

أثر التعديل الدستوري لسنة 2020 على مؤسسة البرلمان

The impact of the 2020 constitutional amendment on the institution of Parliament



بونعاس نادية¹،

¹ جامعة محمد الشريف مساعديّة- سوق أهراس، الجزائر،

nadiabounaas@yahoo.fr

تاريخ الإرسال: 2024/03/15 تاريخ القبول: 2024/05/08 تاريخ النشر: 2024/06/01

ملخص:

أدخل التعديل الدستوري لسنة 2020 عدة تنقيحات مسّت الأحكام الخاصة بمؤسسة البرلمان، الهدف منها يكمن في تفعيل دور البرلمان لممارسة اختصاصه التشريعي والرقابي، ويتمثل أهمها في تحرير المبادرة البرلمانية من القيد العددي وإضافة مجالات جديدة يشرع فيها البرلمان بقوانين كمجال الصفقات العمومية، وكذا تفعيل آلية الاستجواب كوسيلة رقابية تثير مسؤولية الحكومة، كما تهدف هذه التعديلات إلى تكريس مبدأ التداول أو التناوب على السلطة من خلال ضبط العهدة البرلمانية بعهدتين فقط وإعطاء قيمة للانتخابات التشريعية وربطها باختيار المشرف على الطاقم الحكومي.

الكلمات المفتاحية: البرلمان، العهدة البرلمانية، الحصانة، الاستجواب.

Abstract:

The constitutional amendment of 2020 introduced several revisions that affected the provisions related to the institution of Parliament. The aim of these amendments is to activate the role of Parliament to exercise its legislative and oversight jurisdiction. The most important of them is the freedom of the parliamentary initiative from numerical restrictions and the addition of new areas in which Parliament legislates with laws, such as the field of public transactions, as well as activating the interrogation mechanism as a means. Oversight raises the responsibility of the government. These amendments also aim to establish the principle of rotation or rotation of power by controlling parliamentary appointments with only two appointments, giving value to legislative elections, and linking them to the selection of the supervisor of the government staff.

Key words: parliament, Parliamentary mandate, immunity, interrogation.

مقدمة:

جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 ليعبّر عن طموحات وتطلعات الشعب الجزائري نحو إرساء وتكريس دولة الحق والقانون، وتضمّن هذا التعديل الكثير من الجوانب: مسألة الحقوق والحريات، موضوع تنظيم السلطات والهيئات الرقابية، وكذا استحداث المحكمة الدستورية عوضاً عن المجلس الدستوري. ويعد البرلمان من بين أهم المحاور التي تَقَرَّر إجراء الإصلاحات الدستورية بشأنه، باعتباره المعبّر والمفصح عن إرادة الشعب وخياراته، وهذه الإصلاحات من شأنها تدعيم مكانة البرلمان ومركزه من خلال تفعيل دوره في ممارسة الاختصاص التشريعي، ومن أكثر هذه التعديلات بروزاً مسألة الاستغناء عن شرط النصاب العددي (القيد العددي) الواجب توافره للمبادرة بتقديم اقتراحات القوانين، وكذا إدراج مواضيع جديدة ضمن المجالات التي يشرّع فيها البرلمان؛ لتشمل موضوع الصفقات العمومية؛ بعد أن كانت السلطة التنظيمية تنفرد بتنظيم هذا المجال.

ويهدف الحفاظ على سلطة البرلمان من الانحراف والفساد وتجسيد استقلالية العضو البرلماني، كرّس التعديل الدستوري لسنة 2020 مبدأ تحديد العهدة البرلمانية بعهدتين فقط، ولضمان حياد البرلمان أخرج مسألة رفع الحصانة عن عضو البرلمان من اختصاص البرلمان (المجلس التابع له العضو) وخوّلها للمحكمة الدستورية باعتبارها الجهاز المكلف بحماية الدستور.

وفي إطار تكريس مكاسب إضافية لمؤسسة البرلمان أقرّ التعديل الدستوري لسنة 2020 إمكانية ترتيب مسؤولية الحكومة على إثر استجوابٍ تفعيلاً لوسيلة رقابية يمارسها البرلمان، كما ربط نتائج انتخابات المجلس الشعبي الوطني باختيار المشرف على الطاقم الحكومي (وزير أول أو رئيس حكومة حسب الحالة)، وللارتقاء بكفاءة العمل التشريعي سعت الإصلاحات الدستورية إلى ضمان مصادقة فعلية على القوانين وذلك باشتراط تواجد أغلبية أعضاء الهيئة التشريعية في جلسات التصويت، وعليه تطرح الإشكالية التالية:

هل أسهم التعديل الدستوري لسنة 2020 في إرساء مكانة أفضل للبرلمان؟

للإجابة عن هذه الإشكالية من خلال هذا البحث تم اعتماد المنهج التحليلي والمنهج المقارن، بهدف تحليل النصوص الواردة في التعديل الدستوري لسنة 2020 ومقارنة ذلك بما كان عليه الحال في ظل التعديل الدستوري السابق.

وقد تم تقسيم الموضوع إلى مبحثين، يتعلق المبحث الأول بمظاهر تحسين الأداء البرلماني، ويتناول المبحث الثاني المكاسب الإضافية للمؤسسة البرلمانية.

المبحث الأول

مظاهر تحسين الأداء البرلماني

في إطار مراجعة الأحكام الخاصة بالبرلمان، جاء التعديل الدستوري بجملة من الإصلاحات التي تهدف إلى تغيير الممارسة، وذلك عن طريق تعزيز الوظيفة التشريعية للبرلمان (مطلب أول)، كما تهدف إلى إرساء دعائم الديمقراطية وتجسيد وتفعيل ثقافة التداول أو التناوب على السلطة، وذلك بإقرار أحكام جديدة تتعلق بالمهمة البرلمانية (مطلب ثان)، وهو ما سيتم التطرق إليه فيما يلي:

المطلب الأول: تعزيز دور البرلمان في ممارسة اختصاصه التشريعي

شهد التعديل الدستوري لسنة 2020 عدة إصلاحات مسّت الوظيفة التشريعية للبرلمان، من خلال تبني المبادرة الفردية لأعضاء البرلمان في اقتراح القوانين وذلك بالتخلي عن النصاب العددي الذي كان مفروضا في التعديلات الدستورية السابقة (فرع أول)، وكذا توسيع المجالات التي يشرع فيها البرلمان لتشمل موضوع الصفقات العمومية (فرع ثان).

الفرع الأول: تحرير المبادرة البرلمانية من ضابط القيد العددي

تعرف المبادرة التشريعية بأنها "تلك المهمة التي تضع القواعد الأساسية للتشريع وتحدد محتواه ومجالاته، ويقصد بها العمل الذي يمنح للتشريع مادته الجوهرية، وتعتبر المبادرة التشريعية الانطلاقة في إنشاء وإعداد القوانين".¹

والمؤسس الدستوري الجزائري خوّل حق المبادرة التشريعية للحكومة والبرلمان على حد سواء، فطبقا لنص المادة 143 من الدستور حسب تعديل 2020، فإنه يحق لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وأعضاء المجلس الشعبي الوطني وكذا أعضاء مجلس الأمة، حق المبادرة بالقوانين.

بخصوص المبادرة البرلمانية بالتشريع (اقتراحات القوانين)، نلاحظ بأن المؤسس الدستوري الجزائري قبل التعديل الدستوري لسنة 2020، كان يشترط لقبول هذه المبادرة (مقترح القانون) ضرورة توفر نصاب عددي معين حدّد بعشرين (20) نائبا من أعضاء المجلس الشعبي الوطني، أو عشرين (20) عضوا من أعضاء مجلس الأمة.

¹ - نجماوي خديجة، التعديلات الواردة على الوظيفة التشريعية للبرلمان في التعديل الدستوري لعام 2020، مؤلف جماعي حول مكانة مؤسسة البرلمان في ظل التعديل الدستوري لعام 2020، منشورات مخبر النظام القانوني للعقود والتصرفات في القانون الخاص، جامعة الجليلي بونعامة، خميس مليانة (الجزائر)، جانفي 2021، ص 160.

وشرط النصاب العددي (عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا) حتى يتم قبول اقتراح القانون، في رأي بعض الباحثين يمثل عائقا لا يمكن تخطيه بالنسبة لأي برلماني يعتبر نفسه أهلا للمشاركة في العمل البرلماني، الأمر الذي يترتب عنه قلة في الاقتراحات البرلمانية مقارنة بمشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة¹. كما أن شرط النصاب العددي (عشرون (20) عضو) يزيد عن الحد الأدنى المفروض لتكوين المجموعة البرلمانية الواحدة، إذ يشترط فيها توافر عشرة نواب من الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني) أو عشرة أعضاء من الغرفة الثانية (مجلس الأمة)، وذلك طبقا لما جاء في النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وبالتالي فإن توافر النصاب العددي (عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا) للقيام باقتراح القانون يصبح من الأمور الصعبة، ولاكتماله يتم اللجوء إلى القيام بتحالفات بين المجموعات البرلمانية².

الجديد الذي جاء به المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 في هذا الشأن، أنه حرر المبادرة البرلمانية من القيد العددي متخليا عن شرط النصاب القانوني، وذلك بإلغاء الفقرة 02 من المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 (المادة 143 حاليا)، وفي هذا تفعيل وتدعيم لدور البرلمان في ممارسة الاختصاص التشريعي، وهو ما أكدته المشرع الجزائري في القانون العضوي رقم 23-06 المحدد لتنظيم وعمل غرفتي البرلمان والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة المعدل للقانون العضوي 16-12، حيث ألغت المادة 22 منه ضابط القيد العددي للمبادرة باقتراحات القوانين.

الفرع الثاني: توسيع صلاحيات البرلمان في مجال التشريع

يحدد الدستور المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية، وكذا المجالات التي يشرع فيها بموجب قوانين عضوية، والجديد في هذا الشأن مما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020، أنه تم إدراج موضوع القواعد العامة للصفقات العمومية ضمن المجالات المخصصة للقوانين العادية وذلك في المادة 139 منه، والجدير بالذكر أن موضوع الصفقات العمومية كان ولفترة طويلة خارجا عن نطاق المجالات المخصصة للتشريع العادي ويندرج ضمن نطاق التشريع الفرعي، إذ كان يتم تنظيمه بموجب مراسيم رئاسية. وحسنا فعل المؤسس الدستوري بتمديده مجالات السلطة التشريعية لتشمل موضوع الصفقات العمومية، نظرا لارتباط موضوع الصفقات العمومية بمسألة التنمية المستدامة، وما لذلك من تأثير في حماية

¹ - نجماوي خديجة، المرجع السابق، ص 162.

² - بن عومر جبلي، البرلمان في ظل التعديل الدستوري لـ 2020، مكانة جديدة للأغلبية وحقوق إضافية للمعارضة، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، 2023، المجلد 08، العدد 02، ص 397.

المال العام، وعليه فإن البرلمان عندما يشرع في ميدان الصفقات العمومية فإنه يمارس الرقابة على المال العام¹.

وتضمنين مادة الصفقات العمومية في مجالات التشريع، يعد - في رأي بعض الباحثين - من قبيل استرجاع مكانة المؤسسة البرلمانية في مجال التشريع، وكذا بعث الاستقرار في قانون الصفقات العمومية، لأن تنظيمه من طرف السلطة التنظيمية نتج عنه كثرة التعديلات التي كان لها الأثر في انتهاك أحكام الصفقات العمومية².

كما وسّع المؤسس الدستوري في تعديل 2020 المجالات التي يشرّع فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية وردت في مواد متفرقة، كما هو الحال لدى مجلس المحاسبة فيما يتعلق بصلاحياته وعمله وتنظيمه والجزاءات المترتبة عن تحرياته والقانون الأساسي المتعلق بأعضائه وكذا صلته بباقي الأجهزة المكلفة بالرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد، أصبح يتم تحديدها بموجب قانون عضوي، وذلك طبقا للمادة 199 في فقرتها الرابعة من التعديل الدستوري لسنة 2020، وعند مقارنة ذلك بما كان عليه الحال في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، كان يتم تحديدها بموجب قانون عادي (المادة 192 في فقرتها الرابعة).

الفرع الثالث: مجال المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة

تم استحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية بالبرلمان بموجب دستور 1996، وكان دوره في مجال المبادرة بالقوانين يقتصر على المناقشة والتصويت على مشاريع واقتراحات القوانين المودعة لديه من المجلس الشعبي الوطني كمرحلة من مراحل المصادقة على القوانين، كما أن سلطة المبادرة باقتراح القوانين الممنوحة لأعضاء مجلس الأمة لم تكن مطلقة بل كانت مقيدة بثلاث مجالات فقط نصت عليها المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على سبيل الحصر، والمتمثلة في التنظيم المحلي، وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وهو ما يتلاءم مع التركيبة المختلفة لمجلس الأمة، إذ يتشكل ثلثا أعضائه من بين أعضاء المجالس المحلية المنتخبة.

وبصدور التعديل الدستوري لسنة 2020، وبإلغاء الفقرة 02 من المادة 136 التي تحدد النصاب العددي لأعضاء المجلس الشعبي الوطني ولأعضاء مجلس الأمة (عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا)

¹- رمال أمين، الاختصاص التشريعي للبرلمان بين المبادرة والمصادقة على ضوء التعديل الدستوري 2020، مؤلف جماعي حول مكانة مؤسسة البرلمان في ظل التعديل الدستوري لعام 2020، منشورات مخبر النظام القانوني لل عقود والتصرفات في القانون الخاص، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة (الجزائر)، جانفي 2021، ص 186.

²- دريد كمال ورايس أمينة، نحو إعادة الاعتبار لمكانة البرلمان التشريعية والرقابية اتجاه الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، 2021، المجلد 05، العدد 02، ص 35 و 36.

الذين يسمح لهم المبادرة باقتراح القوانين، فقد أُلغي معها الضبط الموضوعي للمجالات التي يمكن لأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات قوانين بشأنها.

وطالما أن المؤسس الدستوري لم يقيد أعضاء مجلس الأمة بالمبادرة في هذه المسائل الثلاث فقط، يكون - من وجهة نظربعض الباحثين - قد فتح لهؤلاء الأعضاء مجال المبادرة باقتراح القوانين ليشمل جميع مجالات التشريع مساويا بذلك بينهم وبين أعضاء الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني)، وهو ما يعد إجراء أساسيا للارتقاء بالدور التشريعي للمؤسسة البرلمانية¹.

غير أن قراءة رصينة للمادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020 توحى بأن مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة؛ والخاصة بالمجالات الثلاث (التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي)، تودع في مكتب الغرفة الثانية (مجلس الأمة)².

وبذلك فإن المؤسس الدستوري قد أقرّ بوجوب إيداع كل مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ما عدا مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي التي يتم إيداعها لدى مكتب مجلس الأمة، وبالنظر إلى هذا التقييد في إيداع مشاريع القوانين المتعلقة بهذه المجالات، فإن مجلس الأمة مازال مقيّدًا بهذه المجالات الثلاث في اقتراح القوانين.

أيضا بالرجوع إلى المادة 22 من القانون العضوي رقم 06-23 المعدل للقانون العضوي رقم 12-16، وبالتحديد الفقرة الثالثة منها التي تنص على أنه: «...يودّع كلّ اقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة»، وعبارة حسب الحالة يفهم منها أن مجلس الأمة لا يزال مقيّدًا بهذه المجالات الثلاث في اقتراحات القوانين دون باقي المجالات، وتجدر الإشارة إلى أن هذه الفقرة الثالثة لم يتم تعديلها بموجب القانون العضوي رقم 06-23، في حين تم تعديل الفقرتين الأولى والثانية من نفس المادة.

المطلب الثاني: مستجدات المهمة البرلمانية

أدخلت الإصلاحات الدستورية جملة من الأحكام الخاصة بالمهمة البرلمانية، الهدف منها الحفاظ على العهدة البرلمانية من الركود وتحقيق استقلالية العضو البرلماني، وذلك بتكريس مبدأ ضبط العهدة البرلمانية بعهدتين فقط (فرع أول)، وتخويل مسألة رفع الحصانة عن عضو البرلمان للمحكمة الدستورية عوضا عن المجلس الذي يتبعه العضو (فرع ثان).

¹ - نجماوي خديجة، المرجع السابق، ص 163.

² - راجع المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الفرع الأول: تقييد العهدة البرلمانية بعهدتين فقط

يقوم البرلمان بصلاحياته باسم الشعب، فحتى تبقى العلاقة بين البرلمان والشعب قائمة ويبقى البرلمان دائما معبرا عن تطلعات الشعب، لا بد من تجديد تشكيلة هذا الجهاز بعد كل فترة زمنية معينة، وما لذلك التجديد من دور في تعزيز الديمقراطية¹.

وبالتالي من الواجب ضبط مدة العهدة البرلمانية (المرحلة الزمنية للعضوية في البرلمان)، مما يمنح للناخبين إمكانية مراجعة اختياراتهم الأولى بخصوص أعضاء البرلمان فيما إذا كانت صائبة، أم أن الأمر يتطلب انتخاب أشخاص آخرين أقدر على التعبير عن تطلعاتهم².

وجوهر مبدأ تحديد العهدة البرلمانية هو التغيير والإصلاح والقضاء على الثبات والاستمرارية في المنصب، والغرض من ذلك يكمن في استبدال الأشخاص والبرامج بهدف تهذيب السياسات لتحقيق خيارات أنجع تتفق وطموحات الشعب وتطلعاته³، وقد كرّس المؤسس الدستوري الجزائري فكرة ضبط الفترة النيابية أو التمثيلية وحددها بخمس سنوات للمجلس الشعبي الوطني وستة سنوات لمجلس الأمة.

وعلى الرغم من التكريس الدستوري لمبدأ تحديد العهدة البرلمانية في الدساتير السابقة، إلا أنه تعذر تجسيد مبدأ التداول على السلطة في البرلمان، الأمر الذي دفع لجنة صياغة اقتراحات التعديل الدستوري لسنة 2020 إلى إضافة أحكام دستورية أخرى من أجل الحفاظ على العهدة البرلمانية وما لذلك من تأثير في حماية إرادة الشعب⁴.

وعليه فإن المؤسس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، ولأول مرة كرّس مبدأ ضبط أو تقييد مدة العهدة البرلمانية لعهدتين فقط سواء متتاليتين أو منفصلتين، وذلك بموجب الفقرة الأخيرة من المادة 122 من الدستور، وذلك فيما يخص العضوية بالغرفتين المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة. وشرط عدم تولي أكثر من عهدتين برلمانيتين أكد عليه المشرع الجزائري بموجب الأمر رقم 01-21 المتعلق بالانتخابات فيما يتعلق بالعضوية في المجلس الشعبي الوطني، وذلك بموجب المادة 200 في مطتها الأخيرة من هذا الأمر، وذلك ضمن الشروط الواجب توافرها في المترشح للعضوية في هذا المجلس.

¹- بو الشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة 10، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 85.

²- علي الطهراوي هاني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة 03، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2011، ص 178.

³- بن جيلالي عبد الرحمن وياكر الطاهر، تحديد العهدة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري لعام 2020 «الخلفيات والأهداف»، مؤلف جماعي حول مكانة مؤسسة البرلمان في ظل التعديل الدستوري لعام 2020، منشورات مخبر النظام القانوني للعقود والتصرفات في القانون الخاص، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة (الجزائر)، جانفي 2021، ص 44.

⁴- بن جيلالي عبد الرحمن وياكر الطاهر، نفس المقالة، ص 45.

وفيما يتعلق بمجلس الأمة، نرى أن المشرع الجزائري في الأمر رقم 01-21، في المادة 221 المتعلقة بالشروط الواجب توافرها في المترشح لمجلس الأمة - فيما يخص انتخابات ثلثي أعضاء مجلس الأمة - لم ينص ضمن هذه الشروط على أن لا يكون المترشح قد زاول عهدتين برلمانيتين سواء بصفة متتالية أو بصفة منفصلة، وعليه نرى ضرورة تعديل المادة 221 من الأمر رقم 01-21 وإضافة مطة تشترط أن لا يكون المترشح للعضوية في مجلس الأمة قد زاول عهدتين برلمانيتين بصفة متتالية أو بصفة منفصلة بما يتماشى والفقرة 06 من المادة 122 من الدستور.

وتكمن أسباب أو دوافع ضبط العهدة البرلمانية بعهدتين فقط - حسب رأي بعض الباحثين - في المحافظة على سلطة البرلمان من الانحراف، وكذا في تأكيد استقلالية العضو البرلماني، إذ لا يمكن لهذا العضو البقاء في المنصب النيابي لمدة تزيد عن العهدين؛ سواء تعلق الأمر بالمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، وهذه المدة كافية لتجسيد استقلالية العضو؛ لاسيما في العهدة الثانية، لأن العضو يعلم بأنها آخر عهدة بالنسبة له، وهو ما ينعكس إيجابيا في القضاء على الفساد¹.

الفرع الثاني: جديد الحصانة البرلمانية لعضو البرلمان

إن الالتزامات التي يقوم بها العضو البرلماني تتطلب توفير جملة من الضمانات التي تؤمن له أداء واجباته النيابية والتصريح بأفكاره بمنأى عن أي إكراه، مما جعل جل الدساتير تكرّس موضوع الحصانة البرلمانية؛ لأنها تعد من أكثر الضمانات التي تجسد حماية ممثلي الشعب من نتائج آرائهم التي يبدونها وأشغالهم التي يقومون بها أثناء تأدية مهامهم، إذن فممارسة المهام النيابية من طرف العضو البرلماني تقتضي تمتعه بالحصانة الكافية².

باستقراء المادتين 129 و 130 من التعديل الدستوري لسنة 2020، يتضح بأن الحصانة البرلمانية معترف بها لعضو البرلمان بصفة تامة ومطلقة بالنسبة للأعمال المرتبطة بممارسة مهامه النيابية طبقا للدستور، أما بالنسبة للأعمال التي لا علاقة لها بالمهام التمثيلية فهي تخرج عن مجال الحصانة البرلمانية، وتقتضي بالتالي إتباع إجراءات رفع الحصانة.

تجدر الإشارة إلى أن الحصانة البرلمانية معترف بها للعضو البرلماني أثناء تأدية مهامه في ظل التعديلات الدستورية السابقة، إلا أن الجديد الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020، يتعلق بدقة ووضوح أكثر في استخدام العبارات والمفردات، إذ غيّر المؤسس الدستوري من صياغة المادتين (129 و 130 من تعديل

¹ - بن جيلالي عبد الرحمن وياكر الطاهر، المقالة السابقة، ص 28 و 29 و 35.

² - تبينة حكيم، حدود الحصانة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، 2022، المجلد 05، العدد 02، ص 713.

2020 اللتين تقابلهما المادتان 126 و 127 من تعديل (2016) وميّز بوضوح في مسألة الاستفادة من الحصانة البرلمانية بين الأعمال المرتبطة بمزاولة المهام وتلك الخارجة عنها.

وعن إجراءات رفع الحصانة التي تخوّل للجهات القضائية المعنية متابعة العضو قضائيا عن الأعمال غير المتصلة بمهامه البرلمانية، في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، وبالرجوع إلى المادة 127 منه فإن تدابير رفع الحصانة تكون إما بتنازل صريح من العضو المعني عن الحصانة البرلمانية، وفي حالة رفض عضو البرلمان التنازل عن حصانته يتعين استصدار إذن من قبل المجلس الذي يتبعه العضو (المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة)، والذي يقرّر رفع الحصانة عن العضو بأغلبية أعضائه.

الجديد الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020 في هذا الشأن، وبقراءة المادة 130 منه فإن رفع الحصانة عن عضو البرلمان الذي رفض التنازل عن الحصانة، يستوجب استصدار قرار من المحكمة الدستورية بعد إخطارها من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، كما يمكن إخطارها من أربعين (40) نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو خمسة وعشرين (25) عضوا من مجلس الأمة.

وعن كفاءات رفع الحصانة البرلمانية فإنه طبقا للنظام المحدد لقواعد عمل المحكمة الدستورية الصادر بالجريدة الرسمية العدد 04 الصادرة بتاريخ 22 جانفي 2023، وفي المواد 96 و 97 و 98 منه، فإنه يتم إخطار المحكمة الدستورية من جهات الإخطار برسالة معللة (مسببة)، ثم تجتمع المحكمة الدستورية وجوبا بطلب من رئيسها في أقرب الآجال، ويعين رئيس المحكمة الدستورية من بين أعضائها مقرا أو أكثر للتحقيق في موضوع رفع الحصانة وإعداد تقرير ومشروع قرار بشأنه.

وبعد الانتهاء من التحقيق يمكن لرئيس المحكمة الدستورية تحديد جلسة لسماع عضو البرلمان المعني وتوضع القضية بعدئذ للمداولة للبتّ فيها، وتبتّ المحكمة الدستورية في موضوع رفع الحصانة (إما برفع الحصانة أو عدم رفعها) بأغلبية أعضائها الحاضرين، وتصدر قرارا يتم تبليغه إلى جهة الإخطار، ويتم نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

وبالتالي أصبحت المحكمة الدستورية هي الجهة المختصة باستصدار قرار رفع الحصانة البرلمانية عوضا عن المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الذي يتبعه العضو، ومن الباحثين من يرى بأن الهدف من ذلك يتمثل في تفعيل منظومة الحقوق والحريات الأساسية خاصة وأن المحكمة الدستورية جهاز مستقل مكلف بضمان احترام الدستور¹.

وما يمكن ملاحظته في هذا الشأن أن إجراءات رفع الحصانة البرلمانية يحددها النظام المحدد لعمل المحكمة الدستورية، وهو نص أعدته المحكمة الدستورية ولا يخضع لأي نوع من أنواع الرقابة، كما أن هذا

¹- تبينة حكيم، المرجع السابق، ص 725 و 726.

النظام نص في المادة 97 منه في الفقرة الثالثة على أنه يمكن لرئيس المحكمة الدستورية تحديد جلسة لسماع العضو المعني، وهو ما يمنح السلطة التقديرية لرئيس المحكمة الدستورية في تحديد أو عدم تحديد جلسة لسماع العضو المعني.

وعليه من المستحسن تعديل النظام المحدد لقواعد عمل المحكمة الدستورية واعتبار تحديد جلسة لسماع عضو البرلمان المعني كإجراء إلزامي من إجراءات رفع الحصانة حتى لا يبقى هذا الإجراء خاضعا للسلطة التقديرية لرئيس المحكمة الدستورية، وهو ما يحقق التوازن بين استقلالية العضو البرلماني وبين حماية الحقوق والحريات الأساسية.

المبحث الثاني

مكاسب إضافية للمؤسسة البرلمانية

من أجل التأكيد على مكانة البرلمان ضمن المؤسسات الدستورية القائمة باعتباره المعبر عن الإرادة الشعبية، وترقية آليات عمله؛ خاصة الرقابية منها، وكذا استرداد الثقة بين البرلمان والمواطن، فضلا عن تثمين العلاقة بين البرلمان والبرلمانيين أنفسهم، بتأكيد حضور الأغلبية منهم جلسات التصويت، سعى التعديل الدستوري إلى تكريس وتدعيم مكاسب إضافية للمؤسسة البرلمانية، الهدف منها تكريس فاعلية حقيقية لمؤسسة البرلمان (مطلب أول)، وكذا توفير العوامل الملائمة لتحسين جودة المنتج التشريعي (مطلب ثان).

المطلب الأول: إصلاحات تكرس فاعلية حقيقية للبرلمان

من أجل تكريس فاعلية حقيقية للبرلمان أقر التعديل الدستوري جملة من الإصلاحات، الهدف منها يتمثل في تحقيق فاعلية أكثر في ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وتكريس الطابع التنافسي داخل البرلمان (فرع أول)؛ بإعادة الاعتبار لانتخابات المجلس الشعبي الوطني؛ وربط نتائجها باختيار المشرف على الطاقم الحكومي (فرع ثان)، كما يكمن الهدف من هذه الإصلاحات في توسيع مجال الإخطار الذي يمارسه أعضاء البرلمان بما يتلاءم وتوسيع اختصاصات المحكمة الدستورية (فرع ثالث).

الفرع الأول: إضافة آليات رقابية وتفعيل آلية الاستجواب كآلية لإسقاط الحكومة

إن الرقابة التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة، يقوم بها من خلال عدة آليات وقد تكون هذه الآليات استطلاعية فقط ولا يترتب عنها أي أثر قانوني، وتمكن البرلمان من الاطلاع الدائم على إنجازات

الحكومة، وترشد الحكومة إلى بعض الثغرات، وتتمثل هذه الآليات في: الأسئلة البرلمانية (الكتابية والشفوية)، وكذا وسيلة إنشاء لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة¹.

كما أضاف المؤسس الدستوري الجزائري بموجب المادة 157 من تعديل 2020، آلية أخرى إلى جانب الآليات الاستطلاعية، تتمثل في جلسات السماع، حيث يمكن للجان البرلمانية أن تبادر بطلب سماع أعضاء الحكومة فيما يتعلق بالمسائل التي تتصف بالمصلحة العامة.

وقد جاء القانون العضوي رقم 06-23 المحدد لآليات عمل غرفتي البرلمان والمعدل للقانون العضوي رقم 12-16 متماشيا مع أحكام الدستور ومؤكدا على هذه الآلية، حيث أضاف هذا القانون المادتين 176 مكرر و 176 مكررا¹، وبمقتضى المادة 176 مكررا فإنه يتم تبليغ الحكومة بطلب سماع عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة في ميعاد سبعة أيام قبل التاريخ المحدد لانعقاد هذه الجلسة، ويتم تنسيق برمجة جلسات السماع بالاتفاق مع الحكومة.

كما يمارس البرلمان الآليات الرقابية التي تثير مسؤولية الحكومة والمتمثلة في: مناقشة مخطط عمل الوزير الأول أو برنامج رئيس الحكومة حسب الحالة، حيث يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني، وفي حالة عدم موافقة المجلس على هذا المخطط فإن الوزير الأول يقدم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية.

يضاف إلى تلك الوسائل الرقابية المثيرة لمسؤولية الحكومة، آلية ملتزم الرقابة التي يمكن المجلس الشعبي الوطني تفعيلها بمناسبة تقديم الحكومة بيانها السنوي عن السياسة العامة، فطبقا للمادة 111 من الدستور حسب تعديل 2020، يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة للمجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة قصد إحاطته بما تم تنفيذه خلال السنة من تقديم مخطط العمل، ويتم إجراء مناقشة من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ويمكن أن تختتم هذه المناقشة بإيداع ملتزم الرقابة على شكل لائحة تعبر عن عدم رضا النواب بما قامت الحكومة بإنجازه، وبالتالي تضطر الحكومة لتقديم استقالتها.

الجديد في هذا الشأن مما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020، أنه يمكن إسقاط الحكومة على إثر استجواب، ويعتبر الاستجواب وسيلة رقابية أشد من السؤال، لأن الاستجواب ينصب على مسألة

¹ وتجدر الإشارة إلى أن المادة المتعلقة بآلية إنشاء لجان تحقيق كانت واردة ضمن الباب المتعلق بالرقابة وذلك في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، وفي ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، تم نقل هذه المادة إلى الباب المتعلق بتنظيم السلطات والفصل بينها وبالضبط في الفصل الثالث والمتعلق بالبرلمان، الأمر الذي يحقق انسجاما أكثر حتى تكون هذه الآلية واردة ضمن آليات الرقابة البرلمانية.

الحكومة في أحد مواضيع الساعة¹، كما يعتبر الاستجواب أوسع مجالا من السؤال، فمن خلال السؤال تكون هناك صلة بين البرلمان الذي طرح السؤال وعضو الحكومة المسؤول فقط، أما من خلال الاستجواب فإنه يتم عرض مناقشة أو محاوراة عامة يشارك فيها جميع أعضاء المجلس الشعبي الوطني².

بينما أُعتبر الاستجواب في الدساتير الجزائرية السابقة وسيلة استطلاعية لا تثير المسؤولية السياسية للحكومة، إلى غاية صدور التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي اعتبره وسيلة لإثارة مسؤولية الحكومة، وذلك حسب ما نصت عليه المادة 161 من هذا التعديل.

الجديد أيضا في هذا الشأن أن التعديل الدستوري لسنة 2020 وسّع مجال الاستجواب إلى مجالين، مجال الاستجواب في مسألة ذات أهمية وطنية، وكذا مجال تطبيق القوانين، وذلك لما لموضوع تطبيق القوانين من أهمية، بعد أن كان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 يتعلق بمجال واحد يتمثل في «قضايا الساعة»³.

ما يمكن ملاحظته في هذا الشأن أن المؤسس الدستوري استبدل عبارة «في إحدى قضايا الساعة» الواردة في تعديل 2016 بعبارة «مسألة ذات أهمية وطنية»، وضمّنها تعديل 2020.

وبخصوص المسألة ذات الأهمية الوطنية، هناك وجهة نظر لا يستهان بها إذ اعتبر بعض الباحثين أن المسألة ذات الأهمية الوطنية تتمثل في كل المسائل الأساسية ذات الصلة بالعامل الجغرافي التي تضم جميع أنحاء البلاد، وتعكس اهتمامات جميع أفراد المجتمع، يعني يجب ألا تكون هذه المسألة ذات أهمية إقليمية، وبالتالي فإن عضو البرلمان الذي يعزم على ممارسة هذه الوسيلة يجب أن يمثل كل الوطن بما يخدم الصالح العام، ولا يقتصر تمثيله على دائرته الانتخابية فحسب⁴.

وبالتمعن في المادة 161 من الدستور حسب تعديل 2020، فإن أعضاء المجلس الشعبي الوطني هم فقط من يملكون الحق في إيداع ملتمس الرقابة ضد الحكومة من خلال الاستجواب دون أن يمنح هذا الحق

¹- مصابحية نادية و خريف عبد الوهاب ، السلطة التشريعية في النظام الجزائري من خلال آخر تعديل دستوري 2020، مجلة آفاق للعلوم، 2022، المجلد 07، العدد 01، ص 426.

²- عمير سعاد، الدور الرقابي للبرلمان الجزائري على أعمال الحكومة على ضوء التعديل الدستوري 2020 (برنامج الحكومة، بيان السياسة العامة، الاستجواب)، مؤلف جماعي حول مكانة مؤسسة البرلمان في ظل التعديل الدستوري لعام 2020، منشورات مخبر النظام القانوني للعقود والتصرفات في القانون الخاص، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة (الجزائر)، جانفي 2021، ص 277.

³- راجع المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁴- دريد كمال و رايس أمينة، المرجع السابق، ص 39.

لأعضاء مجلس الأمة، على الرغم من أن المادة 160 من الدستور منحت الحق في إجراء الاستجواب لأعضاء كلا الغرفتين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة¹.

وفي هذا الخصوص طرح بعض الباحثين تساؤلا يتعلق بحالة ما إذا قام أعضاء مجلس الأمة باستجواب الحكومة، والحكومة أبدت إجابة غير منطقية، فما هو التدبير الذي يمكن لمجلس الأمة اتخاذه في هذا الشأن؟ وبهذا فإن المؤسس الدستوري أكد على عدم تأثير مجلس الأمة في الرقابة البرلمانية الممارسة على الحكومة؛ لأن مجلس الأمة لا يمكنه إثارة مسؤولية الحكومة في هذه الحالة².

من بين المستجدات الأخرى التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2020، في مجال الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، أنه ألزم الحكومة بتقديم المعطيات والمستندات اللازمة إذا طلبها البرلمان عند قيامه بمهامه الرقابية، وذلك وفقا للمادة 155 من التعديل الدستوري، وهو ما أكدته المشرع في القانون العضوي 06-23، حيث أضاف هذا القانون المادتين 87 مكرر والمادة 87 مكررا¹.

وطبقا للمادتين 87 مكرر والمادة 87 مكررا 1 من القانون العضوي 06-23، فإن الحكومة ملزمة بتقديم المعطيات والمستندات اللازمة إذا تم طلبها من البرلمان أثناء قيامه بمهامه الرقابية ما عدا تلك المعطيات والمستندات ذات الصبغة السرية والخاصة بالدفاع الوطني وكذا الأمن الخارجي والداخلي للدولة، أيضا تلك المعلومات الخاصة بوقائع كانت أولا تزال محل إجراء قضائي.

وإلزام الحكومة بتقديم المعطيات والمستندات اللازمة إذا تم طلبها من البرلمان سيزيد دون أدنى شك من شفافية العمل الحكومي من جهة، ويفعل دور البرلمان في ممارسة الرقابة على هذا العمل من جهة ثانية.

الفرع الثاني: إعطاء قيمة للانتخابات التشريعية

المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020، جعل الحكومة تنشأ عن إرادة الشعب عن طريق الانتخابات التشريعية (انتخابات المجلس الشعبي الوطني)، فطبقا للمادة 103 من الدستور فإنه إذا نتج عن الانتخابات التشريعية أغلبية رئاسية فإنه يشرف على الحكومة وزير أول، أما إذا نتج عن الانتخابات التشريعية أغلبية برلمانية فإنه يشرف على الحكومة رئيس حكومة.

وبتحليل هذه المادة فإنه يتم تعيين وزير أول يرأس الحكومة في حالة فوز الحزب الموالي للرئيس بأغلبية المقاعد في انتخابات المجلس الشعبي الوطني، وهنا ينفذ الوزير الأول برنامج الرئيس، أما في حالة فوز حزب

¹- خلوفي خدوجة، محاضرات مطبوعة في مقياس المؤسسات الدستورية موجهة لطلبة دكتوراه قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة آكلي محند أولحاج، البويرة (الجزائر)، 2020-2021، ص 97.

²- خلوفي خدوجة، المرجع نفسه، ص 98.

آخر فإنه يتم تعيين رئيس حكومة يرأس الحكومة، وفي هذه الحالة يعد رئيس الحكومة برنامجا سياسيا خاصا بهذا الحزب¹.

وعليه فإن المادة 103 من الدستور قرنت بين نتائج انتخابات المجلس الشعبي الوطني التي قام بها الشعب معبرا فيها عن إرادته، وبين اختيار من يرأس الحكومة (وزير أول أو رئيس حكومة)، ومن ثم فقد ربط اختيار رئيس الجمهورية لمن يتولى رئاسة الحكومة بما ينتج عن انتخابات المجلس الشعبي الوطني². والمؤسس الدستوري بتبنيه هذا الخيار فإنه يهدف إلى تأكيد أسس المنافسة السياسية بين مختلف الأحزاب السياسية، والحكم بينهم بطريقة ديمقراطية وذلك بتغليب الكفة لصالح الحزب المتحصل على أكثر المقاعد في انتخابات المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يشكل ميزة ديمقراطية تعيد للانتخابات التشريعية مفهومها الحقيقي، كما أن هذا الخيار يؤكد بأن الشعب هو صاحب الإرادة في اختيار الحكومة ولو بأسلوب غير مباشر من خلال قيامه بالانتخابات³.

الفرع الثالث: جديد حق البرلمان في إخطار المحكمة الدستورية

أقر التعديل الدستوري لسنة 2016 وبموجب المادة 187 منه، حق أعضاء البرلمان بغرفتيه في إخطار المجلس الدستوري، بخصوص الرقابة على دستورية المعاهدات والقوانين العادية والتنظيمات، وذلك من خلال رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة أو من خلال خمسين (50) عضوا من المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة.

جاء التعديل الدستوري لسنة 2020، واستحدث المحكمة الدستورية كجهاز جديد عوضا عن المجلس الدستوري بتشكيلة مختلفة وصلاحيات جديدة، وتم توسيع مجال الإخطار الذي يمارسه البرلمان بما يتلاءم وتوسيع اختصاصات المحكمة الدستورية، فبالإضافة إلى حق أعضاء البرلمان في إخطار المحكمة الدستورية لممارسة الرقابة الدستورية على المعاهدات والقوانين العادية والتنظيمات، حيث أصبح لأعضاء البرلمان الحق في إخطار المحكمة الدستورية لممارسة الرقابة على مدى اتفاق القوانين العادية قبل إصدارها مع المعاهدات المصادق عليها، وكذا مدى اتفاق التنظيمات خلال شهر من تاريخ نشرها مع المعاهدات المصادق عليها. وتجدر الإشارة إلى أن رقابة المحكمة الدستورية لمدى اتفاق القوانين العادية والتنظيمات مع المعاهدات من أنواع الرقابة التي استحدثها التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب المادة 190 في فقرتها الرابعة.

¹- خلوفي خدوجة، المرجع السابق، ص 51..

²- ضريف قدور، مكانة مؤسسة الحكومة على ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، 2021، المجلد 03، العدد 01، ص 207.

³- ضريف قدور، المرجع نفسه، ص 207 و 208 و 209.

كما أصبح أيضا من حق أعضاء غرفتي البرلمان إخطار المحكمة الدستورية للنظر في الخلافات بين السلطات الدستورية، وكذا لطلب تفسير الأحكام الدستورية لإصدار رأي بشأنها، وذلك بما يتلاءم وتوسيع صلاحيات المحكمة الدستورية، ذلك أن اختصاص المحكمة الدستورية بالنظر في الخلافات التي قد تحدث بين السلطات الدستورية واختصاصها بتفسير الأحكام الدستورية يعد من الاختصاصات المستحدثة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 192 منه.

وبخصوص النصاب القانوني المشترك لممارسة أعضاء غرفتي البرلمان لحقهم في إخطار المحكمة الدستورية، التعديل الدستوري لسنة 2016 عندما خوّل أعضاء البرلمان الحق في الإخطار لكن في حدود نصاب عددي معين؛ يتمثل في خمسين (50) نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثين (30) عضوا من أعضاء مجلس الأمة، أما التعديل الدستوري لسنة 2020 أنقص النصاب العددي من خمسين (50) نائبا من المجلس الشعبي الوطني إلى أربعين (40) عضوا، ومن ثلاثين (30) عضوا من مجلس الأمة إلى خمسة وعشرون (25) عضوا، محاولا بذلك تدعيم وتعزيز دور البرلمان في ممارسة حق الإخطار.

وحتى هذا العدد المحدد بأربعين (40) عضو من المجلس الشعبي الوطني أو خمسة وعشرون (25) عضوا من مجلس الأمة، في رأي بعض الباحثين هو نصاب صعب التحقيق لاسيما إذا تعلق الأمر بالمعارضة البرلمانية والتي ستضطر إلى اللجوء إلى التحالفات للوصول إلى هذا العدد، ومن ثم ممارسة حق الإخطار¹.

وبخصوص حق الإخطار الممنوح للمعارضة البرلمانية، فإن التعديل الدستوري لسنة 2020، وسّع من حق الإخطار ليشمل ذات المجالات الممنوحة لأعضاء غرفتي البرلمان بصفة عامة، لأنه بالرجوع إلى نص المادة 114 في المطة 06 من التعديل الدستوري لسنة 2016، كانت تمنح للمعارضة البرلمانية الحق في إخطار المجلس الدستوري فقط بخصوص القوانين العادية التي صوّت عليها البرلمان، في حين نجد أن المادة 116 في المطة 05 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ألغت عبارة «بخصوص القوانين التي صوّت عليها البرلمان»، ونصت على حق المعارضة في الإخطار وفقا لأحكام الفقرة 02 من المادة 193 من الدستور، يعني نفس حق الإخطار الممنوح لأعضاء البرلمان ككل أي من غير المعارضة.

ويعد هذا من قبيل إعادة الاعتبار للمعارضة البرلمانية بتأكيد حقها في إخطار المحكمة الدستورية، وتفعيل الرقابة على دستورية القوانين وتثبيتا لدولة القانون، وحفاظا على حقوق الأفراد وحياتهم، وترسيخا للديمقراطية².

¹ - بن عומר جبلي، المرجع السابق، ص 401.

² - بن عומר جبلي، المرجع نفسه، ص 400 و 401.

المطلب الثاني: عوامل التأثير على جودة المنتج التشريعي

اشتُرطت التعديلات الدستورية لسنة 2020 حضور أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان للتصويت على القوانين واللوائح (فرع أول)، ومما لا شك فيه أن ذلك سينعكس إيجاباً على مستوى العمل التشريعي، لضمان مصادقة فعلية على القوانين، وتماشياً مع التعديلات الدستورية تضمن قانون الانتخابات الجديد لسنة 2021، تعديلات أساسية مسّت الأحكام ذات الصلة بمؤسسة البرلمان، كتغيير نمط الاقتراع، وكذا مراجعة الشروط الخاصة بالترشح لانتخابات المجلس الشعبي الوطني، وكذا إعداد قائمة المترشحين (فرع ثان).

الفرع الأول: جديد المصادقة والتصويت على القوانين واللوائح

التعديل الدستوري لسنة 2020 أضاف فقرة جديدة إلى المادة 118 مفادها أن كل غرفة من غرفتي البرلمان تصوت على القوانين واللوائح وذلك بحضور أغلبية أعضائها. المؤسس الدستوري بمقتضى هذه الفقرة يكون قد حدد ولأول مرة النصاب العددي المفروض لصحة مداولات كل من المجلس الشعبي الوطني وكذا مجلس الأمة، والمتمثل في حضور أغلبية الأعضاء على مستوى كل مجلس (50٪ من مجموع عدد الأعضاء + عضو واحد على الأقل)¹. والمقصود في هذه الفقرة هو اشتراط حضور أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان لجلسات المصادقة قبل القيام بعملية التصويت أصلاً، ولا يتعلق الأمر بالنصاب المطلوب للتصويت على القوانين. تجدر الإشارة أيضاً أن هذه الفقرة تتعلق فقط بالقوانين واللوائح، ولا تطبق على القوانين العضوية، لأنه بالنسبة للقوانين العضوية فقد حددت المادة 140 من الدستور حسب تعديل 2020 في فقرتها الثانية كيفية المصادقة والتي تتم بالأغلبية المطلقة لأعضاء غرفتي البرلمان ككل، أي نصاب (50٪ + 01) على الأقل من العدد الإجمالي لأعضاء المجلس الشعبي الوطني وكذا مجلس الأمة، ولا يقتصر الأمر على الأعضاء الحاضرين فقط.

فيما يتعلق بالقوانين العادية، فإنه يتم التصويت عليها بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين لجلسة المصادقة، ذلك على مستوى الغرفتين، وهو ما يعني سهولة الحصول على هذه الأغلبية مقارنة بالتصويت على القوانين العضوية، فإذا كان حضور النواب أو أعضاء مجلس الأمة لجلسات المصادقة على القوانين العادية مسألة اختيارية (غير مقيد بنصاب معين)، فإنه سيتم الاكتفاء في جلسة المصادقة بتصويت الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين وإن كانوا قلة، وبالتالي من السهل جداً تمرير نصوص القوانين العادية.

إذن الجديد الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020، أنه اشترط حضور أغلبية أعضاء البرلمان لجلسات التصويت في حد ذاتها، ثم بعد ذلك يتم الاكتفاء بتصويت الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين (في

¹ - نجماي خديجة ، المرجع السابق، ص 170 و 171.

مرحلة أولى يجب حضور أغلبية النواب أو أعضاء مجلس الأمة لجلسات المصادقة، وفي مرحلة ثانية يتم التصويت بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين)، والهدف من ذلك يكمن في تدعيم وتفعيل دور البرلمان في الأداء البرلماني، وضرورة حضور العنصر البرلماني في جلسات البرلمان لضمان مصادقة حقيقية على القوانين. والجديد في مجال المصادقة على القوانين في التعديل الدستوري لسنة 2020، هو إعطاء الصبغة الاستعجالية فيما يتعلق ببعض مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة، وذلك حسب ما نصت عليه المادة 119 من هذا التعديل، وهي مادة جديدة، إذ تستطيع الحكومة أن تتقدم بطلبها إلى البرلمان من أجل المصادقة على مشاريع بعض القوانين التي تتمتع بالأولوية وذلك طبقا لكيفيات استعجالية.

وهو ما أكدّه القانون العضوي 06-23 المحدد لآليات عمل غرفتي البرلمان، حيث أضاف هذا القانون المادتين 37 مكرر و 37 مكررا إلى نصوصه، وقد حددت المادة 37 مكررا ميعاد 20 يوما على الأكثر للمصادقة عليها ابتداء من يوم إيداعها مكتب الغرفة المعنية، أما فيما يتعلق بدراستها ومناقشتها والتصويت عليها فهي تخضع للقواعد والإجراءات العادية.

الفرع الثاني: مراجعة النظام الانتخابي وأثره على مؤسسة البرلمان

زيادة على الإصلاحات الدستورية، تضمنت المنظومة القانونية كذلك جملة من التعديلات التي لها علاقة بالمؤسسة التشريعية، ومن أهم هذه التعديلات تلك الواردة في القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، حيث تم تغيير نمط الاقتراع من نظام القائمة المغلقة الذي كان معمولاً به قبل تعديل القانون الانتخابي لسنة 2021¹، إلى نظام القائمة المفتوحة دون مزج والمستحدث في القانون الانتخابي لسنة 2021².

ونظام القائمة المغلقة يعني أن الناخب عند اختيار قائمة المترشحين لا يمكنه تعديل ترتيبهم والتفضيل بينهم، فترتيب المترشحين يبقى ثابتا سواء وضعه الحزب إذا كانت القائمة تحت رعاية حزب، أو وضعه الأعضاء إذا كانت القائمة حرة³.

وفي نظام القائمة المفتوحة فإنه يمكن للناخب تفضيل مرشحيه ضمن القائمة التي يختارها، وهو ما يحقق فوز بعض الأشخاص في الانتخابات؛ والذين لا يمكنهم الفوز في حال كان نظام القائمة المغلقة هو النظام المعتمد⁴، وطبقا للمادة 192 من الأمر رقم 01-21 المتعلق بالانتخابات يختار الناخب قائمة معينة ويسمح له أن يشير في داخل هذه القائمة إلى مرشح أو أكثر من المرشحين الذين يختارهم في حدود المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية.

¹ - راجع المادة 84 من القانون العضوي رقم 10-16 المتعلق بنظام الانتخابات لسنة 2016.

² - راجع المادة 191 من الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

³ - رينولدز أندرو وآخرون، أشكال النظم الانتخابية، الطبعة 02، سلسلة منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ستوكهولم، 2010، ص 113.

⁴ - رينولدز أندرو وآخرون، المرجع نفسه، ص 113 و 114.

من أهم مميزات نظام القائمة المفتوحة أنه يشجّع على التنافس بين القوائم وكذا داخل القائمة الواحدة، الأمر الذي يترتب عنه انتخابات على مستوى عال من التنافسية، وبالتالي منح فرصة للمترشحين الأكفاء للوصول إلى البرلمان، وذلك دون ضغوطات يمارسها الحزب في ترتيب المترشحين داخل القائمة، كما يضمن وصول من هو أقدر بممارسة المهام التمثيلية، وهو ما ينعكس إيجاباً على تحسين العمل البرلماني ومنه تحسّن المنتج التشريعي.

كما تضمّن قانون الانتخابات الجديد لسنة 2021، تعديلات أساسية تتعلق بالشروط الخاصة بالمترشح لانتخابات المجلس الشعبي الوطني، وذلك باستحداث شرطين للترشح، وطبقاً للمادة 200 من القانون العضوي رقم 01-21 المتعلق بالانتخابات فإن الأمر يتعلق بإثبات المترشح وضعيته تجاه الإدارة الضريبية، وأن لا يكون معروفاً لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة وما لذلك من تأثير على إرادة الناخب وعلى نزاهة العملية الانتخابية.

مما لا شك فيه أن الهدف من استحداث هذين الشرطين يكمن في تحقيق نزاهة وثقة وجدارة أكثر في من يكون عضواً بالمجلس الشعبي الوطني، وهو ما يؤثر إيجاباً في العمل البرلماني.

كما استحدث قانون الانتخابات عند إعداد قائمة الترشيحات عدة شروط تجب مراعاتها، نصت عليها الفقرة 03 من المادة 191 من قانون الانتخابات، كمراعاة مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء، وتخصيص نصف (1/2) الترشيحات للأشخاص الذين تقل أعمارهم عن أربعين (40) سنة، وذلك بهدف تمثيل الشباب وتشجيعهم للعمل في المجلس المنتخب، وأن يكون لثلث (1/3) مترشحي القائمة على الأقل مستوى تعليمي جامعي، وذلك تشجيعاً للكفاءات، فكل هذه الشروط تؤثر إيجابياً في مستوى العمل البرلماني.

خاتمة:

تناولت هذه الدراسة موضوع أثر التعديل الدستوري لسنة 2020 على الأحكام المتعلقة بمؤسسة البرلمان، واتضح من خلال هذه الدراسة أن التعديل الدستوري لسنة 2020 أدخل جملة من التعديلات، الهدف منها تحسين الأداء البرلماني عن طريق تعزيز الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان، وتكريس إصلاحات جديدة تعد بمثابة مكاسب إضافية للمؤسسة البرلمانية، وعليه يمكن استخلاص النتائج والاقتراحات التالية:

أولاً: النتائج

1- المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 حرّز المبادرة البرلمانية من ضابط القيد العددي وتخلّى عن اشتراط النصاب القانوني، وهذا من شأنه تفعيل دور البرلمان في ممارسة الاختصاص التشريعي.

2- توسيع صلاحيات البرلمان في مجال التشريع عن طريق إدراج مجالات جديدة ضمن النصوص الدستورية الخاصة بمجالات التشريع بقوانين عادية كموضوع الصفقات العمومية، وكذا توسيع صلاحيات البرلمان في

التشريع بقوانين عضوية كما هو الحال فيما يتعلق بمجال صلاحيات مجلس المحاسبة وعمله وتنظيمه والجزاءات الناتجة عن تحرياته وصلته بالأجهزة الأخرى.

3- إن دور مجلس الأمة بخصوص المبادرة بالقوانين لا يزال مقيدا بمجالات التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.

4- تكريس مبدأ ضبط مدة العهدة البرلمانية بعهدتين فقط سواء متتاليتين أو منفصلتين، وفي ذلك حماية لسلطة البرلمان من الانحراف، وكذا تجسيدا لاستقلالية العضو البرلماني.

5- في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، أصبحت المحكمة الدستورية هي الجهة المختصة باستصدار قرار رفع الحصانة البرلمانية عوضا عن المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة التابع له العضو.

6- التعديل الدستوري لسنة 2020 أضاف آلية رقابية استطلاعية أخرى يمكن البرلمان ممارستها على أعمال الحكومة تتمثل في جلسات السماع، كما مكّن البرلمان من الاطلاع على المعطيات والمستندات اللازمة التي تقدمها الحكومة أثناء قيامه بمهامه الرقابية، وفي هذا تعزيز وتفعيل لدور البرلمان في ممارسة مهامه الرقابية على أعمال الحكومة.

7- تفعيل آلية الاستجواب وجعلها آلية تمكّن من إسقاط الحكومة.

8- إعطاء قيمة للانتخابات التشريعية عن طريق الربط بين نتائج انتخابات المجلس الشعبي الوطني وبين اختيار وتعيين المشرف عن الطاقم الحكومي (الوزير الأول أو رئيس الحكومة).

9- توسيع المجال الذي يمارسه أعضاء البرلمان في إخطار المحكمة الدستورية بما يتلاءم وتوسيع اختصاصات هذه الأخيرة.

10- اشتراط حضور أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان لجلسات التصويت لضمان مصادقة فعالية على القوانين.

11- التعديل الدستوري لسنة 2020، أعطى الصبغة الاستعجالية لبعض مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة، والقانون العضوي 06-23 حدد ميعاد 20 يوما على الأكثر للمصادقة عليه.

12- تماشيا مع التعديلات الدستورية، تضمّن قانون الانتخابات الجديد لسنة 2021 مراجعة العديد من الأحكام ذات الصلة بمؤسسة البرلمان، مما له أثر كبير في تحسين مستوى العمل البرلماني، كتغيير نمط الاقتراع من نظام القوائم المغلقة إلى نظام القوائم المفتوحة دون مزج، وكذا استحداث شروط جديدة للترشح لانتخابات المجلس الشعبي الوطني.

ثانيا: الاقتراحات

1- على البرلمانيين تفعيل المكسب المتعلق بتحرر المبادرة البرلمانية من القيد العددي، و تقديم اقتراحات قوانين في المجالات المخصصة للبرلمان.

- 2- ضرورة تعديل المادة 221 من الأمر رقم 01-21 وإضافة مطة تشترط أن لا يكون المترشح لعضوية مجلس الأمة قد زاول عهدين برلمانيين بصفة متتالية أو بصفة منفصلة، بما يتماشى والمادة 122 من الدستور في فقرتها الأخيرة.
- 3- ضرورة تعديل النظام المحدد لقواعد عمل المحكمة الدستورية، واعتبار تحديد جلسة لسماع عضو البرلمان المعني كإجراء إلزامي من إجراءات رفع الحصانة حتى لا يبقى هذا الإجراء خاضعا للسلطة التقديرية لرئيس المحكمة الدستورية، وهو ما يحقق التوازن بين استقلالية العضو البرلماني وبين حماية الحقوق والحريات الأساسية.
- 4- ضرورة إصدار تعديل الأنظمة الداخلية لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بما يتماشى والتعديل الدستوري.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: النصوص القانونية

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 (ج ر عدد 76 الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996) حسب التعديلات الأخيرة :
- القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 (ج ر عدد 14 الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016).
- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 (ج ر عدد 82 الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020).
- 2- القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات (ج ر عدد 50 الصادرة بتاريخ 28 أوت 2016).
- 3- الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات المعدل والمتمم (ج ر عدد 17 الصادرة بتاريخ 10 مارس 2021).
- 4- القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (ج ر عدد 50 الصادرة بتاريخ 28 أوت 2016) المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 23-06 المؤرخ في 18 ماي 2023 (ج ر عدد 35 الصادرة بتاريخ 21 ماي 2023).

ثانياً: الكتب

- 1- بوالشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة 10، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 2- رينولدز أندرو و آخرون، أشكال النظم الانتخابية، الطبعة 02، سلسلة منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ستوكهولم، 2010.
- 3- علي الطهراوي هاني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة 03، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2011.

ثالثاً: المؤلفات الجماعية

- 1- مؤلف جماعي حول مكانة مؤسسة البرلمان في ظل التعديل الدستوري لعام 2020، منشورات مخبر النظام القانوني للعلوم والتصرفات في القانون الخاص، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة (الجزائر)، جانفي 2021.

رابعاً: المطبوعات الجامعية

- 1- خلوفي خدوجة، محاضرات مطبوعة في مقياس المؤسسات الدستورية موجهة لطلبة دكتوراه قانون عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة آكلي محند أو لحاج، البويرة (الجزائر)، 2020-2021.
- خامساً: المقالات
- 1- بن عومر جبلي، البرلمان في ظل التعديل الدستوري لـ 2020، مكانة جديدة للأغلبية وحقوق إضافية للمعارضة، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 03، العدد 02، 2023.
- 2- تبينة حكيم، حدود الحصانة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، المجلد 05، العدد 02، 2022.
- 3- دريد كمال ورايس أمينة، نحو إعادة الاعتبار لمكانة البرلمان التشريعية والرقابية اتجاه الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 05، العدد 02، 2021.
- 4- ضريف قدور، مكانة مؤسسة الحكومة على ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 01، 2021.
- 5- مصباحية نادية و خريف عبد الوهاب، السلطة التشريعية في النظام الجزائري من خلال آخر تعديل دستوري 2020، مجلة آفاق للعلوم، المجلد 07، العدد 01، 2022.