

قراءة في حق رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة).

أ. سعودي باديس
جامعة أم البواقي

Résumé

Ce travail que nous avons voulu comparatif traite d'un sujet d'une actualité continue : « la faculté d'empêcher » du chef de l'état, droit du président de la république de s'opposer aux lois, avec une attention particulière d'une part pour la France o cette faculté est pratiquée sous forme de « demander une nouvelle ou deuxième délibération » de la loi (caractérisant la plupart des régimes parlementaires) , et d'autre part pour les etats – unis o cette faculté est pratiquée sous forme de « droit de veto qualité » (caractérisant la plupart des régimes présidentiels).

مقدمة:

يشكل الاعتراض جزءا من ميكانيكية التوازن التي تعتمدها عادة الأنظمة القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، و بهذا الخصوص يمكن القول بأن الاعتراض يمثل قبل كل شيء سلاحا تمسك به الهيئة التنفيذية في مواجهة الهيئة التشريعية .

وبموجب حقه في الاعتراض يستطيع رئيس الجمهورية، مواجهة البرلمان، وكل ذلك يبدو طبيعيا خاصة إن كان الرئيس ليس بحاجة إلى الحصول على توقيع رئيس الحكومة أو الوزير المعني، ليكون إلى جانب توقيعه عند توجيه طلب المداولة الثانية بخصوص قانون تم التصويت عليه من قبل البرلمان، ففعل " يمكن " يجعل من الاعتراض حقا أو امتيازاً شخصياً يترك استعماله لتقدير رئيس الجمهورية.

وسياقاً لذلك أبقى التطور الدستوري على ذات الوسيلة التقليدية المقررة لرئيس الجمهورية، بصدد العلاقة بين السلطتين في مجال العمل التشريعي، ونقصد بذلك مبدأ الاعتراض الرئاسي الذي ينال من مضمون النص التشريعي بموجب مداولة ثانية، وفقاً لنص المادة 127 من الدستور وإن كان فضلاً عن ذلك نجد استعمالاً آخر غير مألوف للاعتراض على ما يصدر عن السلطة التشريعية وفق أساليب أخرى¹، بقدر ما يرى رئيس الجمهورية شرطاً لازماً لسير المؤسسات سيرا حسناً .

و بمقتضى هذا المنطق الأخير الذي أفضى إليه التطور الدستوري، وما إلى ذلك مما انتهى إليه هذا التطور من تقوية السلطة التنفيذية في المجال التشريعي، رغم ما يمكن أن يؤديه الاعتراض من وظائف هامة في الدولة وعلى جميع الأصعدة، فكان لذلك دور كبير في صقل مستوى ممارسة حق الاعتراض على القوانين بموجب طلب مداولة ثانية من المجلس الشعبي الوطني .

من هنا تأتي إشكالية الموضوع والمتعلقة ببحث طبيعة وتنظيم حق رئيس الجمهورية في طلب مداولة ثانية ؟ وهل عدم ممارستها إلا نادراً، يعني أن هناك توافق بين السلطتين بشكل شبه تام ودائم، أي إلى أي حد توافقت الممارسة العملية مع طبيعة النظام الدستوري، أم أن هذا النظام جعل من استخدام تقنية

¹ - عبد الله بوقفة . أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري . الجزائر : دار هومة . 2002 . ص 261 .

الاعتراض بموجب طلب المداولة الثانية ليس إلا أمرا نادرا، وأن طبيعة هذا النظام يؤسس لوسائل أخرى أكثر أهمية قد تقلل من أهمية هذا الطلب ؟ .

من هذا القبيل يتبين لنا تناول الموضوع في ثلاثة مطالب :
المطلب الأول: صورة الاعتراض في التنظيم القانوني الجزائري.
المطلب الثاني: تنظيم حق الاعتراض : طلب المداولة الثانية.
المطلب الثالث: مستوى ممارسة طلب المداولة الثانية.

المطلب الأول : صورة الاعتراض في التنظيم القانوني الجزائري

انتهى الأمر إلى أن تتوسع سلطة الهيئة التنفيذية توسعا يؤدي بها إلى إظهار إرادتها في التشريع، وكأن ما لها من مشاركة البرلمان في إنتاج التشريع غير مرضية بالنسبة لها، ومن هذا المنطلق، أن النص التشريعي الذي وافق عليه البرلمان بحضور الحكومة يغدو غير قابل للإصدار سوى بعد إعادة النظر في مضمونه ثانية من قبل المجلس الشعبي الوطني بموجب اعتراض الرئيس في صورة طلب مداولة.

فإن كان الاتجاه السائد، يدمج طلب مداولة أو قراءة ثانية نحو تصحيح النص، فعلى ما يبدو أن هذا الإجراء قائم على خديعة دستورية مفادها تدعيم الجانب التشريعي لرئيس الجمهورية، بمعنى يتوجب إعادة النظر في النص التشريعي وفق رغبة الرئيس¹.

ومع التسليم بفاعلية هذه الأداة القانونية التي تخدم وتدعم مكانة الرئيس والهيئة التنفيذية، توجب البحث بشيء من التفصيل عن ماهيتها من جهة (الفرع الأول)، وطبيعتها من جهة أخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأول : ماهية طلب المداولة الثانية للقانون كاعتراض رئاسي

باستعراض جميع الأحكام الخاصة بهذا الإجراء الدستوري، يتبدى لنا أن التنظيم الدستوري استقر في ذلك على تكريس قاعدة جامعة، تتلخص في أن الاعتراض وفق نظرة المؤسس الدستوري الجزائري، وعلى الصورة التي استبقى عليها بمقتضى ما حصل من تطور في ذلك، أنه إجراء صريح يمكن رئيس الجمهورية من أن يعترض على النص التشريعي، و بالتالي يطلب من المجلس الشعبي الوطني مداولة ثانية له، مع افتراضه لأغلبية مشددة وهي ثلثي (2/3) أصوات النواب لإمكان التغلب على اعتراض الرئيس، ونستدل بما هناك من نصوص دستورية، حيث نص على ما يلي: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره .

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني"².
لنتبين أن المؤسس الدستوري قد حافظ على نفس التطور الدستوري الذي سبقه فيه دستوري 1989 و 1976 ، وإن كان دستور 1963 لم يفترض هذه الأغلبية، وحسبنا دليلا على ذلك ما ورد في المادة 50 التي ترتب ما يلي: " يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين، للتداول في شأنها مرة ثانية، ولا يمكن رفض طلبه هذا ."

¹ - عبد الله بوقفة . العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري . الجزء الثاني . العلاقة الوظيفية . رسالة دكتوراه دولة في القانون العام) . الجزائر . 2001 . ص 348 .

² - المادة 127 من التعديل الدستوري لسنة 1996 ، المادتين 118 و 155 من دستوري 1989 و 1976 على التوالي .

فإذا كان هذا التنصيص سليما باعتبار أن استعمال مصطلح "طلب مداولة ثانية" يتوافق ومضمون النص وشروطه، إلا أنه يصبح من الغرابة استعمال ذات المصطلح من طرف المؤسس الدستوري، ثم ينتقل من الاعتراض البسيط *veto simple* - الذي يخول للمجلس الموافقة على النص بذات الأغلبية التي أقرته أول مرة¹ - إلى الاعتراض الموصوف *veto qualifié* ، الذي يستلزم أغلبية خاصة مثلما هو عليه الحال في التطور الدستوري الحاصل العمل به، ثم يجعل هذا الطلب فيما بعد يقتصر على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة لتستمر بعد ذلك الغرابة أكثر، دون أن ينتبه إلى التفسير القانوني لعبارة (مداولة ثانية) ، أي *une nouvelle délibération* ، حيث أن مدلولها في الأصل لا يتسع للأغلبية التي يتطلبها دستور 1996، والمحددة بثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، فمداولة المجلس الأولى قد حسمت على أساس الأغلبية البسيطة، بينما يتسع في الأصل ليشمل أعضاء مجلس الأمة، باعتبار أن ماهية أو مدلول المداولة البرلمانية للنص التشريعي، تشمل إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي في كلى الغرفتين إلى غاية المصادقة عليه من طرف مجلس الأمة، ولهذا فإن مدلول الاعتراض حسبما هو مكرس في المادة 127 من دستور 1996 لا يتوافق ومقتضى المداولة الثانية، حيث أن الاعتراض وفق أغلبية مشددة أو موصوفة، وبالخصوص عندما يقدم هذا الطلب لغرفة واحدة (المجلس الشعبي الوطني، دون مجلس الأمة) يتناقض تماما ومفهوم طلب المداولة الثانية .

إن ما هو مقرر في دستور 1996 وسابقه، عبارة عن **فيتو موصوف** وما هو مقرر في دستور 1963 مداولة ثانية أو جديدة، على شاكلة ما هو جاري به العمل في فرنسا بموجب المادة 10 من دستور 1958². فالمداولة الثانية بطبيعتها، لا تستلزم إجراء برلماني خاص، ولا أغلبية مشددة بثلثي (2/3) أو ثلاثة أخماس (3/5) الأصوات لإعادة إقرار ذات النص التشريعي، إن القانون المرسل للبرلمان يدرس بنفس الإجراء التشريعي و يصوت عليه بأغلبية عادية، فهي تفترض أن البحث الجديد يمر بنفس الإجراء التشريعي في كلى المجلسين على الأقل، فلا يقرر ذلك الاختصاص لمجلس دون آخر، بينما الفيتو الموصوف يستلزم أن يتم التصويت على القانون المرسل إلى البرلمان في إطار إعادة بحثه، بأغلبية مشددة من الأصوات دائما تفوق الأغلبية المطلقة، سواء بثلاثة أخماس (3/5) أو بثلثي (2/3) أصوات أعضاء البرلمان، باعتباره يمثل فيتو تشريعي - شبه جامد - يمكن تجاوزه ولكن بصعوبة كبيرة من قبل البرلمان، تبعا لإجراء تشريعي خاص، وبالخصوص بتصويت جديد يتطلب أغلبية موصوفة³.

¹ - عبد الله بوقفة . أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري . مرجع سابق . ص 278 (هامش) .

² - تنص المادة 10 من دستور (1958) الفرنسي على ما يلي :

le président de la république promulgue les lois dans les quenz jours qui suivent la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée .

Il peut avant l'expiration de ce délai demander au parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles cette nouvelle délibération ne peut être refusé.

³ - Joy . Fouad . Tabet . LA FACULTÉ D'OMPECHER DU CHEF DE L'ETAT EN DROIT COMPARE : DROIT DU CHEF DE L'ETAT DE S'OPPOSER AUX LOIS. Première édition octobre 2001 . p 209 .

فالفيتو الموصوف على شاكلة ما هو عليه في الولايات المتحدة الأمريكية يؤثر على وجود القانون نفسه، ولا يمكن إعادة إقرار ذات النص إلا بأغلبية الثلثين في كل من غرفتي الكونغرس، أي أنها أغلبية مختلفة وغير عادية، فيصبح مجرد مشروع قانون بسيط يجب إعادة إقراره بأغلبية خاصة¹.
و بالتالي، وضع هذا الطرح موضع الاعتبار، فمن ذلك، يتوجب إعادة النظر في أحكام المادة 127 من الدستور، و بالتالي المادة 45 من القانون العضوي رقم 99 - 02 المنظم لقواعد تنظيم وسير غرفتي البرلمان والعلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، التي جاءت لتؤكد نفس الأمر بقولها: " يمكن رئيس الجمهورية، وفقا لأحكام المادة 127 من الدستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصوت عليه، و ذلك خلال الثلاثين (30) يوما الموالية لمصادقة مجلس الأمة عليه .

في حالة عدم المصادقة عليه بأغلبية ثلثي (2/3) النواب يصبح نص القانون لاغيا ".
أي يجب حذف عبارة "مداولة ثانية" بناء على ما تتضمنها من فكرة تتخلص في عدم ارتباطها بالانصب المطلوب من جهة، وتخصيص الغرفة الأولى دون الثانية في هذا الشأن، و بالتالي إما إعادة النظر في النسبة المطلوبة، وتوسيع الاختصاص لمجلس الأمة ومن ثم عدم تقرير المجلس الشعبي الوطني لوحده في شأن إعادة مداولة النص التشريعي، حيث يصبح الأمر يتماشى مع مفهوم وماهية طلب مداولة أو قراءة ثانية²، أو ترك الأمر على حاله، وحذف مصطلح مداولة ثانية، ليبقى في صورة اعتراض موصوف.

الفرع الثاني : طبيعة طلب المداولة الثانية حسب ما هو جاري عليه التنصيص الدستوري

رأينا بصدد المفهوم التقليدي لطلب المداولة الجديدة، أنها عبارة عن سلطة بسيطة تجذب انتباه غرفتي البرلمان حول بعض المسائل، والتي تعتقد السلطة التنفيذية بوجودها في الإجراء التشريعي المصوت عليه من طرفها، وهذا حسب ما يذهب إليه Carré Demalberg ، أو كما يقول M. Ameller " هذا الحق يشكل إجراء مقرر للسماح للبرلمان بإعادة النظر في الإجراءات التي لم يأخذها بعين الاعتبار، إذ لا يؤثر بشكل كبير في طبيعة القانون ولا يمس الإجراء التشريعي الذي سبق العمل به في المداولة الأولى، فهو يعتبر دعوة بسيطة للمجلس إلى التأمل"³.

إنه حق بسيط ومرن باعتبار أن ممارسته لا تتطلب أي شرط برلماني خاص، ولا تتطلب أي أغلبية خاصة موصوفة أو مشددة لإجراء التصويت الجديد على القانون، فينداول عليه البرلمان مرة ثانية في نفس

¹ - فقد قرر الدستور الأمريكي في البند الثاني والثالث من الفقرة السابعة من المادة الأولى ما يلي: " وكل مشروع قانون يصدق عليه النواب ومجلس الشيوخ، يجب قبل أن يصبح قانونا أن يقدم إلى رئيس الولايات المتحدة فإذا أقره أمضاه، و إذا لم يقره أعاده مع اعتراضاته إلى المجلس الذي صدر منه وعلى المجلس أن يدرج هذه الاعتراضات بجملتها في مضابطه، ثم يباشر إعادة بحث المشروع، وإذا حدث بعد إعادة البحث أن ثلثي أعضاء المجلس وافقوا على المشروع، أرسل المشروع مع الاعتراضات إلى المجلس الآخر حيث يعاد بحثه، فإذا أقره ثلثا الأعضاء أصبح قانونا، ولكن في جميع الأحوال يجب أن تتخذ الأصوات في كل من المجلسين بلا و نعم، وتدرج أسماء المؤيدين للمشروع والمعارضين له، في مضابط كل من المجلسين على حدة، وإذا لم يعد الرئيس مشروع القانون في غضون عشرة (10) أيام من تقديمه له (مع استثناء أيام الأحد) أصبح المشروع قانونا كما لو أمضاه، إلا إذا حالة عطلة الكونغرس دون هذه الإعادة، فحينئذ لا يغدو المشروع قانونا، وكل أمر أو قرار أو اقتراح يقتضي موافقة مجلس الشيوخ ومجلس النواب (باستثناء موضوع فض دورة الانعقاد) يجب أن يقدم لرئيس الولايات المتحدة، و يجب موافقة الرئيس عليه قبل أن يصبح نافذا، أما إذا لم يوافق الرئيس عليه، فيجب إعادة إقراره من جانب ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ والنواب طبقا للقواعد والقيود الخاصة بمشروعات القوانين ".
² - عبد الله بوقفة . أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري . مرجع السابق . ص 279 (هامش) .

³ - Vedel George . manuel élémentaire de droit constitutionnel . recueil sirey . 1949 . p 488 . cité par : J . F . Tabet . op . cit . p 192 .

الشروط وحسب نفس الإجراء الذي طبق في المرة الأولى، و بالخصوص أن التصويت يكون بنفس الأغلبية أي البسيطة أو العادية للأصوات كما هو الشأن في التصويت الأول¹. وعلى عكس ذلك، إن كان إجراء طلب مداولة ثانية ما هو إلا إجراء توقيفي، لأن العمل الذي يضيف على النص الصفة القانونية هو التصويت الذي يقوم به المجلس الشعبي الوطني، ومع ذلك يمكن اعتباره مشاركة في ممارسة الوظيفة التشريعية، مع علمنا بأن الرئيس هو حامي الدستور، مما يؤكد القوة القانونية للطلب، إذ أن فعل إعادة رئيس الجمهورية النص التشريعي إلى النواب واشتراط نصاب معين بالثلثين (2/3) من الأصوات، يماثل فيتو رئاسي، أي رفض القانون المصادق عليه من قبل البرلمان والامتناع عن توقيعه²، وإن كان للبرلمان إمكانية تجاوز اعتراض الرئيس إن تم إقرار القانون مرة ثانية بالأغلبية المقررة دستوريا داخل الغرفة الأولى، وذلك حيث يشعرهم بمسؤوليتهم ولفت نظرهم إلى تقدير نتائج تصرفهم الأخير³.

فقد ظل المبدأ المذكور هو السائد، بمقتضى أحكام الدستور، كأحدى سلط الهيئة التنفيذية تتمتع به، مثله في ذلك مثل حق المبادرة بالتشريع تماما، فيدور في محور السلطة المخولة للرئيس و بصفة تقديرية، حيث من هذا المنطق جاءت سهولة استعمال الاعتراض باعتبارها أحد المعايير التي تدل على مكانة رئيس الجمهورية، و بالتالي في وضع قانوني كهذا، يصبح التصرف شديد الارتباط بفكرة الرئيس المعرقل لنفذ القانون، طالما أن موافقة الرئيس على النص التشريعي تعد شرطا لازما وأساسيا من الجانب الدستوري، لكي يصدر القانون، الأمر الذي يجعل من الاعتراض حاجزا يحول دون تطبيقه، و بالتالي فإن وجود حق الاعتراض يزيد من تقوية وهيمنة السلطة التنفيذية على المجال التشريعي بطريقة أخرى، فمن نتائجه توسيع صلاحيات الرئيس التشريعية لتتحول من وسيلة دفاعية إلى وسيلة تشريعية⁴، ومرد ذلك على البرلمان أن ينسأغ إلى رغبة رئيس الجمهورية .

لقد غدا طلب مداولة جديدة بمثابة " فيتو دستوري "، مفاده تدعيم الدور التشريعي للهيئة المذكورة⁵، وعلى ضوء ذلك، فإن تصرف الرئيس على هذا القبيل، أن يصدر القانون في أسرع وقت ممكن أو أن يرجع النص التشريعي المرسل إليه إلى المجلس في غضون مدة زمنية محددة بالذات، فلا يصدر ولا ينشر في الجريدة الرسمية سوى بعد أن يعيد المجلس الشعبي الوطني تلاوته مرة ثانية، وتعديله وفق توجيهات الرئيس أو إعادة إقراره بموجب النصاب المحدد دستورا في هذا القبيل، فيعلق بذلك النص التشريعي ولكن بصفة مؤقتة، بمعنى إلى حين اتخاذ المجلس الموقف المناسب .

فالاعتراض في هذه الصورة توقيفي للقانون الذي أقره البرلمان، و يعتبر في حكم الطلب لإجراء المراجعة، فيمارس بذلك الرئيس هذا الاختصاص لا بوصفه رئيسا للجمهورية فحسب، وإنما بوصفه أول

¹ - J. F. Tabet . op . cit . pp 73 -74 .

² - Khalfa Mamri . réflexions sur la constitution algérienne du 22 novembre 1976 . Algérie : s . n .
e . d / o . p . u . p 114 .

³ - عبد الله بوقفة . علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري عام 1963 . (أطروحة ماجستير) . معهد الحقوق و العلوم الإدارية جامعة الجزائر . 1997 . ص 141 . (غير منشورة) .

⁴ - الأمين شريط . خصائص التطور الدستوري في الجزائر . (رسالة دكتوراه) . جامعة منتوري . قسنطينة . 1990 . ص 446 . (غير منشورة) .

⁵ - عبد الله بوقفة . أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري . مرجع سابق . ص 263 .

مشروع، باعتبار أن هته الأغلبية المشددة لا تشترط إلا بمناسبة القرارات الخطيرة، فهو بذلك معتمد لا على أحكام المادة 127 من الدستور فقط، بل أيضا على أحكام المادة 70 التي تجعل منه حامي الدستور¹، يوقف بذلك خروج القانون² للوجود طيلة مدة معينة فقط، و بعدها يحدد مصير القانون المعترض عليه، فإما أن تعاد دراسته من قبل السلطة التشريعية و يحصل على نصاب الثلثين (2/3) المحدد في الدستور، فيكون بذلك الرئيس مجبرا على إصداره حين ذاك، وإما أن لا يحصل على ذلك النصاب، وعندها ينتظر تقديم اقتراح أو مشروع قانون حول موضوعه لدراسته من جديد³، وهو ما يؤسس لفيد فعال يصاحب عدم تواجد معارضة فعلية، بالأخص وأن النظام الجزائري اعتمد نظام التعددية الحزبية والتمثيل النسبي، مما يؤدي إلى تشكيل البرلمان من عدة أحزاب - ائتلاف حزبي - فينتج عن ذلك أغلبية برلمانية غير متماسكة يصعب معها تحقيق نسبة الثلثين (2/3) من أصوات المجلس الشعبي الوطني، مما يؤكد القوة القانونية لطلب المداولة الثانية، وما يمكن اعتباره مشاركة فعلية في التشريع البرلماني .

إن هذا الغرض يتأكد باعتبار أنه دون موافقة الرئيس لا يتحول النص التشريعي إلى قانون، فاعتراض الرئيس هنا أو عدم موافقته الصريحة تجعل من المستحيل تحول الاقتراح أو المشروع إلى قانون، حيث أن الدستور لم يأخذ بما هو عليه الحال بالنسبة لدستور 1963 ، الذي أخذ بالاعتراض الضمني الذي من خلاله ينقل الحق في إصدار النص آليا إلى رئيس المجلس الوطني، ومهما كان فإن الاعتراض يبقى توقيفيا إلى أن يحدد المجلس الشعبي الوطني مصيره بالتصويت عليه بثلاثي (2/3) النواب أو تعديله وفقا لمشئنة رئيس الجمهورية . ولهذه الأسباب تؤيد رأي " Box " الذي يضيء الطبيعة التشريعية على الاعتراض الذي يتطلب أغلبية مشددة لتجاوزه دون غيره .

المطلب الثاني : تنظيم حق الإعتراض أو طلب المداولة الثانية

إذا ما رفض رئيس الجمهورية نصا تشريعيا تم إقراره من طرف المجلس الشعبي الوطني وصادق عليه من طرف مجلس الأمة، يرسل إلى البرلمان من جديد في الأجل المحدد دستوريا لإجراء مداولة ثانية، وذلك باعتبار أن الدستور الجزائري يقطع النظر عن آراء الفقه، حول هذا الموضوع قد استقر على منح رئيس الجمهورية وحده حق طلب مداولة ثانية⁴. فقد استقر المؤسس الدستوري الجزائري على هذا المبدأ مبينا في التعديل الأخير بموجب المادة 127 دستور 1996 كيفية ممارسة رئيس الجمهورية لهذا الحق.

وعلى نفس المنوال جاء تأكيد نص المادة 45 من القانون العضوي رقم 99-02 بنصها على ما يلي: "يمكن رئيس الجمهورية، وفقا لأحكام المادة 127 من الدستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصوت عليه، وذلك خلال الثلاثين (30) يوما الموالية لمصادقة مجلس الأمة عليه.

¹ - تنص المادة 70 من تعديل 1996 : " يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة وحدة الأمة و هو حامي الدستور ... " .

² - قائد محمد طربوش . السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري . بيروت : المؤسسة الجامعية . 1966 . ص 284 و ما يليها .

³ - سعيد بو الشعير . النظام السياسي الجزائري . الطبعة الثانية . الجزائر : دار الهدى عين مليلة . 1993 . ص 255 .

⁴ - عفيفي كامل عفيفي . مرجع سابق . ص 189 .

قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين _____ أ. سعودي باديس
في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)

في حالة عدم المصادقة عليه بأغلبية ثلثي (2/3) النواب يصبح نص القانون لاغيا، مؤكدة بذلك ما تتضمنه نص المادة 127 من الدستور¹ حول حق الرئيس في طلب إجراء مداولة ثانية، ومن ثم يتوجب إظهار ما له من شكل ومضمون (الفرع الأول) ، وإلى أي جهة يتم إرساله باعتبار أن من الدول من يفرد هذا الاختصاص بغرفة دون أخرى، وإن كان على نطاق ضيق جدا (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : شكل ومضمون طلب المداولة الثانية

لم يحدد الدستور شكلا معيناً ومحتوى أو إجراء نوعي لممارسة سلطة المنع هذه، بحيث يجري ذلك كما هو الحال في إرسال مشاريع القوانين إلى البرلمان، وذلك تحت شكل مرسوم رئاسي موقع عليه من قبل رئيس الدولة، قد يتضمن الدواعي والملاحظات التي تبرر إرجاع النص التشريعي، كما قد يتضمن اقتراحات أو مبادرات، تعبر عن التعديلات التي يرغب فيها رئيس الدولة²، وقد لا يتضمن ذلك .

و بذلك فهو غير مقيد شكلا بخصوص طلب مداولة ثانية (أولا) ، ولا مضمونا حيث له أن يطلب قراءة ثانية قد تكون كلية أو جزئية³ (ثانيا) ، و بالتالي يجب أن لا يغيب عن البال أنه في النهاية مجرد إجراء جاء ليدعم مكانة السلطة التنفيذية فيما لم تتوفق فيه أمام البرلمان⁴.

أولاً- من حيث الشكل:

في استطاعة رئيس الجمهورية رفض القانون ويطلب إعادة النظر فيه، دون أن يعتبر الدستور هذه السلطة التي يمنحها للرئيس مقيدة بأي شرط أو إجراء من حيث الشكل، فهو يختص بها دون أن يكون ملزما على الأقل بتسبب طلبه هذا، أو أن يقع إلى جانب توقيعه توقيع رئيس الحكومة أو الوزير المختص.

أ- عدم إلزامية تسبب الاعتراض:

إن المنطق يفترض من رئيس الجمهورية أن يدمغ الرسالة المرفقة لطلب إجراء مداولة ثانية بدليل قوي، يتضمن الأسباب التي دفعت به إلى أن يعترض على إصدار النص التشريعي، ولئن اتفق هذا النظر مع الجانب العملي إلا أنه لوحظ على واضع الدستور الحالي خروجه على خلاف الدستور الأول فيما كان مقررا في هذا الشأن.

إن أهمية قاعدة تسبب الطلب تكمن في تصحيح الأخطاء الفنية المتواجدة في النص، و بذلك إن أعيد النظر فيما يرى الرئيس، فإن ذلك يحقق التقارب بين العمل التشريعي والتنفيذي⁵، ولذلك يسعى المتخصصون جاهدين في شرح أسباب الاعتراض ومن ثم دمجها بالحجج الصائبة لكون عدم نجاح مساندة البرلمان للاعتراض يؤثر على الجانب السياسي للرئيس، و بهذا يكون الدستور قد حول للرئيس سلطة تقديرية تمكنه من تقييم العمل التشريعي للبرلمان باعتباره غير مقيد بأي شرط في هذا المضمار.

إن المؤسس الدستوري الجزائري يكون بذلك قد جارى نظيره الفرنسي بموجب دستور 1958 في مادته العاشرة 2/10، حيث لم ينص على شرط التسبب ولم يحدد الأسباب التي تعطي لرئيس الجمهورية

¹ - للتذكير هي نفس المواد 118 و 155 من دستوري 1989 و 1976 على التوالي .

² - J . F . Tabet . op . cit . pp 276 - 277 .

³ - الأمين شريط . مرجع سابق . ص 446 .

⁴ - عبد الله بوقفة . العلاقة بين السلطين التشريعية و التنفيذية من خلال تطور النظام القانوني الجزائري . مرجع سابق . ص 358 .

⁵ - عبد الله بوقفة . أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري . مرجع سابق . ص 279 .

الحق في طلب مداولة ثانية¹، ليكون كل من الدستوريين قد تدرجا نحو التخلي عن هذا الشرط كما كان مقررا في دستور 1963 بالنسبة للجزائر، ودستور 1946 بالنسبة لفرنسا .

فدستور 1963 كان يلزم رئيس الجمهورية إن اعترض برد التشريع مصحوبا باعتراضاته إلى المجلس الوطني أثناء الفترة الزمنية المقررة للإصدار، أي إذا طلب الرئيس إجراء مداولة ثانية فإن طلبه هذا يكون مرفقا برسالة يشرح فيها أسباب رفضه وإن لم يحدد طبيعة هذه الرسالة²، وكذا الحال كان عليه الدستور الفرنسي لسنة 1946 في المادة 36 منه، التي أقرت لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين على أن يتم ذلك خلال عشرة (10) أيام من تاريخ تقديم مشروع القانون إليه وتخفيض هذه المدة إلى خمسة (5) أيام في الأمور العاجلة³، وخلال هذه الفترة يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب مداولة جديدة لمشروع القانون، وذلك بموجب خطاب مسيب *message motivé*، يوجه إلى البرلمان بهدف تصحيح ما شاب المشروع المقدم إليه من أخطاء في التحرير والصياغة مثلا، أو فيما تتضمنه النصوص من مخالفات للدستور⁴.

إن الدستور الأمريكي الحالي قد حذا حذو هذين الدستوريين الأخيرين، إذ أكد على أن يرد الرئيس النص التشريعي إلى المجلس الذي قدم منه في الأصل وذلك في ضوء اعتراضات الرئيس عليه بعد إدراج اعتراضاته على القانون كاملة في مظبطته⁵، فهناك إلزام دستوري بتسبب الاعتراض وإرسال القانون يبين فيه اعتراضاته⁶ في رسالة تسمى "رسالة الاعتراض" يشرح فيها أسباب رفضه.

فتسبب الاعتراض إذن ليس مجرد التزام دستوري، وإنما هو وسيلة الرئيس لإقناع المجلس الشعبي الوطني بتعديل القانون في المعنى الذي يريده⁷، ومما لا شك فيه أن عدم تعليق طلب إجراء قراءة ثانية، سيجعل هذا الإجراء من قبيل التعسف في استعمال الحق إضرارا بالسلطة التشريعية، لأن مسألة التسبب تضع لا محالة كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية أمام مسؤولياتها اتجاه الرأي العام، إلا أنه يلاحظ قد تم الأخذ به عمليا من الجانب العملي في كل من الجزائر وفرنسا.

II- انعدام التوقيع المجاور:

يبدو أن جل الدساتير الجزائرية قد خلصت الرئيس من القيود التي تحد من مجال حركة الرئيس في ممارسة أهم سلطاته، ونذكر في هذا الصدد انعدام خاصية التوقيع المجاور، "توقيع رئيس الحكومة لوحده، أو رئيس الحكومة إلى جانب الوزير المعني، أو الوزير المعني فقط"⁸.

¹ - أحمد سلامة بدر . الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني . (دراسة مقارنة) . "مصر - فرنسا - إنجلترا" . القاهرة : دار النهضة العربية . 2003 . ص 187 .

² - عبد الله بوقفة . علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري عام 1963 . مرجع سابق . ص 139 .

³ - Vedel George , Devolvé .P . droit constitutionnel . sirey thémis . 1992 . p 487 .

⁴ - أحمد سلامة بدر . مرجع سابق . ص ص 184 - 185 .

⁵ - يحيى السيد الصباحي . النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية . دار الفكر العربي . (بدون تاريخ نشر) . ص 279 .

⁶ - J . F . Tabet . op . cit . p 287 .

⁷ - عمر حلمي فهمي . الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني . (دراسة مقارنة) . الطبعة الأولى . القاهرة : دار الفكر العربي . 1980 . ص 176 .

8- J . F . Tabet . op . cit . pp 260 - 277 .

إن ذلك ما يكد الطبيعة الشخصية والمطلقة التي تمتاز بها سلطة رئيس الجمهورية في هذا الشأن، والتي تخفي انعكاساتها على الواقع السياسي فضلا عن المجال المؤسساتي، حتى وإن كان هناك مجال لإثارة المسؤولية طالما أن الرئيس غير مسؤول، فقد تحدث الأستاذ الأمين شريط عن إمكانية تحويل مسؤولية رئيس الجمهورية إلى رئيس الحكومة في مجال سلطة الرئيس التنظيمية، وذلك بسبب أن هذه المراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، و بناء على تقرير الوزير المعني بالموضوع حتى ولو لم يكن هناك توقيع مجاور¹، فلا تثار صعوبة استخدام حق الاعتراض أو استحالته باعتبار أن الرئيس قد خلاصه الدستور الجزائري من هذا القيد²، فالرئيس الجزائري ينتخب مباشرة من الشعب، و يتمتع بسلطات وصلاحيات جد هامة تحررت من قاعدة التوقيع الوزاري، كحقه في الحل (المادة 129 من الدستور) ، وحقه في الاتصال بالبرلمان عن طريق خطاب أو رسالة موجهة للبرلمان (المادة 128 من الدستور) .

لا شك أن طبيعة النظام الرئاسي تعتبر من أهم الأسباب التي تؤدي إلى مثل هذا الوضع واستعماله على هذا النحو، فالرئيس الأمريكي يباشر سلطاته الدستورية بنفسه و يسأل مباشرة أمام الشعب، ولذلك فهو يستخدم حقه في الاعتراض باستقلال تام ودون توقيع مجاور³، وإن كان يستعين في تكوين رأيه بتقارير مستشاريه في هذا الشأن، إلا أن الرأي النهائي يستند إلى مشيئته، فتحرير إرادة الرئيس من قاعدة التوقيع المجاور ومسؤولية مستشاريه - وزرائه - أمامه مباشرة من أهم الأسباب التي تساعد على حرية الرئيس في استخدام هذا الحق وتحريره من القيود التي تكبله في النظام البرلماني⁴.

وإن كان هذا هو الحال في الجزائر والولايات المتحدة، فإن الدستور الفرنسي يعتبر قاعدة التوقيع المجاور ضرورة لصحة تصرف الرئيس بموجب طلب مداولة ثانية⁵، إذ لرئيس الجمهورية طلب مداولة ثانية للقانون أو بعض مواده (المادة 10 من دستور 1958) موقع عليه من قبله ومن قبل الوزير الأول، وعند الاقتضاء من قبل الوزراء المسؤولين (المادة 19 من الدستور) ، في أجل (15) يوما التي تلي تحويل القانون إلى الحكومة وقبل الإصدار⁶، و يستنتج ذلك من المادة 19 التي تعفي صراحة من التوقيع الوزاري المواد 11، 12، 16، 18، 54، 56، و61 من الدستور، ومن بينها لا تظهر المادة 10 المتعلقة بحق الإصدار وكذا طلب مداولة جديدة⁷.

إن حقا كهذا إذا أصبح امتيازاً يتم استعماله بموافقة الوزارة التي تعتمد على أغلبية المجلس يكاد يكون من المستحيل استعماله، فلو أن الوزارة كانت ترى فساد القانون الذي أقره المجلس، و بالتالي عدم إمكان تطبيقه لمحاربه أمام المجلس، و بالتالي فالرئيس لا يستطيع أن يستعمل حق الاعتراض إلا بواسطة وزرائه، حيث تكمن فائدة التوقيع الوزاري في أن الوزارة التي تستند إلى أغلبية في البرلمان بطبيعة الحال

¹ - شريط الأمين . مرجع سابق . ص 514 (هامش) .

² - مرجع أخير . ص 513 .

3- J . F . Tabet . op . cit . pp 260 282 .

⁴ - عمر حلمي فهمي . مرجع سابق . ص 184 (هامش) .

⁵ - J . F . Tabet . op . cit . p 262 .

⁶ - Portelli Hugues . droit constitutionnel . 4^{ème} édition . Paris : Dalloz . 2001 . p 211 .

⁷ - J . F . Tabet . op . cit . p 268 .

لن تستعمل حق الاعتراض، وعلى ذلك يجد رئيس الدولة نفسه في مركز لا مخرج منه، فإما أن يخضع لرأي المجلسين وعلى ذلك لا يمارس حق الاعتراض وإما أن يلجأ إلى حل المجلس النيابي¹.

ثانيا- من حيث الموضوع:

إن لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية - كما تقدم - من حيث تقرير ما هو ملائم من مواد النص وما هو غير ملائم منها، ولو قرر المجلس الدستوري تطابق النص مع أحكام الدستور، فالدستور مكن الرئيس من ممارسة هذا الاختصاص، وخلص إلى عدم تحديد سلطته في هذا الخصوص فللرئيس أن ينسحب اعتراضه على مجمل النص وإن كان في الواقع العملي ينصب على مادة أو اثنتين في أغلب الأحوال .

و يستتبع ذلك، على الرغم من صمت القاعدة الدستورية إلا أنه باستطاعته رفض بعض بنود مواده، وفي هذه الحالة فإن الرئيس لا يعيد طرح النص التشريعي برمته من جديد على المناقشة، بل أنه يرجع النص لإعادة النظر في البنود التي جرى الاعتراض عليها².

والملفت للنظر حقا، أن طلب قراءة ثانية غير مجدي تعميمه على كامل مواد النص لكون الشيء الوحيد الذي يؤدي إليه هذا الإجراء هو مراجعة قلة من المواد لا غير، و بالتالي هذا القول غير مردود لأن الجانب التطبيقي يدل على صحة ذلك، وهذا ما يلتمس من الرجوع إلى المواضيع التي جرى بشأنها طلب مداولة ثانية، بمعنى الاعتراض غير شمولي³.

إن المؤسس الدستوري الفرنسي يذهب صراحة لتكريس هذا المبدأ بموجب المادة 2/10 من دستور 1958 التي تضمنت حق الرئيس في أن يطلب من البرلمان إجراء مداولة جديدة للقانون كله أو لبعض مواده، حيث أدخل هذا الدستور تجديدا في شأن حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين، فلم يعد هذا الحق قاصرا على مشروع القانون كله، بل يمكن استخدامه حيال بعض نصوصه، وهو ما يعرف بالاعتراض الجزئي كما ذكرنا⁴.

وعلى خلاف ذلك بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية، سواء كان الاعتراض صريحا أو مستترا يكون اعتراضا كاملا على كل مشروع القانون، فالرئيس إما أن يوافق على مشروع القانون كله، أو أن يعترض عليه بأكمله، بمعنى قد استقر العمل - وفقا للبند الثاني من القسم السابع من المادة الأولى من الدستور الأمريكي - على أن الرئيس لا يملك سلطة الاعتراض الجزئي item vet . فالحكمة من عدم جواز الاعتراض الجزئي على مشروعات القوانين من جانب الرئيس، هي منعه من أن يتساوى تماما مع الكونغرس في العملية التي هي أصلا سلطة الكونغرس الأساسية باعتبار أن ذلك من شأنه تقوية السلطات الرئاسية بشكل كبير جدا، وإن كان الرئيس مشاركا له فيها ورقيبا عليها⁵.

إلا أنه قد ثارت الحاجة إلى الاعتراض الجزئي عندما أصبح الكونغرس يستغل قاعدة عدم جواز الاعتراض الجزئي على مشروع القانون، فيضع في مشروع القانون المواد التي يعلم أن الرئيس يعترض

¹ - السيد صبري . مبادئ القانون الدستوري . الطبعة الرابعة . المطبعة العالمية . 1949 . ص 346 وما بعدها .

² - عبد الله بوقفة . العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية من خلال تطور النظام القانوني الجزائري . مرجع سابق . ص 359 .

³ - مرجع أخير . ص 353 .

⁴ - أحمد سلامة بدر . مرجع سابق . ص 187 .

⁵ - يحيى السيد الصباحي . مرجع سابق . ص 282 .

عليها إذا قدمت إليه في مشروع مستقل، فيضعها مع مواد أخرى يعلم أن الرئيس يرحب بها لإنجاز مشروعاته و برامجها، فيضطر الرئيس إلى الموافقة على المشروع حتى لا يعطل تنفيذ سياسته، وخاصة بالنسبة لمشروعات القوانين التي تتضمن اعتمادات مالية.

لهذه المخاطر التي تهدد الميزانية العامة، كان إقرار الاعتراض الجزئي بتاريخ 9 أفريل 1996 في شكل قانون مصوت عليه من قبل الكونجرس، و بالتالي أصبح الرئيس يملك سلطة اعتراض متخصصة في هذا المجال حيث أصبح له أن يعترض مباشرة على كل تبذير أو إفراط في القوانين المالية، فهو إذن بمثابة تفويض استثنائي للسلطة التنفيذية¹.

لقد كان الرئيس Clinton هو أول رئيس للولايات المتحدة، من استعمل سلطة الفيتو المتخصص أو الجزئي، لأول مرة بتاريخ 11 أوت 1997، فكان مجموع اعتراضاته في هذا القبيل اثنين وثمانين (82) مرة، مخفضا نفقات مقررة في (11) مشروع قانون²، وذلك في فضاء ثلاثة عشر (13) شهرا، من 1 جانفي 1997 إلى شهر فيفري 1998. إن هذا النص مقرر لمدة ثمانية (8) سنوات، وهو الوقت المفترض للسماح للرئيس بكبح العجز المزماني الفدرالي والمديونية العمومية وإعادة التوازن بين النفقات والمداخيل الفدرالية، فتم وقف العمل به بتاريخ 31 ديسمبر 2004 طبقا للقسم الخامس منه. وفي الأخير يمكن القول أن الاعتراض الصريح يتم بالتأشير على القانون بما يفيد الرفض في خلال المدة المقررة في الدستور ولا يلتزم الرئيس هنا بعبارات معينة³.

الفرع الثاني : اختصاص المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة بطلب المداولة الثانية

إذا كان الإشكال لا يطرح قبل دستور 1996، حيث ظلت القوانين تصدر في مجملها من قبل برلمان ذو غرفة واحدة، فالدستور الجديد اتخذ جملة إجراءات قانونية فعالة تحقق النجاح لمؤسسات الجمهورية حسب نظر المؤسس الدستوري، فعمل على استحداث الآليات الكفيلة لتجنب البلاد الوقوع في الإنزلاقات وتفاذي تكرار ما وقع في سنة 1991⁴.

فمن بين جملة ما جاء به استحداث مجلس الأمة كهيئة توازن إضافية، غايتها الحرص على احترام تطبيق الدستور والدراسة الوافية قبل الفصل في مضمون القوانين وقبل دخولها حيز التنفيذ⁵، حيث يتقاسم كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ممارسة السلطة التشريعية والرقابة في حدود أحكام المنظومة القانونية السارية المفعول⁶، وقد تم تقرير ذلك صراحة في أحكام ومواد هذا الدستور ولا سيما أحكام المادة 98 منه والتي تقرر بأنه: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت "

¹ - J . F . Tabet . op . cit . pp 421 422 .

² - J . F . Tabet . op . cit . p 439 et ss .

³ - من ذلك ما ورد في خطاب الرئيس ويلسون سنة 1920 : " أعيد إليكم قانون الميزانية دون توقيعي "، و خطاب الرئيس فرانكلين روزفلت : " إنني أعيد إليكم القانون دون موافقتي " . أنظر : عمر حلمي فهمي . مرجع سابق . ص 172 .

⁴ - عبد القادر بن صالح . بصفته رئيس مجلس الأمة . ((مجلس الأمة ... عهدة ... وتجربة)) . مجلة الفكر البرلماني . نشرات مجلس الأمة . عدد خاص . ديسمبر 2003 . ص ص 12 - 13 .

⁵ - مرجع أخير . ص 21 .

⁶ - بو جمعة هيشور . ((مجلس الأمة في عهده الأولى 1998 - 2004)) . مجلة الفكر البرلماني . نشرات مجلس الأمة . عدد خاص . ديسمبر 2003 . ص 53 .

إن نص المادة 98، يعطي لمجلس الأمة بصفة صريحة نفس صلاحيات المجلس الشعبي الوطني في المجال التشريعي، إذ السلطة التشريعية وطبقا لذلك يمارسها برلمان يتكون من غرفتين، باعتبار أن القراءة السياسية لهذه المادة تقول بأن المساواة تامة وكاملة بين غرفتي البرلمان في القيام بمتطلبات السلطة التشريعية في كل مراحلها إعدادا وتصويتا، ذلك، أنه " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه ...¹

فالتفسير الحرفي واضح ولا غموض فيه ولا يفتح المجال لأية تأويلات²، ومن هنا يفترض أن لمجلس الأمة، كالحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني الاختصاص بصدد إعادة مداولة النص التشريعي المعترض عليه من قبل الرئيس بموجب المادة 127، لأن المادة 98 أعطت السيادة في إعداد القوانين للبرلمان بغرفتيه بدون أي قيد كما أشرنا إليه آنفا، فهذه هي القاعدة العامة، غير أن صياغة التنصيص الخاص بالمداولة الثانية بموجب نص المادة 127 من الدستور أورد واقعا عمليا يتناقض مع تصور المادة 98 الآتية، حيث استقرت على تأويل آخر يقضي بإحداث المغايرة بين المجلسين بإبعاد مجلس الأمة عن ممارسة حقه في إعادة مداولة النص التشريعي المعترض عليه، الأمر الذي يظهره في مركز أقل من المجلس الشعبي الوطني صاحب سلطة التقرير حينئذ، وعليه طبقا للمبدأ القانوني المعروف الخاص بقيد العام، فالمادة 127 تقيد المادة 98 في مجال طلب مداولة ثانية، إن ما يؤكد هذه الهوة صياغة المادة 45 من القانون العضوي رقم 99-02، والتي تؤكد إلزامية الحصول على ثلثي (2/3) أصوات نواب المجلس الشعبي الوطني .

ومن هنا فالسؤال الجوهرى الذي يجب أن يطرح يتعلق فيما إن كان المؤسس الدستوري الجزائري عندما خص المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة بطلب المداولة الثانية فهل هي المغايرة بين المجلسين (أولا) ، أم أن هناك أسباب خفية ترد وراء التنصيص بالمغايرة، تتعلق بكوابيس السياسة (ثانيا) .

أولا- اختصاص المجلس الشعبي الوطني بالمداولة الثانية دون مجلس الأمة: مغايرة من حيث الاختصاص لتجسيد الفعالية

تشكل فكرة حصر طلب المداولة الثانية على الغرفة الأولى موضوع ما يسمى بمبدأ المغايرة في الاختصاص، الذي يفسر بالرجوع إلى ما تذهب إليه عادة دساتير الدول من تفريق في عدة مسائل لها علاقة بالمهمة التشريعية أو الرقابية على السلطة التنفيذية داخل كل غرفة³، ما يعني أن الغرفة الثانية لها مهام وصلاحيات مغايرة للغرفة الأولى على الأقل من عدة أوجه، تتعدد جوانبها من حيث التكوين والاختصاص، حيث إن لم نقل بذلك يصبح كل مجلس صورة مماثلة للمجلس الآخر، فلا تتحقق مزايا الازدواجية البرلمانية .

¹ - المادة 1/120 من دستور 1996 .

² - بوزيد لزهاري . ((الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور)) . مجلة الفكر البرلماني . نشریات مجلس الأمة . العدد 7 . 2004 . ص 46 .

³ - إبراهيم عبد العزيز شيجا . النظم السياسية و القانون الدستوري . 2000 . ص 357 .

إن علة المغايرة فيما هو حاصل في هذا الإطار - أفراد المجلس الشعبي الوطني بإعادة مداولة النص التشريعي - تعود إلى أن المجلس الأول يعكس روح الإصلاح والتطور السياسي، بحيث تترجم الأغلبية الحزبية أفكارها على نطاق واسع، و بالتالي فتأثير الأحزاب وسيطرة الأغلبية تتركس برنامجا في اتجاه سياسي وحزبي معين، في حين أن مجلس الأمة وضع ليحد من جموح السياسة وليأخذ بروح المحافظة على تقاليد الأمة و يستخدم ميزان العقل شكلا ومضمونا، وفي هذا الإطار كانت خصوصية الدستور الجزائري بإفراد المجلس الشعبي الوطني بالمداولة الثانية¹ دون مجلس الأمة، حيث أن اشتراط نصاب معين من أصوات النواب²، يشير إلى استبعاد أعضاء مجلس الأمة³، فليس لهذا الأخير أن يتدخل في مسألة مداولة ثانية باعتباره اختصاص قصري للمجلس الشعبي الوطني⁴، الأمر الذي يؤكد نص الفقرة الثانية من المادة 45 من القانون العضوي الذي جاء فيه: " في حالة عدم المصادقة عليه بأغلبية ثلثي (2/3) النواب يصبح نص القانون لاغيا ."

إن هذا التنصيص يجرنا إلى الحديث عن نظام الغرفتين غير المتعادل، حيث أن تحقيق نوع من التوازن بين الغرفتين يتم بإيجاد مجموعة من التقنيات المستعملة في إطار هذا النظام⁵، فيوصف نظام الغرفتين بأنه غير متعادل إذا ما كانت السلطات الممنوحة للغرفتين غير متكافئة، ليس في موضوع العمل البرلماني ولكن في سلطات أخذ القرار⁶، وفي وسائل الضغط المسلطة على غرفة دون أخرى. فإذا كانت الغرفة الأولى هي التي تهيمن على الغرفة الثانية في مجال موضوع العمل البرلماني التشريعي، فقد أفردت باختصاص المداولة الثانية باعتبارها صاحبة المبادرة في مجال موضوع العمل البرلماني التشريعي كما أنها الجمعية المنتخبة عن طريق الاقتراع العام والممثل الحقيقي للأمة . إنها نفس القاعدة التي تحكم مسائل عديدة تم إقصاء مجلس الأمة من ممارستها في نطاق السلطة التشريعية المخولة للبرلمان، فإلى جانب المغايرة في التكوين بين المجلسين يبدو أن الحقيقة تكمن في أن المؤسس الدستوري الجزائري قد راعى شرط المغايرة على مختلف مستوياته⁷، فالمؤسس الدستوري يكون بذلك قد أفرط بخصوص المغايرة في الاختصاص في مجال العمل التشريعي و بحجة إحداث التوازن المهم بين الغرفتين امتدت سلسلة المغايرة بشكل موسع في مجال العمل التشريعي بحرمان الغرفة الثانية من حق

¹ - محفوظ لعشب . التجربة الدستورية في الجزائر . الجزائر : المطبعة الحديثة للفنون المطبعية . 2001 . ص 176 .

² - تنص المادة 127 في فقرتها الثانية على ما يلي : " و في هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني " .

³ - محفوظ لعشب . مرجع سابق . ص 182 .

⁴ - طالب الطاهر . ((اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين)) . الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة . نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان . الجزء الثاني . أكتوبر 2002 . ص 71 .

⁵ - العربي شحط عبد القادر و عدة جلول محمد . ((دعائم و خصوصیات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة)) . الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة . نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان . الجزء الثاني . أكتوبر 2002 . ص 21 .

⁶ - مرجع أخیر . ص 25 .

⁷ - مزود حسن . ((الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين و الهيئة النيابية ذات المجلس الفردي)) . الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة . نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان . الجزء الثاني . أكتوبر 2002 . ص 37 .

المبادرة بالقوانين وحق التعديل في هذا الإطار¹، و بالمقابل جعل لمجلس الأمة حق المصادقة على القوانين²، وحق إبداء الرأي في اللجنة المتساوية الأعضاء، فإن كان مجلس الأمة يظهر بمظهر الشريك الثانوي الذي لا تظهر أهميته في المرحلة الأولى من إعداد النص التشريعي، وهو ما تؤكد المواد 39 إلى 41 من نفس القانون العضوي والمواد من 58 إلى 61 من النظام الداخلي لمجلس الأمة فإن دوره ينعدم نهائيا بصدد إعادة مداولة النص التشريعي المعترض عليه .

بينما في نظام الغرفتين المتعادل الذي يتقرر حينما تتمتع كلا الغرفتين داخل البرلمان بنفس السلطات، لا سيما في ميدان التشريع، بمعنى آخر لا يمكن لأي من الغرفتين أن تصدر قانونا بدون موافقة الغرفة الأخرى³، حيث يفترض هذا النظام إقامة حوار دائم بين الغرفتين حول النص القانوني المراد إصداره إلى غاية الانتهاء إلى صياغة نهائية له، بما في ذلك النص المعترض عليه وهذا هو الحال في كل من الولايات المتحدة وفرنسا، حيث يتقرر إعادة بحث النص ومداولته بواسطة فيتو تشريعي أو طلب مداولة جديدة من قبل كلى الغرفتين كميكانيزم للضغط على الغرفتين تجنباً لأي شلل للنشاط الحكومي أو النشاط البرلماني .

ثانيا - المغايرة تحجج بالنظرية وتستتر بالسياسة:

إن ما يؤخذ على المؤسس الدستوري إذن بعد تعديل 1996، أنه قصر على رئيس الجمهورية عند طلب المداولة الثانية التوجه نحو المجلس الشعبي الوطني دون ذكر مجلس الأمة مع أن آليات التشريع كما ذكرنا سالفاً، لا تسمح بإدخال أي تعديل على نص دون مروره بمجلس الأمة باعتباره الغرفة الثانية، وهو ما لم يتداركه أيضا القانون العضوي المنظم للعلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان و بينهما و بين الحكومة⁴.

إن أفراد المجلس الأول بطلب المداولة الثانية، يعد خروجاً عما عرفته الأنظمة المقارنة من تنظيم دستوري، فالمعروف أن الجزائر منذ استقلالها سنة 1962 اعتمدت نظام الغرفة الواحدة عبر دساتيرها الثلاث لأعوام (1963، 1976، 1989) وإيها كسلطة تشريعية يرد أمر طلب إجراء مداولة ثانية، في حين أنه في دستور 1996 أصبح البرلمان ذو غرفتين يمارس سلطة التشريع بكل سيادة حسب نص المادة 98 منه، إلا أنه ذهب لحرمان الغرفة الثانية من العديد من الصلاحيات في مجال سن النصوص القانونية، إحداها أفراد المجلس أو الغرفة الأولى بطلب قراءة ثانية دون الغرفة الثانية، فنص شارك مجلس الأمة بثلاثة أرباع (3/4) أعضائه في وضعه على صورته النهائية قبل الإصدار، ثم يتم إقصاؤه إثر طلب مداولة ثانية وترك الأمر للمجلس الشعبي الوطني بذلك دونه، يعني ذلك أن مسألة طلب تصحيح النص

¹ - حرم مجلس الأمة من حق التعديل لقرار المجلس الدستوري رقم (04 / ر.ن. د/م . د / 98) بتاريخ 10 فيفري 1998، وبشكل عام في شأن ما تمت المغايرة فيه بين المجلسين، راجع : آية العربي مفران . : نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى . مجلة الفكر البرلماني . عدد خاص . نشرات مجلس الأمة . ديسمبر 2003 . ص ص 68 - 69 .

² - راجع المادة 3/120 من دستور 1996 .

³ - العربي شحط عبد القادر و عدة جلول محمد . : دعائم وخصوصيات الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة . الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة . نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان . الجزء الثاني . 2002 . ص 22 .

⁴ - القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08/03/1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة (جريدة رسمية رقم 15) .

التشريعي تخرج عن مغزاها، فالنص وضع بشراكة الغرفتين، بل إن سلطة القرار في إقراره كانت من قبل الغرفة الثانية، و بالتالي الأمر يفترض التنسيق إذن بين الغرفتين إلى أن تتم الموافقة على ذات النص¹.

ولما كان الثابت بشأن البرلمان قد يتعسف بغرفتيه، فما يستتبط من وراء هذا التصييص هو خوف المؤسس الدستوري من عدم اقتران الأغليبتين الرئاسية والبرلمانية في كل من المجلسين، فأخذ المؤسس الدستوري، بوسيلة مراقبة أخرى على التشريعات التي تصدر عن البرلمان ومن أجل ذلك أفرد هذا الأخير بطلب المداولة الثانية و بأغلبية مشددة، لكي يصدر النص عن المجلس الشعبي الوطني، ومن هذا التطور ارتأى المؤسس الدستوري التدخل لأجل ذلك وفصل في المسألة بصريح النص، فلرئيس الجمهورية أن يوجه إلى الغرفة السفلى طلب مداولة ثانية و يرقب موقفها ووضعها أمام مسؤوليتها طالما أنها الممثل الحقيقي للأمة، وأنها المعنية أكثر من شقيقتها الغرفة الثانية لسبب حسم فيه الدستور، وذلك من خلال الأدوات التي مكنها منها في مجال المبادرة بالتشريع، ومن ذلك تتراجع عما قد سبق لها وأن شرعته أو تشد في مجمل النص بالموافقة عليه حسب النسبة المطلوبة ولا تلتفت الانتباه بالتالي إلى بعض الأخطاء التي تحصل فيه حسب وجهة نظر الهيئة التنفيذية بسبب التسرع في اتخاذ القرارات .

فعلى الأقل أن فكرة تفوق نص تشريعي قامت بدراسته كل من الغرفتين، أو أن فكرة مجلس الأمة جهة لتحقيق التوازن وسلامة وعقلنة التشريع هي فكرة تتلاشى أحيانا بسرعة بسبب ظروف غير عادية أو استثنائية، وعلى سبيل المثال نص القانون الوضعي المتعلق بالقضاء رغم التوصل إلى اتفاق بصدده عبر اللجنة المتساوية الأعضاء إلا أن المجلس الدستوري قد فصل بعدم دستوريته، و بالتالي لا أثر له، فحتى وإن كان قد سجل لمجلس الأمة نجاحه في أن يكون مؤسسة ساهمة بفعالية في ضمان التوازن المؤسسي في مجال التشريع عن طريق الاعتراض وتسوية الخلاف في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء بالتعاون مع بقية المؤسسات الدستورية الأخرى - المجلس الشعبي الوطني والحكومة - فإن ذلك لا يتحقق دائما بفعل ما قد تتعرض له من ضغوط من قبل أغلبية فاعلة في الغرفة الأولى، إن هذا الفرض قد يحدث إذا تماثلت الأغلبية في كلى الغرفتين وعلى نحو معارض للرئيس، يعود إلى احتمال التغيير المفاجئ في الأغلبية بالمجلس الشعبي الوطني إثر انتخابات عامة مسبقة أو بعد نهاية العهدة .

فطلب المداولة الثانية يفترض أننا أمام حالة خلاف حاد، ولكن بين طرفين يفترض النظام القيام عليهما لوحدهما هما رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني، أين يكون الخلاف مرجعيته اختلاف وجهة النظر السياسية بين السلطتين بسبب الاختلاف في الانتماء السياسي للأغلبية البرلمانية والرئاسية، مما يؤثر على التوجه التشريعي بشكل عام، فيستوجب الأمر رد القانون من جديد إلى المجلس الشعبي الوطني لإعادة بحثه، واستمرار الخلاف بالتالي هنا قد يفتح المجال أما حالات الأزمة في الصراع بين السلطتين، لأنه و ببساطة يملك رئيس الجمهورية حق عدم الالتزام بالنص بما أنه ليس هناك من جزاء يجبره على إصدار النص، بل إنه حامي الدستور الذي له أن يخضع المجلس الشعبي الوطني لوسائل ضغط لا يخضع لها مجلس الأمة، فهو الذي له أن يستفتي الشعب في أي قضية ذات أهمية وطنية، في

¹ - عبد الله بوقفة . أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري . مرجع سابق . ص 186 .

² - موسى بودهان . الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري . مجلة النائب . العدد الثاني . 2003 . ص 35 .

قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين ————— أ. سعودي باديس
في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)

حالة نشوب نزاع بينه و بين السلطة التنفيذية - رئيس الجمهورية أو الحكومة- حيث يفصل الشعب طواعية في مسألة أعاد إثرها المجلس الشعبي الوطني إقرار نفس النص، و بشكل عام لم يستجب لما طلب منه الرئيس من تعديل وفق توجه معين¹، كما أن للرئيس الحق في حل المجلس الشعبي الوطني إذا ما حاد عن الأغراض المخصصة له، تفاديا للانزلاقات التي قد تؤدي إلى عدم الانسجام والاستقرار في المؤسسات²، باعتباره وسيلة ضغط عليه لدفعه للتصالح مع الهيئة التنفيذية بصدد النص المعترض عليه وهذا لعقلنة توازن سير السلطات في الدولة على نحو يخدم الصالح العام، فالدستور أقر للرئيس من الوسائل والإجراءات المعرقة للقانون الصادر عن البرلمان، أو عن المجلس الشعبي الوطني الذي أعاد إقرار ذات النص التشريعي إثر طلب مداولة ثانية، ما يمكن الرئيس من تجاوز البرلمان³.

إن طبيعة العناصر التنظيمية لمجلس الأمة جعلت من وضعه الحالي أشبه ما يكون بجهاز توازن مؤسساتي للسلطة التنفيذية من جهة ومن جهة أخرى للمجلس الشعبي الوطني، يعاونهما معاونة اختيارية وليس إجبارية في بعض المسائل التي يشتد الخلاف وعدم الانسجام بينهما حولها⁴، و بهذا أراد المؤسس الدستوري الجزائري ألا يكون للمجلس سلطات تشريعية قانونية بحتة يشارك بها المجلس الشعبي الوطني وكمجلس ثان تحت قبة البرلمان، فهذا الإجراء لا يشجع مجلس الأمة في اعتراضه على النصوص الصادرة عن الغرفة الأولى بصورة متكررة، مما يؤدي إلى صدور القرار السياسي والتشريعي على ضوء الاعتبارات السياسية الحاصلة، إذ لا يمكن مقارنة ما يجري في مجلس الأمة من مناقشات بما هو عليه الأمر في المجلس الشعبي الوطني فيجب التفرقة بين المناقشة التي تحمل ملاحظات، انتقادات معينة للأعضاء، وإجراء المصادقة الذي يعد في الغالب موقفا سياسيا⁵.

وإن كان ذلك هو الجانب السلبي في المغايرة، فالمقصود بذلك أحيانا جانب ايجابي، قد يكون هو البحث عن أكبر إجماع سياسي ممكن حول النصوص الوارد عليها طلب مداولة ثانية أو تعديلها وفق توجهات الرئيس، هته النصوص التي تتحول إلى قوانين بعد إعادة إقرارها وفق ما هو منصوص عليه، و يتم إصدارها من طرف رئيس الجمهورية، وعليه فالقوانين التي تصدر بموافقة ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني بصدد طلب مداولة ثانية في حالة عدم تعديلها - لها قيمة سياسة كبرى - فالواقع أن الأغلبية الحقيقية إثر إقرار النص في أول مرة داخل المجلس الشعبي الوطني غير موجودة إطلاقا، فقليلًا

¹ - إن أراد الرئيس تجنب إبداء اعتراض مباشر بطلب مداولة ثانية، قد يلجأ إلى استفتاء الشعب طالما أنه اختياري بصدد القوانين الغير دستورية، وإن قيد دستوريا بمسألة ذات أهمية وطنية - دون تحديد مفهومها (المادة 8/77) ، و بالتالي له أن يختار بنفسه هذه المسائل ذات الأهمية الوطنية، فإن كان هناك اقتراح ذا أهمية تم إقراره من قبل البرلمان، فيما أنه يمثل خطرا على صالح البلاد أو يذهب ضد مصالح الدولة، و بالمقابل يجب استصدار مثل هذا القانون، فالبادي ليس هناك ما يمنع الرئيس من أن يستفتي الشعب في قانون أقره البرلمان، إن هته الحالة تسمح بتحقق استعمال صورة الفيتو الناقل أو الاستفتائي . أنظر :

- J . F . Tabet . op . cit . pp 80 – 84 .

² - نظام الغرفتين في العالم واقع و آفاق . الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة . نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان . الجزء الثاني . أكتوبر 2002 . ص 108 .

³ - الأمين شريط . مرجع سابق . ص 447 .

⁴ - بوجمعة صويلح . ((مجلس الأمة عهدة و جيزة ... خطوات واعدة)) . مجلة الفكر البرلماني . نشریات مجلس الأمة . عدد خاص . 2003 . ص 82 .

⁵ - عبد المجيد جبار . ((دور مجلس الأمة في الحياة السياسية الوطنية و الدولية)) . الغرف العليا و ترقية الديمقراطية . نشریات مجلس الأمة . 2004 . ص ص 26-27 .

جدا، بل ومن النادر أن كانت هذه الأغلبية حاضرة بل إن هناك شيئا آخر من وراء عدم الحضور، وقد نرى بأن التصويت بالأغلبية للحضور على مستوى المجلس الشعبي الوطني أدى إلى وصول بعض النصوص التشريعية إلى مجلس الأمة قد لا يحمد عقباها .

و بالتالي يظهر أن المؤسس الدستوري أراد أن لا يعطي للمجلس الشعبي الوطني كامل الحرية في تحديد طبيعة الأغلبية المطلوبة للتصويت على المشاريع والاقتراحات التي تعرض عليه بعد طلب المداولة الثانية، فهو بذلك يريد أن يفردده و يقيده بنصاب ثلثي (2/3) نوابه، بينما مجلس الأمة فقد سبق تقييده في هذا الخصوص حيث فرض عليه و بحكم دستوري بأن يصادق بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) الأعضاء وليس الحاضرين¹، فلا معنى في أن يفصل في ذلك مرة ثانية بأقل نصاب (2/3)، ومن هنا فضل المؤسس الدستوري وضع المجلس الشعبي الوطني أمام مسؤوليته لوحده، حتى إن لم يمرر القانون ولم يحصل على النصاب المطلوب أو لم يعدل حسب نظرة الرئيس فهو من يتحمل نتائج ذلك، طالما أن الرئيس لا يستطيع أن يسحب قانونا تمت الموافقة عليه ولا يتصور أن يخضع كذلك لرأي المجلس فحق طلب إجراء مداولة ثانية وما يمكن أن ينجر عنه يسمح له بمواجهة الموقف والحفاظ على سموه أمام البرلمان، بل حل المجلس لو تنبأ بنيل النص للنصاب المطلوب (2/3 النواب) مما يؤدي بنا إلى التسليم بتبعية النواب أو البرلمان بصفة عامة للرئيس وتثبيت التوجه السلطوي غير المتعارض القائم على فكرة هيمنة رئيس الدولة.

إن هذا نتاج تصور أنصار تضيق السلطة البرلمانية لصالح الجهاز التنفيذي، إذ أن المجلس الشعبي الوطني وحده قابل للحل في حالة تعارضه الأقصى مع السلطة التنفيذية إذ يبقى وحده عرضة للطبي والتطويع دون الغرفة الثانية التي يفترض أن تكون بمنأى عن ضغوط الجهاز التنفيذي²، فهي عبارة عن وسيلة ضغط على الغرفة الأولى، أو أنه بموجبها يسمح لرئيس الجمهورية سويا بترك الكلمة الأخيرة للغرفة الأولى، لينشابه الأمر مع ما هو جاري عليه الحال في فرنسا، حيث تطلب الحكومة من الجمعية الوطنية الكلمة الأخيرة بموجب المادة 3/45 من الدستور وذلك بصدد فشل اللجنة المتساوية الأعضاء في الوصول إلى توفيق الآراء بين الغرفتين في البرلمان، في حين أنه في الجزائر يفترض أن النص متفق عليه بين الغرفتين على الأقل من الجانب الشكلي، باعتبار أن النص قد صدر عن الغرفتين في صورة متطابقة، ومنه فالخلاف ليس بين الغرفتين ولكنه بين البرلمان - المجلس الشعبي الوطني أساسا بسبب ما خوله الدستور من آليات العمل في مجال إعداد القوانين - ورئيس الجمهورية الذي هو من سيتقدم بطلب مداولة ثانية ككلمة أخيرة للغرفة الأولى، وإن كان بناء على طلب رئيس الحكومة أحيانا .

إن ما فعله المؤسس الدستوري هو استثناء فريد، إذ بموجب المداولة الثانية التي قد تفضي إلى تعديل النص يكون بذلك قد أوجد نصوصا قانونيا قابلا للإصدار لم يخضع للموافقة عليه في نفس الصيغة من قبل مجلس الأمة، فيشكل بذلك عودة لنظام المجلس الواحد في ظرف ولسبب مؤقت واستثنائي، وإن فسر البعض ذلك بأنه محاولة لإحداث نوع من التوازن بين المجلسين أو بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ

¹ - عبد المجيد جبار . دراسات و وثائق : المنطلقات الفكرية و السياسية لمجلس الأمة . الندوة الثانية . نشریات مجلس الأمة . الجزائر . 1999 . ص 47 .

² - مجلس الأمة بعد سنتين من تنصيبه . نشریات مجلس الأمة . المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر و الإشهار . وحدة الروبية . ص 30 .

يملك المجلس الأول حق المبادرة بالقوانين ويملك الثاني الاعتراض عليها¹، وأن السلطة التنفيذية لها حق أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني إعادة مداولة النص التشريعي باعتباره المعبر الحقيقي عن الإرادة الشعبية.

فإن كان منشأ هذا الوضع أسباب قانونية في مجموعها فإن الأسباب الحقيقية لا علاقة لها بالنظرية، وإنما هي أسباب سياسية تستمد سبب وجودها من إشكالية التجربة البرلمانية الجزائرية عموماً وبالخصوص من الأزمة السياسية التي عرفت الجزائر بعد توقيف المسار الانتخابي سنة 1991 . وكلها تنصب في إطار العلاقة القائمة بين غرفتي البرلمان، فلا زالت علاقة شكلية بعيدة عن النظام البيكاميرالي الحقيقي². فبمصادقته على النص يفترض أن مهمته قد انتهت، وما إفراد المجلس الأول دون الثاني بالمداولة الثانية إلا لفظ الخلافات التي قد تحدث بين السلطين التشريعية - المجلس الشعبي الوطني بالخصوص - والسلطة التنفيذية - رئيس الجمهورية أساساً - وفق طريقة أو أخرى باعتبار أن هذا الأخير غير مجبر على إصدار النص فهو مفتاح قبة النظام .

المطلب الثاني : مستوى ممارسة طلب المداولة الثانية

إن مسألة ممارسة أو طريقة تنظيم حق الاعتراض بشكل عام، هي من صميم طبيعة النظام الدستوري المقرر، وبذلك فإن استعمال هذا الحق والتحرك به يجسد واقع العلاقة بين السلطين³، فبقطع النظر عن المحيط السياسي الذي سيقف فيه المادة 118 من دستور 1989 والتي تحمل نفس مضمون المادة 127 من الدستور الأخير إلا أنها تبدو كإحياء لنص المادة 155 من دستور 1976 ، حيث يمكن أن يؤدي الاعتراض في دستور 1989 دوراً مماثلاً للذي كان يؤديه في ظل الحزب الواحد، و بالتالي يكون أداة لتسطير النظام من طرف رئيس الجمهورية نفسه وفق مبتغاه، فطبيعة النظام الدستوري والممارسة التي يجري عليها النظام السياسي ككل، جعلت الرئيس في واقع الأمر في غنى عن اللجوء إلى طلب مداولة ثانية، ويبدو أن الأمر كما حدث في عهد الأحادية الحزبية (الفرع الأول) ، فقد استمر في ظل التعددية السياسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول : استعمال متشائم في عهد الوحدة الحزبية

إذا كان حق الاعتراض أو القراءة الثانية، كما هو مسمى في الدساتير الجزائرية هو تقنية من تقنيات الفصل بين السلطات، حيث يفترض عدم وجود انسجام أو عدم اتفاق بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية، فإنه يتناقض تماماً مع مبدأ وحدة السلطة، وافتراض الصراع والتنافس بينهما⁴، ومن ذلك فلا يطرح الإشكال في عهد الحزب الواحد باعتبار عدم إمكان حصول تناقض بين السلطة التنفيذية والتشريعية⁵، إذ يفسر الموقف في ظل وحدوية السلطة والحزب بطبيعة النظام الشمولي الذي ساد آنذاك والذي أدى إلى اندماج فعلي للسلطات فلم يعد في هذا النظام دور مستقل للمؤسسات الدستورية بعضها عن بعض و بالتالي لم تنشأ الحاجة إلى استخدام هذا الحق .

¹ - محفوظ لعشب . مرجع سابق . ص 57 .

² - شحط عبد القادر وعدة جلول محمد . مرجع سابق . ص 27 .

³ - محمد قائد طربوش . السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري . بيروت : المؤسسة الجامعية . 1966 . ص 233 .

⁴ - الأمين شريط . خصائص التطور الدستوري في الجزائر . مرجع سابق . ص 446 .

⁵ - محمد كامل ليلة . النظم السياسية : الدولة والحكومة . بيروت لبنان : دار النهضة العربية للطباعة والنشر . 1969 . ص ص 1041 - 1042 .

فأمر استخدام الاعتراض أمر غير وارد أو مستبعد في دستوري 1963 لأن ذلك يتوافق مبدئياً مع نظام وحدة السلطة، حيث تكون المؤسسات الدستورية مرتبة وفقاً لتدرج هرمي، وتخضع جميعها لقمة هرم السلطة المجسدة في شخص رئيس الجمهورية، أي أن العلاقة بين هذه المؤسسات تكون مبنية على مبدأ التبعية والخضوع، بالتالي ينتفي احتمال عدم وجود الانسجام أو المواجهة بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية، فساء تغلب الأخذ من النظام الرئاسي أو البرلماني في هذا النظام المزيج فإن المهم أن هته الدساتير قد سنت بما يعزز قوة رئاسة الدولة بصلاحياتها الواسعة وهيمنتها على مؤسسات الدولة، وهنا طبعاً في ظل تبعية الحزب أو التنظيم السياسي لمؤسسة رئاسة الجمهورية، وتبعية السلطتين التشريعية والقضائية للحزب أو التنظيم الحاكم عبر أعضائها وموظفيها الأعضاء في الحزب الحاكم والوحيد في فترات كبيرة¹، فلرئيس الدولة من الوسائل التي تمكنه من الحفاظ على امتيازاته دون الحاجة إلى طلب مداولة ثانية .

و يبدو أن الأمر يستمر كذلك في ظل دستور 1976 ، حيث يتعارض الاعتراض مع وحدة السلطة التي ازدادت حدة في هذا النظام، حيث أن طبيعته ترفض أية أزمة بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، إذ كان لتأثير وحدة السلطة أن جعل من السلطة السياسية رهينة الحزب الواحد الذي اعتمد على مبدأ المركزية في اتخاذ القرارات السياسية²، ورفضه لمبدأ الفصل بين السلطات الذي اعتبرته الأنظمة الحرة الرأس مالية خاصة متميزة للأنظمة الديمقراطية عن الأنظمة الكلية والديكتاتورية³، وكذا رفضه لمبدأ المشاركة في الحياة الإدارية والاقتصادية العامة ليتواجد على مستوى سلطات القرار الهامة في الدولة⁴، فلا مجال لدراسة العلاقة بين السلطات من قبل هذا الدستور لعدم وجود هذا الفصل بين السلطات، لأنه في الواقع أن رئيس الجمهورية هو السلطة الفعلية في البلاد وما تبقى تعتبر أدوات لعمل هذه السلطة⁵.

إن اعتماد نظام الحزب الواحد في الدستور وتقرير أن جبهة التحرير الوطني هي التي تحدد سياسة الأمة، وتوحي بعمل الدولة وتراقب عمل المجلس الوطني والحكومة، وكونها هي التي تتشخص فيها المطامع العميقة للجماهير ورأئها في تحقيق مطامعها، وأنها هي التي تتجز أهداف الثورة الديمقراطية الشعبية وتسيير الاشتراكية في الجزائر، وأن الترشح للمجلس التشريعي يتم من قبل قيادة جبهة التحرير الوطني، التي يعود إليها اقتراح وإسقاط صفة النيابة عن النائب، وأنه قد أصبحت الحكومة تسيطر على جبهة التحرير، لاسيما بعد عقد مؤتمر الجزائر وتولي رئيس الجمهورية مهام الأمين العام للحزب .

كل ذلك يعني بأن المجلس ما هو في الحقيقة سوى أداة في يد الحزب أو بتعبير أدق في يد قيادة الحزب التي يترأسها الأمين العام رئيس الجمهورية، وتأكيداً لذلك أن كل ما تقدم للمجلس من الحكومة يعتبر تنفيذاً لسياسة الحزب الذي يترأسه رئيس الجمهورية ويمثله النواب في المجلس، وبالنتيجة يتبين أن النظام السياسي يكاد ينحصر في شخص واحد، هو رئيس الدولة ورئيس الحكومة والأمين العام للحزب

¹ - محمد قائد طربوش . مرجع سابق . ص 233 .

² - محفوظ لعشب . مرجع سابق . ص 8 .

³ - سعيد بو الشعير . النظام السياسي الجزائري . مرجع سابق . ص ص 87- 88 .

⁴ - محفوظ لعشب . مرجع سابق . ص 8 .

⁵ - مرجع أخير . ص 43 .

إلى غير ذلك من السلطات والمسؤوليات، الأخرى مع عدم مسؤوليته لا سياسيا ولا جزائيا، لا في الحزب ولا في الدولة مع مسؤولية كافة المؤسسات والأجهزة التي يشرف عليها سواء في الحزب أو في الدولة أمامه، مما جعل النواب بسبب الانتماء والالتزام السياسيين يحجمون عن المبادرة في موضوع ما إذا كانت المؤسسة التنفيذية - رئيس حزبهم - لا ترغب في ذلك، مما ترك المجال واسعا أمام الحكومة في مجال المبادرة، فبدأ البرلمان بدور ضعيف وعديم الإمكانيات والوسائل القانونية التي تمكنه من القيام بدور فعال خاصة أمام رئيس الجمهورية الذي يمكنه في أي وقت أن يقرر ودون ذكر أي مبرر في اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب والحكومة حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات مسبقة له¹، مما جعل المجلس مضطرا دائما للتعاون مع السلطة التنفيذية من موقف ضعيف².

إن هته المبادئ التي تشكل أساس التنظيم في الجزائر في ظل الحزب الواحد، بقيت ثابتة من برنامج طرابلس إلى غاية 1989، جعلت من المؤسسة التشريعية تظهر بخاصة في ظل دستور 1976 الذي هو عبارة عن تقنين لنظام 19 جوان 1965 الذي وصل فيه تركيز وتجميع السلطة السياسية في الدولة إلى منتهاه، بحيث أن رئيس الجمهورية هو مفتاح قبة النظام، وهو المتحكم في كافة المؤسسات الأخرى التي تبدو مجرد أدوات في يده لممارسة سلطته كمؤسسة ثانوية جدا، وربما غير ضرورية تماما و بدون تأثير في النظام السياسي الجزائري لتلك الفترة، وهو ما يجعلنا نشير التساؤل حول مدى جدوى إيراد مثل هذه النصوص مثلما هو الحال بالنسبة الاعتراض وتأكيد برفع الأغلبية المطلوبة للتغلب عليه إلى ثلثي (2/3) النواب .

الفرع الثاني : بقي ذلك في عهد التعددية السياسية بسبب طبيعة النظام الرئاسي المشدد

يجب أن يوضع النظام التعددي القائم إلى جانب مبدأ الفصل بين السلطات موضع تأمل وتفكير، ومن ذلك يترجم ما له من جانب سياسي وقانوني إثر مسألة الاعتراض على القوانين وفق ما سار عليه النظام الرئاسي من اعتراض تقليدي .

فإن اختلف نظام الحكم الذي أقره دستور 1989، اختلافا بينا عن نظامي الحكم المعتمدين في دستوري 1963 و 1976، إذ حصل بموجبه مبدأ الفصل بين السلطات، ومنه تم تنظيم السلطات على أساس الفصل بينها، وهو ما يظهر من خلال العديد من المصطلحات، فقد استعمل الدستور تعبير تنظيم السلطات موزعا إياها بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، خلافا لدستور 1976 الذي استعمل تعبير تنظيم السلطة ووزعها بين وظائف ستة، هي السياسية والتنفيذية والتشريعية والقضائية ووظيفة المراقبة والوظيفة التأسيسية، وكفالة لذلك أنشئت مؤسسة دستورية أنيطت بها مهمة الرقابة على دستورية القوانين³، فقد أسندت السلطة التنفيذية إلى رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وأوكلت السلطة التشريعية إلى المجلس الشعبي الوطني، ولتنشيت هته الدعائم يكون دستور 1989 قد أخذ بمبدأ التعددية الحزبية، إذ أن المجلس قد تمثلت فيه أحزاب عديدة وأخذ بمبدأ مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني وهذا كله محل مبدأ وحدة السلطة والحزب الواحد المحتكر للسلطة في ظل النظام الاشتراكي .

و يتدعم هذا التوجه أكثر من خلال دستور 1996 ، الذي أكد على أن تدعيم هذه المبادئ لا رجعة فيها متميزا عن سابقه بأخذه للازدواجية البرلمانية، ليكون التخصيص على مبدأ الاعتراض وفق ما

¹ - محفوظ لعشب . مرجع سابق . ص 77 .

² - سعيد بو الشعير . النظام السياسي الجزائري . مرجع سابق . ص 55 .

³ - مرجع أخير . ص ص 173 - 174 .

سبق من الضروريات، باعتبار ورود احتمال اللجوء إلى هذا الطلب أصبح متزايدا لاحتمال ورود التناقض بين السلطات، بإصرار البرلمان على صدور القانون كما وضعه في أول مرة، وهو ما يفترض أن تكون الأغلبية البرلمانية معارضة للرئيس¹.

إن المعطيات الجديدة التي أتى بها دستور 1989 وما تبعه، تحتم منطقيا أن يتغير الوضع السابق جذريا، إلا أن الوضع استمر كذلك من حيث الممارسة، فالظاهر ليس للاعتراض التقليدي مكانة عملية من حيث التطبيق بل مكانة ثانوية جدا، وإن كان من أبرز المبادئ المكرسة عبر كامل مراحل التطور الدستوري الجزائري، فمنطق النظام السياسي ككل يفترض ذلك، بل ويفرض على رئيس الجمهورية عدم اللجوء باستمرار إلى استعمال هذا الحق القانوني، لكون ذلك غير مقبول سياسيا وإن كان مسموحا به دستوريا، حيث ينشأ اضطراب بين الحين والآخر إن مارس الرئيس هذا الاختصاص على الدوام، فالحقيقة أن استعمالا غير مألوف للاعتراض من شأنه إضعاف مركز رئيس الجمهورية سياسيا، لاسيما وأن موقفه مرتبط بنتيجة المداولة الثانية، حيث أن إعادة إقرار النص من جديد من شأنه أن يؤثر على مركزه، وإطلاق يده في استعماله على أساس أنه سلطة تقديرية وحصرية، لم يكن أن يؤدي به إلا إلى ممارسة غير ديمقراطية .

وحسبنا دليلا على ذلك تطبيقاته، حيث لم يلجأ الرؤساء الجزائريون منذ الاستقلال إلى طلب مداولة ثانية إلا مرتين فقط في عمر الجمهورية الجزائرية، وكان ذلك في عهد الرئيس " الشاذلي بن جديد"².
الأولى: تتعلق بمخالفة الدستور، وذلك بخصوص المادتين 3 و7 من القانون المتضمن تحديد المدة القانونية للعمل التي خفضها تعديل برلماني من (44) ساعة إلى (40) ساعة³.
الثانية: بخصوص قانون الإعلام⁴.

فالبادي إن كان النظام الحالي يحتمل مسألة التناقض بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لتعدد التيارات السياسية، إلا أن أمر ذلك مستبعد إن لم نقل يستحيل أن يحصل داخل البرلمان، حيث أن الدستور يكون قد ذهب إلى وضع هذه الهيئات تتلاحم عند اتخاذ القرار⁵، فيترتب على هذا التلاحم توجيه تنفيذي للبرلمان على كل الأصعدة، والذي لا يمكن إدراكه مباشرة، فبعد أن يمنح المجلس الشعبي الوطني التواجد - بالموافقة على برنامج الحكومة - للحكومة، يصبح بإمكان هذه الأخيرة أن تجر البرلمان - بغرفتيه - معا نحو ما ترغب فيه بمقتضى ما لها من إمكانية المبادرة والتدخل في جميع المجالات، ومن ذلك يحاول البرلمان إبداء رأيه وبلورته بشكل يجعله - غالب - لا يؤثر على مبتغى الحكومة، وهو ما قد عبر عن ندرة استعمال هذا الحق .

إن ظاهرة التوجيه البرلماني من قبل السلطة التنفيذية تبدو حقيقة وواقعا، بمعنى ليس أمرا افتراضيا وكل ذلك من أجل المحافظة على السلطة⁶، فالنظام الدستوري الجزائري قيد مجال اختصاص البرلمان وأخضع طرق عمله لإرادة الحكومة، ومنح رئيس الجمهورية صلاحيات تنفيذية وتشريعية واسعة جدا، وهذا ما جعل الأستاذ الأمين شريط يلخص مسألة تركيز السلطة في الجزائر في معادلة بسيطة، وهي

¹ - الأمين شريط . خصائص التطور الدستوري في الجزائر . مرجع سابق . ص 447 .

² - عبد الله بوقفة . أساليب ممارسة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري . مرجع سابق . ص 268-269 . (هامش) .

³ - أنظر في ذلك الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقمي 95 من سنة 1982 . وكذلك رقم 97 من سنة 1982 .

⁴ - لجأ الرئيس إلى حق الاعتراض بخصوص قانون الإعلام، حيث أعاده إلى المجلس الشعبي الوطني الذي أجرى بصده تصويتا بدون مناقشة، فتم رفضه ب (181) صوتا، و (29) صوتا لصالحه، وامتناع (57) نائبا من بينهم (22) غائبا، وذلك في افتتاح الدورة الخريفية في 20 نوفمبر 1989 ، جريدة رسمية رقم 123-128 .

⁵ - محفوظ لعشب . مرجع سابق . ص 131 .

⁶ - عبد الله بوقفة . أساليب ممارسة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري . مرجع سابق . ص 48 .

أن رئيس الجمهورية هو **مفتاح قبة النظام**، وحتى وإن كانت قراءة التطور الدستوري اللاحق تسمح ظاهريا بالقول بوجود فصل للسلطات فإن الممارسة السياسية وخاصة في ظل دستور 1996 قد أدت إلى جعل المبدأ مجرد صورة باهتة للفراغ وما للفراغ من صورة، حيث أصبح رئيس الجمهورية القابض الوحيد على السلطة، التي تخصصت فيه، فأصبحت مختلف الأجهزة الأخرى الممارسة للسلطة معه تستمد وجودها الفعلي منه.

فرئيس الجمهورية في هذا النظام ليس إلا ملكا على رأس جمهورية¹، هكذا يصور **ميشال كامو** وحدة السلطة في النظام الدستوري الجزائري، فهي وحدة من طبيعة خاصة تختلف عن وحدة السلطة التي كانت سابقة في عهد الحزب الواحد، إنها من نفس طبيعة ووحدة السلطة التي نجدها في أنظمة الفصل بين السلطات سواء ذات الحزب الواحد الفعلي أو المتعددة الأحزاب، فلا غرابة إذن أن يتعايش مبدأ وحدة السلطة في الجزائر، وفي شكله الكامل مع ميكانيزمات مبدأ الفصل بين السلطات، بل تهدف هذه الميكانيزمات بالضبط إلى تحقيق هذا النوع من وحدة السلطة . وإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يوجد مستترا في ظل مبدأ وحدة السلطة، فقد أصبح هذا الأخير يوجد مستترا في ظل مبدأ الفصل بين السلطات، مما يدل على التواصل في طريقة سير النظام الدستوري²، الذي يتميز أساسا بخاصتي هيمنة رئيس الدولة على كامل السلطة فيها من جهة، وتهميش البرلمان من جهة آخر.

الخاتمة :

لقد ذكرنا أن المؤسس الدستوري أبقى على ذات الوسيلة التقليدية المقررة لرئيس الجمهورية في مجال الاعتراض على القوانين، والقصد بذلك الاعتراض بموجب طلب مداولة ثانية، إلا أن سلطة الهيئة التنفيذية في هذا المقام - بواسطة رئيس الجمهورية - تمتد إلى الاعتراض عبر وسائل أخرى، هذه الأخيرة يمكن أن تتال من النصوص التشريعية التي هي بصدد المصادقة عليها من طرف البرلمان أو حتى تلك التي صادق عليها، فالسلطة التنفيذية الاعتراض بوسائل أخرى غير تقنية طلب المداولة الثانية، كوسائل للتعبير عن عدم رضاها عما هو أت من البرلمان.

وتستعمل في ذلك كافة التقنيات التي حولها إياها الدستور ابتداء مما أدرج بموجب التطور الدستوري الحاصل لسنة 1996، والمتعلقة أساسا بتقنية الازدواجية البرلمانية، وصولا إلى ما تكرر من قبل المؤسس الدستوري بخصوص القاعدة المستحدثة والمتمثلة في إخطار المجلس الدستوري، ومرورا بحق الإصدار الذي أوكل لرئيس الجمهورية وحده، دون غيره، ودون تقرير جزاء لامتناعه عن إصدار القوانين، فكلها وسائل رد أمرها إلى السلطة التنفيذية وبالذات إلى رئيس الجمهورية، وإن كان بخصوص مجلس الأمة تتحصر علاقة رئيس الجمهورية به في حدود الثلث الرئاسي المعين الذي يؤدي دورا لا يستهان به في مجال الحياة الدستورية والسياسية للدولة الجزائرية الحديثة، فإليه على ما يبدو يؤول الدور الأول في إمكانية الاعتراض على النصوص التي أقرتها الغرفة الأولى.

إن هذا الاعتراض بشتى طرقه على ما يبدو وعلى غرار استخدام التقنية التقليدية المتمثلة في طلب مداولة ثانية، يمكن أن يؤثر في العمل التشريعي سواء بالإلغاء أو التعديل، حسبما يتبدى للسلطة التنفيذية من نوايا تجاه عمل السلطة التشريعية وبالخصوص المجلس الشعبي الوطني، ومن هذا المنطلق تتوارى تقنية الإعتراض التقليدي وتختفي من مجال الممارسة الدستورية والسياسية

¹ - الأمين شريط . خصائص التطور الدستوري في الجزائر . مرجع سابق . ص 383 .

² - الأمين شريط . خصائص التطور الدستوري في الجزائر . مرجع سابق . ص ص 383 - 384 .