

الفصل الثاني

الآثار القانونية المترتبة على صلاحيات رئيس الجمهورية بالتشريع في مجال عمل السلطة التشريعية

إن ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته في التشريع بأوامر تصيب السلطة التشريعية بمجموعة من الآثار منها خاصة تلك التي تمس في صنع القانون.

هذه الآثار لم يتعرض لها الدستور، وذلك خلافا للضمانات الممنوحة للسلطة التشريعية أثناء ممارسة هذه السلطة، وعليه سنحاول في هذا الفصل أن نوضح من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: امتداد سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع من خلال مجلس الأمة.
أما المبحث الثاني فهو دور البرلمان في الموافقة على التشريع الصادر من قبل رئيس الجمهورية.

المبحث الأول

امتداد سلطات رئيس الجمهورية في التشريع من خلال مجلس الأمة

تتمثل تدخل السلطة التنفيذية في البرلمان من الناحية العضوية من خلال حق رئيس الجمهورية تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة وهذا ما نص عليه المؤسس الدستوري في المادة (118 فقرة 3) "يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية".

ولقد أعطى الدستور لرئيس الجمهورية هذه الصلاحية باعتباره هرم السلطة وممثل الشعب الأول، وهذا بغرض تحسين التمثيل داخل البرلمان وإحداث بعض التوازنات السياسية من خلال إشراك الكفاءات من أجل الاستفادة من خبراتها لإثراء العمل البرلماني، من خلال رفع مستوى النقاش داخل المجلس.

المطلب الأول

اختصاصات رئيس الجمهورية في تعيين الثلث الرئاسي

لقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري منذ تعديل دستور سنة 1996 نظام المجلسين في البرلمان، وذلك بموجب المادة (112) منه، والتي نصت على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة..". ولكن الأمر الذي يهمننا هو الغرفة الثانية المتمثلة في مجلس الأمة والتي نشأت لعدة أسباب منها ما هو سياسي كمنع الاستبداد من قبل الغرفة الأولى المجلس الشعبي الوطني على أساس أن هذا الأخير منتخب مباشرة من قبل الشعب، وأن السلطة التشريعية إذا كانت مشكلة من مجلس واحد قد يؤدي إلى عرقلة عمل الحكومة والاستبداد بالسلطة خاصة في حالة تحقيق المجلس الواحد الأغلبية، الأمر الذي يؤدي في غالب الأحيان إلى تهميش الأقلية الموجودة داخله، وفي النهاية تأسيس حكومة على مقاسه، ولذلك كان من اللازم إنشاء الغرفة الثانية لتحقيق التوازن بين المؤسسات الدستورية، وتوسيع التمثيل الاجتماعي والإقليمي وتخفيف حدة النزاعات بين البرلمان والحكومة.

إضافة إلى أسباب تشريعية، كمنع التسرع في وضع القواعد القانونية من قبل المجلس الواحد¹، وعليه فمجلس الأمة هو بمثابة هيئة تفكير على مستوى إعداد القانون، وذلك من أجل تحسين صياغة النصوص القانونية وتطويرها خاصة وأن المجلس يضم كفاءات في مختلف المجالات².

ولكن رغم إنشاء مجلس الأمة إلا أن السلطة التنفيذية هيمنت عليه و ذلك من خلال منح رئيس الجمهورية الحق في تعيين ثلث (3/1) أعضائه، وهذا ما نصت عليه المادة (118 فقرة 3) والتي تنص على "يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية".

¹ سعاد عمير، النظام القانوني لمجلس الأمة، مقالة بمجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة، الجزائر، العدد 15 فيفري لسنة 2007، ص22-23.

² حميد مزباني، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة تيزي وزو، 2011، ص33

وبناء على نص المادة نلاحظ أن رئيس الجمهورية له مطلق الحرية في استخدام صلاحيات وسلطة التعيين (الفرع الأول)، الأمر الذي رتب أثر على استقلالية مجلس الأمة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء لمجلس الأمة

طبقا لنص المادة (118 فقرة 3) نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أعطى لرئيس الجمهورية صلاحية استخدام سلطة التعيين باعتباره الممثل الأول للشعب، وهذا من أجل رفع المستوى وتحسين التمثيل داخل البرلمان وإحداث جزء من التوازنات السياسية من خلال إشراك الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية، والتي لا تحسن الخوض في المعارك الانتخابية والاندماج في الأعمال السياسية والحزبية ، فرئيس الجمهورية إذًا يقوم بهذا التعيين من أجل إكمال النقص الذي قد يطرأ على المجلس.

إضافة إلى أن تعيين الثلث الرئاسي يدخل في إطار ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التي خولها له الدستور في التعيين في الوظائف والمهام المنصوص عليها دستوريا ، وتبعا لذلك قضت المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم (99 / 240)¹ المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية على أن رئيس الجمهورية من بين ما يعين أعضاء مجلس الأمة وفق الشروط المنصوص عليها في المادة (118) من تعديل الدستور لسنة 2016².

ومنه تم إدخال تعيين الثلث الرئاسي لمجلس الأمة في طائفة التعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية، وبالتالي يمكن القول بأن الأعضاء المعينون هم عبارة عن موظفين عامين ينطبق عليهم القانون الأساسي للوظيفة العمومية³ ماعدا القواعد المتعلقة بالترقية والتقاعد، الأمر الذي يجعل من هذا العضو في مركز قانوني ممتاز ، هذا من جهة ومن

¹ المادة (01) من المرسوم الرئاسي رقم (240/99) المؤرخ في 17 رجب عام 1420 الموافق لـ 27 أكتوبر 1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، العدد 76، الأحد 21 رجب 1420، الموافق لـ 31 أكتوبر 1999.

² المادة (118) من تعديل الدستور لسنة 2016، المرجع السابق.

³ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه جامعة باتنة، 2010، ص119.

جهة أخرى لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة لأي شخص أو مؤسسة أخرى مهما كانت على أساس أن الدستور لم يحدد طريقة أخرى لتعيينهم وفقا لنص المادة (101) من الدستور والتي تنص على " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة، وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضاءها اللذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم"

غير أن شرط اختيار هذا الثلث من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية يعتبر معيار فضفاضاً أي عدم وجود معيار دقيق بشأن الفئات محل التعيين ومنه يطرح التساؤل ما المقصود بالشخصيات الوطنية، وحتى الكفاءات الوطنية. كيف يتم الحكم عليها؟ هل من خلال الشهادات المحصل عليها أم من التجربة الطويلة¹. كما يطرح تساؤل آخر مفاده أن الثلث الرئاسي الذي يعينه رئيس الجمهورية، هل استطاع أن يعكس مكونات الأمة؟ لذلك تجد رئيس الجمهورية يملك سلطة تقديرية في التعيين دون منافس، مما يسمح له باختيار المساندين لسياسته.

هذه السلطة التقديرية المتروكة لرئيس الجمهورية وحده في تعيين الثلث تترجم مخاوف واضعي التعديل الدستوري من وجود أغلبية داخل الغرفة - المجلس الشعبي الوطني - تخالف توجهات السلطة التنفيذية².

وعليه لا بد من توسيع التمثيل داخل مجلس الأمة، وذلك بضم من يمثلون المنظمات والجمعيات سواء الاقتصادية أو الاجتماعية وحتى المجتمع المدني، لأن الأمة ليست مكونة من مواطنين مجردين بل من أفراد منخرطين في جماعات ونقابات ومنظمات مهنية، وبالتالي فكل قرار يتخذ في هذا المجلس يرضى جميع الأطراف، الأمر الذي ينجم عنه تحقيق العدالة والاستقرار³.

¹ محمد مهاد بن قارة، مبدأ الازدواجية في السلطتين التنفيذية والتشريعية ضرورة أم تقييد، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2012، ص 112

² محمد مهاد بن قارة المرجع السابق، ص 86.

³ نبيلة لدرع، التفرقة بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي في النظام الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، (2003/2004)، ص 86.

الفرع الثاني

أثر الثلث الرئاسي المعين على استقلالية مجلس الأمة

انطلاقاً من أن المؤسس الدستوري الجزائري منح لرئيس الجمهورية حق تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، إلا أن هذا الحق أدى إلى المساس بمبدأ الفصل بين السلطات من الناحية العضوية، لأن استقلال الثلثين المنتخبين من حيث إسناد السلطة مشوب بتدخل السلطة التنفيذية في تكوين هذا المجلس، وبالتالي يبقى غالباً العضو المعين مدين بالولاء للشخص الذي عينه وليس للشعب.

كما أن هذا الأخير لم ينتخبه ولم يكن سبباً في وصوله إلى ذلك المنصب، الأمر الذي بدوره يؤثر على الثلثين المنتخبين¹، وعلى ضوء هذا تنعدم رقابة مجلس الأمة على عمل الحكومة. وفي الأخير يصبح المجلس عبارة عن دمية يتم تحريكها متى شاءت السلطة التنفيذية.

والجدير بالذكر أن الثلث المعين داخل مجلس الأمة يؤدي إلى التقليل من حرية هذا الأخير، على أساس أن رئيس الجمهورية من جهة يتحكم في تركيبته البشرية، ومن جهة أخرى يؤثر على سير العمل التشريعي، مما يجعل هذا المجلس في موضع خدمة الحكومة. وعليه فإن اشتراك المؤسس الدستوري الجزائري الثلث الرئاسي لم يكن اعتباطياً، وإنما كان الهدف منه تمكين السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية من الوقوف ضد أي نص قانون يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني لا يتفق مع توجهاتها².

¹ عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 51.

² رابح شامي، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2011/2012، ص 67.

وكذلك رئيس الجمهورية بواسطة هذا الثلث يهيمن ويسيطر على الوظيفة التشريعية لأن المشاريع حتى تصبح قوانين لا بد أولاً من الموافقة عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني ثم يصادق عليها مجلس الأمة وفقاً لنص المادة (138) " من التعديل الدستوري يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشته من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه"، ومنه فعدم اشتراك الثلث الرئاسي يخفق ويطيح أي مبادرة خاصة بالمبادرات التي تقدمها المعارضة، ومن ثم فالثلث الرئاسي له دور حاسم في إصدار القوانين المصوت عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني.

وعليه فإن هذا الثلث المعين يحول مجلس الأمة من غرفة مهمشة في إعداد القوانين ومناقشتها إلى غرفة معرقة تتمتع بحق لا يتمتع به المجلس الشعبي الوطني وهو حق الفيتو الذي يمتلكه رئيس الجمهورية إذا استطاع أن يجمد به النصوص القانونية التي لا تتماشى مع سياسته و أهدافه ويرى الأستاذ أحمد محيو " أن مجلس الأمة يراقب عمل المجلس الشعبي الوطني، وهو بمثابة أداة لمنع صدور أي قانون يتعارض وتوجهات السلطة التنفيذية"¹.

زد على ذلك أن الثلث الرئاسي الموجود في مجلس الأمة يؤثر على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، وذلك من خلال رفضه للمصادقة على المبادرات البرلمانية الأمر الذي يترتب عليه اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء التي تعدل في النصوص محل الخلاف بموافقة من الحكومة² حسب نص المادة (138) من التعديل الدستوري، وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين .

¹ Ahmed Mahiou, note sur la constitution Algérienne du 28 novembre 1996, L'Annuaire De L' Afrique du nord (A.A.N, tome 35, CNRS, 1996, P 486).

² قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير جامعة الجزائر، 2002، ص 39.

وبالتالي يؤدي اعتراض مجلس الأمة إلى صياغة النص وبطريقة غير مباشرة يسن مجلس الأمة نص القانون.

ومن أجل كل هذا، يمكن القول أن فكرة الثلث الرئاسي لاقت العديد من الانتقادات، على اعتبار أنها لا تتماشى والممارسة الديمقراطية، وأنها وسيلة لفرض هيمنة السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية على البرلمان، ومن ثم على المؤسس الدستوري أن يعيد النظر في تركيبة مجلس الأمة، وتمكينه من أداء وظيفته، لأن إبقاء المجلس على هذه الشاكلة يؤدي بطبيعة الحال إما إلى جهاز للانسداد وعدم الاستقرار، أو مجرد غرفة للتأييد، ويصبح يشكل عنصرا موثوقا لضمان حقوق الأقلية في وجه قانون الأغلبية¹.

المطلب الثاني

الآليات الجديدة لمجلس الأمة في مجال التشريع

إن المؤسس الدستوري الجزائري و بموجب تعديل دستور 28 نوفمبر 1996² يكون قد فصل بين مرحلتين هامتين في الحياة البرلمانية الجزائرية، وذلك بإعلانه تبني نظام الغرفتين البرلماني كهيكلة جديدة للبرلمان الذي أصبح يتشكل من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، حيث يفترض من هاتين الغرفتين أن تعمل على ممارسة الوظيفة البرلمانية، لاسيما التشريعية منها على قدم من المساواة، وهذا هو المتعارف عليه عند أغلبية الأنظمة الدستورية المقارنة التي تبنت نظام الغرفتين البرلماني كفرنسا وألمانيا وسويسرا، واسبانيا، والمغرب وغيرها.

لذا جاء نص المادة (112) من تعديل الدستور لسنة 2016 في فقرتها الثانية عاما ومطلقا وذلك بقولها "وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها" أي البرلمان الجزائري بغرفتيه، وبمعنى أن مجلس الأمة كغرفة ثانية في هذا البرلمان له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، ولا يمكن لأي غرفة من غرفتي البرلمان الجزائري أن تتميز عن الغرفة الأخرى في ممارسة وظيفتها التشريعية.

¹ قاوي ابراهيم، المرجع السابق، ص 39.

² التعديل الدستوري، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96 / 438 المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، الجريدة الرسمية العدد (76) المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

لا يتصدى مجلس الأمة للمبادرات التشريعية بطريقة مباشرة، بل لابد من مرور هذه المبادرات على المجلس الشعبي الوطني، وهذا بسبب الارتباط الاختصاص التشريعي للغرفة الثانية بالغرفة الأولى في البرلمان، فالمؤسس الدستوري جعل العملية التشريعية عملية متكاملة بين غرفتي البرلمان انطلاقاً من الغرفة الأولى وصولاً إلى الغرفة الثانية وهذا ما يعرف بمبدأ الاتجاه الواحد للعمل التشريعي، وللتعرف على مراحل العملية التشريعية على مستوى مجلس الأمة يجب التطرق للمراحل التي تسبق وصول النص القانوني إلى هذا المجلس، المتمثلة أساساً في المبادرة بالقوانين، ودراستها على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

يعني هذا بأن أول مرحلة من مراحل العمل التشريعي هي مرحلة المبادرة بالقوانين مهما كان مصدرها، لذا يجب التطرق إلى هذه المرحلة بشيء من الشرح والتفصيل (الفرع الأول)، بعد ذلك تودع هذه المبادرة بداية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ليناقشها هذا الأخير ويصوّت عليها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مرحلة المبادرة بالقوانين

تعد مرحلة المبادرة بالقوانين أولى المراحل الهامة لصناعة التشريع في أي دولة، لهذا يتم تنظيمها في صلب الدستور، كما تتسم هذه المرحلة بكثير من الإجراءات مما يجعلها معقدة يقتضي التعرف على مضمونها، تحديد تعريفها (أولاً)، ثم التطرق إلى الجهات التي خولها الدستور الجزائري الحالي الحق في المبادرة بالقوانين (ثانياً).

أولاً / تعريف المبادرة بالقوانين

يمكن تعريف المبادرة بالقوانين بأنها حق دستوري مخول للسلطتين (التنفيذية التشريعية) أو للسلطة التشريعية فقط بموجبه يودع مشروع أو اقتراح قانون أو ميزانية أو لائحة أمام البرلمان بغرض المناقشة والتصويت مع احتمال إدخال تعديلات عليه¹.

¹ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 116.

وعلى ضوء ما سبق يمكن تعريف المبادرة بأنها ذلك المشروع أو الاقتراح المتعلق بقانون، أو ميزانية الذي تبادر به إحدى الجهات التي حددها الدستور لعرضه على البرلمان بغرض مناقشته و التصويت عليه.

ثانيا/ تنظيم حق المبادرة بالتشريع.

إن المراد من مسألة تنظيم المبادرة بالتشريع، أن يحدد المؤسس الهيئة السياسية التي يجب أن تمارس هذا الاختصاص على الوجه المبين للدستور¹، و قد نصبت المادة (136) من تعديل الدستور لسنة 2016 في فقرتها الأولى على أنه "لكل من الوزير الأول و النواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".

1- مبادرة الوزير الأول(مشاريع القوانين)

يمكن للحكومة ممثلة في الوزير الأول أن تتقدم بمشاريع قوانين وعرضها على الغرفة الأولى للبرلمان لكن قبل ذلك يجب أن تم عرض هذه المشاريع على مجلس الدولة لإعطاء رأيه الاستشاري فيها من الناحية القانونية²، حيث يعتبر هذا الإجراء إلزامي وعدم القيام به يؤدي إلى عدم دستورية مشروع القانون من الناحية الإجرائية³، فمجلس الدولة يمكن أن ينعقد في شكل جمعية عامة في الحالات العادية، أو في شكل لجنة دائمة في الحالات الاستعجالية حسب إلحاح الحكومة بالطابع الاستعجالي لمشروع القانون، بعدها يعرض المشروع على مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية ليعطي رأيه فيه، بعد ذلك يتم إيداعه من قبل الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة وفقا للمادة (3/136) من تعديل الدستور لسنة 2016.

وبما أن المؤسس الدستوري الجزائري قد انتهج هذا الاتجاه قبل تعديل دستور 2016 مبدأ الاتجاه الواحد في العمل التشريعي، فلا يجوز عرض مشاريع أو اقتراحات القوانين لأول مرة أمام مجلس الأمة إلا بعد أن يتم التصويت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني

¹ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة- تشريعا- فقها، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2005، ص75.

² المادة(04 و12) من القانون العضوي (01/98)، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المنشور في الجريدة الرسمية عدد (37)، المؤرخة في 01 جوان 1998، ص03.

³ رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم (13) المؤرخ في 16 نوفمبر 2002، المتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور المنشور في الجريدة الرسمية، عدد(76) المؤرخة في 24 نوفمبر 2002، ص 04.

في حين نجد أنّ المؤسس الدستوري الفرنسي قد جعل إيداع مشاريع أو اقتراحات القوانين أمام احد مكنتي غرفتي البرلمان كقاعدة عامة ¹ .

و يمكن للحكومة أن تسحب مشروع القانون الذي تم اقتراحه في أي وقت قبل أن يصوّت عليه المجلس الشعبي الوطني ²، وهذا مما جعل المؤسس الدستوري الجزائري يحذو حذو المشروع الفرنسي بأن يودع مشاريع القوانين أمام مكتب مجلس الأمة حسب الحالة.

2- مبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة (اقتراحات القوانين) طبقا للفقرة الأولى من المادة (136) من التعديل الدستوري لسنة 2016 السالفة الذكر، فإن سلطة المبادرة باقتراحات القوانين تعود إلى نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، ويشترط في هذه الاقتراحات جملة من الشروط بعضها منصوص عليها في الدستور والبعض الآخر في القانون العضوي رقم (02-99) السابق ومنتظر القوانين العضوية الأخرى بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي نذكر ها في النقاط التالية :

إن الشروط المتعلقة بعدد النواب الذين يمكن أن يبادروا باقتراح قانون ما، فالمؤسس الدستوري الجزائري قد حدد عشرون -20- نائبا كحد أدنى من أجل قبول مبادرة النواب وأعضاء مجلس الأمة، بمعنى أنه لا يقبل اقتراح القانون المقدم من طرف النواب عددهم اقل من -20- نائبا ³ .

- نصت المادة (139) من تعديل الدستور على أنه : " لا يقبل أي اقتراح قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد 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 .

¹ l' article (39/02) de La constitution Française du 04Octobre 1958 avec sa dernier mais à jour de 20 aout 2008.

² المادة (22 فقرة 02) من القانون العضوي رقم (02/99) المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1914 الموافق لـ 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الجريدة الرسمية، عدد(15) الصادرة في 09 مارس 1999.

³ المادة(119 فقرة 02) من تعديل الدستور لسنة 1996.

- والهدف من ذلك هو الحفاظ على الميزانية باعتبارها الترجمة الرقمية لعمل الحكومة¹.
- يجب أن يرفق كل اقتراح قانون بعرض الأسباب، ويحرر نصه في شكل مواد²، ليودع بعد ذلك لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يتولى دراسته والبت فيه شكلا.
 - يمكن لمندوبي أصحاب الاقتراح سحب اقتراحات القوانين التي قدموها وذلك قبل التصويت عليها، ولا بد من إعلام كل من مجلس الأمة والحكومة بذلك³.
 - لا يقبل أي اقتراح أو مشروع قانون مضمونه نظير لموضوع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه، أو رفضه منذ أقل من اثني عشر (12) شهرا .
 - في حالة قبول اقتراح القانون يبلغ فوراً إلى الحكومة لتبدي رأيها في أجل شهرين، فإن لم تبدي رأيها في هذا الأجل يحيل إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته⁴.

وما يلاحظ في مجال المبادرة القانونية بين الحكومة والنواب أن المبادرة باقتراح القوانين من طرف النواب أو أعضاء مجلس الأمة تبقى محتشمة مقارنة مع مشاريع القوانين الحكومية⁵، لكن يملك تبرير ذلك في أن اقتراحات القوانين من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني صعبة من الناحية العملية مقارنة مع مشاريع القوانين نظرا لجملة من الأسباب نذكر منها:

-إن أسباب ضعف المبادرة بالقوانين من طرف النواب أو أعضاء مجلس الأمة مرده أسباب تقنية تعيق النواب على أداء هذا الدور القدر الكافي من جهة، ومن جهة أخرى يعود إلى الدور الأساسي الذي عادة لا تلعبه الحكومة في أعداد القوانين التي تتدرج في إطار تجسيد برنامج تكون أغلبية المجلس التشريعي قد اندمجت فيه بمجرد مصادقتها على برنامج الحكومة، كما أن الاقتراحات الواردة من المعارضة أصبحت تحظى بحقوق تمكنها بالمشاركة

¹ سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص93.

² المادة (20) من القانون العضوي رقم (02-99)، المرجع السابق.

³ المادة (22 فقرة 02) من القانون العضوي رقم (02-99)، المرجع نفسه.

⁴ المادة (24) من القانون العضوي رقم (02-99) من المرجع نفسه.

⁵ العيد عاشوري، إجراءات ومراحل النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني نشرات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثالث، جوان 2003، ص74.

- الفعلية في الأشغال البرلمانية طبقا لنص المادة (114 فقرة 03) من التعديل الجديد¹.
- عدم وجود خبرة لدى النواب أو أعضاء مجلس الأمة بصياغة اقتراحات القوانين واقتناع الكثير منهم بأن المبادرات التشريعية المقترحة من جانبهم لم تلقى اهتمام الحكومة وبقية النواب بالإضافة إلى اهتمامات النائب أو العضو التي يغلب عنها الطابع المحلي².
- نص المادة (137) التي نصت على أنه "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة.
- وباستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني.
- إن الحكومة تملك من الوسائل والإمكانيات المختلفة والتقنيات اللازمة التي تسمح لها باقتراح مشاريع القوانين في مختلف المجالات.
- تعتبر مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة كترجمة حقيقية لتطبيق سياسة الدولة.

الفرع الثاني

دراسة المبادرات التشريعية على المجلس الشعبي الوطني

- نصت الفقرة (1) من المادة (128) من تعديل الدستور لسنة 2016 على أنه:
- " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه".
- يفهم من نص هذه الفقرة أن العمل التشريعي ينطلق من المجلس الشعبي الوطني، وصولا إلى مجلس الأمة، على اعتبار أن المؤسس الدستوري اعتمد مبدأ الاتجاه الواحد للعمل التشريعي، فعندما تعرض المبادرة على المجلس الشعبي الوطني يقوم هذا الأخير بدراستها وفحصها، ثم يناقشها ويصوت عليها وأخيرا يقوم بتبليغ النصوص القانونية المصوت عليها من قبله بالأغلبية المقررة دستوريا إلى رئيس مجلس الأمة .

¹ المادة (114 فقرة 03) من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² بن سهلة ثاني بن علي وحمودي محمد بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011، مجلة دفاثر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد الثامن، جانفي 2013، ص 172-173.

فإذا لم يصادق مجلس الأمة على النص كله أو البعض منه يصبح أمام خلاف تشريعي بين غرفتي البرلمان يمكن تسويته وفقا لإجراءات حددها المشرع الجزائري عن طريق لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه (15) يوما، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه (15) يوم، وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك النص الأخير الذي صوت عليه. ويسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للمفردة السابقة وفقا لنص المادة (138).

المبحث الثاني

دور البرلمان في الموافقة على التشريع الصادر من قبل رئيس الجمهورية

لقد كرس التعديل الدستوري لسنة 2016 إعادة تنظيم السلطة التنفيذية، وذلك من خلال قلب موازين القوى داخل هذه الهيئة سواء في عرض التشريع على البرلمان أو سلطته في حل البرلمان، وهذا ما سنحاول معرفته من خلال هذين المطلبين.

المطلب الأول

سلطة رئيس الجمهورية في عرض التشريع على البرلمان

تتوزع السلطة التنفيذية في النظام المختلط على شاکلة النظام السياسي الجزائري إلى رئيس دولة وحكومة، فالرئيس منتخب من قبل الشعب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري والحصول على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين المعبر عنها وفقا للإجراءات المنصوص

عليها في المادة (85) من التعديل الدستوري لسنة 2016¹ ، كما يتمتع بصلاحيات واسعة تتجاوز المهام الرسمية والشرفية التي عادة ما يتولاها شاغل هذا المنصب في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني، حيث يتولى في الظروف العادية:

- يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه. غير أنه إذا أخطرت سلطة من سلطات المنصوص عليها في المادة (187) الآتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة (188) الآتية، وفقا لنص المادة (144) من التعديل الدستوري لسنة 2016² .

حيث تنص المادة (188) من التعديل الدستوري لسنة 2016 " يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور.

وتحدد شروط وكيفيات تطبيق هذه الفقرة بموجب قانون عضوي " .

ويمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من البرلمان إجراء مداولة ثانية قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره.

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة وفقا لنص المادة (145) من التعديل الدستوري لسنة 2016.

- توجيه خطابات إلى البرلمان وفق نص المادة (146) من التعديل الدستوري لسنة 2016³ .

أما في الظروف الاستثنائية فتتسع صلاحياته، حيث خوله الدستور اتخاذ الإجراءات التي تفرضها الظروف عندما تكون مؤسسات الجمهورية واستقلال الأمة ووحدة ترابها مهددة بخطر وشيك الوقوع، شرط أف تتخذ هذه الإجراءات بعد استشارة الوزير الأول ورئيسي غرفتي البرلمان وأيضا المجلس الدستوري.

¹ المادة (85) من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² المادة (144) من التعديل الدستوري لسنة 2016، نفس المرجع.

³ المادة (146) من التعديل الدستوري لسنة 2016، نفس المرجع.

وتتجلى مظاهر سلطة رئيس الجمهورية في عرض التشريع على البرلمان في دعوة البرلمان لانعقاد في دورة غير عادية، فالبرلمان يمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية.

ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

وتختتم الدورة الغير عادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال التي استدعي من اجله وفقا لنص المادة (135) من التعديل الدستوري لسنة 2016¹.
بالإضافة إلى سلطة رئيس الجمهورية أنه يمكن للبرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية، أو رئيس إحدى الغرفتين.

ويمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الاقتضاء، بإصدار البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية وفقا لنص المادة (148) من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

ومن اختصاصات رئيس الجمهورية كذلك "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 الشعب².
ومن اختصاصات رئيس الجمهورية أيضا يصدر رئيس الجمهورية نص التعديل الدستوري الذي تم إقراره وينفذ كقانون أساسي للجمهورية حسب نص المادة (218)³.

¹ المادة (135) من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² المادة (208) من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، المرجع نفسه.

³ المادة (218) من التعديل الدستوري لسنة 2016. المرجع نفسه.

المطلب الثاني

سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان

تملك السلطة التشريعية وسائل عديدة تستطيع بها مراقبة السلطة التنفيذية¹، لعل من أهمها هي إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق تقديم سبع (7/1) النواب لملتزم الرقابة، فمقابل هذه الوسيلة نجد أن السلطة التنفيذية تستطيع هي الأخرى رقابة المجلس الشعبي الوطني الذي يقوم بهذه الوسيلة، وذلك من خلال حله من طرف رئيس الجمهورية.

ويرجع السبب من وراء إعطاء المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية الحق في حل المجلس الشعبي الوطني، إلى رغبته في إحداث توازن بين السلطات في مجال الرقابة بحيث لا تغطي أي سلطة على الأخرى في مجال الرقابة. ومن هنا يتبادر سؤال للطرح وهو، كيف يستطيع رئيس الجمهورية حل مجلس تابع للسلطة التشريعية ؟ فالإجابة عن هذا السؤال تقتضي منا التعرض بداية لمفهوم حل المجلس الشعبي الوطني (الفرع الأول) ثم بعد ذلك التعرض للقيود الدستورية الواردة على حل المجلس الشعبي الوطني (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مفهوم حل المجلس الشعبي الوطني

تقتصر سلطة رئيس الجمهورية في الحل على الغرفة الأولى أي المجلس الشعبي الوطني دون أن تمتد إلى مجلس الأمة، وهذا ما تنص عليه صراحة المادة (129) من تعديل الدستور بقولها " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول."

¹ المواد من (133) حتى (137) والمادتين (160) و (161) من تعديل الدستور لسنة 2016 على الوسائل التي يملكها البرلمان لمراقبة الحكومة.

ويعود السبب من وراء قصر الحل على المجلس الأول دون المجلس الثاني، إلى رغبة المؤسس الدستوري الجزائري في ضمان استقرار مؤسسات الدولة واستمراريتها عن طريق إنشاء مجلس ثاني غير قابل للحل¹، بعد أن عاشت البلاد سنة 1992 أزمة مؤسساتية بعد استقالة رئيس الجمهورية وحل مجلس الشعبي الوطني. كما أن هذا المجلس الثاني لا تثار أمامه مسؤولية الحكومة وإنما تثار أمام المجلس الأول، ومن ثم كان من الطبيعي أن يتم حله مادام أن الحل جاء أصلاً كمقابل لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة² وبعد كل هذا فما هو المقصود بحل رئيس الجمهورية للمجلس الشعبي الوطني؟

ولمعرفة ما المقصود بحل المجلس الشعبي الوطني، علينا أن نتعرض أولاً لتعريف الحل، ثم ثانياً لمميزات هذا الحل. أولاً/ تعريف حل المجلس الشعبي الوطني.

يعرف حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني، على أنه "إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة لنيابته، أي قبل نهاية الفصل التشريعي"³.

أو هو "العمل الذي بموجبه تضع السلطة التنفيذية نهاية لولاية مجلس نيابي قبل أجلها الطبيعي، مما يؤدي إلى انتخابات مسبقة"⁴.

فالحل هو الإجراء الذي بموجبه يقوم رئيس الجمهورية بإنهاء الفترة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني قبل نهايتها المحددة في الدستور، حيث تدوم كل فترة تشريعية للمجلس الشعبي الوطني خمس سنوات وهذا ما تنص عليه المادة (19 فقرة 01) من الدستور "ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس (05) سنوات."

¹ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2005 ص 220

² محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص 434.

³ محسن خليل، المرجع السابق، ص 433.

⁴ أوليفيه دوهاميل، ايف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996.

ويطلق الفقه على الحل الذي يقوم به رئيس الدولة تسمية الحل الرئاسي، وذلك لتمييزه عن الحل الوزاري، وهذا التمييز راجع لاختلافيهما من حيث صاحب الحق في استخداميهما، فبينما الحل الرئاسي يقوم به رئيس الدولة، فإن الحل الوزاري تقوم بإجرائه الوزارة، وذلك بقصد تحكيم هيئة الناخبين في نزاع ثار بينها وبين البرلمان¹.

كما يتميز الحل الرئاسي عن حل آخر معروف في النظام الدستوري الجزائري وهو ما يعرف بالحل التلقائي أو الوجوبي، والذي يحدث عقب عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني عن برنامج الحكومة للمرة الثانية على التوالي فالمجلس هنا ينحل تلقائياً أو وجوباً وهذا ما تقضي به المادة (96 فقرة 1) من تعديل الدستور التي تنص على مايلي "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً."

فإذا كانت النتائج المترتبة عن هذين الحلين واحدة، وهي إنهاء الفترة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني قبل أوانها، فإنهما مع ذلك يختلفان في عدة نقاط، فمن حيث سبب الحل يعود في الحل الرئاسي إلى الإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية، مادام يتمتع بسلطة تقديرية في القيام بذلك وهو يقوم به بعد حدوث خلاف بين الحكومة والمجلس بينما يعود السبب في حل المجلس التشريعي في الحل التلقائي إلى عدم موافقة هذا المجلس على برنامج الحكومة للمرة الثانية على التوالي، فعدم موافقته تؤدي به إلى أن ينحل وجوباً أو بقوة القانون كما تنص عليه الصياغة الفرنسية للمادة (82)

" L'assemblée populaire nationale est dissoute de plein droit

دون أن يكون هناك أي دخل لرئيس الجمهورية .

كما يختلف الحل الرئاسي عن الحل الوجوبي من حيث الهدف من وراء التنصيص عليهما، فيعود الهدف من وراء إعطاء رئيس الجمهورية إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني، لضمان عدم تعسف هذا المجلس في استعمال وسائل الرقابة التي يملكها خاصة ملتزم الرقابة "سحب الثقة " بينما يعود الهدف من وراء التنصيص على انحلال المجلس

¹ محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية للطباعة والنشر بيروت، 1969 ، ص 941 .

وجوبا في حالة عدم موافقته على برنامج الحكومة للمرة الثانية، هو تقادي حدوث أزمات وزارية، لاحتمال رفض المجلس الشعبي الوطني المتكرر للموافقة على برنامج الحكومة.

فبعد رفضه للبرنامج الأول للحكومة الذي يؤدي إلى استقالتها، فإن هذا المجلس ينبغي عليه بعد رفضه الأول إما أن يوافق على برنامج الحكومة الثانية أو يزول، ومن تم ضمان الاستقرار الحكومي وضمان عدم تعسف المجلس الشعبي الوطني في إسقاط الحكومة غير المرغوب فيها من طرف أعضاءه¹، وإن كان بعض شراح القانون في الجزائر يعتبرون أن الهدف الحقيقي من وراء انحلال المجلس التشريعي وجوبا، هو حماية سياسة رئيس الجمهورية، باعتباره هو من يضع السياسة التنفيذية في مجلس الوزراء التي تتولى تنفيذها الحكومة².

ثانيا/ مميزات حل المجلس الشعبي الوطني.

يتميز حل المجلس الشعبي الوطني بميزتين أساسيتين وهما، كونه اختصاص خاص برئيس الجمهورية، وكونه أداة للديمقراطية شبه مباشرة.

1-الحل، اختصاص خاص برئيس الجمهورية.

تنص المادة (147) من تعديل الدستور في الفقرة الأولى منها على أنه " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها " فما يتضح من هذه المادة أن الحل هو اختصاص شخصي وسلطة خاصة برئيس الجمهورية³، لا تمارسها معه أية سلطة أو شخص آخر، فهو يتمتع باختصاص مطلق يمارسه دون توقيع رئيس الوزراء أو الوزير الأول.

⁴(Il s'agit d'un pouvoir propre, exercé sans contreseing du premier ministre).

¹ محمد براهيم، حق الحل في دستور 1989، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، 1993 العدد (03)، ص 629.

² عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 237.

³ انظر، محمد براهيم، المرجع السابق، ص 674.

⁴ Cf. Philippe ARDANT, Institutions politiques et droit constitutionnel, 17 édition, L.G.D.J, France, 2005, p.500.

وإعطاء رئيس الجمهورية هذا الاختصاص لوحده، راجع إلى المكانة التي يحتلها الرئيس في النظام الدستوري الجزائري. فهو حامي الدستور طبقا للمادة (84) منه، ومن ثم هو مكلف مبدئيا بضمان السير العادي للسلطات العمومية، وذلك بمتابعته لسير المؤسسات وبسعيه الدائم إلى تجنب الاختلافات التي يمكن أن تعطل هذا السير وإذا حدثت أزمة سياسية فينبغي عليه التدخل من أجل إعادة سير الآليات المعطلة وهذا ما يقوم به في الحل، حيث يفصل في النزاع الذي يقوم بين الحكومة المجلس الشعبي الوطني بحل هذا الأخير.

كما أن طريقة انتخاب رئيس الجمهورية وهي عن طريق الاقتراع العام المباشر السري¹ يؤدي إلى إعطائه هذا الاختصاص، فطريقة انتخابه هذه تجعل منه يرتقي إلى صف الممثل للأمة، وتسمح له هذه الترقية بأن يكون بعيدا عن النزاعات الحزبية وذلك لأنه رئيس كل الجزائريين، فمركزه هذا يجعله المتخصص الوحيد للقيام بهذا الاختصاص².
2-الحل، أداة للديمقراطية شبه المباشرة.

يؤدي حل المجلس الشعبي الوطني إلى إجراء انتخابات مسبقة (provoquant ainsi des élections anticipées)³ وذلك حسب ما تنص عليه المادة (147) من تعديل الدستور سابقة الذكر.

بحيث أنه بعد حل المجلس لا بد من إجراء انتخابات تشريعية جديدة لانتخاب مجلس جديد، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر من يوم حل المجلس التشريعي⁴. ومن ثم فالحل يؤدي إلى تدخل هيئة الناخبين للإدلاء برأيها حول المشكل الذي كان سبب لإنهاء المدة القانونية للجهاز الممثل للأمة⁵.

وهو ما يجعل هذا الاختصاص أداة لتحقيق الديمقراطية شبه المباشرة، التي تعني مشاركة الشعب المباشرة في ممارسة السلطة إلى جانب الهيئات التمثيلية المنتخبة من طرفه¹.

¹ المادة (71) من تعديل الدستور لسنة 2016، المرجع السابق.

² محمد براهيم، المرجع السابق، ص 669-670.

³ Philippe ARDANT, op. cit., p. 500. Cf.

⁴ المادة (129 فقرة 02) من الدستور على مايلي "وتجري الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

⁵ محمد براهمي، المرجع السابق، ص 666.

⁶ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 92.

فإجراء انتخابات تشريعية جديدة تعنى أن يحكم الشعب باعتباره صاحب السيادة ومصدر كل تحويل في السلطة، في الخلاف المثار بين السلطتين التنفيذية والتشريعية¹، فقد يؤيد السلطة التشريعية وذلك بإعادة انتخابه للأغلبية البرلمانية التي كانت موجودة قبل حل المجلس الشعبي الوطني، وقد يؤيد السلطة التنفيذية وذلك بانتخاب أغلبية برلمانية جديد. فهذا الاختصاص يضع ممثلي الشعب تحت رقابة الشعب نفسه.

ومن تم فالحل يظهر مثل الاستفتاء من حيث كونه أداة للديمقراطية شبه المباشرة، وذلك لأن الغرض منهما واحد، وهو تنظيم تدخل الهيئة الانتخابية في الحياة السياسية. وهذه الميزة يعتبر الحل بمثابة أداة في يد رئيس الجمهورية، لاستدعاء الشعب من أجل أن يفصل في النزاع القائم بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني.

ودراستنا لاختصاص رئيس الجمهورية في حل والمجلس الشعبي الوطني، لا تقف عند إبراز مفهومه بل تشمل كذلك تحديد القيود الدستورية الواردة على ممارسة هذا الاختصاص.

الفرع الثاني

القيود الدستورية الواردة على حل المجلس الشعبي الوطني

يجمع فقهاء القانون الدستوري على أن الحل يعتبر من أخطر أنواع الرقابة التي تملكها السلطة التنفيذية اتجاه السلطة التشريعية²، وذلك لما يترتب عليه من إنهاء للفترة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني قبل أوانها فنظرا لهذه الخطورة وتقاديا للتعسف في استعماله، أمران دفعا بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى وضع قيدين على ممارسة رئيس الجمهورية لهذا الاختصاص، وهما أولا استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري، ثانيا عدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني أثناء الحالة الاستثنائية وحالة الحرب

¹ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 160 .

² محسن خليل، المرجع السابق، ص 434 .

أولا / استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول.

لم يجعل المؤسس الدستوري استقلال رئيس الجمهورية في ممارسته لاختصاصه في حل الشعبي المجلس الوطني استقلالا مطلقا عن السلطات الأخرى، بل ألزمه باستشارة بعض الشخصيات حتى يستطيع تقرير حل المجلس وهذه الشخصيات قد حدد المادة (147) من تعديل الدستور، وهي رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة الوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري.

فبموجب المادة (147) من تعديل الدستور، فإن رئيس الجمهورية ملزم باستشارة هذه الشخصيات حتى يستطيع تقرير حل المجلس التشريعي، فهذه الاستشارة مفروضة عليه¹ وليس له الحرية في القيام أو عدم القيام، فطلب رأي هذه الشخصيات بالرغم من أنه غير ملزم لرئيس الجمهورية²، إلا أنه مع ذلك يكتسي أهمية كبيرة وذلك لأنه يساعد رئيس الجمهورية في تقدير مدى ملائمة قرار الحل للفصل في النزاع الذي ثار بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني.

فاتفاق هذه الشخصيات على قرار الحل، يعتبر من الناحية الشكلية بمثابة موافقة على قرار الحل، مما يؤدي من الناحية السياسية إلى تدعيم قرار الرئيس بحل المجلس التشريعي. ومن ثم فالغرض من هذه الاستشارة هو توفير ستار للسلطة الرئاسية، عن طريق إبراز أن قرار حل المجلس التشريعي لم يصدر نتيجة تعسف من جانب الرئيس، إنما صدر بعد موافقة الشخصيات الواجب استشارتها³.

كما يمكن للآراء التي يقدمها رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس الحكومة، أن تشكل من الناحية النظرية ضمانا لعدم تعسف رئيس الجمهورية في استعمال حقه في الحل وذلك في حالة ما إذا أراد الرئيس أن يقرر حل المجلس التشريعي دون سبب حقيقي يدفعه لذلك (يتعسف)، فقد تكون لهذه الآراء تأثير على رغبة الرئيس في الحل، وذلك بأن تقنعه بأنه لا داعي للجوء للحل، ومن ثم تجعله يتراجع عن ممارسة هذا الاختصاص.

¹ محمد برا هيمي، المرجع السابق، ص 673 .

² (Ces avis ne lient pas le président de la république), Cf. Philippe ARDANT, op. cit., p. 500.

³ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 223 - 224.

ومع كل هذا التأثير التي تشكله الآراء التي تقدمها الشخصيات التي يستشيرها رئيس الجمهورية، فإنه مع ذلك غير مستلزماتها، وذلك لأن المؤسس الدستوري جعل من الحل اختصاص يخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

ومن الناحية التطبيقية لهذا القيد، فقد شهدت المرة الوحيدة التي يتم فيها اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر عدم الالتزام به، حيث وبتاريخ 4 جانفي 1992 قام الرئيس الشاذلي بن جديد آنذاك بحل المجلس الشعبي الوطني، دون أن يقوم باستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة¹، والتي كانت المادة (120) من تعديل دستور 1989 تتطلب وجوب استشارتهم لتقرير الحل، ومن تم كان هذا الحل من الناحية القانونية مخالف للدستور².

ولتجنب حدوث مثل هذه التجاوزات، يرى البعض أنه لا يكفي لصدور القرار المتضمن حل المجلس التشريعي توقيع رئيس الجمهورية عليه، بل لابد من توقيع أو تصديق سلطة أخرى أو شخصية أخرى كالوزير الأول مثلا، وذلك لمراقبة مدى تطابق الإجراء الرئاسي مع النص القانوني، ومن ثم ضمان عدم تعسف الرئيس عند إصداره لقرار الحل³.

ثانيا/ عدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني أثناء الحالة الاستثنائية وحالة الحرب.
يترتب على إعلان رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية وحالة الحرب وجوب اجتماع البرلمان. فالحالة الاستثنائية كما سبق دراستها⁴، يقتضي نص المادة (109 فقرة 01) من تعديل الدستور "وجوب اجتماع البرلمان وهو ما يقتضيه أيضا إعلان رئيس الجمهورية للحرب بعد غزو أجنبي للبلاد"، حيث تنص المادة (109 فقرة 02) على ما يلي "يجتمع البرلمان وجوبا"

¹ الجريدة الرسمية رقم (01) لسنة 1992، ص - 45.

² سعيد بو الشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 وحول حل المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، 1993 العدد 01، ص 14 . .

³ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 227 .

⁴ أنظر المبحث الثاني من الفصل الأول، من هذه الدراسة.

فما يستخلص من المادتين (109 و 110) من تعديل الدستور، هو عدم جواز قيام رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني أثناء الحالة الاستثنائية وحالة الحرب والسبب في ذلك يرجع إلى أنه لو تم حل المجلس التشريعي أثناء هاتين الحالتين، فلا يمكن للانعقاد الوجوبي للبرلمان أن يتحقق.

فالمؤسس الدستوري نص صراحة على اجتماع البرلمان، أي وجوب اجتماع غرفتي البرلمان وليس غرفة واحدة¹، وتتجلى الحكمة من عدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني أثناء هاتين الحالتين، هو للدور المنوط به لهذا المجلس أثناء هذين الظرفين، فأغلبية الفقه في الجزائر ترى أن البرلمان يقوم بممارسة اختصاصاته أثناء الحالة الاستثنائية بالرغم من أن المادة (93) من تعديل الدستور لم تنص على ذلك صراحة، فهو يستطيع إما مناقشة الإجراءات التي اتخذها الرئيس، ويمكن له أن يباشر حتى ما له من رقابة برلمانية . كما أن اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم التي يوقعها رئيس الجمهورية أثناء الحرب تتطلب حسب المادة (149) من تعديل الدستور وجوب موافقة البرلمان عليها، أي تجتمع الغرفتين أو المجلسين للمصادقة على الاتفاقية أو المعاهدة، ولا يتأتى ذلك إلا بتواجد المجلس التشريعي المنبثق مباشرة عن الإرادة الشعبية.

على أنه يشترط في مقابل ذلك على المجلس و لو لم ينص الدستور على ذلك صراحة أن يتمتع عن سحب الثقة من الحكومة بعد تحريك إجراء ملتزم الرقابة، وهذا راجع للترابط بين سحب الثقة والحل.²

وإذا التزم رئيس الجمهورية بهذين القيدتين يستطيع أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، ولكن هل يستطيع نواب المجلس التشريعي أن يستمروا في القيام بمهامهم العادية بعد حل المجلس ؟

ولقد اختلف الفقهاء في الإجابة عن هذا السؤال، فهناك من يرى أن النواب يستمرون في أدائهم لمهامهم العادية ضمانا لديمومة الدولة إلى حين انتخاب مجلس جديد، وذلك تجنباً لأي ظروف طارئة قد تحدث قبل إجراء الانتخابات التشريعية، كما تستمر الحكومة في أدائها لمهامها العادية.

¹ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 239-260 .

² عبد الله بوقفة، المرجع نفسه، ص 239 .

في حين هناك اتجاه آخر يرى بأن الحل يؤدي بالمجلس التشريعي إلى الموت المدني وبالتالي تنتهي مهام المجلس¹.

ورغم قيد عدم جواز الحل أثناء الحالة الاستثنائية وحالة الحرب وقيد استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس الحكومة، فإن المؤسس الدستوري لم يضبط جيدا اختصاص رئيس الجمهورية في حالة حل المجلس الشعبي الوطني، فهو لم يضع أي شرط جوهري يؤدي إلى استعمال هذا الاختصاص، فلم يشترط مثلا وجود ضرورة تستدعي الحل مثل ما اشترطها نظيره المصري في المادة (136) من الدستور. والحق أن عدم النص على مثل هذا الشرط يجعل رئيس الجمهورية يتمتع بحرية التصرف في حل الجهاز الممثل للأمة²، وإن كان الأمر يقتضي كما سبق ذكره، وجود أزمة بين الحكومة والمجلس التشريعي حتى يستطيع الرئيس القيام بذلك.

كما لم يحدد المؤسس الدستوري المدة التي لا يجوز فيها للرئيس حل المجلس التشريعي الجديد مثل ما فعله نظيره الفرنسي الذي منع الرئيس من حل الجمعية الوطنية بعد سنة من انتخابها، وذلك حتى لا يسمح للرئيس بتعطيل عمل البرلمان³ في حين أنه لا وجود لمثل هذا الشرط في الدستور الجزائري، وهو ما يجعل الرئيس حرا في اختيار الوقت الذي يحل فيه المجلس التشريعي.

فما يمكنه قوله في الأخير بعد إبراز هذه النقائص، أنه لا بد على المؤسس الدستوري أن يعيد ضبط اختصاص رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني بشكل جيد، وذلك بغية احترام الإرادة الشعبية التي اختارت أعضاء هذا المجلس، وبغية كذلك الحفاظ على استقرار البرلمان.

¹ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 12-13.

² محمد برا هيمي، المرجع السابق، ص 673.

³ زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت، 1994، ص 287.