن الديمقراطية المباشرة تجسد سيادة الشعب. وكان الفقيه روسو على رأس الفقهاء المتحمسين للديمقراطية المباشرة ويؤكد أن أي نظام لا يأخذ بالحكم المباشر لا يعد نظاماً ديمقراطياً. ولكن نظراً لاستحالة تطبيق

الديمقراطية المباشرة¹ باعتبارها النموذج الأمثل، لأنها تستلزم أن يقوم الشعب بنفسه بجميع وظائف السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وحتى الوظائف الإدارية وتسيير المرافق والمؤسسات. وذلك لأسباب عملية تحول دون اجتماع الشعب الذي أصبح عدده بالملايين، ومبررات منطقية تنحصر في ضرورة توافر مستوى ثقافي لجميع أفراد الشعب ومؤهلات لمناقشة جميع القضايا ودقائق وتفصيل الأمور فضلا عن التفرغ لذلك²، مما يحتم على الشعب أن يختار من بين أفرادها من تتوافر فيه المؤهلات والتجربة والخبرة للقيام نيابة عنه بذلك. لقد اعترف بهذه الاستحالة حتى أكبر مناصري هذا النموذج المثالي للديمقراطية الفقيه روسو، حيث اقترح أن يتولى الشعب من كل تلك الوظائف مهمة التشريع ووضع القوانين اللازمة للمجتمع. وحتى مهمة التشريع لم تعد في العصر الحديث من اختصاص الشعب وحده كما كان ينظر روسو وغيره من الفقهاء. بل أصبحت من اختصاص البرلمانات حتى في الدول التي تأخذ بالديمقراطية شبه المباشرة كما في سويسرا. تقوم الديمقراطية النيابية على أساس انتخاب الشعب لعدد من النواب الذين يكونون البرلمان، ويتولون ممارسة سلطة التشريع باسم الشعب ونيابة عنه لمدة محددة³.

في معظم مراحل التاريخ لم تكن السلطة لا للشعب ولا لممثليه، بل كانت السلطة تتميز بما يلي:

- كان الحاكم هو مصدر السلطة باعتبار التفويض الإلهي أو الأصل الشريف للنبلاء.

- كانت مطلقة لا تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات.

- كانت تقوم على القوة والقهر والتكيد بالمخالفين وسحق المعارضين.

¹ - د. إبراهيم محمد علي، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، دون طبعة ودون تاريخ، ص 57.

² - د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، 2008، ص 137.

³ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، بيروت الدار الجامعية، 1998، ص 212.

- كان القانون فيها تعبيراً عن إرادة الحاكم المطلقة.
 - ولم تكن تعترف بأية حقوق وحرّيات لأفراد الشعب.
 ولكن بعد نضال طويل للشعوب والمفكرين و خاصة بعد الثورات الثلاثة: الانجليزية والأمريكية والفرنسية وظهر إعلانات الحقوق والدساتير أصبحت السلطة مصدرها الشعب يمارسها عن طريق ممثليه المنتخبين. بل لقد أصبحت السلطة في الدول الديمقراطية حالياً لا ترتبط بالفرد أو شخص الحاكم بل أصبحت توصف بالسلطة المؤسسة. وهي « المعتمدة على رضا الشعب، لأن الحاكم لا يمارسها كامتياز أو كصاحب سيادة أو مالك لها، وإنما كوظيفة أسندت له من قبل صاحب السيادة (الشعب) لمدة محددة. والحقيقة أن السلطة المؤسسة تنشأ لدى وعي الجماعة بأنها أسمى من الفرد و أن لها حقوقاً تسمو عليه مع التسليم أيضاً بأن الفرد ليس عدواً لها وإنما يكفل كل منهما للآخر. و بظهور السلطة المؤسسة تظهر أيضاً القواعد القانونية فيستقر النظام أكثر من غيره لاعتماده على القانون و احترامه بما يتماشى و التطور ومصصلحة الجماعة».¹
 وفي الدول الغربية الديمقراطية التي ظهرت فيها إعلانات الحقوق والدساتير نتيجة الثورات السالفة الذكر، لم تكن الشعوب فيها تمارس السلطة مباشرة وإنما كانت تمارس عن طريق مؤسسات سياسية وإدارية متكونة من ممثلين منتخبين ديمقراطياً.²
 هناك ثلاث وثائق مهمة صدرت كل واحدة منها بعد قيام الشعب بثورة ضد الاستبداد والطغيان الذي كان يمارسه الحكام في تلك الدول التي صدرت بها هذه

¹ - د. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 74.

² -Le droit constitutionnel occidental classique ne connaît et n'organise que des régimes politiques fondés sur le principe de représentation démocratique ; c'est-à-dire des régimes où le peuple (ou la nation) ne gouvernent pas directement. Ils le font seulement à travers des institutions politiques ou administratives composées de représentants élus. OLIVIER CAMY, COURS DE DROIT CONSTITUTIONNEL GÉNÉRAL,

Voir le site: <http://www.droitconstitutionnel.net/bioolivier.htm>

الوثائق. بحيث أضحت هذه الوثائق جزءا مهما لا يتجزأ من دساتير تلك الدول، بل وأضحت الأنموذج والمثل الأعلى لسائر دول وشعوب العالم تستلهم منها نظام الحكم القائم على أساس سيادة الشعب وعلى دور البرلمان كمثل أساسي للشعب في التشريع والرقابة، وأن لا أحد فوق القانون ولا أحد يمارس سلطة دون رضا الشعب أو ممثليه في المجالس المنتخبة. وتتمثل هذه الوثائق والدساتير في

- وثيقة الحقوق البريطانية

- وثيقة الحقوق الأمريكية المعروفة بوثيقة فرجينيا

- وثيقة الحقوق الفرنسية

لقد كانت وثيقة الحقوق Bill of Rights التي صدرت في إنجلترا في عام 1689، أول وثيقة تنص صراحة على دور البرلمان كمثل للشعب، وأن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في وضع القوانين وفرض الضرائب، مؤكدة على ضرورة استقلال البرلمان عن الملك.¹ ومن أهم القواعد التي أرسدت في هذا الشأن:

- ليس للملك سلطة إيقاف القوانين الصادرة عن البرلمان، وليس له الحق في الإغفاء من تطبيقها.²

- ليس للملك حق فرض الضرائب من غير موافقة البرلمان.³

- النص على ضرورة انتخاب أعضاء البرلمان من قبل الشعب بطريقة حرة.⁴

¹ - أنظر هذه القيود التي فرضت على سلطة الملك لصالح الشعب وممثليه في البرلمان في الوثيقة المذكورة باللغة الانجليزية في الموقع التالي:

BILL OF RIGHTS[1689] An Act Declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown. http://www.constitution.org/eng/eng_bor.htm

تم الاطلاع عليه بتاريخ: 27/06/2009 18:35

² "That the pretended power of suspending the laws or the execution of laws by regal authority without consent of Parliament is illegal".

³ "That levying money for or to the use of the Crown by pretence of prerogative, without grant of Parliament, for longer time, or in other manner than the same is or shall be granted, is illegal".

⁴ "That election of members of Parliament ought to be free. "

- النص على حرية التعبير والحصانة البرلمانية بحيث لا يمكن ملاحقة النائب أو عضو البرلمان عن كل ما يدلي به أثناء الجلسات. ولا يمكن مساءلته عن ذلك أمام أي محكمة أو هيئة خارج إطار البرلمان ذاته.¹

يعتبر إعلان فرجينيا للحقوق الصادر بتاريخ 15/05/1776 والمتكون من 16 فقرة من أهم إعلانات الحقوق والحريات،² لقد تم اقتراح 12 تعديلا على إعلان فرجينيا من أجل انضمام بقية الولايات إلى الإتحاد، حيث تم قبول 10 تعديلات منها في 15 ديسمبر 1791 وهذه التعديلات هي ما أصبح يطلق عليه وثيقة الحقوق³ Bill of Rights التي أضيفت للدستور الأمريكي بعد التعديلات كشرط أساسي لانضمام بقية الولايات إلى الإتحاد.

ومن أهم ما جاء فيها بخصوص سلطة الشعب وسلطة البرلمان كممثل أساسي للشعب:

- كل السلطات مستمدة من الشعب، وأن القضاة هم الأمناء والعاملين في جميع الأوقات على تحقيق ذلك.⁴

¹ "That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament".

² - فهو يعد النموذج الذي حذت حذوه كثير من إعلانات الحقوق والحريات ودساتير العالم، ويعتبر مصدرا أو مرجعا لإعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي:

"This declaration served as a model for bills of rights in several other state constitutions and was a source of the French Declaration of the Rights of Man and of the Citizen, though its degree of influence upon the latter document is a highly controversial question".

أنظر التعليق على أهمية هذا الإعلان في مقدمة الإعلان في الموقع التالي:

http://www.constitution.org/bcp/virg_dor.htm

تم الاطلاع عليه بتاريخ: 27/06/2009 19:17

³ للمزيد من المعلومات حول وثيقة أو إعلان فرجينيا والتعديلات التي أدخلت عليها أنظر في الموقع باللغة الإنجليزية:

<http://www.constitution.org/dhbr.htm>.

01/06/2009 17:51

⁴ SEC. 2. "That all power is vested in, and consequently derived from, the people; that magistrates are their trustees and servants and at all times amenable to them".

- إن انتخاب الأعضاء الذين يمثلون الشعب في المجالس النيابية يجب أن يكون حرا. ولكل مواطن الحق في الانتخاب دون أن تفرض عليه ضرائب أو تنزع عنه ممتلكاته من أجل الاستعمال العام من غير موافقته الشخصية أو موافقة ممثليه في المجالس النيابية.¹
- لا يمكن لأية سلطة أو قوة أن تقوم بإلغاء القوانين أو تنفيذها إلا بموافقة ممثلي الشعب. وأن ذلك يعد انتهاكا لحقوق الأفراد لا يجوز ممارسته.²
- كما أن الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن الذي أصدرته الجمعية التأسيسية الوطنية في 26 أغسطس 1789 أكد على أهمية البرلمان كممثل للأمة. ومن أهم ما جاء فيه بهذا الخصوص:
- الأمة هي مصدر كل سلطة. لا يمكن لأي هيئة أو شخص أن يباشر أية سلطة دون تفويض صريح من قبل الأمة.³
- القانون تعبير عن الإرادة العامة للأمة، يشارك في وضعه كل مواطن بنفسه أو عن طريق ممثليه، وهو واحد بالنسبة إليهم جميعا سواء في حمايتهم أو في معاقبتهم. وهم متساوون أمامه في الكرامة وفي الوظائف العامة كل حسب كفاءته، لا فرق بينهم إلا من حيث الفضيلة والموهب.⁴

¹ "That elections of members to serve as representatives of the people, in assembly, ought to be free; and that all men, having sufficient evidence of permanent common interest with, and attachment to, the community, have the right of suffrage and cannot be taxed or deprived of their property for public uses without their own consent, or that of their representatives so elected, nor bound by any law to which they have not, in like manner, assented for the public good". SEC. 6.

² "That all power of suspending laws, or the execution of laws, by any authority, without consent of the representatives of the people, is injurious to their rights and ought not to be exercised". SEC. 7.

³ "Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément" Art.3.

⁴ "La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents". Art. 6.

- كل مجتمع لا يتحقق فيه ضمان الحقوق ولا تحديد مبدأ الفصل بين السلطات لا دستور له.¹

لقد أثرت تلك الوثائق والديساتير، وما تضمنته من مبادئ وقيم الديمقراطية، وتأسيس هيئات تتولى نيابة عن الشعب إدارة شؤونه عن طريق انتخابات شفافة ونزيهة، على سائر الدول. وانتقل التنظير لها والنص عليها على مستوى دولي من خلال وثائق صادرة عن الأمم المتحدة وفروعها المتخصصة. ومن أهم هذه الوثائق التي أكدت على حق كل فرد في مجتمعه في المشاركة في إدارة شؤونه العامة عن طريق ممثليه الذين يتم اختيارهم بكل حرية وشفافية ونزاهة، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق السياسية والمدنية.

ومما جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان² :

- 1- لكل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون اختياراً حراً.
 - 2- لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة في البلاد.
 - 3- إن إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة، ويعبر عن هذه الإرادة بانتخابات نزيهة دورية تجري على أساس الاقتراع السري وعلى قدم المساواة بين الجميع أو حسب أي إجراء مماثل يضمن حرية التصويت.»
- أما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية³ فقد نص في المادة 25:

¹ " Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution. " Art. 16.

² - اعتمد ونشر على الملأ بقرار الجمعية العامة 217 ألف (د-3) المؤرخ في 10 كانون الأول/ديسمبر 1948(المادة 21).

³ - اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بقرار الجمعية العامة 2200 (ألف) المؤرخ في كانون الأول/ديسمبر 1966

تاريخ بدء النفاذ : 23 آذار/ مارس 1976، طبقاً للمادة 49

«يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكورة في المادة 2، الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة:

(أ) أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية،

(ب) أن ينتخب وينتخب، في انتخابات نزيهة تجرى دوريا بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين،

(ج) أن تتاح له، على قدم المساواة عموما مع سواه، فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده».

وقد عملت الأمم المتحدة على ترسيخ هذه المبادئ في الكثير من دول العالم التي أنهكتها الحروب الأهلية والافتتال على السلطة، فتدخلت الأمم المتحدة للمساعدة بالإشراف على الانتخابات، أو بتقديم الخبرة الفنية والتقنية أو بمساعدة الحكومة المحلية في كل ذلك.¹

وذهبت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة إلى أبعد من ذلك حيث أكدت على ضرورة إيجاد نظام ديمقراطي ليس على مستوى كل دولة فحسب بل يجب أن يتحقق ذلك على المستوى الدولي أيضا. حيث نصت في قرارها في عام 2000 في الفقرة ز منه على: حق كل شخص في مؤسسات دولية تُعنى بجميع مجالات التعاون وتتصف بالشفافية والديمقراطية والعدالة وتكون خاضعة للمساءلة، لاسيما من خلال تنفيذ مبادئ المشاركة في آليات اتخاذ القرارات في كل منها مشاركة تامة ومتساوية».²

¹ مورتر سيلرز، النظام العالمي الجديد: حدود السيادة - حقوق الإنسان - تقرير مصير الشعوب، ترجمة صادق إبراهيم عودة، دار فارس للنشر والتوزيع، ط1، عمان 2001، ص280.

² لجنة حقوق الإنسان، تعزيز الحق في نظام دولي ديمقراطي وعادل، القرار 62/2000، الدورة السادسة والخمسين، وثيقة الأمم المتحدة رقم E/2000/23

لقد تزايد الاهتمام في معظم دول العالم بضرورة المشاركة السياسية لجميع الأفراد في الدولة وفي اختار ممثليهم في المؤسسات الحاكمة وخاصة المؤسسة التشريعية أو البرلمان، عن طريق انتخابات دورية ونزيهة وشفافة. وتتقاطع جميع الأنظمة الديمقراطية في العالم سواء كانت جمهورية أم ملكية (كبريطانيا واسبانيا مثلا) في أن السلطة الوحيدة، في جميع هذه الأنظمة حاليا هي البرلمان أو السلطة التشريعية، المنتخبة والمعبرة عن سيادة الشعب. ولها المكانة البارزة والمركز المرموق في هرم السلطة لتجسيد الإرادة الشعبية عن طريق التشريع والرقابة لكافة الأجهزة التنفيذية.

وإذا كان الأمر كذلك فهل تكرر الدساتير الجزائرية تلك المكانة للبرلمان؟

ثانيا: في الدساتير الجزائرية

سيتم التركيز هنا على الدستور الجزائري لعام 1963 باعتباره أول دستور يوضع بعد الاستقلال الوطني وله أهمية كبرى في بعض جوانب البرلمان باعتباره ممثلا أساسيا للشعب، أما دستور 1976 فرغم نصه على أن الشعب هو صاحب السيادة (وليس السلطة) يمارسها عن طريق ممثليه¹ إلا أنه أهدر مبدأ الفصل بين السلطات ولم يعتبر البرلمان سلطة وإنما مجرد وظيفة. ثم الدستور الجزائري لعام 1989 والدستور الحالي 1996. مع العلم أنه لا فرق بين هذا الأخير وبين دستور التعددية لعام 1989 إلا في المؤسسات التي أضيفت بتعديل 1996 ومنها على الخصوص تفتيت البرلمان إلى مجلسين: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

¹ نصت المادة 05 منه: «السيادة الوطنية ملك للشعب، يمارسها عن طريق الاستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين». كما نصت المادة 06 على أن «الميثاق الوطني هو المصدر الأساسي لسياسة الأمة وقوانين الدولة. وهو المصدر الإيديولوجي والسياسي المعتمد لمؤسسات الحزب والدولة على جميع المستويات». دستور 1976 الصادر بالأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، في الجريد الرسمية، العدد 94، بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

ورغم أن دستور 63 لم يوضع بالطريقة الأكثر ديمقراطية كما يرى البعض، حيث كان من المفروض أن يوضع من قبل الجمعية النيابية التأسيسية أو المجلس الوطني التأسيسي ثم يعرض على استفتاء شعبي تطبيقاً للأمر 62-35 الذي استفتي فيه الشعب،¹ غير أن المكتب السياسي آنذاك تولى صياغته وإعداده ثم عرض على الشعب في 10 سبتمبر 1963 بعد موافقة المجلس التأسيسي²، إلا أن هذا الدستور يعد أفضل دستور من حيث التأسيس للبرلمان كمثل أساسي للشعب.

فبعد أن نص في المادة 10 على الأهداف الأساسية للجمهورية الجزائرية والتي من أهمها صيانة الاستقلال وممارسة السلطة من قبل الشعب الذي يؤلف طليعته الفلاحون والعمال والمتقنون وبناء ديمقراطية اشتراكية،³ أفرد فصلاً خاصاً للبرلمان تحت عنوان ممارسة السيادة - المجلس الوطني. حيث قرن ممارسة السلطة بالبرلمان وهو المجلس الوطني وبدأ به قبل السلطة التنفيذية ممثلة في

¹ - إذ نص هذا الأمر المؤرخ في 08 سبتمبر 1962 المتعلق باختصاصات المجلس الوطني التأسيسي والمتمم باللائحة النظامية للمجلس الوطني التأسيسي الصادرة بتاريخ 20 نوفمبر 1962، والذي نص في المادة الأولى منه على أن: المجلس الوطني الناتج عن انتخابات 12 أوت 1962 يمارس بالتحديد المهام التالية:

1- تعيين حكومة مؤقتة،

2- يشرع باسم الشعب الجزائري،

3- يعد ويصوت على الدستور الجزائري.

لقد تم نقل هذا النص (لصعوبة الحصول عليه من مصدره الجريدة الرسمية) عن د. عبد الله بوقفة، القانون الدستوري: تاريخ ودينامية الجمهورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2008، ص 58.

² - د. عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 62-63.

³ - نصت المادة 10: « تتمثل الأهداف الأساسية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية في :

- صيانة الاستقلال الوطني و سلامة الأراضي الوطنية و الوحدة الوطنية.

- ممارسة السلطة من طرف الشعب الذي يؤلف طليعته فلاحون و عمال و متقنون ثوريون.

- تشييد ديمقراطية اشتراكية، و مقاومة استغلال الإنسان في جميع أشكاله، و ضمان حق العمل و مجانية التعليم، و تصفية جميع بقايا الاستعمار.

- الدفاع عن الحرية و احترام كرامة الإنسان.»

رئيس الجمهورية وهذا خلافا لكل الدساتير اللاحقة 76، 89، 96، التي تقدم النص على السلطة التنفيذية قبل السلطة التشريعية.

فقد نص على أن السيادة الوطنية للشعب يمارسها عن طريق ممثليه في المجلس الوطني (البرلمان).¹

وأن المجلس الوطني هو المعبر عن الإرادة الشعبية وهو المختص بوضع القوانين ومراقبة الحكومة.²

كما أعطى الصلاحية التامة للبرلمان في تحديد عدد النواب وطريقة انتخابهم وشروط صلاحية انتخابهم.³

وأعطى حق المبادرة بالقوانين لكل من رئيس الجمهورية والنواب⁴ خلافا للدستور 89 و96 الذين أعطاهما لرئيس الحكومة أو الوزير الأول (تعديل 2008) والنواب ولكنه قيد اقتراح النواب بعدد 20 نائبا حتى يتم قبول الاقتراح.⁵

كما جعل دستور 63 قيادا على سياسة الحكومة التي يحددها رئيس الجمهورية بان تكون مطابقة لإرادة الشعب التي يتولى البرلمان التعبير عنها ويراقب الحكومة في تنفيذها.¹

-
- 1 - المادة 27 : «السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني، ترشحهم جبهة التحرير الوطني، و ينتخبون باقتراح عام مباشر و سرى لمدة خمسة سنين».
- 2 - المادة 28 : «يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية، و يتولى التصويت على القوانين، و يراقب النشاط الحكومي».
- 3 - المادة 29 : «يحدد القانون طريقة انتخاب النواب في المجلس الوطني و عددهم، و شروط صلاحية انتخابهم، و نظام ما يتنافى و النيابة».
- 4 - المادة 36 : «لرئيس الجمهورية و للنواب حق المبادرة بتقديم القوانين».
- توضع مشاريع و اقتراحات و تصميمات القوانين على مكتب المجلس الذي يحيلها على اللجان البرلمانية المختصة لدراستها».
- 5 - المادة 119 : «لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين».
- تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا.
- تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني».(تعديل 2008)

ومن أهم ما قرره دستور 1963 بشأن البرلمان أنه جعل رئيس الجمهورية مسؤولاً أمام البرلمان عن السياسة العامة للحكومة²، حيث يمكن لثلث النواب فقط أن يطرحوا سحب الثقة من رئيس الجمهورية³، وبموافقة الأغلبية المطلقة فقط للنواب على اللائحة يستوجب استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للبرلمان⁴. بينما في دستوري 89 و96 لم تتقرر مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية رغم هيمنته المطلقة على السلطة التنفيذية وخاصة بعد تعديل 2008 حيث أصبح رئيس الحكومة ينفذ برنامج رئيس الجمهورية⁵. وتتم مساءلة رئيس الحكومة أو الوزير الأول أمام البرلمان المجلس الشعبي الوطني أثناء مناقشة بيان السياسة العامة بناء على ملتمس رقابة يوقعه على الأقل سبع النواب⁶. ولا تتقرر مسؤولية الحكومة وبالتالي الاستقالة إلا إذا وافق النواب بأغلبية الثلثين (3/2)⁷. والفرق واضح بين تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان بالأغلبية المطلقة

-
- ¹ - المادة 48 : « يتولى رئيس الجمهورية تحديد سياسة الحكومة و توجيهها، كما يقوم بتسيير و تنسيق السياسة الداخلية و الخارجية للبلاد طبقاً لإرادة الشعب التي يجسمها الحزب، و يعبر عنها المجلس الوطني».
- ² - المادة 47 : « رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني، يعين الوزراء الذين يجب أن يختار الثلثين 2/3 منهم على الأقل من بين النواب و يقدمهم إلى المجلس».
- ³ المادة 55 : « يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة، يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس».
- ⁴ - المادة 56 : «التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني يوجب استقالة رئيس الجمهورية و الحل التلقائي للمجلس. و لا يجوز الالتجاء إلى هذا التصويت العلني إلا بعد مضي أجل خمسة أيام كاملة على إيداع اللائحة».
- ⁵ - المادة 79:«يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول. ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك، عمل الحكومة. يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه، ويعرضه في مجلس الوزراء».(تعديل 2008)
- ⁶ - المادة 135 : « يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة.
- ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقع سُئِع (7/1) عدد النواب على الأقل».
- ⁷ - المادة 136 : « تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب. ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة».

وتقرير مسؤولية الوزير الأول بأغلبية 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني واستبعاد مسؤولية رئيس الجمهورية؟

إن المؤسس الدستوري حتى وإن نص على المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية أمام محكمة عليا¹ في الدستور الحالي فإنه لم يحدد الأفعال التي تمثل انتهاكا لأحكام الدستور، ومن ثم حرص على رفع المسؤولية عن رئيس الجمهورية ليبقى مستبعدا دائما عن الرقابة البرلمانية.²

كما أن دستور 63 أعطى صلاحية مهمة للبرلمان لم تعطها كل الدساتير اللاحقة وهي إصدار القوانين من قبل رئيس المجلس الوطني في حالة عدم إصداره من قبل رئيس الجمهورية.³ بينما دستور 89 و 96 نصا على أن يتولى رئيس الجمهورية مهمة إصدار القوانين في خلال 30 يوما من تاريخ تسلمه إياها من قبل البرلمان.⁴ ولكن السؤال يبقى مطروحا في حالة عدم إصدار رئيس الجمهورية للقوانين في الفترة المحددة دستوريا؟ سواء بسبب سهو أو تقصير.

كما انفرد دستور 63 وأعطى للبرلمان أن يستعجل رئيس الجمهورية في إصدار القوانين⁵ رغم أن المدة الممنوحة لرئيس الجمهورية قصيرة 10 أيام بالنظر إلى مدة 30 يوما المنصوص عليها في الدساتير اللاحقة.

¹ - المادة 158 : تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنايات والجح، التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما مهامهما. يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة.

² - ليلى بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2004، ص 74.

³ - المادة 51 : « إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها ».

⁴ - المادة 126 : « يُصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه. غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166 الآتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 167 الآتية ».

⁵ - المادة 49 : يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين و نشرها.

ومن أهم ما يميز دستور 63 أنه حرص على مبدأ الفصل بين السلطات وخاصة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وحفظ للبرلمان مكانته كمثل أساسي للشعب في التشريع، حيث خص المجلس الوطني وحده بالتشريع كما تم بيانه في المادة 28، ولم يعط لرئيس الجمهورية أية سلطة في مجال التشريع في الظروف العادية إلا استثناءً وبمقتضى تفويض خاص من المجلس الوطني ولفترة محددة زمنياً ويجب أن تعرض الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية على المجلس خلال ثلاثة أشهر للمصادقة عليها.¹ بينما في الدساتير اللاحقة 89 و 96 فقد أهمل مبدأ الفصل بين السلطات وأعطى رئيس الجمهورية بمقتضى الدستور سلطة التشريع بأوامر ليس في الظروف الاستثنائية فحسب بل أيضاً في الظروف العادية بين دورتي انعقاد البرلمان وفي حالة شغور المجلس الوطني الشعبي على أن تعرض النصوص المتخذة على كل غرفة من البرلمان للموافقة عليها.²

ومن أهم ما جاء به دستور 63 في استقلالية البرلمان عن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أنه لم يعط لرئيس الجمهورية أية سلطة للتأثير على البرلمان كمثل لإرادة الشعب ولم يمنحه سلطة حل البرلمان كما أقرتها صراحة الدساتير اللاحقة 89 و 96 حيث أعطت لرئيس الجمهورية وسائل كثيرة ومهمة

يصدر القوانين خلال الأيام العشرة الموالية لإحالتها عليه من طرف المجلس الوطني، و يوقع مراسيم التطبيق. و يمكن التخفيض من أجل الأيام العشرة عندما يطلب المجلس الوطني الاستعجال.

¹ - المادة 58 : «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».

² - المادة 124 : لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تُعدّ لاجية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء.

للتأثير على البرلمان من بينها أنه ينحل البرلمان (المجلس الشعبي الوطني) وجوبا في حالة رفضه للمرة الثانية برنامج الحكومة الجديدة.¹ فعند التعارض بين إرادة البرلمان وإرادة رئيس الجمهورية فالغلبة لإرادة رئيس الجمهورية. بل أكثر من ذلك أعطته سلطة حل البرلمان دون شرط أو قيد ما عدا الشرط الشكلي المتمثل في الاستشارة الشكلية لرئيسي الغرفتين والوزير الأول.²

بل إن دستور 63 قد سوى بين رئيس الجمهورية والبرلمان في المبادرة بتعديل الدستور إذ لكل منهما الحق في تقديم مشروع تعديل الدستور.³ وبعد الموافقة عليه بالأغلبية المطلقة يعرض على الاستفتاء الشعبي. بينما الدساتير اللاحقة انفرد فيها رئيس الجمهورية بحق المبادرة بالتعديل الدستوري.⁴ وحتى المبادرة من قبل البرلمان باقتراح تعديل الدستور والتي نصت عليها المادة 177 من دستور 96 تم تقييدها بشروط:

1- اشتراط موافقة أغلبية خاصة ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء الغرفتين وهذه أغلبية كبيرة جدا وخاصة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني الذي يصوت على القوانين

¹ - المادة 81 : يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله.

يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أول حسب الكيفيات نفسها.

المادة 82 : 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

² - المادة 129 : يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول. وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر.

³ - المادة 71 : ترجع المبادرة بتعديل الدستور إلى كل من رئيس الجمهورية و الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني معا.

⁴ - المادة 174 : لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره. يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب.

بالأغلبية المطلقة (50 في المائة زائد واحد) بما فيها التصويت على تعديل الدستور عندما يتم تقديم مشروع التعديل من قبل رئيس الجمهورية. وما أهمية هذه النسبة 4/3 طالما أن هذه المبادرة ستقدم إلى رئيس الجمهورية الذي يملك وحده سلطة إحالة مشروع التعديل على الاستفتاء الشعبي.

2- أن تتم الموافقة باجتماع الغرفتين معا، وهذا يفيد أنه لا بد من اجتماع الغرفتين في جلسة رسمية تخصص لهذا الغرض. واجتماع الغرفتين معا لا تتم إلا بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية أو استدعاء من قبل رئيس مجلس الأمة حسب الأحوال المنصوص عليها في المادة 98 من القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة.¹

3- أن يقدم الاقتراح أو المبادرة التي وافق عليها 4/3 أعضاء الغرفتين المجتمعنتين معا إلى رئيس الجمهورية و الذي له الحق الكامل حسب صياغة المادة 177 (يمكنه)² رفض المبادرة بعدم عرضها على الاستفتاء أو عرضها في حالة الموافقة. وفي الحقيقة أن هذه المادة لا قيمة لها بهذه الصياغة. لأنه إذا كان رئيس الجمهورية رافضا لمشروع التعديل لن تحصل نسبة 4/3 الأعضاء

¹ - المادة 98 :يجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المواد 91 الفقرة 2، و 93 و 95 و 120 الفقرة الأخيرة، و 130 الفقرة 2، و 176 من الدستور، و باستدعاء من رئيس الدولة بالنيابة أو رئيس الدولة في الحالة المنصوص عليها في المادة 90 الفقرة 4.

يجتمع البرلمان وجوبا باستدعاء من رئيس مجلس الأمة، في الحالات المنصوص عليها في المادة 88 الفقرات 2،3،5 من الدستور.

كما يمكن أن يجتمع البرلمان باستدعاء من رئيس مجلس الأمة في الحالة المنصوص عليها في المادة 177 من الدستور. أنظر القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 08 مارس سنة 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة

² - المادة 177 : يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي. ويصدره في حالة الموافقة عليه.

ولن يحصل اجتماع الغرفتين. وحتى مع افتراض حصول ذلك لن يعرض المشروع على الاستفتاء. وفي حالة رغبة رئيس الجمهورية في التعديل فالأيسر له أن يطبق الإجراءات العادية للتعديل المنصوص عليها في المادة 174 السالفة الذكر من الدستور الحالي.

بل كان من المفروض أن صياغة هذه المادة تغلب (ولو نظريا على الأقل) كفة البرلمان بحيث أن موافقة 4/3 أعضاء الغرفتين والمجتمعين معا على المبادرة بالتعديل الدستوري تلزم رئيس الجمهورية بعرض التعديل على الاستفتاء الشعبي، أو تعطي لرئيس مجلس الأمة، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حق عرض المشروع على الاستفتاء الشعبي.

والحقيقة أن الدستور الحالي 96 قد أعطى لرئيس الجمهورية أكثر من ذلك، حيث منحه سلطة إصدار التعديل الدستوري دون عرضه على الاستفتاء الشعبي بشروط نصت عليها المادة 176 من الدستور.¹

ثالثا: تراجع مكانة البرلمان في الدستور الحالي

رغم أن دستور 63 لم ينتهج التعددية الحزبية وتبنى فكرة الحزب الواحد إلا أنه أعلى من شأن البرلمان أو السلطة التشريعية كمثل للشعب، وأخضع لرقابته جميع الهيئات في الدولة بما فيها رئيس الجمهورية. حيث يمكن للمجلس كما سبق الإشارة أن يسحب الثقة من رئيس الجمهورية والعودة إلى الاحتكام إلى الشعب صاحب السيادة والسلطة (المواد 55-56).

إذا كانت هذه مكانة البرلمان في دستور 63 الذي وضع في ظروف قاسية بعد سنوات طويلة من الكفاح والتضحيات، وفي غمار فرحة الحرية والاستقلال التي

¹ - المادة 176 : إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان.

قد تنسي تفاصيل الدستور ومكانة البرلمان فيه، بالإضافة إلى الوضع الدولي آنذاك الذي كان يشجع النظرة الأحادية وهيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على مقاليد الحكم. فكيف تكون مكانة البرلمان في الدساتير اللاحقة وخاصة بعد التعددية وانتشار أفكار ونظم الديمقراطية وصدور الكثير من الاتفاقيات الدولية وقرارات الأمم المتحدة وتدخلاتها في الكثير من مناطق العالم لنشر الديمقراطية والإشراف على الانتخابات التعددية...

إن القراءة الأولية لدساتير الجزائر في ظل التعددية وخاصة الدستور الحالي تبين التراجع لمكانة ومركز البرلمان كمثل أساسي للشعب لحساب السلطة التنفيذية. ويمكن إبراز هذا التراجع وتقليص دور البرلمان لصالح السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أو الحكومة في الفقرات التالية.

1- تفتتت البرلمان في الدستور الحالي 1996 إلى غرفتين أو مجلسين: مجلس شعبي وطني ومجلس أمة. وتعيين ثلث أعضاء (3/1) مجلس الأمة من قبل رئيس الجمهورية يعد انتهاكا لصفة التمثيل التي تقوم على الانتخاب الحر والمباشر لممثلي الشعب أو الأمة. واشترط موافقة ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه على القانون الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني مما يجعله مجلسا معرقلا للتشريع أو أداة كبح لأي قانون يكون اقتراحا من النواب ولا ترغب السلطة التنفيذية مروره¹، أو «مقصلة تعدم فيها القوانين»². ومن جهة أخرى لا يملك مجلس الأمة سلطة اقتراح القوانين ولا يستطيع سحب الثقة أو تقديم ملتمس الرقابة لإسقاط الحكومة.

2- مزاحمة الحكومة للبرلمان في التشريع حيث منحها الدستور الحالي 1996 حق تقديم مشاريع القوانين طبقا للمادة 119. بل لقد أعطى الأولوية للحكومة

¹ ثامري عمر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، (رسالة ماجستير) كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006، ص 81.

² عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، (أطروحة دكتوراه) كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2010، ص 383.

حينما اشترط تقديم اقتراح قانون من النواب أن يقدمه على الأقل 20 نائبا. كما منحت الكومة الحق في إبداء الرأي (الاعتراض) في اقتراحات القوانين المقدمة من النواب في أجل شهرين قبل إحالتها للجنة المختصة في المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 25 من القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة.¹ بل إن القانون العضوي المذكور أعطى للحكومة السلطة في ترتيب جدول الأعمال التشريعية للبرلمان حيث يتم ذلك وفق الأولوية التي تضعها الحكومة.² وللحكومة حق سحب مشروع القانون الذي قدمته في أي مرحلة قبل التصويت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 22 من القانون العضوي. كما أن الواقع يثبت تفوق الحكومة الساحق على نواب الشعب من حيث المبادرة بالقوانين. فكل القوانين المصادق عليها من قبل البرلمان عبارة عن مشاريع قوانين قدمتها الحكومة. وقليل ما تقدم أو تقبل اقتراحات القوانين. وبنظرة بسيطة على مشاريع واقتراحات القوانين المودعة لدى المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية ما بين 2007 إلى 2012 كلها مشاريع قوانين ما عدا اقتراحين. فمثلا في دورة الخريف 2011 سجل في جدول أعمال الدورة 13 نوا جميعها مشاريع قوانين قدمت من الحكومة.³

3- اللجنة المتساوية الأعضاء: إذ في حالة الاختلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حول نص قانوني يتم حسم الخلاف عن طريق لجنة متكون من 10 أعضاء من المجلس الأول و10 من المجلس الثاني تتولى مهمة إعادة صياغة المواد الخلافية نحو حل توفيق بين الغرفتين. غير أن الدستور

¹ المادة 25 : يبلغ فوراً إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله وفقاً لأحكام المادة 23 أعلاه. تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني خلال أجل لا يتجاوز شهرين. وإذا لم تبد الحكومة رأيها عند انقضاء أجل الشهرين (2)، يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته. لا يقبل أي اقتراح قانون تم رفضه عملاً بنص المادة 121 من الدستور.

² المادة 16 : يضبط مكتبتا الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة.

³ انظر الموقع الرسمي للمجلس الشعبي الوطني على الرابط التالي: <http://www.apn-dz.org>

والقانون العضوي 99-02 جعل عمل هذه اللجنة مرهونا بإرادة الوزير الأول (رئيس الحكومة) من حيث استدعائها فلا تتعد إلا بطلب منه، إذ لم يحدد الدستور ولا القانون العضوي مهلة زمنية يلتزم في خلالها الوزير الأول دعوة اللجنة للانعقاد مما يعد فراغا في الدستور وفي القانون العضوي يجب تداركه مستقبلا. وهو الذي يحيل عملها على الغرفتين. وهو الذي يسحب النص كلية من البرلمان في حالة استمرار الخلاف.

4- التشريع بأوامر: فقد أعطى الدستور الحالي 1996 لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر طبقا للمادة 124 في ثلاث حالات:

- شغور المجلس الشعبي الوطني

- بين دورتي انعقاد البرلمان

- في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 من الدستور.

كما نصت المادة 120 من الدستور على حالة رابعة تتعلق بقانون المالية إذ جاء في الفقرتين الآخريتين منها: يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة.

وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.

تحدد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 115 من الدستور.

لقد أعطى الدستور لرئيس الجمهورية بالإضافة إلى اختصاصاته في التشريع في المجال المخصص له في التنظيم طبقا للمادة 125 من الدستور خارج مجالات القانون والذي يعود لاختصاص البرلمان. ورغم أن المجال التشريعي للبرلمان محدد نسبيا مما يتيح للرئيس المجال واسعا لإعمال سلطته في مجال التنظيم

الأمر الذي يجعل مشرعا حقيقيا ومنافسا قويا للبرلمان،¹ إلا أن الدستور منح الرئيس سلطة مزاحمة البرلمان حتى في هذا المجال المحدد نسبيا. إذ يشرع الرئيس في مجالات البرلمان في الحالات الأربع المذكورة أعلاه وخاصة فيما بين دورتي انعقاد البرلمان. فالكثير من القوانين المهمة أصدرها الرئيس في هذه الفترة. فمثلا في دورة الخريف 2009 من بين 05 نصوص² مودعة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني 04 منها أوامر أصدرها رئيس الجمهورية في شهري يوليو و غشت (أوت) 2009 ويتم عرضها على البرلمان للمصادقة عليها كما هي دون تعديل ودون مناقشة باعتباره ممثلا للشعب صاحب التشريع الأصيل.³ وليس من حق البرلمان رفض هذه الأوامر كما يرى البعض باعتباره جزءا من النظام وليس موازيا للسلطة التنفيذية أو رئيس الجمهورية. لأن البرلمان في النظام شبه الرئاسي سلطاته محدودة، فهو من الناحية العملية تابع للسلطة التنفيذية.⁴ فالحزب الحاكم يسيطر على الأغلبية في البرلمان⁵ مما يدفعه إلى القبول والتسليم بالأوامر. بل إن الجزائر في ظل الدستور الحالي 1996 لم تعرف سوى دعم الأغلبية المطلق للرئيس رغم أن كلا الرئيسين اللذين انتخبا في ظلهم سواء لمين زروال أو عبد العزيز بوتفليقة كان كل منهما مرشحا مستقلا، لكنهما حظيا بدعم التجمع الوطني الديمقراطي وجبهة التحرير للأول وحظي الثاني بدعم الحزبين في العهدة الأولى وبدعم التحالف الذي انضمت إليه حركة مجتمع السلم

¹ عقيلة خراشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، (أطروحة دكتوراه) كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2010، ص 200-201.

² انظر الموقع الرسمي للمجلس الشعبي الوطني على الرابط التالي: <http://www.apn-dz.org>

³ السعيد بوالشعير، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية، (أطروحة دكتوراه)، الجزء 2، الجزائر 1984، ص 307.

⁴ د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، 2008، ص 124.

⁵ السعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 306.

في العهدين التاليتين.¹ ولعل ما يؤيد هذا الطرح عدم رفض البرلمان الجزائري لأي أوامر عرضت عليه وهي كثيرة.

كما أن إعطاء رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية دون قيود موضوعية يفتح المجال واسعا أمامه في تكيف الحالة واتخاذ ما يراه مناسباً من تشريعات.²

5- مشاركة المجلس الدستوري للبرلمان في التشريع ومحاصرته له. فالمجلس الدستوري وإن كانت مهمته الرقابة على دستورية القوانين وذلك بمنع صدور نص أو إلغائه إذا كان مخالفاً للدستور، فإنه بذلك يشارك البرلمان في التشريع. وذلك بإضافة أو حذف أو تغيير في الصياغة أثناء رقابته للتشريع. إذ كثيراً ما يعيد صياغة النصوص والمواد محل الرقابة بالحذف والإضافة ومن ذلك مثلاً: «يصرح أنّ المواد 74 و 77 و 78 مطابقة جزئياً للدستور و تحرّر كما يأتي...»³ حتى أطلق عليه البعض بالمشرع الشريك.⁴ كما أن الرقابة السابقة من قبل المجلس الدستوري على غرار ما هو سائد في فرنسا وفي الجزائر الهدف الأساسي منها كما يرى البعض هو محاصرة البرلمان ومنعه من الخروج عن الاختصاصات المحددة له على سبيل الحصر في الدستور.⁵

¹ فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس الجزائر، ص 33.

² السعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 304. و مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 10، العدد 2، 2002، ص 20.

³ رأي رقم 04 / ر.ن.د / م.د / 98 مؤرخ في 13 شوال عام 1418 الموافق 10 فبراير سنة 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور. الجريدة الرسمية العدد 08 الصادرة بتاريخ 18 فبراير 1998.

⁴ Yells Chaouch Bachir : le conseil constitutionnel en Algérie, du contrôle de constitutionnalité à la créativité nationale, o.p.u – Alger . 1999, p 115

⁵ د. الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، محاضرة ضمن الملتقى التطوير البرلماني، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ورقلة، 2012، ص 03.

ومن الأحكام المؤثرة على اختصاص البرلمان مثلا ما ارتأه المجلس الدستوري في رأيه عند النظر في النظام الداخلي لمجلس الأمة حيث جاء فيه: «مما يترتب عليه أن المؤسس الدستوري لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أيّ تعديل على النصّ المعروض عليه للمناقشة خارج هذا الإطار، و اعتبارا ، بالنتيجة، أنّ إقرار حقّ التعديل و إجراءاته الواردة في المواد من 63 إلى 68 والمادتين 75 و 76 من النظام الداخلي تتعارض مع مقتضيات موادّ الدستور المذكورة سابقا».¹

ومن ثم جمد المجلس صلاحية مجلس الأمة في إدخال تعديلات على النصّ المعروض عليه وحرمه من العمل التشريعي، الأمر الذي عمق الخلاف بين المجلس الدستوري والبرلمان. ولا سبيل لحل تلك الخلافات حسب رأي البعض إلى بتعديل الدستور.²

كما أن التجربة الجزائرية في الرقابة على دستورية القوانين لم تمارس إلا على البرلمان، سواء بطريقة آلية بالنسبة للقوانين العضوية التي يشترط الدستور إحالتها على المجلس الدستوري لمراقبتها قبل إصدارها في الجريدة الرسمية، أو القوانين العادية التي يجوز لرئيس الجمهورية الطعن فيها أمام المجلس الدستوري للنظر في مدى مطابقتها للدستور. بل وحتى النظام الداخلي للمجلس الشعبي والنظام الداخلي لمجلس الأمة يجب عرضهما على المجلس للتأكد من المطابقة طبقا للمادة 165 من الدستور كما سبق بيانه. بينما لا يستطيع المجلس الدستوري مراقبة ما يصدر عن رئيس الجمهورية من تشريعات ولا تنظيمات ومراسيم، مما

¹ رأي رقم 04 / ر.ن.د / م.د / 98 مؤرخ في 13 شوال عام 1418 الموافق 10 فبراير سنة 1998، يتعلّق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور. الجريدة الرسمية العدد 08 الصادرة بتاريخ 18 فبراير 1998.

² د. الأمين شريط، المرجع السابق، ص 19.

يؤكد أن مهمة المجلس الدستوري تكاد تنحصر في الرقابة على البرلمان حتى لا يخرج عن اختصاصاته.¹

خاتمة

تبين من خلال دراسة مكانة البرلمان في الفقه الدستوري وفي إعلانات الحقوق في الدول الديمقراطية وما ينبغي أن يكون عليه طبقا لوثائق الأمم المتحدة وفروعها المتخصصة، وما هو عليه في الدساتير الجزائرية وخاصة في الدستور الحالي، ما يلي:

1- أن الديمقراطية إذا لم تتحقق ممارستها من قبل الشعب صاحب السلطة والسيادة (الديمقراطية المباشرة) فعلى الأقل أن تتحقق عن طريق مباشرتها من قبل ممثلي الشعب البرلمانات (الديمقراطية النيابية).

2- لقد أدت الثورات (الانجليزية والأمريكية والفرنسية) التي توجت بإعلانات دستورية إلى نقل السلطة من الحاكم الفرد المطلق إلى المؤسسة (البرلمان) يمارسها نواب الشعب باسمه ونياابة عنه.

3- لقد كان الدستور الجزائري 1963 (دستور الاستقلال) من حيث مكانة البرلمان أفضل وأحسن الدساتير الجزائرية على الأقل من الناحية النظرية أو من حيث التصييص. إذ تم النص عليه قبل النص على السلطة التنفيذية بما فيها رئيس الجمهورية، وأخضع هذا الأخير لرقابة البرلمان الذي يستطيع أن يعزله باقتراح الثلث وموافقة الأغلبية.

4- لقد تراجعت مكانة البرلمان في الدساتير اللاحقة لدستور 63 لصالح السلطة التنفيذية.

5- لقد كان من المفروض في الدستور الحالي وبعد تجربة التعددية التي انتهجتها الجزائر وبعد التعديلات الدستورية والإصلاحات السياسية التي باشرتها

¹ د. الأمين شريط، المرجع السابق، ص 05.

أن يحظى البرلمان باعتباره ممثلاً أصيلاً للشعب بالمكانة اللازمة سواء من حيث التشريع أو من حيث الرقابة.

6- لقد تم تفتيت البرلمان في الدستور الحالي وتراجع دوره في التشريع لحساب الحكومة ورئيس الجمهورية. وتضاءل دوره الرقابي على خلاف ما كان عليه في دستور 1963.

7- إن أولى الأولويات في الإصلاحات الدستورية التي تعتمدهم الجزائر تحقيقها هي إعطاء البرلمان مكانته كممثل أساسي للشعب صاحب السلطة الأصلية في التشريع والرقابة. بحيث على الأقل ينفرد بسلطة التشريع ويمكن من أدوات الرقابة الفعلية بما فيها سحب الثقة من الوزير ومن الحكومة.

قائمة المراجع

أولاً: الرسائل الجامعية

- ثامري عمر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، (رسالة ماجستير) كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006.
- ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، (رسالة ماجستير) كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004.
- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، (أطروحة دكتوراه) كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2010.
- السعيد بوالشعير، علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية، (أطروحة دكتوراه)، الجزء 2، الجزائر 1984.

- فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير)، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس الجزائر.

ثانياً: الأبحاث والكتب

- د. الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، محاضرة ضمن الملتقى التطوير البرلماني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012.
- مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 10، العدد 2، 2002.

- د. إبراهيم محمد علي، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، دون طبعة ودون تاريخ.
- د. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
- د. سعاد الشرفاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، 2008.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، الدار الجامعية، بيروت، 1998.
- مورتر سيلرز، النظام العالمي الجديد: حدود السيادة - حقوق الإنسان - تقرير مصير الشعوب، ترجمة صادق إبراهيم عودة، دار فارس للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2001.
- د. عبد الله بوقفة، القانون الدستوري: تاريخ ودراسات الجمهورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2008.

ثالثا: النصوص القانونية

- الدستور الجزائري 10 سبتمبر 1963
- الدستور الجزائري 22 نوفمبر 1976
- الدستور الجزائري 23 فبراير 1989
- الدستور الجزائري الحالي 28 نوفمبر 1996
- المعدل: بالقانون رقم 08-19 مؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1429 الـ وافق 15 نوفمبر سنة 2008 يتضمن التعديل الدستوري.
- القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 08 مارس سنة 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة
- رأي رقم 04 / ر.ن.د. / م.د. / 98 مؤرخ في 13 شوال عام 1418 الموافق 10 فبراير سنة 1998، بتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور. الجريدة الرسمية العدد 08 الصادرة بتاريخ 18 فبراير 1998.
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان اعتمد ونشر على الملأ بقرار الجمعية العامة 217 ألف (د-3) المؤرخ في 10 كانون الأول/ ديسمبر 1948.
- العهد الدولي للحقوق السياسية والمدنية اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بقرار الجمعية العامة 2200 (ألف) المؤرخ في كانون الأول/ ديسمبر 1966.
- قرار لجنة حقوق الإنسان، تعزيز الحق في نظام دولي ديمقراطي وعادل، القرار 62/2000، الدورة السادسة والخمسين، وثيقة الأمم المتحدة رقم E/2000/23

رابعا: مراجع باللغة الأجنبية

- Yells Chaouch Bachir : le conseil constitutionnel en Algérie, du contrôle de constitutionnalité à la créativité nationale, O.P.U – Alger, 1999.
- OLIVIER CAMY, COURS DE DROIT CONSTITUTIONNEL GÉNÉRAL, voir le site <http://www.droitconstitutionnel.net/bioolivier.htm>
- BILL OF RIGHTS[1689] An Act Declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown.
http://www.constitution.org/eng/eng_bor.htm
تم الاطلاع عليه بتاريخ: 27/06/2009 18:35
- http://www.constitution.org/bcp/virg_dor.htm
تم الاطلاع عليه بتاريخ: 27/06/2009 19:17
- إعلان فرجينيا والتعديلات التي أدخلت عليه في الموقع باللغة الإنجليزية:
<http://www.constitution.org/dhbr.htm>
تم الاطلاع عليه بتاريخ: 01/06/2009 17:51