النظام القانوني لسير اجتماع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة معا

The law system for the meeting of the National People's Assembly and the senate Assembly together

بوقرن توفيق*

جامعة محمد لمين دباغين سطيف2، الجزائر، t.bouguerne@univ-setif2.dz

تاريخ الإرسال: 2024/01/25 **تاريخ القبول: 2024/01/28**

ملخص:

تؤدي السلطة التشريعية أدوارا هامة تساهم في الحفاظ على استقرار الدولة واستمرارها، وتظهر هذه الاهمية اكثر في الظروف الاستثنائية التي قد تواجه الدولة، والتي تفرض على البرلمان التحرك لأجل المساهمة في اتخاذ قرارات مصيرية وحماية مؤسسات الدولة.

المؤسس الدستوري ولأجل تقوية السلطة التشريعية نص على الية انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا، وهو اجتماع يمكّن المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة من عقد اجتماعات مشتركة خلال ظروف حساسة من أجل الوصول الى أحسن القرارات التي تهم الدولة.

الكلمات المفتاحية: البرلمان، الاجتماع معا، رئيس الجمهورية، الحالات الاستثنائية.

Abstract:

the parliament plays a very important parts in order to protect the stability of any state and its continuty,this importance can be moticed more in the exceptional situations which may face the state,and makes the parliament the improve more participation to take important decisions and protect the state underta king.

In order to renforce the parliament, the constitution writer has made a system to fix the meeting of the parliament and the senate all together- In this meeting the parliament and the senate may plan mixed meetings in a very sensitive situations in order to reach a better decisions for the state-

***Keywords**: Parliament, Meeting together, The president, The exceptional situations*

* المؤلف المرسل

مقدمة

اعتمد النظام الدستوري الجزائري نظام الازدواجية البرلمانية بموجب دستور 1996 في مادته 98 الفقرة الأولى، وذلك بنصه على إنشاء غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني وهي مجلس الأمة يُعنى بمجموعة من الصلاحيات إلى جانب الغرفة الأولى، وهو توجه سلكته عديد دول العالم إلى جانب الجزائر، في تحول يهدف أساسا الى تدعيم السلطة التشريعية.

بالإطلاع على النصوص القانونية الدستورية لكل من الغرفتين؛ المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نجد أن المؤسس الدستوري حرص على منح الاستقلالية لكلا الغرفتين عند ممارسة صلاحياتهما واختصاصاتها، ويتأكد ذلك أساسا من خلال تخصيص نظام داخلي لكل منهما يفصل اختصاصاتهما وإجراءات عملهما.

في جانب اخر فإن تفعيل نظام الثنائية البرلمانية وتحقيق أهدافه يستوجب تعاونا على مستوى عال بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة في مجالات عديدة، باعتبارهما يتشاركان في الوظيفة التشريعية ويهدفان الى القيام بها على أكمل شكل، فالتكامل والتعاون بينهما ضرورة لا يمكن تجاوزها، ويتجلى هذا التعاون من خلال الية دستورية هامة هي" انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا ".

تأكيدا على التعاون بين غرفتي البرلمان فقد صدر القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما والعلاقة بينهما وبين الحكومة، وقد تضمن أهم القواعد الاجرائية المتعلقة باجتماع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة معا، غير أنه لم يوليها التفصيل اللازم لحالاتها المختلفة، خاصة أنها تتعلق بأوضاع دستورية حساسة وخطيرة تمس باستقرار مؤسسات الدولة ووجودها.

لذلك فقد نصت المواد 99-100 من القانون العضوي 16-12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني وجلس الأمة والعلاقة بينهما وبين الحكومة على الهيئات القانونية الممنوح لها صلاحية استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه معا، وحددته على سبيل الحصر، فيما نصت المادة 101 من نفس القانون العضوي أن إجراءات الانعقاد وتنظيم الجلسات يتم تحديدها بموجب النظام الداخلي للجلسة والذي يتم التصويت عليه من طرف غرفتي البرلمان المنعقدتين معا في بداية اجتماعهما، ويتم اقتراح النظام الداخلي من طرف لجنة مكونة من مكتبي المجلسين على أن يترأس أشغالها العضو الاكبر سنا[1].

وسنحاول في دراستنا هذه مناقشة اشكالية اساسية تتمثل في :

كيف نظم المشرع الجزائري اجتماع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة في جلسة واحدة؟

وارتأينا مناقشتها في خطة مشكلة من محورين اثنين خصصنا الاول لنظام استدعاء البرلمان بغرفتيه معا، وخصصنا الثاني لنظام رئاسته.

المحور الأول: الجهة صاحبة اختصاص استدعاء المجلس الشعب الوطني ومجلس الامة للانعقاد معا

من أجل تفعيل انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا، نص المشرع الجزائري بموجب المادة 99 من القانون العضوي 16-12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما والعلاقة بينهما وبين الحكومة على الجهات صاحبة صلاحية استدعاء البرلمان للانعقاد في هيئة مؤتمر.

واعتبارا لحساسية إجراء الاستدعاء الذي يعتبر " المنبه" الذي لا يمكن بدونه للمجلس

الشعبي الوطني أن يجتمع مع مجلس الامة في جلسة واحدة، واحتراما لمبدأ التوازن بين السلطات فإن المشرع حرص عند نصه على هذه الجهات على الاخذ بعدة اعتبارات أهمها:

عدم منح هذا الاختصاص لسلطة دون أخرى احتراما لمبدأ التوازن بينها، ولذلك فقد حُدد هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية من السلطة التنفيذية على أن يمنح رئيس مجلس الامة صلاحية استدعاء البرلمان للانعقاد في هيئة مؤتمر كممثل عن السلطة التشريعية، وبهذا فالمؤسس الدستوري لم يخص سلطة دون الاخرى بهذه الصلاحية، وإن كانت الحالات التي يمارس فيها رئيس الجمهورية صلاحية الاستدعاء اكثر من الحالات التي يمارسها فيها رئيس مجلس الامة.

أولا: الجهات التي تملك صلاحية الاستدعاء

منح المؤسس الدستوري صلاحية استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه المجتمعتين معا ل:

أ- الاستدعاء من طرف رئيس الجمهورية:

حاول المؤسس الدستوري عند تحديده للجهات التي تملك حق استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه المجتمعتين معا الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقتضي تحقيق توازن بين السلطات الثلاث في توزيع الصلاحيات، إلا انه باستقراء المادة 99 من القانون العضوي 16-12 يتضح جليا أنه وإن كان من الناحية الشكلية وزع صلاحية الاستدعاء بين السلطات الثلاث إلا أنه عمليا منح أفضلية للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في حق الاستدعاء، متماشيا مع التوجه العام السائد في النظام الدستوري الجزائري وهو تدعيم صلاحيات السلطة التنفيذية على حساب باقي السلطات.

فالمشرع منح حق الاستدعاء في معظم حالات انعقاد البرلمان بغرفتيه معا لرئيس

الجمهورية، في تقييد واضح لممارسة السلطة التشريعية صلاحياتها الدستورية، وربط ذلك بضرورة وجود الاستدعاء من السلطة التنفيذية، الأمر الذي من شأنه عرقلة الدور الرقابي الذي لأجله ينعقد البرلمان في هيئة مؤتمر، كما أن اشتراط الاستدعاء من طرف رئيس الجمهورية يعد مساسا بمبدأ جوهري تقوم عليه الأنظمة الدستورية، هو مبدأ الفصل بين السلطات.

ب- الاستدعاء من طرف رئيس مجلس الأمة:

حسب المادة 99 من القانون العضوي 16-12 فرئيس مجلس الامة هو ممثل السلطة التشريعية الذي أعطاه المؤسس الدستوري صلاحية استدعاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة للانعقاد معا، مع ملاحظة أن الحالات التي منح فيها هذا الاخير حق الاستدعاء قليلة مقارنة بالحالات التي منحت لرئيس الجمهورية.

فرغم أن الية انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا الية تتعلق بالدرجة الاولى بالسلطة التشريعية ،وهي صورة من صور ممارستها لصلاحياتها الرقابية، لذلك كان الأساس أن تمنح فيها مجالا واسعا للتحرك وممارستها بكامل الاستقلالية، إلا أن النصوص القانونية جاءت بالعكس في توجه واضح الى تكريس الهيمنة التنفيذية على التشريعة.

والملاحظ أن رئيس المجلس الشعبي الوطني تم استبعاده نهائيا من أحقية استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه المجتعتين معا، رغم أنه يمثل الغرفة الاكثر عددا في السلطة التشريعية والأكثر صلاحية سواء ما تعلق بالصلاحيات التشريعية أو الرقابية مقارنة بمجلس الأمة لذلك كان يفترض بالمؤسس الدستوري أن يحدد حالات يمنح فيها رئيس المجلس الشعبي الوطني صلاحية الاستدعاء خاص أن المجلس الذي يرأسه يتشكل من ممثلين من مختلف شرائح

المجتمع الذي بإمكانهم أداء دور رقابي فعال يعبر فعلا عن رغبات أفراد الشعب.

يشار هنا أن القانون العضوي 99-02 المتعلق بتنظيم غرفتي البرلمان وعملهما وعلاقتهما بالحكومة في مادته 98 - قبل إحالته على المجلس الدستوري لبحث مطابقة الدستورية حسب المادة 165 دستور 28 نوفمبر 1996[2] - نص أن الإستدعاء في الحالة التي نصت عليها المادة 177[3] دستور 1996 هو صلاحية لكل من رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة، غير أنه بعد الإحالة، رأى المجلس الدستوري أن الأجدر سحب صلاحية الاستدعاء من رئيس المجلس الشعبي الوطني وجعل هذا الحق يقتصر على رئيس مجلس الأمة فقط[4].

وعلل المجلس الدستوري رأيه بضرورة الفصل في الجهة صاحبة الاختصاص في استدعاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة للانعقاد معا في الحالة المنصوص عليها بالمادة 177 من دستور 1996 وعدم الابقاء عليها صلاحية مشتركة بين رئيس مجلس الامة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، تجنبا لاحتمال حدوث خلاف وسوء تفاهم بينهما في ذلك، الامر الذي ينعكس سلبا على استقرار المؤسسات الدستورية في الدولة وصحة عملها، نتيجة التداخل في هذه الصلاحية بين رئيسي المجلسين، وكذلك بناء على المركز الدستوري لمجلس الأمة الغرفة العليا في هرم السلطة التشريعية والدور الحساس والمهم لرئيسه خاصة في حال شغور رئاسة الجمهورية، وبرر كذلك المجلس الدستوري تعديله للمادة 98 من القانون العضوي 99-02 بعدم قابلية مجلس الامة للحل وبالتالي استقراره وديمومته مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني.

وبناء على ما سبق عدّل المجلس الدستوري المادة 98 من القانون العضوي 99-02، ونص على صلاحية رئيس الغرفة الثانية دون رئيس الغرفة الاولى في استدعاء البرلمان المجتمع بمجلسيه.

ج- الاستدعاء من طرف رئيس المجلس الدستوري(رئيس المحكمة الدستورية حاليا)[5]

يكتسي رئيس المحكمة الدستورية في الجزائر مرتبة هامة في سلم رؤساء المؤسسات الدستورية في الدولة، باعتباره المسؤول الثالث في الدولة بعد رئيس مجلس الأمة، ويستمد قوة منصبه باعتباره يتولى رئاسة الدولة في حالة اقتران شغور منصب رئيس الجمهورية بشغور منصب رئيس مجلس الأمة حسب ما نصت عليه المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2020، لذلك فالمادة 99 من القانون العضوي 16-12 نصت على إعطائه صلاحية استدعاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة للانعقاد معا في الحالة التي نصت عليها المادة 96 فقرة 4 من التعديل الدستوري 2020 الى جانب رئيس الغرفة العليا (مجلس الامة).

فاستقراء نص المادة 99 فقرة 1 من القانون العضوي 16-12 وتحليله تحليلا قانونيا دستوريا مرتبطا ببقية النصوص الدستورية بالتحديد المادة 94 و96 من التعديل الدستوري لسنة 2020 يجعلنا نصل الى أن المؤسس الدستوري أخذ بعين الاعتبار تنظيم حالة دستورية نادرة الحدوث إلا أن ذلك لا ينفي وضع الاجراءات القانونية اللازمة لمواجهتها حفاظا على استقرار مؤسسات الدولة واستمراريتها.

فالمادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نظمت حالة تزامن شغور منصب رئيس الجمهورية بالاستقالة او الوفاة بشغور منصب رئيس مجلس الأمة ونصت أن رئيس المحكمة الدستورية يتولى رئاسة الدولة خلال هذا الوضع لمدة لا تفوت 90 يوما قابلة للتجديد لمدة 90 يوما أخرى يتم خلالها تنظيم خلالها تنظيم عملية انتخابية لاختيار رئيس جمهورية جديد، بمعنى ان رئيس المحكمة الدستورية خلال هذه المدة يكتسب صفة رئيس الدولة.

بالرجوع الى المادة 96 فقرة 4 من التعديل الدستوري 2020 نجد أن المؤسس الدستوري

خلال الفترتين الانتقاليتين 45 يوما التي يتقلد فيها رئيس مجلس الامة منصب رئيس الدولة بالنيابة في حالة حدوث مانع لرئيس الجمهورية حسب ما تنص عليه المادة 94 من الدستور، وفترة 90 يوما التي يمارس فيها رئيس مجلس الامة رئاسة الدولة عند فراغ منصب رئيس الجمهورية، وكذلك رئيس المحكمة الدستورية الذي يتولى منصب رئاسة الدولة في حالة اقتران شغور منصب رئيس الجمهورية بشغور منصب رئيس مجلس الامة فانه لا يمكن تطبيق احكام المادة 96 فقرة 4 إلا باجتماع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا.

وعليه فالشخصيتين الدستوريتين التين تكتسبان صفة رئيس الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية هما رئيس مجلس الامة ورئيس المحكمة الدستورية، أما رئيس الدولة بالنيابة فهي صفة يكتسبها رئيس مجلس الامة عند حدوث مانع مؤقت لرئيس الجمهورية وذلك لمدة 45 يوما.

فالمادة 99 فقرة 1 من القانون العضوي 16-12 نصت على ان استدعاء اللبرلمان للانعقاد في هيئة مؤتمر في الحالة المحددة في المادة 96 فقرة 4 من التعديل الدستوري 2020 هو صلاحية لكل من رئيس الدولة بالنيابة وهو رئيس مجلس الامة خلال حدوث مانع لرئيس الجمهورية لفترة 45يوما، وصلاحية لرئيس مجلس الامة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، وكذلك رئيس المحكمة الدستورية في حال ما اقترنت حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بشغور منصب رئيس مجلس الامة .

بناء على ذلك فرئيس الدولة المخول له استدعاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة للانعقاد معا حسب نص المادة 96 فقرة 4 من التعديل الدستوري 2020 هو كل من رئيس مجلس الامة ورئيس المحكمة الدستورية.

ثانيا: سيطرة السلطة التنفيذية عمليا على استدعاء البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر

دستوريا المؤسس الدستوري وزع صلاحية استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه معا لثلاث شخصيات دستورية هي: رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الأمة، رئيس المحكمة الدستورية، غير أنه عمليا يُستشف بشكل واضح الهيمنة التنفيذية على اجراء الاستدعاء، ففي معظم الحالات التي انعقد فيها البرلمان بغرفتيه نجد ان الاستدعاء كان من طرف رئيس الجمهورية[6]، باستثناء اعلان حالة شغور منصب رئيس الجمهورية سنة 2019، على اثر استقالة رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة، اين قام رئيس مجلس الامة باستدعاء البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا لتثبيت حالة الشغور[7].

وقد تكون بعض حالات الاستدعاء من طرف رئيس الجمهورية مؤسسة دستوريا ومنطقية واقعيا، إلا أن الغرابة تكمن أن رئيس الجمهورية في حالات معينة قام باستدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه المجتمعتين معا لتعديل الدستور رغم أن الاغلبية البرلمانية في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة موافقتين على فكرة التعديل ومضمونه، بل أكثر من ذلك ان الاحزاب صاحبة الاغلبية في البرلمان هي من كان ينادي بفكرة تعديل الدستور[8]، وكان بإمكانه ان يمارس صلاحية التعديل بنفسه ملما تنص عليه الدستور[9]، إلا أن السلطة التنفيذية لم ترد أن تكون الافضلية في ذلك للسلطة التشريعية، بل قامت بتعديل الدستور بمبادرة من رئيس الجمهورية عن طريق استدعاء البرلمان بغرفتيه المجتعتين معا.

يشار أن رئيس الجمهورية في حالات معينة قام باستدعاء غرفتي البرلمان للاجتماع معا بشكل مخالف لأحكام الدستور، وللقوانين العضوية المنظمة للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة والعلاقة بينهما وبين الحكومة، اذ استدعى رئيس الجمهورية "عبد العزيز بوتفليقة" البرلمان

للانعقاد بغرفتيه معا من أجل الاستماع لخطاب الرئيس الفرنسي " جاك شيراك" عند زيارته للجزائر بتاريخ 02 مارس2003 [10]، وهي حالة غير مذكورة في القانون العضوي 99-02 ولا في دستور 1996، رغم أن رئيس الجمهورية في مرسوم الاستدعاء أسس ذلك بناء على المادة 118 من دستور 1996 [11]، كما أن رئيس الجمهورية عبد المجيد تبون قام باستدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه المجتمعتين معا للاستماع الى الخطاب السنوي الموجه للأمة، وتم كذلك تأسيس هذا الاستدعاء بناء على المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ، إلا انه باستقراء المادة 118 من دستور 1996، و138 من تعديل 2020 نجدها تتعلق باستدعاء رئيس الجمهورية البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية بناء على طلب رئيس الجمهورية، وليس للانعقاد في هيئة مؤتمر، باعتبار ان المؤسس الدستوري في كل حالات انعقاد البرلمان في هيئة مؤتمر كان يستعمل المصطلح الدستوري " البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا " ليفرقها عن حالات انعقاد كل غرفة لوحدها.

فرغم تحديد المؤسس الدستوري للحالات التي يتم فيها استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه المجتمعتين معا وتضمين ذلك في القوانين العضوية المنظمة لذلك إلا أن الملاحظ أن السلطة التنفيذية لازالت تخرج عن اطارها ورئيس الجمهورية لازال يقوم باستدعاء البرلمان للانعقاد في هيئة مؤتمر للاستماع لمختلف الخطابات، وان كان الاستدعاء للاستماع لخطاب الرئيس جاك شيراك كان في ظل دستور 1996 والقانون العضوي 99-02 إلا أن الغريب أنه رغم تعديل الدستور سنة 2020 إلا أن المؤسس الدستوري لم يُضمّن حالة الاستدعاء للاستماع لمختلف الخطابات في نصوصه، ليتم بعد ذلك الاستدعاء للاستماع لخطاب رئيس الجمهورية عبد المجيد تبون سنة 2023 بشكل مخالف للدستور.

وأمام عدم تضمين هذه الحالة في التعديل الدستوري لسنة 2020 وجب على السلطة التنفيذية الالتزام بالنصوص وعدم الخروج عن حالات الاستدعاء المحددة فيه، أو إعطاء تفسير واسع لحالة الانعقاد المحددة في المادة 138 من تعديل 2020 عند تعديل القانون العضوي 16-12 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة والعلاقة بينهما وبين الحكومة.

المحور الثاني: ترأس اجتماع البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر

حدد القانون العضوي 16-12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وعلاقتهما مع الحكومة، الشخصيات الدستورية التي لها حق رئاسة البرلمان المنعقد على هيئة مؤتمر، فحساسية وأهمية هذا الاجتماع جعلت المشرع يفصل في جهة رئاسته ولا يترك الامر للنظام الداخلي لسير الجلسة، درءا للخلافات التي قد تنشأ بين مختلف الجهات حول هذه القضية، نظرا للصلاحيات التي يملكها رئيس جلسة الاجتماع وخطورة الوضع الذي يجري فيه.

فاجتماع البرلمان في هيئة مؤتمر حسب المادة 100 من القانون العضوي 16-12 يكون برئاسة شخصيتين تفترض فيهما الكفاءة والنزاهة والحياد والحكمة خاصة في الظروف العصيبة التي تمر بها البلاد، وهاتين الشخصيتين هما: رئيس مجلس الامة ورئيس المجلس الشعبي الوطني.

أولا: الافضلية لرئيس مجلس الأمة على رئيس المجلس الشعبي الوطني في الرئاسة

بالإطلاع على الحالات التي منح فيها المشرع رئيس مجلس الامة صلاحية رئاسة البرلمان بغرفتيه معا بالحالات التي منح فيها رئيس المجلس الشعبي الوطني نفس الصلاحية، نلاحظ توجه المشرع الى منح افضلية لرئيس مجلس الامة في الرئاسة.

أ- رئاسة رئيس مجلس الأمة لاجتماع البرلمان بغرفتيه معا:

بناء على أحكام المادة 100 فقرة 1 من القانون العضوي 16-12 فإن رئيس مجلس الامة يترأس جميع حالات انعقاد البرلمان بغرفتيه معا باستثناء حالة وحيدة منحت فيها الرئاسة لرئيس المجلس الشعبي الوطني، في إخلال واضح بالتوازن بين غرفتين البرلمان، اذ كان الاحرى بالمشرع توزيع اختصاص الاستدعاء بين رئيسي غرفتي البرلمان بالتوازن.

وتجدر الاشارة الى ان القانون العضوي 16-12 في فصله الخامس المتعلق بانعقاد البرلمان بغرفتيه معا لم يتطرق الى تنظيم نيابة رئاسة البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر، وهو الامر الهام الذي كان يجدر عدم إغفاله، فحالات اجتماع غرفتي البرلمان معا في معظمها هي حالات حساسة محورية بالنسبة لمستقبل الدولة يمكن أن يترتب عن أي تعطيل في اجتماع غرفتي البرلمان معا الى اثار خطيرة على مؤسسات الدولة واستمراريتها، وهو الامر الذي قد يتسبب فيه حدوث مانع لرئيس إحدى الغرفتين يحول دون الاستدعاء، الامر الذي كان يستلزم النص على نائب يقوم بالاستدعاء في حال حدوث اي طارئ.

وعمليا فقد اثارت هذه المسالة اشكالا قانونيا بمناسبة تعديل دستور 1996 لدسترة الامازيغية، أين كانت الوضعية الصحية لرئيس مجلس الامة لا تسمح له برئاسة اجتماع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا للموافقة على التعديل الدستوري، ليتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني رئاسة الاجتماع في خرق لأحكام القانون كونه لم ينظم مسألة النيابة، لذلك وجب تدارك هذه المسالة عند تعديل القانون العضوي 16-12.

كم أن رئاسة رئيس مجلس الامة اجتماع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا للاستماع لخطاب رئيس الجمهورية الفرنسية " جاك شيراك " والاستماع لخطاب رئيس الجمهورية عبد

المجيد تبون الموجه للأمة سنة 2023، تعتبر رئاسة غير قانونية، باعتبار أن الاجتماعين في حد ذاتهما تمّا في حالتين لم ينص عليهما الدستور.

ب- رئاسة رئيس المجلس الشعبي الوطني لاجتماع البرلمان بغرفتيه معا:

المادة 100 فقرة 2 من القانون العضوي 16-12 منحت رئيس المجلس الشعبي الوطني حالة وحيدة يترأس فيها اجتماع البرلمان بغرفتيه معا، وهي الحالة المنصوص عليها في المادة 96 فقرة 4 من التعديل الدستوري 2020، لكن بالرجوع إلى مرحلة اصدار القانون 99-02 وبالضبط الى رأي المجلس الدستوري المتعلق بمدى دستورية القانون العضوي 99-02، يظهر لنا ان المشرع عند صياغته القانون العضوي اتجه في البداية الى تكريس مبدأ التناوب بين رئيسي غرفتي البرلمان على رئاسة اجتماع البرلمان بغرفتيه، في تبني واضح للتوازن بين مجلس الامة والمجلس الشعبي الوطني، غير أن المجلس الدستوري ارتأى غير ذلك، واعتبر ان مبدأ التناوب الذي اعتمده المشرع يخالف روح الدستور، ولم يتوقف المجلس الدستوري عند هذا الحد بل ذهب الى أبعد من ذلك بحيث قام بتوزيع الحالات التي يرأس فسها رئيسي الغرفتين البرلمان المجتمع بغرفتيه معا.

ثانيا: إعطاء الاولوية لرئيس مجلس الامة بين التأييد والرفض

انقسمت الاراء حول سلامة توجه المشرع بمنح الاولوية في رئاسة اجتماع البرلمان بغرفتيه لرئيس مجلس الأمة ، فيرى البعض أن هذا التوجه سليم فيما يرى اخرون انه كان الاحرى اشراك رئيس المجلس الشعبي الوطني بالمساواة مع رئيس مجلس الامة.

أ- تأييد إعطاء الأولوية لرئيس مجلس الامة

يعتبر اصحاب هذا الرأي أن توجه المشرع بإعطاء صلاحية رئاسة أغلب حالات اجتماع

البرلمان بغرفتيه لرئيس مجلس الامة هو توجه سليم، وذلك بناء على عدة اعتبارات :

1- مكانة رئيس مجلس الامة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية وتوليه رئاسة الدولة يجعل مكانته الدستورية أقوى من المكانة الدستورية لرئيس المجلس الشعبي الوطني، فهو شخصية دستورية ضامنة لاستمرار مؤسسات الدولة واستقرارها، وهو ما يجعله في افضلية لرئاسة البرلمان المجتمع في هيئة مؤتمر.

2- ديمومة مجلس الامة اعتبارا لعدم قابليته للحل يجعل منه مؤسسة دستورية مستمرة متواجدة في كل الظروف، في المقابل فإمكانية حل المجلس الشعبي الوطني[12] يجعله لا يتمتع بالاستمرارية وهو ما يجعل من غير المقبول منح رئيسه صلاحية ترأس البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر، نظرا لإمكانية عدم وجوده اصلا بسبب تفعيل اجراء الحل.

3- نظام البيكاميرالية[13] يصنف مجلس الامة كغرفة عليا وظيفيا و موضوعيا، والمجلس الشعبي الوطني كغرفة سفلى، وعلى أساس ذلك يجب أن يتولى رئيس مجلس الامة اهم الصلاحيات الدستورية، بما فيها رئاسة البرلمان في هيئة مؤتمر.

4- إنشاء مجلس الامة في الجزائر كان بغرض الحفاظ على مؤسسات الدولة واستقرارها واستمراريتها، وهو الامر الذي لن يتحقق إلا اذا تم تزويده بالاختصاصات الدستورية اللازمة لذلك، والتي من بينها رئاسة رئيس مجلس الامة للبرلمان بغرفتيه معا.

ب- رفض إعطاء الأولوية لرئيس مجلس الامة

يرى هذا الرأي أن منح رئيس مجلس الامة أفضلية على حساب رئيس المجلس الشعبي الوطني توجه غير صائب من طرف المشرع لعدة اعتبارات:

1- السلطة التشريعية يجب ان يحكمها مبدأ التوازن في توزيع الصلاحيات بين غرفتيها

وإعطاء رئيس مجلس الامة صلاحية رئاسة معظم اجتماعات البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا فيه اخلال بهذا المبدأ ويؤدي الى ترجيح كفة غرفة على الأخرى مما قد ينشئ خلافا بينهما.

2- كان يفترض بالمجلس الدستوري عند رقابته على دستورية القانون العضوي 99-02 ان لا يتدخل لتعديل النص الاصلي للقانون، الذي كان يعتمد مبدأ التناوب في رئاسة البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر بين رئيس مجلس الامة ورئيس المجلس الشعبي الوطني.

3- الحديث على أن قابلية حل المجلس الشعبي الوطني من الاسباب الاساسية التي جعلت المشرع يرجح كفة رئيس مجلس الامة في رئاسة البرلمان بغرفتيه معا، هو تأسيس خاطئ باعتبار ان حل المجلس الشعبي الوطني يؤدي الى استحالة انعقاد البرلمان بغرفتيه معا أصلا بسبب عدم وجود أحد الغرفتين، وبالتالي فالحديث عن رئاسة الاجتماع في هذه الحالة هو بدون محل.

4- اعتبار ان الصلاحيات الممنوحة لرئيس مجلس الامة خلال فترة شغور منصب رئيس الجمهورية هي مبرر لإعطائه افضلية في رئاسة اجتماع البرلمان بغرفتيه، غير سليم باعتبار ان هذه الصلاحيات هي حماية لاستقرار الدولة ومؤسساتها، كما ان المجلس الشعبي الوطني يملك صلاحيات اوسع من صلاحيات مجلس الامة في المجال التشريعي والرقابي، وبالتالي يمكن القول ايضا ان رئيسه يملك مكانة دستورية اسمى من مكانة رئيس مجلس الامة.

5- تبني مبدأ التناوب في رئاسة اجتماعات البرلمان المجتمع في هيئة مؤتمر يكرس التوازن والمساواة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة.

خاتمة

في اطار تقوية مبدأ الفصل بين السلطات، وتكريس التوازن بينها، نص المؤسس الدستوري في مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر على مجموعة اليات وصلاحيات تقوي موقف السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، ولعل أبرز ملامح التقوية هو التنصيص الدستوري على اعتماد الثنائية البرلمانية بإنشاء غرفة ثانية هي مجلس الأمة وتجسيدا للتعاون بين غرفتي البرلمان دعم المؤسس الدستوري صلاحياته بآلية انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا في حالات دستورية تتميز بالدقة والحساسية وأحيانا الخطورة التي تؤثر على استقرار مؤسسات الدولة وسلامتها.

فانعقاد البرلمان في هيئة مؤتمر مظهر من مظاهر قوة السلطة التشريعية غير أنه باستقراء النصوص الدستورية والقانونية المنظمة **لذلك يمكن إبداء بعض الملاحظات اهمها:**

- هيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه، رغم أن هذا الاجتماع هو اختصاص أصيل للسلطة التشريعية وهو الامر الذي يمس بالتوازن بين السلطات.
- الاخلال بمبدأ الرئاسة بالتناوب بين رئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بحيث ان رئيس مجلس الامة هو من يترأس أكبر قدر من الاجتماعات.
- قصور القانون العضوي الحالي 16-12 عن مواكبة التعديل الدستوري لسنة 2020.
- تخصيص عدد قليل من النصوص القانونية المنظمة لانعقاد البرلمان بغرفتيه معا.

وعلى ذلك توصلنا الى مجموعة اقتراحات اهمها:

- تكريس مبدأ التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية في استدعاء البرلمان بغرفتيه معا للاجتماع.

- تكريس التوازن بين رئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة في رئاسة اجتماعات البرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر.

- تعديل القانون العضوي 16-12 وجعله يتوافق مع التعديل الدستوري 2020.

- توسيع النصوص القانونية المنظمة لانعقاد البرلمان بغرفتيه معا وذلك اعتبارا للأهمية البالغة لهذا الاجتماع.

الهوامش والمراجع:

[1] عمار عوابدي، رئاسة البرلمان في القانون الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الخامس،2004، ص112.

[2] المادة 165 فـ2 من دستور 1996 «يبدي المجلس الدستور ي، بعد ان يخطره رئيس الجمهورية رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد ان يصادق عليها البرلمان».

[3] المادة 177 من دستور 1996 «يمكن لثلاثة أرباع (¾) اعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين معا، ان يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه».

[4] دليلة عياشي، العلاقة بين المجلس الشعبي ومجلس الامة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2003-2004، ص 110.

[5]- يشار الى ان القانون العضوي 16-12 صدر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، والذي كان المؤسس الدستوري فيه يعتمد نظام المجلس الدستوري، غير انه حاليا بصدور التعديل الدستوري لسنة 2020 فان المؤسس الدستوري الجزائري تحول الى نظام المحكمة الدستورية، وعلى ذلك يتحتم تعديل القانون العضوي 16-12 لجعله يتماشى من التعديل الدستوري لسنة 2020، لذلك سنعتمد في دراستنا على نظام المحكمة الدستورية، مع محاولة مطابقة النصوص الدستورية المذكورة في القانون العضوي 16-12 مع نظيرتها في التعديل الدستوري لسنة 2020 باعتبار ان حالات استدعاء البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا نفسها ولم تتغير سوى ارقام المواد الدستورية.

[6]- تم استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه معا من طرف رئيس الجمهورية، لتعديل الدستور سنة 2002 وسنة 2008 وسنة 2016، والاستماع لخطاب رئيس الجمهورية الفرنسية " جاك شيراك " سنة 2003، والاستماع الى خطاب رئيس الجمهورية " عبد المجيد تبون" سنة 2023.

[7]- الحالة الوحيدة التي تم فيها استدعاء البرلمان للانعقاد في هيئة مؤتمر هي لاعلان شغور منصب رئيس الجمهورية اثر استقالة رئيس الجمهورية " عبد العزيز بوتفليقة " سنة 2019.

[8]- معظم الاحزاب السياسية التي كانت تشكل مايسمى " التحالف الرئاسي" في البرلمان كانت هي من كالبت بتعديل الدستور من اجل تمكين الرئيس " عبد العزيز بوتفليقة " من الترشح لعهدة ثالثة، رغم ذلك فان السلطة التنفيذية لم تترك للبرلمان فرصة المبادرة بالتعديل، وقُدم التعديل على اساس مبادرة من رئيس الجمهورية.

[9]- أنظر المواد 177 دستور 1996، المادة 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المادة 222 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[10]- انظر المواد 176 دستور 1996، المادة 210 من التعديل الدستوري 2016، المادة 221 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[11]- تنص المادة 118 فقرة 2 من دستور 1996" يمكن ان يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية ..."

[12]- المادة 108 و المادة 151 من التعديل الدستوري 2020

[13]- يقصد البيكاميرالية هو نظام الثنائية البرلمانية.