



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة مولود معمري - تيزي وزو
كلية الحقوق والعلوم السياسية



عدم جدوى مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري

أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في القانون
تخصص: القانون العام الداخلي

إشراف الأستاذ الدكتور:

طالب طاهر

إعداد الطالب:

كارون محمد أرزقي

لجنة المناقشة

بوشير محند أمقران: أستاذ، جامعة تيزي وزو..... رئيسا
طالب طاهر: أستاذ، جامعة تيزي وزو..... مشرفا ومقررا
نبالي فطة: أستاذة، جامعة تيزي وزو..... ممتحنة
نوح عبد الله: أستاذ، جامعة تيزي وزو..... ممتحنا
بوعبد الله أحمد: أستاذ، جامعة عنابة..... ممتحنا
قرلان سليمة: أستاذة، جامعة بومرداس..... ممتحنة

تاريخ المناقشة: 14 سبتمبر 2023



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة مولود معمري - تيزي وزو
كلية الحقوق والعلوم السياسية



عدم جدوى مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري

أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في القانون
تخصص: القانون العام الداخلي

إشراف الأستاذ الدكتور:

طالب طاهر

إعداد الطالب:

كارون محمد أرزقي

لجنة المناقشة

بوشير محند أمقران: أستاذ، جامعة تيزي وزو..... رئيسا
طالب طاهر: أستاذ، جامعة تيزي وزو..... مشرفا ومقررا
نبالي فطة: أستاذة، جامعة تيزي وزو..... ممتحنة
نوح عبد الله: أستاذ، جامعة تيزي وزو..... ممتحنا
بوعبد الله أحمد: أستاذ، جامعة عنابة..... ممتحنا
قرلان سليمة: أستاذة، جامعة بومرداس..... ممتحنة

تاريخ المناقشة: 14 سبتمبر 2023

إهداء

أهدي ثمرة هذا الجهد

إلى الوالدين الكريمين عرفانا بفضلهما،

إلى إخواني و أخواتي وكل أفراد العائلة،

و إلى كل أساتذتي الأفاضل في مختلف الأطوار التعليمية وأخص بالذكر الأستاذ الدكتور طالب طاهر.

محمد أرزقي كارون

قائمة المختصرات:

1- باللغة العربية:

- ج ر م أ : الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة.
- ج ر : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- د. م. ج : ديوان المطبوعات الجامعية.
- ر. م. د: رأي المجلس الدستوري.
- ص : الصفحة.
- ص ص : من الصفحة إلى الصفحة.
- ف : الفقرة.
- ق. م. د : قرار المجلس الدستوري.

2- باللغة الفرنسية:

- **Art** : Article.
- **C.E.N.E.A.P** : Centre national d'études et d'analyses pour la planification.
- **C.I.R.D.I** : Centre international pour le règlement des différents relatifs aux investissements.
- **C.R.E.A.D** : Centre de recherches en économie appliquée pour le développement.
- **D.P.C.I** : Droit et pratique du commerce international.
- **Ed** : Edition.
- **Ibid** : Ibidem (même ouvrage précédent).
- **J.O.R.A.D.P** : Journal officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire.
- **L.G.D.J** : Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- **L.G.F** : Librairie générale française.
- **M.F.P.E** : Marocaine des finances publiques et d'économie.
- **N°** : Numéro
- **Op.cit.** : Opus Citatum (ouvrage précédemment cité)
- **O.P.U** : Office de publications universitaires.
- **P** : Page.
- **P P** : de la page à la page
- **P.U.F** : Presses universitaires de France.
- **R.A.S.J.E.P** : Revue Algérienne des sciences juridiques économiques et politiques.

مقدمة

تحتاج الدولة في إدارتها للشؤون العامة إلى توزيع وظائفها على ثلاث سلطات هي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية. تُمارس السلطة التشريعية بمعية البرلمان¹ الذي يجمع بين وظيفتين رئيسيتين، فهو مؤسسة تشريعية تسنّ القوانين التي تحكم الدولة بأسرها، ومؤسسة رقابية على أعمال الجهات التنفيذية. تحتل بذلك هذه المؤسسة مكانة مهمة في تسيير الحياة العامة وتشكل مقياسا لدرجة النضج السياسي في الدول ومصدرا لقوة منظومتها القانونية.

تختلف دساتير الدول فيما بينها بشأن تكوين البرلمان². فالبعض يفضل نظام الغرفة النيابية الواحدة، والبعض الآخر نظام الغرفتين³. ولا يرجع هذا إلى أسس نظرية فحسب، وإنما إلى ظروف الدول وسوابقها الدستورية أيضا. انتهجت الجزائر نظام المجلس الواحد منذ 20 أوت 1956 تاريخ انعقاد مؤتمر الصومام الذي ترتب عليه تشكيل المجلس الوطني للثورة الجزائرية المكلف بمهمة التشريع. انبثق عن المجلس الوطني للثورة لجنة التنسيق والتنفيذ التي تتولى تطبيق القرارات السياسية والعسكرية المتخذة من قبل أعضاء المجلس.

بعد الاستقلال مباشرة، وفي 20 سبتمبر 1962 تم إنشاء المجلس الوطني التأسيسي⁴، الذي أسندت له، بالإضافة إلى الوظيفة التمثيلية، مهمة وضع دستور للبلاد

¹ تشهد الوضعية الحالية للبرلمانات ترجعا عما كانت عليه في ظل المذهب التقليدي المعروف بسيادة البرلمان الذي شرحه الفقيه كاري دو ما لبرج.

CARRE de MALBERG Raymond, Contribution à la théorie générale de l'Etat, Tome 02, Dalloz, Paris, 2004.

² يقصد بنظام الغرفة الواحدة استئثار مجلس نيابي واحد بالسلطة التشريعية في الدولة، يتكون من عدد من النواب، يتم انتخابهم، كقاعدة عامة، من قبل الشعب طبقا للنظام الانتخابي الذي يقره الدستور. يقصد بنظام الغرفتين، تولي السلطة التشريعية في الدولة مجلسان نيابيان، الأول يشكل بالانتخاب، أما الثاني يتشكل بالتعيين كله أو بعضه.

³ من أصل 192 برلمانا للدول المنضوية تحت الاتحاد البرلماني الدولي، 12 دولة اعتمدت نظام الغرفة الواحدة بينما انتهجت 80 دولة نظام الغرفتين. (لمزيد من المعلومات انظر الملحق ص 254).

⁴ تضمنت اللائحة الصادرة عن المجلس الوطني التأسيسي ليوم 26 سبتمبر 1962 أن "المجلس الوطني التأسيسي كهيئة تمثيلية للشعب الجزائري، المؤتمن الوحيد على السيادة الوطنية في الداخل والخارج وحارسها".

- إدريس بوكرا، تطوّر المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال النصوص والوثائق الرسمية، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 33.

تحققت في سبتمبر 1963¹. أكد دستور 1963 على نظام المجلس الواحد، سُمي "المجلس الوطني". بعد انقلاب 19 جوان 1965 أُستبدل المجلس الوطني بمجلس الثورة الذي فوّض الحكومة التشريع بأوامر².

عهد دستور 22 نوفمبر 1976 ممارسة الوظيفة التشريعية لمجلس واحد سُمي "المجلس الشعبي الوطني"³، تحت رقابة جبهة التحرير الوطني الحزب الواحد باعتباره صاحب الاختصاص في الترشيح ولا يسمح لغير مؤيد له أن يصل إلى المجلس. جعلت طبيعة النظام في هذه المرحلة النواب تابعين للحزب، أو بتعبير أدقّ للأمين العام للحزب الذي هو في آن واحد رئيس الجمهورية⁴. أقر دستور 1976 العودة إلى الحياة البرلمانية العادية وتم انتخاب المجلس الشعبي الوطني في 05 نوفمبر 1977.

تأكد عدم قدرة دستور 1976 على مسايرة الاحتياجات الجديدة للشعب، والتي تشعبت، وأدت إلى أحداث أكتوبر 1988⁵. احتواءً لهذه الأزمة، عُدّل الدستور في 03 نوفمبر 1988⁶ وأُستحدثت الثنائية التنفيذية من خلال تأسيس رئاسة حكومة مستقلة هيكلية عن رئاسة الجمهورية. في 23 فيفري 1989 تمّ استفتاء حول تعديل ثانٍ للدستور تمخض

¹ المادة 27 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الموافق عليه في استفتاء شعبي يوم 8 سبتمبر 1963، الصادر بموجب إعلان مؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج ر عدد 64، مؤرخة في 10 سبتمبر 1963، تنص: "السيادة الوطنية للشعب، يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني ترشحهم جبهة التحرير الوطني...".

² أمر مجلسي رقم 65-182 الصادر في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة، ج ر عدد 58 مؤرخة في 13 جويلية 1965.

³ المادة 126 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976، صادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1972، ج ر عدد 94 مؤرخة في 24 نوفمبر 1976، تنص " يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني".

⁴ لمزيد من التفاصيل راجع:

- **TALEB Tahar**, Le président de la république secrétaire général du FLN, Thèse de doctorat d'Etat, Université de Clermont 1, 1985.

⁵ خرج الجزائريون في الخامس من أكتوبر 1988 في مظاهرات عمت كل أرجاء البلاد، وبصفة خاصة العاصمة للمطالبة بالحرية والديمقراطية والعدالة الاجتماعية. استهدف الشباب الغاضب كل ما يرمز للدولة من مؤسسات ومقرات لحزب جبهة التحرير الوطني الحاكم.

⁶ مرسوم رقم 88-223 مؤرخ في 05 نوفمبر 1988 يتعلق بنشر نتائج التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 03 نوفمبر 1988، ج ر عدد 45 مؤرخة في 05 نوفمبر 1988.

عنه دستور جديد التوجه والمبادئ. على مستوى السلطة التشريعية، فاحتفظ دستور 1989 بنظام المجلس الواحد المتمثل في المجلس الشعبي الوطني¹.

أدى فوز حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ بأغلبية مقاعد البرلمان في الانتخابات التشريعية سنة 1991²، إلى أزمة سياسية أجبرت رئيس الجمهورية على حلّ المجلس الشعبي الوطني في 04 جانفي 1992 ثم تقديم استقالته، لتتهار بذلك أهم المؤسسات السياسية للدولة³. بسبب عدم تولي رئيس المجلس الدستوري آنذاك السيد عبد المالك بن حبيلس مهام رئيس الدولة بالنيابة عملا بنص المادة 84 من دستور 1989، أنشئ المجلس الأعلى للدولة في 14 جانفي 1992⁴. يتولى هذا المجلس مهمة رئاسة الدولة ويساعده في ذلك مجلس وطني استشاري يتولى عملية التشريع عن طريق المراسيم التشريعية⁵. من أجل الخروج من الأزمة، انعقدت ندوة الوفاق الوطني في جانفي 1994 أسفرت إلى تعيين السيد اليامين زروال رئيسا للدولة وإنشاء المجلس الوطني الانتقالي أسندت له مهمة السهر على احترام الأرضية وممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق أوامر⁶.

نظرا لغياب أهم المؤسسات الدستورية في هذه الفترة، ظهرت حاجة ملحة لإيجاد منظومة قانونية ومؤسسية تستجيب للاختلالات الحاصلة. لذلك أحدث دستور 28 نوفمبر

¹ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 23 فيفري 1989، صادر بموجب أمر رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر عدد 9 مؤرخة في 01 مارس 1989.

² إعلان مؤرخ في 30 ديسمبر 1991 يتضمن النتائج الرسمية للانتخابات التشريعية بتاريخ 26 ديسمبر 1991 (الدور الأول)، ج ر عدد 01 مؤرخة في 04 جانفي 1992.

³ اعتبر السيد سعيد بوالشعير أنّ استقالة رئيس الجمهورية غير دستورية بسبب ربط المؤسس حق الاستقالة بوجود المجلس الشعبي الوطني.

- سعيد بوالشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 وحل المجلس الشعبي الوطني، إدارة، المجلد 03، المدرسة الوطنية للإدارة، 1993، ص 09 وما يليها.

⁴ إعلان مؤرخ في 14 جانفي 1992، يتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، ج ر عدد 03 مؤرخة في 15 جانفي 1992.

⁵ تم إنشاء المجلس الأعلى للدولة بموجب إعلان المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 14 جانفي 1992، والذي امتدت مهمته إلى غاية 30 جانفي 1994 وهو تاريخ تعيين السيد "اليامين زروال" رئيسا للدولة خلفا للمجلس الأعلى للأمن في 29 جانفي. كما عوضت المؤسسة التشريعية بالمجلس الاستشاري ثم بالمجلس الوطني الانتقالي.

- ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة 03، لباد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 124.
⁶ BOUSSOUHAH Mohamed, La situation de la constitution de 1989 entre le 11 janvier 1992 et le 16 novembre 1995, Idara, N° 02, 2000, P 90.

1996¹ عدّة تغييرات قانونية ومؤسسية مست خاصة تنظيم السلطات العامة في الدولة². تتمثل أهمّ التغييرات في إنشاء غرفة ثانية في البرلمان، إلى جانب المجلس الشعبي الوطني. بذلك يتخلى النظام الدستوري الجزائري عن نظام أحادية البرلمان المعتمد لأكثر من ثلاثة عقود وفي ظلّ ثلاثة دساتير متعاقبة واعتماد نظام الثنائية البرلمانية³.

لا تطرح الثنائية المجلسية للبرلمان أي إشكال في الدولة المركبة، ولم يجر التفكير في إلغائها. فالغرفة الثانية أوجدت من أجل تمثيل دويلات الإتحاد، وهي لا تزال دائما تؤدي هذا الدور. يعد الازدواج فيها لازم وضروري لأن الدولة الفدرالية لا تتكون من أفراد فقط بل ومن مقاطعات أو دويلات مستقلة ذاتيا. تمثل الغرفة الثانية مصالح هذه الدويلات في بعدها الجغرافي والسياسي⁴. أما في الدول البسيطة، تحاول الثنائية البرلمانية أن تؤدي وظيفة توزيع السلطة بين الطبقات الاجتماعية المختلفة لاحتواء الصراعات بينها. مع تطور المجتمعات وانتشار نظام الانتخاب، استطاعت الطبقات الوسطى أن تهيمن على الغرف السفلى بفضل تعدادها الكبير مقارنة بطبقة الأغنياء.

¹ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 28 نوفمبر 1996، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76 مؤرخة في 28 ديسمبر 1996. معدل بمقتضى قانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002. ج ر رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002. معدل بمقتضى قانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008. ج ر رقم 63 مؤرخة في 16 نوفمبر 2008. معدل بمقتضى قانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016. ج ر رقم 14 مؤرخة في 07 مارس 2016. معدل بمقتضى مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 01 نوفمبر 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. ج ر رقم 82 مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

² فيما يخص التغييرات التي مست السلطة القضائية أنظر: عقيلة خرباشي، اختصاص القضاء الإداري في ضوء تحولات النظام القضائي الجزائري بعد عام 1996، المنتدى القانوني، ع 03، جامعة بسكرة، 2006، ص ص 34-47.

³ نستعمل للدلالة على نظام الثنائية البرلمانية مصطلحين آخرين هما نظام المجلسين ونظام الغرفتين، في حين نتحفظ على استعمال مصطلح الازدواجية البرلمانية كون هذا المصطلح يفترض الاستقلالية الكاملة لمجلس الأمة عن المجلس الشعبي الوطني عضويا ووظيفيا. فإذا كان من الممكن القول بأن مجلس الأمة مستقل عضويا عن المجلس الشعبي الوطني إلا أنه لا يمكن الجزم بذلك من الناحية الوظيفية، وذلك بسبب ارتباط العمل التشريعي للغرفة الثانية بعمل الغرفة الأولى. نتحفظ كذلك على استعمال مصطلح الغرفة العليا. فعلى حد تعبير الأستاذة عقيلة خرباشي مصطلحي الغرفة الثانية والغرفة العليا لا يجتمعان لأن ما يكون أعلى يستحق أن يرتب أولا.

⁴ هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر، عمان، 2018، ص 201.

أمام هذا الخطر المحدق بالطبقة البرجوازية، راحت الغرف العليا تلعب دور المفرمل لهذا الزحف حفاظا على مصالحها ومكانتها التقليدية. مع الزمن، تفتحت الغرف الثانية على نظام الانتخاب، وبدأت الفوارق تدوب بين الطبقات وتساوت القوانين بين كل المواطنين. استطاعت الطبقات الوسطى أن تلج أبواب الغرف العليا ذاتها مما أبان عن أزمة حقيقية للثنائية البرلمانية¹. تغيرت تركيبة الغرف العليا والأدوار التي وجدت من أجلها مع تغير البيئات التاريخية التي احتضنتها واختلاف المصالح التي تمثلها.

أدت الأزمة التي عرفتها برلمانات العالم² إلى فقدان العديد من الغرف الثانية للعديد من سلطاتها مثلما هو الحال في إنجلترا أو إلى إلغائها كلية مثلما حدث في كل من فنلندا والدانمارك والسويد والنرويج وإيسلندا وبولونيا³ أو إجراء العديد من التعديلات عليها في عدة دول والمطالبة المتكررة بإلغائها كما هو الحال في فرنسا⁴. أمام هذه التحولات استحدثت المؤسس الجزائري غرفة ثانية في البرلمان لم يعرفها تاريخه السياسي والبرلماني من قبل، بل كان مجرد محاكاة لما هو موجود في أنظمة الدول الغربية خاصة النظام الدستوري الفرنسي⁵. إذ تعتبر الغرفة الثانية في الجزائر فكرة مستوردة لم يعرفها النظام السياسي والبرلماني من قبل، وخضعت لعملية تعديل وتمّ إلباسها نظاما قانونيا خاصا بها ميّزها عن

¹ أمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية، مرجع سابق، ص 24.

² "Sous la pression conjuguée de la rationalisation de l'activité parlementaire et de la discipline majoritaire, de manière invariante, le parlement est moins le législateur que le titulaire du pouvoir exécutif. Autant dire que les assemblées mettent en forme juridique la volonté que ce dernier vient à exprimer, sous le contrôle du conseil constitutionnel".

GICQUEL Jean, Droit constitutionnel et institutions politiques, 16^e édition, Montchrestien, Paris, 2009, P 607.

³ ألغيت الغرفة الثانية في فنلندا سنة 1906، وفي الدانمارك سنة 1953 وفي السويد سنة 1969، أما في النرويج فيمارس دور الغرفة الثانية ربع نواب الغرفة الأولى قبل أن تتخلى عنها سنة 2008 وبالمثل فعلت إيسلندا سنة 1991 وفي بولونيا تم إلغاء مجلس الشيوخ إثر استفتاء جوان 1947.

⁴ على الرغم من الانتقادات العديدة التي تعاني منها الغرفة الثانية في فرنسا خاصة من قبل الحزب الاشتراكي والعديد من المختصين إلا أن الشعب الفرنسي متمسك بهذه الغرفة وهو ما يظهر واضحا من خلال تمسكه بالثنائية البرلمانية سواء في استفتاء 05 ماي 1946 أو في استفتاء 27 أفريل 1969 والذي أدى إلى استقالة ديغول من منصب رئيس الجمهورية.

⁵ "Les africains auraient beaucoup à apprendre sur ce qu'est la démocratie en puisant dans leurs propres traditions et en faisant bénéficier les autres de leurs enseignements. Exclure tout mimétisme, c'est ramener la société africaine à son ordre social désirable".

- ANNAN Kofi, Savoir écouter les minorités, Le Figaro, 04 décembre 2000.

باقي الغرف الموجودة في مختلف الأنظمة، مثلها مثل العديد من المؤسسات والهيئات والتقنيات القانونية التي تم استيرادها.

يعتبر نظام الغرفتين نظاما قديما، ظهر بداية في بريطانيا ثم الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وتناقلته بعد ذلك العديد من دول العالم مما يشكل خلفية عامة يستحيل تجاهلها. إلا أنّ أسباب اعتماد النظام تختلف من دولة إلى أخرى وتختلف تبعا لذلك الكيفية التي يُترجم بها، فلا يعتمد نظام الغرفتين في مختلف الأنظمة التي اعتمده على نفس المبررات وليس لديه نفس الدلالات¹. ترتب على ذلك تعدد صور تطبيقه وعدم وجود نمط واحد تشترك فيه كل التطبيقات يتم الاحتكام إليه لقياس مدى نجاح النظام أو فشله. فعلى حد تعبير الأستاذ أمين شريط فإن موضوع الغرفة الثانية موضوع لانموذجي إلى درجة إمكانية القول أنّ كل غرفة تعتبر كيانا قائما بذاته².

ثار جدل كبير في مختلف الأنظمة السياسية المقارنة حول نظام الثنائية البرلمانية ومدى قدرة الغرفة الثانية على إثبات ضرورة وجودها وضمان أداء برلماني متميز يحفظ للسلطة التشريعية تواجدا قويا وحقيقيا مقارنة بما تفرضه السلطة التنفيذية من هيمنة على باقي السلطات³. لا يعتبر هذا الجدل أمرا استثنائيا بل هو جدل قائم في مختلف الأنظمة السياسية، حتى العريقة منها. يندرج ضمن فلسفة وتاريخ الحركة البرلمانية التي انقسمت بين مؤيد لنظام الغرفتين ومتمسك بنظام الغرفة الواحدة، ولا تخرج هذه النقاشات عن تلك المرتبطة بمختلف المؤسسات السياسية التي تشكل أحد العناصر الأساسية لكل نظام سياسي⁴.

¹ "La dualité des chambres n'a point partout le même fondement et la même signification".

- CARRE de MALBERG Raymond, Contribution à la théorie générale... Op.cit, P 557.

² أمين شريط. واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية. ملتقى وطني حول "نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة. يومي 29 و30 أكتوبر 2002. نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان. دار هومة للطباعة والنشر. الجزائر. 2002. ص 22.

³ MAPPA Sophia, Pouvoirs traditionnels et Pouvoirs d'Etat en Afrique, Edition Karthala, Paris, 1998, Pp 165-183.

⁴ "النظام السياسي هو مجموعة العناصر المتداخلة والمتشابكة التي يربط بها الاعتماد المتبادل، أي إذا حصل تغيير في مواصفات وخصائص جزء من النظام فإن كل الأجزاء الأخرى تتأثر".

ينادي العديد من رجال القانون والسياسة في فرنسا، اليسار خاصة، بضرورة إلغاء مجلس الشيوخ للعودة إلى نظام المجلس النيابي الواحد باعتباره مجلس غير ديمقراطي لا مكان فيه للتداول على السلطة كما أنه يتقل ميزانية الدولة ويزيد من أعبائها. حاولت فرنسا مرتين العودة إلى نظام الغرفة الواحدة. كانت المرة الأولى في 05 ماي 1946 والثانية في 27 أبريل 1969 بعرض مشروع إلغاء مجلس الشيوخ على الاستفتاء الشعبي وتعويضه بمجلس آخر يضم ممثلين عن المجموعات المحلية والتجمعات الاقتصادية والاجتماعية. أدت النتيجة السلبية للاستفتاء إلى استقالة رئيس الجمهورية¹. منذ فشل مشروع تعديل مجلس الشيوخ ما يزال العديد من رجال القانون والسياسة في فرنسا يطالبون بإلغاء الغرفة الثانية².

في إنجلترا، سيطر النبلاء على مجلس اللوردات كونهم أصحاب المال والأراضي والنفوذ، حيث كان المجلس يضم أكثر من ألف عضو من الأشراف والأساقفة والبرجوازية. أدى تكتلهم دفاعا عن مصالحهم إلى تهميش دور المنتخبين من الأرياف والمدن، وهو ما دفع بنواب الأقاليم إلى اعتزال هذا المجلس واتخذوا مكانا مستقلا يجتمعون فيه مشكلين تكتلا يحمي مصالحهم ابتداء من سنة 1265. تعتبر هذه السنة التاريخ الرسمي لميلاد البرلمان البريطاني ذي الغرفتين. حتى وإن استمر تمتع مجلس اللوردات بسلطات مساوية لسلطات مجلس العموم في المجالين التشريعي والرقابي لفترة طويلة³، إلا أن توسع الهيئة الناجمة وقوتها بداية من عام 1832 قلص من دور مجلس اللوردات وصلاحياته خاصة بعد أن

محمد نصر مهنا، في النظام الدستوري والسياسي، دراسة تطبيقية، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2005، ص 100.

¹ طرح شارل ديغول مشروعا للاستفتاء، يتعلّق بتنظيم المحافظات ومجلس الشيوخ. أصطدم بمعارضة بلغت نسبتها 52%، حيث كانت نتيجة التصويت في الاستفتاء كالتالي: 12007000 لا مقابل 10902000 نعم، مما دفع ديغول إلى إعلان استقالته. حتى أنّ البعض، حينها، علق أن ديغول أراد موت مجلس الشيوخ فتحصل مجلس الشيوخ على رأس ديغول.

BEARNARD Chantebout, Droit constitutionnel et sciences politiques, 17^e édition, Armand Colin, Paris, 2000, pp 441-446.

² من بين المطالبين بحذف مجلس الشيوخ في فرنسا نذكر **ليونيل جوسبان** الذي وصف الغرفة الثانية بأنها انحراف عن الديمقراطية، في حين اعتبرت **مارين لوبان** رئيسة حزب الجبهة الوطنية في العديد من تصريحاتها بأنها لا ترى أية فائدة من وجود هذه المؤسسة. كما وصف كذلك رئيس حزب "فرنسا الأبية France insoumise" **جون لوك ميلونشون** مجلس الشيوخ بالغرفة البالية والمحافظة جدا.

³ **اسماعيل الغزال**، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، 1996، ص ص 184-185.

سحب منه التعديل الدستوري لعام 1911 اختصاص التشريع وحوله لمجلس العموم ليتحول بذلك إلى مجرد مجلس للاستشارة أو غرفة تأمل كما وصفه الأستاذ هوريو¹.

في الجزائر، لم يسلم نظام المجلسين الذي اعتمده المؤسس الجزائري من الجدل والنقاش، إذ بدأ الخلاف بين أنصار الثنائية البرلمانية وخصومها في جلسات إعداد مشروع دستور 1996، غير أنّ هذا الخلاف لم يظهر إلى الرأي العام². ثار نقاش بين القانونيين والباحثين والسياسيين حول مسألة الجدوى من إنشاء غرفة ثانية في البرلمان والفائدة من ذلك مباشرة بعد تأسيس مجلس الأمة. كثر الجدل حول هذه المؤسسة بين مؤيد ومرحب بوجودها إذ يرى في استحداثها إضافة كبيرة للعمل التشريعي ودعامة لزرع ديناميكية جديدة في الحياة البرلمانية وبين متوجس ومتسائل عما يمكن أن تضيفه هذه المؤسسة للعملية التشريعية، وبين من يرى أنّ وجودها لن يعكس إلا عدم الفعالية.

ما زالت الغرفة الثانية في الجزائر تثير العديد من التساؤلات. هل يعتبر مجلس الأمة مؤسسة تضيء مكاسب للعملية الديمقراطية وتشكل حقيقة مخبرا للديمقراطية على حد تعبير أول رئيس لمجلس الأمة أم على العكس من ذلك تمثل مساسا بالمبادئ الديمقراطية القائمة على السيادة الشعبية وحكم الأغلبية. هل تتمتع الغرفة الثانية بمكانة حقيقية وفعالة داخل البرلمان والسلطة التشريعية عامة أم أنها مجرد غرفة لا دور ايجابي لها، تحولت من الطابع المؤسساتي إلى مجرد أداة للعرقلة. هل يتمتع مجلس الأمة بكامل الصلاحيات التشريعية والرقابية، وحسن من عمليتي التشريع والرقابة، وشكل سندا للغرفة الأولى في مواجهة السلطة التنفيذية أم أنّ مجلس الأمة لا يتوفر إلا على صلاحيات ضئيلة وضعيفة ولا فائدة ترجى منه، وما إنشائه إلا غرفة موازية وآلية أخرى لخدمة السلطة التنفيذية وتقليص إضافي لصلاحيات البرلمان.

بعد مرور أكثر من 27 سنة عن إنشاء مجلس الأمة وأكثر من 25 سنة من عمر التجربة البرلمانية الجديدة، تظهر عدم الفائدة من وجوده وبقائه في هرم مؤسسات النظام

¹ أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1977، ص 188.

² مقران أيت العربي، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، الفكر البرلماني، 2003، ص 65.

السياسي الجزائري. لم يساهم مجلس الأمة في تدعيم العمل البرلماني وترسيخ الديمقراطية حيث يعتبر مؤسسة ناقصة الشرعية بسبب تركيبته غير الديمقراطية التي تجمع بين الانتخاب غير المباشر والتعيين وما يترتب على ذلك من آثار سلبية على عملية التمثيل. (الباب الأول).

إذا كانت العديد من النصوص الدستورية والقانونية توحى أن البرلمان بغرفتيه يعد الإطار الأساسي لصناعة النصوص القانونية ورقابة عمل الحكومة، لا يثبت عمل مجلس الأمة مساهمة الغرفة الثانية في تحسين العملية التشريعية نظرا لاستبعاده الكلي من العديد من الإجراءات وتكريس سيطرة الحكومة على مجمل العملية التشريعية. لينحصر دور مجلس الأمة في ممارسة مهمة عرقلة وتعقيد وإطالة عملية التشريع. أما بالنسبة للعمل الرقابي، فقد ظل في كل أحواله متأرجحا بين التزكية غير المشروطة لأعمال الحكومة واستعمال بعض الآليات الرقابية التي لا تترتب عنها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة (الباب الثاني).

الباب الأول:

تركيبة بشرية غير ديمقراطية:

أزمة الشرعية.

« *Les secondes chambres sont marquées par le péché original antidémocratique* »*

تستند مشروعية الدولة الحديثة إلى التعبير عن الصالح العام، ومن ثم إلى وساطة فعالة للانقسامات داخل المجتمع. يشكل التمثيل أحد عناصر نظام الوساطة، إذ من خلاله تتحول الوحدات الاجتماعية المشكلة للمجتمع المدني إلى أوضاع سياسية تستطيع من خلاله الوصول إلى أهدافها الخاصة¹.

يحيل سعي الدولة نحو تحقيق القبول الجماعي والتعبير عن الشمولية عن طريق التشكيلات السياسية المتروكة للمبادرة الخاصة، إلى خضوع مجموع المجتمع المدني إلى وحدة اجتماعية منه، تتحول إلى وضع اجتماعي للمجتمع برمته، فنقوم طبقة اجتماعية بتتصيب نفسها ممثلا عاما يطوع حقوقا ومطالب بقية الطبقات ويلحقها بمطالبه وحقوقه، مطابقا الأولى بالثانية²، لتظهر الدولة بهذا كأداة هيمنة طبقة اجتماعية على باقي المجتمع³، ويجعل ديمومتها تتجسد كنظام يقوم في مواجهة المحكومين ويسعى إلى الحيلولة دون تغيير النظام الاجتماعي لحساب الطبقة المهيمنة⁴.

تتأسس مشروعية الغرف البرلمانية الثانية على تمثيليتها، التي تأتي قصد تكملة تمثيلية الغرفة الأولى في البرلمان. فالمشروعية الديمقراطية وإن كانت تقوم على تمثيل شامل لإرادة الأمة، باعتبارها مجموع إرادات المواطنين المعبر عنها بشكل فردي وعلى نحو مباشر، فإنها ليست حصرية، إذ تقوم إلى جانبها أشكال شتى للتعبير عن السيادة تلحق بها من دون أن تناقضها⁵.

* **BEGUENARD Jaques**, Le sénat, Collection que sais-je? P.U.F, Paris, 1990, P 04.

¹ **محمد عمران بوليفة**، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الاستقرار المؤسسي، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، جامعة قسنطينة، 2015، ص 17.

² **CAMAU Michel**, Pouvoirs et institutions au Maghreb, O.P.U, Alger, 1983, Pp. 148-151.

³ **BRAHIMI Mohamed**, Les événements d'octobre 1988 : la manifestation violente de la crise d'une idéologie en cessation de paiement, **R.A.S.J.E.P**, N° 2, Décembre 1990, P 700.

⁴ **MARKUS Jean Paul**, La continuité de l'Etat en droit public interne, **R.D.P**, N° 4, 1999, P 1070.

⁵ **MATIAS Jean, GRANGE Jean**, Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale, Economica, Paris, 1987, P 57.

ثبت أن إقرار الثنائية البرلمانية في الجزائر وثيق الصلة بعملية الانتقال من نظام تأسيسي أحادي إلى نظام تأسيسي تعددي، إلا أنه من غير المنصف قصر تأسيس مجلس الأمة على هذا السبب، فحقيقته تبدو أكثر تعقيدا كون الدور المنوط به مرتبط بأوضاع وأفكار خلص إليها المؤسس الجزائري عقب مرحلة عدم الاستقرار التي عرفت الجزائر نتيجة وقف المسار الانتخابي مطلع سنة 1992. يعتبر تأسيس غرفة برلمانية ثانية واستمرارها مرهون بتوفر شرطين متزامنين: شرعية غير معترض عليها وفائدة معترف بها¹، غير أن التصميم المؤسساتي الذي وضعه المؤسس الجزائري لمجلس الأمة لا يتماشى مع هذين الشرطين، وذلك بسبب ابتعاد التركيبة البشرية للغرفة الثانية عن المبادئ الديمقراطية القائمة على الشرعية الشعبية.

تختلف طريقة انتقاء أعضاء مجلس الأمة الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري مع تلك المتبعة لاختيار نواب المجلس الشعبي الوطني. تفنقر تشكيلة الغرفة الثانية إلى مصدر موحد من حيث الشرعية الانتخابية باعتبارها تجمع شرعية مزدوجة ومتباينة في نطاقها. يستند ثلثا أعضائها على الانتخاب غير المباشر الذي يمنح شرعية شعبية ضعيفة وناقصة بسبب استبعاد التدخل المباشر للشعب في المشاركة في العملية الانتخابية (الفصل الأول). تزداد حدة عدم ديمقراطية تركيبة الغرفة الثانية بمنح رئيس الجمهورية سلطة تعيين الثلث الباقي من الأعضاء. لا يرتبط الأعضاء المعينون بأية صلة بالإرادة الشعبية التي يمثلونها ويعبرون عنها بل هم مجرد أداة في يد رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية (الفصل الثاني).

¹ MATIAS Jean, Les secondes chambres en Europe occidentale : légitimité? utilité?, R.I.P.C. vol 6, N° 1, 1999, P 163.

الفصل الأول:

الانتخاب غير المباشر لثلاثي أعضاء مجلس الأمة: شرعية انتخابية ناقصة

يُعتبر المجلس المنتخب الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب به عمل السلطات العمومية، كما يعد المكان الذي يحقق ويضمن مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية. يمثل البرلمان هيئة سيادية لتمثيل الشعب يتحقق بواسطته إحدى صور الديمقراطية عمليا. يؤكد الارتباط بين الشعب مصدر كل السلطات وممثليه المنتخبين داخل البرلمان بواسطة الوكالة النيابية وجود علاقة سياسية والتزام بين الشعب وأعضاء البرلمان.

رغم ضخامة المفاهيم المحيطة بوظيفة التمثيل للبرلمان الجزائري من الناحية النظرية، إلا أن تحقيقها عمليا على أرض الواقع بات يشكل أمرا عسيرا إن لم نقل مستحيلا خاصة على مستوى الغرفة الثانية. يرجع ذلك إلى طبيعة العلاقة العضوية التي تربط أعضاء الغرفة الثانية بالقاعدة الشعبية التي أنجبتها. لا تحقق التركيبة البشرية للغرفة الثانية في النظام الدستوري الجزائري المبدأ الديمقراطي الذي يقوم على أساس التدخل والمساهمة المباشرة للشعب لممارسة السيادة الوطنية مباشرة أو عن طريق ممثلين له يختارهم بطريقة مباشرة.

ينبثق ثلاثي أعضاء مجلس الأمة، مثلهم مثل أعضاء المجلس الشعبي الوطني، عن الانتخاب العام. يستمد نواب المجلس الشعبي الوطني وكالتهم النيابية من الإرادة الشعبية مباشرة، على خلاف أعضاء مجلس الأمة الذين ينتخبون بصفة غير مباشرة من قبل أعضاء المجالس الشعبية المحلية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية المحلية الولائية الذين يمثلون منتخبي المنتخبين. تضعف طريقة الانتخاب غير المباشر التي اعتمدها المؤسس الجزائري في تشكيل أغلبية أعضاء الغرفة الثانية من التمتع بصفة كاملة بالوصف الديمقراطي.

يجعل الانتخاب العام غير المباشر من عضو مجلس الأمة ممثلا من الدرجة الثانية، وعضوا بعيدا عن الشعب ويمنح له شرعية انتخابية شعبية ناقصة وضعيفة. يؤدي نمط الانتخاب غير المباشر الذي حدده المؤسس الجزائري في اختيار أعضاء الغرفة الثانية إلى الحد من تدخل الإرادة الشعبية في عملية التأطير سواء على مستوى الفاعلين في العملية الانتخابية من خلال تقييد عمليتي الترشح والانتخاب (المبحث الأول)، كما على صعيد التقنيات الانتخابية المستعملة في اختيار ثلاثي أعضاء مجلس الأمة (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

الفاعلون في العملية الانتخابية: تقييد عمليتي الانتخاب والترشح.

تعتبر عملية الانتخابات أحد المكونات الأساسية لنظام الديمقراطية النيابية أو التمثيلية، فمع استحالة ممارسة الديمقراطية المباشرة التي يتم بمقتضاها مشاركة جميع المواطنين في اتخاذ القرار ظهر مفهوم التمثيل. يشير هذا المفهوم إلى قيام المواطنين بالتعبير عن اختياراتهم من خلال انتخاب ممثلين لهم في المجالس النيابية على المستوى الوطني أو المحلي¹. ولا يعني إسناد السلطة عن طريق الانتخاب أن النظام أصبح ديمقراطياً، بل تحقيق ذلك يستند على التمثيل الحقيقي لإرادة الشعب من خلال هيئات تمثيلية تعكس مختلف مكونات الأمة. لا يتحقق التمثيل الحقيقي للشعب إلا إذا اقترن بنظام انتخابي عادل يضمن للناخب حق الاقتراع وللمترشح حق الترشح الحر².

لا تعكس الغرفة الثانية تمثيلاً حقيقياً للشعب. يظهر ذلك من خلال محدودية حجم الهيئة الناخبة المتدخلة في العملية الانتخابية، مما يسهل من عملية التأثير عليها (المطلب الأول). إضافة إلى الاستبعاد الكلي للمواطنين من إمكانية الترشح للعضوية بسبب حصر عملية الترشح في الأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية دون سواهم (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ضعف حجم الهيئة الناخبة: تركيبة محدودة عرضة للتأثير.

تعتبر الهيئة الناخبة أهم وأول طرف في العملية الانتخابية، فلا يمكن تصور وجود انتخابات بدونها ومن خلالها يتوقف نجاح الانتخابات أو فشلها³. ساهم اعتماد كل من المؤسس والمشرع الجزائريين في انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة المنتخبين على الاقتراع غير المباشر من تقليص التركيبة العددية للهيئة الناخبة، بسبب اقتصارها على الممثلين المنتخبين على مستوى المجالس الشعبية المحلية (الفرع الأول). أدى النظام الانتخابي

¹ نبيل شعلال، النظام القانوني للهيئة الناخبة (دراسة مقارنة)، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة عمار ثلجي الاغواط، المجلد الثالث، العدد الثاني، 2019، ص 46.

² محمد المجنوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم الأنظمة الدستورية والسياسية في العالم، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2000، ص 318.

³ نبيل شعلال، النظام القانوني للهيئة الناخبة، مرجع سابق، ص 47.

المعتمد إلى ضعف ومحدودية عدد الأشخاص المتمتعين بحق انتخاب أعضاء الغرفة الثانية، وبالتالي سهولة التأثير عليهم (الفرع الثاني).

الفرع الأول: محدودية الهيئة الناخبة.

تعتبر الهيئة الناخبة لأعضاء مجلس الأمة المنتخبين ضيقة ومحدودة العدد، وذلك بسبب سيطرة الجماعات الإقليمية كلية من خلال أعضاء مجالسها الشعبية المنتخبة على هذه الهيئة (ثانياً). يتم انتخاب الأعضاء المشكّلون للهيئة الانتخابية للغرفة الثانية وفق شروط وإجراءات تضمنها القانون العضوي المتضمن نظام الانتخابات (أولاً).

أولاً: شروط وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية.

يعتبر جون جاك روسو صاحب نظرية سيادة الشعب¹ حق الانتخاب من الحقوق الناجمة عن صفة المواطنة، فهو حق شخصي لصيق بشخصية و آدمية الفرد كمواطن في الدولة. لذلك لا يمكن للمشرع التدخل لحرمان الفرد من حق الانتخاب، عن طريق الإدلاء بصوته تعبيراً عن إرادته في اختيار ممثليهم كما لا يمكن تقييده على نحو يباعد بين الفرد واستعمال هذا الحق.

لجأت مختلف دول العالم إلى اعتماد مبدأ الاقتراع العام² بمنح حق التصويت لأكثر عدد ممكن من الأفراد مع حرمان بعض فئات الشعب من ممارسة هذا الحق. يعد ذلك أمراً طبيعياً لأن الاقتراع الشامل بالمفهوم المطلق يحمل تناقضاً وعدم منطقية لأنه يمنح حق

¹ تقوم نظرية سيادة الشعب على أساس أن سيادة الدولة مجزأة بين جميع أفراد الشعب بالمعنى السياسي دون الاجتماعي، يختص كل فرد بممارسة جزء منها. فسيادة الدولة ملك لجميع أفراد الشعب، يترتب على ذلك حق جميع أفراد الشعب السياسي أن يشاركوا في ممارسة هذه السيادة عن طريق الانتخاب بمنطق الاقتراع العام.

² الاقتراع العام قاعدة تستخدم لوصف العمليات الانتخابية التي تشمل جميع المواطنين الراشدين دون قيد أو شرط، ماعدا شرط الجنسية والسن والموطن والقيد في قائمة الناخبين والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية. اعتنقت هذا المبدأ الديمقراطيات الغربية خلال القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين من أجل إشراك أكبر عدد من المواطنين في عملية إسناد السلطة. أما الاقتراع المقيد يشترط شروطاً مالية ومؤهلات علمية، أو الانتماء إلى طبقة اجتماعية معينة، مثلما كان عليه الحال في بريطانيا في وقت سابق عندما منحت بعض الأفراد ذوي الامتيازات عدداً من الأصوات.

الانتخاب للمجانين والرضع¹. من أجل ذلك يتدخل القانون لوضع الشروط والقيود اللازمة لتلطيف مفهوم الانتخاب العام.

يعد ناخب كل شخص طبيعي ذكرا أو أنثى، ثبت قيد اسمه بالقائمة الانتخابية التي تتضمن أسماء جميع الأشخاص الذين خول لهم القانون ممارسة حق التصويت المعدة من قبل الإدارة تلقائيا، استخلاصا من دفاتر الحالة المدنية والإحصائيات السنوية، أو بناء على طلب المعني شخصيا، بعد إثبات توفر الشروط القانونية فيه للحصول على بطاقة الناخب. تضمنت المواد 50، 51، و 52 من القانون العضوي 21-01 المتعلق بنظام الانتخابات الشروط الواجب توافرها لاكتساب صفة الناخب. تتخلص هذه الشروط في²:

- أن يكن الشخص جزائري الجنسية.
- أن يبلغ 18 سنة كاملة.
- أن يتمتع بكافة حقوقه المدنية والسياسية.
- أن يكون كامل الأهلية.
- أن يكون مسجلا في القائمة الانتخابية.

تتكون الهيئة الناخبة لأعضاء مجلس الأمة المنتخبين من المنتخبين المحليين دون سواهم، أي من أعضاء المجالس الشعبية الولائية وأعضاء المجالس الشعبية البلدية. يشكل هؤلاء الأعضاء هيئات المداولات على مستوى الولاية والبلدية³. يشترط في المترشح الشروط تضمنها المادتين 50 و 184 من الأمر 21-01 المتضمن نظام الانتخابات. تتمثل هذه الشروط فيما يلي:

- أن يكون سن المترشح 23 سنة كاملة يوم الاقتراع.

¹ عبدو سعد، علي مقلد، عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية، دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي، مركز بيروت للأبحاث والمعلومات، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص 40.

² الشروط ذاتها المنصوص عليها في المادتين الثالثة والرابعة من القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات. ج ر عدد 50 مؤرخة في 28 أوت 2016. وكذلك المادتين من الثالثة والرابعة من القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 50 مؤرخة في 28 أوت 2016.

³ المادة 15 من القانون 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 35 مؤرخة في 22 جوان 2011.

- أن يتمتع الشخص بالجنسية الجزائرية.
- أن لا يكون محكوما عليه نهائيا بعقوبة سالب للحرية لارتكاب جناية أو جنحة ولم يرد اعتباره، باستثناء الجرح غير العمدية.
- أن يثبت المترشح أداءه للخدمة الوطنية، أو الإعفاء منها.
- أن يكون للمترشح أهلية الانتخاب.
- أن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به.
- أن يثبت وضعيته تجاه الإدارة الضريبية
- ألا يكون معروفا لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين وحسن سير العملي الانتخابية.
- أن يكون المترشح ضمن قائمة مترشحين مقبولة من حزب سياسي أو عدة أحزاب أو في صورة قائمة حرة¹.

تتضمن قوائم المترشحين لشغل المقاعد النيابية المحلية عددا من المترشحين يزيد عن عدد المقاعد المطلوب شغلها بثلاثة في الدوائر الانتخابية التي يكون عدد مقاعدها فرديا، واثنين في الدوائر الانتخابية التي يكون عدد مقاعدها زوجيا². ينتخب أعضاء المجالس المحلية لعهد مدتها 05 سنوات قابلة للتجديد بطريق الاقتراع النسبي على القائمة

¹ يجب على الحزب السياسي أن يكون متحصلا في الانتخابات المحلية الأخيرة على أكثر من 04% من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية، أو على عشرة منتخبيين على الأقل في المجالس الشعبية المحلية. أما إذا كان الحزب لا يتوفر على إحدى هذين الشرطين، أو حزب يشارك لأول مرة، أو قائمة حرة فيجب تدعيم الترشح بخمسين توقيع من ناخبي الدائرة الانتخابية لكل مقعد مطلوب شغله. المادة 178 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

² المادة 1/176 من الأمر 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات. كما نصت الفقرة الثانية من نفس المادة على ضرورة مراعاة المناصفة بين النساء والرجال، وأن تخصص على الأقل نصف الترشيحات للمترشحين الذين تقل أعمارهم 40 سنة، وأن يكون لثلث مترشحي القائمة مستوى تعليمي جامعي.

المفتوحة، وبتصويت تفضيلي دون مزج¹. وذلك خلافا للقانون العضوي 16-10 المتضمن قانون الانتخابات الذي طبق نظام الاقتراع النسبي على القائمة².

يتم توزيع المقاعد على القوائم الانتخابية بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة، مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى. لا تأخذ بعين الاعتبار القوائم التي لم تتحصل على نسبة 05 % على الأقل من الأصوات الصحيحة المعبر عنها³، بعد أن كانت هذه النسبة مقدرة ب 07 % في القانون العضوي 16-10⁴.

ثانياً: حصر حق الانتخاب في ممثلي المجالس الشعبية المحلية.

يتم إعداد قائمة الناخبين المكونين لهيئة الناخبين لأعضاء مجلس الأمة من طرف منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة حسب الترتيب الأبجدي على شكل قائمة للتوقيع تتضمن أسماء الناخبين وألقابهم والمجلس الذي ينتمون إليه. توضع قائمة التوقيع المعدة أربعة (4) أيام قبل تاريخ افتتاح الاقتراع تحت تصرف المترشحين والهيئة الانتخابية. تودع نسخة من قائمة التوقيع المصادق عليها من قبل منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة في مكتب التصويت طوال مدة الاقتراع. توضع تحت تصرف كل ناخب أوراق التصويت التي حدّد التنظيم مميزات التقنية.

يمكن الناخب بطلب منه ممارسة حقّه الانتخابي عن طريق الوكالة في حالة مانع قاهر. يحقّ لكلّ مترشح أو لممثله الذي يختاره من بين الناخبين، الحضور في عمليات التصويت، غير أنه لا يمكن في أي حال من الأحوال حضور أكثر من خمسة (5) ممثلين في مكتب التصويت في آن واحد. بمجرد اختتام الاقتراع يوقع جميع أعضاء مكتب التصويت على قائمة التوقيع. يتم فوراً بعد اختتام الاقتراع فرز الأصوات. تدوّن نتائج الفرز في محضر

¹ المادة 169 من الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021 يتضمن القانون العضوي المتضمن قانون الانتخابات، ج ر عدد 17 مؤرخة في 10 مارس 2021.

² المادة 1/66 من الأمر 10-16 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

³ المادة 2/171 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

⁴ المادة 2/66 من القانون العضوي 16-10.

من ثلاث نسخ مكتوب بحبر لا يمحي. يصرّح رئيس المكتب علنا بالنتائج ويتولى تعليقها في قاعة التصويت بمجرد تحرير المحضر¹.

يشكل أعضاء المجالس الشعبية المحلية البلدية والولائية الهيئة الناخبة لثلاثي أعضاء الغرفة البرلمانية الثانية. يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية حسب عدد سكان الولاية والبلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان. يتراوح عدد المنتخبين المنبثقين عن العضوية في المجالس الولائية بين 35 و55 عضوا عن كل ولاية²، أما عدد المنبثقين عن العضوية في المجالس البلدية يتراوح بين 13 عضوا و43 عضوا عن كل بلدية³.

تتضمن الجزائر على 58 ولاية و1541 بلدية⁴، لذلك من المنطقي أن تكون الهيئة الناخبة لأعضاء مجلس الأمة المنبثقة عن المجالس البلدية يفوق بكثير الهيئة الناخبة المنبثقة عن المجالس الولائية. على الرغم من ذلك، شهدت كل النتائج المتعاقبة لانتخابات الغرفة البرلمانية الثانية انتخاب عدد من أعضاء المجالس الشعبية الولائية يفوق بكثير عدد

¹ المواد من 229 إلى 236 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

² تنص المادة 189 من الأمر 01-21 "يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية حسب عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير، وضمن الشروط الآتية: 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة، 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250001 و650000 نسمة، 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650001 و950000 نسمة، 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950001 و1150000 نسمة، 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1150001 و1250000 نسمة، 55 عضوا في الولايات التي يساوي عدد سكانها 1250001 نسمة أو يفوقه"

³ تنص المادة 187 من الأمر 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات "يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير وضمن الشروط الآتية: 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة، 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و20000 نسمة، 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 و50000 نسمة، 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 و100000 نسمة، 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100001 و200000 نسمة، 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200001 أو يفوقه."

⁴ القانون رقم 84-09 مؤرخ في 04 فيفري 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر رقم 19 مؤرخة في 08 ماي 1984، المعدل والمتمم بمقتضى الأمر 19-12 مؤرخ في 11 ديسمبر 2019، ج ر عدد 78 مؤرخة في 18 ديسمبر 2019. بعد أن كان التنظيم الإقليمي للبلاد يتضمن 48 ولاية منذ 1984، أضاف المشرع من خلال القانون 19-12 عشر ولايات وهي : تيميمون، برج باجي مختار، أولاد جلال، بني عباس، إن صالح، إن قزام، توغرت، جانت، المغير، المنيعه.

الأعضاء المنتخبين من المجالس الشعبية البلدية. يبقى تمثيل البلدية باعتبارها الخلية القاعدية لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية¹ محدودا مقارنة بنسبة تمثيل الولاية، وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى الإخلال بالتوازن بين شقي الجماعات المحلية.

في أول مجلس للأمة المنصب بصفة رسمية سنة 1998، كان عدد الأعضاء المنبثقين عن العضوية في المجالس البلدية ثمانية (08) أعضاء فقط، بينما انبثق عن المجالس الولائية اثنان وتسعون (92) عضوا. هناك من أرجع هذا الوضع إلى سببين، يتمثل السبب الأول في الفكرة السائدة في أذهان السياسيين في الجزائر بأن البلدية لا تحتوي على كفاءات يمكن لها تحمل مسؤوليات ذات طابع وطني. أما السبب الثاني يعود إلى مساندة الإدارة لأعضاء المجالس الشعبية الولائية، وبالتالي توجيه الناخبين لاختيار الأعضاء المنتخبين على مستوى الولاية نظرا إلى العلاقات التي تربطهم بإدارة الولاية. "كان من الأجدر توزيع أعضاء مجلس الأمة المنتخبين بالتساوي بين الهيئتين المحليتين الولاية والبلدية".²

يمثل الجدول الآتي حجم الهيئة الناخبة لثلاثي أعضاء مجلس الأمة المنتخبين:

عدد الدوائر الانتخابية	حجم الهيئة الناخبة	تاريخ الانتخاب
48	15003	25 ديسمبر 1997
48	14801	30 ديسمبر 2000
48	14495	30 ديسمبر 2003
48	15296	25 ديسمبر 2007
48	15934	29 ديسمبر 2009
48	26895	29 ديسمبر 2012
48	26883	29 ديسمبر 2015
48	28018	29 ديسمبر 2018
58	27151	04 فيفري 2022

¹ المادة 17 من المرسوم الرئاسي 20-442 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري.

² الطاهر خويضر، تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة... مرجع سابق، ص 67.

يظهر واضحا من خلال النتائج الصادرة عن المجلس الدستوري المتعلقة بانتخاب ثلثي أعضاء الغرفة الثانية ضعف ومحدودية حجم الهيئة الناخبة، فلم يتعدى عددها 28018 منتخبا. توزع هذه الهيئة الناخبة على عدد الدوائر الانتخابية المقدر بـ 48 دائرة وحاليا 58 دائرة مما يؤدي إلى التقليل أكثر من عدد المنتخبين في كل دائرة انتخابية. يسهل قلة عدد المتدخلين في العملية الانتخابية المتعلقة بانتخاب ثلثي أعضاء الغرفة البرلمانية الثانية من عملية التأثير على الهيئة الناخبة وتوجيه إرادتها.

الفرع الثاني: سهولة التأثير على الهيئة الناخبة.

يسهل إجبار أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية على الإدلاء بأصواتهم في انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة من التأثير عليهم، (أولا) من خلال الضغط عليهم واستمالتهم من أجل التصويت على مرشح بذاته (ثانيا).

أولا: إجبارية التصويت.

ينتخب أعضاء مجلس الأمة من قبل هيئة انتخابية تضم بصفة حصرية أعضاء المجلس الشعبي الولائي وأعضاء المجالس الشعبية البلدية في الولاية. أفرز هذا التنظيم هيئات انتخابية متباينة، تبعا للتباين القائم بين المجالس المحلية ذاتها من حيث عدد الأعضاء. تعد هذه الهيئات الانتخابية ضيقة في تشكيلتها ومحدودة من حيث تركيبتها. أدى هذا الأمر إلى الإضعاف من الطابع الديمقراطي للغرفة الثانية، وجعل منها غرفة تعكس تمثيلا من طبيعة خاصة¹، ووسيلة لكبح المد الديمقراطي ومنع الرأي العام والمواطنين من المشاركة في الخيارات السياسية.

يعتبر تصويت أعضاء المجالس الشعبية المحلية لاختيار أعضاء مجلس الأمة المنتخبين إجباريا إلا في حالة حدوث مانع قاهر²، عكس ما هو معمول به في الانتخابات المتعلقة بانتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني إذ يتمتع الناخب بالحرية المطلقة في ممارسة حقه الانتخابي أو الامتناع عن ذلك. يعبر إلزام الهيئة الناخبة بممارسة الانتخاب عن

¹ GRANGE Jean, Le système d'élection des sénateurs, Pouvoir n° 44, Février 1998, P 53.

² تنص المادة 2/218 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، "يكون التصويت إجباريا ما عدا في حالة مانع قاهر".

تخوف المشرع الجزائري من ظاهرة الامتناع عن التصويت مما قد يؤدي إلى الفشل في إقامة الغرفة الثانية، خاصة في ظل ما يشهده الانتخاب الاختياري من تقاعس المواطنين في الذهاب إلى مكاتب الاقتراع¹. جعل الانتخاب أمرا إجباريا على المنتخبين المحليين يتناقض مع المبادئ الديمقراطية، التي تقضي بحرية الناخب في الامتناع عن الإدلاء برأيه، خاصة وأن الانتخاب حق شخصي إن شاء استعمله وإن شاء تركه.

يظهر الجدول التالي نسبة امتناع أعضاء المجالس الشعبية المحلية عن التصويت في اختيار ثلث أعضاء مجلس الأمة المنتخبون:

تاريخ الانتخاب	نسبة الامتناع	الممتنعون	مصدر النتائج
25 ديسمبر 1997	05.19%	779 منتخب	ج ر رقم 86 مؤرخة في 28 ديسمبر 1997
30 ديسمبر 2000	07.62%	1138 منتخب	ج ر رقم 04 مؤرخة في 14 جانفي 2001
30 ديسمبر 2003	04.51%	653 منتخب	ج ر رقم 05 مؤرخة في 18 جانفي 2004
29 ديسمبر 2009	03.89%	619 منتخب	ج ر رقم 06 مؤرخة في 24 جانفي 2010
29 ديسمبر 2013	06.11%	1644 منتخب	ج ر رقم 02 مؤرخة في 13 جانفي 2013
29 ديسمبر 2015	04.56%	1206 منتخب	ج ر رقم 02 مؤرخة في 13 جانفي 2016
29 ديسمبر 2018	02.02%	526 منتخب	ج ر رقم 05 مؤرخة في 23 جانفي 2019
04 فيفري 2022	03.79%	1027 منتخب	ج ر رقم 12 مؤرخة في 28 فيفري 2022

¹ عرفت الانتخابات التشريعية المتعلقة بانتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني انخفاضا كبيرا في نسبة المشاركة، وهو ما يبينه الجدول التالي:

تاريخ الانتخاب	نسبة المشاركة	مصدر النتائج
جوان 1997	65.60%	ج ر رقم 40 مؤرخة في 11 جوان 1997
ماي 2002	46.17%	ج ر رقم 43 مؤرخة في 23 جويلية 2002
أفريل 2007	35.67%	ج ر رقم 45 مؤرخة في 29 جويلية 2007
ماي 2012	43.14%	ج ر رقم 32 مؤرخة في 16 ماي 2012
ماي 2017	35.37%	ج ر رقم 34 مؤرخة في 07 جوان 2017
جوان 2021	23%	ج ر رقم 51 مؤرخة في 12 جوان 2021

عند تحليلنا للجدول المتضمن النتائج الصادرة عن المجلس الدستوري المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين نلاحظ امتناع العديد من المنتخبين المحليين عن التصويت رغم النص صراحة على إجبارية الانتخاب. يرجع سبب ذلك إلى عدم وجود عقوبات إدارية أو مالية في حالة الامتناع.

يُحدث فقدان الناخب لسلطة تقدير الذهاب من عدمه إلى مكتب الاقتراع شعورا بالنفور من التصويت، ويجعله سهل المنال لمن يغريه بدفع المال مقابل التصويت لصالح أطراف معينة أو لحساب أسماء بذاتها. لا يرتبط الفوز في انتخابات عضوية مجلس الأمة بمقدار الولاء للحزب الذي تم الترشح تحت مضلته فقط، بل كذلك بمدى متانة العلاقة بين المترشح والمنتخبين المحليين¹.

ثانيا: الضغط على الناخبين.

يسهل ضيق حجم الهيئة الناخبة عملية التأثير عليها، خاصة أن الفوز بالانتخاب مرهون ببعض الأصوات مما يشجع الإدارة على التدخل المباشر والتأثير على نتائج الانتخابات وتزييفها باستخدام وسائل الضغط على الناخبين لإجبارهم على اختيار مرشح معين. تساعد قلة عدد المنتخبين على تدخل المال في اللعبة السياسية. يقوم المترشحون بشراء الأصوات مما يؤدي إلى الإخلال بالسير العادي للعملية الانتخابية. يزيد من حدة هذا التخوف تركيز الصراع على مقعد انتخابي واحد وتغشي ظاهرة الحياة الاستهلاكية وتوجه كل الفئات الاجتماعية إلى العمل على تدبير مصالحها الذاتية على حساب المصلحة العامة.

يعتبر رأس المال والعلاقات الزبائنية عنصرا هاما يراهن عليه لحسم الصراع في عضوية الغرفة الثانية. يُساوم المنتخبون المحليون لمنح أصواتهم لمرشحين معينين مقابل وعود بقضاء مصالحهم واحتياجاتهم الاجتماعية في حالة وصولهم إلى البرلمان وتقلدهم للمسؤولية البرلمانية². تحولت الانتخابات المتعلقة بتجديد أعضاء الغرفة الثانية إلى سوق

¹ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 23 ماي 2010، ص 114.

² منصور مرقومة، المجتمع المدني والثقافة السياسية المحلية في الجزائر بين الواقع والنظرية، دفا تر السياسة والقانون، مجلة صادرة عن جامعة ورقلة، عدد خاص، الجزائر، 2011، ص 305.

سياسية تخضع لقانون العرض والطلب. تقتضي الأخلاق أن تنظم عملية الانتخاب بكيفية تسمح للناخب بأن يصوت دون ضغوطات مهما كانت ودون مغريات قد تستعملها بعض الأحزاب. يجب أن يعاقب القانون شراء صوت بالمال كما يعاقب على الرشوة¹.

يمارس ضغطا اقتصاديا على الناخبين من خلال تأمين خدمات عينية لهم أو من خلال ما يسمى بنظام المفاتيح الانتخابية وذلك بالالتزام بتأمين عدد من الأصوات مقابل مبلغ مالي. يقوم المترشحون بتوزيع مبالغ مالية على أفراد معينين قصد حثهم على جلب أكبر عدد من الأصوات، والتأثير على توجهات الناخبين لصالح هؤلاء المترشحين، أو عن طريق الوعود التي يقدمونها بقضاء مصالح الناس واحتياجاتهم في حال فوزهم في الانتخابات².

تحولت ظاهرة شراء الأصوات إلى فاعل أساسي في العمليات الانتخابية المتعلقة بانتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة. يقول بهذا الشأن موسى تواتي رئيس حزب الجبهة الوطنية الجزائرية أن "80% من أعضاء مجلس الأمة اشتروا ذمم وأصوات المنتخبين من أجل الوصول إلى مصالحهم الشخصية"³، ويضيف "معظم الذين فازوا بمقاعد في مجلس الأمة هم من أصحاب الأموال، لا أعتقد أن هؤلاء سيكونون في خدمة وطنهم لكن في خدمة مصالحهم بالدرجة الأولى"⁴. يعتبر التمثيل بالنسبة لأصحاب الأموال من تجار ومقاولين فرصة للدخول في مراكز صناعة القرار أو العودة إليها من أجل الحصول على حماية اجتماعية وسياسية. "إنها لديمقراطية عجيبة يفتح فيها المال أبواب السلطة، فتفتح أبواب الحصول على المال"⁵.

¹ بوعلام بن حمودة، الممارسة الديمقراطية للسلطة (بين النظرية والواقع)، دار الأمة، الجزائر، 1992، ص 31.

² منصور مرقومة، المجتمع المدني والثقافة السياسية المحلية في الجزائر بين الواقع والنظرية، مرجع سابق، ص 75.

³ كريم يحيى، موسى تواتي انهم نواب مجلس الأمة بشراء الأصوات، الشروق اليومي، العدد 1926، 25 فيفري 2007.

⁴ حوار صورية بوعمامة مع موسى تواتي رئيس حزب الجبهة الوطنية الجزائرية، حصة منتدى التلفزيون، التلفزيون الجزائري، 03 فيفري 2007، من الساعة 21:00 إلى الساعة 22:30.

⁵ كلود جوليان، انتحار الديمقراطيات، ترجمة عيسى عصفور، ص 183.

المطلب الثاني: تضيق الهيئة المنتخبة: تغييب حرية الترشح.

لم يكتف كل من المؤسس والمشرع الجزائريين من تقييد حق انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة وحصره في فئة المنتخبين على مستوى المجالس الشعبية المحلية، بل استبعد كذلك المواطنين من حق الترشح لعضوية الغرفة الثانية ليقضي بذلك على المبدأ الدستوري القائل "يحق لكل مواطن أن ينتخب ويُنتخب".

نظم المشرع الجزائري من خلال القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الحق في العضوية في الغرفة الثانية (الفرع الأول)، غير أن هذا التنظيم يخضع لقواعد وقيود أدت إلى إقصاء فئات واسعة من الشعب من حق الترشح، مما ساهم في التقليل من الطابع الديمقراطي لتشكيلة مجلس الأمة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تنظيم حرية الترشح.

لا تقتصر المشاركة السياسية على اختيار الممثلين في الهيئات التمثيلية فقط للتعبير عن الإرادة العامة، بل تمتد إلى حق كل مواطن في الترشح للهيئات المنتخبة على أساس المساواة وعدم التمييز بين المواطنين، وهو ما يُعدّ أحد المؤشرات الديمقراطية في نظام سياسي معين¹ (أولا). إلا أن ذلك لا يعني عدم وضع ضوابط قانونية وإجرائية لتنظيم حق الترشح (ثانيا).

أولا: حرية الترشح مبدأ ديمقراطي.

الترشح تصرف قانوني يعبر به الشخص بصفة رسمية أمام الجهات المختصة عن نيته في التقدم للترشح في استحقاق انتخابي معين. اعترفت مختلف الدساتير بحق كل مواطن في ممارسة حقوقه السياسية من بينها حق الترشح، وذلك حماية لحرية الترشح وضمانا لمبدأ حق المساواة وعدم تناقضها مع الأسس الديمقراطية. يعتبر الترشح من أهم وسائل مشاركة المواطن في الحياة السياسية وهو الوجه الآخر لحرية الانتخاب، على اعتبار أن الانتخاب والترشح حقان متكاملان لا تقوم الحياة النيابية بواحد منهما دون الآخر². لذلك

¹ عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في الجزائر، مقاربة حول المشاركة والمنافسة السياسية في النظام الانتخابي الجزائري، الألفية للنشر والتوزيع، قسنطينة، 2011، ص 64.

² عبدو سعد، علي مقلد، عصام نعمة اسماعيل، النظم الانتخابية، مرجع سابق، ص 47.

تحرص كثير من دساتير الدول المعاصرة على كفالة حرية الترشح وتمكين المواطنين من ممارستها، باعتباره يشكل أساس شرعية ومشروعية النظام السياسي¹.

تعتبر حرية الترشح للانتخابات صورة من صور المشاركة السياسية للمواطنين في تسيير أمور الدولة على مستوى السلطات العامة سواء التنفيذية في الأنظمة الجمهورية أو البرلمانية أين يتم رئيس الحكومة من القائمة التي لها أغلبية في البرلمان، أو على مستوى السلطة التشريعية المخولة دستوريا بسن القوانين، أو على مستوى المجالس المحلية المنتخبة، أو المرافق العامة المختلفة، وبهذا يكون لهذه الحرية تأثير ايجابي في مساهمة المواطنين لاسيما النخبة منها في صنع القرارات والسياسات العامة للدولة².

لا تقتصر المشاركة السياسية على اختيار الممثلين في الهيئات التمثيلية فقط للتعبير عن الإرادة العامة، بل تمتد إلى حق كل مواطن في تقلد مهام ومسؤوليات في تسيير الشؤون العامة للدولة وتمثيل الشعب. تشكل حرية الترشح لتقلد الوظائف العامة الانتخابية معيارا لقياس مدى شرعية النظام السياسي، نظرا لما تكتسبه هذه الحرية من أهمية سياسية وقانونية باعتبارها أمرا حاسما في التأسيس والمحافظة على أسس ديمقراطية تحكمها سيادة القانون³.

ذهب الاتجاه الغالب في الفكر الديمقراطي الحالي إلى الأخذ بمبدأ حرية الترشح، عن طريق فتح باب الترشح على أساس المساواة أمام كل المواطنين الذين يرغبون في الحصول على أصوات الناخبين للفوز بعضوية المجالس المحلية أو البرلمانية أو الوصول إلى مقعد الرئاسة⁴. لقد أصبحت حرية الترشح للانتخابات في وقتنا المعاصر من الحريات السياسية المكفولة دوليا في الإعلانات والمواثيق والاتفاقيات الدولية، والمعترف بها في دساتير الدول،

¹ JOSSO Selma, Le droit à candidater aux élections législatives : un droit malmené, *Revue française de droit constitutionnel*, N° 94, 2013, P 372.

² عشور فراحي، مفهوم حرية الترشح للانتخابات واختصاص المشرع الجزائري والمقارن بتطبيقاته، مجلة صوت القانون، مجلد 06، عدد 01، جامعة خميس مليانة، 2019، ص 180.

³ JOSSO Selma, Le droit à candidater aux élections législatives : un droit malmené, Op.Cit, P 372.

⁴ ججيقة سعيداني لوناسي، حرية الترشح كآلية للمشاركة السياسية (الانتخابات الرئاسية)، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق جامعة تيزي وزو، العدد 02، 2012، ص 41.

بسبب دورها الهام في البناء الديمقراطي والسلمي لمؤسسات الدولة ومساهمتها في تسيير المرافق العمومية¹.

تم التخصيص على حرية الترشح للانتخابات في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 في المادة 21 منه، والتي نصت على أن "لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يُختارون في حرية". كما نصت عليه المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والتي جاء فيها "لكل مواطن دون أي وجه من وجوه التمييز المذكور في المادة 2، الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة: - أن يشارك في إدارة الشؤون العامة إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون في حرية. - أن ينتخب وأن يُنتخب في انتخابات نزيهة تجرى دوريا بالاقتراع العام، وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين".

لم يعرف أول دستور للجمهورية الجزائرية مبدأ حرية الترشح، وذلك على جميع المستويات الانتخابية. كان حق الترشح حكرا على حزب جبهة التحرير الوطني باعتباره الحزب الوحيد في الدولة، يقوم برسم سياسة الأمة ويحددها ويوجه عمل الدولة وسلطاتها المختلفة، ويقوم بالرقابة والإشراف على السياسة العامة². يقتصر النظام الانتخابي على مرشح واحد يقدمه الحزب الذي يعبر عن إرادة الشعب، فلا يوجد حزب آخر ينافس حزب جبهة التحرير الوطني على ممارسة السلطة. كذلك عمد دستور الجمهورية لسنة 1976 إلى رهن حق اقتراح الترشح للوظائف العليا للدولة لحزب جبهة التحرير الوطني على الرغم من إعطاء حق الترشح لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية ليكون ناخبا أو منتخبا³.

بعد صدور دستور 1989 واعتماد النظام السياسي الجزائري للتعددية السياسية والحزبية، صادقت الجزائر على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

¹ عشور فراحي، مفهوم حرية الترشح للانتخابات واختصاص المشرع الجزائري والمقارن بتنظيمه، مرجع سابق، ص 188.

² المادة 23 من دستور 1963.

³ المادة 58 من دستور 1976.

وبالبروتوكول الاختياري الملحق به¹. بذلك كرس دستور 1989 مبدأ الحق في الترشح للانتخابات من خلال التصييص على تمتع المواطن الذي تتوفر فيه الشروط القانونية بالحق في "أن ينتخب ويُنْتخَب"² وكذا "تساوي جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة"³. كما نص دستور 28 نوفمبر 1996 بتعدلاته المتعددة على نفس المبادئ، ونفس المضمون فيما يتعلق بحق الترشح للانتخابات⁴، وتركت للقانون العضوي المتعلقة بنظام الانتخابات تحديد شروط وإجراءات ممارسة هذا الحق.

تعتبر القوانين مفسرة للأحكام الدستورية، ولا يجوز لها في أي حال من الأحوال أن تخالفها وإلا تعرضت للإلغاء طبقاً لمبدأ دستورية القوانين. لذلك، إذا نصت الدساتير على حق الترشح فإن قوانينها الداخلية تأتي مطبقة لأحكام النصوص الدستورية ليس إلا⁵. فلا يعتبر حق الترشح للانتخابات البرلمانية في النظام الانتخابي الجزائري حقاً مطلقاً بل هو مقيد ومضبوط بقواعد محددة تضمنتها مختلف القوانين العضوية المتعلقة بنظام الانتخابات.

ثانياً: شروط الترشح لعضوية مجلس الأمة.

تسعى دساتير الدول الحديثة، تطبيقاً للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية⁶، إلى تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين في الترشح لعضوية المجالس

¹ مرسوم رئاسي رقم 89-67 مؤرخ في 16 ماي 1989، ج ر رقم 20 مؤرخة في 17 ماي 1989.

² المادة 47 من دستور 1989.

³ المادة 48 من دستور 1989.

⁴ المادتين 50 و51 من دستور 1996.

المادتين 62 و62 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

المادتين 56 و67 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁵ عز الدين قاسمي وشوقي يعيش تمام، التنظيم القانوني للشروط الموضوعية لصحة عملية الترشح للانتخابات النيابية في الأنظمة الانتخابية المغاربية (الجزائر-تونس-المغرب)، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد 02، جامعة محمد خيضر بسكرة، أكتوبر 2021، ص 469.

⁶ تنص المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: "يكون لكل مواطن دون أي وجه من وجوه التمييز المذكورة في المادة 02 الحقوق التالية التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة: (أ) أن يشارك في إدارة الشؤون العامة إما مباشرة أو بواسطة ممثلون يختارون في حرية. (ب) أن ينتخب ويُنْتخَب في انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين. (ج) أن تتاح له على قدم المساواة عموماً مع سواه فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده".

النيابية أو في انتخاب رئيس الجمهورية، بفتح باب الترشح أمام كل المواطنين. تتيح الدساتير فرصة الترشح لأكثر عدد ممكن من المترشحين للمنافسة الانتخابية في إطار الضوابط القانونية التي يحددها المشرع مسبقاً. لا يعني مبدأ حرية الترشح انعدام شروط قانونية تنظم هذا الحق، فالاقتراع العام ذاته نظمه القانون بعدد من الشروط التي تتفق مع مضمونه¹. لا يتنافى مبدأ حرية الترشح مع فرض الدول لبعض الشروط على المترشحين أو وضعها قيوداً مانعة من الترشح أو إضافة أحكام تمنع الجمع بين التمثيل السياسي وبعض الوظائف، إلا أن المغالاة في هذه الشروط يمكن أن يشكل مساساً لمبدأ الحرية في الترشح.

تضمن الدستور الجزائري على حق كل مواطن في الترشح للانتخابات² وعلى تساوي جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة³. تدخل المشرع ليضع مجموعة من الشروط العامة يجب أن تتوفر في الشخص الذي يبدي رغبته في الترشح للاستحقاقات الانتخابية الوطنية أو المحلية. تتلخص هذه الشروط فيما يلي:

- **التمتع بالجنسية الجزائرية:** يجب أن يكون المترشح ذو جنسية جزائرية أصلية. ألغى المشرع الجزائري شرط الجنسية الأصلية للترشح للانتخابات التشريعية بعد صدور قرار عن المجلس الدستوري⁴، ليُبقى هذا الشرط فقط بالنسبة للانتخابات الرئاسية.

¹ ججيقة سعيداني لوناسي، حرية الترشح كآلية للمشاركة السياسية (الانتخابات الرئاسية)، مرجع سابق، ص 51.
² تنص المادة 56 من المرسوم الرئاسي 20-442 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 "لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن يَنتخب وأن يُنتخب".

³ تنص المادة 1/67 من نفس المرسوم "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة باستثناء المهام والوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين".

⁴ "ونظراً لكون الأمر رقم 70-26 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية... أقر حقوقاً كان من أخصها حق تقلد مهمة انتخابية بعد 05 سنوات من الحصول على الجنسية الجزائرية..."
"ونظراً لكون المادة 28 من الدستور تقر مبدأ تساوي المواطنين أمام القانون دون إمكانية التذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي..."
"بناءً على ما تقدم يصرح المجلس الدستوري بأن اشتراط الجنسية الأصلية للمترشح للانتخابات التشريعية غير مطابق للدستور".

- القرار رقم 01 -ق.ق- م د مؤرخ في 20 أوت 1989 يتعلق بقانون الانتخابات، ج ر رقم 36 مؤرخة في 30 أوت 1989.

- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية: يشترط في المترشح أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية. يجب أن يكون متمتعاً بكواه العقلية، معافى من كل عته أو سفه أو غفلة، وله الأهلية الكاملة في التصرف وغير محجور عليه. كما يشترط أن يتمتع بحقوقه السياسية، ولا يكون محروماً من أي حق من الحقوق الثابتة لكل مواطن سواء بقوة القانون أو بحكم قضائي. يعد تمتع الفرد بالحقوق المدنية والسياسية دليل على تمتعه بحسن السيرة والسلوك¹ لما تقتضيه سمعة المجالس المنتخبة من هيبة ووقار.

- إثبات أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها: يشترط قانون الانتخابات تحديد وضعية المترشح إزاء الخدمة الوطنية بأدائها أو الإعفاء منها.

لم تتطرق جميع الدساتير الجزائرية والقوانين المنظمة للانتخابات لشروط المؤهلات العلمية التي يجب أن تتوفر عليها المترشح رغم ما يتمتع به هذا الشرط من أهمية بالنسبة للترشح للانتخابات الوطنية أو المحلية، لتعلق هذه الوظائف بالمصالح العليا للدولة في جميع مناحي الحياة. يرى "بارتيليمي" أنه من مبادئ العلوم السياسية تولي النخبة الممتازة أمر الجماعات². أما "ريمون بوكلي" يعتبر أن ما تتعرض له الدولة من أزمات اقتصادية ومالية يعود إلى ضعف مستوى أعضاء البرلمان الذي لا يرقى إلى مستوى تفهم وإدراك هذه الحقائق مع عدم إمامهم بوسائل التغلب عليها أو التخفيف من حدتها، على اعتبار أن هذه المسائل تتسم بالدقة إذ لا يدركها إلا المختصون الذين درسوها دراسة معمقة وأحاطوا بكل تفاصيلها³.

يعتبر غير قابلين للانتخاب سواء خلال ممارسة وظائفهم أو خلال سنة كاملة بعد التوقف عن العمل في نفس الدائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها

¹ يستوجب إدراج نص في القانون المنظم للعملية الانتخابية يقضى بضرورة تمتع المنتخب بحسن السيرة والسلوك. اشتراط هذا الشرط لمرشحي الوظائف الإدارية يستدعى بالضرورة اشتراطه لمرشحي المهام التشريعية، كما أن اشتراط حسن السيرة والسلوك في الراغب للترشح يتطابق مع النص الدستوري القاضي بأنه "لا يمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدراً للثراء ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة". فضرورة أن يكون المرشح للمجالس النيابية محمود السيرة حسن السمعة ينعكس على المجلس ذاته نظراً لما تتمتع به من وقار وهيبة تتناسب ومكانته المرموقة بين سلطات الدولة المختلفة.

² عبد الحميد متولي، مشكلة نظام الانتخاب في مصر، دار النشر والثقافة، مصر، 1984، ص 43.

³ داوود عبد الرزاق، حق المشاركة السياسية، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، 1992، ص 347.

وظائفهم كل من الولاة، الولاة المنتدبون، المفتشون العامون للولايات، المدراء المنتدبون بالمقاطعات الإدارية، رؤساء الدوائر، الأمناء العامون للولايات والبلديات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال الولايات¹. يتعرض كل عضو في البرلمان التحق بالغرفة المعنية دون استيفاء الشروط المطلوبة أو فقد إحداها لسقوط مهمته البرلمانية².

بالإضافة إلى هذه الشروط العامة التي يتطلبها القانون للترشح سواء في الانتخابات الوطنية أو المحلية، نجد مجموعة من الشروط الخاصة التي يتطلبها القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للترشح لعضوية الغرفة الثانية. أدت هذه الشروط الخاصة إلى التقييد من حرية الترشح وحصرتها في فئة معينة دون باقي المواطنين مما ساهم في الإنقاص من الطبيعة الديمقراطية للغرفة الثانية.

الفرع ثاني: استبعاد حرية الترشح.

حصر المؤسس الجزائري حق الترشح لعضوية الغرفة الثانية في أعضاء المجالس المحلية المنتخبة (أولا)، ليأتي المشرع من خلال نظام الانتخابات ويضيف شروطاً أخرى تتعلق بالسن وضرورة إتمام المترشح لعهدته انتخابية محلية، أقصى من خلالها فئة من المنتخبين المحليين من إمكانية الترشح لمجلس الأمة (ثانياً).

أولاً: حصر حق الترشح في المنتخبين المحليين.

ينتخب ثلثي أعضاء مجلس الأمة المقدر عددهم بـ 116 عضواً من أصل 174 عضواً من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية. يتم التصريح بالترشح لعضوية مجلس الأمة لشغل مقعد واحد عن كل ولاية من الولايات 58 بتقديم رسالة على مستوى المندوبية الولائية للسلطة المستقلة نسختين من استمارة التصريح التي تسلمها السلطة المستقلة، يقوم بملئها حسب المطلوب ويوقع عليها. أما بالنسبة للمترشحين تحت رعاية حزب سياسي، يجب أن يرفق تصريحهم بشهادة تركية يوقعها المسؤول الأول عن الحزب.

¹ المادتين 188 و189 من الأمر 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

² المادة 126 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

تودع الاستمارتان لدى الولاية مرفقة بملف الترشيح في أجل أقصاه (20) يوما قبل تاريخ الاقتراع. تفصل اللجنة الولائية في صحة الترشيحات ويمكن لها أن ترفض بقرار معلل¹.

يتم اختيار عضوين من كل ولاية بغض النظر عن اتساع الإقليم أو تعداد الكثافة السكانية². يمكن للجماعات المحلية من خلال هذا النظام الانتخابي المعتمد المشاركة في اختيار السياسات العامة التي تتجاوب مع الاحتياجات الوطنية من جهة، واحتياجات المواطنين المتواجدين في مختلف الأقاليم من جهة أخرى³. يستفيد مجلس الأمة كذلك من خبرة الأعضاء المنتخبين في إطار الجماعات المحلية في مجال الإدارة المحلية لمعرفة احتياجات الدقيقة للمواطنين، مقارنة بالسلطات المركزية التي تتميز نظرتها بالفوقية لابتعادها عن معيشة المواطن البسيط⁴.

من بين الأسانيد التي اعتمد عليها المؤسس الجزائري لإنشاء الغرفة الثانية ضمان تمثيل الجماعات المحلية⁵، غير أنه لا توجد مادة صريحة لا في الدستور ولا في النصوص القانونية المنظمة لمجلس الأمة تبين استناد مجلس الأمة على تمثيل الهيئات المحلية⁶، لذلك اشتراط أن يكون المترشح لعضوية مجلس الأمة عضوا في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي غير متوافقة مع الطابع غير الإلزامي لاستناد مجلس الأمة على التمثيل المحلي.

¹ أنظر المواد من 222 إلى 226 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

² تنص المادة 04 من المرسوم التنفيذي 97-423 مؤرخ في 11 نوفمبر، ج ر 75 مؤرخة في 12 نوفمبر 1997 المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 2000-375 مؤرخ في 22 نوفمبر 2000، المتعلق بانتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين وسيره، ج ر رقم 70 مؤرخة في 22 نوفمبر 2000، على ما يأتي "تمثل كل ولاية بمقعدين (02) في مجلس الأمة".

³ GRANGE Jean, Le système d'élection des sénateurs, Op.cit, P 37.

⁴ محمد عمران بوليفة، التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية، دفا تر السياسة والقانون، العدد 08، جانفي 2015، ص 187.

⁵ المادة 28 من المذكرة الرئاسية المتعلقة بدستور 1996 ص 03.

⁶ خلافا لما هو موجود في الجزائر، يستند مجلس الشيوخ الفرنسي على حقيقة تمثيل الجماعات المحلية. تنص المادة 03/24 من الدستور الفرنسي الصادر 04 أكتوبر 1958:

"Le sénat est élu au suffrage indirecte, il assure la représentation des collectivités territoriales de la république, les français établis hors de la France sont représentés au sénat".

خلافًا لما هو موجود في فرنسا أين يعتبر اشتراط العضوية في المجالس المحلية للعضوية في مجلس الشيوخ نتيجة حتمية لقيام مجلس الشيوخ على تمثيل الجماعات المحلية¹.

يجعل اشتراط الانتماء لعضوية المجالس المحلية للعضوية في مجلس الأمة حق الترشيح مقيدا ومحصورا في فئة معينة دون باقي فئات المجتمع، مما يبعد الغرفة الثانية عن التقاليد الديمقراطية التي لا تقيد حق الترشيح في طائفة محددة². تفيد العضوية في المجالس المحلية في الاطلاع الحقيقي على انشغالات وتطلعات المواطنين مباشرة، إلا أن ذلك ليس مقصورا فقط على هؤلاء الأعضاء بل باقي مواطني تلك الرقعة الجغرافية يمكنهم الإلمام بذات الاهتمامات خاصة الذين لم يتحصلوا على مقاعد في الانتخابات المحلية. لذلك حتى ولو قبلنا نظريا بغرفة ثانية لابد من فتح المجال لكل مواطني الإقليم الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية العامة للترشح على أساس أن حرية الترشيح تتماشى مع قواعد الديمقراطية.

ثانيا: إقصاء فئة من المنتخبين المحليين من حق الترشيح.

لا تكفي العضوية في المجالس الشعبية المحلية للتمتع بحق الترشيح لعضوية الغرفة الثانية، بل هناك فئة من المنتخبين المحليين أنفسهم لا يتمتعون بحق الترشيح. اشترط القانون العضوي 97-07 المتعلق بنظام الانتخابات بلوغ الشخص 40 سنة كاملة يوم الاقتراع³، لينخفض السن القانوني للترشيح إلى 35 سنة كاملة في القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، ونفس السن المطلوب في القانون العضوي 21-01⁴. خلافا للمشرع

¹ ARDANT Philippe, Institutions politiques et droit constitutionnel, 8^{eme} édition, LGDJ, France, 1997, Pp 532-534.

² محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد، النظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 271-287.

³ تنص المادة 128 من القانون العضوي 97-07 المتعلق بنظام الانتخابات.

⁴ المادة 221 من القانون العضوي 21-01 المتعلق بنظام الانتخابات.

- خلال العهدة الأولى لمجلس الأمة الممتدة من 1998 إلى 2004 بلغت نسبة الأعضاء الذين تتراوح أعمارهم بين 40-51 سنة 28%، 52% بالنسبة للأعضاء الذين يتراوح سنهم 52%، 20% للذين يفوق سنهم 60 سنة.

- حصيلة نشاطات مجلس الأمة (1998-2004)، مرجع سابق، ص ص 112-132.

الجزائري، يتطلب قانون الانتخابات الفرنسي بلوغ المترشح 24 سنة كاملة يوم الاقتراع للترشح لعضوية مجلس الشيوخ¹.

استثنى المشرع الجزائري بصفة غير مباشرة المنتخبين المحليين الذين تقل أعمارهم عن 35 سنة من حق الترشح، لتتطبق عليهم الفكرة القائلة "أدعوك للانتخاب فأنت مازلت صغيرا للترشح"². لا يتوافق السن المطلوب للترشح لعضوية الغرفة الثانية مع السن القانوني المحدد بـ 23 سنة للترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية³. يمكن أن يؤدي اشتراط قانون الانتخابات سن 35 سنة للترشح إلى غياب مؤسسة مجلس الأمة إذا كانت أعمار المنتخبين المحليين تتراوح كلها بين 23 سنة و35 سنة⁴.

خلافا لمجلس الأمة، يشترط القانون العضوي 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات للترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني بلوغ المترشح 25 سنة على الأقل يوم الاقتراع⁵، على أن تخصص نصف عدد الترشيحات على الأقل للمترشحين الذين تقل أعمارهم عن أربعين (40) سنة، وترفض القائمة في حالة عدم مراعاة شرط السن⁶. يمكن أن يؤدي اختلاف السن القانونية للترشح لغرفتي البرلمان إلى إمكانية تحول المجلس الشعبي الوطني إلى غرفة لتمثيل الشباب مقابل تحول مجلس الأمة إلى غرفة لتمثيل كبار السن، مما قد يرتب صراعا دائما بين الغرفتين بسبب اختلاف الآراء والمفاهيم السياسية. إذ توجد داخل كل

¹ تم تخفيض السن القانونية للترشح لعضوية مجلس الشيوخ الفرنسي من 35 سنة إلى 30 سنة ابتداء من 2003، ليتم تخفيضه مرة أخرى إلى 24 سنة ابتداء من سنة 2011. أما بالنسبة لعضوية الجمعية الوطنية فتم تحديد السن القانونية للترشح بـ 18 سنة كاملة يوم الاقتراع بعد أن كانت محددة بـ 23 سنة.

² فاتح شنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع ادارة ومالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2001، ص 22.

³ تنص المادة 1/184 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات "يشترط في المترشح إلى المجلس الشعبي البلدي أو الولائي ما يأتي: . أن يكون بالغا ثلاثا وعشرون (23) سنة على الأقل يوم الاقتراع."

⁴ سبق وأن ألغى المجلس الدستوري نتائج انتخابات عضو مجلس الأمة بإحدى الولايات بسبب عدم توفر أحد المترشحين على السن القانونية للترشح.

أنظر: فطة نبالي، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 14 جويلية 2010، ص 420.

⁵ المادة 200 من القانون العضوي 01-21.

⁶ المادة 2/191 من القانون العضوي 01-21.

مجتمع قوتين، قوة تميل نحو الأمام، نحو التجديد والمجازفة، وقوة أخرى محافظة تعمل على أخذ الحيطة والحذر، وحده التوفيق بين هذين الاتجاهين يؤدي إلى نتيجة حسنة¹.

يعد اشتراط سن 35 سنة كاملة للترشح والعضوية في الغرفة الثانية مخالفا للمبادئ الديمقراطية الحديثة، فهذا الشرط شرط إقصائي وتمييزي في حق المواطنين وفي حق أعضاء المجالس الشعبية المحلية الذين تقل أعمارهم عن السن القانونية المطلوبة². تعتبر الفكرة القائلة بأن الغرفة الثانية غرفة للتروي والبصيرة فكرة قديمة وبالية لا يمكن أن تكون مبدأ من المبادئ الحديثة، فما يمكن أن يقوم به الشيوخ يمكن أن يقوم به الجيل الشاب كذلك. ينطوي اشتراط هذا السن المبالغ فيه لعضوية مجلس الأمة على مغالطة تجاوزها الزمن مفادها أن الغرفة الثانية هي غرفة للعقلاء. لذلك فحتى لو افترضنا ضرورة وجود الغرفة الثانية في النظام الدستوري الجزائري فلا بد من إعادة النظر في السن القانونية المطلوبة للعضوية.

أضاف القانون العضوي 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات شرطا آخر لم يكن موجودا في مختلف قوانين الانتخابات السابقة. يتمثل هذا الشرط في إلزامية إتمام المترشح لعضوية مجلس الأمة لعهددة انتخابية كاملة بصفته منتخبا في مجلس شعبي بلدي أو ولائي، على أن يسري هذا الحكم على الانتخابات المتعلقة بالتجديدين الجزئيين لأعضاء الغرفة الثانية التالين لصدور القانون العضوي³. لم يشر المجلس الدستوري في القرار رقم 16/ق.م.د/21 المتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام

¹ BARTHELEMY Josef, DUEZ Paul, GOGUEL François, Traité de droit constitutionnel, Paris, Ecominica, 1985, PP 484-485.

² "Le choix des représentants de la seconde chambre fondé sur le critère d'âge est discriminatoire et cela implique même une double discrimination au niveau des citoyens, parce que ces derniers doivent être d'une part les représentants des collectivités territoriales et d'autres part doivent avoir l'âge requis pour le dépôt de candidature a l'élection sénatoriale".

- KODJO Kuakuvi, Les secondes chambres du parlement dans les états francophones : le cas du Burundi, de la France, du Gabon et du Sénégal, Thèse pour le Doctorat en Droit public, Université de Gand, Belgique, 2011, P 89.

³ المادة 221 من القانون العضوي 01-21.

التجديدين الجزئيين اللذان لا يسري عليهما شرط إتمام عهددة كاملة بصفة منتخب محلي بلدي أو ولائي هما التجديد الجزئي لسنة 2022 والتجديد الجزئي لسنة 2025. يسري هذا الشرط على أعضاء مجلس الأمة المنتخبين فقط دون الأعضاء المعينين من قبل رئيس الجمهورية.

الانتخابات¹ إلى شروط الترشح لعضوية الغرفة الثانية، على الرغم من أن شرط إلزامية إتمام المترشح لعهدته انتخابية كاملة مشكوك في دستوريتها باعتباره يمكن أن يؤدي إلى إقصاء كل أعضاء المجالس المحلية من حق الترشح وبالتالي استحالة انتخاب أعضاء الغرفة الثانية.

تبقى درجة المشاركة السياسية للمواطن في رسم السياسات العامة عن طريق الغرفة البرلمانية الثانية ضعيفة نسبياً، كونها لا تسمح لكل مكونات المجتمع للترشح مما يقلص من دور المواطن لصالح ممثليه المحليين. بالإضافة إلى تقييد حقي الانتخاب والترشح، يترتب على التقنيات الانتخابية المستعملة لانتخاب أعضاء الغرفة الثانية غياب العدالة في التمثيل، مما أدى إلى المساس بديمقراطية هذه الغرفة باعتبارها لا تقدم مرآة صادقة للإرادة الشعبية.

المبحث الثاني:

التقنيات المستعملة في العملية الانتخابية: انعدام العدالة في التمثيل.

يرتبط اختيار النظام الانتخابي لكل جمعية تمثيلية بطبيعة الأهداف والخيارات السياسية المسطرة لها. لا تحظى هذه الأنظمة بالطابع الحيادي، إذ تشكل الأنماط والعناصر المكونة لها تعبيراً عن تلك الغايات². لا يرتبط اختيار نظام انتخابي معين بالاعتبارات التقنية المحضة بل كذلك بالنتائج التي تترتب عليه، فغالبا ما تقوم السلطات الحاكمة اعتماد نمط انتخابي يخدم أكثر مصالحها³.

¹ قرار رقم 16/ق.م.د/21 مؤرخ في 10 مارس 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن القانون العضوي للانتخابات، ج ر رقم 17 مؤرخة في 10 مارس 2021.

² ميشال مياي، دولة القانون، مقدمة في القانون الدستوري، ط 02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص 225.

³ "Les modes de scrutins ne sont pas neutres. Ils exercent une influence tant sur la représentation parlementaire des forces politiques que sur le mode de gouvernement. Ainsi le choix de mode de scrutin ne dérive-t-il pas de considérations de pure technique: il dépend essentiellement du résultat que l'on en attend compte tenu de la répartition actuelle ou prévisible des forces politiques et de l'état de l'opinion publique. Une majorité au pouvoir est donc souvent tentée de faire adopter le mode de scrutin qui lui paraît le plus favorable à ses intérêts".

-MASCLET Jean Claude, Droit électoral, P.U.F, Paris, 189, P 166.

لا يشكل النظام الانتخابي الذي اعتمده المؤسس الجزائري في تشكيل الغرفة الثانية مرآة صادقة للإرادة الشعبية لأنه لا يحقق العدالة في التمثيل، وذلك بسبب تكريسه لتمثيل متساو لدوائر انتخابية متفاوتة في الكثافة السكانية أدت إلى اختلال التوازن في العملية التمثيلية (المطلب الأول). يترتب على الطريقة المعتمدة في الانتخاب والتجديد انفراد المفوض بممارس السلطة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: اختلال التوازن في التمثيل.

تستلزم المشاركة السياسية عن طريق الانتخاب وجود محيط جغرافي معين، يأخذ شكل وحدات إقليمية محددة يجري في إطارها التعبير عن الأصوات وترجمتها إلى مقاعد¹. تقسم الهيئة الناجمة إلى وحدات تسمى الدوائر الانتخابية كمنطلق لفكرة تعيين ممثلي الشعب، وكعنصر أساسي في الديمقراطية التمثيلية. لم يحقق النظام الانتخابي المتبع لانتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة التوازن بين الأصوات، مما أدى إلى انفصال التمثيل عن الشعب (الفرع الأول) وتشويه العملية التمثيلية برمتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: انفصال التمثيل عن الشعب.

يتميز التمثيل الذي تجسده الغرفة البرلمانية الثانية في النظام السياسي الجزائري بأنه تمثيل منفصل عن الشعب الذي اعتبره المؤسس مصدر كل السلطات. لا يحقق مجلس الأمة التمثيل العادل للسكان بسبب استبعاد عنصر الكثافة السكانية في عملية توزيع المقاعد البرلمانية (أولاً)، كما أن المجلس يعاني من أزمة في التمثيل تعود إلى تقليص دورها التمثيلي وعدم تشكيله مرآة صادقة للإرادة الشعبية (ثانياً).

أولاً: استبعاد قاعدة الأساس الديمغرافي كمبدأ في التمثيل.

يقصد بتحديد الدوائر الانتخابية تجزئة إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تشكل كل وحدة منها دائرة انتخابية، يتمتع في حدودها جميع الأفراد المقيمين بها بممارسة حقوقهم السياسية في الانتخاب والترشيح لاختيار ممثليهم في المجالس النيابية. لا يعدو تقسيم إقليم الدولة إلى دوائر انتخابية سوى تنظيم إداري الهدف منه الحصول على نتائج جديّة في

¹ DIAMANTOPOULUS Thanassis, Les systèmes électoraux aux présidentielles et aux législatives, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004, P 85.

اختيار ممثلي الهيئة الناخبة على مستوى الوطن، لاسيما في الانتخابات التشريعية. يؤدي تحديد الدوائر الانتخابية إلى تفاقي الفوارق السكانية الكبرى بين دائرة وأخرى، سعيا وراء تحقيق المساواة في الصوت الانتخابي.

لا يعد تحديد الدوائر الانتخابية مسألة شكلية بقدر ما يعتبر عاملا أساسيا في توجيه وضبط ومراقبة الانتخابات. تحرص بعض الدول الديمقراطية على إسناد مهمة تحديد الدوائر الانتخابية إلى هيئة مستقلة عن الحكومة والبرلمان كما هو الحال في بريطانيا وأستراليا وكندا وجنوب إفريقيا. تسعى الدول من خلال تحديد الدوائر الانتخابية إلى تحقيق المساواة، فقد قضت المحكمة العليا بالولايات المتحدة الأمريكية أن مشروع تقسيم الولاية إلى دوائر انتخابية في انتخابات الكونغرس غير دستوري، لأنه أخفق في تحقيق المساواة بين الناخبين، واعتبرت أن تفاوتها صغيرا يصل إلى % 0.6984 يعتبر غير دستوري¹. يجب أن يتم التقسيم الانتخابي على نحو يؤمن المساواة النسبية بين الدوائر الانتخابية من حيث عدد السكان، فالفوارق السكانية الكبيرة بين دائرة وأخرى يتعارض مع مبدأ الديمقراطية كونها لا تمنح أصوات الناخبين ثقلا متساويا².

تحدد الدائرة الانتخابية بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الأمة بالحدود الإقليمية للولاية، ويحدد عدد المقاعد لكل ولاية بمقعدين اثنين³. لم ينص دستور 1996 قبل تعديل 2016 على منح مقعدين لكل ولاية، بل ترك ذلك للأمر 01-12 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات. بينما تدارك ذلك في التعديل الدستوري الصادر بمقتضى القانون 01-16، لينص على ذلك صراحة من خلال المادة 118 في فقرتها الثانية، وهو نفس المضمون الذي احتفظت به الفقرة الثانية من المادة 121 من التعديل الدستوري لسنة

¹ محمد بوديار، النظام القانوني للانتخابات في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، 2008-2009، ص 50.

² عبدو سعد، علي مقلد، عصام نعمك اسماعيل، النظم الانتخابية، مرجع سابق، ص 66.

³ المادة 06 من الأمر رقم 02-21 مؤرخ في 16 مارس 2021، يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج ر رقم 19 مؤرخة في 16 مارس 2021. لم ينص دستور 1996 قبل تعديل 2016 على منح مقعدين لكل ولاية، بل ترك ذلك للأمر 01-12. بينما تدارك ذلك في التعديل الدستوري الصادر بمقتضى القانون 01-16، لينص على ذلك صراحة من خلال المادة 118 في فقرتها الثانية.

2020¹. يرى الأستاذ بوسماح محمد أن السبب الرئيسي في اعتماد مثل هذه القواعد على مستوى مجلس الأمة يكمن في الرغبة في تقوية الأغلبية الحكومية لأن أغلبية الولايات في الجزائر العميقة تنتخب في أغلب الأحيان لمرشحي السلطة².

على خلاف ذلك، حدد الأمر 02-21 الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عدد مقاعد كل دائرة انتخابية بحسب عدد سكان كل ولاية. يحدد عدد المقاعد في كل دائرة انتخابية على أساس تخصيص مقعد واحد لكل حصة تتضمن مائة وعشرون ألف (120.000) نسمة، على أن يخصص مقعد إضافي لكل حصة متبقية تشمل ستين ألف (60.000) نسمة. لا يمكن أن يقل عدد المقاعد عن ثلاثة بالنسبة للولايات التي يقل عدد سكانها عن مائتي ألف (200.000) نسمة³.

يأخذ تحديد الدوائر الانتخابية وتوزيع المقاعد المطلوب شغلها في مجلس الأمة طابعا خاصا. يشترك النظام الانتخابي لثلاثي أعضاء الغرفة الثانية المنتخبين مع النظام الانتخابي لنواب المجلس الشعبي الوطني في تحديد الدائرة الانتخابية بالحدود الإقليمية للولاية⁴، إلا أنه يختلف عنه في توزيع المقاعد المطلوب شغلها. تمثل كل دائرة انتخابية أي كل ولاية

¹ تنص الفقرة الثانية من المادة 121 من التعديل الدستوري لسنة 2020 "ينتخب ثلثا أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري، بمقعدين عن كل ولاية من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية"

² "il vise a renforcer la majorité gouvernementale parce que les wilayas du pays profond votent habituellement pour les candidats du pouvoir".

-BOUSSOUHAH Mohamed, La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998, O.P.U, Alger, 1995, p 413.

³ المادة 3 من الأمر 02-21 المتعلق بقانون الانتخابات.

⁴ تحدد الدائرة الانتخابية الأساسية المعتمدة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني حسب الحدود الإقليمية للولاية، مع إمكانية تقسيم الولاية إلى دائرتين انتخابيتين أو أكثر وفقا لمعايير الكثافة السكانية وفي ظل احترام التوازن الجغرافي، إذ يمكن أن تتشكل الدائرة الانتخابية من بلدية أو من عدة بلديات وهو ما نصت عليه الفقرتين الخامسة والسادسة من المادة 191 من القانون العضوي 01-21 المتعلق بقانون الانتخابات.

يمكن للسلطات الحاكمة اللجوء إلى تفتيت الهيئة الناخبة المتواجدة في التجمعات السكانية الكبرى خدمة لمصالحها الانتخابية.

بمقعدين بغض النظر عن الكثافة السكانية. يصل العدد الإجمالي للأعضاء المنتخبين إلى (116) عضوا.

تقتضي العملية الانتخابية العادلة والديمقراطية، تحديد الدوائر الانتخابية وتحدد المقاعد التمثيلية اللازمة لكل دائرة انتخابية وفق معايير تحقق تكافؤ الفرص والمساواة بين الناخبين والمنتخبين، وتحقيق العدالة في تمثيل الدوائر الانتخابية. يقوم التمثيل ظاهريا في مجلس الأمة على أساس المساواة بين الولايات إلا أنه واقعا ليس كذلك. أدى النمط الانتخابي المعتمد إلى المبالغة في تمثيل الولايات غير الآهلة بالسكان على حساب الدوائر الانتخابية ذات الكثافة السكانية العالية، وهو ما يعد إخلالاً بنسبة تمثيل الشعب صاحب السيادة¹. أقر الأستاذ جورج بورديو (Georges Burdeau) الذي يعد من المدافعين على وجود الغرفة الثانية بعدم كمال النظام الانتخابي المعتمد في تكوين الغرفة الثانية بقوله "يعد انتقاد سهل القيام بعملية حسابية للقول بأن هذه المبالغة في التمثيل غير ديمقراطية... لكن ذلك لا يعني كمال نظام التمثيل الذي نتج منه مجلس الشيوخ"².

نستدل على ذلك بولاية الجزائر التي يتعدى عدد سكانها أربعة ملايين نسمة، وتتوفر على 1254 منتخبا على مستوى الهيئات المحلية، تتمتع بنسبة تمثيل مساوية لولاية تندوف التي لا يتعدى عدد سكانها ستين ألف نسمة، ولا تتوفر إلا على ستين منتخبا على مستوى المجالس المحلية. كما تتساوى كذلك ولاية تيزي وزو التي تتوفر على كثافة سكانية تتعدى مليوني نسمة، وهيئة منتخبة في الهيئات الإقليمية مقدر ب 1094 منتخبا، تتساوى مع ولاية تمنراست التي لا يتعدى عدد سكانها 165 ألف نسمة وعدد منتخبيها 183 منتخبا.

¹ GRANGE Jean, Le système d'élection des sénateurs, Op.cit, p 52.

² "C'est une critique facile que de faire état de la seule arithmétique pour dénoncer cette surreprésentation comme anti-démocratique... Cela ne veut pas dire que le mode de représentation d'où est issu le Senat est parfait".

-GEORGES Burdeau, Traité de science politique, Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence Paris, 1970, Pp 86-87.

أدى استبعاد قاعدة الأساس الديمغرافي كمبدأ في التمثيل في النظام الانتخابي المعتمد لانتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة المنتخبين إلى اختلال التوازن في التمثيل¹، بسبب وجود دوائر انتخابية متفاوتة في الكثافة السكانية ومتساوية في التمثيل على مستوى الغرفة البرلمانية الثانية. أدى منح الأفضلية للولايات القليلة السكان على حساب التجمعات السكانية الكبرى إلى تشويه العملية التمثيلية التي يعبر عنها الانتخاب العام المباشر²، والمساس بالمبدأ الدستوري الذي مفاده أن الشعب يمارس سيادته بواسطة ممثليه المنتخبين.

يراد لتركيبة مجلس الأمة العديدة أن تظل محدودة بهدف ضبط تركيبته السياسية والتقليل من تأثيرات المناطق الكبيرة ديمغرافيا في التحكم فيه، وبالنتيجة تفضيل الدوائر الأقل كثافة سكانية والأقل تسيّسا في رسم التوجهات السياسية للمجلس. مما لا ريب فيه، لهذا الوضع بالغ الأثر على علاقة مجلس الأمة بالأحزاب السياسية، إذ من الثابت أن أغلب الأحزاب السياسية ليس لها امتداد يغطي مجمل الدوائر الانتخابية، لا سيما الداخلية منها، ما يؤهل الأحزاب الكبرى، على قلة عددها، من احتكار مقاعد هذه الدوائر، وبالتالي توفير أغلبية مساندة للحكومة داخل مجلس الأمة³. يضاف إلى كل ذلك أزمة التمثيل التي تعاني منها البرلمانات في الوقت الحالي.

ثانيا: أزمة التمثيل والتمثيلية.

اقترن تطور الانتخاب ضمن الفكرة الديمقراطية بتطور فكرة التمثيل السياسي. يكون الشعب سيدا في المعنى الديمقراطي حينما يكون هو المصدر الأصلي للسلطة ومالكها في الوقت نفسه. لما كان من الصعب أن يمارس الشعب السلطة بنفسه، كان لا بد من أن يفوضها لأشخاص يدعون بالمثلين أو النواب يمارسون السلطة باسم الشعب ولحسابه. يكون الانتخاب وفقا لذلك الأسلوب الذي بواسطته يختار المواطنين ممثلهم⁴.

¹ "La haute assemblée assure une représentation déformée de la population".

- **ROBBE François**, Le sénat à l'heur des demi-reformes, Revue français de droit constitutionnel, N 56, 2003, P 727.

² **GRANGE Jean**, Le système d'élection des sénateurs, Op.cit, p 53.

³ **محمد عمران بوليفة**، البعد التمثيلي لمجلس الأمة وأثره في الاستقرار المؤسسي، مرجع سابق، ص 180.

⁴ **Maurice Duverger**, Institutions politiques et droit constitutionnel, Op.cit, p 83.

تتجسد القوة البرلمانية من خلال المزج بين مظهرين أساسيين من مظاهر التمثيل، فمن جهة هناك التمثيل الذي تفرزه الأغلبية الشعبية التي تعبر عن إرادة جماعية موجهة إلى الحكومة، ومن جهة أخرى الصفة التمثيلية التي يجسدها برلمانيو هذه الأغلبية عن طريق إسماع أصوات منتخبهم في البرلمان. يطرح عدم التوفيق بين هذين النوعين من التمثيل إشكالية أزمة التمثيل في المجالس الشعبية المنتخبة. تنعكس هذه الأزمة سلبا على النظام التمثيلي الذي بمقتضاه يفوض الشعب عن طريق الانتخاب جزءا من سلطاته إلى ممثلين له يختارهم بكل حرية¹.

تعاني البرلمانات الحديثة من أزمة في التمثيل لاسيما في الدول المتبنية للأنظمة الرئاسية أو شبه الرئاسية وذلك بسبب تحديد وتقليص الدور التمثيلي لها، فلم تعد تحتكر هذا الاختصاص بمفردها بل أصبحت تتافسها في ذلك السلطة التنفيذية، وفقدت جزءا كبيرا من عناصر قوتها وسموها. يمكن إرجاع عدم قدرة المؤسسة التشريعية من السيطرة على اختصاصها الأصلي والأصيل بالشكل المطلوب إلى ضعف التركيبة العضوية لها ونقص الكفاءات القائمة عليها.

كانت فكرة التمثيل موضع خلاف شديد بين مختلف الفلاسفة وفقهاء القانون يتزعمهم صاحب نظرية العقد الاجتماعي جون جاك روسو. يرى "مواطن جونيف" أن السيادة هي ممارسة للإرادة العامة لا يمكن للفرد أن يفقدها أو يتنازل عنها. فإذا كان من الممكن تحويل السلطة فإنه من غير الممكن تحويل الإرادة، فإذا كان بإمكان المفوض تبليغ ما يريده صاحب السيادة اليوم فإنه لا يمكن أن يعبر على ما يريده في المستقبل.

انضم إلى الفقيه جون جاك روسو كل من الفقيهين ليون دوجي وكاري دي ماربرغ. يرى الأستاذ دوجي أن البرلمان لا يعبر عن السيادة بقوله أن القانون هو مجرد تعبير عن الإرادة الفردية للأشخاص الذين يعدونه، وأن القانون في المجتمعات الحديثة ما هو إلا تعبير عن إرادة الأعضاء الذين يحوزون على الأغلبية في المؤسسة البرلمانية، لذلك ففكرة تمثيل

¹ سعيد مقدم، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار إتحاد المغرب العربي (دراسة مقارنة بالاستثناس بالتجربة الفرنسية)، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 89.

البرلمان للإرادة العامة فكرة ميتافيزيقية¹. أما الأستاذ كاري دي مالبرغ يقول بأن "النظام التمثيلي ليس نظاما للتمثيل، فلا يمكن اعتبار هيئة النواب ممثلة لا للمواطنين لا للأمة"².

تتطبق الآراء التي تعرضنا لها على نظام التمثيل الذي تكرسه الغرفة الثانية في النظام السياسي الجزائري. تغتصب السلطة من قبل المنتخبين الذين ينصرفون تدريجيا عن إرادة الناخبين ليكونوا طبقة سياسية جديدة وينصهرون فيها. تحولت العهدة البرلمانية إلى وظيفة للثراء السريع وخدمة المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة.

تتوقف الصفة التمثيلية لمؤسسة دستورية معينة على نمط وطريقة اختيار أعضائها، فالسلطات والمهام مرتبطة بالصفة التمثيلية. كلما كانت التمثيلية واسعة ومؤكدة كانت المهام واسعة وحقيقية، وكلما كانت التمثيلية ضيقة وغير مؤكدة تتشوه صورة المؤسسة وتمنعها من المطالبة بسلطات حقيقية³. يشكل الانتخاب غير المباشر عائقا حقيقيا للاعتراف بالصفة التمثيلية لمجلس الأمة، بسبب عدم استناد الأعضاء المنتخبين على الإرادة الشعبية التي يعبرون عنها. لا يكون هؤلاء الأعضاء مسؤولين أمام الشعب بما أنهم غير منتخبين من طرفه طبقا لمبدأ الديمقراطية المباشرة، بل هم مسؤولون أمام الهيئة الناخبة التي تتمتع لوحدها بسلطة اختيارهم وإعادة اختيارهم لعهدات برلمانية أخرى مما قد يشوّه عملية التمثيل.

¹ "La loi est tout simplement l'expression de la volonté individuelle des hommes qui la font, chef d'état, membres du parlement. En dehors de tout cela, tout ce que l'on peut dire n'est que fiction. En France notamment la loi est l'expression de la volonté de 350 députés et 200 sénateurs qui forment la majorité habituelle au Sénat et à la chambre".

. PISIER Evelynne. LEON Duguit et le contrôle de la constitutionnalité des lois: Paradoxes pour paradoxes. In Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice Duverger, PUF, Paris, 1987, P 191.

² CARRY De Malberg, Contribution à la Théorie générale de l'Etat, Tome 01, Dalloz-Sirey, 2003, P 239.

³ "Pouvoirs et fonction sont pour une grande part, liés à la représentativité. Une représentativité large, indiscutable, confère naturellement l'autorité et appelle généralement un rôle réel. Une représentativité incertaine, restreinte, au contraire ternit le crédit et l'image de l'institution et lui interdit de revendiquer un rôle majeur. Le système de représentation, c'est-à-dire, le mode de constitution d'une assemblée détermine les conditions d'exercice de sa fonction. Une représentativité incertaine ou reposant sur une base peu démocratique ternit l'image et le crédit de l'institution et lui interdit de revendiquer un rôle majeur."

- GRANGE Jean, Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au sénat, In revue française de science politique, 40^e année, N^o 01, 1990, P 05.

الفرع الثاني: تشويه عملية التمثيل.

يقر الاعتماد على أسلوب الانتخاب على درجتين بسمو المنتخب المحلي على الشعب صاحب السيادة ومصدر كل السلطات (أولاً). كما يؤدي نمط الأغلبية النسبية حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد المعتمد في توزيع المقاعد إلى لتضخيم تمثيل الأغلبية (ثانياً).

أولاً: الإقرار بسمو المنتخب المحلي على الشعب.

يقتصر حق الانتخاب في انتخابات أعضاء مجلس الأمة على الأعضاء المنتخبين على مستوى الهيئات المحلية بطريقة الانتخاب غير المباشر. يتم اختيار هؤلاء الأعضاء من طرف هيئة انتخابية محددة ومحدودة مكونة من مجموع أعضاء المجالس الشعبية الولائية وأعضاء المجالس الشعبية البلدية¹. يتم بداية انتخاب المجالس البلدية والولائية انتخاباً عاماً ومباشراً. يشكل الفائزون في هذه الانتخابات الهيئة الناخبة لأعضاء مجلس الأمة المنتخبين. يتم استدعاء الهيئة الناخبة بواسطة مرسوم رئاسي قبل خمسة وأربعين (45) يوماً من تاريخ الاقتراع². يتم انتخاب هؤلاء الأعضاء بطريقة الاقتراع العام غير المباشر والسري³ بالأغلبية حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية.

ينسجم نمط الاقتراع غير المباشر المعتمد في انتخاب أعضاء الغرفة الثانية مع نظام التعيين الذي يتم تقريباً بنفس الصورة، مع مغايرة في العدد فقط. يتم اختيار أعضاء مجلس الأمة في الانتخاب غير المباشر من قبل عدد محدد من المنتخبين المحليين، بينما يتم التعيين من طرف منتخب واحد هو رئيس الجمهورية. يعد إجراء التعيين الذي يتولاه رئيس الجمهورية من قبيل الانتخاب غير المباشر على أساس أنه منتخب مباشرة من طرف الشعب، ليقوم بعد ذلك بالتعيين نيابة عن الأمة مثلما يقوم الممثلون المحليون بالانتخاب أيضاً نيابة عن الأمة⁴.

¹ المادة 218 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

² المادة 219 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

³ المادة 121/ من التعديل الدستوري لسنة 2020، والمادة 218 من الأمر 01-21 السابق الذكر.

⁴ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 140.

يسمح اعتماد نمط الانتخاب غير المباشر في تأطير ثلثي أعضاء مجلس الأمة بالحصول على تمثيل مغاير ومختلف للمجلس الشعبي الوطني، وإلا تحولت الغرفة الثانية إلى مجرد نسخة مطابقة للغرفة الأولى¹. "فإذا كان انتخاب أعضاء كلتا الغرفتين البرلمانيتين عن طريق الانتخاب العام المباشر نتحصل على التشكيلة نفسها وتكون إحدى الغرفتين دون جدوى"². يؤدي هذا النظام الانتخابي إلى استحداث فئة ثانية من المواطنين، وإنشاء هيئة انتخابية موازية للشعب تسمى الهيئة الناخبة لأعضاء مجلس الأمة.

تظهر الغرفة الثانية في الدولة الموحدة بمظهر الغرفة الثانية في الدولة الفيدرالية عندما تكون الغرفة الثانية منتخبة انتخاباً غير مباشر من قبل أعضاء الهيئات المحلية. يعتبر الأستاذ مورييس دفرجي أنّ هذا النوع من التمثيل المحلي ليس لديه أي تفسير لما تكون هذه الجماعات المحلية لا تتمتع بالاستقلالية في إدارة شؤونها، كما لا يكون له معنى في حالة كثرة البلديات وصغر حجمها. لذلك فالمظهر الفيدرالي للغرفة الثانية يهدف إلى إخفاء الطابع المحافظ لهذه الغرفة وتبرير التفاوت في عملية التمثيل³.

¹ "Le choix de ce mode de suffrage se justifie par le fait qu'il permet d'avoir une représentation différente de la première chambre de parlement".

- DEBASCH Charles, BOURDON Jacques, PORTIER Jean-Marie, RICCI Jean-Claude. Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris. Economica. 1990. P 125.

"Ce type de bicamérisme ne serait d'ailleurs rien d'autre qu'un monocamérisme de fait, le seconde chambre, sœur jumelle de la première, perdant toute personnalité... et toute raison d'être".

- SOHIER Jérôme, Bicamérisme et l'Etat fédéral, Le reforme du Sénat belge, Centre d'Etude du Fédéralisme, Bruxelles, 1990, P 13.

² "Si les deux chambres de parlement sont élues au suffrage universel direct, elles auront la même composition et l'une d'elle devient inutile".

- MANSOUR Sy, Le bicamérisme au Sénégal, Revue de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, N 01, 2009, P 08.

³ "Dans les Etats unitaires, la seconde chambre à parfois des apparences fédéraliste, quant elle est élue au scrutin indirecte par les représentants des collectivités locales et régionales... mais cette représentation collective ne se justifie pas quand les régions ne sont pas autonomes, et elle ne signifie rien pour les communes, trop nombreuses et trop petites.... En réalité, l'apparence fédéraliste sert à masquer le caractère conservateur de la seconde chambre et de justifier l'inégalité de représentation".

- MAURICE Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel, Op. cit, P 165.

لاقى نظام الانتخاب غير المباشر انتقادا كبيرا من الفقه. لا يضمن هذا النمط الانتخابي قرينة التمثيل الحقيقي للأمة باعتبار أن الانتخاب يتم على درجتين¹، وفي ذلك إقرار بسمو مرتبة المنتخبين المحليين على الشعب² صاحب السيادة ومصدر كل السلطات³. يتنافى النظام الانتخابي المؤسس على درجتين مع المبادئ العامة المقررة في الدستور والتي تضمنتها المادتان السادسة والسابعة، "وكان المؤسس أراد أن يوقع نفسه باعتماد هذا الأسلوب في تناقض مع ما ورد في الدستور من مبدأ⁴. يعتبر ايزماين أديمار أنّ الانتخاب غير المباشر يمس بمبدأ المساواة بين الناخبين ويمنح قيمة إضافية لناخبي الدرجة الثانية⁵. لا يضمن الانتخاب على درجتين شرعية شعبية حقيقية لأعضاء الغرفة الثانية بسبب عدم وجود علاقة مباشرة بين الناخب صاحب السيادة وممثليه.

حاول بعض الفقهاء الدفاع عن الانتخاب غير المباشر، إذ "يخفف الانتخاب غير المباشر من مساوئ الاقتراع العام بجعل الانتخاب في يد طبقة المندوبين، وهي أعلم وأقدر من طبقة الناخبين على معرفة المسائل العامة وتقدير كفاءة المترشحين"⁶. يعد هذا التبرير منتقدا جدا كونه يعكس فكرة السلطة الأبوية من فئة قليلة من الشعب، والنظر إلى هذا الأخير على أنه أمي لا يفهم اللعبة السياسية. يعتبر التبرير المقدم غير صحيح خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار الثقافة السياسية للمجتمع الجزائري. تعلم الشعب الجزائري أمورا سياسية لم يعرفها مجتمع إفريقي آخر، نظرا للكلم الهائل من الانتخابات التي شارك فيها "حتى أننا أصبحنا لا نطيق سماع أنه فيه انتخاب جديد"⁷.

¹ عادل ثابت، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 1999، ص 64.

² عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 138.

³ تنص المادة 07 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "الشعب مصدر كل سلطة. السيادة الوطنية ملك للشعب وحده". تضيف المادة 01/08 "السلطة التأسيسية ملك للشعب".

⁴ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 139.

⁵ "Le suffrage indirecte rompt l'égalité entre les électeurs en donnant une valeur multiple aux électeurs du second degré".

ESMEIN Adhémar cité par DUHAMEL Olivier et MENY Yves, Dictionnaire constitutionnel, P.U.F, Paris, 1992, P 1002.

⁶ عثمان خليل، المبادئ الدستورية العامة، ج 01، مطبعة مصر، القاهرة، 1956، ص 213.

⁷ فاتح شنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 22.

ثانياً: تضخيم تمثيل الأغلبية.

ينتخب أعضاء مجلس الأمة المنتخبون بالأغلبية النسبية حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية من طرف هيئة انتخابية مكونة من مجموع أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية¹. تتعكس تشكيلة الهيئة الناخبة لأعضاء مجلس الأمة على تمثيل الأحزاب السياسية. تتحصل الأحزاب الحائزة على أغلبية المقاعد في الانتخابات المحلية على أغلبية مقاعد مجلس الأمة.

لنبين مدى تأثير نتائج الانتخابات المحلية على تركيبة مجلس الأمة، نتعرض لنتائج الانتخابات المحلية لـ 23 أكتوبر 1997²:

عدد المسجلين: 30051		عدد المصوتين: 14224		نسبة المشاركة: 94.81%
الحزب	عدد المقاعد في الهيئات المحلية	النسبة المئوية	عدد المقاعد في مجلس الأمة	النسبة المئوية
التجمع الوطني الديمقراطي	7966=959+7007	53.10%	80	83.34
جبهة التحرير الوطني	3443=391+3052	22.95%	10	10.42
حركة مجتمع السلم	1189=265+924	7.93%	04	04.17
جبهة القوى الاشتراكية	710=56+654	4.74%	02	02.08
التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية	500=50+450	3.34%	00	00
حركة النهضة	438=128+310	2.92%	00	00
أحزاب أخرى + أحرار	695=31+726	4.64%	00	00

يظهر من خلال النتائج أن تطبيق نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية النسبية أدى إلى تضخيم تمثيل الأغلبية والتقليل من تمثيل الأقلية³. يفوز الحزب الفائز في الانتخابات بنسبة

¹ المادة 218 من الأمر 21-01 السابق الذكر.

² BOUSSOUHAH Mohamed, La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998, Op. cit, P 411 et 415.

³ حسن البدراري، الأحزاب السياسية والحريات العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص 596.

من المقاعد المطلوب شغلها تفوق نسبة عدد الأصوات الصحيحة الحاصل عليها، وبالمقابل يحصل حزب الأقلية على عدد من المقاعد لا يتناسب مع عدد الأصوات الصحيحة المعبر عنها التي تحصل عليها في الانتخابات¹. يعتبر الأستاذ **جان جيكل** (Jean Gicquel) أن نظام الأغلبية في دور واحد نظام عنيف ومتهور².

أدى تطبيق نظام الأغلبية النسبية إلى تعميق فوز حزب التجمع الوطني الديمقراطي، وفي المقابل قلل من تمثيل بقية الأحزاب. حصل حزب جبهة التحرير الوطني على نسبة 10.42% من المقاعد المطلوب شغلها في مجلس الأمة رغم حصوله على نسبة 22.95% من المقاعد في المجالس المحلية. بينما فاز حزب التجمع الوطني الديمقراطي بنسبة 83.34% من المقاعد رغم حصوله فقط على نسبة 53.10% من المقاعد.

تبين هذه النتائج بما لا يدع مجالاً للشك عدم عدالة النظام الانتخابي الذي اعتمده المؤسس الجزائري في انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين. يترتب على هذا النظام عدم توازن واضح بين عدد المقاعد في الهيئة التمثيلية وعدد الأصوات الانتخابية المتحصل عليها وهو ما يعد تشويهاً للعملية التمثيلية ومساساً بمبدأ المساواة الذي يهدف النظام الانتخابي إلى تحقيقه³. الأغرب في ذلك، يمكن أن يؤدي هذا النظام إلى نتيجة في غاية الغرابة. تتمثل

¹ "Le système de scrutin majoritaire à un tour peut aboutir à la constitution d'un parlement présentant une répartition des sièges entre les partis peu en rapport avec les suffrages obtenus par ces partis au niveau national, donc d'un parlement peu représentatif de la volonté populaire du pays".

- BEETHAM David, Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle, Union interparlementaire, Suisse, 2006, P 16.

² "Le scrutin majoritaire à un tour est brutal, voire extravagant mais qui aboutit généralement, dans les pays pratiquant le bipartisme, à donner des majorités constantes, tout au long de la législature".

- JEAN Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, 16^{ème} édition, Paris, 1999, P 153.

³ هناك العديد من الأمثلة تثبت ذلك. تمكن حزب في نتائج الانتخابات في المجر سنة 1994 فاز بأغلبية بسيطة تقدر بـ 33% من الأصوات المعبر عنها الفوز بنسبة 54.10% من المقاعد المطلوب شغلها. في ليتوانيا سنة 1996 تمكن حزب من الفوز بنسبة 49.60% من المقاعد رغم حصوله فقط على 29.80% من الأصوات الصحيحة المعبر عنها. في الانتخابات البرلمانية التي جرت في إنجلترا سنة 2005 تحصل حزب العمال على 55% من المقاعد المطلوب شغلها بنسبة لا تتعدى 36% من الأصوات الصحيحة المعبر عنها، بينما تحصل فقط حزب المحافظون على 30% من المقاعد المطلوب شغلها على الرغم من حصوله على نسبة تزيد عن 33% من الأصوات الصحيحة.

- عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في الجزائر، مرجع سابق، ص 125.

هذه النتيجة في فوز حزب معين بأغلبية المقاعد رغم حصوله على نسبة من الأصوات أقل من النسبة التي حصل عليها الحزب الذي حصل على عدد أقل من المقاعد، مما يؤدي إلى إفساد النظام النيابي وتشويه الرأي العام¹. يمكن أن يؤدي هذا النمط الانتخابي المعتمد إلى قيام أغلبية برلمانية لا تستند إلى تأييد الأغلبية الشعبية، وهو ما يتعارض مع أسس ومبادئ النظام النيابي التي تفترض في المجلس الممثل للشعب أن يكون مرآة صادقة للرأي العام باتجاهاتها المختلفة.

يعتبر هذا النموذج الانتخابي الذي اعتمده المشرع الجزائري نموذجاً غير ديمقراطي في التمثيل، وتزييفا واقعياً للمبدأ الديمقراطي، باعتباره يكفل فقط الأصوات التي نالها من يحصل على الأغلبية النسبية. يهدر هذا النمط الانتخابي الأصوات التي تحصل عليها باقي المترشحين رغم أهميتها العددية، إذ يمكن أن يكون عددها أكثر من عدد الأصوات التي تحصل عليها الحزب الفائز بأغلبية المقاعد في الغرفة الثانية، خاصة في ظل التقسيم الإداري الحالي الذي أنتج دوائر إدارية متفاوتة وغير متوازنة في الكثافة السكانية. لا يسمح هذا النمط الانتخابي المعتمد باستقطاب أكبر عدد ممكن من الأحزاب السياسية، بل يحد من تواجد الأحزاب الصغيرة، ويسمح بالمبالغة في تمثيل الأحزاب الكبيرة الممثلة على مستوى المجالس الشعبية المحلية.

نلاحظ جلياً أن النمط الانتخابي المعتمد لانتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة نمط غير ديمقراطي، إذ تهدف التقنيات المشكلة للنظام الانتخابي لمجلس الأمة بالأساس إلى الحد من تدخل الإرادة الشعبية في العملية الانتخابية. يتم الانتخاب بطريقة غير مباشرة دون مشاركة مباشرة من الشعب صاحب السيادة مع حصر حقي الترشح والانتخاب في أعضاء المجالس المحلية خلافاً للمجلس الشعبي الوطني. لذلك، تُعبر الغرفة البرلمانية الأولى أكثر عن طموح الشعب وتعتبر ممثله الحقيقي. يستند هذا القول على افتراض أن الغرفة الأولى منتخبة انتخاباً حراً وشفافاً، وأن نواب المجلس الشعبي الوطني يمثلون بصفة حقيقية

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، أنظمة الانتخاب في مصر والعالم، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990، ص 65.

المنتخبين¹، أما إذا انتفى هذا الشرط لا فرق من حيث الصفة التمثيلية بين نائب نال مقعده بفضل انتخابات مزورة وعضو في مجلس الأمة سواء كان معيناً أو منتخبا انتخاباً مباشراً من طرف هيئة انتخابية محدودة.

المطلب الثاني: انفراد المفوض بممارسة السلطة.

ينفرد مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري بممارسة اختصاصاته وصلاحياته الدستورية والمؤسساتية دون أي تدخل من الشعب صاحب السلطة والسيادة، نظراً لتمتعه بوكالة غير إلزامية (الفرع الأول). تُمارس هذه الصلاحيات بصفة مستقرة ومستمرة دون أن يكون المجلس مهدداً بخطر الإنهاء أو الانتهاء (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تفويض غير إلزامي ومستمر.

تتفرد مؤسسة مجلس الأمة بممارسة السلطة وذلك بسبب تمتع الأعضاء بوكالة غير إلزامية تجعلهم في مأمن عن تدخل أي طرف لعزلهم بما في ذلك صاحب السيادة (أولاً). يضاف إلى ذلك تمتع الغرفة الثانية في النظام البرلماني الجزائري بحصانة دستورية باعتبارها غرفة غير قابلة للحل (ثانياً).

أولاً: وكالة غير إلزامية.

تعرف الوكالة في القانون المدني بأنها عقد يسمح لشخص يسمى الموكل بأن يمثله شخص آخر يسمى الوكيل لكي يقوم بعمل باسم ولحساب الأول². يلتزم الوكيل بتنفيذ الوكالة دون أن يتجاوز الحدود المرسومة له في عقد الوكالة. أما في القانون الدستوري تأخذ الوكالة

¹ يقول في هذا الصدد الأستاذ صالح بلحاج أن "أعضاء المجلس الشعبي الوطني لا تتوفر فيهم صفة النواب. تعبير النواب يتضمن على مغالطة كبرى مفيدة للنظام لأنها توهم السامع بوجود انتخابات سياسية حرة وممثلين. عندما ننظر إلى ظروف الترشيح والانتخاب لكثير من النواب ونستكشف العلاقة التي تربطهم بالسلطة المركزية من الأعلى وبالمواطنين الناخبين من الأسفل نجد أنفسنا أمام زبائن وموالين وليس أمام نواب سياسيين. فالترشح للانتخابات بالنسبة إلى حزبي النظام (خاصة التجمع الوطني الديمقراطي وجبهة التحرير الوطني) يتم عبر صفقات تبرم بين السلطة المركزية وهيئاتها وفروعها من ناحية، ومرشحين تتوفر فيهم مواصفات الوكيل الزبوني القادر بفضل عوامل شتى على ضمان أصوات الناخبين".

- صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، 2012، ص 133.

² المادة 571 من الأمر 75-85 المؤرخ في 15 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، ج ر عدد 78 مؤرخة في 30 سبتمبر 1975.

مدلولا أعم وأوسع من مدلول الوكالة المدنية¹. يعرفه كل من الأستاذين ميشال دي فيليي وأرمل لو دوفيليك بأنها المهمة التي يمنحها الناخبون للبعض منهم للمشاركة في ممارسة السلطة². تتطلب الوكالة وجود ممثلين عن الشعب يتصرفون باسمه بمشاركتهم في ممارسة السلطة السياسية. يمكن أن تكون الوكالة إلزامية أو تمثيلية.

يعود الأساس الأيديولوجي للوكالة الإلزامية إلى تبني نظرية سيادة الشعب، يترتب عليها أنّ السيادة ملك لأفراد الشعب أنفسهم وتوزع عليهم جميعا. لا يمثل النائب في الوكالة الإلزامية الأمة كلها بل هو وكيل عن دائرته الانتخابية فحسب، ولا يجوز له أن يتحلل من تبعيته لدائرته الانتخابية. يحق لناخبي الدائرة إملاء إرادتهم على النائب وإلزامه بتعليمات محددة في النشاط البرلماني، تؤدي إلى عزله في حالة عدم احترامها. بينما تعتبر الوكالة التمثيلية³ كنتيجة لاعتماد نظرية سيادة الأمة. تنطلق فلسفة العهدة التمثيلية من كون السيادة سلطة عليا مرة لا تعود إلى فرد أو أفراد محددين ولا إلى هيئة محددة كالبرلمان، بل ترجع السيادة إلى الأمة ذاتها باعتبارها وحدة مجردة من الأفراد المكونين لها. يعتبر النائب في الوكالة التمثيلية وكيفا عن الأمة مستقل تماما عن توجيهات ناخبيه باعتباره لا يمثل مصلحة دائرته الانتخابية فقط بل المصلحة الوطنية. ينتج عن ذلك أن النائب يتمتع بالحرية في اتخاذ القرارات دون التقيد بتوصيات وتعليمات الناخبين⁴.

يرى جون جاك روسو أنه إذا كان من الضروري اختيار ممثلين عن الشعب فإنه يجب أن يتوفر هؤلاء الممثلون على وكالة إلزامية. ذهب الفقيه روسو إلى أبعد من ذلك بقوله أن الأعضاء الذين يعبرون عن الإرادة الشعبية ليسوا ممثلين لكن مجرد مفوضين يجب

¹ محمد منير حساني، طبيعة العهدة البرلمانية في نظر الاجتهاد الدستوري الجزائري، مجلة المفكر، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 10، 2014، ص 315.

² MICHEL De Velliers et ARMEL Le Devillec, Dictionnaire du droit constitutionnel, 8^{eme} éd, Dalloz, Paris, 2011, P 229.

³ نص النظام الدستوري الجزائري على مبدأ الوكالة التمثيلية في كل الدساتير الجزائرية. يعد ذلك بمثابة إلغاء ضمني للوكالة الإلزامية التي لم يأخذ بها المؤسس الجزائري على الإطلاق في مختلف الدساتير المتعاقبة. المادة 27 من دستور 1963. المادة 132 من دستور 1976. المادة 99 من دستور 1989. المادة 105 من دستور 1996. المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ محمد منير حساني، طبيعة العهدة البرلمانية في نظر الاجتهاد الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 315-318.

عليهم الالتزام والخضوع لأوامر الناخبين. يؤدي تنازل الشخص عن سلطته لممثله إلى فقدانه حرته. يمكن للشعب أن يقول أريد حالياً ما يريده هذا الشخص أو ما يقول بأنه يريده، لكن لا يمكن له أن يقول أريد ما يريده هذا الشخص في المستقبل. فالسيادة لا يمكن تمثيلها بسبب عدم إمكانية التنازل عنها، لذلك فكل قانون لم يصادق عليه الشعب قانون باطل¹.

يقوم التمثيل على مستوى مجلس الأمة الجزائري على مبدأ الوكالة العامة أو النيابية، فالتمتعن في الدستور يدرك الاستبعاد غير المباشر للوكالة الإلزامية. يتوفر عضو مجلس الأمة على حرية الحركة والاستقلالية المطلقة عن ناخبيه. لا يقدم الممثل أي حساب للهيئة الناخبة أو المعينة عن القرارات التي يتخذها أو عن التصرفات التي تصدر منه، كما لا يتلقى أية أوامر أو توجيهات لا من حزبه ولا من الدائرة الانتخابية التي ترشح فيها. يترتب على ذلك أن صاحب السيادة ليس في وسعه مساءلة أعضاء الغرفة الثانية، ولا يمكن له إثارة مسؤولية العضو محل الثقة. فمالك السيادة الذي يختار القائم والمعبر عنها ليس في إمكانه أن يراقب أو يعزل العضو قبل انقضاء الفترة الزمنية للعهد النيابية المقدر بستة (06) سنوات. تتناقض هذه الفكرة مع المبادئ الديمقراطية جملة وتفصيلاً² كونها تمنح لممثلي الشعب حصانة دستورية تجاه من مكنهم من تولي السلطة.

لا يمكن للناخبين توجيه نشاط الأعضاء أو إخضاعهم لآرائهم وطلباتهم أو إلزامهم بأي نوع من أنواع الوكالة. عبّر عن هذا المفهوم فريق كبير من السياسيين والفقهائ مثل كوندورسيه (Condorcet) الذي قال "لقد انتخبني الشعب لكي أعرض أفكاره أنا لا أفكاره هو، إن استقلالي المطلق بآرائه هو أول واجباتي نحو الشعب الذي انتخبني"³ أو الفقيه شيريه (Cherer) الذي قال "إن النائب هو رجل منحه مواطنوه الثقة وفوضوه بأن يقرر

¹ "Le souverain peut bien dire : je veux actuellement ce que cet homme veut, ou du moins ce qu'il dit vouloir. Mais il ne peut pas dire: ce que cet homme voudra demain, je le voudrai aussi... La souveraineté ne peut être représentée, pour la même raison qu'elle ne peut être aliénée... Toute loi que le peuple n'a pas ratifiée est nulle, ce n'est pas une loi".

- BERNARD Chantebout, Droit constitutionnel et sciences politiques, Op. cit, p 82.

² إبراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، ط 01، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص 158.

³ نعمان أحمد الخطيب، القاعدة الدستورية أهم ضمانات حقوق الإنسان، مجلة العلوم الإدارية، السنة 30، العدد 02، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة، 1988، ص 43.

لهم بحسب معرفته للأمر التي تعرض عليه"¹. لذلك فإن نفي الوكالة الإلزامية للعضو أو النائب²، وإن كانت تستهدف ضمان استقلاليته وحمايته من ضغوط دائرته الانتخابية، فإنها كذلك تمثل منفذا شرعيا للتملص من الرقابة الشعبية.

لا يمكن للهيئة الانتخابية التي تنتخب ثلثي أعضاء مجلس الأمة أو لرئيس الجمهورية الذي يعين الثلث الباقي إنهاء مهمة العضو المنتخب أو المعين في حالة قيامه باتخاذ قرارات وتصرفات مخالفة لبرنامج الانتخابي أو لبرنامج الجهة المعينة. يتمتع العضو بورقة بيضاء في التصويت على كل القوانين والقرارات التي يراها مناسبة، أو رفضها في حالة عدم الاقتناع بها دون أن يكون مهددا بفقدان عضويته في الغرفة الثانية. لا يقع العضو تحت خطر فقدان العضوية إلا في حالتين محددتين في المادة 126 والمادة 127 من التعديل الدستوري لسنة 2020. تتمثل هاتان الحالتان في عدم استيفاء العضو لشروط القابلية للانتخاب أو في حالة ارتكابه لأخطاء جسيمة. يتم فقدان العضوية بإتباع الإجراءات المنصوص عليها في كل من الدستور والنظام الداخلي لمجلس الأمة³.

¹ نعمان أحمد الخطيب، القاعدة الدستورية أهم ضمانات حقوق الإنسان، نفس المرجع، ص 43.

² Cela a été affirmé – par exemple – par l'ex Président de L'assemblée Populaire Nationale M. Rabah BITAT dans une interview à l'hebdomadaire Algérie – Actualité : "Les députés ne représentent pas des intérêts particuliers... Les députés travaillent avec des préoccupations d'intérêt général... C'est un élu du peuple et son mandat est national. Cela veut dire que la vision nationale du député algérien l'emporte aisément sur les questions à caractère local". - Algérie – Actualité, N° 707, Du 3 – 9 Mai 1979, P 8.

³ يمكن مكتب مجلس الأمة القيام بإجراءات إسقاط المهمة البرلمانية في مجلس الأمة عملا بأحكام المادة 126 من الدستور التي تنص "كل نائب أو عضو في مجلس الأمة لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو يفقدها يتعرض لسقوط مهمته الانتخابية. ويقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة هذا السقوط بأغلبية أعضائه". نصت المادة 127 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على إسقاط العضوية عن طريق تقديم إشعار من وزير العدل إلى مكتب مجلس الأمة. تدرس اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية وتستمع إلى العضو المعني. تعد تقرير في الموضوع ترفعه إلى مكتب المجلس، تحال بعد ذلك المسألة على مجلس الأمة من أجل البت بالاقتراع السري بأغلبية أعضائه. يمكن كذلك لأعضاء مجلس الأمة تجريد العضو من العضوية تطبيقا لنص المادة 127 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تنص "النائب أو عضو مجلس الأمة مسؤول أمام زملائه الذين يمكنهم تجريده من مهمته النيابية إن اقترف فعلا يخل بشرف مهمته". يمكن لمجلس الأمة إقصاء أحد أعضائه إذا صدر ضده حكم قضائي نهائي بسبب ارتكابه فعلا يخل بشرف مهمته. وذلك بإتباع نفس الإجراءات المتعلقة بإسقاط العضوية.

حتى وإن كان أعضاء الغرفة البرلمانية الثانية لا يتمتعون بشرعية شعبية حقيقية باعتبارهم لا ينتخبون من قبل الشعب مباشرة إلا أنهم يعتبرون نواب الشعب يتحدثون باسمه ولحسابه على مستوى البرلمان. على الرغم من ذلك، لا يتلقون أي تعليمات من قبل الناخبين بل يستمدون إلهامهم التشريعي من أنفسهم وضمايرهم. يتمتع العضو بحرية التصرف ويتمتع بالاستقلالية بمجرد تقلده لمهامه، فهو غير مقيد بتعليمات إلزامية بل أن الوكالة الإلزامية باطلة حتى ولو قبلها النائب¹ وهو ما نصت عليه العديد من الدساتير الحالية². يقول في ذلك الفقيه مونتسكيو أنّ "أكبر امتياز يتمتع به الممثلون هو أنهم قادرون على مناقشة القضايا، أما الشعب فلا يمكنه القيام بذلك بالمعنى الحقيقي، وهو ما يضر بالديمقراطية"³. يتوخى عضو مجلس الأمة الصالح العام المشترك للأمة قبل الصالح الخاص لناخبيه، إذ يجب عليه أن يعمل على تدعيم ما يخدم الدولة ولو كان ذلك لا يمت بصلة لدائرته الانتخابية.

أفضى استبعاد الوكالة الإلزامية واعتماد مبدأ الوكالة العامة إلى انفراد المفوض بممارسة السلطة على حساب صاحبها الأصلي، وهو ما يعد قيد على مباشرة سلطة السيادة⁴. يعد الاتصال الدوري بين المنتخب والناخبين ضرورياً لأن التمثيل يقتضي أن يدافع الشخص المنتخب لا عن آرائه الشخصية كما يحدث عادة بل عن آراء تعكس إرادة

¹ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 30.

² نصت على عدم جواز الوكالة الإلزامية العديد من الدساتير نذكر منها: المادة 66 من الدستور الفرنسي. المادة 74 من الدستور الكرواتي. المادة 69 من الدستور الإسباني. المادة 67 من الدستور الروماني. المادة 27 من الدستور الألماني. المادة 38 من الدستور الإيطالي.

³ "Le grand avantage des représentants, c'est qu'il sont capables de discuter les affaires. Le peuple n'y point de tout propre, ce qui forme un des grands inconvénients de la démocratie". MONTISQIEU, De l'esprit des lois, Ed Folio, Paris, 1995, Pp 331-332.

⁴ "لكي نتوصل للغاية المنشودة التي ترمي إلى تدعيم سلطة الشعب يتوجب أن يحدث تطورا في هذا الخصوص، والقصد بذلك على المبادر بتعديل الدستور أن يتغلب على هذا العائق. لكن البادي ليس بالأمر السهل حيث يسود لدينا الاعتقاد أن الدرب لا يزال طويلا وشاقا قبل أن ينتهي المبادر بمراجعة الدستور إلى الاقتناع بذلك. وعندما يقدر للمشرع الدستوري أن يقتنع بذلك، فعندئذ يقال أن التطور خطأ خطوة فعلية من حيث وضع سلطة السيادة في مدارها الصحيح، وبذلك وحده يكون المؤسس الدستوري قد ترجمة شعار الشعب الحاكم. ومن ثم تصبح السيادة تمارس من قبل صاحبها الأصلي".

عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 54-55.

الناخبين¹. يمكن أن يؤدي استبعاد الشعب من مباشرة ما له من سلطة بنفسه أو من محاسبة ومساءلة ممثليه إلى عدم استقرار المؤسسات الدستورية.

ثانيا: عدم القابلية للحل.

تعتبر سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان إلى جانب المسؤولية السياسية للحكومة من المبادئ التي يقوم عليها النظام البرلماني، فهي تمثل السلاح المقابل لسلطة البرلمان في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة². يسمح الحل للسلطة التنفيذية بالتدخل لإنهاء عهدة المجلس النيابي قبل الميعاد المحدد دستوريا والقيام بانتخابات تشريعية مسبقة³.

يفسر جورج بيردو حق الحل بقوله "مقابل التهديد الذي يقع على الحكومة من طرف البرلمان فإنه من المهم أن يكون للحكومة كذلك آلية لمنع خضوعها للمجالس"⁴، وإلا فإنها ستكون تحت رحمة البرلمان. تقع الغرفة البرلمانية الأولى على الدوام تحت تهديد "سيف داموكليس" المتمثل في الحل. تمنع سلطة الحل على الحكومة أن تكون خادمة للمجالس البرلمانية إذ يسمح هذا الحق بالمحافظة على استقلالية توازن السلطات داخل الدولة⁵.

عملت معظم دساتير الأنظمة الحالية على إسناد سلطة الحل إلى رئيس الجمهورية. تعود الغاية من ذلك حسب الأستاذ بيير أفريل (Pierre Avril) إلى تفادي تحول الحل إلى وسيلة في يد الحكومة ضد البرلمان، ويرجع سبب إسناده إلى رئيس الجمهورية إلى كون هذا

¹ بوعلام بن حمودة، الممارسة الديمقراطية للسلطة (بين النظرية والواقع)، مرجع سابق، ص 33.

² ججيقة لوناسي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2007، ص 188.

³ PORTELLI Hugues, Droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 2003, Pp 83-84.

⁴ GEORGE Burdeau, Manuel de droit constitutionnel, Op. cit, P 103.

⁵ "الحل والمسؤولية السياسية وجهان لعملة واحدة أو كفتين لميزان توازن العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فتقرير الحل من دون المسؤولية السياسية يعد إعداما للسلطة التشريعية، والمسؤولية السياسية من غير الحل تشكل تهديدا خطيرا وعشوائيا لاستقرار السلطة التنفيذية. فالعلاقة التي تربط بين الحل والمسؤولية السياسية هي علاقة اطراد، بمعنى أن تقرير الحل مرهون بطرح المسؤولية السياسية والعكس صحيح".

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 301.

الأخير حامى الدستور¹. اعتمد المؤسس الجزائري عبر جميع الدساتير سلطة حل البرلمان لكنه لم يسندها إلى نفس الجهة. ينتج حل الجمعية الوطنية في دستور 1963 تلقائياً نتيجة تصويت هذه الأخيرة على ملتصق الرقابة². أصبحت سلطة الحل في كل من دستوري 1976 و 1989 مخولة لرئيس الجمهورية تطبيقاً لنصي المادتين 163 من دستور 1976³ والمادة 120 من دستور 1989⁴. بعد اعتماد المؤسس لنظام الغرفتين في دستور 1996 تقلصت سلطة رئيس الجمهورية في الحل باعتباره يتمتع فقط بسلطة حل الغرفة الأولى تطبيقاً لنص المادة من 129 الدستور⁵، دون أن تمتد سلطته في الحل إلى الغرفة الثانية.

¹ AVRIL Pierre, L'article 12 de la constitution française "analyses et commentaires", Sous la direction de F.LUCHAIRE et G.CONAC, Economica, Tome 02, Paris, 1979, P 319.

² تنص المادة 56 من دستور 1963 "التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني يوجب استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس، ولا يجوز الالتجاء إلى هذا التصويت العلني إلا بعد مضي أجل خمسة أيام كاملة على إيداع اللائحة".

³ تنص المادة 163 من دستور 1976 "لرئيس الجمهورية أن يقرر في اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب والحكومة حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات مسبقة له. تنظم الانتخابات التشريعية الجديدة في ظرف ثلاثة أشهر".

⁴ تنص المادة 120 من دستور 1989 "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة. وتجرى هذه الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

⁵ تنص المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 (المادة 147 في تعديل 2016) "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكم الدستورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة".

يمارس رئيس الجمهورية سلطة حل المجلس الشعبي الوطني لأنه يمثل الإرادة العامة، ومنتخب بالاقتراع العام المباشر. لذلك لا يمكن لرئيس الدولة الذي يشغل منصب رئيس الجمهورية إعمال أحكام المادة 151 السالفة الذكر تطبيقاً لأحكام المادة 96 من الدستور. بالإضافة إلى نص المادة 151 التي منحت لرئيس الجمهورية الحرية الكاملة في حل المجلس الشعبي الوطني، يتم كذلك الحل تلقائياً وبقوة القانون تطبيقاً لنص المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تنص "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً. تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر". يتم حل الغرفة الأولى تلقائياً في حالة رفضها لمخطط عمل الحكومة للمرة الثانية. لكن الواقع يؤكد أن المجلس الشعبي الوطني يتجنب مواجهة الحكومة ويقبل دائماً برنامجها أو مخطط عملها المعروف أمامه دون أي معوقات تذكر.

تعد الغرفة الثانية في النظام السياسي الجزائري غرفة محصنة من عملية الحل¹، تطبيقاً للمبدأ القائل بأنه لا يكون قابلاً للحل إلاّ الغرف المنتخبة عن طريق الاقتراع العام المباشر. لا تتمتع الغرفة الثانية بشرعية انتخابية كافية تسمح لها بإسقاط حكومة معينة من قبل رئيس الجمهورية المنتخب انتخاباً عاماً ومباشراً. لذلك مجلس الأمة مؤسسة غير قابلة للحل يمارس أعماله وأشغاله دون انقطاع، فهو في مأمن عن استنزافات السلطة التنفيذية وأقل خضوعاً لضغوطات الناخبين. مصير مجلس الأمة ليس معلقاً بإرادة أية هيئة سياسية، فهو لا يتبع أية جهة بخصوص إنهاء عهده أو التقصير منها بشكل يجعله يتخوف من هذه الهيئة أو يتحفظ من معارضتها لكسب رضاها. لا يمكن لأي سلطة في الدولة إنهاء عهدة الغرفة الثانية قبل نهايتها بالمدة المقررة دستورياً المقدرة بستة (06) سنوات مهما كانت الأوضاع التي تمر بها الدولة أو إحدى مؤسساتها.

يعتبر رئيس الجمهورية حكماً بين المؤسسات الدستورية في الدولة والمسؤول الأول عن ضمان حسن سيرها، يمكنه عن طريق آلية الحل الرجوع إلى الاحتكام الشعبي لإعادة التوازن بين الهيئات الدستورية في حالة وجود نزاع بين البرلمان والحكومة. يهدف الحل إلى وضع مقاربة وموازنة للتعرف على التطابق الموجود بين الإرادة الشعبية وال النواب²، إذ يلعب دور الداعم للاستقرار السياسي³. يتم حل البرلمان قصد إيجاد أغلبية برلمانية ثابتة تكفل استقرار نظام الحكم، وتضمن تقيادي الأزمات الوزارية المتكررة خاصة في ظل الحكومات الائتلافية. يسمح الحل للشعب التدخل للحكم في المسائل السياسية الخطيرة⁴ فهو سلاح معد لمنع حصول الأزمات الوزارية⁵. يؤدي تمتع الغرفة الثانية بالحصانة من عملية الحل إلى

¹ حصنت معظم الأنظمة السياسية التي تعتمد نظام الغرفتين الغرفة الثانية من الحل إلا أن هناك 19 حالة نصت دساتيرها على إمكانية حل الغرفة الثانية. نذكر من بينها بلجيكا، اسبانيا، إيطاليا، هولندا، اليابان، المغرب، الأوروغواي.

ملخص مناقشات ملتقى نظام الغرفتين، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 102-103.

² عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 304.

³ عبد الجليل مفتاح، حل المجلس الشعبي الوطني بين مقتضيات الفعالية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 11، 2007، ص 68.

⁴ NASSER Eddin Ghozali, Cours de systèmes politiques comparés, Les systèmes libéraux, OPU, Alger, 1983, P 96.

⁵ موريس ديفيرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 131.

تجريد رئيس الجمهورية من صفته كحكم بين المؤسسات السيادية في الدولة، مما قد يعرض كيان الدولة إلى خطر الانسداد.

مقابل عدم تمتع رئيس الجمهورية بسلطة حل الغرفة الثانية لا تتمتع كذلك هذه الأخيرة بحق إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، مما يبين ولو نظريا أن هناك توازنا في التأثير بين كل من السلطة التنفيذية ومجلس الأمة. لا يعتبر هذا التوازن حقيقيا بسبب تمتع أعضاء الغرفة الثانية بسلطة رفض كل القوانين الصادرة سواء من المجلس الشعبي الوطني الذي غالبا ما تنبثق منه الحكومة، أو الصادرة من الحكومة ذاتها باعتبارها تتوافر على سلطة المبادرة بمشاريع قوانين. يهدد رفض مجلس الأمة المصادقة على القوانين التنفيذ العادي والطبيعي لبرنامج رئيس الجمهورية مما قد يؤدي إلى شلل في السير العادي والمنتظم لمؤسسات الدولة خاصة وأنّ الغرفة الثانية مؤسسة تتميز بالاستمرارية والتجديد الدوري.

الفرع الثاني: تفويض ممتد ومتجدد.

تتميز مؤسسة مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري بأنها مؤسسة مستقرة ومستمرة، وذلك بسبب إطالة المدة الزمنية للعهد البرلمانية للغرفة الثانية المقدر بـ (06) سنوات كاملة (أولا)، يتم تجديد عدد أعضائها بالنصف دوريا كل ثلاث سنوات مما يضمن لها الاستمرارية وعدم الانقطاع في الوجود (ثانيا).

أولا: إطالة مدة العهد.

يقول الأستاذ باتريس جيلارد (Patrice Gerald) بأن مدة عهدة الغرفة الثانية كقاعدة عامة مساوية لمدة عهدة الغرفة الأولى¹. تُبين نظرة سريعة على الأنظمة الدستورية المقارنة أن الغرف البرلمانية الثانية في معظم الأنظمة تتوفر على عهدة برلمانية ممتدة تتجاوز مدة عهدة الغرف البرلمانية الأولى. لم يخرج المؤسس الجزائري عما دأب العمل عليه في معظم الأنظمة الدستورية المقارنة. على الرغم من استناده على شرعية شعبية ناقصة

¹ "En règle générale, la seconde chambre dispose d'une durée de mandat comparable à celle de la première".

- PATRICE Gérald, Rapport sur les secondes chambres en Europe, Complexité parlementaire ou nécessité démocratique? Strasbourg 16 novembre 2006, P 13.

In [http:// www.senado.es/ase2011](http://www.senado.es/ase2011).

يتوفر مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري على عهدة برلمانية ممتدة مقدرة بستة (06) سنوات كاملة¹، متجاوزة بذلك مدة العهدة النيابية المجلس الشعبي الوطني المنتخب مباشرة من قبل الشعب المقدرة بخمسة (05) سنوات قابلة للتجديد².

يبير البعض إطالة مدة العهدة البرلمانية في مجلس الأمة إلى رغبة المؤسس الجزائري في ضمان المحافظة على التوازنات الأساسية للمؤسسات الدستورية وتحقيق ديمومة واستمرارية السلطة التشريعية³. يعتبر هذا التبرير المقدم مبهما وغير صحيح. فحتى وإن كانت عهدة أعضاء الغرفة الثانية مساوية لعهد نواب المجلس الشعبي الوطني فإن ذلك لا يؤدي إطلاقا إلى المساس باستقرار المؤسسات أو عدم استمراريتها. لا يتم ضمان الاستقرار والديمومة عن طريق إطالة مدة العضوية بل يضمن ذلك الحصانة الدستورية التي يتمتع بها مجلس الأمة باعتباره غرفة غير قابلة للحل مهما كانت الأزمات والظروف الاستثنائية التي قد تمر بها الدولة.

بإجراء مقارنة بسيطة مع المؤسسات السياسية المنتخبة في النظام الجزائري نجد أن الغرفة الثانية هي المؤسسة المنتخبة الوحيدة التي تتمتع بعهدة برلمانية طويلة مقدرة بست (06) سنوات. تتوفر كل المؤسسات الأخرى المنتخبة على عهدة انتخابية مقدرة بخمس (05) سنوات. يمارس رئيس الجمهورية المهمة الرئاسية لمدة خمس (05) سنوات قابلة للتجديد⁴، كما تقدر كذلك مدة المهمة البرلمانية لأعضاء المجلس الشعبي الوطني بخمس

¹ تنص الفقرة الثانية من المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "تحدد مهمة مجلس الأمة بمدة ستة (06) سنوات".

² تنص الفقرة الأولى من المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "يُنتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس (05) سنوات".

³ سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، مرجع سابق، ص 47.

⁴ تنص المادة 88 من التعديل الدستوري لسنة 2020 "مدة المهمة الرئاسية خمس (05) سنوات. لا يمكن لأحد ممارسة أكثر من عهدتين متتاليتين أو منفصلتين وفي حال انقطاع العهدة الرئاسية بسبب استقالة رئيس الجمهورية الجارية عهدته أو لأي سبب كان، تعد عهدة كاملة".

قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كان رئيس الجمهورية يتمتع بحرية ممارسة أكثر من عهدتين رئاسيتين وهو ما نصت عليه نصت المادة 74 من دستور 1996 بعد تعديلها سنة 2008. بينما لم يسمح دستور 1996 قبل تعديل 2008 بتجديد انتخاب رئيس الجمهورية إلا مرة واحدة.

(05) سنوات قابلة للتجديد. إضافة إلى كل من رئيس الجمهورية ونواب المجلس الشعبي الوطني يمارس أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولاية المهمة التمثيلية المحلية لمدة مقدرة بخمس سنوات (05) قابلة للتجديد¹.

ثانيا: التجديد الدوري.

أقرت الفقرة الثانية من المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 2020 تجديد نصف عدد أعضاء مجلس الأمة دوريا كل ثلاث سنوات، لتخلق بذلك ميزة جديدة في البرلمان الجزائري لم يسبق أن عرفتها السلطة التشريعية من قبل. يشمل التجديد نصف عدد الأعضاء أي سبعة وثمانين (87) عضوا من أصل مئة وأربعة وسبعين (174) عضوا الذين يتكون منهم المجلس. لم يقصر النص الدستوري المتعلق بالتجديد الدوري على الجزء المنتخب أو على الجزء المعين فقط بل جاء النص عاما. يظهر ذلك من خلال عبارة "تشكيلة مجلس الأمة" التي تضمنتها المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 2020 مما يوحي إلى الجزأين معا.

يهدف المؤسس الجزائري من خلال هذا التجديد إلى الحفاظ على التجربة التي اكتسبها الأعضاء الباقون بعد عملية القرعة واستمرارية حسن سير مجلس الأمة وفعاليتها. ولضمان هذه الغاية اقتضت الضرورة وضع حكم انتقالي في الدستور في المادة 181 من دستور 1996 بموجبه تتم عملية التجديد الأول. يعدّ التجديد الأول الذي يتم عن طريق القرعة الضامن الوحيد لتطبيق الطريقة العادية مستقبلا القائمة على المساواة والمنظمة بحكم المادة 102 من الدستور في فقرتيها الثانية والثالثة². ألغيت المادة 181 في التعديل الدستوري لسنة 2016 لأنها استوفت أساس وجودها، كونها أدرجت ضمن الأحكام الانتقالية وتتعلق بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة.

¹ تنص المادة 169 من القانون العضوي 21-01 المتضمن قانون الانتخابات "يُنخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة خمس (05) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة".

² تنص الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 102 من دستور 1996 "تحدد مهمة مجلس الأمة بمدة ستة (6) سنوات. تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاثة (3) سنوات".

لم يبين لا القانون العضوي 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ولا النظام الداخلي لمجلس الأمة آنذاك كيفية وآليات إجراء القرعة مما استوجب تعديله وإضافة المادتين 96 مكرر و96 مكرر¹.

بمناسبة التجديد الجزئي الأول لأعضاء الغرفة الثانية كثرت التأويلات والآراء داخل أروقة مجلس الأمة وخارجه بشأن الأعضاء محل التجديد. لم يتعلق هذا الجدل فقط بتجديد الأعضاء بل تعداه ليشمل كذلك تجديد رئيس المجلس. يرجع سبب ذلك إلى التأويل الخاطئ والمتعمد في العديد من الأحيان لأحكام المادة 181 من دستور 1996 المدرجة ضمن الأحكام الانتقالية التي نصت "يحدد نصف (2/1) عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة. ويُستخلف أعضاء مجلس الأمة الذين وقعت عليهم القرعة وفق الشروط نفسها وحسب الإجراء نفسه المعمول به في انتخابهم أو تعيينهم. لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى مدة ست (6) سنوات".

هناك من يعتبر أن التجديد يتم بغض النظر عن الجزء المنتخب بينما هناك من يطالب بغض النظر عن الجزء المعين. انتهى الأمر إلى ضرورة تجديد نصف عدد الأعضاء المنتخبين عن طريق الانتخاب غير المباشر، ويتولى رئيس الجمهورية مهمة تجديد نصف عدد الأعضاء المعينين. تضمنت المذكرة التفسيرية الصادرة عن المجلس الدستوري أنه "لما كان أعضاء مجلس الأمة بعضهم منتخب (2/3=96) والباقي (1/3=48) معين، فإن عملية التجديد والتجديد وللحفاظ على النصاب المحدد في الدستور

¹ تنص المادة 96 مكرر من النظام الداخلي لمجلس الأمة "طبقاً للمواد 101، 102 و181 من الدستور تتم عملية القرعة بين الأعضاء المنتخبين حسب الدوائر الانتخابية لتعويض النصف منهم، كما تتم عملية القرعة بين الأعضاء المعينين لوحدهم لتعويض النصف منهم".

تنص المادة 96 مكرر 1 من النظام الداخلي لمجلس الأمة "إجراءات عملية القرعة وتنظيمها وسيرها وتوقيتها يضبطها مكتب المجلس بالتشاور مع هيئة التنسيق، ويبلغ أعضاء المجلس بذلك".

(المادة 101) يجب أن تتم بشكل منفصل بحيث تجري القرعة بين الأعضاء المنتخبين لتجديد نصف عددهم وبين المعينين كذلك لتجديد نصف عددهم¹.

تطبيقاً لنص المادة 181 من دستور 1996² والمذكرة التفسيرية الصادرة عن المجلس الدستوري جرت عملية القرعة في أول تجديد جزئي لنصف عدد أعضاء الغرفة البرلمانية الثانية. تم في جلسة علنية عقدت بمقر مجلس الأمة في 13 ديسمبر 2000 إجراء عملية القرعة الخاصة بالأعضاء المنتخبين المقدر عددهم بـ 96 عضواً، ليتم في 28 ديسمبر 2000 في جلسة علنية أخرى بمقر المجلس إجراء القرعة الخاصة بالأعضاء المعينين المقدر عددهم بـ 48 عضواً. بعد ذلك تم "استخلاف"³ الأعضاء الذين وقعت عليهم القرعة وفق نفس الشروط والإجراءات المعمول بها في انتخاب الجزء المنتخب وتعيين الجزء المعين.

¹ مذكرة تفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة، أحكام الفقه الدستوري، نشرية للمجلس الدستوري، العدد 05، الجزائر، 2000، ص 13.

² تنص المادة 181 من دستور 1996 "يجدد نصف (2/1) عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة. ويستخلف أعضاء مجلس الأمة الذين وقعت عليهم القرعة وفق الشروط نفسها وحسب الاجراء نفسه المعمول في انتخابهم أو تعيينهم. لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى مدة ستة (06) سنوات".

³ استعمل المؤسس الجزائري في نص المادة 181 من دستور 1996 مصطلح الاستخلاف عندما تطرق إلى عملية التجديد الجزئي لأعضاء مجلس الأمة، مثلما استخدمه في نص المادة 112 من نفس الدستور غير أن معنى المصطلح في المادتين مختلف. يتعلق في المادة 112 بحالة شغور مقعد عضو مجلس الأمة بسبب الوفاة أو التعيين في وظيفة حكومية أو في المجلس الدستوري أو الاستقالة أو الإقصاء أو حدوث أي مانع آخر وهي حالات نصت عليها المادة 129 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، بينما يتعلق مصطلح الاستخلاف في المادة 181 بالتجديد الجزئي للأعضاء. تدخل المجلس الدستوري في المذكرة التفسيرية الصادرة عنه ليزيل الغموض بقوله "لئن كان المؤسس الدستوري استعمل مصطلح الاستخلاف في المادتين 112 و181 من الدستور، إلا أنه يجب عند التطبيق البحث عن السياق الذي أورد فيه المؤسس الدستوري هذا المصطلح للوقوف على معناه ومضمونه. فالاستخلاف الوارد في المادة 181 يدخل في سياق ومعنى ومضمون استخلاف الأعضاء الذين تم تجديدهم عن طريق القرعة. أما ذلك المنصوص عليه في المادة 112 فإنه يخص المقاعد الشاغرة المعنية بعملية التجديد، ومن ثمة فإن الاستخلاف في الحالة الأولى مرتبط بعملية التجديد التي تتم في أجل معلوم كل ثلاثة سنوات... أما الاستخلاف في الحالة الثانية فهو مرتبط بحالة شغور تاريخ وقوعها غير معلوم وتخص عضواً واحداً، وتكون من حيث مدة الاستخلاف مختلفة من عضو لآخر، فقد تكون أقل من ستة سنوات بقليل وقد تصل إلى أقل من سنة (وفاة، تعيين، استقالة، إقصاء... إلخ)".

- مذكرة تفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة، مرجع سابق، ص ص 35-36.

أثارت أحكام المادة 02/114 والمادة 02/181 من دستور 1996 جدلا قانونيا وسياسيا كبيرا حول مدى خضوع رئيس مجلس الأمة للتجديد الجزئي مثله مثل باقي الأعضاء أم استمرار ممارسته لمهامه طيلة مدة العهدة المقدرة بست (06) سنوات. تنص الفقرة الثانية من المادة 114 من دستور 1996 على انتخاب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد نصفي لتشكيلة المجلس. بينما تنص أحكام الفقرة الثانية من المادة 181 من الدستور الواردة في الأحكام الانتقالية على استثناء رئيس الغرفة الثانية من القرعة المتعلقة بالتجديد الجزئي خلال العهدة الأولى للمجلس¹ بل يبقى يمارس مهامه لمدة ست (06) سنوات كاملة.

قام المجلس الدستوري بإصدار مذكرة تفسيرية بناء على طلب رئيس الجمهورية حول القراءة الدستورية للمادة 181 من الدستور في شطريها المتعلقين بتجديد نصف أعضاء مجلس الأمة ومدة عهدة أول رئيس للمجلس. ورغم الضغوطات التي مورست على المجلس الدستوري لإعطاء تفسير يسمح بإدماج رئيس مجلس الأمة ضمن النصف الخاضع للتجديد إلا أن المجلس الدستوري تقيّد بالنص وأقر وجوب بقاء رئيس مجلس الأمة الأول لعهدة تدوم ستة سنوات². غير أن الخلاف الحاد بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة أخذ بعد رأي المجلس الدستوري بعدا لا يخلو من المناورات السياسية، فقد انحاز أغلب أعضاء الغرفة الثانية إلى خيار الرئيس بإبعاد رئيس مجلس الأمة³ وشرعوا في عملية التحضير لسحب الثقة منه مما أجبر السيد بشير بومعزة على تقديم الاستقالة⁴.

¹ عبد القادر شربال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هوم، الجزائر، دون سنة النشر.

² سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم 1996، مرجع سابق، ص 341.

³ كانت العديد من الأمور في تلك المرحلة تشجع على المراجعة الدستورية وحل مجلس الأمة، وقد أدرك أعضاء الغرفة الثانية الخطر الذي يهدد مؤسستهم ورأوا بأن إنقاذ المجلس هو أيضا محافظة على هيكل وربع، فكان الحل هو تحية رئيس المجلس وتعويضه غيابيا بشريف مساعدي.

. REZOUG Youcef, Crise au Senat, Le Matin, Mardi 29 février 2000, N 2435, P 05.

⁴ عبر السيد بشير بومعزة عن استقالته من مجلس الأمة بقوله "إنني لا أرى كيف لي أن أبقى على رأس المجلس وقيادة الأحزاب الموجودة فيه لا تتحرك إلا بأمر من الرئاسة".

. كمال زيات و عبد العزيز بوباكير، بوتفليقة فرعون زمانه، الخبر الأسبوعي، 08-14 ماي 2001، العدد 114، ص 09.

تقوم القراءة السليمة لأحكام المادتين 114 و181 من دستور 1996 والمتعلقة بتجديد أعضاء الغرفة الثانية على عملية الربط بينهما. نتوصل إلى أن القاعدة العامة هي تلك الواردة في الفقرة الثانية من المادة 114 من الدستور، بمعنى أن رئيس مجلس الأمة يُنتخب بعد كل تجديد جزئي للمجلس، وهو ما يتلاءم كذلك مع أحكام المادة 102 من دستور 1996. تمثل الفقرة الثانية من المادة 181 استثناء على القاعدة العامة الواردة في المادة 114، تطبيقها يكون مشروطاً بالعهد الأول للمجلس فقط. يمارس بذلك رئيس الغرفة الثانية مهامه خلال العهد الأول للمجلس لمدة ست (06) سنوات دون أن يكون معنياً بالتجديد الأول¹.

يضاف إلى كل المشاكل التي تثيرها عملية التجديد الدوري كون الأعضاء الجدد بحاجة لوقت يصل إلى سنة على الأقل حتى يمكنهم التعرف على خبايا العمل البرلماني وفق مختلف مواعيده وآلياته، مما قد يؤدي إلى تعطيل وتيرة الأشغال وعدم المحافظة على نفس المستوى الذي تم تحصيله خلال السنوات الأولى². يتطلب كذلك تجديد نصف أعضاء الغرفة الثانية كل ثلاث سنوات إنفاق أموال معتبرة من أجل الإعداد خاصة لانتخاب نصف ثلثي الأعضاء المنتخبين. يتم استنساخ قوائم الترشيح والإعلانات وتحضير الأظرف والتكفل بأعضاء مكاتب الاقتراع وغيرها من المسائل المتعلقة بالعملية الانتخابية³.

¹ مذكرة تفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة، مرجع سابق، ص 36.

² عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 130.

³ المواد من 104 إلى 131 من القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات. تتضمن هذه المواد الأحكام المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين. تقابلها المواد من 107 إلى 134 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات.

الفصل الثاني:

التعيين الرئاسي لثلث أعضاء مجلس الأمة: أداة في يد رئيس الجمهورية.

يشكل الانتخاب أهم الوسائل القانونية لتكريس الديمقراطية. أصبح الانتخاب وبصورة تدريجية الوسيلة الوحيدة لإسناد السلطة، سواء كان على سبيل التقليد في بعض الأنظمة أو كمبدأ راسخ في البعض الآخر خاصة الليبرالية منها. كلما كانت الهيئة منتخبة كانت مستقلة في عملها وكلما ابتعدت عن الانتخاب تصبح مجرد أداة لتحقيق مصالح معينة¹. تحول بذلك الانتخاب إلى معيار يقاس على أساسه مدى ديمقراطية أو درجة انفتاح المجتمعات السياسية من عدمها².

لم يعتمد المؤسس الجزائري في تكوين البرلمان، إحدى أهم المؤسسات السيادية في الدولة، على نظام الانتخاب فحسب، بل اعتمد كذلك على نظام التعيين. تتضمن الغرفة الثانية في النظام السياسي الجزائري على تمثيل من نوع خاص دون مساهمة وتدخل مباشر أو غير مباشر من الشعب صاحب السلطة والسيادة. لم يكتف المؤسس الجزائري بتقييد وحصر عمليتي الانتخاب والترشح في اختيار أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، بل يحتوي المجلس كذلك على أعضاء معينين لا يستند تمثيلهم على مبدأ الرضا بين العضو الممثل والشعب الممثل.

يعد تدخل رئيس الجمهورية لتعيين ثلث أعضاء الغرفة الثانية تدخلا غير ديمقراطي وغير قانوني مهما كان تبريره لأنه يتنافى مع أساس وجود البرلمان الذي يمثل الشعب صاحب السلطة والسيادة³. تعاني الغرفة الثانية في النظام الدستوري الجزائري من انتقاد شديد فهي لا تمثل الشعب ولا تعبر حقيقة عن إرادته، خاصة وأن التعيينات التي يقوم بها رئيس الجمهورية في مجملها تعتبر تعيينات سياسية ليس لها علاقة بعنصر الكفاءة والاختصاص (المبحث الأول). يترتب على تدخل رئيس الجمهورية لتعيين جزء من أعضاء الغرفة الثانية تداعيات وآثار سلبية على العملية التمثيلية برمتها (المبحث الثاني).

¹ فاتح شنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 17.

² عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في الجزائر، مرجع سابق، ص 07.

³ لونس مزياي، ضرورة إنشاء مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 121.

المبحث الأول:

التعيين السياسي

منح الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية الحق في تعيين ثلث أعضاء الغرفة الثانية المقدر عددهم بـ 58 عضواً من أصل 174 عضواً¹. بذلك استبعد المؤسس أسلوب مشاركة الشعب بصفة مباشرة أو غير مباشرة في تأطير ثلث أعضاء مجلس الأمة لحساب أسلوب التعيين، مما يطرح إشكالية تمتع هؤلاء الأعضاء بالشرعية الحقيقية².

يعتبر دافيد كيسلر بأنه لا يوجد طريقة جيدة للتعيين³. تتميز التعيينات التي يتولاها رئيس الجمهورية في الغرفة الثانية بأنها تعيينات سياسية بامتياز، لا تعتمد على أسس ومعايير موضوعية. لا ترتبط عملية التعيين بتقاضي تهميش وإقصاء الأقليات السياسية التي تقتدر إلى امتداد اجتماعي وانتخابي، أو الرغبة في توسيع دائرة التمثيل بتمكين الكفاءات ومعلولي الانتخابات من المشاركة في الحياة السياسية، بل معظم هذه التعيينات تتميز بكونها تعيينات انتهازية (المطلب الأول) وفي أحيان أخرى تعيينات إستراتيجية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التعيين الانتهازي

يمنح وجود الغرفة الثانية في النظام السياسي الجزائري لرئيس الجمهورية إمكانية استقطاب القوى الفاعلة التي همشها الاقتراع العام، رغبة في الاستفادة من خبراتها. يتم من

¹ تنص المادة 03/101 من دستور 1996 قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 "عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني". لا يوجد أي مبرر لتقييد عدد أعضاء الغرفة الثانية بعدم تجاوزه نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني، بل أن هذا النص يقيد أي تقسيم إداري جديد، فلا يمكن أن تتجاوز الزيادة في عدد الولايات عدداً معيناً وإلا يتوجب تعديل الدستور. بعد صدور القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري تحولت المادة 101 من الدستور إلى المادة 118، وقام من خلالها المشرع بحذف الفقرة الثالثة كلياً، وهو ما احتفظ به التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 121.

² "En effet, la faculté reconnue au chef de l'Etat de désigner certains membres du Sénat renforce non seulement l'autorité du Président de la République sur l'institution sénatoriale en la rendant tributaire de ses volontés mais pose aussi clairement la question de la légitimité même de ses représentants nommés".

- SOMALI Kossi, Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique, Op.cit, P 212.

³ "Il n'existe pas de bonne manière de nommer".

Cité par : CONFAVREUX Josef, GORIUS Aurore, Le pouvoir de nommer comme seule politique, In Revue du Crieur, N°04, 2016, P 13.

خلال التعيين الاستعانة بالكفاءات في مختلف المجالات وتعيينها في مجلس الأمة مما يضفي الجودة على العملية التشريعية. تدل التركيبة البشرية للأعضاء المعينين أن غالبيتهم لا يملكون مؤهلات علمية وتقنية خاصة¹. تحوّل مجلس الأمة إلى مجرد مؤسسة يكافئ من خلالها صاحب سلطة التعيين مسانديه (الفرع الأول)، خاصة في ظل التعويضات الخيالية التي يتقاضاها الأعضاء (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مكافأة رئيس الجمهورية لمسانديه

يظهر من خلال القوائم الاسمية التي تضمنتها مختلف المراسيم الرئاسية المتعلقة بتعيين أعضاء مجلس الأمة أن هذه الغرفة تحولت إلى أداة ووسيلة لإعادة إدماج الشخصيات السياسية (أولاً)، ومنحها الحصانة البرلمانية من أجل تجنبها المتابعات القضائية (ثانياً).

أولاً: مؤسسة لإعادة إدماج الشخصيات السياسية

يعطي انتخاب البرلمان من طرف الشعب لطبيعة النظام الصفة النيابية، دون عنصر الانتخاب لا يمكن إطلاق صفة النيابة أو تمثيل الشعب من طرف من هم في البرلمان. بناء على ذلك كل هيئة مشكلة سواء كلها أو في غالبيتها من خلال التعيين لا تعتبر هيئة نيابية على الإطلاق². يكون هذا الأمر أكثر وضوحاً في الأنظمة التي تأخذ بنظام المجلسين، فغالبا ما نجد فيها تدخل السلطة التنفيذية لتعيين جزء من أعضاء الغرفة الثانية.

خولت الفقرة الثالثة من المادة 123 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 لرئيس الجمهورية الحق في تعيين ثلث أعضاء مجلس الغرفة البرلمانية الثانية لعهدة كاملة³

¹ فاتح شنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 28.

² محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، مصر، 2004، ص 259.

³ يملك رئيس الجمهورية سلطة إصدار مرسوم رئاسي يقضي بتعيين ثلث الأعضاء في الغرفة الثانية، لكنه لا يملك نفس الصلاحية لإنهاء مهام الأعضاء. لا يخضع إلغاء العضوية في مجلس الأمة لقاعدة توازي الأشكال والإجراءات بل يخضع لنفس الإجراءات المطبقة على ثلثي الأعضاء المنتخبين. تنتهي العضوية في مجلس الأمة إما بالقرعة عقب التجديد الجزئي الأول، أو بانقضاء مدة العهدة النيابية المقدرة بستة سنوات، أو بسبب الوفاة أو بأية حالة من حالات سقوط المهمة البرلمانية.

مقدرة بست سنوات¹. يتم اختيار الأعضاء من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية، ليطل بذلك التعيين البرلمان الجزائري لأول مرة في مختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة²، قبل إصدار دستور 1996 كان النظام البرلماني الجزائري مكوّن من غرفة واحدة.

ألزم الدستور رئيس الجمهورية تعيين الأعضاء من فئات معينة تتمثل في الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية. إذ يجب أن ينصب التعيين على النخبة والفئات الحية في المجتمع، كما لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض سلطته في تعيين أعضاء الغرفة الثانية³. يدخل حق التعيين في إطار ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التي خولها له الدستور في التعيين في الوظائف والمهام المنصوص عليها دستوريا. تبعا لذلك نصت المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 20-39 المتعلق بالوظائف⁴

¹ قام رئيس الجمهورية بمقتضى المرسوم الرئاسي 13-02 بتعيين ثمانية أعضاء في مجلس الأمة لمدة ثلاثة سنوات فقط، وذلك بسبب تعيينه في التجديد الجزئي لسنة 2010 لسته عشر (16) عضوا فقط في حين منح القانون الحق في تعيين أربعة وعشرون (24) عضوا. نعتقد بأن التعيين لمدة ثلاثة سنوات مخالف لنص الفقرة الثانية من المادة 102 من الدستور التي تنص "تحدد مهمة مجلس الأمة بمدة ستة (06) سنوات". ما يدل أكثر على ذلك، استندت مختلف المراسيم الرئاسية المتعلقة بتعيين أعضاء في مجلس الأمة على أحكام المادتين 101 الفقرة الثالثة و102 الفقرتان الثانية والثالثة، أما المرسومين 13-01 و13-02 استندا فقط على المادتين 101 الفقرة الثالثة و102 الفقرة الثالثة، وهو ما يعد اعترافا ضمنا بمخالفة المرسوم الرئاسي 13-02 لأحكام الفقرة الثانية من المادة 102 من الدستور (المادة 119 في تعديل 2016).

² عرفت الجزائر تعيين الهيئة المكلفة بالتشريع خلال فترات وصفت بأنها استثنائية. يتجسد ذلك في المجلس الوطني التأسيسي لسنة 1962، مجلس الثورة المنبثق عن انقلاب 19 جوان 1965، وكذلك المؤسسات الانتقالية في الفترة الممتدة من 1992 الى 1997 المتمثلة في المجلس الاستشاري الوطني والمجلس الوطني الانتقالي.

- لمزيد من التفاصيل أنظر:

العبد عاشوري، المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الاستقلال، النائب، العدد الأول، 2003.

³ تنص المادة 02/93 من التعديل الدستوري لسنة 2020 "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة، وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم".

⁴ يعتبر إدخال التعيين في مجلس الأمة في طائفة التعيينات التي تتم في الوظائف المدنية والعسكرية إلى اعتبار العضوية في مجلس الأمة وظيفة تنطبق عليها القواعد المتعلقة بالوظيفة العمومية، في حين أنه ليس كذلك خاصة في القواعد المتعلقة بالترقية والتقاعد. لذلك يجب إضافة عبارة "والعهادات" إلى عنوان المرسوم الرئاسي رقم 20-39 مؤرخ في 02 فيفري 2020 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة المنصوص عليها في الدستور.

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 118.

المدنية والعسكرية على أنّ رئيس الجمهورية يعيّن أعضاء مجلس الأمة وفق الشروط المنصوص عليها في الدستور¹.

لا تخضع عملية التعيين لقاعدة معيارية واضحة وإنما تخضع لاعتبارات سياسية معقدة². لو حاولنا القيام بقراءة بسيطة للأعضاء المعيّنين من خلال التجربة الفتيّة لمجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، نلاحظ أنّ هؤلاء الأعضاء ليس لهم علاقة بالكفاءات العلمية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية التي لا تحسن الخوض في اللعبة السياسية، بل تتعلق بالمقربين من الرئيس. تحتوي أول قائمة معينة في الغرفة الثانية المعلن عنها في 27 ديسمبر 1997 في معظمها على شخصيات كانت في الحكومات السابقة³. تحتوي القائمة على 11 وزيرا سابقا و03 جنرالات و04 سفراء، كما احتوت كذلك على أسماء يمثلون بعض الجمعيات والاتحادات المقربة من السلطة⁴.

نجد في أول ثلاث رئاسي معين من طرف رئيس الجمهورية السيد اليامين زروال غلبة الشخصيات السياسية والتاريخية على الكفاءات العلمية والثقافية، وكثرة الشخصيات التاريخية التي عرفتها الساحة السياسية الجزائرية منذ الاستقلال. نجد حضور شخصية سياسية من عهد الرئيس بومدين تتمثل في محي الدين عميمور، وعدد من الوزراء في حكومات الرئيس الشاذلي بن جديد من بينهم عبد الحق برارحي وزهور ونيسي وبوعلام بسايح. نلاحظ كذلك حضور العديد من وزراء الحكومات في الفترة الممتدة من 1991 إلى 1996 منهم ليلي عسلاوي وسعيدة بن حبيلس وأنيسة بن عمور وأحمد بن بيتور وأحمد مراني وسليمان شيخ. نسجل حضور العديد من الشخصيات التاريخية مثل صالح بوبنيدر وعزالدين زراري وظاهر

¹ المادة 01 من المرسوم الرئاسي 20-39 مؤرخ في 02 فيفري 2020 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر رقم 08 مؤرخة في 02 فيفري 2020.

² محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 203.

³ جدول يمثل قائمة 48 عضوا المعين من طرف رئيس الجمهورية في أول مجلس للأمة. المرسوم الرئاسي 499.97 مؤرخ في 27 ديسمبر 1997 يتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة، ج ر رقم 86، سنة 1997.

⁴ نذكر من بين هذه الجمعيات والاتحادات الجمعية الوطنية لمتقاعدي الجيش الشعبي الوطني، الجمعية الوطنية لمهندسي البريد والمواصلات، جمعية 08 ماي 1945...

زبيري وبشير بومعزة. تتحول بذلك الغرفة الثانية إلى غرفة تشبه إلى حد بعيد مجلس اللوردات الأريستقراطي الوراثي¹.

يتجلى كذلك غلبة السياسي على العلمي والثقافي ضمن التشكيلة المعينة في أول مجلس للأمة في حضور العديد من ممثلي المنظمات القريبة من الرئيس، نذكر من بينها محمد الشريف عباس الأمين العام للمنظمة الوطنية للمجاهدين، مهدي عمار الأمين العام للاتحاد العام للعمال الجزائريين، محمد عليوي الأمين العام للاتحاد الوطني للفلاحين الجزائريين. نجد كذلك تعيين العديد من كبار الضباط المتقاعدين من بينهم الجنرال كمال عبد الرحيم والجنرال حسين بن معلم والجنرال حشيشي والعقيد محمد الطاهر بوزغوب.

لم تخرج التعيينات التي قام بها الرئيس عبد العزيز بوتفليقة وفي عهداته الأربع عن سابقه اليامين زروال الذي استقال قبل إتمام عهده الأولى في كونها تعيينات سياسية مرتبطة بدرجة القرابة والولاء. عين الرئيس عبد العزيز بوتفليقة أكثر من مئة وعشرون (120) شخصية على مستوى مجلس الأمة معظمها من الشخصيات والوجوه السياسية والتاريخية المؤيدة رغبة في تحقيق مطالبها. تقتضي طبيعة العلاقة التي تربط العضو بالسلطة أن يكون مصادقا على كل المشاريع التي تعرض عليه. "فكم من تصريح وكم من صمت أوجت بهما حسابات انتهازية واعتبارات شخصية وخوف مموّه ببريق الفطنة الزائفة والحكمة الخداعة؟ فإذا كانت اللباقة ضرورية فالشجاعة ليست أقل ضرورة منها"². يزداد خضوع العضو المعين مع اقتراب نهاية الفترة التشريعية حرصا منه على الاحتفاظ بالامتيازات والمواقع المكتسبة.

¹ مراد بلقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته دراسة مقارنة الجزائر ومصر، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009، ص 152.

"Nous ne sommes plus en face d'une institution démocratique mais d'une institution qui rappelle soit les organes consultatifs sans réels pouvoirs délibérants puisqu'ils ne représentent qu'une somme d'intérêts particuliers.

- GERALD Patrice, A quoi peut donc bien servir une seconde chambre en démocratie ?, In Le nouveau constitutionnalisme, Mélanges en l'honneur de Gérard Conac, Paris, Economica, 2001, P 145.

² كلود جوليان، انتحار الديمقراطيات، ترجمة عيسى صفور، ص 189.

تمثل معظم هذه التعيينات "أسماء لشخصيات مرت مرور الكرام في مرحلة ما من مراحل الجزائر ولم تقدم أي شيء يُذكر أو يذكرها ولا هي قادرة على إصدار أي قرار ولا ثقل لها بهذا المجلس. عندها حق بنا أن نصنفها ونضعها ككوادر على الجدران للزينة، وإطارات قديمة نحتاط بها في رحلة سيرنا الغامضة... لا أعتقد أن هذه الشخصيات أو الأسماء تستطيع وفي هذا الزمن أن تكون ذات وزن أو ثقل في إصدار أو معارضة أي قرار صادر من طرف من يتصدر الحكم في الجزائر... هذه الشخصيات التي تم تعيينها بمجلس الأمة ستبقى مجرد تحف مجردة في متحف الأمة"¹.

يعد مجلس الأمة وسيلة وإطاراً لإعادة إدماج شخصيات سياسية قديمة أبعدت من السلطة في إطار صراعات الزمر، ولما صارت الظروف مواتية لعودتها لأنها لم تعد من المغضوب عليها تتم إعادتها عن طريق التعيين في مجلس الأمة. لذلك يضم التثالث الرئاسي عدداً معتبراً من السياسيين القدامى². تسمح الغرفة الثانية بالعودة القوية للشخصيات السياسية الفاعلة والقريبة من دائرة الرئيس والتي لم يسعفها الحظ للتواجد في الحكومة أو في إحدى المؤسسات الدستورية العليا في الدولة. تتحول بذلك الغرفة الثانية إلى وسيلة في يد رئيس الجمهورية يستعملها لمكافأة أتباعه.

ثانياً: تحيين الشخصيات السياسية.

تعتبر الغرفة الثانية ملجأً للإطارات السامية في الدولة يلتقي فيه الوزراء والسفراء ومديرو الجمعيات والمؤسسات الوطنية والعديد من الشخصيات المرتبطة بالنظام الحاكم. يجب أن يكون الشخص عضواً في حزب رئيس الجمهورية أو مقرباً منه من أجل الحصول على مقعد في مجلس الأمة. يتم توزيع مقاعد المعينين على سبيل قواعد المجاملة والكرم³، فالغرفة الثانية قبل كل شيء ما هي إلا مؤسسة لخلق وإنشاء مناصب جديدة وتوزيعها على الشخصيات القريبة والمدعومة للفريق الحاكم.

¹ خليفة فهميم، متحف الأمة لا مجلس الأمة، جريدة الفجر، 16 جانفي 2013.

² صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 131.

³ محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى، مرجع سابق، ص 204.

تمنح الغرفة البرلمانية الثانية لرئيس الجمهورية إمكانية لتوزيع مناصب وامتيازات بمختلف أنواعها على مسانديه لمكافأتهم. يخلق مجلس الأمة مناصب سياسية ذات دخل يفوق الحد الأدنى للأجر الوطني المضمون بأكثر من أربعين (40) مرة، لتتحول بذلك الغرفة الثانية إلى مكان للترقية الاجتماعية يتنافس مؤيدو السلطة الحاكمة على تقديم أكبر عدد من الخدمات طمعا في الوصول إلى العضوية. يلتزم هؤلاء الأعضاء بالطاعة والولاء ويضعون تمثيلهم وشرعيتهم في خدمة النظام الحاكم.

تعتبر الغرفة الثانية في النظام السياسي الجزائري محصنة وغير قابلة للحل¹، فلا يتمتع لا رئيس الجمهورية ولا أية مؤسسة أخرى من سلطة إنهاء الفترة النيابية قبل الميعاد المحدد دستوريا. لا يتخوف الأعضاء المعينون في مجلس الأمة من حل الغرفة الثانية وفقدان مناصبهم مهما كانت الأوضاع التي تمر بها البلاد خلافا لأعضاء المجلس الشعبي الوطني². لا يمكن كذلك لرئيس الجمهورية إنهاء مهام الأعضاء بعد عملية تعيينهم بل يحتفظون بالعضوية طيلة المدة المحددة بـ 06 سنوات.

تسمح مأسسة الغرفة الثانية للسياسيين المقربين من الرئيس بإنهاء مسيرتهم السياسية بشكل مشرف وفي سكينة تامة، مع الاحتفاظ بكل الامتيازات المترتبة على ممارسة المهام والوظائف العليا في الدولة. تحدثت العديد من التقارير الصحفية أن مجلس المحاسبة أعد تقارير حول العديد من الوزراء المستبعدين من الحكومة سنة 2013 لديهم متابعات تلازمهم حول كيفية تسيير قطاعاتهم طيلة عهدهم الوزارية السابقة، إلا أن تعيينهم في مجلس الأمة يمنح لهم حق الحصانة لسنوات أخرى مما يحول دون محاكمتهم ومحاسبتهم³.

¹ خلافا للمجلس الشعبي الوطني، تعتبر الغرفة البرلمانية الثانية غير قابلة للحل من طرف رئيس الجمهورية، مما قد يؤدي إلى هيمنة هذه الغرفة على العملية التشريعية سلبيا عن طريق رفضها التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين.

² اعتمد المؤسس الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2020 إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني بطريقتين. الأولى منصوص عليها بموجب المادة 108 تتعلق بالحل الوجوبي المرتبط بالعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بمناسبة تقديم مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، بينما الطريقة الثانية قررتها أحكام المادة 151 وجعلت من الحل آلية دستورية تؤكد المركز الممتاز الذي يحتله رئيس الجمهورية في الحياة السياسية.

³ أنظر: الصحافة الوطنية الصادرة في جانفي 2013.

تضمنت القائمة التي أعلن عنها رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة عن طريق المرسوم الرئاسي 01-13 مؤرخ في 07 جانفي 2013¹ العديد من الشخصيات القريبة من الرئيس من بينهم ستة وزراء مبعدين في التغيير الحكومي الذي جرى بتاريخ 03 سبتمبر 2013. يتمثل هؤلاء الوزراء في كل من وزير التربية الوطنية أبو بكر بن بوزيد الذي قضى أكثر من 17 سنة على رأس وزارة التربية الوطنية، جمال ولد عباس وزير الصحة وإصلاح المستشفيات، الهاشمي جيار وزير الشباب والرياضة، الهادي خالدي وزير التكوين المهني، السعيد بركات وزير التضامن الوطني، نوارا سعدية جعفر وزيرة منتدبة مكلفة بشؤون الأسرة وقضايا المرأة. كما تضمنت القائمة المعلن عنها المترجمة الخاصة والطبيب الخاص لرئيس الجمهورية كل من حفيظة بن جهيدة ومسعود زيتوني.

لا تخضع عملية التعيين في مجلس الأمة للميولات السياسية والإيديولوجية بل تقوم على علاقة تبادلية مبنية على أساس الزبونية² والمساومات السياسية. تعتبر معظم هذه التعيينات مكافأة من طرف رئيس الجمهورية لمختلف الشخصيات التي خدمته وأيدته ومنحت له الولاء الكامل طيلة فترات حكمه أو في فترة من فتراتها، فالتعيين يكون عادة مقابل خدمات مقدمة³. تنطبق هذه الممارسات مع ما ذهب إليه "ليوناردو أريولا" (Leonardo Arreola) في نظريته للعلاقات التبادلية التي تميز الظاهرة الزبونية بقوله "إنّ الحكام السياسيين يسعون

¹ تضمنت القائمة الأسماء التالية: عبد القادر بن صالح، محمد اخموك، رشيد بوغريال، محمد زكرياء، مسعود زيتوني، محمد بن طبة، عبد الكريم قرشي، عبد القادر بن سالم، عبد القادر شنيني، حمود شايد، فوزية بن باديس، محند أكلي بن يونس، حسان عبد الوهاب، السعيد بركات، جمال ولد عباس، الهادي خالدي، نوارا سعدية جعفر، الهاشمي جيار، أبو بكر بن بوزيد، صالح قوجيل، عائشة باركي، حفيظة بن شهيدة. - المرسوم الرئاسي رقم 01-13 مؤرخ في 07 يناير 2013، يتضمن تعيين أعضاء في مجلس الأمة ج ر رقم 02، مؤرخة في 13 يناير 2013.

² يبين **Jean François Medrad** أربع خصائص جوهرية لعلاقة الزبونية. أولها سمتها الشخصية، فهي تربط زبونا برب عمله تقام على أساس العرفان بالجميل والوفاء والصدقة. خاصيتها التبادلية، يساهم رب العمل في حماية الزبون ومساعدته بنفوذه مقابل تقديم الزبون لخدماته. التبعية إذ يتمتع الطرفين بموارد غير متكافئة، لذلك للزبون ما يبرر من أن يترك من صاحب عمله أكثر من خشية صاحب العمل من تخلي أحد الزبائن عنه. أخيرا تعتبر علاقة رأسية تحول دون تشكيل الطبقات في المجتمع.

- بيرتراند بادى، التنمية السياسية، ترجمة محمد نوري، قاله للنشر والتوزيع، ليبيا، 2001، ص 178.

³ "la seconde chambre est une officine pour les bonnes œuvres du président de la République, il y nomme des gens pour services rendus".

- KAMTO Maurice, La dynamique constitutionnelle du Cameroun indépendant, Revue juridique africaine, N^o 01, 1995, P 43.

إلى زيادة وإبقاء قوتهم من خلال المتاجرة بالقرارات العامة، وذلك بإنتاج منافع خاصة تضمن الدعم والتأييد لهم"¹. تزداد حدة هذه الممارسات الزبونية كون أن الدخول إلى أجهزة الدولة يمثل وسيلة متميزة للثراء السريع². يقول في هذا الصدد ميدراد جون فراسوا أن "البحث عن السلطة هو بحث عن الثراء، والبحث عن الثراء هو بحث عن السلطة، فغالبا في إفريقيا أحدهما يؤدي إلى الآخر"³.

لم يرق التمثيل الشعبي في البرلمان الجزائري بصفة عامة وفي مجلس الأمة بصفة خاصة إلى ما تقتضيه الديمقراطية النيابية⁴، بل هو مجرد وسيلة للتقرب من أصحاب القرار على مستوى المركز. يمثل مجلس الأمة محلا لإعادة توزيع الرئوس في فائدة زبائن السلطة مقابل ضمان الشرعية لنظام الحكم القائم وتقديم التأييد اللازم لقرارات النخبة الحاكمة⁵. يعبر عن ذلك عضو المجلس الشعبي الوطني السابق حكيم صاحب بقوله "أن لا فائدة من التصميم الحالي للثنائية البرلمانية باستثناء استهلاك الميزانية وإرضاء زبائن النظام"⁶.

¹ LEONARDO Arreola Gatica, A formal analysis of patronage politics, Editor William A. Mexico, 2007, P 03.

- نقلا عن: طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيمات السياسية والإدارية، جامعة باتنة، 2008-2009، ص 56.

² في هذه البيئة السياسية يبقى من الصحيح القول، أنه كلما ارتفعت القدرة التوزيعية للدولة الرئوسية يزداد استعمال النخب الحاكمة للإستراتيجية الزبونية في علاقاتها. يتقلص بذلك تدخل ومشاركة المواطنين في صنع ورسم القرارات السياسية خاصة الإستراتيجية منها، وترتكز السلطة في يد شخص واحد. - حوار كمال زاييت وعبد العزيز بوباكير مع بشير بومعزة.

³ "Rechercher le pouvoir c'est rechercher la richesse, et rechercher la richesse c'est rechercher le pouvoir, puisque souvent en Afrique l'un mène a l'autre".

-MEDRAD Jean François, États d'Afrique noirs, Formation, mécanismes et crises, Karthala-CEAN, 1991, P 327.

⁴ يقصد بالديمقراطية النيابية الحكم الذي بواسطته يختار الشعب أشخاصا يمثلونه في الدولة، ويسيرون دفة الحكم، ويصوتون باسمه ولحسابه. القول بذلك يعني أن الشعب لا يتخذ القرارات المتعلقة بالوظيفة الأساسية في الدولة المتمثلة في التشريع، بل يكتفي بانتخاب ممثلين عنه يشرعون باسمه ولحسابه.

- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج 02، ط 02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 18.

⁵ طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري،، مرجع سابق. ص 59.

⁶ "Le bicamérisme tel qu'il a été conçu et mis en œuvre actuellement n'est d'aucune utilité, sinon qu'a consommer les budgets et gratifier la clientèle, il gagnerait à être affiné...".

SAHEB Hakim, Révision constitutionnelle, un enjeu fondamental, Partie 2, In El watan, Mercredi 03 décembre 2008, P 23.

الفرع الثاني: تعويضات خيالية لأعضاء في عطلة دائمة

تعتبر التعويضات البرلمانية موضوعا حساسا ومحرم الحديث عنها في أغلب الأحيان¹. يتحصل أعضاء مجلس الأمة مقابل تمثيلهم للشعب على تعويضات مالية مغال فيها ومكلفة لخزينة وميزانية الدولة (أولا)، وذلك على الرغم من أن تدخلهم في العملية التشريعية والرقابية ضئيل جدا، بل إنهم في عطلة دائمة مدفوعة الأجر (ثانيا).

أولا: تعويضات خيالية

أسس المؤسس الجزائري حقوقا مالية لأعضاء البرلمان من خلال المادة 135 من الدستور جاعلا بذلك النيابة البرلمانية بمقابل مالي وليست مجانية. تطبيقا لذلك نصت أحكام القانون العضوي 01-01 المتعلق بعضو البرلمان في موادها من 18 إلى 21 على التعويضات التي يتلقاها عضو البرلمان أثناء عهده البرلمانية². صنف القانون التعويضات إلى تعويضة أساسية وتعويضات أخرى تضمنتها مواد متفرقة. كما يتضمن أحكاما تمنح امتيازات خاصة، مالية ومعنوية وتشريفية غريبة تبين بوضوح أن البرلمان لا يسعى لتحقيق المصلحة العامة بل يلهث وراء مصالح ضيقة مما يُعد خطرا على حقوق وحرريات المواطن.

يتقاضى عضو البرلمان تعويضة أساسية شهرية محددة على أساس النقطة الاستدلالية 5438، تحسب على أساس أعلى قيمة للنقطة الاستدلالية المعمول بها في مجال الوظيف العمومي والخاصة بسلك الإطارات السامية للدولة خاضعة للاقتطاعات القانونية المتعلقة خاصة بالضرائب والضمان الاجتماعي³. غير أنه قبل أن يعرض رئيس الجمهورية مشروع التعديل الدستوري لسنة 2008 الذي يقضي بإلغاء تحديد العهدة الرئاسية في عهدتين قام بإصدار الأمر رقم 03-08 المؤرخ في 01 سبتمبر 2008 المعدل للقانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان⁴. تضمن هذا الأمر تعديل فقرة واحدة من القانون 01-01

¹ لونس مزياي، ضرورة إنشاء مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 175.

² BENABBOU-KIRANE Fatiha, Droit parlementaire algérien, Tome 01, Op. cit, P 170.

³ المادة 1/19 و2 من القانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان.

⁴ بمناسبة الزيادات التي مست أعضاء البرلمان نظمت يومية الشروق اليومي ندوة حول الموضوع. صرح خلالها السيد مريان مزيان الناطق باسم النقابات المستقلة لقطاع الوظيف العمومي بأن "أجور نواب الشعب غير معقولة، فهذه الزيادات جعلت الراتب الشهري للنائب يساوي ما يتقاضاه الأستاذ الثانوي خلال عام". من الموقع التالي:

<http://www.echoroukonline.com>

وهي الفقرة الأولى من المادة 19¹، ل يتم على أساسها رفع التعويضة الأساسية لعضو البرلمان على أساس النقطة الاستدلالية 15501 خاضعة للاقتطاعات القانونية².

كما يتقاضى عضو البرلمان تعويضة تكميلية شهرية عن التمثيل تقدر بنسبة 20% من التعويضة الأساسية خاضعة للاقتطاعات القانونية³.

يتقاضى رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني تعويضة مساوية للمرتب المقرر للوزير الأول⁴، يضاف إليها التعويضة التكميلية المتعلقة بالتمثيل بنسبة 20% من التعويضة الأساسية⁵ لأعضاء البرلمان خاضعة للاقتطاعات القانونية. يستفيد

¹ المادة 01 من الأمر 03-08 مؤرخ في 31 جانفي 2008 يعدل القانون 01-01 المؤرخ في 31 جانفي 2001 المتعلق بعضو البرلمان، ج ر رقم 49 مؤرخة في 03 سبتمبر 2008.

تجدر الإشارة أن العديد من الأحزاب السياسية والشخصيات الوطنية قد انتقدت هذه الزيادات في أجور أعضاء البرلمان. من بينها حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية الذي اعتبر أن مشكل البرلمان لا يتمثل في إعادة النظر في النقطة الاستدلالية وبالتالي راتبه الشهري وإنما المشكل في القانون الأساسي ووضع النائب.

² تحسب التعويضة الشهرية الأساسية على حساب النقطة الاستدلالية 15505، وإذا عرفنا أن قيمة النقطة الاستدلالية هي 19 د.ج نتحصل على قيمة التعويضة بضرب النقطة الاستدلالية في قيمة النقطة الواحدة لنتوصل إلى أن التعويضة الشهرية تساوي 294595 د.ج أي تقريبا 30 مليون سنتيم (19×15505 = 294595 د.ج).

³ المادة 20 من القانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان. تحسب التعويضة التكميلية عن التمثيل بنسبة 20% من التعويضة الأساسية، نتحصل على قيمة هذه التعويضة بالقيام بالعملية التالية: (20×294595 ÷ 100 = 58919 د.ج). تقدر تعويضة التمثيل تقريبا بـ 06 ملايين سنتيم شهريا.

⁴ المادة 03/19 من القانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان.

⁵ قدرت التعويضة التكميلية التي يتلقاها رئيس مجلس الأمة بـ 80% من التعويضة الأساسية، مما جعل العضو مقران أيت العربي يتعجب من ذلك أثناء مناقشة القانون بقوله "... رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني يأخذان 80% من التعويضة الأساسية. على أي منطق بني هذا؟ فليأخذ مبلغا معينا لا مانع في ذلك، ولكن لم أسمع أبدا عن تعويض يصل تقريبا إلى 100% من التعويضة الأساسية. لم أفهم كيف أن الزملاء في المجلس الشعبي الوطني منحوا لرئيسي الغرفتين هذه التعويضة بمبلغ 80%؟ أتساءل لم أفهم بعد".

- تدخل العضو مقران أيت العربي أثناء مناقشة القانون المتعلق بعضو البرلمان بتاريخ 15 نوفمبر 1998، ج ر م أ مؤرخة في 26 ديسمبر 1998، ص 11.

كما تطرق كذلك العضو أحمد مراني على التعويضة المقدمة لرئيس مجلس الأمة المقدر بـ 20% من التعويضة الأساسية بقوله "ما دام هناك لجنة تدرس قانونا معينا فينبغي أن نعين رئيسا لها لكي تكون الأشغال منظمة فهي ليست رتبة وليست مسؤولية، لهذا أعتقد أنه يجب أن تلغى قضية المسؤولية والتعويضات الخاصة بها". - تدخل العضو أحمد مراني أثناء مناقشة القانون العضوي المتعلق بعضو البرلمان، مرجع السابق، ص 20.

نواب رئيس المجلس ورئيس اللجنة ورئيس المجموعة البرلمانية ورئيس البعثة الجزائرية في مجلس الشورى المغربي من التعويضة الأساسية لعضو البرلمان والتعويضة التكميلية وتعويضة عن المسؤولية مقدرة بنسبة 20% من التعويضة الأساسية، كما يستفيد من تعويضة المسؤولية كل من نائب رئيس اللجنة ومقررها بنسبة 15% من قيمة التعويضة الأساسية¹. كان من الأجدر أن تكون المسؤولية داخل البرلمان سواء على مستوى المكتب أو اللجان أو المجموعات البرلمانية أو المقررين مسؤولية تطوعية لا يتلقى الأعضاء عليها تعويضات. فمنح تعويضات مهمة على ذلك جعل أعضاء البرلمان يتهافنون على هذه المناصب طمعا في الحصول على تعويضات أخرى، كل ذلك جعل العضو مقران أيت العربي يقول أثناء المناقشات "بكلمة واحدة نقترح إلغاء كل التعويضات المتعلقة بالنواب والرؤساء والمقررين ونواب رؤساء اللجان"².

لم يكتف أعضاء البرلمان بالتعويضة الأساسية والتعويضة التكميلية وتعويضة المسؤولية بل يضاف إلى ذلك تعويضات أخرى نصت عليها المادة 17 من القانون العضوي 01-01 التي تنص "يمكن عضو البرلمان من جميع الوسائل الضرورية لأداء مهمته. يحدد النظام الداخلي لكل من الغرفتين هذه الوسائل". يمكن إجمال هذه التعويضات الأخرى فيما يلي³:

. **منحة الإيجار:** يتحصل أعضاء البرلمان على منحة خاصة ببدل الإيجار في إقامة الدولة أو تسديد إيجار يمكن أن يصل إلى 63000 د ج أو تسوية إيجار 12 يوما في نزل كل

¹ المادة 4/19 من القانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان.

تساوي تعويضة المسؤولية 20% من التعويضة الأساسية الشهرية بالنسبة لكل من نائب رئيس مجلس الأمة، رئيس اللجنة، رئيس المجموعة البرلمانية، رئيس الشعبة الجزائرية في مجلس الشورى المغربي وهو ما يعادل تقريبا 06 ملايين سنتيم. وتقدر هذه التعويضة 15% من التعويضة الأساسية بالنسبة لكل من نائب رئيس اللجنة ومقررها، وهو ما يعادل تقريبا 04 ملايين ونصف المليون شهريا $(294595 \times 15 \div 100 = 44189.25)$.

² تدخل العضو مقران أيت العربي أثناء مناقشة القانون المتعلق بعضو البرلمان في الجلسة العلنية بتاريخ 15 نوفمبر 1998. الفترة التشريعية الأولى. السنة الأولى. الدورة العادية الثانية. العدد 02. المؤرخة في 26 ديسمبر 1998. ص 11.

³ نظرا لصعوبة الحصول على القرارات والتعليمات الصادرة عن مكتب مجلس الأمة، فإننا اعتمدنا على القرارات والتعليمات الخاصة بالمجلس الشعبي الوطني والتي ذكرها سعيد بوالشعير في كتابه "النظام السياسي الجزائري" في جزئه الرابع المتعلق بالسلطة التشريعية والرقابة في الصفحتين 31 و32.

شهر أو أثناء الجلسات العامة أو اجتماعات اللجان التي ينتمي إليها العضو، بالإضافة إلى إمكانية الحصول على مساكن لإيواء عائلات أعضاء البرلمان. نسجل في ذلك تدخل الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان عندما كان أعضاء مجلس الأمة يناقشون نص القانون الأساسي لعضو البرلمان الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني بقوله "لم تكن لنا عليه (القانون محل المناقشة) تحفظات جوهرية إلا فيما يخص مسألة واحدة كان فيها خلاف، وذلك فيما يتعلق بالسكنات أي الإيواء وبعض الأمور الأخرى تتكفل بها الحكومة لأنها حضرت نفسها لهذا الغرض، وحجزت المساكن التي يتم توزيعها على أعضاء البرلمان، وإذا بالإخوة يرفضون ذلك ويطالبون بالتعويضات عنها"¹.

ابتداء من جانفي 2013 ارتفعت منحة الإيواء من 63000 دج شهريا المعمول بها منذ سنة 2002 إلى 102000 دج بناء على اجتماع اللجنة الثنائية المختلطة لأعضاء غرفتي البرلمان في نوفمبر 2012. يتحصل أعضاء البرلمان على هذه المنحة كتسبيق سنوي عادة ما يتحصل عليها أعضاء المجلس الشعبي الوطني في شهر جانفي بينما يتحصل عليها أعضاء مجلس الأمة في شهر جوان من كل سنة.

. **منحة التنقل:** يتحصل عضو البرلمان على بدل التنقلات التي يقوم بها طيلة عهده البرلمانية مع وجوب تبريرها بتذاكر السفر سواء كان ذلك داخل الوطن أو إلى الخارج. إذ يتكفل مجلس الأمة بتسديد مصاريف التنقل من الدائرة الانتخابية للعضو إلى مقر البرلمان ذهابا وإيابا شرط أن تكون المسافة بين النقطتين أكثر من 50 كلم، وأن لا تتعدى تنقلين في الشهر، أما بالنسبة لممثلي الجالية الجزائرية بالخارج يتكفل المجلس الشعبي الوطني بتسديد تكاليف تذكرتين عن كل دورة².

. **منحة نهاية العهدة:** يتحصل العضو بعد نهاية عهده النيابية منحة تحسب على أساس شهرين من التعويض الأساسية وتعويض التمثيل عن كل سنة نيابة مؤداة فعلا³. تجاوز

¹ تدخل وزير العلاقات مع البرلمان، ج ر م م أ، الفترة التشريعية الأولى، السنة الأولى، الدورة العادية الثانية، العدد 02، المؤرخة في 26 ديسمبر 1998، ص 27.

² قرار 02-2004 الصادر عن مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 14 سبتمبر 2004.

³ قرار 40-2007 الصادر عن مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 17 أفريل 2007.

البرلمان بموجب هذه التعويضة رأي المجلس الدستوري 12-01 المؤرخ في 13 جانفي 2001 الذي ألغى استفادة الأعضاء من عامي عطلة بعد نهاية العهدة البرلمانية¹، ليتم تعويضها بطريقة أخرى تحت تسمية تعويضة نهاية العهدة².

. **منحة المصاريف العامة:** يستفيد أعضاء البرلمان من منحة شهرية جزافية للمصاريف العامة بما فيها الإطعام مقدرة ب 54000 د.ج³.

. **منحة السيارة والهاتف:** يتولى البرلمان تسديد مصاريف السيارة لأعضاء الغرفتين بقيمة 8000 د.ج⁴، وتعويضة جزافية شهرية عن استعمال الهاتف النقال والهاتف المنزلي⁵.

ثانيا: عطلة دائمة

مقابل التعويضات الكبيرة التي يتلقاها أعضاء البرلمان بغرفتيه، ومقابل الاهتمام الكبير الذي حُضِيَ به موضوع التعويضات المخصصة لهم لا نلاحظ حرصا من نفس الدرجة على ضرورة قيام عضو البرلمان بدوره الحقيقي داخل هذه المؤسسة الدستورية. فعلى

¹ أثناء مناقشة أعضاء مجلس الأمة للنص المتعلق بعضو البرلمان، تطرق العضو مقرن أيت العربي إلى مسألة منح عضو البرلمان عطلة خاصة مدتها سنتين بعد نهاية العهدة بقوله "كيف لأساتذة الطب المتواجدين بالقاعة والذين لا يزالون شبابا ومهمتهم تنتهي بعد سنتين أو بعد خمس سنوات، كيف لهؤلاء أن يبقوا في البيت براتب والمرضى في انتظارهم؟ كيف نبقى بعد العهدة مدة سنتين نحتفظ بكل الامتيازات ونحن لا نعمل؟ هذا المنطق لم أفهمه بعد! إذا أصيب أي زميل بعجز أو بلغ سن التقاعد أو أصيب بمرض فهذا معقول، أما من دخل سالما وخرج كذلك فتمنح له مدة شهرين أو ثلاثة لترتيب أموره، وهي كافية لكي يرجع إلى منصب عمله. لذلك أقترح ألا نفكر في الإجازة الخاصة لمدة سنتين حيث بانتهاء المهام البرلمانية يعود كل واحد إلى منصبه". تدخل العضو مقرن أيت العربي ثناء مناقشة القانون المتعلق بعضو البرلمان في الجلسة العلنية بتاريخ 15 نوفمبر 1998، الفترة التشريعية الأولى، السنة الأولى، الدورة العادية الثانية، العدد 02، المؤرخة في 26 ديسمبر 1998، ص 11.

² نقوم بعملية حسابية لإيجاد القيمة المالية لهذه المنحة. يتحصل العضو على هذه المنحة بمقدار شهرين عن كل سنة (شهرين × 06 سنوات = 12 شهرا). تحسب هذه المنحة على أساس المنحة الشهرية الأساسية والمنحة التكميلية (155019 د.ج + 31003 د.ج = 186019 د.ج). نقوم بعد ذلك بضرب نتيجة قيمة المنحة الأساسية الشهرية وقيمة المنحة التكميلية في عدد الأشهر (186019 د.ج × 12 شهرا = 2232264 د.ج) لننتقل على القيمة المالية لمنحة نهاية العهدة والمقدرة ب 223.2264 مليون سنتيم.

³ قرار مكتب المجلس الشعبي الوطني 01-2004 المؤرخ في 14 سبتمبر 2004.

⁴ قرار مكتب المجلس الشعبي الوطني 02-2004 المؤرخ في 14 سبتمبر 2004.

⁵ قرار مكتب المجلس الشعبي الوطني 08-2005 المؤرخ في 29 جوان 2005.

الرغم من نص المادة 12 من القانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان على حضور عضو البرلمان الجلسات العامة وأشغال اللجان التي هو عضو فيها، وكذا المشاركة في التصويت والمصادقة على القوانين إلا أنه عادة ما نجد مقاعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة شاغرة وخاوية على عروشها أثناء الجلسات العامة¹، مما قد يؤدي إلى تأجيل الجلسات لعدم توفر النصاب القانوني اللازم لانعقادها أو التصويت مما يؤدي إلى تراخي وتيرة العمل البرلماني.

فمثلما نصت المادة 19 في فقرتيها الأولى والثانية من القانون 01-01 المعدل والمتمم المتعلق بعضو البرلمان على أعمال قواعد الوظيف العمومي الخاصة بسلك الإطارات السامية في الدولة عند حساب مبلغ التعويضة الممنوحة لعضو البرلمان²، كان من الأجدر كذلك تطبيق قواعد الوظيف العمومي المتعلقة بالغيابات والتي تمثل سببا من أسباب الانتقاص من مبلغ التعويضة. فعوض اكتفاء القانون فقط بالنص على حضور عضو البرلمان للجلسات العامة واللجان التي يعتبر عضو فيها كان من الأجدر كذلك النص على حالة التقاعس عن عدم الحضور وتوقيع الجزاءات اللازمة على ذلك.

لابد من تعديل جذري لنظام الأجور الخاص بالمنح والرواتب الحالية لأعضاء البرلمان، الذي سيرتبط أساسا بورقة الحضور كشرط أساسي لصرف هذه التعويضات، إلى جانب فعالية العضو البرلماني في المناقشات والقيام بدوره كممثل للشعب على أكمل وجه حفاظا على قوة المؤسسة وفعاليتها في تكريس المبادئ الديمقراطية.

بمناسبة مناقشة القانون المتعلق بعضو البرلمان في مجلس الأمة تطرق السيد مقران أيت العربي إلى المادة السادسة عشر من المشروع التي تنص على ضرورة حضور أعضاء البرلمان الجلسات العامة وأعمال اللجان أو أية مهمة أخرى تسند إليهم في إطار البرلمان،

¹ نصت المادة 57 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 "يحضر عضو مجلس الأمة جلسات المجلس. وفي حالة الغياب يوجه إشعار بذلك إلى رئيس المجلس ويكون مبررا". إلا أن هذه المادة لا يمكن أن تلزم أعضاء مجلس الأمة بالحضور إلى جلسات المناقشة والتصويت بسبب عدم الجزاءات المترتبة على مخالفة هذه المادة.

² تنص الفقرتين 1 و2 من المادة 19 من القانون المتعلق بعضو البرلمان "يحدد مبلغ التعويضة الأساسية الشهرية لعضو البرلمان على أساس النقطة الاستدلالية 5438 خاضعة للاقتطاعات القانونية. تحسب هذه التعويضة على أساس أعلى قيمة للنقطة الاستدلالية المعمول بها في مجال الوظيف العمومي والخاصة بسلك الإطارات السامية في الدولة".

وطالب بإيجاد حل لإلزام الأعضاء بذلك، فعضو البرلمان يجب عليه التفرغ للعمل البرلماني حتى لا يقول المواطن بأن أعضاء مجلس الأمة غير مهتمين بأعمالهم¹. رد على السيد مقران أيت العربي السيد أحمد مراني في نفس الجلسة واعتبر أن المادة المتعلقة بإلزام أعضاء مجلس الأمة بالحضور لا يجب أن تكون على أساس أن العضو ليس موظفا تصدر له تعليمات إدارية تضبط له ساعات الدخول والخروج وإذا أخل بها يعاقب، بل لعضو البرلمان الحق في حضور الجلسات والمشاركة في النقاش والمصادقة وله كذلك الحق في عدم الحضور وعدم المصادقة لأنه ليس موظفا عند أية جهة، وإنما يملك تعهدا مع الشعب يمثل عهدة انتخابية يؤديها كما يشاء².

بل أنه هناك من الأعضاء من لا يدخل بصفة نهائية إلى جلسات مجلس الأمة، ولا يساهم لا في العملية التشريعية ولا في العملية الرقابية بسبب تجميد أحزابهم المشاركة في البرلمان على غرار عضو التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية عن ولاية تيزي وزو. على الرغم من الغياب الدائم والمستمر عن الجلسات واللجنة التي هو عضو فيها إلا أنه يواصل العضو الاستفادة من تعويضاته بصفة عادية دون أن يتمتع مجلس الأمة أو أي هيئة أخرى حق محاسبته أو تجريمه من تلك التعويضات. يعود سبب ذلك إلى عدم وجود أي مادة قانونية لا في الدستور ولا في القانون العضوي 99-02 ولا في القانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان ولا في النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1997 تجبر العضو على حضور الجلسات أو تبرير الغيابات³.

بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، أضاف المؤسس المادة 116 التي تجبر نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة على التفرغ كليا لممارسة عهدتهم، وأحال إلى النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان وضع أحكام تتعلق بوجود المشاركة الفعلية

¹ مقران أيت العربي، تدخل أثناء الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ 15 نوفمبر 1998، ج ر م م أ، العدد 02، المرجع السابق، ص 10.

² أحمد مراني، تدخل أثناء الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ 15 نوفمبر 1998، ج ر م م أ، العدد 02، المرجع السابق، ص 19.

³ نفس الأمر نجده في القانون العضوي 16-12، إذ لم يلزم أعضاء البرلمان حضور جلسات المجلسين.

للأعضاء في أشغال اللجان والجلسات العامة، تحت طائلة العقوبات في حالة الغياب¹. كرس بذلك التعديل الدستوري لسنة 2016 اجتهاد المجلس الدستوري². تطبيقا لذلك، صادقت الغرفة الثانية على النظام الداخلي الجديد لمجلس الأمة في 22 أوت 2017، أضافت فصلا متعلقا بالمشاركة في أشغال المجلس.

يجب على عضو مجلس الأمة حضور أشغال المجلس على مستوى لجانه الدائمة وجلساته العامة والمشاركة الفعلية فيها³. يُوجّه عضو اللجنة الدائمة الذي يتعذر عليه حضور أشغال اللجنة إخطارًا في الموضوع إلى رئيس اللجنة الذي يُبلّغُه بدوره إلى رئيس المجلس قبل اجتماع اللجنة. يُعدّ غياب العضو مبررًا للأسباب الآتية:

- نشاط رسمي في الدائرة الانتخابية
- مهمة ذات طابع وطني
- مهمة رسمية خارج الوطن
- عطة مرضية أو عطة أمومة.

يتمتع مكتب المجلس بسلطة تقدير مدى قبول أو رفض المبررات الأخرى أو الإخطارات التي توجه بعد انعقاد الجلسة على ألا يتعدى أجل ذلك يومي (02) عمل⁴. إذا تعيّب عضو المجلس عن أشغال اللجان الدائمة أو الجلسات العامة لثلاث (03) مرات متتالية خلال الدورة دون عذر مقبول يقع تحت طائلة العقوبات الآتية:

- يُوجّه إليه تنبيه كتابي

¹ فطة نبالي، آثار التعديل الدستوري على اجتهاد المجلس الدستوري: بين التكريس والإلغاء، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد 12، العدد 01، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2017، ص 72.

² "واعتبارا أن ممارسة الاختصاصات الدستورية للبرلمان تقتضي أصلا حضور عضو البرلمان في الجلسات العامة وأشغال اللجان، - واعتبارا أن تمثيل الشعب يفرض أيضا حضور البرلمان للتعبير عن انشغالاته وتطلعاته، - واعتبارا بالنتيجة أن إقرار تعويضة عن الحضور لعضو البرلمان تتنافى وممارسة الاختصاصات الدستورية للبرلمان، فضلا عن كونها لا تستند على معايير موضوعية وعقلانية". رأي رقم 04 / ر. ق / م د / 98 مؤرخ في 13 يونيو 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، ج ر عدد 43، مؤرخة في 16 يونيو 1998.

³ المادة 114 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

⁴ المادة 115 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017

- تُنشر قائمة الأعضاء المتغيبين عن أشغال جلسات المجلس في الجريدة الرسمية للمناقشات وفي الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس.
- تُدوّن أسماء الأعضاء المتغيبين عن المجلس وتبلّغ اللجان الدائمة في محاضر اجتماعات اللجنة، وتبلغ نسخ من ورقة حضور أعضاء اللجنة إلى كل من نائب الرئيس المكلف بالتشريع ورؤساء المجموعات البرلمانية.
- يُخصم مبلغ مالي من التعويضة البرلمانية العامة التي يتقاضاها العضو بعدد الأيام التي تغيب فيها عن أشغال اللجان الدائمة وأشغال الجلسات العامة.
- إذا تكرر غياب العضو لثلاث مرات متتالية أخرى خلال الدورة نفسها دون عذر مقبول يُحرّم من الترشح لأي منصب في أجهزة وهيئات المجلس التجديد المقبل¹.

نظرا لعدم وجوب حضور الأعضاء لأعمال البرلمان فإن المناقشات سواء على مستوى مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني تكون صحيحة مهما كان عدد الحاضرين²، مما جعل المناقشات في العديد من الأحيان تتم في جلسات شاغرة دون أن تكون هناك تدخلات لانتقاد أو تقديم ملاحظات وقرارات من شأنها أن تضي على عملية التشريع الجودة والدقة التي تتطلبها القوانين. أما بالنسبة لعملية التصويت يتطلب القانون حضور أغلبية أعضاء المجلس على مستوى المجلس الشعبي الوطني، وفي حالة عدم توفر النصاب يتم تأجيل التصويت إلى الجلسة الموالية التي تكون بعد ست (06) ساعات على الأقل واثني عشرة (12) ساعة على الأكثر يكون فيها التصويت صحيحا مهما كان عدد الحاضرين³. أما على مستوى الغرفة الثانية تصح عملية المصادقة بأغلبية الأعضاء الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية وفي حالة عدم توفر هذا النصاب يحدد مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة جلسة ثانية يتطلب فيها نفس نسبة الحضور المطلوبة في الجلسة الأولى⁴.

¹ المادة 116 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

² المادة 63 من النظام الداخلي لسنة 2017، والمادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 المعدل.

³ المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 المعدل والمتمم.

⁴ المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

على الرغم من الأغلبية المطلقة اللازمة لصحة عملية التصويت على مشاريع القوانين العضوية إلا أن ذلك لا يعني تأجيل الجلسات بسبب عدم وصول النصاب، ولا يعني كذلك انضباط أعضاء مجلس الأمة وحضورهم الشخصي الدائم لجلسات التصويت بل اخترع لهم النظام الداخلي "اختراعاً عجيباً" يعتبر العضو من خلاله عضواً "غائباً حاضراً". منحت المادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعضو البرلمان إمكانية توكيل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه، وذلك في حدود توكيل واحد، فلا يمكن لعضو الحاضر أن يحمل أكثر من توكيلين¹.

بمطالعتنا لمضمون الجرائد الرسمية لمداولات مجلس الأمة والمتعلقة بجلسات التصويت على القوانين لاحظنا كثرة استعانة ولجوء أعضاء الغرفة الثانية إلى نظام الوكالة مما يعفيهم من عناء التنقل إلى مجلس الأمة لرفع الأيدي والتصويت على القوانين. يبين لنا الجدول التالي القوانين التي صادق عليها مجلس الأمة في سنة 2013 في ظل الاعتماد المفرط لأعضاء المجلس على التوكيلات:

رقم ج ر م أ	مشروع القانون المصادق عليه	التوكيلات	الحضور	تاريخ الجلسة
دورة الخريف، العدد 03، 2013	مشروع القانون المتضمن مهنة المحاماة	48 توكيل	86 حاضر	02 أكتوبر 2013
دورة الخريف، العدد 06، 2013	مشروع القانون المتضمن قانون المالية لسنة 2014	39 توكيل	92 حاضر	26 نوفمبر 2013
دورة الخريف، العدد 15، 2013	مشاريع القوانين التالية: . سندات ووثائق السفر . المناجم . النشاط السمعي البصري	36 توكيل	89 حاضر	29 جانفي 2014

¹ تنص الفقرتين 3 و4 من المادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 "في حالة غياب عضو من المجلس يجب أن يوكل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه. لا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد".

يظهر من خلال هذا الجدول المتعلق بجلسات التصويت على القوانين في الغرفة الثانية لسنة 2013 أن تقريبا ثلث أعضاء مجلس الأمة يصوتون بالوكالة، وهي ظاهرة لا تتعلق فقط بجلسات التصويت لسنة 2013 أو بالفترة التشريعية السادسة بل أن جلسات الغرفة الثانية منذ إنشائها سواء المتعلقة بالمناقشة أو التصويت عادة ما تكون أمام مقاعد فارغة. جعل ذلك رئيس مجلس الأمة نفسه، وفي العديد من المرات، أثناء مناقشات القوانين يُدكّر الأعضاء الحاضرين بتاريخ جلسات التصويت على القوانين، ويطلب منهم إعلام زملائهم بذلك¹ وكان جلسات المناقشة على قوانين مهمة مثل قانون المالية أقل أهمية من عملية التصويت عليها. كل ذلك يؤكد مرة أخرى أن أعضاء مجلس الأمة لا يهتمون بعملية إثراء ومناقشة النصوص التشريعية بل يكتفون بالتصويت على قوانين لم يناقشوها أو لم يطلعوا عليها أصلا.

المطلب الثاني: التعيين الاستراتيجي

يمكن لرئيس الجمهورية أن يستعمل سلطته في تعيين ثلث أعضاء الغرفة الثانية في البرلمان كسلاح استراتيجي يتم بواسطته التدخل بطريقة غير مباشرة لاختيار رئيس مجلس الأمة. يمثل رئيس الغرفة الثانية في النظام السياسي الجزائري الوصيف الدستوري لرئيس الجمهورية (الفرع الأول). تسمح كذلك عملية التعيين بإمكانية استدراج المعارضة والانفتاح عليها من خلال تخصيص مقاعد لها في الغرفة الثانية. ينعكس ذلك سلبا على الأداء الحكومي، باعتبار أن المعارضة تقوم بدور بناء وحيوي، فهي المسؤولة على توجيه السلطة مراقبتها وتقويم أدائها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: اختيار وصيف رئيس الجمهورية

يعد منح رئيس مجلس الأمة منصب رئيس الدولة بالنيابة في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية إقرارا بتمتع الغرفة الثانية بوزن سياسي يفوق الوزن السياسي الذي تتمتع به

¹ "بودي فقط أن أؤكد بأن جلسة الأربعاء هي جلسة تصويت، ولهذا فأنا أؤكد على وجوب الحضور، وأطلب من السيدات والسادة الموجودين أن يبلغوا زملائهم الغائبين بذلك".

الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية السادسة، السنة الأولى، الدورة الخريفية، العدد 02، 2013، المؤرخة في 30 سبتمبر 2013.

الغرفة الأولى. يمثل رئيس الغرفة الثانية الشخصية الثانية في النظام السياسي الجزائري بعد رئيس الجمهورية (أولاً)، مما أدى بهذا الأخير إلى الحرص على أن يكون وصيفه الدستوري من بين الأعضاء الذين عينهم في الغرفة الثانية (ثانياً).

أولاً: رئيس مجلس الأمة الشخصية الثانية في الدولة.

يمكن أن تتم خلافة رئيس الجمهورية خارج إطارها العادي المتمثل في الانتخابات الرئاسية، يكون ذلك عن طريق إجراءات نص عليها الدستور دون تدخل مباشر أو غير مباشر من الشعب. استنسخ المؤسس الجزائري في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية النموذج الفرنسي المعتمد في دستور 1958.

يعود لرئيس الغرفة البرلمانية الثانية منصب رئاسة الدولة بالنيابة¹ لمدة محددة يتم خلالها إجراء انتخابات رئاسية. يمثل بذلك رئيس مجلس الأمة الوصيف الدستوري لرئيس الجمهورية والشخصية الثانية في الدولة، وذلك على الرغم من تمتع المجلس الشعبي الوطني

¹ على الرغم من أن التعديل الدستوري لسنة 2020 قد نص على تولي رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الجمهورية بالنيابة عنه في حالات محددة إلا أن الدستور نفسه نص على العديد من الاختصاصات التي لا يمكن لرئيس الجمهورية بالنيابة ممارستها، والتي نختصرها فيما يلي:

- لا يمكنه الترشح لرئاسة الجمهورية طبقاً لنص المادة 94 فقرة 06 من الدستور،
- ليس له حق إقالة الحكومة أو تعديلها المنصوص عليه في المادة 96 من التعديل الدستوري 2020.
- ليس له الحق في التشريع بأوامر المنصوص عليه في المادة 142 من التعديل الدستوري 2020.
- ليس له حق إصدار العفو ولا حق تخفيض العقوبات المنصوص عليه في المادة 91 من تعديل 2020.
- لا يمكنه استعمال حق رئيس الجمهورية في استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء، والمنصوص عليه في المادتين 08 و09 من التعديل الدستوري 2020.
- لا يمكنه أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها المنصوص عليه في المادة 151 من التعديل الدستوري 2020.
- لا يمكنه قبول استقالة الوزير الأول أو رئيس الحكومة المنصوص عليه في المادة 162 من تعديل 2020.
- لا يمكنه أن يبادر بتعديل الدستور المنصوص عليه المواد 221، 219، و222 من التعديل الدستوري 2020.
- لا يمكنه إعلان حالة الطوارئ المنصوص عليها في المادة 97 من التعديل الدستوري 2020.
- لا يمكنه إعلان الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 98 من التعديل الدستوري 2020.
- لا يمكنه إعلان التعبئة العامة المنصوص عليها في المادة 99 من التعديل الدستوري 2020.
- لا يمكنه إعلان حالة الحرب المنصوص عليها في المادة 100 من التعديل الدستوري 2020.
- لا يمكنه توقيع معاهدات السلم والهدنة المنصوص عليها في المادة 102 من التعديل الدستوري 2020.

بشرعية شعبية تفوق الشرعية الشعبية التي يتمتع بها مجلس الأمة. كان من الأجدر أن ينيب رئيس الجمهورية في حالة حدوث طارئ رئيس المجلس الشعبي الوطني¹، باعتباره منتخبا من الشعب بصفة مباشرة ويتمتع بشرعية شعبية انتخابية مماثلة للشرعية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية.

ينتخب رئيس الغرفة الثانية عن طريق الاقتراع السري في حالة تعدد المترشحين ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة، أما في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة يلجأ إلى إجراء دور ثان في أجل أقصاه 24 ساعة. يتم التنافس في فيه بين المترشحين المتحصلين على أكبر عدد من الأصوات في الدور الأول. يعتبر فائزا المترشح الأكبر سنا في حالة تعادل الأصوات. أما في حالة المترشح الوحيد، يتم الانتخاب بالاقتراع السري أو برفع الأيدي، يعلن فوز المترشح بحصوله على أغلبية الأصوات².

يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة بنفس الطريقة المحددة سابقا في حالة شغور رئاسة مجلس الأمة بسبب الاستقالة أو التنافي أو الوفاة أو أي مانع قانوني آخر في أجل أقصاه 15 يوما من تاريخ إعلان الشغور. يتم الإخطار بحالة الشغور من طرف هيئة التنسيق بواسطة لائحة يصادق عليها أغلبية أعضاء مجلس الأمة الحاضرين في جلسة عامة، ويبلغها المكتب للجهات المعنية. كان نصاب التصويت على لائحة الشغور في النظام الداخلي لسنة 1998 المعدل والمتمم ثلاثة أرباع أعضاء المجلس ككل، ليتغير النصاب إلى أغلبية أعضاء المجلس الحاضرين. يشرف على عملية الانتخاب أكبر نواب الرئيس سنا بمساعدة أصغر عضوين في المجلس بشرط أن لا يكونوا مترشحين³.

ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس، مع إعمال أحكام الفقرة الثانية من المادة 181 من دستور 1996 فيال تعديل 2016 التي تستثني رئيس

¹ كرس دستور 1989 هذا المبدأ عندما كان البرلمان يتكون من غرفة واحدة. كان رئيس المجلس الشعبي الوطني صاحب الحق في إنابة رئيس الجمهورية تطبيقا لنص المادة 84.

² المادة 05 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

³ المادة 06 من النظام الداخلي السالف الذكر.

الغرفة الثانية من القرعة الخاصة بالتجديد الجزئي للعهد الأولى¹. كان من المفروض أن يبقى رئيس المجلس طوال مدة العهد الأولى المقدر بست سنوات إلا أن الممارسة أظهرت عكس ذلك، إذ لم تستمر رئاسة أول رئيس لمجلس الأمة سوى ثلاثة سنوات². "تسبق البواعث السياسية كل ما هي أحكام دستورية، إذ تمت تنحية السيد بشير بومعزة وتعيين لكي لا أقول انتخاب رئيس آخر مع العلم أن الرئيس السابق لم يقدم استقالته"³.

اشتراطت الفقرة الثانية من المادة 134 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أن تتوفر في المترشح لرئاسة مجلس الأمة الشروط المنصوص عليها في المادة 87 من التعديل الدستوري، وهي ذاتها الشروط المتعلقة بالترشح لرئاسة الجمهورية، والمتمثلة فيما يلي:

- يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، ويثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم،
- لا يكون قد تجنّس بجنسية أجنبية،
- يدين بالإسلام،
- يبلغ أربعين (40) سنة كاملة يوم إيداع طلب الترشح،

¹ تنص المادة 181 من دستور 1996 "...لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهد الأولى مدة ست (6) سنوات". حذفت هذه المادة كليا في التعديل الدستوري لسنة 2016 لاستفادها سبب وجودها.

² أثارت عملية استخلاف رئيس مجلس الأمة وطريقة استبداله دهشة واستغرابا من طرف رجال القانون. أدى استحضار أحكام المادتين 02/114 و02/181 من دستور 1996 لجدل قانوني وسياسي كبير حول مدى خضوع رئيس مجلس الأمة للتجديد الجزئي مثل باقي الأعضاء، أم استمرار مهامه لكامل العهد المقدر بست سنوات؟. فالمادة 114 في فقرتها الثانية تنص على انتخاب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيله مجلس الأمة بينما تنص الفقرة الثانية من المادة 181 الواردة في أحكام انتقالية على أن القرعة المتعلقة بالتجديد الجزئي أثناء مدة العضوية الأولى لا تشمل رئيس مجلس الأمة، الذي يبقى يمارس مهامه لمدة ست سنوات. لكن القراءة السليمة للمادتين هي تلك القائمة على الربط بينهما لتتوصل إلى أن القاعدة العامة هي تلك الواردة في الفقرة الثانية من المادة 114 التي تنص أن رئيس المجلس ينتخب بعد كل تجديد جزئي وهو ما يتلاءم مع الفقرة الثانية من المادة 102 من الدستور. أما الفقرة الثانية من المادة 181 من الدستور تعد استثناء عن القاعدة العامة، بمعنى أن تطبيقها مشروط بالعهد الأولى فقط. وبالتالي يمارس رئيس مجلس الأمة مهامه مدة ستة سنوات خلال العهد الأولى. لذلك، يعد مغادرة السيد بشير بومعزة لرئاسة مجلس الأمة عقب التجديد الجزئي الأول غير دستوري.

- بوكرا إدريس، بعض الملاحظات القانونية حول عملية استبدال رئيس مجلس الأمة، إدارة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 11، العدد 01، 2001.

³ فاتح شنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 47.

- يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية،
- يُثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط،
- يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر سنوات على الأقل قبل إيداع الترشيح،
- يُثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942،
- يثبت تأديته الخدمة الوطنية أو المبرر القانوني لعدم تأديتها،
- يُثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942،
- يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.

يعتبر رئيس مجلس الأمة الشخصية الأولى في مجلس الأمة والشخصية الثانية في الدولة باعتباره وصيف رئيس الجمهورية له مهام دستورية عديدة تبين مكانته السامية والهامة في الدولة¹. يتولى رئاسة الدولة بالنيابة في حالة استحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه بسبب مرض خطير ومزمن، كما في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته.

تنص المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن، تجتمع المحكمة الدستورية بقوة القانون وبدون أجل، وبعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة، تقترح بأغلبية ثلثي أعضائها على البرلمان التصريح بثبوت المانع. يُعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه، ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون (45) يوما رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 96 من الدستور.

في حالة استمرار المانع بعد انقضاء خمسة وأربعين (45) يوما، يُعلن الشغور بالاستقالة وجوبا حسب الإجراء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين وطبقا لأحكام الفقرات الآتية من هذه المادة. في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته تجتمع المحكمة الدستورية

¹ مجلس الأمة في الجزائر "التجربة والآفاق"، منشورات مجلس الأمة، 2013، ص 99.

وجوبا ويُثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية. وتُبلّغ فوراً شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا. يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها تسعون (90) يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية. وفي حالة استحالة إجرائها يمكن تمديد هذا الأجل لمدة لا تتجاوز تسعين (90) يوما، بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية. ولا يحقّ لرئيس الدولة المعين بهذه الطريقة أن يترشح لرئاسة الجمهورية¹.

ثانيا: سيطرة الثلث الرئاسي على رئاسة الغرفة الثانية.

يحرص رئيس الجمهورية نظرا لحساسية منصب رئيس مجلس الأمة أن يكون رئيس الغرفة الثانية من الشخصيات التي تتمتع بثقله، يعتمد عليها في حالة حدوث طارئ يؤدي إلى شغور منصب رئاسة الجمهورية. يمارس رئيس الجمهورية تأثيرا غير مباشر داخل مجلس الأمة أثناء اختيار رئيس الغرفة الثانية. يتم ذلك سواء من خلال ثلث الأعضاء المعيّنين الذين يصوّتون حسب التوجيهات المقدمة، سواء من خلال الأغلبية البرلمانية التي عادة ما يتمتع بها رئيس الجمهورية داخل مجلس الأمة. يبيّن أكثر التدخل غير المباشر الذي يمارسه رئيس الجمهورية في اختيار وصيفه الدستوري كون كل رؤساء الغرفة الثانية منذ تصويبها سنة 1998 كان من نصيب الأعضاء المعيّنين، على الرغم من أنّهم لا يمثلون إلا أقلية لا يتعدى عددها 58 عضوا من أصل 174 عضوا².

¹ المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

يشتمل تنظيم شغور منصب رئاسة الجمهورية على العديد ممن الثغرات التي كان من المفروض سدها وتجاوزها، خاصة بعد الفوضى المؤسساتية التي عرفتها الجزائر في بداية التسعينات. يمكن إبداء مجموعة من الملاحظات حول الفقرات السابقة:

- ربط حدوث المانع بالمرض الخطير والمزمن، في حين أن هذا المانع قد يكون لأسباب أخرى، فقد تكون هناك أمراض غير مزمنة وغير خطيرة أو الاثنتين معا لكنهما تحول دون قدرة رئيس الجمهورية على أداء مهامه بصفة مستمرة ودائمة، لذا كان من الأجدر الاكتفاء بالصياغة العامة.

. غياب تنظيم عدة حالات أخرى يمكن أن يترتب عليها حدوث شغور نهائي لمنصب الرئاسة كصدور حكم بإدانة الرئيس جنائيا عن جريمة الخيانة العظمى، خاصة أن المادة 183 من التعديل الدستوري تقر بالمسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية.

² منذ تأسيس مجلس الأمة في دستور 1996 وإلى غاية سنة 2020 كان عدد أعضاء الغرف الثانية مقدر ب 144 عضوا، ثلثي الأعضاء منتخبون (96 عضوا) والثلث الآخر معينا (48 عضوا). ارتفع عدد الأعضاء ب 30 عضوا بعد استحداث عشر ولايات جديدة سنة 2020، ليصل عدد أعضاء مجلس الأمة إلى 174 عضوا، 116 منتخبا و58 معينا.

يمثل الجدول الآتي الرؤساء المتعاقبين على مجلس الأمة منذ إنشائه إلى غاية فيفري

2022:

رئيس مجلس الأمة	تاريخ الانتخاب	الانتماء السياسي
بشير بومعزة	04 جانفي 1998	الثلاث الرئاسي
الشريف مساعدي	12 أفريل 2001	الثلاث الرئاسي
عبد القادر بن صالح	02 جويلية 2002	الثلاث الرئاسي
عبد القادر بن صالح	09 جانفي 2004	الثلاث الرئاسي
عبد القادر بن صالح	11 جانفي 2007	الثلاث الرئاسي
عبد القادر بن صالح	10 جانفي 2010	الثلاث الرئاسي
عبد القادر بن صالح	09 جانفي 2013	الثلاث الرئاسي
عبد القادر بن صالح	19 سبتمبر 2016	الثلاث الرئاسي
صالح قوجيل	09 أفريل 2019	الثلاث الرئاسي
صالح قوجيل	24 فيفري 2022	الثلاث الرئاسي

جدول يبين الرؤساء المتعاقبين على مجلس الأمة منذ تنصيبه سنة 1998.

نلاحظ من خلال هذا الجدول أنه منذ أول تنصيب للغرفة الثانية في عهد الرئيس اليامين زروال كانت الرئاسة دوما من نصيب الثلاث الرئاسي المعين من طرف رئيس الجمهورية. أول رئيس لمجلس الأمة كان السيد بشير بومعزة انتخب في 05 جانفي 1998. في 12 أفريل 2001 انتخب الشريف مساعدي رئيسا للغرفة الثانية¹، وانتهت عهده بوفاته في 01 جوان 2001. لقي انتخاب شريف مساعدي تصويت أعضاء المجلس بالإجماع²

¹ كان الشريف مساعدي مرشح المجموعات البرلمانية الثلاثة الأكثر تمثيلا في مجلس الأمة، والمتمثلة في المجموعات البرلمانية للتجمع الوطني الديمقراطي وجبهة التحرير الوطني والثلاث الرئاسي.

² كانت نتائج التصويت كالاتي: عدد الأعضاء الحاضرون 127 عضوا. المصوتون "بنعم" 127 صوتا. المصوتون ب "لا" لا شيء. الممتنعون لا شيء.

- محضر الجلسة العلنية الثالثة المنعقدة يوم الخميس 12 أفريل 2001، الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 02 مؤرخة في 25 أفريل 2001.

لدرجة أن يوم الانتخاب قال من أشرف عليها "والآن نرفع الأيدي لتعيين السيد مساعدياً" بدلاً من كلمة "انتخاب" مما أضحك الأعضاء في الجلسة، وفهم الكثيرون أن استقدامه بمثابة تمرير لكل القوانين¹. بعد وفاة شريف مساعدي تم انتخاب عبد القادر بن صالح رئيساً للغرفة الثانية في 02 جويلية 2002 وتم التجديد له لخمس عهديات متتالية².

الفرع الثاني: إضعاف المعارضة

تعتبر المعارضة السياسية مؤشراً ديمقراطياً يقاس من خلاله ديمقراطية النظام الحاكم من عدمه، فوجود معارضة قوية ومؤثرة يساهم في إنشاء الديناميكية والحركة في الحياة السياسية (أولاً). غير أنه، يمكن لرئيس الجمهورية من خلال التعيين في الغرفة البرلمانية الثانية استدراج المعارضة وإضعافها (ثانياً).

أولاً: المعارضة مؤشر ديمقراطي

المعارضة السياسية هي تلك الحركة السياسية التي تنشط سرا أو علنا، والتي تواجه الواقع السياسي في البلاد بهدف تغييره أو إصلاحه بما يتماشى والبديل المقترح والبرنامج المحدد من المعارضة³. لا بد بأن تكون المعارضة السياسية بديلاً عن أوضاع متدنية وفق

¹ نور الدين مراح، حزب الأغلبية شبح يربع الديمقراطية، تم تصفح الموقع في 20 ماي 2019.

<<http://www.azzaman.com/azz/articles/2002/01/01-18/099242.htm>>

² عبد القادر بن صالح عضو في المجالس التشريعية الوطنية في الفترات التشريعية (1977-1982)، (1982-1987)، (1987-1991). تقلد منصب المجلس الوطني الانتقالي من ماي 1994 إلى ماي 1997 ثم رئيس المجلس الشعبي الوطني من ماي 1997 إلى جوان 2002. عين من طرف رئيس الجمهورية كعضو في مجلس الأمة لثلاثة عهديات متتالية (2001، 2007، 2013). انتخب في جلسة عامة عقدها مجلس الأمة في 02 جويلية 2002 رئيساً للمجلس وذلك بعد وفاة رئيس المجلس شريف مساعدي. تم إعادة انتخابه رئيساً للغرفة الثانية خمس مرات متتالية (جانفي 2004، جانفي 2007، جانفي 2010، جانفي 2013، سبتمبر 2016). تم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية في جوان 2011 رئيساً للجنة المشاورات حول الإصلاحات السياسية. لينتخب في 24 ديسمبر 2013 أمينا عاما لحزب التجمع الوطني الديمقراطي حزب السلطة. في 9 أبريل 2019 أعلن البرلمان الجزائري بعرفتيه تعيين عبد القادر بن صالح رئيساً للدولة لمدة 90 يوما وفقا للمادة 102 من الدستور، بعد أن أعلن رسميا الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية إثر استقالة السيد عبد العزيز بوتفليقة. بعد انقضاء 90 يوما مدد المجلس الدستوري بقاءه كرئيس للدولة لغاية تنظيم الانتخابات الرئاسية سنة 2019. توحى كل المهام والمناصب التي تقلدها هذا الشخص أنه يؤدي وظائف معينة داخل النظام السياسي الجزائري.

³ كنزة مريش، جدلية التحالف والانقسام في اللعبة السياسية في الجزائر: مقارنة سوسيولوجية سياسية 1970-2017 نموذجاً، الجزائر، الدار الجزائرية للنشر والتوزيع، 2017، ص 17.

رؤية وبرنامج معدين مسبقا، كحل لها من أجل محاولة إصلاح النظام أو الوصول إلى مقاليد الحكم.

ترتبط مسألة وجود معارضة سياسية فعالة في دولة ما ارتباطا وثيقا بمدى احترام النظام السياسي فيها لمبدأ الديمقراطية، حيث أن الدور الذي تلعبه هذه الأخيرة في الحياة السياسية يضفي سمة الشرعية على ممارسات ذلك النظام. لا تكتمل ذات الديمقراطية إلا باحترام الحقوق والحريات السياسية، دون تزيين ولا تقييد، بل لا بد من العمل على خلق الضمانات القانونية لتجسيدها، والسماح للقوى الاجتماعية والسياسية بالمشاركة في السلطة ضمن مجال سياسي متعدد، مرتبط بالحوار والمشاركة وحرية إبداء الرأي والمعارضة.

مقابل ذلك، لا يجب أن تحيد أحزاب المعارضة السياسية عن هذه القاعدة أو هذا الطرح، بل لا بد أن تعمل على تكريس المشاركة السياسية في مختلف مستويات العمل داخلها، والمساواة في تقلد وتولي المسؤوليات في إطار النظم واللوائح التنظيمية. يؤدي ذلك إلى الاستقرار والتضامن داخل الأحزاب والانتقال من ممارسة سياسية خطية إلى ممارسة سياسية دائرية، وبالتالي كسب الفعالية السياسية والرهان أمام السلطة الحاكمة والقوى السياسية الموالية لها، جراء التأيير والتجنيد والتأهيل الجيد للأعضاء والقيادات.

تضطلع المعارضة السياسية كفاعل غير رسمي وأساسي في العملية السياسية بأدوار فعالة وحيوية داخل النظام السياسي لاسيما فيما يتعلق بالجوانب الانتخابية والبرلمانية. تقوم المعارضة بطرح البدائل سواء على مستوى التشريعات أو السياسات المتبعة، كما تكشف أوجه الثغرات والنقائص في أداء العمل الحكومي داخل الدولة¹. تمثل المعارضة بهذا الشكل حزب الأقلية الذي يستعد لتولي الحكم في حالة استقالة الحكومة، فهي منظمة يتوفر كل عضو منها على معلومات متخصصة كونه مارس في أغلبية الأحيان مسؤوليات رسمية في إدارة انتقاد السياسة الحكومية داخل الحزب الذي ينتمي إليه².

¹ طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 94.
² جاك لوفير، حقوق وواجبات المعارضة في الديمقراطيات المعاصرة، الفكر البرلماني، العدد 13، 2006، ص ص 201-202.

تعتبر المعارضة إحدى الثمرات الأكثر إثارة للإعجاب والأكثر نضجا للثقافة السياسية¹. فهي اختبار حقيقي للديمقراطية لها قيمة مؤشر ديمقراطي، فإذا اختفت وغابت المعارضة في النشاط السياسي يعتبر مؤشرا قويا على غياب الديمقراطية، بينما يمثل وجود معارضة قوية ومنظمة مؤشرا على وجود الديمقراطية في النظام السياسي. فالمعارضة القوية دليل على الديمقراطية والحكم الرشيد، وإضعاف المعارضة هو إضعاف للديمقراطية ورهن للعدالة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية². يقول في هذا الصدد ألفرد سوبي في كتابه مأساة السلطة أن "الديمقراطية لا تتمثل في معرفة الوحدة لكن في معرفة الانقسام، الإجماع والاتفاق الشامل مؤشر سيئ"³.

ثانيا: إغراء المعارضة

جعل ارتفاع أسعار البترول وزيادة مداخيل المحروقات منذ سنة 2000 السلطة تعيش بجموحة مالية مكنتها من السيطرة على الفاعلين الاجتماعيين والسياسيين، وعرقتهم والحيلولة دون تمكنهم من تكوين قوى ضغط حقيقية. تتكون هذه السلطة من فئات اجتماعية مختلفة تتسج تحالفات ظرفية تختلف باختلاف الخيارات والأوضاع الاقتصادية والسياسية لكل مرحلة. تشترك في كون مصدر نفوذها هو المراكز التي تحتلها في هرم الدولة، والتي تسمح لها بتوجيه الاقتصاد الوطني واحتكار توزيع الربح وتوجيهه، الأمر الذي يجعلها تسعى لإبقاء هذا الاحتكار، من خلال فرضها لنظام تسلطي يضعف القوى المعارضة التي قد تهددها.

تسيطر السلطة على الفاعلين عبر التحكم في مصير الربح، وبالتالي توزيع الثروة وخلق علاقات زبائية بين السلطة والمجتمع المدني، فالجمعيات والنقابات والأحزاب المعارضة تكون متمحورة حول شخص أو مجموعة من الأشخاص تتولى تجنيد الجمهور.

¹ "L'opposition est l'un des fruit les plus étonnant et les plus mûr de la culture politique".

- نقلا عن: رضا بوضياف، الحصانة البرلمانية والمعارضة السياسية، الفكر البرلماني، العدد 13، سنة 2006، ص 28.

² رضا بوضياف، الحصانة البرلمانية والمعارضة السياسية، مرجع سابق، ص 29.

³ "La démocratie ne consiste pas à s'unir mais à savoir se diviser. L'unanimité, le plein accord est un mauvais signe". ALFRED Sauvy.

- نقلا عن: رضا بوضياف، الحصانة البرلمانية والمعارضة السياسية، مرجع سابق، ص 28.

يضع النظام زعيم تلك التنظيمات أو بعض رموزها في مراكز المنتفع كي يقدر على إعادة توزيع ما يقبض ويدعم الفريق الذي أنشأه مقابل خدمة السلطة ومنحها المشروعية¹.

يمكن لرئيس الجمهورية عن طريق آلية التعيين إعادة صياغة قواعد اللعبة السياسية، وذلك باستدراج وإدماج المعارضة وإشراكها في الحكم ومنح لها مناصب ومقاعد على مستوى الغرفة الثانية. يعتبر الفقيه فيريرو أنّ المعارضة عضو من سيادة الشعب ضرورية مثلها مثل الحكومة وإلغاء المعارضة هو إلغاء لسيادة الشعب²، فلا وجود لديمقراطية حقيقية دون وجود معارضة سياسية فعلية³.

كانت المعارضة الإسلامية المتشددة مصدر الخطر الكبير بالنسبة للنظام الجزائري. فاجأت تلك المعارضة النظام القائم بقوتها وتجذرها واتساع نطاقها. بعد إيقاف المسار الانتخابي والحياة الدستورية في بداية التسعينات بقي النظام مطالباً بمعالجة المشكلة، لذلك قام بإدماج المعارضة السياسية الإسلامية المعتدلة في الحكومة وفي الحياة السياسية مشجعاً إياها بطرق شتى على استمالة قطاعات واسعة من قواعد الحزب الإسلامي المحظور. من بين الطرق المستعملة منح حصص مدروسة من المقاعد في مختلف المجالس المنتخبة اعترافاً من قبل النظام بالصفة التمثيلية لهذه الأحزاب.

تمكنت حركة مجتمع السلم في إطار الصفقة السياسية التبادلية لأول مرة منذ إنشاء الغرفة الثانية من تشكيل كتلة برلمانية على أساس أنها حققت النصاب القانوني المقدر بعشرة (10) أعضاء⁴. قام رئيس الجمهورية بتعيين أربعة من نشطائها ضمن الثلث الرئاسي المعين

¹ سمير قط، إشكالية الانتقال الديمقراطي في الجزائر منذ إقرار التعددية السياسية، دفاثر السياسة والقانون، العدد 16، جانفي 2017، ص 237.

² FERRERO Guglielmo, Les génies invisibles de la cité, LGF, Paris, 1988, P 173.

³ عبد الباقي بن مير، المعارضة السياسية في الجزائر ومعضلة بناء التماسك الداخلي: حركة مجتمع السلم (حمس) أنموذجاً 2012-2019، دفاثر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، المجلد 13، العدد 03، 2021، ص 504.

⁴ تنص المادة 56 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 "طبقاً لأحكام المادة 10 من القانون العضوي 16-12، يمكن أعضاء مجلس الأمة أن يشكلوا مجموعات برلمانية على أساس الانتماء الحزبي. تتكون المجموعة البرلمانية من عشرة أعضاء على الأقل. لا يمكن أي حزب أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة. لا يمكن أعضاء المجلس الأحرار أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة. لا يمكن عضو المجلس أن ينضم إلى أكثر من مجموعة برلمانية واحدة...".

في 08 جانفي 2004¹. تحقق بذلك الاختلاط والالتحام بين النظام وحركة مجتمع السلم بشروط الأول وإذعان الثاني. تحولت بذلك حركة مجتمع السلم إلى الحزب الثالث للنظام بعد كل من جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي.

على الرغم من انسحاب الحزب من التحالف الرئاسي المساند لرئيس الجمهورية بعد تولي عبد الرزاق مقري رئاسة حزب حركة مجتمع السلم بداية من أوت 2017 وإعلانه المعارضة للسلطة خاصة بعد الحراك الشعبي لفيفري 2019²، قام رئيس الجمهورية بتعيين أحد قيادي الحركة ورئيسها السابق أبو جرة سلطاني كعضو في مجلس الأمة سنة 2022³ دون أن تؤخذ ضده أي إجراءات تأديبية على مستوى الحزب. تبين هذه التعيينات إمكانية استخدام رئيس الجمهورية مقاعد مجلس الأمة كسلعة سياسية للانفتاح على المعارضة مقابل تقديم هذه الأخيرة تنازلات للسلطة الحاكمة. لذلك يترتب على عملية التعيين العديد من الآثار السلبية على العملية التمثيلية .

المبحث الثاني:

الآثار السلبية للتعين الرئاسي

عمقت الثنائية المجلسية التي يتميز بها البرلمان الجزائري في ظل دستور 1996 من حجم ضعف ونقص شرعية هذه الهيئة المركبة، وذلك بسبب تدخل السلطة التنفيذية

¹ يتمثل هؤلاء الأعضاء المعينون في كل من: الطاهر زبيري، بوجمعة صويلح، عبد الله بوسنان، مبروك بلمهدي بن سي حمو، عمار مهدي، محي الدين عميمور، محمد صالح حرز الله، عبد الرزاق بوحارة، دليلة حليلو، علي المدعو عبد الحميد برشيش، الحاج العايب، خالد كرزابي، محمد الواد، محمد مدني هواد مويسي، عبد الحميد بن شيخ الحسين، عمر محداد، محمد مباركي، زهية بن عروس، فريد هباز، الطاهر زيشي، عبد الحميد مداود، محمد مخلوفي.

. المرسوم الرئاسي رقم 04-06 مؤرخ في 08 جانفي 2004 يتضمن تعيين أعضاء في مجلس الأمة، ج ر رقم 03 مؤرخة في 11 جانفي 2004.

² الحراك الشعبي هي موجة من الاحتجاجات والمظاهرات والإضرابات التي بدأت في فيفري 2019 في معظم الولايات الجزائرية. طالبت في بادئ الأمر بعدم ترشح الرئيس عبد العزيز بوتفليقة لفترة رئاسية خامسة؛ وذلك بعدما دعت أحزاب الموالية إلى الترشح ثم أعلنت العديد من الأحزاب والنقابات دعمها لإعادة انتخاب عبد العزيز بوتفليقة رغم حالته الصحية المتدهورة. تحولت بعد ذلك الاحتجاجات إلى المطالبة بالمزيد من الديمقراطية والحرية والتعددية السياسية وتحقيق العدالة الاجتماعية.

³ مرسوم رئاسي رقم 22-113 مؤرخ في 16 مارس 2022، يتضمن تعيين عضوين في مجلس الأمة، ج ر رقم 20 مؤرخة في 20 مارس 2022.

ومساهمتها في تأطير الغرفة الثانية. يترتب على تدخل رئيس الجمهورية لتعيين ثلث أعضاء الغرفة البرلمانية الثانية آثار سلبية على العملية التمثيلية برمتها.

لا ترتبط عملية التعيين المعمول بها في النظام السياسي الجزائري بأية صلة بالنظام الرئاسي باعتبار أن هذا الأخير يعتمد مبدأ الاستقلال الصارم بين مختلف الأجهزة الدستورية في الدولة. كما لا يمت نظام التعيين بأية صلة بالنظام البرلماني الذي يقر بمبدأ التأثير المتبادل والمتساوي ولو نسبيا بين الأجهزة الدستورية¹. يكشف منح رئيس الجمهورية سلطة تعيين جزء من أعضاء الغرفة الثانية عن تدخل السلطة التنفيذية في صلاحيات البرلمان، وهو ما يعد مساسا بمبدأ الفصل والتوازن بين السلطات، ويساهم في تقوية سلطة رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان **(المطلب الثاني)**. خاصة في ظل السلطة التقديرية الواسعة الممنوحة لرئيس الجمهورية في اختيار الأعضاء الذين يعينهم في الغرفة الثانية **(المطلب الأول)**.

المطلب الأول: تمتع رئيس الجمهورية بالسلطة التقديرية في عملية التعيين

يجب إضفاء الشفافية الضرورية على ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التعيين تأمينا لاستقرار المجلس، فالأمر لا يتعلق بعصرنة هذا المجلس بقدر ما هو مرتبط بضرورة ممارسة سلطة التعيين وفق ما يتماشى وأحكام الدستور. يمثل التعيين أداة لتدخل السلطة التنفيذية في تأطير مجلس الأمة مما يؤدي إلى المساس باستقلالية البرلمان، خاصة في ظل إغفال التأطير القانوني لسلطة التعيين **(الفرع الأول)**، وعدم استناد اختيار الأعضاء المعينين على الطابع الموضوعي **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: إغفال التأطير القانوني لسلطة التعيين

امتنع المشرع عن تحديد كفاءات تعيين ثلث أعضاء الغرفة الثانية، الأمر الذي برّر لرئيس المجلس الدستوري إلحاق سلطة التعيين بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية **(أولا)** مما يؤدي إلى إقصاء العضو المعين من ممارسة السيادة الوطنية **(ثانيا)**.

¹ محمد عمران بوليفة، التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية، مرجع سابق، ص

أولاً: إحقاق التعيين بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

أوكلت المادة 112 من دستور 1996 مهمة تحديد كفاءات انتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم وشروط قابليتهم للانتخاب، ونظام عدم القابلية للانتخاب، وحالات التنافي ونظام التعويضات للقانون العضوي¹، وتقابلها المادة 122 بعد التعديل الدستوري لسنة 2020.

بمناسبة تفسيره لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعيّنين أكد المجلس الدستوري على أن المؤسس يكون قد نظم الاستخلاف الخاص بالمقاعد الشاغرة بموجب أحكام المادة 112 من الدستور التي تنظم شغور المقعد وشروط استخلافه. تخرج هذه العملية من إطار الحكم الانتقالي المنصوص عليه في المادة 181² وتخضع وجوباً لحكم المادة 112 بالنسبة للمنتخبين وللسلطة التنظيمية التي تعود لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بالمعيّنين، إذ بالرجوع إلى الدستور لا نجد نصاً يحدد كفاءات استخلاف المقاعد الشاغرة وإنما أحال ذلك إلى القانون الذي بدوره اقتصر على الاستخلاف الذي يخص المقاعد الشاغرة الخاصة بالمنتخبين دون المعيّنين، وذلك احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات³.

يتمشى هذا التفسير مع أحكام الدستور نصاً وروحاً، ومع مبدأ الفصل بين السلطات المستنتج من أحكام الدستور والذي أقره المجلس الدستوري وكرّسه المشرع في نصوص عديدة من بينها قانون الانتخابات. لدى تدخله لتطبيق بعض أحكام الدستور كالمادتين 101 و112 منه اكتفى المشرع بوضع القواعد المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة، وبيّن كفاءات استخلافهم في كل من المواد 150 و151 و152 من قانون الانتخابات دون أن

¹ تنص المادة 112 من دستور 1996 "يحدد قانون عضوي شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده".

² تنص المادة 181 من دستور 1996 "يجدد نصف عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة. ويُستخلف أعضاء مجلس الأمة الذين وقعت عليهم القرعة وفق الشروط نفسها وحسب الجراء نفسه المعمول به في انتخابهم أو تعيينهم. لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى مدة ست (06) سنوات".

³ عبد القادر شربال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور، مرجع سابق، ص 126.

تطال أحكامها الأعضاء المعيّنين الذين تحكمهم الفقرة الأولى من المادة 125 من الدستور¹.

تجنّب المجلس الدستوري إثارة الفقرة الأخيرة من المادة 101 من الدستور وكذلك المادة 103 منه عن قصد، ذلك أن المؤسس قد أوكل صراحة إلى كل من المشرع العادي والعضوي مهمة تحديد كفاءات انتخاب وتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة. يجعل من امتناع المشرع عن تضمين قانون الانتخابات كفاءات تعيين أعضاء المجلس المعيّنين، فضلا عن شروط استخلافهم في حالة شغور مقاعدهم²، عملا غير دستوري، تعمّد رئيس المجلس الدستوري عدم إثارته خدمة لنتيجة قصد تحقيقها، هي نقل سلطة تحديد كفاءة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من مجال القانون إلى مجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، طبقا لأحكام المادة 125 من دستور 1996.

امتنع المجلس الدستوري عن تقدير مدى دستوريته بناء على ممارسة مؤسساتية للمشرع، من دون أن يدعمها بتبرير قانوني. تبدو النتيجة المتوصل إليها مخالفة لأحكام صريحة في الدستور، فمن دون شك لا تتشابه سلطة التعيين الممنوحة لرئيس الجمهورية عن سلطته التنظيمية، فإذا كانت الأولى على صلة بشأن كل المناصب العليا في الدولة، مدنية كانت أم عسكرية، فإن السلطة التنظيمية ذات طبيعة معيارية موضوعها تنظيم المجالات التي تخرج عن اختصاص القانون، ولا تتصل إطلاقا بسلطة التعيين. فالقاعدة أنه لا اجتهاد مع صراحة النص، والتأويل لا يكون إلا في حال وجود تعارض بين النصوص، والحال أن أحكام الدستور صريحة بهذا الشأن. تحول بذلك المجلس الدستوري من هيئة تسهر على حماية الدستور، إلى هيئة تجاوزت الدستور نفسه، وتحول إلى مؤسس أصلي عمل على ضمان أولوية الوظيفة الرئاسية.

¹ مذكرة تفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعيّنين، مرجع سابق، الفقرة 03، ص 35.

² امتنع المشرع الجزائري منذ إنشاء الغرفة البرلمان الثانية سنة 1996 وتبنيها سنة 1998 وفي كل القوانين العضوية المتعلقة بنظام الانتخابات على تنظيم كفاءات تعيين واستخلاف الأعضاء المعيّنين في مجلس الأمة.

يتعذر فهم موقف رئيس المجلس الدستوري بهذا الشأن، والذي جاء على خلاف مفهوم المجلس الدستوري لمبدأ الفصل بين السلطات، فالتطبيق السليم لهذا المبدأ لا يكون إلا بمناسبة ممارسة البرلمان لصلاحياته على نحو يعرقل السلطة التنفيذية، في حين إذا كان تصرف البرلمان، ولو بالامتناع عن ممارسة صلاحياته على خلاف الدستور، ويصب ذلك في مصلحة السلطة التنفيذية، فإنه لا يمس بمبدأ الفصل ومن ثم لا يهدد توازن المؤسسات، الأمر الذي يعد هاجس المجلس الدستوري.

لم يجد المجلس الدستوري منفذا لتجاوز إرادة المؤسس إلا من خلال الاستناد إلى مبدأ الفصل بين السلطات، الذي لا يعد في نظره مفهوما نظريا يتم تعريفه وفق معايير منطقية ويتم تحديد مضمونه بشكل نهائي، بقدر ما يُشكل عنصرا ذات المضمون المتغير والمرن يتكيف والأوضاع الجديدة¹. سمح استعمال هذا المفهوم على هذا النحو للمجلس الدستوري بالإعلان عن عدم دستورية قاعدة معيارية أو تفسيرها دون الاستناد إلى نص بعينه من الدستور، فالاستناد إلى مبدأ الفصل لا يكفي لوحده؛ كما أن الركون إلى هذا المبدأ، وفق هذا التصور، منح المجلس الدستوري سلطة تقديرية واسعة قدر بموجبها دستورية أو عدم دستورية نص قانوني، أو ممارسة مؤسساتية معينة، بل ومكنته من تجاوز الدستور نفسه².

ثانيا: إقصاء العضو المعين من ممارسة السيادة الوطنية

كرس المؤسس الجزائري مبدأ سيادة الشعب نظريا في جميع الدساتير المتعاقبة³. تنص المادة السابعة من التعديل الدستوري لسنة 2020 أن "الشعب مصدر كلّ

¹ YELLES CHAUCHE Bachir, Le conseil constitutionnel en Algérie, du contrôle de constitutionnalité à la créative normative, Alger, O.P.U, 1999, P 109.

² محمد عمران بوليفة، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الاستقرار المؤسساتي، مرجع سابق، ص 196.

³ تنص المادة 01 من دستور 1963 أن "السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني، ترشحهم جبهة التحرير الوطني...". كما تنص المادة 05 من دستور 1976 أن "السيادة الوطنية ملك للشعب، يمارسها عن طريق الاستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين". كما تم تأكيد ذلك في نص المادة 26 منه، والتي تنص أن "الدولة تستمد سلطتها من الإرادة الشعبية". بينما تنص المادة 06 من دستور 1989 على أن "الشعب مصدر كل سلطة. السيادة الوطنية ملك للشعب". تضيف المادة 07 منه على أن "السلطة التأسيسية ملك للشعب. يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها. يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين. لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى إرادة الشعب مباشرة".

- المواد 6 و7 من دستور 1996 بنفس المضمون.

سلطة، السيادة الوطنية ملك للشعب وحده"، وتضيف المادة الثامنة منه "السلطة التأسيسية ملك للشعب، يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها. يمارس الشعب هذه السيادة أيضا عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين". وفر المؤسس من خلال هذه المواد آليات وأدوات دستورية للتعبير عن السيادة الوطنية، باعتبار الشعب صاحب السلطة والسيادة.

تتمثل هذه الأدوات أساسا في حق الشعب في انتخاب من ينوب عليه في المهمة التمثيلية بأنواعها المختلفة، وطنية كانت أو محلية. يعتبر الانتخاب الشعبي كأهم آلية دستورية تعبر عن الممارسة الديمقراطية من منطلق حق الشعب في السيادة وممارستها، فهو حر في اختياره ولا حدود لتمثيل الشعب¹. يبرز هذا التعبير في الحق في اختيار من ينوب الشعب في ممارسة السيادة عبر مؤسسات دستورية، تتمثل أساسا في مؤسسة الرئاسة واختيار من يتولاها، وأيضا في المجالس النيابية المنتخبة واختيار من يمثلها.

علاوة على حق الانتخاب، يعتبر الاستفتاء من الأدوات المهمة في التعبير عن السيادة الشعبية، لأنه يُتيح للشعب التعبير المباشر عن إرادته دون إنابة أو تمثيل، كما يعتبر أداة للتعبير عن الديمقراطية. يرتبط الاستفتاء بمسألة قيام الشعب بالإدلاء بصوته بشكل إيجابي أو سلبي في مسألة من المسائل التي تحظى باهتمام السلطات العامة والشعب في الدولة، أو التي ترى وفقا لسلطتها التقديرية أنها كفيلة بمعالجة قضية من القضايا المطروحة. بالنتيجة، يساهم ذلك في إرساء دولة القانون المبنية على احترام السيادة الوطنية.

أقر الدستور صراحة لصاحب السيادة من خلال المواد السالفة الذكر طريقتين لممارستها، الممثلين المنتخبين والاستفتاء الشعبي. لذلك ممارسة السيادة لا تقوم إلا لمن تثبت له صفة ممثل الشعب، شريطة أن يستمد هذه الصفة من الانتخاب وحده. لا تمتد صفة الممثل لكل أعضاء مجلس الأمة، بل تقتصر على الأعضاء المنتخبين دون المعينين. لا يقوم مفهوم التمثيل وفقا للدستور إلا استنادا إلى شرط الانتخاب، فالأفراد المدعوون لممارسة مهمة التمثيل يستمدون سلطتهم من المشروعية الانتخابية التي يحصلون عليها.

¹ المادة 12 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

يُقصد أعضاء مجلس الأمة المعينون من تمثيل الشعب وإمكانية المساهمة في ممارسة السيادة الوطنية، فحتى وإن كانوا يحضون بمهمة برلمانية وطنية فإن ذلك لا يمتد إلى ممارسة السيادة بل ينحصر فقط في التمتع بمزايا المهمة البرلمانية. يمتد هذا الوضع إلى الغرفة البرلمانية التي ينتمي إليها الأعضاء المعينون. منحت المادة السابعة من التعديل الدستوري لسنة 2020 للشعب سلطة ممارسة سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية من بينها مجلس الأمة، إلا أنها أوقفت ذلك على شرط قيام الشعب باختيارها عن طريق الانتخاب.

لا يساهم مجلس الأمة في ممارسة السيادة الوطنية إلا بشكل جزئي، عن طريق الأعضاء المنتخبين دون بقية الأعضاء الذين يستمدون مصدرهم من السلطة المكلفة بالتعيين. يؤكد هذا الوضع خلو القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات من تنظيم عملية تعيين ثلث أعضاء الغرفة الثانية، على اعتبار أنه ينظم طريقة اختيار ممثلي الشعب.

يشكل التعيين عائقاً حقيقياً للاعتراف بالصفة التمثيلية لمجلس الأمة، بسبب عدم استناد الأعضاء المعينين على الإرادة الشعبية التي يعبرون عنها. يخضع الجزء المعين في مجلس الأمة للجهة المعينة ويكون في خدمتها ويأتمر بأوامرها¹. لا يكون الأعضاء المعينون مسؤولين أمام الشعب صاحب السيادة بما أنهم غير منتخبين من طرفه طبقاً للمبادئ الديمقراطية، بل هم مسؤولون أمام رئيس الجمهورية الذي يتمتع لوحده بسلطة اختيارهم وإعادة اختيارهم لعهدات برلمانية أخرى. يرتبط عادة إعادة التعيين لعهدات أخرى بانضباط العضو المعين وعدم خروجه عن الطاعة وإذعانه لتوجيهات رئيس الجمهورية.

الفرع الثاني: الطابع غير الموضوعي للاختيار الرئاسي

لا تستند التعيينات التي يقوم بها رئيس الجمهورية في الغرفة الثانية على عاملي الكفاءة والاختصاص بل في مجملها تعيينات سياسية ليس لها علاقة بالشخصيات والكفاءات

¹ "La faculté reconnue au chef de l'Etat de designer certains membres du Sénat renforce non seulement l'autorité du Président de la République sur l'institution sénatoriale en la rendant tributaire de ses volontés mais pose aussi clairement la question de la légitimité même de ses représentants nommés".

- SOMALI Kossi, Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique, Thèse en vue de l'obtention du Doctorat, Discipline: Droit public, Spécialité: Droit constitutionnel, Université Lille 02, France, pp 211-212.

الوطنية في مختلف المجالات المنصوص عليها في الدستور (ثانياً). يرجع سبب استناد هذه التعيينات على اعتبارات غير موضوعية إلى انفراد رئيس الجمهورية بسلطة التعيين وبتسلطة تقديرية واسعة في ذلك (أولاً).

أولاً: انفراد رئيس الجمهورية بسلطة التعيين

يحوز رئيس الجمهورية على سلطة تقديرية واسعة في عملية اختيار القائمة المشكلة لثلاث أعضاء مجلس الأمة المعينين. يمارس رئيس الجمهورية سلطته في التعيين بمعزل عن أي شرط أو إجراء شكلي يتقيد به، فحتى وإن توجب عليه الاختيار من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في مختلف المجالات إلا أن ذلك لا يضعف من سلطته الواسعة في تعيين من يراه مناسباً طالما لا توجد شروط دقيقة وواضحة.

تبرز الشروط الشكلية في مثل هذه الحالات من خلال تعدد الأجهزة الدستورية المشاركة والمتدخلة في عملية اختيار الأعضاء المعينين. تهدف مساهمة أجهزة أخرى في عملية التعيين إلى تعديل سلطة الجهة صاحبة الاختصاص الأصلي والحد من طابعها التحكمي من جهة، وإضفاء الطابع الديمقراطي على التعيين ذاته من جهة أخرى¹. استبعد المؤسس الجزائري مبدأ تعدد الأجهزة المشاركة في تعيين ثلث أعضاء الغرفة الثانية لحساب مبدأ وحدة الجهة. أوكل الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية منفرداً سلطة تعيين أعضاء الغرفة الثانية بمعزل عن مشاركة أي مؤسسة دستورية أخرى². بصفته هذه، يحظى رئيس الجمهورية بسلطة مطلقة غير مقيدة بأي إجراء شكلي.

تماشياً مع طبيعة النظام السياسي الجزائري، تمتاز سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء مجلس الأمة بطابعها الشخصي والحصري. لا يكون المرسوم الرئاسي المتعلق بتعيين الأعضاء محل توقيع مجاور من قبل الوزير الأول أو من أية مؤسسة دستورية

¹ أمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، جامعة قسنطينة، 1991، ص 550.

² محمد عمران بوليفة، التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية، مرجع سابق، ص 192.

أخرى. يجعل غياب تقنية التوقيع المجاور من عملية التعيين سلطة شخصية وفعالية¹ لرئيس الجمهورية لا مجرد سلطة اسمية تقضي إلى مجرد التصديق على قرار تم اتخاذه بشكل فعلي من طرف جهة أخرى². تأكيداً للطبيعة المطلقة والشخصية لسلطة رئيس الجمهورية نص الدستور الجزائري على عدم جواز تفويض ممارسة سلطة التعيين، لتصبح بذلك سلطة حصرية وخاصة لرئيس الجمهورية³.

لم ينص لا الدستور لا القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ميعاد محدد لتعيين الأعضاء، مما يتيح لرئيس الجمهورية "هامشا كبيرا للمناورة وتغليب قوى محددة"⁴. يتم التعيين عادة بعد ظهور نتائج انتخاب ثلثي الأعضاء بهدف التفحص المسبق للنتائج ومعرفة ماهية الشرائح السياسية المترتبة على الانتخابات. ما يؤكد عدم تقيد رئيس الجمهورية بميعاد معين في تعيين أعضاء الغرفة الثانية هو قيامه بمناسبة التجديد الجزئي الرابع بتعيين 16 عضوا فقط من أصل 24 عضوا⁵ يحق له تعيينهم، ليقوم بعد ثلاث سنوات وأثناء التجديد الجزئي الخامس بتعيين ثمانية أعضاء المتبقين لمدة ثلاث سنوات فقط⁶.

¹ PRELOT Marcel, Institutions politiques et droit constitutionnel, 5^{ème} éd, Dalloz, Paris, 1972, P 696.

² ARDANT Philippe, Institutions politiques et droit constitutionnel, Op.cit, PP 256-270.

³ تنص المادة 93 في الفترتين الثانية والثالثة من التعديل الدستوري لسنة 2020 "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم. لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91 و92 و91 ومن 97 إلى 100 و102 و142 و148 و149 و150 من الدستور".

⁴ لؤناس مزياي، ضرورة إنشاء مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 119.

⁵ يتمثل هؤلاء الأعضاء في كل من: الحاج العايب، محمد الطيب العسكري، محمد الواد، زهية بن عروس، عبد الرزاق بوحارة، محمد مدني حود مويسة، عمر رمضان، الطاهر زبيري، لويزة شاشوة، مصطفى شلوفي، عبد الغاني عقبي، الزهراء قراب، الجلاي قزان، رفيقة قصري، عبد القادر مالكي، محمد صالح ملاح.

- المرسوم الرئاسي رقم 10-29 مؤرخ في 17 يناير 2010، يتضمن تعيين أعضاء في مجلس الأمة، ج ر رقم 05 مؤرخة في 20 يناير 2010.

⁶ يتمثل هؤلاء الأعضاء في كل من: ليلي الطيب، ابراهيم غومة، الطيب فرحات، ياسف سعدي، زهرة ظريف بيطاط، محمد بوخالفة، علي محساس، ابراهيم بولحية.

- المرسوم الرئاسي رقم 13-02 مؤرخ في 07 يناير 2013 يتضمن تعيين أعضاء في مجلس الأمة، ج ر رقم 02 مؤرخة في 13 يناير 2013.

ألزم المؤسس الجزائري رئيس الجمهورية تعيين الأعضاء المشكلين للثلث الرئاسي، وعلى سبيل الحصر، من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية. اتجهت إرادة المؤسس من خلال هذه الشروط الموضوعية إلى تزويد مجلس الأمة بأعضاء تتحقق فيهم معايير التجربة والكفاءة لتجعل منه مجلساً يتمتع ببريق خاص¹. يكشف اعتماد هذه الصيغة في التمثيل عن رغبة المؤسس في الاعتراف بمختلف القوى والمصالح الحاضرة في المجتمع، وعن إرادة سياسية في عدم الاكتفاء بنمط الديمقراطية السياسية بل تجاوزها إلى الديمقراطية الاجتماعية والاقتصادية².

ثانياً: عدم استناد التعيين على معياري الكفاءة والاختصاص

"يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية"³. كما تضمنت المذكرة الرئاسية المتعلقة بالدستور الجزائري لسنة 1996 أن التشكيلة المختلطة لمجلس الأمة تستجيب لانشغال تفضيل معايير النضج والكفاءة لدى أعضائه، كما تستجيب لضمان تمثيل مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية والثقافية، وتعبئة مختلف الطاقات الحية خدمة للأمة⁴.

لا تحسن العديد من الكفاءات الخوض في غمار العمل السياسي والحزبي بسبب انشغالها العلمية والوظيفية وعدم تفرغها للمزاحمات الانتخابية. يعد التعيين المباشر لهذه الفئات بمثابة إعادة اعتبار للقيمة الفردية للكفاءات الوطنية، وتمكينها من الاندماج في الحياة السياسية من أجل الاستفادة من مؤهلاتها خدمة للمصلحة العليا في الدولة. يظهر أن الهدف من التعيين هو السماح للسلطة المختصة بتعيين كفاءات وشخصيات لها مؤهلات في شتى

¹ محمد عمران بوليفة، التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية، ملتقى وطني حول: إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر، الضرورات والآليات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، 08-09 ديسمبر 2010، ص 192.

² MAX Weber, La crise du bicamérisme, RDP, N 03, 1972, P 599.

³ المادة 03/121 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ الفقرة 30 من المذكرة الرئاسية المتعلقة بدستور 1996، مرجع سابق.

الميادين لا يمكن لها أن تصل إلى عضوية الغرفة الثانية، لذلك لا بد أن يقع الاختيار على ذوو الاختصاص والكفاءة لتؤدي الغرفة الثانية مهمتها النيابية على أكمل وجه¹.

لاشك أن أي شخصية من الشخصيات الوطنية يجب أن تتوفر على ملف يحتوي على وثائق إدارية وتاريخية ومعرفية وسيرة ذاتية للتعريف بها وبمسيرتها الطويلة في داخل الوطن وخارجه، ومواقفها من القضايا الأساسية ذات البعد الوطني والإقليمي والدولي، وكذا بمؤهلاتها العلمية والفنية. يجب أن تكون كل هذه المعلومات متوفرة على مستوى الدوائر المختصة برئاسة الجمهورية. وواقعياً تحمل بعض الشخصيات الوطنية على الأقل توجهها ثقافياً معيناً أو تنتمي إلى حزب سياسي معتمد، وهو ما يمكن لرئيس الجمهورية أن يأخذه بعين الاعتبار عند تعيينه لأعضاء مجلس الأمة².

حدد الدستور الفئات التي يعين من بينها رئيس الجمهورية ثلاث أعضاء الغرفة الثانية، إلا أن هذا التحديد لا يحد ولا ينقص من حرية رئيس الجمهورية في تعيين من يريد كعضو في مجلس الأمة³، فلا يوجد معيار دقيق وفاصل بشأن الفئات محل التعيين. لم يبين الدستور لشروط واضحة لتقييد اختيار رئيس الجمهورية للأعضاء، بل نص على عبارات مطاطة إذ يصعب تحديد ماهية الكفاءة والشخصية الوطنية. لم يبين القانون كذلك ما المقصود بالشخصيات الوطنية أو الكفاءات الوطنية، هل يكون الحكم من خلال الشهادات المحصل عليها أو بالتجربة الطويلة؟ هل تخضع المسألة لتقدير المجالس العلمية للهيئات المستخدمة أم للجان المختصة؟. يبقى اختيار الأعضاء من السلطات التقديرية لرئيس الجمهورية وحده، إذ يقوم بالتعيين دون الالتزام باتخاذ أية استشارة من أي طرف مما يشكل

¹ "On peut maintenant réfléchir sur une réglementation de cette nomination. L'intérêt de la nomination est de permettre à l'autorité de nommer des compétences qu'elle n'aurait pas si c'est par un système d'élection... il faut peut être que ces nominations soient les plus pertinentes possibles pour que le Senat puisse remplir sa mission".

- Le bicamérisme peut être utile pour le Mali. Voir www.maliweb.net

² محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى، مرجع سابق، ص 203.

³ ججيقة سعيداني، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2007، ص 34.

دليلا على السلطة الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية¹. يمكن لهذا الأخير وتحت ستار تعيين الكفاءات الوطنية² تعيين أي شخص يريده.

تعطي الغرفة الثانية إمكانية رفع مستوى الكفاءة في المجالس النيابية وجودة العمل التشريعي من خلال إشراك أهل الاختصاص أي الأشخاص الذين يتمتعون بالكفاءة والخبرة العالية في مختلف التخصصات. على الرغم من أهمية التمثيل الشعبي الديمقراطي إلا أنه يمكن استكمالها بهذا النوع من التمثيل ذو البعد الأعمق والنظرة الأبعد من ذوي الاختصاص. لكن هل يمكن إسقاط هذا التصور على الأعضاء المعينون، بمعنى آخر هل استطاع الثلث الذي يعينه رئيس الجمهورية من مختلف الشخصيات والكفاءات المهنية في مختلف المجالات أن يحقق الكفاءة والاختصاص أي ما يهدف إليه؟.

انحرف استعمال الأحكام الدستورية التي فتحت مجال الغرفة الثانية أمام الشخصيات والكفاءات الوطنية عن الهدف المنشود³. يظهر من مختلف التعيينات التي تمت على مستوى مجلس الأمة منذ تنصيبه سنة 1998 أن الهدف منها ليس إمداد الغرفة الثانية بالكفاءات الوطنية من أصحاب الخبرات الطويلة والتفوق في مختلف مجالات العمل، والتي من شأنها أن تفيد العملية التشريعية وتدعمها، "فالتعيين كان أساسا من الشخصيات السياسية أما اختيار الكفاءات فكان استثناء ليس إلا"⁴، بل وحتى العدد القليل من الكفاءات والجامعيين المعينين ليسوا الأحسن في تخصصاتهم⁵. يرى الأستاذ مقران أيت

¹ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 119.

² عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 141.

³ "La disposition constitutionnelle qui tendait à ouvrir le Sénat à quelques hommes illustres, en dehors de la politique, à été souvent détournée de son objet".

- JEAN Matias et JEAN Grange, Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale, Paris, Economica, 1987, p 335.

⁴ صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 132.

⁵ "La lecture des biographies des membres du tiers présidentiel publié par El Moudjahed du 28 décembre 1997 est instructive à plus d'un titre, elle montre que ses deux notions sont poreuses. Quelques uns n'ont aucune compétence, ils ont hissés au rang de personnalités par la volonté du prince! Les universitaires investis ne sont pas toujours les plus renommés dans leur spécialité".

- BOUSSOUMAH Mohamed, La parenthèse des pouvoirs publics,.. Op.cit, p 418.

العربي وعضو مجلس الأمة السابق أنه "لابد من مراجعة الدستور فيما يتعلق بتعيين الثلث لوضع مقاييس موضوعية كإعداد قائمة تتضمن أربعة أو خمسة أضعاف العدد المطلوب تعيينه من طرف لجنة مستقلة عن الأحزاب والدولة، مع إمكانية فتح تحقيق برلماني حول كل مقترح قبل التعيين مع إلزام رئيس الجمهورية بالتعيين ضمن الأسماء المدرجة في القائمة"¹.

لا تتكون الأمة من مواطنين مجردين فحسب بل كذلك من أفراد منخرطين في جمعيات ونقابات ومنظمات مهنية لذلك كان من المفروض أن يسمح لهذه الجماعات بالتعبير عن نفسها والدفاع عن مصالحها بصفة مادية ولموسة². أنكر المؤسس الجزائري على هذه الجمعيات والنقابات والمنظمات الحق في اختيار ممثلها في مجلس الأمة، وجعل ذلك من حق رئيس الجمهورية وحده. يكشف هذا الواقع عن عدم انسجام الممارسة مع الأهداف التي رمى المؤسس إلى تحقيقها من خلال نص المادة 121 من القانون الأساسي، لا سيما جعل المجلس منبرا لاستقطاب الكفاءات العلمية والثقافية الوطنية. تكشف هذه الممارسة عن علة ظلت لصيقة بالتطور الدستوري الجزائري تتمثل في انغلاق النظام الدستوري ورفضه تجديد النخب السياسية³.

فالأصل أنه إلى جانب ممارسة سلطته في التعيين، وفق الشروط التي أوكل المؤسس للمشرع تحديدها، يمارس الرئيس سلطته هذه أيضا باعتباره رجل سياسي. حتى إذا كان جليا أنّ هذا الأخير لا يستطيع ممارستها على نحو يهدّد السير العادي للمؤسسات ووحدة الأمة، طالما أنه حامي الدستور، فإنه أمام هذه الازدواجية، يبدو جديرا أن تفرض أعلى سلطة في الدولة نفسها كعائق أخلاقي وتفضّل المعايير القانونية كأساس حاسم لاختياراتها، والابتعاد عن المعايير غير الموضوعية، فاستقلال المجلس ومصادقية الوظيفة الرئاسية موقوفتان على طريقة ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته هذه⁴.

¹ مقران آيت العربي، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، مرجع سابق، ص 77.

² ARDANT Philippe, Institutions politiques et droit constitutionnel, Op. cit, P 230.

³ أمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص 621.

⁴ RICHIR Isabelle, Le président de la république et le conseil constitutionnel, 1^{ère} édition, PUF, Paris, 1998, P 46.

يمكن أن تعرض الغرفة الثانية مصالح الدولة للخطر بسبب ميل واتجاه الأعضاء المعينين إلى تحقيق المصالح الخاصة بجماعة الرئيس دون النظر إلى المصلحة الوطنية، فهؤلاء الأعضاء لا علاقة لهم بالكفاءات الوطنية بل هم دخلاء يستعملون من قبل الأجهزة السياسية المكلفة بالتعيين¹. يفقد بذلك مجلس الأمة قيمته وجدية وجوده في النظام السياسي ليتحول إلى مجرد مجلس لخدمة وتقوية سلطة رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني: تقوية سلطة رئيس الجمهورية

يعتبر النظام السياسي الجزائري أنه النظام الذي يعرف معادلة وحيدة تتمثل في تفوق الهيئة التنفيذية، فكل تجربة دستورية كانت تسعى إلى تعزيز معادلة التفوق الرئاسي إلى أن أفضت إلى تركيز عال للسلطة في يد رئيس الجمهورية². وصل هذا التركيز بعد دستور 1996 إلى إقرار مركز دستوري لرئيس الدولة لا مثيل له في كل التجارب الدستورية الجزائرية السابقة. أدى استحداث الغرفة البرلمانية الثانية إلى زيادة تقوية صلاحيات وسلطات السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان. يمثل تعيين رئيس الجمهورية لجزء من أعضاء مجلس الأمة أداة للاعتراض الرئاسي على القوانين (الفرع الأول)، مما يشكل دعامة في مواجهة أغلبية برلمانية معارضة له (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاعتراض الرئاسي على القوانين

يتمتع رئيس الجمهورية قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 بإمكانية الاعتراض على القوانين من خلال الأعضاء الذين يعينهم على مستوى مجلس الأمة (أولاً). بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، وتخفيض النسبة المطلوبة للمصادقة على القوانين في مجلس الأمة ما يزال رئيس الجمهورية يتمتع بإمكانية الاعتراض على القوانين وذلك بطلب مداولة ثانية

أولاً: قبل التعديل الدستوري لسنة 2016: الاعتراض برقع أعضاء مجلس الأمة

يتنافى نظام التصويت الذي أقره كل من المؤسس والمشرع الجزائريين للمصادقة على القوانين في الغرفة الثانية المبدأ الديمقراطي القائم على حكم الأغلبية بسبب تمتع الأقلية

¹ "Des roitelets manipulés par les appareils politiques qui les investissent".

- MATIAS Jean, Le sénat de la Vème république: reforme et renouveau, Economica, Paris, 1987, P 25.

² سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 02.

بسلطة رفض القوانين كل القوانين التي توافق عليها الأغلبية. يكرس اشتراط أغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء لصحة عملية التصويت وثلاثة أرباع الأعضاء للمصادقة على القوانين ارتباط المسار الطويل للعمل التشريعي بربع أعضاء الغرفة الثانية زائد عضو واحد. يكرس هذا الوضع سيطرة أقلية في مجلس الأمة لا تتعدى 37 عضوا على كل الغرفة الثانية بل وعلى البرلمان برمته.

يناقش مجلس الأمة النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني، ويصادق عليه¹. طبقا للمادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لا تصح المصادقة بمجلس الأمة إلا بحضور ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه على الأقل. تتم مراقبة مدى توافر النصاب المحدد قانونا قبل البدء في عملية التصويت. وفي حالة عدم توافر هذا النصاب يحدّد مكتب المجلس بالتشاور مع الحكومة جلسة ثانية².

لم يُشر النظام الداخلي لمجلس الأمة صراحة إلى حالة عدم توافر النصاب المطلوب بعد عقد الجلسة الثانية، بخلاف المجلس الشعبي الوطني. ممّا يعني أنّه على مستوى الغرفة الثانية لا يمكن التصويت إلا بحضور (3/4) الأعضاء، وفي حالة عدم توافر النصاب يستمر المجلس في التأجيل إلى غاية حضور الأغلبية المطلوبة. يكفي أن يتغيب ربع الأعضاء زائد عضو واحد عن جلسات مجلس الأمة لشل المسار التشريعي الذي صادقت عليه الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني وربما تؤيده الأغلبية في مجلس الأمة. يُعدّ هذا الوضع غريبا بل وخطيرا، يمكن أن يؤدي إلى عرقلة العملية التشريعية، وشلّ البرلمان ومعه كل مؤسسات الدولة، وهو أمر غير مستبعد في ظل النظام الحزبي والانتخابي الجزائري³.

¹ المادة 59 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 المعدل والمتمم. بينما في النظام الداخلي الجديد الصادر في 2017 نصت المادة 75 أن مجلس الأمة يصوت على المشاريع والاقتراحات المحالة عليه، سواء من المجلس الشعبي الوطني أو من الحكومة أو حتي من طرف أعضاء المجلس في بعض الحالات.

² المادة 60 من النظام الداخلي لسنة 1998 المعدل والمتمم. أما في النظام الداخلي الجديد نص في المادة 76 منه أن الأغلبية المطلوبة للمصادقة على القوانين هي أغلبية الأعضاء الحاضرين بالنسبة لمشروع قانون عادي، والأغلبية المطلقة بالنسبة لمشروع قانون عضوي.

³ يجب توضيح أنه في التطبيق العملي نسبة (3/4) لم تقف أبدا حجر عثرة أمام قيام مجلس الأمة بمهمة المصادقة على النصوص. فحضور هذه النسبة كان دائما متوفرا، ولو بالاستعانة بالوكالات التي يحرص الأعضاء على وضعها.

لم يكتف المؤسس باشتراط حضور ثلاثة أرباع أعضاء المجلس لصحة عملية التصويت، بل اشترط نصاباً آخرًا مبالغاً فيه للتصويت على القوانين. تنص المادة 3/120 من الدستور "يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه". أضافت المادة 2/123 "تتم المصادقة على القانون العضوي بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة". يفهم من المادتين أن المؤسس الجزائري اشترط نصاب (3/4) أعضاء مجلس الأمة للتصويت على القوانين العضوية والعادية، وهو ذات النصاب المشترك كذلك للمصادقة على النص القانوني المقترح من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء.

يلتزم مجلس الأمة إذا أراد اعتماد النص القانوني المحال عليه من المجلس الشعبي الوطني تحقيق أغلبية ثلاثة أرباع أعضاء المجلس ككل وليس أعضائه الحاضرين فقط. تعتبر هذه الأغلبية ثابتة سواء تعلق الأمر بالقانون العادي أو بالقانون العضوي على خلاف ما هو معمول به على مستوى المجلس الشعبي الوطني¹ الذي تتغير لديه الأغلبية المطلوبة للمصادقة على القوانين من الأغلبية البسيطة في القوانين العادية إلى الأغلبية المطلقة في القوانين العضوية.

بإجراء عملية حسابية بسيطة نلاحظ الوضع غير المنطقي لاعتماد الغرفة الثانية في النظام الدستوري الجزائري. فبعد أن تصادق الغرفة الأولى على النص بأغلبية بسيطة² أو مطلقة أو حتى بالإجماع، يضاف إليها نصاب قدره 107 صوت من أعضاء مجلس الأمة، وهو أقل من النصاب القانوني المطلوب المتمثل في 108 صوت من أصل 144 - النص

¹ يتم التصويت على القوانين في المجلس الشعبي الوطني بأغلبية الأعضاء الحاضرين عندما يتعلق الأمر بالقوانين العادية، وأغلبية أعضاء المجلس عندما يتعلق الأمر بالقوانين العضوية.

² تكون بصدد أغلبية مطلقة عندما يكون عدد الأصوات المعبر عنها التي تحصل عليها المترشح، يفوق عدد الأصوات المعبر عنها التي تحصل عليها كل المترشحين الآخرين مجتمعين. نكون بصدد أغلبية بسيطة أو نسبية عندما يكون عدد الأصوات المعبر عنها التي تحصل عليها المترشح، يفوق عدد الأصوات المعبر عنها التي يتحصل عليها كل من أحد المترشحين. لقد نص المشرع الجزائري على إمكانية التصويت على قانون معين في البرلمان بأغلبية بسيطة أو نسبية. إلا أن ذلك غير صحيح وغير ممكن من الناحية القانونية، على أساس أن الأغلبية البسيطة لا تكون إلا عندما يكون أكثر من خيارين. أما على مستوى البرلمان فيكون دائما خيارين، فإما التصويت على القانون ب "نعم" أو "لا". وبذلك يكون التصويت على القانون بأغلبية بسيطة أمراً مستحيلاً.

غير معتمد- لا لشيء سوى لأنه صوتّ ضده 37 عضوا في مجلس الأمة. يُعَيَّر على هذه الوضعية الأستاذ عزوي عبد الرحمان بقوله "هذه لعمري نتيجة غير مقبولة منطقيا على الإطلاق في العملية التشريعية، أو لنقل أنّ هذا هو عين ازدراء المشرع... بل لنقل ماذا بقي من فائدة لاعتماد النظام الدستوري الجزائري لنظام الغرفتين"¹.

فإذا كانت الممارسة لا تفيد الاستعمال اللاعقلاني أو المفرط لهذه الأغلبية الصعبة التي قد يراد الحصول بها على أكبر إجماع ممكن²، إلا أن الاحتراز من الوقوع في مثلها يستدعي إعادة النظر فيها بجدية لإرساء علاقة متوازنة داخليا بين غرفتي البرلمان³. يمكن أن يؤدي هذا النظام الغريب في التصويت إلى إضعاف الإرادة الشعبية التي يُعَبَّر الاقتراع العام المباشر، مما يؤدي إلى ابتعاد الغرفة الثانية عن الممارسة الديمقراطية⁴ القائمة على حكم الأكثرية وضمان بقاء الأقلية، وليس سيطرة الأقلية واستبدالها⁵.

يمكن لمجلس الأمة من خلال نظام التصويت المعتمد كبح جماح المجلس الشعبي الوطني في حالة إفلاته من قبضة السلطة التنفيذية عند حصول المعارضة على أغلبية مقاعد المجلس الشعبي الوطني. تجد نفسها هذه الأخيرة في حالة معارضتها لإرادة رئيس الجمهورية أمام معارضة الثلث الرئاسي المتواجد على مستوى الغرفة الثانية. يعتبر الجزء المعين وسيلة وآلية دستورية في يد رئيس الجمهورية لا يمكن للغرفة الأولى تجاوزه. يعبر عن ذلك عبد الله بوقفة بقوله "إن ربط موافقة مجلس الأمة بنسبة ثلاثة أرباع (3/4) على نص تشريعي ليس له تفسير إلا خشية المؤسس الدستوري من عدم وجود أغلبية رئاسية كافية، أي عدم توفر أغلبية برلمانية مساندة للرئيس"⁶. فإنشاء هذه الغرفة لم يكن مجرد

¹ عبد الرحمان عزوي، تعليق على المادة 120 من الدستور، آراء ودراسات حول المادة 120 من الدستور، ملتقى المؤسسات، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2006، ص 31.

² بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص 56.

³ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الجزائري، مرجع سابق، ص 254.

⁴ "Les secondes chambres sont marquées par le péché original antidémocratique".

BEGUENARD Jaques. Le Senat, Collection que sais-je? PUF, Paris, 1990, P 04.

⁵ آلان تورين، ما هي الديمقراطية؟ حكم الأكثرية أو ضمانات الأقلية، ترجمة حسن قببسي، الطبعة الأولى، دار الساقى، بيروت، 2001، ص ص 112-116.

⁶ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 185.

إضافة غرفة لتوسيع التمثيل الوطني وضمان استمرارية المؤسسات وخدمة الديمقراطية بوجه عام كما جاء في التبريرات الرسمية لإنشائها بداية من سنة 1996، وإنما كانت بمثابة تحييد تام وإقصاء كامل لدور الغرفة السفلى. تغيرت بواسطة هذا المجلس العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية رأساً على عقب¹.

يجسد اشتراط نسبة ثلاثة أرباع الأعضاء سيطرة رئيس الجمهورية على البرلمان، وتضمن مشاركة الثلث الرئاسي سلبيا في عملية التصويت، وتلعب دور الأقلية الفاصلة التي يعود لها القرار النهائي في اعتماد أو رفض النصوص المحالة من المجلس الشعبي الوطني إلى مجلس الأمة². فحتى وإن كانت الكتل المنتخبة على وفاق، لا تستطيع فعل أي شيء، طالما أنّ عددها 96 عضواً، بينما النصاب اللازم توافره هو 108 عضواً. يجب إذن أن ينضم على الأقل 12 عضواً من الفئة المعينة البالغ عددها 48 عضواً، إلى كل الأعضاء المنتخبين. وبذلك لن يكون بوسع الفئة المنتخبة مقاومة رفض أو امتناع الثلث الرئاسي عن التصويت. "لا يمكن أن يمر شيء من الغرفة السفلى ما لم يوافق عليه ثلاثة أرباع الغرفة العليا، ولكي تتحقق تلك الأغلبية لابد من أصوات المعينين من قبل الرئيس أي لابد من قداماء رجال السياسة. فالسلطة إذن لأصحابها من دون الدستور حيناً وبفضل الدستور أحياناً"³.

جعل من الوضع الذي وُضعت فيه الغرفة الثانية منها خلافاً دستورياً أخل بشكل مبالغ فيه بمبدأ الاقتراع العام المباشر. هذه الغرفة التي يقال أنها غرفة للتفكير المتزن وعقلنة التشريع ما هي في الحقيقة إلا غرفة استبداد وعرقلة للإنتاج التشريعي، وإعاقة للتعبير الحر عن الإرادة الشعبية التي تعبر عنها الأغلبية المتواجدة على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

¹ صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 127.

² شريف كايس، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، مرجع سابق، ص 64.

³ صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 132.

ثانيا: بعد التعديل الدستوري لسنة 2016: إمكانية الاعتراض بطلب مداولة ثانية

بعد تعديل نسبة المصادقة على القوانين على مستوى مجلس الأمة في التعديل الدستوري لسنة 2016، لتتحول من ثلاثة أرباع أعضاء المجلس إلى أغلبية الأعضاء الحاضرين بالنسبة للقوانين العادية وأغلبية أعضاء المجلس ككل بالنسبة للقوانين العضوية¹، لم يعد للثالث المعين في الغرفة الثانية نفس التأثير في المصادقة على القوانين، ذلك أن الحصول على الأغلبية المطلوبة يمكن تأمينها من خلال الأعضاء المنتخبين². على الرغم من ذلك، ما يزال رئيس الجمهورية يتمتع بإمكانية شل عمل البرلمان والسيطرة على العملية التشريعية بصفة سلبية. إذ منحت المادة 149 من التعديل الدستوري لرئيس الجمهورية الحق في طلب مداولة ثانية على قانون تم التصويت عليه في غرفتي البرلمان.

يشكل الاعتراض الرئاسي على القوانين بطلب مداولة ثانية جزء من ميكانيكية التوازن التي عادة ما تعتمد على الأنظمة القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، إذ يمثل قبل كل شيء سلاح تمسك به الهيئة التنفيذية في مواجهة البرلمان. يعتبر الاعتراض حقا وامتيازاً شخصياً يترك استعماله لتقدير رئيس الجمهورية³.

ينصب الاعتراض في الأنظمة المقارنة على أي نص تشريعي وافق عليه البرلمان⁴. يمكن لرئيس الجمهورية في النظام الجزائري طلب المداولة الثانية لذات النص التشريعي

¹ المادة 4/145 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² محمد البرج وعبد الكريم بن رمضان، مكانة مجلس الأمة الجزائري في العمل البرلماني من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 06، العدد 01، جامعة مستغانم، 2022، ص 26.

³ باديس سعودي، قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة، المجلد 2012، العدد 38، ديسمبر 2012، ص 213.

⁴ هناك عدة صور للاعتراض في الأنظمة المقارنة، والتي نذكر منها:

الاعتراض الواقف: وهو اعتراض مطلق.

الاعتراض الموصف: وهو اعتراض نسبي يتطلب أغلبية مشددة من الأصوات، تتمثل في ثلثي النواب.

الاعتراض البسيط: هو الاعتراض الذي يتطلب أغلبية نسبية من أصوات النواب.

الاعتراض الناقل: هو الاعتراض الذي ينقل السلطة التقديرية فيما يخص مصير النص التشريعي إلى هيئة ثالثة بمقتضى الدستور، تتولى الفصل في النزاع القائم بين رئيس الجمهورية والبرلمان.

راجع: بوقفة عبد القادر، أساليب ممارسة السلطة ... مرجع سابق، ص ص 264-265.

بإرجاعه إلى المجلس الشعبي الوطني لإعادة التصويت عليه بهدف التأكد من التزامه بالغاية التي تقرر من أجلها إعداد هذا النص، باعتبار أن رئيس الجمهورية هو حامي الدستور والقاضي الأول للبلاد. إذا لم يُرجع رئيس الجمهورية النص القانوني الذي وافق عليه البرلمان إلى المجلس الشعبي الوطني خلال أجل ثلاثين يوماً من إقراره، ذلك يعد تنازل عن استعمال حقه في طلب المداولة الثانية يذكر أن إرسال النص التشريعي الذي وافق عليه البرلمان بغرفتيه إلى رئيس الجمهورية محدد بمدة عشرة أيام من تاريخ المصادقة عليه من طرف أعضاء مجلس الأمة، ومع ذلك فإن لجوء رئيس الجمهورية إلى طلب المداولة الثانية على القوانين يبقى خاضعاً لبعض الضوابط.

تتضمن الرسالة المرفقة بطلب إجراء إعادة التصويت ثانية على النص القانوني، تحديد الأسباب التي دفعت رئيس الجمهورية إلى ذلك، ويؤدي تسبيب الطلب إلى تصحيح الأخطاء الفنية المتواجدة في النص القانوني، خاصة إذا شعر رئيس الجمهورية أن سياسة البرلمان تختلف وتتعارض مع نهج الهيئة التنفيذية. يكون ذلك في غضون الثلاثين يوماً الموالية لتاريخ إقراره وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني وثلثي أعضاء مجلس الأمة¹.

منح محررو الدستور لرئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على القوانين التي صادق عليها نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة من خلال رفض أعضاء الثلث الرئاسي المصادقة عليها بعد طلب رئيس الجمهورية للمداولة الثانية. يكون ذلك دون الحاجة إلى الأعضاء المنتخبين باعتبار أن ثلث الأعضاء معينون.

يعتبر حدوث هذا السيناريو صعباً ومستبعداً على الأقل في الوقت الحالي بسبب الأغلبية المساند لرئيس الجمهورية داخل غرفتي البرلمان، مما يجعل الاعتراض على القوانين بطلب مداولة ثانية بمثابة فيتو احتياطي لا يلجأ إليه رئيس الجمهورية إلا في حالة خروج الأغلبية من سيطرة السلطة التنفيذية. لم يسبق وأن تم اللجوء إلى حق الفيتو الوارد في المادة 127 من الدستور قبل تعديل 2016، ولا يعود ذلك إلى أسباب قانونية وإنما إلى أسباب

¹ المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

واقعية على أساس أن البرلمان والسلطة التنفيذية لا يشكلان في الحقيقة إلا سلطة واحدة نتيجة لظاهرة الأغلبية، فلم يعد هناك أي معنى لتحقيق التوازن بين جهتين تمثلان في الواقع جهة واحدة¹.

يتمتع رئيس الجمهورية في كل نظام رئاسي مشدد بترسانة هامة من الأدوات الدستورية والقانونية التي من شأنها تعزيز موقعه وتكريس تبعية باقي المؤسسات الدستورية له. لا يمكن إيجاد أي تفسير آخر لاعتماد تقنية التعيين خارج إطار النظام الرئاسي المشدد الذي لا يخرج عنه النظام الدستوري الجزائري. يمثل التدخل لتأطير البرلمان أبرز وسيلة لتكريس تبعية المؤسسات الدستورية الأخرى. نظرا لاستحالة التدخل في عملية تأطير المجلس الشعبي الوطني الذي يستمد وجوده من الانتخاب العام المباشر، يشكل مجلس الأمة مجالا خصبا لتدخل إرادة رئيس الجمهورية للمشاركة في تأطير أعضاء البرلمان، وبالتالي تشكيل دعامة في الأغلبية البرلمانية.

الفرع الثاني: تشكيل دعامة في مواجهة الأغلبية البرلمانية

يكشف وجود الثلث المعين في مجلس الأمة عن تدخل واضح للسلطة التنفيذية في عمل البرلمان بسبب مسايرة هؤلاء الأعضاء للسلطة التنفيذية فيما ترغب فيه. يشكل الأعضاء المعينون مجموعة برلمانية متجانسة في خدمة رئيس الجمهورية (أولا). يتم عن طريق الجزء المعين تقوية تواجد السلطة الرئاسية² وتكوين معارضة داخل البرلمان يستند إليها رئيس الجمهورية في حالة وجود أغلبية برلمانية معارضة له (ثانيا).

أولا: مجموعة برلمانية متماسكة

فرضت الطبيعة التعددية لتركيبية مجلس الأمة تمكين كل حزب سياسي من إنشاء مجموعة برلمانية واحدة، على أن لا يقل عدد أعضاء المجموعة البرلمانية عن عشرة

¹ BIDEGARAY Christian, EMRI Claude, Du pouvoir d'empêcher: véto ou contre pouvoir, PP 328-329.

² "Renforce l'exécutif en lui permettant d'introduire au sein du parlement des membres qu'on imagine à sa dévotion".

CANABIS André, MARTIN Michel Louis, La deuxième chambre dans les Etats francophones du sud, In Mélanges offerts à Jean Pierre Marichy, Toulouse, Presses Universitaires de Toulouse, 2003, Pp 24-25.

أعضاء. يتمتع كذلك الأعضاء المعينون من قبل رئيس الجمهورية بحق إنشاء مجموعة برلمانية خاصة بهم¹. عملاً بأحكام المادة 120 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لا يمكن لعضو المجلس المنتخب المنتمي لمجموعة برلمانية مشكلة على أساس الانتماء الحزبي أن يغيّر مجموعته البرلمانية².

أقصى النظام الداخلي لمجلس الأمة الأحزاب التي لم تحصل على الحد الأدنى المطلوب من الأعضاء من تشكيل مجموعات برلمانية. منح لها فقط الحق في تعيين مندوب عنها يتولى التعبير عن انشغالات أعضائها، ويمكنه حضور اجتماعات هيئة التنسيق بدعوة من رئيس المجلس دون أن يكون له حق التصويت³. يتناقض شرط العدد المطلوب لتأسيس المجموعات البرلمانية داخل مجلس الأمة مع المنطق التمثيلي الذي جاء مجلس الأمة خدمة له، والمتمثل في توسيع دائرة التمثيل. منطقياً، يوجب اختيار ثلث الأعضاء لتمثيل القوى ذات الامتداد الاجتماعي المحدود منحها الحق في تأسيس مجموعات برلمانية مثلها مثل الأغلبية والمعارضة⁴.

لا يمكن للعضو المعين أن ينتمي إلى مجموعة برلمانية أخرى غير المجموعة البرلمانية للثلث الرئاسي⁵. حتى وإن جاء الثلث المعين بالفعل من أجل تعديل وتوسيع مجال التمثيل الوطني، فإنه لا يُراد لمحتواه البشري أن يتبدد خدمة للبعد الديمقراطي والتعددي لتركيبه المجلس، من خلال السماح له بتشكيل مجموعات برلمانية عديدة، ومن ثم الإقرار بمركز لهذه القوى السياسية المشكلة له. يُراد من الثلث المعين أن يشكل كتلة واحدة، على الرغم من كونها متعددة فعلياً.

تتماسك مجموعة الثلث الرئاسي في مواجهة باقي الفاعلين السياسيين، خدمة لطرف سياسي ثابت هو الجهة التي تتمتع بسلطة التعيين. يتحول الجزء المعين إلى هيئة مواجهة

¹ المادة 3/56 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

² المادة 57 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

³ المادة 3/61 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

⁴ محمد عمران بوليفة، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الاستقرار المؤسساتي، مرجع سابق، ص 95.

⁵ المادة 7/56 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

يفقد مفعول كل منافسة سياسية داخلية، وهيئة لتصحيح عامل الأغلبية المخالفة لرئيس الجمهورية، مقابل ضمان هذا الأخير حمايته في حال المساس بحقوقه عن طريق أدوات دستورية عديدة، لعل أبرزها إخطار المجلس الدستوري¹.

يسلب التعيين من العضو المعين حياؤه، بل وفي العديد من الأحيان آراءه السياسية. لا يؤمن التعيين هامشا معتبرا من الاستقلالية للعضو باعتباره لا يستمد شرعيته من الشرعية الشعبية مباشرة. تدخل صاحب سلطة التعيين للتأثير على الأعضاء المعينين أمرا واردا جدا ما دامت العلاقات بين المؤسسات الدستورية في الدولة لا تحكمها القواعد القانونية فحسب، وإنما تتحكم العلاقات السياسية في جانب كبير منها². يؤكد هذا الوضع معظم عمليات التعيين تخرج عن الإطار القانوني المسطر لها، لتتحكم فيها العلاقات السياسية وبشكل يكاد يكون مطلقا³.

ثانيا: معارضة داخلية

ظهرت تاريخيا الغرف الثانية المتسمة بالشرعية الأرستقراطية مقابل الشرعية الديمقراطية للغرف الأولى في فترات تميزت بوجود مد ديمقراطي متصاعد. أسندت إلى هذه الغرف دور التخفيف من حدة التوجهات الديمقراطية للنواب المنتخبين من الشعب مباشرة، وإضفاء طابع الاعتدال على النظام القائم⁴. لذلك كانت الغرف الثانية أكثر محافظة وأقل ديمقراطية من الغرف السفلى⁵.

¹ محمد عمران بوليفة، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الاستقرار المؤسساتي، مرجع سابق، ص ص 95-96.
² محمد عمران بوليفة، التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية، مرجع سابق، ص 195.

³ BARTHELEMY Joseph et DUEZ Paul, Traité de droit constitutionnel, Op. Cit, P 470.

⁴ يرى الأستاذ بيير أردان Pierre Ardant أنه يمكن درء المخاطر بوجوه هيئات دستورية يمكنها مراقبة المجلس الأول، وذلك عن طريق الرقابة على دستورية القوانين. يمكن للهيئة التي تتمتع بهذا الاختصاص إلغاء أي قانون مخالف للدستور. لذلك فالمبررات السياسية التي أدت إلى اعتماد نظام المجلسين أصبحت في تناقض مستمر.

- ARDANT Philipe, Institutions politiques et droit constitutionnel, Op. cit, P 219.

⁵ تعد الغرف العليا أقل ديمقراطية من الغرف السفلى باستثناء حالات الدول الاتحادية مثل الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا التي نجد فيها غرفا ثانية على درجة عالية من الديمقراطية.

ظهر مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري لكي تقوم بالدور الذي كان دائما ملازما للغرف الثانية، "فلم يشذ الهدف عن الإطار الذي أنشئت من أجله هذه المجالس وهو التخوف من نتائج التصويت الشعبي"¹. يضمن الجزء المعين في مجلس الأمة رفض العمل بقواعد الشرعية الانتخابية وحدها.

يمكن أن يشكل ثلث الأعضاء الذي يعينه رئيس الجمهورية في مجلس الأمة معارضة داخلية للأغلبية تعمل من أجل إنجاز المشروع الرئاسي. فحتى لو تحققت ووجدت أغلبية منافسة ومعارضة لرئيس الجمهورية على مستوى الغرفة الأولى فإنها ستجد اعتراضا دائما ومطلقا على مستوى الغرفة الثانية²، بسبب احتوائها لقناعات قريبة ومطووعة لإرادته تُحصن كل ما يرغب فيه باعتباره صاحب الفضل في تعيينهم وتمكينهم من التواجد في هذه الغرفة.

يمكن للجزء المعين رغم قلته أن يحدث تأثيرا داخل البرلمان، إذ يكفي أن يتحصل رئيس الجمهورية على مساندة 30 عضوا من أصل 116 من الأعضاء المنتخبين ليسيطر كليا على الغرفة الثانية. يمكن أن تستخدم هذه الغرفة لموالاة رئيس الجمهورية وجعلها أداة لمحاصرة الغرفة الأولى والتضييق عليها بما يدعم مركز السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان³، "فمجلس الأمة هو صمام أمان بل وضامن سيطرة السلطة التنفيذية على البرلمان"⁴.

¹ مسعود شيهوب، نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية، النشأة والتطور، مرجع سابق، ص 45.

² محمد بوسلطان، أعمال الملتقى حول إشكالية تطبيق المادة 102 من دستور 1996، تفسير القاعدة القانونية نظريات وتقنيات، مرجع سابق، ص 11.

« Le pouvoir était tétanisé par les résultats des élections de décembre 1991, ce qui a poussé le constituant à créer la deuxième chambre dans le but de rejeter tout texte voté par une assemblée nationale hostile au système »

- MOKRAN Ait Larbi, LIBERTE, 28 décembre 2009, P 02.

³ "التوازن بين السلطات الذي يؤسس الدستور في الحقيقة إنما هو توازن نظري أو صوري وظاهري بالنظر إلى غلبة عناصر اللاتوازن أو بالنظر إلى حجم المعوقات التي تعترض تجسيده عمليا أو النقائص الكامنة فيه. فاستقلال السلطين وشرعيتها ليست في نفس المستوى كما أن نفوذهما وقدرتهما على التأثير ليست في نفس المستوى. كل ذلك يؤكد اختلال التوازن ورجحان كفته لصالح السلطة التنفيذية أو بالأحرى لصالح سلطة رئيس الجمهورية".

عمر شاشوة، في مدى التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، تخصص تحولات الدولة، تيزي وزو، 2013، ص 105.

⁴ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم... مرجع سابق، ص 23.

لا تتوقف آثار الاعتراض الرئاسي الذي يتمتع به رئيس الجمهورية على مجلس الأمة فقط بل تمتد لتشمل كل مؤسسة البرلمان، مما قد يؤدي إلى إمكانية تعطيل العملية التشريعية. لذلك وجود هذه الغرفة في النظام البرلماني الجزائري يمنح رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين بالوكالة¹ يلجأ إليه لكبح جموح أغلبية معارضة وغير مرغوب فيها على مستوى المجلس الشعبي الوطني. لعل تصريح الرئيس الأمريكي جورج واشنطن خير دليل على ذلك عندما قال "نصب التشريع في مجلس الشيوخ لنبرده"².

يوفر نظام الغرفتين للحكومة في حالة وجود خلاف مع البرلمان إمكانية للاعتماد على إحدى الغرفتين في مواجهة الغرفة الأخرى، وبالتالي النيل من وحدة وتماسك البرلمان وتقوية مركز الحكومة. يتم إزاحة الحكومة بطريقة ملتوية من الصراع الذي يمكن أن ينشب بينها وبين إحدى غرفتي البرلمان³.

من هنا نستنتج أن بعض المؤسسات الدستورية في ظل نظام مغلق ما هي في حقيقة الأمر إلا أدوات في يد السلطة التنفيذية تلجأ إليها لإضفاء الشرعية على تصرفاتها طالما كانت تسير في الاتجاه الذي يخدمها، أما إذا حاولت الأغلبية فيها تحت غطاء التمثيل والشرعية فرض وجهة نظرها على السلطة التنفيذية وتخطيها، فإن لهذه الأخيرة من الوسائل ما يضمن لها تحويلها إلى مجرد هياكل تأتمر بأوامرها وتنفذ ما ترتضيه وإلا أخرجت أرمادتها الضغطية لإعادتها إلى حجمها الحقيقي⁴. ذلك ما جعلنا نفهم الكلمات التي ألقاها الأستاذ ميشال دوبري (Michel Dubay) أمام مجلس الدولة الفرنسي في 27 أوت 1958 إذ اعتبر أنه "إذا كان بالإمكان من الغد الحصول على أغلبية واضحة ومستقرة فإنه

¹ "En effet, comme le conseil de la nation ne peut décider qu'à la majorité des trois quarts de ses membres, il lui faut nécessairement l'appui des membres désignés par le chef de l'état qui détient ainsi une sorte de veto par procuration".

- MAHIOU Ahmed, Note sur la constitution Algérienne du 28 novembre 1996, In *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Tome xxxv, CNRS editions, 1996, P. 483.

² مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 73.

³ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 160-161.

⁴ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم... مرجع سابق، ص 145.

لا يكون من الضروري اعتماد غرفة ثانية يتمثل هدفها الرئيسي في تأييد الحكومة في مواجهة مجلس مزعج¹.

يعتبر التوازن بين السلطات الذي يؤسسه الدستور في الحقيقة توازن نظري أو صوري وظاهري بالنظر إلى غلبة عناصر اللاتوازن أو بالنظر إلى حجم المعوقات التي تعترض تجسيده عمليا أو النقائص الكامنة فيه. فاستقلال السلطتين التنفيذية والتشريعية وشرعيتها ليست في نفس المستوى كما أن نفوذهما وقدرتهما على التأثير ليست نفسها². كل ذلك يؤكد اختلال التوازن ورجحان كفته لصالح السلطة التنفيذية أو بالأحرى لصالح سلطة رئيس الجمهورية.

تعاني الغرفة البرلمانية الثانية في النظام السياسي الجزائري من أزمة الشرعية بسبب نظام الانتخاب غير المباشر المعتمد لانتخاب ثلثي أعضائها، وتدخل عنصر التعيين الذي لا يستند إلى أي أساس ديمقراطي في اختيار الثلث الباقي. أدى تقليص مشاركة الشعب إلى في تكوين الغرفة الثانية إلى الإضعاف من ديمقراطية هذه الغرفة، وعدم تمثيلها للإرادة الشعبية التي تعبر عنها، لدرجة أن هناك من اعتبر وجودها أمرا غريبا وخارجا عن المؤلف في المجتمعات الديمقراطية³. لذلك لا بد من حله في أقرب الآجال⁴ والعودة إلى نظام الغرفة الواحدة.

¹ LUCHAIRE François et CONAC Gérard, La constitution de la République française, Analyses et documentaires, Economica, Paris, 406.

² عمر شاشوة، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري... مرجع سابق، ص 105.

³ "Si on réfléchit bien, et sans passion, une chambre comme le Senat, avec autant de pouvoirs, ou l'alternance n'est jamais possible, qui n'est pas élue au suffrage universel direct et qui n'a même pas la caractéristique d'être une chambre fédérale... c'est une anomalie parmi les démocraties".

- Les propos de l'ancien premier ministre français LIONEL Jospin, In LE MONDE du 21 avril 1998.

"Le Senat est une anomalie mondiale dans une société démocratique".

Les propos de l'ancien ministre français JACK Lang, In LE FIGARO du 02 juillet 2008.

⁴ "Le conseil de la nation, qui est une hérésie, car rien dans la sociologie politique du peuple Algérien ne peut justifier son existence... Il faut le dissoudre dans les meilleurs délais, parce qu'il ne reflète en rien la réalité nationale et représente une dérive de la république".

- Ali YAHIA Abdenour, La priorité politique absolue est le boycott des élections législatives, In ELWATAN, 06 mai 2012, P 7.

الباب الثاني:

صلاحيات تشريعية ورقابية

ضعيفة: أزمة الاختصاصات

سُئل عضو مجلس الأمة السابق أحمد مراني عن
حصيلة الثلاث سنوات الأولى من عمر المجلس
فأجاب "أعتقد أنني ضيعت ثلاث سنوات من وقتي
كنت أثناءها أتلقى راتباً سميماً لكي لا أفعل شيئاً".*

يتمتع البرلمان بمكانة هامة في الأنظمة السياسية منذ أن أُطيح بالحكم المطلق، غير
أن هذه المكانة بدأت تضمحل بالتدريج بسبب تزايد مهام الدولة وما يتطلب بعضها من
تدخل سريع لا يمكن للبرلمان مواجهتها لتعقد إجراءات عمله. استدعى ذلك إسناد العديد من
المهام التي كانت حكراً على البرلمان لصالح السلطة التنفيذية، وبالنتيجة اضمحلت سلطات
واختصاصات البرلمان نسبياً بسبب الاستثناءات والقيود المفروضة عليه دستورياً في التعبير
عن إرادة الشعب خاصة في مجالي التشريع والرقابة. فقدت بذلك البرلمانات المكانة الأولى
التي تحتلها لصالح السلطة التنفيذية التي استولت على مجالات كانت حكراً على السلطة
التشريعية، وأصبحت تشاركها في مجالات عدة منها مجال التمثيل بواسطة الرئيس المنتخب
والرقابة بواسطة هيكلها المختلفة المركزية والمحلية¹.

لم يشذ البرلمان الجزائري عن هذا المبدأ، فقد منحت كل الدساتير الجزائرية المتعاقبة
منذ سنة 1962 دستور العديد من الاختصاصات التشريعية لصالح السلطة التنفيذية والتي
كانت في أصلها من الصلاحيات الأساسية المعقودة للبرلمان. ازداد التهميش الذي يعاني به
البرلمان بعد صدور دستور 28 نوفمبر 1996 نتيجة إنشاء الغرفة الثانية وتقسيم البرلمان
مما ساهم بدوره في إضعاف السلطة التشريعية. فلم يغير مجلس الأمة من الوتيرة التي
درجت عليها السلطة التشريعية قبل دستور 1996، بل على العكس من ذلك، فالبرلمان
يشهد تدخلاً متزايداً من السلطة التنفيذية خاصة بمنح رئيس الجمهورية سلطة تعيين ثلث
أعضاء المجلس، وهو ما يشكل إحباطاً لفكرة أنّ البرلمان هو الممثل الحقيقي للإرادة
الشعبية.

بالرجوع إلى المذكرة الرئاسية المتعلقة بدستور 1996، برّرت السلطة السياسية آنذاك،
الغاية من إنشاء الغرفة الثانية بتوسيع التمثيل الوطني عن طريق ضمان التمثيل العادل

* من مقال نشر في جريدة *Liberté* بتاريخ 07 ديسمبر 2000.

¹ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري. دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، مرجع سابق،
ص 03.

للجماعات المحلية، وسد نقائص التمثيل الانتخابي. كما برّرتَه بضمان استقرار واستمرارية المؤسسات وتدعيم سيادة البرلمان ومسار تشريعي أفضل، وتوسيع مجال ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة، إلا أنّ هذه المبررات سرعان ما تتبدد، أمام التهميش الذي عُوْمِلَ به مجلس الأمة. فتبيّن أنّ إنشاء هذا المجلس لم يكن من أجل ترقية الديمقراطية، وتوسيع مجال التمثيل، وتدعيم سيادة البرلمان.

ما يؤكّد أكثر هذا الطرح، هو الحدّ من الصلاحيات الدستورية والقانونية التي يتمتع بها مجلس الأمة باعتباره جزءا من البرلمان يساهم في عملية وضع القوانين ورقابة أعمال الحكومة. فعلى المستوى التشريعي، يُعدّ مجلس الأمة مؤسسة برلمانية مهمّشة تدخله يتّسم بالسلبية. يتجلى ذلك من خلال حرمان الغرفة الثانية من حق المبادرة والتعديل التشريعيين وحصر دورها في المصادقة على القوانين أو رفضها، وبالتالي اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء مما قد يؤدي إلى الإبطاء في إنتاج القوانين وتعقيد العملية التشريعية برمتها (الفصل الأول). أمّا على المستوى الرقابي، يمارس مجلس الأمة رقابة هادئة وشكلية إذ يعدّ مثول الحكومة أمامه بمناسبة تقديم عرض عن مخطط عملها وبيان سياستها العامة السنوي أداة رقابية صورية وغير فعلية ولا يحمل تهديدا حقيقيا لها، لأنّ مسؤوليتها السياسية منتفية أمامه (الفصل الثاني).

الفصل الأول:

الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة: وظيفة سلبية

يمثل مجلس الأمة الطرف الثاني في البرلمان الجزائري وفقا لنص المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020، إذ لم يعد العمل التشريعي يمارس من قبل غرفة واحدة بل تم تدعيم السلطة التشريعية بغرفة أخرى. يقتضي ذلك ممارسة الغرفة المستحدثة الوظيفة التشريعية والرقابية بصفة كاملة وفق نفس الوجه المقرر للمجلس الشعبي الوطني ليكون كلاهما شريكا في أداء المهام والصلاحيات المنوطة بالسلطة التشريعية، بتقاسمهما ممارسة السيادة البرلمانية سواء في إعداد النصوص القانونية والتصويت عليها.

تعتبر الوظيفة التشريعية الوظيفة الأساسية للبرلمان، استنادا إلى أنّ القانون تعبير عن الإرادة العامة أو عن إرادة الأمة حسب نظرية السيادة المعتمد عليها، وأنّ أعضاء المجالس النيابية هم المعبرون عن هذه الإرادة كونهم منتخبين من قبل الشعب¹. الأصل أن دولة القانون تركز على مبدأ سيادة القانون، الذي تتجم عنه سيادة البرلمان. أقرّ المؤسس الجزائري في دستور 1996 صراحة سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه من خلال المادة 114 التي تنص "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

باعتبار مجلس الأمة مؤسسة برلمانية، فهو يشترك مع المجلس الشعبي الوطني في سنّ القانون، غير أن تفحص النصوص القانونية المنظمة لعمله تبيّن أن الغرفة الثانية لم يمنح لها دورا إيجابيا في العملية التشريعية بحرمانها من حق المبادرة والإثراء، وتقييد عملها في دراسة ومناقشة القانون (المبحث الأول)، بل يمكن أن يكون تدخلها سلبيا بمساهمتها في تعقيد العملية التشريعية من خلال تمتعها بحق الاختلاف مع الغرفة الأولى وإمكانية رفض كل القوانين المصادق عليها، ليتم الاحتكام إلى لجنة متساوية الأعضاء يصعب عليها الوصول إلى حل الخلاف بسبب العراقيل الكثيرة التي تواجهها (المبحث الثاني).

¹ تنص المادة 117 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "يبقى البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية وفي ثقة الشعب وتطلعاته".

المبحث الأول:

ضعف مساهمة مجلس الأمة في العملية التشريعية: دور هامشي

كانت مسألة تحديد صلاحيات واختصاصات مجلس الأمة محل نقاش واختلاف بين موسع لنطاق عمل هذا المجلس بجعله موازٍ ومساوٍ لنطاق عمل المجلس الشعبي الوطني وبين مقيد له. غير أنه باستقراء جميع النصوص القانونية الدستورية منها أو التشريعية وكذا الآراء السياسية والتقنية القائلة في هذا المجال يظهر أن مؤسسة مجلس الأمة ليست هيئة تشريعية بجميع المعايير والمقاييس، ولم تستطع أن تؤكد دورها وضرورتها كمؤسسة دستورية جديدة في الدولة.

تعد عملية سن التشريعات المحور الأساسي والمجال الحيوي لتحريك وتفعيل العلاقات الدستورية بصورة متناسقة ومتكاملة في الأداء. تتطلب عملية التشريع في ظل نظام المجلسين إقرار مبدأ المشاركة التشريعية للغرفتين بجميع مراحلها، بداية بالمبادرة بالقوانين¹ ووصولاً إلى المصادقة والتصويت. إلا أن النظام البيكاميرالي الذي جسده النظام الدستوري الجزائري قلص دور الغرفة الثانية بحرمانها من حق المبادرة بالقوانين (المطلب الأول)، وتقييد دورها في دراسة ومناقشة النصوص التشريعية المعروضة أمامها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حرمان مجلس الأمة من حق المبادرة

تعدّ المبادرة بالقوانين أول لبنة في بناء صرح أي قانون² وهي عملية تقنية تتطلب الكفاءة والجهد، من أجل تقديم مبادرة واضحة وتقنية. قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، لا يدع وضوح المادة 98 من الدستور مجالاً للشك في إسناد حق المبادرة بالقوانين لمجلس الأمة مثله مثل المجلس الشعبي الوطني، غير أن مادة أخرى في الدستور أقصت الغرفة الثانية صراحة من هذا الحق مما أدخل المؤسس في حالة من التعارض بين النصوص الدستورية

¹ عرّف جانب من الفقه المبادرة بأنها "العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه".

- عمر فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980، ص 11.

كما عرفها البعض الآخر بأنها "حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل مناقشته والتصويت عليه من طرف البرلمان".

. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 365.

² نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، النائب، العدد 04، 2004، ص 23.

(الفرع الأول). بعد صدور القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري منح المؤسس لأعضاء الغرفة الثانية الحق في المبادرة في ثلاثة مجالات محددة على سبيل الحصر (الفرع الثاني).

الفرع الأول: قبل التعديل الدستوري لسنة 2016: الحرمان من المبادرة بالقوانين

انفرد المجلس الشعبي الوطني بحق المبادرة البرلمانية بالتشريع على حساب مجلس الأمة، الذي أقصي من ممارسة حق يعتبر اختصاص أصيل له، بحكم أن السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه من اختصاص البرلمان (أولاً). تحولت بذلك الغرفة الثانية إلى غرفة تابعة للمجلس الشعبي الوطني في المادة التشريعية (ثانياً).

أولاً: الحرمان من المبادرة بين النص العام والاستثناء

تعدّ عملية سن القوانين عملية صعبة وطويلة إلى أبعد الحدود، ذلك أنها تمر بجملة من الإجراءات والمراحل الجوهرية التي تتطلب الدقة والتأني أثناء القيام بها. أول هذه المراحل هي مرحلة المبادرة التي تتطلب جهداً وكفاءة من أجل تقديم مشروع أو اقتراح واضح وتقني¹. التساؤل عن يجب أن يمنح له حق المبادرة بالقوانين هو بمثابة تساؤل عن يعرف أكثر الاحتياجات المادية والمعنوية للدولة وميولاتها وهدفها ومستقبلها، وكذلك من يمنح أكثر الضمانات لهذه المهمة الكبيرة².

تعكس المواد الدستورية المنظمة لعمل السلطة التشريعية، دون أدنى شك سعة اختصاصات مجلس الأمة ومساهمته في كل مراحل العمل التشريعي بصفة كاملة³. لا يثير صراحة نص المادة 98 من الدستور أيّ جدل في تقاسم السلطة التشريعية وممارستها بالتساوي من قبل غرفتي البرلمان⁴، وهو الأمر الذي تؤكد مواد دستورية أخرى. تنص المادة 122 من

¹ سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، 2009، ص 90.

² "Demander à qui doit être confiée l'initiative, c'est demander qui connaît le mieux les besoins de pays, ses besoins matériels et moraux, ses instincts, son but, son avenir et qui offre le plus de garantie pour cette œuvre si grand".

. ROSSI Pellegrino, Cours de droit constitutionnel, Guillaumin, Tome iv, 1867, P 141.

³ أمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة حالة الجزائر، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، 1998، ص 09.

⁴ محمد بوسلطان، تفسير القاعدة القانونية- نظريات وتقنيات-، الملتقى الوطني حول إشكاليات تطبيق المادة 120 من دستور 1996، نشرية وزارة العلاقات مع البرلمان، 6-7 ديسمبر 2004، ص 10.

دستور 1996 "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور...". وتضيف المادة 123 "يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية...". يوحى كل ذلك أنّ مجلس الأمة يملك الحق في المبادرة باعتبارها إحدى مراحل إعداد النصوص، غير أنّ أحكاماً أخرى خاصة في القانون الأساسي تناقض هذا التصوّر والقراءة الهادئة لنص المادة 98 من الدستور.

استقرت الممارسة على تأويل آخر فرضته أحكام المادة 119 من الدستور، التي تمنح لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة¹، وتقضي مجلس الأمة من ذلك مخالفة لنص المادة 98 من الدستور وهو ما يعتبر إجحاف في حق مجلس الأمة². وفقاً لقاعدة "الخاص يقيد العام" لا يختص أعضاء الغرفة الثانية بالمبادرة بالقوانين، وهو ما يكشف عن صورة لعدم التوازن بين الغرفتين ويدل على أنّ الثنائية البرلمانية التي اعتمدها المؤسس الجزائري ليست متساوية³. ربما يعود استبعاد مجلس الأمة من حق المبادرة إلى صعوبة وتعقّد القوانين الحديثة التي تتطلب حسب قول ميشال أمليير (M. Ameller) ليس فقط الخيال الإبداعي للعقل السياسي بل كذلك معارف رجل الاقتصاد واختصاصي في العديد من العلوم الأخرى⁴.

تنص المادة 119 من دستور 1996 "لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين، تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا". حاول البعض⁵ تفسير عبارة "عشرون نائبا" الواردة في نص المادة 119، بأنّها تشمل نواب المجلس

¹ سعيد مقدم، قراءة في المادة 98 من الدستور، يوم دراسي حول "قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور"، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، 2002، ص 19.

² عبر عضو مجلس الأمة صلاح الدين قنفي عن عدم منح أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة والتعديل بقوله "إذا لم يكن لدينا حق المبادرة وحق التعديل كما هو منصوص عليه فيستحيل أن نقوم بعملنا التشريعي". تدخل العضو صلاح الدين قنفي في الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ 15 نوفمبر 1998، ج ر م أ المؤرخة في 26 ديسمبر 1998.

³ حسن مزود، الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين والهيئة النيابية ذات المجلس الفردي، ملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 41-43.

⁴ "Non seulement l'imagination créatrice d'un cerveau politique, mais aussi les connaissances d'un économiste doublées d'un spécialiste d'une série de sciences annexes".

- AMELLER Michel, Parlements, une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante cinq pays, P.U.F, Paris, 1966, P 67.

⁵ عمر صدوق، تساوي وتمايز غرفتي البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية حسب الأحكام الدستورية، يوم دراسي بعنوان: قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، نوفمبر 2002، ص 31.

الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، غير أننا لا نوافق هذا الرأي فيما ذهب إليه. فمن خلال التمعّن والتدقيق في المواد الدستورية المنظمة للسلطة التشريعية نجد أنّ المؤسس استعمل عبارة عضو لما يتعلق الأمر بأعضاء مجلس الأمة، وهو نفس الأمر الذي نجده في القانون العضوي رقم 99-02، وكذا النظام الداخلي لكل واحدة من غرفتي البرلمان¹. تُعتبر المادة 119 من الدستور التي حرمت مجلس الأمة من حق اقتراح القوانين، الأساس الذي صاغ وفقه المشرع الجزائري أحكام القانون العضوي رقم 99-02. تؤكد المواد 21 و22 و23 منه عدم اختصاص أعضاء مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين، وتجعل حق المبادرة اختصاصا حصريا للحكومة ولنواب الغرفة الأولى².

أثبت الواقع أن الممارسة استقرت على ترجيح الاستناد إلى نص المادة 119 التي استبعدت مجلس الأمة حق المبادرة دون الانتباه لحرفية نص المادة 98، نظرا للتناقض الموجود بين أحكام المادتين³. لم يتطرق مجلس الأمة عند إعداده لنظامه الداخلي لمسألة حق المجلس في المبادرة، ولم يذكر إلا حقه في التعديل رغم وجود مبدأ يقول أنّ "التعديل فرع لأصل هو المبادرة"، ليكتفي بالفرع ويترك الأصل للغرفة الأولى⁴.

يرى الأستاذ عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان أنه "إذا اقتصر الأمر على تمتع أحد المجلسين فقط، في الدساتير التي تأخذ بنظام الثنائية البرلمانية، بحق اقتراح القوانين، بينما اقتصر اختصاصات الثاني على مجرد الدراسة والبحث، فإنه لا يمكن القول أنّ هناك مجلسين... بعبارة أخرى، الدستور الذي يتبنى هذا النظام لا يزال يعيش ضمن أحادية الهيئة

¹ يكون الرأي الذي فسر عبارة عشرون نائبا بأنه يشمل أعضاء كلتا الغرفتين قريبا للمنطق لو استبدل المشرع عبارة نائب بعبارة عضو، على اعتبار أن مصطلح عضو اشمل ويصح استعماله مع المعينين والمنتخبين، طالما أن العضوية تكون بالانتخاب أو التعيين بعكس النيابة التي تكون بالانتخاب فقط. أما وأن المشرع كان حريصا على استعمال مصطلح "نائب" كلما تعلق الأمر بنواب المجلس الشعبي الوطني، وعبارة "عضو" كلما تعلق الأمر بأعضاء مجلس الأمة فإن هذا الرأي غير صحيح ولا يمكن الاعتماد عليه لتأسيس تمتع مجلس الأمة بحق المبادرة بالقوانين.

- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة الجزائري، مرجع سابق، ص 144.

² نور الدين جفال، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، رسالة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، ص 77.

³ سعيد مقدم، قراء في المادة 98 من الدستور، مرجع سابق، ص 19.

⁴ سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة الجزائري، مرجع سابق، ص 142.

التشريعية"¹. ينطبق هذا القول على البرلمان الجزائري. أنشأ المؤسس الجزائري في دستور 1996 غرفة ثانية قيل أنها تهدف إلى تحسين العمل التشريعي وتدعيم سيادة البرلمان² من جهة، ومن جهة أخرى أقصى هذه الغرفة من حق المبادرة الذي يضع الأسس الأولى للتشريع، فجعل بذلك من هذه الغرفة مجرد غرفة لتسجيل القوانين والتصويت عليها.

حاول المدافعون عن فكرة ازدواجية المجلس النيابي في الجزائر تبرير حرمان مجلس الأمة من حق المبادرة بالقول أنّ ذلك يدخل في إطار إحداث التوازن بين الغرفتين. تمّ التعبير عن هذا الموقف من خلال إجابة أول وزير للعلاقات مع البرلمان السيد محمد كشود عن سؤال حول عدم منح الغرفة العليا حق المبادرة بقوله "بالنسبة لعدم منح مجلس الأمة حق المبادرة حاول المؤسس الدستوري أن يحدث توازن مهم بين الغرفتين... لقد منح الدستور المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين، وبالمقابل منح مجلس الأمة حق المصادقة عليها"³. وهو ما ذهب إليه الأستاذ سعيد مقدم بقوله "الإجماع منعقد على أنّ المؤسس الدستوري لم يمنح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين تحقيقاً للتوازن بين الغرفتين ولحدثة التجربة في الجزائر، وفي المقابل منحه حق المصادقة وحق الاختلاف"⁴.

من خلال هذا التبرير، يعتبر أصحاب هذه الفكرة أنّ المؤسس الجزائري خلق نوعاً من التوازن بمنح الغرفة الأولى حق المبادرة، والغرفة الثانية حق المصادقة. إلا أننا لا نرى في ذلك توازن، لأن المبادرة شيء والمصادقة شيء آخر. كما أنّ حق المصادقة الممنوح لمجلس الأمة ممنوح أيضاً للمجلس الشعبي الوطني بل إنّ هذا الأخير يتمتع بصلاحيات أوسع في مسألة المصادقة. وعليه فإن طرح فكرة التوازن بهذا المنظور فكرة غير سليمة، الهدف منها هو محاولة التستر وإخفاء الخلفيات الحقيقية لإنشاء هذه الغرفة.

¹ طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2007، مرجع سابق، ص 41.

² يقصد بسيادة البرلمان أنّ المجالس النيابية تستمد سلطاتها من التمثيل الفعلي لصاحب السيادة المتمثل في الشعب. فالبرلمان هو الوحيد القادر على التعبير بصدق عن رأي الشعب، لذلك يملك كامل السيادة في مجال التشريع.

³ محمد كشود، تدخل مكتوب في ندوة المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، نشرية لمجلس الأمة، نوفمبر 1998، ص 56.

⁴ سعيد مقدم، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار إتحاد المغرب العربي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، 2002، ص 101.

ثانيا: تبعية مجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني في المادة التشريعية¹

يودع الوزير الأول مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني بعد عرضها على مجلس الوزراء وأخذ رأي مجلس الدولة²، كما يودع كذلك كل اقتراح قانون موقع عليه من طرف عشرين (20) نائبا لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني³. في حين لا يحق لمكتب مجلس الأمة إلا الاطلاع على المبادرة القانونية طبقا لنص المادة 3/21 من القانون العضوي رقم 02-99 "يتلقى مكتب مجلس الأمة مشروع أو اقتراح القانون للاطلاع عليه". لا يرتب حق الإطلاع أي أثر في إعداد النص سواء على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو على مستوى مجلس الأمة، بل أن النص المودع لدى مكتب مجلس الأمة قد يكون مختلفا مع النص الذي سيحال على المجلس. لذلك ليس لحق الاطلاع الممنوح لمجلس الأمة أية فائدة لأنه ملزم بعدم دراسة المشروع أو الاقتراح إلا بعد تصويت المجلس الشعبي عليه.

رغم تساوي الغرفتين في حق مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين باعتبار أن مناقشة المبادرات التشريعية سلطة مخولة لكل من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة إلا أن مناقشة النص من طرف أعضاء الغرفة الثانية مرتبط بتحرك نواب الغرفة الأولى. تعد الفقرة الأولى من المادة 120 من دستور 1996 الحجر الأساسي لقيام العلاقة الوظيفية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في الميدان التشريعي. وفقا لهذه الفقرة يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه⁴. تتضمن هذه الفقرة قاعدة مقتضاها أن كل مشروع أو

¹ بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، لم يعد مجلس الأمة تابعا كليا للمجلس الشعبي الوطني في المادة التشريعية، وذلك بسبب استثناء المادة 137 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري ثلاثة مجالات.

² المادة 1/21 من القانون العضوي 02-99.

³ المادة 23 من القانون العضوي 02-99.

⁴ وهو ما نصت علي المادة 138 من تعديل 2016، مع استثناء الثلاثة مواضيع التي يتمتع فيها أعضاء مجلس الأمة باقتراح القوانين. تنص الفقرة الأولى من المادة 138 في تعديل 01-16 على ما يلي " مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي حتى تتم المصادقة عليه".

اقترح قانون يمر أولاً على الغرفة الأولى ليتم عرضه على مجلس الأمة. أقر كل من المؤسس والمشرع مبدأ الاتجاه الواحد للعمل التشريعي¹ ولا يمكن الخروج عن الترتيب المذكور.

أضافت الفقرة الثالثة من المادة 120 إلى أنّ مجلس الأمة يناقش النصّ الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني، ولا وجود لأيّ إشارة لكلمة مشروع قانون أو اقتراح قانون في هذه المادة². يزيل تصويت الغرفة الأولى على المبادرة القانونية صفة المشروع أو الاقتراح على المبادرة ويحوّلها إلى النصّ الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني³. لذلك فإن استخدام عبارة مشروع قانون أو اقتراح قانون أمام مجلس الأمة سواء من طرف الأعضاء أو من طرف ممثلي الحكومة أمر يتنافى ومقتضيات النصّ الدستوري.

يمكن أن يكون النصّ المعروض على الغرفة الثانية لمناقشته والتصويت عليه مختلفاً تماماً عن مشروع أو اقتراح القانون في هيئته الأولى المودع لدى الغرفة الأولى سواء من قبل الحكومة أو من قبل النواب. يرجع سبب ذلك إلى تمتع المجلس الشعبي الوطني بحق تعديل المبادرات القانونية أثناء مناقشته لها، بل أنه يمكن أن لا يصل النصّ إطلاقاً إلى الغرفة الثانية وذلك في حالة عدم حصوله على تصويت أغلبية أعضاء المجلس ككل إذا تعلق الأمر بقانون عضوي أو أغلبية الأعضاء الحاضرين إذا تعلق الأمر بقانون عادي.

تظهر كذلك تبعية الغرفة الثانية للمجلس الشعبي الوطني في المادة التشريعية من خلال منح الحكومة والنواب سلطة سحب مشاريع واقتراحات القوانين. منحت المادة 22 من القانون العضوي 99-02 للحكومة الحق في سحب مشاريع القوانين المودعة على مستوى المجلس الشعبي الوطني في أيّ وقت قبل أن يصوّت عليها المجلس⁴. يعني ذلك أنّ القانون لم يفرض على الحكومة وقتاً معيناً تُعبر فيه عن رغبتها في سحب المشروع، ولم يجبرها حتى على طلب

¹ صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 128.

² ججينة لوناتسي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مرجع سابق، ص 122.

³ بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من دستور 1996، مرجع سابق، ص 55.

⁴ من بين مشاريع القوانين التي سحبها الحكومة نذكر:

. مشروع قانون متعلق بالسكن ذي الطابع الاجتماعي.

. مشروع قانون الأراضي الفلاحية.

. مشروع القانون المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية.

التقرير العام للعهد التشريعية الرابعة، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2002، ص 26.

رأي المجلس الشعبي الوطني من خلال مكتبه على سبيل الاستشارة. تتمتع الحكومة بكامل الحرية في اختيار الوقت المناسب لسحب مشروع القانون قبل أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني.

مكنت كذلك الفقرة الثانية من المادة 22 من القانون العضوي 99-02 مندوبي أصحاب اقتراح القانون من سحب اقتراحات القوانين قبل التصويت عليها مع إعلام الحكومة ومجلس الأمة بذلك. لم ترد الفقرة الثانية من المادة 22 بنفس الصيغة التي وردت بها الفقرة الأولى "في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني" وهو ما يفسر الإلحاح والتأكيد على حرية الحكومة في تحديد وقت سحبها لمشروع القانون قبل التصويت عليه. لم تبين المادة السابقة سواء في الفقرة الأولى المتعلقة بسحب مشاريع قوانين أو في الفقرة الثانية المتعلقة بسحب اقتراحات القوانين الحالات التي يجوز فيها السحب ولا حتى ذكر وجوب تسبب السحب.

لا تصل المبادرات القانونية المسحوبة أو تلك التي لم يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية القانونية المطلوبة إلى الغرفة الثانية لدراستها والمصادقة عليها، فلا يُخطر مجلس الأمة إلا بالنصوص القانونية التي تم التصويت عليها في الغرفة الأولى. لذلك يرتبط أداء مجلس الأمة لعمله التشريعي بالاختصاص الأساسي للمجلس الشعبي الوطني، مما جعله في مركز التابع للمتبوع على كون الغرفة الأولى هي الممونة لها بالمادة التشريعية¹.

الفرع الثاني: بعد التعديل الدستوري لسنة 2016: مبادرة محدودة

في محاول لتعزيز الدور التشريعي للغرفة الثانية، منح القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لأعضاء مجلس الأمة الحق في اقتراح القوانين في ثلاثة مجالات محددة حصريا (أولا)، غير أن إحاطة المؤسس ممارسة حق المبادرة بمجموعة من العراقيل والضوابط صعبت من ممارسة هذا الحق على أرض الواقع (ثانيا).

أولا: تحديد مجالات المبادرة

يعد مجلس الأمة الطرف الثاني المكون للسلطة التشريعية بالإضافة إلى المجلس الشعبي الوطني، لذلك لا بد أن يتمتع بالصلاحيات التشريعية في مقدمتها المبادرة بالقوانين. أعاد النظر

¹ شريف كايس، دور اللجنة المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين، مرجع سابق، ص 71.

المؤسس الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2016 في الدور التشريعي لمجلس الأمة، من خلال محاولة تفعيل دوره البرلماني. عمد المؤسس الجزائري بغية تفعيل دور مجلس في العمل التشريعي إلى تعديل نص المادة 119 التي حرمت صراحة أعضاء مجلس الأمة من المبادرة بالقوانين، وحصر هذا الحق بين الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني. يشكل تعديل المادة 119 مرجعية دستورية لتكريس حق أعضاء مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين، وتدعيم دور الغرفة الثانية من خلال إقحامها لأول مرة في عملية المبادرة متى استوفت الشروط القانونية لذلك.

منحت المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الحق لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين. من خلال استقراءنا لنص هذه المادة نلاحظ جليا، بالمقارنة مع النصوص الدستورية السابقة، استدراك المؤسس مسألة إقصاء مجلس الأمة من عملية المبادرة، وقام بإشراكه في ذلك جنبا إلى جنب مع أعضاء المجلس الشعبي الوطني¹. تجد المبادرة أساسها في المادة 112 التي تنص على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان مكون من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

استرجع مجلس الأمة مهامه الدستورية باعتباره طرفا ثانيا بالبرلمان، وشريكا يقتضي منحه نفس الصلاحيات الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني، خاصة وأن مرحلة المبادرة بالقوانين تلعب دورا محوريا في العملية التشريعية، باعتبارها إجراء أولي وضروري لولادة قانون معين. عبر عن ذلك المجلس الدستوري بمناسبة تقديم رأيه حول مشروع التعديل الدستوري: "واعتبارا أن منح الحق في المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة يعد تدعيما لدور مجلس الأمة، وتجسيذا للمهام التي خولها المؤسس الدستوري للبرلمان بغرفتيه طبقا لمضمون المادة 98 من الدستور"².

¹ محمد البرج وعبد الكريم بن رمضان، مكانة مجلس الأمة الجزائري في العمل البرلماني من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق، ص 28.

² رأي رقم 16/01 ر ت د/م د مؤرخ في 28 يناير 2016 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 06 مؤرخة في 3 فيفري 2016، ص 23.

يعني ذلك، بمفهوم المخالفة، أن الوضع الذي كان سائدا في ظل دستور 1996 جسد مهام البرلمان على نحو مبتور وناقص، وأوجد واقعا عمليا متناقضا مع التصور الذي تم إرساؤه من خلال المادة 98 من الدستور. بدلا من تحقيق مبدأ المساواة بين غرفتي البرلمان، ويجعل منهما شريكين في العمل التشريعي لاسيما على مستوى مرحلة المبادرة، كرس واقعا مخالفا جعل من مجلس الأمة في مركز التابع للمجلس الشعبي الوطني. لذلك، يعد منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين من خلال المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 استرجاعا لصلاحيات دستورية كان يتمتع بها أصلا في دستور 1996.

يشكل منح المؤسس الجزائري حق المبادرة بالقوانين بموجب المادة 136 من تعديل 2016 خطوة إيجابية، بل وقفزة نوعية شكلت مطلبا أساسيا ومقترحا جوهريا في الكثير من المناسبات والنقاشات المتعلقة بالتعديلات الدستورية التي تلت عملية تبني النظام السياسي الجزائري لثنائية السلطة التشريعية، غير أن تحديد حق المبادرة على سبيل الحصر في مجالات محددة جعل منه حقا مبتورا.

حصر المؤسس الجزائري في تعديل 2016 مجالات تدخل مجلس الأمة للمبادرة بالقوانين في التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي دون سواها من المجالات الأخرى التي تبقى حكرا على الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني. جاء في نص المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها 20 نائبا في المجلس الشعبي الوطني أو 20 عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137". بالرجوع إلى نص المادة 137 من نفس التعديل الدستوري، فقد جاء فيها: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي يتم إيداعها على مستوى مكتب مجلس الأمة، باستثناء الحالات المبينة أعلاه تودع كل مشاريع القوانين الأخرى على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني".

تحول بذلك مجلس الأمة إلى مجرد مبادر مناسباتي لا يمارس حقه في المبادرة إلا في حالات نادرة¹. تتميز مجالات التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، عكس المجالات الأخرى التي أقصي منها، مجالات تشريعية بطيئة وغير دورية، قليلا ما يتم التشريع فيها أكثر من مرة واحدة خلال العهدة البرلمانية الواحدة، أما بخصوص التقسيم الإقليمي فقلّ ما يتم تغييره أو تعديله. يعود آخر تقسيم إداري للبلاد إلى سنة 1984، ولم يتم تعديل هذا القانون إلا سنة 2019 بموجب القانون 19-202. كما أن هذه المجالات الثلاثة تتطلب زيادة في النفقات العامة، وهو ما قد يؤدي بحكم الدستور إلى رفضها³. لم تكتمل محاولة المؤسس إعادة التوازن بين غرفتي البرلمان في ممارسة أهم وظيفة للبرلمان وهي إعداد القوانين، بحسب رأي واسع من الفقه لأنه لم يشمل كل المجالات الخاصة بالقانون، بل حصرها في مجالات ثلاثة فقط، بخلاف ما تأخذ به الكثير من الأنظمة البيكاميرالية التي تساوي بين الغرفتين في المبادرة التشريعية⁴.

حافظ المؤسس بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 على النهج المؤكد على إشراك مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع بصفة محدودة، وذلك بالاحتفاظ بنفس مجالات تدخله المنصوص عليها في التعديل السابق. الجديد الذي أتى به تعديل 2020 هو رفع الشرط العددي، الذي كان محل انتقاد في كل الدراسات التي تناولت الوظيفة التشريعية للبرلمان. فالمادة 143 أعطت المبادرة لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وكذا

¹ سليمة قزلان، الارتقاء بالدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري لـ 2016 -دراسة تحليلية لنص المادة 136-، مجلة التراث، العدد 01، المجلد العاشر، أبريل 2020، ص 124.

² القانون رقم 84-09 مؤرخ في 04 فيفري 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر رقم 19 مؤرخة في 08 ماي 1984، المعدل والمتمم بمقتضى الأمر 19-12 مؤرخ في 11 ديسمبر 2019، ج ر عدد 78 مؤرخة في 18 ديسمبر 2019.

بعد أن كان التنظيم الإقليمي للبلاد يتضمن 48 ولاية منذ سنة 1984، أضاف المشرع الجزائري من خلال القانون 19-12 عشر ولايات أخرى وهي كالتالي: تيميمون، برج باجي مختار، أولاد جلال، بني عباس، إن صالح، إن قزام، توغرت، جانت، المغير، المنيع.

³ لونا مزياني، نحو تعزيز الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري، دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد 13، العدد 02، جامعة مولود معمري تيزي وزو، نوفمبر 2018، ص 443.

⁴ عمر ثامري، إصلاح مجلس الأمة، زياد في الاختصاص وتراجع في المكانة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، المجلد 14، العدد 02، 2021، ص 504.

النواب وأعضاء مجلس الأمة دون ذكر العدد اللازم لقبول الاقتراح، إلا أن تأكيد هذا التوجه متروك إلى القانون العضوي المحال عليه بنص الفقرة الأخيرة من نص المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020. بعد مرور أكثر من سنتين على التعديل الدستوري لم يتم تعديل القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، لكي يتماشى مع التعديلات الدستورية الجديدة.

ثانيا: تقييد المبادرة

قيد المؤسس الجزائري مبادرة أعضاء مجلس الأمة بالقوانين بفرض شروط شكلية لها علاقة بالقبول، مما يشكل عائقا يعترض أعضاء المجلس في ممارسة أهم مجالاً من مجالات اختصاصهم. يؤدي عدم احترام هذه الشروط إلى رفض المقترح من قبل من مكتب المجلس دون النظر في موضوعها. تتميز تلك الشروط بالموضوعية من الناحية النظرية إلا أنها ليست كذلك من الناحية الواقعية. اشترطت الفقرة الثانية من المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وكذا المادة 22 من القانون العضوي 16-12 مجموعة من الشروط الشكلية يتوجب على أعضاء البرلمان بغرفتيه احترامها من أجل ممارسة حق المبادرة.

اشترط واضعو الدستور تحت طائلة عدم القبول، أن يكون اقتراح القانون الصادر عن أعضاء مجلس الأمة موقعا من قبل 20 عضوا على الأقل. يعد هذا الشرط من أكثر التعقيدات التي تعيق أعضاء الغرفة الثانية من ممارسة حق المبادرة، ومن بين أهم الأسباب التي أدت إلى قلة التشريعات الصادر عن مجلس الأمة إن لم نقل انعدامها، خاصة وأن الأعضاء المنتخبين لا يتعدى عددهم 116 عضوا. يتشكل هؤلاء الأعضاء عادة من توجهات سياسية مختلفة، يصعب تقاهمها واتفاقها حول اتفاق اقتراح قانون معين.

شرط العدد المنصوص عليه في المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 هو نفسه الذي كان مفروضا قبل التعديل، إذ لم يتراجع المؤسس الجزائري عن النصاب المحدد لتقديم اقتراحات قوانين، على الرغم من أن تعديل 2016 جاء على أساس إعادة التوازن بين البرلمان والحكومة، بتدعيم ممارسة البرلمان لاختصاصاته التشريعية. أدى هذا الشرط إلى

تتميش أعضاء مجلس الأمة بصفة خاصة، وأعضاء البرلمان بصفة عامة من المبادرة بالقوانين، وذلك بسبب نقل حق الاقتراح من الصفة الشخصية إلى الصفة الجماعية¹.

اشترط المشرع من خلال المادة 19 من القانون العضوي 16-12 تقديم اقتراح القانون في شكل مواد قانونية، مع إرفاقه بعرض الأسباب التي أدت إلى اقتراح هذا القانون. يعد هذا الشرط بمثابة الكابح للعمل التشريعي لمجلس الأمة، على اعتبار أن هذه المهمة تتطلب مستوى معيناً من الثقافة القانونية والتقنية لا يتوفر في أغلبية أعضاء مجلس الأمة خاصة فئة المنتخبين من المجالس المحلية. كما لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون إذا كان مضمونه نظير مضمون مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر (12) شهراً².

ألزم المشرع الجزائري من خلال المادة 24 من القانون 16-12 أعضاء مجلس الأمة أصحاب الاقتراح بعد قبول اقتراحهم من قبل اللجنة المختصة تقديم هذا الاقتراح إلى الحكومة لإبداء رأيها فيه خلال شهرين. تعتبر هذه المدة طويلة قد تؤدي إلى تأخير دراسة اقتراحات القوانين الصادرة عن أعضاء مجلس الأمة. كما أن المشرع لم يلزم الحكومة بضرورة الرد بل اكتفى بالنص على إحالة الاقتراحات على اللجنة المختصة للدراسة في حال عدم رد الحكومة في الآجال المحددة. يبين ذلك أن هذا الإجراء ما هو إلا أداة منحها المشرع للحكومة لتعطيل المبادرات البرلمانية.

إضافة إلى كل الشروط السابقة، لا يُقبل اقتراح أي قانون أو تعديل قانون يقدمه أعضاء البرلمان يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها³. يعود

¹ عمر ثامري، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق، ص 88.

² المادة 23 من القانون العضوي 16-12.

³ المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2020، تقابلها المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ذلك إلى احتكار السلطة التنفيذية للمجال المالي، وتحولها إلى صاحبة الحق الأصيل فيه، واستبعاد غرفتي البرلمان من هذا المجال الهام¹.

المطلب الثاني: محدودية دور مجلس الأمة في دراسة ومناقشة القانون

يقوم المبدأ الكلاسيكي على حرية البرلمان في تنظيم عمله². إلا أن تزايد دور السلطة التنفيذية، خاصة بين الحربين العالميتين، جعل دور البرلمان يتراجع³ حتى أصبحت السلطة التنفيذية تتدخل في أبسط تفاصيل العمل البرلماني. لعل التجسيد الأكثر تعبيراً على هذا الوضع هو الدستور الفرنسي لسنة 1958⁴. ينطبق هذا المبدأ على البرلمان الجزائري بصفة عامة، والغرفة الثانية بصفة خاصة. فزيادة عن حرمان مجلس الأمة من سلطة المبادرة بالقوانين، أُخضع ضبط جدول أعماله لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة (الفرع الأول)، إضافة إلى إقصائه من سلطة تعديل القوانين المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني (الفرع الثاني).

الفرع الأول: خضوع ضبط جدول أعمال المجلس لأولوية الحكومة

تتفوق الحكومة على أعضاء مجلس الأمة في ثاني مرحلة من مراحل صناعة القانون بعد المبادرة. يظهر ذلك جلياً من خلال ممارسة اللجان الدائمة لمجلس الأمة لكل مراحل سير أعمالها تحت مراقبة وإشراف الحكومة (أولاً)، إضافة إلى تدخلها في تحديد جدول أعمال الجلسات والدورات وفقاً لأولويتها (ثانياً).

¹ حصر دستور 1996 وكل التعديلات التي تلتها دور البرلمان في مجال قانون المالية على إجراءات المصادقة، وأخضعها لمجموعة من القيود منها: ضرورة مصادقة البرلمان على قانون المالية في ميعاد لا يتجاوز 75 يوم، منها 47 يوماً للمجلس الشعبي الوطني و20 يوماً لمجلس الأمة و08 أيام للجنة المتساوية الأعضاء في حالة الخلاف بين الغرفتين. بعد فوات المدة المحددة يتم إصدار القانون بموجب أمر رئاسي له قوة القانون. لذلك، لا معنى للخلاف بين الغرفتين ما دام أن مجلس الأمة يعرف مسبقاً أن هذا القانون سيصدر لا محالة بعد انقضاء الميعاد المحدد دستورياً.

² صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 265.

³ يعبر عن ذلك عضو مجلس الأمة السيد أحمد مراني بقوله "هناك بعض مشاريع القوانين، كالمشروع الذي تمت دراسته بالأمس (قانون التحكم في الطاقة) فمن المؤكد أن وزارة بأكملها قامت بدراسته منذ شهور أو سنة، فكيف يمكن للنائب أن الذي يوزع عليه في صندوق البريد ويتصفح في المنزل أن يقوم بمناقشته أو يعدله أو يأتي بما يفيد النص؟. تدخل العضو أحمد مراني في الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ 15 نوفمبر 1998، ج ر م م أ مؤرخة في 26 ديسمبر 1998، ص 18.

⁴ AVRIL Pierre et GICQUEL Jean, Droit parlementaire, 4^{ème} édition, Lextenso-éditions, Paris, 2010, p 160.

أولاً: التحكم في سير اللجان المختصة

يمكن اعتبار اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان¹ بمثابة برلمانات مصغرة، لها صلاحية تنظيم أشغالها في حدود القواعد الدستورية والنظام الداخلي. تخضع اللجان لقواعد مشابهة لقواعد عمل المجالس البرلمانية لكن بشكل مبسط. تجتمع اللجان حين لا تكون المجالس منعقدة في جلسة عامة. يعتبر اجتماع اللجان خارج هذه المواعيد عاملاً إيجابياً يخفف من مهامها، ويسمح لها بالدراسة المعمقة للمشاكل بعيداً عن إكراهات الجلسات العامة.

بعد إيداع الحكومة لمشاريع القوانين، وقبول مكتب مجلس الأمة اقتراحات القوانين وعدم رفضها من قبل الحكومة، يحيل رئيس مجلس الأمة النص إلى اللجنة المختصة لدراسته وفحصه بصفة معمقة. تدخل مهمة دراسة النص التشريعي والتدقيق فيه في صلب نشاط اللجان الدائمة للبرلمان باعتبارها أكثر الأجهزة البرلمانية تخصصاً وإطلاعاً بالعمل البرلماني.

يتم استدعاء اللجان الدائمة أثناء الدورة من قبل رؤسائها في إطار دراسة النصوص التي يحيلها عليها رئيس مجلس الأمة. وفيما بين الدورات، يستدعي رئيس مجلس الأمة اللجان الدائمة حسب جدول أعمالها، غير أنه لا يمكنها أن تجتمع عند انعقاد جلسات مجلس الأمة، إلا بغرض المداولة في مسائل أحالها عليها المجلس قصد دراسة مستعجلة². لا تصح

¹ تنص المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017: "يشكل مجلس الأمة تسع (9) لجان دائمة وهي:

- لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي،
- لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية،
- لجنة الدفاع الوطني،
- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج،
- لجنة الفلاحة والتنمية الريفية،
- لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية،
- لجنة التجهيز والتنمية المحلية،
- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني،
- لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة".

² المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

المناقشة والتصويت في اللجان الدائمة¹ إلا بحضور أغلبية أعضائها، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد أربع وعشرين (24) ساعة على الأقل مهما يكن عدد الحاضرين. يمكن التصويت بالوكالة في حالة الغياب².

يسير أعمال كل لجنة دائمة، مكتب يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقرر. ينوب عن رئيس اللجنة نائبه في حالة وجود مانع. تقدم أعمال اللجنة إلى مجلس الأمة من قبل مقرر اللجنة، وفي حالة غيابه يعين رئيس اللجنة من ينوبه في الموضوع³. يمكن اللجان الدائمة، في إطار ممارسة أعمالها أن تدعو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها⁴. تعد اللجنة المختصة تقريرها عن مشروع أو اقتراح قانون أحيل عليها في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته⁵. تحرر تقارير اللجان الدائمة بعد موافقة أعضائها، وترسل نسخة منها إلى مكتب المجلس. توزع تقارير اللجان على أعضاء المجلس في غضون (72) ساعة على الأقل قبل انعقاد الجلسة العامة المعنية بالتقرير⁶.

تعتبر اللجان الدائمة مخابر تشريعية تتداول في إطار اختصاصاتها حول مشاريع واقتراحات القوانين المحالة عليها وفقا للمواد 143 و144 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وكذا حول كل المسائل التي تقرر تسجيلها ضمن جدول أعمالها. تمارس اللجان الدائمة عملها تحت إشراف الحكومة، وعليها أن تطلعها على كل مراحل التدقيق قبل عرض مشروع أو اقتراح القانون للمناقشة والتصديق على مستوى جلسات المجلس. تؤثر الحكومة بأسلوب مباشر في عمل اللجنة الدائمة وقراراتها عن طريق حضور أعمالها أو بسحبها لمشروع القانون⁷.

¹ يمكن القول أن المناقشة على مستوى اللجان المختصة هي المناقشة الحقيقية والمعقدة للمبادرات التشريعية، أما الجلسات البرلمانية فما هي إلا فرصة للأعضاء للإطلاع على النص التشريعي المعروض، كون المناقشة في الجلسات لا تمنح فرصة كافية للعضو الذي يلتزم بمدة منية محدودة.

² المادة 35 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

³ المادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

⁴ المادة 40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

⁵ المادة 44 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

⁶ المادة 43 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

⁷ عبد الحفيظ ناجوي، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق، ص 171.

تنص المادة 45 من النظام الداخلي لمجلس الأمة أن اجتماعات المجلس مغلقة ولا يمكن للجان الدائمة نشر أو إعلان محاضرها¹، إلا أن المادة 26 من القانون العضوي 16-12 في فقرتها الثالثة سمحت لأعضاء الحكومة المشاركة في أشغال اللجان الدائمة، بناء على طلب منها يوجه لرئيس مجلس الأمة². يعد السماح لممثل السلطة التنفيذية بالمشاركة امتيازاً للحكومة، يجعلها في مركز المراقب لسيرورة العملية التشريعية، وتستعمله بما يخدم سياستها العامة³. لا تتمتع اللجنة الدائمة بالاستقلالية في تحضير النص التشريعي، وذلك بسبب الحضور الدائم للحكومة شريك البرلمان في إنتاج العمل التشريعي. يمكن للوزير المعني الممثل للحكومة أن يأخذ الكلمة متى أراد ذلك من أجل تدعيم وجهة نظر الحكومة، بناء على ما لديه من معلومات وأرقام وملاحظات. يؤثر من خلال ذلك على رأي اللجنة الدائمة بما يتوافق مع الاتجاه الحكومي، وبالتالي التأثير على الاتجاه العام لمجلس الأمة⁴.

نصت المادة 21 من القانون العضوي 16-12 على تمتع الحكومة بإمكانية سحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوّت أو يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة. يترتب على السحب حذف النص من جدول أعمال الدورة. يفهم من نص المادة أنه في حال قيام أعضاء اللجنة المختصة لمجلس الأمة بتعديلات لم ترغب فيها الحكومة أو تتعارض مع مرادها من مشروع القانون، يمكن للحكومة سحبها. فالمأمول من اللجان الدائمة أن لا تجري تغييرات عميقة على النص، باعتباره مدروساً بطريقة معمقة من قبل مجلس الدولة، وكان محل إثراء من قبل مجلس الوزراء تحت إشراف رئيس الجمهورية، قبل أن يودع لدى مكتب مجلس الأمة⁵.

¹ تنص المادة 45 من النظام الداخلي لسنة 2017 "اجتماعات لجان مجلس الأمة الدائمة مغلقة. لا يمكن للجان الدائمة نشر أو إعلان محاضرها، ويتحمل مسؤولية ذلك رئيس اللجنة. تحفظ أعمال اللجان الدائمة من محاضر وتسجيلات وغيرها في أرشيف اللجنة، ولا يُسمح بالاطلاع عليها إلا بإذن من رؤسائها. تُودع أشغال اللجان الدائمة لدى أرشيف مجلس الأمة عند نهاية كل فترة تشريعية".

² تنص المادة 26 من القانون العضوي 16-12 " للجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع في إطار جدول أعمالها واختصاصاتها إلى ممثل الحكومة كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك. "

³ نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مرجع سابق، ص 25.

⁴ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 160.

⁵ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 162.

ثانياً: التحكم في جدول أعمال المجلس

يشكل تحديد جدول الأعمال مفتاح النشاط البرلماني باعتباره يتضمن رزمة المواضيع التي تتركز عليها الحياة البرلمانية. يعتبر الأستاذ فيليب أردان (Philippe Ardant) أنّ تحديد جدول الأعمال هو ترجمة حقيقية إمّا لتحكّم البرلمان في تنظيم أعماله أو لخضوعه¹، فهو بمثابة طريقة فنية لترتيب العمل داخل البرلمان وفي كل غرفة من غرفتي البرلمان خاصة في ظل تزايد المهام وتعقدها².

ميّز القانون العضوي رقم 16-12 بين جدول أعمال الدورة وجدول أعمال الجلسات³. يبدأ تحضير جدول أعمال دورة مجلس الأمة على مستوى هيئة الرؤساء، باستشارة هيئة التنسيق التابعة للمجلس⁴، ولمجلس الأمة في هذه المرحلة مطلق الاختصاص في الإعداد الأولي لجدول الأعمال، على غرار المجلس الشعبي الوطني، وتضمنه كل ما سيتولى دراسته ومناقشته والتصويت عليه ضمن دورة تشريعية معينة.

يظهر تفوّق الحكومة في ضبط جدول أعمال الدورة عند اجتماع مكتب الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بالتداول في بداية كل دورة برلمانية، أي عند الصياغة النهائية لمضمون جدول الأعمال. يخضع ترتيب المواضيع التي تتم دراستها عند اجتماع الأطراف الثلاثة لأفضلية وأولوية الحكومة⁵، وهو ما تضمنه نص المادة

¹ **ARDANT Philippe**, Institutions politiques et droit constitutionnel, Op.cit, p 551.

² محمد أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسي، الجزء الأول، مفهوم القانون الدستوري، ظاهرة الدولة والدستور، دار الأمة، الجزائر، الطبعة الأولى، 1998، ص 69.

³ المادة 15 والمادة 17 من القانون العضوي 16-12.

⁴ تتكون هيئة الرؤساء في مجلس الأمة من رئيس المجلس ونواب الرئيس، ورؤساء اللجان الدائمة طبقاً للمادة 1/47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998، أمّا هيئة التنسيق تتكون من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة، ورؤساء المجموعات البرلمانية طبقاً للمادة 1/48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998. أما في النظام الداخلي لسنة 2017 نصت المادة 53 على تركيبة هيئة الرؤساء وهي نفس التركيبة مع النظام الداخلي السابق، بينما تغيرت تركيبة هيئة التنسيق في النظام الداخلي الجديد، إذ أصبحت تتكون من رئيس المجلس، نواب الرئيس، رؤساء اللجان الدائمة، ورؤساء المجموعات البرلمانية وهو ما نصت عليه المادة 54.

⁵ ابتكر الدستور الفرنسي لسنة 1958 فكرة أولوية الحكومة في ضبط جدول الأعمال، وذلك بموجب المادة 48 منه.

15 من القانون العضوي رقم 16-12¹. يترتب عن أولوية الحكومة في تحديد جدول أعمال الدورة، تنظيم الحكومة عمل البرلمان وفق منطوق يحقق سياساتها وتوجهاتها² من خلال إعطاء الأولوية للمشاريع التي أعدتها قبل الاقتراحات المقدّمة من النواب، وبالتالي استبعاد النصوص التي يرغب البرلمان إدراجها ضمن جدول أعمال الدورة³.

يجعل تمتع الحكومة بالأولوية في ترتيب جدول أعمال الدورة البرلمان في موقف ضعيف وفي حالة خضوع شبه تام للحكومة التي يمكنها إدراج أي مشروع قانون ترغب فيه. قد يؤدي تمتع الحكومة بالأولوية في ترتيب جدول الأعمال إلى استبعاد مواضيع يرغب مجلس الأمة في إدراجها أو إدراج مواضيع يرغب المجلس في تأجيلها لاستكمال الوصول على وجهة نظر واضحة حولها، مما يشكل استيلاء على جزء معتبر من السلطة التقديرية يفترض أن يتمتع بها ممثلو الشعب. فعلى حد رأي الأستاذ قيشار إيلان أيوب تؤثت الحكومة من خلال حق الأولوية البرلمان على طريقته ليفقد الكثير من الحرية في ممارسة اختصاصاته بكل سيادة⁴.

أمّا فيما يخص جدول أعمال الجلسات التي تتألف منها الدورة⁵، فلا يحددها مكتب المجلس إلا بعد استشارة الحكومة حسب المادة نص 17 من القانون العضوي رقم 16-12، إلا أنّ هذه المادة لم تبيّن إذا كان مجلس الأمة ملزم بالأخذ بهذه الاستشارة أم لا. إذا كان المجلس غير ملزماً بهذه الاستشارة نتساءل عن غاية هذا الإجراء؟ والتفسير الذي نجده مناسباً هو تدخل

¹ تنص المادة 15 من القانون العضوي 16-12 على ما يلي: "يضبط مكتبتا الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بالتداول في بداية دورة البرلمان لضبط جدول أعمال الدورة تبعاً لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة".

نصت المادة 16 من القانون العضوي 99-02 أن الاجتماع يكون فقط في مقر المجلس الشعبي الوطني دون مقر مجلس الأمة، بينما منح القانون العضوي الجديد 16-12 حق الاجتماع في مقر مجلس الأمة بالتداول.

² أمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص 444.

³ BENABBOU-KIRAN Fatima, Droit parlementaire algérien, Tome 1, O.P.U, Algérie, 2009, p 73.

⁴ GUICHARD Elian Ayoub, Etudes sur le parlement de la Ve république, P.U.F, France, 1965, P 81.

⁵ على الرغم من أهمية تحديد محتويات جدول أعمال الدورة والجلسات إلا أن الدستور والقانون العضوي 16-12 لم يوضحا ذلك. تولى النظام الداخلي لكل واحدة من الغرفتين تحديد محتويات جدول الأعمال من خلال المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الحكومة في أدق تفاصيل العمل البرلماني مما يؤثر سلبيًا على ممثلي الشعب، وإحساسهم بعدم الجدوى من الحضور والمناقشة، وربما هذا ما يفسر المقاعد الشاغرة أثناء انعقاد الجلسات.

يُبلغ تاريخ الجلسات وجدول أعمالها إلى أعضاء المجلس وإلى الحكومة قبل انعقادها بعشرة (10) أيام على الأقل. يتضمن جدول الأعمال:

- مشاريع القوانين التي أُعدت تقارير بشأنها، بالأسبقية والمتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي،
- مشاريع واقتراحات القوانين التي لم تعد تقارير بشأنها في أجل شهرين المنصوص عليها في المادة 44 من النظام الداخلي لمجلس الأمة،
- اقتراحات القوانين التي يتقدم بها عشرون عضواً، والتي أعدت تقارير بشأنها،
- النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، والتي أعدت تقارير بشأنها،
- النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، والتي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية،
- الأسئلة الشفوية،
- المسائل المختلف المسجلة طبقاً للدستور القانون العضوي 16-12 والنظام الداخلي لمجلس الأمة¹.

زيادة على كل ذلك، تتمتع الحكومة بحق تعديل جدول أعمال الدورة بإدخال مواضيع جديدة فيه عند إيداع الحكومة مشروع قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وذلك بالإلحاح على استعجالته² تطبيقاً لنص المادة 16 من القانون العضوي رقم 16-12. يمنح هذا الإجراء للحكومة التسجيل التلقائي للمشروع في جدول أعمال الدورة، ولا يتمتع مجلس الأمة ولا حتى المجلس الشعبي الوطني بسلطة الاعتراض، وبذلك يتم تعديل ترتيب المواضيع المحددة في جدول أعمال الدورة مما قد يؤدي إلى إحالة البعض منها إلى الدورة الموالية³.

¹ المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

² لم يحدد هذا القانون معنى الاستعجال، ولا المعيار الذي يمكن اعتماده لمعرفة مدى استعجال النص من عدمه، وبالتالي منحت هذه المادة سلطة تقديرية واسعة للحكومة في تقدير حالة الاستعجال.

³ BENABBOU-KIRAN Fatiha, Droit parlementaire algérien, Tome 1, Op.cit, p 73.

يمكن أن يكون التعديل الذي تقوم به الحكومة على جدول أعمال دورة البرلمان عن طريق سحب الحكومة لمشاريع القوانين قبل أن يصوّت عليها المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 21 من القانون العضوي رقم 16-12، وحتى ولو تمّ إعداد تقرير عن المشروع من اللجنة المختصة بدراسته وأدرج في جدول الأعمال فإنّ الحكومة لها حق سحبه ممّا قد يؤدي إلى تعديل جدول أعمال البرلمان بصفة عامة وجدول أعمال مجلس الأمة بصفة خاصة¹.

يمتد التعديل الذي يمكن أن تقوم به الحكومة إلى جدول أعمال الجلسات ذاتها. فمبدئيا لا يمكن تسجيل مشروع أو اقتراح قانون في جدول أعمال الجلسة إلا إذا تمّ توزيع تقرير اللجنة التي أُحيل إليها المبادرة القانونية لدراستها، وذلك قبل ثلاثة أيام عمل على الأقل من تاريخ هذه الجلسة. إلا أنّه بإمكان الحكومة طلب تسجيل مشروع أو اقتراح قانون في جدول أعمال جلسات لم تعد اللجنة المحال عليها تقريرا بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته، وذلك بعد موافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة²، في حين لم يُمنح هذا الحق لغرفتي البرلمان. وهو ما يُظهر مرة أخرى تدخل بل وتفقّ الحكومة على البرلمان بما فيه مجلس الأمة في تحديد جدول أعمال الجلسات.

يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة أشهر، تبتدئ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر جوان³. تطبيقا لنص الفقرة الثانية من المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020، يمكن للحكومة أن تتدخل عن طريق الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، من أجل طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال.

إذا كان التفوق الحكومي ظاهرا فيما يخص تحديد جدول أعمال الدورات العادية للبرلمان فإنّ تفوقها يمتد أيضا إلى إمكانية فرض جدول أعمال استثنائي، والمتمثل في عقد دورة غير عادية. يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو باستدعاء من رئيس الجمهورية بعد طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة⁴. يكون ذلك

¹ نور الدين جفال، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، المرجع سابق، ص 82.

² المادة 25 من القانون العضوي 16-12.

³ المادة 1/138 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ المادة 138/3 و4 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

بمقتضى مرسوم رئاسي يتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية ويحدد جدول أعمالها¹، تختتم هذه الدورة بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال المستدعى من أجله².

لا يعتبر تفوق الحكومة في تحديد جدول الأعمال مجرد إجراء شكلي فحسب، بل إجراء جوهري تستند عليه الحكومة لتنفيذ تعهدات السياسة العامة للدولة. يُعدّ في نفس الوقت وسيلة مهمة بيدها تستعملها لإدارة وتوجيه العمل البرلماني في الإطار الذي يناسبها، كما سيكون له انعكاسات على المناقشات التي تجري داخل البرلمان، والتي كانت من قبل جوهر النظام البرلماني وأصبحت قاعدة مفرغة من محتواها بسبب تنظيم النصوص القانونية للعمل التشريعي، والتي عملت على ضمان ترجيح الكفة لصالح الحكومة³.

الفرع الثاني: تضييق مجال ممارسة مجلس الأمة لحق التعديل

التعديل هو اقتراح تغيير جزئي لنص يتم إيداعه لدى مكتب الجمعية البرلمانية المختصة بغرض التصويت عليه وفق إجراءات منظمة ومحددة⁴. منذ تنصيب الغرفة الثانية في الجزائر سنة 1998 وإلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016 حرم أعضاء الغرفة الثانية من اقتراح تعديلات على النصوص الواردة من الغرفة الأولى (أولاً). بعد صدور القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، منح لأعضاء مجلس الأمة الحق في اقتراح تعديلات في مجالات محددة على سبيل الحصر (ثانياً).

أولاً: قبل التعديل الدستوري لسنة 2016: إقصاء مجلس الأمة من آلية التعديل

بعد تلقي مجلس الأمة النص المصوّت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، يحيل رئيس المجلس النص إلى اللجنة المختصة لإعداد تقرير عنه، يوزع على أعضاء الغرفة الثانية في غضون اثنين وسبعين ساعة على الأقل قبل انعقاد الجلسة العامة المتعلقة بالتقرير الذي أعدته اللجنة. يمكن لأعضاء مجلس الأمة تقديم ملاحظات كتابية في أجل ثلاثة أيام⁵ من

¹ تنص المادة 3/4 من القانون العضوي رقم 99-02 "يحدّد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير

عادية جدول أعمال الدورة". نفس المادة ونفس المضمون في القانون العضوي 16-12.

² المادة 3/118 من دستور 1996. تقابلها الفقرة 4 من المادة 135 من تعديل 2016.

³ ججيقة لوناسي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مرجع سابق، ص 100.

⁴ سعيد مقدم، المبادرة بالتعديل، مرجع سابق، ص 09.

⁵ مدة ثلاثة أيام، في رأينا، غير كافية لأعضاء مجلس الأمة للإحاطة بجميع المعلومات التي تتصل بموضوع النص.

توزيع اللجنة المختصة تقريرها التمهيدي عن النص، تودع الملاحظات لدى مكتب مجلس الأمة الذي يبيّن في قبولها قبل إحالتها على اللجنة المختصة. يمكن لهذه الأخيرة أن تستمع عند الاقتضاء إلى أصحاب الملاحظات المكتوبة¹، ويمكن أن تقدّم توصيات على ضوء استنتاجاتها وملاحظات أعضائها في تقريرها التكميلي²، ليُعرض بعد ذلك النص للمناقشة العامة.

تبدأ المناقشة العامة في مجلس الأمة بالاستماع إلى ممثل الحكومة، ثم مقرّر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، مع حق ممثل الحكومة أو مقرّر اللجنة أخذ الكلمة عند طلبها. تنصب التدخلات أثناء المناقشة على مجمل النص. يقرر مكتب مجلس الأمة على إثر المناقشات بعد أخذ رأي كل من ممثل الحكومة واللجنة إمّا عرض النص للمصادقة عليه بكامله، إذا لم يكن محلّ ملاحظات أو توصيات، وإمّا الشروع في المناقشة مادّة بمادّة³. خلال المناقشة يمكن للرئيس أن يعرض للمصادقة جزء من النص إذا لم يكن موضوع ملاحظات أو توصيات من اللجنة⁴. بعد التصويت على آخر مادّة يعرض الرئيس النص بكامله للمصادقة، غير أنّه يمكن الخروج عن هذه القاعدة بتقرير التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب من ممثل الحكومة أو مقرّر اللجنة أو اللجنة المحال عليها الموضوع⁵.

اختلفت الاتجاهات القانونية والفقهية حول أحقية تمتع الغرفة الثانية بحق تعديل النصوص القانونية أثناء مناقشته لها⁶ باختلاف التفسيرات المقدّمة للنصوص الدستورية والقانونية⁷. يعتبر التعديل تعويضا عن عدم التمتع بحق الاقتراح، فهو يسمح بتصحيح الأخطاء المادية أو عدم

¹ المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 المعدل والمتمم. تقابلها المادة 78 من النظام الداخلي لسنة 2017.

² المادة 64 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل المتمم لسنة 1998، تقابلها المادة 79 من النظام الداخلي لسنة 2017.

³ المادة 39 من القانون العضوي رقم 99-02، يقابلها نفس رقم المادة ونفس المضمون في القانون العضوي 16-12.

⁴ المادة 1/40 من القانون العضوي 99-02، ونفس رقم المادة ونفس المضمون في القانون العضوي 16-12.

⁵ المادة 41 من القانون العضوي رقم 99-02، تقابلها المادة 36 من القانون العضوي 16-12.

⁶ شكلت مسألة التعديل اختلافا بين اتجاهين. يرى الاتجاه الأول على رأسه الأستاذ لمين شريط أن مجلس الأمة الجزائري يتمتع بصفة تامة ومطلقة بحق التعديل على غرار 39 غرفة ثانية في العالم. بينما يرى الاتجاه الثاني على رأسه الأستاذين كايس شريف ومسعود شيهوب أن مجلس الأمة لا يتمتع بحق التعديل.

⁷ عمر صدوق، تساوي وتمايز غرفتي البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية، مرجع سابق، ص 29.

الدقة في النصوص أو إكمال تحرير معيب أو ناقص. تعرب غالبا عن الارتباط بالمبادئ للقانونية وبالرغبة في تجنب المشاكل المتعلقة بتطبيق النصوص القانونية¹.

وردت المادّة 98 من دستور 1996 (تقابلها المادة 112 في تعديل 2016، والمادة 114 في تعديل 2020) في قمة النصوص القانونية المنظمة لعمل السلطة التشريعية، وأكدت أنّ مجلس الأمة يتمتع بنفس السلطات التشريعية التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني²، مما يعني حتما ممارسته لسلطة دراسة ومناقشة النص في الجلسات العامة الأمر الذي يقتضي الاستقصاء والجدل والتطرق لجميع الحالات المختلفة للنص، مما يؤدي إلى إمكانية تعديله من أجل الوصول بالنص إلى مرحلة المصادقة³. تؤكد هذه الفكرة المادّة 120 من دستور 1996 (تقابلها المادة 138 في تعديل 2016، والمادة 145 في تعديل) التي تخوّل لكلتا الغرفتين سلطة دراسة ومناقشة النصوص القانونية والتصويت عليها⁴.

نفهم مما سبق أنّ لمجلس الأمة حق تعديل النصوص القانونية التي تحال إليه من المجلس الشعبي الوطني. وهذا ما ذهب إليه واضعو مشروع النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 في المواد من 63 إلى 68، و75 و76 تماشيا مع ما ورد في المادتين 98 و120 من دستور 1996، غير أنّ المجلس الدستوري في رأيه رقم 04/ ر.ن.د. / م.د. / 98 المؤرخ في 10 فيفري 1998⁵ انتهى إلى عدم اختصاص مجلس الأمة بتعديل النصوص القانونية المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني، فخلص إلى أنّه يتعين عليه فقط قبولها أو رفضها⁶.

¹ "Corriger les erreurs matérielles, de rectifier les inexactitudes, de parfaire une rédaction défectueuse, de combler des lacunes... Il témoigne le plus souvent de l'attachement aux principes des droits et du souci d'applicabilité des textes".

. MATIAS Jean et GRANGE Jean , Les secondes chambres du Parlement... Op.cit, P 230.

² أمين شريط، حق التعديل في النظام الجزائري، الفكر البرلماني، العدد 10، 2005، ص 62.

³ سعيد مقدم، قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري ونصوصه التطبيقية، ص 10.

⁴ سعاد عمير، النظام القانوني لمجلس الأمة، الفكر البرلماني، العدد 15، 2007، ص 54.

⁵ رأي رقم 04 / ر.ن.د. / م.د. / 98 المؤرخ في 10 فبراير 1998 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج ر عدد 8 مؤرخة في 18 فيفري 1998، ص ص 22 - 24.

⁶ فطمة نبالي، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة... مرجع سابق، ص 205.

بَرر المجلس الدستوري عدم منح مجلس الأمة حق تعديل النصوص التي تحال إليه من المجلس الشعبي الوطني كالاتي "... واعتباراً أنّ الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور تُقرّ احتمال حدوث خلاف بين الغرفتين وتضع لذلك تدابير حله بإسناد مهمة اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف إلى لجنة متساوية الأعضاء مشكلة من ممثلين عن غرفتي البرلمان، تجتمع بناء على طلب من رئيس الحكومة، مما يترتب عليه أن المؤسس الدستوري لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أيّ تعديل على النصّ المعروض عليه للمناقشة خارج هذا الإطار،

- اعتباراً، بالنتيجة، أنّ إقرار حقّ التّعديل وإجراءاته الواردة في المواد من 63 إلى 68 والمادتين 75 و76 من النظام الداخلي تتعارض مع مقتضيات مواد الدستور المذكورة سابقاً...¹. أدى رأي المجلس الدستوري إلى تعديل النظام الداخلي لمجلس الأمة وفقاً لهذا الرأي وبالتالي حرمان مجلس الأمة من حق التّعديل، وهو ما أكدّه القانون العضوي 99-02 ضمن الأحكام الخاصة بتنظيم العملية التشريعية الذي حصر سلطة تقديم التعديلات في كل من اللجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة².

رغم نفي المجلس الدستوري لحق مجلس الأمة إدخال تعديلات على النصوص القانونية التي تحال عليه إلا أنّنا نرى إمكانية تفسير المواد التي اعتمد عليها المجلس الدستوري بطريقة مخالفة، والدافع إلى ذلك هو عدم وجود مادة دستورية صريحة تمنع مجلس الأمة من ممارسة حق التّعديل³، خلافاً لحق المبادرة التي حرّم منه صراحة بموجب المادة 119 من دستور 1996. على العكس من ذلك، هناك مواد في الدستور يُفهم منها أنّ المؤسس الجزائري منح مجلس الأمة الحق في التّعديل ولم يحرمه من ذلك، منها المادة 98 التي وردت في قمة النصوص القانونية المنظمة لعمل السلطة التشريعية، وأكّدت أنّ الغرفة الثانية تتمتع بنفس السلطات التي تتمتع بها الغرفة الأولى مما يعني حتماً ممارستها لحق التّعديل، وهو ما أكّده

¹ رأي رقم 04 / ر.ن.د.م.د / 98، مرجع سابق. ص 23.

² تنص المادة 1/28 من القانون العضوي رقم 99-02 "يحقّ للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته".

³ فاتح شنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 84.

كذلك المادة 120 من الدستور التي خولت لغرفتي البرلمان سلطة مناقشة النصوص المعروضة عليهما والمصادقة عليها¹.

اعتمد المجلس الدستوري على الفقرة الرابعة من المادة 120 من دستور 1996 التي تنص أنه في حالة الاختلاف بين المجلسين تتعقد اللجنة المتساوية الأعضاء بطلب من الوزير الأول. لا توحى هذه الفقرة لا صراحة ولا ضمناً إلى عدم جواز إدخال مجلس الأمة تعديلات على النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، مما يجعل قراءة المجلس الدستوري واستنتاجاته غير دقيقة وغير مقنعة. علماً أنّ هذه الفقرة تتعلق فقط بتأسيس لجنة لاقتراح بدائل لأحكام موضوع الاختلاف، ليسلك النص مرة أخرى نفس المسار الذي يتخذه النص العادي². لكن لما كان المجلس الدستوري هو صاحب الاختصاص لفرض تفسيره للدستور فإن رأيه هو النافذ، إلا أنّ ذلك لا يمنعنا من القول أنّ المجلس الدستوري فوّت فرصة ثمينة لوضع لبنات نظام دستوري يكون للبرلمان بغرفتيه دوراً هاماً فيه، ويتجسد بذلك محتوى المادة 98 من الدستور التي برأى المجلس الدستوري هذا أضحت فارغة من أيّ محتوى حقيقي.

اكتفى المشرع الجزائري بمقتضى القانون العضوي 99-02 بمنح أعضاء مجلس الأمة الحق في تقديم ملاحظات كتابية حول النصوص التي أعدت للجان المختصة تقريراً بشأنها في أجل ثلاثة أيام بعد توزيع اللجنة المختصة تقريرها التمهيدي على النص. تودع هذه الملاحظات لدى مكتب مجلس الأمة الذي يبيت فيها شكلاً قبل إحالتها على اللجنة المختصة³. تجسد الملاحظات وجهة نظر أعضاء مجلس الأمة بخصوص النصوص القانونية المحالة من الغرفة

¹ المادة 98 من دستور 1996 أقرت مبدأ المساواة بين المجلسين "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه" هذا من جهة، ومن جهة أخرى تنص المادة 1/120 من دستور 1996 "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى يتم المصادقة عليه". وهذا يعني أنّ الغرفتين لهما نفس السلطات والصلاحيات في مناقشة القانون. وهو ما نجده كذلك في التعديل الدستوري لسنة 2016، من خلال المادة 112 التي منحت لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه.

² تنص المادة 1/95 من القانون العضوي رقم 99-02 "تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه، طبقاً للإجراء المنصوص عليه في المادة 120 من الدستور".

³ المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وهو ما نص عليه النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 من خلال المادة 78. غير أن هذا النظام الداخلي الجديد لم يلزم الأعضاء بأجل معين لتقديم الملاحظات وإنما يجب أن تكون بعد تقديم اللجنة المختصة تقريرها التمهيدي عن النص وقبل إعداد التقرير التكميلي.

الأولى غير أن هذه الملاحظات لا تؤثر على مضمون النصوص القانونية، بل أنه يمكن للجنة المختصة أن تمتنع عن تبني ملاحظات الأعضاء بسبب عدم وجود نص قانوني يلزمها بذلك.

ثانيا: بعد التعديل الدستوري لسنة 2016: مجال محدود للتعديل

لم ينص التعديل الدستوري لسنة 2016 صراحة على منح أعضاء مجلس الأمة الحق في تقديم تعديلات على اقتراحات ومشاريع القوانين. تكفل كل من القانون العضوي 16-12 والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 بالنص على هذا الإجراء. قيد المشرع ممارسة حق التعديل بمجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية التي يجب استيفائها من أجل قبول اقتراح التعديل.

تقدم اقتراحات التعديلات من قبل عشرة (10) أعضاء مجلس الأمة على الأقل، ولا يمكن أن يكون ضمن الموقعين كل من أعضاء مكتب المجلس وأعضاء اللجنة المختصة، وكذا أصحاب اقتراح القانون. يجب أن يكون اقتراح التعديل محررا باللغة العربية في شكل مواد قانونية، مرفقا بعرض الأسباب، وأن يخص مادة واحدة من مواد مشروع أو اقتراح القانون المودع أو له علاقة مباشرة به، إن تضمن إدراج مادة جديدة¹.

يجب أن يوقع اقتراح التعديل من قبل جميع أصحابه، ويودع من قبل مندوب أصحابه أو من ينوب عنه من الموقعين في أجل 24 ساعة من الشروع في المناقشة العامة لمشروع أو اقتراح القانون محل التعديل. لا يمكن لأي موقع سحب توقيعه بعد إيداع اقتراح التعديل. يبيت مكتب مجلس الأمة في قبول التعديلات أو رفضها شكلا، وفي حالة عدم القبول يكون قرار المكتب معللا ويبلغ إلى مندوب أصحابه². تحال اقتراحات التعديلات المقبولة على اللجنة المختصة، وتبلغ إلى الحكومة وتوزع على أعضاء مجلس الأمة.

تتم دراسة التعديلات من قبل اللجنة المختصة مع مندوبي أصحابها، أو من ينوب عنهم من الموقعين بحضور الحكومة. يتم التصويت على اقتراحات التعديل من قبل أعضاء المجلس في جلسة عامة. يمكن للحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب

¹ المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

² المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

اقتراح القانون تقديم اقتراحات التعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة أو المواد محل التعديل¹.

قيدت المادة 28 من القانون العضوي 16-12 في فقرتها الأولى تقديم اقتراحات التعديلات على مشاريع أو اقتراحات القوانين في المواضيع التي ألزم التعديل الدستوري لسنة 2016 إيداعها أولاً لدى مكتب مجلس الأمة. لا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه في الغرفة الأخرى، مما يعني أن اقتراح تعديل أعضاء مجلس الأمة لا ينصب إلا على مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي للبلاد، بينما اقتراح تعديل نواب المجلس الشعبي الوطني ينصب على كل المواضيع الأخرى باستثناء الثلاثة مواضيع التي يتمتع فيها أعضاء الغرفة الثانية بحق المبادرة والتعديل.

لا يحق لأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراح تعديلات على النصوص الواردة من المجلس الشعبي الوطني. يمكن لأعضاء الغرفة الثانية، تطبيقاً لأحكام المادتين 78 و79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، تقديم ملاحظات كتابية حول النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، وذلك بعد توزيع اللجنة المختصة لتقريرها التمهيدي عن النص وقبل إعداد التقرير التكميلي. يجب أن تودع هذه الملاحظات لدى مكتب اللجنة المختصة التي يمكنها الاستماع إلى أصحاب الملاحظات². تقدم اللجنة توصياتها بناء على استنتاجاتها وملاحظات الأعضاء في تقريرها التكميلي³.

لم يصب القانون العضوي 16-12 من خلال المادة 28 منه في استبعاده لأعضاء مجلس الأمة من أحقية تقديم اقتراح تعديلات على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني. نصت المادة 1/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 (تقابلها المادة 145 في تعديل 2020 وبنفس المضمون) "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي، حتى تتم

¹ المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

² المادة 78 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

³ المادة 79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

المصادقة عليه". يترتب على إجراء المناقشة معارضة بعض أو كل أحكام النص، وبالتالي اقتراح تعديلات بشأن القوانين الواردة من الغرفة الأولى، غير أن القانون العضوي لم يمنح هذا الحق للغرفة الثانية. يقوم مجلس الأمة إما بالمصادقة على النص أو رفض المصادقة عليه وبالتالي إثارة اللجنة المتساوية الأعضاء¹.

لا يُعدّ حرمان مجلس الأمة من حق تعديل النصوص القانونية التي تحال إليه من المجلس الشعبي الوطني، والاكتفاء بمنحه الحق في إبداء ملاحظات عديمة التأثير إلا مظهرًا آخرًا من مظاهر الاستبعاد المباشر لمجلس الأمة من المساهمة الإيجابية في العملية التشريعية. يثير تهميش الغرفة الثانية في مسار صناعة القانون إشكالية الجدوى من وجود هذه الغرفة، ويفتح مجال المناقشة حول ضرورة إلغائها خاصة وأن تدخل مجلس الأمة لا يساهم إلا في تعقيد العملية التشريعية وإبطائها.

المبحث الثاني:

مساهمة مجلس الأمة في تعقيد العملية التشريعية: اللجنة المتساوية الأعضاء

تمر عملية إعداد النص التشريعي في الجزائر في ظل نظام أحادية الغرفة بثلاث مراحل أساسية تتمثل في مرحلة المبادرة بالنص القانوني سواء كان مشروعًا أو اقتراحًا، تليها مرحلة المناقشة على مستوى مجلس واحد هو المجلس الشعبي الوطني ليتم أخيرًا التصويت والمصادقة عليه بالأغلبية القانونية المطلوبة. تعقدت العملية التشريعية بعد اعتماد النظام الدستوري الجزائري نظام الغرفتين، الذي يستلزم وجود مجلسين مختلفين من حيث التركيبة والاختصاصات. تقوم فلسفة نظام المجلسين في حد ذاته على إمكانية الاختلاف في وجهات النظر، فإذا كان من المفروض ألا يوجد خلاف فإن الغاية من وجود هذا النظام ينتفي، ويفقد مبررات وجوده.

يستلزم لصدور أي تشريع الحصول على مصادقة أعضاء كلا المجلسين على نص موحد ومتطابق، وعليه فإن حصول خلاف بين الغرفتين أمر طبيعي ومتوقع. تتطلب حالة الخلاف التي يمكن أن تنور بين المجلسين تأسيس غرفة برلمانية ثالثة تسمى اللجنة المتساوية الأعضاء في محاولة لتسوية الخلاف واستكمال مسار سن القوانين (المطلب الأول). تضع هذه

¹ لوناس مزياي، نحو تعزيز الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري، دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق، ص 449.

اللجنة نظام المجلسين على المحك وذلك بسبب تعقدها للعملية التشريعية وعدم فعاليتها في حل الخلاف القائم بين الغرفتين (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تأسيس غرفة ثالثة لاستكمال مسار سن القانون

تفترض الثنائية البرلمانية مناقشة غرفتي البرلمان لمشاريع واقتراحات القوانين إلى حين المصادقة على نص مشترك. يؤدي غياب الاتفاق على ذات النص إلى أعمال آلية لتسوية الخلاف تتجسد عمليا في معظم الأنظمة البرلمانية في نظام الذهاب والإياب، ما يعني تكرار الإجراءات التشريعية بين المجلسين المشكلين للبرلمان إلى غاية الحصول على نص متطابق¹. لم يعتمد المؤسس على الصورة التقليدية لآلية تسوية الخلاف، بل نص بدلا عن ذلك على إنشاء اللجنة المتساوية الأعضاء (الفرع الأول). يقتصر عمل هذه اللجنة على مناقشة الأحكام محل الخلاف دون أن يتعداها إلى غيرها من الأحكام والنصوص الأخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إنشاء اللجنة المتساوية الأعضاء

لا يعني وجود مجلسين وجود برلمانيين فالمجلسان يشكلان برلمانا واحدا وكتلة متكاملة، لذلك اتفاق مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني أمر مستحب غير أنه ليس بالأمر الأبدي لأن الاختلاف بينهما أمر حتمي، وإلا تحوّل مجلس الأمة إلى مجرد غرفة للمصادقة على أعمال الغرفة الأولى. يؤدي تمتع مجلس الأمة بإمكانية وحق الاختلاف مع المجلس الشعبي الوطني (أولا) إلى إنشاء لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين في محاولة لحل الخلاف بين الغرفتين (ثانيا).

أولا: إمكانية حدوث خلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني

يمكن أن يؤدي اعتماد المؤسس الجزائري لنظام الغرفتين إلى حدوث خلاف أو اختلاف بين غرفتي البرلمان. يحق لمجلس الأمة أن يكون له رأي مخالف حول النصوص التي صوّت عليها المجلس الشعبي الوطني، فالغرفة الثانية غير ملزمة بالمصادقة على ما أُحيل إليها من نصوص بل لها أن توافق وتصادق أو أن تختلف وتعارض. يقع الخلاف بين الغرفتين بمجرد عدم مصادقة مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني على النص بالأغلبية المطلوبة، فعدم

¹ محمد عمران بوليفة، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الاستقرار المؤسساتي، مرجع سابق، ص 237.

المصادقة هذه قد تكون كلية تتعلق بالنص بأكمله¹ أو قد تكون جزئية تتعلق بحكم واحد أو عدة أحكام أو على فقرة من مادة أو مادة أو مجموعة من المواد، لذلك يتمتع مجلس الأمة بحق إثارة أي نوع من الخلاف يراه ضرورياً.

تلتزم الغرفة الثانية بتقديم بدائل عن النصوص أو الأحكام التي رفضت المصادقة عليها بالأغلبية المطلوبة قانوناً. كلفت الفقرة الثالثة من المادة 94 من القانون العضوي 12-16 والمادة 79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة اللجنة المختصة صلاحية تقديم توصيات معللة على ضوء استنتاجاتها وبناء على ملاحظات أعضاء مجلس الأمة في تقرير تكميلي. لا ينسجم منح اللجنة المختصة الحق في تقديم توصيات إلى اللجنة المتساوية الأعضاء دون أعضاء مجلس الأمة مع واقع اختصاص اللجان البرلمانية التي وجدت أصلاً لتنظيم العمل البرلماني وتجسيد آراء الأعضاء وتصورهم. تحتكر اللجنة المختصة سلطة تقديم التوصيات التي تعد بحسب الأصل اختصاصاً لأعضاء الغرفة الثانية خاصة أنه لا يوجد ما يلزم اللجنة المختصة بعرض التوصيات على مجلس الأمة للموافقة عليها على الرغم من كون هذه التوصيات تمثل رأي الغرفة الثانية أمام اللجنة المتساوية الأعضاء.

لم يشر المؤسس الجزائري في الفقرة الرابعة من المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020 إلى طبيعة الخلاف الذي يمكن أن ينشب بين الغرفتين مما يعني أنّ مجلس الأمة يحق له إثارة أي نوع من الخلاف جوهرياً كان أو سطحياً، سواء يتعلق بالشكل أو بالمضمون. لا يُمارس على الغرفة الثانية أي نوع من الرقابة في هذا المجال فلها السلطة التقديرية الكاملة في تحديد نوع الاختلاف، وليس لأية جهة أو مؤسسة دستورية المشاركة في تحديده. ميّز الأستاذ شريف كايس بين نوعين من الخلاف يمكن أن يثاراً بين غرفتي البرلمان هما الخلاف البسيط والخلاف الجوهري.

¹ تنص المادة 3/95 من القانون العضوي رقم 12-16 "في حالة رفض مجلس الأمة النص كاملاً، لا يعطل ذلك تطبيق أحكام الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور". من النصوص التي رفضها مجلس الأمة كاملاً نجد قانون الإشهار الذي برر على أنه لم يصدر قانونه الأساسي وهو قانون الإعلام، وقد عبر رئيس المجلس عن ذلك بقوله "تضع المحرث قبل الجابذة". لكننا نتساءل، ما الجدوى من انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء حول نص يرفضه كلياً مجلس الأمة؟ فهذه اللجنة لن تتوصل إلى حلٍ إلا إذا تم تغيير النص بأكمله.

- بوجمعة صويلح، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 134.

يرتبط الخلاف البسيط عادة بمسائل تقنية متعلقة بالصياغة اللغوية للنص أو ترتيب أحكامه من حيث الشكل. لا يثير هذا النوع من الخلاف كأصل عام أي إشكال لأنه ليس خلافاً على مبدأ معين إنما هو خلاف أملته بعض القواعد والأصول المتعارف عليها أثناء وضع القوانين. في هذه الحالة يُعد رهن القانون بأكمله باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل إعادة النظر في التبويب أو في صياغة مادة معينة أو في ترتيب المواد ضرباً لمصادقية السلطة التشريعية وتقزيماً لمركزها. نذكر من بين هذه الخلافات البسيطة نص القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة الذي تلقاه مجلس الأمة في 10 أوت 1998 وبعد دراسته من طرف اللجنة المختصة عرض على المجلس للمصادقة عليه، غير أن المجلس تحفظ على المادة 41 منه¹. كذلك تحفظ مجلس الأمة على المادة الثالثة من القانون المعدل والمتمم للقانون رقم 83-14 المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي².

أما الخلاف الجوهرى فهو خلاف حاد وجوهري يقع بين الغرفتين البرلمانيتين بمناسبة دراسة نص تشريعي معين، فهو خلاف سياسي استراتيجي ذو أبعاد إيديولوجية مرجعيته التباين بين الركائز الأساسية لعمل كل غرفة برلمانية، كأن تكون المواد محل الخلاف أساسية ولا يمكن فصلها بأي حال من الأحوال عن باقي أحكام النص، وإذا تم فصلها فقد النص محتواه. يحدث هذا النوع من الخلاف عادة في حالة اختلاف الانتماء السياسي للأغلبية البرلمانية في كلتا الغرفتين. عرف البرلمان الجزائري مثل هذا الخلاف بمناسبة التصويت على قانون التنظيم القضائي، كان الخلاف على خمس مواد (24،27،34،35،40) رفض أعضاء مجلس الأمة المصادقة عليها في جلسة علنية انعقدت في 16 مارس 1999.

لم يفرق المؤسس الجزائري بين حالة الخلاف البسيط وحالة الخلاف الجوهرى، فسواء تعلق الأمر بمسائل جوهرية وأساسية ترتبط بوجهات نظر هامة أو تعلق الأمر بمسائل ثانوية

¹ تنص المادة 41 من نص القانون المتعلق بالطاقة التي تحفظ عليها مجلس الأمة "تخضع الأجهزة الجديدة المباعة أو المستعملة على مستوى التراب الوطني، والمستعملة للكهرباء والغاز والمواد البترولية المفرطة في استهلاك الطاقة وفق معايير الفعالية الطاقوية إلى رسم خاص".

² صادق مجلس الأمة على النص باستثناء المادة الثالثة منه التي تنص "تعديل المادة 4 من القانون رقم 83-14 المؤرخ في 02 جويلية 1983 وتحرر كما يأتي: المادة 4: "يعتبر كذلك كأصحاب عمل مكلفين، الخواص الذين يستخدمون لحسابهم الخاص، عمالاً مهما كانت صفتهم مقابل أتعاب".

تتعلق بإشكالات فرعية فإنه يجب إتباع نفس الإجراءات واللجوء إلى نفس الآلية لحله. يتناقض هذا الأمر مع المنطق السليم فلا يعقل أن تتم مساواة الخلاف البسيط مع الخلاف الجوهري. كان من الأجدر أن يضفي المشرع الجزائري نوعاً من المرونة عندما يتعلق الأمر بالخلاف البسيط مثل الاستعانة بالمراسلات بين اللجنتين المختصتين أو تشكيل لجنة تقنية مختصة مشكلة من عدد من أعضاء اللجنتين المختصتين في مهمة القيام بالتصحيات اللازمة على أن يتم عرض تلك التصحيات على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة للمصادقة عليها.

عادة ما يشتد الخلاف بين الغرفتين البرلمائيتين في حالة اختلاف الأغلبية واختلاف المصدر الذي تستمد وتستلهم منه كل أغلبية أحكامها. في هذه الحالة يمكن أن تؤدي التعديلات التي تقترحها الغرفة الثانية على النص المصادق عليه من قبل الغرفة الأولى إلى تغيير جذري في النص الأصلي إلى درجة يتم إفراغه من محتواه والهدف المرجو منه، مما يؤدي إلى صعوبة أو استحالة الاتفاق على أحكام لا تعارضها أية غرفة. لذلك يؤدي وجود غرفة ثانية في حالة اختلاف الأغلبية إلى عرقلة إنشاء القوانين وإبطاء العملية التشريعية برمتها. أما في حالة وحدة الأغلبية ووحدة مصدر الاستلهام فإنه يكون من السهل الاتفاق على النص والمصادقة عليه دون أن تكون هناك اختلافات جوهرية بين الغرفتين من شأنها أن تعطل وتعرقل عملية سن القوانين.

يدعي أنصار الازدواجية البرلمانية أن الغرفة البرلمانية الثانية تلعب دور هيئة تفكير، إذ تقوم بدور هام في تحسين صياغة النصوص القانونية وتطوير نوعيتها، فما تمت المداولة عليه من قبل هيئتين أفضل مما تمت المداولة عليه من قبل هيئة واحدة¹. نلاحظ من الناحية العملية عدم صحة هذا الطرح، فلا يساهم نظام الغرفتين في تحسين التشريع والدليل على ذلك أن العديد من القوانين التي صادق عليها البرلمان الجزائري بغرفتيه تعاني من العديد من الثغرات تُنقص من فهمها واحترامها. هناك العديد من القوانين يصعب إدراك معناها بسبب إسهابها في التفاصيل في حين كان من الأجدر أن تركز على الأساسيات، كما نجدها في

¹ مسعود شيهوب، نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية، النشأة والتطور، مرجع سابق، ص 46.

العديد من المرات متناقضة في أحكامها ولا يمكن الاطمئنان عليها وتشجع على النزاعات القانونية.

يتمتع مجلس الأمة بحق الاختلاف مع الغرفة الأولى على الرغم من أنه لا يتمتع بسلطة المبادرة ولا بحق التعديل. يجعل هذا الوضع المجهودات المبذولة على مستوى الغرفة الأولى رهينة لموقف الغرفة الثانية من حيث مصادقتها أو عدم مصادقتها على النص¹. لا يعتبر عدم مصادقة مجلس الأمة على النص موقفا نهائيا لا يمكن التراجع عنه بل وضع المؤسس الجزائري حلا لهذه الوضعية بإنشاء لجنة برلمانية متساوية الأعضاء لحل الاختلاف.

ثانيا: تكوين اللجنة المتساوية الأعضاء

بغض النظر عن طبيعة النظام السياسي المتبع برلمانيا كان أم رئاسيا، فعادة ما نجد في نظام ثنائية المجلسين هيئة متساوية الأعضاء من أجل الصلح بين الغرفتين. لم يخرج النظام الدستوري الجزائري عن القاعدة إذ نص التعديل الدستوري لسنة 2020 على إنشاء اللجنة المتساوية الأعضاء على إثر وقوع خلاف بين الغرفتين البرلمانيتين بخصوص النصوص التشريعية المعروضة عليهما²، ويكون ذلك في حالة عدم مصادقة مجلس الأمة على النص أو على جزء من النص بالأغلبية المطلوبة، أو عدم مصادقة المجلس الشعبي

¹ عبد الرحمن عزوي، تعليق على المادة 120 من الدستور، آراء ودراسات حول المادة 120 من الدستور، ملتقى المؤسسات، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائر، 2006، ص 28.

² تنص المادة 4/145 من تعديل الدستور لسنة 2020 "وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل خمسة عشر (15) يوما". تضمن دستور 1996 نفس المضمون في المادة 120 باستعمال عبارة "تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين" تترك هذه العبارة القارئ للوهلة الأولى يعتقد أن اللجنة المتساوية الأعضاء تتكون من كل أعضاء الغرفتين. فسقوط حرف الجر "من" جعل الصياغة اللغوية والقانونية لا تؤدي الغرض منها مثلما.

في التعديل الدستوري لسنة 2016 قام المشرع بتغيير حرف "من" بحرف "في" وذلك في الفقرة 04 من المادة 138، "وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين" إلا أنه رغم هذا التعديل لم يوفق المشرع في استعمال الحرف اللازم، فالصحيح أن يستعمل حرف "من" بدل حرف "في". لذلك صحح المؤسس هذه الهفوة في التعديل الجديد باستعماله لعبارة "تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين"، أي بإضافة حرف الجر "من".

الوطني على النص أو جزء من النص في المجالات المنصوص عليها في المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020¹. تمثل اللجنة المتساوية الأعضاء بديلا عن نظام الذهاب والإياب² الذي اعتمده العديد من الأنظمة البرلمانية البيكاميرالية من بينها النظام الفرنسي³.

حرص المشرع الجزائري في تكوين اللجنة المتساوية الأعضاء على ضمان تمثيل متساو لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. يظهر ذلك من خلال التماثل في عدد الحاملين لوجهة نظر كل غرفة على مستوى اللجنة، وكذا من خلال تشكيل المكتب الذي ينظم ويسير العمل داخل اللجنة. اعتمد المشرع مبدأ التمثيل المتساوي للغرفتين في حالة الخلاف بينهما أثناء المصادقة على القوانين من أجل خلق نوع من التوازن، وجعلها تعبر عن المنطلقات السياسية والعضوية للمجلسين. لا تكون أي غلبة لإحدى الغرفتين على حساب الأخرى في عملية الدفاع عن الأعضاء الذين تمثلهم⁴.

ينفرد أعضاء المجلسين النيابيين في تكوين اللجنة المتساوية الأعضاء. يضبط مكتب كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية قائمة ممثليه العشرة (10) بالإضافة إلى خمسة (5) أعضاء احتياطيين للاستخلاف في حالة

¹ بعد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 أصبح مجلس الأمة يتمتع بحق دراسة ومناقشة مشاريع واقتراحات القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي قبل المجلس الشعبي الوطني، بالتالي يمكن أن تكون الغرفة الأولى هي مثيرة الخلاف في حالة عدم مصادقتها على قانون أو جزء من قانون الذي صادق عليه مجلس الأمة.

² بخصوص تطبيق نظام الذهاب والإياب في الجزائر يرى الأستاذ أمين شريط أن هذا النظام أثبت مع مرور الوقت سواء في إنجلترا أو في الدول التي عملت به صعوبة تطبيقه. يعتبر الأستاذ أن هذا النظام يصلح للأنظمة المحافظة. بما أن الجزائر في الوقت الحالي تحتاج إلى تطور سريع في التشريعات، فإنه لو تم اعتماده يؤدي إلى تخلف في التشريعات وهو ما حدث في ظل الجمهورية الفرنسية الرابعة، مما أدى بالمؤسس الفرنسي إلى التخلي عن نظام الذهاب والإياب المطلق.

- أمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، مجلة صادرة عن مجلس الأمة تحت عنوان الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة حالة الجزائر، نشرات مجلس الأمة، ديسمبر 1998، ص ص 22-25.

³ نص الدستور الفرنسي على أنه في حالة وجود خلاف بين المجلسين أدى لعدم التصديق على مشروع أو اقتراح قانون بعد قراءتين في كل مجلس، أو إذا اعتبرت الحكومة أن النص ذو طبيعة استعجالية بعد قراءة واحدة في كل مجلس فإنه يمكن للحكومة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء. نص المؤسس الفرنسي على إنشاء اللجنة بسبب السلبات الناتجة عن اعتماد نظام الذهاب والإياب المطلق المعمول به في ظل الجمهورية الرابعة والذي أدى إلى عدم صدور العديد من القوانين.

- LAVROFF Dimitri George, Droit constitutionnel de la 5^{ème} république, Dalloz, Paris, 1995, P 478.

⁴ عبد الحفيظ ناجوي، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق، ص 199.

الغياب، وذلك وفقا لمبدأ التمثيل النسبي ومع احترام تمثيل أعضاء من اللجنة المختصة المحال عليها نص القانون محل الخلاف¹. يعرض مكتب مجلس الأمة قائمة ممثليه مع الاحتياطيين الخمسة على مجلس الأمة للموافقة عليها. تنتخب اللجنة المختصة ممثليها في اللجنة المتساوية الأعضاء، ولا يمكن أن يكون عدد أعضاء اللجنة المختصة أقل من خمسة (5) أعضاء. في حالة غياب أحد ممثلي اللجنة أو أكثر، يستخلف من بين الأعضاء الاحتياطيين الخمسة (5) الموافق عليهم في جلسات المجلس².

تختلف طريقة اختيار ممثلي مجلس الأمة في اللجنة المتساوية الأعضاء عن طريقة اختيار ممثلي المجلس الشعبي الوطني. تعتمد الغرفة الثانية على الانتخاب بينما أوكلت المهمة على مستوى الغرفة الأولى لمكتب المجلس الشعبي الوطني عن طريق التعيين، سواء بالنسبة للأعضاء الرسميين أو الاحتياطيين أو ممثلي اللجنة المختصة. يلاحظ في هذا الصدد، عدم تحديد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المعايير التي يتم على أساسها تعيين الأعضاء الذين يمثلون المجلس في اللجنة المتساوية الأعضاء، مما يمنح سلطة تقديرية مطلقة لمكتب المجلس في عملية تعيين الممثلين³.

يتجلى من خلال تشكيلة اللجنة مبدأ التمثيل التقني باشتراط تمثيل أعضاء من اللجنة المختصة في كل من غرفتي البرلمان، بحيث لا يقل عدد هؤلاء الأعضاء عن خمسة أعضاء عن كل غرفة من أجل تسهيل مهمة اللجنة للوصول إلى نص موحد في أقصر الأوقات⁴. وبهذا فإن اللجنة المتساوية الأعضاء المتكونة من عشرين عضوا (20) يمثل نصف عدد أعضائها اللجنة المختصة لكل من المجلسين. تتمتع اللجان المختصة في الغرفة الأولى بأهمية بالغة داخل اللجنة المتساوية الأعضاء بسبب اضطلاعها بدراسة النص عندما تمت إحالته عليها من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني، وهي التي قامت بتدقيق وفحص مجمل الوثائق المرفقة به، ما مكنها من الوصول إلى الصياغة النهائية للنص الذي تم

¹ المادة 1/87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، والمادة 89 من القانون العضوي 16-12.

² المادة 2/87 و3 و4 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

³ دليّة عياشي، النظام القانوني للجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، صوت القانون، المركز الجامعي خميس مليانة، العدد 07، 2013، ص 03.

⁴ JEAN PAUL Jacques, Droit constitutionnel et institutions politiques, 5^{ème} édition, Dalloz, Paris, P 171.

التصويت عليه في الغرفة الأولى¹. نفس الأمر بالنسبة لمجلس الأمة في النصوص التي تدخل ضمن الاختصاصات المنصوص عليها في المادة 144 من تعديل 2020.

يعتبر مشاركة أعضاء من اللجان المختصة أمراً وجوبياً من الناحية القانونية والتقنية، كون تقرير هذه اللجان هو الأصل في وقوع الاختلاف بين الغرفتين. تمثل التقارير الصادرة عن اللجان المختصة بمثابة الموجه لأعضاء غرفتي البرلمان، بحيث أوصت اللجنة المختصة إحدى الغرفتين بالتصويت على النص في حين أن رأي اللجنة في الغرفة الأخرى كان مغايراً.

يظهر كذلك من خلال التشكيلة مبدأ التمثيل السياسي بالاعتماد في تشكيل اللجنة على أسلوب التمثيل النسبي لكل المجموعات البرلمانية المتواجدة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. يحترم هذا النوع من التمثيل التوازن بين الأغلبية والأقلية ويحقق العدالة في التمثيل، ويضمن مشاركة جميع الاتجاهات السياسية الممثلة في البرلمان في صياغة نص الصلح أو النص التوفيق².

الفرع الثاني: تداول اللجنة المتساوية الأعضاء للنص محل الخلاف

تبنى المؤسس الجزائري خيار الهيئة البرلمانية لحل الخلاف، من خلال اعتماد اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية وحيدة لحل الخلاف بين الغرفتين المشكلتين للبرلمان. تضمن كل من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، والقانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة كيفية سير أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء (أولاً)، أثناء دراستها وناقشتها للنصوص محل الخلاف (ثانياً).

¹ عبد الحفيظ نجاوي، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق، ص 201.

² الطاهر خويضر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، الفكر البرلماني، العدد 05، 2004، ص 91.

يتمثل الاتجاه الذي كان في فرنسا في إقصاء الأقلية من العضوية في اللجنة المتساوية الأعضاء بحجة أن الأغلبية وحدها هي صاحبة الحق في اتخاذ القرارات حول النصوص محل الخلاف بين المجلسين، إلا أنه منذ 1981 اتفقت الجمعية الوطنية مع مجلس الشيوخ على وجوب ضمان تمثيل الأقلية في اللجنة دون أي يكون لذلك تأثير على التوازنات الأساسية داخل اللجنة.

أولاً: سير أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء

تنتخب اللجنة المتساوية الأعضاء مكتبا لها من بين أعضائها عند أول اجتماع لها، يتكون هذا المكتب من رئيس ونائبه ومقررين اثنين. ينتخب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة بمقرها، وبالمقابل ينتخب نائب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى، أما المقرران يتم اختيار مقرر واحد من كل غرفة¹. تجتمع اللجان المتساوية الأعضاء بالتناوب إمّا في مقر المجلس الشعبي الوطني وإمّا في مقر مجلس الأمة، لذلك فإن صفة رئيس المكتب ونائبه تتغير وفقا لهذا التناوب².

ينعقد الاجتماع الأول للجنة المتساوية الأعضاء بدعوة من أكبر أعضائها سنًا خلال العشرة أيام الموالية لتاريخ تبليغ طلب الاستدعاء إلى رئيسي المجلسين لتجتمع بمقر إحدى الغرفتين³. يؤدي عدم اجتماع اللجنة في الآجال المقررة قانونا إلى عدم عقد الاجتماع أصلا مما يستلزم تقديم طلب جديد لانعقادها⁴. كان أول اجتماع لهذه اللجنة خلال العهدة التشريعية الأولى للبرلمان بغرفتيه بمقر مجلس الأمة، وتعلق الأمر بنص المادة 41 من قانون الطاقة⁵.

تحتفظ كل غرفة أثناء دراسة الأحكام محل الخلاف بسلطة القبول والرفض ممّا يفيد أنّ الغرفتين توجدان على قدم المساواة، فالغرفة الثانية من خلال أعضائها العشرة تتمتع تماما بنفس السلطات التي تتمتع بها الغرفة الأولى. يحق لمجلس الأمة من خلال ممثليه في اللجنة تقديم الاقتراحات الضرورية بشأن الأحكام محل الاختلاف، والتي هي في الأصل عبارة عن تلك التوصيات والملاحظات التي قدمتها اللجنة المختصة.

تدرس اللجنة المتساوية الأعضاء الأحكام محل الخلاف التي أحيلت عليها حسب الإجراءات العادية المتبعة في اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي الساري على

¹ المادة 91 من القانون العضوي 16-12.

² المادة 89 في القانون العضوي 16-12.

³ المادة 88 من القانون العضوي 16-10.

⁴ سعيد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، مرجع سابق، ص 130.

⁵ حصيلة نشاطات مجلس الأمة 1998-2004، مرجع سابق، ص 102.

الغرفة التي تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء في مقرّها¹. لا تدرس اللجنة إلا الأحكام محل الخلاف ولا يمكن لها النظر في أحكام صادقت عليها الغرفتان أو رفضتها² وذلك وفقا لما يسمى في النظام الفرنسي بقاعدة "أنتنوار"³. يحق للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة طلب انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء حتى في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة النص كاملا⁴.

منحت المادة 94 من القانون العضوي 16-12 للجنة المتساوية الأعضاء أثناء أدائها لمهامها الحق في الاستعانة بأي عضو ترى أن له فائدة في تقريب وجهات نظر، وبذلك يحق لها الاستماع لأي عضو في مجلس الأمة أو في المجلس الشعبي الوطني كسعي منه لتوفير اللجنة بمجمل المعلومات والحقائق قصد التعمق أكثر في دراسة الحكم أو الأحكام محل الخلاف. يقوم رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء بإرسال طلب الاستماع إلى رئيس المجلس الذي ينتمي إليه هذا العضو، يحيلها بدوره إلى العضو المعني. يلتزم رئيس المجلس الذي تنعقد فيه اللجنة من توفير جميع الوسائل الضرورية التي تساعد على حسن سير اللجنة المتساوية الأعضاء.

يحق للجنة الاستماع لأي شخص آخر من خارج أعضائها، ليس عضوا في إحدى الغرفتين وترى أن الاستماع إليه يكن أن يساهم في تحقيق الأهداف المنوطة بها أثناء دراستها للحكم أو الأحكام محل الخلاف. يتضح من هذا، أنّ المشروع قد أعطى حرية كبيرة للجنة المتساوية الأعضاء لتسهيل عملها، خاصة إذا علمنا أن عدد أعضاء اللجنة قليل الخبرة في بعض الأمور القانونية والتقنية.

¹ المادة 92 من القانون العضوي 16-10.

لابد من توحيد إجراءات العمل داخل اللجان الدائمة لمجلسي البرلمان من جهة، وضرورة وضع نظام داخلي لتنظيم إجراءات عمل وسير اللجنة المتساوية الأعضاء من جهة أخرى.

² المادة 1/95 و2 من القانون العضوي 16-10.

³ Selon Pierre Avril et Jean Gicquel la règle de l'entonnoir est l'irrecevabilité d'amendements introduisant des dispositions entièrement nouvelles après la première lecture, ou remettant en cause les dispositions adoptées ou rejetées par un vote conforme des deux assemblées.

• AVRIL Pierre et GICQUEL Jean, Droit parlementaire, Op.cit, P 202.

⁴ المادة 3/95 من القانون العضوي 16-12.

منحت المادة 93 من القانون العضوي 16-12 لأعضاء الحكومة الحق في حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء. بقرأة متأنية لنص المادة نجد أنّ المشرع استعمل مصطلح "يمكن" الذي يفيد الجواز وليس الإيجاب. يعاب على نص المادة 93 السالفة الذكر أنها لم تحدد عضو الحكومة الذي يتمتع بحق الحضور، بل تركت الباب مفتوحاً أمام كل أعضاء الحكومة دون مراعاة الاختصاص، مما قد يجعل أعضاء الحكومة الحاضرون أكثر من أعضاء اللجنة نفسها. لم تبين كذلك المادة مدى تمتع أعضاء الحكومة بالحق في التداول في الأحكام محل الخلاف، أم أن حضورهم لتقديم التفسيرات والتوضيحات التي يطلبها أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء.

بعد اختتام مناقشاتها تقترح اللجنة نصّاً جديداً حول الحكم أو الأحكام محل الاختلاف، أو إعادة صياغتها بكيفية تزول معها مظاهر وأسباب عدم التفاهم والاتفاق¹. تُعدّ اللجنة المتساوية الأعضاء تقريراً يتضمن الحل الذي توصلت إليه، ولا يعتبر هذا التقرير بمثابة مصادقة على النصّ وإثماً دوره توجيهي مثل التقرير الذي ترفعه اللجنة المختصة لكل غرفة².

ثانياً: اقتصار عمل اللجنة المتساوية الأعضاء على الأحكام محل الخلاف

تتحصّر سلطة اللجنة المتساوية الأعضاء في دراسة الأحكام محل الخلاف، دون أن يتعداه إلى غيرها من الأحكام التي لم تثر أي خلاف. يجب أن تكون للتعديلات علاقة مباشرة مع الأحكام التي لا تزال محل نقاش، فلا يمكن لهذه التعديلات أن تعيد النظر في نص تم التصويت عليه بنص متطابق على مستوى المجلسين، أو تدخل أحكاماً جديدة ما عدا في حالة تصحيح خطأ مادي، أو حالة التنسيق مع أحكام أخرى لا تزال بصدد النقاش. تمتلك اللجنة سلطة الإبقاء على النص كما هو أو إدخال أية تعديلات عليه أو إلغاء النصّ بأكمله، فاللجنة المتساوية الأعضاء غير ملزمة بتعديل جميع المواد المتعلقة بالخلاف.

يمثل تعديل المواد الواردة ضمن الأحكام محل الخلاف الصفة البارزة لعمل اللجنة المتساوية الأعضاء، وذلك قصد إيجاد صيغة توافقية يمكن أن تحضي بموافقة كلتا الغرفتين.

¹ عبد الرحمان عزوي، تعليق على المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص 25.

² نور الدين جفال، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص 107.

غير أن الدور الذي تلعبه اللجنة في حل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة غير ذي أثر يذكر، سواء من حيث الكم أي عدد الحالات التي اجتمعت فيه اللجنة المتساوية الأعضاء وتوصلت إلى حل الخلاف، أو من حيث النوع أي نوع الأحكام التي أدخلتها اللجنة على النصوص محل الخلاف. أبقى اللجنة المتساوية الأعضاء في أحيان عديدة الكثير من المواد كما صوت عليها المجلس الشعبي الوطني في حين أن التعديلات على المواد الأخرى كانت طفيفة وجانبية وليس لها تأثير هام.

عند اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بتاريخ 08 أوت 2000 لدراسة الأحكام محل الخلاف بين المجلسين بخصوص القانون الأساسي للعضو البرلمان، اتفق الأعضاء على إبقاء المواد 04 و 07 و 16 و 24 و 25 و 32 و 38 و 43 كما وردت تماما في النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، في حين تم تعديل أحكام المادتين 31 و 33 بغية تخفيض التعويضات الممنوحة لعضو البرلمان¹. أما فيما يخص المادة 42 فقد تم ضبط صياغتها بسبب غموضها تقاديا لأي استغلال في تفسيره وتحميل الخزينة الدولة أعباء إضافية. من بين إحدى عشرة مادة محل خلاف أبقى اللجنة على ثماني مواد كما صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، وعدلت ثلاث مواد فقط، على الرغم من أن لجنة الشؤون القانونية والإدارية لمجلس الأمة قد لاحظت عدة نقائص على مستوى المواد الإحدى عشرة تغاضت عنها اللجنة المتساوية الأعضاء. صادق مجلس الأمة على هذا الاقتراح في الجلسة العامة المنعقدة في 28 نوفمبر 2000².

حدث نفس الأمر بمناسبة دراسة اللجنة المتساوية الأعضاء لقانون التحكم في الطاقة. تلقى مجلس الأمة نص القانون المتعلق بالطاقة بتاريخ 01 أوت 1998، وبعد دراسته من طرف اللجنة المختصة ومناقشته في الجلسات العامة، صادق عليه مجلس الأمة بتاريخ 24 نوفمبر 1998 ما عدا المادة 41 منه تحفظ بشأنها. عقدت اللجنة المتساوية الأعضاء بطلب رئيس الحكومة اجتماعا بتاريخ 12 جوان 1999 درست خلاله المادة 41 وخلصت

¹ عبد العالي حفظ الله، آليات فض الخلاف التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة -دراسة تحليلية- على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة النبراس للدراسات القانونية، جامعة المسيلة، المجلد 06، العدد 02، ديسمبر 2021، ص 23.

² حصيلة نشاطات مجلس الأمة جانفي 1998 - جانفي 2004، مرجع سابق، ص ص 103-106.

بعد تبادل وجهات النظر إلى اقتراح نص جديد للمادة، كل ما قامت به هو استبدال عبارة "خاص" بعبارة "يحدده التشريع"¹. صادق مجلس الأمة على النص الجديد للمادة 41 في الجلسة العامة المنعقدة في 20 جويلية 1999.²

لم تكن تدخلات اللجنة المتساوية الأعضاء على مستوى النصوص ذا أهمية كبيرة حيث أنها تدخلت في مسائل بسيطة كان يمكن حلها بطرق أخرى أكثر مرونة، فلا جدوى من تعطيل مشروع قانون كامل قد يكون له آثار مهمة من أجل مادة واحدة وأحيانا من أجل عبارة واحدة.

يمكن للجنة المتساوية الأعضاء أن تقوم بإلغاء مادة أو مجموعة من المواد إذا رأت أنها غير ضرورية ولا حاجة لها، وهو الأمر الذي حدث بمناسبة عرض القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي على اللجنة المتساوية الأعضاء³. استدعى رئيس الحكومة بتاريخ 15 جانفي 2003 اللجنة، واجتمعت في 21 و 22 جانفي 2003. بعد دراسة اللجنة للأحكام محل الخلاف خلصت إلى إلغاء المواد 34 و 35 و 40، وتعديل صياغة المادتين 24 و 40⁴. بررت اللجنة إلغاء المواد في تقريرها حول الأحكام محل الخلاف بقولها أن النص يندرج ضمن المجالات المخصصة للقانون العضوي الذي يخضع لمطابقة الدستور.

المطلب الثاني: عدم فعالية اللجنة المتساوية الأعضاء في حل الخلاف

لا يعتبر إنشاء اللجنة المتساوية الأعضاء أمرا كافيا لحل الاختلافات والنزاعات التي قد تنثور بين الغرفتين البرلمانيتين الناتجة عن اعتماد نظام الثنائية البرلمانية. تبين قواعد اللعبة

¹ كان مضمون المادة 41 الذي لم يصادق عليه جلس الأمة كالآتي " تخضع الأجهزة الجديدة المباعة أو المستعملة على مستوى التراب الوطني، والمستعمل للكهرباء والغاز والمواد البترولية ذات الاستهلاك المفرط للطاقة وفق معيار الفعالية الطاقوية إلى رسم خاص". بينما كان مضمون المادة الذي اقترحتة اللجنة المتساوية الأعضاء ووافق عليه مجلس الأمة كالآتي " تخضع الأجهزة الجديدة المباعة أو المستعملة على مستوى التراب الوطني، والمستعمل للكهرباء والغاز والمواد البترولية ذات الاستهلاك المفرط للطاقة وفق معيار الفعالية الطاقوية إلى رسم يحدده التشريع"

² حصيلة نشاطات مجلس الأمة جانفي 1998 - جانفي 2004، مرجع سابق، ص ص 102-103.

³ نفس الأمر بالنسبة لنص القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء، إذ قامت اللجنة بإلغاء المادة 117 من النص القانوني.

⁴ حصيلة نشاطات مجلس الأمة جانفي 1998 - جانفي 2004، مرجع سابق، ص 107.

السياسية وتفاعل مختلف الآليات القانونية الدستورية منها والتشريعية أن هذه اللجنة غير قادرة على احتواء الخلافات، وذلك بسبب سيطرة وتحكم الحكومة في عمل اللجنة المتساوية الأعضاء (الفرع الأول)، وصعوبة اعتماد نص الصلح الذي توصلت إليه اللجنة، نظرا لتدخل أطراف أخرى يمكن لها إجهاض نص الصلح (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تحكم الحكومة في تسوية الخلاف

تعتبر اللجنة المتساوية الأعضاء هيئة برلمانية مؤقتة مكونة من أعضاء من كلتا الغرفتين، غير أن آلية تحريك وعمل هذه اللجنة مرتبط بالحكومة. تتحكم الحكومة في تسوية الخلاف من خلال تحكمها في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد (أولا)، وكذا اشتراط موافقتها على تعديلات أعضاء غرفتي البرلمان (ثانيا).

أولا: انفراد الحكومة باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء

يعتبر استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لأداء المهام المنوطة بها ذات أهمية بالغة، بالنظر إلى أن هذا الإجراء هو بداية عملية حل الخلاف بين مجلسي البرلمان. وعليه فحتى وإن كانت هذه اللجنة تتمتع بصلاحيات كبيرة وتم توفير كل الظروف المواتية لها من أجل القيام بعملها إلا أنّ إجراء الاستدعاء يمثل حجر الزاوية في الإجراءات والمحرك الرئيسي لعمل اللجنة. تُسيطر الحكومة على مراحل أساسية من عمل اللجنة المتساوية الأعضاء، على الرغم من أنّ الخلاف برلماني، واللجنة المكلفة بحل النزاع برلمانية كذلك. يُعدّ طلب اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد من صلاحية الوزير الأول وحده.

قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، كان الوزير الأول يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تحديد زمن انعقادها وإن كانت الفقرة الرابعة من المادة 120 (المادة 138 في تعديل 2016، والمادة 145 في تعديل 2020) جاءت بصيغة الأمر في طلب الوزير الأول اللجنة للاجتماع إلا أنه سرعان ما يندثر هذا الأمر بعدم تقييد الوزير الأول بأجل زمني معيّن لدعوة اللجنة للانعقاد¹. استخدم المؤسس الجزائري في الفقرة السالفة الذكر عبارة "تجتمع" مما يعني أنّ الوزير الأول ملزم دستوريا بطلب اجتماع اللجنة في كل مرة يكون هناك اختلاف بين الغرفتين

¹ فاتح شنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع سابق، ص 87.

حول نص تشريعي معين¹، غير أنّ عدم اقتران الاستدعاء بأجل معين يمنح له السلطة التقديرية في ذلك، على غرار ما هو معمول به في النظام الدستوري الفرنسي². يقوم الوزير الأول بتبليغ طلبه إلى كل من رئيسي المجلس الشعبي ومجلس الأمة، لتجتمع اللجنة خلال العشرة أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب.

لم يقيّد القانون الوزير الأول بأجل زمني معين يتم في ظله دعوة اللجنة للانعقاد بل ترك المجال مفتوحاً أمامه ليحدد الأجل والوقت الذين يراهما مناسبين³، وذلك حسب ملاءمة الأوضاع السياسية لحكومته خاصة وأنه لا يوجد نص قانوني سواء في الدستور أو في القانون العضوي 99-02 يُعرض تصرف الوزير الأول للجزاء بسبب مماطلته أو عدم مطالبته باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد. فإذا قدر الوزير الأول أنّ المناقشة حول النص محل الخلاف داخل المجلسين قد تصل إلى نتائج لا تتلاءم مع برنامج حكومته أو رغبة منه في تهميش بعض الاقتراحات البرلمانية يقوم بعدم طلب اللجنة للانعقاد أو يتماطل في ذلك ربما للوقت، أما إذا قدر أنّ الأوضاع داخل المجلسين ملائمة لسياسته يسارع إلى استدعاء اللجنة لفض النزاع القائم بينهما. تبقى بذلك مسألة تسوية النزاع بين الغرفتين سلطة تقديرية للحكومة.

بمناسبة التصديق على قانون الوئام المدني ولتقادي مسبقاً الخلاف بين الغرفتين طلبت الحكومة اجتماع لجنتي الشؤون القانونية والإدارية لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في لجنة واحدة من أجل الوصول إلى نفس التقرير الذي يقدم إلى الغرفتين وهو ما أدى إلى التصديق على النص دون خلافات. يلاحظ انعدام الأساس القانوني لهذه الطريقة في التوفيق بين المجلسين لكن نظراً إلى الأهمية التي يتمتع بها هذا القانون في

¹ بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 123.

² لا يلتزم الوزير الأول الفرنسي باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء إلا عندما يتعلق الأمر بقوانين المالية، وبالتالي فإنه يمكن للوزير الأول أن يترك النص محل الخلاف في ذهاب وإياب بين المجلسين حتى يتم الفصل فيه. غير أن استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء هي الآلية الأكثر شيوعاً، فمثلاً خلال سنة 1991 تم استدعاء اللجنة 33 مرة وتوصلت إلى تسوية الخلاف 17 مرة، بينما في سنة 1993 تم استدعاء اللجنة 21 مرة وتوصلت إلى حل الخلاف مرة واحدة فقط.

- CANBY Jean Pierre et SERVENT Pierre, Le travail parlementaire sous la 5^{ème} république, 2^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 1994, P 104.

³ استثناء حدد قانون المالية أجل 75 يوماً للمصادقة عليه حتى في حالة حدوث خلاف مما يستوجب دعوة اللجنة في أجل قصير، وإعداد تقريرها في أجل ثمانية (8) أيام، وإلا فإنّ قانون المالية سيصدر بأمر رئاسي.

ججيّة لونا سي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مرجع سابق، ص 131.

برنامج رئيس الجمهورية إذ أن أي اختلاف بين المجلسين ستكون نتائجه سلبية على القانون خاصة أنه سيطرح على الاستفتاء الشعبي¹.

أثبتت التجربة العملية السلطة التقديرية التي تتمتع بها الحكومة في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، فعندما تعلق الأمر بقانون التحكم في الطاقة² والقانون الأساسي لعضو البرلمان أين كانت الخلافات غير جوهرية وغير ماسة بالركائز القاعدية للعمل الحكومي بل تعلق فقط بخلافات تقنية مرتبطة بالصياغة والتحرير استدعى رئيس الحكومة اللجنة للانعقاد وتمت تسوية الخلافات المتعلقة بهذه النصوص بكل بساطة. في حين تأخر استدعاء اللجنة عندما تعلق الأمر بالقانون المتعلق بالتنظيم القضائي بسبب رفض مجلس الأمة إنشاء محاكم متخصصة في ميادين التجارة والاقتصاد والأحوال الشخصية على أساس أن مثل هذه المحاكم غير ملائمة للأوضاع الراهنة للدولة ويتطلب توفر إمكانات بشرية ومادية معتبرة³. يبين هذا الأمر وجود خلاف جوهري ذي أبعاد سياسية وإيديولوجية لا يمكن للجنة متكونة من بضعة أعضاء على تسويته على حد تعبير الحكومة⁴.

بالنسبة للقانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي تم إيداع مشروع القانون بمكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف حكومة السيد أحمد أويحي في 17 ديسمبر 1997. تم تسجيله في جدول أعمال دورة ربيع 1998، ليتم التصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني في 12 جانفي 1999. أحيل نص القانون على مجلس الأمة الذي صادق عليه في جلسة انعقدت في 16 مارس 1999، وتحفظ على خمس مواد منه. بقي النص القانوني معلقا حتى تاريخ 21 جانفي 2003 حين اجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء باستدعاء من رئيس

¹ يؤدي إتباع مثل هذه الحلول إلى جعل السلطة التشريعية مجرد أداة في يد السلطة التنفيذية تسيرها كما تشاء، فبعض القوانين لا ترى النور بمجرد أن رئيس الحكومة يمتنع عن استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في حين يتم ابتداء حلول غير مؤسسة قانونا لتقادي اختلافات قد تحدث أو قد لا تحدث إطلاقا.

² يعتبر القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة أول قانون عرض على اللجنة المتساوية الأعضاء. اجتمعت اللجنة في مقر المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 12 جوان 1999.

- حصيلة نشاطات مجلس الأمة 1998-2004، مرجع سابق، ص 286.

³ اللجنة المتساوية الأعضاء تدرس الأحكام محل الخلاف في القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي، مجلس الأمة، العدد 8، أبريل 2003، ص 09.

⁴ شريف كايس، دور اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، مرجع سابق، ص 66.

الحكومة أي بعد أكثر من ثلاث سنوات ونصف من مصادقة مجلس الأمة على النص دون الخمس (05) مواد المتحفظ عليها¹.

كما لم تُستدعَ كذلك اللجنة المتساوية الأعضاء للفصل في النقاط المختلف عليها بين المجلسين المتعلقة بالقانون الأساسي لعضو البرلمان إلا بعد حوالي سنتين من رفض مجلس الأمة المصادقة على البعض من مواده. رفض مجلس الأمة هذه المواد بتاريخ 26 نوفمبر 1998 في حين اجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء بتاريخ 16 أوت 2000، والفارق بين التاريخين كبير. وعليه يمكن بسهولة ملاحظة أنّ آلية تسوية الخلاف بين المجلسين بطيئة جدا بسبب ارتباط اجتماع اللجنة بإرادة الوزير الأول².

بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، منح المؤسس للوزير الأول من خلال المادة 5/138 (المادة 145 في تعديل 2020) أجل 15 يوما لطلب انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء، وأجل 15 يوما لانتهاء اللجنة من أشغالها. يظهر من خلال قراءة هذه المادة إغفال المؤسس لوضع جزاء لإلزام الوزير الأول باحترام المواعيد المحددة، ما يترك سلطة طلب اللجنة للانعقاد مطلقة. كان من الأجدر النص على اجتماع اللجنة بقوة القانون في

¹ الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، مؤرخة في 17 أكتوبر 2002، ص ص 22-27.

² يظهر من خلال هذا الجدول النصوص القانونية التي عرضت على اللجنة المتساوية الأعضاء، والفرق الزمني الموجود بين تاريخ رفضها من قبل الغرفة الثانية وتاريخ اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء:

النص	تاريخ تحفظ مجلس أ عليه	المواد المتحفظ عليها	تاريخ انعقاد اللجنة م أ	تاريخ المصادقة على اقتراح اللجنة
القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة	24 أوت 1998	المادة 41	12 جوان 1999	20 جويلية 1999
القانون الأساسي لعضو البرلمان	26 نوفمبر 1998	المواد 04، 07، 16، 24، 25، 31، 32، 33، 38، 42، 43	16 أوت 2000	28 نوفمبر 2000
القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي	16 مارس 1999	24، 27، 34، 35، 40	21 جانفي 2003	28 جانفي 2003
القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء	11 ديسمبر 1999	01، 19، 32، 74، 117	11 سبتمبر 2002	27 أكتوبر 2002
القانون المتعلق بالإشهار	جميع المواد 70 مادة	ما يزال مجمدا		

حصيلة نشاطات مجلس الأمة، جانفي 1998-2004، مرجع سابق، ص ص 110-112.

حالة فوات الآجال أو حلول جهات أخرى محله في استدعائها، وذلك بتوسيع طلب الاستدعاء إلى رئيسي غرفتي البرلمان¹.

لا يوجد أي تفسير آخر لإقصاء رئيسي الغرفتين من استدعاء وتحريك اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل التداول في سلطة هي أصلا من اختصاص البرلمان، سوى في تعاضد دور السلطة التنفيذية وتدخلها في أدق تفاصيل العمل التشريعي. لا تهدف إثارة الخلاف جودة العمل التشريعي وتصحيح آراء الغرفة الأولى، أو آراء الغرفة الثانية في المجالات الممنوحة لها، وإنما مجرد تعطيل وكبح لإنتاج القوانين.

نقل المؤسس الجزائري الحكم القاضي باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الحكومة من الدستور الفرنسي (المادة 45 من دستور 1958). غير أن المؤسس الجزائري نقل هذا النص مبتورا، ذلك أنه جاء في الدستور الفرنسي في سياق عام لحل الخلاف بين الغرفتين يتضمن عدة آليات. يمكن للوزير الأول الفرنسي استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بعد ذهاب وإياب للنص القانوني بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. فاستدعاء اللجنة في فرنسا يمثل أحد الحلول لتسوية الخلاف بين المجلسين وليس هو الحل الوحيد ومنه فإن إعطاء الوزير الأول الفرنسي سلطة استدعاء اللجنة لا يؤدي إلى عرقلة حسم الخلاف بين الغرفتين من منطلق أنه توجد آلية تطبق قبل هذا الإجراء وتتمثل في نظام الذهاب والإياب². في حين أن المؤسس الجزائري نص على اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية وحيدة لحل الخلاف بين المجلسين وأعطى سلطة تقديرية كاملة للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة، في اجتماعها من عدمه.

يرى البعض أنّ مرّد حصر استدعاء اللجنة في يد الحكومة هو الحرص على استكمال مسار صناعة القانون ودخوله حيز التنفيذ للاضطلاع بمهمة تنفيذه ضمانا للسير

¹ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع سابق، ص 257.

- أصبح في فرنسا بعد 2008 بإمكان رئيسي الغرفتين طلب اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد، بعد أن كانت من صلاحيات الوزير الأول فقط.

² بعد تعديل الدستور الفرنسي سنة 2008، منح حق طلب استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لكل من الوزير الأول، وكذا رئيس مجلس الشيوخ ورئيس الجمعية الوطنية عندما يتعلق الأمر باقتراحات القوانين.

الحسن لمختلف المؤسسات والمرافق لتلبية الحاجات العامة¹. إلا أنه من المنطقي أيضا أن تُمنح سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لغرفتي البرلمان لأنّ عملية صنع القانون تمثل الوظيفة الأولى للبرلمان الذي يتوجب عليه الاستماع لانشغالات المواطنين.

يمثل إعطاء الحكومة لوحدها حق المبادرة بتشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء ميزة على اعتبار التزام المؤسس بمبدأ المساواة والحياد بين الغرفتين بعدم تخويل إحدهما أو كلاهما حق طلب تشكيل اللجنة² إلا أن ذلك يُشكل من ناحية أخرى عيبا من شأنه إعطاء الحكومة تفوقا وامتيازًا يتمكن بموجبه الوزير الأول من التدخل ودعوة اللجنة للانعقاد من أجل الوصول إلى الاستنتاجات اللازمة وإعداد نص توافقي بين رأيي الغرفتين أو ترك النص المختلف عليه عالقا على مستوى الغرفة الثانية. يُعد حصر اختصاص "طلب اللجنة للانعقاد" في يد الوزير الأول، واستبعاد كل من مجلس الأمة مثير الاختلاف والمجلس الشعبي الوطني من طلب اللجنة للانعقاد إجحافا في حق البرلمان، باعتبار أنّ عملية صنع القانون من وظائفه الأساسية³، وسيكون أكثر إجحافا عندما يكون النص محل الاختلاف يتعلق باقتراح قانون مما قد يؤدي إلى تسميم العلاقات بين غرفتي البرلمان على حد تعبير رئيس مجلس الأمة آنذاك⁴.

ثانيا: اشتراط موافقة الحكومة على التعديلات

بعد انتهاء اللجنة المتساوية الأعضاء من عملها، يُبلغ تقريرها إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي انعقدت اللجنة والاجتماعات في مقرّها⁵، وبعدها تعرض الحكومة

¹ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 256.

² سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، مرجع سابق، ص 124.

³ عبد الرحمان عزاوي، تعليق على المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص 24.

⁴ وهو ما حدث بالنسبة لاقتراح القانون المتعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان، إذ أن هناك اختلاف بين الغرفتين حول بعض المواد وتم الاتفاق بين الغرفتين حولها، إلا أن رئيس الحكومة آنذاك لم يقدّم باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بعد مرور سنتين تقريبا. عبر على ذلك رئيس مجلس الأمة بقوله "نود أن يحرك الطرف المعني آلية عمل اللجنة المتساوية الأعضاء بخصوص هذه النصوص في أقرب الآجال"... وكل واحد منكم يعلم أن عدم مرور هذا القانون سيخلق جوا مسموما".

- تحت قبة البرلمان كلمات ومواقف. الجزء الأول، منشور صادر عن مجلس الأمة يتضمن خطابات رؤساء مجلس الأمة، الديوان. الجزائر، 2012، ص 55.

⁵ المادة 4/95 من القانون العضوي 16-10.

النص الذي أعدته اللجنة على الغرفتين من أجل المصادقة عليه¹. تتم برمجته في إحدى الجلسات العامة لكل غرفة من غرفتي البرلمان، طبقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

منحت الفقرة السادسة من المادة السالفة الذكر لكل من غرفتي البرلمان الحق في إدخال تعديلات على نص الصلح المعتمد من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء وذلك بعد موافقة الحكومة. يطرح اشتراط المؤسس الجزائري ضرورة موافقة الحكومة على أي تعديل يرد على النص المتعلق بالأحكام محل الخلاف العديد من التساؤلات حول الدوافع التي أدت إلى اعتماده، وذلك من منطلق أن اللجنة مكونة من أعضاء من كلتا الغرفتين ولا يفترض وجود أي دور تلعبه الحكومة في هذا الشأن.

تلعب الحكومة دوراً أساسياً وجوهرياً في العملية التي تسبق المصادقة على مشاريع أو اقتراحات القوانين في غرفتي البرلمان، غير أن مشروع أو اقتراح القانون بمجرد أن يشرع في مناقشته والتصويت عليه في المجلس الشعبي الوطني يصبح عرضة لأي تعديلات يمكن أن يدخلها النواب عليه بإتباع إجراءات قانونية محددة دون الحاجة لموافقة الحكومة. لذلك لا مبرر إطلاقاً لاشتراط موافقة الحكومة على التعديلات التي يدخلها النواب على النص المقترح من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء.

يقضي المنطق السليم أن من له حق التعديل أثناء التصويت على مشاريع أو اقتراحات القوانين قبل الاختلاف حولها بين غرفتي البرلمان لديه نفس هذا الحق أثناء التصويت على النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء أي بعد الاختلاف حولها². فاشتراط موافقة الحكومة على أي تعديلات محتملة أثناء المصادقة على نص الصلح الذي تقترحه اللجنة هو بمثابة قيد آخر يُفرض على البرلمان أثناء حل الخلاف بين المجلسين، وتفقّ واضحاً للسلطة التنفيذية في هذا المجال.

¹ المادة 96 من القانون العضوي 16-10.

² عبد السلام سالم، نظام المجلسين في النظام الدستوري الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق جامعة سعد دحلب، البليدة، 2006، ص 95.

أخذ المؤسس الجزائري هذا الحكم من الدستور الفرنسي¹، لكن كما أشرنا إليه سابقا فإن هذا الحكم أخذ مبتورا عن سياقه العام وعن الأحكام الأخرى المتصلة به. عندما نص الدستور الفرنسي في المادة 45 من دستور 1958 على وجوب موافقة الحكومة على التعديلات التي يدخلها أعضاء المجلسين على النص المُعد من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء فإنه قد سبق هذا الإجراء بإجراءات أخرى تتمثل في نظام الذهاب والإياب مما يُمكن أعضاء المجلسين من إدخال كل التعديلات اللازمة على النصوص أو الأحكام محل الخلاف². في حين اقتصر المؤسس الجزائري على آلية واحدة ووحيدة لحل الخلاف بين المجلسين وربط مصير العمل الذي تقوم به بإرادة السلطة التنفيذية.

يترتب على الحكم القاضي بضرورة موافقة الحكومة على التعديلات الواردة على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء أثارا خطيرة، كونه يؤدي إلى بسط الحكومة لسيطرتها على آلية تسوية الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهو ما أطلق عليه الأستاذان بيير أفريل وجون جيكل تسمية "بوليس التعديلات"³. ومنه فإنه في حالة رفض الحكومة للتعديلات المقترحة من قبل المجلس الشعبي الوطني فإن النص لن يعرض على الغرفة الثانية وإنما تتدخل الحكومة مباشرة لسحبه⁴. يعتبر ذلك إفراغا لآلية تسوية الخلاف من محتواها ومن أهميتها، ذلك أن اللجنة المكونة من عشرين عضوا يمكن أن يغيب عنها بعض النقاط يتولى النواب تداركها وإدخال التعديلات الضرورية عليها⁵.

تُعدّ اللجنة المتساوية الأعضاء غرفة ثالثة تضاف في صياغة النصوص التشريعية وتعدّ العملية التشريعية برمتها. تقترن وظيفتها ونشاطها بسلطة الوزير الأول أو رئيس

¹ الفقرة الثانية من المادة 45 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

² GUCGET Yves, Droit parlementaire, Economica, Paris, 1996, P 163.

³ AVRIL Pierre et GICQUEL Jean, Droit parlementaire, 2006 , Op. cit, p 177.

⁴ المادة 5/120 من دستور 1996.

منح القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري في الفقرة 04 من المادة 138 للحكومة الحق في أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين. في هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو بالنص الأخير الذي صوت عليه.

⁵ عبد السلام سالمى، نظام المجلسين في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 96.

الحكومة، ونتائجها مؤقتة بل خاضعة لسيادة كل غرفة مما يُصعّب من فعالية هذه اللجنة وإمكانية وصولها إلى حل الخلاف بين الغرفتين.

الفرع الثاني: صعوبة اعتماد نص الصلح

لا يعني انتهاء اللجنة المتساوية الأعضاء من إعداد تقرير يحمل النص التوافقي للحكم أو الأحكام محل الخلاف أنّ النص المختلف عليه يعد قانوناً، وإنما يتوجب إعادة عرضه على غرفتي البرلمان لدراسته والمصادقة عليه وفق الإجراءات والأشكال المتبعة عند المناقشة والتصويت على القوانين. لا يتم اعتماد نص الصلح إلا في حالات قليلة بسبب تدخل العديد من الأطراف يمكنها إجهاض مسار تسوية الخلاف (أولاً) وبالتالي تدخل الحكومة لسحب النص (ثانياً).

أولاً: حالات محدودة لاعتماد نص الصلح

بعد انتهاء اللجنة من عملها، يبلغ رئيس الغرفة التي عقد الاجتماع في مقرها تقرير اللجنة إلى الحكومة¹. يقوم الوزير الأول أو رئيس الحكومة بعرض التقرير الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه، وفق الإجراءات العادية المعتمدة بخصوص المصادقة على النصوص القانونية العادية². بمعنى أنّ نص الصلح يُعرض أولاً على المجلس الشعبي الوطني ليُحال بعد ذلك إلى مجلس الأمة، بينما يعرض على مجلس الأمة ثم على المجلس الشعبي الوطني في الثلاثة مجالات التي تتمتع فيها الغرفة الثانية بحق اقتراح القوانين.

استخدم المؤسس في المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020 عبارة "تعرض" التي تعتبر أمراً بالعرض، وبالتالي فالوزير الأول أو رئيس الحكومة مقيد لا مخير في تقدير العرض من عدمه وهو ما يكفل منع تعطيل وانسداد العمل التشريعي. غير أن تقييد وإلزام الحكومة لم يرد مطلقاً طالما أن هذا الإلزام لم يقترن بقيد زمني يتعين خلاله على الوزير الأول أو رئيس الحكومة عرض نص الصلح على البرلمان.

¹ المادة 4/94 من القانون العضوي 16-12.

² المادة 1/96 من القانون العضوي رقم 16-12.

يمكن أن نفترض على مستوى المجلس الشعبي الوطني وجود الحالات التالية¹:
الحالة الأولى: موافقة المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء بالأغلبية اللازمة قانوناً دون اعتراض الحكومة، فعندئذ لا إشكال يُطرح وتتم إحالة النص إلى الغرفة الثانية ليستكمل مراحل دخوله حيز التنفيذ.

الحالة الثانية: إدخال المجلس الشعبي الوطني تعديلات على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء والتصويت عليها بعد موافقة الحكومة على التعديلات.
الحالة الثالثة: رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على الاقتراح الذي قدمته اللجنة المتساوية الأعضاء.

الحالة الرابعة: إدخال المجلس الشعبي الوطني تعديلات على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء وتمسكه بالتعديلات على الرغم من عدم موافقة الحكومة.

يلاحظ من خلال هذه الاحتمالات أن الاحتمالين الثالث والرابع يعتبران من حالات استمرار الخلاف. يستوجب ذلك على الحكومة التدخل لسحب النص مباشرة، ولا يُعرض نص الصلح على مجلس الأمة ويحرم من إبداء رأيه فيه. بينما يواصل النص مساره التشريعي في الحالتين الأولى والثانية، ويُعرض على مجلس الأمة للموافقة والمصادقة عليه. بعد اجتياز النص للمجلس الشعبي الوطني يواصل النص التشريعي مساره الطويل بعرضه على مجلس الأمة من أجل الموافقة عليه. يمكن أن نفترض على مستوى الغرفة الثانية وجود ثلاث حالات² هي:

الحالة الأولى: قبول مجلس الأمة اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني. تعتبر هذه الحالة، الحالة الوحيدة التي يدخل فيها النص حيز التنفيذ، بعد استكمال الإجراءات القانونية المتمثلة في الإصدار والنشر في الجريدة الرسمية.

¹ نفس هذه الحالات نجدها على مستوى مجلس الأمة عندما يكون هو المختص بالنظر في تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء قبل المجلس الشعبي الوطني. يكون ذلك فقط في مشاريع واقتراحات القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي، تهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي للبلاد. في هذه المواضيع يعرض النص أولاً على مجلس الأمة، وفي حالة المصادقة عليه يحال إلى المجلس الشعبي الوطني.

² نفس هذه الحالات نجدها على مستوى المجلس الشعبي الوطني عندما يكون مجلس الأمة هو المختص بالنظر في تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء قبل المجلس الشعبي الوطني.

الحالة الثانية: رفض مجلس الأمة اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني سواء بعد إدخال تعديلات أو بدونها. تتدرج هذه الحالة في إطار استمرار الخلاف بين الغرفتين المنصوص عليه في الفقرة السابعة من المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مما يؤدي إلى تدخل الحكومة وإخطار المجلس الشعبي الوطني للفصل نهائياً، أو سحب النص في حالة عدم الإخطار¹.

الحالة الثالثة: إدخال مجلس الأمة تعديلات جديدة على النص المقترح من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء، سواء بعد تعديلات المجلس الشعبي الوطني المقبولة من طرف الحكومة أو بدونها. لا تتدرج هذه الحالة ضمن حالات استمرار الخلاف بين الغرفتين ولكن ضمن حالة خلاف جديدة، إذ أن حالة استمرار الخلاف ينتج عنه تدخل الحكومة لسحب النص أو الطلب من المجلس الشعبي الوطني للفصل، في حين أن حالة حدوث خلاف ينتج عنه طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء².

يظهر من خلال الاحتمالات التي تعرضنا إليها صعوبة اعتماد نص الصلح الذي تقترحه اللجنة المتساوية الأعضاء. فمحاولة الوصول إلى حل الخلاف لا يرتبط فقط بجبهتين بل بثلاث جهات بسبب الدور الذي تلعبه الحكومة³.

ثانياً: سحب النص

قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كانت نتائج عرض الحكومة لتقرير اللجنة المتساوية الأعضاء للمصادقة في الجلسات العامة لغرفتي البرلمان تقودنا إما إلى المصادقة

¹ المادة 7/145 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص 22.
- ما يجعلنا نوافق ما ذهب إليه الأستاذ لزهاري بوزيد هو عدم تمتع الغرفة الثانية بحق إدخال تعديلات على النصوص التي ترد إليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بل يقوم فقط بالتصويت عليها. كل ما يقال في هذا الشأن هو مجرد فرضيات بسبب عدم إدخال مجلس الأمة أي تعديلات على اقتراحات اللجنة المتساوية الأعضاء المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني، كما أن هذا الأخير لم يقم بأي تغييرات على اقتراحات اللجنة. ومنه فإن نقص الممارسة وعدم وجود تجربة لحل الخلاف في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء لا يساعد على رسم صورة واضحة وحقيقية بهذا الخصوص.

³ "En principe, la commission mixte paritaire a certes pour fonction da rassembler le couple Assemblée nationale/Senat, mais le rôle joué par le Gouvernement à la fois en amont et en aval, conduit davantage à assimiler la procédure paritaire à un ménage à trois qu'un couple". - BERNARD Sébastien, La commission mixte paritaire, Op.cit, P 456.

على النص أو سحبه في حالة استمرار الخلاف. لم تكن الغرفة الأولى تتمتع بحق الفصل النهائي، إذ نصت كل من المادة 6/120 من دستور 1996 والمادة 96 من القانون العضوي 99-02 على تمتع الحكومة بحق سحب النص في حالة عدم توصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى اتفاق دون أن تمنح لإحدى الغرفتين الحق في الفصل النهائي.

بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، في حالة استمرار الخلاف بين غرفتي البرلمان يمكن للحكومة تفعيل آلية الكلمة الأخيرة بطلبها من المجلس الشعبي الوطني البث نهائيا في الخلاف من خلال إخطاره بذلك. تخضع هذه الآلية الجديدة كليا للحكومة، وتتحكم بصفة رئيسية في فصل الخلاف القائم بين غرفتي البرلمان. يأخذ المجلس الشعبي الوطني في هذه الحالة بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، وإذا تعذر ذلك، بالنص الأخير الذي صوت عليه. تنتهي بذلك حالة الخلاف ويتم تبني النص.

استعمل المؤسس الجزائري في الفقرة السابعة من المادة 145 عبارة "يمكن للحكومة"¹ ما يعني أنّ الحكومة غير مجبرة على تفعيل هذه الآلية، بل ترك ذلك خاضع لسلطانها التقديرية. في حالة اختيار الحكومة عدم إخطار المجلس الشعبي الوطني للفصل في الخلاف فإن مصير النص التشريعي هو السحب، وهذا ما أقرته الفقرة الأخيرة من المادة السالفة الذكر، وكذا المادة 97 من القانون العضوي 16-12 في فترتها الثانية. يظهر أنّ دور الحكومة غير مقيد، إذ لها الحرية التامة في الإخطار أو سحب النص في حاله عدم قيامها بإخطار المجلس الشعبي الوطني للفصل النهائي.

يتمتع المجلس الشعبي الوطني بسلطة الأخذ بالنص الأول المصوت عليه قبل تحويله إلى مجلس الأمة في حالة عدم توصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى نص توافقي، مما يمثل إهمالا واضحا لدور مجلس الأمة في التصويت والمصادقة على القوانين. يعتبر منح الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني أسهل طريقة يمكن من خلالها حل الخلاف بين الغرفتين في أسرع وقت ممكن، غير أن هذا الأمر يضرب أغلب الركائز التي أنشئت من أجلها الغرفة الثانية، بل يمكن أن تتحول إلى رادع يُثنيها من إثارة خلاف يخرج عن نطاق

¹ تنص المادة 7/145 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا".

مشاركتها في حله. يمكن كذلك أن يؤدي استئثار المجلس الشعبي الوطني بالكلمة الأخيرة إلى إمكانية استبداده ومحاولة فرض رأيه على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء¹.

يظهر من كل ما سبق صعوبة اعتماد نص الصلح الذي اقترحتة اللجنة المتساوية الأعضاء وعدم فعالية الآلية التي اعتمدها المؤسس الجزائري في حل الخلاف بين الغرفتين. فمهما يكن، فإنّ رفض نص الصلح سواء من قبل المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة يعكس أمرا واحدا هو عمق الخلاف القائم بين المجلسين لعدم قدرتهما على توحيد نظرتيهما بخصوص نص تشريعي معين. يضاف إلى كل ذلك تكريس سيطرة الحكومة على تفعيل اللجنة بسبب التنصيص على اقتصار طلب اجتماعها على الوزير الأول دون سواه ووجوب موافقته على التعديلات المحتملة على نص الصلح مما يحد من فعالية اللجنة كآلية لحل الخلاف. كل ذلك يجعلنا نتساءل عن فعالية اعتماد نظام البرلمان المكون من مجلسين خاصة في ظل المساهمة الصورية والشكلية للغرفة الثانية في رقابة أعمال السلطة التنفيذية.

¹ عبد العالي حفظ الله، آليات فض الخلاف التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني وجلس الأمة، دراسة تحليلية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق، ص 22.

الفصل الثاني:

الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة: مهمة مستحيلة

يحق للشعب ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة بطريقة غير مباشرة من خلال البرلمان الذي يُعدّ مجالاً للتعبير عن الإرادة الشعبية، ومراقبة أعمال السلطات العمومية. تمارس الرقابة البرلمانية من قبل مؤسسة دستورية المتمثلة في البرلمان، وتُطبّق على مؤسسة دستورية أخرى المتمثلة في الحكومة. إلاّ أنّه لا يمكن تكييف رقابة البرلمان على أعمال الحكومة بالرقابة الشعبية، وإنّما هي رقابة سياسية بالتفسير السليم لمبدأ الفصل بين السلطات. تعتبر أيضاً رقابة دستورية لا تمارس خارج ما قرّرتّه أحكام الدستور والنصوص المطبقة له.

يتولى البرلمان مراقبة إعداد وتنفيذ السياسة العامة للحكومة، ويبحث في مدى سلامة الإجراءات والقرارات الوزارية المختلفة سواء تلك التي يتخذها الوزراء داخل وزاراتهم أو تلك التي يتخذونها لتنفيذ برنامج الحكومة من حيث مطابقتها للقانون، ومسايرتها للظروف التي صدرت فيها، وكذا مدى توافقها مع الصالح العام. لا يمثل البرلمان جهة تشريع أو وسيلة رقابة فحسب، لكنه في الأصل العام مساهم في صنع السياسات العامة في الدولة، والتي تقوم الحكومة بتنفيذها تحت رقابة المجالس المنتخبة.

عمد دستور 1996 إلى توسيع مجال الرقابة البرلمانية، بإنشاء غرفة ثانية تساهم في محاسبة الحكومة ومراقبة أعمالها، غير أنّ الدور الرقابي المنوط لهذه الغرفة دور ضعيف لا يرتقي إلى درجة الفعالية. لم يعترف لا الدستور ولا القانون لأعضاء مجلس الأمة بسلطة رقابية منتجة لآثار تؤدي إلى طرح المسؤولية السياسية للحكومة. لم يفكر واضعو دستور 1996 بتعديلاته المتعددة في تزويد الغرفة الثانية بوسائل وآليات رقابية من شأنها التأثير على الحكومة، وهو ما يظهر من خلال انعدام المسؤولية السياسية الناتجة عن أعمال الآليات الرقابية المرتبطة بتوازن المؤسسات والسلطات (المبحث الأول)، وبسبب عدم فعالية آليات الرقابة المرتبطة بجمع المعلومات والحقائق التي لا تحمل أيّ تهديد للحكومة، ليبقى تدخل مجلس الأمة مجرد تدخل سياسي فاقد لأية إمكانية في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

عدم تأثير الآليات الرقابية المرتبطة بتوازن السلطات على الحكومة

تتمثل آليات توازن المؤسسات والسلطات في مجموع الأدوات الدستورية والقانونية المتاحة لمجلس من المجالس النيابية للقيام بعملية مناقشة وإثراء البرنامج أو مخطط عمل الحكومة المعروض عليه قبل دخوله حيز التنفيذ، ومتابعة مراحل تقدمه وتقييمه بعد تنفيذه مع إمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة. تمتاز هذه الآليات بطبيعة سياسية تختلف آثارها باختلاف التنظيم الدستوري والقانوني للهيئة الرقابية المتاح لها استخدامها وممارستها ومدى إمكانية إعمالها¹.

تقوم المسؤولية السياسية للحكومة على مبدأ مفاده أنه لا يمكن للحكومة أن تستلم السلطة أو أن تستمر في ممارستها إلا إذا حظيت بثقة النواب، ومتى فقدت هذه الثقة تضطر للاستقالة². خلافا لذلك، لا تتمتع الغرفة الثانية في النظام السياسي الجزائري بآليات دستورية وقانونية من شأنها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة. يُعدّ وقوف الوزير الأول أمام مجلس الأمة بمناسبة تقديمه عرضا حول مخطط عمل حكومته إجراء وديا ورمزيا لا يُرتّب أيّ مسؤولية للحكومة (المطلب الأول). إضافة إلى استبعاد مجلس الأمة من تقييم عمل الحكومة بمناسبة تقديم الوزير الأول لبيان السياسة العامة السنوي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة: إجراء شكلي

يُعدّ برنامج الحكومة الإطار الذي تفرغ فيه السياسة العامة والإستراتيجية الشاملة التي تنتهجها الدولة. يتضمن عادة المبادئ والأهداف والوسائل المستعملة في كافة المجالات، ويُشكّل الأداة المادية والقانونية التي يستند عليها البرلمان لرقابة أعمال الحكومة. عرّفه كل من الأستاذين جيكال وأبريل بأنه "أول ميثاق واتفاق رسمي بين الحكومة والبرلمان، يتم على أساسه وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة"³.

¹ راجع راكبي، رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات، جامعة الجزائر 1، 2012-2013، ص 12.

² بشير يلس شاوش، موانع مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، العدد 01، 1991، ص 362.

³ AVRIL Pierre et GIQUEL Jean, Le droit parlementaire, Op.cit, pp 220-232.

بعد تقديم الحكومة لمخطط عملها أمام المجلس الشعبي الوطني، وما يترتب عليه من إمكانية إثارة مسؤوليتها السياسية، يكتفي الوزير الأول أو رئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري بتقديم عرض إعلامي عن مخطط عمل حكومته أمام مجلس الأمة (الفرع الأول)، يترتب عليه إمكانية إصدار لائحة عديمة الأثر القانوني (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المصادقة التلقائية لمخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة

لا يمكن للحكومة المضي في تنفيذ خطة عملها إلا بعد حصولها على التزكية من ممثلي البرلمان، على أساس أن الحكومة لا يمكنها تسلم السلطة أو الاستمرار في ممارستها ما لم تكن حائزة على ثقة ودعم النواب، ومتى زالت أو حُجبت عنها هذه الثقة فإنها تكون مضطرة لتقديم استقالتها. لم يشذ المؤسس الجزائري عن هذه القاعدة، إذ تلتزم الحكومة بتقديم مخطط عملها أمام المجلس الشعبي الوطني (أولاً)، وتكتفي بتقديم عرض إعلامي عن هذا مخطط أمام مجلس الأمة (ثانياً).

أولاً: تقديم مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني

إذا أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية رئاسية، يعين رئيس الجمهورية وزيرا أولاً ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي، ويعرضه على مجلس الوزراء¹. أما إذا أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية غير الأغلبية الرئاسية، يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية ويكلفها بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية. إذا لم يصل رئيس الحكومة المعين إلى تشكيل الحكومة في أجل ثلاثين (30) يوماً يعين رئيس الجمهورية رئيس حكومة جديد يكلفه بتشكيل حكومة².

تكون الحكومة مطالبة منذ أول تعيين لها من طرف رئيس الجمهورية بقياس مدى ثقة الأغلبية البرلمانية فيها من خلال طلب تزكية مخطط العمل الذي ترغب في تطبيقه طوال تواجدها في السلطة. يلتزم الوزير الأول أو رئيس الحكومة بتقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني خلال 45 يوماً الموالية لتعيين الحكومة حسب نص المادة 47 من القانون العضوي 16-12. لا يشرع النواب في المناقشة العامة إلا بعد مرور سبعة (07)

¹ المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² المادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

أيام من تبليغ مخطط عمل الحكومة للغرفة الأولى¹. يمكن للوزير الأول أو لرئيس الحكومة أن يكيّف مخطط عمل الحكومة على ضوء مناقشة نواب المجلس الشعبي الوطني بالتشاور مع رئيس الجمهورية². يتم التصويت على المخطط خلال عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة³.

لا تسمح المناقشة التي لا تدوم سوى عشرة (10) أيام لكل نواب المجلس بالتدخل، وحتى وإن حدث عكس ذلك، لا يكفي الوقت للتعرف على تفاصيل المخطط. تتحول بذلك المناقشة إلى مجرد إجراء شكلي دون محتوى يغلب عليها الطابع السطحي، حيث دامت مناقشة مخطط عمل الحكومة لسنة 2021 تسعة (09) أيام فقط، من 06 سبتمبر إلى 14 سبتمبر 2021⁴. غالبا ما تنتهي المناقشة بمصادقة نواب الأحزاب المشكلة للأغلبية في البرلمان، وبتتديد الأقلية المعارضة للحكومة. وصل عدد المصوتين بـ"نعم" على مخطط الحكومة لسنة 2021 في جلسة التصويت التي انعقدت بتاريخ 16 سبتمبر 2021 إلى 318 صوتا مقابل 65 صوتا بـ"لا"⁵.

لم ينظم كل من التعديل الدستوري لسنة 2020 والقانون العضوي 16-12 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الأغلبية المطلوبة من أجل المصادقة على مخطط عمل الحكومة على مستوى المجلس الشعبي الوطني، ليتكفل بذلك النظام الداخلي للغرفة الأولى. لا يصح التصويت على مستوى المجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ست (06) ساعات على الأقل واثني عشرة (12) ساعة على الأكثر، ويكون التصويت حينئذ صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين⁶.

¹ المادة 49 من القانون العضوي 16-12.

² المادة 2/106 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ المادة 49 من القانون العضوي 16-12.

⁴ الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية التاسعة، دورة البرلمان (2021-2022)، السنة الأولى، رقم 15، مؤرخة في 14 أكتوبر 2021.

⁵ الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية التاسعة، مرجع سابق، ص 18.

⁶ المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

بعد تقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني وعلى ضوء المناقشة، يتم إما تأييد وجهة نظر الوزير الأول أو رئيس الحكومة والمصادقة عليه أو يطلب منه تكييف المخطط. تخضع عملية تكييف مخطط عمل الحكومة للسلطة التقديرية للوزير الأول أو رئيس الحكومة، إذ لم تلزمه بذلك الفقرة الثانية من المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة 2020، باستعمالها لعبارة "يمكن للوزير الأول أن يكيّف...". يحمل منح الحكومة السلطة التقديرية في تكييف مخطط عملها تناقضا عمليا بسبب التآرجح في المصطلحات، فمن جهة فرض على الحكومة تقديم مخطط عملها ومن جهة أخرى منح لها إمكانية عدم تكييف هذا المخطط حسب توجيهات المجلس الشعبي الوطني¹.

في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة يلتزم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وبقوة القانون تقديم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية. يقوم هذا الأخير بتعيين وزير أول أو رئيس حكومة جديد يقع على عاتقه إعداد مخطط عمل جديد وعرضه على غرفتي البرلمان². يعتبر رفض المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة للمرة الثانية عملية انتحارية للغرفة الأولى يترتب عليها الحل الوجوبي، واستمرار الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية إجراء انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر³.

تعد استقالة الحكومة في حالة رفض مخطط عملها أمرا طبيعيا ومنطقيا كون المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه أن يمنح موافقته على النصوص التشريعية التي تأتي لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية أو برنامج الحكومة. يؤدي استمرار الحكومة في العمل لرفض المجلس الشعبي الوطني جميع القوانين المعروضة عليه من طرف الحكومة، مما يؤدي إلى حدوث انسداد أكيد بين المؤسسات الدستورية في الدولة. تقاديا لهذا المأزق السياسي لا بد أن تستقيل الحكومة، ويستحسن تعيين وزير أول أو رئيس حكومة جديد منعا لكل اصطدام بين الحكومة والبرلمان مجددا. تتأكد بذلك المسؤولية المزدوجة للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، من جهة

¹ نوال مغزوي، الأحكام الدستورية لمخطط عمل الحكومة، مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية، جامعة الجليلي خميس مليانة، العدد 04، ديسمبر 2018، ص 164.

² المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

أمام رئيس الجمهورية ومن جهة أخرى أمام البرلمان، وفي هذه الحالة تكون مسؤولية تضامنية وليست مسؤولية فردية¹.

أكدت جميع التجارب العملية أنّ مناقشة مخطط العمل الحكومي هو مجرد آلية جردت من كل فعالية ومن أي تأثير على تواجد واستمرار الحكومة كقطب ثان للجهاز التنفيذي، بحكم أن الضوابط التي أحيطت به جعلت المجلس الشعبي الوطني عاجزا على إحراج الحكومة عند توظيفه، خصوصا وأن مناقشة هذا المخطط ما هي إلا إجراء روتيني تقوم به الحكومة بغية الاستجابة للنص الدستوري لا غير، أما مسألة التصويت على مخطط عملها ونيلها الثقة من المجلس الشعبي الوطني فهي من الأمور والمسائل التي تعتبر شبه محسومة بالنسبة لها.

لا تجد الحكومة أية صعوبة في الحصول على مصادقة النواب بشأنه، حيث إنه لا يستهدف النواب من خلاله محاسبة وتقويم الحكومة بقدر ما يستغلونه في كل مرة كفرصة لمخاطبة الرأي العام الوطني وإيصال رسائل ومواقف الحكومة والأحزاب المؤيدة لها، وحتى المعارضة لها. تتحول الغرفة الأولى على إثرها من سلطة لها نفوذ في رسم السياسة العامة للدولة ومراقبة كيفية تنفيذها إلى مجرد منبر لمخاطبة الرأي العام بغية الاستعطاف السياسي والتنافس بين الأحزاب والتيارات السياسية للوصول إلى كسب ود القاعدة الشعبية وتعاطفها مع هذا التيار أو ذاك².

لا تبدأ الحكومة في تنفيذ مخطط عملها مباشرة بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني، بل يحتاج أيضا إلى موافقة مجلس الأمة. يلتزم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، بتقديم عرض إعلامي حول مخطط عمل الحكومة أمام الغرفة الثانية.

ثانيا: الاكتفاء بتقديم عرض إعلامي لمخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة

يشكل عرض مخطط عمل الحكومة أمام البرلمان المعيار الرقابي الأصيل لمختلف وسائل الرقابة البرلمانية. تنصب الرقابة على مدى إمكانية الإنجاز والمدة المحددة لكل مشروع مقرر

¹ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 200.

² براهيم أفطوش، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري لسنة 2008، مرجع سابق، ص 80.

في مخطط الحكومة¹. ليس لتدخل الوزير الأول أمام مجلس الأمة تلك المكانة القانونية التي يتمتع بها تدخله أمام المجلس الشعبي الوطني بل هو مجرد إجراء رمزي لا تترتب عليه أية مسؤولية قانونية. يظهر ذلك من خلال المعالجة القانونية لهذا التدخل والنتائج المترتبة عنه.

إذا كانت أول عقبة تواجه الوزير الأول أو رئيس الحكومة هي تقديم مخطط عمله أمام المجلس الشعبي الوطني والدفاع عليه بالخوض في أدق تفاصيل المخطط من أجل الحصول على الموافقة أو وضع مسؤولية الحكومة محل الثقة، فإن مسألة تقديم العرض أمام مجلس الأمة تعتبر وجوبية كذلك لكنها لا تظهر بنفس الدرجة والمكانة². ليس ثمة ما يلزم الوزير الأول بتقديم كل مخطط عمل حكومته أمام الغرفة الثانية بل يكفي فقط بعرض الأهداف والمحاور الكبرى دون الخوض في تفاصيل وجزئيات المخطط على غرار ما تم أمام المجلس الشعبي الوطني³.

من أمثلة ذلك ما تفضل به رئيس الحكومة السابق علي بن فليس أمام أعضاء مجلس الأمة عند القيام بعرض برنامج الحكومة بقوله "يسعدني أن أتقدم أمامكم... لأعرض عليكم المحاور الكبرى لبرنامج الحكومة"⁴. يضطر في هذه الصورة أعضاء الغرفة الثانية إلى الاستماع للعرض المقدم من طرف الحكومة بصفة عامة وموجزة مما قد يؤدي إلى عدم تسجيل الأعضاء عدة نقاط تبرر فتح مناقشة عامة.

يلتزم الوزير الأول أو رئيس الحكومة بتقديم عرض عن مخطط عمل الحكومة، وهو ما نصت عليه المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة 2020 في فقرتها الثالثة "يقدم الوزير الأول عرضاً حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني". يكون ذلك خلال عشرة (10) أيام على الأكثر التي تعقب موافقة النواب عليه⁵. قيد التعديل

¹ رايح ركبجي، رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص 13.

² ادريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 78.

³ يعتبر الأستاذ فاتح شنوفي أن عرض مخطط الوزير الأول أمام أعضاء مجلس الأمة لا يمكن اعتباره فرصة لرقابة الحكومة بقوله "لا يصدق عليه (مخطط عمل الحكومة) مصطلح رقابة بمعناها القانوني والدستوري، وإنما مجرد استماع أعضاء مجلس الأمة لبرنامج الحكومة، وقد لا يصل إلى تقديم عرض عن برنامجه أمام مجلس الأمة في حالة ما إذا لم يصادق المجلس الشعبي الوطني على هذا البرنامج".

فاتح شنوفي، مكانة مجلس الأمة في الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 96.

⁴ الجريدة الرسمية لمداوات مجلس الأمة، العدد 07، 2002، ص 03.

⁵ المادة 50 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

الدستوري لسنة 2020 مجلس الأمة بإضافة عبارة "مثلاً وافق عليه المجلس الشعبي الوطني" إلى نص المادة 106 من الدستور. وضعت هذه العبارة مجلس الأمة داخل إطار المجلس الشعبي الوطني ليكون بذلك عرض رئيس الحكومة في الغرفة الثانية مجرد عرض عادي. في حين أن الفقرة الثالثة من المادة 80 قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 تنص "يقدم رئيس الحكومة عرضاً حول برنامجه لمجلس الأمة" ولا تربط كيفية العرض بالمجلس الشعبي الوطني.

لم يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 ما يفيد إمكانية فتح مناقشة عامة من طرف أعضاء مجلس الأمة بعد انتهاء الوزير الأول أو رئيس الحكومة من عرض مخطط عمل حكومته، ولم يأذن صراحة للمجلس للقيام بعملية المناقشة العامة، وعليه فإن المناقشة غير جائزة دستورياً. خالفت الممارسة ذلك وأكدت تمتع الغرفة الثانية بحق مناقشة عرض الوزير الأول أو رئيس الحكومة¹. أنشأت لمجلس الأمة حقا دستورياً منح لأعضائه فرصة الإدلاء بملاحظاتهم وآرائهم وتحفظاتهم بشأن مخطط عمل الحكومة. أدخلت هذه المناقشة مجلس الأمة في أزمة مع

¹ يعد برنامج رئيس الحكومة أحمد أويحي، أول برنامج عرض على مجلس الأمة، وتم فتح مناقشة حوله ليتحول إلى عادة يعمل بها إلى غاية اليوم على الرغم من عدم دستوريته. يوضح هذا الجدول جلسات مناقشة أعضاء مجلس الأمة لمخطط عمل الحكومة بين منذ تنصيب مجلس الأمة سنة 1998 إلى غاية 2010:

ملاحظات	عدد المتدخلين	عدد الجلسات	تاريخ العرض أمام مجلس الأمة	رئيس الحكومة أو الوزير الأول
تغيرت تسمية رئيس الحكومة إلى الوزير الأول	73 عضوا	03 جلسات	29 مارس - 01 أبريل 1998	أحمد أويحي
بعد التعديل الدستوري لسنة 2008. لتتحول التسمية بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 إلى الوزير الأول في حالة وجود أغلبية برلمانية مؤيدة لرئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة في حالة وجود أغلبية برلماني معارضة له.	50 عضوا	جلستان	27 جانفي - 30 جانفي 1999	إسماعيل حمداني
	83 عضوا	04 جلسات	27 جانفي - 01 فيفري 2000	أحمد بن بيتور
	33 عضوا	جلستان	20 سبتمبر - 02 أكتوبر 2000	علي بن فليس
	51 عضوا	جلستان	29 جويلية - 31 جويلية 2002	علي بن فليس
	46 عضوا	جلستان	07 جوان - 08 جوان 2003	أحمد أويحي
	54 عضوا	03 جلسات	24 ماي - 26 ماي 2004	أحمد أويحي
	78 عضوا	03 جلسات	01 جويلية - 03 جويلية 2007	عبد العزيز بلخادم
	69 عضوا	05 جلسات	22 ديسمبر - 24 ديسمبر 2008	أحمد أويحي
	73 عضوا	04 جلسات	26 ماي - 28 ماي 2009	أحمد أويحي
	78 عضوا	05 جلسات	18 ديسمبر 2010	أحمد أويحي

المجلس الشعبي الوطني، وعرضه لانتقادات شديدة مفادها عدم دستورية مناقشة برنامج الحكومة من طرفه.

ثار جدل بين أعضاء الغرفتين الأولى والثانية بعد عرض أول برنامج حكومة أمام مجلس الأمة في 29 مارس 1998 في أول تجربة له¹، حين ناقش أعضاء مجلس الأمة برنامج حكومة أحمد أويحي. أثارت المناقشة حفيظة بعض النواب ودفَعوا بعدم دستورية المناقشة واعتبروا ذلك تدخلا في اختصاص الغرفة الأولى. رد على ذلك رئيس مجلس الأمة بشير بومعزة بقوله أن "مناقشة مجلس الأمة لبرنامج الحكومة يدخل في إطار البيداغوجيا البرلمانية الديمقراطية وهو يفيد كثيرا، بحيث يمكن لرئيس الحكومة وأعضاء حكومته الاطلاع أكثر على مشاكل البلاد. هذا التقليد أو العادة لا بد من المحافظة عليها"². أضاف مقرن أيت العربي عضو مجلس الأمة أن "اعتراض بعض النواب على مناقشة مجلس الأمة لبرنامج حكومة أحمد أويحي يركز على أسباب سياسية آنية لا علاقة لها بالدستور، إن الدستور لا يمنع المناقشة في مجلس الأمة ولا يحدد مجالها"³.

حدّد التعديل الدستوري لسنة 2020 رقابة البرلمان بغرفتيه للحكومة في المواد 106، 111، 157، 158، 160، 159، بينما خصّص للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة الرقابة المنصوص عليها في المادتين من 161 و162. نظمت المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة 2020 مسألة الرقابة الممارسة على مخطط عمل الحكومة، ولم تتضمن ما يفيد إمكانية فتح مناقشة من طرف أعضاء مجلس الأمة حول العرض المقدم من قبل الوزير الأول أو رئيس الحكومة، كما لم تتطرق كل القوانين العضوية المنظمة لغرفتي البرلمان وعملهما⁴ وكذا

¹ أول عرض عن برنامج الحكومة قدم إلى مجلس الأمة بعد تنصيبه هو برنامج حكومة أحمد أويحي بعد أن وافق عليه المجلس الشعبي الوطني في شهر أوت 1987. يعود السبب في تباعد الفاصل الزمني بين الموافقة على البرنامج في الغرفة الأولى وتقديم العرض أمام الغرفة الثانية إلى عدم تنصيب مجلس الأمة بعد في ذلك الوقت.

² الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 02، 2000، ص 10.

³ مقرن أيت العربي، مجلس الأمة في عامه الأول، يومية الخبر، 09 فيفري 1999، ص 04.

⁴ القانون العضوي 99-02 والقانون العضوي 16-12.

مختلف الأنظمة الداخلية لمجلس الأمة إمكانية فتح مناقشة، لذلك تُعدّ هذه المناقشة غير دستورية¹.

ردًا على الانتقادات التي واجهها مجلس الأمة، حاول البعض الدفاع عن وجهة نظر الغرفة الثانية. اعتبر الأستاذ **عبد المجيد جبار** أنّ سكوت المؤسس يفسر على أنّه عدم اعتراف لمجلس الأمة بحق المناقشة. إلا أنه عند أخذ الدستور بالمفهوم الديناميكي والتنظيمي فإنّ الجهة الوحيدة التي تتمتع بتقدير دستورية المناقشة هي مجلس الأمة والحكومة. لينتهي بالقول أنّ مناقشة مجلس الأمة لمخطط عمل الحكومة لا يُشكّل استبعادا لنص دستوري، وإنّما مجرد ممارسة دستورية لم تعارضها الحكومة²، بل على العكس كل رؤساء الحكومات المتعاقبة قبلوا الرد على تدخلات أعضاء مجلس الأمة³.

يُعتبر التبرير الذي قدّمه الأستاذ **عبد المجيد جبار**، المتضمن سلامة مناقشة مجلس الأمة لمخطط عمل الحكومة مبررا سياسيا أكثر منه قانونيا. كما أنّه اعترف بنفسه أنّ سكوت المؤسس الجزائري يُفسر على أنّه منع وليس إباحة. لذلك تعودّ مجلس الأمة على مناقشة برنامج الحكومة ومخطط عملها حاليا فَرَضَ دستورية على إجراء غير دستوري. يمكن تفسير سكوت الحكومة على هذا الإجراء المخالف للدستور بعدم أهميته من الناحية القانونية، كونه لا يؤدي إلى إثارة مسؤوليتها السياسية. كما أنّه لا يُعقل أن يصادق مجلس الأمة لاحقا على قوانين تتعلق بتنفيذ برنامج يجهله⁴، خاصة وأنّ تنفيذ هذا البرنامج يحتاج للوسائل التشريعية⁵.

الفرع الثاني: إمكانية إصدار لائحة عديمة الأثر القانوني

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 معدل ومتمم، وكذا النظام الداخلي لسنة 2017.

² "Le débat au sein du conseil de la nation est il ou non anticonstitutionnel ? Il l'est, si on s'accorde à dire que tout silence du constituant doit s'interpréter comme une interdiction. Il ne l'est pas si on s'accorde à lire la constitution dans sa dimension dynamique et organisationnelle, c'est-à-dire laisser les organes constitutionnels organiser leur relations mutuelles dans le respect de leur attributions et compétences".

- DJEBBAR Abdelmadjid. De l'opportunité d'un débat au conseil de la nation. In *El Watan*. 13 Avril 1998. p 09.

³ بشير بن مالك، علاقة مجلس الأمة ببرنامج الحكومة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، المرجع سابق، ص 11.

⁴ أمين شرط، علاقة الحكومة بالبرلمان، مرجع سابق، ص 27.

⁵ TALEB Tahar, Du monocéphalisme dans le régime politique Algérien, Deuxième partie, In *R.A.S.J.E.P*, N° 05, 1990, P 716.

مكّن المؤسس الجزائري مجلس الأمة من سلطة إصدار لائحة تتعلق بمخطط عمل الحكومة الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني (أولاً)، غير أن عدم اقتران اللائحة بإثارة المسؤولية السياسية للحكومة أفرغها من أي محتوى حقيقي لتتحول إلى مجرد أداة للتأييد والمساندة اللامشروطة (ثانياً).

أولاً: إمكانية إصدار لائحة

منحت الفقرة الثالثة من المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لأعضاء مجلس الأمة إمكانية إصدار لائحة عقب تقديم الوزير الأول أو رئيس الحكومة عرض حول مخطط عمل الحكومة. وهو ما أكدّه كذلك كل من القانون العضوي رقم 16-12¹ والنظام الداخلي لمجلس الأمة². يعد اقتراح لائحة³ بشأن مخطط عمل الحكومة حقا لأعضاء مجلس الأمة. يستوجب لقبول الاقتراح توقيع ثلاثين (30) عضوا على الأقل، ويمكن للعضو أن يُوقع أكثر من لائحة واحدة. يجب أن تودع اللائحة من طرف مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد 48 ساعة من تقديم العرض⁴، خلافا لنواب المجلس الشعبي الوطني الذين منح لهم المشرع أجل 72 ساعة لتقديم اقتراح اللائحة.

في ظلّ غياب نصوص قانونية واضحة تتعلق بمضمون اللائحة نكون أمام احتمالين، إمّا لائحة تأييد لمخطط عمل الحكومة أو لائحة رفض لمخطط عمل الحكومة. وإن كان واقع التعامل في الأنظمة البرلمانية يُفيد أنّ اقتراح لائحة يُعدّ خطوة للفت انتباه الحكومة وإنذارها

¹ تنص المادة 2/50 القانون العضوي 16-12: "يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة".

² تنص المادة 90 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017: "يمارس مجلس الأمة رقابته لأعمال الحكومة وفقا لأحكام المواد 84، 7/98، 151، 152، 180 من الدستور، وأحكام المادتين 50 و 57 من القانون العضوي 16-12 المذكور أعلاه ولأحكام هذا النظام الداخلي".

³ أول لائحة أصدرها مجلس الأمة هي اللائحة رقم 01-2004 مؤرخة في 25 ماي 2004.

. لائحة مجلس الأمة حول برنامج الحكومة، الفكر البرلماني، عدد 07، الجزائر، 2004، ص ص 185-187.

⁴ المادة 91 من النظام الداخلي لسنة 2017. بينما كان النظام الداخلي السابق يتطلب عشرين (20) عضوا لقبول اقتراح لائحة حول مخطط عمل الحكومة.

بوجود معارضة لسياستها. تعد اللائحة شكلا من أشكال الإنذار والتوبيخ، تتخذها الحكومات مبررا كافيا لتقديم استقالتها قبل أن تسحب منها الثقة بشكل صريح¹.

أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر أنّ عرض مخطط عمل الوزير الأول أو رئيس الحكومة أمام مجلس الأمة عادة ما يكون فرصة للتدعيم والمساندة وتبادل التشكرات. يظهر ذلك جليا من خلال تدخل رئيس مجلس الأمة، بمناسبة عرض برنامج رئيس الحكومة آنذاك السيد إسماعيل حمداني "نحن متأكدون من نجاحك لأننا نعرفك وكذا تجربتك الواسعة في ... استفدنا من تدخلاتك في السنة الماضية حين كنت عضوا فيه، باسم الجميع أقول لك إنّ الكل هنا مستعد لتقديم الدعم والمساعدة الممكنة... أنت هنا بين عائلتك"².

يصعب عمليا على مجلس الأمة إصدار لائحة تتضمن بيانا سلبيا ينتقد فيه الحكومة. يعود ذلك إلى اشتراط ثلاثين (30) عضوا لاقتراح لائحة وأغلبية أعضاء مجلس الأمة للتصويت عليها. تحقّق الأغلبية المطلوبة أمر مستبعد لأنّ أغلبية الأعضاء المنتخبين ينتمون إلى نفس الحزب أو الأحزاب المشكّلة للحكومة، ممّا يجعل التوافق سهلا بين الحكومة والأغلبية البرلمانية. أمّا الأعضاء المعيّنون لا يتوقع لجوئهم إلى معارضة الحكومة، على اعتبار أنّ مخطط العمل الذي قدّمه الوزير الأول ما هو إلاّ تنفيذ لبرنامج رئيس الجمهورية³. فمن غير المعقول وقوف الأعضاء المعيّنين ولو أدبيا ضدّ من له سلطة تعيينهم، ولو أنّ النصوص القانونية لا تفرض ضرورة التوافق المطلق بين رئيس الجمهورية والثلاث المعيّنين. حتى في حالة وجود أغلبية برلمانية معارضة لرئيس الجمهورية، لا يمكن للأعضاء المعيّنين المصادقة على اللائحة لأنهم يشكلون أقلية.

ثانيا: انعدام الأثر القانوني للائحة

لا تعتبر ممارسة مجلس الأمة لسلطة إصدار لائحة التزاما يقع على عاتق الأعضاء بل هو حق لهم. يظل المجلس سيّدا في تقرير اللجوء إلى إصدارها من عدمه، فهو يحظى بسلطة تقديرية بهذا الشأن. حتّى وإن تم تجاوز كلّ العراقيل التي نصّ عليها كلّ من الدستور

¹ أمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، مرجع سابق، ص 25.

² الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، رقم 08، 1999، ص 03.

³ عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص

والقانون العضوي 16-12، وتم إيداع اقتراح اللائحة والمصادقة عليها، يبقى أثرها ضعيفا لا يُشكّل تهديدا على وجود الحكومة. مقابل هذه السلطة التقديرية فإنه سيّان أن تكون هذه اللائحة سلبية أم إيجابية طالما أن ذلك لا يؤثر على المركز القانوني للحكومة، ولا يترتب عليها أي جزاء قانوني.

ليس لللائحة التي يصوّت عليها مجلس الأمة أي أثر قانوني على مخطط عمل الحكومة ولا يترتب عليها إثارة مسؤوليتها السياسية. فهي مجرد وسيلة يمكن من خلالها للغرفة الثانية أن تقدّم ملاحظاتها للحكومة، وتلفت نظرها لبعض النقائص التي تضمّنها مخطط عمل الحكومة، أو فرصة للتعبير عن الولاء والمساندة. لذلك، فاللائحة مجردة من أي جزاء ولا تتمتع بأي قيمة قانونية إلزامية. لا يصدق ذلك من وجهة نظر سياسية، إذ يتأثر مركز رئيس الحكومة أو الوزير الأول سلبا أو إيجابا تبعا لموقف مجلس الأمة الذي عبرت عنه اللائحة¹.

على الرغم من أن هذه اللائحة ليس لها أي أثر قانوني على مصير الحكومة لأنّ سبق لها وأن تحصلت على ثقة الغرفة الأولى الممثلة لنواب الأمة²، إلا أن التصويت على هذه اللائحة على حد تعبير الأستاذ لمين شريط "مسألة حتمية وذات قيمة وأثر سياسي جوهري، حيث في حالة الموافقة على البرنامج يمكن للحكومة أن تعمل بثقة وراحة كبيرة بحكم هذا التأييد والمساندة، أما في حالة التحفظ على البرنامج أو بعض جوانبه فإنها ستأخذ ذلك بعين الاعتبار عند وضع مشاريعها بقصد الحصول على رضا مجلس الأمة"³.

تجدر الإشارة إلى أنه حدث وأن قام مجلس الأمة بإدراج إمكانية إنهاء المناقشة المفتوحة بالمصادقة على لائحة. كان ذلك بموجب التعديل الذي أدخله على المادة 104 من نظامه الداخلي لسنة 1999 والتي تنص "يمكن أن تنتهي المناقشة بالمصادقة على لائحة حسب الشروط المذكورة في المادة 95". بعد عرض تعديل النظام الداخلي على المجلس الدستوري تبين أن مجلس الأمة أقر هذه الإمكانية دون أن يبين الأساس المعتمد عليه، مع العلم أن المؤسس الجزائري حدد بمقتضى المادة 80 من دستور 1996 الحالة الوحيدة التي يمكن فيها

¹ مالك بن بشير، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، مرجع سابق، ص 113.

² إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مرجع سابق، ص 37.

³ أمين شريط، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 22.

لمجلس الأمة إصدار لائحة. لذلك حين أوردت الغرفة الثانية حالة أخرى يمكنها فيها المصادقة على لائحة غير تلك المنصوص عليها في المادة 80 تكون قد خالفت أحكام الدستور¹.

لا يتمتع ممثل الحكومة أمام مجلس الأمة بمناسبة عرض الوزير الأول مخطط عمل حكومته بأية أهمية كبيرة، لأنّ مسؤوليتها السياسية منعدمة أمامه. يكتفي مجلس الأمة بممارسة رقابة شكلية لا آثار قانونية مباشرة لها ولا ترتقي إلى درجة الرقابة الفعالة، بل تبقى رقابته مجرد جمع للمعلومات. وهو ما يؤكد مرة أخرى أنّ إنشاء هذا المجلس ليس الهدف منه تدعيم سيادة البرلمان في مواجهة الحكومة. يتأكد ذلك بصفة أوضح في كيفية تدخل مجلس الأمة عند تقديم بيان السياسة العامة للحكومة.

المطلب الثاني: تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة: غياب التقييم

تقدّم الحكومة في نهاية كل سنة اعتباراً من تاريخ الموافقة على مخطط عملها بياناً عن السياسة العامة إلى البرلمان². يتضمن هذا البيان تقييماً عاماً لما طُبّق من البرنامج وتحديد الأجزاء الباقية منه³، وإبراز الصعوبات التي واجهتها الحكومة في تطبيقه والأهداف المسطرة التي تنوي تحقيقها في الأمدين القريب والبعيد⁴. لم يلزم المؤسس الحكومة بتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة، بل أن ذلك متروك لسلطتها التقديرية وكذا موقف المجلس الشعبي من البيان (الفرع الأول)، كما قام كذلك باستبعاد الغرفة الثانية من عملية التقييم في

¹ رأي رقم 09/ر.ن.د/م د/99 مؤرخ في 22 نوفمبر 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي، المعدل والمتمم، لمجلس الأمة للدستور، ج ر رقم 84 مؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

رغم رأي المجلس الدستوري الذي يقضي بعدم دستورية إصدار لائحة خارج الحالة المنصوص عليها في المادة 80 من الدستور إلا أن مجلس الأمة قام في جلسة خاصة عقدت في 08 جويلية 2006 بإصدار لائحة تتضمن مساندة لمبادرة رئيس الجمهورية الخاصة بتعديل الدستور. لذلك نتساءل عن الأساس القانوني الذي اعتمد عليه مجلس الأمة في ذلك.

للإطلاع على اللائحة أنظر: حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفي 2004-جانفي 2007)، ص ص 70-72.

² تنص المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020 "يجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة. تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة. يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة. كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقاً لأحكام المادتين 161 و162 أدناه...".

³ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري من الاستقلال إلى اليوم، مرجع سابق، ص 284.

⁴ ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2004، ص 53.

حالة اختيار تقديم بيان السياسة العامة أمامها بإقصائها من حق التصويت بالثقة وإيداع ملتصق الرقابة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ارتباط تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة بموقف المجلس الشعبي الوطني ورغبة الحكومة

لا يمكن تصور عرض بيان السياسة العامة للحكومة أمام مجلس الأمة إلا في حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه، مما يؤدي إلى تبعية الغرفة الثانية للغرفة الأولى في تقديم الحكومة لبيان سياستها العامة السنوي (أولاً). حتى في حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني على البيان السنوي تتمتع الحكومة بإمكانية عدم تقديمه أمام مجلس الأمة (ثانياً).

أولاً: تبعية مجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني في تقديم بيان السياسة العامة

تلتزم الحكومة كل سنة ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عملها بتقديم بيان عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني¹. يتمكن من خلال ذلك المجلس من التقييم السنوي للحكومة، ويتحقق من مدى تطبيقها لمخطط العمل المصادق عليه من طرفه، وكيفية أدائها ميدانياً². تعد مدة سنة معقولة باعتبارها تسمح للحكومة بإنجاز محاور من برنامجها ولو أن نهاية هذا الإنجاز يمتد لسنوات أخرى، كما تسمح كذلك للمجلس بتتبع مراحل وتقييمه بصورة دورية. فلو لم يحدد المؤسس هذه المدة لأصبح تقديم البيان متوقف إرادة الحكومة، وبالتالي يتعذر على المجلس الشعبي الوطني تقييم عمل الحكومة³.

يترتب على بيان السياسة العامة إجراء مناقشة تتناول عمل الحكومة، ويمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة⁴. تقدّم اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة خلال الاثنتين والسبعين (72) ساعة الموالية لانتهاؤ تدخلات النواب في المناقشة الخاصة

¹ المادة 51 من القانون العضوي 16-12.

² فتاح شباح، آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2020، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 07، العدد 01، جامعة جيجل، جوان 2022، ص 712.

³ هاني صواقية، بيان السياسة العامة كآلية لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، حوليات جامعة الجزائر، المجلد 34، العدد 01، 2020، ص 168.

⁴ المادة 2/51 و3 من القانون العضوي 16-12.

بالبيان¹. يجب أن يوقع اقتراح اللائحة عشرين (20) نائبا على الأقل ليكون مقبولا، وأن يودعه مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني². تعرض اقتراحات اللوائح للتصويت في حالة تعددها حسب تاريخ إيداعها، ويجعل مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه اللوائح الأخرى لاغية³. لا يمكن أن يوقع النائب أكثر من اقتراح لائحة⁴.

يتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة كل من الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب اقتراح اللائحة، نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة، ونائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة⁵.

يمكن أن يترتب على تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني إثارة مسؤوليتها السياسية، وتقديم استقالتها إلى رئيس الجمهورية. يكون ذلك في حالة مصادقة الغرفة الأولى على ملتمس الرقابة⁶ أو في حالة تسجيل الوزير الأول أو رئيس الحكومة التصويت بالثقة في جدول أعمال المجلس ورفض التصويت عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني⁷.

يؤثر موقف المجلس الشعبي الوطني على تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة، طالما أن موقف المجلس من البيان الحكومي قبولا أو رفضا هو الذي يبقى على هذه الحكومة أو يقيلها. وبالتالي فإن عرض البيان الحكومي على المجلس الشعبي الوطني وشكل

¹ المادة 52 من القانون العضوي 16-12.

² المادة 53 من القانون العضوي 16-12.

³ المادة 55 من القانون العضوي 16-12.

⁴ المادة 54 من القانون العضوي 16-12.

⁵ المادة 56 من القانون العضوي 16-12.

⁶ المادة 3/162 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁷ المادة 5/111 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

المناقشات التي جرت داخل المجلس حول البيان لها تأثير مباشر على خلق هذه السلطة التقديرية الحكومة في عرض البيان أمام مجلس الأمة¹.

نظرا لكون تقديم بيان السياسة العامة أمام الغرفة الثانية مرتبط بموقف الغرفة الأولى منه، فإنه لا يتم تقديم بيان السياسة العامة إلا في الحالات التالية:

- في حالة تقديم البيان أمام الغرفة الأولى، ولم يرتب طلب التصويت بالثقة ولا إيداع ملتمس رقابة.
- في حالة طلب الحكومة التصويت بالثقة ونالت ثقة المجلس الشعبي الوطني.
- في حالة عدم وصول ملتمس الرقابة إلى النصاب القانوني المتمثل في ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

إذا كان عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة مرتبط بالسلطة التقديرية للحكومة، وإذا كانت هذه السلطة التقديرية مرتبطة في وجودها كذلك بموقف المجلس الشعبي الوطني من هذا البيان، فإن النتيجة الحتمية التي نتوصل إليها هي أن عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة مرتبط بشكل غير مباشر بموقف المجلس الشعبي الوطني من هذا البيان. يعني ذلك أنّ هناك علاقة تبعية تربط الغرفة الثانية بالغرفة الأولى فيما يخص تقييم العمل الحكومي².

ثانيا: عدم إلزام الحكومة بتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة

تنص الفقرة الأخيرة من المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020 " يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة". إذا كان تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني أمرا إلزاميا، فإنّ الأمر ليس كذلك أمام مجلس الأمة. تملك الحكومة كامل السلطة التقديرية في إشراك مجلس الأمة من عدمه بمناسبة عرض بيان السياسة العامة³. استهل المؤسس

¹ هاني صواقية، بيان السياسة العامة كآلية لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق، ص 174.

² رابح شامي، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنسب شهادة الماجستير، تخصص قانون الإدارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2011-2012، ص 114.

³ إدريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، إدارة، العدد 01، 2000، ص 78.

الجزائري الفقرة الأخيرة من المادة 111 من الدستور بكلمة "يمكن"، مما يعني أنّ السلطة التقديرية تبقى للحكومة في عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة من عدمه. وهو ما يُشكّل إضعافاً للدور الرقابي لمجلس الأمة على أعمال الحكومة وإفلاتها من المحاسبة¹. كما أنّ هذه السلطة التقديرية التي تملكها الحكومة مرهونة بمرور البيان السنوي أمام الغرفة الأولى دون توقيع المسؤولية السياسية للحكومة².

يُعدّ تقديم الحكومة بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة أمراً إلزامياً من الناحية السياسية، إلاّ أنّه لا يوجد ما يجبرها على ذلك من الناحية القانونية³، بل هو من صميم السلطة التقديرية للحكومة⁴. يكشف هذا الوضع عن علاقة احتمالية يمكن أن تربط مجلس الأمة بالحكومة بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي، على خلاف العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة في ذات المناسبة، حيث تكتسي طابعاً محقق النشأة متى التزمت الحكومة بتعهداتها الدستورية⁵. تخضع بذلك العلاقة بين مجلس الأمة والحكومة بمناسبة بيان السياسة السنوي لاعتبارين أساسيين: مرور بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني دون إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بسبب عدم استخدام النواب للآليات الرقابية، أو اصطدامها بعدم تحقق الشروط اللازمة، وكذلك استخدام الحكومة لسلطتها التقديرية في تقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة.

يمكن تفسير لجوء الحكومة إلى الغرفة الثانية على أنه طلب لثقة ثانية أو جرعة زائدة من الثقة خاصة في حالة فتور العلاقة بين الغرفة الأولى والحكومة، حيث يصبح مجلس الأمة في وضع سياسي واضح المهام والوظائف. يكون أداة لإعادة التوازن بين الحكومة والبرلمان في حالة تحفظ أو رفض بعض نواب المجلس الشعبي الوطني للأداء الحكومي في بعض القطاعات أو في معظمها، لاسيما إذا تجسدت المعارضة في محاولة لحجب الثقة.

¹ فاتح شنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 97.

² بشير بن مالك، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 114.

³ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 308.

⁴ رغم أنّ تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة يخضع للسلطة التقديرية للحكومة، إلاّ أنّه من الناحية الواقعية عند تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني يُتبع دائما بعرضٍ أمام مجلس الأمة.

⁵ بشير بن مالك، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، مرجع سابق، ص 114.

يشكل تمتع الحكومة بالسلطة التقديرية في عرض بيان سياستها العامة أمام الغرفة الثانية أداة لصالحها تتجاوز من خلالها عقبة أو عقدة الغرفة الأولى¹.

رغم منح المؤسس الجزائري مجلس الأمة فرصة للتدخل في رقابة بيان السياسة العامة، إلا أنه يبقى مجردا من إمكانية اتخاذ موقف فعال تجاه مدى تنفيذ الوزير الأول أو رئيس الحكومة لتعهداته التي سبق وأن التزم بها أمامه عند تقديمه عرضا حول مخطط عمله. منحت الفقرة الأخيرة من المادة 111 من تعديل 2020 إمكانية تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة، ولم تمنح لهذا الأخير أية وسيلة قانونية يمكن من خلالها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة. على خلاف المجلس الشعبي الوطني الذي منحه المؤسس إمكانية مناقشة البيان وإصدار لائحة أو إيداع ملتمس الرقابة أو التصويت بالثقة.

لم يختلف المؤسس الجزائري كثيرا عن نظيره الفرنسي في دستور 1958 في الهدف من تقديم بيان السياسة العامة². يهدف المؤسس الفرنسي بمنحه للوزير الأول حق طلب الموافقة على تصريح السياسة العامة من مجلس الشيوخ، تمكين الحكومة من الحصول على دعم المجلس لها في مواجهة الجمعية الوطنية، خاصة إذا سجلت هذه الأخيرة انتقادات على السياسة الحكومية³. فحتى وإن كان رفض مجلس الشيوخ منح موافقته على تصريح السياسة العامة لا يؤثر على بقاء الحكومة، غير أنه بإمكانه من الناحية السياسية إحراج الحكومة ويجعلها في وضعية لا يحسد عليها.

لا يؤدي عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة إلى فتح نقاش أو إصدار لائحة، وهو ما لا يتيح للغرفة الثانية إظهار معارضتها للحكومة والإضرار بها سياسيا⁴.

¹ رابح ركيبي، رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص 57.

² "Le gouvernement n'est pas constitutionnellement responsable devant le Sénat. Mais l'article 49 prévoit la possibilité pour le premier ministre de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale. Cette possibilité mise en œuvre pour la première fois en juin 1975 par Jacques Chirac à la demande de Valéry Giscard d'Estaing, le fut ensuite à plusieurs reprises par les premiers ministres politiquement proches du Sénat".

- Documents d'études. Droit constitutionnel et institutions politiques. N 01.14. Edition 1998. P 52.

³ ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، المرجع سابق، ص 54.

⁴ بشير بن مالك، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، مرجع سابق، ص 116.

يؤكد انعدام مسؤولية الحكومة أمام مجلس الأمة بمناسبة بيان السياسة العامة على ضعف مركز الغرفة الثانية بل أن دورها يكاد يكون منعدما. لذلك لا أهمية من إلزام المؤسس الجزائري الوزير الأول أو لرئيس الحكومة عرض مخطط عمله أمام مجلس الأمة، وفي المقابل لم يفرض عليه أن يطلع المجلس على حصيلة تنفيذ مخطط عمله. وحتى وإن فعل، فمجلس الأمة غير مخول باتخاذ موقف فعال وذي تأثير لأنه لا يحوز أهم الوسائل الرقابية المتمثلة في التصويت بعدم الثقة أو تحريك ملتصق الرقابة.

الفرع الثاني: إقصاء مجلس الأمة من التصويت بالثقة وإيداع ملتصق الرقابة

لا يمكن لمجلس الأمة اتخاذ موقف حازم من مدى تنفيذ برنامج الحكومة، في حالة قيام الحكومة بتقديم بيان السياسة العامة أمام الغرفة الثانية. وهو ما يعتبر نفيا صريحا لوجود أية وسيلة تقييمية للنشاط الحكومي بحوزة الغرفة الثانية. خلافا لمجلس الأمة يتمتع المجلس الشعبي الوطني بعدة وسائل رقابية فعالة تؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة والمتمثلة في التصويت بالثقة (أولا) وملتصق الرقابة (ثانيا).

أولا: التصويت بالثقة

يُعدّ طلب التصويت بالثقة إجراءً اختياريا نظرا للصيغة التي جاءت بها الفقرة الخامسة من المادة 5/111 من التعديل الدستوري لسنة 2020 "للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، استقالة الحكومة"، ويظهر ذلك واضحا من خلال تفحص صياغة نص الفقرة السالفة الذكر باللغة الفرنسية "le premier ministre peut demander..." وبالتالي لا يحق لنواب المجلس الشعبي الوطني طلب التصويت بالثقة أو إجبار الوزير الأول أو رئيس الحكومة على طلب ذلك.

لم يتضمّن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني إجراءات التصويت بالثقة وإنما نص عليها القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. تُتبع في التصويت بالثقة العديد من الإجراءات تضمنتها المواد من 63 إلى 65 منه. يتم تسجيل التصويت بالثقة في جدول أعمال الغرفة الأولى وجوبا بناء على طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة. وهذا يفيد أنه

بمجرد التقدم بطلب التصويت بالثقة من طرف الحكومة يدرج في جدول الأعمال بقوة القانون¹، ولا يحتاج إلى موافقة المجلس الشعبي الوطني أو أحد هيكله. سهّل المشرع إجراءات مبادرة الوزير الأول أو رئيس الحكومة بطلب التصويت بالثقة، مقارنة بالإجراءات المعقّدة عند إيداع النواب لملتصم الرقابة.

يتدخل خلال جلسة المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة، بالإضافة إلى الحكومة، نائب يؤيد التصويت بالثقة، ونائب آخر ضد لائحة التصويت بالثقة²، وهذه النقطة تثير الإشكال حول المعايير المعتمدة في اختيار عضو مؤيد وعضو معارض للائحة. يشترط المشرع مجرد أغلبية بسيطة³ لقبول طلب التصويت بالثقة مما يزيد من فرص نجاح طلب الحكومة لأنها أغلبية سهلة التحقيق. وإذا لم يوافق المجلس على لائحة الثقة فما على الحكومة إلا أن تقدّم استقالته لرئيس الجمهورية⁴. يمكن أن يؤدي هذا الأمر إلى نشوب أزمة سياسية في ظل البحث عن حكومة جديدة ومخطط عمل حومة جديد، وقد تتطور الأمور إلى درجة الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني تطبيقاً لنص المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁵.

¹ المادة 63 في القانون العضوي 16-12.

² المادة 64 في القانون العضوي 16-12.

³ المادة 65 في القانون العضوي 16-12.

نص مشروع القانون العضوي 99-02 الذي عرضه رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري في المادة 64 منه "يتم التصويت على لائحة الثقة بالأغلبية المطلقة". اعتبر المجلس الدستوري بموجب الرأي رقم 99/08 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور أن الأغلبية المطلقة المطلوبة للتصويت على لائحة الثقة مخالفة لمدلول أحكام المادة 5/84 من الدستور، وأقر بأن يكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة محاولاً بذلك خدمة الحكومة. إلا أن المجلس الدستوري وقع في خطأ فادح، على أساس أنه يستحيل تطبيق نظام التصويت بالأغلبية البسيطة في البرلمان كما بيّناه سابقاً. بالتالي ساهم المجلس الدستوري في ارتكاب الخطأ الذي وقع فيه المشرع. مما يبين مرة أخرى الضعف وعدم التماسق الذي تتخبط فيه مؤسسات الدولة.

⁴ المادة 5/111 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁵ تنص المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها..."

لا يعني حجب الثقة عن الحكومة النهاية الحتمية لها بل بإمكانها على الرغم من ذلك أن تواصل عملها. ترك المؤسس السلطة التقديرية في تنحيها لرئيس الجمهورية الذي يمكنه قبل قبول استقالته اللجوء إلى حل الغرفة الأولى أو إجراء انتخابات تشريعية بعد استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس المحكمة الدستورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة. تجعل النتيجة التي يمكن أن يؤول إليها عدم التصويت بالثقة - الحل - نواب الغرفة الأولى يتفادون التصويت بالرفض خوفا من فقدان امتيازاتهم. كما أنّ الحكومة غالبا ما تنبثق من الأغلبية البرلمانية، وهو ما يجعل رفض التصويت بالثقة مستبعد التحقيق، ومسألة تغيير الحكومة أمرا صعبا.

ثانيا: إيداع ملتمس رقابة.

يمكن أن يُتّوج بيان السياسية العامة للحكومة¹، بالإضافة إلى طلب التصويت بالثقة، بإيداع ملتمس رقابة² يمكن أن يؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة بشكل نهائي طبقا لأحكام المواد 161 و162 من التعديل الدستوري لسنة 2020. يُعدّ تحريك هذه الآلية من صلاحية المجلس الشعبي الوطني وحده دون مجلس الأمة. يُعتبر تفعيل نواب المجلس الشعبي الوطني مسؤولية الحكومة بواسطة ملتمس الرقابة أمرا صعبا، بسبب إحاطتها بمجموعة من الشروط والإجراء المشددة³ وضعها كل من المؤسس والمشرّع سواء المتعلقة بالانصب القانوني المطلوب للتوقيع على اقتراح ملتمس الرقابة أو المدة المحددة للتصويت، وكذا

¹ لا تربط كل دساتير العالم مبادرة ملتمس الرقابة ببيان السياسة العامة السنوي، وإنما تحدد فقط للنواب عدد المرات التي يحق له التوقيع على مبادرة ملتمس الرقابة، كدستور تونس والمغرب وفرنسا. يمنع دستور هذه الأخيرة النواب من توقيع أكثر من مبادرة في دورة واحدة.

- **عمار عباس**، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 280.
² تعرف هذه الوسيلة في بعض الدساتير بلائحة اللوم. يعود أصل تسمية ملتمس الرقابة للدستور المغربي، حيث يلتزم البرلمان من الملك إقالة الحكومة طبقا للمادة 75 من الدستور المغربي.

- **عبد الغني بسيوني عبد الله**، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص 175.

³ **فتاح شباح**، آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2020، مرجع سابق، ص 713.

الأغلبية المطلوبة للموافقة على الملتمس¹. جعلت هذه الشروط التصويت على ملتمس الرقابة عملية شبه مستحيلة.

تتشرط الفقرة الثانية من المادة 161 من تعديل 2020 أن يوقع على ملتمس الرقابة سُبُع (1/7) عدد النواب على الأقل لقبوله² خلافا لما هو معمول به في فرنسا³، فلا يقبل اقتراح ملتمس الرقابة الانفرادي⁴ بل لابد من التكتل لإيداعه. كما لا يحقّ للنائب الواحد أن يوقع أكثر من ملتمس رقابة واحد⁵. تهدف هذه الشروط إلى شلّ محاولات اقتراح الملتمس من طرف الأقلية أو المعارضة والتقليل بقدر الإمكان من زعزعة استقرار الحكومة.

نظمت النصوص القانونية المناقشة التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة، وقصّرتها على عدد محدود من النواب. فلا يمكن أن يتناول الكلمة سوى الحكومة بناء على طلبها ومندوب أصحاب ملتمس الرقابة، ونائب يرغب في التدخل لمعارضته، ونائب مؤيد له⁶. يُفهم من ذلك أنّ مناقشة اقتراح ملتمس الرقابة تكون محدودة وضعيفة، ممّا لا يسمح للنواب من تبادل وجهات النظر بصورة كافية، ويفتح المجال للعمل خارج الجلسة.

حسب المادة 162 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والمادة 2/61 من القانون العضوي 16-12، لا يتمّ التصويت على ملتمس الرقابة إلاّ بعد مرور ثلاثة (03) أيام من تاريخ الإيداع. تُعدّ مدة ثلاثة أيام مدة كافية تمكّن مساندة الحكومة من إجراء اتصالاتهم

¹ عاشور نصر الدين وفيصل نسيغة، علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 2، 2008، ص 311.

² نفس النسبة اشترطته المادة 58 من القانون العضوي 16-12.

³ يتطلب قبول ملتمس الرقابة في فرنسا توقيعه من قبل 10/1 نواب الجمعية العامة، وهذا ما نصت عليه المادة 2/49 من الدستور الفرنسي لسنة 1958:

"L'assemblée nationale met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'assemblée nationale".

⁴ عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 272.

⁵ تنص المادة 60 في القانون العضوي 16-12 "يودع نص ملتمس الرقابة مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ينشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، ويعلق ويوزع على كافة النواب".

⁶ المادة 61 في القانون العضوي 16-12.

لإقناع مقترحي الملتمس بالتراجع عن موقفهم، وكذا تهدئة الأعصاب ومنه زوال دواعي إثارة ملتسم الرقابة¹.

بالإضافة إلى الشروط السالفة الذكر، تستوجب الموافقة على ملتسم الرقابة أغلبية ثلثي (2/3) نواب المجلس الشعبي الوطني. في حالة تحقق ذلك يلتزم الوزير الأول أو رئيس الحومة بتقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية²، بينما تبقى الحكومة قائمة في حالة عدم حصول ملتسم الرقابة على الأغلبية المطلوبة. يصعب اشتراط المؤسس ثلثي (2/3) نواب المجلس الشعبي الوطني للموافقة على ملتسم الرقابة من تحقيق المصادقة خاصة في ظل مجلس تعددي³ يتكوّن من عدة تشكيلات سياسية مختلفة التوجه⁴. لذلك نجاح الاقتراح مرتبط بنوعية الأغلبية السائدة في الغرفة الأولى، فإذا كانت الحكومة حائزة على الأغلبية الواضحة فإنّ نجاح ملتسم الرقابة يكون عسيرا جدّا ومسألة تغيير الحكومة أمرا صعبا⁵، إن لم نقل مستحيلا. أمّا إذا كانت الحكومة لا تتمتع بأغلبية واضحة، يكون نجاح ملتسم الرقابة واردا.

تؤدي هذه النسبة المطلوبة إلى إمكانية مساندة الحكومة من قبل ثلث (1/3) النواب زائد نائب واحد أي أقلية النواب، ومعارضتها من ثلثي (2/3) النواب ناقص واحد وهي الأكثرية⁶ دون أن يؤدي ذلك إلى إسقاطها. وبالتالي مساندة الحكومة من قبل الأقلية يضمن بقاءها في الحكم دون أن يتمكن المجلس الشعبي الوطني من إسقاطها⁷.

على خلاف الغرفة الأولى لا تستطيع الغرفة الثانية طرح المسؤولية السياسية للحكومة بسحب الثقة منها وإسقاطها، مما يحدث اختلالا في مبدأ المساواة بين الغرفتين. قصر المؤسس الجزائري من دور الغرفة الثانية بمناسبة بيان السياسة العامة على العرض

¹ عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 316.

² المادة 2/162 و3 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، مرجع سابق، ص 286.

⁴ عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 276.

⁵ فتاح شباح، تصنيف الأنظمة الليبرالية على أساس الفصل بين السلطات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2007-2008، ص 185.

⁶ محمد فقير، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، مرجع سابق، ص 146.

⁷ TALEB Tahar. Du monoclisme dans le régime politique algérien. Deuxième partie. Op.cit. p 711.

والمناقشة والمصادقة الحتمية دون أن يكون مجال لاحتمال آخر، مما يُعطي الانطباع أنّ الغرفة الأولى هي الشريك المميز والمراقب الوحيد لعمل الحكومة. فما الفائدة من وجود غرفة برلمانية ثانية لا يمكن لها محاسبة وتقييم العمل الحكومي من أجل الكشف والوقوف على مدى تجسيد المخطط العملي لتنفيذ برنامج الحكومة الذي سبق وأن عرضه الوزير الأول أو رئيس الحكومة أمامها.

تبيّن النصوص الدستورية والقانونية بصفة واضحة تضائل الدور الرقابي لمجلس الأمة سواء بمناسبة عرض مخطط عمل الحكومة أو بمناسبة عرض بيان السياسة العامة. تكمن قوة أي مجلس في الرقابة بتمكينه دستوريا من الآليات التي تتناسب وضعيته باعتباره ممثل الشعب، وهي الآليات التي لا يتوفر عليه مجلس الأمة الجزائري. نستنتج مما سبق أنّ المؤسس الجزائري حرم مجلس الأمة من آليات الرقابة التي تثير المسؤولية السياسية للحكومة، وحدّد استعمالها من طرف المجلس الشعبي الوطني. ليبقى في حوزة مجلس الأمة الآليات الرقابية التي لا تثير المسؤولية السياسية للحكومة والمتمثلة في السؤال، والاستجواب، ولجان التحقيق.

المبحث الثاني:

عدم فعالية الآليات الرقابية المرتبطة بجمع المعلومات

لا تعتبر التزكية التلقائية لمخطط عمل الوزير الأول، والموافقة على بيان السياسة العامة المراحل الأخيرة في النشاط الرقابي لمجلس الأمة بل عليه المتابعة الدائمة لحالة تنفيذ مخطط عمل الحكومة والتأكد من عدم وجود مخالفات في الممارسة.

لا ترتبط فعالية الرقابة البرلمانية بإمكانية وضع الحكومة موضع الأقلية بالضرورة، بل إنها على صلة بالإعلام المتبادل بين هذه الأخيرة والبرلمان. تستلزم الرقابة البرلمانية الفعالة حركة سريعة للمعلومات مما يسمح للبرلمان بدفع الحكومة إلى تبرير وتوجيه سياستها نحو الوجهة المرجوة. حتى وإن لم يكن بمقدور أعضاء البرلمان تغيير السياسة الحكومية من خلال تدخلاتهم، فإن مواقفهم أو تصرفاتهم بوسعها أن تؤثر على الناخبين. يمكن أن تؤدي

انتقاداتهم بالناخبين إلى عدم تجديد ثقتهم في الحزب أو الأحزاب الحاكمة، فالجزء المترتب عن ممارسة البرلمانين لوسائل الإعلام ليس أنيا، بل يشكل تهديدا طويلا الأمد¹.

يمارس مجلس الأمة الرقابة على أعمال الحكومة بواسطة العديد من الوسائل والآليات، دون أن تصل إلى نتيجة يمكنها أن تهدد وجود الحكومة أو ترتب مسؤوليتها السياسية. إضافة إلى الاستبعاد الكلي للغرفة الثانية من الرقابة في المجال المالي بسبب انفراد الحكومة بإعداد قانون المالية وتنفيذه (المطلب الثاني). بذلك لا يمارس مجلس الأمة إلا رقابة الاستعلام بطلب وجمع المعلومات على نشاط الحكومة (المطلب الأول).

المطلب الأول: أدوات رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة: مجرد وسائل للاستعلام

كفل المؤسس لأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بطلب الاستفسارات والمعلومات بأنفسهم من الحكومة حتى لا يظل الأعضاء حبيسي النوايا الحسنة للحكومة في مجال الإعلام. يسمح هذا الحق بالمراقبة الدائمة للقطاعات الوزارية، ويضمن حوارا بناء بين الحكومة والمجلس.

منح المؤسس الجزائري لمجلس الأمة الحق في رقابة الحكومة من خلال العديد من الآليات الرقابية المتمثلة في الأسئلة، والاستجوابات، ولجان التحقيق. تهدف هذه الآليات إلى التأكد من عدم وجود انحرافات وتجاوزات في التطبيق العملي لبرنامج الحكومة. غير أن الدور الرقابي الممنوح لمجلس الأمة لا يتعدى جمع المعلومات على نشاط الحكومة بسبب افتقاره لسلطة الردع كونه لا يؤدي إلى تهديدها. يعود سبب ذلك إلى انعدام الأثر القانوني المترتب عن السؤال بنوعيه (الفرع الأول)، بينما أهمل أعضاء مجلس الأمة استخدام آليتي الاستجواب والتحقق البرلماني (الفرع الثاني).

الفرع الأول: انعدام الأثر القانوني المترتب عن السؤال بنوعيه

على الرغم من انعدام أي أثر قانوني مترتب عن الأسئلة، تتواجد بصمات الحكومة في كل الإجراءات المتعلقة بمسار الأسئلة (أولا). يمكن أن يترتب عن الأسئلة بنوعيه إمكانية إجراء مناقشة عامة في حالة عدم اقتناع عضو مجلس الأمة بإجابة عضو الحكومة، دون أن ينتج عن المناقشة إثارة المسؤولية السياسية للحكومة (ثانيا).

¹ أمين شريط، خصائص التطور الدستوري... مرجع سابق، ص 493.

أولاً: تأثير الحكومة على مسار السؤال

لعبت الأسئلة بعد ظهورها في بريطانيا دورا بارزا في فعالية مجلس العموم بعد انتقال السلطة إلى الحكومة وظهور المسؤولية الوزارية في بريطانيا. انتشرت بعد ذلك في أنظمة سياسية أخرى من خلال النص عليها صراحة في دساتيرها¹. الغرض من استعمال هذه الآلية هو الوقوف على حقيقة تصرف ما حول موضوع محدد يشغل بال العضو السائل الذي وصل إلى مسامعه أو اطلع عليه شخصيا ثم سعى لإثارته على صاحب القطاع المختص لتقديم الإجابة وفقا للقانون المعمول به².

يُعدّ السؤال³ الوسيلة الأكثر استخداما وشيوعا في مباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان. أقرّ التعديل الدستوري لسنة 2020 لأعضاء مجلس الأمة الحقّ في استخدام آلية السؤال دون شروط. إلا أنّ الأحكام التي تضبط السؤال بنوعيه تكشف عن وجود العديد من الشروط والإجراءات التي تعرقل هذه الآلية على الرغم من غياب أي أثر قانوني يمكن أن يترتب عليه إثارة مسؤولية الحكومة أو تهديد وجودها.

مكّنت المادة 1/158 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أعضاء البرلمان من حق توجيه أسئلة شفوية أو كتابية⁴ إلى أعضاء الحكومة. غير أنّ المواد 69 إلى 76 من القانون العضوي

¹ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأته، أحكامه محدثاته، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 129.

² أحسن ركبى، رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص 67-68.

³ قدمت للسؤال العديد من التعاريف نذكر منها: - "السؤال هو إيمان عضو البرلمان توجيه أسئلة إلى الوزراء للاستفسار عن أمر يجهله العضو، أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور".

- عثمان خليل عثمان، النظام الدستوري المصري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1956، ص 237.

- "السؤال هو تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل".

- إيهاب زكي سلام، الرقابة أحكام السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، مصر، 1983، ص 27.

- "L'acte émanant d'un membre d'une assemblée qui demande à un ministre des renseignements sur un sujet précis".

- DJEBBAR Abdelmadjid et YELLES CHAOUECHE Bachir, Réflexions sur le contrôle législatif, In R.A.S.J.E.P, N° 01, 1988, P 142.

⁴ "السؤال الكتابي هو ذلك الطلب المتضمن الحصول على معلومات حول موضوع ما موجه من أحد البرلمانيين، إلى عضو من الحكومة، يلتزم بالإجابة عليه في وقت محدد".

- "السؤال الشفوي هو ذلك الإجراء الذي من خلاله يمكن لأحد أعضاء البرلمان أن يطلب من أعضاء الحكومة تقديم توضيحات حول موضوع معين". - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، مرجع سابق، ص 30-31.

12-16 وضعت مجموعة من الضوابط لتقييد هذا الحق. منها ما يتعلق بشروط قبول السؤال، ومنها ما يتصل بإجراءات الرد عليه.

يجب أن يشتمل السؤال على عدد من الشروط الشكلية¹ هي:

- أن يوجّه السؤال ويوقع من طرف نائب واحد،
- أن يتضمن نص السؤال موضوعا واحدا،
- أن يحدّد بوضوح عضو الحكومة الموجّه إليه السؤال،
- أن يكون موضوع السؤال خاليا من الكلمات النابية،
- أن يكون السؤال محررا باللغة العربية،
- أن لا يتعلق السؤال بقضية مطروحة أمام الجهات القضائية.

تتوقف دراسة مكتب المجلس للأسئلة المودعة لديه على المسائل الشكلية دون التعرض إلى المسائل المتعلقة بالموضوع. يمكن استخلاص ذلك من خلال المواد المنظمة للموضوع، فأى منها لا تشير البتة إلى موضوع السؤال، وإنما تقتصر على الجوانب ذات الصلة بعدد الأسئلة المتاح إيداعها في الجلسة والجهة التي يتم أمامها الإيداع. فعادة ما يعبر المجلس عن قبول الأسئلة الشفوية بإحالتها على الحكومة لاستيفائها الشروط المطلوبة².

يتم إيداع نص السؤال من قبل صاحبه لدى مكتب الغرفة الثانية. بعد تأكد مجلس الأمة من توفر الشروط اللازمة لقبول السؤال، يقوم رئيس المجلس بإرساله فورا إلى رئيس الحكومة³،

¹ يتم عادة تنظيم الشروط اللازم توافرها لقبول السؤال في شكل تعليمات يصدرها مكتب كل غرفة. تضمنت المواد 01 إلى 08 من التعليمات رقم 08-2000 المؤرخة في 12 جويلية 2000، الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني الشروط المتعلقة بالأسئلة. أما مجلس الأمة فاكتفى بالشروط المذكورة في الدستور والقانون العضوي رقم 16-12 ونظامه الداخلي.

² سعاد حافطي، السؤال الشفوي والكتابي في النظام الدستوري الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 01، جامعة عمر ثليجي الأغواط، 2022، ص 633.

³ المادة 70 من القانون العضوي 16-12، قيد القانون 99-02 صاحب السؤال بضرورة إيداعه عشرة أيام على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لهذا الغرض، بينما القانون الجديد 16-12 لم ينص على هذا التحديد الزمني،

ليتولى بعد ذلك وزير العلاقات مع البرلمان مهمة تبليغ أعضاء الحكومة بالأسئلة الشفهية والكتابية الموجهة إليهم، وتبليغهم بجلسات الرد عليها¹.

حرر التعديل الدستوري لسنة 2020 السؤال الكتابي من قيد البرمجة لأنه لا يتطلب انعقاد جلسة الإجابة عليه. يودع عضو الحكومة المعني بالسؤال الكتابي الجواب كتابة لدى مكتب الغرفة الثانية، ليتولى بدوره تبليغه إلى صاحبه، على أن يتم الجواب في ظرف ثلاثين يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي لعضو الحكومة². غير أن الواقع يؤكد عدم احترام والتزام أعضاء الحكومة بأجل الرد على الأسئلة، والجدول أدناه³ يبين المدة بين تاريخ تبليغ السؤال الكتابي

¹ المادة 5/4 من المرسوم التنفيذي رقم 98-04 مؤرخ في 17 جانفي 1998، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج ر عدد 4 المؤرخة في 28 جانفي 1998.
² المادة 2/158 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
³ جدول يبين تاريخ تبليغ السؤال الكتابي وتاريخ الرد عليه:

صاحب السؤال الكتابي	تاريخ تبليغ السؤال	تاريخ الإجابة عليه
محمد بوديار	12 جوان 2001	8 نوفمبر 2001
محمد بوشعير	11 مارس 2003	15 نوفمبر 2003
بوجمعة صويلح	4 مارس 2007	29 أبريل 2007
بلعباس بلعباس	20 جوان 2009	03 سبتمبر 2010
عبد الله التومي	24 جانفي 2011	05 أبريل 2011
عبد القادر بلعور	25 جانفي 2012	05 أبريل 2012
عبد القادر بن سالم	27 جوان 2013	12 سبتمبر 2013
حسن سعدي	28 مارس 2016	24 نوفمبر 2016
مصطفى جغدالي	05 ديسمبر 2018	24 سبتمبر 2020
مومن الغالي	14 فيفري 2021	28 أكتوبر 2021
ساعد عروس	15 فيفري 2021	08 أبريل 2021
محمد سامي	15 فيفري 2021	28 أكتوبر 2021
محمد العيد بلاع	17 فيفري 2021	23 ديسمبر 2021

راجع: حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007)، مرجع سابق.

التقرير العام للعهد التشريعية الرابعة (1997-2002)، مرجع سابق.

حصيلة نشاطات مجلس الأمة 2010-2011، مرجع سابق.

حصيلة نشاطات مجلس الأمة خلال سنة 2012، مرجع سابق.

حصيلة نشاطات مجلس الأمة خلال سنة 2013، مرجع سابق.

حصيلة الفترة التشريعية التاسعة لمجلس الأمة (2017-2022)، مرجع سابق.

وتاريخ الإجابة عليه. بل أنه في سنة 1998 عند تعديل القانون العضوي 99-02 منح للحكومة الحق في الامتناع عن الرد لأسباب تتعلق بالمصالح العليا للدولة، ليتدخل بعد ذلك المجلس الدستوري ليعلن عدم دستورية هذا الإجراء¹.

أدى عدم دقة النصوص القانونية المتعلقة بالسؤال الشفوي إلى تهرب الحكومة في العديد من المرات عن الإجابة عن الأسئلة الموجهة إليها. فقد ساهم عدم ضبط المدة الفاصلة بين تاريخ إيداع السؤال الشفوي لدى مكتب مجلس الأمة، وتاريخ الإجابة عليه في التقليل من قيمة تأثير السؤال. فقد يصل الفارق في بعض الأحيان إلى سنة كاملة²، وذلك من شأنه التأثير سلبا على السؤال ويبدد أهميته خاصة عندما يتعلق السؤال بمسائل ظرفية وأنية.

بعد إرسال مكتب المجلس السؤال الشفوي إلى الوزير الأول أو إلى رئيس الحكومة حسب الحالة، يملك هذا الأخير صلاحية تحديد عضو الحكومة المختص للإجابة عليه، من دون أن يكون لصاحب السؤال الحق في التدخل لتغيير هذا القرار. يتولى الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان تنظيم كفاءات تبليغ السؤال إلى عضو الحكومة، غير أنه وحتى على فرض إرسال السؤال إلى الوزير الأول، فإن ذلك لا يعني بالضرورة إجابة الحكومة عليه، إذ يتعين من أجل الإجابة أن يتم تسجيله في جدول الأعمال. لا يرتبط التسجيل بإرادة مكتب مجلس الأمة فحسب، وإنما بموافقة الحكومة أيضا³. تجد ممارسة أعضاء المجلس لهذه الأداة الاستعلامية قيودا يقلل من فاعليتها، بل ويمكن أن يؤدي إلى شلها. تستبعد الحكومة الأسئلة التي لا تريد الإجابة عليها عن طريق عدم الموافقة على تسجيلها في جدول الأعمال.

¹ تضمنت المادة 71 في فقرتها الثالثة من مشروع القانون العضوي 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة "يمكن عضو الحكومة أن يمتنع عن الإجابة لأسباب ذات مصالح إستراتيجية للبلاد". اعتبر المجلس الدستوري تخويل عضو الحكومة إمكانية الامتناع عن الإجابة عن السؤال إخلالا بأحكام المادة 134 من الدستور. التي لم تقرر أية حالة لعد الجواب حتى وإن تعلق الأمر بمصالح إستراتيجية للبلاد. استنتج المجلس الدستوري من هذه الأحكام أن عضو الحكومة لا يمكنه الامتناع عن الرد مهما كان السبب، وأنه ملزم بالإجابة وفقا للشروط والأجال المحددة في المادة 134 من الدستور.

- رأي رقم 08/ر.ق.ع.م.د/99. مرجع سابق. ص ص 7-8،

² عبر عن ذلك النائب "حسن مرزوق"، في إحدى جلسات المجلس الشعبي الوطني بقوله "هناك أسئلة طرحت منذ ما يزيد عن أربعة أشهر ولم تلقى الرد، وأخص بالذكر السؤال الخاص بقضية جثمان الشهيدين "عميروش" و "سي الحواس"،

- الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني، رقم 107، مؤرخة في 12 ديسمبر 1998، ص 34.

³ المادة 2/71 من القانون العضوي 16-12.

حتى في حال تجاوز عقبة التسجيل في جدول الأعمال، بإمكان الحكومة التقليل من فعالية السؤال الشفوي عن طريق ما تتمتع به من حرية تامة في تبليغ إجابتها. تفترض إجراءات السؤال التوفيق بين مطلب تمكين أعضاء الحكومة من الوقت الكافي للإجابة، لكن بالمقابل التزامهم بالإجابة على السؤال في وقت مناسب حتى لا يفقد السؤال مغزاه. تتمتع الحكومة بحرية مطلقة على هذا المستوى، فبوسعها الإجابة أو الامتناع عن ذلك. صيغت النصوص المنظمة للسؤال على نحو يمكّن الحكومة من الامتناع عن الإجابة على كل سؤال يجردها، فهذه النصوص لم تضع على كاهلها أي التزام يفرض الإجابة في ميعاد معقول¹.

على خلاف المؤسس الفرنسي الذي فرض جزاءات ملموسة في حالة عدم الإجابة على السؤال البرلماني، تتمثل في نشر الأسئلة التي لم تتم الإجابة عليها في فصل خاص بذلك في الجريدة الرسمية، يذكر فيه نص السؤال والوزارة المعنية به والمدة التي كان يجب الإجابة فيها عليه. أما في الجزائر، تكشف التقارير البرلمانية والإحصائيات الخاصة بها أن الحكومة لم تجب على الكثير من الأسئلة. خلال الدورة التشريعية 2019-2020 طرح أعضاء مجلس الأمة 58 سؤالاً شفويًا و69 سؤالاً كتابيًا، أجابت الحكومة فقط على 25 سؤالاً شفويًا و53 سؤالاً كتابيًا. لم تجب الحكومة على أكثر من نصف عدد الأسئلة المطروحة عليها². تخصّص كل أسبوع خلال الدورات العادية جلسة للأسئلة الشفوية بالتداول بين المجلس الشعبي الوطني مجلس الأمة، إلا أن ذلك لا يفي بالإجابة على كل الأسئلة المطروحة³، مما يؤدي إلى تأجيل الإجابة عن الأسئلة من دورة إلى أخرى.

يحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة وضبط عددها بالتشاور بين مكثبي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالاتفاق مع الحكومة. يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله في حدود ثلاث (03) دقائق، ويرد عليه عضو الحكومة في ظرف ست (06) دقائق. بعد رد الحكومة يجوز لصاحب السؤال تناول الكلمة مرة أخرى في حدود ثلاث (03) دقائق للتعقيب،

¹ محمد عمران بوليفة. البعد التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الاستقرار المؤسساتي، مرجع سابق، ص 290.

² حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية ماي 2017- فيفري 2021، من أجل تعزيز العلاقة التكاملية بين الحكومة والبرلمان، مارس 2021، ص 36.

³ المادة 71 من القانون العضوي 16-12.

ويمكن لممثل الحكومة الرد في حدود ثلاث (03) دقائق على أن يكون الرد والتعقيب في موضوع السؤال. يتمتع رئيس الجلسة بالسلطة التقديرية في تطبيق هذه الإجراءات¹.

يدخل تحديد مدة التدخل لطرح السؤال الشفوي في إطار ضبط الأشغال وعدم إهدار الوقت. إلا أن ذلك يعتبر عائقاً لنقل انشغالات المنتخبين والوفاء بكل التزامات ومتطلبات العهدة البرلمانية التي تقضي بأن يعبر أعضاء البرلمان باسم ولحساب الإرادة العامة عن كل تطلعاتها بكل سيادة وحرية، وأن يقوم بذلك بكل أمانة وإخلاص وتقان. عادة ما يحتج أعضاء الغرفتين على المدة الممنوحة لهم سواء لطرح الأسئلة أو للتعقيب على رد الحكومة.

ثانياً: عدم فعالية المناقشة

تمتاز الممارسة المؤسساتية لمجلس الأمة بتطور ملحوظ في استخدام أعضائه لوسيلة الأسئلة بنوعها الشفوي والكتابي، فبعد ما كان لا يتجاوز استخدام السؤال الشفوي خمس مرات خلال الدورتين التشريعتين لسنة 1998، تضاعف استخدام هذه الآلية إلى أن وصل إلى أكثر من 200 سؤال خلال الدورة التشريعية لسنة 2017. يثبت هذا الوضع اهتمام أعضاء مجلس الأمة بهذه التقنية الاستعلامية².

¹ المادة 96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

² يمثل الجدول التالي عدد الأسئلة الكتابية والشفوية التي طرحها أعضاء مجلس الأمة على الحكومة:

السنوات	الأسئلة الشفوية	الأسئلة الكتابية	السنوات	الأسئلة الشفوية	الأسئلة الكتابية	السنوات	الأسئلة الشفوية	الأسئلة الكتابية
1998	05	05	2006	04	08	2014	84	06
1999	01	03	2007	10	13	2015	41	06
2000	06	09	2008	53	13	2016	08	01
2001	06	03	2009	84	28	2017	129	78
2002	22	03	2010	69	30	2018	63	50
2003	30	06	2011	118	21	2019	58	69
2004	06	03	2012	46	21	2020	105	41
2005	06	08	2013	41	06	2021	173	41

من: موقع وزارة العلاقات مع البرلمان، حصيلة نشاطات الوزارة خلال الفترات التشريعية المختلفة.

"استعمال آلية السؤال من شأنه أن يعطي أعمال المؤسسات الدستورية للبلاد المصادقية، لأنه يوفر لها الشفافية التي يطالب بها المواطن والمسؤول"¹. بهذه العبارات وصف رئيس مجلس الأمة آلية السؤال باعتبارها توفر المصادقية والشفافية. غير أن النصوص القانونية والممارسة العملية لم تبرهن فعالية السؤال الذي يبقى مجرد وسيلة استعلامية² وأداة للفت النظر لا تصل إلى درجة التأثير في توجهات الحكومة، وتسليط عليها رقابة برلمانية جدية.

يتوقف نجاح الأسئلة على مدى التعاون بين البرلمان والحكومة، ومدى التزام هذه الأخيرة بالحضور إلى الجلسات بصفة تلقائية ما دام أن القانون لا يجبر الوزراء على ذلك³. تتميز الجلسات المخصصة للإجابة عن الأسئلة الشفوية بغياب الوزراء المعنيين بالرد، والاكتفاء بتوكيل الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان بذلك، والذي غالبا ما يقدم إجابات عامة لا تحمل التفاصيل اللازمة والدقيقة⁴. يؤثر هذا الأمر على مستوى الأسئلة، ويخلق الامتعاض والاستياء لدى أعضاء البرلمان، كما أنه في العديد من المرات يغيب صاحب السؤال عن جلسة الرد⁵.

خوّلت الفقرة الخامسة من المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 2020 إمكانية فتح مناقشة حول الأسئلة المطروحة في جلسات البرلمان. يتم ذلك عندما ترى إحدى الغرفتين أنّ جواب عضو الحكومة غير مقنع. تصطدم هذه الإمكانية بنصاب ثلاثين عضوا اللزم توافره لتقديم طلب فتح مناقشة⁶، وهو نصاب يصعب تحقيقه خاصة عقب انتشار ظاهرة حكومات الائتلاف، التي تضم أكبر عدد من التشكيلات السياسية تكوّن من خلالها قاعدة تأييد لسياساتها⁷.

¹ مقتطف من مجلة مجلس الأمة، نشرية لمجلس الأمة، العدد 07، الجزائر، 2003، ص 07.

² "d'une manière générale, les questions contribuent davantage à l'information du public qu'au contrôle de l'action gouvernementale".

- DOSIERE René, Le contrôle ordinaire, In Pouvoirs, N° 68, Seuil, Paris, 1994, P 41.

³ كورين لوكياس، إجراءات الأسئلة آلية الرقابة البرلمانية، الملتقى التاسع لوزارة العلاقات مع البرلمان حول السؤال الشفوي والكتابي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، أفريل 2006، الجزائر، ص 25.

⁴ شوقي. م، وزراء يغيبون عن جلسة الأسئلة الشفوية، جريدة الشروق اليومي، 19 ديسمبر 2002، ص 03.

⁵ ج ر م م أ، الجلسة العلنية العامة المتعلقة بالأسئلة الشفوية المنعقدة في 24 ديسمبر 2009، العدد 09، ص 03.

⁶ المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

⁷ سعاد حافظي، السؤال الشفوي والكتابي في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 640.

تقتصر المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة، فلا يمكن للمناقشة أن تمتد إلى مواضيع أخرى غير مدرجة في السؤال مما يعني أنّ الجزائر لا تأخذ بالرقابة عن طريق طرح موضوع عام للمناقشة¹. لا يترتب على فتح مناقشة حول السؤال عقب رد الحكومة أيّ أثر قانوني فعّال وحاسم. عبّر عن ذلك النواب في تدخلاتهم بمناسبة مناقشة القانون العضوي رقم 02-99، عندما تساءلوا عن الأثر المترتب عن المناقشة مؤكّدين أنّ التجربة أفادت أنّه تمّ فتح مناقشة حول الوضع الأمني، دون التوصل إلى توصيات ولا قرارات تجعل المناقشة مفيدة².

أمّا على مستوى مجلس الأمة فالحال أكثر تعقيدا. فبمناسبة تعديل نظامها الداخلي 1999 أدرجت المادة 104 التي تقضي بإمكانية انتهاء المناقشة بالمصادقة على لائحة³. لكن تدخل المجلس الدستوري بموجب الرأي 09/ر ن د/ م د/ 99، وأكّد أنّ المؤسس الجزائري حدّد بموجب المادة 4/80 الحالة الوحيدة التي يمكن فيها لمجلس الأمة إصدار لائحة، وهي حالة إصدار لائحة عقب عرض مخطط عمل الوزير الأوّل أمامه. وبذلك رسم المجلس الدستوري حدودا ضيقة جدا لمجال ممارسة مجلس الأمة لرقابة الحكومة، ونزع عن آلية السؤال كل أثر يمكن أن يترتب عنها، حتّى ولو كان مجرد لائحة للفت الانتباه.

الفرع الثاني: الاستجواب ولجنة التحقيق بين الحدود التنظيمية وانعدام الإرادة البرلمانية

خوّل التعديل الدستوري لسنة 2020 لأعضاء الغرفة الثانية، بالإضافة إلى آلية السؤال، آليتي الاستجواب والتحقيق البرلماني. إلا أنّ ممارسة الآليتين يقع بين مطرقة الشروط والإجراءات القانونية المفروضة عليها، وسندان انعدام الإرادة البرلمانية. يشهد الواقع العملي

¹ سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة في الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 550 وما بعدها.

² الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 108، مؤرخة في 14 ديسمبر 1998، ص ص 08-09.

³ تنص المادة 104 من اقتراح تعديل النظام الداخلي لمجلس الأمة "يمكن أن تنتهي المناقشة بالمصادقة على لائحة حسب الشروط المذكورة في المادة 95".

- المادة مأخوذة من الرأي رقم 09/ر. ن. د/ م. د/ 99، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل والمتمم، للدستور، مرجع سابق.

عزوف أعضاء الغرفة الثانية عن استخدام الاستجواب (أولاً) واستغنائهم عن تكوين لجان التحقيق (ثانياً).

أولاً: عزوف أعضاء مجلس الأمة عن استجواب الحكومة

لم تقيّد المادة 160 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أعضاء البرلمان بأيّ قيد أو شرط لممارسة الاستجواب¹ باستثناء أن تكون المسألة ذات أهمية وطنية، لیتقن نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة بتقييد أنفسهم بشروط وإجراءات لا بد من احترامها. اشترطت المادة 66 من القانون العضوي 16-12 لممارسة الاستجواب توقيعه من قبل ثلاثين عضواً في مجلس الأمة أو ثلاثين نائباً في المجلس الشعبي الوطني². بينما لم يشترط الدستور حداً معيناً للمبادرة بالاستجواب. اشترط الحد الأدنى المقدّر بثلاثين عضواً يضعف حق كل غرفة في رقابة عمل الحكومة³. فهو شرط مبالغ فيه بالنظر إلى أنّ الحد الأدنى للمبادرة بالقوانين، وإصدار لائحة، وإنشاء لجنة تحقيق - كما سنرى أدناه - لا يتعدى عشرين عضواً. يبدو من غير المعقول أن يتساوى النصاب المطلوب للاستجواب في الغرفة الأولى مع النصاب المطلوب في الغرفة الثانية، بسبب الاختلاف في التركيبة العددية⁴. كان من الأولى أن يؤخذ الفارق بين الغرفتين بعين الاعتبار⁵، ويُخفّض النصاب اللازم للاستجواب في الغرفة الثانية.

يتم إيداع نص الاستجواب لدى مكتب مجلس الأمة، ويوزّع على الأعضاء. يلتزم رئيس المجلس بتبليغ نص الاستجواب إلى الوزير الأول خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية

¹ قدمت للاستجواب العديد من التعاريف نذكر منها: "الاستجواب هو محاسبة الوزراء أو أحد الوزراء على تصرف في شأن من الشؤون العامة". عثمان خليل عثمان، النظام الدستوري المصري، المرجع سابق، ص 239. "الاستجواب هو محاسبة الحكومة على تصرفاتها، وإجبار الوزير على توضيح سياساته بصدد مسألة معينة وقد تفضي في نهاية المطاف إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو أحد أعضائها".

جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعضاء لحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، مصر، 1999، ص 06.

² المادة 66 من القانون العضوي 16-12.

³ كان الحد الأدنى لممارسة الاستجواب في دستور 1989 هو خمسة نواب، واعتبر هذا النصاب كبحاً لحرية نواب المجلس الشعبي الوطني في تحريك آلية الاستجواب.

. أمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص 502-503.

⁴ بلغ عدد نواب المجلس الشعبي الوطني 407 نائب، بينما لا يتوفر مجلس الأمة إلا على 174 عضواً.

⁵ مقران آيت العربي، النظرة الإنتقادية لأهداف مجلس الأمة، مجلس الأمة، العدد 04، الجزائر، 2000، ص 12.

لقبوله¹. يحدّد مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة الجلسة التي يدرس فيها الاستجواب، على أن يكون خلال ثلاثين (30) يوما على الأكثر الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب². يقدّم مندوب أصحاب الاستجواب خلال الجلسة عرضا يبيّن فيه وقائع الموضوع، وكذا الاتهامات والانتقادات الموجّهة للحكومة. تلتزم الحكومة بالإجابة على الاستجواب الموجّه لها³. نظرا لخصوصية الاستجواب كونه قد يتضمن اتهامات، فالأولى أن يتمّ الرد عليه من طرف الوزير الأول⁴، غير أنّ النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لعمل البرلمان أجمعت أنّ الحكومة هي المكلفة بالرد على الاستجواب، ولا توجد نصوص قانونية تلزم الوزير الأول بالحضور في الجلسة للإجابة بنفسه⁵.

لم تسفر النصوص القانونية المنظمة للاستجواب سواء الواردة في الدستور أو في القانون العضوي رقم 16-12 أو حتى في النظام الداخلي لمجلس الأمة⁶ على أيّ أثر قانوني يمكن أن يترتّب على الاستجواب خاصة في حالة تقديم الحكومة إجابة غير مقنعة. يبدو أنّ المشرع الجزائري أفرغ آلية الاستجواب من محتواها الحقيقي، باعتبارها وسيلة ذات طبيعة خاصة من المفروض أن تؤدي وظيفتها الأساسية المتمثلة في محاسبة الحكومة أو الوزير وتحريك الجانب الاتهامي، وهو ما تفاداه المشرع مما أفقد الاستجواب فعاليته. أصبح مجرد طلب معرفة بيانات أو معلومات عن مسألة معينة⁷، ممّا يعني أنّ دور الحكومة يقتصر على مجرد

¹ المادة 2/66 من القانون العضوي 16-12.

² المادة 67 من القانون العضوي 16-12.

³ المادة 68 في القانون العضوي 16-12.

⁴ اعتبر رئيس المجلس الشعبي الوطني أنه "لا يوجد نص قانوني يلزم رئيس الحكومة شخصا بالرد... فالحكومة هيئة متضامنة لها الحق أن تعين من ينوب عنها كما يحق للنواب أن يعينوا من ينوب عنهم في طرح الاستجواب".

-الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 272 المؤرخة في 06 جوان 2001.

⁵ نصت المادة 65 من القانون العضوي 99-02 المحال على المجلس الدستوري لرقابة دستوريته على استجواب أعضاء البرلمان لرئيس الحكومة بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة وفقا لأحكام المادة 133 من الدستور. اعتبر المجلس الدستوري أنّ المشرع حينما حصر إمكانية الاستجواب في رئيس الحكومة دون سواه، يكون قد استثنى إمكانية استجواب أعضاء الحكومة من قبل أعضاء البرلمان، الأمر الذي يعدّ إخلالا بأحكام الفقرة الأولى من المادة 133 من الدستور. وبالتالي يفهم بأنه يمكن توسيع الاستجواب إلى كافة أعضاء الحكومة.

. رأي رقم 08/ر.ق.ع/م.د/99. مرجع سابق، ص ص 6-7.

⁶ لا يتضمن النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 إلا مادة واحدة تتعلق بالاستجواب تتمثل في المادة 92.

⁷ فتاح شباح، آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2020، مرجع سابق، ص 718.

الرد. وردت في المادة 67 من القانون العضوي رقم 16-12 عبارة "جلسة الاستجواب"¹، مما يعني مبدئياً أنّ جلسة الإجابة تخصص لدراسة الاستجواب، والدراسة تتضمن ضمناً المناقشة.

يصعب التأكيد من أحقية مجلس الأمة في إجراء مناقشة بسبب عزوف أعضائه على استخدام آلية الاستجواب. تكشف التجربة في المجلس الشعبي الوطني أنّ جلسة الإجابة على الاستجواب لم تجر فيها مناقشة بعد العرض ورد ممثل الحكومة. اكتفى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 بالنص على إمكانية تكوين لجنة تحقيق في حالة عدم اقتناع نواب المجلس برد الحكومة²، إلاّ أنّه سرعان ما تمّ التراجع عن هذا الأثر في تعديل النظام الداخلي سنة 1998. كما تضمن كذلك أول نظام داخلي لمجلس الأمة على إمكانية إجراء مناقشة تقضي إلى تكوين لجنة تحقيق³، ليتم التراجع عن ذلك في النظام الداخلي لسنة 1999⁴.

يواجه الاستجواب كذلك عائقاً آخر يتعلق بإمكانية إرجائه مما يؤدي إلى تأخير الاستجواب وحتى التنازل عنه لياس أصحابه، خاصّة وأنّ المسألة لم يتم تنظيمها وتشكو من فراغ قانوني تستغله الحكومة لإفراغ الاستجواب من محتواه. تعتبر الحكومة شريكاً أساسياً لا غنى عنه في ضبط الجلسات التي يتم فيها الاستجواب، فإذا ما حلّ ميعاد النظر فيه تكون الأحداث والظروف تغيّرت، لتجد الحكومة مسلكاً آمناً للإفلات من الانتقادات الموجهة لها⁵.

¹ تنص المادة 67 من القانون العضوي 16-12 على ما يلي: "يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة جلسة الاستجواب".

² تنص المادة 2/125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 "يمكن أن ينتهي الاستجواب في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومة بتكوين لجنة التحقي".

³ تنص المادة 3/79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998 "في حالة موافقة المجلس على الطلب، تجري المناقشة، وقد تفضي إلى تكوين لجنة تحقيق حسب الإجراءات المحددة في النظام الداخلي".

⁴ لم ينص لا القانون العضوي 16-12، لا النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أي أثر يمكن أن يترتب على استعمال آلية الاستجواب. بل أن القانون الداخلي لمجلس الأمة لم يتضمن إلاّ مادة واحدة تتعلق بالاستجواب، وهي مجرد نقل لما نص عليه الدستور والقانون العضوي 16-12.

⁵ تم تأجيل جلسة الاستجواب المتعلقة بما يسمى بالخروقات المتتالية لقانون تعميم استعمال اللغة العربية من دورة الربيع 2001 إلى دورة الخريف 2002.

- حصيلة نشاطات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002)، ص 291.

نضيف إلى كل هذه النقائص انعدام إرادة أعضاء مجلس الأمة في ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة من خلال آلية الاستجواب¹. "انقطاع الكهرباء والماء، وندرة الدواء وارتفاع الأسعار. وقبلها فضائح الفساد في سوناطراك والطريق السيار، شكلت قضايا الساعة بقي البرلمان أمامها جامدا. فهل يعرف أعضاؤه أن هناك قانونا يحدد لهم مهام ويمنحهم صلاحيات؟"². عزف مجلس الأمة منذ نشأته لغاية اليوم عن اللجوء إلى استجواب الحكومة³. يكشف ذلك عن صعوبة إخضاع أعضاء الغرفة الثانية الحكومة للرقابة، وعدم قدرتها على تشكيل دعامة للغرفة الأولى.

ثانيا: تفادي أعضاء مجلس الأمة تكوين لجان التحقيق

يحقّ لمجلس الأمة إجراء تحقيق برلماني⁴ قصد الوصول إلى الحقيقة وتتوير الرأي العام بتشكيل لجان خاصة لذلك. فرض التعديل الدستوري لسنة 2020 على أعضاء مجلس الأمة شرطا وحيدا مفاده أن تتعلق لجنة التحقيق بقضايا ذات مصلحة عامة⁵ إلا أنّ القانون العضوي رقم 16-12 قلّص من ممارسة هذا الحق بفرض شروط صارمة.

يجب لإنشاء لجنة تحقيق التصويت على لائحة موقّعة من عشرين عضوا تودع لدى مكتب الغرفة الثانية⁶. يهدف هذا الشرط مثلما أشار إليه نواب المجلس الشعبي الوطني إلى منع

¹ "Ce qui manque le plus à l'assemblée nationale, ce ne sont pas des pouvoirs nouveaux ce sont des députés".

- DOSIERE René, Le contrôle ordinaire, Op.cit, P 46.

² يس حميد، البرلماني يقابل الحوافز والامتيازات بالتخلي عن مشاكل المواطن، الخبر الأسبوعي، 01 سبتمبر 2012.
³ خلال الفترة التشريعية الممتدة من 2002 إلى 2007 قدم المجلس الشعبي الوطني 9 استجابات منها اثنان كانا مؤجلان من الفترة التشريعية السابقة، وهو رقم ضعيف يبرز إهمال المجلس الشعبي الوطني عن استجواب الحكومة.

- حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007)، مرجع سابق، ص 34.

⁴ قدمت للتحقيق البرلماني العديد من التعاريف نذكر منها:

"التحقيق البرلماني هو عملية تقصي الحقائق عن وضع معين من أجهزة السلطة التنفيذية تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية، بوضع اقتراحات معينة كتحريك المسؤولية السياسية أو إصلاح ضرر معين، وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير".

- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أحكام السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 120.

⁵ تنص المادة 159 من تعديل 2020 "يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة. لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي".

⁶ المادة 78 من القانون العضوي 16-12.

المعارضة من ممارسة وظيفتها وحققها في الرقابة¹، لأنه لا يمكن تصوّر نواب الأغلبية يتّخذون مبادرة لإنشاء لجنة تحقيق² إلا إذا كان التحقيق في خدمة الحكومة. لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع التي أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية، لما تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف³. فحق مجلس الأمة في إنشاء لجنة تحقيق مقيد بعدم فتح تحقيق قضائي، وهو ما يُعتبر مساسا بسلطات البرلمان على خلاف ما هو معمول به في فرنسا⁴.

يضيف القانون العضوي رقم 16-12 شرطا آخر مفاده أنّ أعضاء مجلس الأمة الذين وقّعوا على لائحة إنشاء لجنة التحقيق ليس لهم الحق في أن يكونوا ضمن أعضائها⁵. كما يلتزم مجلس الأمة بمراعاة الشروط المتعلقة بتوزيع المقاعد على اللجان الدائمة أثناء تشكيل لجان التحقيق، مما يؤدي إلى سيطرة الأغلبية على تشكيل اللجان وبالتالي التأثير على عملها⁶.

يمكن للجنة التحقيق أن تستمع إلى أي شخص وأن تعين أي مكان وتطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أنّ لها علاقة بالموضوع، باستثناء تلك التي تكتسي طابعا سريا وإستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، مع التزام الجهات المعنية بتقديم المبررات اللازمة⁷. إلا أنه لم يتم تحديد الجهة التي تنظر في صحة

¹ "رفع عدد المبادرين باللائحة إلى 20 نائب الغرض منه تكميم الأفواه، ومنع المعارضة من ممارسة حقها في الرقابة... لذا يجب أن نعطي كل مجموعة برلمانية الحق في إنشاء لجنة تحقيق". - تدخل النائب على راشدي أثناء مناقشة القانون العضوي رقم 99-02، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 107، مرجع سابق، ص 107.

² "Contrôler un tel gouvernement serait contrôler une partie de soi-même, dans ces conditions le « contrôle » est transformé en une fonction de légitimation d'un sens nouveau : Soutenir l'action de ceux que l'on a portés au pouvoir".

. LE DEVELLEC Armel, Des effets de contrôle parlementaire, In **Pouvoirs**, N° 68, Seuil, Paris, 1994, P 12.

³ المادة 80 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

⁴ "L'assemblée nationale a maintenu les travaux des commissions d'enquêtes alors même que des poursuites judiciaires, étaient en cours. Mais en prenant la précaution de ne pas avoir exactement le même champs d'intervention".

- LAVROFF Dimitri George. Le droit constitutionnel... Op. cit. PP 480-486.

⁵ المادة 82 من القانون العضوي 16-12.

⁶ فطة نبالي، لجان التحقيق البرلمانية بين التقييد والتجريد، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 52، العدد 01، جامعة تيزي وزو، 2015، ص 51.

⁷ المادة 84 من القانون العضوي 16-12.

هذه المبررات مما يوقع لجان التحقيق تحت رحمة القرارات الصادرة عن الجهات المعنية¹. يحقّ كذلك للجان التحقيق أن تستمع إلى أعضاء الحكومة وإطارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعوانها قصد المعاينة الميدانية. يُعدّ عدم الامتثال للجان التحقيق تقصيرا جسيما تتحمل السلطة السلمية كامل مسؤولياتها².

تلتزم لجنة التحقيق بإعداد تقرير يُسلّم إلى رئيس مجلس الأمة. يبلغ إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول ويوزع على أعضاء المجلس³. يمكن لمجلس الأمة نشر التقرير كليا أو جزئيا بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية، بعد أخذ رأي الحكومة. يُشكّل هذا الرأي سندا يمكن أن تعتمد عليه الغرفة الثانية للبت في مسألة نشر التقرير، باعتبارها تتمتع بمساندة الأغلبية البرلمانية، وهو ما يجعل نشر التقرير خاضعا لوصاية الحكومة⁴. يُعدّ نشر تقارير لجان التحقيق كليا أو جزئيا مسألة صعبة إن لم نقل مستحيلة خاصّة عندما يكون ضد الحكومة⁵، وذلك يظهر واضحا من خلال استقراء تجربة المجلس الشعبي الوطني في ذلك⁶.

¹ يقول مقران أيت العربي عضو مجلس الأمة أن "أعضاء لجنة التحقيق عقلاء مثل أعضاء الحكومة تماما يمكنهم تقدير المسائل الإستراتيجية، ويمكنهم الاطلاع على الوثائق دون المساس بأي مصلحة حيوية للبلاد، مع إمكانية أن توكل إليهم السلطة التقديرية في هذا المجال حيث يمكنهم القيام بدورهم الرقابي بروح ومسؤولية عالية".

. الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، رقم 07 المؤرخة في 10 مارس 1999، ص 15.

² المادة 5/84 و6 من القانون العضوي 12-16.

³ المادة 86 من القانون العضوي 12-16.

⁴ يعبر عن ذلك النائب جلول جودي "أين هي مصداقية المجلس أو مصداقية الشعب، إذا كنا تحت وصاية الحكومة، بحيث يفرض علينا انتظار الإشارة منها لنتحرك".

- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 107، مؤرخة في 12 ديسمبر 1998، ص 17.

⁵ على الرغم من الضجة الإعلامية التي عقيبت التحقيق البرلماني الذي جرى على خلفية تزوير الانتخابات التشريعية والمحلية لسنة 1997 إلا أنه لم يتم نشر هذه التقارير إلى اليوم. بعد احتجاج بعض النواب صرح رئيس المجلس الشعبي الوطني آنذاك عبد القادر بن صالح بأن "لا يمكنه أن ينشر شيء ليس بحوزته"، في حين أكد رئيس مجلس الأمة بشير بومعزة تأييده نشر القرار بقوله أن "الحيلولة دون نشره من شأنه أن يساهم في ترسيخ عدم مصداقية المؤسسات الدستورية". . جريدة الخبر، 27 ماي 1999، ص 02.

⁶ في العديد من المرات أنشأت الغرفة الأولى لجان التحقيق، إلا أنه لم يتم نشر تقاريرها بسبب معارضة الحكومة. منها لجنة التحقيق حول الاعتداء على النواب والمساس بالحصانة البرلمانية، لجنة التحقيق في الأحداث منطقة القبائل 2001.

تؤكد هذه الحقائق حساسية الحكومة للرقابة والمتابعة الميدانية لأعمالها، ونفورها من تدخل البرلمان في عملها. لتستعمل في كل مرة فكرة المصلحة العليا للدولة للتهرب من نشر تقارير لجان التحقيق، مما ينقص من استقلالية البرلمان¹ ويُدعم سيطرة الحكومة عليه.

يبين الواقع الدستوري والقانوني للمجال الرقابي لمجلس الأمة أن تمتع الأعضاء بإمكانية تكوين لجان تحقيق حقيقية وظاهرة تساهم في تزويد الأعضاء بالمعلومات الضرورية حول النشاط الحكومي والعمل الميداني لمختلف القطاعات وكذا الاختلالات الموجودة في تنفيذ البرامج المسطرة، إلا أنه تبقى هذه الآلية الرقابية محدودة الأثر ولا تؤدي نتيجتها إلى أعمال مسؤولية الحكومة السياسية. لا يؤدي التحقيق إلى جزاء ولا مسؤولية، فدور لجان التحقيق لا يتعدى الدور الذي تقوم به المهام الإعلامية التي ينشئها البرلمان من ضمن لجانها الدائمة². كما أن التركيبة البنوية لمجلس الأمة وتأثير السلطة التنفيذية عليه يكون الحائل دون الأخذ بالمبادرة والقيام بدورها الرقابي، إذ يرجع ذلك إلى عائق نفسي أكثر منه إجرائي³.

تظهر الممارسة أنّ مجلس الأمة منذ تنصيبه سنة 1998 لم يستعمل ولو مرة واحدة آلية التحقيق البرلماني التي تُمكنه من معرفة حقيقة نشاط الحكومة، بل يلاحظ أنّ نظامه الداخلي لم يعر الاهتمام اللازم لهذه الآلية الرقابية الهامة. فحتى وإن كانت الرقابة البرلمانية بواسطة لجان التحقيق تُقيدها العديد من العراقيل تُحدّ من فعاليتها إلا أنها ليست تعجيزية. لا يحق للغرفة الثانية التخلي عن حق دستوري باعتبارها مؤسسة دستورية تهدف إلى مراقبة أعمال الحكومة. لا يستخدم مجلس الأمة الآليات الرقابية المخوّلة له لأسباب غالبا ما تتبع من إرادته، في مقابل ذلك نجده غير قادر على ممارسة دوره الرقابي على قانون المالية ليس لعدم اكرثائه بالأمر بل بسبب استبعاده من ذلك.

المطلب الثاني: استبعاد الرقابة المالية المتبادلة

يضطلع مجلس الأمة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي. تهدف الرقابة البرلمانية إلى التحقيق من تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور من جهة، وكذا في ظروف

¹ "J'étais partisan d'une publication du rapport établi par la commission d'enquête ... l'étouffement de cette affaire ne contribue guère à la crédibilité des institutions". Entretien avec le président du sénat BOUMAAZA Bachir. In Le Quotidien d'Oran. 27 janvier 2001. P 07.

² فطة نبالي، لجان التحقيق البرلمانية بين التقييد والتجريد، مرجع سابق، ص 71.

³ رابح ركبني، رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص 126.

استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها، من جهة أخرى. غير أنّ تزايد تدخل الدولة واحتكار السلطة التنفيذية لمعظم المجالات المتشعبة للدولة بمدعيات ضبطية أو أمنية أو اقتصادية أو تقنية، جعل أداء الغرفة الثانية والبرلمان عامة يتقهقر ويضعف، بل وصل الأمر إلى التغييب الكلي لمجلس الأمة من الرقابة المالية القبلية والبعديّة (الفرع الأول). مقابل ذلك، مُنحت للمصالح التقنية في مجلس الأمة الحرية الكاملة في تحديد ميزانيته والمرتبطة أساساً بالتسيير والتجهيز، دون أن يفرض عليها أي رقابة مالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التغييب الكلي لمجلس الأمة في الرقابة المالية

تتمثل الغاية من الرقابة على تنفيذ قانون المالية بصفة عامة، في التأكد من مدى احترام الحكومة للإجازة التي منحها لها ممثلي الشعب لجباية الإيرادات وصرف النفقات، خاصة وأنّ الجزء الأكبر من إيرادات الدولة يدفعها الشعب من مداخله. غير أنّ واقع الأمر يشهد بعجز البرلمان بما فيه مجلس الأمة، عن رقابة تنفيذ قانون المالية بسبب محدودية الرقابة المالية القبلية (أولاً)، وغياب الرقابة اللاحقة على كيفية تنفيذ قانون المالية (ثانياً).

أولاً: محدودية الرقابة المالية القبلية

رغم قدم الوظيفة المالية للبرلمان، حيث كانت السبب التاريخي لنشأة النظام النيابي¹، إلا أنّ السلطة التنفيذية استعادت اختصاص التشريع في المجال المالي. ترجع الرقابة المالية القبلية إلى السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص الحقيقي والفعلي التي تبادر بمشاريع القوانين باعتبارها المسيرة للجهاز الإداري. رغم أن البرلمان هو صاحب الحق الأصلي في التشريع إلا أنه لا يملك أجهزة قادرة على إدارة المال العام في الدولة ولا يملك نظرة عملية تمكنه من المبادرة بسن قوانين في مستوى تلك التي تقترحها الحكومة².

تفيد القراءة الظاهرية لنص المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أنّها تسمح لنواب باقتراح قوانين تتعلق بالجانب المالي، من خلال استعمال المؤسس لمصطلح "اقتراح قانون". إلا أنّ اقتراح القوانين في الميدان المالي مقترن بشرط إلزام النواب بالبحث عن تدابير ترفع مداخل الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على

¹ CHANTEBOUT Bernard, Droit constitutionnel et sciences politiques, 14^{ème} éd, Armand Colin, Paris, 1997, p 262.

² موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 129.

الأقل المبالغ المقترح إنفاقها¹. وبالتالي يبقى إعداد مشروع قانون المالية حكرا على الحكومة لأنّ لها إمكانية تحقيق الشرط السابق المتمثل في التوازن بين الإيرادات والنفقات. يصعب على نواب المجلس الشعبي الوطني تحقيق هذا الشرط بسبب نقص الإمكانيات لديهم وانعدام التخصّص لدى البعض الآخر، إلّا أنّ ذلك لا يعتبر مستحيلا². جعلت المادة 146 من التعديل الدستوري الأخير المبادرة بقوانين المالية حكرا على الحكومة بنصها "يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية...". يتضح من هذه الفقرة أنّ المبادرة في مجال قانون المالية يقتصر على الحكومة دون نواب المجلس الشعبي الوطني، لأنّ الفقرة السابقة استعملت مصطلح مشروع قانون دون ذكر مصطلح اقتراح قانون³.

تظهر سيطرة الحكومة في إعداد قانون المالية السنوي خاصة في المراحل الأولى لإعداده، وذلك على مدى تسعة أشهر تقريبا. يبدأ تحضير قانون المالية بوضع الخطوط العريضة على مستوى وزارة المالية بمساعدة مكتب الوزير ومديرية التقديرات. يتمّ إعداد المشروع بالنظر للمبالغ التي رُصدت للسنة المالية السابقة، إلى جانب تطور الاقتصاد على المدى القصير والمتوسط والظروف السياسية التي نُفّذت فيها الميزانية⁴.

يُرسل المشروع إلى وزير المالية قصد تحديد التوجيهات العامة للسياسة، ثم ترسل وزارة المالية رسائل (lettre de cadrage) إلى كل الدوائر قصد إعداد مشروع ميزانية وزاراتها. تعقد اجتماعات على مستوى وزارة المالية بحضور مختلف الدوائر الوزارية ومديرية التشريع الجبائي، وبعدها يخطر مجلس الدولة لإبداء رأيه⁵. يُهيمن على تحضير مشروع قانون

¹ تنص المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2020 "لا يُقبل اقتراح أيّ قانون أو تعديل قانون يقدمه أعضاء البرلمان يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلّا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة...".

² في النظام السياسي الأمريكي لا تتدخل السلطة التنفيذية في إعداد والتصويت على الميزانية بل يتمتع الكونغرس بسلطات واسعة في هذا المجال.

³ خدوجة خلوفي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع القانون الدستوري، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002، ص 32.

⁴ رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم في القانون، كلية الحقوق جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 102.

⁵ رحمة زيوش، المرجع نفسه، ص 109.

المالية وزير المالية الذي يخضع لسلطة الوزير الأول. كما لرئيس الجمهورية دورا مهماً لأنه يرأس مجلس الوزراء أين تتم المداولة على النص والمصادقة عليه.

عقب انتهاء الحكومة من إعداد مشروع قانون المالية وحيازته على موافقة مجلس الوزراء، يتم إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في تاريخ أقصاه 07 أكتوبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية، ويضم مواد تتناول في صيغ صريحة الأحكام القانوني الجديدة والمعدلة¹. يحيل مكتب المجلس الشعبي الوطني المشروع على لجنة المالية والميزانية التي تحدد في أول اجتماع لها جدول أعمالها، وكذا منهجية الدراسة والاستماع في إطارها. تعقد لجنة المالية والميزانية لغرض دراسة مشروع قانون المالية عدّة جلسات بحضور وزير المالية ممثل الحكومة لعرض مشروع القانون. يمكن للجنة الاستماع لأيّ عضو في الحكومة، ويمكن كذلك الاستعانة بأشخاص مختصين وذوي خبرة في إطار ممارسة أشغالها². تتوّج أعمال اللجنة بتقديم تقرير إلى المجلس الشعبي الوطني من طرف مقرر اللجنة أو من ينوب عنه.

لتبدأ بعدها جلسات المجلس الشعبي الوطني بعرضٍ يقدمه وزير المالية حول المشروع. بعد تدخل لجنة المالية والميزانية لتقديم تقريرها، يتدخل النواب بشأن مشروع القانون حول التعديلات المقترحة عليه إن وجدت وبعدها يأتي ردّ ممثل الحكومة. منح المؤسس للبرلمان حق مناقشة مشروع قانون المالية، إلا أنّ عامل الأغلبية البرلمانية يُعتبر حاجزا يمنع مناقشة المشروع بجدية. إذ يخضع النواب لتوجّهات حزبهم وتوجيهاته، وبذلك تصبح حرية النواب مقيدة فيما يبدونه من آراء وملاحظات³.

¹ المادة 71 من القانون رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

² BENABBOU-KIRANE Fatiha, Droit parlementaire algérien, Tome 2, Op. cit, p 113.

³ صرح أحد أعضاء المجلس الشعبي الوطني في مداخلة له بما يلي "وأخر فصل نعيشه من هذه العملية وبدأت أصداءه تبلغ مسامعنا مؤخرا، وهو يهدف إلى حرمان النواب من حقهم في المشاركة في النقاش ومراقبة الجهاز التنفيذي لسبب واحد فقط، ولجريمة واحدة ارتكبوها هي أنهم يمثلون الأغلبية في هذا المجلس ومجلس الأمة. وأي منطق هذا الذي يجعلنا نطلب من النواب الذين يمثلون إرادة أغلبية المواطنين عدم مناقشة قانون المالية، ثم عدم تنبيه الوزراء إلي النقائص الموجودة في الميدان، ولست أدري ما إذا كانت هذه هي الديمقراطية".

. الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 107، 12 ديسمبر 1998، ص 27.

يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى مكتب مجلس الأمة، ليقوم رئيس المجلس بإحالته على لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية التي تقوم بإعداد تقرير حول الوثيقة، ليتم بعد ذلك عرض النص للمصادقة عليه في الجلسات العامة. قيّد كلٌّ من المؤسس والمشرّع البرلمان بأجل زمني محدد للمصادقة على مشروع قانون المالية وهو خمسة وسبعين (75) يوماً¹ موزعة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، تحسب من تاريخ إيداعه لدى مكتب الغرفة الأولى. تصوّت هذه الأخيرة على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعين (47) يوماً ابتداء من تاريخ إيداعه لدى مكتب المجلس، ثمّ يصادق مجلس الأمة على النصّ المصوّت عليه خلال أجل (20) عشرين يوماً².

التساؤل الذي يثور في هذا الآجال، خاصّة الممنوح لمجلس الأمة (20 يوماً)، هو كيف يمكن للبرلمان أن يناقش بصورة جدية مشروع قانون يحتوي 250 مادة، مثل ما هو الأمر بالنسبة لقانون المالية لسنة 2002، في ظرف عشرين (20) يوماً؟. يعكس هذا القيد رغبة المؤسس الإسراع في وضع قانون المالية مما قد ينعكس سلباً على رقابة البرلمان للتوقعات والتقديرات المالية للحكومة. حاول المجلس الدستوري تفسير توزيع الآجال بهذه الطريقة بمقتضى الرأي رقم 04/ر.ن.د/98 بكون الغرفة الأولى تتمتع بحق التعديل بينما الغرفة الثانية محرومة من ذلك.

في حالة الاختلاف بين الغرفتين حول قانون المالية تنشأ لجنة متساوية الأعضاء³. يضبط مكتب الغرفتين قائمة ممثليه العشرة بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقاً للتمثيل النسبي مع احترام مبدأ تمثيل أعضاء من اللجنة التي تولت دراسة مشروع القانون في كل من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني. يتم البثّ في الأحكام محل الخلاف في أجل ثمانية (08) أيام⁴، إلا أنّه في رأينا أجل ثمانية أيام غير كاف لقيام اللجنة بعملها. يسلم رئيس

¹ المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² المادة 44 من القانون العضوي 16-12.

³ لا يتمتع هذا الخلاف بأي معنى ولن يحاول مجلس الأمة الاعتراض على قانون المالية طالما أنه يدرك جيداً أن هذا القانون سيصدره رئيس الجمهورية بأمر بعد خمسة وسبعون (75) يوماً. لذلك لا يوجد أي جدوى من استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء.

⁴ المادة 44 من القانون العضوي 16-12.

اللجنة المتساوية الأعضاء تقرير اللجنة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني في حالة الاجتماع في الغرفة الأولى وإلى رئيس مجلس الأمة في حالة اجتماع اللجنة في الغرفة الثانية، ليقوم بتبليغه إلى الحكومة فوراً¹.

يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية في حالة عدم مصادقة غرفتي البرلمان على مشروع قانون المالية في الأجل المحدود المنصوص عليه في المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020². لم يحدّد المشرّع الجزائري في القانون العضوي رقم 16-12 حالات معيّنة يصدر فيها رئيس الجمهورية قانون المالية³، وإنما بمجرد انقضاء أجل خمسة وسبعين (75) يوماً يصدره في شكل أمر. لا يدخل الأمر المتّخذ في هذا المجال ضمن أحكام المادة 142 من تعديل 2020 التي تسمح لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

يمثل مصادقة مجلس الأمة على مشروع قانون المالية أو إصداره من طرف رئيس الجمهورية بأمر ترخيص للحكومة لتغطية وتحصيل الإيرادات المنصبة على مختلف الضرائب، وصرف ودفع النفقات التي جاء بها قانون المالية. يفتح إجراء الإصدار لمجلس الأمة مرحلة رقابية جديدة لمتابعة ومسايرة التنفيذ إلا أنه لا يتوفر أعضاء الغرفة الثانية على آليات كفيلة لمتابعة استعمال الاعتمادات المالية.

ثانياً: غياب آليات كفيلة لمتابعة استعمال الاعتمادات المالية

تتمثل الغاية من الرقابة على تنفيذ قانون المالية بصفة عامة، في التأكد من مدى احترام الحكومة للإجازة التي منحها لها ممثلي الشعب لجباية الإيرادات وصرف النفقات، خاصة وأنّ الجزء الأكبر من إيرادات الدولة يدفعها الشعب من مداخله. غير أنّ واقع الأمر يشهد بعجز البرلمان الجزائري بما فيه مجلس الأمة، عن رقابة تنفيذ قانون المالية بسبب

¹ المادة 89 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

² تنص المادة 1/146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوماً (75) من تاريخ إيداعه".

³ نفس الأمر في القانون العضوي 99-02، إذ لم يحدد القانون حالات تدخل رئيس الجمهورية لإصدار قانون المالية، بل له السلطة التقديرية الكاملة في ذلك.

تملّص الحكومة من تنفيذها بالصيغة النهائية التي ارتضاها البرلمان، وغياب الرقابة البرلمانية اللاحقة على كيفية تنفيذ قانون المالية.

1. تملص الحكومة من تنفيذ قانون المالية

يُشكّل اعتماد قانون المالية من طرف البرلمان قيوداً على الحكومة، فلا تستطيع هذه الأخيرة إجراء أيّ تعديل عليه. إلا أنّ المشرع الجزائري منح للحكومة سلطة إحداث تعديلات على قانون المالية بواسطة العديد من التقنيات، أهمّها قانون المالية التكميلي وتحويل الاعتمادات.

يُشكّل قانون المالية التكميلي أحد الحلول لتلبية المتطلبات التي تفرزها التحولات الاقتصادية والاجتماعية، كما يُعدّ دليلاً على قصر نظر الحكومة وسوء التخطيط والتسيير الذي ينجم عنه إهدار الأموال العمومية. أثبتت التجربة في الجزائر أنّ اللجوء إلى هذه التقنية يكاد يصبح تقليداً في كل سنة مالية¹. لم يقتصر الأمر في السنوات الأخيرة على عمومية المبررات بل امتدّ إلى إصدار قانون المالية التكميلي بأمر مما يجعل البرلمان في موقف لا يسمح له بالمناقشة بل عليه المصادقة أو عدم المصادقة فقط.

¹ قوانين المالية التكميلية الصادرة في الفترة الممتدة من سنة 2009 إلى 2021:

- الأمر رقم 01-09 مؤرخ في 29 جويلية 2009، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر رقم 44، مؤرخة في 26 جويلية 2009.
- الأمر رقم 01-10 مؤرخ في 29 أوت 2010 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج ر رقم 49، مؤرخة في 29 أوت 2010.
- الأمر رقم 11-11 مؤرخ في 18 جويلية 2011، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، ج ر رقم 40 مؤرخة في 20 جويلية 2011.
- الأمر رقم 01-12 مؤرخ في 13 فيفري 2012، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2012، ج ر رقم 8 مؤرخة في 15 فيفري 2012.
- الأمر رقم 13-18 مؤرخ في 11 جويلية 2018، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2018، ج ر رقم 48 مؤرخة في 15 جويلية 2018.
- الأمر رقم 07-20 مؤرخ في 04 جوان 2020، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020، ج ر رقم 33 مؤرخة في 04 جوان 2020.
- الأمر رقم 07-21 مؤرخ في 08 جوان 2021، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2021، ج ر رقم 44 مؤرخة في 08 جوان 2021.

يُتبع في مناقشة قانون المالية التكميلي نفس الإجراءات المتبعة في مناقشة قانون المالية السنوي. يمكن ذلك أعضاء البرلمان من خلال جلسات المناقشة طلب توضيحات حول الأسباب التي دفعت الحكومة إلى اللجوء إلى القيام بتعديلات على قانون المالية المصادق عليه. إلا أنّ المبررات التي تُقدّمها الحكومة تتسم غالباً بالعمومية¹، يقابلها موافقة للأغلبية المؤيِّدة وتتنيد للمعارضة بالسياسة المالية والاقتصادية المنتهجة، والتشكيك في صحة الأرقام المقدّمة من الحكومة. تقتقد هذه المناقشة للفعالية المطلوبة نتيجة بعد الأعضاء عن الفلك الذي تدور فيه الأسباب التي على أساسها تم اللجوء إلى القانون التكميلي.

يجب كقاعدة عامة موافقة البرلمان على نقل أيّ مبلغ من موضع لآخر، إلا أنّ تصفح الجرائد الرسمية الجزائرية يبيّن العدد المتزايد لتحويل الاعتمادات التي تغصّ بها الجرائد الرسمية الجزائرية. يدل ذلك على أنّ الحكومة تتصرف في قانون المالية كما تشاء، وقضت على حق البرلمان بغرفتيه في الإشراف على تنفيذ الميزانية ومراقبتها². سمح القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية³ للسلطة التنفيذية بتحويل الاعتمادات أو نقلها غير أنّ كثرتها يدل على فشل قانون المالية في إحداث التوازنات الأساسية بين الاحتياجات والإيرادات الخاصة ببعض القطاعات، ويشير إلى ضعف بيانات الميزانية التي أعدتها الحكومة.

ظهر بداية من سنة 1999، بالإضافة إلى التقنيات السابقة، شكل آخر لإنفاق الأموال العمومية خارج حدود قانون المالية وبعيدا عن رقابة البرلمان. تتمثل هذه التقنية في تخصيص رئيس الجمهورية لأغلفة مالية إضافية إثر زيارته الميدانية للولايات.

2. غياب الرقابة البرلمانية اللاحقة على قانون المالية

تهدف رقابة البرلمان لتنفيذ الحكومة للميزانية إلى احترام الرخصة الممنوحة للحكومة من طرف البرلمان في جباية الإيرادات وصرف النفقات. تقتضي هذه الرخصة أن تُقدّم

¹ صرح السيد محمد بلقاسم بن دقموس عضو في مجلس الأمة عن عمومية المبررات التي تقدمها الحكومة عند عرض قانون المالية في مداخلة له كما يلي: "إنّ مشروع قانون المالية لسنة 2003، الذي نحن عاكفون على التفصيل في مختلف محاوره، تميزت دراسته بعجالة لأسباب لا ندرکها. ربّما لها علاقة بما تضمنه من عموميات، وأفكار تعكس خصوصيات الواقع المعاش".

. الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 4، المؤرخة في 10 ديسمبر 2002، ص 56.

² عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 371.

³ قانون رقم 18-15 مؤرخ في 02 سبتمبر 2018، يتعلق بقوانين المالية، ج ر رقم 53 مؤرخة في 02 سبتمبر 2018.

الحكومة عقب كل إقفال للسنة المالية حسابا ختاميا تبين فيه ما تم تحصيله فعلا من إيرادات وما تم صرفه من نفقات، ومقارنته مع ما ورد في الميزانية العامة التي تم عرضها سابقا على ممثلي الشعب¹.

ينتهي مفعول الإجازة الممنوحة للسلطة التنفيذية بانتهاء السنة المالية، وعلى الحكومة أن تعود مجددا إلى البرلمان لإقرار موازنة السنة المقبلة. قبل القيام بذلك ألزم المؤسس الجزائري الحكومة بتقديم عرض لغرفتي البرلمان تبين فيه استعمال الاعتمادات المالية التي سبق وأن تم الترخيص لها. يفهم ذلك من كلمة "تقدم"² الواردة في نص الفقرة الأولى من المادة 156 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تقيد الوجوب لا الاختيار. فالتقييم والرقابة البرلمانية قائمة بصفة دورية وبشكل منظم بموعد دستوري تلتزم فيه الحكومة بتقديم عرض أمام غرفتي البرلمان عن كيفية استعمال الاعتمادات المالية. يكشف الواقع أنّ الحكومة لا تلتزم بهذا الواجب الدستوري بسبب عدم وجود جزاء في حالة تخلف الحكومة عن هذا الالتزام، وعدم وجود أغلبية معارضة تطالب الحكومة القيام بالعرض³.

يُعتبر قانون ضبط الميزانية من مرفقات قانون المالية السنوي طبقا للمادة 68 من قانون 18-15، وبالتالي وقت تقديمه هو نفس وقت تقديم مشروع قانون المالية للسنة⁴، ولا يمكن الفصل بين قانون المالية وقانون ضبط الميزانية. يُعدّ قانون ضبط الميزانية الأساس

¹ BENABBOU-KIRANE Fatiha, Droit parlementaire algérien, Tome 2, Op. cit, p 108.

² تنص المادة 1/156 من التعديل الدستوري لسنة 2020 "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية".

³ عبر عن ذلك عضو مجلس الأمة السابق أمين شريط بقوله "ماذا لا تقدم الحكومة قانون تسوية الميزانية للبرلمان للمصادقة عليه؟. فالدستور يلزم الحكومة سنويا بتقديم قانون تسوية الميزانية، و يجعل الدستور من هذا القانون وسيلة أساسية لرقابة المؤسسات العمومية وكيفية سيرها، وكيفية إنفاق الأموال العمومية، ولحد الآن لم يحدث أي مسعى من أجل حل هذا المشكل والمعلوم أن البرلمان بغرفتيه يناقش قانون الميزانية مثل القانون الحالي، و يبذل جهدا كبيرا في هذا الأمر، ولكن في نهاية الأمر وبعد المصادقة عليه تتصرف السلطة التنفيذية في هذا القانون مثلما تشاء. فالملاحظ أن الجريدة الرسمية مملوءة بمراسيم تحويل الاعتماد من وزارة إلى وزارة، ومن مصلحة إلى مصلحة، وفي نهاية الأمر لسنا ندري ما إذا كان قانون المالية في نهاية الأمر يطبق بالشكل الذي ارتضاه البرلمان أم لا؟ في رأينا عدم تقديم قانون تسوية الميزانية فيه نوع من الإخلال بإرادة البرلمان".

- ج ر م أ، الفترة التشريعية الأولى، عدد 04، 13 مؤرخة في ديسمبر 1999.

⁴ تنص المادة 68 من القانون 18-15 "يرفق قانون المالية بما يلي: تقرير عن الوضعية والآفاق الاقتصادية والاجتماعية والمالية على المدى المتوسط وبيبرز على الخصوص التوازنات الاقتصادية والمالية التقديرية....".

الذي يستند عليه عضو البرلمان للتصويت على رفع نفقة أو تخفيض إيراد. يُعبّر على ذلك أحد نواب المجلس الشعبي الوطني بقوله "إنّ وثيقة ضبط الميزانية تُعدّ بمثابة تقييم لنتائج الميزانية السابقة، وإرساء قواعد لمعرفة كيفية تسيير الأموال العمومية، وكيفية تنفيذ الميزانية فعلا"¹.

أثبت الواقع² أنّ كل الحكومات المتعاقبة منذ سنة 1978 لم تقدّم إلا خمسة قوانين ضبط الميزانية³، رغم تصريحات الحكومة المتكررة من سنة لأخرى القيام بذلك، ليقدّم لأول مرة في ظل الثنائية البرلمانية سنة 2011⁴. تلقى مجلس الأمة النص بتاريخ 23 جانفي 2011 ويحتوي على ثماني مواد فقط. بتاريخ 25 جانفي 2011 عرض النص في الجلسة العلنية للمناقشة تدخل خلالها أربعة أعضاء، ليقوم أعضاء مجلس الأمة بالمصادقة عليه في 26 جانفي 2011 بناء على التقرير الذي أعدته لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية⁵. قدم قانون تسوية الميزانية لسنة 2009 أمام مجلس الأمة بتاريخ 29 ديسمبر 2011 يحتوي كذلك على ثماني مواد. أحال رئيس الغرفة الثانية النص على لجنة الشؤون المالية والاقتصادية لدراسته وأعدت تقريرا في الموضوع. بتاريخ 24 جانفي 2012 عرض النص

¹ ج ر م م أ، الفترة التشريعية الرابعة، عدد 162، مؤرخة في 14 أكتوبر 1999.

² "L'Exécutif continue de fuir la question en se contentant de solliciter l'adoption d'un nouveau budget, sans détailler les dépenses de celui de l'exercice précédent".

- MAKEDHI Madjid, Le budget de l'Etat échappe au contrôle des députés, In El Watan, 08 novembre 2009, P 3.

³ صرح محمد كناي رئيس اللجنة المالية والميزانية بالغرفة الأولى للقناة الإذاعية الأولى أنه منذ طرح قانون ضبط الميزانية أعوام 1978، 1979، 1980، 1981. فهذه الأربع سنوات كلها مشمولة بآلية الضبط، ولكن بعد 1981 لم يطرح قانون تسوية الميزانية على البرلمان. <http://www.radioalgerie.dz>

⁴ أكد عبد الكريم جودي وزير المالية أن عملية مراجعة قانون تسوية الميزانية تجري من خلال وضع أدوات تطبيق هذا القانون وعصرنة نظام الميزانية في سياق اقتراح وزارته تعديل القانون رقم 84-17، واعتبر أن الشروع في تطبيقه خلال السنتين الأخيرتين يعد في حد ذاته أمرا مهما.

- جريدة الشروق اليومي، 27 ديسمبر 2005، ص 05.

⁵ حصيلة نشاطات مجلس الأمة 2010-2011، نشرية صادرة عن مجلس الأمة، المؤسسة الوطنية للنشر والاتصال والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 111.

للمناقشة تدخل خلالها ثلاثة أعضاء¹، ليتم المصادقة عليه في الجلسة العلنية التي عقدت في 30 جانفي 2012².

لا تتمتع الغرفة الثانية بآليات كفيلة لمتابعة قانون ضبط الميزانية بسبب عدم منحها سلطة محاسبة الحكومة وإجبارها على الوفاء بالتزامها الدستوري بعرض أمامها قانون تسوية الميزانية. يجب إعادة النظر في مناهج وطرق مناقشة مشاريع القوانين بإتاحة الفرصة أكثر للجنة الاقتصادية والمالية في مجلس الأمة بإبداء اقتراحات على الأقل وعدم اكتفائه بالمصادقة. يستوجب كذلك على الحكومة أن تقدم الأرقام الحقيقية لمعرفة النتائج المتوصل إليها من خلال السنة المالية الفارطة وإطلاع الرأي العام عليها، والإسراع في إدخال التعديلات اللازمة على القانون الإطار المتعلق بقوانين المالية³.

تُعدّ الرقابة البرلمانية على تنفيذ قوانين المالية منعدمة، لذلك يجب على أعضاء البرلمان بغرفتيه الإلحاح بشكل دائم لإجبار الحكومة على الوفاء بالتزاماتها الدستورية. لن يتحقق ذلك المبتغى إلا كما عبّر الأمين العام للاتحاد الدولي للبرلمانات السيد أندري جونسون "الفهم السليم من طرف أعضاء البرلمان لدورهم كواضعي قوانين، ومشرفين على عمل الحكومات هو السبيل لإعطاء البرلمان أكبر قوة وتماسكا، وإبعاده عن الدور الهامشي الذي يوجد فيه"⁴.

الفرع الثاني: الحرية المالية لمجلس الأمة في ميزانية التسيير والتجهيز

يعد الاستقلال المالي للمجالس البرلمانية من أهم الضمانات التي تؤدي إلى قيام هذه المجالس بالدور المطلوب منها خاصة ما يتعلق بمراقبة ومحاسبة السلطة التنفيذية في كافة مجالات عملها. لم يعد خافيا على أحد ما تشكله المسائل المالية من مصدر ضغط كبير

¹ طالب الأعضاء في تدخلاتهم بترشيح الإنفاق وتفعيل آليات الرقابة، واعتبروا أن العودة إلى العمل بقانون تسوية الميزانية تمكين للهيئة التشريعية من ممارسة دورها الرقابي داعين إلى تسبيق المصادقة على قانون ضبط الميزانية على قانون المالية السنوي.

² حصيلة نشاطات مجلس الأمة خلال سنة 2012، ص 09.

³ مقطع من بعض التوصيات التي خلص إليها مجلس الأمة بعد مناقشته قانون المالية لسنة 2008، حصيلة نشاطات مجلس الأمة جانفي 2007-جانفي 2010، مرجع سابق، ص 20.

⁴ FREDERICK Staphenurst et RICARDO Pilizzo, Des parlements plus impliqués, In *Revue finances et développement*, Volume 39, N 04, 2002.

يؤثر على مؤسسات الدولة والعاملين فيها، ويغير من سلوكياتهم واتجاهاتهم وحتى من اقتناعاتهم. مقابل تقييد كل من المؤسس والمشرع دور الغرفة الثانية في العملية التشريعية والرقابية منح لها حرية تامة في إعداد وصرف ميزانيتها السنوية (أولاً)، دون أن تمارس عليها رقابة مالية حقيقية (ثانياً).

أولاً: استقلالية مجلس الأمة في إعداد وصرف الميزانية

تحرص الدساتير الديمقراطية على تخويل المجالس النيابية أمر تحديد ميزانيتها باستقلالية تامة حتى لا تشعر بأية تبعية مالية نحو السلطة التنفيذية التي تتولى عملية الإنفاق. يتم إدراج ميزانية المجلس على شكل رقم واحد في ميزانية الدولة، دون أن يكون للحكومة الحق في تقليص أو زيادة هذه الميزانية. يهدف ذلك إلى تعزيز شعور المجلس بأنه سيد نفسه من خلال تقديره لنفقاته للسنة المالية القادمة، وقيامه بصرفها بكل حرية دون تدخل السلطة التنفيذية في ذلك.

نفس الأمر نجده في الجزائر، إذ يتمتع مجلس الأمة باستقلالية واسعة في إعداد الميزانية السنوية دون تدخل أية جهة أو مؤسسة أخرى، فلا يمارس الوزير الأول أو وزير المالية أية رقابة على هذه الميزانية مثلما يفعله مع باقي المؤسسات الأخرى¹.

تعتبر ميزانية تسيير مجلس الأمة من الوثائق التي ترفق بعبارة "ممنوع من النشر والاطلاع" فلا يمكن للجزائريين الاطلاع عليها، بل حتى البرلمانين أنفسهم ليس لديهم حق ذلك، باستثناء أعضاء اللجنة المالية والاقتصادية ورئيسي غرفتي البرلمان². تعرض ميزانية مجلس الأمة كل سنة في سرية تامة على أعضاء لجنة المالية دون سواهم، وهو ما يتنافى مع ما تنص عليه القوانين في هذا الشأن، والتي تنص صراحة على تمكين جميع النواب من الاطلاع ودراسة الميزانية، بل وحقهم وواجبهم في متابعة تنفيذها، ويحضر الأمين العام للمجلس بصفته ممثلاً للإدارة ولا يحضر أي أحد من أعضاء مكتب المجلس. في حين

¹ BENABBOU-KIRANE Fatima, Droit parlementaire algérien, Tome 01, Op.cit, p 38.

² نتقلنا في العديد من المرات إلى مقر مجلس الأمة، واتصلنا بالأمين العام للمجلس وقمنا بالعديد من الطلبات من أجل إيفادنا بمعلومات رسمية حول ميزانية تسيير مجلس الأمة لو لسنة واحدة إلا أننا لم نتوصل إلى ذلك. كما اتصلنا بأعضاء من الغرفتين سواء من مجلس الأمة أو من المجلس الشعبي الوطني إلا أن العديد منهم أكد لنا صعوبة الحصول على مثل هذه المعلومات التي تصنف ضمن ما لا يجب أن يطلع عليه الجمهور.

بإمكان أي مواطن فرنسي أن يفتح موقع الجمعية الوطنية، وهي من أسوأ النماذج الأوروبية في هذا المجال، ويطلع على ميزانيته وأين صرفت .

يتمتع مجلس الأمة بالاستقلالية الإدارية والمالية. يتم إعداد ميزانية مجلس الأمة داخل أجهزته وهياكله، إذ يقوم رئيس مجلس الأمة من خلال ما يوضع تحت سلطته وتصرفه من مصالح تقنية وفنية بإعداد مشروع ميزانية المجلس ليعرضه على مكتب المجلس لدراسته ومناقشته. يقوم مكتب المجلس بدوره بتبليغ المشروع إلى لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لتبدي رأيها فيه في غضون عشرة (10) أيام الموالية لتبليغ المشروع للجنة، مع إمكانية إدخالها للتعديلات التي تراها مناسبة¹.

بعد انتهاء لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية من إبداء رأيها حول مشروع الميزانية، وإدخالها التعديلات التي تراها مناسبة، يحال المشروع بناء على اقتراح من مكتب المجلس على مجلس الأمة من أجل مناقشته والتصويت عليه، ليتم إدماجه ضمن مشروع قانون المالية والميزانية السنوي².

كمقارنة بين مجلس الأمة ومجلس الشيوخ الفرنسي لا تتمتع الغرفة الثانية في فرنسا بالاستقلالية المالية التي تتمتع بها الغرفة الثانية في الجزائر. تعود الكلمة الأخيرة للاعتماد النهائي لميزانية مجلس الشيوخ الفرنسي في ميزانية الدولة إلى لجنة خاصة مكلفة بتحديد ميزانية المجلس تتشكل من أعضاء من مجلس الشيوخ وأعضاء من مجلس المحاسبة.

لكن على الرغم مما يحظى به مجلس الأمة من حرية في إعداد ميزانيته السنوية إلا أن ذلك لا يمنع من امتثاله لبعض التوجيهات العامة، خاصة في ظل الانتقادات الموجهة إليه باعتباره مكلفا لميزانية الدولة وما ينفق عليه يمكن توجيهه للعمل على تحسين الظروف الاقتصادية العامة للدولة³. يدل على ذلك التباين في المبالغ المخصصة لميزانية المجلس ففي سنة 1999 بلغت ميزانيته 1.400.000.000 دج لتتخفف في سنة 2000 إلى

¹ المادة 130 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

² المادة 131 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

³ صويلح بوجمعة، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية، مرجع سابق، ص ص 130-131.

الإجمالية لسنة 1999¹.
1.052.176.000 دج أي يفارق يفوق 347.000.000 دج أي بمعدل 25% عن الميزانية

بين التقرير الذي نشره مجلس الأمة في الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة أن هذا الانخفاض يدخل في إطار احترام توصيات السلطة العمومية في مجال التقشف والصرامة في تسيير أملاك الدولة. لذلك فالانخفاض الحاصل في ميزانية 2000 إذا كان ظاهره مؤسسا على تخفيض الأعباء المالية في إطار سياسة التقشف إلا أنه في حقيقة الأمر ما هو إلا ترجمة حقيقية لتوجيهات الإرادة السياسية.

ثانيا: ضعف رقابة تنفيذ ميزانية مجلس الأمة

مقابل تمتع الغرفة الثانية بسلطات واسعة سواء في إعداد ميزانيتها السنوية أو في كيفية صرفها، لا تخضع ميزانية مجلس الأمة سوى للرقابة الذاتية بواسطة المراقب البرلماني، بالإضافة إلى الرقابة المالية الإدارية غير الفعالة التي يمارسها عليه مجلس المحاسبة.

1. المراقب البرلماني

نصت المادة 10 من القانون العضوي 16-12 على إمكانية إنشاء هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية يحددها النظام الداخلي لكل واحدة من غرفتي البرلمان. تطبيقا لذلك تولت المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 إنشاء مراقب برلماني مع نائبين له على مستوى مكتب مجلس الأمة. يخضع المراقب البرلماني ونائباه لنفس إجراءات انتخاب وتجديد هياكل مجلس الأمة، مما يعني أن مدة عمله لا تتعدى سنة واحدة كما يستفيدون من نفس الحقوق والامتيازات التي يستفيد منها رؤساء اللجان ونوابهم.

تُنتقد طريقة إنشاء المراقب البرلماني ونائبيه بسبب إمكانية اعتراض مكتب مجلس الأمة وبالتالي عدم التوصل إلى اتفاق، فقياسا على ما هو متداول في إنشاء اللجان الدائمة فإنه في حالة عدم اتفاق مكتب مجلس الأمة على انتخاب مكتب اللجنة الدائمة المكون من رئيس المكتب ونائب ومقرر فإن أعضاء اللجنة الدائمة يقومون بذلك². أما بالنسبة لحالة

¹ الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 20، الفترة التشريعية 10، دورة الخريف، 1999، ص 04.

² تنص المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 : "يتفق رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد مع مكتب المجلس بدعوة من رئيس مجلس الأمة أو بطلب من مجموعة برلمانية على توزيع مهام مكاتب اللجان من

المراقب البرلماني ونائبيه فإن المسألة تطرح إشكالا بسبب كون المراقب ونائبيه لا ينتميان إلى أية لجنة. لذلك كان من الأفضل تشكيل لجنة على مستوى مجلس الأمة تتكون من رئيس مجلس الأمة ومن ممثل واحد عن كل مجموعة برلمانية تتولى انتخاب المراقب البرلماني ونائبيه، وفي حالة تعذر ذلك يتم انتخابه من أعضاء مجلس الأمة ككل وبالتالي إعطائه شرعية أكبر¹.

يكلف المراقب البرلماني بالعديد من المهام ذكرتها الفقرة الأولى من المادة 55 من النظام الداخلي لسنة 2017 السالفة الذكر. تتمثل أهمها في السهر على متابعة وتنفيذ ميزانية المجلس، وإعداد الحصيلة السنوية عن عمليات التسيير وعرضها على المجلس. من أجل تمكين المراقب البرلماني من أداء المهام المنوطة به يمكن له حضور أشغال مكتب مجلس الأمة وهيئة الرؤساء وهيئة التنسيق، وتوضع تحت تصرفه الوسائل البشرية والمادية اللازمة لأداء مهامه.

يتماشى عمل المراقب البرلماني ومهام المراقب المالي الذي يشرف على الرقابة المسبقة للنفقات العمومية من خلال مراقبة مطابقة النفقات الملتزم بها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وكذا من خلال مراقبة الأمر بالصرف من حيث مدى أهليته لصرف النفقات الملتزم بها². يتميز المراقب البرلماني عن المراقب المالي في كون هذا الأخير موظف سام تابع لوزارة المالية متواجد على مستوى كل ولاية، في حين أن المراقب البرلماني يجسد مبدأ الفصل بين السلطات وينفي وجود عضو تابع للسلطة التنفيذية داخل البرلمان مما يدعم استقلالية مجلس الأمة في الجانب المالي.

2. مجلس المحاسبة

أسس دستور 1996 مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية. تطبيقا لذلك نص القانون العضوي 16-12 على خضوع

رئيس ونائب رئيس ومقرر. يعين المترشحون وينتخبون طبقا للاتفاق المتوصل إليه. في حالة عدم الاتفاق يتم انتخاب مكتب اللجنة من طرف أعضائها".

¹ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 162.

² المادة 02 من المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها. ج ر رقم 82 المؤرخة في 15 نوفمبر 1992.

التسيير المالي لغرفتي البرلمان لمراقبة مجلس المحاسبة¹، كما نص كذلك النظام الداخلي لمجلس الأمة على خضوع محاسبة مجلس الأمة لقواعد المحاسبة العمومية ولمراقبة مجلس المحاسبة².

تتمحور مهمة مجلس المحاسبة أساسا في منع التلاعب بالمال العام من خلال السعي إلى تشجيع الهيئات الخاضعة لرقابته على الاستعمال العقلاني للأموال العمومية، ومنعها من الإسراف في إنفاقها في غير الأوجه المخصصة لها قانونا. لتحقيق هذه الغاية يفترض أن يخول مجلس المحاسبة سلطات واسعة تطال كل الهيئات التي قد يتصور حدوث تلاعبات مالية على مستواها، وأن يخول صلاحية توقيع العقاب على مرتكبيها. غير أن الواقع غير ذلك، فلم يوضع تحت تصرف قضاة مجلس المحاسبة الوسائل الكفيلة لأداء عملهم على النحو المطلوب سواء في مجال الرقابة الإدارية أو القضائية.

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة رقابية عليا منحت لها سلطات في المجال المالي، يمارس الرقابة على مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق العمومية باختلاف أنواعها. توصف هذه المؤسسة بأنها أعلى وأقدم مؤسسة تتولى مهمة رقابة أموال الدولة والمرافق العمومية، فقد منح لها الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة³ اختصاصات واسعة أكدها ووسعه من نطاقها الأمر رقم 10-02 المعدل له⁴. تهدف رقابة مجلس المحاسبة إلى التأكد والتحقق من طرق استعمال واستغلال الأموال العمومية بشكل يضمن حسن التسيير والفعالية والاقتصاد والكفاية باستعمال آليات متعددة.

خول القانون 95-20 لمجلس المحاسبة سلطة التأكد من سلامة استعمال المرافق العمومية بما في ذلك مجلس الأمة للوسائل والأموال الموضوعة تحت سلطتها أو المرصودة

¹ المادة 105 من القانون العضوي 16-12.

² المادة 132 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

وردت في هذه المادة جملة "...مع مراعاة خصوصية مجلس الأمة". نتساءل عن ماهية هذه الخصوصية؟ فكل مؤسسات الدولة لا بد أن تخضع لرقابة مجلس المحاسبة دون النظر إلى أية خصوصيات.

³ الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، ج ر رقم 39 مؤرخة في 23 جويلية 1995.

⁴ الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، يعدل ويتمم الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر رقم 50 مؤرخة في 01 سبتمبر 2010.

لتحقيق الأهداف المسطرة لها. يغلب الطابع الاقتصادي أو المحاسبي في هذا المستوى، إذ تنصب على تقييم نوعية تسيير أموال هذه المرافق استنادا إلى معياري الفعالية والمردودية.

ترتبط فعالية المرفق الإداري بالاحتياجات العامة، وتقدر على ضوء المنفعة التي يوفرها للجمهور، حيث يتم تقييمها بإجراء مقارنة بين الغايات والأهداف المسطرة والمراد تحقيقها من المرفق والنتائج التي حققها فعلا. إضافة إلى الفعالية، لا تستقيم الرقابة على تسيير أملاك الدولة إلا من خلال قياس مردودية المرفق عن طريق المقارنة بين الأهداف التي حققها والتكاليف التي تحملها، أي استعمال أقل سقف مالي معين والحصول على مخرجات وافرة¹.

ليس من السهل على مجلس المحاسبة تقييم درجة فعالية المرفق الإداري أي قياس درجة المنفعة التي يحققها، وبالتالي معرفة ما إذا كانت النتائج المنتظرة قد تحققت على أرض الواقع². ينطوي تقييم مجلس المحاسبة لتكاليف ومردودية المرفق الإداري على العديد من الصعوبات بسبب طبيعة الخدمات التي يسهر على تقديمها، فلا يمكن تقدير تكلفتها على وجه الدقة بل تتم بصورة تقييمية لا تسفر بشكل دقيق على تكاليف الخدمات المقدمة. يضاف إلى كل ذلك، عدم قدرة قاضي مجلس المحاسبة على تقدير مدى صحة وجدوى أهداف السياسات والبرامج التي سطرها مسيرو المرافق التي تمت مراقبتها³. لكل ذلك، يمكن وصف الرقابة المخولة لمجلس المحاسبة في مجال نوعية التسيير بأنها مجرد رقابة توجيهية أو اختيارية لا تمنحه سلطة إلزام المرافق الخاضعة لرقابته بنتائج توصياته، ولا بتوقيع جزاءات عليهم في حال مخالفتها⁴.

يتمتع كل من رئيس مجلس الأمة ورؤساء المجموعات البرلمانية بحق عرض على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاص

¹ صالح رويلي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة النشر، ص 10.

² فاطمة الزهراء بوقطة، رقابة الدولة على تسيير أموال المرافق العمومية، دور مجلس المحاسبة، الملتقى الوطني حول أثر التحولات الاقتصادية على المنظومة القانونية الوطنية، الجزء الثاني، جامعة جيجل، ديسمبر 2011، ص 219.

³ المادة 15 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

⁴ فاطمة الزهراء بوقطة، رقابة الدولة على تسيير أموال المرافق العمومية، دور مجلس المحاسبة، مرجع سابق، ص 220.

المجلس¹. يطلع مجلس المحاسبة كل من السلطات المعنية ومسؤولي الهيئات التي كانت محل رقابة على الأجوبة الخاصة بنتائج الرقابة². إذا عين مجلس المحاسبة أثناء تحقيقاته حالات أو وقائع أو مخالفات تلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات والمؤسسات العمومية الخاضعة لرقابته، يطلع فوراً مسؤولو المصالح المعنية وسلطاته السلمية أو الوصية، وكذلك كل سلطة أخرى مؤهلة قصد اتخاذ الإجراءات التي يقتضيها تسيير الأموال العمومية تسييراً سليماً³.

أما في مجال الرقابة القضائية، يتخذ مجلس المحاسبة مجموعة من الإجراءات لا يتمتع بها إلا أعوان السلطة القضائية، تتمحور أساساً حول الحق في الاطلاع على الوثائق التي يراها ضرورية للتدقيق في النشاط المالي والمحاسبي للمرفق أو لتقييم تسييره⁴. يباشر قضاة مجلس المحاسبة هذه الإجراءات بمناسبة رقابتهم لانضباط المرافق العامة في مجال تسيير الميزانية والمالية وتوقيع الجزاءات على المخالفين لقواعده بعد استكمال التحقيقات المطلوبة⁵.

ترتكز رقابة الانضباط في تسيير الميزانية على التأكد من وجود إجازة قانونية للعمليات المالية أي كون عمليات تحصيل الإيرادات وصرف النفقات قد تمت بعد الحصول على موافقة قانونية مسبقة، وأن تنفيذها قد تم من أشخاص يؤهلهم القانون لذلك، هم الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون⁶. ولهذا فإن مجلس المحاسبة بإتباع طريق التحري وإطلاعه على الوثائق يتأكد من احترام إجازة الميزانية وعدم احترام القيمة المالية للعمليات

¹ المادتين 20 و22 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

² المادة 23 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

³ المادة 24 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

⁴ المادة 55 من القانون 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

⁵ وهو ما يستفاد من مضمون المواد 87-97 من القانون 95-20.

⁶ تنص المادة 14 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر 35 المؤرخة في 15 أوت 1990، أن تنفيذ الصفقة والعمليات المالية يكون من طرف الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، وذلك حسب الشروط المحددة في القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية".

المنفذة لسقف الاعتماد أو الترخيصات الممنوحة، وذلك بعدم وقوع تجاوزات مالية من قبل الأعوان المؤهلين بتنفيذها¹.

في نفس السياق، يحرص مجلس المحاسبة على التأكد من قانونية العمليات المالية والمحاسبية للمرفق ونطاق احترامها للنصوص القانونية الكثيرة المنظمة لكيفيات تنفيذها. لهذا يعكف على مراجعة مختلف القيود المحاسبية بفحص السجلات التي يفترض مسكها من طرف الأمر بالصرف أو المحاسب العمومي، والتأكد من صحتها وانتظامها وعدم مخالفتها لقواعد المحاسبة العمومية. وله في سبيل ذلك أن يطلب الاطلاع على كل الوثائق والتقارير، أو إفادته بالمعلومات التي يرى أهميتها مهما كانت طبيعتها ولو سرية².

على الرغم من أن أعضاء مجلس المحاسبة قضاة يتمتعون بصلاحيات قضائية في رقابتهم للمال العام إلا أن هذه الصلاحيات منقوصة، فلا يمكنهم تطبيق العقوبات التي يضطلع بها القاضي عادة في حق مخالف القانون. تنحصر سلطتهم في حدود الحكم بالعقوبات المالية المتمثلة في الغرامة والأمر بإعادة المال³. وحتى عند تقريره لهذه العقوبات لا ينبغي أن تتجاوز قيمة الغرامة التي يحكم بها الراتب السنوي للمخالف والذي يقدر عند تاريخ ارتكابه للخطأ⁴. أما بشأن إرجاع المال فإن مجلس المحاسبة لا يصدر الأمر بذلك مباشرة للشخص المختلس بل يقتصر دوره على إخطار السلطة المختصة أو السلمية لتتولى استرجاعه بكل الطرق القانونية⁵.

كما يلاحظ كذلك أن القانون 95-20 لا يعترف لمجلس المحاسبة بسلطة البحث والتحقيق في التجاوزات ذات الطابع المالي التي يرتكبها مسيرو المرافق الخاضعة لرقابته والتي تكتسي طابعا جزائيا، إذ يكفي بإطلاع السلطة المختصة بغرض مباشرة المتابعات القضائية مع اطلاع وزير العدل والأشخاص المعنيين بهذه الإجراءات⁶.

¹ المادة 88 من القانون 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

² المواد من 55 إلى 60 من القانون 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

³ وهو ما يستنتج من المواد 25، 61، 81، 91 من القانون 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

⁴ المادة 89 من القانون 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

⁵ المادة 25 من القانون 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

⁶ المادة 27 من القانون 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

في ظل هذا التنظيم القانوني يبقى مجلس المحاسبة عاجزا عن تطبيق أية أحكام عقابية أو تأديبية باستثناء الغرامة في حق كل من تسبب في إهدار المال العام، مما يوحي أننا أمام مجرد هيئة إدارية تمارس وظيفة إدارية أكثر منها قضائية أو لنقل شبه قضائية حتى نكون أكثر دقة. فمسار البث في المخالفات المالية المكتشفة من طرف مجلس المحاسبة غير مكتمل مما يؤثر على الفعالية المتوقعة منه. كل ذلك يجعلنا نتساءل عن حقيقة المركز القانوني لمجلس المحاسبة وصحة وصفه بالسلطة القضائية ومدى إمكانية اعتباره بالفعل محكمة مالية بآتم معنى الكلمة؟.

خاتمة

يقول أنتوان دو بيك بأنّ "نظام الثنائية البرلمانية من أكبر إخفاقات الممارسة الديمقراطية المعاصرة. من المؤكد تمّ الاحتفاظ به في كل مكان، لكن دون تشكيل نظرية حقيقية حوله ودون التوصل كذلك إلى إزالته من المشهد"¹. ينطبق هذا القول على النظام الدستوري الجزائري، إذ يعتبر إنشاء الغرفة الثانية من أكبر إخفاقات الممارسة البرلمانية في الجزائر. يبدو أنّ مجلس الأمة الجزائري جاء في الزمن الخطأ وفي زمن تراجعت فيه كثيرا مكانة البرلمان على المستوى العالمي، حيث أصبحت الحكومات تتحكم في زمام التشريع وتملك الكثير من الوسائل والإمكانات للإفلات من رقابة ممثلي الشعب، فقد اختل التوازن لصالح الحكومة وركزت السلطة بين يديها.

يمثل الانتخاب أهم الوسائل القانونية لتكريس الديمقراطي حيث لا يمكن تصور نمط آخر في اختيار ممثلي الشعب يقضي المشاركة الشعبية. تشوب طريقة انتقاء أعضاء الغرفة الثانية العديد من السلبات والنقائص بسبب المشاكل التي تطرحها الغرفة الثانية في عملية تكوينها وابتعادها عن الديمقراطية الشعبية. مما يدعو إلى التساؤل عن مدى جدوى وجود غرفة برلمانية ثانية إذا كان الهدف من الانتخاب وهيكل التمثيل الشعبي هو تمكين الأغلبية من ممارسة السيادة التي تنسب للشعب. من المؤكد أنه كلما كانت الهيئة منتخبة كانت مستقلة في عملها وكلما ابتعدت عن الانتخاب انحرفت عن الديمقراطية، فتصبح مجرد أداة في خدمة جهات معينة وتحقيق مصالحها.

لا ترقى طريقة الانتخاب غير المباشر التي اعتمدها المؤسس الجزائري في تشكيل أعضاء الغرفة الثانية إلى الوصف الديمقراطي بصفة كاملة. يجعل الانتخاب العام غير المباشر من عضو مجلس الأمة ممثلا من الدرجة الثانية، وعضوا بعيدا عن الشعب ويمنح له شرعية انتخابية شعبية ناقصة وضعيفة. لا يتحقق التمثيل الحقيقي للشعب إلا إذا اقترن بنظام انتخابي عادل يضمن للناخب حق الاقتراع وللمترشح حق الترشح الحر. في حين، نجد

¹ « Le bicamérisme a été l'un des plus grands échecs de la pratiques démocratique contemporaine. Il a certes été maintenu presque partout, mais sans qu'une véritable théorie s'en soit formée, sans que l'on parvienne non plus à l'éliminer de la scène ».

DE BAECQUE Antoine, Une histoire de la démocratie en Europe, Le Monde Editions, 1991, P 35.

أنّ الغرفة الثانية لا تعكس التمثيل الحقيقي للشعب بسبب ضعف حجم الهيئة الانتخابية ومحدوديتها، مما يسهل عملية التأثير عليها، إضافة إلى منع المنتخبين واستبعادهم الكلي من إمكانية الترشح للعضوية في الغرفة الثانية، بسبب حصر عملية الترشح في الأعضاء المنتخبين على مستوى الهيئات الإقليمية.

لا يُشكّل النظام الانتخابي المعتمد في تشكيل الغرفة الثانية مرآة حقيقية للإرادة الشعبية باعتباره لا يحقق العدالة في التمثيل. يرجع ذلك إلى تكريسه التمثيل المتساوي لدوائر انتخابية متفاوتة في الكثافة السكانية، ما أدى إلى انفصال العملية التمثيلية عن الشعب صاحب السيادة، وقد ساهمت بدورها الطريقة المعتمدة في توزيع مقاعد مجلس الأمة في تشويه العملية التمثيلية. يترتب على هذا النظام عدم توازن واضح بين عدد المقاعد في الهيئة التمثيلية وعدد الأصوات الانتخابية وهو ما يعدّ مساساً بمبدأ المساواة الذي يهدف النظام الانتخابي إلى تحقيقه. يمكن أن يؤدي هذا النظام إلى فوز حزب معين بأغلبية المقاعد رغم حصوله على نسبة من الأصوات أقل من النسبة التي حصل عليها الحزب الذي نال عدداً أقل من المقاعد، مما يؤدي إلى إفساد النظام النيابي وتشويه عملية التمثيل.

يعدّ تدخل رئيس الجمهورية لتعيين جزء من أعضاء مجلس الأمة مخالفاً لمبادئ الديمقراطية النيابية، ولا يمنح شرعية لهؤلاء الممثلين. يعتبر هذا التدخل غير ديمقراطي مهما كان تبريره لأنه يتنافى مع أساس وجود البرلمان الذي يمثل الشعب صاحب السلطة والسيادة. لا يمثل هؤلاء الأعضاء الشعب ولا يعبرون حقيقة عن إرادته خاصة إذا علمنا أن رئيس الجمهورية يملك سلطة تقديرية واسعة في اختيار ثلث أعضاء مجلس الأمة. فحتى وإن توجب على رئيس الجمهورية الاختيار من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية إلا أن ذلك يظل قيّداً واهياً لا ينقص شيئاً من سلطة رئيس الجمهورية في تعيين من يناسبه لعضوية مجلس الأمة طالما لا توجد شروط دقيقة في المسألة.

تعدّ معظم التعيينات التي يقوم بها رئيس الجمهورية تعيينات سياسية ليس لها علاقة بعنصر الكفاءة والاختصاص. ترتبت عليها تداعيات وآثار سلبية على العملية التمثيلية.

يمنح وجود الغرفة الثانية لرئيس الجمهورية إمكانية خلق مناصب سياسية وإعادة توزيعها على مختلف الفاعلين في الساحة السياسية، مما يجعل مجلس الأمة يتحول إلى مؤسسة لإعادة إدماج الشخصيات السياسية. يحوز رئيس الجمهورية من خلال هؤلاء الأعضاء المعينين أداة للاعتراض الرئاسي على القوانين، ويشكل دعامة للسلطة التنفيذية في مواجهة المجلس الشعبي الوطني.

تحتاج الجزائر إلى مؤسسة تشريعية ديناميكية تستجيب للحاجات الملحة للتنمية بالسرعة المطلوبة وهو ما يحققه نظام الأحادية البرلمانية، بينما الثنائية المجلسية كثيراً ما تؤدي -حتى في بعض الدول المتقدمة- إلى بطء ملحوظ في العمل التشريعي. خصوصاً إذا كانت إحدى الغرفتين أو كليهما مرتبطة بعوامل ضغط سياسية أو سلطوية أو اقتصادية أو اجتماعية. يخلق نظام المجلسين التصادم والانقسام إذ يتطلب موافقة وإقرار كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على مشاريع واقتراحات القوانين وهذا قد يؤدي للاختلاف والنزاع. بالنتيجة، تعطيل العمل التشريعي وتعقيده وإطالة صدور القوانين وما يترتب عن ذلك من نتائج سلبية خاصة بالنسبة للقوانين المستعجلة التي لا تحتمل التأجيل والإبطاء.

يؤخر نظام الغرفتين سير العمل التشريعي نتيجة الإجراءات المضاعفة التي تفرض ضرورة عرض القانون على المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة مع إمكانية عدم اتفاق الغرفتين، ومن ثم الانتظار مطولاً حتى يتم الإفراج عن القانون أو ينتهي الانتظار دون فائدة وقد لا يتم الإفراج إطلاقاً، وهو ما حدث مع القانون المتعلق بالإشهار الذي لا يزال مجمداً إلى غاية اليوم. فلا جدوى ترجى حسب المفكر الإنجليزي بنيامين فرانكلين من عربة يجرها جوادان يسيران في اتجاهين متعاكسين.

لا تتوفر الغرفة الثانية في الجزائر على صلاحيات تشريعية مهمة مثل غيرها من الغرف البرلمانية بل تكاد تنعدم صلاحياتها، إلا أنه حتى في حالة منح الغرفة الثانية سلطات أخرى تساوي تلك الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني كالحق في المبادرة التشريعية في جميع المجالات أو الحق في التعديل فإن ذلك يؤدي إلى تكرار العمل البرلماني في الغرفتين نظراً لتداخل الاختصاصات وتشابكها. تتحول الغرفة الثانية من غرفة للتفكير والتأمل إلى نسخة

مكررة في اختصاصاتها للغرفة الأولى، الأمر الذي يؤدي إلى التعقيد والازدواجية دون أي جدوى. يلاحظ المراقبون والرأي العام نوعا من الرتابة والملل نظرا لأن نفس العمل التشريعي والرقابي يمر على غرفتين دون مبرر. فإذا كانت الغرفة الثانية مخالفة للغرفة الأولى فإنه يجب إلغاؤها، أما إذا كانت موافقة لها فإنها تكون عديمة الجدوى.

يُعدّ وقوف الحكومة أمام مجلس الأمة بمناسبة تقديم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل حكومته إجراء وديا وشكليا، حيث لا يتبعه أي أثر قانوني يمكن أن يترتب المسؤولية السياسية للحكومة أو يعرض مجلس الأمة للحل. لا يترتب عليه إلا إمكانية إصدار لائحة عديمة الفعالية ليس لها أي أثر قانوني. كما نجد استبعاد مجلس الأمة من متابعة وتقييم العمل الحكومي، بمنح السلطة التقديرية للحكومة في إشراكه بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي. وحتى وإن قرّرت الحكومة منح الغرفة الثانية فرصة للتدخل في رقابة بيان السياسة العامة، يبقى تدخله مجردا من إمكانية اتخاذ موقف فعال تجاه عدم تنفيذ الحكومة لتعهداتها، بسبب حرمان مجلس الأمة من آليتي التصويت بالثقة وملتصم الرقابة التي يمكن أن تؤدي إلى إثارة مسؤولية الحكومة.

تتحصّر رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة على بعض الآليات الرقابية المتمثلة في السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني، لكن انعدام الأثر الملزم المترتب عليها جعلها مجرد وسائل لجمع المعلومات على نشاط الحكومة. كما أنّ التجربة القصيرة التي أفرزتها الممارسة البرلمانية بينت عزوف أعضاء مجلس الأمة عن استخدام وسائل الرقابة المتاحة لهم. إذ لم نسجل أيّة مبادرة باستجواب الحكومة وأيّة محاولة لتشكيل لجان برلمانية للتحقيق، خاصة وأنّ هناك العديد من القضايا تحدثت عنها الصحافة بإسهاب تتطلب تكوين لجان تحقيق. بل وحتى الأسئلة الشفوية والكتابية كان عددها ضئيلا. يظهر أنّ المشكل لا يتعلق فقط بالعراقيل والضوابط القانونية المتعددة التي يتسرّر وراءها أعضاء البرلمان وإنّما كذلك في انعدام الإرادة البرلمانية. يضاف إلى كل ذلك، تحكّم الحكومة في عملية إعداد قانون المالية وتنفيذه واستبعاد البرلمان بغرفتيه من أيّة رقابة لاحقة.

لم يكن الهدف من الغرفة الثانية في النظام البرلماني الجزائري تدعيم البرلمان بقدر ما كان إضعافا وتقييدا إضافيا له. يثبت الواقع العملي أنّ المجلس لم يساهم في إعطاء دفع جديد للعمل التشريعي والرقابي للبرلمان والحد من تدخل السلطة التنفيذية. بل على العكس من ذلك ساهم بشكل قوي في إضعاف الغرفة الأولى المنتخبة وتقزيم دورها السياسي والتشريعي، تحسبا لاحتمال سيطرة أي تيار سياسي معارض على سلطة القرار فيه. يمكن اعتبار مجلس الأمة بمثابة حليف للحكومة ضد التمثيل الشعبي.

في ظل الأزمة الاقتصادية والمالية التي تعاني منها الجزائر، واتجاه الدولة إلى سياسة التقشف في جميع الميادين، ما تزال الغرفة الثانية تستنزف ميزانية ضخمة مرتبطة أساسا بالتعويضات والامتيازات والمكافآت التي يتقاضاها الأعضاء أو تلك المرتبطة بتسيير المصالح الإدارية والبشرية. إذ كان من الأحسن أو من المنطقي توجيه تلك المبالغ المالية الكبيرة التي تستهلكها إلى تحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية للشعب خاصة في ظل تدني قدرته الشرائية وانتشار البطالة.

يمثل الحصول على مقعد في مجلس الأمة أو في البرلمان الجزائري عامة ترقية اجتماعية أكيدة ووسيلة للثراء. فبداية من سنة 2000 أخذت السلطة الحاكمة بأسلوب استرضاء البرلمانيين، فقد وفرت لهم كل الإمكانيات المادية والمعنوية من أجل تدجينهم سياسيا. بالتأكيد لا أحد ينكر أن يكون نواب الشعب في ظروف مادية لائقة لكن ما هو قائم في الجزائر في هذا المجال فاق المعقول. فلم يكتف أعضاء البرلمان بالتعويضات الأساسية والتعويضات التكميلية وتعويضات المسؤولية بل أُضيف إليها العديد من المنح الأخرى مثل منحة الإيجار، منحة التنقل، منحة السيارة ومنحة الهاتف بل وحتى منحة نهاية العهدة.

تمثل هذه العلاوات والتعويضات المبالغ فيها وغيرها من المزايا المالية والمعنوية أحد العوامل الأساسية إن لم نقل أهمها في التسابق المحموم والسعي الحثيث من أجل الترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة سواء تحت راية حزب سياسي أو ضمن قائمة غير حزبية. يضاف إلى ذلك، تسابق العديد من النخب والشخصيات التاريخية

والعسكرية ورؤساء الجمعيات والنقابات للدفاع عن السلطة الحاكمة على رأسها رئيس الجمهورية طمعا في الحصول على مقعد والتعيين في الغرفة الثانية.

لكل ذلك، لا تجد البرلمانية الثانية في الجزائر أي مبرر لاستمرارها فما هي إلا تراكما مؤسساتيا فارغا، لا بد من إلغائها العودة إلى نظام الغرفة الواحدة.

ملحق

يمثل هذا الجدول إحصائيات تكوين 191 برلمانا للدول الأعضاء في الاتحاد البرلماني الدولي، وذلك إلى غاية

جانفي 2023:

الرقم	الدولة	الغرفة	تكوين البرلمان
1.	الأرجنتين	جمعية الجمهورية	أحادية البرلمان
2.	إثيوبيا	الجمعية الوطنية، مجلس الشيوخ	ثنائية البرلمان
3.	أذربيجان	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	ثنائية البرلمان
4.	أرمينيا	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	ثنائية البرلمان
5.	اريتريا	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	ثنائية البرلمان
6.	اسبانيا	مجلس النواب، مجلس الشورى	ثنائية البرلمان
7.	استراليا	البرلمان	أحادية البرلمان
8.	استونيا	مجلس النواب	أحادية البرلمان
9.	إسواتيني	الجمعية الوطنية	أحادية البرلمان
10.	إفريقيا الوسطى	الجمعية الوطنية	أحادية البرلمان
11.	أفغانستان	البرلمان	أحادية البرلمان
12.	الأردن	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	ثنائية البرلمان
13.	الإكوادور	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	ثنائية البرلمان
14.	الإمارات	مجلس النواب، مجلس الشيوخ الفيدرالي	ثنائية البرلمان
15.	الأوروغواي	مجلس النواب، الجمعية الوطنية	ثنائية البرلمان
16.	ألبانيا	الجمعية الوطنية	أحادية البرلمان
17.	البحرين	المجلس العام	أحادية البرلمان
18.	البرازيل	مجلس نواب الشعب، مجلس الاتحاد	ثنائية البرلمان
19.	البرتغال	البرلمان	أحادية البرلمان
20.	البنين	مجلس الجمهورية	أحادية البرلمان
21.	البهاماس	الجمعية الوطنية	أحادية البرلمان
22.	البوسنة والهرسك	الجمعية الوطنية	أحادية البرلمان
23.	البيرو	المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة	ثنائية البرلمان
24.	التشيك	المجلس الاتحادي	أحادية البرلمان
25.	الجبل الأسود	البرلمان	أحادية البرلمان
26.	الجزائر	الجمعية، مجلس الشعب	ثنائية البرلمان

ثنائية البرلمان	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	الدانمارك	.27
أحادية البرلمان	مجلس الشورى	الدومينيك	.28
أحادية البرلمان	مجلس النواب	الدومينيك	.29
أحادية البرلمان	الجمعية الوطنية	الرأس الأخضر	.30
ثنائية البرلمان	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	السلفادور	.31
أحادية البرلمان	الجمعية الوطنية	السنغال	.32
أحادية البرلمان	المجلس الوطني	السودان	.33
أحادية البرلمان	مجلس الشورى	السويد	.34
أحادية البرلمان	الجمعية الوطنية	السيشل	.35
ثنائية البرلمان	المجلس التشريعي، مجلس الشيوخ	الثيلبي	.36
ثنائية البرلمان	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	الصومال	.37
أحادية البرلمان	البرلمان	الصين	.38
أحادية البرلمان	الجمعية الوطنية	الطوغو	.39
أحادية البرلمان	الجمعية	العراق	.40
ثنائية البرلمان	الجمعية، مجلس الشيوخ	العربية السعودية	.41
ثنائية البرلمان	الجمعية الوطنية، مجلس الشيوخ	الغابون	.42
أحادية البرلمان	مؤتمر الجمهورية	الفلبين	.43
أحادية البرلمان	الجمعية الوطنية	الكاميرون	.44
أحادية البرلمان	مجلس النواب	الكونغو	.45
أحادية البرلمان	المجلس الكبير والعام	الكونغو	.46
ثنائية البرلمان	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	الكويت	.47
أحادية البرلمان	مجلس الأمة الكبير	المالديف	.48
ثنائية البرلمان	الجمعية الوطنية، مجلس الشيوخ	ألمانيا	.49
أحادية البرلمان	الجمعية الوطنية	المجر	.50
أحادية البرلمان	البرلمان	المغرب	.51
أحادية البرلمان	المجلس الأعلى	المكسيك	.52
ثنائية البرلمان	البرلمان	المملكة المتحدة	.53
أحادية البرلمان	البرلمان	الموزنبيق	.54
ثنائية البرلمان	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	النرويج	.55

56.	النمسا	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	ثنائية البرلمان
57.	النيبال	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	ثنائية البرلمان
58.	النيجر	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	ثنائية البرلمان
59.	الهند	الجمعية الوطنية	أحادية البرلمان
60.	الهندوراس	البرلمان	أحادية البرلمان
61.	الولايات المتحدة الأمريكية	الجمعية الوطنية	أحادية البرلمان
62.	اليابان	الجمعية الوطنية	أحادية البرلمان
63.	اليمن	البرلمان	أحادية البرلمان
64.	اليونان	المجلس الوطني الانتقالي	أحادية البرلمان
65.	أنتيغوا وبربودا	الجمعية الوطنية، مجلس الشيوخ	ثنائية البرلمان
66.	أندورا	البرلمان	أحادية البرلمان
67.	اندونيسيا	الجمعية الوطنية	أحادية البرلمان
68.	أنغولا	البرلمان	أحادية البرلمان
69.	أوزباكستان	البرلمان	أحادية البرلمان
70.	أوغندا	الجمعية الوطنية	أحادية البرلمان
71.	أوكرانيا	الجمعية الوطنية	أحادية البرلمان
72.	إيران	المجلس الوطني الانتقالي	أحادية البرلمان
73.	أيرلندا	الجمعية الوطنية، المجلس الوطني للمقاطعات	ثنائية البرلمان
74.	أيسلندا	مجلس الشعب	أحادية البرلمان
75.	باراغواي	المجلس التشريعي الوطني، مجلس الولايات	ثنائية البرلمان
76.	باربادوس	مجلس النواب، المجلس الاتحادي	ثنائية البرلمان
77.	باكستان	الجمعية الوطنية، مجلس الشيوخ	ثنائية البرلمان
78.	بالاو	البرلمان	أحادية البرلمان
79.	بروناي	الجمعية الوطنية	أحادية البرلمان
80.	بلجيكا	المجلس التشريعي	أحادية البرلمان
81.	بلغاريا	المجلس الوطني، الجمعية الاتحادية	ثنائية البرلمان
82.	بنغلاديش	مؤتمر النواب، مجلس الشيوخ	ثنائية البرلمان
83.	بنما	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	ثنائية البرلمان
84.	بوتان	مجلس الشعب، مجلس الولايات	ثنائية البرلمان

ثنائية البرلمان	المجلس الوطني، المجلس الفيدرالي	بوتسوانا	.85
أحادية البرلمان	مجلس النواب	بوركينافاسو	.86
ثنائية البرلمان	الجمعية الوطنية، مجلس الشيوخ	بورندي	.87
ثنائية البرلمان	مجلس النواب، الجمعية الوطنية	بولندا	.88
أحادية البرلمان	البرلمان	بوليفيا	.89
ثنائية البرلمان	مجلس العموم، مجلس الشيوخ	بيلاروسيا	.90
ثنائية البرلمان	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	بيليز	.91
أحادية البرلمان	مجلس النواب	تايلاند	.92
أحادية البرلمان	المجلس الوطني	تركمستان	.93
أحادية البرلمان	الجمعية الوطنية	تركيا	.94
ثنائية البرلمان	الجمعية، مجلس الشيوخ	ترينيداد وطوباغو	.95
أحادية البرلمان	مجلس النواب	تشاد	.96
ثنائية البرلمان	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	تنزانيا	.97
أحادية البرلمان	مجلس النواب	تونس	.98
ثنائية البرلمان	الجمعية الوطنية، المجلس الوطني	تونغا	.99
أحادية البرلمان	البرلمان الإسلامي	تيمور الشرقية	.100
أحادية البرلمان	البرلمان	جامايكا	.101
أحادية البرلمان	المجلس الوطني للسلطة الشعبية	جزر القمر	.102
أحادية البرلمان	الجمعية الوطنية	جزر المارشال	.103
ثنائية البرلمان	الجمعية الوطنية، المجلس الوطني	جزر سليمان	.104
أحادية البرلمان	البرلمان	جنوب إفريقيا	.105
أحادية البرلمان	الجمعية الوطنية	جنوب السودان	.106
أحادية البرلمان	البرلمان	جورجيا	.107
أحادية البرلمان	الجمعية	جيبوتي	.108
ثنائية البرلمان	الجمعية الوطنية، مجلس الشيوخ	رواندا	.109
أحادية البرلمان	مجلس النواب	روسيا	.110
ثنائية البرلمان	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	رومانيا	.111
ثنائية البرلمان	مجلس النواب، مجلس المستشارين	زامبيا	.112
أحادية البرلمان	الجمعية الوطنية	زيمبابوي	.113

أحادية البرلمان	الجمعية الوطنية	ساموا	.114
ثنائية البرلمان	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	سانت فنسنت والغرينادين	.115
أحادية البرلمان	البرلمان الوطني	سانت كيتس ونيفيس	.116
أحادية البرلمان	مجلس النواب	سانت لوسي	.117
أحادية البرلمان	جمعية الشيوخ	سانت مارتن	.118
أحادية البرلمان	الجمعية الوطنية	ساوتومي وبرنسيب	.119
أحادية البرلمان	المجلس التشريعي الانتقالي	سريلانكا	.120
أحادية البرلمان	الجمعية الشعبية العليا	سلوفاكيا	.121
أحادية البرلمان	الجمعية الوطنية	سلوفينيا	.122
أحادية البرلمان	الجمعية الوطنية	سنغافورة	.123
ثنائية البرلمان	مجلس الشعب، مجلس الشيوخ	سوريا	.124
أحادية البرلمان	الجمعية الوطنية الشعبية	سورينام	.125
أحادية البرلمان	الجمعية الوطنية	سويسرا	.126
ثنائية البرلمان	مجلس الشعب، مجلس الشيوخ	سيراليون	.127
أحادية البرلمان	البرلمان	صربيا	.128
ثنائية البرلمان	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	طاجكستان	.129
أحادية البرلمان	المؤتمر	طوفالو	.130
أحادية البرلمان	مجلس الشورى	عمان	.131
ثنائية البرلمان	الجمعية، مجلس الشيوخ	غامبيا	.132
أحادية البرلمان	المؤتمر الوطني	غانا	.133
ثنائية البرلمان	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	غرينادا	.134
ثنائية البرلمان	مجلس النواب، مجلس الشعب	غواتيمالا	.135
أحادية البرلمان	مجلس نواب الشعب	غويانا	.136
ثنائية البرلمان	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	غينيا	.137
أحادية البرلمان	البرلمان	غينيا الاستوائية	.138
أحادية البرلمان	مجلس الجمهورية	غينيا الجديدة	.139
أحادية البرلمان	المجلس التشريعي	غينيا بيساو	.140
أحادية البرلمان	البرلمان	فانواتو	.141
أحادية البرلمان	البرلمان	فرنسا	.142

أحادية البرلمان	الجمعية الوطنية	فنزويلا	.143
أحادية البرلمان	البرلمان	فنلندا	.144
أحادية البرلمان	الجمعية الوطنية	فيتنام	.145
ثنائية البرلمان	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	فيجي	.146
ثنائية البرلمان	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	قبرص	.147
ثنائية البرلمان	مجلس النواب، المجلس الاتحادي	قطر	.148
ثنائية البرلمان	المجلس الأعلى، مجلس الشيوخ	قيرغيزستان	.149
ثنائية البرلمان	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	كازاخستان	.150
ثنائية البرلمان	مجلس العموم، مجلس اللوردات	كرواتيا	.151
أحادية البرلمان	مجلس الدولة الأعلى	كمبوديا	.152
ثنائية البرلمان	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	كندا	.153
ثنائية البرلمان	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	كوبا	.154
ثنائية البرلمان	البنديستاغ، المجلس الفيدرالي	كوت ديفوار	.155
ثنائية البرلمان	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	كوريا الجنوبية	.156
أحادية البرلمان	البرلمان	كوريا الشمالية	.157
ثنائية البرلمان	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	كوستاريكا	.158
أحادية البرلمان	الجمعية التشريعية	كولومبيا	.159
أحادية البرلمان	الجمعية الوطنية	كيريباتي	.160
ثنائية البرلمان	المجلس الوطني، مجلس الولايات	كينيا	.161
ثنائية البرلمان	الجمعية الوطنية، مجلس الشيوخ	لاوس	.162
ثنائية البرلمان	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	لبنان	.163
أحادية البرلمان	المجلس الشعبي الوطني	لوكسمبورغ	.164
أحادية البرلمان	البرلمان	ليبيا	.165
ثنائية البرلمان	مجلس الشورى، مجلس الدولة	ليبيريا	.166
ثنائية البرلمان	الجمعية الوطنية، مجلس الشيوخ	ليتوانيا	.167
ثنائية البرلمان	الجمعية، مجلس الشيوخ	ليتوانيا	.168
أحادية البرلمان	الجمعية التشريعية	ليختنشتاين	.169
أحادية البرلمان	مؤتمر الجمهورية	ليزوتو	.170
أحادية البرلمان	المجلس الوطني الاتحادي	مالاوي	.171

172.	مالطا	مجلس النواب، مجلس الجمهورية	ثنائية البرلمان
173.	مالي	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	ثنائية البرلمان
174.	ماليزيا	الجمعية الوطنية	أحادية البرلمان
175.	مدغشقر	الجمعية الوطنية، مجلس الشيوخ	ثنائية البرلمان
176.	مصر	البرلمان	أحادية البرلمان
177.	مقدونيا الشمالية	الجمعية الوطنية	أحادية البرلمان
178.	منغوليا	مجلس المندوبين، مجلس الشيوخ	ثنائية البرلمان
179.	موريتانيا	المجلس الوطني الانتقالي	أحادية البرلمان
180.	موريسوش	البرلمان	أحادية البرلمان
181.	مولدوفا	مجلس النواب، مجلس المستشارين	ثنائية البرلمان
182.	موناكو	الجمعية الوطنية	أحادية البرلمان
183.	ميانمار	البرلمان	أحادية البرلمان
184.	ميكرونيسيا	مجلس الشعب	أحادية البرلمان
185.	ناميبيا	مجلس النواب، مجلس الشورى	ثنائية البرلمان
186.	ناورو	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	ثنائية البرلمان
187.	نيجيريا	البرلمان	أحادية البرلمان
188.	نيكاراغوا	الجمعية الوطنية، مجلس الشيوخ	ثنائية البرلمان
189.	نيوزيلندا	مجلس النواب، مجلس الشيوخ	ثنائية البرلمان
190.	هايتي	الجمعية الوطنية، المجلس الوطني	ثنائية البرلمان
191.	هولندا	الجمعية الوطنية	أحادية البرلمان

عدد الدول	تكوين البرلمان	النسبة المئوية
111	أحادية البرلمان	58.11
80	ثنائية البرلمان	41.89

جدول من انجاز الباحث

مصدر الإحصائيات: موقع الاتحاد البرلماني الدولي www.ipu.org/fr

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

1. الكتب

1. ابتسام القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قصر الكتاب بالبلدية، الجزائر، 1998.
2. ابراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، ط 01، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2000.
3. إدريس بوكرا، تطوّر المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال النصوص والوثائق الرسمية، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
4. اسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، 1996.
5. آلان تورين، ما هي الديمقراطية؟ حكم الأكثرية أو ضمانات الأقلية، ترجمة حسن قبيسي، الطبعة الأولى، دار الساقي، بيروت، 2001.
6. أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1977.
7. إيهاب زكي سلام، الرقابة على أحكام السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983.
8. بوعلام بن حمودة، الممارسة الديمقراطية للسلطة (بين النظرية والواقع)، دار الأمة، الجزائر، 1992.
9. بيرتراند بادي، التنمية السياسية، ترجمة محمد نوري، قالة للنشر والتوزيع، ليبيا، 2001.
10. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعضاء لحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.

11. حسن البدرابي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2000.
12. سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
13. سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، 2009.
14. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج 02، ط 02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
15. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 1990.
16. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة في الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.
17. صالح بلحاج، أبحاث وآراء في مسألة التحول الديمقراطي، مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش، الجزائر، 2011.
18. صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، ط 02، مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش، الجزائر، 2012.
19. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
20. عادل ثابت، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 1999.
21. عبد الحميد متولي، مشكلة نظام الانتخاب في مصر، دار النشر والثقافة، القاهرة، 1984.
22. عبد الحميد متولي، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية، منشأة المعارف، مصر، 2001.

23. عبد الغني بسيوني عبد الله، أنظمة الانتخاب في مصر والعالم، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1990.
24. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 1995.
25. عبد القادر شربال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، دون سنة النشر.
26. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأته، أحكامه محدداته، دار ريحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
27. عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
28. عبد المؤمن عبد الوهاب، النظام الانتخابي في الجزائر، مقارنة حول المشاركة والمنافسة السياسية في النظام الانتخابي الجزائري، الألفية للنشر والتوزيع، قسنطينة، 2011.
29. عبدو سعد، علي مقلد، عصام نعمة اسماعيل، النظم الانتخابية، دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي، مركز بيروت للأبحاث والمعلومات، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.
30. عثمان خليل، المبادئ الدستورية العامة، ج 01، مطبعة مصر، القاهرة، 1956.
31. عمر فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980.
32. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 1995.
33. كلود جوليان، انتحار الديمقراطيات، ترجمة عيسى عصفور، منشورات وزارة الثقافة والإرشاد القومي، دمشق، 1975.

34. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم الأنظمة الدستورية والسياسية في العالم، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2000.
35. محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
36. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، مصر، 2004.
37. محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد، النظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2001.
38. مراد بلقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته دراسة مقارنة الجزائر ومصر، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009.
39. مقران آيت العربي، بين القصر والعدالة، منشورات كوكو، الجزائر، 2008.
40. مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
41. موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري "الأنظمة السياسية الكبرى"، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992.
42. ميشال مياي، دولة القانون، مقدمة في القانون الدستوري، ط 02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
43. ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة 03، لباد للنشر، الجزائر، 2005.

II. الرسائل والمذكرات الجامعية

أ. الرسائل الجامعية

1. أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 2005-2006.

2. أمين الشريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، جامعة قسنطينة، 1991.
3. ججيقة سعيداني، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2007.
4. داوود عبد الرزاق، حق المشاركة السياسية، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الإسكندرية، 1992.
5. رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011.
6. عبد الحفيظ ناجوي، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، أطروحة لنيل درجة دكتوراه الطور الثالث في القانون، جامعة الجلفة 2019-2020،
7. عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في العلوم، جامعة الحاج لخضر باتنة، ماي 2011،
8. عمار سلطان، الثنائية المجلسية للسلطة التشريعية في الجزائر (دراسة تقييمية)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة قسنطينة، 2017-2018.
9. فطة نبالي، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 14 جويلية 2010.
10. لونس مزياي، ضرورة إنشاء مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، جامعة مولود معمري تيزي وزو، جويلية 2019.

11. محند أمقران بوبشير، عن انتفاء استقلال السلطة القضائية، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006.
12. محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 07 ديسمبر 2013.
13. محمد عمران بوليفة، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الاستقرار المؤسسي، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون العام، جامعة قسنطينة، 2014-2015.

ب. المذكرات الجامعية

1. براهيم أفطوش، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2012.
2. ججيجة لوناسي، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لسنة 1989، بحث لنيل شهادة الماجستير في قانون التنمية الوطنية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، دون تاريخ المناقشة.
3. خدوجة خلوفي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع القانون الدستوري، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002.
4. رابح ركبي، رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات، جامعة الجزائر1، 2012-2013.
5. طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2007، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية،

- تخصص التنظيمات السياسية والإدارية، جامعة الحاج لخضر باتنة،
2008-2009.
6. عبد السلام سالمى، نظام المجلسين في النظام الدستوري الجزائري، بحث لنيل شهادة
الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعد دحلب، البليدة،
2006.
7. عمر شاشوة، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري
لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، تخصص تحولات
الدولة، تيزي وزو، 2013.
8. فاتح شنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة للحصول على
شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق جامعة
الجزائر، 2001.
9. لونس مزياي، انتفاء السلطة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة
1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، تخصص
تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو،
2011.
10. ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة
الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة
الحاج لخضر باتنة، 2004.
11. ليندة لطاط، المعارضة السياسية في ظل التعددية الحزبية في الجزائر 1989-1997،
مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية
والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2000.
12. محمد بوديار، النظام القانوني للانتخابات في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في
القانون، فرع الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، 2008-2009.

13. محمد بورايو، رئيس الجمهورية في دستور 1976، بحث لنيل شهادة الماجستير، فرع الادارة والمالية، جامعة الجزائر، 1984.
14. محمد فقير، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة بومرداس، 2011.
15. نور الدين جفال، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، رسالة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001.
16. نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2006.

III. المقالات

1. إدريس بوكرا، بعض الملاحظات القانونية حول عملية استبدال رئيس مجلس الأمة، إدارة، المجلد 11، العدد 01، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2001، ص ص 77-86.
2. إدريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، إدارة، المجلد 10، العدد 01، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2000، ص ص 67-79.
3. أمين شريط، حق التعديل في النظام الجزائري، الفكر البرلماني، العدد 10، مجلس الأمة، الجزائر، 2005، ص ص 116-150.
4. بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، تعليق على المادة 120 من الدستور، الفكر البرلماني، عدد 17، الجزائر، 2004، ص ص 44-77.
5. جاك لوفير، حقوق وواجبات المعارضة في الديمقراطيات المعاصرة، الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 13، الجزائر، 2006، ص ص 206-208.

6. ججيقة سعيداني لوناسي، حرية الترشح كآلية للمشاركة السياسية (الانتخابات الرئاسية)، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 02، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012، ص ص 290-307.
7. ججيقة سعيداني لوناسي، في مدى ثنائية سلطة المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996، مجلة المجلس الدستوري، العدد 06، 2016، ص ص 11-26.
8. رابح شامي، الفصل النهائي من المجلس الشعبي الوطني كآلية بديلة لحل الخلاف بين الغرفتين في النظام الدستوري الجزائري، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 08، العدد 01، جامعة ابن خلدون تيارت، 2022، ص ص 1-18.
9. سعاد حافظي، السؤال الشفوي والكتابي في النظام الدستوري الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 01، جامعة عمر ثليجي الاغواط، 2022، ص ص 614-646.
10. سعاد عمير، النظام القانوني لمجلس الأمة، الفكر البرلماني، العدد 15، مجلس الأمة، الجزائر، 2007، 22-28.
11. سعيد بوالشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 وحل المجلس الشعبي الوطني، إدارة، المجلد 03، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1993، ص ص 03-17.
12. الطاهر بلعيساوي، إدريس بوكرا، نذير بوحنيكة، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، إدارة، المجلد 08، العدد 01، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1998، ص ص 15-49.
13. الطاهر خويضر، تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن، الفكر البرلماني، العدد 11، مجلس الأمة، الجزائر، 2006، ص ص 26-79.

14. عبد الباقي بن مير، المعارضة السياسية في الجزائر ومعضلة بناء التماسك الداخلي: حركة مجتمع السلم (حمس) أنموذجا 2012-2019، دفاتر السياسة والقانون، المجلد 13، العدد 03، جامعة ورقلة، 2021، ص ص 503-521.
15. عبد الجليل مفتاح، حل المجلس الشعبي الوطني بين مقتضيات الفعالية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الانسانية، العدد 11، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2007، ص ص 65-74.
16. عبد الرحمان عزاوي، تعليق على المادة 120 من الدستور، ملتقى المؤسسات، مجلة صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان تحت عنوان "آراء ودراسات حول المادة 120 من الدستور"، الجزائر، 2006، ص ص 11-36.
17. عز الدين قاسمي وشوقي يعيش تمام، التنظيم القانوني للشروط الموضوعية لصحة عملية الترشح للانتخابات النيابية في الأنظمة الانتخابية المغاربية (الجزائر-تونس-المغرب)، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد 02، جامعة محمد خيضر بسكرة، أكتوبر 2021، ص ص 467-496.
18. عشور فراحي، مفهوم حرية الترشح للانتخابات واختصاص المشرع الجزائري والمقارن بتنظيمه، مجلة صوت القانون، مجلد 06، عدد 01، جامعة خميس مليانة، 2019، ص ص 177-190،
19. عقيلة خرباشي، اختصاص القضاء الاداري في ضوء تحولات النظام القضائي الجزائري بعد عام 1996، مجلة المنتدى القانوني، العدد 03، جامعة بسكرة، 2006، ص ص 34-47.
20. العيد عاشوري، المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الاستقلال، النائب، العدد الأول، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003، ص ص 63-72.

21. فتاح شباح، آليات الرقابة البرلمانية على الحكومة في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2020، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 07، العدد 01، جامعة جيجل، جوان 2022، ص ص 708-726.
22. فطة نبالي، آثار التعديل الدستوري على اجتهاد المجلس الدستوري: بين التكريس والإلغاء، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد 12، العدد 01، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2017، ص ص 66-96.
23. فطة نبالي، لجان التحقيق البرلمانية بين التقييد والتجريد، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 52، العدد 01، جامعة تيزي وزو، 2015، ص ص 43-77.
24. لونس مزياي، نحو تعزيز الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري، دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد 13، العدد 02، جامعة مولود معمري تيزي وزو، نوفمبر 2018، ص ص 436-468.
25. محمد البرج وعبد الكريم بن رمضان، مكانة مجلس الأمة الجزائري في العمل البرلماني من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 06، العدد 01، جامعة مستغانم، 2022، ص ص 21-42.
26. محمد منير حساني، طبيعة العهدة البرلمانية في نظر الاجتهاد الدستوري الجزائري، مجلة المفكر، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 10، 2014، ص ص 313-329.
27. مقران أيت العربي، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، الفكر البرلماني، عدد خاص، مجلس الأمة، ديسمبر 2003، ص ص 64-71.
28. منصور مرقومة، المجتمع المدني والثقافة السياسية المحلية في الجزائر بين الواقع والنظرية، دفاثر السياسة والقانون، عدد خاص، جامعة ورقلة، 2011، ص ص 63-76.

29. نبيل شعلال، النظام القانوني للهيئة الناخبة (دراسة مقارنة)، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة عمار ثليجي الأغواط، المجلد الثالث، العدد الثاني، 2019، ص ص 35-50.

30. نصر الدين عاشور وفيصل نسيغة، علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 2، جامعة بسكرة، 2008، ص ص 307-325.

31. نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، النائب، العدد 04، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2004، ص ص 26-43.

32. نوال معروزي، الأحكام الدستورية لمخطط عمل الحكومة، مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية، العدد 04، جامعة الجبالي خميس مليانة، ديسمبر 2018، ص ص 157-171.

IV. الملتقيات الوطنية والأيام الدراسية والندوات الوطنية

أ. الملتقيات الوطنية

• ملتقى وطني حول "نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة"، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2002.

الجزء الأول

1. أمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيه، ص ص 22-36.
2. مسعود شيهوب، نظام الغرفتين النشأة والتطور، ص ص 38-47.
3. شريف كايس، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، 63-68.
4. محمد بوسلطان، نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة، ص ص 73-78.
5. سعيد مقدم، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي (دراسة مقارنة بالاستثناس بالتجربة الفرنسية)، ص ص 82-104.

6. بشير بن مالك، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، ص ص 108-118.
7. بوزيد لزهاري، اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، ص ص 120-128.
8. بوجمعة صويلح، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، ص ص 130-136.

الجزء الثاني

1. حسن مزود، الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين والهيئة النيابية ذات المجلس الفردي، ص ص 31-44.
2. عب الوهاب خروف، نماذج من الأنظمة السياسية التي تأخذ بنظام الغرفتين، ص ص 59-66.
- ملتقى وطني حول: إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر، الضرورات والآليات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، 08-09 ديسمبر 2010.
1. عقيلة خرباشي، أثر النظام الانتخابي المعتمد في غرفتي البرلمان على المشاركة السياسية في الجزائر، ص ص 01-09.
2. محمد عمران بوليفة، التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية، ص ص 10-20.
3. ججيقة سعيداني لوناسي، تطور نظام الترشح كآلية من آليات التحول الديمقراطي، ص ص 68-74.

ب . الندوات الوطنية

- الندوة الوطنية حول المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، مجلس الأمة، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر، نوفمبر 1998.
- 1. بوجمعة صويلح، المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، ص ص 45-52.
- 2. مقران أيت العربي، تدخل في مناقشات الندوة، ص ص 67-70.
- 3. محمد كشود، تدخل في مناقشات الندوة، ص ص 54-60.

ج . الأيام الدراسية

- يوم الدراسي حول " قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور"، يوم 24 نوفمبر 2000، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، فندق الأوراسي، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2000.

1. سعيد مقدم، قراءة في المادة "98" من الدستور، ص ص 15-26.

2. عمر صدوق، تساوي وتمايز غرفتي البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية حسب الأحكام الدستورية، ص ص 27-36.

- يوم الدراسي حول "السؤال الشفوي والكتابي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية"، يوم 26 سبتمبر 2001، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، نزل الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2001.

1. كورين لوكياس، إجراءات الأسئلة آلية الرقابة البرلمانية، ص ص 23-30.

2. عبد الكريم كيبش، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة في النظام البرلماني، ص ص 46-62.

٧. نشریات صادرة عن مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني والوزارة المكلفة بالعلاقات

مع البرلمان

1. حصيلة نشاطات مجلس الأمة، جانفي 1998 - جانفي 2004، نشرية صادرة عن مجلس الأمة، 2004.

2. حصيلة نشاطات مجلس الأمة، جانفي 2004 - جانفي 2007، نشرية صادرة عن مجلس الأمة، 2007.

3. حصيلة نشاطات مجلس الأمة، جانفي 2007 - جانفي 2010، نشرية صادرة عن مجلس الأمة، 2010.

4. حصيلة نشاطات مجلس الأمة 2010-2011، نشرية صادرة عن مجلس الأمة، 2011.

5. حصيلة نشاطات مجلس الأمة لسنة 2012، نشرية صادرة عن مجلس الأمة، 2012.

6. حصيلة المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الرابعة، الجزء الثاني، نشرية للمجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2002.
7. التقرير العام للعهد التشريعية الرابعة (1997-2002)، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، أبريل 2002.
8. حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007)، نشرية صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، أبريل 2007.
9. حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية 2012-2017، منشورة في موقع الرسمي للوزارة.
10. حصيلة نشاطات وزارة العلاقات مع البرلمان خلال الفترة التشريعية ماي 2017- فيفري 2021، من أجل تعزيز العلاقة التكاملية بين الحكومة والبرلمان، مارس 2021، منشورة في موقع الرسمي للوزارة.
11. تحت قبة البرلمان كلمات ومواقف، الجزء الأول، منشور صادر عن مجلس الأمة يتضمن خطابات رؤساء مجلس الأمة، 2012.
12. الجوانب التأسيسية المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، نشرية صادرة عن مجلس الأمة، نوفمبر 1998.
13. الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة "حالة الجزائر"، دراسات ووثائق، نشرية صادرة عن مجلس الأمة، ديسمبر 1998.
14. مجلس الأمة بعد سنتين من تنصيبه، نشرية صادرة عن مجلس الأمة، 2004.
15. مجلس الأمة في الجزائر "التجربة والآفاق"، نشرية صادرة عن مجلس الأمة، 21 ماي 2013.

VI. الجرائد الوطنية،

1. حميد يس، البرلمان يقاتل الحوافز والامتيازات بالتخلي عن مشاكل المواطن، الخبر، 01 سبتمبر 2012.

2. خليفة فهم، متحف الأمة لا مجلس الأمة، جريدة الفجر، 16 جانفي 2013.
3. شوقي، م، وزراء يغيبون عن جلسة الأسئلة الشفوية، الشروق اليومي، 19 ديسمبر 2002.
4. كريم يحيى، موسى تواتي اتهم نواب مجلس الأمة بشراء الأصوات، الشروق اليومي، 25 فيفري 2007.
5. كمال زايد وعبد العزيز بوباكير، بوتفليقة فرعون زمانه، الخبر الأسبوعي، 08-14 ماي 2001، العدد 114.
6. مقران أيت العربي، مجلس الأمة في عامه الأول، الخبر، 09 فيفري 1999.
7. مقران أيت العربي، مجلس شعبي بدون شعب، الخبر الأسبوعي، 02-08 جوان 2007.

VII. النصوص القانونية

أ. الدساتير

1. دستور 10 سبتمبر 1963، مصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 8 سبتمبر 1963، صادر بموجب إعلان مؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج ر عدد 64، مؤرخة في 10 ديسمبر 1963.
2. دستور 22 نوفمبر 1976، مصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976، صادر بموجب الأمر رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1972، ج ر عدد 94 مؤرخة في 24 نوفمبر 1976، معدل ومتمم بموجب:
 - قانون 06-79 مؤرخ في 07 جويلية 1979، ج ر عدد 28 مؤرخة في 10 جويلية 1979.
 - قانون رقم 80-01 مؤرخ في 12 جانفي 1979، ج ر عدد 03 مؤرخة في 15 جانفي 1980.

- استفتاء 03 نوفمبر 1988 صادر بموجب المرسوم رقم 88-223، مؤرخ في 05 نوفمبر 1988، ج ر عدد 45 مؤرخة في 05 نوفمبر 1988.
3. دستور 28 فيفري 1989، مصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 23 فيفري 1989، صادر بموجب الأمر رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر عدد 9 مؤرخة في 01 مارس 1989.
4. دستور 28 نوفمبر 1996، مصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 28 نوفمبر 1996، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76 مؤرخة في 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بموجب:

- قانون 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 05 مؤرخة في 14 أبريل 2002.
- قانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63 مؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
- قانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر عدد 14 مؤرخة في 07 مارس 2016.
- مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 82 مؤرخة في 20 ديسمبر 2020.

ب- القوانين العضوية

1. قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وسير عمله، ج ر عدد 37 مؤرخة في 01 جويلية 1998.

2. قانون عضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، ج ر عدد 15 مؤرخة في 09 مارس 1999.
3. قانون عضوي رقم 12-01 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 01 مؤرخة في 14 جانفي 2012.
4. قانون عضوي رقم 16-10 مؤرخ في 15 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 50 مؤرخة في 28 أوت 2016.
5. قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 15 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 50 مؤرخة في 28 أوت 2016.
6. أمر رقم 21-01 مؤرخ في 10 مارس 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 17 مؤرخة في 10 مارس 2021.

ج- القوانين العادية

1. أمر مجلسي رقم 65-182 الصادر في 10 جويلية 1965، يتضمن تأسيس الحكومة، ج ر عدد 58 مؤرخة في 13 جويلية 1965.
2. أمر رقم 95-20 مؤرخ في 17 جويلية 1995، متعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 39 مؤرخة في 23 جويلية 1995.
3. قانون رقم 84-09 مؤرخ في 04 فيفري 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر رقم 19 مؤرخة في 08 ماي 1984، معدل ومتمم بموجب القانون 19-12 مؤرخ في 11 ديسمبر 2019، ج ر عدد 78 مؤرخة في 18 ديسمبر 2019.
4. قانون رقم 84-17 مؤرخ في 07 جويلية 1984، يتعلق بقوانين المالية، ج ر رقم 28 مؤرخة في 10 جويلية 1984، معدل ومتمم بقانون رقم 89-24 مؤرخ في 31 ديسمبر 1989، ج ر رقم 01 مؤرخة في 03 جانفي 1990.

5. قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر عدد 36 مؤرخة في 15 أوت 1990.
- قانون رقم 01-01 مؤرخ في 31 جانفي 2001، يتعلق بعضو البرلمان، ج ر رقم 09 مؤرخة في 04 فيفري 2001، معدل بمقتضى الأمر 03-08 مؤرخ في 31 جانفي 2008 يعدل القانون 01-01 المؤرخ في 31 جانفي 2001 المتعلق بعضو البرلمان، ج ر رقم 49 مؤرخة في 03 سبتمبر 2008.
6. قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 35 مؤرخة في 22 جوان 2011.
7. أمر رقم 12-01 مؤرخ في 12 فبراير 2012، يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج ر رقم 08 مؤرخة في 15 فبراير 2012.

د- النصوص التنظيمية

➤ المراسيم الرئاسية

1. مرسوم رقم 88-223 مؤرخ في 05 نوفمبر 1988 يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 03 نوفمبر 1988، ج ر عدد 45 مؤرخة في 05 نوفمبر 1988.
2. مرسوم رئاسي رقم 97-499 مؤرخ في 27 ديسمبر 1997، يتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة، ج ر رقم 86 مؤرخة في 28 ديسمبر 1997.
3. مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر رقم 76 مؤرخة في 31 أكتوبر 1999.
4. مرسوم رئاسي رقم 04-06 مؤرخ في 08 جانفي 2004، يتضمن تعيين أعضاء في مجلس الأمة، ج ر رقم 03 مؤرخة في 11 جانفي 2004.
5. مرسوم رئاسي رقم 10-29 مؤرخ في 17 يناير 2010، يتضمن تعيين أعضاء في مجلس الأمة، ج ر رقم 05 مؤرخة في 20 يناير 2010.

6. مرسوم رئاسي رقم 02-13 مؤرخ في 07 يناير 2013 يتضمن تعيين أعضاء في مجلس الأمة، ج ر رقم 02 مؤرخة في 13 يناير 2013.
7. مرسوم رئاسي رقم 01-13 مؤرخ في 07 جانفي 2013، يتضمن تعيين أعضاء في مجلس الأمة، ج ر رقم 02 مؤرخة في 13 يناير 2013.

➤ المراسيم التنفيذية

1. مرسوم التنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر عدد 82 مؤرخة في 15 نوفمبر 1992.
2. مرسوم تنفيذي رقم 97-423 مؤرخ في 11 نوفمبر 1997، ج ر 75 مؤرخة في 12 نوفمبر 1997، معدل ومتم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 2000-375 مؤرخ في 22 نوفمبر 2000، يتعلق بانتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين وسيره، ج ر رقم 70 مؤرخة في 22 نوفمبر 2000.
3. مرسوم تنفيذي رقم 98-04 مؤرخ في 17 جانفي 1998، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج ر عدد 4 مؤرخة في 28 جانفي 1998.
4. مرسوم تنفيذي رقم 98-261 مؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر عدد 64 مؤرخة في 30 أوت 1998.

هـ - التعليمات

1. تعليمة رقم 08-2000 مؤرخة في 12 جويلية 2000، صادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني المتعلقة بشروط الأسئلة.

و - آراء وقرارات وإعلانات المجلس الدستوري

1. قرار رقم 01/ق.ق.م.د/89 مؤرخ في 20 أوت 1989 يتعلق بقانون الانتخابات، ج ر عدد 36 مؤرخة في 30 أوت 1989.
2. إعلان مؤرخ في 30 ديسمبر 1991 يتضمن النتائج الرسمية للانتخابات التشريعية بتاريخ 26 ديسمبر 1991 (الدور الأول)، ج ر عدد 01 مؤرخة في 04 جانفي 1992.

3. قرار رقم 01/ق.أ.م.د/95 مؤرخ في 06 أوت 1995، يتعلق بدستورية البند السادس من المادة 108 من قانون الانتخابات، ج ر عدد 43 مؤرخة في 08 أوت 1995.
4. رأي رقم 04/ر.ن.د.م.د/98 مؤرخ في 10 فبراير 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج ر عدد 8، مؤرخة في 18 فيفري 1998.
5. رأي رقم 04 / ر.ق / م.د / 98 مؤرخ في 13 يونيو 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان للدستور، ج ر عدد 43 ، مؤرخة في 16 يونيو 1998.
6. رأي رقم 08/ر.ق.ع/م.د/99 مؤرخ في 21 فيفري 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج ر عدد 15 مؤرخة في 9 مارس 1999.
7. رأي رقم 09/ر.ن.د.م.د/99 مؤرخ في 22 نوفمبر 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم للدستور، ج ر عدد 84 مؤرخة في 28 نوفمبر 1999.
8. رأي رقم 12 / ر.ق / م.د / 01 مؤرخ في 13 جانفي 2001 ، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان للدستور، ج ر عدد 43، مؤرخة في 04 فيفري 2001.
9. رأي رقم 01/ر.ت.د.م.د/02 مؤرخ في 03 أفريل 2002، يتعلق بمشروع تعديل الدستور، ج ر عدد 22 مؤرخة في 03 أفريل 2002.
10. رأي رقم 01/ر.ت.د.م.د/08 مؤرخ في 07 نوفمبر 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 63 مؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

11. رأي رقم 01 ر.ت.د.م.د/16 مؤرخ في 28 يناير 2016 يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 06 مؤرخة في 3 فيفري 2016،

12. قرار رقم 16/ق.م.د/21 مؤرخ في 10 مارس 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن القانون العضوي للانتخابات للدستور، ج ر رقم 17 مؤرخة في 10 مارس 2021.

13. مذكرة تفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة، أحكام الفقه الدستوري، نشرة للمجلس الدستوري، العدد 05، الجزائر، 2000.

ز - الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان

1. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في ج ر عدد 53، مؤرخة في 13 أوت 1997، معدل ومتمم بالنظام الداخلي المنشور في ج ر عدد 46، مؤرخة في 30 جويلية 2000.

2. النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في ج ر عدد 08، مؤرخة في 18 فيفري 1998، معدل ومتمم بالنظام الداخلي المنشور في ج ر عدد 84، مؤرخة في 28 نوفمبر 1999، معدل ومتمم بالنظام الداخلي الصادر في ج ر عدد 77، مؤرخة في 17 ديسمبر 2000.

3. النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 المنشور في ج ر عدد 49، مؤرخة في 22 أوت 2017.

ثانيا: باللغة الفرنسية

I. Ouvrages

1. **ARDANT Philippe**, Institutions politiques et droit constitutionnel, 8^{ème} éd, L.G.D.J, Paris, 1996.
2. **AVRIL Pierre et GICQUEL Jean**, Droit parlementaire, 4^{ème} édition, Lextenso-éditions, Paris, 2010.

3. **BAGUENARD Jacques**, Le sénat, Collection que sais-je? PUF, Paris, 1990.
4. **BEETHAM David**, Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle, Union interparlementaire, Suisse, 2006.
5. **BENABBOU-KIRAN Fatiha**, Droit parlementaire algérien, Tome 01 et tome 02, OPU, Alger, 2009.
6. **BOUSSOUMAH Mohamed**, La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998, OPU, Alger, 1995.
7. **BRAHIMI Mohamed**, Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, OPU, Alger, 1995.
8. **BURDEAU Georges**, Traité de science politique, Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence Paris, 1970.
9. **CANBY Jean Pierre** et **SERVENT Pierre**, Le travail parlementaire sous la 5^{ème} république, 2^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 1994.
10. **CARRE de MALBERG Raymond**, Contribution à la théorie générale de l'Etat, Tome 02, Dalloz, Paris, 2004.
11. **CHANTEBOUT Bernard**, Droit constitutionnel et sciences politiques, 17^e édition, Armand colin, Paris, 2000.
12. **DEBASCH Charles**, **BOURDON Jacques**, **PONTIER Jean-Marie**, **RICCI Jean-Claude**, Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Economoca, 1990.
13. **DE BAECQUE Antoine**, Une histoire de la démocratie en Europe, Le Monde Editions, 1991.
14. **DIAMANTOPOULOS Thanassis**, Les systèmes électoraux aux présidentielles et aux législatives, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004.

15. **DUHAMEL Olivier** et **MENY Yves**, Dictionnaire constitutionnel, Presses Universitaires de France, Paris, 1992.
16. **DUVERGER Maurice**, Institutions politiques et droit constitutionnel, Presses Universitaires de France, 11^{ème} édition, Paris, 1970.
17. **FERRERO Guglielmo**, Les génies invisibles de la cité, LGF, Paris, 1988.
18. **GHOZALI Nasser Eddine**, Cours de systèmes politiques comparés, Les systèmes libéraux, O.P.U, Alger, 1983.
19. **GICQUEL Jean**, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, 16^{ème} édition, Paris, 1999.
20. **GUCHET Yves**, Droit parlementaire, Economica, Paris, 1996.
21. **GUICHARD Elian Ayoub**, Etudes sur le parlement de la Ve république, PUF, France, 1965.
22. **JEAN PAUL Jacqué**, Droit constitutionnel et institutions politiques, 5^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2003.
23. **LAVROFF Dimitri George**, Droit constitutionnel de la 5^{ème} république, Dalloz, Paris, 1995.
24. **MAPPA SOPHIA**, Pouvoirs traditionnels et Pouvoirs d'Etat en Afrique, Edition Karthala, Paris, 2000.
25. **MASCLET Jean Claude**, Droit électoral, P.U.F, Paris, 1989.
26. **MATIAS Jean** et **GRANGE Jean**, Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale, Economica, Paris, 1987.
27. **MATIAS Jean**, Le sénat de la Vème république: réforme et renouveau, Economica, Paris, 1987.
28. **MEDRAD Jean François**, Etats d'Afrique noirs, Formation, mécanismes et crises, Karthala, Paris, 1991.

29. **AMELLER Michel**, Parlements, une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays, PUF, Paris, 1966.
30. **MONTESQIEU**, De l'esprit des lois, Ed Folio, Paris, 1995.
31. **PORTELLI Hugues**, Droit constitutionnel, 5^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2003.
32. **PRELOT Marcel**, Institutions politiques et droit constitutionnel, 5^{ème} éd, Dalloz, Paris, 1972.
33. **RICHIR Isabelle**, Le Président de la République et le Conseil constitutionnel, P.UF, Paris, 1998.
34. **ROSSI Pellegrino**, Cours de droit constitutionnel, Guillaumin, Tome iv, 1867.
35. **SCHMITT Carl**, Théorie de la constitution, Ouvrage traduit de l'allemand par **DEROCHE Lilyan**, Presses Universitaires de France, Paris, 1993.
36. **SOHIER Jérôme**, Bicamérisme et l'Etat fédéral, Le reforme du Sénat belge, Centre d'Etude du Fédéralisme, Bruxelles, 1990.
37. **YELLES CHAUCHE Bachir**, Le conseil constitutionnel en Algérie, du contrôle de constitutionnalité à la créativité normative, O.P.U, Alger, 1999.

II. Thèses et mémoires

1. **KODJO Kuakuvi**, Les secondes chambres du parlement dans les états francophones : le cas du Burundi, de la France, du Gabon et du Sénégal, Thèse pour le Doctorat en Droit public, Université de Gand, Belgique, 2011.
2. **SOMALI Kossi**, Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique, Thèse en vue de l'obtention du Doctorat,

Droit public, Droit constitutionnel, Université Lille 02, 2008.

3. **TALEB Tahar**, Le président de la république secrétaire général du FLN, Thèse de doctorat d'Etat, Université de Clermont 1, 1985.
4. **ZARAKET Ali**, Le système représentatif en Algérie dans la charte et la constitution de 1976, thèse de doctorat en droit, Aix-Marseille, 1982.

III. Articles

1. **BERNARD Sébastien**, La commission mixte paritaire, **Revue française de droit constitutionnel**, 2001/3, n° 47, pp, 451-478.
2. **BOUSSOUMAH Mohamed**, La situation de la constitution de 1989 entre le 11 janvier 1992 et le 16 novembre 1995, In **Idara**, N° 02, 2000, Pp 261-290.
3. **CANABIS André**, **MARTIN Michel Louis**, La deuxième chambre dans les constitutions des Etats francophones du sud, In : **Mélanges offerts à Jean Pierre Marichy**, Presses Universitaires de Toulouse, Toulouse, 2003, pp, 165-184.
4. **DENIS Martin**, Les contradictions de l'unanimité : Premiers jalons pour une problématique générale des élections en Afrique, In **RASJEP**, N 3, Septembre 1977, Pp 481-496.
5. **DJEBBAR Abdelmadjid** et **YELLES Chaouche Bachir**, Réflexions sur le contrôle législatif, In **R,A,S,J,E,P**, N° 1, 1988, Pp 129-160.
6. **DJEBBAR Abdelmadjid** Le Conseil de la Nation et le pouvoir normatif du Conseil Constitutionnel (à propos de l'avis

- du Conseil Constitutionnel du 10 Février 1998), In **Idara**, n° 2, Volume 10, Alger, 2000, Pp 105-124.
7. **DOSIERE René**, Le contrôle ordinaire, In **Pouvoirs**, N° 68, Seuil, Paris, 1994, Pp 37-46.
 8. **GRANGE Jean**, Le système d'élection des sénateurs et ses effets, In **Pouvoirs**, n° 44, Février 1998, Pp 35-57.
 9. **GRANGE Jean**, Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au sénat, In **Revue française de science politique**, 40^e année, N° 1, 1990, Pp 05-45.
 10. **JOSSO Selma**, Le droit a candidater aux élections législatives : un droit malmené, **Revue française de droit constitutionnel**, N° 94, 2013, PP 371-395.
 11. **LE DIVELLEC Armel**, Des effets du contrôle parlementaire, In **Pouvoirs**, N° 134, Seuil, Paris, Mars 2010, Pp 123-139.
 12. **MAHIOU Ahmed**, Note sur la constitution Algérienne du 28 novembre 1996, In **Annuaire de l'Afrique du Nord**, Tome xxxv, CNRS, Editions, 1996, Pp 479-498.
 13. **PISIER Evelyne**, LEON Duguit et le contrôle de la constitutionnalité des lois: Paradoxes pour paradoxes, In **Droit, institutions et systèmes politiques**, Mélanges en hommage à Maurice Duverger, PUF, Paris, 1987, Pp 189-202.
 14. **KAMTO Maurice**, La dynamique constitutionnelle du Cameroun indépendant, *Revue juridique africaine*, N°01, 1995.
 15. **ROBBE François**, Le sénat à l'heure des demi-réformes, **Revue française de droit constitutionnel**, N 56, 2003, Pp 725-758.

16. **STAPENHURST Frederick** et **RICCARDO Pelizzo**, Des parlements plus impliqués, In **Revue finances et développement**, Volume 39, N° 04, 2002, Pp 46-48.
17. **TALEB Tahar**, Du monocéphalisme de l'exécutif dans le régime politique Algérien, Deuxième partie, In **R.A.S.J.E.P**, N° 05, 1990, Pp 427-470.
18. **WEBER Max**, La crise du bicamérisme, **RDP**, N° 03, 1972, Pp 583-606.

IV. Journaux

1. **AIT LARBI Mokrane**, **LIBERTE**, 28 décembre 2009.
2. **ALI YAHIA Abdenour**, La Priorité politique absolue est le boycott des élections législatives, In **El Watan**, 6 mai 2012.
3. **BETTACHE Abder**, **BACHIR Boumaaza** au fourum d'EL YOUM, **Le soir d'Algérie**, Le 13 mai 2001, N 3155.
4. **DJEBBAR Abdelmadjid**, De l'opportunité d'un débat au conseil de la nation, **El Watan**, 13 Avril 1998,
5. **BOUDARENE Mahmoud**, Si l'on a voulu diaboliser le parlementaire algérien, le succès est complet, A qui cela profite-t-il ? Aux décideurs et au pouvoir en place, bien sûr, **El Watan** du 09 novembre 2008.
6. **MAKEDHI Madjid**, Le budget de l'Etat échappe au contrôle des députés, In **El Watan**, 08 novembre 2009.
7. **REZOUG Youcef**, Crise au Senat, **Le Matin**, Mardi 29 février 2000, N° 2435.
8. Les propos de l'ancien premier ministre français Lionel Jospin, In **Le MONDE** du 21 avril 1998.
9. Les propos de l'ancien ministre français **Jack Lang**, In **Le FIGARO** du 02 juillet 2008.
10. L'hebdomadaire **Algérie – Actualité**, N° 707, Du 3 – 9 Mai 1979.

11. Entretien avec le président du sénat **BOUMAAZA Bachir**, In **Le Quotidien d'Oran**, 27 janvier 2001.

V. Sites internet

1. www.apn-dz.org
2. www.ipu.org/fr
3. www.majlisselouma.dz
4. www.mcrp.gov.dz
5. www.sénat.fr

VI. Documents

1. **DE VILLIERS Michel** et **LE DIVELLEC Armel**, Dictionnaire du droit constitutionnel, 8^{ème} éd, Dalloz, Paris, 2011.
2. Documents d'études, **Droit constitutionnel et institutions politiques**, N^o 01,14, Edition 1998.

الفـسـر

الصفحة	الموضوع
01	إهداء
02	قائمة المختصرات
04	مقدمة
14	الباب الأول: تركيبة بشرية غير ديمقراطية: أزمة الشرعية
16	الفصل الأول: الانتخاب غير المباشر لثلاثي أعضاء مجلس الأمة: شرعية انتخابية ناقصة
17	المبحث الأول: الفاعلون في العملية الانتخابية: تقييد عمليتي الانتخاب والترشح
17	المطلب الأول: ضعف حجم الهيئة الناخبة: تركيبة محدودة عرضة للتأثير
18	الفرع الأول: محدودية الهيئة الناخبة
18	أولاً: شروط وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية
21	ثانياً: حصر حق الانتخاب في ممثلي المجالس الشعبية المحلية
24	الفرع الثاني: سهولة التأثير على الهيئة الناخبة
24	أولاً: إجبارية التصويت
26	ثانياً: الضغط على الناخبين
28	المطلب الثاني: تضيق الهيئة المنتخبة: تغييب مبدأ حرية الترشح
28	الفرع الأول: تنظيم حرية الترشح
28	أولاً: حرية الترشح مبدأ ديمقراطي
31	ثانياً: شروط الترشح لعضوية مجلس الأمة
34	الفرع الثاني: استبعاد حرية الترشح.
34	أولاً: حصر حق الترشح في المنتخبين المحليين
36	ثانياً: إقصاء فئة من المنتخبين المحليين من حق الترشح

39	المبحث الثاني: التقنيات المستعملة في العملية الانتخابية: انعدام العدالة في التمثيل
41	المطلب الأول: اختلال التوازن في التمثيل
41	الفرع الأول: انفصال التمثيل عن الشعب
41	أولاً: استبعاد قاعدة الأساس الديمغرافي كمبدأ في التمثيل
44	ثانياً: أزمة التمثيل والتمثيلية
47	الفرع الثاني: تشويه عملية التمثيل
47	أولاً: الإقرار بسمو المنتخب المحلي على الشعب
50	ثانياً: تضخيم تمثيل الأغلبية
53	المطلب الثاني: انفراد المفوض بممارسة السلطة
53	الفرع الأول: تفويض غير إلزامي ومستمر
53	أولاً: وكالة غير إلزامية
58	ثانياً: عدم القابلية للحل
61	الفرع الثاني: تفويض ممتد ومتجدد
61	أولاً: إطالة مدة العهدة
63	ثانياً: التجديد الدوري
68	الفصل الثاني: التعيين الرئاسي لثلث أعضاء مجلس الأمة: أداة في يد رئيس الجمهورية
69	المبحث الأول: التعيين السياسي
69	المطلب الأول: التعيين الانتهازي
70	الفرع الأول: مكافأة رئيس الجمهورية لأتباعه
70	أولاً: مؤسسة لإعادة إدماج الشخصيات السياسية
74	ثانياً: تحصين الشخصيات السياسية

78	الفرع الثاني: تعويضات خيالية لأعضاء في عطلة دائمة
78	أولاً: تعويضات خيالية
82	ثانياً: عطلة دائمة
88	المطلب الثاني: التعيين الاستراتيجي
88	الفرع الأول: اختيار وصيف رئيس الجمهورية
89	أولاً: رئيس مجلس الأمة الشخصية الثانية في الدولة
93	ثانياً: سيطرة الثلث الرئاسي على رئاسة الغرفة الثانية
95	الفرع الثاني: إضعاف المعارضة
95	أولاً: المعارضة مؤشر ديمقراطي
97	ثانياً: إغراء المعارضة
99	المبحث الثاني: الآثار السلبية للتعيين الرئاسي
101	المطلب الأول: تمتع رئيس الجمهورية بالسلطة التقديرية في عملية التعيين
100	الفرع الأول: إغفال التأطير القانوني لسلطة التعيين
102	أولاً: إلحاق التعيين بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
103	ثانياً: إقصاء العضو المعين من ممارسة السيادة الوطنية
105	الفرع الثاني: الطابع غير الموضوعي للاختيار الرئاسي
106	أولاً: انفراد رئيس الجمهورية بسلطة التعيين
108	ثانياً: عدم استناد التعيين على معياري الكفاءة والاختصاص
112	المطلب الثاني: تقوية سلطة رئيس الجمهورية
112	الفرع الأول: الاعتراض الرئاسي على القوانين
112	أولاً: قبل التعديل الدستوري لسنة 2016: الاعتراض بربع أعضاء مجلس الأمة
117	ثانياً: بعد التعديل الدستوري لسنة 2016: إمكانية الاعتراض بطلب مداولة ثانية

119	الفرع الثاني: تشكيل دعامة في مواجهة الأغلبية البرلمانية
119	أولاً: مجموعة برلمانية متماسكة
121	ثانياً: معارضة داخلية
126	الباب الثاني: صلاحيات تشريعية ورقابية ضعيفة: أزمة الاختصاصات
128	الفصل الأول: الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة: وظيفة سلبية
129	المبحث الأول: ضعف مساهمة مجلس الأمة في العملية التشريعية: دور هامشي
129	المطلب الأول: حرمان مجلس الأمة من حق المبادرة
130	الفرع الأول: قبل التعديل الدستوري لسنة 2016: الحرمان من المبادرة بالقوانين
130	أولاً: الحرمان من المبادرة بين النص العام والاستثناء
134	ثانياً: تبعية مجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني في المادة التشريعية
136	الفرع الثاني: بعد التعديل الدستوري لسنة 2016: مبادرة محدودة
136	أولاً: تحديد مجالات المبادرة
140	ثانياً: تقييد المبادرة
142	المطلب الثاني: محدودية دور مجلس الأمة في دراسة ومناقشة القانون
142	الفرع الأول: خضوع ضبط أعمال المجلس لأولوية الحكومة
143	أولاً: التحكم في سير اللجان المختصة
146	ثانياً: التحكم في جدول أعمال المجلس
150	الفرع الثاني: تضيق مجال ممارسة مجلس الأمة لحق التعديل
150	أولاً: قبل التعديل الدستوري لسنة 2016: إقصاء مجلس الأمة من آلية التعديل
155	ثانياً: بعد التعديل الدستوري لسنة 2016: مجال محدود للتعديل
157	المبحث الثاني: مساهمة مجلس الأمة في تعقيد العملية التشريعية: اللجنة المتساوية الأعضاء

158	المطلب الأول: تأسيس غرفة ثالثة لاستكمال مسار سن القانون
158	الفرع الأول: إنشاء اللجنة المتساوية الأعضاء
158	أولاً: إمكانية خلاف مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني
162	ثانياً: تكوين اللجنة المتساوية الأعضاء
165	الفرع الثاني: تداول اللجنة المتساوية الأعضاء للنص محل الخلاف
166	أولاً: سير أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء
168	ثانياً: اقتصار عمل اللجنة المتساوية الأعضاء على الأحكام محل الخلاف
170	المطلب الثاني: عدم فعالية اللجنة المتساوية الأعضاء في حل الخلاف
171	الفرع الأول: تحكم الحكومة في تسوية الخلاف
171	أولاً: انفراد الحكومة باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء
176	ثانياً: اشتراط موافقة الحكومة على التعديلات
179	الفرع الثاني: صعوبة اعتماد نص الصلح
179	أولاً: حالات محدودة لاعتماد نص الصلح
181	ثانياً: سحب النص
184	الفصل الثاني: الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة: مهمة مستحيلة
185	المبحث الأول: عدم تأثير الآليات الرقابية المرتبطة بتوازن السلطات على الحكومة
185	المطلب الأول: عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة: إجراء رمزي
186	الفرع الأول: المصادقة التلقائية لمخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة
186	أولاً: تقديم مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني
189	ثانياً: الاكتفاء بتقديم عرض إعلامي لمخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة
193	الفرع الثاني: إمكانية إصدار لائحة عديمة الأثر القانوني
194	أولاً: إمكانية إصدار لائحة

195	ثانيا: انعدام الأثر القانوني للائحة
197	المطلب الثاني: تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة: غياب التقييم
198	الفرع الأول: ارتباط تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة بموقف المجلس الشعبي الوطني ورغبة الحكومة
198	أولا: تبعية مجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني في تقديم بيان السياسة العامة
200	ثانيا: عدم إلزام الحكومة بتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة
203	الفرع الثاني: إقصاء مجلس الأمة من التصويت بالثقة وإيداع ملتمس الرقابة
203	أولا: التصويت بالثقة
205	ثانيا: إيداع ملتمس رقابة
208	المبحث الثاني: عدم فعالية الآليات الرقابية المرتبطة بجمع المعلومات
209	المطلب الأول: أدوات رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة: مجرد وسائل للاستعلام
209	الفرع الأول: انعدام الأثر القانوني المترتب عن السؤال بنوعيه
210	أولا: تأثير الحكومة على مسار السؤال
215	ثانيا: عدم فعالية المناقشة
217	الفرع الثاني: الاستجواب ولجنة التحقيق بين الحدود التنظيمية وانعدام الإرادة البرلمانية
218	أولا: عزوف أعضاء مجلس الأمة عن استجواب الحكومة
221	ثانيا: تقادي أعضاء مجلس الأمة تكوين لجان التحقيق
224	المطلب الثاني: استبعاد الرقابة المالية المتبادلة
225	الفرع الأول: التغيب الكلي لمجلس الأمة في الرقابة المالية
225	أولا: محدودية الرقابة المالية القبلية
229	ثانيا: غياب آليات كفيلة لمتابعة استعمال الاعتمادات المالية
234	الفرع الثاني: الحرية المالية لمجلس الأمة في ميزانية التسيير والتجهيز

235	أولاً: استقلالية مجلس الأمة في إعداد وصرف الميزانية
237	ثانياً: ضعف رقابة تنفيذ ميزانية مجلس الأمة
245	خاتمة
252	الملحق
260	قائمة المراجع
290	الفهرس
297	ملخص باللغة الأمازيغية

Agzul s tutlayt n tmaziyt :

Yessegza-d umesbedd n tmendawt talalit n Usqamu n Uylan deg unagraw aserti azzayri s usnerni n tugdut d ugerrez n tgensest. Maca mi ara nmuqel yer tsuddest tazerfant n Usqamu n Uylan d yiduba ineqlusen akked yiswadānen i as-yettunefken ad naf dakken ayagi ur yelli ara d tidet.

Tazerfa n Usqamu n Uylan ur temmid ara acku tasuddest-ines ur telli ara d tamagdayt. Ttwafernen sin yef kraḍ n yimuren n yiεeggalen s tefranin tarusridin, amur nniden n yiεeggalen iferren-it Uselway n Tegduda. Tarrayt n usuddes n texxamt tis snat tebēed yef yimenzayen imagdayen, ayen ara yesneqsen seg tzerfa tayerfant i yiεeggalen-is, acku ur ittekki ara ugdud srid deg ufran-nsen.

Ur yesēi ara Usqamu n Uylan azref n usumer n yisudaf, wala azref n useyti. Teqqim-as-d kan twuri akken ad yeqbel ney ad yagi ad yessisḍef isudaf yettwafernen deg Usqamu Ayerfan Ayelnaw. Ayagi yezmer ad d-yeglu s useṭṭel n ukala aneflus, imi ilaq ad yili unegrew n tesqamut tamsawant akken ad tessemsawi amgired. Yettwarez ufus n Usqamu n Uylan deg uswad n yimahilen n unabaḍ, imi ur yesēi ara allalen izerfanen i izemren ad glun s tmasayt tasertant n unabaḍ.

yef waya, ur d-tewwi ara texxamt tabarlamanit tis snat kra n ubayur deg unagraw aserti azzayri, yif-it limer tettwakkes imi ur nesēi ara nnfeε.

ملخص

يعتبر مجلس الأمة مؤسسة ناقصة الشرعية بسبب تركيبته القانونية غير الديمقراطية. يستند ثلثي أعضائها على الانتخاب العام غير المباشر الذي يمنح شرعية شعبية ناقصة بسبب استبعاد التدخل المباشر للشعب صاحب السيادة في المشاركة في العملية الانتخابية. تزداد حدة عدم ديمقراطية تركيبة الغرفة الثانية بمنح رئيس الجمهورية سلطة تعيين الثلث الباقي من الأعضاء. لا يرتبط الأعضاء المعينون بأية صلة بالإرادة الشعبية التي يمثلونها بل هم مجرد أداة في يد رئيس الجمهورية.

لا تتمتع الغرفة الثانية بحق المبادرة بالقوانين وإثرائها إلا في ثلاثة مجالات محددة، إضافة إلى تقييد عملها في مناقشة القانون. بل يمكن أن يكون تدخلها سلبيا بمساهمتها في تعقيد العملية التشريعية من خلال رفض القوانين التي صادقت عليها المجلس الشعبي الوطني، مما يستوجب الاحتكام إلى اللجنة المتساوية الأعضاء. أما على المستوى الرقابي، تعتبر رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة رقابة هادئة ومعطلة، بسبب انتفاء المسؤولية السياسية للحكومة أمامه، وانعدام الجزاء المترتب على بعض الآليات الرقابية. بالإضافة إلى التغييب الكلي في مجال الرقابة المالية.

لذلك مأسسة غرفة ثانية في النظام السياسي الجزائري، وداخل المؤسسة التشريعية غير مجد، فهي أشبه بالزائدة الدودية في الجهاز التشريعي للدولة.

Résumé

Le Conseil de la Nation est une institution en manque de légitimité en raison de sa composante anti-démocratique qui exclue l'intervention directe du peuple. Deux tiers de ses membres sont élus au suffrage universel indirect, ce qui leur donne une légitimité populaire discutable. Le manque de légitimité de sa composante est exacerbé par l'octroi le pouvoir de nommer le tiers restant au Président de la République.

Le Conseil de la Nation n'a le droit d'initiative et d'amendement que dans trois domaines très limités, et son rôle se limite à adopter ou s'opposer aux textes votés par l'Assemblée Populaire Nationale, ce qui pourrait contribuer à la complexité du processus législatif. Le Conseil de la Nation exerce un contrôle formel sur l'activité du gouvernement. En effet, en raison de l'absence de la sanction pour certains mécanismes du contrôle, et en raison de l'ineffectivité du Conseil de la Nation en matière financière.

C'est pour cela que l'institutionnalisation d'une deuxième chambre dans le système politique algérien, ne nous paraît pas utile. La seconde chambre apparaît tel un appendice inutile.