



جامعة مولود معمري - تيزي وزو -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

مدرسة الدكتوراه للقانون والعلوم السياسية

ضرورة إنشاء مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري

أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم

تخصص: القانون

إشراف الأستاذة:

أ.د/لوناسي ججيجة

إعداد الطالب:

مزباني لونس

لجنة المناقشة:

أ. د/كايس شريف، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....رئيسا
أ.د/ لونس ججيجة ، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو مشرفة ومقررة
د/أومايوف محمد، أستاذ محاضر (أ) ، جامعة تيزي وزو.....ممتحنا
د/خلاف فاتح، أستاذ محاضر (أ)، جامعة جيجل.....ممتحنا
د/خلوفي خدوجة، أستاذة محاضرة (أ)، جامعة البويرة.....ممتحنة
د/شريط وليد، أستاذ محاضر (أ) ، جامعة البليدة.....ممتحنا

تاريخ المناقشة: 2019-07-10

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"قالوا سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا

إنك أنت العليم الحكيم"

سورة البقرة (الآية 32)

إهداء

أهدي ثمار جهدي وعملي هذا إلى:
والديّ الكريمين وجدتي زينب أطال الله في عمرها
إخوتي وأخواتي الأعزاء
من شغلتنى الدراسة والمسؤولية عنهما ابني نور الدين وبنتي أسماء
من وقف بجانبى لإتمام الرسالة زوجتي أدامها الله
أساتذتي بمختلف الأطوار
زملائي في المهنة الذين لا يعرف حجم المسؤولية الروحية سواهم
جميع الأصدقاء والأحباء
كل من يسعى بإخلاص
أهدي ثواب هذا العمل.

محمد مزياني لونس.

شكر و عرفان

بداية الشكر لله الذي وفقني في إتمام الرسالة،
والتقدير للأستاذة المشرفة على تأطيرها وإثرائها،

أ.د. لوناسي ججقة

كما أتقدم بجزيل الشكر لأعضاء لجنة المناقشة،
وإلى كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل.

مزياني لوناس.

قائمة لأهم المختصرات:

أولا: باللغة العربية:

ج:	الجزء.
ج.ر.ج.ج :	الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
د.ت . ن:	دون تاريخ النشر.
د.م.ج:	ديوان المطبوعات الجامعية.
ص:	الصفحة.
ص ص:	من الصفحة إلى الصفحة.
ط:	طبعة.
م:	المادة.
م.ج.ع.ق. إ:	المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإدارية.
و ع م ب:	وزارة العلاقات مع البرلمان.

ثانيا: باللغة الفرنسية:

A .A.N :	Annuaire de l'Afrique de Nord.
C .N.R.S :	Centre National de la Recherche Scientifique.
Ed:	Edition.
J.O.R.F :	Journal Officiel de la République Française.
L.E.B.E.D :	Le Laboratoire des Etudes Behavioristes et des Etudes sur le Droit
L.G.D.J:	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
Op cit :	Ouvrage Précédemment Cité
O.P.U:	Office des Publications Universitaires.
P:	Page
P.U.F:	Presses Universitaires de France.
R.A.S.J.E.P	Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economique et Politiques.
R.D.P:	Revue de Droit Public et des Sciences Politiques.
R.F.D.C:	Revue Française de Droit Constitutionnel.
R.F.S.P:	Revue Française de Science Politique.
R.R.J :	Revue de la Recherche Juridique.
R.I .S:	Règlement Intérieur de Sénat.
Vol :	Volume.

مقدمة:

أدى تطور العلاقة بين الحكام والمحكومين عبر الأزمنة واختلاف المصالح بينهما إلى قيام عدة ثورات، مما دفع إلى ظهور عدة محاولات لتمكين المحكومين أو بعض الطبقات الاجتماعية من ممارسة السلطة، ولقد اتخذ التمثيل عدة أشكال، تراوحت بين المجالس الاستشارية والمؤسسات السياسية الدستورية ذات السلطات الفعلية، والتي في مقدمتها البرلمان المتمتع بوظيفتين أساسيتين، هما الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية.

ويعتبر البرلمان مؤسسة دستورية وسياسية، فهو مؤسسة دستورية تختلف أهميتها ومركزها حسب طبيعة نظام الحكم القائم، ومؤسسة سياسية باعتباره يضم، مبدئياً، عدة اتجاهات حزبية كون أعضائه غالباً ما يتم انتخابهم مباشرة من قبل الشعب، الأمر الذي يجعل من هذه المؤسسة تحتل مكانة مهمة في تسيير الحياة العامة متى كان نظام الحكم ديمقراطياً، ومن هذا المنطلق تصدرت السلطة التشريعية باقي السلطات، لتشكل مقياساً لدرجة النضج السياسي في الدول ومصدراً لقوة المنظومة القانونية فيها.

ولما كان الهدف الأساسي من ظهور البرلمان هو تمثيل الشعب والدفاع عن مصالحه، فقد تبين مع مرور الزمن أنه قد يتمكن من الوقوف نداً للحكومة، فأصبح الصراع على السلطة دائراً بين المؤسسة النيابية والأقلية المسيطرة، ولقد ساد في المراحل الأولى لظهور البرلمان، الاعتقاد بأنه المُعبر عن الإرادة العامة، وهو ما يستدعي تمتعه بسلطات معتبرة وغير محددة، ومما لا شك فيه أن امتياز السلطة التشريعية بهذا الصدد يرجع إلى كون البرلمان الإطار الأساسي لتكريس السيادة الشعبية، ولقد كان اكتساب البرلمان لهذه المكانة وليد عدة تطورات تاريخية، لتصبح البرلمانات تتمتع بسلطات تشريعية مهمة، انطلاقاً من حق اقتراح القوانين إلى غاية المصادقة عليها، وبسلطات رقابية، تتمثل في متابعة نشاط الحكومة بداية من المصادقة على برنامج هذه الحكومة وصولاً إلى إمكانية سحب الثقة منها،

هذه الوضعية جعلت من البرلمان مصدر التشريع الأصلي، مما أدى إلى هيمنته على الحكومة من خلال تحديد الإطار الذي ستمارس هذه الأخيرة سلطتها داخله.

سببت هيمنة البرلمان على الحكومة في مراحلها الأولى عدة أزمات سياسية، وذلك نتيجة اندفاع وحماس نواب الشعب وسعيهم لإرضاء ناخبهم¹، هذا من جهة، ومن جهة أخرى عملت الأزمة الاقتصادية لسنة 1929 على تغيير وظائف السلطات الدستورية للدولة، حيث وجدت السلطة التنفيذية نفسها ملزمة بالتدخل في المجال الاقتصادي، وأصبحت واجباتها المتشعبة تتطلب السرعة في اتخاذ التدابير اللازمة التي يقتضيها النظام الاقتصادي، ليظهر ما يسمى بالعجز البرلماني في مواكبة التطور سيما الاقتصادي، بذلك بدأ دور البرلمان يتراجع لصالح الهيئة التنفيذية، غير أن هذا التطور لم يؤدِ إلى إفراغ البرلمان من مهامها الأساسية خاصة ما تعلق بالتشريع في قوانين المالية التي تعد محرك الدولة في كل الظروف، غير أن السير العادي للدولة الحديثة يتطلب إيجاد أساليب وتقنيات قانونية من شأنها عقلنة العمل البرلماني والحد من صلاحيات السلطة التشريعية المتكونة من مجلس واحد، من ذلك تحديد مجال العمل البرلماني وإشراك الحكومة في الممارسة البرلمانية وإرساء نظام الغرفتين البرلمانيتين²، الذي ظهر لأول مرة في الأنظمة الغربية، ليمتد إلى الكثير من الدول.

يفيد نظام الغرفتين البرلمانيتين، أن البرلمان يتكون من مجلسان يقومان بوظائف التشريع والرقابة، وذلك إما بشكل متساوٍ فيتمتع المجلسان بنفس الصلاحيات الدستورية، وهو ما يعرف بنظام البيكاميرالية المتعادلة، أو بشكل غير متساوٍ، فتتمتع الغرفة الديمقراطية بصلاحيات أوسع، وهو ما يعرف بنظام البيكاميرالية غير المتعادلة، ليعبر هذا النظام عن

1 - ROULLET Gilbert, La place du Sénat dans les institutions de la cinquième République, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Lyon, 1965, p81.

2- محمد الطماوي سليمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، مصر 1988، ص 340.

عدة مؤشرات لمؤسسات برلمانية في دول وأنظمة مختلفة، فقد يوجد في الأنظمة الملكية والجمهورية والبرلمانية والرئاسية.

ويستعمل الباحثون للدلالة على الموضوع عدة مصطلحات أهمها، المجلس الأعلى، الغرفة الثانية، مجلس اللوردات، مجلس الشيوخ، مجلس المستشارين، مجلس الأمة¹، فيدل مصطلح المجلس الأعلى على حيازته صلاحيات تشريعية ورقابية واسعة، وتمتع أعضائه بكفاءة عالية وذلك مقارنة بالمجلس السفلي، أما تسمية الغرفة الثانية فتدل على الأسبقية التاريخية للوجود من الغرفة الأولى والعكس هو الصحيح، وبدوره يشير مجلس اللوردات إلى مكانة الفئة المشكلة له وهو ما يتنافى مع النظام الإجتماعي الحديث، بينما تدل تسمية مجلس الشيوخ² على الحكمة والتروي والتعقل الذي يتميز به كبار السن عادة، غير أن وصف الشيخ لا يخص إلا بعض الأعضاء، حيث يظهر من خلال التركيبة البشرية لهذه الغرف أن بعض أعضائها دون سن الستين سنة، ويدل مصطلح مجلس المستشارين أنه مجرد هيئة للاستشارة والرأي³، أما مصطلح مجلس الأمة⁴ فيعني في الفقه الدستوري أنه مجلس يضم مجموعة من ممثلي الأفراد تربط بينهم روابط مادية وروحية مميزة¹.

1- وهناك أيضا بعض التسميات الأخرى، كمجلس الدول في ألمانيا وسويسرا، ومجلس القوميات أو الأمم في يوغسلافيا والاتحاد السوفيتي سابقا، راجع، خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، 2009، ص 27.

2- وهي التسمية المعتمدة في كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية، م 24 من الدستور الفرنسي، م 1 من دستور و م أ، لباد ناصر، دساتير ومواثيق سياسية، L.E.B.E.D، سطيف، الجزائر، 2008.

3- وهي التسمية المعتمدة في النظام المغربي، راجع المادة 60 من دستور المملكة المغربية مؤرخ في 29-6-1996.

4- وهو المصطلح الذي استقر عليه الدستور الجزائري، المادة 98 من د 1996، ج ر ج ج رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، معدل.

يرى بعض الفقه الجزائري أن الغاية من هذه التسمية هو المحافظة على مجموع المصالح الحيوية للأمة والضامنة للأجيال الحاضرة والمستقبلية، ولقد أكد الرئيس الأول لمجلس الأمة أن مصطلح Sénat والمتداول عليه لا ينطبق على الغرفة البرلمانية الثانية، بحكم أن هذا المصطلح يعني مجلس الشيوخ أما مجلس الأمة الجزائري فيدخل ضمن نظرة جديدة=

وتشابه الغرف البرلمانية الأولى إلى حد كبير، ولا تكاد تكون هناك فروق جوهرية بينها خاصة ما تعلق بالتشكيلة، حيث يتم اختيار النواب مباشرة من قبل الشعب، وكذا ما تعلق بالاختصاصات، حيث تتمتع هذه الغرف بصلاحيات تشريعية واسعة، وأيضاً ما تعلق بالتسمية فغالبا ما تسمى هذه الغرف بمصطلحات تشير مباشرة إلى صاحب السيادة في الدولة، كل ذلك سيسمح بوضع أطر نموذجية خاصة بها، على العكس من ذلك تُشكل الغرف الثانية نظاما لا نموذجيا، حيث تعتبر كل غرفة كيانا مستقلا بذاته عن باقي الغرف الثانية في العالم، لتختلف عن بعضها من حيث التشكيلة والتسمية والإختصاص ومدة العهدة وما إلى ذلك، ليكتسي موضوع نظام الغرفتين البرلمائيتين أهمية في تحديد طبيعة النظام السياسي القائم في الدولة نظرا لما له من انعكاسات مباشرة على الممارسة الديمقراطية، وحقوق وحرريات الأفراد، وذلك على اعتبار أن البرلمان هو صاحب الحق الأصلي في ممارسة الوظيفة التشريعية.

وتعتبر الوظيفة التشريعية من الصلاحيات المعقودة للبرلمان أساسا، لتكتسب القوانين التي يُقرها شرعية واستجابة واسعة متى كانت تعبر بصدق عن تطلعات الأمة جمعاء، وبحكم أن الغرفة الديمقراطية غالبا ما تُوجّه من الأغلبية المسيطرة، تظهر أهمية الغرفة الثانية، من خلال تركيبها المحتوية على مخلف الشرائح السياسية والإجتماعية الشاملة لكل المناطق الجغرافية للدولة، في ترقية وقيادة العمل البرلماني، لتتجه الدراسات الخاصة بنظام الغرفتين إلى البحث في ماهية الغرفة الثانية وآثرها على الحياة البرلمانية بصفة خاصة والسياسية بصفة عامة، ومن هذا المنطلق كان نظام الغرفتين محل تساؤل وجدال فقهي

=في بناء الديمقراطية، راجع، الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة للفترة التشريعية الأولى، السنة الأولى، العدد الأول ليوم 05-12-1998 ص 14.

1- يفيد الفقه الدستوري أن الأمة تعني مجموعة من الأفراد تربط بينهم روابط مادية وروحية مُميّزة، بينما الشعب يشمل مجموع الأفراد المقيمين والخاضعين لسلطة الدولة وجنسياتها، راجع أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، 1977 ص 98.

كبيرين حول جدوى وجود غرفة ثانية في البرلمان، خاصة في الحالة التي تكون فيها الغرفة الثانية مماثلة للغرفة الأولى، وكذا في الحالة التي تكون فيها هذه الغرفة مجردة من المهام الأساسية للبرلمان، ورغم هذا التساؤل وفضلا عن الانتقادات التي واجهها هذا النظام، ومحاولة بعض الأنظمة السياسية التخلص منه، يُلاحظ تزايد انتشار الغرفة الثانية عبر العالم، مما يجعل من الموضوع ظاهرة تتميز بمجموعة من التناقضات والمفارقات، وكون الجزائر جزءاً من المعمورة فهي ستتأثر لا محالة بمختلف التطورات السياسية العالمية، بل ولا يمكنها البقاء بمنأى عن التحولات سيما الديمقراطية منها، وعليها الاقتداء بأهم التجارب السياسية الحديثة التي كثيراً ما اعتمدت نظام الغرفتين البرلمانيتين لمعالجة مختلف أزماتها الدستورية والسياسية.

وبعد ترسخ نظام الغرفتين البرلمانيتين كنظام دستوري عصري ومتطور وقادر على تنظيم وضمان الحياة الدستورية بصورة رشيدة، حيث سجل تواجده في الكثير من الدول على اختلاف أنظمتها السياسية، وهذا نظراً لما يُوفره من أساليب ناجعة في تنظيم الدولة المعاصرة، وبشكل يضمن التحكم في الأمة بصفة ديمقراطية وهادئة، وذلك طبعاً متى توافرت دعائمه السياسية والقانونية، أضحي هذا النظام وسيلة مثلى وشاملة لاحتواء مختلف التحولات الطارئة، وآلية هامة لتمثيل الإرادة العامة في ممارسة السيادة.

والدولة الجزائرية التي أخذت بعد الاستقلال، عملاً بمبادئ ثورة 1 نوفمبر 1954، بمبدأ وحدة السلطة وتعدد الوظائف الدستورية، وهذا بهدف تركيز التخطيط لتحقيق التنمية الوطنية الشاملة، عرفت نظام المجلس البرلماني الواحد، والمتمثل بالمجلس الشعبي الوطني، وذلك لأكثر من ثلاثة عقود من الزمن، لتواجه تحولاً سياسياً جذرياً في محيط اجتماعي واقتصادي حاد، ليفرز الوضع أزمة أمنية خطيرة، في هذه الأجواء حاولت الجزائر بناء نظامها السياسي حسب مقتضياتها الإيديولوجية والاجتماعية من جهة، وتحديات الدولة الحديثة من جهة أخرى، وعملت على تدعيم مؤسساتها الدستورية بدعائم جديدة، من خلال

وضع منظومة قانونية ومؤسسية تستجيب للتغيرات الحاصلة في المجتمع، وكانت البداية الفعلية مطلع التسعينيات، حيث ظهرت عدم قدرة المؤسسات الدستورية القائمة على مواجهة التغيرات، خاصة السياسية والإقتصادية التي فرضتها مجموعة من الظروف والمتغيرات، وهو ما أدى إلى تهديد استقرار الدولة واستمراريتها، مما تطلب إقامة نظام قانوني ومؤسسي من شأنه أن يكفل احتواء مختلف المستجدات غير المتوقعة، ويضمن السير العادي للمؤسسات الدستورية إلى حين تجاوز الأزمة.

وعلى ذلك أقر دستور 28 نوفمبر 1996 عدة تعديلات قانونية ومؤسسية¹، وبصدد موضوعنا، فقد أصبح البرلمان بموجب المادة 98 من هذا الدستور يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ليُكون المؤسس قد اعتنق نظام الغرفتين البرلمانيتين لأول مرة في تاريخ الدولة الجزائرية، وهو النظام الذي جاء في ظل ظروف استثنائية تميزت بالتحول في النظام السياسي، لِيختلف في ذلك عن أهم التجارب الرائدة في المجال، وذلك سواء من الناحية التاريخية أو الجغرافية أو الديمقراطية، هذه المعطيات والظروف الخاصة، جعلت من التجربة الجزائرية تتميز بطابع خاص، وهو ما يستحق الوقوف عنه لمعرفة ضرورة ودوافع إحداث غرفة برلمانية ثانية، بعدما كان البرلمان الجزائري يتكون من غرفة واحدة، وهي المجلس الشعبي الوطني، وهذا منذ الاستقلال، حيث تميزت المؤسسة التشريعية، من حيث التكوين بنظام التعيين بمستويات مختلفة، أما من حيث الصلاحيات فهي تمارس مجموعة من الوظائف لا السلطات، وهو ما أدى إلى تجريدها من المهام الأساسية للبرلمان، ليتوجه النظام الدستوري الجزائري، تحت تأثير مجموعة من التغيرات، نحو نظام المجلسين البرلمانيين لتحقيق مجموعة من الأهداف القانونية والمؤسسية.

1 - MAHIOU Ahmed : « Note sur la constitution algérienne du 28 novembre 1996 », A.A.N-CNRS Paris, 1998, p 484.

-انظر كذلك: عمار بوضياف، التنظيم القضائي الجزائري، دار ربحانة للنشر، الجزائر، 2003، ص 341.

وإذا كانت الغاية من إنشاء المؤسسات السياسية ترتبط أساسا بطبيعة الهدف المراد تحقيقه، فإن ذلك سيتأتى من خلال الوظيفة المسندة لها، وهو ما يُظهر ضرورة إيجاد مؤسسة ما، واعتبارا أن مجلس الأمة مؤسسة سياسية فإن ضرورة إنشائه تبرز من خلال دراسة مختلف المهام المنوطة به في كل من الدستور، وكذا القوانين ذات الصلة، وهذا بالمقارنة مع تطبيقات نظام الغرفة الثانية في أهم الأنظمة السياسية الحديثة.

وكون مجلس الأمة جزءا من المؤسسة التشريعية بحكم الدستور، فإن الأمر يقتضي أن يشترك مع المجلس الشعبي الوطني في ممارسة السلطة التشريعية بشقيها التشريعي والرقابي، لتتمتع الغرفة الثانية مثل الأولى بحق إعداد القانون والتصويت عليه، فيجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من قبل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، حتى تتم المصادقة عليه، كما يجب أن تضطلع هذه الغرفة بحق رقابة الحكومة بنفس الوسائل التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني.

إن الدراسة النظرية للمهام الدستورية والقانونية المسندة إلى مجلس الأمة ستكشف عن ضرورة إنشائه، لتؤكد الخصوصيات التي يتمتع بها هذا المجلس سواء من حيث تنظيمه البشري أو الإداري أو المالي، ومدى استقلالية وحياد هذه الغرفة للعمل على تحقيق الأهداف المعلن عنها من وراء هذا التوجه، وكذا مدى قدرتها للقيام بمهامها الدستورية بشكل يضمن تدعيم السيادة البرلمانية، عن حقيقة توجه المؤسس نحو نظام الغرفتين البرلمانيتين.

وعلى ضوء الاعتبارات السابقة، خاصة الظروف المرافقة لميلاد مجلس الأمة وكذا المهام الدستورية والقانونية المخولة لهذه الغرفة، وتميزها عن مبررات ودعائم قيام نظام الغرفتين البرلمانيتين، فضلا عن ما أثبتته الواقع في مجال الممارسة العملية لهذا النظام، ظهر نقاش فقهي وسط رجال القانون والسياسة الجزائريين، تمحور أساسا حول ضرورة إنشاء هذه الغرفة وجدوى الاحتفاظ بها في ظل هذه المعطيات، فالمؤيدون لهذه الغرفة يعتبرون أن

مجلس الأمة يشكل حصنا منيعا لاستمرار مؤسسات الدولة والسير العادي للنظام الدستوري، كما سيعمل هذا المجلس على ترقية التجربة الديمقراطية والتطوير نحو دولة القانون والمؤسسات، فضلا عن مضاعفته وتكميله للتمثيل الوطني وضمّه لنخبة المجتمع، ويسعون في ذلك إلى تعزيز صلاحيات هذه الغرفة بما يكفل تحقيق أهدافها خاصة ما تعلق بترقية العمل البرلماني، كونه اللبنة الأساسية لعمل المؤسسة التشريعية، عكس ذلك يعتبر معارضو وجود هذه الغرفة، أن الوقوف على دور هذا المجلس في الحياة البرلمانية والسياسية يؤكد أن هذا المجلس لم يُسهم سوى في عرقلة عمل المجلس الشعبي الوطني، المنبثق عن الإرادة الشعبية، بل وأضاف أعباء مالية مهمة جدًا على عاتق الخزينة العامة، وهو ما يستدعي التخلي عن هذا النظام إلى حين نضج الوعي السياسي والديمقراطي والإقتصادي للدولة.

إن منطلق البحث حول ضرورة إنشاء مجلس الأمة الجزائري، هو أن أهم ما جاء به دستور 1996 بشأن السلطة التشريعية هو إنشاء غرفة ثانية في البرلمان، وهو ما يشكل موضوعا جديرا بالدراسة من الناحية القانونية، حيث يُعبر هذا البناء عن تحول مؤسساتي مهم، يتضمن رغبة المؤسس في تحقيق أهداف آنية ومستقبلية، فالبحث عن الغاية من هذا الإنشاء سيُظهر طبيعة المبادئ التي يقوم عليها النظام الدستوري الجزائري، وذلك من شأنه الإسهام في تكريس النظام الديمقراطي.

إن الإشكال المطروح بصدد النظام الدستوري الجزائري، أنه اعتنق نظام الغرفتين البرلماني لظروف خاصة به ودون تكريس أهم دعائمه، لذا فما مدى ضرورة إنشاء هذه الغرفة، وما جدوى الاحتفاظ بها في ظل نقص النصوص القانونية المنظمة لها، خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016؟.

سيتم تناول الموضوع من خلال بايين، الباب الأول سيُخصص لدراسة أسباب وظروف ظهور مجلس الأمة، ومُقارنتها بمبررات إنشاء الغرفة الثانية في أهم الأنظمة الرائدة، وهذا بغرض التذكير بأفضل أساليب الثنائية البرلمانية ومميزاتها، ليتم التطرق إلى أثر هذه الظروف على التنظيم الهيكلي والمالي للمجلس، ومن ثم نتائج ذلك على قدرة المجلس لفرض نفسه كجزء من المؤسسة التشريعية، ويسعى في ذلك إلى تطوير المؤسسة وترقيتها، أما الباب الثاني فسيأتي بعنوان، العمل البرلماني المُمارس من قبل مجلس الأمة، بشقيه التشريعي والرقابي، لنتعرف على المكانة التي يحتلها المجلس في الواقع العملي، ومدى تمكنه من ترقية وإثراء العمل البرلماني.

وكل ذلك سيتم دراسته من الناحية القانونية، وهذا من خلال تحليل النصوص ذات الصلة بالموضوع، وأساسا على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث ظهرت بوادر محاولة تكريس أهم دعائم النظام البيكاميرالي، وأخذ أفضل الوضعيات الخاصة بموضوع الثنائية، ليحتفظ هذا التعديل بنص المادة 98 من الدستور التي مفادها ممارسة السلطة التشريعية بالتساوي بين غرفتي البرلمان، كما تم منح هذا المجلس صلاحية المبادرة بالقانون، وسنحاول الكشف عن قيمة التعديل الحاصل في مركز مجلس الأمة على مستوى الأداء البرلماني لهذه الغرفة، من خلال البحث حول قدرة هذا التعديل لإعطاء محتوى فعلي لما ورد في نص هذه المادة.

الباب الأول

دوافع نشأة مجلس الأمة وتنظيمه
القانوني

تعتبر السلطة التشريعية ركنا أساسيا في الأنظمة الديمقراطية نظرا لما تقوم به من دور رئيس على صعيدي التشريع والرقابة، ويُنظر إليها على أساس أنها تشكل مرآة لنظام الحكم السائد، ولقد اختلفت الدول في زمن مضى حول تبني نظام الغرفتين البرلمانيتين من عدمه وذلك تبعا لدرجة الوعي الديمقراطي للدولة، وطبيعية النظام السياسي السائد، أما اليوم فقد استقر الاتجاه العام سيما في الدول الديمقراطية على تكريس هذا النظام لأسباب مفروضة أو ناتجة عن تطورات تاريخية أو دوافع سياسية أو تقسيمات جغرافية، ولا شك أن اختيار شكل ما للسلطة التشريعية، يعكس رؤية النظام السياسي تُجاه مسألة بالغة الأهمية، لذا فإن السلطة التشريعية تأخذ بعدا دستوريا وقانونيا يتعلق بطبيعة النظام السياسي القائم.

اعتنقت الجزائر بدايةً نظام المجلس البرلماني الواحد، حيث نصت المادة 27 من دستور 10-09-1963¹ على أن "السيادة الوطنية للشعب ويمارسها بواسطة ممثليه في الجمعية الوطنية، ترشحهم جبهة التحرير الوطني وينتخبون لمدة خمس سنوات بالاقتراع العام المباشر والسري"، ليُعلن بموجب الأمر الصادر في 10 جويلية 1965 عن قيام مجلس الثورة والذي استأثر بجميع السلطات، واستمر الوضع كذلك إلى غاية صدور دستور 22 نوفمبر 1976² والذي أسند ممارسة السلطة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني كوظيفة، وهو ما جعل من هذا المجلس مجرد أداة من أدوات السلطة التنفيذية تستعمله وفقا لتوجهاتها، ليتأزم الوضع فتظهر مجموعة من الإختلالات، واحتواء الأمر تم إجراء استفتاء حول تعديل الدستور في 23 فيفري 1989، وانطلاقا من هنا تم تكريس مبدأ الفصل بين

1- دستور الجزائر لسنة 1963، ج ر ج ج، رقم 64 مؤرخة في 10 سبتمبر 1963، ص 887 وما بعدها.

2- دستور الجزائر لسنة 1976، ج ر ج ج، رقم 94 مؤرخة في 24 نوفمبر 1997، ص 1290 وما بعدها. ولقد تعرض هذا الدستور للتعديلات التالية، -القانون رقم 79-06، مؤرخ في 7 جويلية 1976، ج ر ج ج عدد 28 مؤرخة في 28 جويلية 1976، ص 637، القانون رقم 80-01 مؤرخ في 12 جانفي 1980، ج ر ج ج عدد 3 مؤرخ في 15 جانفي 1980، ص 43، استفتاء 3 نوفمبر 1988 المنشور بموجب المرسوم رقم 88-223 مؤرخ في 5 نوفمبر 1988، ج ر ج ج عدد 45 مؤرخ في 5 نوفمبر 1988، ص 1518 وما بعدها.

السلطات¹، حيث عُهدت ممارسة العمل البرلماني إلى مجلس واحد ألا وهو المجلس الشعبي الوطني كسلطة دستورية مؤهلة، ونظرا لما أسفرت عنه نتائج الانتخابات التشريعية، وسيطرة أغلبية برلمانية معارضة لسياسة الحكومة، حُل المجلس الشعبي الوطني²، ليستمر الوضع كذلك إلى غاية صدور دستور 28 نوفمبر 1996 الذي جاء ببعض التعديلات بشأن تنظيم السلطات العامة³ بما فيها البرلمان، الذي دُعم مبدئيا بغرفة ثانية سُميت بمجلس الأمة⁴.

ويظهر أن توجه المؤسس الجزائري نحو نظام الثنائية البرلمانية له بعض الخصوصيات، وهذا نظرا للظروف الخاصة التي رافقت هذا الإنشاء، ولتقصي حقيقة الإطار النظري من هذا التوجه، لابد أولا البحث في الأسباب العامة لظهور نظام الغرفتين البرلمانيتين في التجارب الرائدة في المجال ومقارنتها مع التجربة الجزائرية (الفصل الأول)، وثانيا دراسة المركز التنظيمي لهذه الغرفة (الفصل الثاني).

-
- 1- إضافة إلى مجموعة من المبادئ كالرقابة على دستورية القوانين، النظام السياسي التعددي، مبدأ المنافسة الاقتصادية.
 - 2- للتفصيل راجع، أوصديق فوزي، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص 63.
 - 3- بصدد تحولات السلطات العامة في الدولة،
 - السلطة التنفيذية راجع، لوناسي ججيقة، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لسنة 1989، بحث لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 1996.
 - السلطة القضائية راجع، عقيلة خرياشي، اختصاص القضاء الإداري في ظل تحولات النظام القضائي الجزائري بعد عام 1996، المنتدى القانوني، العدد الثالث، جامعة بسكرة، ماي 2006، ص ص 34-47.
 - 4- د. عوابدي عمار، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون، الفكر البرلماني، بعنوان المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، 1998، ص 46.

الفصل الأول

أسباب نشأة نظام الغرفتين البرلمانيتين

يعود نظام الغرفتين البرلمانيتين إلى عقود بعيدة من الزمن، فقد كان وليد عدة أسباب وظروف اقتصادية واجتماعية وجغرافية خاصة ببعض الدول، وحسب الفقه الدستوري تعود نشأة الغرفة الثانية في البرلمان إلى النظام البريطاني من خلال غرفة اللوردات القائمة على أساس طبقي، ومنه استلهمت مختلف الأنظمة الدستورية نظام ثنائية الغرف البرلمانية، لتحقيق أهداف وغايات محددة¹، ويعد النظام الأمريكي نموذجا للغرفة الثانية القائمة على المعيار الجغرافي، أما الغرفة البرلمانية الثانية في فرنسا فتمدنا بتجربة محاولة ترقية الممارسة الديمقراطية.

ويلاحظ أنه رغم النقد الشديد الذي تواجهه هذه الغرفة، إلا أنها شهدت انتشارا واسعا في مختلف الأنظمة السياسية، وذلك ابتداء من القرن الثامن عشر (18)²، وهذا لأسباب ودوافع خاصة بكل دولة، واعتبار أن إحداث غرفة ثانية في البرلمان ليست من ابتكار النظام الدستوري الجزائري، بل يندرج ضمن فلسفة وتاريخ النظام البرلماني، فإن الدراسة تتطلب استحضار الأسباب العامة لنظام الغرفتين البرلمانيتين في أهم التجارب العالمية، ومعرفة الدعائم التي يقوم عليها، وكذا تتبع تطوره منذ نشأته إلى وضعه الراهن في هذه الأنظمة ذاتها (المبحث الأول).

1- سعاد عمير، النظام القانوني لمجلس الأمة، الفكر البرلماني، العدد الخامس عشرة، الجزائر، 2007، ص 22.
2 - JEAN PAUL Jacques, Droit constitutionnel et Institutions politique, 5ème Ed ,Dalloz , Paris, 2003, p73.

ورغم ما دار من جدل حول نظام الغرفتين البرلمانيتين في الأنظمة العريقة نفسها، تحول النظام الدستوري الجزائري بشأن البرلمان، وذلك بعد اعتناقه نظام الغرفة البرلمانية الواحدة لأكثر من ثلاثة عقود من الزمن¹، إلى نظام الغرفتين وذلك لأسباب خاصة، ولقد جعلت الظروف المرافقة لميلاد مجلس الأمة من التجربة الجزائرية تجربة فريدة من نوعها، لذا فإن الكشف عن الغايات الحقيقية التي كانت وراء إنشاء الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري تقتضي التعرض للظروف المرافقة لهذا التوجه، كون هذا المجلس لم يظهر نتيجة معطيات تاريخية أو نتيجة لمتطلبات جغرافية أو ديمقراطية، إنما هو مرتبط بمجموعة من الظروف الخاصة بالجزائر، وهو ما يجعل من مجلس الأمة نموذجا خاصا، ونظرا للخصوصيات التي تصبغ المجلس سواء على مستوى تشكيلته أو صلاحياته، فقد ثار جدال فقهي وسياسي بشأن الجدوى من وجود هذه الغرفة (المبحث الثاني).

28- حيث تبني نظام المجلس الواحد في كل من دستور 1963 (المادة 27) ثم في دستور 1976 (المادة 126)، وأخيرا في دستور 1989 (المادة 92).

المبحث الأول:

مبررات نظام الغرفتين البرلمانيتين ودعائم قيامه

يستدعي فهم المبررات الحقيقية لإنشاء مجلس الأمة الوقوف على الأسباب العامة لظهور الغرفة الثانية في التجارب الرائدة في المجال، وكذا دعائم وجودها، ونظرا لتباين طبيعة الأنظمة السياسية السبّاقة لاعتماد غرفة برلمانية ثانية فقد اختلفت أسباب ظهور هذا النظام، وباعتبار أن نظام الإزدواجية البرلمانية لم ينشأ بصورة عرضية أو نتيجة نظريات أو دراسات فقهية، بل كان وليد ممارسات فعلية، فقد ميز فقهاء القانون الدستوري بين نوعين من المبررات، مبررات النشأة والمتمثلة في مجموعة من اعتبارات تاريخية وأخرى موضوعية، ومبررات الانتشار والاتساع والمتعلقة بالرغبة في تحقيق مجموعة من الأهداف والمتطلبات (المطلب الأول).

ومن منطلق أن إنشاء الغرفة الثانية لا يكون مبررا إلا في حالة انقسام البرلمان إلى هيئتين متميزتين، فإن مصطلح البيكاميرالية لا ينطبق على البرلمان إلا في الحالة التي لا تكون فيها الغرفة الثانية انعكاسا للغرفة الأولى، لذا فإن نظام الغرفتين البرلمانيتين هو نظام سياسي متميز وقائم على دعائم خاصة، فيجب أن يتكون البرلمان من غرفتين متغايرتين من حيث التشكيلة، ومن حيث الاختصاص (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

أسباب ظهور الغرفة البرلمانية الثانية وجدواها

يخضع اختيار الدولة لنظامها التشريعي لعدة عوامل، منها تقاليد الدولة وسوابقها الدستورية¹، لذا يقتضي التمكن من تقييم أسباب وأهداف تبني نظام الإزدواجية البرلمانية في الجزائر دراسة مبدئية لأهم تجارب الأنظمة السياسية العريقة في هذا المجال، التي يُستفاد منها أن أول ما نشأ النظام البيكاميرالي كان لهدف إتمام وظيفتين، فهو وسيلة لتمثيل الدول الداخلة في الإتحاد الفيدرالي وهي الوظيفة التي لا تزال قائمة ولم تتعرض لأزمات حقيقية، وهو ما يُعبر عنه بالأسباب الجغرافية، كما يشكل هذا النظام في الدول البسيطة التي عرف تاريخها الاجتماعي النظام الطبقي أداة لتوزيع السلطة بين الطبقات الاجتماعية وهو ما يُعبر عنه بالأسباب التاريخية من جهة، ومن جهة أخرى أداة لتحقيق السيطرة السياسية (الفرع الأول).

وبسبب اختفاء النظام الطبقي، ولاعتبار أن ظهور هذا النظام في بعض الدول الموحدة قائم على أسسٍ سياسية بحتة، وكون النظام الفدرالي نظاما قائما على التكامل بين أنشطة الحكومة الفدرالية والحكومات الاتحادية، ظهرت أزمة البيكاميرالية، فأضحت الغرفة الثانية في ظل التطورات الديمقراطية الحاصلة فيها من غير جدوى، ومع ذلك فقد شهد هذا النظام استمرارا وانتشارا واسعا في الأنظمة الدستورية العالمية، مما يطرح التساؤل حول جدوى هذا النظام في الأنظمة السياسية الحديثة القائمة على أسس ديمقراطية؟. (الفرع الثاني).

1- لونا سي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2007، ص 13.

الفرع الأول:

دوافع ظهور الغرفة البرلمانية الثانية

يمكن تصنيف دوافع نشأة الغرفة البرلمانية الثانية إلى نوعين من الدوافع، النوع الأول وهي تلك الدوافع الخاصة بالدول التي تعد مهد النظام البيكاميرالي، حيث يمكن التمييز بين نوعين من الأسباب، أسباب تاريخية سياسية وأسباب جغرافية (أولاً)، أما النوع الثاني فهي تلك المبررات التي حاولت الأنظمة الدستورية الحديثة تقديمها عند اعتناقها لهذا المبدأ، والتي تتمحور حول مجموعة من الأسباب المؤسسية والأخرى الديمقراطية (ثانياً).

أولاً- دوافع نشأة الغرفة البرلمانية الثانية في الأنظمة التقليدية

تعد إنجلترا مهد النظام البيكاميرالي، ويعود ذلك إلى الصراع الدائر بين الطبقات الاجتماعية في القرن الثاني عشر والذي انتهى بضرورة تمثيل اللوردات في مجلس خاص، بينما تعد الولايات المتحدة الأمريكية الدولة النموذج بشأن الغرفة الثانية في الدول الفدرالية والتي ظهرت كنتيجة للصراع القائم فيما بين الولايات، والذي أدى إلى إنشاء مجلس خاص بهذه الوحدات قصد تمثيلها على قدم المساواة¹، أما فرنسا فقد ظهرت فيها الغرفة البرلمانية الثانية للحد من سلطات مجلس النواب والحفاظ على الاستقرار لصالح الحكومة².

بهذا يمكن تصنيف دوافع نشأة الغرفة البرلمانية الثانية في الأنظمة التقليدية³ إلى صنفين، الأول هو ضمان التمثيل الجغرافي لكل الأقاليم، وهو الشيء الوارد عن الدول الفيدرالية. والثاني هو ضمان الحفاظ على المصالح الاجتماعية الاقتصادية والسياسية، وهي

1- آدمونون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الدول وأنظمتها، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، دار العلم، بيروت 1983، ص 345.

2- كمال غالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الثالثة، المطبعة الجديدة، دمشق، 1971، ص 257.

3- للاطلاع بالتفصيل على تجارب الدول الرائدة في هذا المجال راجع، ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواجية الهيئة التشريعية نظام المجلسين، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.

الدوافع الواردة عن بعض الدول البسيطة التي يعرف تاريخها الاجتماعي والسياسي امتدادا طويلا في الزمن.

1- الأسباب الجغرافية لنظام الغرفتين البرلمانيتين

تتعلق الأسباب الجغرافية لنشأة الغرفة البرلمانية الثانية بأهمية الإقليم المشكل للدولة وطبيعة المصالح المراد تحقيقها، فغالبا ما ظهرت هذه الغرفة في الدول الكبيرة المساحة رغبة في احتواء جميع المناطق وتعبيرا عن مختلف الخصوصيات المميزة لكل إقليم، فلما كانت الغرف الأولى عادة ما تخضع لنظام الديمقراطية العددية فإنها تُمثل فقط غالبية المصوتين المتمركزين في مناطق محددة، مما سيؤدي لحرمان الكثير من المناطق من التمثيل على مستواها خاصة المناطق قليلة السكان، لذا فإن الغرفة الثانية ذات الطابع الجغرافي ستُمكن من احتواء الجهات التي لم يسمح لها الانتخاب المباشر بأن تُمثل في الغرفة الأولى، وبالنتيجة فإنه من المنطقي أن تأخذ الدول الفدرالية، نظرا لخصوصياتها، بنظام الغرفتين البرلمانيتين، حيث يمثل أحد المجلسين الشعب والثاني يمثل الولايات¹.

تتكون الدولة الفيدرالية من شعب يضم مجموعات متميزة لها مصالحها ورغباتها الخاصة والتي يمكن التعبير عنها والمحافظة عليها على قدم المساواة من خلال مجلس نيابي خاص، لذا تقوم الدساتير في هذه الاتحادات على حماية حقوق الأفراد، بأن يكون لهم الحق في اختيار من يمثلهم بالاقتراع المباشر من ناحية، وعلى حماية حقوق المجموعات الإقليمية المتميزة من ناحية أخرى، ولما كان الهدف من الاتحاد هو إقامة دولة فدرالية قوية فإن ذلك سيتم في ظل المحافظة على المصالح المحلية التي يمكن التعبير عنها من خلال

1- ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواجية الهيئة التشريعية نظام المجلسين، مرجع سابق، ص 39.

المشاركة في التسيير على المستوى المركزي وهو ما يمكن تجسيده بواسطة مجلس نيابي يمثل الأقاليم بشكل متساو¹.

للاشارة تختلف أصول نشأة نظام الإزدواجية البرلمانية في الدول الفيدرالية باختلاف الظروف المرافقة لنشأة الغرف الثانية والخاصة بكل دولة، ولعل أهم التجارب بهذا الشأن، التجربة السياسية التي عرفت الولايات المتحدة الأمريكية².

1- عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر 2002، ص 228.

2- مر تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية بثلاث مراحل أساسية:

أولها تكوين المستعمرات البريطانية، حيث كانت الهجرة في البداية لأغراض اقتصادية بحتة، وقد اقتصر على الأمراء والنبلاء حيث تمكن هؤلاء من تأسيس إقطاعيات خاصة بهم في الأراضي الجديدة، ثم امتدت للتجار وأصحاب الأموال وذلك بموجب تراخيص يصدرها الملك، وخلال هذه المرحلة كان النظام السياسي المطبق على هذه الأقاليم يقوم على، الحاكم باعتباره ممثلاً للتاج، ومجلس أدنى منتخب عادة ما يضم ملاك الأراضي، ومجلس أعلى يمثل المقاطعات مع =تحويل الحاكم حق الاعتراض على العضوية لهذا المجلس، وبهذا تكون الو م أ قد عرفت نظام المجلسين ابتداء من المرحلة الاستعمارية أي حوالي 1650.

ونتيجة لتدخل التاج الملكي المفرط في شؤون هذه المستعمرات، خاصة حيث فرض للضرائب، بدأت المجالس النيابية للمستعمرات تتادي بضرورة إشراكها في فرض الضرائب مثلها مثل البرلمان الإنجليزي، وهو الشيء الذي أثار التاج الذي لجأ لاستعمال القوة وإلغاء المجالس النيابية، مما أدى إلى انفجار الوضع وقيام حكومة ثورية أعلنت في 1776 الاستقلال عن التاج، لتشرع كل دولة في وضع دستورها الخاص، مع وضع دستور صداقة بينها تطور لاحقاً إلى دستور اتحادي وكان ذلك سنة 1787، الذي مهد لمرحلة جديدة في حياة هذه الدولة.

المرحلة الثانية، حيث عمل الدستور الأمريكي الاتحادي لسنة 1787 على تحقيق التوازن بين الدول الاتحادية والدولة المركزية من خلال حصر مهام الحكومة المركزية في الشؤون الأمنية والدبلوماسية، والتزام مبدأ الفصل بين السلطات، وتكريس نظام الإزدواج التشريعي، حيث قسمت السلطة التشريعية بين، مجلس النواب الذي يُنتخب أعضاؤه على أساس عدد السكان، ومجلس الشيوخ الذي يمثل الولايات على قدم المساواة وذلك بشيخين عن كل ولاية مهما كان عدد سكانها.

المرحلة الثالثة عرفت هذه المرحلة استقرار نظام الغرفتين البرلمانيتين، حيث دُعمت سلطة مجلس الشيوخ، الذي أضحي يتمتع بمكانة تشريعية متساوية مع مجلس النواب.

للتفصيل راجع،

- رائد السمرة، مدخل إلى النظام التشريعي للولايات المتحدة الأمريكية، مركز الكتاب الأردني، عمان 1990.

- DEBBASCH Charles, Droit constitutionnel et Institutions politiques, Ed Economica, Paris, 1986, p 122.

- CADART Jacques, Institutions politiques et droit constitutionnel, 2^{ème} Ed, L.G.D.J, Paris, 1980, p. 360.

ورغم أهمية ومنطقية الإزدواجية البرلمانية في الدولة الفدرالية، فقد قادت التطورات السياسية والاقتصادية التي شهدتها هذه الدول إلى طغيان التيار المركزي على حساب المحلي، مما أدى إلى إضعاف نظام الإزدواجية، والذي بدأ يفقد أهميته على عدة مستويات:

المجال الإقتصادي، فالنظام الفدرالي لا يقوم على الفصل بين أنشطة الحكومة الفدرالية والحكومات الاتحادية، فإذا كان لكل من الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات اختصاصات محددة في هذا المجال، فإن أهم المشاريع والنشاطات الاقتصادية بصفة عامة التي تقوم بها السلطات المحلية تخضع لتنظيم وتمويل ومتابعة الحكومة الفدرالية، زيادة على ما تقدمه هذه الحكومة من مساعدات ومساهمات في التنمية المحلية، كل ذلك دعم السلطة المركزية على حساب السلطات المحلية، وبالتالي عدم جدوى الغرفة الثانية، في ظل اضطلاع السلطات المركزية بالشؤون المحلية.

المجال السياسي، فالغرفة الثانية كثيرا¹ ما ينتهي بها الأمر إلى مجرد هيئة مركزية تُعبر عن رأي الإتحاد أكثر من آراء الدويلات، فبعد ولوج ممثلي الولايات إلى هذه الغرفة فإنهم عادة لا يتمكنون من مواجهة تيارات السلطة المركزية، التي تفرض توجهاتها وقراراتها السياسية عليهم.²

المجال الوظيفي، إذا كان المجلس الممثل للدويلات يتكون عن طريق الانتخاب من قبل ممثلي الحكومات الفدرالية، فإنه بالنتيجة سيكون أقل سلطة من مجلس النواب الذي يعبر عن الإرادة العامة للشعب، أما إذا كان مُنتخبا مباشرة من قبل الشعب، يصبح صورة مطابقة لمجلس النواب وهو تكرر لا فائدة منه.

1- يختلف الواقع السياسي من دول فدرالية إلى أخرى، فهناك من الغرف الثانية من فرضت سياستها، من ذلك مجلس الشيوخ الأمريكي الذي يعتبر هيئة أساسية للدفاع عن الولايات كلا على حدة.

2 -CARRE DE MALBERG (R) , contribution à la théorie de l'ETAT, Tome 1, Sirey, Paris,1920 p114.

لكل هذه الاعتبارات ظهرت بوادر عدم جدوى الغرفة البرلمانية القائمة على أساس جغرافي والاتجاه نحو عصر جديد يغلب عليه نظام الدولة الموحدة، ومع هذا التحول في عُمر نظام الإزدواجية البرلمانية، فالمُلفت للانتباه وجود دول بسيطة اعتمدت نظام الغرفتين البرلمانيتين، وهو ما تم تبريره بالظروف الخاصة بتطور السلطة السياسية في هذه الدول، فيمكن القول بداية إنه إذا كانت ازدواجية الهيئة التشريعية في الدولة الفيدرالية نتيجة منطقية لوجود وحدات إقليمية ومصالح محلية متميزة، فذلك يعني مبدئياً أن هذا النظام لا مبرر له في الدول الموحدة، مع ذلك فمن هذه الدول من اعتنقت المبدأ كنتيجة لأفكار أرسنقراطية كما كان عليه الحال في بريطانيا، أو لظروف سياسية كما هو الشأن بالنسبة لمجلس الشيوخ الفرنسي، ومع الاختفاء التدريجي للنظام الطبقي والانتشار الواسع لنظام الانتخابات واقتترانه بفكرة الديمقراطية، أدى إلى ظهور أزمة البيكاميرالية في الدولة الموحدة.

2- الأسباب التاريخية لنظام الغرفتين البرلمانيتين

ظهرت الغرفة الثانية لأول مرة في الدول البسيطة نتيجة تطور نظام الحكم من نظام مطلق إلى نظام مقيد¹، فقد بدأت بوادر فكرة ازدواج الهيئة التشريعية في هذه الدول في إنجلترا مع نهاية القرن الثاني عشر²، حيث أراد الملك تركيز المقاطعات في مجموعة قليلة، لينشأ إلى جانب مجلس اللوردات المتميز بالطابع الأرستقراطي مجلساً ديمقراطياً³.

فأول ما ظهر البرلمان الإنجليزي كان سنة 1207 نتيجة الصراع بين الملك من جهة والنبل ورجال الدين من جهة أخرى بشأن فرض الضرائب⁴، حيث أصبح الملك مُلزماً

1- نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص 380.

2- محمد عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة 1988، ص 197.

3- يعتبر مجلس اللوردات الغرفة الثانية للبرلمان الإنجليزي، وذلك رغم الأسبقية التاريخية للوجود من مجلس النواب، فقد تشكل هذا المجلس كنتيجة للتطور الحاصل على المجلس الاستشاري للملك.

4- محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، العاتق لصناعة الكتاب، مصر، 2008، ص 137.

باستشارة هذه الفئات، من خلال مجلس استشاري، بشأن المسائل المالية والتشريعية¹، ورغبة في الحد من صلاحيات هذا المجلس أعلن الملك في 1265² عن إنشاء المجلس الكبير الذي يضم بالإضافة إلى المستشارين ممثلين عن المقاطعات ينتخبهم الشعب مباشرة³، وبسبب الاختلاف الطبقي بين أعضاء المجلس وممثلي المقاطعات بدأت مع بداية القرن 14 بوادر انفصال المجلس الكبير، الذي قسم سنة 1351 إلى مجلسين، سمي الأول بمجلس العموم الذي يضم ممثلي المقاطعات، والثاني سُمي بمجلس اللوردات الذي يضم النبلاء ورجال الكنيسة وذلك على الصورة الأولية لمجلس المستشارين⁴.

وكان المجلسان في البداية ولمدة طويلة يتمتعان بنفس السلطات التشريعية والرقابية⁵، حيث كان الأمر يستلزم موافقتهما على القوانين قبل إقرارها، وقد كانت القوانين الأساسية تقدم أولاً إلى مجلس النواب لتعرض لاحقاً على مجلس اللوردات للموافقة عليها⁶، وبسبب أن وجود مجلس اللوردات ليس بحادثة ديمقراطية إنما يعود إلى أسباب طبقية ووراثية، فقد قاد التطور السياسي والديمقراطي نهاية القرن 18 إلى تقليص سلطات مجلس اللوردات لصالح مجلس العموم المنتخب مباشرة من قبل الشعب⁷، خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 1911

1- مهندس صالح الطراونة، العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 67.

2- موريس ديفيرجييه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، منشورات الخدمة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان 1992، ص 31.

3- مجلس العموم ويضم 659 نائباً، ينتخب لمدة خمس سنوات، بهذا الشأن راجع،

- وسيم حسام الدين أحمد، برلمانات العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010، ص 386.

- زهير شكري، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1994، ص 194.

4 - PORTELLI Hugues ,Droit constitutionnel, 5è m Ed ,Daloz ,Paris,2003,p.55.

5- د. إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، لبنان، 1996، ص 184.

6- تمتع المجلسان خلال القرنين 14 و 17 بنفس الصلاحيات، بهذا الصدد راجع،

-MARICHY Jean Pierre, La deuxième chambre dans la vie politique Française depuis 1875 ,L.G.D.J., Paris, 1969, p 8.

7- حيث أهم التعديلات الواردة بشأن صلاحيات مجلس اللوردات في،=

الذي سحب سلطة التشريع منه، فأضحت الغرفة الثانية في البرلمان الإنجليزي مجرد مجلس للاستشارة حيث لم يبق لمجلس اللوردات سوى أن يكون معلماً تاريخياً وحضارياً¹، ورغم ما آل إليه هذا المجلس، الذي ظهر في الدول البسيطة بداية على أسس غير ديمقراطية، فقد تبنت بعض هذه الدول نظام الغرفتين البرلمانيتين على أسس مغايرة، وكانت البداية في فرنسا، لينتقل إلى غيرها من الدول البسيطة.

3- الأسباب السياسية لنظام الغرفتين البرلمانيتين

يشكل النظام الفرنسي أهم مثال للأخذ بنظام الغرفتين البرلمانيتين لدوافع سياسية²، فقد عرفت هذه الدولة عبر مختلف دساتيرها تأرجحاً بشأن اعتناق المبدأ من عدمه³، وذلك لأسباب تتعلق بطبيعة النظام السياسي القائم، لتستقر على أهميته ابتداء من دستور 1958⁴.

- قانون 1911، عمل هذا القانون على تقليص الصلاحيات التشريعية لمجلس اللوردات، بصدد قوانين المالية التي يجب على المجلس المصادقة عليها في مدة شهر، وإذا تجاوز هذا الميعاد يمكن للملك إصدار القانون، والأمر نفسه بالنسبة للقوانين الأخرى شرط أن يتم إعادة النظر فيها من قبل مجلس العموم بعد سنتين من إقرارها من قبل هذا المجلس.

- قانون 1946، عمل هذا القانون على الإخراج النهائي للقوانين المالية من صلاحيات مجلس اللوردات، أما بالنسبة للقوانين الأخرى فيجوز للمجلس الاعتراض عليها مرة واحدة فقط، أي أن موافقة مجلس العموم على النص للمرة الثانية تقضي على حق مجلس اللوردات في الاعتراض عليه من جديد. للتفصيل راجع،

- يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، مصر، دون تاريخ النشر، ص 208.

- نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المبادئ العامة والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2008، ص 204.

- صلاح الدين فوزي، الأنظمة السياسية وتطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص 337.

1- عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق-دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010، ص 88.

2- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005، ص 225.

3- مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته في النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري المصري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2009 ص 48.

4- للتفصيل في موضوع الإزدواجية البرلمانية في فرنسا راجع، =

بدأت بؤادر نظام الازدواجية التشريعية في فرنسا سنة 1789 وذلك في محاولة للحد من تجاوزات مجلس النواب الذي كان يعقد جلسات يحضرها الشعب، ونتيجة لبعض الأفكار المتعلقة بوحدة السيادة استقر دستور 1791 على تبني مبدأ وحدة السلطة التشريعية والممثلة بالجمعية الوطنية التي تتمتع بسلطة المبادرة بالقوانين، مع منح الملك حق الاعتراض عليها لمدة محددة¹، واستمر الوضع كذلك حتى صدور دستور 1795 حيث عمدت الحكومة الجديدة في تغيير كل ما اعتمدته الحكومة السابقة خاصة ما تعلق بالسلطة التشريعية، التي قُسمت إلى مجلسين، الأول مجلس الخمسمائة ويختص بممارسة الوظيفة التشريعية، أما الثاني، المسمى بمجلس القدامى، فيختص بالموافقة على القوانين التي يصادق عليها المجلس الأول دون أن يكون له حق التعديل²، وإثر صدور دستور 1799 ألغي المجلسان لتتعدد المجالس التشريعية، التي من بينها مجلس الشيوخ الذي كان يتمتع بصلاحيات هامة³، وبصدور دستور 1814 تم الإقرار بأن السلطة التشريعية لا يمكن ممارستها إلا في ظل وجود مجلس منتخب للنواب ومجلس للشيوخ يعينهم الملك⁴، وبدوره عمل دستور 1830 على ترقية السلطة التشريعية، حيث أصبح المجلسان يتمتعان بحق المبادرة بالقوانين، كما تم إلغاء نظام التعيين على مستوى مجلس الشيوخ⁵، وبصدور دستور 1848 تم التراجع عن هذا المبدأ فأصبحت السلطة التشريعية تمارس فقط من هيئة واحدة هي الجمعية الوطنية، لتتعدد المجالس التشريعية من جديد في ظل دستور 1852 من بينها مجلس الشيوخ الذي استرجع نظام التعيين ليستمر الوضع كذلك إلى غاية صدور دستور 1875 الذي نص على أن

=- FICERENTINCE Karen, La seconde chambre en France dans l'histoire des institutions et des idées politiques, Thèse de doctorat, Lyon, 2006.

1- محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظم السياسية في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2002، ص 132.

2 -FICERENTINCE- Karen, La seconde chambre en France, op cit, pp. 32-34

3- محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 152.

4- ربيع أنور فتح الباب، مرجع سابق، ص 207.

5- عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية، مرجع سابق، ص 347.

تتكون السلطة التشريعية من مجلس للنواب منتخب بصفة مباشرة وآخر للشيخ بعضهم معين والآخر منتخب بصفة غير مباشرة، وبعد تكريس النظام الجمهوري¹ تم إلغاء نظام التعيين على مستوى الغرفة الثانية ليصبح أعضاؤه منتخبين بطريق غير مباشر من قبل ممثلي الجماعات المحلية، وكان لمجلس الشيخ نفس الصلاحيات التشريعية التي يتمتع بها مجلس النواب، كما كان مُحصنا من إجراء الحل، وكان رئيسه أهم شخصية في الدولة بعد رئيس الجمهورية²، ولقد تعرض مجلس الشيخ في ظل دستور 1946 لبعض التعديلات، فمن حيث التسمية أصبح يسمى بمجلس الجمهورية، أما من حيث الصلاحيات فقد قُصر دورة فقط على إبداء الرأي بصدد القوانين التي تصادق عليها الجمعية الوطنية، غير أن هذا الوضع، واعتبارا لمجموعة من الظروف السياسية والاقتصادية والأمنية³، لم يدم طويلا حيث مكن مجلس الشيخ من لعب دور مهم في ممارسة الوظيفة التشريعية وهو ما كرسه فعليا دستور 04 أكتوبر 1958⁴، حيث أصبح البرلمان يتكون من الجمعية الوطنية المنتخبة بواسطة الاقتراع العام المباشر ومجلس الشيخ المنتخب أعضائه من قبل ممثلي المقاطعات وكذا المقيمين خارج الدولة، ولقد تمتعت الجمعية الوطنية في البداية ببعض الامتيازات إلا أن مجلس الشيخ وبعد إصلاح سنة 1969 أصبح يتمتع بصلاحيات تشريعية ورقابة مهمة⁵.

إذا كانت دوافع وأسباب تبني نظام الغرفتين في الدول العريقة تنحصر في أسباب طبقية وسياسية وتاريخية، فما هي مبررات اللجوء إلى هذا النظام في الدول الحديثة التي لم تشهد مثل هذه الظروف؟.

1- حيث كان النظام السائد قبل هذه المرحلة إمبراطوريا وقبله ملكيا.

2- موريس ديفيرجيه، دساتير فرنسا، ترجمة أحمد حبيب عباس، مكتبة الآداب، القاهرة، مصر، د ت ن، ص 100.

3- محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 161.

4 - PACTET Pierre، Institutions politiques ,Droit constitutionnel, Ed Masson,1995 ,p410.

5- موريس ديفيرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، 243.

ثانيا-دوافع تبني الأنظمة الحديثة للغرفة البرلمانية الثانية

تفيد الأنظمة الدستورية الحديثة المعتقدة مبدأ الازدواجية التشريعية، بأن توجهها نحو هذا النظام يسعى إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الديمقراطية والمؤسسية، حيث ستعمل الغرفة الثانية على تدعيم الديمقراطية، من خلال احتوائها كل المناطق الجغرافية للدولة، كما يمكنها تدعيم المؤسسات السياسية للدولة بواسطة قدرتها على تطوير الوظائف والمهام البرلمانية، والحفاظ على حسن العلاقات بين السلطات الدستورية في الدولة¹.

1-اكتمال التمثيل البرلماني لكل الدولة

تسمح الغرفة البرلمانية الثانية بتحقيق اكتمال التمثيل البرلماني لكل الدولة بمختلف أقاليمها وتوجهاتها، وهذا بفضل تشكيلتها الخاصة.

فمن الناحية الإقليمية، عادة ما تتشكل الغرف الثانية من أعضاء يختارون من قبل ممثلي الأقاليم، لتتجاوز بذلك التمثيل العددي المعمول به على مستوى الغرف الأولى، الذي غالبا ما يعبر عن متطلبات المناطق ذات الكثافة السكانية الكبيرة، لذا فإن التشكيلة الخاصة لهذه الغرفة ستضمن تمثيل جميع مقاطعات الدولة وهذا من خلال الاعتراف لكل الوحدات الإقليمية بحق التمثيل على مستوى هذه الغرفة، بغض النظر عن عدد سكانها وكذا مختلف إمكاناتها، مما سيمكن من الاطلاع الفعلي على مختلف المصالح والمتطلبات الوطنية، وبالتالي ضمان الدفاع عنها وحمايتها، ففي الدول الفيدرالية يعمل هذا النظام على تحقيق التوازن بين مختلف الدول المشكلة للإتحاد عن طريق تمثيلها على قدم المساواة، كذلك في الدول البسيطة، مع العلم أن الدولة الحديثة تقوم على مبدأ اللامركزية الإدارية، سيعمل على تمثيل جميع الوحدات الإقليمية للدولة، ليكتمل بذلك التمثيل البرلماني لكل الدولة، ولقد كان

1- لونا سي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مرجع سابق ص 22، راجع أيضا، نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص 380.

الدستور الفرنسي صريحا بهذا الشأن، حيث نص في الفقرة 4 من المادة 24 أن مجلس الشيوخ يضمن تمثيل الجماعات الإقليمية للجمهورية¹.

ومن ناحية تمثيل مختلف التوجهات الوطنية، فنظرا للتشكيلة الخاصة للغرف الثانية التي تحتوي على بعض الأعضاء المعيّنين، فإنها ستعمل أيضا على اكتمال التمثيل البرلماني الوطني، من خلال السماح بتمثيل جميع اتجاهات الرأي العام²، وكذا الشرائح التي لا يمكنها التعبير عن أفكارها من خلال المجالس المنتخبة نظرا لعدم إتقانها للعمل السياسي، كل ذلك سيُشكل مصدراً مهماً للتحكم في جميع القضايا الوطنية المطروحة.

2- ترقية العمل البرلماني

نظرا لما يشوب الانتخابات المباشرة لاختيار أعضاء الغرف الأولى من نقائص، خاصة ما تعلق بعدم اشتراط تمتع المترشح بالأهلية العلمية، وبالتالي بروز إمكانية ولوج البرلمان من قبل مرشحين ذوي شعبية ودون كفاءة، مما سيؤثر سلبا على جودة العمل البرلماني ومنه على مصداقية المؤسسات الدستورية للدول، فقد وجدت الأنظمة السياسية المعتمدة لنظام المجلسين من الغرفة الثانية وسيلة مهمة لتدارك نقص الكفاءة والخبرة على مستوى المؤسسة التشريعية، وذلك عن طريق فسخ المجال أمام الكفاءات الفنية للتعبير عن خبراتها، بما يخدم الوظائف البرلمانية التشريعية والرقابية، من خلال إشراكها في الحياة السياسية عبر هذه الغرفة، على أن يتم اختيارهم على أساس معايير غير تلك المعمول بها على مستوى الغرفة الأولى.

1 -ARTICLE 24-4 de la constitution française ." Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. **Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République.**"

- Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat.

2- بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، إدارة، الجزائر، العدد الأول، 2000، ص 68.

فعلى المستوى التشريعي، تشكل الغرف الثانية الحلقة البارزة في ترشيد الإجراءات التشريعية عن طريق تدارك الأخطاء الناتجة عن تدني المستوى العلمي لغالبية أعضاء الغرف السفلى، لتقوم بإقرار نصوص أكثر استقرارا وعقلانية وأقل تسرعا، فالقانون في نظام الغرفتين البرلمانيتين، كقاعدة، لا يتم إقراره إلا بعد مصادقة هذه الغرفة ليضمن بذلك دقة النص والقابلية للتنفيذ¹.

أما على المستوى الرقابي، فتعمل الغرفة البرلمانية الثانية على تكريس رقابة برلمانية حقيقية على عمل الحكومة، من خلال إثراء العمل الرقابي، وهذا بالنظر إلى تشكيلتها المتميزة وكذا إطلاع أعضائها على خبايا العمل التنفيذي.

3-الحفاظ على حسن العلاقات بين المؤسسات السياسية للدولة

يُعد السعي لضمان التعايش بين السلطة التنفيذية ونظيرتها التشريعية، خاصة مع إمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، وأيضا قابلية الغرفة الأولى للحل، مبررا وهدفا أساسيا من اعتناق الدول الحديثة لنظام الغرفتين، حيث تعتبر الغرف الثانية بما لها من صلاحيات وعلاقات مع السلطتين وسيلة أساسية لتخفيف العقوبات المحتمل إثارتها بمناسبة ممارسة السلطتين لوظائفهما، وذلك باعتبار أن اتفاق الغرفة الثانية مع أحد الطرفين سيحمل الطرف الآخر على مراجعة موقفه المبدئي²، فإذا توافقت الغرفتان بصدد المسألة المطروحة فإن ذلك يدل على خطأ الحكومة، وهو ما سيحملها على إعادة النظر فيه، كما أن حالة توافق الغرفة الثانية مع الحكومة عادة ما يحمل الغرفة الأولى لمراجعة مواقفها³، بالتالي فإن وجود هذه الغرف في الحياة السياسية سيؤدي إلى تلطيف العلاقة بين السلطتين التنفيذية

1- علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بيروت، 2010، ص 87.

2- مزود حسين، الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين والهيئة النيابية ذات المجلس الفردي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة- الأوراسي يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، الجزء الثاني- وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 36.

3- محمد نصر مهنا، نظرية الدولة والنظم السياسية المكتب الجامعي الحديث، مصر، 1999، ص 224.

والتشريعية، والتزام كل سلطة بحدودها الدستورية ومنه التقليل من سوء إساءة استعمال السلطة، سواء كان ذلك من قبل السلطة التنفيذية بصدد حل البرلمان، أو من البرلمان بشأن إثارة المسؤولية السياسية للحكومة¹.

ورغم أهمية دوافع نشأة الغرفة البرلمانية الثانية خاصة في الدولة الحديثة، فقد تعرض نظام الغرفتين البرلمانيتين، ومنه مبررات اعتناقه، للكثير من النقد، لذا يُطرح التساؤل حول مدى تمكن هذا النظام من تحقيق أهدافه المسطرة لا سيما في التجارب الديمقراطية الفتية، وعن سِر انتشاره الواسع في غالبية الدول الحديثة.

الفرع الثاني:

جدوى الغرفة البرلمانية الثانية في ظل التطورات الديمقراطية

أدى تعارض المبادئ التي قامت عليها الغرفة البرلمانية الثانية مع الديمقراطية القائمة على الانتخاب المباشر إلى قيام نقاش فقهي وسياسي حول ضرورة الاحتفاظ بهذه الغرفة في الدولة الحديثة بما في ذلك البسيطة أو الفدرالية، ولقد تمحور الاختلاف أساسا حول مدى شرعيتها وكذا أهمية صلاحياتها² (أولا)، لكن ما يبدو متناقضا مع هذا التباين هو التبنّي الواسع لهذه الغرفة في أغلب وأهم الأنظمة الدستورية (ثانيا).

أولا- تقييم الغرفة البرلمانية الثانية

كشأن كل المستجدات، عرف نظام الإزدواجية البرلمانية، نقاشا فقها حول أهمية وجدوى تبنّيه في الأنظمة السياسية، حيث يتصل كل رأي في تأييده أو معارضته لهذا التوجه بمجموعة من الدوافع السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية والفكرية، وذلك بالشكل الآتي:

1- عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص 178.

2- شيهوب مسعود، نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية -النشأة والتطور، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، مرجع سابق، ص ص 27- 49.

1-الرأي المعارض لوجود غرفة برلمانية ثانية

يُركز معارضو وجود الغرفة البرلمانية الثانية على عديد النقائص الواردة على هذه الغرفة، حيث يعتبر هذا الرأي أن هذه الغرفة ستنتج مجموعة من الاختلالات وذلك على عدة مستويات، دستورية وسياسية ومؤسسية واقتصادية واجتماعية، لذا فإن هذه الغرفة ستعمل على:

أ-الحد من الشعور الوحدة الوطنية: حيث سيقصر أعضاء الغرف الثانية على الدفاع عن مصالح الهيئات والسلطات المتدخلة في اختيارهم أو تعيينهم، وذلك على أمل تجديد الثقة فيهم، فالغرف الثانية التي تتشكل على أساس الانتخاب غير المباشر، فمن المنطقي أن يُعبر أعضاؤها عن توجهات مقاطعاتهم، حيث تكون الدول الاتحادية في الدولة الفيدرالية قد فوضت ممثليها على مستوى هذه الغرف لحماية مصالحها وخصوصياتها على المستوى المركزي، أما في الغرف الثانية التي تعرف نظام التعيين، فقد أثبتت التجارب السياسية ولاء المعيّنين للمعيّنين مما سيُرتب عن ذلك السعي وراء تحقيق مصالح غالبا ما تكون سياسية.

إن اقتصار ومحدودية المصالح المعبر عنها خلال الغرفة الثانية سيؤدي لا محالة إلى ظهور خلافات سياسية واقتصادية ومنه المساس بوحدة الدولة، لذا فإن هذه الأخيرة تقتضي وحدة السلطة التشريعية والممثلة بمجلس نيابي واحد يجسد وحدة آمال ومصالح الشعب، وبالنتيجة ورغم كون ازدواج الجهاز التشريعي في النظم الفدرالية يُبرر بوجود عدة دويلات ذات مصالح متميزة، فقد أدت التطورات السياسية والاقتصادية في هذه الدول إلى التأثير على مبدأ الازدواج التشريعي من خلال تزايد نفوذ السلطة المركزية والتفكير في أعمال نظام الدولة الموحدة، فقد أصبح اختصاص السلطة المركزية هو الأصل أما اختصاص الحكومات الفدرالية فهو الاستثناء، مما أدى إلى إضعاف مكانة المجلس البرلماني الثاني والذي أصبح

مجرد هيئة مركزية تتأثر أكثر بتوجهات السلطة المركزية أكثر من المحلية، ولما كان هذا هو حال الغرفة الثانية في الدولة الفدرالية، فإن وجودها في الدولة البسيطة لا مبرر له أصلاً، بل وقد يؤدي إلى تجزئة الدولة الواحدة، ذلك أن العلاقة في هذه الدولة هي علاقة مباشرة وبسيطة، ولا يتدخل فيها بين الشعب والدولة هيئات خاصة أو مجموعات عرقية أو إقليمية، لكل ذلك ظهرت عدم أهميته هذه الغرفة في الدولة الحديثة القائمة على التكتل والوحدة والمصلحة العامة¹.

ب- تجزئة سيادة الأمة: تقتضي وحدة الأمة وحدة السيادة وباعتبار أن السيادة تُمارس أساساً من قبل البرلمان فإن وحدتها تستلزم أن تكون السلطة التشريعية مكونة من مجلس واحد، فالجوء إلى نظام المجلسين يعني تقسيم السيادة بين مجلسين قد يتعارضان سياسياً، مما قد يُنتج حالة الانسداد القانوني على مستوى السلطة التشريعية، كحالة رفض أحد المجلسين المصادقة على النص الذي وافق عليه المجلس الآخر، لذا فإن السبب الرئيس لإنشاء الغرفة البرلمانية الثانية هو إضعاف سيادة الأمة من خلال إنشاء قوة موازية للغرفة الديمقراطية.

ت- تعقيد العمل البرلماني: حسب هذا الاتجاه، تعمل الغرف البرلمانية الثانية على تعقيد العمل البرلماني وعرقلته، خاصة ما تعلق بالمسائل ذات الطابع الاستعجالي، ويعود ذلك إلى طبيعة الإجراءات المعمول بها على مستوى هذه الغرف في مجال إقرار القوانين ورقابة عمل الحكومة، حيث يؤدي توزيع السلطة الواحدة بين مجلسين إلى تكرير أغلب الإجراءات اللازمة لإقرار النص، وبالتالي تعطيل وتعقيد العمل التشريعي، مما يُقلل من سرعة مواجهة المسائل المطروحة خاصة في حالات الضرورة.

1- ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواجية الهيئة التشريعية نظام المجلسين، مرجع سابق، ص 244.

كما أن كبر السن على مستوى هذه الغرف لا يعتبر مبرراً كافياً لتحقيق ترشيده العمل التشريعي، فغالبا ما تضم الغرفة الأولى كثيرا من الأعضاء المسنين، وهو ما يُثبتته واقع البرلمانات العالمية، والذين يمكنهم سد هذا الإدعاء، ففضلا عن كون هذا الشرط يُشكل مخالفة لمبدأ العدالة والمساواة في تقلد المناصب، فقد يكون صغير السن أكثر كفاءة وأرقى مستوى، بل ومع كبر السن يفقد العضو قدراته في مجال التشريع وتمحيص النصوص القانونية، وكذا التدقيق في أعمال الحكومة، وأكثر من ذلك فهم ليسوا معصومين من التأثير بمختلف المؤثرات المحيطة بهم، فعادة ما يخضع الأعضاء على مستوى هذه المجالس لسياسات أحزابهم، لينتهي المطاف بهذه الغرف إلى أن تكون صورة طبق الأصل للغرف الأولى وبالتالي تكرار وتعقيد العمل البرلماني.

ث- مخالفة الديمقراطية القائمة على أساس الانتخاب: فغالبا ما يتم تشكيل الغرفة الثانية بواسطة أنماط تتعارض مع المبادئ الديمقراطية، ففي الدول الفيدرالية يتم انتخاب أعضاء هذه الغرف من قبل ممثلي الدويلات، أما في الدول البسيطة فيتم انتخابهم من قبل ممثلي الوحدات الإقليمية، وهناك من الغرف الثانية ما تقوم على أساس غير ديمقراطي في أصله وهو ما يُعرف بنظام التعيين.

إن اختيار أعضاء المجلس الثاني بطريق غير مباشر، أو تعيينهم من قبل سلطات الدولة، لا يتوافق مع النظام الديمقراطي الحديث ويؤدي إلى نتائج وخيمة على الممارسة البرلمانية، حيث سيُشعر هؤلاء الأعضاء بالانتماء والولاء للسلطة المعينة أكثر من السلطة التشريعية، مما سيقود إلى جعل هذا المجلس مجرد أداة في يد من يملك سلطة الاختيار أو التعيين، ولا يعبر عن إرادة الجماهير، وبالتالي فإن الغرفة الثانية ليست أقل شرعية وأقل ديمقراطية فقط بل تعيق تحقيق الديمقراطية، كما تؤدي طريقة تشكيل الغرفة الثانية بهذه الأنماط إلى أن تكون أقل شأنا من نظيرتها الأولى وهو ما يتناقض مع مبررات وجودها.

وإذا كانت الغرفة الثانية تتشكل بنفس الطريقة المعمول بها بشأن الغرفة الأولى فإن ذلك سيُرتب التماثل بين المجلسين في التركيبة، وهو تكرار لا مبرر له، خاصة في حالة إقرار نفس الصلاحيات.

ج- تكريس النظام الطبقي بمفهوم حديث: تؤدي الغرفة البرلمانية الثانية إلى إحداث أرسنقراطيات جديدة لا تتفق مع النظام الاجتماعي الحديث، الذي يهدف إلى إزالة الفوارق الطبقية، ذلك أن الخصوصيات التي تتمتع بها الغرف الثانية، خاصة ما تعلق بالتشكيلة والأهداف والحصانة من الحل، ومكانة رئيسها في النظام السياسي ستؤدي إلى شعور أعضاء هذه الغرف بأهمية مكانتهم الاجتماعية، وهو ما سيمهد لخلق طبقات اجتماعية ولو من الناحية النفسية.

ح- خلق صراع برلماني: إن إيجاد هذه الغرف سيعمل أكثر على خلق صراع في البرلمان مع نفسه، خاصة في ظل اختلاف التركيبة البشرية والسياسية بين الغرفتين والتساوي في بعض الصلاحيات سيما التشريعية منها، حيث ستؤدي تجزئة البرلمان إلى غرفتين إلى اختلاف وجهتهما بصدد المسائل المعروضة، وعادة ما يكون الاختلاف بصدد مسائل جوهرية، الأمر الذي يتعارض مع المصلحة العامة في التسيير، بل والقول إن الغرفة الثانية ستعمل على تخفيف التصادم بين الحكومة والغرفة الديمقراطية، فذلك سيُسْغَلها عن ممارسة المهام البرلمانية لتمارس مهام هي من اختصاص هيئات دستورية أخرى.

خ- تدعيم السلطة الحاكمة على حساب البرلمان: أثبتت الدراسات التاريخية الخاصة بنشأة الإزدواجية التشريعية أن الغرفة الثانية لم تكن لازمة من لوازم الديمقراطية¹ بقدر ما كانت مبادرة من الحاكم في سبيل تدعيم سلطته²، فقد كانت هذه الغرفة دائما مؤسسة

1- لونا سي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 19.

2- كما هو الشأن في النظام الإنجليزي، فقد أنشأ الملك في البداية مجلسا استشاريا يساعده في إدارة أمور البلاد، حيث يضم هذا المجلس بعض أهل الخبرة وكذا كبار الإقطاعيين، ليتطور الحال بهذا المجلس الذي أصبح يملك بعض=

مرغوبا فيها من قبل السلطة السياسية، ذلك أن الانقسام على مستوى السلطة التشريعية سيكون بمثابة عامل إضعاف للبرلمان وتقوية للحكومة، التي عادة ما تُجند هذه الغرفة لفرض سياستها ومواجهة ضغط الغرفة الأولى¹، ليؤدي نظام المجلسين إلى تكريس طغيان الأقلية من خلال تزويد المجلس الثاني بصلاحيات لا يمكن للبرلمان تجاوزها².

د-زيادة نفقات الدولة: يؤدي إحداث مثل هذه المؤسسات المكررة إلى تكبيد خزينة الدولة مبالغ هامة، وذلك بدلا من توجيهها نحو تحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، خاصة في الدول التي لا تتوافر على موارد مالية مهمة.

في الأخير يعتبر هذا الرأي أنه لا جدوى من وجود غرفة برلمانية ثانية، فهي عادة ما كانت مجرد مجلس استشاري يمكن التغاضي عنه أو الإستعانة بالعديد من المجالس المتخصصة، طالما أنه في مكانة أدنى من الغرفة الديمقراطية، وذلك على مستوى التشكيلة والصلاحيات³، فإذا كانت انجلترا مهد النظام البيكاميرالي توصلت بعد عقود من الممارسة إلى ما هو عليه الحال، حيث أصبح مجلس اللوردات مجرد أثر من الآثار التاريخية المعبرة عن النظام الطبقي، فكيف يمكن للدولة الحديثة إعمال هذا النظام.

=الإختصاصات، إلا أن التطور الديمقراطي بدأ يكشف أن هذا المجلس لا يصلح أن يكون هيئة تشريعية حقيقية، لتتقلص بذلك اختصاصات مجلس اللوردات الذي أصبح مجرد معلم تاريخي.

كذلك في فرنسا، حيث كان الأخذ بنظام الازدواج التشريعي كنتيجة لظروف سياسية خاصة، لا تعود لأهمية مجلس الشيوخ بقدر ما تعبر عن رغبة السلطة الحاكمة في الحد من سلطات المجلس النيابي الذي أصبح يشكل عاملاً أساسياً لعدم الاستقرار الحكومي، وذلك نتيجة السلطات المهمة التي يتمتع بها هذا المجلس، وكذا تأثره بالجمهور الذي يتمتع بحق حضور جلساته.

1- ولقد اتضح ذلك في عهد الجمهورية الفرنسية الرابعة حيث كان مجلس الشيوخ بمثابة الهيئة التي تطمئن إليها السلطة التنفيذية، حيث يعمل المجلس على تلطيف العلاقة بين الحكومة ومجلس النواب، للتفصيل راجع، ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواجية الهيئة التشريعية نظام المجلسين، مرجع سابق، ص 248.

2- البروفيسور أنطوني موغان، نظام المجلس الواحد مقابل نظام المجلسين، منتدى البدائل العربي للدراسات، القاهرة 2013، ص 5.

3- د. أحمد عبد ربه، دستور 2013 والبرلمان، لماذا تُرجم نظام الغرفتين، البرلمان في دستور مصر الجديد، غرفة أم غرفتين، منتدى البدائل العربي للدراسات، القاهرة 2013، ص 15.

ينتهي معارضو وجود غرفة برلمانية ثانية إلى القول:

Un corps législatif divisé en deux chambres est une charrue attachée d'un cheval devant et d'un autre derrière qui tirent en sens inverse.¹

2- الرأي المؤيد لضرورة وجود غرفة برلمانية ثانية

يرى أنصار هذا الاتجاه أن وجود غرفة ثانية في البرلمان ضرورة ملحة في الأنظمة الدستورية الحديثة²، وما يؤكد ذلك هي الممارسة العملية التي أثبتت نجاعة هذه الغرفة في تحقيق مجموعة من الأهداف الدستورية والسياسية والمؤسسية:

أ- **تكريس سيادة الأمة:** يُعد الخضوع للقانون من أهم العوامل الأساسية لنجاح الأنظمة السياسية، فالغرفة البرلمانية الثانية لا تؤدي إلى تجزئة السيادة في ظل احترام القوانين، مثلها في ذلك مثل توزيع الوظائف والصلاحيات في الدولة إلى تشريعية وتنفيذية وقضائية، بل إن القول بتجزئة السيادة يصح أصلا في نظام المجلس الواحد المتعدد التوجهات، لذا فالإصرار على القول بتجزئة السيادة يؤدي إلى القول بضرورة التعبير عنها بواسطة شخص واحد وهو ما سيولد الاستبداد، ولما كانت هذه الغرفة تسمح بالتعبير عن مختلف توجهات الأمة فإنها ستؤدي إلى حماية السير العادي للنظام الدستوري، مما يُنتج تحقيق الاستقرار والتوازن السياسي والمؤسسي في الدولة، لهذا فقد جاءت ثنائية المجالس البرلمانية كوسيلة للحد من السلطة المطلقة، ومنع الاستبداد بها والتي غالبا ما تميل إليها الغرفة الديمقراطية التي تسعى

1- خريف عبد الوهاب، نماذج عن الأنظمة السياسية للدول التي تأخذ بنظام المجلسين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، الجزء الثاني - وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص 65.

2 - PRELOT Marcel, institution politique et droit constitutionnel, Op.cit. P 649

راجع أيضا: محمد عمران بوليفة، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، المفكر، جامعة ورقلة، العدد العاشر، الجزائر، 2008، ص 281.

للدفاع عن مصالح ممثليها وإن كان ذلك على حساب المصلحة العامة¹، وعليه أضحى وجود غرفة ثانية ضرورة ملحة لاحتواء أغلب الفئات الاجتماعية بمختلف توجهاتها، وكذا مختلف المناطق الوطنية، وهو ما سيضمن اكتمال سيادة الأمة الممارسة من قبل البرلمان.

ب- حماية النظام الدستوري للدولة: تلعب الغرفة البرلمانية الثانية دورا مزدوجا في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهي تحول دون السيطرة على الوظيفة التشريعية من قبل الغرفة الأولى، وهو ما يتحقق من خلال مشاركتها في عملية التشريع، مما يؤدي إلى التزام البرلمان بحدود سلطاته الدستورية، وبالتالي التقليل من خطر إساءة استعمال السلطة²، ومن جهة أخرى تعمل الغرفة الثانية على تخفيف حدة الصراع بين الغرفة الأولى والحكومة، لاسيما في حالة اختلاف الاتجاه السياسي بين السلطتين، مما يجعل من اختلافهما أمرا واقعا، وهذا لإمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من ناحية، وقابلية الغرفة الأولى للحل من ناحية أخرى، وعليه يعد وجود الغرفة الثانية أمرا لازما لحماية النظام الدستوري للدولة.

ت- ترشيد العمل البرلماني: لما كانت الغرفة البرلمانية الأولى تشكل مركز الضغط الانتخابي والوعود الظرفية فلا يمكنها ممارسة نشاطها البرلماني بكل حياد وموضوعية، كما أن عدم اشتراط كفاءات خاصة لنيل العضوية على مستواها سيؤثر لا محالة على جودة وأهمية نشاطها التشريعي والرقابي، لذا فإن إنشاء غرفة ثانية وتزويدها بكفاءات وخبرات سيسهم في علاج تدني المستوى العلمي والخبراتي لأعضاء الغرفة الأولى، كما أن الخصوصيات التي تتمتع بها هذه الغرف خاصة ما تعلق بالسن القانونية لأعضائها، ستحقق التروي والتعقل في اتخاذ القوانين، بذلك تشكل الغرف البرلمانية الثانية أحسن مكان للدراسة النوعية للنصوص القانونية وحلقة بارزة في ترشيد الأفكار، فأبي نص يُدرس مرتين سيوفر

1- Weber (Y), la crise du bicaméralisme, Revue de Droit Public et des sciences politiques, N°3 ; 1972, p 588.

2- متولي عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1993، ص 119.

إمكانية صياغة نصوص أكثر دقة وعقلانية من خلال تفادي التسرع في التشريع، أو الانقياد للتوجهات العامة العرضية، دون أن يشكل ذلك تعقيدا للتشريعات، فالعبرة ليست بكثرتها إنما بملائمتها وصلاحياتها وثباتها، فالتعديلات المتكررة الواردة على القوانين عادة ما تطل التشريعات المبسطة الإجراءات وكذا المتسارعة منها كما هو مشهود في ظل نظام الغرفة البرلمانية الواحدة¹.

ث- الحد من مساوئ الانتخابات المباشرة: نظرا لضعف نسب المشاركة في عمليات الاقتراع، واقتصار التمثيل في الغرف الأولى على منتخبي دوائر محددة كونه قائما على أساس ديمغرافي لا جغرافي، وإمكانية انتخاب مرشحين ذوي شعبية دون كفاءة، غالبا ما لا تعبر الانتخابات التشريعية فعلا عن إرادة الأمة، لذا فرغبة في الحد من هذه المساوئ التي تؤثر سلبا على السير العادي للمؤسسات السياسية تحرص الدول الحديثة على أهمية:

-تجاوز التمثيل العددي للسكان المعتمد في الغرفة الأولى والعمل على ضمان تمثيل مختلف المناطق، وإذا كان ذلك أمرا ضروريا للحفاظ على تماسك الدولة الفدرالية فهو أيضا ضرورة ملحة لتمثيل الجماعات المحلية في الدولة البسيطة، حيث أن تواجد ممثلين لهذه الجماعات يُبَيِّن قواعد الرقابة الإدارية ويكرس مشاركة الإدارة المحلية في تسيير الشؤون العامة،

-تمثيل الكفاءات الوطنية والفئات الحية للمجتمع، وذلك للاستفادة من خبراتها من خلال فتح المجال أمامها للمشاركة في صناعة القرار وتفاذي معارضتها السرية²، وهذا الحرص يُشكل علة وجود الغرف الثانية في البرلمانات الحديثة.

1- لباد ناصر، القانون الإداري-النشاط الإداري-، الجزء الثاني، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 2002، ص 328.

2- خرباشي عقيلة، أطروحة دكتوراه، مرجع سابق، ص 49.

ينتهي مؤيدو وجود غرفة برلمانية ثانية إلى الاستدلال بالانتشار الواسع لهذا النظام في الأنظمة السياسية الحديثة.

يظهر مما سبق أن الاختلاف بين معارضي ومؤيدي وجود الغرفة الثانية يتمحور حول مفهومهم للديمقراطية¹، فالرأي الأول يرى أن الديمقراطية هي حكم الأغلبية، التي يجب أن تكون سيدة في اتخاذ قراراتها عن طريق مجلس واحد يُنتخب لهذا الغرض، أما الرأي الثاني فيعتبر أن الديمقراطية لا تتحقق إلا من خلال التنظيم الذي يهدف إلى المحافظة على الحريات العامة والفردية، وهو ما يمكن أن يحدث من خلال إيجاد آلية قادرة على صد التجاوزات والاستبداد في ممارسة السلطة التشريعية ولعل أنجع وسيلة لذلك هو إنشاء غرفة برلمانية ثانية، وفي ظل هذا الاختلاف تبقى مسألة تبني نظام الغرفتين، أو حتى نظام الغرفة الواحدة متصلة أكثر بالعديد من الخيارات² المتعلقة بشكل الدولة ومختلف ظروفها التاريخية والسياسية والجغرافية وحتى الاقتصادية، لأن إنشاء غرفة ثانية يحتاج إلى نفقات مهمة في التجهيز والتسيير.

ثانياً-أسباب وعوامل الانتشار الواسع لنظام الغرفة البرلمانية الثانية

تدل الزيادة العالمية في التوجه نحو اعتماد غرفة برلمانية ثانية على أهمية نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية الحديثة، فقد تزايدت هذه الظاهرة في العقود الأخيرة حتى أصبح عدم وجود غرفة ثانية في أي نظام سياسي ظاهرة غير عادية، ولقد جاء الانتشار الواسع لهذا الأسلوب كنتيجة نجاح الدول الديمقراطية المعتقدة لنظام الغرفتين في تحقيق

1- إن أي إنشاء جديد لهيئة ما، يجد دائماً من يؤيده ومن يعارضه، وذلك من طبيعة البشر التي تدفع بالإنسان لاتخاذ موقف معين، وعلى ذلك فإن إنشاء غرفة برلمانية ثانية وجد من يبرره ويحاول إبراز أهميته، وذلك حتى يحتفظ أو يحصل على مصالحه، فأعضاء هذه الغرف وجل المسترزين منها سوف يميلون للدفاع عنها وترسيخ دعائمها، ويظهر ذلك خاصة في الدول النامية التي يكون فيها معيار المنصب أو العائد المادي هو العامل الأساس الذي يدفع هؤلاء الأشخاص لتأييد مثل هذه التحولات.

2- د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص 170.

الأهداف المسطرة من وراء إنشاء غرفة برلمانية ثانية، وكان ذلك بتوافر عدة عوامل تميز بها هذا النظام.

1- نجاح الغرف الثانية في تحقيق أهدافها: والمتمثلة أساسا في:

أ- **تعزيز الديمقراطية**، وهذا من خلال فتح المجال لمختلف أطراف المجتمع وقطاعاته للمشاركة في ممارسة السلطة والتعبير عن مواقفها بشكل منظم، الشيء الذي سيقبل من المعارضة غير الديمقراطية، ويعمل على تجاوز نقائص الانتخابات المباشرة والتي عادة ما تُهمش بعض الفئات الحية، كل ذلك سيؤدي لا محالة إلى ترسيخ دولة القانون والنظام الديمقراطي¹.

ب- **احتواء كل المناطق الجغرافية للدولة**، لما كان الانتخاب المباشر هو الوسيلة الخاصة بتشكيل الغرفة الأولى، ونظرا لما ينجم عنه من تغليب القوى السياسية وتهميش بعض المناطق، فإن وجود غرفة ثانية بتشكيلة خاصة سيعمل على تمثيل كل نواحي الدولة، الأمر الذي سيعمق النظام اللامركزي في تسيير الشؤون العامة.

ت- **تطوير العمل البرلماني**، فضلا عن الزيادة الكمية والنوعية للقوانين وأهميتها في تنظيم الشؤون العامة، صار نجاح أية نهضة اجتماعية واقتصادية وسياسية وفكرية،.... الخ، يتطلب الاعتناء بأساليب التشريع ونوعية القوانين²، هذا الوعي المتزايد بشأن أهمية القوانين بات سببا رئيسا للعمل على ترقية الهيئة التشريعية بشكل يتناسب مع متطلبات الحياة العصرية من جودة ودقة، فنظرا لما تتمتع به هذه الغرف البرلمانية الثانية من مميزات، خاصة ما تعلق بتشكيلتها، فإنها ستعمل على الارتقاء بالعمل التشريعي من خلال

1- لمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الأوراسي، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، ص 27.

2- جون جيكال، جودة القانون، الوسيط، العدد الخامس، الجزائر، 2008، ص 22 وما بعدها، راجع أيضا، د. عبد القادر الشخيلي، فن الصياغة القانونية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1995، ص 90.

سد ثغرات الغرفة الأولى التي عادة ما تقع تحت ضغط الوعود الانتخابية والسياسية أكثر من أهداف المصلحة العامة، التي يجب أن تشمل المدى الزمني والمكاني لكل الدولة، وفي هذا تتميز الغرفة الثانية برؤيتها الشمولية العميقة والدقيقة بما يحقق في النهاية هذه المصلحة.

ث- الحد من التعسف في استعمال السلطة، وهذا من خلال منح الغرف الثانية صلاحية الحد من السلطات التي تتمتع بها الغرفة الأولى في مواجهة الحكومة، وإخضاع صلاحيات هذه الأخيرة في مواجهة المجلس المنتخب لمشورة الغرفة الثانية، وبهذا فقد شهدت الأنظمة الديمقراطية الحديثة استقراراً مؤسسياً.

ج- تجاوز الاختلالات الناجمة على مستوى بعض المؤسسات السياسية، فنتيجة الانعكاسات التي فرضها التحول الديمقراطي على المؤسسات الدستورية للدولة الحديثة، فقد وجدت هذه الأخيرة من إنشاء غرفة برلمانية ثانية مزودة بصلاحيات خاصة، التقنية الفعالة لتجاوز أي اختلال محتمل على مستوى هذه المؤسسات.

لكل هذه المميزات والحقائق الإيجابية الواردة على الغرفة البرلمانية الثانية، اتجهت أغلب الأنظمة الحديثة لاعتماد نظام الغرفتين البرلمانيتين، منتبهة في ذلك عدة أساليب لتكوين هذه الغرفة، فبعدما كان هذا النظام مقتصرًا على بلدان معدودة في النصف الأول من القرن الماضي، ارتفع العدد سنة 2000 إلى 70 دولة من بينها 16 دولة إفريقية¹، ولقد ساعد على هذا الانتشار مجموعة من العوامل.

1- للإطلاع على البيانات كاملة راجع، لمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مرجع سابق، ص 21.

2- عوامل انتشار نظام الغرفتين البرلمانيتين: ساعد على انتشار هذا النظام عدة

عوامل أهمها، أن:

أ- نظام الإزدواجية البرلمانية نظام عام ومرن، فهو عام أي لا يرتبط بأسلوب سياسي أو دستوري محدد، سواء كان رئاسيا أو برلمانيا أو مختلطا أو غير ذلك، وهو نظام مرن حيث يتوافق مع الخصوصيات السياسية والاجتماعية والثقافية والجغرافية والفكرية والإقتصادية لكل دولة.

ب- نظام الإزدواجية البرلمانية نظام لا نموذجي، فعكس ما هو معمول به على مستوى الغرف الأولى، خاصة ما تعلق بالتشكيلة والاختصاصات، فهو لا يعرف قواعد خاصة وموحدة بشأن تركيبة الغرفة الثانية وكذا صلاحياتها، فعلى مستوى التشكيلة فقد عرفت هذه الغرفة عدة أنماط تراوحت بين الانتخاب المباشر وغير المباشر والتعيين والدمج بين الأساليب، أما على مستوى الصلاحيات فهناك بعض الغرف من تتمتع بنفس ما تتمتع به الغرف الأولى، وهناك من تتمتع بصلاحيات محدودة وهناك ما دون ذلك.

هذا الوضع ساعد وسمح للديمقراطيات الفتية باحتواء أزماتها، خاصة ما يتعلق بالتوازن المؤسساتي وثبات مؤسسات الدولة، عن طريق تكيف هذه الغرفة الثانية بشكل سيضمن حركيتها وتمكنها من مواكبة التطورات الحاصلة في المجتمع، وبالتالي استقرار الدولة، ولقد أثبت واقع هذا النظام أن الدول السباقة إليه، سيما بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا هي الأكثر استقرارا على المستوى المؤسساتي.

مقابل الانتشار الواسع لنظام الغرفتين، فإنه لم يشهد حالات التراجع عنه إلا نادرا، من ذلك محاولات الحكومة الفرنسية في 1946 و 1969 والتي انتهت إلى حتميته، كذلك مصر

عادت إليه منذ 1971 بعدما إعتمدته في كل من دستور 1923 و 1930¹، أما المغرب فقد عاد إليه في دستور 1996 بعدما ألغاه سنة 1970، بينما نجحت كل من بولونيا عام 1947 والدانمرك في 1953 وفنلندا سنة 1960 والسويد في 1970 في إلغاء هذا النظام، غير أن الدول التي تراجعت عنه في مراحل معينة سرعان ما عادت إليه، وهو ما يؤكد أهمية الغرفة الثانية في الدولة الحديثة وعلى رأسها البلدان المتقدمة².

وبغض النظر على أسباب إنشاء الغرفة الثانية تتفق مجمل الأنظمة السياسية المعتمدة لنظام الغرفتين البرلمانيتين على أن الجدوى من البيكاميرالية تظهر من خلال تمييز الغرفة الثانية بدعائم خاصة بتركيبتها البشرية وصلاحياتها البرلمانية.

المطلب الثاني:

دعائم نظام الغرفتين البرلمانيتين

يعتبر البرلمان بيكاميرالياً متى توافر في كل غرفة مميزات خاصة، فمن أجل تمكين نظام الغرفتين من تحقيق الفوائد المرجوة منه، خاصة ما تعلق باكتمال التمثيل الديمقراطي وترقية الممارسة البرلمانية، لابد من إرساء بعض الدعائم الأساسية بشكل سيسمح للغرفة البرلمانية الثانية من تحقيق أهدافها، فعادة ما يدفع لإنشاء الغرف الثانية أبعاد غير تلك الخاصة بالغرف الأولى، حيث يتحكم في هذا الإنشاء مجموعة من الاعتبارات تتعلق بالأساس أولاً بعدد الأعضاء وطريقة التشكيل وكذا التسمية، وثانياً بالاختصاصات فهناك من الغرف الثانية من تتساوى مع الأولى في ممارسة المهام التشريعية والرقابية، وهناك من الغرف الثانية من تمارس عملها بصفة تبعية للغرفة الأولى.

1- راجع، د. محمد نصر مهنا، في النظام الدستوري و السياسي، دراسة تطبيقية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2005، ص 483.

2 -DUVERGER Maurice, Institutions politiques et Droit constitutionnel, les grands systèmes politiques, PUF/1978, p 163.

ونظرا لاختلاف مهام المجلسين وطبيعتهما، حيث يمثل المجلس الأدنى الرأي العام¹، في حين يسعى المجلس الأعلى للحفاظ على التقاليد الدستورية وتجسيد المصالح العليا للدولة، أضحت اختلاف تشكيلة المجلسين مسألة ضرورية، فبدون ذلك سيصبح كل مجلس صورة عن الآخر، مما لا يحقق الغاية من الإزدواجية البرلمانية (الفرع الأول).

وإذا كان المجال الطبيعي للبرلمان هو ممارسة السلطة التشريعية، فمنطقيا أن يُباشر المجلسان هذه السلطة على قدم المساواة، وهذا ما يعرف بنظام البيكاميرالية المتعادلة الذي يعني أن تتمتع كل غرفة بحق اقتراح القوانين ومناقشتها بصفة أصلية²، فضلا عن حق التعديل والإقرار، كما يُستلزم موافقة المجلسين على المبادرات لتتحول إلى قوانين واجبة التنفيذ، لكن رغم هذا الأصل فقد فرضت عدة مقتضيات عدم امتلاك الغرفة الثانية نفس الصلاحيات التشريعية والرقابية التي تحوزها الغرفة الأولى، حيث لم تأخذ بعض الدول بهذه الدعامة رغم تبنيها نظام الازدواجية البرلمانية، فرجحت الكفة لصالح الغرفة الأولى وهو ما يعرف بنظام البيكاميرالية غير المتعادلة (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

تمايز التشكيلة البشرية بين الغرفتين البرلمانيتين

يقوم نظام البيكاميرالية على وجود غرفتين متميزتين من حيث التشكيلة البشرية، لتكون الفئات البشرية المكونة للغرف الثانية، منبثقة عن أنماط مختلفة وغير معهودة على مستوى الغرفة الأولى، المنتخبة مباشرة من قبل الشعب (أولا)، ولقد فرض هذا الاختلاف مجموعة

1- شفار علي، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004، ص 20.

2- إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1998، ص 197.

من الخصائص المتعلقة بالعضوية على مستوى هذه الغرف بالمقارنة مع الغرف الأولى المنتخبة عن طريق الإقتراع المباشر (ثانياً).

أولاً-أنماط العضوية على مستوى الغرف البرلمانية الثانية

يظهر من خلال دراسة بعض نماذج من تشكيلة الغرف البرلمانية الثانية، أن نظام الثنائية البرلمانية لا يرتبط بنموذج لنظام سياسي محدد¹، بل اختلف شكله ومضمونه حسب قناعة كل دولة وطبيعة نظامها السياسي²، فلا يقوم النظام البيكاميرالي على فرض نمط معين بشأن تركيبة هذه المجالس، ولا على وضع نفس القواعد بهذا الصدد حتى وإن كانت الأنظمة الدستورية في نفس التوجه، إنما يخضع ذلك لإرادة النظام السياسي للدولة ولظروفها الخاصة، وكذا الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها من وراء أعمال نظام الإزدواجية البرلمانية³، ليعبر هذا النظام عن الخصوصيات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لكل دولة على حدة، هذا الوضع أدى إلى وجود عدة أنماط بشأن التركيبة البشرية على مستوى هذه الغرفة، فالغرفة الأرستقراطية والتي تتكون أساساً من النبلاء تقوم على نمط الوارثة، وتقوم الغرفة الفدرالية التي تمثل الدويلات الداخلة في الإتحاد الفدرالي على النمط الجغرافي، أما الغرفة الثانية بمظهرها الحديث فمنها ما يقوم على الانتخاب بنوعيه، والبعض الآخر على التعيين، وهناك من يمزج بين أسلوبَي التعيين والانتخاب⁴.

1- بهذا الصدد راجع، د. بوزيد لزهاري، حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والنظام الدستوري البرلماني، الفكر البرلماني، العدد الرابع، أكتوبر 2003.

2- جعفري نعيمة، المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان، دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2015، 32.

3- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2009، ص 15.

4- شيهوب مسعود، نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية -النشأة والتطور، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، الجزء الأول - وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص ص 27-49.

1- النمط الطبقي

تعد الغرفة الثانية ذات الطابع الطبقي الأقدم تاريخيا في الظهور عل باقي الغرف البرلمانية الثانية، وتتجسد أساسا بالغرفة الأرستقراطية التي عرفها النظام الإنجليزي¹، ففي البداية كانت العضوية على مستوى هذا المجلس تقتصر على النبلاء وأصحاب المال، ونظرا للتطور الذي حصل على مستوى هذه الغرفة في نهاية القرن 18 وذلك بخصوص تسميتها وتشكيلتها، أصبحت تتضمن فئة اللوردات، بعض منهم معينون مدى الحياة وهم الأغلبية، وآخرون يكتسبون صفة العضوية بالوراثة، بالإضافة إلى اللوردات القضائيين واللوردات الروحانيين²، وبعد إصلاحات 1999 أصبح مجلس اللوردات يتكون من 616 عضوا من بينهم أعضاء لا ينتمون إلى العائلة الحاكمة ومن هنا بدأت هذه الغرفة تلامس ملامح الغرفة الديمقراطية³.

حاليا ورغم هجر الأنظمة الحديثة لهذا النمط من الغرف والقائم على أساس الطبقة الاجتماعية والوراثة والتعيين، فإن هناك من الأنظمة السياسية من تعتمد على بعض سمات

1- رغم الأسبقية التاريخية لمجلس اللوردات البريطاني للوجود من مجلس العموم، إلا أنه يشكل البذرة الأولى لنظام الغرفتين، فبعدما كان الملك البريطاني قبل القرن 12 يحوز على كل الصلاحيات بما في ذلك المالية والتشريعية، وهو ما خلق جوا من السيطرة والطغيان، الأمر الذي دفع النبلاء وأصحاب المال للثورة على الملك وفرض موافقتهم على أداء الضرائب، ليكون ذلك من خلال مجلس استشاري يتكون فقط من هؤلاء الأرستقراطيين، ومع التطور التاريخي أصبح هذا المجلس يسمى بمجلس اللوردات.

بهذا الصدد راجع،

- CHANTEBOUT Bernard, droit constitutionnel et sciences politiques , 17^{ème} Ed, Paris, 2000, p. 140.

2- للتفصيل راجع، مسعود شيهوب، نظام الغرفتين، النشأة والتطور، النائب، العدد الأول، 2003، ص 34.

3 - ARDANT Philippe, Institution politiques et droit constitutionnel, L.G.D. J, 12^{ème} Ed, Paris, 2000, p 275.

هذا النمط خاصة ما تعلق بنظام التعيين، حيث توجد في العالم 15 غرفة كل أعضائها معينون من قبل الحكومة، كما توجد أيضا من الغرف بعض من أعضائها معينون¹.

2- النمط الجغرافي

وهو النظام المعمول به في الدول الفدرالية² حيث تُعد الغرفة البرلمانية الثانية نتيجة منطقية للشكل المركب لهذه الدول³، فوجود عدد من الدويلات المتميزة يفرض إيجاد مجلس يضمن تمثيل ومراعاة مصالحها وخصوصياتها على المستوى المركزي، لذا فإن أغلب الدول الفدرالية تعتمد نظام الغرفتين البرلمانيتين⁴ حيث يضم البرلمان في هذه الدول، مجلسا للنواب يقوم على التمثيل النسبي للسكان⁵، ومجلسا للمقاطعات الإقليمية يقوم على التمثيل الجغرافي وعادة ما يكون عدد الأعضاء الممثلين لهذه الوحدات متساويا مهما كان حجم الوحدة الإقليمية وقدراتها، ويتم اختيارهم من قبل ممثلي هذه الوحدات على المستوى المحلي⁶.

وإذا كان وجود الغرفة الثانية ذات الطابع الفدرالي مرتبطا بشكل الدولة المركب، فإن ذلك يعني أنه لا يمكن أن يوجد مثل لها في الدول البسيطة خاصة تلك التي تعتمد على نظام المركزية الإدارية، ونظرا لهجر أغلب الدول البسيطة لهذا النظام وتوجهها نحو نظام اللامركزية الإدارية، فإن هذه المقاطعات الإدارية تقوم بدور الدويلات في النظام الفدرالي،

1- د. عصام علي الدبس، النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 2013، ص 269.

2- بخصوص ماهية الدولة الفيدرالية راجع، Marcel Prélôt, Op cité. , p 248

3 - Mazères.(J) , Les collectivités locales et la représentation, Revue du Droit Public., 1990. p.616.

4- يعد مجلس الشيوخ الأمريكي نموذج الغرفة البرلمانية الثانية في الدول الفدرالية.

5- إذا كان النمط النسبي يضمن تمثيل الأقليات السياسية ويحقق التمثيل الصادق للأمة، فإنه يؤدي إلى صعوبة إيجاد أغلبية برلمانية ثابتة ومتجانسة مما قد يؤدي إلى إعاقة العمل البرلماني، للتفصيل راجع، كايس شريف، الانتخابات بالأغلبية بين العدالة الانتخابية والاستقرار السياسي، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد الثالث، 1991، ص 93 وما بعدها.

6- تيسير عواد، محاضرات في النظم السياسية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1993، ص 118.

لذلك فإنه ورغبة في ضمان الدفاع عن مصالحها وخصوصياتها على المستوى المركزي، لاسيما في الدول البسيطة ذات المساحات الجغرافية الكبيرة، ظهرت الضرورة من اعتماد بعض خصائص هذه الغرفة في الدول البسيطة ليُعهد للوحدات الإقليمية مهمة اختيار أعضاء هذه الغرفة الثانية، وذلك عن طريق الانتخاب غير المباشر، أي من قبل الأعضاء المحليين لهذه المقاطعات.

3- النمط شبه الديمقراطي

قامت الغرفة الثانية ذات الطابع شبه الديمقراطي على أنقاض الغرفة الطبقية¹، فلقد أدى نضج الوعي السياسي والتطور الديمقراطي إلى ظهور الغرفة الثانية بمفهومها الحديث، والتي يُنتظر منها العمل على ترقية الديمقراطية، لذا فهي عادة ما تتشكل عن طريق الانتخاب بمختلف أشكاله، فمن أصل سبع وستين (67)² برلمانا يعتمد نظام الغرفتين هناك³ :

- ثماني وثلاثون (38) غرفة برلمانية ثانية تضم أعضاء منتخبين كلهم، منها واحد وعشرون (21) غرفة منتخبة عن طريق الاقتراع المباشر، وخمس عشرة (15) غرفة ينتخب أعضاؤها بالاقتراع غير المباشر وغرفتان (2) بالانتخاب المختلط، المباشر وغير المباشر،
- أربعة عشر (14) غرفة تكون منتخبة جزئياً⁴، منها غرفتان (2) تتشكلان جزئياً عن طريق الاقتراع المباشر واثنى عشرة غرفة ثانية (12) منتخبة جزئياً بطريق الاقتراع غير المباشر مثلما هو الحال في الجزائر.

1- جعفري نعيمة، المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 33.

2- فهناك 38 غرفة منتخبة، و 14 غرفة منتخبة جزئياً، و 15 غرفة معينة كلياً، وبهذا تتفوق الغرف الثانية ذات الطابع الديمقراطي على الغرف الثانية غير الديمقراطية.

3- للتفصيل أكثر راجع، لمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مرجع سابق، ص 29 وما يليها.

4- أما الجزء المُتبقّي، الذي كثيراً ما يكون أقل من الجزء المنتخب، فعادة ما يتم تسميته عن طريق التعيين، وفي بعض الحالات النادرة تكون العضوية بقوة القانون ومثال ذلك ما ينص عليه الدستور الإيطالي لسنة 1948 بشأن عضوية رؤساء الجمهورية في مجلس الشيوخ.

أدى تعدد أنماط العضوية على مستوى الغرف الثانية، والتي كانت في البداية على أسس طبقية ثم سياسية لترسو على معايير شبه ديمقراطية وديمقراطية، إلى إضفاء مجموعة من الخصائص والمميزات على هذه الغرف.

ثانيا- خصائص العضوية على مستوى الغرف البرلمانية الثانية

تكون الثنائية البرلمانية مبررة في الحالة التي تتميز فيها الغرفة الثانية عن الغرفة الأولى من الناحية العضوية، حيث تبرز أهمية هذه الغرف من خلال الطابع المتميز للعضوية فيها والتي تتميز بمجموعة من الخصوصيات تجعل منها عضوية غير عادية، خاصة بالنظر إلى أصحاب الحق في الترشح للعضوية ومدة العهدة وعدد الأعضاء والتحصين من الإنهاء الإداري¹:

الخاصية الأولى: فرض شروط إضافية لتولي العضوية

تتطلب العضوية على مستوى الغرف البرلمانية الثانية بعض الشروط غير المألوفة في الغرف الأولى، فعادة ما تراعى مجموعة من المسائل من أهمها:

- انتماء العضو إلى طبقة اجتماعية محددة، وهو ما كان معمولاً به على مستوى الغرف ذات الطابع الطبقي، أو انبثاق عضو الغرفة الثانية من وحدة محلية، وهو الأمر الوارد من الدول الفيدرالية وكذا الدول البسيطة التي تعمل بنظام اللامركزية الإدارية،
- بلوغ العضو سناً قانونية محددة، فعادة ما يشترط أن يكون هؤلاء الأعضاء أكبر سناً مما هو مفروض على أعضاء الغرفة الأولى²،

1 - LAUNDRY Philipe , Les parlements dans le monde contemporain, Ed Payot Lausanne, 1989, p 25.

2- لمزيد من المعلومات بهذا الصدد اطلع على قدياري حرز الله، لمحة عن نظام الغرفتين في العالم، الفكر البرلماني، العدد السادس، نشرية لمجلس الأمة الجزائري، 2004 ، ص 73.

- تمتع العضو بكفاءة خاصة في المجالات العلمية والاقتصادية والجغرافية والسياسية وغيرها، وهو الشيء المعمول به في إطار الغرف الثانية الحديثة ذات الطابع شبه الديمقراطي، حيث يتم اختيار الأعضاء المعينين من بين الشخصيات التي تثبت قدرات معينة.

الخاصية الثانية: طول مدة العضوية

تتميز مدة العضوية على مستوى الغرف الثانية بطولها مقارنة مع مدة النيابة في الغرف الأولى، وهي الخاصية التي فرضتها جملة الأهداف المسطرة من وراء إنشاء هذه الغرف.

فالغرفة الأرستقراطية التي كانت تهدف للحفاظ على امتيازات طبقة النبلاء كانت مدة العضوية فيها مدى الحياة، أما الغرفة الفيدرالية والتي تسعى لتمثيل الدوليات أو المقاطعات الإقليمية فالعضوية فيها أيضا غالبا ما تكون أطول من الغرفة الشعبية، وهذا بالنظر إلى طبيعة المصالح الإستراتيجية المراد بلوغها والتي قد يغفل عنها النواب الذين يسعون للدفاع عن مصالح دائرتهم الانتخابية، أما الغرف الثانية شبه الديمقراطية التي ظهرت في ظروف محددة فإن مدة العضوية فيها أيضا غالبا ما تكون أطول من العضوية في الغرف الأولى كونها تسعى لحماية الأنظمة الدستورية من مختلف الأزمات السياسية.

فرضت المعطيات السابقة على الدول المعتمدة لنظام الغرفتين البرلمانيتين أن تحدد مدة عهدة غرفها البرلمانية الثانية بشكل يفوق العهدة على مستوى الغرف الأولى مما سيسمح

بتحقيق أهدافها، وهي مُدد محددة بصفة عامة من أربع إلى ست سنوات¹، خاضعة في ذلك لنظام التجديد الجزئي الدوري لأعضائها².

الخاصية الثالثة: الحصانة من الإنهاء الجماعي للعضوية

تخضع الغرف البرلمانية الأولى لإجراء الحل الإداري مقابل تمتعها بإمكانية إسقاط الحكومة، فيتربط على إجراء الحل إنهاء العضوية قبل أوانها، أما الغرف الثانية بمختلف أشكالها فقد فرضت أسباب إنشائها ضرورة تمتع أغلبها بالحصانة من الحل³، وبالتالي استبعاد الإنهاء الجماعي لعهدتها أعضائها، ويمكن إنهاء العضوية على مستوى هذه المجالس بصفة فردية في الحالات المتعلقة بالإخلال بالواجبات البرلمانية من قبل العضو وهو ما يتم في ظل إجراءات قانونية محددة.

الخاصية الرابعة: قلة عدد أعضاء الغرف الثانية

يلاحظ أن عدد أعضاء الغرف البرلمانية الثانية يقل بكثير عن عدد أعضاء الغرف الأولى⁴، والسبب في ذلك يعود أساسا إلى طبيعة التمثيل على مستوى كل غرفة، فإذا كانت الغرف الأولى تمثل عامة الشعب فإن الأمر يتطلب وجود عدد معتبر من النواب لتمثيل هذه الجماهير وعادة ما يعمل هنا بالنظام النسبي، أما الغرف الثانية التي ارتبطت في نشأتها بمجموعة من الاعتبارات الاجتماعية والتاريخية والفدرالية والجغرافية والعلمية والخبرانية، فإنها لا تمثل إلا بمقدار يضمن حماية هذه المصالح المعبر عنها، فالغرفة الأرستقراطية لا تمثل إلا أصحاب المال والمتحكمين في الاقتصاد، أما الغرفة الفيدرالية فهي تمثل الدويلات بعدد

1- فمثلا الشيلي حددت المدة بثمانى سنوات، مقابل ذلك فقد حددتها ماليزيا بثلاث سنوات، قدياري حرز الله، لمحة عن نظام الغرفتين في العالم، مرجع سابق، ص 75.

2- من الدول التي تطبق التجديد الجزئي، و م أ، أستراليا، مصر، فرنسا، اليابان، ألمانيا والجزائر، بهذا الصدد اطلع على ملخص مناقشات ملتقى نظام الغرفتين، مرجع سابق، ج 2، ص 102.

3- فهناك 19 غرفة ثانية تخضع لهذا الإجراء، راجع ملخص مناقشات ملتقى نظام الغرفتين، مرجع سابق، ص 102.

4- عدد أعضاء الغرف الثانية يقل بكثير عن عدد أعضاء الغرف الأولى، للتفصيل في هذه الأعداد راجع، خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 36.

كما هو ظاهر في أهم التجارب لا يتجاوز عضوين عن كل وحدة، أما الغرف شبه الديمقراطية التي تحتوي على أعضاء معينين لصفاتهم الشخصية فإنها لا تضم سوى عدد ضئيل من الأعضاء وذلك بالنظر إلى مصدر انبثاقهم والمتمثل في الانتخاب غير المباشر وكذا التعيين.

تظهر أهمية وانعكاسات الفرق العددي بين أعضاء الغرفتين البرلمانيتين لصالح الغرفة الأولى في التقليل من أهمية الغرف الثانية في بعض المسائل، كحالة انعقاد البرلمان بغرفتيه للنظر في بعض المسائل المحددة في القانون، حيث ستكون الغلبة هنا للغرفة الشعبية بحكم تفوقها العددي، وبالتالي فرض توجهها خاصة في حالة اختلاف التيار السياسي بين المجلسين¹.

الفرع الثاني:

عدم توازن الاختصاصات بين الغرفتين البرلمانيتين

تضطلع الغرف البرلمانية الثانية بمجموعة مهمة من الاختصاصات²، غير أن الدراسة هنا ستقتصر على الصلاحيات التي تدخل في إطار المهام الرئيسية للبرلمان، المتمثلة في الوظائف التشريعية والرقابية.

ولما كانت الغرفة الأولى تستمد شرعيتها مباشرة من قبل صاحب السيادة والذي خولها مهمة ممارسة السلطة باسمه ولحسابه، فمن الطبيعي أن تكون اختصاصاتها أوسع من مجال

1- عادل الحياوي، القانون الدستوري، النظام الدستوري الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1972، ص 723.

2- من ذلك: 1- الصلاحيات القضائية، حيث أسندت بعض الدساتير مهام المتابعة القضائية للسلطات العليا في الدولة للغرفة البرلمانية الثانية، ومثال ذلك ما تنص عليه المادة 2-4 من الدستور الأمريكي.

2- صلاحيات التعيين، فقد حُصت بعض هذه الغرف بسلطة التعيين لبعض المسؤولين، ومثال ذلك ما ينص به الدستور الجزائري حق مجلس الأمة في تعيين بعض أعضاء المجلس الدستوري.

3- الصلاحيات الاستشارية، حيث تتمتع بعض الغرف الثانية بمجموعة مهمة من الصلاحيات الاستشارية، وبصدد العديد من المسائل، كإبرام المعاهدات، والتعيين في المناصب العليا، وتقرير الحالات الإستثنائية.

الغرفة الثانية غير الديمقراطية، وذلك في المجالين التشريعي والرقابي على حد سواء¹، وكون الغرفة الثانية جزءاً من البرلمان فإن ذلك يعني مبدئياً أن مهمتها الرئيسة هي المشاركة في إعداد القوانين، لذا فالسائد والغالب في الدول المعتمدة لنظام البيكاميرالية هو المساواة بين الغرفتين من حيث الصلاحيات، لتضطلع الغرفة الثانية بمجموعة من الاختصاصات التي هي أصلاً من صلاحيات الغرفة الأولى.

ويقتضي توازن السلطات والبحث عن تحقيق الانسجام المؤسساتي مراعاة المغايرة بين الغرفتين من حيث التشكيلة البشرية ومن حيث الهدف من إنشاء الغرف الثانية، لذا يعد التمييز بين صلاحيات الغرفتين أمراً ضرورياً لتفادي سلبات البيكاميرالية المتوازنة²، وذلك في المجالين التشريعي (أولاً) والرقابي (ثانياً).

أولاً- الإختصاصات التشريعية للغرف البرلمانية الثانية

يمارس البرلمان مجاله التشريعي بواسطة تمكينه من مجموعة من الاختصاصات المعبر عنها بحقوق المبادرة والتعديل والمناقشة والتصويت، وباعتبار الغرف البرلمانية الثانية جزءاً من البرلمان فالأصل أن تتمتع بهذه الحقوق، غير أنه بالنظر إلى مجموعة من المعطيات الخاصة بهذه الغرف، تختلف الأنظمة الدستورية التي اعتنقت نظام الازدواجية في تقرير مبدأ المساواة بين الغرفتين في المجال التشريعي من عدمه³.

1 - SOUSSE Marcel, le Bicaméralisme, Bilan et Perspectives, R D P, N5, L. G. D. J, Paris, 1997, p1324.

2- تعني البيكاميرالية المتوازنة أو المتساوية مساواة الغرفتين من حيث الصلاحيات حيث تكون الغرفتان ندا لبعضهما وهو ما لا يحقق التكامل بين الغرفتين وبشكل عائقا برلمانيا أمام السلطة التشريعية. راجع،- CHANTEBOUT Bernard, Op cit, p 374.

3- راجع التقرير الملحق في المتلقي الوطني حول نظام الغرفتين، مرجع سابق، 105.

1- حق المبادرة باقتراح القانون

يُعرف حق المبادرة بالقانون بأنه العمل الذي يضع أسس التشريع ويحدد مضمونه وموضوعه¹، فهو يعد الإجراء التشريعي الأول الذي يؤدي نجاحه إلى بروز النص القانوني على أرض الواقع²، ونظرا لأهمية هذا الحق وكونه السبب الرئيس لظهور البرلمان وتدعيما للنظام الديمقراطي، تمنح غالبية الدساتير المعتمدة للنظام البيكاميرالي للغرف البرلمانية الثانية حق ممارسة هذه الصلاحية وذلك بصور وحالات مختلفة، فهناك بعض الغرف الثانية من تتمتع بالحق مثلها مثل الغرفة الأولى والبعض الآخر تتمتع بالحق بصفة مقيدة ومحصورة، وهناك من الغرف من لا تتمتع به أصلا.

فمن مجموع الدول المعتمدة لنظام الغرفتين البرلمانيتين توجد 33 غرفة برلمانية ثانية تملك حق اقتراح القوانين، مثلها في ذلك مثل الغرفة الأولى، فتنتمتع بحق المبادرة دون قيود إضافية وخاصة بها³، والبعض الآخر من الغرف الثانية، وبالنظر إلى تركيبها البشرية، تتمتع بحق المبادرة بصدد مجالات محددة دون غيرها، خاصة ما تعلق بالضرائب والضمان الاجتماعي وجل المسائل المالية والممنوحة للغرفة الأولى كما هو الحال في الدستور الأمريكي (المادة 01) و الدستور الفرنسي (المادة 39-3)، في الأخير هناك خمس غرف

1- السيد صبري، حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا، المطبعة العالمية، القاهرة، 1953، ص 85.

2- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1999، ص 41.

3- الإحصائيات منقولة من الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الثاني، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 29 و 30 أكتوبر 2002، ص 105.

راجع أيضا، شحط العربي عبد القادر-أ. عدة جلول محمد، دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، الجزء الثاني -وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص ص 11-28.

برلمانية ثانية لا تتمتع مطلقاً بهذا الحق، لكن لها دور استشاري حيث تعطي رأيها في محتوى القانون من خلال التصويت عليه¹.

2- حق المشاركة في العملية التأسيسية

تعد الغرفة البرلمانية الثانية من بين المؤسسات السياسية المهمة في الدولة والتي تعمل على ضمان التوازنات العامة، لذا فأغلب الدساتير المتبنية للنظام البيكاميرالي تخول هذه الغرفة حق المشاركة في العملية التأسيسية، عن طريق منحها حق المبادرة بتعديل الدستور متى تحققت شروط محددة، وأيضاً حق التحريك والمشاركة في الهيئة المكلفة بالرقابة الدستورية عن طريق الإخطار، وتجعل موافقتها ضرورية بمناسبة التعديل الدستوري².

3- حق تعديل المبادرات بالقانون

تتمتع أغلب نظم الغرفة البرلمانية الثانية بحق المبادرة بتعديل القانون وذلك بأشكال مختلفة، فهناك بعض هذه الغرف من تتمتع به بصفة مطلقة وما يتعلق بجميع القوانين، ومثال ذلك ما يتمتع به مجلس الشيوخ الأمريكي³، وهناك من الغرفة البرلمانية الثانية من تتمتع بحق التعديل باستثناء المجالات المالية مثال ذلك مجلس الشيوخ الكندي⁴، في الأخير هناك 03 غرف برلمانية ثانية لا تتمتع مطلقاً بحق تقديم تعديلات⁵.

1- وهي إثيوبيا ، هولندا، تايلندا، لوزوطو، وجزر الفيجي.

2- بهذا الصدد راجع، دنيا زاد سويح، الضوابط الإجرائية والموضوعية للتعديل الدستوري في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة باتنة، 2013.

3- علاوة العايب، العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية المقارنة، الوسيط، العدد العاشر، و ع م ب، الجزائر 2013، ص 171.

4- علاوة العايب، العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية المقارنة، مرجع سابق، ص 177.

5- للتفصيل راجع، لمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مرجع سابق، ص 03.

4- حق المناقشة والمصادقة على المبادرات بالقانون

ترتب على تمتع مجموعة هامة من الغرف البرلمانية الثانية بحق المبادرة والتعديل مساواة الغرفتين فيما يخص إقرار المبادرات بالقانون، فلا تصبح المبادرة قانونا واجب التنفيذ إلا بعد الموافقة عليه من قبل الغرفتين وذلك بالمرور على إجرائي المناقشة والتصويت، وبهذا الصدد تختلف الأنظمة الدستورية بخصوص إجراءات ونصاب المصادقة¹، فهناك من يضفي عليها أهمية قصوى على مستوى هذه الغرف، من خلال فرض نصاب معتبر للمصادقة، والبعض الآخر يعمل تقريبا بنفس الإجراءات المعمول بها على مستوى الغرف الأولى²، مقابل ذلك فإن بعض الغرف لا تشارك في عملية التصويت حيث ينحصر دورها في إبداء الرأي حول القانون.³

ونظرا لما قد يترتب على إجراءات المصادقة من اختلاف بين وجهات نظر الغرفتين، تعرف الأنظمة الدستورية عدة حلول بهذا الشأن⁴.

- 1- لمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مرجع سابق ص 3.
 - 2- وهناك أيضا 19 نظام دستوري يساوي بين الغرفتين في مجال المناقشة والمصادقة على القانون، حيث لا يصبح المبادرة قانونا إلا إذا وافقت عليه الغرفتين بنفس الصيغة، راجع لمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مرجع سابق ص 3.
 - 3- للتفصيل، راجع التقرير الوارد في ملئتي نظام الغرفتين، الجزء 2، مرجع سابق، ص 108.
 - 4- أهم الطرق لتسوية الخلاف بين الغرفتين،
 - نظام الذهاب والإياب مع بقاء النص محل ذهاب وإياب إلى حين إيجاد حل مُرض للغرفتين، حيث يهدف هذا النظام إلى تحقيق المساواة بين الغرفتين، لذا لا يمكن تبني النص إلا بتوصل الغرفتين إلى صياغة نهائية محددة، كما هو الحال في المكسيك، ما يؤخذ على هذه الطريقة هو عدم تناسبها مع روح القانون سيما في حالة الضرورة.
 - نظام الذهاب والإياب مع إعطاء الأفضلية لإحدى الغرفتين في حالة استمرار الخلاف للفصل في الموضوع وذلك مع احترام بعض الشروط القانونية، وعادة ما تتمتع الغرفة الأولى بهذه الصلاحية، والسبب في ذلك هو كون هذه الغرفة تمثل الإرادة العامة، ومثال هذه الحالة ما هو منصوص عليه في المادة 45-2 من الدستور الفرنسي.
 - نظام اللجنة المختلطة وهو المعمول به في غالبية الدول ذات البرلمان المزدوج.
- للمزيد من التفاصيل راجع، محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2002، ص 254.

إن تمتع أغلب الغرف البرلمانية الثانية بدور أساسي في العمل التشريعي عبر جميع مراحله، سيمكن الغرف الثانية من ممارسة الرقابة الفعلية على أعمال الحكومة وبشكل سليم، غير أن ما يطرح هنا وذلك بالنظر لخصوصيات هذه المجالس هو مدى تمتع هذه الغرف بصلاحيات فعلية في هذا المجال.

ثانيا: الإختصاصات الرقابية للغرف البرلمانية الثانية

توجد الرقابة البرلمانية في مختلف الأنظمة الدستورية، وذلك بمستويات متفاوتة حسب درجة الوعي الديمقراطي ومدى الحرية السياسية لأعضاء البرلمان بغرفتيه، وباعتبار الغرف الثانية جزءاً من البرلمان فقد حُول لها على غرار الغرف الأولى عدة وسائل لمتابعة نشاط الحكومة وتقييم أعمالها، ونظرا لارتباط ممارسة الرقابة بالطابع السياسي فإن ما يمكن إثارته بشأن الغرف البرلمانية الثانية هو مدى فعالية الرقابة الممارسة من قبلها، لتظهر أهمية الرقابة البرلمانية في تحديد العلاقة بين المؤسسات السياسية، فمبدئياً تتمتع الغرف الثانية في المجال الرقابي بما يلي:

1- متابعة النشاط الحكومي

تتمتع الغرف البرلمانية الثانية، كقاعدة عامة، بنفس الصلاحيات الرقابية التي تملكها الغرف الأولى في مجال توجيه ومتابعة نشاط الحكومة، فبداية هي مؤهلة للمشاركة في صياغة برنامج السلطة التنفيذية من خلال مناقشتها للبرنامج والإفضاء بموافقتها عليه أو رفضه، أما خلال عملية التنفيذ فيمكنها الإطلاع على مدى مطابقة التنفيذ للبرنامج المصادق عليه من خلال عدة وسائل أهمها السؤال البرلماني والاستجواب والتحقيق، غير أن المسألة المثارة بشأن الرقابة الممارسة من قبل الغرف البرلمانية الثانية هو عدم فعاليتها، حيث لوحظ

=- موسخ محمد- همسي رضا، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري الإجتهد القضائي، جامعة

بسكرة، العدد الرابع، 2009، ص 42.

عدم تفعيل هذه الآليات والصلاحيات وذلك لأسباب عدة أهمها التشكيلة البشرية لهذه الغرفة¹.

2- إثارة المسؤولية السياسية للحكومة

يُعد حل البرلمان إجراءً خطيراً قد يؤدي إلى نتائج سلبية على المستوى الديمقراطي والسياسي، ورغم كون هذا الإجراء من مميزات النظام البرلماني، فقد فرضت أسباب إنشاء الغرفة الثانية على أغلب الدول المعتمدة للنظام البيكاميرالي ضرورة تحصين هذه الغرفة من الحل²، مقابل ذلك لا تملك هذه الغرفة صلاحية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة³، لكن دون أن يُشكل هذا الحرمان إخلالاً بمبدأ البيكاميرالية المتساوية، فبالعكس فهو يُجسد قاعدة توازي الأشكال ويكرس مبدأ الفصل بين السلطات، فنتيجة لعدم قابلية حل الغرفة الثانية تُستبعد إمكانية إسقاط الحكومة من قبل هذه الغرفة⁴، حيث يعد حل البرلمان وطرح المسؤولية السياسية للحكومة أمرين متلازمين، فلا يمكن تقرير أحدهما دون الآخر⁵.

3- مراقبة النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية

تسمح بعض الأنظمة السياسية⁶ لغرفها البرلمانية الثانية بإمكانية مراقبة النشاط التشريعي للحكومة من خلال منحها صلاحية إثارة مدى دستورية القانون، وذلك بواسطة

1 - CHANDERNAGOR, André ,Un parlement, pour quoi faire ?, édition Gallimard, France, 1967 p 112

2- د. داود الباز، الشورى والديمقراطية النيابية، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004، ص 94.

3- خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية بن عكنون، جامعة الجزائر، 2001، ص 30.

4- إذا كان من الممكن للغرفة الثانية مسائل الحكومة، فإنها ستكون قابلة للحل من طرف السلطة التنفيذية، راجع المادة 96 من الدستور المغربي.

5- د. أمين شريط، واقع البيكاميرالية، مرجع سابق، ص 34.

6- منها، الجزائر، فرنسا، المغرب، روسيا، الأردن، البرازيل، موريتانيا، بولونيا،

رئيس الغرفة أو عدد محدد من الأعضاء، كما تشارك بعض الغرف الثانية في تشكيل الهيئة المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين بعدد من أعضائها¹.

يظهر من خلال دراسة دعائم نظام الغرفتين البرلمانيتين أن البيكاميرالية نظام سياسي يقوم على مجلسين متميزين من حيث التشكيلة البشرية ومن حيث الاختصاصات، وهو ما برر وجود غرف برلمانية ثانية تسعى لتحقيق أهداف معينة، ورغم تفوق الغرف الشعبية في بداية الأمر على الغرف الثانية في المجال التشريعي والرقابي، وهو ما يعود بالأساس إلى طريقة تكوين الغرف الثانية التي عادة ما تكون بطرق شبه ديمقراطية، فقد أدت التطورات الحاصلة على مستوى هذه الغرف إلى ديمقرتها مما أثر إيجاباً على اختصاصاتها سيما التشريعية منها، لتتحول الغرفة الثانية إلى غرفة شبيهة بالغرفة الأولى، مما دفع لإعادة النظر في جدوى بقائها في الحياة البرلمانية، حيث برزت عدة مستجدات تفرض ضرورة الاستمرار في هذا النظام، خاصة ما تعلق بأهمية العمل على اكتمال التمثيل الديمقراطي للدولة وتحسين العمل البرلماني وتحقيق الوئام السياسي، وهو ما سار عليه النظام الدستوري الجزائري مرتكزا في ذلك على أسس سياسية وأخرى قانونية .

1- في الجزائر مثلاً يتم تعيين عضوين من مجلس الأمة في المجلس الدستوري، المادة 183 من الدستور.

المبحث الثاني:

الأسباب الخاصة بنظام الغرفتين البرلمانيتين في الجزائر ومدى جدواها

نشأت الغرفة البرلمانية الثانية في النظام الفدرالي لأسباب تقنية تتعلق بالطبيعة الخاصة بالدولة الفيدرالية، أما في الدول البسيطة العريقة فقد اتصلت هذه الغرفة بمجموعة من الظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية، وبسبب التطورات الديمقراطية والاقتصادية التي شهدتها المجتمعات المعاصرة تلاشت وظيفة هذه الغرفة وأضحت محل جدال فقهي عميق، ولما كان الأخذ بنظام الغرفتين يشكل الميزة الأساسية للأنظمة السياسية الحديثة وأهم فكرة لتطوير النظم الديمقراطية¹، فقد اعتنقته الكثير من الدول دون أن تتطابق في ذلك ظروفها ومساراتها التاريخية والدستورية مع أصل نشأة الغرفة البرلمانية الثانية.

وباعتبار الجزائر جزءا من المعمورة فلا يمكنها الانطواء على نفسها وتجاهل التطورات الدستورية والسياسية العالمية، كما أن الاستفادة من التجارب الرائدة لمواجهة مختلف الأزمات العابرة يشكل أهم معايير نجاح الأنظمة السياسية، فبسبب محاولة الجزائر إقامة نظام ديمقراطي مطلع التسعينيات شهدت الحياة الدستورية شللا فعليا، مما تطلب وضع ميكانيزمات لمواجهة مثل هذه الأوضاع وغيرها، ولقد رسا المؤسس بشأن السلطة التشريعية على إنشاء غرفة برلمانية ثانية، وكان ذلك كنتيجة لمجموعة من الظروف والدواعي الخاصة، (المطلب الأول)، ونظر لما أفرزته التجربة الجزائرية في المجال فقد أضحى وجود مجلس الأمة في النظام الدستوري والسياسي الجزائري محل نقاش (المطلب الثاني).

1- غربي محمد، دور مجلس الأمة في دعم الممارسة الديمقراطية في الجزائر، الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، جامعة الشلف، ص 01.

المطلب الأول:

ظروف وأهداف تبني نظام الغرفتين البرلمانيتين في الجزائر

عرفت الحياة الدستورية في الجزائر قبل 1996 مراحل خطيرة وحساسة، فقد عانت مؤسساتها السياسية من تفكك وانهيار مؤسساتي أدى إلى أزمات متعددة الجواب، مما استدعى البحث عن ميكانيزمات لسد مختلف الثغرات غير المتوقعة على مستوى هذه المؤسسات، لذا فإن دخول الجزائر في مرحلة جديدة من ممارسة السلطة لم يكن وليد الصدفة بل إن هناك ظروفًا وخلفيات متعددة أدت للتفكير في إيجاد مؤسسات دستورية فعالة وضامنة للتحويل الديمقراطي، ولقد وقع اختيار المؤسس بشأن السلطة التشريعية على إنشاء غرفة برلمانية ثانية سُميت بمجلس الأمة اقتناعًا منه بأن هذا المجلس ستعبر عن ضمير الأمة جمعاء¹.

ولقد كان وراء إنشاء هذا المجلس مجموعة من الظروف السياسية التي تميزت بنوع من الخصوصية، مما يجعل من التجربة البرلمانية الجزائرية في المجال ذات طبيعة خاصة بالمقارنة مع التجارب الأخرى سيما الديمقراطية منها (الفرع الأول)، ومن المؤكد أن وراء هذا التوجه دواعي وآفاقا مستقبلية، منها ما هو معروف ومعلن عنه صراحة من خلال الوثائق الرسمية ومنها ما هو خاص بالنظام السياسي القائم الذي يسعى لتحقيق أهداف معينة، لذا فقد اعتنق المؤسس نظام الغرفتين البرلمانيتين وفلسفته في ذلك تركز على مجموعة من أهداف قانونية وأخرى سياسية (الفرع الثاني).

1- محمد يوسف، الثنائية المجلسية ومعالمها في بعض الأنظمة السياسية المعاصرة، البرلمانية، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، عدد تجريبي، 2004، ص 68.

الفرع الأول:

الظروف الممهدة لنشأة النظام البيكاميرالي في الجزائر

لم يكن ميلاد مجلس الأمة وليد الصدفة أو مجرد إصلاح سياسي بسيط، إنما هناك مجموعة من الظروف التي دفعت بالمؤسس الجزائري إلى تبني نظام الغرفتين البرلمانيتين، فنظرا للنتائج المحققة من قبل الغرفة الثانية في تكريس اللئام السياسي والاستقرار الحكومي خاصة في الدول التي تعد قُوة للجزائر في المجال القانوني والسياسي، ارتأى أن إحداث مجلس برلماني ثاني سيعمل على تجاوز الظروف السياسية التي شهدتها الجزائر مطلع التسعينات¹، التي أدت إلى المساس بالاستقرار المؤسساتي والأمني للدولة²، لذا فإن تقصي ضرورة إنشاء هذا المجلس وكذا أسباب التخلي عن نظام المجلس الواحد يقتضي التعرض لطبيعة النظام السياسي السائد قبل دستور 1996 (أولا)، ثم تبين أهمية ودور البرلمان خلال هذه المرحلة (ثانيا).

1- والمتمثلة في مجموعة من الأحداث المترابطة والتي تتعلق بالأساس بـ:

أ- أحداث 5 أكتوبر 1988، والناجمة عن التوجه الإقتصادي الجديد للدولة، الشيء الذي رتب ظروف إجتماعية لم يعهدها المجتمع الاشتراكي.

ب- رفض التداول على السلطة، وهذا من خلال إلغاء الإنتخابات التشريعية

ج- الشغور المؤسساتي الناتج عن اقتران استقالة رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني .

للتفصيل راجع، -أحمد السويقات، التجربة الحزبية في الجزائر 1962-2004، الباحث، جامعة ورقلة، العدد الرابع لسنة 2006، ص 124، صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010، ص 157.

- وريدة خيلية، الوضعية الأمنية في الجزائر في الفترة ما بين 1992-2000، رسالة دكتوراه، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2011.

- جعفري نعيمة، المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 82.

2- بوسلطان محمد، نظام الغرفتين في البرلمان، بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، الأوراسي، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، المؤسسة الوطنية للنشر والإشهار، الجزائر، ص 72 وما يليها. ص 76.

أولاً- طبيعة النظام السياسي الجزائري قبل دستور 1996

يُميز المهتمون بموضوع النظام السياسي الجزائري بين مرحلتين، الأولى تمتد من الاستقلال إلى غاية 1988 حيث تميز هذا النظام بطابع سلطوي وعسكري، أما الثانية فقد ظهرت ملامحها ابتداء من دستور 1989 إذ بدأت المحاولة في صبغ النظام السياسي بالطابع الديمقراطي¹.

1- مرحلة ما قبل دستور 1989

إن أهم الأسباب المنتجة للأزمات هو تحويل سلطة اتخاذ القرار لغير أصحابها، فقد صاحب نظام الحزب الواحد المعتمد منذ الاستقلال احتكار السلطة وممارستها من طرف نخبة عسكرية، مما أدى إلى ضعف المنظومة السياسية، ومنه غياب تام للتداول على السلطة، الشيء الذي أثر سلباً على حسن التسيير الاقتصادي للدولة، ومنه فقدان الثقة في السلطة الحاكمة، وبالتالي ضُعف المشاركة السياسية ضمن إطار شرعي وعلمي.

أ- **ضعف المنظومة السياسية:** تُقر أغلب الدراسات الخاصة بالسلطة السياسية في الجزائر والقائمة على مبدأ وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة، بأن القرار السياسي يُتخذ فعلياً من قبل المؤسسة العسكرية، التي فوضت تسيير شؤون الحكم إلى واجهات أمامية يتعين عليها الرجوع لصاحب السلطة في كل ما تعلق بالقضايا المهمة والمصيرية، لذا فإن الخيارات السياسية والدستورية لرئيس الجمهورية ستخضع للموافقة المسبقة لهذه المؤسسة، مما جعل من النظام السياسي نظاماً محدود الصلاحيات وغير قادر على إحداث نقلة حقيقية ونوعية على الحياة العامة اجتماعية كانت، أو اقتصادية أو سياسية .

ب- **غياب نظام التداول على السلطة:** يعني التداول على السلطة، تناوب البرامج السياسية وفقاً لإرادة الشعب القائمة على انتخابات ديمقراطية تعبر بصدق عن إرادة الأمة،

1- راجع لونا سي جقيقة، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لـ 1989، مرجع سابق، ص 03.

وهو ما لم يتحقق للجزائر، فعليا، خلال الفترة الممتدة من الاستقلال إلى غاية 1999، حيث لم تشهد الجزائر تداولاً حقيقياً على السلطة بقدر ما تداول المسؤولون العسكريون السامون في الدولة دون المساس بجوهر النظام، لتلعب المؤسسة العسكرية دور الوصي على الطبقة السياسية من خلال التدخل في تعيين الرؤساء، فكل الشخصيات السياسية التي تناوبت على رئاسة الجمهورية كانت من تعيين المؤسسة العسكرية¹.

ت- ضعف المشاركة الشعبية في الحياة السياسية: إذا كان عدم الاهتمام الشعبي بالعملية الانتخابية ظاهرة عالمية، فإنها في الجزائر ترجع أساساً إلى عدم ثقة الهيئة الناجبة في مصداقية الانتخابات وقدرتها على تحقيق تحول سياسي حقيقي، ففي ظل الحزب الواحد، وكنتيجة للأوضاع السابقة والمتعلقة بأهمية دور المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية وغياب مبدأ التداول على السلطة، وتحت تأثير مجموعة من العوامل المتصلة بدرجة الوعي السياسي والمستوى الثقافي والاجتماعي لغالبية الشعب، حدثت القطيعة بين الطبقة السياسية وصاحب السيادة القانونية، لتسترجع هذه العلاقة في انتخابات ديسمبر 1991 التي شهدت إقبالا واسعا للمواطنين، حيث بلغت نسبة المشاركة فيها 58.55% وهي النسبة التي تشكل حسب المهتمين بالموضوع أعلى النسب التي شهدها العمل السياسي في الجزائر، أما عن ضعف نسب المشاركة السياسية في ظل التعددية الحزبية، فإنها تعود لعدم قدرة المؤسسات الدستورية على عكس الإرادة الشعبية وتجسيدها على أرض الواقع، وأيضا إلى عدم قدرة الأحزاب السياسية المعارضة للوصول إلى ممارسة السلطة أو المشاركة الفعلية فيها².

ث- عجز النظام السياسي عن مواجهة الأزمات الاقتصادية: لم تكن عملية التوجه نحو نظام الغرفتين البرلمانيتين في الجزائر نتيجةً للأداء الحسن للنظام السياسي الجزائري، ولا

1- مسلم بابا عربي، المؤسسة العسكرية ومسار التحول الديمقراطي في الجزائر. <http://www.ulum.nl/c110.html>

تم زيارة الموقع يوم 3-12-2016.

2- مسلم بابا عربي، المؤسسة العسكرية ومسار التحول الديمقراطي في الجزائر. مرجع سابق.

محاولة منه لترقية علاقته بالمجتمع، وإنما كان هذا الانتقال نتيجة لسوء التسيير وعدم القدرة على مواكبة التطورات الاقتصادية العالمية، لذا فإن هذا التحول يمثل استجابة لظروف اجتماعية واقتصادية وأمنية مفروضة على النظام السياسي الجزائري، فنتيجة الأزمة الاقتصادية التي شهدتها الجزائر منتصف الثمانينات، أين تراجعت الصادرات الجزائرية من المحروقات، مقابل انهيار سعر البترول وارتفاع المديونية الخارجية¹، وتزايد نسبة النمو الديمغرافي، وبداية التخلي عن النهج الاشتراكي وعدم القدرة على تنظيم الأسعار، لم يتمكن النظام القائم من المحافظة على وتيرة الإنفاق العام والاستجابة للمطالب الاجتماعية²، ليتجه لفرض سياسة التقشف وتجميد الأجور ومنه تدني القدرة الشرائية للمواطن وتفشي ظاهرة البطالة، مما أدى إلى ظهور مطالب بالمشاركة الفعلية للشعب في التسيير العام وفي الحياة السياسية، ولقد شكلت أحداث أكتوبر 1988 المظهر الخارجي لهذه المطالب الاجتماعية والاقتصادية، ونظرا لزيادة الهوة بين المجتمع والنظام السياسي وعدم قدرة المؤسسات الدستورية القائمة على ضبط الوضع بأسلوب ديمقراطي، فقدت هذه المؤسسات مصداقيتها، مما أجبر على إجراء بعض الإصلاحات الدستورية، وهو ما حاول المؤسس تكريسه من خلال دستور 1989 الذي جاء بمجموعة مهمة من المبادئ المعتمدة في الأنظمة الديمقراطية الحديثة، أهمها إقرار مبدأ التداول على السلطة عن طريق تجسيد التعددية السياسية لضمان التعبير عن مختلف الاتجاهات في إطار مؤسساتي، غير أن ما يُطرح بهذا الصدد هو ما هي طبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل مبدأ الفصل بين السلطات؟.

1- ارتفعت المديونية الخارجية للجزائر من مليار دولار سنة 1970 إلى 19 مليار دولار سنة 1988.

2- خيرى عبد الرزاق جاسم، التحول الديمقراطي في الجزائر، مجلة الإسلام والديمقراطية، العدد الثالث عشرة، دون تاريخ النشر.

<http://www.demoislam.com/modules.php...article&Sid=491>

- راجع أيضا، أحمد السويقات، التجربة الحزبية في الجزائر، من 1962 إلى 2004، مرجع سابق، ص 124.

2- مرحلة ما بعد دستور 1989

يُشكل دستور 1989 نقلة نوعية وبداية عهد جديد في الحياة السياسية الجزائرية، فقد ظهرت المحاولة لدمقرطة النظام السياسي واحتواء مختلف التوجهات في إطار مؤسساتي، كما أُقر نظام حكم يختلف مبدئياً عما هو معتمد في ظل دستوري 1963 و 1976¹، حيث أولى المؤسس أهمية خاصة لمجموعة من المبادئ العالمية، التي من أهمها :

أ- **مبدأ سمو الدستور**: لما كانت الرقابة الدستورية تشكل العمود الأساسي الذي تقوم عليه أنظمة الحكم في الدول الديمقراطية الحديثة، وتحت تأثير التوجه السياسي الجديد المفروض، فقد نص هذا الدستور على تأسيس مجلس دستوري يُكلف بالسهر على احترام الدستور وعلى صحة العمليات الانتخابية²، غير أن ما لوحظ على هذا المجلس هو عدم قدرته على تقويم الحياة السياسية العملية فكثيراً ما تم خرق الدستور.

ب- **مبدأ الفصل بين السلطات**: أقر دستور 1989 مبدأ الفصل بين السلطات كتحول أساسي وجوهري في النظام السياسي، فبعد أن كانت السلطة في ظل الدستور السابق مجرد وظائف تمارسها مؤسسات تنفيذية وتشريعية وقضائية، حاول المؤسس تقوية النظام السياسي عن طريق فصل المهام العسكرية عن السياسية، فقد أصبح الرجوع إلى الشعب مبدأً دستورياً يمكن من خلاله لرئيس الجمهورية استفتاء صاحب السيادة مما سيجعله بعيداً عن الضغوطات لا سيما من قبل المؤسسة العسكرية، كما تم توزيع السلطة على ثلاث هيئات دستورية، هي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية، مع تحديد صلاحيات كل سلطة على حدة، ولما كان مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه الحديث يعني عدم تحمل السلطة الواحدة لجميع الصلاحيات فإن الأمر يتطلب التعاون بين السلطات الدستورية³، لذا جاء الفصل في

1- بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى للنشر، 1993 ص 173.

2- المادة 153 من دستور 1989.

3 - PORTELLI Hugues, Droit constitutionnel, 3^{ème} Ed 1999, campus DALLOZ. p 35. =

ظل هذا الدستور مرناً، حيث تتداخل بعض صلاحيات السلطات في بعضها كحق الحكومة في المبادرة بالقوانين وحق البرلمان في إثارة مسؤولية الحكومة¹.

ت- مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة: أدى التخلي عن مبدأ وحدة السلطة السياسية إلى إمكانية إثارة مسؤولية الحكومة أمام البرلمان الذي يمكنه سحب الثقة منها وإسقاطها.

ث- مبدأ التعددية الحزبية والتنافس السياسي على السلطة: بسبب عدم تقبل الحزب الواحد لفكرة التجديد ظهرت عدم قدرته على استيعاب مختلف التوجهات الإيديولوجية، ليدخل قي أزمات سياسية داخل صفوفه، وبالتالي قيام معارضة تنشط في السرية، وقد تطور الوضع إلى مظاهرات وأحداث توجت بالإقرار القانوني لنظام التعددية السياسية، غير أن إقرار هذا المبدأ جاء ناقصاً، حيث لم يتم النص على الأطر والقواعد الخاصة بإنشاء الأحزاب السياسية²، مما أدى إلى إنشاء أحزاب سياسية قائمة على أسس إيديولوجية وعرقية، وهو ما خلق التنافس الأفقي بشكل أضعف المعارضة السياسية وضمن للسلطة الحاكمة الاستمرار في سيطرتها على الحياة العامة.

ج- الانفتاح الإقتصادي: نتيجة للتسيير الاشتراكي المعتمد منذ الاستقلال، تعرضت الجزائر لأزمات اقتصادية حادة وضغوطات خارجية من قبل المؤسسات المالية العالمية، مما دفع إلى التخلي عن النظام الاشتراكي واستبداله بنظام يقوم على المنافسة والحرية الاقتصادية وفسح المجال أمام أصحاب المال للاستثمار في السوق الوطنية.

=-إبراهيم بولحية، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، و م ع ب، الجزائر، 23 و 24-10-2000، ص 61.

1- للتفصيل في ماهية مبدأ الفصل بين السلطات، راجع، أ. فريد علوش، مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية، الإجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة. ص ص 224-240.

2- راجع المادة 40 من دستور 1989، للإشارة فقد تجاوزت المادة 42 من دستور 1996 هذا الإشكال.

رغم أهمية التعديلات التي أقرها دستور 1989، فإنه لم يتضمن أي حل قانوني للأزمة المؤسساتية التي عاشتها الجزائر مطلع التسعينات، مما أدى إلى توقيف العمل به والدخول في مرحلة انتقالية استمرت إلى غاية صدور دستور 1996، الذي جاء بالحل لهذه المعضلة الدستورية، لكن على مقاس النظام السياسي القائم¹.

وبدراسة التطورات الحاصلة على النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال إلى ما قبل دستور 1996، تظهر محاولة التكيف مع التحولات الواردة عن الأنظمة الديمقراطية الحديثة بواسطة تكريس دولة القانون، غير أن هذه المحاولة لم تأتِ بالثمار المرجوة منها، حيث عاش النظام السياسي خلال هذه المرحلة وضعية غير مستقرة، والسبب في ذلك لا يكمن في الإطار المؤسساتي والقانوني للدولة، لكن في طبيعة الفرد الذي لا يتقبل فكرة الديمقراطية إذا كان في السلطة، ولا يعي ماهيتها إذا كان خارجها، وبشكل عام فإن النظام السياسي الجزائري يتمتع بطابع سلطوي، وهو ما تجسد من خلال هيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات الدستورية وفي مقدمتها السلطة التشريعية.

ثانيا - مركز البرلمان في النظام السياسي الجزائري قبل دستور 1996

من أهم الأسباب الدافعة لتبني النظام البيكاميرالي في الجزائر، هو الوضعية القانونية للبرلمان في المنظومة السياسية الجزائرية، فبفعل مجموعة من العوامل لم يتمكن المجلس الشعبي الوطني من حماية النظام الدستوري للدولة، وكذا من التعبير بصدق عن توجهات الأمة، مما دفع للتفكير في ضرورة تدعيمه بغرفة برلمانية ثانية تضمن سد هذه الثغرات وغيرها، ولمعرفة المركز الذي تحتله السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري قبل دستور 1996 يمكن التمييز بين مرحلتين، الأولى تبدأ من الاستقلال إلى ما قبل دستور 1989، أما الثانية فتشمل المرحلة الممتدة من هذا الأخير إلى ما قبل دستور 1996.

1- عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2003، ص 45.

1- مرحلة الحزب الواحد:

تمتد هذه المرحلة من الاستقلال إلى غاية 1989، والتي اتسمت بتركيز السلطة ووحدها سواء خلال الفترة الانتقالية أو في مرحلة المؤسسات الدستورية:

أ- المؤسسة التشريعية أثناء الفترة الممتدة من 1962 إلى 1976: تراوحت المؤسسة التشريعية في هذه الحقبة بين المجلس التأسيسي والمجلس الوطني ومجلس الثورة.

فعقب الاستقلال أوكلت مهمة تحضير الدستور إلى ندوة الإطارات والتي قدمته في شكل اقتراح إلى البرلمان¹، أو بالأحرى المجلس التأسيسي، للموافقة عليه ثم عرضه على الاستفتاء الشعبي، ولقد أقر دستور 1963 تقليد المؤسسات السياسية الغربية من خلال برلمان مُنتخب وتبني مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، كما أرسى دعائم قوة لمركز رئيس الجمهورية عن طريق تزويده بصلاحيات واسعة جداً².

في هذه المرحلة، يُعد المجلس الوطني التأسيسي المنتخب في 20 سبتمبر 1962، عملاً بالأمر 11/62 والنظام الداخلي للمجلس، مؤسسة سياسية تضطلع بوظيفة التشريع³ بواسطة ممثلين يرشحهم حزب جبهة التحرير الوطني⁴، وذلك إلى غاية انتخاب المجلس الوطني، غير أنه إذا كان هذا المجلس، من الناحية القانونية، هو صاحب السلطة التشريعية

1- حيث تولى المكتب السياسي للحزب المهمة وذلك بعد عجز اللجنة البرلمانية والمسماة بلجنة الدستور من إعداد مشروع الدستور بشكل يتماشى مع مبادئ الثورة التحريرية وتطلعات الشعب، للتفصيل راجع،
- عبد الله بوقفة، هل كان الاستفتاء على تقرير المصير مقراً أم منشأ للدولة الجزائرية، دراسة تحليلية، الشركة الجزائرية بودواو، الجزائر 2003، ص 160.

2- للتفصيل راجع، مرزوقي عبد الحليم، طبيعة النظام السياسي الجزائري على ضوء دستور 1996، مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار عنابة، 2005، ص 40 وما بعدها.

3- كما يضطلع المجلس أيضاً بمجموعة من المهام، كإعداد الدستور والتصويت عليه، وتعيين الحكومة المؤقتة، راجع المادة الأولى من الأمر 11-62، مؤرخ في 17-7-1962، يحدد صلاحيات المجلس التأسيسي ومدته، الجريدة الرسمية للمداولات البرلمانية مؤرخة في 27-9-1962، ص 09.

4- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، مرجع سابق، ص 44.

والتأسيسية، إلا أنه من الناحية العملية، ونظرا لحدثة التجربة البرلمانية وطبيعة النظام السياسي السائد من جهة وأهمية الرهانات والتحديات التي واجهت الجزائر خلال هذه المرحلة، لم يتمكن من ممارسة وظيفة التشريع، بحيث حلت السلطة التنفيذية محله للتنظيم عن طريق المراسيم¹، وعلى هذا المنوال استمر المجلس التأسيسي وذلك إلى غاية انتخاب البرلمان.

انتُخب البرلمان في 20 سبتمبر 1964 لعهدة خمس سنوات، وكان يتكون من غرفة واحدة هي المجلس الوطني، وذلك عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري على قائمة مقترحة من قبل الحزب²، وعملا بأحكام الدستور يتمتع المجلس بصلاحيات تشريعية ورقابية، إلا أنه وبفعل تجميد الدستور لم يمارس أية مهام برلمانية تُذكر³.

بعد حركة⁴ 19 جوان 1965 عادت المؤسسات السياسية في الجزائر إلى نظام الشرعية الثورية ليُعوض المجلس الوطني المنتخب بمجلس الثورة⁵، والذي لا يمكن اعتباره مجلسا نيابيا لكونه غير منتخب، ومع ذلك فإنه بموجب الأمر 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965⁶ يتمتع بسلطة مراقبة الحكومة، حيث يستطيع تعديلها جزئيا أو كليا بموجب

1 - BEN SALAH (T) La république algérienne , L.G.D.J, paris, 1979,p 86.

2- راجع المادة 27 من الدستور الجزائري لسنة 1963، مرجع سابق.

3- بفعل أزمة الحدود الجزائرية المغربية وحركة المعارضة الداخلية وعملا بأحكام المادة 59 من الدستور جمد رئيس الجمهورية الدستور في 9 أكتوبر 1963، وهو ما أدى إلى نشوب صراع سياسي في هرم السلطة التنفيذية والذي أفضى لإزالة الرئيس بعد إصلاح 19-6-1965، راجع، ع-عاشوري و ي-ابراهيم، المؤسسات التشريعية منذ الإستقلال، النائب، العدد الأول، 2003، ص 15.

4- بصدد طبيعة هذه الحركة هل هو انقلاب أو إصلاح، راجع صالح بلحاج، مرجع سابق ص 47، وكذا، ع-عاشوري و ي-ابراهيم، المؤسسات التشريعية منذ الإستقلال، مرجع أعلاه، ص 15.

5- للتفصيل بشأن مجلس الثورة راجع، بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الإستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، ص 66.

6 - SOULIER Gérard , Le droit constitutionnel Algérien , R.A.S.J.E.P, n° 3,1996.

أوامر مجلسية¹، أما بصدد العمل التشريعي فقد فُوض للحكومة مهمة التشريع بأوامر²، ليستمر الوضع كذلك إلى غاية صدور دستور 1976.

ب-البرلمان خلال مرحلة المؤسسات الدستورية (1976-1989)

أسند دستور 1976 ممارسة المهام التشريعية والرقابية لمؤسسة دستورية عُرفت على غرار الأنظمة الديمقراطية بالبرلمان، والمشكّل من غرفة واحدة سميت بالمجلس الشعبي الوطني³، والذي يُنتخب أعضاؤه بناء على ترشيح الحزب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري لمدة خمس (5) سنوات⁴، ونظرا للدور المحوري للحزب في تشكيل المجلس فقد كان فعليا مجرد امتداد لإرادة السلطة، وهو ما أكدّه الدستور من خلال:

-تحديد طبيعة الصلاحيات المسندة للمجلس على أنها وظائف⁵،

-تقييد ممارسة الوظيفة التشريعية بشكل سيضمن التعبير عن توجه الحزب خاصة ما تعلق بالنصاب القانوني لاقتراح القوانين⁶، وكذا بإقرار حق الاعتراض الرئاسي عليها،

-فرض ضوابط مهمة تُحد من فعالية الرقابة البرلمانية.

كانت العودة إلى الشرعية الدستورية ضرورة ملحة⁷، لذا حاول المؤسس بناء نظام سياسي يُنشئ مؤسسات دستورية، غير أن الوضع الذي ميّز هذه المؤسسات في ظل هذا

1- المادة 3 من الأمر 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1963.

2- الأوامر التشريعية عبارة عن نصوص قانونية تتخذها الحكومة في مجال اختصاص البرلمان وذلك بناء على تفويض ،
للتفصيل في الموضوع، راجع،

-LEREUZ- Jacques, Gouvernement et Politique en Grande Bretagne ,Ed Dalloz ,Paris
1989,p35.

3- المادة 126 من دستور 1976.

4- المادة 128 و 129 من دستور 1976.

5- بصدد الوظيفة التشريعية، راجع المادة 126 من دستور 1976.

6- راجع المادة 148 من دستور 1976.

7-للتفصيل راجع، صالح بلحاج، السلطة التشريعية، دار قرطبة للنشر والتوزيع، الجزائر 2006، ص 95.

الدستور هو إضفاء الطابع القانوني على نظرية وحدة السلطة، لتظهر من خلاله سلطات الدولة على أنها وظائف.

ويظهر بوضوح أن البرلمان في ظل الأحادية الحزبية يتمتع بمركز هامشي، فقد تم الاستغناء عنه في المرحلة الأولى لنشأته من خلال تجريده من صلاحياته الجوهرية، ليتم تعطيله في عهد مجلس الثورة، ليُقيد عضويا ووظيفيا في دستور 1976 وذلك بسبب تركّز السلطة في يد الحزب¹، مما أدى إلى تدهور الوضع السياسي، لتظهر ضرورة المبادرة بمجموعة من الإصلاحات أهمها على المستوى الدستوري والسياسي إقرار التعددية الحزبية².

2-البرلمان في مرحلة نشأة التعددية الحزبية: (1989-1996)

مرّ البرلمان الجزائري في هذه المرحلة بفترتين أساسيتين، فترة تطبيق دستور 1989 وفترة تجميده.

أ- مركز البرلمان في دستور 1989: مبدئيا جاء هذا الدستور ليُعبر عن نظام مؤسساتي يهدف إلى إرساء نظام ديمقراطي قاعدته سيادة الشعب، حيث تخلق النظام السياسي الجزائري عن عدة مبادئ، خاصة ما تعلق بوحدة السلطة والحزب، ليعتق مبدأ الفصل بين السلطات، وليتحول البرلمان إلى مؤسسة سياسية ذات مكانة مهمة من خلال النص على مجموعة من المبادئ التي من شأنها ضمان استقلاليته وفعاليته، من ذلك:

-جعل مهمة إنشاء القواعد القانونية سلطة دستورية وليس مجرد وظيفة يقوم بها البرلمان، ويمارسها بواسطة مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني³،

1- زراري فتحي، نظم تحديد نتائج الانتخابات في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص المؤسسات الدستورية والإدارية، جامعة قلمة، 2005، ص 88 وما بعدها.

2- للتفصيل راجع، أ. مصطفى بلعور، الإصلاحات السياسية في الجزائر 1988-1990، دفاتر السياسة والقانون، العدد الأول، 2009، ص ص 03-11.

3- المادة 40 من دستور 1989.

- إلغاء نظام التشريع عن طريق الأوامر¹،

- تمتع البرلمان بدور رقابي مهم² حيث يمكن إقرار المسؤولية السياسية للحكومة³،

- تشكيل البرلمان بطريقة مغايرة نسبيا بالمقارنة مع الدستور السابق،

تطبيقا لهذه الأحكام أُجريت انتخابات تشريعية مسبقة في 26 ديسمبر 1991، أسفرت عن أغلبية استحوذت على السلطة التشريعية الموكلة لغرفة واحدة، مع تصميمها على فرض حكومة مجلس، مما دفع رئيس الجمهورية لاستعمال حقه في حل المجلس الشعبي الوطني في 04 جانفي 1992 مستندا في ذلك على أحكام المادتين 74 و 120 من الدستور⁴، وبذلك لم يستمر المجلس الشعبي التعددي بعد إجراء الدور الأول للانتخابات التشريعية، ولمعالجة الوضع، أعلن المجلس الأعلى للأمن عن مجموعة من التدابير⁵.

ب- المؤسسة التشريعية في المرحلة الانتقالية 1992-1996: تجسدت المؤسسة

التشريعية في هذه المرحلة من خلال المجلس الأعلى للدولة ثم المجلس الوطني الانتقالي.

يعد المجلس الأعلى للدولة المستحدث في 14 جانفي 1992 من أهم التدابير التي اتخذها المجلس الأعلى للأمن، ولقد خُولت له مجموعة من الصلاحيات⁶، على أن يساعده

1- راجع المادة 154 من دستور 1976.

2- المواد 126 إلى 129 من دستور 1989.

3- للتفصيل راجع، فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1994، ص 92.

4- ليستقيل بعدها من منصبه في 11 جانفي 1992، بذلك غابت المؤسسات الدستورية المنتخبة، والمؤهلة لرئاسة الدولة بالنيابة.

5- إعلان المجلس الأعلى للأمن مؤرخ في 14 جانفي 1992، يتضمن إنشاء المجلس الأعلى للدولة، ج ر ج ج عدد 3 مؤرخ في 15 جانفي 1992.

6- يوم 12-01-1992 اجتمع المجلس الأعلى للأمن حيث تم الإعلان عن إلغاء الدور الثاني للانتخابات التشريعية وإقامة مجلس أعلى للدولة يتكون من 5 أعضاء يرأسهم محمد بوضياف، يتمتع بجميع الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية وذلك إلى غاية نهاية الفترة الرئاسية الناتجة عن انتخابات 22-12-1988.

مجلس وطني استشاري¹ في دراسة المسائل ذات الطابع التشريعي²، ولما كان المجلس مؤسسة غير ديمقراطية مفروضة وحل واقعي مُلزم³ فإنه لم يلعب أي دور في ممارسة السلطة التشريعية، لذا فرغبة في احتواء الأزمة السياسية عٌقدت ندوة الوفاق الوطني يومي 25-26 جانفي 1994 وقد أسفرت، بصدد السلطة التشريعية⁴ وذلك حسب المادة الرابعة منها، عن إنشاء المجلس الوطني الإنتقالي⁵.

وقد تم تنصيب هذا الأخير بتاريخ 18 ماي 1994، لتُسند له مهام السهر على احترام الأرضية وممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر لفترة انتقالية مدتها ثلاث (3) سنوات كحد أقصى، أي إلى غاية 18 ماي 1997، حيث أُنتخب أول مجلس شعبي وطني يضم عدة اتجاهات سياسية.

1- حيث يتكون المجلس من 60 عضوا يمثلون مختلف القوى الإجتماعية، ويشترط في العضو عدم ارتباطه بأية مسؤولية سياسية، ويتم تعيين الأعضاء من قِبل المجلس الأعلى للأمن، من أهم صلاحياته مساعدة المجلس الأعلى للدولة في أداء مختلف مهامه، للتفصيل راجع، المرسوم الرئاسي 92-39 مؤرخ في 04 فيفري 1992، يتعلق بصلاحيات المجلس الوطني الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، ج رج ج رقم 10 مؤرخة في 9 فيفري 1992، ص 282.

2- للتفصيل في هذه المرحلة راجع، مولاي أسماء، التشريع في ظل الفترة الإنتقالية الواقعة بين 1992 و 1996، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2002.

3- أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، معهد الحقوق والعلوم الإدارية. جامعة الجزائر 2006، ص 103 .

4- بصدد السلطة التنفيذية، استحدث منصب رئيس الدولة بدلا من رئيس الجمهورية.

5- وهو أيضا غير ديمقراطي، حيث يتكون من أعضاء معينين بموجب مرسوم رئاسي، وهو يمارس المهام التشريعية عن طريق الأوامر بمبادرة من الحكومة في مجال القانون، أما فيما يتعلق بالمرحلة الإنتقالية فبمبادرة من 3/2 أعضاء المجلس شرط موافقة الحكومة، ليسلك النص المسلك المعتاد لإقرار القوانين، أما فيما يتعلق بالدور الرقابي فإنه نظرا لطبيعة تشكيلة المجلس، فإن دوره يقتصر على المصادقة، للتفصيل راجع،

- الأمر 94-01، المتعلق بتنظيم المجلس الوطني الإنتقالي وسيره، مؤرخ في 10-8-1994، ج رج ج عدد 61 بتاريخ 28-12-1994.

- المرسوم الرئاسي رقم 94-40 مؤرخ في 29-01-1994 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني، ج رج ج رقم 06 مؤرخة في 31-1-1994، ص 3.

يظهر أن أهم ما يميز المؤسسة التشريعية ما قبل 1996، هو إقرار نظام التعيين بمستويات مختلفة، مما أدى إلى عدم قدرتها على ممارسة مهام برلمانية حقيقية، لِيَتَشَكَلَ نظام سياسي قائم على مبدأ تركيز السلطة ووحدتها، واستجابة لمجموعة من التحولات على المستويين الوطني والدولي، حاول المؤسس خلال دستور 1996، وذلك لأول مرة في التجربة البرلمانية الجزائرية، إدخال تعديلات جوهرية خاصة بالسلطة التشريعية¹، حيث تخطى النظام الدستوري الجزائري عن نظام المجلس الواحد المعتمد منذ الاستقلال، ليتوجه بذلك نحو نظام المجلسين، بانيا فكرته على أهداف سياسية وأخرى قانونية.

الفرع الثاني:

أهداف تبني نظام الغرفتين البرلمانتين في الجزائر²

بعد معرفة أسباب ودوافع نشأة النظام البيكاميرالي في الجزائر، وتتبع أهم المراحل التي مرت بها السلطة التشريعية منذ الاستقلال إلى غاية ما قبل دستور 1996، نجد أن البرلمان الجزائري يتكون من غرفة واحدة، أثبت الواقع عجزها عن مواكبة التطورات الديمقراطية وحماية النظام الدستوري للدولة، مما دفع المؤسس إلى البحث عن آلية من شأنها ضمان تحقيق مجموعة من الأهداف المؤسساتية (أولا) والقانونية (ثانيا)، وقد قدر أن تدعيم البرلمان بمجلس ثان سيحقق الغاية.

1- بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، ملئقي المؤسسات، العدد الأول، 2006 وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 39.

2- شريط وليد، الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستوري الجزائري، المبررات وواقع العلاقة بين غرفتي البرلمان، مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية، العدد الحادي عشر، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، ص 22.

أولاً- الأهداف المؤسساتية لإنشاء مجلس الأمة

جاء توجه المؤسس نحو نظام الغرفتين البرلمانيتين لحماية وتدعيم النظام المؤسساتي السياسي للدولة، حيث يُعد وجود غرفة ثانية في البرلمان من الآليات الضرورية لتحقيق الأهداف ذات الصلة بهذه المؤسسات، خاصة وأن دستور 1989 منح حق ممارسة السلطة التشريعية للبرلمان مُمثلاً بالمجلس الشعبي الوطني، لذا فإنشاء مجلس الأمة سيعمل على تحقيق الوئام السياسي عن طريق الحد من الخلافات المُحتملة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية أثناء ممارسة مهامهما الدستورية¹، كما يشكل آلية لضمان الوحدة والتوازن الوطنيين نظراً لخصوصية تركيبته العضوية.

1- تأسيس الوئام السياسي

إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يقوم على تقسيم وظائف الدولة، إلا أن تشعب هذه الأخيرة فرض تقسيم المهام داخل السلطة نفسها²، ومن هذا المنظور يهدف تقسيم البرلمان إلى غرفتين إلى تكريس مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه الحديث، من خلال منع طغيان سلطة على أخرى، لتشكل الغرفة البرلمانية الثانية ضماناً أساسية لتحقيق الوئام السياسي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، عن طريق التقليل من حدة مواقفهما، لتتحول بذلك هذه الغرفة إلى عامل استقرار مؤسساتي.

واعتباراً لما أدت إليه التجربة الحزبية التعددية من حالة عدم الاستقرار، ومن محاولة تغيير النظام الدستوري، فإن إنشاء مجلس الأمة يسعى إلى تجاوز مثل هذه الحالات، من

1- سالمى عبد السلام، نظام المجلسين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة البليدة، 2006، ص 32.

2- فقد قسم البرلمان الجزائري ابتداء من دستور 1996 إلى مجلسين مجلس شعبي وطني ومجلس أمة، كما عرفت السلطة التنفيذية في الحياة الدستورية الجزائرية عدة تحولات تراوحت بين نظام ثنائية السلطة التنفيذية من خلال اعتماد مؤسسة رئاسة الحكومة وأحاديته من خلال نظام الوزير الأول، لتستقر على هذا الوزير، كما شهدت المنظومة القضائية تحولاً من خلال اعتماد ازدواجية السلطة القضائية حيث تم إنشاء القضاء الإداري إلى جانب القضاء العادي.

خلال كبح استبداد الأغلبية البرلمانية في المجلس الشعبي الوطني، وإخضاع عمل السلطة التنفيذية لرقابة إضافية.

أ- **عقلنة العمل البرلماني:** أدت عدم الهيكلية الآتية¹ لنظام التعددية الحزبية إلى إفراز أغلبية برلمانية معارضة لسياسة الحكومة تسببت في بعض التجاوزات نتيجة محاولة فرض توجهها، مما أدى إلى وقوع أزمة سياسية خطيرة هددت أمن الدولة واستقرار مؤسساتها، وهو ما استلزم البحث عن وسائل قانونية تُمكن من كبح مواقف الغرفة الأولى، والتي تغذيها الإتجاهات الشعبوية، والحد من الاستبداد في ممارسة السلطات الدستورية للبرلمان، ولقد تم التوصل إلى أن إنشاء غرفة برلمانية ثانية سيساعد على منع وتجاوز الخلافات المحتملة بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة بصدد ممارسة الوظائف التشريعية، والرقابية عن طريق عقلنة الممارسة البرلمانية، حيث يلعب مجلس الأمة دوراً مهماً للتخفيف من عواقب استئثار الأغلبية المعارضة على مقاعد الغرفة الديمقراطية، فيُمكن لمجلس الأمة أن يمنع² التعسف في ممارسة الوظيفة التشريعية والرقابية³، المُحتمل حدوثها نتيجة سيطرة حزب ما على مقاعد المجلس الشعبي الوطني، من خلال نُخبته المتميزة، وكذا بواسطة ما يتمتع به من صلاحيات

1- جاء الإقرار الدستوري لنظام التعددية الحزبية ناقصاً، حيث لم يتم النص على القواعد الخاصة بإنشاء الأحزاب السياسية، لتظهر بذلك أحزاب قائمة على أسس إيديولوجية، المادة 40 من دستور 1989، ولقد تم تجاوز هذا النقص بموجب المادة 42 من دستور 1996.

2- وإن كانت هذه الحماية ستكون على حساب إرادة الشعب المعبر عنها بطريق الانتخاب، فإنها تسعى إلى حماية السير العادي للمؤسسات الدستورية للدولة. حيث يعد استبداد الأغلبية من أشد المخاطر على الديمقراطية وعلى ذلك فلا بأس من كبح السلطة المطلقة للسيادة الشعبية سيما في الدول ذات الديمقراطية الناشئة.

3- للإشارة فإنه لا يوجد في حياة المجلس الشعبي الوطني ما يوحي لهيمنته على:

1- العمل التشريعي وذلك لكون أغلب المبادرات بالقانون من أصل تنفيذي فضلاً عما تتمتع به السلطة التنفيذية على القانون من حق إصدار وطلب ومداولة ثانية وإخطار المجلس الدستوري وصلاحياتها وسلطاتها في تنفيذ القانون.... إلخ .

2- ولا على العمل الرقابي الذي في مجمله يتمحور على التزكية والقبول لنشاط الحكومة. بهذا الصدد راجع ، د- بوالشعير سعيد ،علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1984، ص 204.

بصدد إجرائي المناقشة والمصادقة على النصوص القانونية التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني¹.

ب- **تلطيف حق الحل الرئاسي:** مقابل ما قد يترتب على الاستئثار بمقاعد البرلمان من مخاطر على النظام الدستوري، قد يُشكل إجراء حل البرلمان تهديدا فعليا لاستقرار الدولة²، لذا أخضع المؤسس حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني لرقابة مجلس الأمة³، بهذا الشكل أصبح وجود غرفة ثانية في البرلمان مسألة حتمية للتخفيف من عواقب الاستئثار بحق الحل الرئاسي، وذلك من خلال الاستشارة الواجب طلبها دستوريا من مجلس الأمة، والتي يُمكن أن تفضي إلى العدول عن فكرة الحل.

ويظهر أن دستور سنة 1996 يسعى، من خلال إحداثه غرفة برلمانية ثانية، إلى الحرص على تكريس أحسن لمبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه الحديث، بواسطة تهدئة المواقف السياسية المختلفة بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، وذلك بواسطة إحاطة مجلس الأمة بمجموعة من العوامل التي ستمكنه من بلوغ الغاية، من ذلك تحصينه من الحل، وضمه للكفاءات والشخصيات الوطنية، فضلا عن طول عهده النيابية، وكذا توفير النصاب القانوني المعتبر في اتخاذ قراراته، كل ذلك من شأنه جعل المجلس آلية مهمة لتحقيق الوئام السياسي.

1- أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 298.

2- لذلك فقد استقرت أهم الأنظمة الديمقراطية على وضع مجموعة من القيود على صلاحية رئيس الجمهورية في استخدام هذا الحق، للتفصيل راجع، زين بدر فراج، القيود الواردة على حق رئيس الدولة في حل المجلس النيابي، دار النهضة العربية، مصر، 1987، ص 65 وما بعدها.

- أ. عبد الجليل مفتاح، حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر، بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد الحادي عشرة، 2007، ص ص 65-74.

3- راجع المادة 147 وكذا المادة 101-ب 2 من القانون 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري.

2- اكتمال وتوازن التمثيل الوطني

نظرا لما يترتب على الانتخابات المباشرة من تركيز التمثيل النيابي لصالح المناطق ذات الهيئات الانتخابية الكبيرة ولفائدة التوجهات المهيمنة، واعتبارا لما يشوب الانتخابات العامة من مغالطات تنقص من قدرتها على الاستجابة للانشغالات الوطنية، أصبح لزاما إيجاد آلية تعمل على تدارك سلبيات الاقتراع على مستوى الغرفة الأولى والذي غالبا ما لا يعبر عن إرادة الأمة ويتجاهل الحقائق المحلية¹، ويهمش الكثير من الكفاءات والفئات الناشطة في المجتمع، لذا فإن التوجه نحو نظام الغرفتين البرلمانيتين في الجزائر يدخل ضمن هذا المسعى، حيث يهدف مجلس الأمة إلى تجاوز نقائص الانتخابات التشريعية المباشرة، خاصة ما تعلق بعدم التمثيل العادل لمختلف الأقاليم، وكذا تهميش بعض الفئات الاجتماعية.

أ- ضمان المساواة في تمثيل جميع الولايات: بُغية ضمان التعبير عن جل المطالب الوطنية ونقلها إلى السلطة المركزية²، جعل النظام الدستوري الجزائري، على غرار بعض الدول المعتمدة لنظام الغرفتين البرلمانيتين³، من مجلس الأمة إطارا أساسيا لتمثيل كل الجماعات المحلية⁴ بشكل متساوٍ، وبغض النظر عن مساحتها وعدد سكانها أو إمكانياتها

1- بوكرا ادريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، 70.

2- عبد المجيد جبار، دور مجلس الأمة في الحياة السياسية الوطنية والدولية، الفكر البرلماني، العدد الثاني، الجزائر، 2003، ص 92.

3- على سبيل المثال راجع المادة 24 من الدستور الفرنسي، مرجع سابق.

4- الطاهر خضير، تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين الحقيقة والتمثيل النسبي وضرورة التوازن، الفكر البرلماني، العدد الحادي عشرة، 2006، ص 75، راجع أيضا محمد عمران بوليفة، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الإستقرار المؤسسي، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2015، ص 144 وما بعدها.

الإقتصادية¹، وإذا كان الدستور لا ينص صراحة على أن الهدف من إحداث الغرفة الثانية في البرلمان هو ضمان تمثيل الجماعات المحلية، فإن ذلك يُفهم من خلال:

- أحكام المادة 101 من الدستور التي نصت على أن ثلثي أعضاء مجلس الأمة ينتخبون بطريق الاقتراع غير المباشر والسري، من قبل أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية ومن أعضاء هذه المجالس، وهو ما يبرز أن مجلس الأمة يمثل الإقليم عبر مختلف الولايات وبشكل متساوٍ من حيث عدد الأعضاء، أي أن التمثيل هنا، على خلاف التمثيل على مستوى المجلس الشعبي الوطني، لا يراعي البعد الديمغرافي، حيث تتعادل الولايات الأكثر كثافة سكانية مع الولايات القليلة السكان،

- المذكرة الرئاسية المتعلقة بتعديل الدستور لسنة 1996 التي نصت على أن إنشاء هذه الغرفة الثانية، المعترف بها في كل الأنظمة الديمقراطية، يرمي إلى توسيع مجال التمثيل بضمنان تمثيل الجماعات المحلية².

ما يمكن أخذه بهذا الصدد، أن النمط الجغرافي المعتمد على مستوى مجلس الأمة يسمح فقط بتحقيق المساواة القانونية من حيث عدد الأعضاء بين مختلف المناطق دون المساواة الفعلية، ذلك أن المادة 122 من الدستور تجعل مهمة أعضاء مجلس الأمة وطنية ولا تنحصر في الدفاع عن مصالح ولايتهم.

ب- ضمان تمثيل جميع الفئات الإجتماعية: نتيجة عدم فرض شروط خاصة بالكفاءة على مستوى الغرف الديمقراطية، فغالبا ما يترتب على انتخاب أعضاء هذه الغرف تهميش الكثير من الفئات الإجتماعية رغم أهميتها لسبب عدم إتقانها العمل السياسي، لذا عملت

1- وهو ما يُعرف بنظام البعد الجغرافي الذي يقوم على مبدأ مساواة الأقاليم في التمثيل بعض النظر عن مختلف إمكانياتها.

2- راجع البند 28 من المذكرة الرئاسية المتعلقة بتعديل الدستور، صادرة عن رئاسة الجمهورية في ماي 1996، والمنشورة في 5-12-1996 بالموقع الإلكتروني لرئاسة الجمهورية، الدستور الفرنسي ينص صراحة على أن مجلس الشيوخ يمثل الجماعات الإقليمية للجمهورية، راجع المادة 24 - 3 من الدستور الفرنسي المؤرخ في 4 أكتوبر 1958.

بعض الأنظمة السياسية على تجاوز هذه العقبة بوضع أنظمة خاصة بتشكيله الغرفة الثانية، وهو ما أقره الدستور الجزائري بصدد تشكيله مجلس الأمة لهدف احتواء جميع الفئات، سيما التي تتمتع بكفاءات خاصة، وما يدعم هذا الطرح في كون مجلس الأمة آلية مهمة في تحقيق اكتمال التمثيل النيابي على مستوى السلطة التشريعية التي يجب أن تضم مختلف الفئات الناشطة في المجتمع، هو مجموع النقائص التي يعرفها نظام الانتخاب المباشر على مستوى المجلس الشعبي الوطني، فعادة وغالبا ما يبرز ممثلون ذوو شعبية دون كفاءة، كما أن الاقتراع على القائمة المعتمد لا يُمكن الناخبين من اختيار ممثلين بعينهم، فكثيرا ما ينخدع الناخب برؤوس القوائم، إضافة إلى ما يشوب الإنتخابات من عمليات التزوير، واعتماد أغلب المرشحين لغطاءات سياسية، فضلا عن تدني نسب المشاركة في الإنتخابات، وإقصاء الكثير من الشرائح الفاعلة من التمثيل، لذا فرغبة في تفادي هذه النقائص، يشكل مجلس الأمة من خلال الثلث الرئاسي وسيلة أساسية لاكمال التمثيل الوطني من حيث مراعاة تنوع الفئات الحية في المجتمع، وهذا من خلال الإلزام الدستوري لرئيس الجمهورية بتعيين هذا الثلث من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية، مما سيفتح المجال لاحتواء مختلف القطاعات والانشغالات¹، ورغم ما يثيره أسلوب التعيين من إشكالات، فإن نجاعة هذا الأسلوب يرتبط بمدى الوعي السياسي للعضو المعين.

ثانيا - الأهداف القانونية لإنشاء مجلس الأمة

ذهب بعض من الفقه الدستوري الجزائري إلى أن هناك جملة من الأهداف القانونية المُراد تحقيقها وراء إنشاء مجلس الأمة، فقد حتمت الظروف السياسية والأمنية² التي عاشتها

1- أيت العربي مقران، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهد الأولى، الفكر البرلماني، عدد خاص، 2003، ص 65.

2- للتفصيل بشأن الأزمة راجع، -وريدة خيلية، الوضعية الأمنية في الجزائر في الفترة ما بين 1992-200، مرجع سابق. =

= _ الرياشي سليمان، الأزمة الجزائرية، الخلفيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، أوت 1999، ص 187 وما بعدها

الجزائر مطلع التسعينيات والتي أدت إلى غياب تام للسلطة التشريعية، وشبه تام للسلطة التنفيذية، على المؤسس إيجاد تقنية تهدف إلى تفادي مثل هذه الأوضاع، وبحكم ما عرفه نظام الازدواجية البرلمانية من نجاح دولي على المستوى السياسي، فقد ظهر أن اعتماد غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، من شأنه ضمان استقرار المؤسسات السياسية، وترقية الأداء البرلماني.

1- ضمان استقرار المؤسسات السياسية

يشكل مجلس الأمة وسيلة مهمة لضمان استمرارية الدولة واستقرار مؤسساتها الدستورية، ذلك أن انفراد المجلس الشعبي الوطني بسلطة سن القوانين قد يؤدي إلى شل النظام الدستوري خاصة في حالة اختلاف توجهه السياسي عن توجه الحكومة، لذا فإن إنشاء هذه الغرفة مع تزويدها بمجموعة من الصلاحيات اللازمة من شأنه حماية السير العادي للمؤسسات السياسية¹.

أ- المؤسسة التنفيذية²: دفع مبدأ التعددية الحزبية المُكرس في دستور 1989 إلى إجراء انتخابات تشريعية مسبقة في 26 ديسمبر 1991، والتي أسفرت عن أغلبية استحوذت على المجلس الشعبي الوطني³، مع تصميمها على فرض توجهاتها الإيديولوجية، مما شكل

1- يتحقق ذلك بجملة من الخصوصيات التي يتمتع بها مجلس الأمة والمتمثلة أساسا، في الحصانة من الحل، طول العهدة النيابية بالمقارنة مع المؤسسات الدستورية ذات الصلة، أهمية رئيس المجلس في الحياة السياسية وطبيعة المصادقة على القوانين، راجع، بوسلطان محمد، نظام الغرفتين في البرلمان، بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة، مرجع سابق، ص 76.

2- د. أمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، نشره لمجلس الأمة، 1998، ص 03.

3- اتجه الشعب نحو هذا التيار كنتيجة أولا للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية المتدهورة التي لم تتمكن السلطة من احتوائها إلا من خلال إجراءات النقشف وتخفيض قيمة العملة وخصوصة القطاع العام وظهور بوادر التخلي عن الخيار الاشتراكي ومنه تحرير الأسعار والانتقال إلى قانون اقتصاد السوق، ثانيا على المستوى السياسي لم يتمكن الحزب الواحد = من تنظيم علاقاته مع القاعدة نظرا لرفضه التداول على السلطة، وهو ما دفع لظهور أحزاب تنشط في السرية فرضت لاحقا تواجدها على الساحة وهو ما أقره فيما بعد دستور 1989 من خلال النص على الحق في إنشاء الجمعيات ذات

منعطفًا حادًا أدى إلى تدهور خطير في العديد من الأصعدة، منها المؤسسات والأمني والإقتصادي والسياسي، وهو ما أدى برئيس الجمهورية لتفعيل أحكام المادتين 74 و 120 من الدستور المتعلقة بسلطته في حل المجلس المنتخب، ابتداءً من 04 جانفي 1992، وبعدها مباشرة استقال¹ يوم 11 جانفي 1992، ولعدم احتواء التنظيم لهذه الحالة،-حيث تناولت المادة 84 من الدستور حالة حدوث المانع أو الوفاة أو الاستقالة لرئيس الجمهورية خلال انعقاد البرلمان حيث يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني مهام رئيس الدولة بالنيابة، أما بخصوص الوضعية الحاصلة حيث اقترن شغور منصب رئاسة الجمهورية بشغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل، فقد نُظمت فقط حالة الوفاة دون الاستقالة، حيث يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة بالنيابة-، فقد دخلت الجزائر في مرحلة غياب المؤسسات الدستورية المنتخبة، المتمثلة في البرلمان ورئاسة الجمهورية، ولخطورة

الطابع السياسي، الشيء المنظم بموجب القانون 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، ج ر ج ج، عدد 27 مؤرخ في 5 ماي 1989.

حيث تحصل حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ عقب الانتخابات المحلية 12 جوان 1990 على نسبة 55% من المقاعد المطلوب شغلها ليؤدي هذا الحزب في 1991 رفضه لمجموعة من القوانين السائدة خاصة قانون الانتخابات وهو خلق فوضى سياسية خطيرة ليعلن رئيس الجمهورية حالة الحصار لمدة 4 أشهر ابتداءً من 5 جوان 1991 لترفع في سبتمبر 1991 ليتم الإعلان عن تنظيم الانتخابات التشريعية، والتي أسفرت خلال الدور الأول المنظم في 26-09-1991 عن فوز الجبهة الإسلامية بـ 188 مقعد مقابل 15 مقعد للحزب الحاكم، و 25 لجبهة القوى الاشتراكية، و 3 للأحرار، وهي النتائج التي لم ترض النظام القائم الذي بادر باتخاذ مجموعة من الإجراءات. ففي يوم 12-01-1992 اجتمع المجلس الأعلى للأمن أين تم الإعلان عن إلغاء الدور الثاني للانتخابات التشريعية وإقامة مجلس أعلى للدولة يتكون من 5 أعضاء يرأسهم محمد بوضياف، يتمتع بجميع الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية وذلك إلى غاية نهاية الفترة الرئاسية الناتجة عن انتخابات 22-12-1988.

1- المرسوم الرئاسي 92-01 مؤرخ في 04-01-1992 يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج ر رقم 2 مؤرخة في 08-01-1992.

يفهم من نص الفقرتين 4 و 5 من المادة 84 من دستور 1989 أن استقالة الرئيس غير دستورية، وهذا بحكم أن هذا الحق مقترن بحضرة المجلس الشعبي الوطني، راجع بهذا الصدد، د. بوشعير سعيد، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11-1-1992 وحل المجلس الشعبي الوطني، إدارة، العدد الأول، الجزائر، 1993، ص 9، جعفري نعيمة، المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 82.

الوضعية اجتمع المجلس الأعلى للأمن الذي قرر تتصيب مجلس أعلى للدولة¹ لممارسة مهام رئيس الجمهورية إلى غاية انقضاء الفترة الرئاسية يوم 22-12-1993²، ولقد استمر هذا المجلس في ممارسة مهامه لغاية 26 جانفي 1994 حيث عقدت ندوة الوفاق الوطني³ التي أسفرت عن أرضية حددت المؤسسات التي ستُسير البلاد للمرحلة الإنتقالية، وبهذا الصدد قام المجلس الأعلى للأمن بتعيين رئيس الدولة الذي أعلن عن إجراء انتخابات رئاسية مسبقة، فاز بها في نوفمبر 1995، ليعلن من جديد في سبتمبر 1998 عن إجراء انتخابات رئاسية مسبقة⁴.

كل هذه الهزات على مستوى أهم وأقوى المؤسسات السياسية في الدولة، واعتبارا للمساس الخطير بالنظام الدستوري، تم إنشاء مجلس الأمة كغرفة برلمانية ثانية محصنة من الحل، بهدف سد جميع حالات الشغور التي قد تحدث في منصب رئيس الجمهورية، وهذا من خلال تزويد رئيسها بصلاحيات رئاسة الدولة بالنيابة⁵.

ولقد حدد الدستور الجزائري لعام 1996 إجراءات انتقال السلطة في حال شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب الوفاة أو المانع الصحي أو الاستقالة، فتعود رئاسة الدولة لرئيس مجلس الأمة، لمدة ثلاثة أشهر تنظم خلالها انتخابات رئاسية، حيث تنص المادة 102 من الدستور على أنه: « إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب

1- ج ر ج ج، رقم 3، مؤرخة في 15-01-1992، المتضمنة إعلان المجلس الأعلى للأمن بخصوص إنشاء مجلس أعلى للدولة.

2- المرسوم الرئاسي رقم 92-39، مؤرخ في 4-2-1992، يتعلق بصلاحيات المجلس الوطني الاستشاري وطرق تنظيمه وعمله، ج-ر رقم 10 مؤرخة في 9-2-1992.

3- ج ر ج ج رقم 6، مؤرخة في 31-1-1994 المتضمنة أرضية الوفاق الوطني.

4- للمزيد من التفاصيل اطلع على الجريدة الرسمية رقم 29 ليوم 21-4-1999.

5- عرفت الجزائر حالتين لشغور منصب رئيس الجمهورية، الأولى بسبب الوفاة وكان ذلك عام 1978، وبموجبها تولى رئيس المجلس الشعبي الوطني الرئاسة مؤقتا لمدة 45 يوما، والثانية بسبب الاستقالة، وكان ذلك عام 1992 بعد استقالة الرئيس عقب إلغاء الانتخابات التشريعية.

مرض خطير ومزمن، يجتمع المجلس الدستوري وجوباً، وبعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة، يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع.

يُعلن البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً، ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه، ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون يوماً رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 104 من الدستور¹.

وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء خمسة وأربعين يوماً (45)، يُعلن الشغور بالاستقالة وجوباً حسب الإجراء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين وطبقاً لأحكام الفقرات الآتية من هذه المادة.

في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، يجتمع المجلس الدستوري وجوباً ويُنبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية.

وتُبلّغ فوراً شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوباً. يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها تسعون يوماً²، تنظم خلالها انتخابات رئاسية، ولا يحقُّ لرئيس الدولة المعين بهذه الطريقة أن يترشح لرئاسة الجمهورية.

وإذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان، يجتمع المجلس الدستوري وجوباً، ويثبت بالإجماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة، وفي هذه الحالة، يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة. يضطلع رئيس الدولة المعين حسب الشروط المبينة أعلاه

1- الخاصة بتعديل أو إقالة الحكومة في حال غياب رئيس الجمهورية.

2- ولقد حددت هذه المدة بموجب المادة 88 من دستور 1996 قبل التعديل الدستور لسنة 2016 بـ 60 يوماً.

بمهمة رئيس الدولة طبقاً للشروط المحددة في الفقرات السابقة وفي المادة 104 من الدستور. ولا يمكنه أن يترشح لرئاسة الجمهورية»¹.

يظهر أن مجلس الأمة ضرورة مفروضة من أجل المحافظة على استمرارية وحماية السلطة التنفيذية²، خاصة في الحالة التي قد يسيطر فيها حزب معارض على مقاعد المجلس الشعبي الوطني، وذلك من خلال التركيبة البشرية الخاصة للمجلس، حيث نص الدستور على صلاحية رئيس مجلس الأمة على تقلد منصب رئيس الجمهورية في حال شغور هذا الأخير.

ب- **المؤسسة التشريعية:** يعمل مجلس الأمة على ضمان الاستقرار الزمني والوظيفي للبرلمان، فمن الناحية الزمنية قد يحول مجلس الأمة دون الحل الرئاسي للمجلس الشعبي الوطني في حالة اختلافه مع الحكومة، حيث ألزم الدستور رئيس الجمهورية قبل إقدامه على حل الغرفة الأولى باستشارة رئيس مجلس الأمة، وهو ما قد يفضي إلى العدول عن فكرة الحل مما يسمح للمجلس الشعبي الوطني بالاستمرار في الزمن، أما من الناحية الوظيفية فيساعد مجلس الأمة على تحقيق الاستقرار الوظيفي للبرلمان عن طريق تجاوز الاختلالات المحتملة والواردة من الغرفة الأولى، فنظراً لعدم اشتراط شروط خاصة بالعلم والكفاءة لتولي مهام النيابة على مستوى المجلس الشعبي الوطني، فإن مجلس الأمة بحكم تركيبته البشرية يلعب دور هيئة تقويم، مما يؤدي إلى رفع مستوى كفاءة البرلمان في إعداد النصوص القانونية والتصويت عليها، كما قد يسمح الوقت المخصص للنظر في القوانين على مستوى مجلس الأمة بمراجعة النواب لمواقفهم، كما تسهم النسبة المشروطة لمصادقة مجلس الأمة

1- يعد المجلس الدستوري من أهم مؤسسات الدولة في الجزائر ومهمته الرقابة على دستورية القوانين التي تصدرها السلطات الأخرى كما يبت في نتائج الانتخابات وحالات شغور منصب رئيس الجمهورية، راجع بهذا الصدد المادة 183 من الدستور.

2- محمد يوسف، الثنائية المجلسية ومعالمها في بعض الأنظمة السياسية المعاصرة، البرلمانية، مرجع سابق، ص 69.

على القوانين في التخفيف من مواقف المجلس الشعبي الوطني، وهو ما سيسمح بعقلنة العمل التشريعي ليتحقق بذلك استقرار واستمرارية المؤسسة التشريعية.

وتظهر غاية تبني نظام الغرفتين في الجزائر من خلال السعي لاحتواء الحالات الشاذة وغير المتوقعة على مستوى السلطة السياسية، حيث يمكن لمجلس الأمة الحفاظ على سلطة الدولة واستمرارية مؤسساتها¹ وذلك بحكم عدم قابليته للحل، وطول مدة عهده بالمقارنة مع مدة نيابة المجلس الشعبي الوطني والعهد الرئاسية، إضافة إلى الدور الهام المناط للمجلس بصدد العمل التشريعي.

2- ترشيد العمل البرلماني

يعني تدعيم البرلمان في الأنظمة الحديثة بغرفة ثانية العمل على تعزيز السلطة التشريعية في ممارسة وظائفها الدستورية، لذا يجب أن يُشكل مجلس الأمة، باعتباره الغرفة البرلمانية الثانية، مصفاة لتدقيق العمل البرلماني وتكييفه مع مختلف التحولات، وعليه أن يضمن في ذلك مسارا تشريعيا مهما ورقابيا مميزا².

أ- المهام التشريعية: يحتاج البرلمان، كمؤسسة سياسية تسعى لوضع قواعد قانونية مناسبة لتنظيم الحياة العامة، إلى القدرة على المعالجة السليمة للمسائل المطروحة، وهو ما يتطلب وجود أشخاص مختصين أكثر ممن يحوزون على ثقة الناخبين، ولما كانت الغرفة الديمقراطية كثيرا ما يشغلها أعضاء من الفئة الثانية أكثر من الأولى، فإن إقحام الكفاءات في عضوية الغرفة الثانية سيُسهم في علاج مشكلة تدني مستوى النصوص القانونية الواردة من البرلمان ذي الغرفة الواحدة، فأى نص تشريعي يناقش من قبل مجلسين مختلفين سيوفر إمكانية الحصول على نص أكثر دقة ليستجيب بذلك للمتطلبات المفروضة، وعلى قدر ما

1- عبد الرحمان بلعياط، مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع الميداني، الفكر البرلماني، نشره لمجلس الأمة، العدد الثاني، 2003، ص 87.

2- عمار عوابدي، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون، مرجع سابق، ص 36.

ينطوي عليه اختلاف المجلسين حول نص تشريعي من مجازفة بتعطيل مسار استكمال القانون، إلا أنه يشكل حلقة بارزة في مسار ترشيد الأفكار والنصوص القانونية، لذا فإن تدعيم البرلمان بغرفة ثانية، من شأنه ضمان أداء حسن للعمل التشريعي، فأى نص قانوني تمت دراسته مرتين سيكون على الأقل نصا محررا بطريقة تقنية ليكسب بذلك احترام المخاطبين به.

وانطلاقا من كون العمل التشريعي عملا معقدا يحتاج إلى أكثر من مرحلة وأن سن القانون يتطلب مناقشات يجب أن يغلب عليها العقل والحكمة والموضوعية، رأى المؤسس ضرورة تدعيم البرلمان بغرفة ثانية لتدارك النقص في الكفاءات والخبرات على مستوى المجلس الشعبي الوطني حيث لم تُوضع شروط خاصة بالكفاءة العلمية والخبرة المهنية للترشح¹، فقد حصرت المادة 101 فقرة 02 من دستور 1996 حق الترشح والتصويت لاختيار ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة المنتخبين على أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، كما فرضت نفس المادة على رئيس الجمهورية أن يختار الثلث المتبقي من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية، فضلا عن ذلك فإن فرض سن قانونية للترشح للعضوية على مستوى مجلس الأمة سيميز الأعضاء على النواب بالحكمة والاعتدال والتأهيل لبلوغ مستوى من النضج والرشد والتروي، مما يجعل اتصالهم بمهامهم التشريعية والرقابية منتجا واستراتيجيا.

ونظرا لأهمية التركيبة البشرية لمجلس الأمة، وإدراكاً بتعقيد العمل التشريعي وأهميته في الحياة العامة، منح التعديل الدستوري لسنة 2016 مجلس الأمة حق المبادرة باقتراح

1- بالرجوع إلى القوانين المتعلقة بنظام الانتخابات في الجزائر، نجدها لا تعير أي اهتمام للمستوى العلمي للمرشح، وهو أمر يستدعي إعادة النظر في الشروط اللازمة لعضوية البرلمان لاسيما فيما يتعلق بالكفاءة والخبرة، حيث يكشف واقع البرلمان الجزائري أن الكثير من النواب دون المستوى الجامعي، ولقد سبق أن نصت المادة التاسعة من دستور 1976 يجب أن تتوفر في ممثلي الشعب مقاييس الكفاءة والنزاهة والالتزام، كما يتنافى تمثيل الشعب مع الثراء أو امتلاك مصالح مالية.

القوانين في بعض المجالات، وقبل ذلك سمح دستور 1996 للمجلس بمناقشة النصوص التي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني والمصادقة عليها، مما سيمكنه من إبداء آرائه لينعكس ذلك إيجاباً على إثراء النصوص القانونية وصبغها بصبغة تقنية.

ب- المهام الرقابية: باعتبار أن البرلمان لم يعد يمارس ذلك الدور الكلاسيكي فقط، بل امتد دوره ليشمل الجوانب الثقافية والفكرية والاقتصادية¹، مما يجعله أكثر قرباً من المجتمع ويسهم في توجيه الحكومة في تنفيذ سياستها بشكل يتلاءم مع المتطلبات العامة، فقد مكن دستور 1996 مجلس الأمة من حق ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة، وذلك عبر عدة وسائل، غير أن التجربة البرلمانية أثبتت أن الرقابة السياسية التي تمارسها الغرفة الثانية في الجزائر من غير جدوى حيث يقتصر أثرها على لفت انتباه الحكومة، وفي أحسن الأحوال إصدار لائحة غير ملزمة ولا تؤثر في الوجود القانوني للحكومة.

هذه النتيجة المنطقية التي تدخل في إطار قاعدة توازي الأشكال²، ستجعل مجلس الأمة في منأى عن الحل الرئاسي، وهو ما قد يُمكنه من إبراز حقائق السياسة المنتهجة من قبل الحكومة، مما سيعمل على توسيع مجال الرقابة البرلمانية دون الوقوع تحت تأثير نتائج المناقشات أو الأسئلة المطروحة وبالتالي إرساء فضاء جديد للديمقراطية والحياة السياسية والمؤسسية، وإذا كانت الرقابة التي يمارسها للمجلس الشعبي الوطني ذات بعد شعبي، فإن الرقابة التي يمارسها مجلس الأمة ستكرس الرقابة السياسية بمفهومها الحديث، والتي تسعى بالأساس إلى تكريس رقابة ديمقراطية تمثيلية وعاكسة لإرادة الأمة، هدفها الدفاع عن مبادئ

1- غربي محمد، دور مجلس الأمة في دعم الممارسة الديمقراطية في الجزائر، مرجع سابق، ص 07.

2- شحط العربي عبد القادر-أ. عدة جلول محمد، دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 16.

الحكم الراشد وإصلاح المنظومة المؤسساتية وذلك في ظل الدفاع عن المصالح العامة القانونية للمواطنين¹.

ورغم أهمية المبررات السابقة وتطابق بعضها مع التجارب الدستورية الرائدة في هذا المجال، إلا أنه وعلى غرار التجارب العالمية في هذا المجال، فقد شهد الفقه الدستوري الجزائري اختلافا بشأن جدوى هذه الغرفة وأهمية الاحتفاظ بها.

المطلب الثاني:

موقف الفقه الدستوري الجزائري من استحداث مجلس الأمة

بعد اثنان وعشرين سنة من إنشاء مجلس الأمة، ورغم قصر هذه الفترة بالمقارنة مع نظيراتها من الهيئات على المستوى الدولي، والمكلفة بالنجاح في أداء مهامها، سيما في الدول الرائدة في مجال النظام البيكاميرالي، لا يزال الجدل قائما حول جدوى هذه المؤسسة، وأهميتها في ترقية التجربة الديمقراطية في الجزائر، ودورها في تطوير السلطة التشريعية كهيئة موازية على الأقل لنظيرتها التنفيذية، ولعل ما يُثير النقاش أكثر هو التطور الدستوري الحاصل بشأن هذه الغرفة بعد سنة 2016، حيث أصبح المجلس يتمتع بحق المبادرة بالقانون، كما تم تخفيض نصاب المصادقة على مستوى هذا المجلس، وهو ما يدل مبدئيا على التكريس الفعلي والقانوني للأداء المتميز، وللرصيد البرلماني الهام للمجلس، والنتائج عن تطوره السياسي وإدراكه بالمهام سيما البرلمانية الواقعة على عاتقه.

وبهذا الصدد، وكما هو عليه الشأن بخصوص الجدل الذي عرفته الغرفة البرلمانية الثانية على المستوى العالمي، انقسم الفقه الدستوري والسياسي في الجزائر بشأن إحداث غرفة برلمانية ثانية إلى رأي مؤيد يدافع عن أهمية وجدوى هذه المؤسسة في الحياة العامة

1- عوايدي عمار، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطنين، الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص 54.

(الفرع الأول)، ورأي معارض يرى عدم أهميتها وينادي بإلغائها، ولكل مبرراته الخاصة (الفرع الثاني)، غير أن التمكن من استنتاج عناصر تقييم هذه الغرفة، يستلزم البحث والتمعن في أصول ودواعي هذا الجدل من الناحية القانونية النظرية، ومن ناحية الدوافع السياسية الواقعية، وهو ما سيسمح بتثمين وتطوير هذه الغرفة، أو الإعراف بعدم جدواها، وبالتالي ضرورة التخلي عنها.

الفرع الأول:

الرأي المؤيد لجدوى الغرفة البرلمانية الثانية في الجزائر

يستند مؤيدو إنشاء مجلس الأمة على جملة من المبررات، أهمها أن الازدواجية البرلمانية في الجزائر حتمية فرضتها مجموعة من العوامل على المستوى الوطني وكذا الدولي، فالمؤسسات وليدة ظروف خاصة بكل دولة، وفي هذا السياق تطلب الوضع الناتج عن استقالة رئيس الجمهورية وحل المجلس الشعبي الوطني، وما ترتب عن ذلك من تهديد أمن واستقرار الدولة، البحث عن آلية لتقادي تكرار مثل هذه الوضعية، واعتبارا لما شهده نظام الازدواجية البرلمانية من انتشار ونجاعة على المستوى العالمي، فإن أخذ المؤسس لهذا المنحى يبدو صائبا ومبررا، كما أنه ليس من السهل الانتقال من الأحادية البرلمانية إلى الازدواجية ثم الرجوع عنها، فذلك سيقوى الاستخفاف بمؤسسات الدولة، الأمر الذي له علاقة وطيدة باستقرار الدولة وضمان أمنها.

ولقد أظهرت الممارسة العملية سلامة هذا الاختيار، والذي كرس مجموعة من المطالب تعزز بها النهج الديمقراطي، من ذلك ترسيخ سلطة تشريعية مستقلة ومؤهلة للتعبير بصدق عن الإرادة الشعبية، حيث يشكل مجلس الأمة الوسيلة المؤكدة لتكريس مجموع القيم الوطنية على مختلف المستويات السياسية والإقتصادية والإجتماعية (أولا)، ويتدعم هذا الجانب بتأصيل هذا التحول، حيث لم يكن إحداث الغرفة البرلمانية في الجزائر نتيجة تقليد لبرلمانات

العالم، بل إن الهدف من هذه الغرفة هو عصرنه نظام المؤسسات السياسية للدولة، وهو ما سمح للمجلس بتكوين رصيد دستوري هام (ثانياً).

أولاً- ترسيخ القيم والأهداف الوطنية

إن إحاطة مجلس الأمة بمجموعة من العوامل، خاصة ما تعلق بتمتع أعضائه بشرعية مؤكدة مرتين، وهذا من خلال إعادة انتخابهم أو تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية المنتخب، وبحصانة برلمانية وحرية في ممارسة العمل البرلماني، وكون عهدهم تمثيلية وليست إلزامية، مكنته من اكتساب رصيد قانوني وسياسي، مما جعل من نظام الازدواجية التشريعية في الجزائر نظام الحاضر والمستقبل¹، ليعمل مجلس الأمة على ترسيخ الكثير من المبادئ وذلك على عدة مستويات أهمها:

1- على المستوى الدستوري والسياسي

إن وجود مجلس الأمة المتمتع بصلاحيات خاصة وبتشكيلة مغايرة في الأساس لتركيبه المجلس الشعبي الوطني، والتي تضم كفاءات وخبرات وطنية في أهم مجالات الحياة، يشكل أهم ضمانات لمنع السيطرة السياسية التي يمكن أن تفرضها الأغلبية على مستوى الغرفة الأولى²، مما سيعمق مبدأ الحكم الديمقراطي والسير العادي للنظام الدستوري، كما سيعمل على تمثيل جميع أرجاء الوطن ليُعزز بذلك مبدأ النظام اللامركزي عن طريق تمثيل الجماعات المحلية المنتخبة³.

1- مزياني حميد، عن واقع الإزدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2011، ص 32.

2- بوديار محمد، مجلس الأمة الجزائري كرمز للثنائية البرلمانية الواعدة، الفكر البرلماني، العدد الحادي عشرة، 2006، ص 58.

3- ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص 187.

ولقد جاء استحداث هذه الغرفة، قصد تغطية النقائص الواردة على البرلمان الممثل بغرفة واحدة، من ذلك السلبات الناتجة عن نظام التمثيل عن طريق الاقتراع العام المباشر للنواب، الذي عادة ما يؤدي لتجاهل مناطق الوطن القليلة السكان، ناهيك عن سلبات نمط الاقتراع بالقائمة الذي يجعل من التصويت، تصويت على الأحزاب لا الأشخاص بعينهم، مما يعمل على تهميش الكفاءات والخبرات الوطنية التي لا تجيد العمل السياسي، رغم قدرتها على إثراء العمل البرلماني بصفة تقنية.

2- على المستوى الاقتصادي والاجتماعي

باعتبار مجلس الأمة يمثل الجماعات المحلية المنتخبة، فإنه سيعمل على ترسيخ دولة القانون بما يضمن احترام حقوق الإنسان والمواطن، من خلال التعبير عن تطلعات جميع مناطق الوطن ومختلف شرائحه ومكوناته، وكذا تجاوز منظور السياسات الحزبية الضيقة والمهيمنة¹، مما سيضمن توازنا اقتصاديا جوهياً عن طريق المساواة في توزيع الثروات مما سيؤدي إلى تحقيق العدالة الاجتماعية.

ثانيا - عصنة النظام المؤسسي

يشكل مجلس الأمة دعامة محورية وأساسية للمؤسسات السياسية، حيث ستعمل هذه الغرفة بما لها من خصوصيات على ضمان الأمن المؤسسي، وتجاوز كل الأزمات الدستورية المحتملة التي غالبا ما تؤدي إلى تنصيب هيئات انتقالية غير شرعية، مما سيجعل هذه المؤسسات مستقرة في الزمن لتتمكن من أداء مهامها في جميع الظروف، وبالتالي حماية النظام الدستوري من مخاطر الإنزلاقات السياسية المحتملة، حيث جاء مجلس الأمة

1- إبراهيم بولحية، النظام البرلماني المزدوج في بلدان اتحاد المغرب العربي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2002، الجزء الثاني، ص 84.

بموجب سياسة التقويم والتحديث المؤسساتي، ولقد أعطى النظام البيكاميرالي في الجزائر نتائج إيجابية خاصة ما تعلق بعصرنة المؤسسة التشريعية وكذا التنفيذية¹.

1- المؤسسة التشريعية

تتجسد أهمية مجلس الأمة في الحياة التشريعية من خلال الدور الذي يؤديه باعتباره هيئة تفكير تعمل على ترقية العمل البرلماني بشقيه التشريعي والرقابي²، وذلك بالنظر إلى التشكيلة المتميزة للمجلس التي تضم كفاءات في مختلف التخصصات³، ولقد أكد الاتجاه الذي سلكه المؤسس بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 هذه الأهمية، حيث زُود مجلس الأمة ببعض الصلاحيات الحصرية التي كان يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني، من ذلك سلطة المبادرة باقتراحات القوانين وتعديلها⁴، وذلك من شأنه تفعيل العمل البرلماني ومنه المؤسسة التشريعية.

2- المؤسسة التنفيذية

تُشكل الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس مجلس الأمة بشأن رئاسة الدولة بالنيابة، الآلية التي ستعمل على المعالجة والتصدي لكل الحالات الشاذة وغير المتوقعة في هرم السلطة، التي من شأنها المساس بالسير العادي للمؤسسة التنفيذية، لذا فإن تدعيم البرلمان بغرفة ثانية مع تحصينها من الحل وإطالة عهدها بالمقارنة مع عهدة رئيس الجمهورية

1- قدياري حرز الله، لمحة عن نظام الغرفتين، مرجع سابق، ص 77.

2- لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مرجع سابق ص 21، راجع أيضا، شيهوب مسعود، نظام الغرفتين، النشأة والتطور، مرجع سابق، ص 37.

3- لعروسي رابع، السلطة التشريعية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية 1997-2003، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2004، ص 31.

4- وهو ما سبق وأن نادى به بعض الفقه الدستوري الجزائري، بهذا الصدد راجع، د-بوجمعة صويلح، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة 2002، الجزء الأول، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ص 131 .

سيضمن الاستقرار المؤسسي والانفتاح الديمقراطي والتعددية الحزبية، وهذا من خلال أهلية رئيسها لشغل منصب رئيس الجمهورية في كل الحالات الاستثنائية.

ويخلص هذا الاتجاه إلى القول، أن إنشاء مجلس الأمة، نتيجة حتمية للظروف السياسية التي عاشتها الجزائر في فترة محددة، حيث قدر المؤسس على غرار الدول التي تبنت نظام الغرفتين البرلمانيتين كحل لمشاكلها الدستورية، أن إنشاء مجلس الأمة سيخدم الساحة السياسية وهو الأصلح للمجتمع الجزائري الحديث العهد بالديمقراطية، ليسهم هذا المجلس في ترقية التجربة الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان في ظل دولة القانون، ولعل النجاح الذي حققه النظام البيكاميرالي في أهم الأنظمة الديمقراطية الحديثة، وكذا انتشاره الواسع في مختلف الدول¹ نظرا لما يقدمه من حلول دستورية، هو ما سيؤكد توجه المؤسس الجزائري نحو هذا التحول².

لهذه الاعتبارات، ورغم التهويل المتواصل من قبل أطراف سياسية وقانونية بشأن تبني نظام الازدواجية البرلمانية في الجزائر، فقد تمكن مجلس الأمة من إنهاء الأوضاع الانتقالية في المؤسسات الدستورية، كما حقق الثمار المرجوة منه بصدد تدعيم السلطة التشريعية، ولعل خير ما يوضح ذلك هو سجله الحافل بالعمل البرلماني، والذي يشهد له بالفعالية والنجاعة، وذلك على المستويين الوطني والدولي، لهذا تُعد الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري مؤسسة لا غنى عنها، كونها الوسيلة القانونية لتجاوز مختلف الأزمات الدستورية المحتملة³، بل وتعد المحافظة عليها أمرا مفروضا، كونها ستعمل على عصنة المؤسسات السياسية بشكل سيضمن ترقية التجربة الديمقراطية وكذا ترسيخ المبادئ والقيم الوطنية، وما على فقهاء القانون الدستوري والسياسي الجزائري إلا العمل على ابتكار ما يليق من أوضاع

1- إلى غاية 2003 هناك أكثر من 80% من الدول، عبد القادر بن صالح، مجلس الأمة، عهدة. و تجربة، الفكر البرلماني، عدد خاص، 2003، ص 15.

2- عبد الرحمان بلعياط، مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع الميداني، مرجع سابق، ص 87.

3- قدياري حرز الله، لمحة عن نظام الغرفتين - واقع وآفاق، مرجع سابق، ص 77.

لتطوير هذه الغرفة، التي أصبحت أمرا واقعا، فالإشكال ليس في الشكل إنما في الموضوع، وهو ما حاول المؤسس تداركه بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

مقابل هذا الرأي هناك من يعتبر مجلس الأمة مجرد وسيلة دستورية تسمح للسلطة التنفيذية ببسط نفوذها على الحياة العامة.

الفرع الثاني:

الرأي المعارض لجدوى الغرفة البرلمانية الثانية في الجزائر

ظهر الاتجاه الرافض للازدواجية البرلمانية في الجزائر منذ ظهور الفكرة في المشروع التمهيدي لدستور 1996، وذلك بمناسبة مناقشته في اللجان المشكلة من ممثلي الأحزاب السياسية، حيث لجأت الأطراف الرافضة لهذه الازدواجية إلى الطعن في جدوى هذا التحول، وذلك بالنظر إلى تشكيلة مجلس الأمة وصلاحياته ومكانته المؤسساتية، مُعتبراً أن هذا التحول سيؤدي إلى الحد من المد الديمقراطي، نظرا لما تتضمنه هذه الغرفة من مخاطر وتعقيدات صارخة.

وتتلخص أسباب الرفض في مجموعة من العناصر أهمها، أن تبني المؤسس لنظام الغرفتين البرلمائيتين، سيؤدي إلى الخروج عن التنظيم الدستوري المعتمد منذ الإستقلال، والمنبثق من مبادئ ثورة أول نوفمبر، سيما ما تعلق بوحدة السلطة، كما أن هذا التحول يدل على نية مصادرة سيادة الشعب، المعبر عنها فعليا من خلال المجلس الشعبي الوطني المنتخب بصفة مباشرة، كما أن توزيع الصلاحيات البرلمانية بين هذه الغرفتين سيعمل إلى تعقيد العمل البرلماني، وبالتالي عدم قدرته السلطة التشريعية المكونة من مجلسين على مواكبة السرعة التي تتطلبها الحياة المعاصرة، فضلا عن ذلك ستعمل هذه الغرفة بصيغتها الحالية على الترسد للأغلبية على مستوى الغرفة الأولى في حال إفلاتها من سيطرة السلطة

التنفيذية، لهذه الأسباب سيشكل مجلس الأمة وسيلة فعالة بيد السلطة التنفيذية، تستغلها لمواجهة المجلس الشعبي الوطني المنبثق مباشرة من الإرادة الشعبية، وما يؤكد ذلك أن هذا المجلس، بعد أكثر من عقدين من اعتماده، لم يضيف شيئاً لصالح البرلمان بقدر ما عمل على إخضاعه، وذلك يعود بالأساس لمجموعة من العوامل تتعلق بالتركيبية البشرية للمجلس، وكذا طبيعة الصلاحيات المخولة له والتي أدت إلى الحد من استقلاليته وبالتالي انعدام أهميته (أولاً)، ذلك ما أفرزته التجربة الميدانية، التي تطلبت إلغاء المجلس ليس فقط حماية للسيادة البرلمانية، إنما أصبح ضرورة فرضتها الظروف الاقتصادية والسياسية للدولة (ثانياً).

أولاً- انعدام الأهمية الدستورية والسياسية لمجلس الأمة

تظهر عدم أهمية مجلس الأمة من الناحية الدستورية في إضافة إجراءات جديدة من شأنها إعاقة سير العمل البرلماني بشكل عادي، أما من الناحية السياسية فيظهر ذلك في كونه أداة لتركيز السلطات لصالح الهيئة التنفيذية.

1- انعدام الأهمية الدستورية

يرى هذا الرأي أن نجاح النظام البيكاميرالي لا يرتبط بمدى انتشاره في العالم، إنما بمدى الوعي الديمقراطي والحرية السياسية لأعضاء الغرفة الثانية، وكذا نوعية الصلاحيات التي تحوز عليها هذه الغرف والتي يجب أن تعمل على تدعيم البرلمان، حيث أنه بدراسة الأحكام القانونية ذات الصلة بهذه الغرفة في الجزائر، يظهر أن مجلس الأمة ليس حراً ولا في تحديد نظامه الداخلي ولا في تنظيمه الإداري، ولا في إعداد وصرف ميزانيته، ولا حتى في إعداد جدول أعماله وأداء دوره باعتباره سلطة تشريعية ورقابية، ولم يغير من وتيرة الإنتاج التشريعي والرقابي للبرلمان، بل وعلى العكس من ذلك تماماً فقد عمل على عرقلة العمل البرلماني بحكم الدستور¹.

1- بهذا الصدد، راجع، شريط أمين، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مرجع سابق، ص 26.

فضلا عن ذلك، يُثير النظام التمثيلي على مستوى هذا المجلس بعض الإشكالات الدستورية خاصة ما تعلق بمهام العضو النيابي، فإذا كان من واجب البرلمان أن يبقى وفيًا في إطار اختصاصاته لثقة الشعب، فإن هذه الثقة قد تختل، وذلك بالنظر لكون ثلث الأعضاء معيناً والباقي منتخب بصفة غير مباشرة، حيث سيبقى عضو مجلس الأمة المنتخب أقرب إلى الهيئات المحلية، والمعين أقرب من رئيس الجمهورية، وهو ما لا يسمح بتحديد المسؤوليات في هذا المجلس، مما سيؤدي إلى سوء التعبير عن القضايا الوطنية والمحلية، وذلك رغم نص المادة 122 من الدستور 1996 التي تجعل المهمة الدستورية لأعضاء مجلس الأمة وطنية ولا تنحصر في الدفاع عن مصالح معينة.

2- انعدام الأهمية السياسية البرلمانية لمجلس الأمة¹

إذا كان الهدف الأساسي من إنشاء هذه الغرفة هو العمل على تدعيم السلطات السياسية الدستورية، فإن ذلك سيخص فقط السلطة التنفيذية حيث خول لرئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة بالنيابة مما سيمنحها من الاستمرار في الزمن، أما بشأن السلطة التشريعية فإن مجلس الأمة، ونظرا لصلاحياته التشريعية وكذا تركيبته البشرية، لا يؤدي أي دور لصالح البرلمان، بل ولم يتم النص حتى على دوره في حالة حل المجلس الشعبي الوطني-أي- على إمكانية تحويل اختصاصات المجلس الشعبي الوطني لمجلس الأمة خلال فترة الحل خاصة ما تعلق بالعمل التشريعي والرقابي، وأكثر من ذلك فهو يعمل على كبح الإرادة العامة المعبر عنها في الغرفة الأولى، وهو ما قد يولد الشعور بعدم جدوى السلطة التشريعية مما قد يؤدي إلى أزمات سياسية جديدة في المستقبل.

1- رابح لعروسي، قراءة في الأداء السياسي للبرلمان التعددي الجزائري، مركز البصيرة للدراسات الإستراتيجية، الجزائر، العدد الرابع، 2007، ص 26.

إن القول بأن المجلس يشكل أداة لترقية العمل البرلماني يصطدم بتهميش مجلس الأمة على المستويين التشريعي والرقابي، فلا يمكن اعتبار المجلس أداة لتحسين العمل التشريعي وإثرائه في ظل منعه من حق المبادرة بالقوانين والتعديل، وما يزيد من عدم أهمية هذا المبرر هي السن القانونية المفروضة للترشح للعضوية على مستوى هذا المجلس، فمع كبر السن يفقد العضو قدراته في مجال التشريع وتمحيص النصوص القانونية¹، وكذا التدقيق في أعمال الحكومة، وما يسهم في تدعيم هذا الطرح هو عدم التحديد القانوني لماهية الكفاءة العلمية والشخصية الوطنية.

إنه بالنظر إلى التركيبة البشرية لمجلس الأمة، التي لا تخضع للقواعد الديمقراطية العامة في اختيار الممثلين، حيث يرجع حق تعيين ثلث أعضائه لرئيس الجمهورية، والذي عليهم الانصياع لمواقفه، ولا يمكن لهم معارضة برنامج وافق عليه مجلس الوزراء، كما يرجع حق انتخاب الثلثين إلى المنتخبين المحليين، الذين غالبا بدورهم ما ينتمون لأحزاب السلطة، يبدو أن مجلس الأمة، مثلما تؤكد النسب السابقة، لا يُشكل سوى أداة لصالح السلطة التنفيذية، لذا يصبح الحديث عن رقابة هذه الغرفة، التي لا تملك حق إثارة المسؤولية السياسية للحكومة رغم ما تحتويه من كفاءات، من غير جدوى، في المقابل لم يأت إحداث هذه الغرفة إلا بقيود إضافية على البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية²، وعليه فإن هذه المؤسسة لا يمكن أن تعمل سوى على تعطيل الأداء البرلماني والوقوف ضد الإرادة الشعبية، وذلك باعتباره جهازا رقابيا على النصوص القانونية التي يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني³، فالغاية الحقيقية من وراء هذه الغرفة هو خلق سلطة داخلية مضادة للبرلمان في

¹ - تعتمد الدراسات البيولوجية سن 60 سنة لبداية مرحلة الشيخوخة، عشوي مصطفى، مدخل إلى علم النفس، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص ص 19-49.

² - عفرون محمد، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص 93.

³ - كايس شريف، مدى فاعلية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، 2006، ص 127.

حالة إفلات الأغلبية على مستوى الغرفة الأولى من سيطرة السلطة التنفيذية، فمن خلال هذا التحول يمكن الوقوف أمام قوانين غير مرغوب فيها.

ثانيا- أهمية إلغاء مجلس الأمة

فرضت الظروف الاقتصادية التي شهدتها الجزائر ضرورة إلغاء وتجميع بعض المؤسسات بشكل سيسمح بالتقليل من النفقات العامة، ونظرا لما أثبتته التجربة البرلمانية الجزائرية في الميدان، وبهدف حماية النظام الديمقراطي ظهرت أهمية إلغاء هذا المجلس.

1- الأهمية الاقتصادية لإلغاء مجلس الأمة

مقابل عدم الأهمية الفعلية لمجلس الأمة في تدعيم السيادة الشعبية المعبر عنها أساسا من خلال المجلس الشعبي الوطني، فإن مبالغ ضخمة تتفق على هذا المجلس، وهو ما أضاف أعباء مالية مُعتبرة لميزانية الدولة، لذا يعد إلغاء هذه المؤسسة ضرورة اقتصادية تفرضها ظروف الجزائر الراهنة والتي تقتضي توفير الأموال وتوجيهها لتحسين الظروف الاقتصادية للدولة.

2- الأهمية السياسية والديمقراطية لإلغاء مجلس الأمة

يعد تحكم مجلس الأمة على السلطة التشريعية من خلال ما يتمتع به من سلطات، سيما حقه في الاعتراض على القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، انتهاكا للسيادة الشعبية المعبر عنها من خلال الانتخابات المباشرة لنواب المجلس الشعبي الوطني، ذلك أن أعضاء مجلس الأمة لا يتمتعون بنفس المصادقية التي يتمتع بها النواب، لذا فكيف لهم الاعتراض على الإرادة الشعبية المعبر عنها فعليا في الغرفة الديمقراطية.

كما أن الهيمنة على المجلس الشعبي لا ترتبط دائما بما يتمتع به مجلس الأمة من صلاحيات، فقد يكون لمجلس الأمة دور فعال في تحديد توجه المجلس الشعبي الوطني،

وذلك بتدخل عدة عوامل لصيقة بالتركيبة البشرية لمجلس الأمة كالقوة المالية والمكانة الاجتماعية والفكرية وغيرها، وبهذا يعتبر مجلس الأمة جهازاً رقابياً على العمل التشريعي للمجلس الشعبي الوطني، وإن كان ذلك سيسهم في الأنظمة الديمقراطية من تفادي هشاشة النصوص، فإنه في الأنظمة الأخرى سيعمل على الحد من التعبير الحر والديمقراطي عن الإرادة العامة.

وينتهي أنصار هذا الرأي إلى القول، إن البحث الحقيقي في تبريرات اعتناق النظام البيكاميرالي في الجزائر، لا يمكن أن ينصب على تطور النظام السياسي والديمقراطي، بقدر ما يمكن أن يعود لمصالح شخصية سياسية واقتصادية، فمن المعروف على أنظمة الحكم في الدول النامية أنها قائمة على أساس تمتع رئيس الدولة بالمكانة الأسمى، مما يتطلب إحاطته بجميع الوسائل والمؤسسات اللازمة لضمان استمرارية النظام القائم، لذا فإن إقرار هذه الوسائل أو إنشاء مثل هذه المؤسسات سيجد كل التأييد والمساندة، خاصة إذا ما تعلق الأمر بوظائف هامة اقتصادية، وذلك بعض النظر عن آثارها على السير العادي للمؤسسات الدستورية، وما يؤكد عدم جدوى هذه الغرفة هو عدم تغييرها لتوتيرة العمل البرلماني، بل إنها أسهمت في عرقلته وتوجيهه بالشكل المناسب¹، وهذا فضلاً عن الخسائر المالية المعتبرة التي تكبدها للخزينة العامة، وعليه فمن الأجدر بالجزائر البحث في ظروفها الخاصة سياسياً واقتصادياً لعلاج أزمتها بدل إنشاء مؤسسات لا فائدة منها، فمن غير المنطقي إنشاء مجلس تشريعي ثانٍ في حضرة سلطة تشريعية، حتى ولو فرض أن هذه الأخيرة لا تقوم بدورها على أكمل وجه فمن الأولى العمل على إصلاحها داخلياً.

1- الزبير عروس، الانتخابات التشريعية في الجزائر، من المشاركة المكثفة إلى الإمتناع الرافض، دراسات الوحدة العربية، لبنان، العدد الأول، 2008، ص 360.

ينطوي الاختلاف بين مؤيدي ومعارضى نشأة وجود مجلس الأمة على اعتبارات سياسية وأخرى قانونية، فإذا كان اللجوء إلى النظام البيكاميرالي كمحاولة لضمان السير العادي للسلطة التنفيذية، فقد أضحى وسيلة دستورية لعرقلة التطور السياسي، وفي كل الأحوال يجب أن تُعالج مكانة مجلس الأمة معالجة متأنية، كما يقتضي الحكم على ضرورة إنشاء هذا المجلس أن يكون التقييم أساساً من منظور علمي وقانوني لمعرفة مدى تمكنه من تحقيق الأهداف المتوخاة من ازدواجية السلطة التشريعية، بحيث يجب أن تتمتع هذه الغرفة بمركز قانوني يسمح لها بتدعيم السيادة البرلمانية ويعمل على ضمان الاستقرار المؤسساتي.

الفصل الثاني

التنظيم القانوني لمجلس الأمة

لما كانت قوة المؤسسات تتوقف على حسن تنظيمها الإداري والبشري وأهمية مواردها المالية، فإن فعالية المجالس النيابية ترتبط بالمركز القانوني الذي تحتله في الحياة السياسية، وهو ما يمكن استخلاصه من خلال هيكلها البشري والإداري ومدى استقلاليتها من الناحية المالية، ليحدد هذان العاملان طبيعة المجلس وتوجهه ومدى سيادته في مباشرة مهامه الدستورية.

ولقد ظهرت فكرة الاستقلال الإداري والمالي للمؤسسات لهدف ضمان فعالية الأداء والحياد في تنفيذ المهام، فالاستقلال الإداري يعني أن تتمتع المؤسسة بسلطة تقريرية وفقا للأصول والمبادئ في تحديد ما تراه مناسبا من هياكل بشكل سيسمح لها بمباشرة اختصاصاتها ودون تدخل أو توجيه من أية سلطة موازية، أما الاستقلال المالي فيتطلب الاعتراف للهيئة بالصلاحيات في تقدير ميزانيتها، دون أن يعني ذلك عدم الخضوع للرقابة العامة الخارجية أو التصرف بمنأى عن التنظيمات.

إن الكشف عن ضرورة إنشاء مجلس الأمة الجزائري، يظهر أيضا من خلال التنظيم الإداري والمالي لهذه الغرفة، فمبدئيا تتمتع السلطة التشريعية في الجزائر على المستوى الهيكلي بمجموعة من الضمانات لأداء مهامها بكل سيادة، حيث توجد بهذا الصدد منظومة قانونية فصلت في موضوع تكوين البرلمان وتشكيله وهيكله، من ذلك الدستور لاسيما المواد 118 إلى 134 وقانون الانتخابات وقانون الأحزاب السياسية والقانون المنظم لعلاقة الحكومة بالبرلمان، أما على المستوى المالي فإن الاعتراف للبرلمان بطابع المؤسسة يترتب عليه التمتع بكل ما يسمح به هذا المفهوم من اكتساب الشخصية القانونية والاستقلال المالي والإداري.

ولقد عرف المركز القانوني للغرف الثانية عدة تطورات، فمن جانب التنظيم الهيكلي اختلفت الأنظمة السياسية بشأن تكوين هذه الغرفة، فهناك من الأنظمة ما تجعل منها تتكون عن طريق الوراثة كما هو الشأن في إنجلترا، والبعض الآخر تجعلها تتكون بطريق الانتخاب بأشكال عدة كما هو الحال في أغلب الأنظمة، وهناك من الأنظمة من تجمع بين الانتخاب والتعيين مثلما هو في النظام السياسي الجزائري، هذا الأخير، ورغم ما توصلت إليه الأنظمة الديمقراطية لا يزال يعتمد على أساليب غير ديمقراطية في أصلها بخصوص تكوين الهيئة المسماة دستوريا بالمؤسسة النيابية، إضافة لإضعاف الانتخاب غير المباشر لثلاثي الأعضاء للوصف الديمقراطي لمجلس الأمة، فإن تعيين ثلث الأعضاء من قبل رئيس الجمهورية دون أية مشاركة للسلطات الأخرى ينقص من استقلالية وحياد هذا المجلس، وهو ما يثير مسألة مدى سلطته في تحديد وسائله الإدارية (المبحث الأول).

وإذا كان الهدف من إتباع طريقة معينة بصدد تشكيلة الغرف البرلمانية الثانية يختلف من نظام سياسي لآخر، بحيث يسعى من جانب الأنظمة الديمقراطية لترقية الحياة الدستورية من خلال توسيع قاعدة المشاركة في صنع القرارات، بينما يسعى في غير ذلك من الأنظمة إلى تحصين النظام السياسي القائم¹، فإنه كنتيجة منطقية للتنظيم الهيكلي لمجلس الأمة، يثور التساؤل بصدد حرية المجلس في تحديد وسائله المادية وإقرار ميزانية تسييره والتعويضات اللازمة لأعضائه، وبالتالي مدى قدرته على القيام بالمهام المسندة له بكل حياد واستقلالية (المبحث الثاني).

1- كمال المنوفي، نظريات النظم السياسية، دار القلم، بيروت 1985، ص 11 .

المبحث الأول:

التنظيم الهيكلي لمجلس الأمة¹

يُقَرُّ بمشروعية السلطة متى كانت مستمدة من الإرادة العامة، لذا يعد البحث عن السلطة من جانبها المؤسساتي أمراً بالغ الأهمية بالنظر إلى ما يحمله من أفكار وتصورات وأهداف، فالحديث عن المؤسسة التشريعية من جانبها الهيكلي يستحق الدراسة بعناية، وذلك من منطلق ما يمكن الكشف عنه بشأن ضرورتها وأهميتها في النظام السياسي، ويمكن تقسيم الدراسة بشأن الجانب التنظيمي للغرف الثانية إلى جانبين: الأول يتعلق بالتنظيم البشري والثاني بالتنظيم الإداري.

يختلف التنظيم البشري للغرف الثانية من نظام سياسي لآخر، فبعضها تتشكل بالوراثة والبعض الآخر عن طريق الانتخاب، وهناك من الغرف من تشكل بأساليب أخرى²، وإذا كان النظام الدستوري الجزائري يمزج بين الانتخاب والتعيين بصدد التشكيلة البشرية لمجلس الأمة، فأول ما قد يطرح من تساؤلات هو ما الجدوى من هذا الأسلوب، وما مدى إسهامه في إضفاء الطابع الديمقراطي على المجلس، وكذا عن حدود تأثير تكوين مجلس الأمة بهذه الكيفية على مبدأ استقلالية وحياد لمجلس؟ (المطلب الأول).

1- المقصود بالتنظيم الهيكلي هو، التنظيم البشري الوارد بمقتضى أحكام الدستور وكذا القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، وكذا مجموع الهيئات والأجهزة الواردة في النظام الداخلي للمجلس، للإشارة بهذا الصدد ولأجل ضمان السير العادي للعمل البرلماني، فإن مجلس الأمة يضم مجموعة من المصالح الإدارية والمالية والتقنية، والمتمثلة في، الأمانة العامة لرئيس مجلس الأمة، ديوان رئيس المجلس والأمانة العامة للمجلس التي تتبعها المصالح الإدارية والتقنية، للإطلاع على تنظيم ومهام هذه المصالح، راجع المقرر رقم 01-09 / الديوان، المؤرخ في 11 جانفي 2009، وعملاً بأحكام المادة 133 و 134 من النظام الداخلي للمجلس، يتولى الأمين العام، تحت سلطة رئيس المجلس إدارة هذه المصالح، ويستفيد موظفوها من الضمانات والحقوق المعترف بها لموظفي الدولة، وتكرس هذه الضمانات والحقوق بموجب قانون أساسي يصادق عليه المجلس وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية.

2 - HERMAN Valentine et MENDEL Française, Le parlement dans le monde ,Recueil de données comparatives, 2^{ème} Ed, Bruylant, Bruxelles, 1986, p. 588.

وإذا كان مجلس الأمة يتشكل بهذه الطريقة فهل يمكن الحديث عن سلطته في تحديد الأجهزة التي يراها مناسبة لأداء مهامه الدستورية؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

التنظيم البشري لمجلس الأمة

يُفترض في السير العادي للمؤسسات السياسية وجود قوى متوازنة تؤمن استقرارها واستمراريتها، ونظرا لما أدت إليه الانتخابات التشريعية التعددية الأولى في الجزائر من هيمنة قوة سياسية وحيدة على السلطة التشريعية وما صاحب ذلك من اختلال مؤسساتي، فقد جاءت التركيبة البشرية لمجلس الأمة استجابة لضرورات منع الهيمنة السياسية ورغبة في إرساء بُنية كفيلة باستيعاب واحتواء مختلف الفئات الحية للمجتمع.

ونظرا للأهمية التي تكتسيها طريقة تشكيل المؤسسات الدستورية في دعم الدور المنوط بها، ومحاولة للعمل على التوفيق بين المعطيات الديمقراطية، وضرورة استقطاب القوى السياسية التي همشها الإقتراع العام، فقد أقر النظام السياسي الجزائري أهم دعائم النظام البيكاميرالي، من حيث إخضاع تشكيلة مجلس الأمة لقواعد تختلف عن تلك المعمول بها على مستوى المجلس الشعبي الوطني، ليغلب المعطى الديمقراطي بحيث تستمد التركيبة الغالبة للمجلس منشأها من الانتخاب غير المباشر (الفرع الأول)، واعتبار أن مطلب توسيع دائرة التمثيل الوطني يعد هدفا معلنا من وراء تأسيس مجلس الأمة، فلقد فرض توسيع هذه التركيبة المزوجة بين التقنية الديمقراطية وأسلوب مغاير لها في التأطير، ويناقضها من حيث المبدأ، ألا وهو التعيين¹ (الفرع الثاني)، لتُظهر آليات انتقاء أعضاء مجلس الأمة الأسباب الحقيقية الدافعة لتبني نظام الغرفتين البرلمانيتين، خاصة من خلال دور السلطة التنفيذية في

1- راجع ، أ. محمد عمران بوليفة، التركيبة القانونية لمجلس الأمة، بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية، دفا تر السياسة والقانون، العدد الثامن، جانفي 2013.

العملية الانتخابية وكذا من خلال تدخلها المباشر عن طريق رئيس الجمهورية لانتقاء ثلث أعضاء المجلس.

الفرع الأول:

الأعضاء المنتخبون

يمتاز النظام الانتخابي لتشكيلة ثلثي أعضاء مجلس الأمة بطابع خاص مميز، وهو ما يتجلى من خلال الإجراءات التقنية لاختيار هذه الفئة، وكذا من خلال الشروط الخاصة للترشح للعضوية.

فإذا كان نمط انتخاب أعضاء مجلس الأمة يتساوى مع نظيره على مستوى المجلس الشعبي الوطني في تحديد الدائرة الانتخابية بالحدود الإقليمية للولاية، إلا أنه يختلف عنه في توزيع المقاعد المطلوب شغلها، فوفقاً للفقرة الثانية من المادة 118¹ يتم انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن قبل أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية² بعضوين عن كل ولاية مهما بلغ عدد سكانها³، بذلك يتسم نمط تركيبة مجلس الأمة بطابع خاص، بحيث إذا كان النواب يستمدون وكالتهم النيابية من الإرادة الشعبية بشكل مباشر، فإن انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة بهذا الشكل قد يحد من تدخل الإرادة الشعبية في عملية التأطير السياسي (أولاً)، وتبعاً للطبيعة الخاصة للنمط

1- التعديل الدستوري المؤرخ في 6 مارس 2016، وكذا المواد، 108 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، والمادة 2 من المرسوم 412-12 المتعلق بتنظيم انتخاب أعضاء مجلس الأمة وسيهر،

2- هؤلاء الأعضاء هم المشكلون لهيئة المداولة، راجع المادة 15 القانون 10-11 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، والمادة 12 من القانون 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية.

3- المادة 6 من الأمر 01-12 مؤرخ في 13 فيفري 2012، يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج ر عدد 8 مؤرخ في 15 فيفري 2012. أنظر أيضا القانون 09-84 مؤرخ في 4 فبراير 1984 يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد.

وعلى سبيل ذلك سيتم انتخاب 96 عضو وهذا بحكم أن البلاد قسمت إلى 48 ولاية، على سبيل المثال راجع مجلة مجلس الأمة، العدد 55، لسنة 2013، ص 13.

الانتخابي لهذه الهيئة فقد خصت الإرادة التأسيسية العضوية على مستوى هذا المجلس بمجموعة من الخصوصيات والشروط الفريدة (ثانياً).

أولاً- طبيعة النمط الانتخابي وأثره على استقلالية مجلس الأمة

يُعد نظام الانتخابات غير المباشرة النمط الأكثر شيوعاً في تشكيل الغرف البرلمانية الثانية في العالم، وهو النمط الذي أقره المؤسس من خلال أحكام انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة، ولما كان اختيار نمط انتخابي معين يرتبط بطبيعة الأهداف المسطرة للمجلس النيابي، فغالبا ما يُنظر للانتخابات غير المباشرة أنها لا تتسم بطابع حيادي بحيث تؤثر العناصر المكونة لهذا الأسلوب على مصداقية وهوية المجلس وبالتالي على دوره في الحياة السياسية.

1- الإنتخاب غير المباشر

تعتمد أغلبية الدول التي تأخذ بنظام الثنائية البرلمانية على أسلوب الانتخاب غير المباشر في اختيار أعضاء الغرفة الثانية¹، حيث يقتصر دور الهيئة الناجبة على اختيار ممثلين عنهم يتولون مهمة انتخاب أعضاء المجلس النيابي الثاني، ويكون ذلك عادة من قبل نواب منتخبين²، ويعود التوجه نحو هذا النظام لمجموع المزايا التي يحققها، والتي من أهمها:

أ- تكريس النظام البيكاميرالي: حيث يقوم نظام الغرفتين البرلمانيتين على وضع نمط انتخابي خاص بالغرفة الثانية ومغاير لطريقة التمثيل على مستوى الغرفة الأولى، بما سيضمن نجاح وتحقيق الأهداف المسطرة من وراء إنشاء غرفة برلمانية ثانية.

1- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2003، ص 143.

2- مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2003، ص 120.

ب-ضمان الحرية البرلمانية: إن عدم الإتصال المباشر لعضو الغرفة الثانية بصاحب السيادة، سيضمن له حرية أكثر في ممارسة العمل البرلماني، بحيث لا يكون هؤلاء الأعضاء تحت التأثير المباشر للشعب على غرار ما هو ملاحظ على مستوى الغرف الأولى.

ت-الحد من سلبيات الانتخابات المباشرة: فعادة ما يؤدي هذا النوع من الإنتخابات إلى تجاهل شرائح هامة في المجتمع خاصة تلك غير المتمكنة من العمل السياسي.

ث-ترقية تشكيلة الهيئة الناجبة: حيث يتم اختيار أعضاء الغرفة الثانية من قبل هيئة انتخابية متمرسة، مما سيُمكن من انتقاء أعضاء مسؤولة وكفئة وبالتالي ترقية التشكيلة البشرية للغرفة¹.

ج-ترقية الديمقراطية الناشئة: يُعد هذا النمط الإنتخابي الأكثر صلاحية في البلدان النامية و الدول الحديثة العهد بالديمقراطية والتي تنفّش فيها الأمية السياسية².

رغم مجموع المزايا السابقة لاعتماد نظام الانتخابات غير المباشرة على مستوى الغرف الثانية، إلا أن الأنظمة السياسية تختلف في تقنيات تطبيق هذا النظام، وهذا حسب درجة الوعي السياسي وطبيعة الأهداف المراد تحقيقها من خلال الغرفة الثانية³، ولقد اعتمد المؤسس بشأن ثلثي أعضاء مجلس الأمة على نظام انتخابي يقوم على التقنيات التالية:

1- صلاح فوزي، النظم والإجراءات الإنتخابية، دار النهضة، القاهرة، 1985، ص 68.

2- د. يعيش تمام شوقي والطالب قاسمي عز الدين، الأنماط الإنتخابية المقارنة، دراسة تأصيلية، أبحاث قانونية وسياسة، العدد الثاني، جامعة جيجل، ديسمبر 2016، ص 71.

3- مثلاً في النظام السياسي الفرنسي يتم اختيار أعضاء مجلس الشيوخ البالغ عددهم 326 (المادة 274 من قانون الإنتخابات الفرنسي)، من قبل هيئة انتخابية مكونة من نواب الجمعية الوطنية والمستشارين الجهويين، والمندوبين البلديين الذين يشكلون أغلبية هذه الهيئة، وذلك وفق مبدأ التمثيل النسبي للسكان بالأغلبية وفي دورين، حيث يشترط لنيل العضوية في الدور الأول حصول المرشح على أغلبية الأصوات، أما في الدور الثاني فيكفي الحصول على الأغلبية البسيطة، في حالة تعادل الأصوات يرجح الأكبر سناً م 294 من قانون الإنتخابات، للتفصيل راجع،

-DEL CAMP Alain, Le Sénat et la décentralisation, Ed Economica, Paris, 1989.

- **حصر تشكيلة الهيئة الناجبة:** يُجرى الانتخاب على مستوى الولاية من قبل هيئة انتخابية¹ متكونة من مجموع أعضاء المجلس الشعبي للولاية وأعضاء المجالس الشعبية البلدية لذات الولاية²، حيث تقوم مصالح الوالي بتحضير قائمة اسمية للهيئة الناجبة حسب الترتيب الأبجدي وذلك في شكل قوائم للتوقيع، تتضمن أسماء الناخبين وألقابهم والمجلس الذي ينتمون إليه.

- **اعتماد مبدأ التمثيل الإقليمي:** التمثيل على مستوى مجلس الأمة، بشأن الأعضاء المنتخبين، ذو طابع إقليمي وليس نسبياً³، حيث تُمثل كل ولاية بمقعدين مهما بلغ عدد سكانها⁴.

- **ضمان حق الترشح الفردي:** ضمن المؤسس لأعضاء المجالس المحلية حق الترشح الفردي، فيمكن لكل عضو من الجماعات المحلية أن يترشح باسمه الخاص دون اشتراط تزكية سياسية أو أن يحصل على عدد معين من التوقيعات، فقد استبعدت المواد 110 و 112 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات بخصوص مجلس الأمة الترشح

1- المادة 108 من القانون العضوي القانون العضوي رقم 16-10 مؤرخ في 11-08-2016 يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، عدد 50 مؤرخ في 25-08-2016.

2- بشأن الأحكام المتعلقة بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، راجع الفصل الأول من الباب الأول من القانون العضوي 16-10، مرجع سابق.

3- فلا يبدو النظام التناسبي المعتمد في انتخابات المجلس الشعبي الوطني، متناسقا مع الدور الموكول لمجلس الأمة، وذلك لعدم تطابقه مع أهداف تأسيس الغرفة البرلمانية الثانية في الجزائر، فغالبا ما يؤدي النظام التناسبي إلى فرز قوى سياسية غير متوازنة، في حين يسعى مجلس الأمة لضمان توازن عمل المؤسسات السياسية عن طريق استقطاب أكبر عدد ممكن من القوى السياسية وبصفة متوازنة مما سيضع حدا لكل ممارسة غير مُتَرَوِّية للأغلبية البرلمانية وبالتالي تأمين وحماية حقوق جميع الأطراف الفاعلة في الحياة السياسية، وكل ذلك يستلزم إيجاد طبقة سياسية متجانسة ومتماسكة تؤمن للمجلس أداء الدور الموكول له، وعليه فكون النظام التناسبي لا يُمكن مجلس الأمة من بلوغ أهدافه، فإن اعتماد نظام انتخابي خاص سيسيجيب للتطلعات المراد تحقيقها من وراء التوجه نحو البيكاميرالية، وهذا من خلال تبسيط الخريطة الجغرافية والسياسية للمجلس.

4- المادة 118 من الدستور. المادة 6 من الأمر 12-01 المؤرخ في 13 فيفري 2012، مرجع سابق.

بالقائمة لحساب الترشح الشخصي، ويعود السبب من وراء هذا الاختيار إلى ما يتمتع به أصحاب الحق في الترشح من وزن سياسي واجتماعي محلي، وكذا للرغبة في تمثيل مختلف الأطياف السياسية لكل الوطن وتحقيقا للهدف المُبتَغى من إنشاء هذه الغرفة في البرلمان الجزائري¹.

-**إلزامية التصويت:** جعلت المادة 108 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات التصويت بصدد اختيار أعضاء مجلس الأمة إجباريا، وتجاوز ممارسة حق التصويت بالوكالة شرط أن يكون الوكيل ضمن نفس الهيئة الناجبة، على أن تجرى الوكالة وفقا للإجراءات القانونية، ويمكن الإعفاء من التصويت في حالة المانع، هذا ويتشكل مكتب التصويت من رئيس ونائب رئيس ومساعدين كلهم قضاة يعينهم وزير العدل².

-**إعلان النتائج:** يعلن مُنتخباً المرشح الحاصل على أكثر عدد من الأصوات، وذلك في حدود مقعدين، وفي حالة تساوي الأصوات المحصل عليها يعلن مُنتخباً المرشح الأكبر سناً³، للإشارة فإن هذه المُفاضلة تُشكل مخالفة لمبدأ العدالة والمساواة، فكبر السن لا يعتبر مبررا كافيا، بل قد يكون صغير سناً أكثر كفاءة وأرقى مستوى.

2- أثر الانتخابات غير المباشرة على استقلالية مجلس الأمة

إذا كان نظام الانتخاب غير المباشرة قد يؤدي إلى التخفيف من مساوئ الانتخابات المباشرة، حيث جعل حق الانتخاب في يد طبقة مسئولة وأكثر فهما للأمور، ومنه حُسن التمثيل للجماعات المحلية، فقد أخذ عليه أنه يؤدي إلى:

1- أ محمد عمران بوليفة، التركيبة القانونية لمجلس الأمة، بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية، مرجع سابق، ص 190.

2- لمزيد من المعلومات حول إجراءات التصويت راجع، مجلة مجلس الأمة، العدد 55، مرجع سابق، ص 10.

3- المادة 129 من القانون العضوي، 16-10، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات.

أ- استحداث هيئة ناخبة خاصة: يقوم نظام الانتخابات غير المباشرة على وجود هيئة خاصة تتولى مهمة اختيار الممثلين نيابة عن صاحب السيادة، وعادة ما تسمى هذه الهيئة بهيئة الناخبين الكبار، على أن وجود مثل هذه الهيئات يتنافى مع المبادئ الدستورية العامة المقررة في الأنظمة السياسية الحديثة، من حيث المساس بمصادقية اختيار الشعب لممثليه، فلا يمكن لإرادة ناخبي الدرجة الأولى أن تنفذ إلى مجلس الأمة إلا من خلال هيئة انتخابية تضم، بصفة حصرية، أعضاء المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية والتي عادة ما تكون هيئات انتخابية ضيقة في تشكيلتها ومحدودة من حيث تركيبتها السياسية، وبالتالي بروز فرضية عدم التعبير بصدق عن رأي الأمة.

ب- عدم التمثيل الحقيقي للأمة: إذا كان الهدف من انتخاب أعضاء مجلس الأمة من قبل هيئة انتخابية محدودة هو توفير مناخ داخل المجلس يسوده الهدوء والانسجام، من خلال توفير أغلبية متجانسة، فإن ضيق حجم الهيئة الانتخابية سيُسهل عملية التأثير عليها، بل وقد يدفع بعض الفئات السياسية إلى العمل على تحقيق مصالحها الذاتية على حساب المصلحة العامة¹، وعادة ما يتمكن التيار السياسي الحاصل على أكثرية المقاعد في الانتخابات المحلية من فرصة الأفراد بتشكيل مجلس الأمة، وهو ما لا يتضمن قرينة التمثيل الحقيقي للأمة.

ت- إضعاف الطابع الديمقراطي للمجلس: تجعل الانتخابات غير المباشرة من الغرفة الثانية وسيلة لكبح المد الديمقراطي ومنع الرأي العام والمواطنين من توجيه الخيارات السياسية².

1- أ محمد عمران بوليفة، التركيبة القانونية لمجلس الأمة، بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية، مرجع سابق، ص 185.

2- خلفه نادية، آليات حماية حقوق الإنسان في المنظومة القانونية الجزائرية، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010، ص 223.

لهذه الأسباب فإن نظام الانتخاب غير المباشر لا يجد تبريرا له إلا في أهمية تمثيل الوحدات الإقليمية على المستوى المركزي،¹ لذا تعد الانتخابات المباشرة الأقرب لتحقيق السيادة الشعبية والديمقراطية، مع التأكيد على أهمية إدخال بعض الإصلاحات عليها، سيما ما تعلق بجانب الكفاءة العلمية والخبرة الميدانية.

ثانيا - شروط وخصائص العضوية على مستوى مجلس الأمة

تتميز العضوية في مجلس الأمة الجزائري عن العضوية في المجلس الشعبي الوطني بمجموعة من الشروط الخاصة، بالإضافة إلى بعض الخصوصيات المتعلقة أساسا بإجراءات تقنية.

1- شروط العضوية الخاصة بمجلس الأمة

نص القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات على جملة من الشروط العامة اللازم توافرها لاعتبار الفرد ناخبا²، وهي الشروط التي يخضع لها المرشح لنيل عضوية مجلس الأمة، إضافة لذلك تضمنت المادتان 110 و 111 من نفس القانون شروطا خاصة بعضو مجلس الأمة، وهي على التوالي:

- 1- غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 163.
- 2- تتمثل الشروط العامة لتولي عضوية البرلمان، الواردة في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجنسية الجزائرية، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، صفاء السوابق العدلية، عدم تواجد المرشح في إحدى وضعيات المنع من الترشح، للتفصيل راجع،
- أ. مولاي هاشمي، تطور شروط الترشح للمجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، دفاتر السياسة والقانون، العدد الثاني عشر، 2015، ص ص 189-198.
- جعفري نعيمة، المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ص 117-124.
- الهنداوي جواد، القانون الدستوري والنظام السياسي العريق، ديوان المطبوعات، لبنان، 2010، ص 245.
- ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972، ص 245.

أ- أن يكون المرشح عضو في مجلس شعبي بلدي أو ولائي: مكنّت المادة 110¹ من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية دون سواهم من الترشح لعضوية مجلس الأمة، هذا الشرط يستمد وجوده من مبررات إحداث مجلس الأمة، إذ إن من بين ما استند عليه إنشاء غرفة ثانية في البرلمان الجزائري، حسب البند 28 من المذكرة الرئاسية المرفقة بمشروع تعديل الدستور لسنة 1996، هو ضمان تمثيل الجماعات المحلية بشكل سيسمح بالتعبير عن مصالح الأمة جمعاء، وهذا من خلال إشراك المُنتخبين المحليين في مناقشة المسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، واتخاذ القرار بشأنها، آخذين بعين الاعتبار التأثيرات المحلية².

ويُشكل حصر حق الترشح في المنتخبين المحليين مخالفة للمبدأ العام الضامن لحرية الترشح المنصوص عليه في المادة 62 من الدستور، فضلا عن ذلك يؤدي فقدان العضوية في المجلس المحلي إلى قطع الصلة وفسخ العقد الأخلاقي بين العضو والناخبين، بحكم أن هؤلاء غالبا ما ينظرون إلى المنتخب المحلي الذي فاز بعضوية مجلس الأمة، على أنه ما انتقل إلى هذا المجلس إلا لخدمة مصالحه الشخصية³.

ب- بلوغ المرشح خمسا وثلاثين سنة كاملة يوم الاقتراع: عادة ما يُشكل كبر السن عاملا أساسيا للاعتدال والتمتع بقدر مهم من الحكمة والتجربة، ويجعل صاحبه أقلّ عرضة للحماس والاندفاع، ولما كانت الغاية من إنشاء مجلس الأمة هو ضمان عقلنة العمل البرلماني، فقد أوقف المشرع من خلال المادة 111 من قانون الانتخابات إمكانية الترشح

1- وذلك تطبيقا لأحكام المادة 118 من الدستور.

2- الاطلاع على الانشغالات المحلية أمر غير مقصور على المنتخبين المحليين بل إن كل مقيم بالبلدية أو الولاية يُلمّ بذات الاهتمامات، بذلك فإن هذا المبرر ليس خاصا بالذين فازوا بالمقاعد النيابية على مستوى هذه المجالس.

3- راجع، أ محمد عمران بوليفة، مرجع سابق، ص 183.

لعضوية مجلس الأمة على شرط بلوغ المرشح سن خمسٍ وثلاثين (35)¹ سنة كاملة يوم الإقتراع²، وهو ما يزيد بعشر سنوات عن السن المطلوبة في الترشح لانتخاب النواب والمحددة بخمس وعشرين (25) سنة حسب المادة 92 من نفس القانون، والثابت أن عددا معتبرا من أعضاء مجلس الأمة الذين أفرزتهم الانتخابات على قدر كبير من التجربة، التي يعود مصدرها، إما إلى المستوى العلمي المتحصل عليه، أو إلى شغل وظائف عليا في الدولة أو إلى ممارسة المهن الليبرالية³.

2- خصائص العضوية على مستوى مجلس الأمة

تتميز العضوية على مستوى الغرف البرلمانية الثانية بمجموعة من الخصائص الإضافية التي لها ارتباط وثيق بالأهداف المسطرة من وراء إنشاء هذه الغرف، خاصة ما تعلق بمدة العضوية ومصدر انبثاق الأعضاء وكذا عددهم.

أ- مدة العضوية في الغرفة الثانية: نظرا للاعتبارات الواردة عن ظروف اعتناق الأنظمة السياسية لنظام الغرفتين البرلمانيتين، من حيث الرغبة في تحقيق استقرار وتوازن المؤسسات السياسية، عادة ما تكون مدة العضوية في الغرفة الثانية أطول من العهدة على

1- وهي السن القانونية المعتمدة على مستوى مجلس الشيوخ الفرنسي قبل تعديل قانون الانتخابات لسنة 2011 لتخفيض جراء هذا التعديل إلى 24 سنة، راجع المادة 296 من هذا القانون، مرجع سابق.

2- إن تخفيض السن القانونية من 40 سنة إلى 35 سنة يشكل عائقاً أمام:

أ- أعضاء مجلس الأمة الأقل من 40 سنة حيث لا يمكنهم الترشح لرئاسة مجلس الأمة وهذا بحكم أن رئيس هذا المجلس قد يُدعى لرئاسة الدولة وطبقاً لأحكام المادة 87 من الدستور فإن رئيس الجمهورية يجب أن يكون سنه 40 سنة كاملة على الأقل.

ب- أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولاية أقل من 35 سنة حيث لا يمكنهم الترشح للعضوية على مستوى مجلس الأمة، حيث يشترط لقبولهم على مستوى المجالس المحلية بلوغ 23 سنة، راجع المادة 79 من القانون العضوي 16-10، مرجع سابق.

3- راجع، أ. محمد عمران بوليفة، مرجع سابق، ص 187.

مستوى الغرفة الأولى، لذا باستثناء إنجلترا، تحدد أغلب الدول المعتمدة للنظام البيكاميرالي مدة العضوية من أربعة إلى ست سنوات.

ب- **مصدر انبثاق الأعضاء:** يراعى في اختيار أعضاء الغرف البرلمانية الثانية عدة معايير مختلفة لما هو معتمد عليه على مستوى الغرف الأولى، والتي عادة ما تتعلق بالكفاءة العلمية والخبرانية والقدرات الاقتصادية والتقسيمات الجغرافية.

ت- **عدد أعضاء الغرفة الثانية:** عادة¹ ما يقل عدد أعضاء الغرف الثانية عن عدد الأعضاء في الغرفة الأولى، وهو ما يعود إلى مجموعة من الاعتبارات التاريخية أو الجغرافية، أو الاقتصادية والمالية².

ولقد كرس المؤسس الجزائري هذه الخصوصيات، فنجد أن مدة العضوية في مجلس الأمة تزيد بسنة عن مدة النيابة في المجلس الشعبي الوطني، وهي محددة بست (6) سنوات³، وزيادة على طول العهدة النيابية، فإن تركيبته تُجدد بالنصف كل ثلاث سنوات وهو ما سيضمن له استقرار سياسي وتنظيمي، مما سيوفر للدولة استقرارا ودواما من خلال بناء ومؤسسات دستورية ثابتة⁴، حيث أقرت المادة 119-03 من الدستور تجديد نصف أعضاء المجلس كل ثلاث سنوات -أي- 72 عضوا من أصل 144، وبما أن عهدة المجلس تقدر بست سنوات فإنه يحصل تجديد جزئي واحد خلال كل عهدة، ليشمل التجديد الجزء المعين

1- قد يكون عدد أعضاء الغرفة الثانية أكبر من عدد أعضاء الغرفة السفلى وأهم مثال على ذلك مجلس اللوردات الذي يضم 700 عضو في حين يضم مجلس العموم 650 عضو.

-BURDEAU Georges, Manuel de droit Constitutionnel et Institutions Politiques, L.G.D.J. Paris, 1984, p 57.

2 - BURGÈS Françoise ,Les Institutions Américaines ,P.U.F, Paris, 1999, p 67.

3- المادة 119 من الدستور.

4- من بين الإيجابيات التي تتحقق من خلال عملية التجديد النصفى والدوري لأعضاء مجلس الأمة، المحافظة على استمرارية المجلس، خلق ديناميكية في العمل البرلماني، توزيع ممارسة العمل البرلماني على أكبر عدد من المواطنين، للتفصيل راجع، مجلة مجلس الأمة، العدد 55، مرجع سابق، ص 11. راجع، خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 129.

والمنتخب وذلك تطبيقاً لما نصت عليه المادة السابقة بعبارة "تشكيلة مجلس الأمة"، مع الأخذ بعين الاعتبار أن الجزء المنتخب يتم تجديده عن طريق الانتخاب، كذلك الحال بالنسبة للجزء المعين الذي يتولى رئيس الجمهورية مهمة تجديد نصف أعضائه¹، وعملاً بالمادة 131-2 فإن التجديد يشمل رئيس المجلس بعد كل تجديد جزئي²، وهذا مع مراعاة أحكام المادة 181 الواردة في الأحكام الانتقالية من الدستور قبل التعديل الأخير³.

كما نجد أن الدستور نص صراحة على أن ثلثي أعضاء مجلس الأمة يُنتخبون من بين أعضاء المجالس الشعبية المحلية، أما الثلث المتبقي فيتم اختيارهم من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية⁴.

أما بخصوص عدد الأعضاء فيظهر أن عدد أعضاء مجلس الأمة يقل بكثير عن عدد النواب، حيث يستتج من نص المادة 118 من الدستور أن عدد أعضاء مجلس الأمة هو 144 عضواً⁵، في حين حُدِدت عدد مقاعد المجلس الشعبي الوطني على أساس تخصيص مقعد واحد لكل 80000 نسمة، على أن لا يقل عدد المقاعد للولايات التي يساوي أو يقل عدد سكانها عن 350000 نسمة عن 4 مقاعد، وتخصص 8 مقاعد للمقيمين في الخارج⁶.

1- راجع، المذكرة التفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين، الصادرة عن المجلس الدستوري، الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري.

2- لم تستمر رئاسة أول رئيس لمجلس الأمة خلال العهدة الأولى سوى ثلاث سنوات، خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 134.

3- للتفصيل راجع، بوجمعة هيشور، مجلس الأمة في عهده الأولى 1998-2004، الفكر البرلماني، عدد خاص، 2003، ص 55.

- بوكرا إدريس، بعض الملاحظات القانونية حول عملية استبدال رئيس مجلس الأمة، إدارة، العدد الأول، 2001، ص 78.

4- المادة 118 من الدستور.

5- نفس المادة.

6- المادة 3 من الأمر 97-08، مرجع سابق.

في الأخير يمكن القول إنه إذا كانت تقنية الإنتخاب غير المباشر على مستوى مجلس الأمة تهدف بالأساس إلى ديمقراطية المجلس من خلال إشراك الإرادة الشعبية ولو بشكل ثانوي في انتخاب ثلثي أعضاء المجلس، ورغم النص على شروط خاصة للترشح للعضوية على هذا المستوى، فقد ارتأى المؤسس أن ضرورة دعم البرلمان بالكفاءات والخبرات الوطنية، وتحقيقا لغاية اعتناق الثنائية البرلمانية في الجزائر، تقتضي اعتماد صيغة التعيين عن طريق رئيس الجمهورية.

الفرع الثاني:

الأعضاء المعينون

يستلزم السير العادي للنظام السياسي أن يكون نظام الحكم قائم على الإجماع، ونظرا لصعوبة تحقيق هذا الأخير في ظل الديمقراطية القائمة على التعددية الحزبية، وبسبب ما قد يؤدي إليه الإنتخاب المباشر من تهميش الكفاءات والخبرات التي لا تتمتع بامتداد سياسي واجتماعي، فإنه يتعين إيجاد آليات تمكن هذه الفئات من المشاركة في صياغة السياسة العامة بشكل يكفل المصلحة العامة، بل ويتطلب نجاح ممارسة المؤسسات العامة لمهامها وجود كوادر بشرية لديها الاستعداد لممارسة تلك المهام على أكمل وجه وبأعلى كفاءة ممكنة، وتتوافر فيها عدد من المهارات المعرفية والقدرة على الاتصال¹، ومن أجل تحقيق هذه الغاية واستجابة لأهداف مؤسساتية وسياسية تبنى المؤسس، جُزئياً، أسلوب التعيين على مستوى السلطة التشريعية، (أولاً)، وذلك رغم ما دار حوله من جدل(ثانياً).

1- لبصير فطيمة، واقع العلاقات العامة في البرلمان الجزائري- مجلس الأمة نموذجاً، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية- قسم علوم الإتصال، جامعة قسنطينة، ص 258 وما بعدها.

أولاً- أهمية وأهداف التعيين على المستوى السياسي

تطلب الوضع الذي فرضته التيارات الإيديولوجية المتناقضة التي عرفت الجزائر في مطلع التسعينات، البحث عن تقنيات من شأنها إقامة نظام مؤسساتي مستقر يكفل مشاركة جميع الفاعلين في الحقل السياسي في صياغة السياسة العامة للدولة، وقد مثّلت الغرفة البرلمانية الثانية، المُدعمة بثلاث مُعين والمؤسسة بموجب دستور 1996، جهازاً هاماً لتحقيق مجموعة من الأهداف، أهمها:

1- احتواء مختلف التيارات السياسية

يعمل التعيين على دمج واحتواء التيارات السياسية خاصة تلك التي تقصّيها الاستحقاقات الانتخابية، حيث يؤمن مجلس الأمة مشاركتها وتمثيليتها السياسية، وهو ما سيُجنب معارضتها خارج المؤسسات الدستورية، كما يقوم على تأمين التوازن والتعادل بين مختلف القوى السياسية، ليصبح مجلس الأمة أداة للتوفيق بشكل يجعل منه عامل ترضية وإدماج لجميع الفئات.

2- توجيه السياسة العامة للدولة

مبدئياً يجب أن يؤدي التعيين إلى العمل على تجسيد الأهداف التي تسعى الهيئة أو المؤسسة إلى تحقيقها، ومع أهمية البعد الاستراتيجي المتوخى من اعتماد هذه التقنية في التسيير، إلا أن الهدف من التعيين على مستوى المؤسسات السياسية هو زيادة فرض سياسة الحكومة، وهو ما أثبتته مختلف التعيينات لأعضاء مجلس الأمة، حيث تبدو جل الشخصيات المعينة كممثلة للسلطة التنفيذية، فقد وجد رئيس الجمهورية من خلال هذا التلّث مجالاً خصباً لتأطير عمل السلطة التشريعية ومنه السياسة العامة للدولة، ذلك أن التعيين سيسلب من العضو المعين حياده لاعتبار أن العلاقة بين المؤسسات الدستورية في الدولة تحكمها

العلاقات السياسية أكثر منها القواعد القانونية¹، مما أدى إلى عجز مجلس الأمة عن تعميق البعد الديمقراطي².

وإذا كان التعيين بخصوص السلطة التشريعية قد يسهم في تدارك النقص في الكفاءات ومنه العمل على ترقية نشاط البرلمان وجعله يقوم بدوره بصفة عادية ومستمرة، وإذا كان مجلس الأمة يُشكل وسيلة لتحقيق التآني وأسلوباً لمراجعة المبادرات المناقشة على مستوى المجلس الشعبي الوطني، ورغم ما قد يحققه التعيين من التوفيق والإدماج بين مختلف القوى السياسية، فإنه بشأن مجلس الأمة يعلن صراحة عن تفضيل قوة سياسية على حساب قوى أخرى، وما يثبت ذلك أنه رغم النص الدستوري على بعض الشروط الموضوعية الواجب احترامها من قبل رئيس الجمهورية، إلا أن إغفال الشروط الشكلية سيما ما تعلق بتحديد نسب التعيين من بين مختلف الكفاءات والشخصيات الوطنية، وكذا ميعاد التعيين وآجاله سيشكل هامشاً كبيراً للمناورة وتغليب قوى محددة.

ثانياً - المدلول المؤسساتي والسياسي للتعين

إذا كان نظام البيكاميرالية يقوم على تمايز الغرفتين من حيث التركيبة البشرية والإختصاصات الموكلة لكل واحدة، فإن هذا التمايز يجب ألا يكون على حساب النظام الديمقراطي بل ويجب أن يعمل على ترقية الممارسة الديمقراطية لا الحد منها، لذا فإن تعيين رئيس الجمهورية لثلث أعضاء مجلس الأمة يجب أن ينصب في هذا المنحنى، غير أن التجربة الجزائرية في هذا السياق أثبتت عكس ذلك، ليتحدد بوضوح التوجه المؤسساتي لمجلس الأمة، مما يطرح التساؤل حول قدرة هذا المجلس على حماية السير العادي للمؤسسات السياسية، خاصة في الحالة التي قد يكون فيها المجلس الشعبي الوطني مناهضاً لسياسية الحكومة.

1- د. فرحاتي عمر، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر بين فترة الأحادية والتعددية، الإجتهد القضائي، العدد الرابع، ص 56 وما بعدها.

2- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 140.

1- تحديد التوجه المؤسسي للمجلس

اعتمد دستور 1996 في تكوين مجلس الأمة أسلوبا خاصا، إضافة إلى الانتخاب غير المباشر لثلثي الأعضاء من بين ومن قبل أعضاء المجالس الشعبية المحلية، يعين رئيس الجمهورية الثلث المتبقي، ولقد خولت المادة 118-103¹ من الدستور لرئيس الجمهورية سلطة تعيين² هذا الثلث دون تحديد الأطر الشكلية، بل اكتفت بالنص على أن يكون موضوع التعيين من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية، ودون إشراك أية مؤسسة دستورية أخرى في هذه العملية، وتماشيا مع طبيعة النظام السياسي الجزائري، تتميز سلطة رئيس الجمهورية في تعيين هذا الثلث بطابع شخصي وفعلي بحيث نصت المادة 101 من الدستور على عدم جواز تفويض هذه السلطة، ولا يمكن أن تكون محل توقيع مجاور أو مصادقة من أية جهة دستورية أخرى.

إن تمتع رئيس الجمهورية بسلطة شخصية مطلقة وغير مقيدة بأي شرط شكلي من شأنه الحد من عقلنة سلطة التعيين أو توجيهها لصالح ترقية العمل البرلماني، سيُخلف آثار مؤسساتية مهمة، ليعمل مجلس الأمة على تدعيم السياسة العامة للحكومة وذلك على حساب البرلمان³.

1- خلافا لقاعدة توازي الأشكال وضمانا لتحقيق استقلالية العضو المعين لم تمنح المادة 118 لرئيس الجمهورية حق إقالة العضو المعين والذي تنتهي عضويته وفقا للإجراءات المطبقة على الأعضاء المعينين.

2- وإن كان ذلك خلال فترات استثنائية، فإن أسلوب التعيين على مستوى السلطة التشريعية ليس بجديد في النظام السياسي الجزائري، حيث يظهر ذلك من خلال المجلس الوطني التأسيسي، ثم مجلس الثورة 1965، ليلتحق بهما كل من المجلس الاستشاري الوطني 1992 ثم المجلس الوطني الإنتقالي من 1994-1997.

3- وقد كان هذا الطرح صريحا قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث كان يُشترط لإقرار القوانين مصادقة 4/3 الأعضاء وهو ما يستحيل تحقيقه في ظل عدم موافقة الثلث الرئاسي.

2- حماية السير العادي للمؤسسات السياسية الدستورية¹

يمكن للتعيين على مستوى مجلس الأمة ضمان السير العادي للمؤسسات السياسية للدولة إذا تم في ظل شروط وإجراءات محددة وواضحة، فمبدئياً إذا كان رئيس الجمهورية يتمتع بالحرية الدستورية في ممارسة هذه السلطة، فلا يمكن له ممارستها بشكل يهدد السير العادي لهذه المؤسسات، كأن يتم التعيين لشخصيات من نفس التوجه السياسي للحكومة، لذا تقتضي ضرورة تزويد المجلس بأعضاء ذوو تجربة وكفاءة علمية، الإلزام القانوني الصريح لرئيس الجمهورية بأن يعين هذا الثلث وبشكل حصري، من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في مختلف المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية، وبما يكفل تمثيل كل الفئات الاجتماعية، مما سيحقق التوازن السياسي ومنه ضمان حسن سير المؤسسات الدستورية، ويجب أن تتوفر في العضو المعين الشروط العامة وبعض الشروط الخاصة لعضوية مجلس الأمة، كما يجب أن يتم تعيين هؤلاء لعهددة ست (6) سنوات.

وبشكل التعيين في أصله أسلوباً غير ديمقراطي وغير شرعي مهما كان الغرض منه، وكقاعدة عامة يؤدي إلى الإخلال بمبدأ السيادة الشعبية لاختيار الممثلين، ومبدأ حرية الترشح لتقلد المهام النيابية، وغالباً ما تؤدي هذه التقنية إلى تحويل العضو المعين من عضو نيابي إلى أداة تأثير مباشرة لصالح السلطة التنفيذية داخل البرلمان، أضف إلى أن مبرر الكفاءة ضعيف²، ففضلاً عن عدم تحديد ماهية الكفاءة، فإن تعيين عدد محدود من الأعضاء لن يجدي نفعا من ناحية التأثير العلمي على اتجاهات المجلس في مجموعه،

¹-والمقصود المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية.

²- ثامري عمر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،

2006، ص 80.

فالتحقيق الكفاءة يجب على الأقل تعيين غالبية الأعضاء لا الثلث، وكما تدل الدراسة البشرية للأعضاء المعينين فإن غالبيتهم لا يملكون مؤهلات علمية وتقنية خاصة¹.

كما أن عدم تحديد الدستور للشروط الخاصة لاختيار رئيس الجمهورية للأعضاء، سيُصعب من تحديد ماهية الكفاءة والشخصية الوطنية، بذلك يمكن لرئيس الجمهورية تعيين أي شخص يريده، وبالرجوع إلى التعيينات الواردة على مجلس الأمة نجد أن رئيس الجمهورية قد راعى بالدرجة الأولى الطابع السياسي، وهو في الحقيقة ما يحرم البرلمان من الكفاءات والشخصيات الوطنية، حيث عين وزراء وضباطا سامين في الجيش وسفراء سابقين وممثلين عن بعض الاتحادات الوطنية المحسوبة على السلطة.

كذلك يُتيح عدم تحديد ميعاد لتعيين هؤلاء الأعضاء لرئيس الجمهورية إمكانية تعيينهم بعد ظهور نتائج الانتخابات، وهو ما يسمح بالتفحص المسبق للنتائج ومعرفة ماهية الشرائح السياسية المترتبة على انتخاب الثلثين.

ويظهر من خلال الحق الدستوري لرئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، السيطرة الفعلية للسلطة التنفيذية على مجلس الأمة ومنه على العمل البرلماني، مما قد يؤدي إلى تهديد السير العادي للسلطة التشريعية، فإذا كانت صيغة التعيين على مستوى مجلس الأمة تبدو مبدئيا أنها تسعى لمنع الإختلالات السياسية الممكن حصولها، فإن ذلك لم يكن إلا بشكل نسبي، حيث لم يتمكن المجلس من تحقيق التوازن المنشود، بل وأسهم بشكل كبير في ترجيح الكفة لصالح السلطة التنفيذية.

للاعتبارات السابقة يجب أن ينصب التقييم ليس على أسلوب التأطير إنما على مدى تطابقه مع طبيعة المجلس نفسه وتناسبه مع الدور المنوط به، وباعتبار مجلس الأمة يسعى

1- فاتح شنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، ص 28.

لعقلنة التيارات السياسية غير المرغوب فيها، فإنه لا يعقل تخصيص ثلثي الأعضاء للانتخاب، حيث يكفي حصول المعارضة من قبل هذين الثلثين¹ لانسداد المؤسسات الدستورية، وهو ما يفرض ضرورة تمتع المجلس بتركيبة أصلية توفر أغلبية أكيدة تحقق للمجلس أهدافه.

ويجب الإشارة بصدد تشكيلة مجلس الأمة، أنه قد تطرأ خلال العهدة البرلمانية حالات تؤدي إلى شغور منصب عضو مجلس الأمة، وهو ما تصدى له القانون العضوي 16-12 من خلال المواد 131، 132 و 133، ففي حالة شغور مقعد لعضو منتخب بسبب الوفاة أو التعيين في الحكومة أو بالمجلس الدستوري أو الاستقالة أو الإقصاء أو أي مانع شرعي آخر، يقوم مكتب المجلس بالتصريح بحالة الشغور، ويبلغ ذلك إلى المجلس الدستوري، ليتم لاحقاً إجراء انتخابات جزئية لاستخلافه، على أن تنتهي عهدة العضو الجديد بتاريخ انتهاء عهدة العضو المستخلف، أما بصدد الأعضاء المعينين، وهو ما لم يتم تناوله قانونياً، فإنه سيتم استخلافه بنفس إجراءات التعيين على أن تنتهي عهده حسب الشكل السابق².

يستخلص من التركيبة البشرية لمجلس الأمة، أنه إذا كان المعطى الديمقراطي جلياً حيث تستمد التركيبة الغالبة للمجلس منشأها من الانتخاب، فقد فرضت متطلبات عديدة توسيع هذه التركيبة عن طريق المزوجة بين التقنية الديمقراطية وأسلوب يناقضاها من حيث المبدأ، ألا وهو التعيين عن طريق رئيس الجمهورية، ومبدئياً فقد جاءت هذه المزوجة بهدف التوفيق بين المعطى الديمقراطي القائم على الانتخاب وضرورة استقطاب القوى الفاعلة التي همشها الاقتراع العام وذلك رغبة في تحصيل خبراتها وكفاءتها³، وبهدف تكريس فلسفة التمثيل القائم على ثلاثة عناصر أساسية هي السكان، الإقليم والتمثيل، ويتم اختيار ثلثي

1- وهو أمر يستحيل حدوثه في ظل النظام السياسي القائم.

2- راجع الفقرة الأولى من المادة 181 من دستور 1996، الواردة في الأحكام الإنتقالية.

3- راجع، أ محمد عمران بوليفة، مرجع سابق، ص 184.

أعضاء المجلس عن طريق الاقتراع غير المباشر من بين ومن قبل أعضاء المجالس المحلية البلدية والولائية بعضوين عن كل ولاية، أما الثلث المتبقي فيتولى رئيس الجمهورية تعيينه من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية، وإذا كان الجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين يحمل مزايا مؤكدة بين أفضلية التمثيل الشعبي وفكرة المحافظة على المستوى الحسن للعمل البرلماني فقد أظهرت التجربة البرلمانية أن العمل على تطوير النظام الديمقراطي لا يتمخض آليا على نتائج الانتخابات بقدر ما تتماشى مع النوعية المطلوبة في العمل التشريعي الذي يقتضي الكفاءة والمعرفة في وضع وضبط النصوص القانونية، فمآثر الديمقراطية التي تتماشى وفكرة التمثيل الشعبي تتطلب، دائما في مسار بناء الدولة وتقويتها، الكفاءة والمستوى العلمي، وكذا التخصص والخبرة في بعض الأحيان، ذلك ما سعى إليه المؤسس من خلال الجمع بين طريقتي الانتخاب والتعيين، فتنوع تشكيلة مجلس الأمة وتعددته كان المراد منه توفير ثراء الطرح والتفكير وشمولية وواقعية التصور وعمق التحليل والاستنتاج وفاعلية وكفاية الأداء البرلماني، ولهذه الاعتبارات نتساءل هل يتمتع مجلس الأمة بالحرية في تحديد تنظيمه الإداري بشكل يتناسب مع طبيعته المؤسساتية وتطلعات وأهداف البرلمانات الديمقراطية؟.

المطلب الثاني:

التنظيم الإداري لمجلس الأمة

يقتضي اعتبار المجالس النيابية منبرا للتعبير عن إرادة وآمال الشعوب، أن تتمتع بمجموعة من الضمانات تمكنها من التعبير بصدق عن رأي الأمة، ولعل أهم هذه الضمانات هي منح السلطة التشريعية أمر تحديد تنظيمها الإداري وبشكل سيمكنها من أداء مهامها دون معوقات وبصفة مطردة، ولما كان توفيق أية مؤسسة يتوقف على مدى تنظيمها الداخلي الذي تتجلى منه طبيعة وأهمية المؤسسة، فإنه غالبا ما يتم النص على هذه المسائل بموجب قوانين سامية.

ونظرا لهذه الأهمية، فقد تناول المشرع الجزائري مسألة التنظيم الإداري للبرلمان بموجب الدستور والقانون العضوي المنظم لعلاقة الحكومة بالبرلمان، فضلا عما تضمنته الأنظمة الداخلية للغرفتين من أحكام، حيث تم النص صراحة على أن يُعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقا عليهما (الفرع الأول)، كما أن هياكل ولجان البرلمان وطرق وإجراءات عملها المنصوص عليها في الأنظمة الداخلية لا تخضع إلا لأحكام الدستور، كما تم الإقرار الدستوري أيضا لمجموعة من الضمانات التي من شأنها العمل على حماية وتحسين عضو البرلمان من جميع الضغوطات بمناسبة أدائه لعمله النيابي (الفرع الثاني).

إن دراسة التنظيم الإداري لمجلس الأمة ستقود إلى معرفة مدى أهمية هذه المؤسسة في الحياة السياسية، ومدى تحكمها في زمام نفسها، مما سيكشف عن بعض الأسباب الدافعة للتوجه نحو النظام البيكاميرالي، ومنه تبيان ضرورة إنشاء غرفة برلمانية ثانية في الجزائر.

الفرع الأول:

مدى الاستقلالية التنظيمية لمجلس الأمة

تُشكل الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية مجموع القواعد المحددة لإجراءات سير العمل البرلماني وكذا مهام الأعضاء¹، وعلى غرار الأنظمة الديمقراطية تتمتع غرفتا البرلمان الجزائري بصلاحيات وضع أنظمتها الداخلية، لكن رغم النص الدستوري الصريح على أن مجلس الأمة يُعد نظامه الداخلي ويصادق عليه²، وهو ما قد يشكل قرينة على استقلالية وحرية مجلس الأمة التنظيمية، إلا ما يؤكد خلاف ذلك هو الطبيعة القانونية لهذا النظام (أولا)، وكذا كيفية تنظيم علاقة هذا المجلس بالحكومة (ثانيا).

1- علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 142.

2- المادة 132 من الدستور.

أولاً- طبيعة النظام الداخلي لمجلس الأمة

تشكل الأنظمة الداخلية للهيئة التشريعية أهم ضمانات تحول دون تأثير السلطة التنفيذية، متى منح للمجلس النيابي صلاحية تحديد نظامه الداخلي¹، ولاعتبار هذه الأنظمة جزءاً متمماً ومفصلاً للدستور، يجب وضعها على ضوء أحكام الدستور والقوانين ذات الصلة.

1- حق مجلس الأمة في إعداد وتعديل نظامه الداخلي

عملاً بأحكام المادة 132 من الدستور يُعد مجلس الأمة نظامه الداخلي ويصادق عليه بأغلبية أعضائه الحاضرين²، وذلك كدليل على ما لهذه الأنظمة من دور في ضمان استقلالية وحرية البرلمان في ممارسة أعماله، ومن الناحية الشكلية لا يعد النظام الداخلي قانوناً، بل هو عمل إداري يصدر عن المجلس النيابي تبعاً لإجراءات قانونية محددة، وباستقراء الواقع العملي والسياسي يظهر أن البرلمان برمته يحتفظ بهذا الاختصاص فقط نظرياً، فبالرجوع إلى الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان نجد أن للسلطة التنفيذية الدور المحوري في صياغة هذه الأنظمة³.

1- حيث قد يصدر النظام الداخلي للمجلس النيابي عبر عدة طرق أهمها، صدوره عن طريق قانون، أو أن يصدر من المجلس نفسه، أو أن يصدر من المجلس نفسه مع خضوع النظام للموافقة المسبقة من قبل جهة أخرى كالمجلس الدستوري، للتفصيل راجع، علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها، مرجع سابق، ص 249.

2- المادة 138 من النظام الداخلي للمجلس.

3- إذا كانت الحجة في مشاركة الحكومة في صياغة النظام الداخلي لغرفتي البرلمان هو اطلاعها على المسائل الدقيقة التي قد يغفل عنها البرلمان، فإن هذا الإقحام صار ظاهرة سائدة، فرضها الواقع العملي، الشيء الذي يظهر صراحة في مداولات غرفتي البرلمان، وهذا ما يؤكد من جديد دور مجلس الأمة في النظام السياسي والدستوري الجزائري، للتفصيل راجع،

- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 37.

وعملا بأحكام المادة 139 من النظام الداخلي لمجلس الأمة¹، يمكنه إجراء تعديلات على أحكام نظامه الداخلي، وذلك بطلب من رئيس المجلس أو باقتراح من 30 عضوا يقدم إلى مكتب المجلس، ليُحال الطلب على اللجنة المختصة لدراسته، ثم على المجلس للمصادقة عليه وذلك بنفس إجراء إقرار النظام الداخلي.

2- صور الرقابة على النظام الداخلي للمجلس

يخضع النظام الداخلي لمجلس الأمة لنوعين من الرقابة، رقابة سياسية وأخرى دستورية، بخصوص الأولى لا يمكن للمجلس، بالنظر إلى تركيبته البشرية، إعداد هذا النظام بكل حرية، حيث تؤثر الحكومة على إرادة الأغلبية البرلمانية التابعة لها، ويتأتى ذلك أثناء اللقاءات التي تنعقد في إطار الأيام البرلمانية، كما قد يحدث الأمر في كواليس البرلمان، ويظهر التأثير الفعلي للسلطة التنفيذية في توجيه النظام الداخلي على النحو الذي تراه مناسبا من خلال الثلث المعين، ولعل ما يبرر ذلك هو تضمن هذا النظام للعديد من المواد التي تولي أهمية للحكومة على حساب المجلس نفسه.

أما الرقابة الدستورية، فإذا كان مجلس الأمة يتمتع بحق دستوري لوضع نظامه الداخلي وتعديله بقرار يصدر بإرادته دون تدخل الحكومة، إلا أن احتواء هذا النظام على قواعد وضعت تطبيقا وتنميما لأحكام الدستور يستوجب عدم مخالفته له²، لذا أخضعت المادة 186 من الدستور، هذا النظام للتصديق وللرقابة الوجوبية³ للمجلس الدستوري⁴، وقد حصرت هذه

2- تتمتع غرفتا البرلمان بصلاحيّة تعديل نظامهما الداخلي وفقا لما تراه كل غرفة، راجع، النقطة الثانية من الرأي رقم 02/ ر.ن.د/17، مؤرخ في 25 جويلية 2017، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج ر ج ج/عدد 49 مِرخ في 22 أوت 2017.

2- من هذه القواعد، دورات البرلمان، المبادرة بالقوانين، الحصانة البرلمانية الرقابة...الخ.

3- المادة 186 من الدستور الجزائري الراهن.

4 - DJEBBAR- (A)، Le conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel – IDARA, numéro 02/2000,p107.

- راجع أيضا، الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري مجلة المجلس الدستوري، العدد الأول، 2013، ص 09.

المادة مسألة الإخطار بشأن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان على رئيس الجمهورية، لتظهر الرغبة في إخضاع المجلس الدستوري¹، حيث يؤكد الواقع العملي أن هذا الأخير لا يستطيع إلا أن يعبر عن رأي صاحب سلطة الإخطار²، وبالتالي فرض توجه السلطة التنفيذية في صياغة أحكام النظام الداخلي للمجلس³.

لهذه الاعتبارات أضحي النظام الداخلي لمجلس الأمة، الذي من المفروض أن يؤكد على استقلاليته عن طريق تكريس مبادئ العمل الديمقراطي وتدعيم إجراءات العمل البرلماني، وسيلة لإضعاف السيادة البرلمانية، إضافة لما سبق فإن القانون العضوي 16-12 والذي هو مشروع مقدم من طرف الحكومة لم يترك في واقع الأمر شيئاً للمجلس لتنظيمه من خلال نظامه الداخلي، وهو ما يجعل من هذا المجلس يفتقد أية أهمية قانونية.

ثانياً - العلاقة التنظيمية لمجلس الأمة بالحكومة، "القانون العضوي 16-12"

بعض النظر عن محتويات القانون العضوي 16-12⁴ الذي لا يكاد يترك للأنظمة الداخلية شيئاً أساسياً يذكر، لا سيما من ناحية الإجراءات، فإن تنظيم علاقة الحكومة بالبرلمان بموجب قانون عضوي يهدف لتحقيق التحكم التنفيذي في هذه العلاقة.

- 1- للتفصيل بشأن مدى استقلالية وحياد المجلس الدستوري راجع أدناه بصدد سلطة إثارة المجلس الدستوري.
- 2- المادة 183 من الدستور. للتفصيل راجع، نبالي فطة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الثاني لسنة 2008، ص 130.
- 3- وأهم مثال على ذلك، رأي المجلس الدستوري بشأن رقابة النظام الداخلي الأول لمجلس الأمة، حيث ارتأى المجلس الدستوري عدم حق مجلس الأمة في إبداء التعديلات وذلك رغم نص المادة 98 من الدستور، راجع الرأي رقم 98-04 مؤرخ في 10 فيفري 1998، ج ر عدد 8.
- وبعد رأياً المجلس لـ 1996/03/06 المتعلق بقانوني 07/97 و 08/97، من أهم الأمثلة التي تدل على طبيعة المجلس الدستوري الجزائري، للتفصيل، جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأياً المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، إدارة، العدد الثاني لسنة 2000، ص ص 45-86.
- 4- قانون عضوي رقم 16-12، مؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 50 مؤرخ في 28 أوت 2016.

1- إحاطة القانون العضوي 16-12 لعلاقة الحكومة بالبرلمان

أحاط القانون 16-12 تقريرا بجميع المسائل المتعلقة بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، هذه النقاط ستكون محل دراسة في متن هذه الرسالة.

2- أهمية تنظيم علاقة الحكومة بالبرلمان بموجب قانون عضوي¹

تحتل القوانين العضوية وفقا للمعيار الشكلي درجة أعلى من القوانين العادية²، ونظرا لأهميتها ووظيفتها في المنظومة القانونية، والمتمثلة في تنميط وتفسير أحكام الدستور، فقد

1- هناك من النظم الدستورية من تسمى هذا النوع من القوانين بالقوانين الأساسية، القوانين النظامية، للتفصيل أكثر في الموضوع راجع، غزلان سليمة، فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون العام- فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، 2002.

2- منطقيا توجد القوانين العضوية في مركز وسط بين القواعد الدستورية والقواعد العادية، لكن لا توجد أية قاعدة قانونية تخول القانون العضوي أهمية خاصة، فلا يوجد أي نص يصرح أو يؤكد أن القانون العضوي أسمى من القانون العادي، بل كان كل من القانون العضوي والقانون العادي ينشآن نصوص تشريعية متباينة المجال، غير أنه ونظرا لعدم المعالجة القانونية للقيمة القانونية للقوانين العضوية ومكانتها في النظام القانوني، يمكن القول بسمو القوانين العضوية على القوانين العادية، وذلك بالنظر لأهمية الميادين والمجالات التي تتدخل فيها القانون العضوي، وكذا الإجراءات المتبعة في سن هذه القوانين. وهذا ما أتجه إليه المجلس الدستوري في رأيه رقم 10/ر.ن.د/م د/لسنة 2000 المتعلق بمراقبة مدى مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور والمؤرخ في 13 ماي 2000، بحيث جاء في إحدى حيثياته واعتبارا أن التوزيع الدستوري لإختصاصات بين ما يدخل في مجال القانون العضوي وما يدخل في مجال القانون العادي وأخضعها لإجراءات مصادقة مختلفة تستمد من مبدأ تدرج النصوص في نظام القانون الداخلي الذي يقضي بأن القانون العضوي بحكم مركزه في هذا النظام، والقانون العادي لا يمكن أن يتدخل أي منهما إلا في المجال ووفق الإجراءات التي حددها وأقرها لهما الدستور، مما يستنتج أن المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه أن يخضع حكما أو أحكاما من مجال القانون العادي لنفس إجراءات المصادقة التي يخضع لها القانون العضوي، بهذا يظهر أن المجلس الدستوري يأخذ بسمو القوانين العضوية على القوانين العادية.

للتفصيل في موضوع القوانين العضوية راجع،

لوناسي جقيقة، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول لسنة 2007، ص 75.

نبالي فطة، دور المجلس الدستوري في رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الثاني لسنة 2008، ص 138.

أخضعها المؤسس للرقابة الوجوبية المسبقة من قبل المجلس الدستوري¹، وكون مجال تنظيم علاقة الحكومة بالبرلمان طبقا للدستور من المجالات التي يتدخل فيها المشرع بقوانين عضوية²، أضحى هذا القانون وسيلة لتأكيد سيطرة السلطة التنفيذية على البرلمان، وذلك لعدة اعتبارات أهمها:

أ-تشديد إجراءات المبادرة بالقوانين بالنسبة للبرلمان، لا سيما ما تعلق بالنصاب القانوني، في حين يمكن للحكومة التقدم بمشاريع القوانين دون أن تتعرض لأية عراقيل تُذكر، وكذا نصاب المصادقة على القوانين العضوية والتي يمكن من خلالها قهر أية مبادرة غير مرغوب فيها.

ب-حصر حق الإخطار بشأن القوانين العضوية على رئيس الجمهورية، ورغم كون هذا الإخطار إجباريا وليس اختياريا³، فإنه ليس آليا، حيث يمكن لرئيس الجمهورية عدم إخطار المجلس، وبالتالي قبر النص.

ت- إخضاع المادة 141 من الدستور القوانين العضوية لرقابة المطابقة مع الدستور، وهو ما يعني قيام رقابة مشددة على هذه القوانين سيما إذا كان مصدرها البرلمان⁴.

ث-عدم حياد المجلس الدستوري في ممارسة وظائفه، وبالتالي على ما يُصدره من آراء وقرارات، وهو ما يعود بالأساس إلى المركز القانوني لأعضائه، بحيث يتدخل رئيس

1-المادة 186 من الدستور.

2- المادة 141 من الدستور.

3- للتفصيل بشأن تفسير سبب إجبارية رقابة القوانين العضوية، راجع غزلان سليمة، فكرة القانون العضوي، مرجع سابق، ص 145. راجع أيضا، نبالي فظة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود، رسالة لنبل شهادة الدكتوراه في القانون،كلية الحقوق،جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، ص 154.

4- للتفصيل راجع،

-العام رشيدة، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة 2006، ص 155.

-جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، إدارة، العدد الثاني لسنة 2000، ص 80.

-DJEGBAR-(A) ، Le conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel. IDARA -numéro 02/2000, p110.

الجمهورية لتعيين أربعة أعضاء من بينهم رئيس المجلس المتمتع بصوت مرجح في حالة تعادل الأصوات إن تحققت فعلاً¹، ففي الواقع لا يمكن لهؤلاء الأعضاء أن ينطقوا بحكم ضد نص إعتدته السلطة التنفيذية وكان موضع تمسك من قبل رئيس الجمهورية، أو أن ينطقوا بحكم اعتمده البرلمان وقد أثار رئيس السلطة التنفيذية دستوريته².

لهذه الإعتبارات فإن الغاية من جعل القانون المنظم لعلاقة الحكومة بالبرلمان قانوناً عضوياً هو الحد من صلاحية البرلمان في تنظيم علاقاته مع مؤسسات الدولة وعلى رأسها السلطة التنفيذية، وهو ما سيؤثر سلباً على الإستقلالية الهيكلية والعضوية لمجلس الأمة.

الفرع الثاني:

مدى الإستقلالية الهيكلية والعضوية لمجلس الأمة

تُقاس استقلالية المجالس النيابية بمدى حريتها في تحديد أجهزتها وتحصين أعضائها من مختلف الضغوطات، ومبدئياً يتمتع البرلمان الجزائري باستقلالية هيكلية وعضوية، وهو ما تم النص عليه بصريح النص الدستوري، من حيث انتخاب كل غرفة رئيسها ومكتبها وكذا تشكيل لجانها³، كما تضمن الدستور مجموعة من المبادئ التي من شأنها ضمان حرية البرلمان بصدد ممارسة عمله النيابي خاصة ما تعلق بتقرير الصفة النيابية والحصانة البرلمانية⁴، وإذا كان مجلس الأمة يتمتع قانوناً بهذه الحرية، فإن خصوصياته تثير التساؤل حول مدى صلاحيته وأهليته في تحديد الأجهزة المناسبة لتوفير شروط الممارسة الديمقراطية على مستواه (أولاً)، وكذا حول حياد أعضائه في ممارسة مهامهم بكل استقلالية (ثانياً).

1- المادة 183 من الدستور.

2- للتفصيل راجع، جمام عزيز، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012.

3- المادتان 130 و 131 من الدستور.

4- المواد 123 إلى 129 من الدستور.

أولاً- تقييد مجلس الأمة في تحديد أجهزته

رغم توقف قوة المؤسسات وأهميتها على حسن وحرية تنظيمها الإداري، وفي ظل النص الدستوري على منح غرفتي البرلمان صلاحية إعداد نظامهما الداخلي والمصادقة عليها، إلا أن مجلس الأمة ليس حراً في تحديد ما يلزمه من أجهزة دائمة، فبعدما حدد المجلس بموجب نظامه الداخلي الأول لسنة 1998¹ أجهزته الدائمة في رئيس المجلس ومكتب المجلس واللجان الدائمة والمجموعات البرلمانية وهيئة الرؤساء وهيئة التنسيق، أضحي بصدور القانون العضوي 99-02²، المدعم برأي المجلس الدستوري رقم 08 المؤرخ في 21 فيفري 1999³، ملزم بحصر أجهزته الدائمة في الرئيس والمكتب واللجان الدائمة، مما يؤكد أن الغاية من اعتماد الغرفة البرلمانية في الجزائر هو الحفاظ على استمرارية النظام السياسي القائم ومنع التشويش المحتمل من اعتماد أجهزة غير مرغوب فيها (أولاً)، على أنه يمكن للمجلس، عملاً بالمادة 10 من القانون العضوي 99-02، إنشاء هيئات أخرى لكن ذو طابع استشاري وتنسيقي فقط (ثانياً).

1- سبب التقييد، طبيعة ودور الأجهزة الدائمة لمجلس الأمة: يعود سبب تقييد مجلس الأمة في تحديد أجهزته الدائمة⁴ إلى الرغبة في دعم هذه الغرفة لتحقيق دوافع إنشائها، حيث سيظهر من دراسة تشكيلة ومهام وإجراءات عمل هذه الأجهزة، أن طبيعتها

1- النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في جريدة رسمية عدد 08، مؤرخ في 18 فيفري 1998، مُعدّل ومُتمّم بالنظام الداخلي الصادر في جريدة رسمية عدد 84 مؤرخ في 28 نوفمبر 1999، مُعدّل ومُتمّم بالنظام الداخلي الصادر في الجريدة الرسمية عدد 77 مؤرخ في 17 ديسمبر 2000.

2- قانون عضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08-03-1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في 09-03-1999.

3- رأي رقم 08/ر.ق.ع.د.م/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، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في 09 مارس 1999.

ولقد علل المجلس الدستوري رأيه بأن الدستور قد حصر أجهزة الغرفتين في الرئيس والمكتب واللجان الدائمة، راجع المواد 130 و 131 من الدستور.

4- المادة 9 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

ودورها لا يمكن أن يتعدى العمل على تركيز السلطة، لتتكشف ضرورة إنشاء الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري، وللتفصيل سيتم التعرض لكل جهاز على حدة، على أن التركيز سيكون على رئيس المجلس، وذلك نظرا لأهمية هذا المنصب في الحياة السياسية والبرلمانية¹.

أ- رئيس مجلس الأمة: يعتبر رئيس مجلس الأمة أهم شخصية سياسية ودستورية بعد رئيس الجمهورية²، ويتجلى ذلك من خلال المهام المنوطة به، خاصة ما تعلق بتولييه رئاسة الدولة بالنيابة بعد إعلان ثبوت المانع لرئيس الجمهورية عن ممارسة مهامه.

أ1- كيفية انتخاب رئيس مجلس الأمة: يُنتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس³، وذلك عن طريق الإقتراع السري، وفي حالة تعدد المرشحين يعلن فوز المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لأصوات أعضاء المجلس، وفي حالة عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة، يجرى دور ثان في أجل أقصاه أربع وعشرين ساعة، يتم فيه التنافس بين المرشحين الأول والثاني الحاصلين على أغلبية الأصوات ويعلن فوز المرشح الحاصل على الأغلبية النسبية، وفي حالة تعادل الأصوات يُعد فائزا المرشح الأكبر سنا، وفي حالة المرشح الوحيد يكون الانتخاب بالاقتراع السري أو برفع اليد ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات⁴.

وفي حالة شغور منصب رئاسة مجلس الأمة، بالاستقالة أو التنافي أو الوفاة أو مانع قانوني آخر، يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة بنفس الطرق السابقة في أجل أقصاه خمسة

1- تتمثل أجهزة البرلمان الجزائري قبل صدور دستور 1996 في رئيس المجلس ومكتب المجلس واللجان الدائمة. لتوسع في ظل دستور 1996 لتشمل كل من هيئة التنسيق وهيئة الرؤساء والمجموعات البرلمانية. راجع بهذا الصدد، لونا سي جبيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 29.

4- راجع المادة 102 من الدستور.

3- المادة 131-2 من دستور 2016.

4- المادة الخامسة من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

عشر يوما من إعلان الشغور، و هي العملية التي يشرف عليها أكبر نواب الرئيس، بمساعدة أصغر عضوين في مجلس الأمة شرط أن لا يكونا مرشحين، والإقرار بحالة الشغور يكون من قبل هيئة التنسيق بدعوة من مكتب المجلس، ويتم إثبات ذلك بموجب لائحة يصادق عليها المجلس بأغلبية أعضائه الحاضرين في جلسة عامة، ويبلغها المكتب للجهات المعنية¹.

أ2- مهام رئيس مجلس الأمة: يضطلع رئيس مجلس الأمة بمجموعة من المهام والصلاحيات التي يخولها له الدستور والقانون العضوي رقم 16-12²، وبخصوص موضوعنا فقد كُلف رئيس مجلس الأمة دستوريا بتولي رئاسة الدولة بالنيابة، وذلك في الحالتين الواردتين في المادة 102 من الدستور وهما على التوالي:

- **حالة استحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه بسبب مرض خطير ومزمن،** يجتمع المجلس الدستوري وجوبا وبعد أن يتثبت في حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة، يقترح على البرلمان المنعقد بغرفتيه التصريح بثبوت المانع، وإذا قرر البرلمان بأغلبية ثلثي

1- المادة السادسة من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

2- عملا بأحكام المادة الثامنة النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، يضطلع رئيس المجلس بـ،

- السهر على تطبيق النظام الداخلي وضمان احترامه،

- ضمان الأمن والنظام العام داخل مقر مجلس الأمة ،

- رئاسة جلسات المجلس واجتماعات المكتب واجتماعات هيئة الرؤساء واجتماعات هيئة التنسيق،

- تمثيل مجلس الأمة وطنيا ودوليا،

- تكليف نواب الرئيس بمهام عند الاقتضاء،

- التعيين في المناصب الإدارية والتقنية بموجب قرارات،

- إعداد مشروع ميزانية المجلس وعرضه على المكتب للمناقشة والمصادقة،

- الأمر بالصرف لميزانية المجلس،

- ضبط تنظيم المصالح الإدارية والمالية والتقنية للمجلس،

- ضمان توفير الوسائل المادية والبشرية اللازمة لعمل أعضاء المجلس،

- إخطار المجلس الدستوري عند الاقتضاء.

للتفصيل في بعض هذه الصلاحيات راجع،

- PASCAL Jean , Le parlement sous la Vème République, Ed Marketing ,Paris, 1999, p33.

أعضائه الإعلان عن ثبوت المانع، يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة بالنيابة لمدة أقصاها خمسة و أربعين يوما، والذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 104 من الدستور¹، وإذا استمر المانع بعد انقضاء الخمسة و الأربعين يوما يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا حسب الكيفية السابقة، لتسري الأحكام المطبقة على الحالة الثانية والمتعلقة بالاستقالة أو الوفاة.

-حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، وتبلغ شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا، ليتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها تسعون يوما، تنظم خلالها انتخابات رئاسية يمنع من الترشح لها رئيس الدولة المعين بهذه الطريقة.

وإذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت بالإجماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة، وفي هذه الحالة، يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة.

ويضطلع رئيس الدولة المعين حسب الشروط البيّنة أعلاه بمهام رئيس الدولة طبقا للشروط السابقة، ولا يمكنه أن يترشح لرئاسة الجمهورية².

وبحكم شغور منصب رئيس مجلس الأمة فإنه طبقا للمادة 12 من القانون العضوي 12-16 يتولى نيابة رئاسة مجلس الأمة نائب الرئيس الأكبر سنا.

1- عملا بأحكام المادة 104 من الدستور لا يمكن لرئيس الدولة بالنيابة ممارسة المهام الواردة في المواد الدستورية التالية، المادة 91 فقرة 7 و 8، والمواد 93، 142، 147، 154، 155، 208، 210، 211.

كما لا يمكن تطبيق المواد 105، 107، 108، 109 و 111 من الدستور إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه وذلك بعد استشارة كل من المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن.

2- وذلك مع مراعاة أحكام المادة 104 من الدستور.

وبهذا يكون المؤسس من خلان اعتناق نظام البيكاميرالية، يكون من خلال رئيس مجلس الأمة قد عالج مسألة الشغور الممكن حصولها في رئاسة الجمهورية.

وفي إطار المكانة المهمة التي يحتلها رئيس مجلس الأمة في الحياة السياسية، فقد مكنته المادة 100 من القانون العضوي 16-12 من رئاسة البرلمان¹ المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين في 10 حالات²، مما يدل على أهمية المركز الذي يحتله في النظام الدستوري الجزائري بوصفه الرجل الثاني في الدولة بعد رئيس الجمهورية، وهو ما يشكل نقلة مهمة لضمان استمرارية الدولة و مؤسساتها في كل الظروف لاسيما غير العادية.

ولا تقتصر مساهمة رئيس مجلس الأمة في الحياة السياسية على الظروف غير العادية بكونه رئيسا للدولة بالنيابة، بل بوصفه رئيسا لمجلس الأمة فهو يلعب دورا استشاريا مهما في تقرير حالة دون الأخرى واتخاذ الإجراءات المناسبة، بحيث ألزم الدستور رئيس الجمهورية بطلب استشارة رئيس مجلس الأمة في تقرير الحالات غير العادية البسيطة و المعقدة³.

ب- مكتب مجلس الأمة: يتشكل مكتب كل غرفة من غرفتي البرلمان من الرئيس ونواب الرئيس وعند الاقتضاء من أعضاء آخرين، وقد أسندت المادة 130-03 من الدستور لغرفتي البرلمان مهمة انتخاب مكتبها، لتتكفل الأنظمة الداخلية للغرفتين بتحديد عدد نواب رئيس المكتب والأعضاء الآخرين، وكيفية انتخابهم وصلاحياتهم⁴.

1- لمزيد من التفاصيل في هذا الموضوع، راجع، د.عوايدي عمار، رئاسة البرلمان في القانون الجزائري، الفكر البرلمانى، العدد الخامس، نشریات مجلس الأمة، 2004.

2- وهي الحالات الواردة في كل من المواد الدستورية التالية، 102- 2 و 3 و 5 / 105-2 / 107 / 109 / 119- 148/5-210 و 211.

1- راجع المواد، 107، 105، 108، و 109 من الدستور.

4- المادة 13 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

ويُشكل المكتب أهم جهاز بعد رئيس المجلس، ووفقا للنظام الداخلي لمجلس الأمة يتكون مكتب المجلس من رئيس المجلس و خمسة نواب¹ يتم انتخابهم لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد²، ويتم توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات البرلمانية على أساس التمثيل النسبي لكل مجموعة، وتُعرض قائمة نواب الرئيس على الجلسة العامة للمصادقة عليها، وفي حالة عدم المصادقة يتم إعداد قائمة أخرى طبقا لمعيار تتفق عليه المجموعات الراغبة في المشاركة في المكتب وتعرض القائمة على الجلسة العامة للمصادقة عليها، وإذا استحال ذلك يتم انتخاب نواب الرئيس بالاقتراع السري في دور واحد، وفي حالة التساوي لعدد الأصوات يعلن فوز المرشح الأكبر سنا، وعند شغور منصب أحد النواب يُستخلف وفق نفس الإجراءات³.

يتمتع مكتب المجلس تحت إشراف رئيسه أو أحد نوابه في حالة غيابه، بعدد من الصلاحيات منصوص عليها كل من الدستور والقانون العضوي والنظام الداخلي للمجلس⁴،

-
- 1- المادة 9 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.
 - 2- المادة 10 من نفس النظام، بهذا الصدد تجعل بعض الأنظمة الدستورية عهدة مكتب المجلس لمدة مساوية لعهدة المجلس، للتفصيل راجع، ادموند رباط، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الثاني، بيروت، 1971، ص 4 .
 - 3- المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.
 - 4- مواد الدستور تتمثل في المواد 128 / 136/ 137، أما مواد القانون العضوي 16-12 فتتمثل في :
المواد 5/15/17/20/22/24/25/31/36/39/53/60/67/70/71/73/74/78/87/101/104/.....
زيادة على الصلاحيات التي يخولها إياه الدستور وكذا القانون العضوي، فإنه عملا بالمادة 12 من النظام الداخلي لسنة 2017، يقوم مكتب مجلس الأمة تحت إشراف رئيس المجلس على وجه الخصوص بما يأتي،
- تحديد تاريخ توزيع مشاريع ونصوص القوانين المحالة على المجلس الأمة.
- ضبط جدول أعمال الجلسات العامة للمجلس وتنظيم سيرها،
- البت في اقتراحات القوانين والتعديلات واللوائح من حيث الشكل
- تحديد أنماط التصويت في إطار أحكام القانون العضوي 16-12 المذكور أعلاه وأحكام النظام الداخلي،
- النظر في الأسئلة الشفوية والكتابية التي يعرضها عليه المجلس قبل إحالتها على الحكومة،
- البت في طلب استجواب الحكومة،
- البت في طلبات اللجان الدائمة في عقد جلسات استماع إلى أعضاء الحكومة،
- البت في البعثات الاستعلامية المؤقتة التي تقترحها اللجان الدائمة،=

وفي سبيل ممارسة هذه الصلاحيات يعقد مكتب مجلس الأمة اجتماعاته العادية دوريا بدعوة من رئيسه، و يمكنه عقد اجتماعات غير عادية، كلما دعت الضرورة لذلك بدعوة من الرئيس أو بطلب من أغلبية أعضائه، ويبلغ جدول أعمال المكتب إلى أعضائه قبل انعقاده، وتوزع محاضر اجتماعات المكتب على أعضائه، مع إمكانية إطلاع أي عضو من مجلس الأمة على محاضر اجتماعات المكتب شرط أن يرخص رئيس مجلس الأمة بذلك.

يظهر من تركيبة مكتب المجلس وصلاحياته أنه يشكل منطلقا لأعمال المجلس، ونظرا لخصوصيات مجلس الأمة وطبيعة ومصدر أعضائه سيتحول هذا المكتب إلى آلية مهمة لمراقبة النشاط البرلماني، وهو ما يمكن استغلاله للحد من المد البرلماني¹.

ت-اللجان الدائمة:² تعد اللجان البرلمانية الأجهزة الفنية والمختصة في تحليل ودراسة النصوص المُحالة عليها والمتعلقة باختصاصها³، وقد نصت المادة 130-03 وكذا

-
- =-البت في اقتراح تشكيل لجنة تحقيق من قبل أعضاء مجلس الأمة،
 - دراسة مشروع جدول الأعمال الذي تقترحه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة طبقا لأحكام المادة 114 م الدستور،
 - مناقشة مشروع وميزانية تسيير مجلس الأمة والمصادقة عليه، وإحالته على لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لإبداء الرأي،
 - المصادقة على الهيكل التنظيمي للمصالح الإدارية والتقنية وعلى كفاءات مراقبة المصالح المالية لمجلس الأمة،
 - تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي،
 - وطبقا للمادة 14 من نفس النظام، يُكلف رئيس المجلس كل عضو من أعضاء المكتب في اجتماعاته الأولى، بـ،
 - شؤون التشريع والعلاقات مع الحكومة والمجلس الشعبي الوطني
 - الشؤون الإدارية والمالية
 - الشؤون الخارجية

- العلاقات العامة وشؤون أعضاء المجلس وتنظيم اتصالاتهم مع كل الهيئات
 - متابعة النشاط الميداني والأنشطة المتعلقة بترقية وترسيخ الثقافة البرلمانية
- 1 - CAMBY Jean Pierre - SERVENT Pierre ,Le travail parlementaire sous la Vème République, 2ème édition ,L.G.D.J, Paris, 1994, p 37.

- 2- عرف نظام اللجان البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري منذ دستور 1963 وذلك بمقتضى المادة 2-33.
- 3- قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت 1995، ص 126.

المادة 134 من الدستور على أن لمجلس الأمة أن ينتخب مكتبه و يشكل لجانه¹، ويتم تحديد عدد اللجان في النظام الداخلي لكل غرفة، لذا أحصى النظام الداخلي لمجلس الأمة تسع لجان متخصصة ودائمة²، تُشكل لمدة سنة قابلة للتجديد كلياً أو جزئياً، وذلك بنفس الطرق المحددة، حيث تتكون اللجان من عدد من الأعضاء حسب أهمية ومهام اللجنة³، ويتم توزيع المقاعد داخلها بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها بالمقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة، على أن تُرفع حصة المقاعد إلى العدد الأعلى مباشرة عندما يفوق الباقي 0.50، ويتم توزيع أعضاء المجموعات على اللجان مع مراعاة اختيارهم وتخصصهم، بينما الأعضاء غير المنتمين فيتم تعيينهم من قبل مكتب المجلس بناءً على طلبهم، ويجب على كل عضو أن ينضم إلى لجنة دائمة واحدة فقط⁴، ولا يمكن

1- وتطبيقاً لذلك اقترح أعضاء مجلس الأمة بمناسبة التعديل الأول للنظام الداخلي لمجلس الأمة إنشاء اللجان المؤقتة إلى جانب اللجان الدائمة، غير أن المجلس الدستوري رفض ذلك بموجب الرأي رقم 09 لسنة 1999 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، معتبراً أن المؤسس قد أقر بمقتضى المادتين 117 و 161 من الدستور اختصاص كل غرفة في إنشاء لجان دائمة و بذلك فقد حصر المجلس الدستوري اختصاص مجلس الأمة في إنشاء اللجان الدائمة دون غيرها، بهذا الصدد راجع الجريدة الرسمية رقم 84 ليوم 28-12-1999.

2- وهي عملاً بأحكام المادة 16 من النظام الداخلي للمجلس لسنة 2017، ما يلي،

1 - لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي،
2 - لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية،

3 - لجنة الدفاع الوطني،

4 - لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج،

5 - لجنة الفلاحة والتنمية الريفية،

6 - لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية،

7 - لجنة التجهيز والتنمية المحلية، =

= 8- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني،

9 - لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة.

3- المادة 23 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

4- تسمح أهم الأنظمة الدستورية بتعدد العضوية في هذه اللجان، وذلك على غرار أمريكا وفرنسا، حيث يسمح هذا التعدد بالتنسيق بين اللجان والاستفادة من مختلف الخبرات، وتقادي الغياب، راجع، د. بوزيد لزهاري، اللجان الدائمة في مجلس الأمة، الفكر البرلماني، العدد التاسع، 2005، ص 77.

للعضو تغيير العضوية في اللجنة الدائمة خلال السنة إلا في حال إبعاده من مجموعته البرلمانية حيث يمكنه تقديم طلب الانضمام إلى اللجنة ذاتها أو غيرها، وفي حالة شغور مقعد أحد أعضاء لجنة دائمة يتم شغل مقعده وفق الإجراءات السابقة، أي حسب عدد أعضاء المجموعات¹.

ولقد حدد النظام الداخلي لمجلس الأمة مجال اختصاص كل لجنة²، لكن الملاحظ هو أن اختصاص بعض اللجان محدد وصريح، أما البعض الآخر فهو واسع ومطاط، مما قد يفتح المجال لتنازع الاختصاص بين اللجان، الشيء الذي تصدى له النظام الداخلي بالنص على أن يضطلع مكتب الغرفة بتسوية المسألة، وهو ما سيفتح من جديد إمكانية توجيه المسألة محل النزاع.

ولا يمكن للجان الاجتماع بحرية بل إن نشاطها مقيد بالنصوص المحالة عليها من قبل رئيس المجلس³، ويسير أعمال كل لجنة مكتب يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقرر توزع عليهم المهام بعد اتفاق رؤساء المجموعات البرلمانية، وبخصوص إجراءات عمل اللجان، فإنها تباشر مهامها في جلسات مغلقة، بعد استدعائها أساسا من قبل رئيسها، ولها في سبيل مباشرة مهامها استدعاء أهل الاختصاص وكذا أعضاء الحكومة، كما يمكن أن يحضر هذه الجلسات رئيس مجلس الأمة ونوابه دون أن يكون لهم الحق في التصويت، أما أعضاء مجلس الأمة الآخرين فيمكنهم ذلك بعد الحصول على الإذن من مكتب اللجنة، دون أن يكون لهم الحق في المناقشة والتصويت، ولا تصح كقاعدة مناقشتها إلا بحضور أغلبية

1-راجع أحكام القسم الأول من الفصل الثالث من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

بهذا الشأن، راجع، مصطفى دريوش، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، الفكر البرلماني، عدد خاص، الجزائر 2003، ص 37.

2- المواد من 24 إلى 32 من النظام الداخلي للمجلس، مرجع أعلاه.

3- والمتمثلة في مشاريع واقتراحات القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، وكذا المسائل التي تدخل في إطار اختصاصها مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها للدراسة وإبداء الرأي، المادة 33 من نفس النظام.

الأعضاء، وبعد إعداد اللجنة لتقريرها يمكن أن تطلب من مكتب مجلس الأمة عرض النص على لجنة دائمة أخرى لتبدي رأيها فيه، هذه النقاط ستكون محل دراسة لاحقا في النقطة المتعلقة بدراسة المبادرات القانونية داخل هذه اللجان.

انه بالرغم من أهمية هذه اللجان في ممارسة العمل البرلماني، إلا أن طريقة تشكيلها وإجراءات عملها، لا تمكنها من دراسة النصوص المحال عليها بكل موضوعية، الشيء الذي يبرز من جديد أهمية مجلس الأمة في التحكم في مسار العمل البرلماني.

إلى جانب الأجهزة الدائمة يمكن لغرفتي البرلمان إنشاء هيئات ذات طابع استشاري أو تنسيقي.

2- إمكانية إنشاء هيئات استشارية

بجانب الأجهزة الدائمة لمجلس الأمة، وتطبيقا للمادة 10 من القانون العضوي 99-102¹ أوجد النظام الداخلي للمجلس هيئات أخرى وهي: هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق، والمجموعات البرلمانية، بالإضافة إلى المراقب البرلماني والوارد في المادة 52 من النظام الداخلي للمجلس.

أ-هيئة الرؤساء: سميت كذلك كونها تضم كلاً من، رئيس مجلس الأمة ونوابه، رؤساء اللجان الدائمة، وهي تباشر صلاحيات مهمة جداً وذلك تحت سلطة رئيس المجلس، من ذلك إعداد جدول أعمال الدورة العادية للمجلس، تحضير الدورة العادية للمجلس وتقييمها، تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها، تنظيم أشغال الجلسات العامة للمجلس، وتجتمع الهيئة بدعوة من رئيسها، حيث يبلغ جدول أعمال الاجتماع إلى أعضاء الهيئة قبل انعقادها 72 ساعة على الأقل ما عدا الحالات الاستعجالية، وتوزع محاضر الهيئة على أعضائها في ظرف 72 ساعة على الأكثر من تاريخ الانعقاد.

1- وهي نفس المادة الواردة في القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

ب-هيئة التنسيق: تتكون هيئة التنسيق من رئيس المجلس ونوابه ورؤساء اللجان الدائمة، ورؤساء المجموعات البرلمانية. زيادة على التشاور الذي يجريه رئيس مجلس الأمة مع المجموعات البرلمانية، تستشار هيئة التنسيق، بصدد إعداد مشروع جدول أعمال الجلسات، تنظيم أشغال المجلس وحسن أدائها وتقييمها، توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية، تجتمع الهيئة ويبلغ جدول أعمالها وتوزع محاضرها على نحو الهيئة السابقة.

ت-المجموعات البرلمانية: عملا بأحكام المواد 56 إلى 61 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، يمكن لأعضاء المجلس إنشاء مجموعات برلمانية، على أن يكون هذا الإنشاء قائما على أساس حزبي، بمعنى أن المجموعة ستضم أعضاء تابعين لحزب واحد، وهو ما سيمنع التكتل بهذا الصدد، سيما بين الأحزاب التي لا تحوز على العدد المطلوب في هذا التكوين، ولا يمكن إنشاء مجموعات برلمانية للدفاع عن مصالح مهنية أو شخصية، كما يُمنع إنشاء جمعيات داخل المجلس مهما كانت طبيعتها.

ولا يمكن لأي حزب مهما بلغ عدد أعضائه أن يُنشئ أكثر من مجموعة واحدة، ويمكن للأعضاء المعيّنين إنشاء مجموعة برلمانية واحدة، كذلك الأحرار يمكنهم إنشاء مجموعة واحدة.

ولا يمكن للعضو أن ينضم لأكثر من مجموعة، ولا يمكن للأعضاء المعيّنين الانضمام إلا للمجموعة المشكلة من قبل الثلث الرئاسي، ويمكن لعضو مجلس الأمة ألا يكون عضوا في أية مجموعة برلمانية، كما لا يمكن للعضو المنتخب والمنتمي لمجموعة برلمانية أن يغير مجموعته.

ويجب أن تتكون المجموعة على الأقل من عشرة أعضاء، وهو عدد معتبر نسبيا بالنظر إلى التجربة الجزائرية في هذا المجال، حيث لن يتمكن من هذا الأمر إلا أحزاب

السلطة، وفي حالة فقدان المجموعة لهذا العدد، للاستقالة أو الإقصاء أو الوفاة، أو لأي سبب آخر تنحلّ وجوباً، وعند كل تعديل أو انضمام جديد تعرض المجموعة البرلمانية القائمة الإسمية لأعضائها ومكتبها في جلسة علنية، كما يُنشر أي تعديل يطرأ على التشكيلة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس، وذلك بعد تبليغه إلى مكتب المجلس من قبل رئيس المجموعة، أما الأعضاء المنتمين لأحزاب سياسية ولا تتوفر فيهم شروط إنشاء مجموعة برلمانية، خاصة ما تعلق بالنصاب، يُمكنهم اختيار مندوب يتولى التعبير عن انشغالاتهم، كما يمكنه حضور اجتماعات هيئة التنسيق بدعوة من رئيس المجلس دون أن يكون له الحق في التصويت.

بالنسبة لإجراءات إنشاء المجموعات البرلمانية، فإنه يتم بإيداع ملف التأسيس على مستوى المكتب، والذي يتضمن تسمية المجموعة، قائمة أعضائها، تشكيلة مكتبها، ونظامها الداخلي، وتحديد طبيعتها السياسية، ويعلن عن إنشائها مع ذكر تسميتها وأعضائها وتشكيلة مكتبها في جلسة عامة للمجلس، وتُنشر هذه الوثائق في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس، وتوضع تحت تصرف المجموعة الوسائل المادية والبشرية لضمان حسن سيرها.

ورغم أهمية المجموعات البرلمانية في تقوية المواقف خلال ممارسة العمل البرلماني، فقد أخرجها المجلس الدستوري بموجب رأيه السابق من ضمن الأجهزة الدائمة، وإذا كان النظام الداخلي لمجلس الأمة، قد مكن أعضائه من تكوين مجموعات برلمانية، إلا أن الجانب السياسي يكون قد فرض شروطه بهذا الشأن بشكل يجعل من هذه المجموعات دون جدوى.

ث - المراقب البرلماني: سيتم التطرق لهذه الهيئة بصدد الرقابة على صرف ميزانية المجلس.

يظهر أنه رغم المنح الدستوري الصريح لمجلس الأمة صلاحية إعداد نظامه الداخلي، إلا أن الرقابة المفروضة عليه بواسطة المجلس الدستوري، ونظرا للاعتبارات السياسية التي تطفو على عمل هذا الأخير، واعتبارا لما عرفتة التجربة السياسية على مستوى مجلس الأمة، فقد وجد هذا الأخير نفسه في الوضعية التي أرادت أن يتواجد فيها، بحيث لا يمكنه تحديد ما يراه مناسباً من أجهزة لتطوير العمل البرلماني، لكن دون أن يعني ذلك أن عضو مجلس الأمة لا يتمتع بقدر من الحرية للتعبير عن مواقفه.

ثانياً - مدى استقلالية عضو مجلس الأمة

لتعزيز الأداء البرلماني ولتحقيق السيادة التشريعية، تنص دساتير الدول الديمقراطية على مجموعة من المبادئ التي من شأنها جعل البرلمان بعيداً عن كل الضغوطات بمختلف أشكالها¹، في الجزائر رغم النص الدستوري على بعض المبادئ العامة بصدد ضمان حرية وشفافية العمل البرلماني، إلا أن حداثة التجربة التعددية في الجزائر ونظراً لما يشوبها من اندفاعات سياسية جعل من هذه المبادئ من دون جدوى.

1- الإقرار القانوني لمجموعة من الضمانات نظراً لما يقتضيه العمل البرلماني من

وقت وجهد لأدائه على أحسن وجه، وباعتبار الازدواج العضوي والوظيفي يؤدي إلى تركيز السلطة، فضلاً عن كونه يعمل على هدر مبدأ الفصل بين السلطات²، فإن أغلب التشريعات لا تجيز لأعضاء المجالس النيابية ممارسة الوظائف العامة³، واعتباراً لما يتطلبه ممارسة النشاط البرلماني، من حرية التعبير والأداء، فإنه عادة ما يتم النص على تمتع البرلماني

1- للتفصيل في العوامل التي تساهم في ضمان استقلال المجالس التشريعية، راجع، د. محمد محمود العمار العجاردة، الوسيط في القانون الدستوري الأردني، ضمانات استقلال المجالس التشريعية، دار الخليج للنشر والتوزيع، 2017.

2- علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمائن استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية-دراسة مقارنة، وزارة الثقافة، الأردن 2008، ص 242.

3- وهذا باستثناء بعض الأنظمة، بهذا الصدد راجع، مهدي صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن 2009، ص 109.

بالحصانة بمناسبة أداء هذه المهام، ولقد كرس المؤسس الجزائري مبدئياً هذه الضمانات والتي تهدف إلى ضمان استقلالية البرلمان وحياده:

أ- حظر الجمع بين العضوية البرلمانية والمهام الأخرى¹: تكمن أهم المبررات التي اقتضت حظر الجمع بين المهام البرلمانية وغيرها من المهام في ضمان استقلال البرلمان عن الحكومة، فلا يمكن النهوض بالمهام النيابية إذا كان المستقبل الوظيفي للبرلماني بين يدي السلطة التنفيذية، كما أن حجم المسؤوليات الملقاة على النائب باعتباره ممثلاً للأمة يستدعي التفرغ للمهام النيابية، غير أن هذا الحظر لا يعني منع الموظفين من الترشح لعضوية البرلمان، وإن كان في ذلك أثر لمنصب المرشح على هيئة الناخبين، بل إن كل ما في الأمر أن الموظف الذي سينجح في الانتخابات له حق الاختيار بين وظيفته والعمل النيابي².

لهذه الأسباب ولضمان استقلالية عضو مجلس الأمة، سيما المنتخب، عمل كل من التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المواد 116 و 122 وكذا قانون الانتخابات 16-10 في المادة 132، فضلاً عن القانون العضوي رقم 12-02 في فصله الثاني³، على حسم المسألة في عدم إمكانية الجمع بين المهام البرلمانية والوظائف الأخرى، لذا تتنافى عضوية مجلس الأمة مع العضوية في الحكومة، والمجلس الدستوري، والمجالس الشعبية المنتخبة، والهيئات والإدارات العمومية، والشركات التجارية، والمنظمات الدولية، كما تتنافى مع ممارسة

1- وهو ما يعبر عنه بنظام التنافي الذي يعني عدم الجمع بين عضوية البرلمان ووظائف أو أنشطة أخرى، للتفصيل في مبدأ التنافي راجع، د. يلس شاولش بشير، مبدأ التنافي - دراسة مقارنة، الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، 2012، ص 25-37.

2- للتفصيل راجع، د. عبد الجليل مفتاح، كفاءات معالجة حالات التنافي ومنازعاتها، الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، 2012، ص 38-63.

3- قانون عضوي رقم 12-02 مؤرخ في 12-01-2012، يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج رج ج عدد 1 مؤرخ في 14-01-2012.

المهن الحرة، والقضاء، ورئاسة الأندية والاتحادات، والإشهارات التجارية¹، مقابل ذلك لا تتنافى عضوية مجلس الأمة مع ممارسة النشاطات المؤقتة لأغراض علمية أو ثقافية أو إنسانية أو شرفية، شرط ألا تؤثر على الممارسة العادية للعهد، وكذا موافقة مكتب المجلس، أيضا لا تتنافى مع المهام المؤقتة لصالح الدولة والتي لا تتجاوز سنة²، ويجب على العضو المثبت عضويته أن يودع تصريحاً لدى مكتب المجلس وذلك خلال 30 يوما من التنصيب، يذكر فيه العهد والوظائف والمهام والأنشطة التي يزاولها ولو بدون مقابل، كما يتعين عليه التصريح بالوظائف التي يقبلها خلال عهده، هذه التصريحات تحال على لجنة الشؤون القانونية لتبدي رأيها في ميعاد لا يتعدى 15 يوما، وفي حال ثبوت التنافي يبلغ مكتب مجلس الأمة العضو المعني ويمنحه مهلة 30 يوم للاختيار بين عهده أو الاستقالة، ليعتبر مستقيلاً بحكم القانون إذا لم يقدم تصريحه خلال هذا الأجل، ويعلن مكتب المجلس شعور المقعد، وهو القرار الذي سيبلغ للمعني والحكومة والمجلس الدستوري، ليتم إجراء انتخابات جزئية لاستخلافه إذا كان من ضمن المنتخبين³، أو بعضو آخر يعينه رئيس الجمهورية إذا كان من الأعضاء المعيّنين⁴، وتنتهي عهدة العضو الجديد بتاريخ نهاية عهدة العضو المستخلف⁵.

وإذا كان هذا هو الواقع القانوني لنظام التنافي، فإنه لا يجب إغفال الجانب التطبيقي العملي، حيث ثبت عمليا أن الكثير من الأعضاء يملكون عدة مصالح سيما التجارية منها،

1- راجع المواد 3 و 4 من الأمر 02-12، مرجع سابق.

2- المادة 5 من القانون 02-12، مرجع سابق، للتفصيل راجع، بوزيد لزهاري، حالات التنافي في التشريع الجزائري، الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، 2012، ص ص 64-71.

3- المادة 132 من القانون العضوي 12-16، مرجع سابق.

4- فكاير نور الدين، العضوية في البرلمان، النائب، العدد الأول، 2003، ص 29.

5- للمزيد من المعلومات حول الموضوع راجع، بقالم مراد، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته - دراسة مقارنة الجزائر مصر، مرجع سابق ص 216.

مستعملين في ذلك عدة طرق احتيالية، بل وإن تمتعهم بصفة العضوية وإن لم يتم الإعلان عنها ستسهل لهم الحصول على امتيازات اقتصادية.

ب- الحصانة البرلمانية: يقصد بالحصانة البرلمانية عدم إمكانية متابعة عضو البرلمان بمناسبة أداء مهامه النيابية¹، لينتكن من ممارستها بكل استقلالية وحرية وطمأنينة²، ولما كانت الحصانة البرلمانية وسيلة لا غاية، فقد قُدرت لمتطلبات العمل البرلماني لا للصفة الشخصية للعضو³، لذا تعتبر الحصانة البرلمانية فكرة قانونية وبرلمانية، آلية من آليات تحقيق الحماية اللازمة للعهد البرلمانية لها طبيعتها الخاصة وخصائصها الذاتية، كما تحكمها حدود وضوابط وإجراءات تتلاءم مع طبيعتها وأهدافها، مما يتطلب بقاءها في حدودها القانونية⁴.

وقد تطرق التعديل الدستوري لسنة 2016 للحصانة البرلمانية من خلال المواد 126 و 127، حيث تشمل امتيازين، الأول هو اللامسؤولية irresponsabilité عن الآراء والأفكار التي يبديها البرلماني بصدد ممارسة مهامه النيابية وهو ما يعبر عنه بالحصانة الموضوعية، وثانيا امتياز حرمة الشخصية inviolabilité الذي بموجبه لا يجوز متابعة العضو جزائيا، وهو ما يعبر عنه بالحصانة الإجرائية.

1- مخاليف عباس، الحصانة البرلمانية، النائب، العدد الثاني لسنة 2003، ص 44.

- ديشيشة عثمان، الحصانة البرلمانية، النائب، العدد الثالث، 2004، ص 32.

2- حلمي محمد، المبادئ الدستورية العامة، الطبعة السادسة، 1983، دون دار النشر، ص 88.

3- مزياني لونس، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 95. راجع أيضا،

- د. ناجي شنوف، مدى صلاحية الحصانة البرلمانية في تطوير الوظيفة التشريعية والأداء الرقابي، ملتقى التطوير البرلماني في الدول المغاربية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012، ص 21.

- د. محمد ناصر بوغزالة، الحصانة البرلمانية، امتياز أم ضرورة لممارسة الوظيفة، الوسيط، العدد التاسع، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر 2012، ص ص 147 - 180.

4 - Ce n'est pas un privilège crée au profit d'une catégorie d'individus ; c'est une mesure d'ordre public pour mettre le pouvoir législatif au-dessus des attentes du pouvoir exécutif ، BEN ABBOU-KIRANE (F), droit parlementaire ALGERIEN, tome 2, OPU, Alger 09-2009.p146.

ب1- الحصانة الموضوعية: مفادها عدم مسائلة عضو مجلس الأمة، منتخبا كان أو معينا¹، مدنيا وجزائيا عن الآراء والأفكار التي يبديها أثناء تأدية مهامه البرلمانية، كالخطب والاقتراحات والأسئلة والاستجابات وكل ما يتعلق بممارسة العمل النيابي، وهي معترف بها للعضو ليس فقط طوال عهده، بل تستمر إلى ما بعد انتهاء العضوية، ويستوي في ذلك أن يكون التعبير عن الأفكار داخل البرلمان أو خارجه²، غير أن الحصانة لا تعني أن عضو مجلس الأمة حر في تصرفاته، فهي غير مطلقة ولا تشمل كل الأعمال، حيث يقتصر نطاقها على جرائم القول والرأي، وبالتالي فهي لا تشمل الجرائم ضد الأشخاص³، بل وحتى جرائم القول والرأي يجب أن تكون بصدد العمل البرلماني⁴، فسقوط صفة الجريمة لا يُقرر إلا إذا كان القول لازما لممارسة العمل النيابي⁵، وإذا كان هدف الحصانة هو ضمان حرية التعبير في إطار العمل البرلماني، فإنه يجب أن يكون في حدود النظام الداخلي للمجلس، وتطبيقا لذلك نصت المادة 124 من الدستور أن عضو مجلس الأمة مسؤول أمام زملائه الذين يمكنهم تجريدته من مهامه⁶، كما أعطى النظام الداخلي مجلس الأمة ورئيسه مجموعة من الصلاحيات من أجل فرض الانضباط في الجلسات بشكل يليق بمقام المؤسسة⁷.

ب2- الحصانة الإجرائية: تفيد الحصانة الإجرائية عدم إمكانية تحريك الدعوى العمومية، بصدد الجنايات والجنح⁸ المرتكبة من قبل البرلماني خلال العهدة وعلى أراض

1- مخالفين عباس، الحصانة البرلمانية، مرجع سابق، ص 44.

2- الفقرة 2 من المادة 126 من الدستور.

3- بقالم مراد، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته، مرجع سابق، ص 216.

4- العقون وليد، الحصانة البرلمانية، النائب، العدد الرابع لسنة 2004، ص 40.

5- عبد الإله لحكيم بناني، الحصانة البرلمانية كوسيلة لتعزيز قدرات البرلمانيين العرب -دراسة مقارنة حول الحصانة البرلمانية في الدول العربية، الفكر البرلماني، العدد الحادي عشر، 2006، ص 168.

6- وهو إجراء يمكن استغلاله من الأحزاب المسيطرة خاصة وأنه لم يتم تحديد ماهية الفعل المخل بشرف المهمة.

7- راجع أحكام المواد من 117 إلى 123 من النظام الداخلي للمجلس لسنة 2017، مرجع سابق.

8- سواء كانت متصلة بالعمل البرلماني أو لا.

الجمهورية، إلا بتنازل صريح من المعني¹، أو الحصول على إذن من مجلس الأمة الذي سيقدر رفع الحصانة بأغلبية أعضائه، ولا تشمل هذه الحصانة المخالفات المرتكبة خارج الإقليم الوطني وحالات التلبس² وكذا الدعاوى المدنية، كما لا تنفي صفة الجريمة عن الفعل المجرم.

إنه رغم أهمية الحصانة البرلمانية في تعزيز قدرات أعضاء مجلس الأمة، إلا أن إجراءات تقرير رفعها³، ونظرا للتركيب البشرية التي عرفها المجلس منذ نشأته، يمكن بكل سهولة من رفع الحصانة عن أي عضو غير مرغوب فيه.

1- إن النص على إمكانية التنازل عن الحصانة أمر غير مستساغ، حيث إنه فضلا عن إمكانية التعرض لضغوطات قصد التنازل عنها، فإن الحصانة البرلمانية شرعت لحماية السيادة الشعبية، الشيء الذي سيرقى بها إلى مصاف الحقوق العامة التي لا يجوز التنازل عنها.

2- المادة 128 من الدستور. للتفصيل بهذا الصدد راجع، علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها، مرجع سابق، ص 326.

3- تتمثل هذه الإجراءات الواردة في النظام الداخلي للمجلس في، تودع طلبات رفع الحصانة بهدف المتابعة القضائية لدى مكتب المجلس، وذلك من قبل وزير العدل، لكن دون النص على ضرورة إرفاق الطلب بمذكرة تشمل نوع الجرم=الأدلة والمستندات المؤيدة، وهو ما قد يطعن في جدية الطلب، ليؤكد أن النظر في طلب رفع الحصانة سيكون سياسيا أكثر منه قانونيا.

بعدها يقوم المكتب بإحالة الطلب على لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، والتي ستعد تقريرها في أجل شهرين من تاريخ الإحالة، وذلك بعد الاستماع للبرلماني المعني الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه، ويرفع تقرير اللجنة إلى مكتب المجلس، ليفصل مجلس الأمة في الطلب في جلسة مغلقة بالاقتراع السري بأغلبية الأعضاء، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة والعضو المعني وذلك في ميعاد 03 أشهر من تاريخ الإحالة، وهنا لم يشر النظام الداخلي إلى حالة عدم الفصل في هذا الميعاد هل يعتبر ذلك إسقاطا ضمنا للحصانة، كما لم يتم النص على ضرورة تسبيب وتعليل قرار المجلس، حيث أن بيان الأسباب في حالة الموافقة على الطلب سيظهر أن المجلس قد درس فعلا وبعديا الطلب، أما في حالة رفض الطلب فإن لبيان الأسباب أهمية قصوى في عدم تفسير أن أعضاء المجلس يتمتعون بامتيازات شخصية تعفيهم من العقاب.

ومع الحصول على إذن أو تنازل البرلماني عن حقه في الحصانة -كونها لا تعد من النظام العام في النظام الدستوري الجزائري- وإحالة المتهم على القضاء، وبصدور حكم نهائي بالإدانة، يمكن للمجلس إقصاء العضو من مهامه النيابية عملا بأحكام الدستور، وكذا النظام الداخلي للمجلس .

2- هشاشة وضع الضمانات المقررة لصالح البرلمان

تواجه الضمانات المقررة من أجل تفعيل العمل البرلماني جملة من الإختلالات، التي يمكن إرجاعها إلى عدم إمكانية تطبيق النظام النيابي دون أحزاب سياسية، كما أن عملية الفصل في صحة العضوية البرلمانية تتحكم فيها توجهات سياسية أكثر منها قانونية.

أ- أثر الانتماء السياسي على حياد عضو مجلس الأمة: إن عضو مجلس الأمة، منتخبا كان أو معينا، غالبا ما لا يُختار لصفات شخصية، وإنما لمعتقدات سياسية محددة، فيتم انتقاء الأعضاء المنتخبين من قبل أعضاء الهيئات المحلية من منظور سياسي، ونفس الأمر بالنسبة للأعضاء المُعينين، وهو ما أثبتته التجربة البرلمانية التعددية في البرلمان بصفة عامة ومجلس الأمة بصفة خاصة، مما أدى إلى تركيز السلطة داخل البرلمان لصالح جهة سياسية محددة، فعادة ما كان من بين الأحزاب حزب مسيطر يتمتع بالأغلبية البرلمانية ويسعى بشتى السبل لإطالة سيطرته وهيمنته على الحكم، وهو ما يمكن تجسيده خلال هؤلاء الأعضاء، ومن هذا المنطلق فلا مجال للحديث عن مبدأ استقلالية وحياد عضو مجلس الأمة أثناء ممارسة عمله النيابي¹، فإذا كان للبرلمان دور فعال في تطوير المجتمع وازدهاره في شتى مجالات الحياة، وكذا إرساء قواعد الديمقراطية ورفع انشغالات المواطنين ومتابعة تطور الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية مما يفرض عليه تمثيل الأمة جمعاء، فإنه نظرا للالتزامات الحزبية ومغازلات السلطة التنفيذية فإن العضو غالبا ما يميل إلى خدمة المصالح الحزبية ومتابعة القضايا التي هي سبب وجوده في مجلس الأمة²، ومن الواضح أن التجربة البرلمانية التعددية وإن كانت قد حققت إيجابيات سياسية عديدة في حياة

1- أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة - دراسة تحليلية، دار النهضة العربية، مصر 2005 ص 514.

2- عبد المجيد جبار، التعددية الحزبية في الجزائر، الفكر البرلماني، العدد الرابع، الجزائر، 2003، ص 94 وما بعدها.

البلاد فإن السمات الكبرى التي ميزت النظام السياسي الجزائري منذ نشأته لا تزال قائمة وأبرز هذه السمات هي ضعف السلطة التشريعية¹.

ب- كيفية إثبات العضوية وإسقاطها: تظهر عدم استقلالية عضو مجلس الأمة في كيفية إثبات العضوية وإسقاطها، فرغم الإسناد الدستوري الصريح لأمر إثبات العضوية للمجلس نفسه²، فإن دور هذا الأخير لا يتعدى الكشف عنها طبقا لإعلان المجلس الدستوري.

ب1- فصل المجلس الدستوري في صحة العضوية على مستوى مجلس الأمة: حتى لو حرصت الجهات المعنية على سلامة تنفيذ عملية انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة³، فقد تحصل أثناء العملية الانتخابية مخالفات تؤدي إلى وصول مرشحين إلى عضوية المجلس دون وجه حق⁴، مما يتطلب وجود ميكانيزمات مؤهلة لفحص الوضع القانوني للمرشح منذ تقديمه طلب الترشح إلى غاية إعلان النتائج النهائية للانتخابات، وعملا بالمادة 131 من القانون العضوي 16-10 فقد أسند المشرع الجزائري المهمة إلى المجلس الدستوري⁵، والذي يبُت في الطعون في أجل ثلاثة (3) أيام كاملة، وإذا اعتبر أن الطعن مؤسس يمكنه بموجب قرار معلل إما أن يلغي الانتخاب المحتج عليه، وإما أن يعدل محضر النتائج المحرر وأن يعلن نهائيا الفائز الشرعي، ففي الحالة الأولى يُنظم اقتراع من جديد في أجل ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ تبليغ قرار المجلس الدستوري إلى الوزير

1- شريط لمين، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1998.ص 184.

38-المادة 121 من الدستور.

3- راجع المواد من 107 إلى 134 من القانون العضوي 16-10 مرجع سابق.

4- بهذا الصدد نصت المادة 194 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على إنشاء هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات، تسهر على شفافية الانتخابات ونزاهتها منذ استدعاء الهيئة الناجبة حتى إعلان النتائج المؤقتة.

5- نظرا لأهمية موضوع رقابة الانتخابات وخطورته فقد أسندت بعض الأنظمة المهمة للجهاز القضائي أو إلى هيئات خاصة مستقلة، راجع بهذا الصدد، علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها، مرجع سابق، ص 151.

المكلف بالداخلية، غير أن المشكل المثار هنا وبالنظر إلى التركيبة البشرية للمجلس، هو مدى حرية المجلس الدستوري في إصدار القرارات في هذا الشأن.

ب2-اقتصار دور مجلس الأمة على الكشف وإسقاط عضوية أعضائه: بعد إعلان المجلس الدستوري نتائج الانتخابات طبقاً لأحكام المادة 182 من التعديل الدستوري لسنة 2016، يتولى مجلس الأمة مهمة تثبيت أعضائه عبر المراحل التالية، بداية وطبقاً لأحكام المادة 121 من نفس القانون، يُشكل المجلس في جلسته الأولى لجنة إثبات العضوية، والتي تتكون من عشرين (20) عضواً وفقاً لمبدأ التمثيل النسبي، لغرض إعداد تقرير في الموضوع يعرض للمصادقة في جلسة عامة¹، ليُباشر المجلس عملية المصادقة وفقاً لإعلان المجلس الدستوري للنتائج النهائية والمتضمن أسماء المُنتخبين وللمرسوم الرئاسي المتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة، مع مراعاة ما قد يتخذه المجلس الدستوري لاحقاً من قرارات إلغاء انتخاب أو إعادة النظر في النتائج، ويُسجل المجلس في جلسته حالات عدم إثبات عضوية أحد المرشحين أو أكثر، وكذا حالات العضوية الجديدة، وذلك بعد تبليغ رئيسه بقرارات المجلس الدستوري الفاصلة في المنازعات الخاصة بالموضوع، ولا توقف عملية إثبات العضوية الصلاحيات المتصلة بصفة عضو مجلس الأمة، أما الحالات المتحفظ عليها فتحال على لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي والتي تعرض تقريرها على المجلس في الموضوع في أجل أقصاه 15 يوماً، وتُحل اللجنة المكلفة بإثبات العضوية بمجرد مصادقة أعضاء مجلس الأمة على تقريرها في جلسة عامة²، وتطبق نفس الإجراءات المذكورة على التجديد الجزئي لتشكيلة المجلس.

1- المادة 3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

2- المادة 4 من نفس النظام.

ويظهر أن مجلس الأمة لا يكاد يمارس أي دور يذكر في الرقابة على صحة عضوية أعضائه وإنما يقتصر دوره على مجرد الكشف عن العضوية وفقاً لإعلان المجلس الدستوري، كما جاء بصريح العبارة في النظام الداخلي للمجلس.

ولاعتبار الحياة النيابية لا تخلو من مظاهر الخلل التي قد تؤثر على سير العمل البرلماني، كاستغلال النفوذ أو التقصير في الواجبات النيابية أو فقد شرط من شروط العضوية أو القيام بأعمال مخلة بشرف المهمة، فقد منح التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب الفقرة الثانية من المادة 123 لغرفتي البرلمان سلطة إسقاط عضوية¹ أعضائها وذلك بأغلبية الأعضاء²، ويُجرد العضو المنتخب، أي دون الأعضاء المعيّنين وكذا الأحرار، من العهدة البرلمانية بقوة القانون، في حالة تغييره الطوعي لانتمائه السياسي الذي انتُخب على أساسه³.

إذا كان منح سلطة إثبات وإسقاط العضوية للمجلس نفسه يتماشى مع مبدأ سيادة الأمة باعتبار أن البرلمان يمثل هذه السيادة، وكذا مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بعدم

1- إسقاط النيابة هي الحكم الذي بواسطته يسقط المجلس النيابي من أحد أعضائه وکالته النيابية، والإسقاط يختلف عن الفصل من النيابة وكذا بطلانها، فالبطلان ينجم عن حالة الفصل في صحة العضوية النيابية بسبب عدم توفر الشروط القانونية المطلوبة للترشح أو عدم صحة إجراءات الانتخاب والتي هي من اختصاص المجلس الدستوري، أما الفصل من النيابة فيكون سببه تغيب الشروط بعد إعلان نتائج الانتخابات كون هذه الشروط هي شروط بقاء لا ابتداء فقط، سعيان أحمد، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة - دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2008، ص 331.

2- عملاً بأحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، يمكن لمجلس الأمة مباشرة إجراءات إسقاط المهمة البرلمانية بعد تلقي إشعار من وزير العدل، حيث يقوم بإحالة طلب إسقاط المهمة البرلمانية إلى اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتي تستمع إلى العضو المعني، وعند قبولها الطلب تحيل المسألة على مجلس الأمة للبت بالاقتراع بأغلبية الأعضاء في جلسة سرية وذلك بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة والعضو المعني الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه.

بخصوص الإقصاء، يمكن لمجلس الأمة إقصاء أحد أعضائه إذا صدر ضده حكم قضائي نهائي بسبب ارتكاب فعل يخل بشرف المهمة، وذلك بنفس الإجراءات السابقة.

3- راجع الفقرة الأولى من المادة 117 من الدستور، وكذا الفقرة 16 من النقطة الثانية من الرأي رقم 02/ ر.ن. د/17 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، مرجع سابق. بصدد إجراءات تجريد العضو من المهمة البرلمانية، راجع المادة 126 من النظام الداخلي للمجلس لسنة 2017.

منح هذه الصلاحية لجهة أخرى، فقد أخذ عليه أنه يؤدي إلى جعل البرلمان خصما وحكما في آن واحد، وهو أمر يتجافى مع قواعد العدالة، كما أنه قد يؤدي إلى صراعات سياسية وهذا بالنظر إلى الإجراءات الخاصة بهذه العمليات، فبعدما كانت البرلمانات حريصة كل الحرص على الانفراد بحق الفصل في صحة العضوية البرلمانية، حيث كانت يُنظر إلى هذا الحق نظرة مؤسساتية، باعتباره ضمانا أساسية لاستقلاليتها، ولكون قاعدة فصل المجلس النيابي في الموضوع تتنافى مع مبادئ العدالة والقانون، فقد منح المؤسس الجزائري المجلس الدستوري سلطة الفصل في صحة العضوية البرلمانية، وهو ما يُمكن استغلاله لصالح السلطة التنفيذية، لذا فإن الفصل في صحة العضوية سيكون سياسيا أكثر منه قانونيا.

يترتب على الاعتبارات السابقة، أنه إذا كانت الحرية السياسية تتجسد عبر انقسام السلطة في الدولة عن طريق التخصص الوظيفي والعضوي والمجسد في نظام التنافس، فإن النظام الحزبي الجزائري أدى إلى تحقق الازدواج لصالح الهيئة التنفيذية، وذلك على أساس سيطرتها على الهيئة الناجبة من جهة، وسلطتها في تعيين الثلث المُتَبقي من جهة أخرى، غير أن الاستقلال العضوي قد يؤدي إلى شلل النظام من خلال تملك البرلمان لوسائل تأثير موازية، وهو ما يبرر منح السلطة التنفيذية من خلال المجلس الدستوري سلطة الفصل في صحة العضوية البرلمانية.

يُظهر عدم تمتع أعضاء مجلس الأمة بالضمانات الكافية لممارسة مهامهم البرلمانية الغاية من إنشاء مجلس الأمة، حيث سيعمل هؤلاء الأعضاء على تجسيد الولاء للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وذلك في أمل الحصول على عهدة جديدة.

وإذا كان للتنظيم الهيكلي للمؤسسة أثر بالغ في بروزها وتواجدها على الساحة، فإن ضمان استقرارها وتطورها وأدائها لمهامها لا يتوقف فقط على حسن التنظيم الإداري، فالسير العادي والفعال لأشغالها مُتوقف على الموارد المالية المتاحة لها، ومدى سلطتها في تقديرها وصرفها بالشكل المناسب.

المبحث الثاني:

التنظيم المالي لمجلس الأمة

يشكل الاستقلال المالي مصدر ضغط يؤثر على فعالية واستقلالية المؤسسات وكافة العاملين فيها ويغير من سلوكياتها واتجاهاتها، وبالتالي يعد من العوامل الأساسية التي تؤدي إلى قيام البرلمان بالدور المطلوب منه، ونظرا لأهمية هذا الموضوع، ويهدف تكريس مبدأ الفصل بين السلطات وتجسيد استقلالية السلطة التشريعية، تمنح الأنظمة الديمقراطية مهمة تحديد ميزانية السلطة التشريعية للبرلمان نفسه، وبدوره خول المؤسس من خلال المادة 132-02 من التعديل الدستوري لسنة 2016 للبرلمان أمر تحديد ميزانيته، ل يتمتع مجلس الأمة باعتباره أحد غرفتي البرلمان بصلاحيّة إعداد ميزانيته، غير أنه رغم أهمية الاستقلال المالي للمؤسسة في أداء مهامها، إلا أن الدستور لم يتناول ميزانية البرلمان بالتفصيل، بل أحال ذلك إلى القانون مما يمكن السلطة التنفيذية من المشاركة في إعدادها، فبالرجوع إلى القانون العضوي 12/16، وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة نجد أن دور هذا الأخير يقتصر على التصويت على مشروع ميزانيته ليتم إرساله إلى الحكومة لتوافق عليه، وهو ما يطرح التساؤل حول حياد مجلس الأمة في أداء مهامه واستقلاليته عن الحكومة (المطلب الأول).

كما أن خضوع البرلمانين لنظام التنافي يقتضي منح أعضاء المجالس النيابية تعويضا مناسباً للتكفل بأعباء النيابة بشكل سيكفل التفرغ لهذه المهمة، وفي هذا الموضوع نص التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن التعويضات التي تدفع للنواب ولأعضاء مجلس الأمة تحدد بموجب قانون عضوي، وما يمكن طرحه بهذا الشأن، أنه فضلا عن طبيعة القانون المنظم لهذه التعويضات، وبالنظر إلى التجربة الجزائرية في هذا الميدان، هو أثر الغلو في هذه المنح على ممارسة العمل البرلماني (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

صورة حق مجلس الأمة في إقرار وتنفيذ ميزانية

تلجأ مختلف المؤسسات السياسية والإدارية والإقتصادية إلى وضع برنامج عملها لمدة معينة غالبا ما تكون سنة، ومن أجل تجسيد أهدافها تتضمن هذه البرامج موارد ونفقات يعبر عنها بالميزانية والتي تشكل الوسيلة لتنفيذ البرنامج.

ولما كانت المشاكل التي تطرحها مسألة تسيير الأموال العامة على هذا المستوى، تؤثر على جدوى مجلس الأمة ومدى تمكنه من تحقيق الأهداف الديمقراطية المراد تحقيقها من التوجه نحو النظام البيكاميرالي، فإن العبرة ليست فقط بمدى أهمية المجلس نفسه في تدعيم السيادة البرلمانية إنما أيضا بأهمية الميزانية المخصصة له، لذا فقبل التطرق لميزانية مجلس الأمة، وجب تحديد ماهية الميزانية (فرع تمهيدي)، وبخصوص ميزانية السلطة التشريعية لم تذكر قاعدة الاستقلال المالي للبرلمان في الدستور، إنما يظهر ذلك بصدد مجلس الأمة من خلال أحكام القانون العضوي 16-12¹ ومن بعده أحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة²، وتكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات، يحوز المجلس على سلطة إعداد ميزانيته من خلال مصالحه التقنية، التي تقوم بإعداد مشروع ميزانية المجلس ليتم لاحقا رصدها في قانون المالية (الفرع الأول)، وإذا كان رئيس المجلس يحتفظ بصلاحيات الأمر بالصرف من خلال متابعة جميع العمليات المالية الخاصة بالمجلس، فإن الأمر يتعلق بإنفاق أموال عمومية وهو ما يتطلب احترام الإطار القانوني المنظم لعمليات صرفها، ليخضع في ذلك لإجراءات الرقابة المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول (الفرع الثاني).

1- المادة 01-104 من القانون العضوي 16-12، تتمتع كل غرفة في البرلمان بالإستقلالية المالية.

2- المادة 1-130 من النظام الداخلي للمجلس لسنة 2017، مرجع سابق.

فرع تمهيدي:

ماهية الميزانية العامة¹

لا يمكن لعضو البرلمان تقدير ميزانية مجلسه إن لم يكن على دراية بالمبادئ والقواعد العامة للميزانية والتي يجب على مراعاتها في تحديد التقديرات المناسبة، وكذا خصائصها، وأهم المفاهيم المالية ذات الصلة بالموضوع، لذا سنتعرض لبعض المعطيات المتعلقة بالميزانية خاصة ما تعلق بمفهوم الميزانية، كيفية تحضيرها، تنفيذها (أولا) والرقابة على صرفها (ثانيا).

أولا- مفهوم الميزانية:

يتطلب تحديد مفهوم الميزانية التعرض لتعريف الميزانية وخصائصها ومبادئها، وكيفية تحضيرها.

1- تعريف الميزانية:

هناك عدة تعاريف فقهية للميزانية العامة، فمن الناحية المادية تمثل مجموع النفقات المرخصة والإيرادات المحققة خلال سنة مالية، أما من الناحية الشكلية فتتمثل بالإجراء الذي من خلاله تُرخص إيرادات ونفقات المؤسسة²، ولقد عرفت المادة 3 من القانون 90-21³

1- للتفصيل أكثر في الموضوع، راجع، زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق -جامعة مولود معمري، 2011، راجع أيضا، علي عبد الله العرادي، تجربة مملكة البحرين في إعداد مشروع قانون الميزانية ومناقشته وإقراره من قبل السلطة التشريعية والرقابة على تنفيذها، الندوة الدولية حول الدور المتغير للبرلمان في عملية الموازنة، تركيا، 2010، ص ص 02-10.

2- راجع، محمد الصغير باعلي ويسرى أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم، عنابة 2003، ص 86.

- منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، القاهرة، 2004، ص 192.

3- القانون 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر عدد 35 مؤرخ في 15 أوت 1990.

أنها الوثيقة التي تقدر خلال سنة مدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات الخاصة بالرأسمال وترخص بها.

2- خصائص الميزانية¹

تتميز الميزانية بأنها:

أ- **وثيقة مالية**، تعدها المؤسسة وتخضع في ذلك، أولا للقواعد الشكلية لنظام المحاسبة العمومية حيث تتضمن فصلين: الأول يتعلق بالإيرادات والثاني بالنفقات، وكل فصل يُقسم إلى أبواب ثم إلى فروع وأخيرا إلى مواد، وثانيا للإجازة ولرقابة السلطات المؤهلة²،

ب- **عملية تقديرية**، لمجموع الإيرادات والنفقات المحتملة للسنة المقبلة، وحتى ولو تم إعدادها بصفة تقنية وموضوعية إلا أنها غالبا ما تخضع لتأثيرات خارجية غير متوقعة.

ت- **وسيلة لتحقيق الأهداف المُسطرة**، تشكل الميزانية الإطار الذي يسمح لأعوان التنفيذ التحرك فيه لأداء مهامهم، فتحصيل أي إيراد أو صرف أي نفقة خارج إطار الميزانية يعد مخالفة يعاقب عليها القانون،

ث- **مقياس لمراقبة الأداء**، تؤخذ الميزانية كمرجع في قياس وتحديد نسبة تجسيد البرنامج المسطر، فيعتبر تنفيذ الميزانية الواجهة الأمامية للمؤسسة التي تعكس توجهها في تحديد سياستها المنتهجة، بصدد المؤسسة التشريعية، تدل حالة ارتفاع الإعتمادات الموجهة

1- صادق الأسود، المحاسبة العمومية كأداة لتسيير والرقابة، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية جامعة الجزائر 1993، ص 45.

2- تُعد الميزانية عملا إداريا يهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة، كما يعد قانون المالية عملا إداريا صادرا من السلطة التنفيذية ولما كان يهدف لتحقيق التوازنات الإقتصادية للدولة فهو يخضع للموافقة المسبقة للبرلمان، الأمر ينطبق على ميزانية مختلف المؤسسات التي تخضع كقاعدة عامة للموافقة المسبقة لوزارة المالية لمنع كل التصرفات التي من شأنها الإضرار بالإقتصاد.

للنواب وشؤونهم الاجتماعية على محاولة إدخال الهيئة النيابية في صف النظام القائم، في حين تدل حالة رفع الإعتمادات الموجهة للبحث والتوثيق والتكوين والدراسات على محاولة ترقية العمل البرلماني¹، ومن أجل تكريس الشفافية في تسيير وإنفاق الأموال العامة، تخضع الميزانية لمجموعة من المبادئ.

3- مبادئ الميزانية العامة:

تخضع عملية تحضير مشروع ميزانية مختلف المؤسسات لمجموعة من المبادئ تضمنها القانون 84-17²، وهي على التوالي:

أ- مبدأ السنوية³ Principe de l'annualité budgétaire، بمقتضى هذا المبدأ يجب أن تُقدّر الإيرادات والنفقات المالية لمدة سنة، وهي غالبا ما تحدد من 1 جانفي إلى 31 ديسمبر⁴، ويرتبط هذا المبدأ بعدة اعتبارات اقتصادية وقانونية وتقنية وأخرى سياسية، فالأقتصادية ترمي إلى تحقيق التوازنات المالية والترشيد في النفقات فلا يعقل وضع ميزانية من حين لآخر دون تخطيط مسبق، أما التقنية فهي تتمحور في كون العملية دقيقة وتحتاج إلى كفاءات عليا مما يقتضي عدم طول أو قصر المدة، أما القانونية فتتصل بعملية الرقابة وتحديد المسؤوليات⁵.

1- احمد فريد مصطفى-سهير محمد السيد حسن، الاقتصاد المالي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة 1989، ص 315.

2- قانون رقم 84-17 مؤرخ في 7 يوليو 1984 يتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 28 مؤرخ في 10 يوليو 1984.

3- راجع المادة 6 من القانون 84-17.

4- لا يشترط أن تتطابق السنة المالية بالسنة المدنية، للتفصيل راجع، صالح الرويلي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص 20. راجع أيضا القانون 90-21، مرجع سابق.

5- للتفصيل في هذه الإعتبارات راجع زيوش رحمة، مرجع سابق، ص ص 76-85.

ب-مبدأ الوحدة Principe d'unité يعني أن تدرج كل الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة¹، و هذا لتسهيل عملية الرقابة على الميزانية من خلال مقارنة الحسابات بين باب الإيرادات وباب النفقات، فلا يحتاج الأمر بالصرف هنا إلى تفحص عدة وثائق بصدد ميزانية واحدة، كما يعمل هذا المبدأ على تحقيق الدقة في التقدير وتقادي الميزانيات الملحقة أو الإضافية، فتعدد الميزانيات يعقد عملية التحليل المالي، كما يصعب من وضع السياسة المالية للسنوات المقبلة².

وإذا كان هذا هو المبدأ، فقد تطرأ على ميزانية المؤسسة بعض الظروف غير المتوقعة، التي قد تتعلق بباب تسيير المصالح، وهو ما يقتضي أموالاً إضافية، لذا تلجأ المؤسسة إلى طلب ميزانية إضافية شرط تبرير الظرف وكذا عرض الطلب على هيئات الرقابة الخارجية.

ت-مبدأ العمومية Principe d'universalité، ويقصد به أن ميزانية المؤسسة يجب أن تشمل كل البيانات الخاصة بالإيرادات والنفقات بالتفصيل دون إجراء المقاصة بينها، حيث يذكر في الميزانية كل الإيرادات مهما كان مصدرها وكل النفقات مهما كان نوعها³.

ث-مبدأ تخصيص النفقات،⁴ Principe d'allocation، بمعنى يجب أن تكون الإعتمادات الواردة في ميزانية المؤسسة مخصصة بدقة لأوجه الإنفاق، وهو ما سيوجه الأمرين بالصرف للانضباط الضروري بقواعد المحاسبة العمومية⁵.

1- هناك بعض الأنظمة تسمح بتضمن الميزانية لوثيقتين الأولى خاصة بالإيرادات والثانية بالنفقات، مثال ذلك النظام البريطاني، راجع،

-ORSINI Gilbert, principes et techniques budgétaires, documentations française N° 5, 1992, p. 13.

2 - DERUEL François et BUISSON Jacques, Finances publiques et pouvoir financier, 13^{ém} Ed . Dalloz, Paris 1996, p 82.

3- للتفصيل راجع، يونس أحمد البطريق، مبادئ المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1978، ص 525.

4- خلاف ذلك، وعملاً بأحكام المادة 8 من القانون 84-17 المؤرخ في 7-7-1984، المتعلق بقوانين المالية، تعرف الميزانية العامة للدولة قاعدة عدم التخصيص، حيث لا يمكن تخصيص أي إيراد من إيرادات الدولة لتغطية نفقة محددة بالذات.

5- الصغير حسين، دروس في المالية و المحاسبة العمومية، الطبعة الثانية، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2001 ص

ج-مبدأ توازن الميزانية، Principe d'équilibre ، لما كانت كل المؤسسات الإدارية والسياسية للدولة تعتمد في ضمان تسييرها على دعم ومساهمة الدولة، أصبح لزاما تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات، حيث يعني المبدأ أن يتساوى مجموع النفقات بالإيرادات المحصلة، فإذا زاد إجمالي النفقات عن الإيرادات فذلك سيعبر عن عجز الميزانية.

4-كيفية تحضير الميزانية

تحضير ميزانية كل مؤسسة على حدة وإن كان يختلف عن تحضير الميزانية العامة للدولة من حيث الحجم¹، إلا أنهما يتساويان في مرحلتهما ابتداء من العمليات التقديرية ووصولاً إلى إقرارها².

أ-مرحلة تقدير الإعتمادات والنفقات: إذا كانت ميزانية المؤسسات تخضع للمتغيرات الاقتصادية التي تطرأ على الميزانية العامة للدولة، إلا أن تقدير إيرادات مختلف مؤسسات الدولة لا يؤثر صعوبات كونها تمول مباشرة من قبل الدولة، حيث تعتمد هذه المؤسسات في تقدير إيراداتها على نظام التقدير الآلي والمباشر حيث يتم الإسترشاد بقاعدة آخر ميزانية منفذة.

أما بصدد النفقات فعادة ما تسعى المؤسسات إلى أن تكون نفقاتها مطابقة للاعتمادات المحددة، وذلك حتى تتمكن من تنفيذ برنامجها دون حدوث اختلالات ناتجة عن عجز

1- ففي ظل الميزانية العامة للدولة يتم التفكير أولاً في مصادر الإيرادات ليتم لاحقاً تحديد اتجاهات صرفها، في حين في ميزانيات المؤسسات يتم التفكير بالدرجة الأولى في كيفية صرفها حيث أن الإيرادات مضمونة من قبل الدولة، للتفصيل في موضوع تحضير الميزانية راجع، خلاصي محمد، تحضير الميزانية العامة في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر 1998.

2- يمكن تلخيص هذه المراحل على التوالي في: تحضير الإيرادات والنفقات، والدراسة وأخيراً المصادقة، وقد جرى العمل على أن يطالب وزير المالية كافة الوزارات ومصالح الدولة بإرسال تقديراتهم المالية للسنة المقبلة في موعد محدد، لتقوم وزارة المالية بدراسة ومراجعة التقديرات المالية المرفوعة إليها، حيث تجري التعديلات التي تراها مناسبة ثم تقوم بإدراجها في مشروع قانون يمثل الميزانية العامة للدولة والذي يرفع إلى السلطة التشريعية بغرض المصادقة عليه.

ميزانيتها، وتقسم النفقات إلى فصلين، الأول يتعلق بجدول الأجور السنوية ومختلف التعويضات، وهو ما يتم تحضيره عادة بدقة، أما الفصل الثاني المتعلق بتسيير المصالح فيخضع لمجموعة من المعايير المتعلقة أساساً بأهمية المؤسسة وحجم خدماتها.

ب-مرحلة الدراسة: تلجأ معظم المؤسسات إلى إنشاء لجان داخلية غالباً ما تسمى لجنة المالية أو الميزانية، تتولى مهمة إعداد مشروع ميزانية المؤسسة، ولتسهيل دراستها للمشروع عادة ما تتكون اللجنة من أعضاء مؤهلين، وتنتهي أعمال اللجنة بوضع تقرير يتضمن مختلف الملاحظات والاقتراحات ليعرض على السلطة الوصية لمناقشته من قبل مجالس إدارية متخصصة تضم مختلف الهيئات ذات الصلة بمشروع ميزانية المؤسسة.

يفتح النقاش رئيس المؤسسة بخطاب حول المبررات الأساسية للمشروع بالشكل المعروض لتليه تدخلات الأعضاء حسب أهمية مصالحهم، حيث يمكن لهؤلاء اقتراح تعديلات لتأتي مرحلة التصويت والموافقة، الشيء الذي يُصاغ في شكل تقرير يرفع للسلطة الوصية للمؤسسة بهدف المصادقة على الميزانية.

ج-مرحلة الإ اعتماد والمصادقة: عملاً بقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ لا يمكن الشروع في تنفيذ الميزانية دون موافقة مسبقة من السلطات الوصية، حيث تلعب السلطة التنفيذية، من خلال نظام الوصاية الإدارية، الدور الأساسي في مرحلة إقرار ميزانية مختلف المؤسسات، سيما الإدارية منها.

ثانياً - تنفيذ الميزانية والرقابة عليها

1- تنفيذ الميزانية: وفقاً لأحكام القانون 90-21، تشكل مرحلة تنفيذ الميزانية عملية الانتقال إلى المجال التطبيقي الملموس¹، ويتم التنفيذ من خلال أعوان التنفيذ والممثلين في

1- المواد من 16 إلى 21 من القانون 90-21.

الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، ولا يجوز الاضطلاع بالمسؤوليتين من قبل شخص واحد، أو من شخصين تابعين لنفس الهيئة.

أ-الآمر بالصرف: يعد أمرا بالصرف كل شخص مؤهل لتنفيذ العمليات الوارد في الميزانية، ويخول التعيين أو الانتخاب صفة الأمر بالصرف، وتزول هذه الصفة بانتهاء المهام¹، والأمرون بالصرف نوعان آمرون بالصرف رئيسيون، وآخرون ثانويين²، وفي حالة الغياب أو المانع يمكن استخلاف الأمر بالصرف في أداء مهامه بموجب عقد تعيين يعد قانونا ويبلغ للمحاسب العمومي، كما يمكن للأمر بالصرف تفويض التوقيع للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم المباشرة وذلك في حدود الصلاحيات المخولة لهم وتحت مسؤوليتهم، على أنه لا يمكن للأمر بالصرف أن يأمر بدفع النفقات دون أمر مسبق بالتنفيذ وهم مسؤولون عن الإثباتات الكتابية التي يسلمونها والأفعال التشريعية، وكذا الأخطاء التي يرتكبونها وهم مسؤولون مدنيا و جزائيا.

ب-المحاسب العمومي: يُعد محاسبا عموميا كل شخص مؤهل لتحصيل الإيرادات ودفع النفقات وضمان أمن الأموال العمومية، ويعين من قبل الوزير المكلف بالمالية، خلال ممارسة مهامه، يراقب المحاسب مشروعية النفقات من خلال التحقق من مطابقة العملية للقوانين والأنظمة المعمول بها³، وهو مسؤول عن عمليات دفع النفقات التي يُجريها، وإذا رفض المحاسب العمومي الدفع يمكن للأمر بالصرف تسخيره في حدود معينة على أن يكون ذلك على مسؤوليته⁴.

1- المادة 23 من نفس القانون.

2- المادة 26، 27 من نفس القانون. بصدد مجلس الأمة يعد رئيسه أمرا بالصرف رئيسي.

3- محمد عباس محرزي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005. ص 39.

4- المادة 48 من 90-21 القانون.

ت- تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب المالي: لضمان حسن استعمال الأموال العمومية فإنه لا يمكن أن يكون نفس الشخص أمرا بالصرف ومحاسبا عموميا، كما لا يجوز لزج الأمر بالصرف أن يكون محاسبا عموميا لديه¹.

2- الرقابة على تنفيذ الميزانية²

يقصد بالرقابة على تنفيذ الميزانية، مجموع عمليات التحقيق المتعلقة بكيفيات استعمال الإعتمادات الممنوحة للمؤسسة، وهذا من خلال الاطلاع على مختلف الوثائق المتعلقة بعملية الإنفاق، وكذا تفتيش الحسابات والنظر في مدى احترام التنظيمات ذات الصلة.

وللرقابة نوعان، رقابة قبلية وأخرى بعدية، فالقبلية هي ذلك النوع من الرقابة الذي يسبق عملية التنفيذ وهدفها وقائي يعمل على تفادي إشكالات التنفيذ، وبشكل المراقب المالي أهم الممارسين لهذه الرقابة ويختص بتعيينه وزير المالية، وأهم ما يركز عليه هذا العون هو مراقبة مدى مطابقة الالتزام للتنظيمات السارية المفعول.

بعد تأشير المراقب المالي على النفقة يقوم الأمر بالصرف بالمرحلة الإدارية من تنفيذ النفقة العمومية ثم يحول الملف إلى المحاسب العمومي الذي يقوم قبل تنفيذ الدفع برقابة مدى شرعية النفقة، وهذا من خلال التأكد من عدم مخالفة الإجراء للقوانين والتنظيمات، وكذا من الخدمة المنجزة التي تعد أهم ركائز ومبادئ المحاسبة العمومية.

أما الرقابة البعدية، فتأتي بعد تنفيذ عمليات الميزانية، وهدفها التحقق من مشروعية التنفيذ وكشف التجاوزات، وهي تمارس من قبل جهازين هما، المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.

1- المادة 55، 56 من نفس القانون.

2- للإطلاع على التفاصيل بشأن الرقابة على تنفيذ الميزانية،

-Ministère des finances, DGB, guide de contrôle des dépenses engages 2005 .

- راجع أيضا، جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.

وبالنسبة للجهاز الأول فهو جهاز إداري رقابي موضوع تحت سلطة وزير المالية، ويمارس مهامه وفقا لأحكام المرسوم 80-53¹، أما الجهاز الثاني فقد أسس بموجب المادة 160 من دستور 1989، وهو يتمتع بالاستقلالية القانونية في التسيير²، وكذا بالصلاحيات الواسعة للقيام بالرقابة البعدية على كفاءات تسيير الأموال العمومية من قبل الآمرين بالصرف وكذا المحاسبين العموميين، كما يتمتع المجلس بصفة الهيئة القضائية، حيث يمكنه تقرير العقوبات عند تثبته من المخالفات.

بعد التطرق لبعض القواعد المتعلقة بتحضير الميزانية وتنفيذها والرقابة عليها، سنحاول فيما يلي إسقاط هذه المعطيات على ميزانية مجلس الأمة، وهذا في محاولة إظهار ضرورة إنشاء الغرفة البرلمانية الثانية في النظام السياسي الجزائري.

1- مرسوم 80-53 مؤرخ في 1 مارس 1980، يتعلق بإنشاء المفتشية العامة للمالية. للتفصيل في عمل هذه الهيئة، علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005،

2- يُعد مجلس الأمة سنويا تقريرا يرسل إلى رئيس الجمهورية وإلى البرلمان، المادة 16 من الأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

الفرع الأول:

دور مجلس الأمة في إعداد ميزانيته

عملاً بأحكام التعديل الدستوري لسنة 2016 والقانون العضوي 16-12 المنظم لعلاقة البرلمان بالحكومة وكذا أحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، يتم إعداد مشروع ميزانية مجلس الأمة من قبل المصالح التقنية، ليتم لاحقاً عرضها على المناقشة العامة (أولاً)، ثم تُبلّغ إلى الحكومة قصد إدماجها في قانون المالية بعد الموافقة عليها (ثانياً).

أولاً - صاحب الحق في إعداد مشروع ميزانية مجلس الأمة

يتمتع رئيس مجلس الأمة بصلاحيات إعداد مشروع ميزانية المجلس وذلك بمساعدة المكتب.

1- دور رئيس مجلس الأمة في عملية إعداد ميزانية مجلسه

عملاً بأحكام المادة 8-7 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، يعتبر رئيس مجلس الأمة الفاعل الأساسي في إعداد ميزانية مجلسه، وهذا من خلال المصالح التقنية التي يقوم بضبطها مسبقاً¹.

يُعد منح حق إعداد الميزانية للمسؤول الأول على المؤسسة أمر بديهي بحكم إطلاعه على احتياجات مختلف المصالح، غير أن ما يُثار بشأن المؤسسات السياسية عامة، ومجلس الأمة خاصة هو أثر الانتماء السياسي لرئيس المجلس، فقد أثبت رؤساء مجلس الأمة المتعاقبين مراعاتهم لتوجهات وتوجيهات السلطة التنفيذية في إعداد ميزانية المجلس أكثر من مراعاتهم لضرورة ترقية الأداء البرلماني، وما يؤكد صراحة هذا الطرح، هو استعمال مصطلح مشروع ميزانية المجلس، فبالرجوع لنص المادة 136 من الدستور لسنة

1- المادة 102 من القانون العضوي 16-12، توضع تحت تصرف كل غرفة وتحت سلطة رئيسها المصالح الإدارية والتقنية الضرورية لإدارتها.

2016 التي ميزت بين مصطلحي المشروع والاقتراح، فإن ميزانية مجلس الأمة يتم تحضيرها بصريح العبارة من قبل السلطة التنفيذية.

بعد إعداد مشروع الميزانية من قبل المصالح التقنية للمجلس، يُحيل رئيس المجلس المشروع إلى المكتب بهدف دراسته.

2- دور مكتب مجلس الأمة في إعداد مشروع ميزانية المجلس

يدرس مكتب مجلس الأمة مشروع ميزانية المجلس، وللإشارة فإن المكتب يتكون من رئيس المجلس ومجموعة من النواب، وهو ما يدل على شكلية هذا الإجراء، وبعد مصادقته على المشروع يحيله على لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لإبداء رأيها في غضون عشرة أيام من يوم التبليغ، ونظرا لأهمية الموضوع فإن هذه اللجنة على خلاف باقي اللجان تتكون من عدد أكبر من الأعضاء، مما يعكس من جديد الهيمنة التنفيذية على المسألة، بسبب سيطرة الحكومة على تركيبها لانتماء أغلب أعضائها لأحزاب الائتلاف الحكومي، ويمكن تعديل مشروع ميزانية المجلس تبعا لرأي اللجنة.

وعملا بالمادة 104 من القانون العضوي 12-16 وبناء على اقتراح من مكتب المجلس، يقوم مجلس الأمة بالتصويت على ميزانيته خلال الدورة البرلمانية، واعتبارا للأغلبية المسيطرة على المجلس منذ نشأته غالبا ما يصوت المجلس بالإجماع على الميزانية التي أعدها رئيسه، ليقوم الرئيس، بتنفيذا للمادة 131 من النظام الداخلي للمجلس بتبليغ مشروع ميزانية مجلسه إلى الحكومة، قصد إدماجه في مشروع القانون المتضمن قانون المالية وذلك بعد دراستها.

ثانيا - دمج الحكومة لمشروع ميزانية المجلس في قانون المالية

جاء النص القانوني صريحا بصدد دمج مشروع الميزانية التي صوت عليها مجلس الأمة في قانون المالية، إلا أن الحكومة بما لها من سيطرة على المجلس تفرض ضرورة مراعاة الأوضاع الاقتصادية الراهنة والمحتملة للبلاد.

1- مبدأ الدمج المباشر لميزانية مجلس الأمة في قانون المالية

مبدئياً تُدمج ميزانية مجلس الأمة مباشرة في قانون المالية بعد تبليغها للحكومة، وهو ما نصت عليه صراحة المادة 104 من القانون العضوي 16-12، مما يدل على أن وزارة المالية لا تمارس أية رقابة على هذه الميزانية مثل ما تفعله مع بقية المؤسسات.¹

2- ضرورة مراعاة الوضعية الاقتصادية للدولة

تُكلف ميزانية مجلس الأمة، على غرار مختلف القطاعات سيما غير المنتجة منها، للخزينة العامة مبالغ مُعتبرة²، لذا فالحكومة، من خلال وزارة المالية التي تتولى بالأساس إعداد السياسة المالية العامة للدولة، تتمتع في سبيل تحقيق التوازنات المالية بصلاحيات مهمة في مراقبة مدى جدية وأهمية مقترحات مشاريع ميزانية كل قطاع، وذلك من خلال المصالح المتخصصة لوزارة المالية، وبالتالي فإن القرار النهائي في دمج مختلف الميزانيات القطاعية يعود للسلطة التنفيذية، وهذا من خلال تحكمها في:

أ- **الوضع الاقتصادي والسياسي للبلاد**، تستوجب عملية التحضير للميزانية رفع مشاريع ميزانية كل قطاع إلى الحكومة ممثلة بوزارة المالية، والتي تقوم بإعداد قانون المالية السنوي أين تسعى لتحقيق التوازن الإقتصادي والمالي العام بين مختلف القطاعات حسب أهميتها، وكونها المسؤولة عن تنفيذ هذا القانون يحضر عملية الإعداد مجموع الوزراء، حيث يعرض كل وزير التقديرات المتعلقة بقطاعه، ولما كانت مختلف المؤسسات في الدولة تعتمد على دعم الدولة للقيام بمهامها فإن الحكومة هي صاحبة الفصل في تقدير مختلف الميزانيات، لتعرض لاحقا قانون المالية على البرلمان.

1- خرباشي عقيلة، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص 157.

2- د. صويلح بوجمعة، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والإستقرار، مرجع سابق، ص 130.

الإشارة فإنه لم يسبق للبرلمان الجزائري أن عارض مشاريع قوانين المالية المعروضة عليه رغم ما تتضمنه من ثغرات، بل على العكس من ذلك فهو دائما ما يبدي تأييد غير مشروط لمختلف مشاريع القوانين المعروضة عليه للمصادقة.

ب- التركيبة البشرية للمجلس، إذا كان مجلس الأمة يتمتع بالاستقلالية القانونية في إعداد ميزانيته، فقد ثبت من التشكيلة السياسية والبشرية للمجلس أن للسلطة التنفيذية الدور الأساس في إعداد ميزانية مجلس الأمة، حيث يخضع كل من رئيس المجلس وأعضاء المكتب والمجلس في مرحلة التصويت للتوجهات العامة الدولة ولتوصيات السلطة التنفيذية. وإذا كانت ميزانية البرلمان مبدئيا تدمج مباشرة في قانون المالية، فإنه تجسيدا للصرامة في تسيير الأموال العامة تخضع الإعتمادات المالية المقررة له للرقابة أثناء وبعد مرحلة التنفيذ.

الفرع الثاني:

الرقابة على صرف ميزانية مجلس الأمة

يعد رئيس مجلس الأمة الأمر بالصرف على مستوى مجلسه¹، وهو بذلك يشرف على تنفيذ جميع العمليات المالية الخاصة بالمجلس، لذا فبعد تصويت المجلس على ميزانيته ورصدها في قانون المالية تأتي مرحلة التنفيذ، وبهدف التأكد من مدى سلامة العمليات المالية وخضوعها للقانون بخصوص تسيير الأموال العامة على مستوى مجلس الأمة، فإن فرض رقابة على تنفيذ ميزانية المجلس يُشكل مسألة ضرورية وهامة، وللرقابة نوعان رقابة سابقة (أولا)، وأخرى لاحقة (ثانيا).

أولا- الرقابة السابقة

يخضع مجلس الأمة، على غرار مختلف أجهزة الدولة والإدارات العمومية، وذلك تجسيدا لمبدأ الصرامة في صرف المال العام، عند صرف الميزانية المخصصة له لرقابة

1- المادة 8 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

سابقة للتنفيذ¹، على أن ما يطرح بهذا الشأن هو مدى جدوى وأهمية هذه الرقابة بشأن المؤسسات السياسية، ومنه مدى سلطة القائم بهذه المهمة.

1- القائم بالصلاحية، المراقب البرلماني

عملاً بأحكام المادة 10 من القانون العضوي 99-02² التي تنص على إمكانية إنشاء هيئات استشارية، وتنسيقية، ورقابية، تضمن النظام الداخلي لمجلس الأمة إنشاء مراقب برلماني ونائبين على مستوى مكتب المجلس، والذين يتمتعون بنفس الحقوق التي يتمتع بها رؤساء اللجان الدائمة ونوابهم، كما يخضع هؤلاء لنفس إجراءات انتخاب وتجديد هياكل مجلس الأمة، بمعنى أنهم يُنتخبون لمدة سنة على مستوى مكتب المجلس.

ويضطلع المراقب البرلماني تحت سلطة رئيس المجلس، بعدد من المهام والمتمثلة في:

- متابعة تنفيذ ميزانية المجلس،

- إعداد الحصيلة السنوية عن عمليات التسيير وعرضها على مكتب المجلس.

وفي سبيل أداء عمل المراقب، يمكنه حضور اجتماعات مكتب المجلس وهيئتي الرؤساء والتنسيق وذلك بدعوة من رئيس المجلس، كما توضع تحت تصرفه الوسائل المادية والبشرية اللازمة لأداء مهامه.

وإذا كانت متابعة تنفيذ ميزانية المجلس تتم من طرف المراقب البرلماني الذي هو في الأصل عضو في المجلس، فإن هذه الرقابة لا تعدو سوى أن تكون رقابة ذاتية كونها تمارس من طرف هيئة تابعة للمجلس، وهو ما يطرح مسألة جدوى هذه الرقابة وجديتها.

1- يخضع مجلس الأمة في إطار العقود المبرمة مع المتعاملين الاقتصاديين بصدد اقتناء اللوازم والخدمات وانجاز الدراسات، للقواعد العامة المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية، راجع أحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر 2016، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، ج ر ج ج عدد 50 مؤرخ في 20 سبتمبر 2016.

2- وهي نفس المادة الواردة في القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

2- جدوى الرقابة السابقة

رغم أهمية منصب المراقب البرلماني في متابعة تنفيذ وصرف ميزانية المجلس بشكل قانوني¹، إلا أن خضوعه ونائبه لنفس إجراءات انتخاب وتجديد هياكل مجلس الأمة، وكذا استفادته من نفس الحقوق والامتيازات التي يستفيد منها رؤساء اللجان، قد لا يسمح له بأداء مهامه بشكل سليم.

فبداية قد لا يحصل الاتفاق على انتخاب هؤلاء الأعضاء وهي المسألة التي لم يتم التعرض إليها بنص القانون، وذلك عكس الأمر بالنسبة للجان حيث يتم انتخاب أعضاء مكتب اللجنة من قبل أعضائها، وحتى ولو حصل الاتفاق بهذا الصدد فقد يصل لهذا المنصب، أي المراقب البرلماني، عضو لا يلم بالأمر المالي، فضلا عن الشعور بالولاء للمنتخبين، لذا حتى وإن اعتبر ذلك مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات، فإنه في سبيل حماية المال العام، كان من الأفضل منح صلاحية الرقابة ومتابعة صرف ميزانية المجلس لهيئات مستقلة عن المجلس².

ثانيا- الرقابة اللاحقة

عملا بأحكام المادة السابعة من القانون 95-20³، يخضع مجلس الأمة على غرار مصالح الدولة لقواعد المحاسبة العمومية ولرقابة مجلس المحاسبة⁴، غير أنه بالنظر للطبيعة السياسية لمجلس الأمة واعتبارا لمكانة رئيس المجلس في النظام الدستوري فإن من الصعب ممارسة هذا النوع من الرقابة على هذه المؤسسة.

1- تظهر هذه الأهمية أيضا في أن المراقب البرلماني يكرس مبدأ الفصل بين السلطات وهو ما يدعم الإستقلالية المالية لمجلس الأمة.

2- بهذا الصدد راجع المرسوم الرئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16-9-2016، مرجع سابق.

3- الأمر رقم 95-20 مؤرخ في 17-7-1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية رقم 39 المؤرخة في 23-7-1995، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 10-02 مؤرخ في 26-8-2010، الجريدة الرسمية رقم 50 المؤرخة في 1-9-2010.

4- وأيضا، المادة الأولى من القانون 90-21 مرجع سابق.

1- مبدأ خضوع مجلس الأمة لقواعد المحاسبة العمومية ولرقابة مجلس المحاسبة

تطبيقا لأحكام القانون 90-21 تخضع ميزانية مجلس الأمة لقواعد المحاسبة العمومية، التي هي عبارة عن مجموعة من التقنيات الخاصة بإجراءات تحصيل الإيرادات وتسديد النفقات المُرخصة، وكذا إعداد مختلف التقارير ذات الصلة كالحساب الإداري¹.

ولما كان مجلس المحاسبة هو المؤسسة العليا المكلفة بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، فإنه عملا بأحكام للمادة 192 من الدستور² يخضع مجلس الأمة للرقابة البعدية من قبل هذه الهيئة، ولقد تم التأكيد على ذلك من خلال المادة 105 من القانون العضوي 16-12 المنظم لعلاقة البرلمان بالحكومة، على أن التسيير المالي لمجلس الأمة يخضع لمراقبة مجلس المحاسبة³، وهو ما كرسته أيضا المادة 132 من النظام الداخلي للمجلس، وبهذا الصدد يتأكد مجلس المحاسبة من مطابقة العمليات المالية للقوانين السارية⁴، ومدى نجاعة التسيير وأثره على المردودية، ويراقب نوعية التسيير والاقتصاد في صرف الأموال العامة، كما يراقب مدى جدية وفعالية إجراءات الرقابة والتدقيق الداخليين⁵، وإضافة للاختصاص الرقابي على تنفيذ ميزانية المجلس، يمارس مجلس المحاسبة اختصاصا استشاريا بشأن الموضوعات المتعلقة باختصاصه والتي يعرضها عليه رئيس مجلس الأمة.

1- للتفصيل أكثر راجع، شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، 2014.

2- المادة 192-1، يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذا رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

3- أسس مجلس المحاسبة بموجب المادة 190 من دستور 1976، ولقد عُرف المجلس على أنه المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية المادة 2 من الأمر 95-20 مؤرخ في 17-7-1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع سابق.

4- حيث تشمل الحالات الواردة في المادة 88 من المرسوم 95-20، مرجع سابق.

5- وهي الرقابة المنصوص عليها في المادة 96 من الأمر رقم 95-20، مرجع سابق.

وإذا كانت رقابة المطابقة لا تُثير صعوبات، بحيث يتم دراسة مدى مطابقة استعمال الإعتمادات المالية للتشريعات المعمول بها، إلا أن الإشكال يطرح بصدد رقابة الفعالية ومدى تحقيق الأهداف المسطرة، أي هل تمكن مجلس الأمة في ظل ميزانيته المهمة من تحقيق أداء برلماني متميز؟ فيجب على مجلس المحاسبة هنا قياس مدى تحقيق الأهداف من إنشاء مجلس الأمة، ومردوديته في ممارسة العمل البرلماني، وكذا اقتصاده في استعمال المال العام.

إن عدم تحديد معايير قياس مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد في الأموال العامة، يجعل من هذه الرقابة رقابة محدودة وعديمة الأثر حيث سيجد قاضي مجلس المحاسبة نفسه، والأمر يتعلق بهيئة سياسية ورئيسها هو الأمر بالصرف وهو الشخصية الثانية في الدولة، غير قادر على الحكم على مدى نوعية تسيير مجلس الأمة لميزانيته، بل وتستثنى من رقابة مجلس المحاسبة أي تدخل بشأن تسيير الهيئات وكذا صحة وجدوى السياسات والأهداف المسطرة¹، ووفقا للمادتين 20 و 22 من الأمر 95-20، يمكن لرئيس مجلس الأمة ورؤساء المجموعات البرلمانية أن يعرضوا على مجلس المحاسبة دراسة ملفات ذات أهمية وطنية تدخل في نطاق اختصاص مجلس المحاسبة.

إذا عاين مجلس المحاسبة أثناء تحقيقاته حالات أو وقائع أو مخالفات تلحق ضررا بالخزينة العمومية، يطلع فورا رئيس المجلس وكل سلطة أخرى مؤهلة بذلك، قصد اتخاذ الإجراءات التي يقتضيها حسن تسيير الأموال العمومية، وكون رئيس مجلس الأمة هو الأمر بالصرف على مستوى المجلس فإنه يعد المسئول المدني والجزائي عن تسيير ميزانية المجلس.

1- المادة 15 من الأمر 95-20، مرجع سابق.

2- مدى جدوى الرقابة اللاحقة على مجلس الأمة

رغم ما قد يتوصل إليه مجلس المحاسبة من معاينة للتجاوزات التي تحصل على مستوى مجلس الأمة بصدد صرف ميزانيته، فلا يمكن إثارة مسؤولية الأمر بالصرف، الذي هو رئيس مجلس الأمة، وهذا للاعتبارات التالية:

أ- مكانة الأمر بالصرف لمجلس الأمة في النظام السياسي: يعد الأمر بالصرف على مستوى مجلس الأمة، الذي هو رئيس المجلس، بحكم الدستور الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية، وعلى هذا الأساس لم يشهد النظام السياسي الجزائري في حياته إثارة هذا النوع من القضايا المتعلقة بالمتابعات القضائية بشأن صرف المال العام على هذه المستويات.

ب- طبيعة التشكيلة البشرية لمجلس المحاسبة: عملا بأحكام الأمر 95-20، يتكون مجلس المحاسبة من قضاة معينين من قبل رئيس الجمهورية والتعيين يعني الخضوع، بل وإن حقوق وواجبات هؤلاء القضاة تحدد بموجب أمر.

وقد فرضت الاعتبارات السابقة أن تتحول ميزانية مجلس الأمة إلى مجرد ميزانية عادية، شأنها شأن مختلف المصالح الإدارية للدولة تقررها السلطة التنفيذية وتوجهها لتحقيق أهدافها، لكن دون أن تخضع في ذلك لرقابة صارمة وهذا بحكم مكانة رئيس مجلس الأمة في النظام السياسي، لهذه الأسباب تطرح أيضا مسألة التعويضات المقررة لعضو البرلمان وأثرها على مسألة الحياد عند ممارسة المهام البرلمانية؟.

المطلب الثاني:

مدى صلاحية مجلس الأمة لإقرار التعويضات البرلمانية

مبدئياً لا تعد النيابة عن الشعب مصدراً للكسب والاسترزاق، وبالتالي فعلى النائب القيام بمهامه النيابية دون أجر، غير أن هذا الوضع يصطدم بمتطلبات الحياد البرلماني وبما يتحمله عضو البرلمان من أتعاب في سبيل القيام بمهامه النيابية، لذا كان من الضروري تقرير تعويضات مالية للبرلماني مقابل ما يتحمله من مسؤوليات برلمانية، وهو ما رست عليه جل الأنظمة السياسية الحديثة¹، ونظراً للوضع الذي آلت إليه، سيما، برلمانات الديمقراطيات الناشئة، أضحت التعويضات النيابية بصفة خاصة، والتعويضات السياسية بصفة عامة، محل موضوع حساس ومحرم الحديث عنه في أغلب الأحيان، رغم ذلك يمكن القول إن التعويضات البرلمانية هي المقابل المالي الذي يتقاضاه أعضاء البرلمان لقاء تفرغهم للعمل النيابي وما يقومون به من خدمات لصالح الأمة²، ونظراً لأهمية هذه التعويضات في الحياة النيابية، تناول المؤسس المسألة في صلب الدستور، حيث حددت المادة 120 من الدستور لسنة 2016 السلطة المؤهلة بتقدير هذه التعويضات، وبصدد الغرفة البرلمانية الثانية يتمتع مجلس الأمة بصلاحيات إقرار التعويضات لأعضائه، وهو ما يشكل ضماناً أساسية لاستقلالية وحياد عضو مجلس الأمة، إلا أنه من الضروري البحث في مدى سلامة منح المجلس سلطة تقدير هذه التعويضات، فغالبا ما يميل البرلماني إلى المطالبة برفع قيمتها (الفرع الأول)، لذا وجب إشراك الجهات المطلعة على الميزانية العامة للدولة في ضبطها (الفرع الثاني) .

1- للتفصيل راجع، هشام جمال الدين أحمد عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2007 .

2- سعيان أحمد، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص 352.

الفرع الأول:

أهلية مجلس الأمة في تقدير التعويضات البرلمانية

يتمتع مجلس الأمة دستوريا على غرار المجلس الشعبي الوطني، بصلاحيات تحديد التعويضات اللازمة لأعضائه (أولا)، غير أنه عادة ما يميل البرلمانين لرفع قيمة هذه التعويضات وهو ما يؤثر سلبا على عمل الهيئة التشريعية ومصادقيتها (ثانيا).

أولا-أهمية منح مجلس الأمة صلاحية تقرير التعويضات البرلمانية

يعمل منح الهيئة النيابية حق تقرير التعويضات اللازمة لأعضائها على بلوغ مجموعة من الأهداف، والتي تتمحور بالأساس في ضمان استقلالية السلطة التشريعية من خلال تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات عن طريق ضمان مبدأ التنافي، وتفعيل النشاط البرلماني.

1- ضمان تكريس مبدأ التنافي

يؤدي منح مجلس الأمة صلاحية تقدير التعويضات اللازمة لأعضائه إلى حسن تحديد المبالغ المناسبة، وهذا بحكم الإطلاع القريب على حجم الأتعاب التي يتكبدها عضو مجلس الأمة في سبيل أداء مهامه الدستورية، ليُغنيَ عضو مجلس الأمة عن ممارسة مهام أخرى، وهو ما سيضمن تجسيد المبدأ الدستوري المتعلق بحظر الجمع بين العضوية البرلمانية والمهام الأخرى.

2- تفعيل النشاط البرلماني

طبقا لأحكام المواد من 04 إلى 10 من القانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان، يمارس عضو مجلس الأمة مهامه¹ طبقا لأحكام الدستور والقانون العضوي 12-16،

1- وتتمثل هذه المهام على الخصوص في،

وبالنظر لأهمية مهام عضو مجلس الأمة، فإنه لا يمكن النهوض بها إلا في ظل ضمان الاستقلالية المالية للعضو، لذا فإن تقرير التعويضات النيابية من قبل الهيئة التشريعية سيؤدي إلى تفعيل المشاركة في العمل البرلماني بشكل يضمن التوازن بين حقوق وواجبات البرلماني، لأجل ذلك كرس الدستور حق البرلمان في تحديد التعويضات اللازمة لأعضائه، وهو الشيء المدعم بأحكام المادة 116 من الدستور لسنة 2016 حيث يجب أن يتفرغ عضو مجلس الأمة كلياً لعمله النيابي، وهو ما تكفلت به الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، والتي تضمنت أحكاماً تبين كيفية المشاركة الفعالة لعضو البرلمان في أشغال الهيئة التشريعية، وذلك تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب، حيث سيتم إعمال قواعد الوظيفة العامة بشأن الغياب عن حضور الجلسات، كالخصم من مبلغ التعويضة الشهرية في حالة الغياب غير المبرر، وكل ذلك من شأنه تحصين البرلمان من صعوبات عدم توفر النصاب وتأجيل العمل البرلماني لا سيما على مستوى مجلس الأمة.

وعملاً بأحكام المواد من 114 إلى 116 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، يجب على عضو مجلس الأمة حضور أشغال المجلس على مستوى لجانه الدائمة وجلساته العامة، والمشاركة الفعلية فيها، أما العضو الذي يتعذر عليه ذلك فيجب عليه إخطار رئيس اللجنة أو رئيس المجلس حسب الحالة وذلك قبل انعقاد اللجنة أو الجلسة العامة، ويُعد غياباً مبرراً قانوناً حالة ممارسة العضو لنشاط رسمي في دائرته الانتخابية، أو مهمة ذات طابع وطني، أو مهمة رسمية خارج الوطن، وكذا العطل المرضية أو الأمومة، أما الحالات الأخرى

- الإسهام من خلال العمل التشريعي في تطوير المجتمع في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية وفي إرساء قواعد الديمقراطية.

- ممارسة الرقابة الشعبية على عمل الحكومة ومدى تنفيذ برنامجها، من خلال أحكام الدستور والقانون العضوي المنظم لعلاقة الحكومة بالبرلمان.

- تمثيل الشعب والسهر على رفع انشغالات المواطنين إلى الجهات المعنية والتحسيس بها والدفاع عنها.

- متابعة تطور الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية من خلال لقاءاته بالمواطنين والمجتمع المدني.

- تقديم اقتراحات في المسائل المتعلقة بانشغالات المواطنين على المستويين الوطني والمحلي.

فتخضع للسلطة التقديرية لمكتب المجلس الذي يُقدر مدى قبولها أو رفضها، وإذا تغيب العضو ثلاث مرات متتالية خلال الدورة دون عذر مقبول فيمكن أن يُنبه كتابيا، أو تنشر قائمة المتغييبين في الجريدة الرسمية والموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس، أو تدون أسمائهم في محاضر وتبلغ إلى نائب الرئيس المكلف بالتشريع ورؤساء المجموعات البرلمانية، أو يتم الخصم من التعويضات البرلمانية بالشكل المناسب، وإذا تكرر الغياب لثلاث أيام أخرى متتالية دون عذر مقبول يُحرم العضو من الترشح لأي منصب في أجهزة وهيئات المجلس بعنوان التجديد.

ثانيا - أثر الغلو في تقدير التعويضات البرلمانية

عرفت بعض الدول في تاريخها السياسي نظام مجانية العضوية البرلمانية، كفرنسا وبريطانيا، وذلك بحجة أن المجانية من شأنها رفع مكانة البرلماني في نظر الشعب، وبسبب ما أدى إليه هذا النظام من عدم التفريغ للمهام النيابية، وإقتصار الترشح على الأغنياء دون غيرهم فقد تم هجره والتحول نحو تخصيص تعويضات للبرلماني تمكنه من مواجهة الأعباء المالية الجديدة الناجمة عن نيابته، مما سيسمح له بالتفريغ للمهام التشريعية والرقابية، على أن ما يلاحظ في هذا الموضوع بشأن البرلمان الجزائري هو الغلو في مقدار هذه التعويضات، فقد أضحت المؤسسة التشريعية مصدرا للثراء، وسيلة لخدمة المصالح الخاصة.

1- مقدار التعويضات النيابية

تُشكل التعويضات المقدمة للأعضاء الحصة الغالبة على ميزانية المجلس، حيث يُصرف من ميزانية مجلس الأمة حوالي 70 % كتعويضات للبرلمانيين وعلى شؤونهم، و 30 % المتبقية للموظفين وعلى حاجات المؤسسة التشريعية، ولأن المهام النيابية عهدة لا وظيفة يتقاضى جميع البرلمانيين نفس التعويضات بغض النظر عن مستواهم الدراسي أو

اتجاههم السياسي¹، لذا يتقاضى عضو مجلس الأمة أثناء عهده البرلمانية تعويضة أساسية، وتعويضات أخرى منصوصاً عليها في القانون المتعلق بعضو البرلمان 01/01 الذي هو عبارة عن مبادرة برلمانية²، ولقد حدد هذا القانون مبلغ التعويضة الشهرية الأساسية على أساس النقطة الاستدلالية 5438 التي وتحسب على أساس أعلى قيمة للنقطة الاستدلالية المعمول بها في الوظيفة العمومية والخاصة بسلك الإطارات السامية في الدولة، ويتقاضى رئيس مجلس الأمة تعويضاً مساوياً لمرتب الوزير الأول، وكذا تعويضة تكميلية شهرية عن التمثيل والمقدرة بنسبة 20% من التعويضة الأساسية خاضعة للاقتطاعات القانونية، كما يستفيد عضو مجلس الأمة من تعويضة عن المسؤولية والمحددة بـ 20% من التعويضة الأساسية لكل من نائب رئيس المجلس ورؤساء كل من اللجان والمجموعات البرلمانية، و 15% لنائب رئيس اللجنة ومقررها، كما يتقاضى عضو مجلس الأمة تعويضة تكميلية شهرية عن التمثيل تقدر بنسبة 20% من التعويضة الأساسية³.

1- وهي نفس التعويضات المطبقة على الغرفتين.

2- ولقد تعرضت هذه المبادرة لعدة تعديلات، راجع بهذا الشأن رأي المجلس الدستوري، رقم 1-12 المؤرخ في 10-13-2001، يتعلق بالرقابة على دستورية القانون رقم 01-01، المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، ج رج ج عدد 9 مؤرخ في 04-02-2001.

3 - ALORS QUE LE GOUVERNEMENT PRÔNE L'AUSTÉRITÉ ;40 millions pour les sénateurs

.....En effet, les sénateurs, ont vu, dès la fin du mois de janvier dernier, leurs primes d'hébergement augmenter.

Selon des sources de la chambre haute du Parlement, la prime en question est passée de 64.000 à 120.000 DA.

En effet, cette importante augmentation intervient au cœur de la polémique qu'a engendré l'augmentation qu'auraient à toucher les députés. Elle intervient également au moment où l'Etat opte pour la prudence dans les dépenses budgétaires maintenant que les prix du baril amorcent une chute sérieuse.

C'est dans ce contexte que les salaires des sénateurs passent à 367.000 DA par mois. Là il s'agit, bien entendu des salaires des simples sénateurs.

Par contre, les présidents de groupe, les présidents de commission ainsi que leurs vice-présidents toucheront un salaire qui avoisinera les 40 millions de centimes, ce qui signifie une augmentation de 20%.

Quant au président du Conseil de la nation, ce dernier touchera un salaire égal à celui du Premier ministre, soit plus de 60 millions de centimes par mois.

ولقد رفعت النقطة الاستدلالية بموجب الأمر 08-03¹ إلى 15505، لتبدو بذلك رغبة السلطة التنفيذية الصريحة للسيطرة على ما تبقى من ذمم البرلمانين. ولاعتبار التعويض البرلماني حقا دستوريا²، فإنه لا يجب التنازل عنه مسبقا في ظل الحملة الانتخابية³.

2- عدم مراعاة المصلح العامة

يحسب رفع قيمة التعويضات البرلمانية على البرلمان بعدم مراعاته للمصلحة العامة ولتطلعات الشعب، فبدل الدفاع عن المصالح الاقتصادية لغالبية الشعب فإن السعي لرفع هذه التعويضات يؤدي إلى تكبيد الخزينة مبالغ إضافية ليسهم ذلك في تأزم الوضع الاقتصادي، ولقد أثبت التهافت على الترشح لعضوية البرلمان أن أصبح التعويض البرلماني مطمعا للأشخاص بوصفه يحقق لهم مصدر دخل عال، لا بوصفه يكفل مهمة تمثيل الأمة والعمل على تحقيق مصالحها، وغالبا ما ينسى الفائزون في الانتخابات سبب تواجدهم تحت

Il faut savoir que ces augmentations interviennent au moment où les députés de la chambre basse ont vu aussi leur salaire augmenter de 300.000 DA à 400.000 DA.=

=Une augmentation accordée sous la forme de plusieurs primes suite à une décision qui a été prise, la semaine dernière lors de la réunion du bureau de l'APN consacrée à la gestion du budget de l'Assemblée populaire nationale, a indiqué une source parlementaire. Le président de l'APN a accordé aux représentants du peuple une hausse de 40.000 DA de la prime de restauration et de transport et une autre prime de 20.000 DA pour les frais divers des députés lors de leurs déplacements pour assister aux séances de l'Assemblée et à l'utilisation du véhicule personnel, indique notre source La dernière augmentation salariale remonte à 2008, à la veille de la révision de la Constitution..... La première démarche de nos élus consiste en l'augmentation de leurs primes et leurs salaires !

Un scandale ! Les sénateurs et les députés ont répondu n'avoir aucun commentaire à faire....

D'après le quotidien l'EXPRESSION du 8-11-2016, par Idir TAZEROUT.

1- حيث عدلت المادة 19 من القانون 01-01 بمقتضى الأمر رقم 03-08 المؤرخ في 01-09-2008 ج ر رقم 49 مؤرخة في 03-09-2008 لتصبح النقطة الاستدلالية 15505 بدلا من 5438.

2- راجع، علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها، مرجع سابق، ص 284.

3- جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص 443 .

في ماهية الحملة الانتخابية، بوطرفاس محمد، الحملات الانتخابية- دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2011.

قبة البرلمان، فأصبحوا لا يفكرون إلا في تحصيل التعويضات متجاهلين أن دورهم هو تمحيص القوانين والتي أصبح يصادق عليها على جناح السرعة¹.

الفرع الثاني:

ضبط التعويضات

يجب أن يكون منح البرلمان صلاحية تقدير التعويضات النيابية، في إطار مراعاة أصل المهام النيابية² والصرامة في الإنفاق العام، وبحكم اطلاع السلطة التنفيذية على تفاصيل النفقات والإيرادات فإنها تتمتع بصلاحية ضمان التوازنات المالية وتقدير النفقات اللازمة، كما يجب على مجلس الأمة، وهذا بالنظر إلى تشكيلته البشرية المتميزة، أن يقوم بدور أساس في عقلنة وحماية الأموال العامة (أولا)، وذلك قبل تدخل جهات دستورية مؤهلة وعلى رأسها المجلس الدستوري (ثانيا).

أولاً - ضبط التعويضات البرلمانية من قبل السلطة التنفيذية

يظهر الدور الأساسي للسلطة التنفيذية في تحديد مقدار التعويضات في طبيعة القانون المنظم للمسألة، وكذا في طبيعة علاقتها مع مجلس الأمة.

1 - طبيعة القانون المنظم للتعويضات النيابية

أخضع التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب المادة 120 نظام التعويضات البرلمانية للقانون العضوي³، وهذا الأخير يخضع لمجموعة مهمة من الشروط، يمكن من خلالها للسلطة التنفيذية توجيه القانون بالشكل الذي تراه مناسباً، ولعل أهم هذه الشروط النصاب

1 - BENSOUIAH (A) ، Pourquoi le poste de sénateur est convoité in , LIBERTE du 20-12-2009.p02.

2 - الأصل في المهام النيابية هي المجانية حيث ما انتقل النائب للبرلمان إلا للدفاع عن المصالح العامة لا الشخصية.
PRELOT Marcel, Institutions politiques et Droit constitutionnel ,5^{ème} Ed, Dalloz, Paris, 1972, p 741.

3 - وهذا بعدما كانت التعويضات قبل هذا التعديل تحدد بموجب قانون عادي، راجع المادة 115-2 من الدستور قبل هذا التعديل.

القانوني، حيث تتم المصادقة على هذه القوانين من قبل مجلس الأمة بالأغلبية المطلقة، وهو إجراء مهم يمكن للحكومة، من خلال سيطرتها على المجلس، اعتراضها على القوانين التي تنقل الميزانية سيما في زمن التقشف، حيث يطالب البرلمان برفع تعويضاتهم.

2- طبيعة علاقة الحكومة بمجلس الأمة

فضلا عن سيطرة السلطة التنفيذية على التشكيلة السياسية لمجلس الأمة، فإنه اعتبارا للتشكيلة البشرية الخاصة بمجلس الأمة من حيث سن أعضائه ومصدر انبثاقهم، يجب أن يتمحور دور هذا المجلس على ترشيد القوانين وكذا حماية المال العام، بهذا الصدد فإنه بعد إحالة القانون الخاص بعضو البرلمان على مجلس الأمة في 01-08-1998 للمصادقة عليه، قام رئيس هذا المجلس بإحالته على لجنة الشؤون القانونية لإعداد تقريرها حول الموضوع، ليُعرض النص على الجلسة العامة للمناقشة، حيث اعترض المجلس على 11 مادة، لتثور مسألة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء الأمر الذي تم بعد مرور قرابة السنتين، ليصادق مجلس الأمة على النص في 28-11-2000¹.

والى جانب الدور الذي تلعبه الحكومة في تكوين مجلس الأمة، وكذا مشاركتها في جميع المراحل التي يمر بها العمل التشريعي ابتداء من المبادرة بالقانون إلى وضعه حيز التنفيذ، وكذا حسن علاقتها السياسية مع مجلس الأمة، فإن التدخل المباشر لهذه السلطة لتحديد هذه التعويضات يظهر أيضا من خلالها دورها في صياغة القانون الخاص بعضو البرلمان عن طريق المجلس الدستوري، أي بوسيلة تقلت كليا من أعضاء السلطة التشريعية، وفي ذلك خير دليل على هيمنة السلطة التنفيذية على المركز القانوني للعضو التشريعي.

1- راجع حصيلة نشاطات مجلس الأمة، 1998-2004، نشرة لمجلس الأمة، الجزائر 2004، ص 37.

ثانيا - ضبط التعويضات البرلمانية من قبل المجلس الدستوري

إذا كان من صلاحيات البرلمان تقدير وسائله المادية الضرورية، فإنه بالمقابل يتعين أن تكون هذه الوسائل غير مخالفة لأحكام الدستور، وبهذا الصدد فقد أثار المجلس الدستوري بشأن القانون 01-01 مجموعة من التحفظات، ومع تخصيص التعديل الدستوري لسنة 2016 هذا المجال للقانون العضوي أضحت رقابة المجلس الدستوري عليه إلزامية.

1- رقابة المجلس الدستوري للقانون 01-01

بعد إخطار رئيس الجمهورية¹ المجلس الدستوري بشأن النص المصادق عليه من قبل البرلمان والمتعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان، أثار المجلس جملة من المسائل²، من بينها مسألة التعويضات، حيث قدر المجلس عدم دستورية العطلة المدفوعة الأجر بعد نهاية العهدة³، وذلك كون أن المؤسس قد بين أن عضو مجلس الأمة يمارس مهمة وطنية محددة المدة ولا يمكن تمديدتها إلا وفقا لأحكام الدستور، حيث أن هذا النوع من العطل في المفهوم القانوني يعني استمرار العلاقة بين الطرفين، وهو ما لا ينطبق على البرلماني بعد انقضاء عهده، فيفهم من الدستور أن نية المؤسس هي ربط استفادة عضو البرلمان من التعويضات التي تدفع له بالصفة التي يتمتع بها، وبالنتيجة تتوقف الاستفادة من تلك التعويضات بمجرد انتهاء العضوية في البرلمان وفقا لما أقره الدستور في هذا المجال.

1- وهذا بناءً على المادة 166 من الدستور، وبموجب الرسالة المؤرخة في 25-12-2000، والمسجلة في سجل الإخطارات بالأمانة العامة للمجلس الدستوري بتاريخ 25-12-2000، تحت رقم 25/2000/س/إ/م د.

2- تطرق المجلس الدستوري أيضا، لتسمية القانون، حيث اعتبر المجلس أن تسمية القانون بالقانون الأساسي لعضو البرلمان غير دستورية وذلك بحكم أن بعض المسائل المتعلقة بعضو البرلمان منصوص عليها في قوانين أخرى لا سيما الدستور.

- كما رفض المجلس بعض المسائل، المتعلقة بتقدير مكتب المجلس الشعبي الوطني للمنحة التي ستدفع للنائب الممثل للجالية الوطنية في الخارج. للتفصيل راجع رأي المجلس الدستوري رقم 12-2001. مرجع سابق.

3- نصت المادة 25 من القانون الأساسي لعضو البرلمان، يوضع عضو البرلمان تلقائيا، بعد انتهاء عهده البرلمانية، مهما كانت مدتها، في عطلة خاصة مدتها سنتان، يستفيد خلالها من التعويضات المخصصة للعضو الممارس.

كما رفض المجلس الدستوري منح صلاحية تعويض البحث والتوثيق لمكتب المجلس، وهذا بحكم أنه يستنتج من صياغة الفقرة الثانية من المادة 115 من الدستور أن نية المؤسس هي أن يحدد القانون مختلف التعويضات بما في ذلك التعويضات التي يتقاضاها عضو البرلمان عن البحث والتوثيق.

اعتبر المجلس الدستوري أيضا أن النص على بعض التكاليف الخاصة بالبرلماني من نقل وإيواء غير دستورية، وذلك بسبب عدم إعطائها طابع التعويضات.

كما اعتبر المجلس الدستوري أن استفادة عضو البرلمان من معاش التقاعد وفق شروط وكيفيات مختلفة عن تلك التي يخضع لها ذوي الوظائف السامية في الدولة، بند مخالف لأحكام المادة 29 من الدستور التي تلزم إخضاع الأشخاص المتواجدين في أوضاع مماثلة لقواعد مماثلة¹.

2- إلزامية رقابة المجلس الدستوري للقوانين العضوية

يستوجب إدخال المادة 120 من التعديل الدستوري لسنة 2016 مسألة التعويضات النيابية في زُمرة القوانين العضوية، تطبيق أحكام الفقرة الثانية من المادة 141 من الدستور، التي تقضي بالإلزامية إخضاع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور قبل

1- حيث نصت المادة 38 من النص موضوع الإخطار، تطبق على عضو البرلمان أحكام نظامي التأمينات الإجتماعية والتقاعد المنصوص عليهما في القانون رقم 89-14 المؤرخ في 8-9-1989 المعدل بالقانون رقم 91-22 المؤرخ في 4-12-1991، والمتضمن القانون الأساسي للنائب. وباعتبار أن المادة 169 من الدستور تقضي أنه إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس، ولكون المادة 8 من النظام الداخلي للمجلس تسمح بالتصدي لأحكام غير واردة في موضوع الإخطار لكنها تقتضي النظر فيها للفصل في= الموضوع، على هذا الأساس اعتبر المجلس أن المادة 49 من القانون رقم 89-14، التي تنص: "يستفيد النائب الذي استوفى 20 سنة في العمل منها فترة تشريعية واحدة مهما كانت مدتها، الإستفادة، دون شرط السن، من معاش، يساوي 100% من التعويض الأساسية التعويضة التكميلية المدفوعة له بصفة نائب أو الأجر الأكثر ملائمة" غير دستورية لمخالفتها للشروط والكيفيات الخاصة بمنح معاشات التقاعد للإطارات السامية في الدولة والمحددة بموجب المرسومين (83-83-616 و 83-616) طبقا للمادة 65 من القانون 83-12 المتعلق بالتقاعد.

صدوره، على هذه التعويضات، ومنه يمكن للسلطة التنفيذية بحكم سيطرتها على المجلس الدستوري اتخاذ الإجراءات المناسبة لعقلنة هذه التعويضات.

أخيرا ما يمكن القول بصدد التنظيم المالي لمجلس الأمة، أنه إذا كانت سلطة إقرار الميزانية من المجلس النيابي تشكل أهم مظاهر الاستقلالية وأنها عامل أساسي لضمان حياد العضو النيابي¹، فإنه كنتيجة لما سبق، حيث تتدخل السلطة التنفيذية بشكل فعلي وأساسي في إقرار ميزانية المجلس وتحديد التعويضات اللازمة للأعضاء، أضحت الميزانية المخصصة للبرلمان، التي كانت في الأصل الوسيلة المثلى لتطبيق السياسة البرلمانية²، أداة مهمة لتقييد السلطة التشريعية وتوجيهها إلى نحو محدد، لذا فإن الغرفة الثانية في الجزائر لا تملك نفسها، وهو ما يبرز ضرورة اعتماد الإزدواجية البرلمانية في النظام السياسي الجزائري.

1 -LOCQUET Patrick- Les commissions parlementaires permanentes de la Vème république, P.U.F, Paris, page, 175.

2 -HARAKAT Mohamed, finances publiques et droit budgétaire Marocain, 1^{ère} Ed, Dar el Maarif el Djadida, Rabat , 2002, p 15 .

خلاصة الباب الأول:

يستنتج أن نظام الغرفتين البرلمانيتين، هو نظام سياسي دستوري قائم على وجود مجلسين نيابيين، وعادة ما يتم تمييز الغرفة الثانية ببعض الخصوصيات، فمن الناحية البشرية كثيرا ما تكون الفئات المكونة للغرف الثانية منبثقة على أنماط خاصة، أما من الناحية الوظيفية، فالسائد هو المساواة بين الغرفتين من حيث الصلاحيات البرلمانية، وأول ما ظهر النظام البيكاميرالي كان بهدف توزيع السلطة، ثم أصبح آلية مهمة لتمثيل كل المناطق الجغرافية، ووسيلة تمكن من تجاوز الأزمات السياسية، ولقد قادت التطورات الديمقراطية إلى أن أصبحت الغرفة الثانية من غير جدوى، ومع ذلك فقد شهد هذا النظام انتشاراً واسعاً.

وإذا كان أصل نشأة الإزدواجية البرلمانية لا يتطابق مع تاريخ الدولة الجزائرية ومسارها الدستوري، حيث لم تعتنق هذا المبدأ لضمان تمثيل المصالح، ولا لترقية التجربة الديمقراطية، فإن توجيهها نحو النظام البيكاميرالي لم يكن وليد الصدفة بل إن هناك ظروفًا أدت لإنشاء غرفة برلمانية ثانية، خاصة ما تعلق بتركيز السلطة والذي أنتج أزمة سياسية ومؤسسية، ليتشكل بذلك المنطلق الحقيقي لاعتماد النظام البيكاميرالي، والمتمثل في الرغبة في ضمان استقرار واستمرارية الدولة ومؤسساتها، وقد شهد إنشاء مجلس الأمة جدل ينطوي على اعتبارات سياسية وقانونية، ومهما كان الاختلاف فإن الفصل في ضرورة إنشاء هذا المجلس اقتضى دراسة مدى تمكن مجلس الأمة من تدعيم السلطة التشريعية، وهو ما يمكن استخلاصه من خلال تنظيمه القانوني.

فبشأن التركيبة البشرية للمجلس، المسمى دستوريا بالمؤسسة النيابية، فقد كرس المؤسس نظام التعيين والانتخاب غير المباشر، ليقر بذلك أهم دعائم النظام البيكاميرالي من حيث إخضاع هذه التركيبة البشرية لقواعد خاصة، ولقد أثبتت التجربة أن التعيين على مستوى مجلس الأمة، أدى إلى الحد من استقلاليته وأسهم في التقليل من السيادة البرلمانية.

أما بصدد التنظيم الإداري، فإذا كان مجلس الأمة يُعد نظامه ويصادق عليه، فإن الدور المحوري يعود للسلطة التنفيذية في صياغة هذا النظام، وذلك من خلال تحكمها على الرقابة الواردة عليه، كما أن القانون المنظم لعلاقة الحكومة بالبرلمان والذي هو في أصله عبارة عن مشروع لم يترك فعليا للمجلس شيئا مُهمًا لتنظيمه من خلال نظامه الداخلي، لهذه الإعتبارات فلا يمكن الحديث عن الاستقلالية الهيكلية والعضوية لمجلس الأمة، وكنتيجة لقصور التنظيم الإداري للمجلس، فقد طرح دوره في إقرار ميزانية.

إذا كان مجلس الأمة يتمتع بالاستقلالية المالية، ويحوز على سلطة إعداد ميزانيته، فإن التوجه السياسي لرؤساء المجلس باعتبارهم الفاعل الأساسي في العملية، وكذا طبيعة الهيئات المختصة بدراسة الميزانية وأيضاً التشكيلة البشرية للجمعية العامة، فضلاً عن الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في المجال، يؤكد صورية هذا التوجه، ذلك ما يُثير مسألة تمكن مجلس الأمة من تدعيم السيادة البرلمانية من خلال ممارسة عمله التشريعي والرقابي، وهو ما سيتم دراسته في ما يلي.

الباب الثاني

انعدام الدور التشريعي، والرقابي
لمجلس الأمة

يعد البرلمان المؤسسة الأكثر ارتباطا بالجمهور، وهو إحدى المؤسسات المعبرة عن الحكم الديمقراطي التي تجمع بين وظيفتين، الأولى أنها هيكل نيابي يعبر عن الرأي العام واتجاهات الأحزاب السياسية من خلال سن قوانين تعبر عن تطلعات المواطنين، والثانية أنها آلية مهمة لرقابة أعمال الحكومة، وأول ما ظهر النظام النيابي كان بهدف التعبير عن إرادة الشعب¹، بواسطة ممارسة المهمة التشريعية عبر جميع مراحلها، ابتداء من المبادرة بالقانون والمناقشة، ومرورا بحق تقديم التعديلات، وكذا بمتابعة نشاط الحكومة في تسيير الشؤون العامة من خلال ممارسة الوظيفة الرقابية بواسطة جميع وسائلها وآلياتها.

ولما كان إنشاء المؤسسات السياسية يرتبط بطبيعة الهدف المراد تحقيقه، فإن أهمية المؤسسة وجدواها تظهر من خلال الوظيفة المسندة لها، ولكون الأهداف المعلن عنها من وراء اعتماد نظام الغرفتين البرلمانيتين في الجزائر تتمحور حول تدعيم السيادة البرلمانية، فإن الأمر يتطلب أن تُخص هذه الغرفة بصلاحيات تشريعية ورقابية بقدر يعمل على ضمان هذا التدعيم، لذا فإن تقصي المهام الدستورية والقانونية المنوط بمجلس الأمة، يسمح بتحديد ضرورة اعتناق النظام السياسي الجزائري مبدأ البيكاميرالية.

بداية يجب الإشارة إلى أن تنظيم وتحديد سلطات الغرفتين البرلمانيتين ذات أهمية بالغة، تبرز من خلاله طبيعة النظام السياسي السائد في الدولة، حيث يسهم هذا التحديد في تحقيق التوازن بين السلطات الدستورية، كما يمكن أن يكون ضارا إذا لم يستعمل على أحسن وجه، لذا فإن الاعتراف لمجلس الأمة بصفة المؤسسة البرلمانية السياسية يؤدي مبدئيا إلى تمتعه بحق الاشتراك مع المجلس الشعبي الوطني في ممارسة المهام البرلمانية، المتمثلة في العمل التشريعي والعمل الرقابي.

ولاعتبار المهام الأساسية للبرلمان، طبقا لأحكام الدستور، تتمثل في مهام التشريع والرقابة على أعمال الحكومة، فقد أصبحت الوظيفة التشريعية، التي كانت حكرًا على

1- عاشوري العيد، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، الفكر البرلماني، العدد الثالث، 2003، ص 63.

المجلس الشعبي الوطني، دستوريا من الصلاحيات الفعلية لمجلس الأمة من خلال منحه حق المبادرة بالتشريع، فيمكن أن تنطلق المبادرة بالقانون ابتداء من مجلس الأمة، ليعرض النص المصوت عليه على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته مع حقه في الاختلاف مع هذه الغرفة، وهو ما يفهم من المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تنص على حق المجلسين في إعداد القانون والتصويت عليه، أما بالنسبة للوظيفة الرقابية فتظهر من خلال تمتع مجلس الأمة بنفس الآليات الرقابية المعمول بها على مستوى المجلس الشعبي الوطني، باستثناء ما يُرتب مسؤولية الحكومة وذلك نظير عدم أحقية هذه الأخيرة في حل مجلس الأمة.

وإذا كان المؤسس قد تبنى ابتداء من دستور 1996 نظام البيكاميرالية، من خلال النص على إنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان، يتمتع في ذلك بصلاحيات أوردها في نصوصه¹، فإنه أمام التناقض بين الأسباب المعلن عنها من وراء إنشاء مجلس الأمة، وسلب هذا الأخير من العديد من الصلاحيات التشريعية، لا سيما حق المبادرة وحق التعديل، ظهر التساؤل حول الأسباب الدافعة لإنشاء هذه الغرفة، ولقد عمل المؤسس في تعديل 2016 على محاولة إصلاح الوضع بالحد من النقص الوارد في دستور 1996 وذلك عن طريق منح مجلس الأمة حق المبادرة والتعديل، إلا أنه، بدراسة وتمحيص النصوص الدستورية والقوانين المنظمة للعمل التشريعي وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة، يظهر عدم توافق هذه التعديلات مع الواقع العملي، ليظل التساؤل مطروحا عن جدوى الاحتفاظ بالغرفة الثانية في البرلمان الجزائري بسبب صورية الاختصاصات الدستورية الممنوحة لها (الفصل الأول)، أما بصدد الوظيفة الرقابية فلم يأتِ التعديل الدستوري لسنة 2016 بجديد يُذكر

1- إضافة للصلاحيات التشريعية والرقابية لمجلس الأمة والتي سيتم التطرق لها خلال هذا الباب، يتمتع المجلس بصلاحيات دستورية أخرى، وهي تولي رئاسة الدولة بالنيابة في الحالة الواردة في المادة 102، صلاحيات استشارية المواد 105، 107، 108، 109، 147، طلب فتح مناقشة برلمانية حول السياسة العامة م 148، الموافقة على الاتفاقيات التي يبرمها رئيس الجمهورية وفقا للمادة 149، انتخاب عضوين على مستوى المجلس الدستوري م 183، إخطار المجلس الدستوري م 187، التصويت على مبادرة رئيس الجمهورية بالتعديل الدستوري م 208.

لصالح مجلس الأمة، لتظل ممارسة هذه الوظيفة من قبل هذه الغرفة تُثير الجدل، وذلك نظرا لخصوصيات المجلس المتعلقة أساسا بالهدف من إحداثه، وطريقة تشكيله (الفصل الثاني).

غير أن الواضح، هو أن المؤسس قد عمل على الحد من الصلاحيات التشريعية لمجلس الأمة، وكذا على عدم رفع الحد عن مجال تدخله في العمل الرقابي، وهو ما أدى إلى تقليص دور البرلمان في رسم السياسة العامة، ومن ذلك تظهر ضرورة إنشاء مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري.

الفصل الأول

صورة الدور التشريعي لمجلس الأمة

يتطلب نظام الازدواجية البرلمانية تساوي المجلسين من حيث الصلاحيات التشريعية، فيكون للمجلس الأعلى سلطة تشريعية إلى جانب المجلس الأدنى، لكن بالرغم من هذا الأصل، فإن العديد من الدساتير تورد بعض القيود فتكون صلاحيات المجلس الأدنى هي الراجعة، وذلك لكونه المعبر عن الإرادة الشعبية لانبثاقه المباشر منها، وهو المنحى الذي أرساه الدستور الجزائري لسنة 1996، ولما كانت أهم الأسباب المعلنة عنها من وراء إنشاء مجلس الأمة تتمحور حول العمل على ترقية وتحسين العمل التشريعي وضمان دراسة نوعية للنصوص القانونية، ونظرا للتشكيلة البشرية المتميزة للمجلس والتي تضم نخبة المنتخبين المحليين وكذا الأعضاء المعيّنين من بين الكفاءات الوطنية في مختلف المجالات، بات لزاما تمكين هذا المجلس من ممارسة السلطة التشريعية بشكل فعلي، لذا حاول المؤسس من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 تكريس هذا المسعى، عن طريق تدعيم دور مجلس الأمة في مجال التشريع، حيث مُنح للمجلس بعد حوالي 20 سنة من إنشائه حق المبادرة بالقوانين، فقد نصت المادة 112 من الدستور بعد هذا التعديل على أن ممارسة السلطة التشريعية تكون من قبل برلمان يتكون من غرفتين، هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها، مما يؤهل مجلس الأمة لممارسة العمل التشريعي عبر مختلف مراحل بدءا من المبادرة بالقانون، مروراً بحق التعديل ووصولاً إلى سلطة المصادقة والإقرار.

وإذا كانت المادة السابقة تشكل القاعدة العامة في ممارسة العمل التشريعي، إلا أن الإطار القانوني الذي يتدخل من خلاله مجلس الأمة لممارسة العمل التشريعي محدداً أساساً ببعض المواد اللاحقة لهذه المادة وبالقانون المنظم لعلاقة البرلمان بالحكومة، وكذا بالأحكام

الواردة في نظامه الداخلي، حيث قُيدت الوظيفة التشريعية للمجلس بمجموعة مهمة من الشروط¹، فبداية تم حصر مجالات مبادرة مجلس الأمة بالقانون على بعض الميادين، كما أُخضعت المراحل الأخرى لبعض القيود، وهو ما يطرح التساؤل حول مدى سيادة مجلس الأمة في ممارسة العمل التشريعي وعن مكانته في عملية إعداد التشريع (المبحث الأول)، ليمر أيضا الدور الذي يقوم به مجلس الأمة في عملية إقرار القانون (المبحث الثاني)، ليظهر مدى جدوى الإصلاحات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2016 ودورها في تحقيق السيادة التشريعية والارتقاء بالعمل البرلماني.

1- بشأن بعض الأنظمة المقارنة راجع، مقدم سعيد، قراءة في صلاحيات مجلس الأمة، النائب، العدد الأول، الجزائر 2003، ص 42.

المبحث الأول:

دور مجلس الأمة في إعداد القانون

يعتبر البرلمان أهم المؤسسات السياسية المجسدة لفكرة الديمقراطية، وهذا نظرا لكونه مؤسسة تمثيلية شعبية، أوكلت له مهمة التعبير عن مختلف الانشغالات الجماهيرية، عن طريق سن قوانين تنظم مختلف نواحي الحياة بشكل يضمن المصالح الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية للأمة، هذا الدور المنوط بالبرلمان يستلزم التنسيق بين مختلف هيئاته وهو ما لا يمكن تحقيقه إلا من خلال تكريس مبدأ الفصل بين السلطات في ظل الحرية السياسية لعضو البرلمان، ونظرا لأهمية الوظيفة التشريعية، وكون بعض القوانين تتطلب تقنيات وكفاءات خاصة، عملت بعض الأنظمة الدستورية على توزيع الوظيفة التشريعية بين الهيئة التنفيذية والهيئة التشريعية مرجحة بذلك مبدئيا الكفة لصالح هذه الأخيرة، ولقد عمل المؤسس الجزائري على تحديد مجالات تدخل البرلمان في المجال التشريعي، غير أن ما يُثار من تساؤل بهذا الصدد، هو أثر إنشاء غرفة برلمانية ثانية على مد مجالات التشريع البرلماني، أو على الأقل على ضمان حماية الممارسة البرلمانية في المجالات المحدودة للتشريع.

بداية يمكن القول إن إضافة غرفة ثانية للبرلمان الجزائري، تعني مبدئيا تدعيم الممارسة والنشاط التشريعي للبرلمان في عملية إعداد النصوص القانونية، لتتم الدراسة على مستوى المجلسين وعبر عدة مراحل، كما ستعمل الغرفة الثانية على حماية المجال المحفوظ للبرلمان، وهذا بالنظر لما تضمنه من كفاءات وخبرات في مختلف المجالات، ورغم هذه الأهمية فإن المؤسس، باستثناء بعض المجالات التي عادة ما لا تذكر، حرم مجلس الأمة

من الاختصاصات المحورية في العملية التشريعية¹، لاسيما من حيث صلاحية اقتراح القوانين وحق تعديلها، وهو ما يثير التساؤل حول الغاية من الإبقاء على مجلس الأمة في الوجود (المطلب الأول).

إن عدم تمتع مجلس الأمة بصفة مطلقة بحق المبادرة بالقوانين، لا يعني أنه لا يمارس أي دور، بل وعلى العكس تماما، فقد مكن من دور أساسي في عملية التشريع، لكن ذلك ليس بهدف تعزيز المبادرات البرلمانية، بل كوسيلة رقابية صارمة على المبادرات التشريعية الواردة عن المجلس الشعبي الوطني، وكآلية للتعبير عن التحكم التنفيذي في ممارسة العمل التشريعي، وهذا رغم بعض الإصلاحات الواردة في التعديل الدستوري لسنة 2016 كمراجعة نصاب المصادقة على مستوى هذه الغرفة، والتي لن تؤثر على إمكانية تحكم مجلس الأمة في النصوص المحالة عليه للمصادقة (المطلب الثاني).

ويقود هذا التطور على مستوى السلطة التشريعية في الجزائر إلى معرفة مدى سيادة البرلمان المدعم بغرفة ثانية في ممارسة الوظيفة التشريعية، ومنه الكشف عن أهمية التحول على مستوى تكوين السلطة التشريعية.

1- عياشي دليلة، العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، ص 138.

المطلب الأول:

الإختصاصات التشريعية لمجلس الأمة

من أجل تنظيم الحياة العامة، أوكلت لممثلي الشعب على مستوى البرلمان سلطة سن التشريعات، وذلك في إطار النظام الدستوري والقانوني القائم، وهو ما يمر عبر عدة مراحل وإجراءات أولها المبادرة بالقانون وآخرها المصادقة عليه، واعتبارا أن البرلمان الجزائري متكون من غرفتين تمارسان السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، فإن تحديد الصلاحيات التشريعية لمجلس الأمة تقتضي الإطلاع المبدئي على المجال التشريعي للبرلمان والمنصوص عليه في الدستور¹ (الفرع الأول).

وإذا كانت المادة 112 من الدستور بعد تعديل 2016² قد وضعت القاعدة العامة والمبدئية في ممارسة السلطة التشريعية من قبل غرفتي البرلمان، إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة أن المجلسين يمارسان هذه السلطة على قدم المساواة، فبقراءة المواد اللاحقة لهذه المادة، وأيضا مواد القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم غرفتي البرلمان وعملهما وعلاقتها مع الحكومة، يبدو أن مجلس الأمة مسلوب الاختصاص التشريعي، حيث لم يساو المؤسس بين الغرفتين في أهم مراحل حياة النص القانوني، فلا يمكن لمجلس الأمة المبادرة بالقانون إلا بصدد بعض المجالات شبه المستقرة في الزمن، أما بصدد الميادين الأخرى فلا يتسنى له ممارسة العمل التشريعي إلا بصفة تبعية للمجلس الشعبي الوطني، ونظرا لما يتمتع

1- نخص بالدراسة هنا مجال التشريع البرلماني، حيث يتمتع أيضا رئيس الجمهورية بسلطات تشريعية واسعة، تتنوع بين التشريع عن طريق الأوامر والمراسيم الرئاسية. وفي هذا الصدد يمكن القول إن التنظيمات تشكل الأصل أما القانون فهو الإستثناء.

MAMERI Khalfa, Réflexion sur la constitution Algérienne , O P U, Alger, 2000, p109.

2- المادة 112 من الدستور "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

به من سلطات دستورية وسياسية، فإنه يشكل الحلقة الرئيسية في استكمال المبادرة لمسارها، وعادة ما يقوم مجلس الأمة بتقييم النص المعروض عليه من منظور سياسي إيديولوجي (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

مجال التشريع البرلماني

للسيادة البرلمانية في التشريع ثلاثة مظاهر، الأول يتعلق بصلاحيات البرلمان للدراسة والفصل في مشاريع القوانين المُودعة لديه من قبل الحكومة، والثاني يخص ضرورة الموافقة البرلمانية على القوانين التي تتخذها السلطة التنفيذية في ظل شغور البرلمان، أما المظهر الثالث، والذي هو محور الدراسة فينصب على حق البرلمان في المبادرة باقتراحات القوانين، ولا يمكن النهوض بالعمل البرلماني إلا في ظل تخويل البرلمان سلطات تشريعية فعلية، وهذا بحكم أنه المُعبر الفعلي عن سيادة الأمة، غير أنه، ونظرا لما قد يترتب عن عدم التحديد القانوني لمهام المؤسسات الدستورية من تركيز للسلطة، قد انتهى التطور الدستوري إلى وضع معالم لاختصاص كل سلطة على حدة¹.

وقد عمد المؤسس الجزائري على غرار الأنظمة المقارنة، من خلال كل من دستور سنة 1976 و 1989، وبعدهما دستور 1996، إلى تبني نظرية توزيع الاختصاص التنظيمي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، محددا بذلك مجالات تدخل البرلمان مقابل إطلاق حرية السلطة التنفيذية فيما عدا ذلك²، ورغم القول بتدعيم البرلمان بغرفة ثانية، لم يعقد للبرلمان إلا التشريع في مجالات محددة على سبيل الحصر (أولا)، بل وكفاه في ذلك بوضع القواعد

1- بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 107.

2- للتفصيل في مكانة السلطة التنفيذية في المجال التشريعي راجع، جعفري نعيمة، المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان، مرجع سابق، ص ص 182-218.

العامّة والمبادئ الأساسية، الأمر الذي سيؤدي إلى الهيمنة الشاملة للسلطة التنفيذية على العمل التشريعي (ثانياً).

أولاً- المجال الموضوعي للتشريع البرلماني

وفقاً للمفهوم التقليدي للقانون¹، لا يمكن تحديد مجال تدخل البرلمان في التشريع، فيمكن له التشريع بصدد أي موضوع، وخلاف ذلك، يشكل اعتداء على السيادة الشعبية وتقييداً لها، ونظراً لما تتطلبه الحياة المعاصرة من سرعة وحزم في اتخاذ القرارات، وهو ما لا يمكن للبرلمان توفيره حيث تتطلب عملية سن القوانين على مستوى السلطة التشريعية إجراءات معقدة جداً، ظهر عجز البرلمان عن مواجهة الأمور الطارئة، مما دفع إلى هجر المعيار العضوي للقانون² ليُعتنق المعيار الموضوعي، لذا فإن القانون البرلماني هو ذلك العمل الذي صوت عليه البرلمان في المجالات المحددة له ووفقاً للإجراءات الدستورية، ولقد ظهر تقييد مجال القانون لأول مرة في ظل الجمهورية الفرنسية الخامسة من خلال دستور 1958 في مواده 34-37، كما اعتمد المؤسس الجزائري ابتداءً³ من دستور 1976 مبدأ تحديد مجال التشريع البرلماني، وهو المجال المُقسم في دستور 1996 إلى قسمين⁴، مجال القوانين العادية ومجال القوانين العضوية، وهو ما تم التأكيد عليه من خلال المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

1- د. جعفر محمد سعيد، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية الحق، دار هومة، الجزائر 2004، ص 20.

2- حسب الفقه التقليدي فالقانون هو كل عمل يقوم به البرلمان في الأشكال التشريعية مهما كان محتواه، وعليه فإن الهيئة التشريعية هي نفسها التي تضيف صفة القانون على القواعد التي يقرها البرلمان في شكل تشريع. لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 62.

3- لم يحدد دستور 1963 مجال التشريع البرلماني.

4- المادتين 122 و 123.

1- القانون العادي

القانون العادي هو الوسيلة التي يتدخل بها البرلمان لتنظيم المجالات المحددة في المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، بالإضافة إلى مجموعة من المواد الواردة في بعض فصول الدستور¹، ولقد عدت المادة السابقة الميادين التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية²، ليكتفي البرلمان بوضع القواعد العامة بصدد بعض المجالات¹،

1- المواد، 6، 18، 19، 20، 21، 23، 33، 51، 53، 57، 59، 60، 61، 63، 65، 68، 69، 72، 117، 132، 164، 174، 192، 199 و 207 .

2-المادة، 140 يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية،

1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات ا لمواطنين،

2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لا سيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات،

3- شروط استقرار الأشخاص،

4 - التشريع الأساسي المعلق بالجنسية،

5 - القواعد العامة المتعلقة بوضع الأجانب،

6 -القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية،

7 - القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجناح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرم، ونظام السجون،

8 -القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ،

9 -نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية،

10-التقسيم الإقليمي للبلاد،

11 - التصويت على ميزانية الدولة،

12 - إحداث الضرائب والجبایات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها،

13 - النظام الجمركي،

14 - نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات،

15 - القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي،

16 - القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان،

17 - القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي،

18 - القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية،

19 - القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية،=

وذلك نظر لاتسامها بطابع العمومية، أو كونها مسائل معقدة تحتاج إلى خصوصيات تقنية وتنظيمية²، ويتعدى دوره إلى التفاصيل بخصوص الطائفة الثانية من القوانين العادية³.

2- القانون العضوي

رغم أن السلطة التشريعية في الجزائر لم تمثل في يوم من الأيام تلك السلطة الضاربة التي تستطيع تهديد الكيان السياسي والدستوري للدولة، بل بالعكس فلقد كانت شبيها بالشخص المأمور، اعتمد المؤسس ابتداء من 1996 نظام القوانين العضوية⁴، باعتبارها مجموع الأحكام المكملة للدستور خصوصا فيما يتعلق بتنظيم السلطات العامة في الدولة⁵،

=20 - حماية التراث الثقافي والتاريخي ، والمحافظة عليه ،

21 - النظام العام للغابات والأراضي الرعوية ،

22 - النظام العام للمياه ،

23 - النظام العام للمناجم والمحروقات ،

24 - النظام العقاري ،

25 - الضمانات الأساسية للموظف ، والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ،

26 - القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة ،

27 - قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص،

28 - إنشاء فئات المؤسسات ،

29 - إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية .

1- الفقرات، 2، 5، 7، 8، 15، 16، 17، 18، 19، 21، 22، 23 و 26.

2- إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه الحديث يقتضي أن تترك السلطات لبعضها حيزا معقولا للتدخل، إلا أن القانون ليس مجرد تصريح بالنية بل يجب أن تتضمن النصوص القانونية حدا أساسيا يؤهلها للتطبيق دون تدخل السلطة = التنفيذية، د. مسعود شيهوب، المبادرة بالقانون بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، النائب، العدد الثاني، الجزائر 2003، ص 10.

3- وهي الفقرات المتبقية.

4- توضحت طبيعة هذا القانون في الدستور الفرنسي لسنة 04-10-1958 ، راجع المادة 46 .

5- يمكن القول إن القوانين العضوية، هي قوانين تتدخل لتنظيم مؤسسات الدولة، وتنظم مجالات يراها المؤسس مهمة أو إستراتيجية، فهي امتداد للدستور. واستنادا للمعيار العضوي لا يوجد فرق بين القوانين العادية والقوانين العضوية، فالسلطة التي تتخذ القوانين العضوية هي نفسها التي تتخذ القوانين العادية أي البرلمان، هذا ويمكن التفرقة بين هاتين الآليتين من حيث الجانب الموضوعي والجانب الشكلي والإجرائي. راجع، سعيداني لوناسي جقيقة، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري. مرجع سابق ص 64.

ولقد مكنت المادة 141¹، البرلمان من التشريع بقوانين عضوية²، خاضعا في ذلك لإجراءات خاصة ومتميزة، تتعلق بنصاب المصادقة والمعبر عنه بالأغلبية المطلقة للنواب، ولأعضاء مجلس الأمة (المادة 141-2)، وخضوع النص قبل صدوره لرقابة المجلس الدستوري (المادة 141-3)، وهذا بعد إخطاره من قبل رئيس الجمهورية، الذي يتحقق من المطابقة مع الدستور ليصدر بذلك رأيه وجوبا في دستورية القانون المعروض عليه (المادة 186-2).

إضافة إلى المجالات المخصصة للقانون العضوي بموجب المادة السابقة، يمكن للبرلمان التشريع بهذه الآلية بصدد مواضيع أخرى محددة في الدستور³، غير أن هذا لا يعد اتساعا لمجال القانون كونها هي أيضا واردة على سبيل الحصر، وكل ما في الأمر أنه منصوص عليها بموجب مواد متفرقة.

1- المادة 141، إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية،

- تنظيم السلطات العمومية، و عملها،
- نظام الانتخابات،
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،
- القانون المتعلق بالإعلام،
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،
- القانون المتعلق بقوانين المالية.

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة.

يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره.

2- في السابق ما كان يعرف بالقانون الاطار الذي هو صنف من القوانين يصادق عليها البرلمان بهدف وضع إطارا للأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،- راجع محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر 2000، ص ص 70-85، وقد عرفت المنظومة القانونية في الجزائر نظام القوانين العضوية لأول مرة بموجب المادة 123 من دستور 1996.

3- المواد، 4، 35، 52، 54، 85، 87، 92، 103، 106، 120، 125، 129، 132، 133، 166، 172، 176، 177، 188، 193 و 194.

ثانيا - المجال الشكلي للتشريع البرلماني

إضافة إلى تحديد المجال الموضوعي للتشريع البرلماني، حدد المؤسس المجال الشكلي لهذه القوانين معتمدا في ذلك على طريقتين¹، ليقصر دور البرلمان المدعم بغرفة ثانية تضم كفاءات وشخصيات في مختلف المجالات العلمية، على وضع القواعد العامة والمبادئ الأساسية.

1- وضع القواعد العامة

يتعدى دور البرلمان بالنسبة لبعض المواضيع الواردة في مجال التشريع البرلماني، إلى وضع القواعد العامة، وهذا بحكم اتصالها المباشر بحقوق الأفراد، ويدخل ضمن هذه الطائفة، المسائل المتعلقة بحقوق الأفراد وحياتهم²، الأحوال الشخصية، وضعية الأجانب، إنشاء الهيئات القضائية، تصنيف الجرائم والعقوبات المقررة لها³... إلخ، فيتمتع البرلمان بصدد هذه الفئة باختصاص أصيل يمتد لكل التفاصيل المتعلقة بالقانون، ليقصر بذلك دور السلطة التنفيذية على اتخاذ الإجراءات اللازمة والمتعلقة بوضع النص محل التنفيذ.

2- وضع المبادئ الأساسية

يدخل ضمن القوانين التي يكتفي البرلمان بصدها بوضع المبادئ الأساسية مختلف النظم العامة، وذلك على غرار تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، النظام العام للمناجم والمحروقات، النظام العقاري..... إلخ، فيقتصر دور البرلمان على وضع

1- يرى بعض الفقه عدم إمكانية الفصل والتمييز بين مصطلحي القواعد والمبادئ

-BURDEAU George, Droit Constitutionnel et institutions politiques, 9ème E, L.G.D.J.Paris, 1962, p. 512

2- في دور السلطة التشريعية في تنظيم الحقوق والحريات، نبالي فطة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود، رسالة لنبل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو 2010، ص 94.

3- راجع المادة 140 من الدستور بعد تعديل 2016.

قواعد قانونية نصف تشريعية، ليبقى القانون البرلماني على مستوى العموميات¹، مما يفرض تدخل السلطة التنفيذية من أجل التكفل بباقي التدابير التنظيمية والتي بدونها يبقى القانون من غير أثر، وتشكل ظاهرة عمومية المصطلحات المعتمدة في إطار هذه الفئة من القوانين عاملاً أساسياً لحصر المجال الشكلي للتشريع البرلماني، فرغم محاولة تفصيل بعض فقرات المادة 140، إلا أن عدم التفصيل في فقرات أخرى يفتح الباب واسعاً أمام السلطة التنفيذية لتحديد وتفسير ماهية هذه المبادئ، خاصة ما تعلق بالمواضيع التي تتطلب كفاءة واختصاصاً².

إن أهمية المجال التشريعي للبرلمان توحى بأن الهدف من إنشاء مجلس الأمة هو تدعيم الحماية الدستورية للمجال التشريعي من خلال تفعيل مبدأ السيادة الشعبية لممارسة السلطة التشريعية بشكل سليم وآني، حيث سيحضر مجلس الأمة بنصيب مهم في ممارسة هذه السلطة ليساعد بذلك من تخفيف العبء على المجلس الشعبي الوطني، وهذا عبر جميع المراحل التي سيقف عندها النص انطلاقاً من المبادرة مروراً بحق التعديل³، غير أن الواقع يؤكد أن إتيان دستور 1996 ببعض التعديلات المتعلقة بالسلطة التشريعية، كإنشاء غرفة ثانية وتوسيع مجال القانون العادي وإضافة نظام القوانين العضوية، بل وفي ظل منح مجلس الأمة صلاحية المبادرة بالقوانين، وذلك بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، لم يشفع للبرلمان في حماية مجاله المقيد، ليؤكد من دراسة المجال التشريعي للبرلمان، أن تدعيم هذا البرلمان بغرفة ثانية، والتي تهدف مبدئياً للعمل على ترقية العمل التشريعي والإحاطة به، كان من غير جدوى، فالمواضيع التي خولتها المادتان 140 و 141 من الدستور للبرلمان

1- شيهوب مسعود، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، النائب، العدد الثاني، 2003، ص 09.

2- بوشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 24.

3- كما يمكن الحديث عن دور مجلس الأمة في حماية المجال التشريعي للبرلمان من خلال الحق الدستوري المخول لرئيس مجلس الأمة في إثارة المجلس الدستوري بشأن مدى احترام السلطة التنفيذية لمجال القانون البرلماني، غير أنه بالنظر إلى الانتماء السياسي لمختلف رؤساء المجلس المتعاقبين تعتبر الحماية المقررة بهذا الشأن نظرية بحتة، وهذا لعدم قيام هؤلاء بإخطار المجلس الدستوري بشأن التناول على المجال المحفوظ للبرلمان.

غير مخصصة بصفة مطلقة للسلطة التشريعية التي تدرس المبادرات بالقانون على مستويين، بل تشاركه في ذلك السلطة التنفيذية لوضع التفاصيل والجزئيات¹، لتظهر إمكانية تجاهل روح القانون الذي أراده ممثلو الشعب، مما سيعمل على زيادة تقليص الدور التشريعي للبرلمان، ولهذه الأسباب فإن عقلنة النظام السياسي واستمراريته، لا تقتضي فقط إنشاء غرفة برلمانية ثانية، بل يجب تزويدها بصلاحيات تشريعية تجعل من القانون صورة مطابقة للإرادة العامة.

الفرع الثاني:

محدودية الاختصاصات التشريعية لمجلس الأمة

ترتب على عدم تمتع مجلس الأمة بحق المبادرة قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، إحداث تناقض بين الأسباب المعلن عنها من وراء توجه المؤسس نحو النظام البيكاميرالي، خاصة ما تعلق بترقية وتطوير الأداء البرلماني والذي يُعد بالأساس مبررا مرجعيا لتعيين ثلث أعضاء المجلس²، وقصر حق المجلس على مجرد المصادقة على القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني³، لذا وبهدف فض التناقض على مستوى النصوص القانونية وفي محاولة تجسيد مبررات إحداث هذه الغرفة، كان لابد من مراجعة الأحكام ذات الصلة، عن طريق تعزيز دور المجلس في مجال الممارسة التشريعية، وهذا ما حصل مبدئيا في التعديل الدستوري لسنة 2016، فطبقا للمادة 112 من هذا التعديل تتمتع غرفتي البرلمان

1- خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 18.

2 - BENBADISS Fouzia, Les prérogatives législatives du conseil de la nation dans le bicamérisme Algérien.

3 - يوم دراسي تحت عنوان "الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري و الأنظمة المقارنة"، 07 ديسمبر 2014، بفندق الأوراسي.

3- رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005، ص 307.

بنفس الصلاحيات التشريعية، وذلك بإشراك كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في عملية إعداد القانون والتصويت عليه، وهي الصياغة التي لا يثير ظاهرها أدنى جدل في تقاسم السلطة التشريعية وممارستها بالتساوي من قبل غرفتي البرلمان¹، لذا فإن مجلس الأمة، بمقتضى هذا التعديل يتمتع صراحة بحق المبادرة بالقانون (أولاً)، وكذا حق المبادرة بتعديلها (ثانياً).

أولاً- حق مجلس الأمة في المبادرة بالقانون²

بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2016 يتمتع مجلس الأمة صراحة بحق المبادرة بالقانون، على أن هذا الحق وكغيره من الإجراءات القانونية يخضع لمجموعة من الشروط الشكلية وأخرى موضوعية.

1- النص الدستوري على حق مجلس الأمة في المبادرة

يُعرف اقتراح القانون على أنه العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه³، وقد اختلف بشأن الطبيعة القانونية لاقتراح القانون، فهناك من يعتبره

1- شفار علي، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، مرجع سابق، ص 65.

2- حُول حق المبادرة بالقانون للنواب على مستوى المجلس الشعبي الوطني منذ دستور 1963 ليظل الحق محتكراً من قبل هؤلاء ولمدة عشرين سنة من اعتناق البيكاميرالية، ليُمكن أعضاء مجلس الأمة من الحق وذلك في ظل حدود قانونية، أما بصدد السلطة التنفيذية فكان الحق من اختصاصات رئيس الجمهورية في كل من دستوري 1963 و 1976، ليحول الحق إلى رئيس الحكومة بموجب دستور 1989، ثم إلى الوزير الأول بموجب دستور 1996. يعد حق المبادرة بالقوانين في معظم الأنظمة الدستورية، حقاً معترفاً به لكل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، غير أن المبادرة الواردة عن هذه الأخيرة تسمى اقتراح القانون، أما تلك الواردة عن الأولى فتسمى مشروع قانون، للتفصيل في حق المبادرة بالقوانين، راجع،

- سعيد بوشعير، مجال القانون في دساتير الجزائر، المغرب وتونس، المبادرة بالتشريع، إدارة، العدد الثاني، الجزائر 1992، ص 31.

أ.بن سهلة ثاني بن علي، و أ. حمودي محمد بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2002، دفاتر السياسة والقانون، العدد الثامن لسنة 2013، ص ص 167- 181.

3- مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، الدار الجديدة للنشر، مصر، 1975، ص 477.

الجزء الأساس في التشريع ويمثل المرحلة الجوهرية في حياة القانون، مقابل ذلك اعتبره البعض مجرد عمل تمهيدي ولا يُنشأ القانون نظراً لخضوعه لعدة إجراءات تؤدي عادة إلى بتره أو إفراغه من محتواه¹، ومن منطلق أن المبادرة بالتشريع² تشكل جزءاً جوهرياً وأساسياً في ممارسة السلطة التشريعية، حيث لا يمكن للبرلمان مباشرة إحدى مهامه الأساسية دون المرور على هذا الإجراء، فإنه يفترض أن يتمتع البرلمان سواء كان في المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة بحق المبادرة بالتشريع، وهو ما يفهم من المادة 180 من دستور 1996 الواردة في الأحكام الانتقالية³، حيث أن استئثار المجلس الشعبي الوطني بحق المبادرة قبل 04 جانفي 1998 كان بسبب عدم تنصيب مجلس الأمة⁴، فلما تم إحداث هذا الأخير تمتع بممارسة السلطة التشريعية مثل الغرفة الأولى⁵.

ولقد أكد المؤسس صراحة هذا التوجه بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2016⁶، حيث نصت المادة 136-01 على أن لكل من وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين⁷، وهو ما يشكل قفزة نوعية ومهمة لصالح مجلس الأمة، هذا المنح تعزز مواد

1- أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 73.

2- المبادرة بقانون، l'initiative de loi، هي الخطوة الأولى للتشريع والمتضمنة طرح تصور بشأن تنظيم أمر يهم الجماعة. محمد الخطيب سعدى، العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية-دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2008 ص 359.

3- المادة 180-3 - يمارس المجلس الشعبي الوطني المنتخب السلطة التشريعية كاملة حتى تنصيب مجلس الأمة . ويمكن رئيس الجمهورية وقف إصدار القوانين المتخذة بمبادرة من النواب إلى غاية المصادقة عليها من قبل مجلس الأمة.

4- للتفصيل في الأسباب الأخرى لإبعاد مجلس الأمة عن المبادرة بالقانون، راجع، حجاب ياسين، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015، ص 147.

5- ثامري عمر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 75.

6- وبذلك تم تدارك التناقض بين المادة 98 والمادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

7- للوهلة الأولى يبدو أن ترتيب أصحاب الحق في المبادرة بالقانون الوارد في الفقرة 01 من المادة 136 خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات حيث تصدر الوزير الأول أصحاب الحق ليلييه أعضاء البرلمان السلطة الأساسية المخول لها سلطة التشريع ، الذين بدورهم تم التمييز بينهم من حيث المرتبة حيث احتل أعضاء مجلس الأمة المرتبة الأخيرة وذلك رغم ما=

دستورية أخرى، من ذلك ما نصت عليه المادتين 140 و 141 صراحة بنصهما "يشرع البرلمان"، أيضا المادة 211 من الدستور منحت مجلس الأمة مجتمعا مع المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بتعديل الدستور¹، كل ذلك يدل صراحة على أحقية مجلس الأمة في ممارسة السلطة التشريعية ابتداء من حق الاقتراح ثم الدراسة على مستوى اللجان المتخصصة، وصولا إلى إعداد التقارير بشأنها، وحق التعديل، وإذا كان هذا هو المبدأ العام، فإن مجلس الأمة يخضع في المبادرة بالقانون لمجموعة من الشروط.

2- شروط ممارسة مجلس الأمة لحق المبادرة بالقانون

أخضع المشرع من خلال أحكام الدستور، وكذا أحكام القانون العضوي 16-12، مبادرات أعضاء مجلس الأمة بالقوانين لبعض الشروط، بعضها ذو طابع شكلي وإجرائي، والبعض الآخر ذو طابع موضوعي²، ولما كانت المبادرة بالتشريع ذات أهمية كونها تشكل العامل الأساس في تكوين المنظومة القانونية للدولة، فإن السلطة التنفيذية تتدخل بشكل أو بآخر في المبادرات الواردة من البرلمان خاصة ما تعلق بتلك الصادرة عن مجلس الأمة.

=يحتويه المجلس من كفاءات وخبرات، غير أن هذا الترتيب لم يأت صدفة وهو أمر طبيعي ينسجم مع السياق العام للأنظمة الحديثة، حيث، فرض الجهاز التنفيذي بحكم كفاءاته وإطلاعاته، نفسه على مجال التنظيم العام، وما يبرر ويؤكد ذلك أن معظم القوانين من أصل حكومي وعلى ذلك فإن تمتعه بحق المبادرة لا يطرح أي إشكال بل وهو أمر لا بد منه، بل إن البرلمان لم يكد يفعل شيئا يذكر بهذا الحق. راجع على سبيل المثال، حصيلة متابعة أشغال البرلمان، دورة الربيع 2016، الفترة التشريعية 2012-2017، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الصادرة يوم 21-7-2016، الجزائر.

1- المادة 211 يمكن لثلاثة أرباع (4/3) أرباع غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي.

ويصدره في حالة الموافقة عليه.

2- بوحميدة عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص

أ- الشروط الشكلية الواردة على حق مجلس الأمة في المبادرة بالقانون:¹ تتمثل أساسا في:

أ1- شرط النصاب القانوني: عملا بأحكام الفقرة الثانية من المادة 136 الدستور بعد تعديل 2016، تتطلب قابلية المبادرة بالقانون الواردة من مجلس الأمة توقيع 20 عضوا على الأقل²، وهو ما سيؤدي، ونحن أمام مجلس الأمة، إلى نتيجة حتمية وهي غياب المبادرات بالقانون من قبل المجلس إلا تلك الدائرة في فلك السلطة التنفيذية، وهذا نظرا للتوجه السياسي السائد وللسيطرة الحزبية على هذا المجلس منذ نشأته.

أ2- شرط مضمون القانون: وفقا للمادة 139 من الدستور، يجب ألا يكون محتوى القانون أو نتيجته زيادة النفقات العمومية³، وهو أيضا شرط مستحيل التحقيق بحكم أن جميع القوانين تؤدي إلى نفقات إضافية، مع ذلك فقد تقبل المبادرة إذا كانت مرفقة بتدابير من شأنها أن تغطي على الأقل المبالغ المترتبة على هذه المبادرة، وبالنتيجة لا يمكن لمجلس الأمة المبادرة بالقانون، ذلك أن أمور التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإداري تتطلب أموالاً معتبرة للتجهيز والتسيير.

1- وهي نفس الشروط الشكلية التي يخضع لها النواب على مستوى المجلس الشعبي الوطني، وهذا رغم اختلاف التشكيلة البشرية للغرفتين.

2- وهو نفس النصاب أمام المجلس الشعبي الوطني، وهذا رغم الفارق الكبير بين عدد أعضاء المجلسين، للإشارة لم تحدد المادة 63 من دستور 1963 نصابا معينا للتقدم باقتراح القانون.

3- يهدف هذا الشرط إلى حماية الموارد العامة، ولقد تم اعتماده في أهم الأنظمة الديمقراطية العربية، راجع بهذا الصدد، د. جمال سلامة علي، النظام السياسي والحكومات الديمقراطية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007 ص 175، راجع أيضا،

- CHANDERNAGOR André, Un parlement, pour quoi faire ? Op cit. p 54.

- GUICHARD. A., études sur le parlement de la Vème république, PUF, 1965, p 81

أ3- شرط صياغة القانون: وفقا لأحكام المادة 19 من القانون العضوي المنظم لعلاقة الحكومة بالبرلمان، وكذا أحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، يجب أن يكون اقتراح القانون محررا باللغة العربية، في شكل مواد قانونية، ومرفقا بعرض الأسباب.

أ4- شرط احترام المجرى الطبيعي للمبادرات بالقانون: بتحقيق الشروط الشكلية السابقة يودع المُقترح من قبل مندوب أصحابه أو من ينوب عنه من موقعي الاقتراح لدى مكتب مجلس الأمة، والذي يجب أن يثبت فيه خلال مدة أقصاها شهران من تاريخ إيداعه، وفي حالة الرفض يبلغ قرار الرفض معللا لمندوب أصحاب الاقتراح، ولا تقبل أية مبادرة بقانون يكون مضمونه نظير مشروع أو اقتراح تجري دراسته في البرلمان، أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من 12 شهرا، أما الإقتراح الذي تم قبوله فيبلغ إلى الحكومة لإبداء رأيها¹ لمكتب المجلس وذلك خلال أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ التبليغ²، وإذا لم تبد الحكومة رأيها بعد انقضاء الأجل³، يحيل رئيس مجلس الأمة الاقتراح على اللجنة المختصة لدراسته وإذا لم تعد هذه الأخيرة تقريرها في أجل شهرين يمكن أن يسجل الإقتراح في جدول أعمال الجلسات بناء على طلب الحكومة، وليس طلب مندوبي الإقتراح، وموافقة مكتب المجلس، ويمكن

1- رغم إطلاع الحكومة على خبايا الشأن العام وتحكمها في المسائل التقنية مقارنة مع النواب، فإن منحها حق إبداء الرأي، فضلا عن غموض مدى إلزامية هذا الرأي، هل سينصب على الصياغة الشكلية للاقتراح، أم على موضوعه، فإنه يدل على عدم الإعتراف للبرلمان بالكفاءة ومنه التناقض مع مبررات إحداث مجلس الأمة، بل وقد يشكل هذا الحق كبحا للسيادة البرلمانية في التشريع، وهذا في ظل تدعيم البرلمان بغرفة ثانية تضم كفاءات وشخصيات وطنية.

2- تعتبر المدة المقررة للحكومة لإبداء رأيها مدة طويلة جدا، الأمر الذي قد يُفقد المبادرة التشريعية للنواب فحواها، كما أنه يمكن للحكومة خلال هذه المدة تقديم مشروع قانون في الموضوع الذي تعرض له الإقتراح وبالتالي يقضي على الإقتراح وذلك عملا بالمادة 24 من القانون العضوي 99-02، "لا يقبل أي مشروع قانون أو اقتراح قانون مضمونه نظير لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان، لمزيد من التفاصيل راجع، أ.سعيداني لوناتسي جقيقة، في مدى ثنائية سلطة المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996، مجلة المجلس الدستوري، العدد السادس، 2016، ص 19.

3- لم يحدد الحل الممكن اللجوء إليه في حالة إبداء الحكومة لرأيها في القانون بالمعارضة الكلية أو بالتحفظ على بعض المواد، فما هو مصير الإقتراح هل يُلغى، أم يرد لأصحابه لإعادة النظر فيه، أم أن رأي الحكومة مجرد رأي إستشاري وغير ملزم ومن ثم يمكن إحالته على اللجنة المختصة للدراسة.

لأصحاب المبادرة بالقانون سحب اقتراحهم قبل المصادقة عليه في الجلسة العامة، مع إعلام المجلس والحكومة بذلك، لتحذف المبادرة من جدول أعمال الدورة.¹

ورغم صعوبة تحقق الشروط السابقة، خاصة ما تعلق بالنصاب القانوني ومضمون المبادرة والزامية موافقة المكتب بتشكيلته البشرية على المبادرة ومنح الحكومة صلاحية طلب تسجيل الاقتراح في جدول أعمال الجلسات، فضلا عن القول بأن إنشاء مجلس الأمة يهدف إلى ترقية الأداء البرلماني، فقد تم حصر المجال الموضوعي الخاص بمبادرات مجلس الأمة.

ب- الشروط الموضوعية الواردة على حق مجلس الأمة في المبادرة بالقانون²

حصرت المادة 1-137 من الدستور مجال مبادرات مجلس الأمة بالقانون، في القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي، تهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، ولعل مرد ذلك يعود إلى مصدر انبثاق ثلثي الأعضاء مباشرة من المجالس المحلية، حيث قدر المؤسس اطلاعهم الفعلي على هذه الأمور.

سيدخل هذا التحديد مجلس الأمة في سبات عميق، وذلك نظرا لكون هذه المجالات الثلاثة ستؤدي لا محالة إلى زيادة النفقات العامة وهو ما قد يؤدي بحكم الدستور لرفضها، كما أن التشريع فيها لا يتم بصورة متكررة ومستمرة، فالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم قليلا ما يتم التشريع فيهما، أما التقسيم الإداري فيعاد النظر فيه كل نصف قرن تقريبا³، لذا لن يتمكن مجلس الأمة من التمتع بكامل الصلاحيات التشريعية، وعلى هذا الأساس وبالنظر للمبررات

1- المواد من 20 إلى 25 من القانون العضوي 16-12 مرجع سابق.

2- التقيد الموضوعي لمبادرات البرلمان ظاهرة عالمية، بهذا الصدد راجع،

INSOO Park, Considérations sur la fonction législative en République de Corée, RFDC, N°58, Paris, 2004, 249.

3- آخر تقسيم إداري في الجزائر تم قبل حوالي 34 عاما، وهو مازال قائما إلى يومنا هذا.

المعلن منها وراء إنشاء هذه الغرفة، يجب توسيع هذا الاختصاص ليشمل كل المجالات المخصصة للقانون دون التمييز بين نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة¹.

يظهر رغم الإقرار الدستوري الصريح بحق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين، عدم التمتع الفعلي للمجلس بهذا الحق²، وبالتالي لن يتمكن من تدعيم الإنتاج التشريعي للبرلمان، بل وحتى المبادرة بتعديل الدستور، الواردة في المادة 211 من الدستور التي تنص على إمكانية اقتراح $\frac{3}{4}$ أعضاء البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء، فهي ليست مبادرة بأتم معنى الكلمة، ذلك أن السلطة التقديرية في عرض المبادرة على الاستفتاء تعود لرئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي أو الامتناع عن ذلك³، وما يؤكد عدم الوجود التشريعي لمجلس الأمة هي المادة 142 من الدستور، التي خصت رئيس الجمهورية بحق التشريع بأوامر، في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني⁴، وهذا في حضرة مجلس الأمة غير القابل للحل أو الانحلال، فلو أُريد حقا تفعيل المادة 112 من الدستور لخُل لمجلس الأمة على الأقل صلاحية التشريع خلال هذه الفترات⁵.

1- أ.د. كايس شريف، الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري، الوسيط، العدد 12، الجزائر، 2016، ص 93.

2- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012، ص 230.

3- أ.د. كايس شريف، الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري، مرجع سابق ص 92.

4- وتتمثل حالات الشغور عن الوضعيات الناتجة عن المواد 96 و 147 من الدستور. للتفصيل راجع، عمارة فتيحة، الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، 2013.

أيضا، مراد بدران، الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور - النظام القانوني للأوامر، إدارة، العدد الثاني، الجزائر، 2000، ص 12.

5- حيث يشرع رئيس الجمهورية بأوامر طول مدة شغور المجلس الشعبي الوطني ويشمل ذلك جميع المجالات المخصصة للبرلمان، راجع، عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع والتنظيم، العدد الثاني، =

عموما، إذا ما استوفت مبادرة مجلس الأمة بالقانون لجميع الشروط الشكلية والموضوعية، فإنها تعرض على الحكومة لإبداء رأيها، ثم تُحال على اللجنة المختصة لإعداد تقرير بشأنها، لتأتي مرحلة المناقشة في الجمعية العامة، حيث يكون التصويت بالأغلبية البسيطة إذا كان موضوع المبادرة من مجالات التشريع العادي، وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمجالات القانون العضوي، وفي حالة الموافقة، يرسل النص إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني وذلك في غضون عشرة (10) أيام، ويمكن لهذا الأخير الاعتراض على النص مما يفتح إمكانية إثارة اللجنة المتساوية الأعضاء، أما في حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني على النص فيُرسَل إلى رئيس الجمهورية لإصداره وفقا للإجراءات القانونية المقررة.

وإذا كان حق المبادرة بالقوانين يمارس بالشكل السابق، فما هو دور مجلس الأمة في ممارسة حق التعديل على القوانين المعروضة عليه؟.

=المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، 1999، ص 15، راجع أيضا، بوسلطان محمد، علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نزل الجزائر يومي 23 و 24 أكتوبر 2000، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 122.

ومع ذلك لم يعرف النظام القانوني الجزائري، منذ صدور دستور 1996 إلى يومنا، أي مثال عن تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية، فرغم نص المادة 189 من دستور 1996، الواردة في الأحكام الإنتقالية، لم يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في المجالات المخصصة للقانون العضوي خلال المرحلة الإنتقالية، بل صدرت كل القوانين الخاصة بتلك المجالات من قبل المجلس الوطني الإنتقالي الذي يمثل الهيئة التشريعية في تلك المرحلة، راجع، أ. سعيداني لوناسي جقيقة، إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية في النظام الجزائري، مجلة الحقوق، العدد الرابع، جامعة الكويت، 2016، ص 497.

كما حُصَّ رئيس الجمهورية، أيضا بمقتضى المادة 143 من الدستور بسلطة تنظيمية مهمة، إذ يتدخل كسلطة إنشائية للقواعد القانونية، عن طريق المراسيم الرئاسية، وتظهر أهمية هذه الأخيرة، على غرار التشريع، من حيث تدخلها لوضع قواعد عامة ومجردة، فهي وإن كانت تُعتبر أعمالا إدارية من حيث الشكل، لكن من حيث الموضوع تُعد أعمالاً تشريعية وتتسم بطابع العمومية والتجريد، وتُعتبر المراسيم الرئاسية سلطة أصلية مستمدة من الدستور، وغير مشروطة، بقانون سابق، للتفصيل راجع، لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مرجع سابق ص 213 وما بعدها.

ثانيا - حق مجلس الأمة في اقتراح التعديلات على المبادرات بالقانون

يُمثل حق تعديل القوانين شكلاً من أشكال المبادرة بالقانون، وهو المجرى الذي يمكن من خلاله التعبير عن توجه صاحب مُقترح التعديل¹، ونظراً لأسباب التوجه نحو نظام الغرفتين البرلمانيتين في الجزائر، فقد توصل التطور الدستوري بشأن حق الغرفة البرلمانية الثانية في إبداء التعديلات على النصوص المعروضة عليها إلى صلاحية مجلس الأمة في ممارسة هذا الحق²، على أن يتم ذلك في ظل مجموعة من الشروط القانونية.

1- النص القانوني على حق مجلس الأمة في إبداء التعديلات

هُمّش مجلس الأمة في ممارسة حق التعديل لحوالي عقدين من الزمن، وهذا رغم الإعلان على أن الهدف من إنشاء هذه الغرفة هو ترقية العمل البرلماني بشقيه، ليسترجع هذا الحق بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

أ- تهميش مجلس الأمة بشأن ممارسة حق التعديل

بالرجوع إلى المواد 89 و 120 من الدستور³ نجد أن غرفتي البرلمان تتمتعان معا بالسيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، فيجب أن تكون المبادرات بالقانون موضوع مناقشة من قبل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليها، وبالنسبة لِمجلس الأمة بكامل الصلاحيات التي يتمتع بها المجلس الشعبي

1 - CAMBY Jean Pierre, Droit d'amendement et commission mixte paritaire, Revue du Droit Public N° 6, Paris, 2000, p 1599.

- LAKROUF (S) , Le droit d'amendement , Revue du Droit Public, 1991 , P437.

- GICQUEL Jean ,Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 2ème Ed, Montchrestien, Paris, 1989, p.806.

2- شبلي خالد، دور مجلس الأمة في تعديل القوانين، دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري والتعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة المجلس الدستوري، العدد السادس، 2016، ص 76 وما بعدها.

3- مواد دستور 1996 قبل تعديل 2016.

الوطني خلال إجراءات المناقشة، والتي عادة ما يترتب عليها اقتراح تعديلات لإقرار النص والمصادقة عليه¹.

وقد منح أول نظام لمجلس الأمة، الصادر في 1998 خلال المواد 63 إلى 68، والمادتين 75 و 76، الحق لأعضائه في تعديل النصوص القانونية المحالة إليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، غير أن المجلس الدستوري وعملا بأحكام المادة 165 في فقرتها 03 من الدستور المتعلقة بالزامية الرقابة على الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، رفض هذا الإجراء بموجب الرأي رقم 4 لسنة 1998، مستندا في ذلك إلى أحكام المواد 119، و 120 / 02 / 03 و 04²، ليقرر المجلس الدستوري عدم صلاحية مجلس الأمة في المبادرة بتعديل النصوص الواردة إليه من المجلس الشعبي الوطني لكون ذلك يتعارض مع مقتضيات الدستور، ويعود سبب منح مجلس الأمة لأعضائه هذا الحق إلى النقل الحرفي للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الذي كان قد نص على حق التعديل، مع العلم أن القانون العضوي 99-02 لم يصدر إلا بعد إقرار مجلس الأمة لنظامه الداخلي³، ويصدر هذا القانون الأخير، يكون قد جُزم صراحة من خلال المادة 28 بعدم أحقية مجلس الأمة في إبداء تعديلات مباشرة على نصوص المبادرات القانونية المحالة إليه، لذ يتعين على الغرفة الثانية أثناء مناقشة النص قبوله أو رفضه ولا يمكنها إدخال تعديلات عليه أثناء جلسة المناقشة، إلا أنه يمكن لأعضاء مجلس الأمة تقديم ملاحظات وتوصيات، كما يمكنهم من

1- مقدم سعيد، قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري ونصوصه التطبيقية، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 1996، دراسة تطبيقية، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر يومي 6 و 7 ديسمبر 2004، ص 10.

2- رأي رقم 98 / 04 المؤرخ في 10 فيفري 1998، يتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية رقم 08، الصادرة بتاريخ 18 فيفري 1998.

3- حيث صادق مجلس الأمة على نظامه الداخلي في 22-01-1998- أما القانون العضوي فقد صدر في 08-03-1999.

خلال اللجنة المتساوية الأعضاء اقتراح التعديلات¹، ليكون تقييد مجلس الأمة في تعديل القوانين نسبياً.

ب- استرجاع مجلس الأمة لحق التعديل

أدى حرمان مجلس الأمة من حق المبادرة بالتعديلات على النصوص المعروضة أمامه إلى التناقض مع مبررات اعتناق نظام البيكاميرالية في الجزائر، خاصة ما تعلق بتدعيم البرلمان بالكفاءات والخبرات الوطنية، وكون أن حق التعديل من أهم صلاحيات السلطة التشريعية، فقد أضحى تمتع أعضاء مجلس الأمة بهذه السلطة ضرورة محورية، وهو الشيء المكرس بصدور التعديل الدستوري لسنة 2016، فعملاً بأحكام المادة 112 من الدستور تتمتع غرفتا البرلمان بالسيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، ويجب أن تكون المبادرات بالقانون موضوع مناقشة من قبل الغرفتين على التوالي حتى تتم المصادقة عليها، لذا يتمتع مجلس الأمة باعتباره الغرفة الثانية في البرلمان بكامل الصلاحيات التي تتمتع بها الغرفة الأولى خلال إجراءات المناقشة والتي عادة ما يترتب عليها اقتراح تعديلات لإقرار النص والمصادقة عليه²، وقد تم النص أيضاً على هذا الحق في كل من القانون العضوي 16-22³، ثم النظام الداخلي لمجلس الأمة، ليصبح حق التعديل حقاً مشتركاً بين الحكومة

1- بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة.....، مرجع سابق، ص 62، راجع أيضاً، شريط أمين، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، الوسيط، العدد العاشر، 2013، ص 116.

2- مقدم سعيد، قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري ونصوصه التطبيقية، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 1996، دراسة تطبيقية، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر يومي 6 و 7 ديسمبر 2004، ص 10.

3- المادة 28 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

وغرفتي البرلمان¹، ليسترجع مجلس الأمة حقه في التعديل المنصوص عليه في نظامه الداخلي الأول²، على أن يتم ذلك في أطر محددة.

2- شروط ممارسة مجلس الأمة لحق اقتراح التعديلات

لم ينص التعديل الدستوري لسنة 2016 صراحة على إمكانية ممارسة حق التعديل من قبل الغرفة البرلمانية الثانية، إلا أنه بالرجوع إلى المادة 28 من القانون العضوي 16-12، يتمتع أعضاء مجلس الأمة واللجنة المختصة على مستوى المجلس بحق تقديم اقتراح تعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين المحالة على اللجنة المختصة لدراستها، وذلك في إطار الشروط التالية:

أ- الشروط الشكلية الواردة على حق مجلس الأمة في إبداء التعديلات

عملا بأحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة، تخضع مبادرة أعضاء المجلس بصدد تقديم اقتراحات التعديلات لمجموعة من الإجراءات الشكلية والمتمثلة في:

أ1- شرط النصاب القانوني: يجب أن يبادر ويوقع على اقتراح التعديل عشرة (10) أعضاء، ولا يمكن أن يكون ضمن الموقعين كل من أعضاء مكتب المجلس وأعضاء اللجنة المختصة وأصحاب اقتراح القانون، وبعد إيداع اقتراح التعديل يُمنع أي موقع من سحب توقيعه.

أ2- شرط الصياغة: يجب أن يحرر اقتراح التعديل باللغة العربية، وفي شكل مواد قانونية، وأن يكون مرفقا بعرض الأسباب،

1- أجمع الفقه على أن ازدواج المبادرة بين المؤسسة التنفيذية والتشريعية ضرورة لا غنى عنها لتفادي العيوب التي قد تترتب على انفراد سلطة واحدة بهذا الحق، شريط ولید، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016، ص 228.

2- راجع، د. يلس شاوش بشير، مجلس الأمة في تصور المجلس الدستوري، مكانة الغرف العليا في ترقية التجربة الديمقراطية، نشرية لمجلس الأمة، 2003، ص 32.

أ3- شرط المضمون: يجب أن يخص اقتراح التعديل مادة واحدة من مواد مشروع أو اقتراح القانون المودع لدى اللجنة المختصة أو له علاقة مباشرة بالمبادرة بالقانون إن تضمن مادة جديدة¹، ولا يجوز تقديم تعديلات بشأن النص المقترح من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بموافقة الحكومة²،

أ4- شرط الميعاد: يجب أن يودع اقتراح التعديل في أجل أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة لمشروع أو اقتراح القانون محل التعديل.

ب- الشروط الموضوعية الواردة على حق مجلس الأمة في إبداء التعديلات

يمكن لأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين التي ألزم الدستور إيداعها أولاً لدى مكتب مجلس الأمة، كما يمكنهم إبداء ملاحظات كتابية بشأن النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني.

ب1- إلزامية ورود اقتراح التعديل على مجالات مبادرات مجلس الأمة بالقانون

طبقاً لأحكام المادة 28³ من القانون العضوي 16-12 وكذا المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، لا يمكن أن ينصب اقتراح التعديل الوارد عن أعضاء مجلس الأمة إلا على مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم

1- يهدف إجراء التعديل لتحقيق بعض الأهداف أغلبها ذو طابع سياسي، د. بوعلام طاطاح، ممارسة حق التعديل في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012)، الوسيط، العدد العاشر، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر 2013، ص ص 221-246.

2- المادة 138-6 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

3- المادة 28 مع مراعاة أحكام المادة 20 أعلاه، يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته.

لا يمكن اقتراح التعديلات على النص ا لمعرض للمناقشة في الغرفة ا لمعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى.

يحدد النظام الداخلي لكل غرفة إجراءات وشروط تقديم اقتراحات التعديلات.

الإقليمي للبلاد، أما النصوص الواردة إليه من قبل المجلس الشعبي الوطني فلا يمكنه ذلك، لينحصر حق مجلس الأمة، المنشأ لترقية العمل البرلماني، في اقتراح التعديلات فقط على المبادرات بالقانون الواردة منه أصلاً والمنصوص عليها في المادة 137 من الدستور.

ب2- حق مجلس الأمة في إبداء ملاحظات على النصوص الواردة من المجلس الشعبي الوطني.

عملاً بأحكام المادة 78 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، يمكن لأعضاء المجلس تقديم ملاحظات كتابية حول النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني وذلك بعد توزيع اللجنة المختصة لتقريرها التمهيدي عن النص وقبل إعداد التقرير التكميلي، ويجب أن تودع هذه الملاحظات لدى مكتب اللجنة المختصة التي يمكنها الاستماع إلى أصحاب هذه الملاحظات، لتتمكن اللجنة من تقديم توصياتها على ضوء استنتاجاتها وملاحظات الأعضاء في تقريرها التكميلي.

وإذا كان نشاط مجلس الأمة، بصدد المجالات غير الواردة في المادة 137، يقتصر على المصادقة أو عدمها على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ولا يملك حق تقديم تعديلات مباشرة، وفي أحسن الأحوال يمكنه إبداء ملاحظات في مواعيد محدد، فإن عبارة "تناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى" والوارد في الفقرة الثالثة من المادة 138 من الدستور بعد تعديل 2016، إذا كانت تدل صراحة أن مجلس الأمة لا يمكنه الاتصال باقتراح أو مشروع القانون إلا بعد تصويت المجلس الشعبي الوطني عليه، فإنه عملياً يترتب على عملية المناقشة معارضة بعض أو كل أحكام النص، ولما كان الوصول بالمبادرة إلى مرحلة المصادقة يقتضي تعديل الحكم أو الأحكام محل المعارضة، فإن مجلس الأمة سيتمكن من اقتراح تعديلات بشأن القوانين غير تلك الواردة في المجالات الثلاثة، فلو أراد المؤسس أن يخص حق التعديل على المجلس الشعبي الوطني لقصر

مصطلح المناقشة على هذا المجلس دون الغرفة الثانية وذلك على غرار ما هو وارد في الفقرة الثانية من المادة السابقة، غير أن اعتراض مجلس الأمة على بعض أو كل أحكام النص من خلال حق المناقشة لا يدل بالضرورة على أن المجلس يتمتع بحق تعديل النصوص المحالة عليه، وإنما الأمر يتوقف على رفض الأحكام إلى حين إثارة اللجنة المتساوية الأعضاء.

وبتوفر الشروط السابقة يودع اقتراح التعديل من قبل مندوب أصحابه أو من ينوب عنه من الموقعين لدى مكتب المجلس، الذي سيُبت في قبوله أو رفضه شكلا، وفي حالة عدم قبول اقتراح التعديل يكون قرار المجلس معللا ويُبلغ إلى مندوب أصحابه، أما التعديلات المقبولة فتحال على اللجنة المختصة وتبلغ للحكومة وتوزع على أعضاء المجلس، وتدرس هذه التعديلات من قبل اللجنة المختصة مع مندوبي أصحابها أو من ينوب عنهم من الموقعين بحضور ممثل الحكومة، ويتم التصويت عليها من قبل أعضاء المجلس في الجلسة العامة، ويمكن للحكومة وكذا اللجنة المختصة ومندوب أصحاب اقتراح التعديل تقديم اقتراحات التعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة أو المواد محل التعديل¹.

ويظهر دور مجلس الأمة ثانويا بالمقارنة مع دور المجلس الشعبي الوطني في ممارسة السلطة التشريعية، وهو ما يبعث على التساؤل حول حقيقة السيادة المنصوص عليها في المادة 112 من الدستور، غير أن واقع التجربة البرلمانية في الجزائر أثبتت في ظل محدودية تمتع المجلس بحق المبادرة وتعديل القوانين أنه المتحكم في العملية التشريعية، بل قد يشكل تمكين المجلس من حق المبادرة بصفة مطلقة خطرا حقيقيا على السيادة البرلمانية في التشريع ومنه السيادة الشعبية، وذلك بالنظر إلى كيفية انتقاء أعضائه، الشيء الذي أثر سلبا على حياده وعلى الأداء التشريعي، لتبدو أهمية مجلس الأمة جلية، لاسيما عن طريق

1- هذا الترتيب يسمح للحكومة بالتموقع في قلب العمل التشريعي من خلال أخذها فكرة عامة عن التعديلات المقدمة، معمري نصر الدين، التشريع عن طريق المبادرة، النائب العدد الرابع، 2004، ص 28.

الثالث الرئاسي، لذا فإن الحد من حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين، وإن كان ذلك يتعارض مع النظام البيكاميرالي، يُعد ضرورة ملحة لأن ذلك لن يخدم السلطة التشريعية بقدر ما يعمل على تجميع السلطات، مما سيؤدي إلى خرق مبدأ الفصل بين السلطات.

المطلب الثاني:

أهمية دور مجلس الأمة في العملية التشريعية

يعتبر البرلمان أهم المؤسسات السياسية التي وجدت لتكريس فكرة الديمقراطية، وهذا كونها هيئة تمثيلية للشعب، وهي مسؤولة عن حسن التعبير عن مختلف آرائه وتوجهاته، وفي نفس الوقت تعتبر السلطة المكلفة بوظيفة التشريع، لذا تضمن الأنظمة الحديثة لبرلماناتها الدعم الدستوري لتحقيق أهدافها، ومن أجل ممارسة البرلمان لدوره التشريعي والرقابي على أحسن وجه، وجب التنسيق بين مختلف الاتجاهات السياسية المكونة للسلطة التشريعية، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا من خلال السماح لمختلف التيارات السياسية بالتعبير عن رأيها داخل البرلمان بالشكل المناسب¹، ويختلف تأثير الأحزاب السياسية على البرلمان باختلاف طبيعة الأنظمة السياسية للدول²، فإذا كان النظام غير ديمقراطي فلا مجال للمعارضة، أما إذا كان النظام قائما على التعددية الفعلية فسيسمح بإبداء الرأي الآخر.

1- موريس ديفرجيه، الأحزاب السياسية، ترجمة، علي مقلد وعبد الحسن سعد، الطبعة الثالثة، دار النهار للنشر، بيروت 1980، ص 359 .

2- بالإضافة إلى النظام السياسي القائم في الدولة هناك عوامل تؤثر على القدرات الوظيفية للسلطة التشريعية، أهمها، البنية الدستورية والقانونية للدولة، نوعية النخبة المشكلة للبرلمان سيما الغرفة الثانية، النظام الانتخابي المعتمد، طبيعة الأحزاب السياسية..... إلخ، للتفصيل راجع،

- د. عبد القادر عبد العالي، النظام الحزبي وأثره على الأداء البرلماني، دراسة في التجارب العربية، الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 15 و 16 فيفري 2012.

يشكل النظام السياسي الجزائري، نموذجا جديرا بالدراسة في إطار العلاقة بين الأحزاب السياسية والسلطة التشريعية، كون الجزائر اعتمدت على كلا النظامين الحزبيين الأحادي والتعدد، وشهد برلمانها تطورا من نظام الغرفة الواحدة إلى نظام الغرفتين، لذا كان من الضروري الوقوف على أثر العلاقة بين المنظومة السياسية والبرلمان من منظور دستوري، لتحديد أثر التوجه السياسي على ممارسة العمل التشريعي.

وإذا كان تحديد مجال الأداء التشريعي لمجلس الأمة وإخضاعه لمجموعة مهمة من القيود يُفيد أن هذا المجلس لا يكاد يمارس أي دور يذكر في العمل التشريعي، فإن تواجد أعضاء معينين مباشرة من قبل رئيس الجمهورية، يُظهر بشكل واضح الأهمية الفعلية للمجلس في العمل التشريعي وذلك من خلال النصاب المفروض للمصادقة على القوانين، كما أن التوجه السياسي للأغلبية الساحقة لأعضاء المجلس عبر مختلف الفترات التشريعية أكد أن المصادقة على المبادرات كانت سياسية أكثر منها قانونية (فرع 1)، وما يدعم هذا الطرح هو جملة الإجراءات المفروضة من السلطة التنفيذية، والمعمول بها للوصول بالنص إلى مرحلة الإقرار، حيث يتمتع مجلس الأمة بالدور الفاصل والحاسم في الموضوع، لتظهر الغاية من إنشاء هذا المجلس (فرع 2).

الفرع الأول:

أثر التوجه السياسي على المجلس كهيئة تشريعية

تُعد التعددية الحزبية من أهم التقاليد الدستورية التي تسعى الأنظمة الديمقراطية لتكريسها من أجل توسيع دائرة المشاركة في صناعة السياسة العامة للدولة وتمكين الأحزاب السياسية من التداول على السلطة، غير أنه في ظل غياب الفصل والتوازن الفعلي بين السلطات في الجزائر لحساب السلطة التنفيذية، يُصنف النظام السياسي الجزائري ضمن الأنظمة الرئاسية المطلقة، خاصة مع اعتناقه لنظام ثنائية المجالس التشريعية، ففضلا عن

حصر الإطار التشريعي للبرلمان بنص الدستور، فإن هذه الثنائية، بدلا من أن تعزز فعالية السلطة التشريعية، تعمل على إضعاف النشاط البرلماني، وهذا كنتيجة لنوعية التوجه السياسي السائد في البرلمان الجزائري منذ نشأته¹ وبالخصوص على مستوى مجلس الأمة، ما من شأنه، أن يحدد بوضوح توجه مسار مجلس الأمة في ممارسة مهامه (أولا)، ويؤدي إلى افتقار أعضاء مجلس الأمة للحرية السياسية (ثانيا).

أولا- تحديد توجه مسار أعمال المجلس

يخضع تحديد توجه مسار المؤسسات السياسية لمجموعة من المعطيات، التي من شأنها الكشف عن أهمية وهدف المؤسسة في الحياة الدستورية.

1- مؤشرات تحديد توجه المجلس

يرتبط التوجه العام في مجلس الأمة بمجموعة من المؤشرات، أهمها:

-التركيبة السياسية للمجلس، فقد أثبتت التجربة البرلمانية أن هذه التركيبة، ومنذ نشأة المجلس كانت في نفس التوجه السياسي للحكومة،

-التركيبة البشرية، والتي تعود بدورها إلى الخصائص الفردية لعضو المجلس، من حيث انبثاقه وتكوينه وخلفيته الاجتماعية والقطاعية،

-الوظائف والأدوار المنتظرة من المجلس، وهو ما يحيل إلى الأهداف الحقيقية من التوجه نحو النظام البيكاميرالي،

هذه المعطيات ستؤثر سلبا على الأداء البرلماني، حيث سيرتبط هذا الأخير بتوجه المجلس أكثر مما ينص عليه الدستور، ذلك أن ما يلاحظ على مجلس الأمة أن هناك ميل

1- طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2007، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2009، ص 73.

لصنع الأغلبية عن طريق الهندسة السياسية والدستورية، فقد انتهجت الجزائر نظام المجلسين بغرض محاصرة المعارضة وتشتيتها وإضعافها والتصدي لما يسمى بالمد الإيديولوجي والميولات المتطرفة¹، وذلك للحد من الأداء التشريعي والرقابي المحتمل للمجلس الشعبي الوطني.

2- أهمية تحديد توجه مجلس الأمة

تبرز أهمية تحديد توجه مسار مجلس الأمة في مدى قدرته على تدعيم السلطة التشريعية، فيبدو مجلس الأمة أنه مجرد هيئة إدارية تابعة للحكومة وفاقدة لصلتها بالرأي العام على النحو البرلماني، وما يؤكد ذلك هو مصادقته على القوانين التي أثارت اعتراض الرأي العام، وعلى سبيل المثال قانون المالية لسنة 2016 الذي عرف ضرائب وزيادات جديدة، بل والمصادقة حتى على قوانين تشكل انتهاكا للسيادة البرلمانية في التشريع بما في ذلك التشريع عن طريق الأوامر، ومرد ذلك هو التوجه السياسي والخلفيات المسيطرة على البرلمان برمته، مما أدى إلى محدودية الأداء البرلماني على حساب المؤسسة التشريعية، لذا فإن فعالية الأداء البرلماني، وتوجيه مجلس الأمة نحو العمل على تدعيم السيادة البرلمانية تقتضي تأمين الحرية السياسية لعضو مجلس الأمة.

ثانيا - افتقار مجلس الأمة للحرية السياسية

بالنظر إلى مصدر انبثاق أعضاء مجلس الأمة المنتخبين والمعينين، يظهر اللون السياسي جليا على التركيبة البشرية لمجلس الأمة، وهو ما يُناقض أهداف اعتناق النظام البيكاميرالي في الدولة الحديثة، من حيث لا يتمتع أعضاء مجلس الأمة بالحرية السياسية

1- د. عبد القادر عبد العالي، النظام الحزبي وأثره على الأداء البرلماني، دراسة في التجارب العربية، مرجع سابق، ص.

لمزاولة نشاطاتهم البرلمانية في إطار العمل على تكريس مبدأ السيادة البرلمانية، مما جعل من المجلس آلية مهمة لتركيز السلطة لصالح الهيئة التنفيذية.

1-مُتطلبات الحرية السياسية

لما كانت الغرف البرلمانية الثانية تسعى لترقية العمل البرلماني، كان لزاما العمل في إطار تیکنوقراطي¹، وهو ما يستدعي تكريس مجموعة من الضمانات، انطلاقا من إجراءات العملية الانتخابية إلى ما بعد نهاية العهدة، التي يجب أن تعمل على تحقيق مبدأ الحرية والحياد البرلماني، هذا ويتطلب تحقيق الأهداف المعلن عنها من وراء مجلس الأمة الجزائري، وضع نظام قانوني من شأنه تأمين العضو خلال عهده من السيطرة الحزبية والسياسية، بشكل يدفعه للتفرغ والجدية في ممارسة السلطة التشريعية، مما سيضمن عدم الوقوع في الصراعات السياسية، وبالأساس كسب ثقة المواطن في مؤسساته الدستورية، غير أن واقع التجربة السياسية في الجزائر تنذر بغير ذلك، وبالأخص على مستوى مجلس الأمة.

2- نتائج انعدام الحرية السياسية

إن افتقار أعضاء مجلس الأمة للعمل بحرية أدى إلى حرمان المجلس من تجسيد الشعارات من وراء اعتناق الثنائية البرلمانية، وأضحى النشاط فيه غير واقعي، بل وأصبح الاهتمام فيه ليس على تدعيم السيادة البرلمانية وإنما على انتقاء أعضاء يدعمون السلطة التنفيذية على حساب الفعالية البرلمانية، وعليه فبدلا من أن يعمل المجلس على تجسيد الأهداف القانونية والمؤسسية المسطرة من وراء إحداثه، فهو يسعى إلى تجميد وتوحيد السلطات السياسية عن طريق جعل العمل على مستواه آليا يدور في إطار محدود ومسبق،

1 - **Technocrate** qui exerce un pouvoir politique ou administratif et donne la priorité aux aspects techniques des problèmes en négligeant les réalités humaines. Encarta 2009.

حيث يعلم أغلب الأعضاء ما سيوجهون إليه، ليصبح عمل المجلس دون جدوى، وفي أحسن الأحوال تغيير رأي عضو مجلس الأمة لكن دون صوته، ومن هذه المعادلة يظهر دور مجلس الأمة جليا في الحياة السياسية، حيث يتحكم في توجه البرلمان وفقا للخطوط المسطرة له، ما من شأنه إبعاد الممارسة الديمقراطية التي تجسدها الغرفة المنتخبة بصفة مباشرة.

وإذا كان النظام البيكاميرالي في الدولة الحديثة يسعى إلى تدعيم السيادة البرلمانية، فإن أثر هذا النظام يختلف حسب أهمية الأنظمة السياسية، لتؤكد أغلب الدراسات التي تناولت هذا الموضوع أن الغرفة الثانية في دول العالم الثالث تعمل على تركيز السلطات لصالح الهيئة التنفيذية من خلال توسيع قاعدة التأييد السياسي للسلطة الحاكمة، حيث تشكل الغرفة الثانية في هذه الدول أحد أدوات الضبط والسيطرة على السلطة التشريعية، هذا الوضع الوارد على مجلس الأمة سيعمل على إضعاف الأداء البرلماني، والعودة إلى النظام الحزبي القائم على أساس الأحادية التي تمنع كل أشكال المعارضة السياسية، مما سيجعل التأثير في العمل التشريعي معتبرا جداً إلى درجة أن يتحول العمل البرلماني إلى عمل حزبي، حيث يلتزم البرلماني بضرورة الاحترام الدقيق لتوجيهات السلطة، ليجد عضو مجلس الأمة نفسه مجبرا على التصويت بشكل لا يعبر في الغالب عن رأي البرلمان وحتى عن رأيه الخاص، لأنه يكون مراقبا من قبل السلطة المعنية أو المنتخبة¹، ومن هذا المنطلق، فرغم كون البرلمان المؤسسة الأقرب للشرعية الشعبية فإن الوضع السابق يُظهر مدى تبعيتها للمؤسسة التنفيذية، وهو ما يطعن في قدرة مجلس الأمة على تدعيم البرلمان في تكريس السيادة التشريعية، لاسيما بالنظر إلى الأغلبية السياسية المسيطرة عليه.

1- بوسباي مليكة، مروان مصطفى، تأثير الأغلبية الحزبية والمعارضة في تنمية نشاط البرلمان، <http://hdl.handle.net/>

الفرع الثاني:

تأثير الأغلبية الحزبية على الأداء التشريعي لمجلس الأمة

بعدما كان دستور 1996 يشترط لمصادقة مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني موافقة أغلبية $\frac{3}{4}$ أعضاء المجلس¹، وهو ما يتطلب موافقة 12 عضواً معيناً على الأقل، أصبح المجلس، عملاً بالمادة 138 في فقرتها 4 من التعديل الدستوري لسنة 2016، يصادق على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية².

ورغم أهمية هذا التخفيض في النصاب، فإن الملاحظ هو عدم جدوى هذه المراجعة، الشيء الذي يعود بالأساس للأغلبية الحزبية المسيطرة على المجلس منذ نشأته (أولاً)، مما أثر سلباً على أداء البرلمان ككل، لتظهر أيضاً ضرورة توجه النظام السياسي الجزائري نحو النظام البيكاميرالي (ثانياً).

أولاً-عدم جدوى مراجعة نصاب المصادقة على مستوى مجلس الأمة

مبدئياً وبالحساب العددي لأعضاء مجلس الأمة يمكن تحقيق النصاب الدستوري ومنه تجاوز معارضة الثلث الرئاسي، إلا أنه نظراً لافتقار المجلس للحرية السياسية يظهر أن هذه المراجعة صورية أكثر منها فعلية.

1-الإمكانية العددية لتجاوز معارضة الثلث الرئاسي

إذا كان عدد أعضاء مجلس الأمة عملاً بالمادة 118 من الدستور هو 144 عضواً، منهم ثلث يعينهم رئيس الجمهورية³، وبالنظر إلى تخفيض نصاب المصادقة الوارد في

1- المادة 120-02 من الدستور قبل تعديل 2016.

2- وهو نفس النصاب المعمول به على مستوى المجلس الشعبي الوطني،

3- حيث ينتخب ثلثاً (3/2) أعضاء مجلس الأمة، بمقعدين عن كل ولاية وهذا ما يعني 96 عضو، وهو ما يشكل الثلثين وبالنتيجة فالثلث يشكل 48 عضو، وعليه فالمجموع هو 144 عضواً.

التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية، فإن ذلك يُفيد أن مجلس الأمة يمكنه تجاوز معارضة الثلث الرئاسي وذلك بالشكل الآتي:

يتكون مجلس الأمة من 144 عضواً، ويشترط لإقرار القانون العضوي مصادقة أغلبية الأعضاء أي 50% زائد عضو واحد وهو ما يساوي 73 عضواً، هذا النصاب دستورياً يمكن تحقيقه، وبالتالي تجاوز معارضة الثلث الرئاسي، فإذا عارض هذا الثلث أي 48 عضواً سيبقى 96 عضواً، وهو عدد يفوق بكثير النصاب المفروض دستورياً للمصادقة، حيث يُتطلب فقط موافقة 73 عضواً منهم للمصادقة على القانون، أما بالنسبة للقوانين العادية فيهمون الأمر أكثر، فلو فرضنا حضور كل الثلث المعين مع توجهه لرفض المصادقة، فيكفي الحضور إلى جانبه 49 عضواً من أصل الـ 96 مع توجهه للموافقة لتتم المصادقة على القانون.

2- الاستحالة الفعلية لتجاوز التوجه الفعلي للمجلس

رغم تخفيف نصاب المصادقة من ثلاثة أرباع الأعضاء إلى الأغلبية المطلقة¹، إلا أن ذلك غير كاف لتجاوز مجلس الأمة في مجال المصادقة على القوانين، خاصة ما تعلق بالمبادرات ذات الأصل البرلماني والتي كانت محل معارضة السلطة التنفيذية، فقد أثبت واقع الحياة السياسية لمجلس الأمة أن قراراته تتوقف على التوجه السياسي العام للمجلس، الذي يظهر منذ نشأة المجلس أنه يدور في فلك السلطة التنفيذية، لذا فإن هذه الأخيرة والتي تملك

1- يعود السبب في تخفيف نصاب المصادقة على مستوى مجلس الأمة، ليس إلى الرغبة في تكريس مبدأ الفصل بين السلطات، إنما إلى تأكيد المؤسس بأن التركيبة السوسولوجية للبرلمان برمته لم تكن يوماً وفيه لثقة الشعب وتطلعاته، حيث لا تنكر أغلب الآراء السياسية أن الظفر بعضوية مجلس الأمة يكون على أساس الولاء، وبالتالي فإن هذا المجلس سيعمل على إطاعة الأوامر التي يتلقاها ليحرص على تمرير المشاريع القانونية للسلطة التنفيذية، وبهذا يكون البرلمان قد فقد محتواه السياسي وسلطته التشريعية كما فقد تمثيله للمواطن.

حق التعيين لثلث أعضاء المجلس فضلا عن تحكمها في الهيئة الانتخابية للثلاثين المنتخبين، يمكنها الحد من ممارسة الوظيفة التشريعية للبرلمان، مما يعني أن حالة تعارض المبادرة بالقانون مع إرادة صاحب الأغلبية البرلمانية ستؤدي إلى معارضة من مجلس الأمة للنص، ومن هذه النتيجة يبدو جليا أن مجلس الأمة استُحدث بهدف مراقبة السياسة التشريعية للغرفة الأولى، من خلال كبح المجلس الشعبي الوطني في حالة عدم مُسايرته للسلطة التنفيذية، حيث سيجد نواب الشعب على مستوى هذا المجلس، أنفسهم في حالة التعارض مع إرادة رئيس الجمهورية أمام معارضة مجلس الأمة باعتباره وسيلة دستورية لا يمكن تجاوزها، وبالتالي سيطرة الشعور بعدم جدوى العمل البرلماني في هذه الظروف.

ثانيا-عدم جدوى العمل التشريعي البرلماني

أفضت الاستحالة الفعلية لتجاوز معارضة سياسة السلطة التنفيذية على مستوى الأداء التشريعي إلى نتائج سلبية على الديمقراطية المكرسة أساسا من خلال البرلمان، سيما ما تعلق باختلال العمل التشريعي، وكذا فقدان التوازن بين السلطات والاتجاه نحو تركيزها.

1-اختلال النشاط التشريعي

رغم تخفيض نسبة المصادقة على مستوى مجلس الأمة، إلا أن الممارسة الفعلية أفرزت خلا في ممارسة النشاط التشريعي، وهذا بسبب الثقل الكبير للسلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري عبر مختلف الحقب الزمنية، فإذا كان البرلمان ممنوعا من المعارضة في إطار الأحادية الحزبية فإنه مقيد في ظل التعددية، نظرا لاعتناق مبدأ الازدواجية البرلمانية والسيطرة السياسية على مجلس الأمة، وهو ما يجعل البرلمان الجزائري مؤسسة فاقدة للشرعية الديمقراطية والسياسية¹.

1- بوسباي مليكة، مروان مصطفى، تأثير الأغلبية الحزبية والمعارضة في تنمية نشاط البرلمان، مرجع سابق.

2- عدم توازن المؤسسات السياسية

إذا كانت الغاية من إنشاء مجلس الأمة هو توسيع التمثيل الوطني، وضمان مسار تشريعي واعد، وكذا استقرار المؤسسات الدستورية واستمراريتها، فقد أدى التطور الدستوري في الجزائر إلى التأكيد على عدم توازن المؤسسات السياسية، لما في ذلك من تجزئة الهيئة التشريعية بهدف إضعاف فاعلية البرلمان عن طريق الازدواج المجلسي، والذي أدى إلى الحد من الصلاحيات الدستورية للبرلمان باعتباره السلطة التي يناط بها وظيفة التشريع والتصديق على مشاريع السياسة العامة في الدولة، وهو ما يجعلها تحتل مكانة الصدارة بين السلطات، لكن ذلك يكون متى كان النظام السياسي للدولة مستندا إلى الأساس الديمقراطي¹، أما في غيرها من النظم فتصبح السلطة التنفيذية بمثابة القوة المهيمنة على النظام الدستوري، مما يجعل دور البرلمان ينكمش إلى الحد الذي قد ينتهي به إلى التلاشي، أو أن يصبح في أحسن الأحوال مجرد هيكل صوري لا يمارس دورا أكثر من إضفاء الشرعية على القرارات التي تتبع من إرادة الحاكم².

بهذا الشكل فإن مجلس الأمة يحد من التمثيل الحقيقي للأمة، حيث أن الاعتراف بالنظام البيكاميرالي في الجزائر لا يكفي من أجل تحسين الأداء البرلماني وتفعيل المؤسسة التشريعية، بل يجب تكريس فكرة الحرية والديمقراطية السياسية لما توفره من مجال يسمح لأعضاء مجلس الأمة بحكم خبراتهم وكفاءتهم من المعارضة البناءة، إذ ينبغي أن يكون المجلس أكثر ديمقراطية، وهذا من منطلق أن انتخاب ثلثي أعضائه مقتصر على أعضاء المجالس المحلية، أما الثلث المتبقي فيعين من قبل رئيس السلطة التنفيذية على أسس أكثر منها سياسية، هذا بالإضافة إلى دور المجلس في العملية التشريعية، حيث يملك سلطة التحكم في النصوص التي صوتت عليها الغرفة الديمقراطية، ليظهر واقع النظام السياسي الجزائري،

1- ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية، 2005، ص 02.

2- الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، 1991، ص 77.

رغم ما توصل إليه من إقرار للتعددية السياسية وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات، وانتهاج النظام البيكاميرالي، مدى انعدام وجود قنوات حقيقية تمكن من تجسيد السيادة البرلمانية في التشريع، وبالأخص انعدام معارضة قوية وفعالة، قادرة على فرض مبادراتها، وهذا نظرا لسيطرة أحزاب السلطة المتحصلة على الأغلبية في البرلمان منذ نشأته، مما جعل الأحزاب السياسية في الجزائر تعاني من أزمة الإبعاد عن ممارسة أي دور برلماني فعال، لتكون مجرد واجهة ديمقراطية، دون أن تعبر عن قوى حقيقية، ولا أثر لها على الممارسة البرلمانية خصوصا بعد إنشاء مجلس الأمة من أجل القضاء على كل معارضة برلمانية محتملة.

إن الثنائية البرلمانية في الجزائر بدلا من أن تسعى إلى تجسيد الأهداف المعلن عنها من وراء إنشاء الغرفة الثانية، سيما ما تعلق بترقية الوظيفة التشريعية، فإنها تعمل على إضعاف العمل البرلماني، وهو ما يعكس أهمية التصميم الدستوري الذي يعكس هندسة سياسية متحيزة للسلطة التنفيذية¹، لذا فإن الإقرار الدستوري بالنظام البيكاميرالي في الجزائر لا يكفي من أجل تحسين الأداء النيابي وتفعيل المؤسسة التشريعية في الجزائر، بل ينبغي تكريس فكرة المشاركة السياسية بما توفره من مجال سياسي يسمح بإعطاء أدوار فاعلة تعمل على تفعيل العمل البرلماني، وهو ما يتطلب التدعيم الدستوري للمجال السياسي للمعارضة، كونها الجهة القادرة على تحول الانشغالات العامة إلى نصوص قانونية صادقة، وكذا التخفيض من القيود المفروضة على الممارسة التشريعية البرلمانية من أجل إعطاء الأقلية البرلمانية دورا في تفعيل وتطوير العمل البرلماني في جانبه التشريعي، بحيث يخدم عملية تمثيل مختلف فئات المجتمع، خاصة وأن مجلس الأمة يسعى إلى تجاوز التمثيل العددي، فينبغي أن يكون المجلس أكثر تمثيلا لأن تمرير القوانين بسرعة وبدون مناقشة جدية يؤثر على مكانة الهيئة التشريعية ويصبح التشريع في مستوى متدنٍ ولا يعبر عن الانشغالات العامة.

1- عبد القادر عبد العالي، النظام الحزبي وأثره على الأداء البرلماني، مرجع سابق، ص 02.

المبحث الثاني:

دور مجلس الأمة في إقرار القانون

بعد إرسال رئيس المجلس الشعبي الوطني للنص المصوت عليه إلى مجلس الأمة¹، أو عقب قبول إيداع المبادرة بالقانون بصدد مجالات مبادرة مجلس الأمة، يعرض رئيس المجلس النص على اللجنة المختصة بهدف دراسته، وليتم عرض النص على الجمعية العامة يجب أن تكون المبادرة مبرمجة في جدول أعمال الدورة بالشكل المتفق عليه بين البرلمان والحكومة، لتأتي مرحلة المناقشة والمصادقة في جلسة عامة، وذلك في إطار مجموعة من الإجراءات والضوابط الشكلية والموضوعية التي يخضع لها البرلمان بصفة عامة، ومع إمكانية ظهور خلاف بين المجلسين بشأن النص فإن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد حسم الأمر من خلال تحديد الجهة التي لها صلاحية الفصل في الموضوع (المطلب الأول).

إن ممارسة مجلس الأمة لنشاطه التشريعي لا يتم بمنأى عن السياسة العامة للدولة، لذا فغالبا ما تتم مراعاة ما تفرضه الحكومة من أولويات على جدول أعمال الدورة، وكذا جلسات المجلس نفسه، التي يتم ضبطها بالتشاور بين مكتب المجلس والحكومة، كما تتدخل السلطة التنفيذية في تسيير الإجراءات اللاحقة لمصادقة مجلس الأمة على النص، حيث سيبقى النص معدوم الآثار إلا بعد تدخل رئيس الجمهورية وإقراره بأن النص الذي صادق عليه البرلمان تم وفق أحكام الدستور، فضلا عما تتمتع به السلطة التنفيذية من صلاحيات في مجال نشر القانون ووضعه موضع التنفيذ، (المطلب الثاني).

1- المادة 42 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق، يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، النص المصوت عليه إلى رئيس الغرفة الأخرى في غضون عشرة (10) أيام، ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال مرفقا بنسخة من ذات النص.

المطلب الأول:

الإجراء التشريعي على مستوى مجلس الأمة

بالنص على أن يجب أنه يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من قبل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه¹، يكون الدستور قد جزم على أن مجلس الأمة يناقش نوعين من القوانين، حيث تنصب مناقشات هذا المجلس بصفة ابتدائية على المبادرات الواردة في المادة 137 من الدستور²، وبصفة لاحقة على النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني بعد أن يعرضها عليه الوزير الأول، وستقتصر الدراسة على النوع الثاني، وهذا بحكم أن مناقشات الحالة الأولى سوف تخضع لنفس المسلك حيث تنصب مناقشات القوانين من قبل المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول، وكذا على النص الذي صوت عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة أعلاه، كما أن الغاية من البحث هو إظهار أهمية الإجراءات التشريعية على مستوى هذا المجلس في محاولة للكشف عن ضرورة إنشاء غرفة برلمانية ثانية في النظام الدستوري الجزائري.

بداية يجب أن يكون النص المعروض على مجلس الأمة محل دراسة على مستوى اللجنة الدائمة المختصة، ليتم عرضه بعد ذلك للمناقشة من قبل الأعضاء في جلسة عامة وذلك في ظل احترام جملة من الإجراءات القانونية المنصوص عليها (الفرع الأول)، وبعد الفراغ من المناقشة العامة والفصل في جميع التعديلات المحتملة، تأتي مرحلة التصويت والمصادقة على القانون، فكما قد يصادق مجلس الأمة على النص المعروض عليه، يمكن أن يختلف في رؤيته للنص مع المجلس الشعبي الوطني، مما قد يؤثر اللجنة البرلمانية

1- المادة 138-1 من الدستور.

2- يتم الشروع في مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين الواردة في المادة 137 من الدستور أولا على مستوى مجلس الأمة لتعرض بعد الموافقة عليها على المجلس الشعبي الوطني.

المتساوية الأعضاء، (الفرع الثاني)، لذا فإن ضرورة إنشاء مجلس الأمة ودوره في تدعيم البرلمان تظهر أيضا من خلال سلطاته وحرية في المناقشة والمصادقة على القوانين، وبشكل يسمح بالقول إن النظام البيكاميرالي في الجزائر هدفه تدعيم السيادة البرلمانية في التشريع.

الفرع الأول:

إجراءات مناقشة مجلس الأمة للمبادرات بالقانون

باستثناء القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي للدولة، تودع كل المبادرات بالقوانين بمكتب المجلس الشعبي الوطني¹، وبعد تصويت هذا الأخير يُرسل النص المصوت عليه إلى مجلس الأمة بغرض مناقشته، وهي العملية التي تتم عبر مجموعة من الإجراءات الشكلية (أولا)، وأخرى موضوعية (ثانيا).

أولا- الإجراءات الشكلية لمناقشات مجلس الأمة

بعد تصويت المجلس الشعبي الوطني على المبادرة بالقانون المعروضة أمامه، يقوم رئيسه بإرسال النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون عشرة (10) أيام، مع إشعار الوزير الأول بهذا الإرسال مرفقا بنسخة من ذات النص²، ليقوم رئيس مجلس الأمة، وفقا لأحكام النظام الداخلي للمجلس، بالإحالة الفورية للنص على اللجنة المختصة مرفقا بالمستندات والوثائق المتعلقة به للدراسة وإبداء الرأي، ليعرض بعدها على المناقشة العامة.

1- المادة 137 من الدستور.

2- المادة 42 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

1- الدراسة داخل اللجان الدائمة¹

في إطار اتصال مجلس الأمة بالمبادرات بالقانون المعروضة عليه للمناقشة، يتم عرض النص على اللجنة المختصة لإعداد تقريرها وذلك وفقا للإجراءات التالية:

أ- جلسات اللجان الدائمة: يتم استدعاء اللجنة الدائمة أثناء الدورة من قبل رئيسها للنظر في النصوص التي يحيلها عليها رئيس مجلس الأمة، أما خارج الدورة البرلمانية فتُستدعى من قبل رئيس مجلس الأمة، ولا يمكن للجنة أن تجتمع عند انعقاد الجلسات العامة للمجلس إلا بغرض المداولة في مسائل أحالها عليها رئيس المجلس قصد دراسة مستعجلة، ويجب أن تكون جلسات اللجان الدائمة مغلقة، ولا يمكنها نشر أو إعلان محاضرها، ويتحمل مسؤولية ذلك رئيس اللجنة، وكذا المصالح الإدارية المتخصصة التي يجب عليها المحافظة على سرية تسجيلات أشغال اللجان، ولا يسمح بالإطلاع عليها إلا بإذن من رئيسها.

ب- كيفية سير أعمال اللجان الدائمة: تُسير أشغال هذه اللجان وفقا لجدول أعمال يُحدده رئيس مجلس الأمة بمساعدة أعضاء مكتب المجلس بعد استشارة هيئة الرؤساء.

ت- تسيير أعمال اللجان الدائمة: يُسير أعمال كل لجنة دائمة، مكتب يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقرر، وينوب عن رئيس اللجنة نائبه في حالة وجود مانع، وتقدم اللجنة تقريرا عن أشغالها في الجلسة العامة من قبل مُقررها، وفي حالة غيابه يُعين رئيس اللجنة من ينوب عنه، ويضع مكتب مجلس الأمة تحت تصرف هذه اللجان كافة الوسائل البشرية والمادية اللازمة لسير أشغالها.

ث- النصاب القانوني لصحة الجلسات والتصويت: لا تصح المناقشة و/أو التصويت داخل اللجان الدائمة إلا بحضور أغلبية أعضائها، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة

1- راجع أحكام الفصل الثالث-القسم الثالث، المتعلق بسير أشغال اللجان الدائمة وجلسات الإستماع والبعثات الاستعلامية المؤقتة، من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

ثانية بعد أربع وعشرين (24) ساعة على الأقل، وذلك مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، وفي حالة الغياب يمكن التصويت بالوكالة على أن تكون مكتوبة وفي حدود تصويت واحد.

ج- أصحاب الحق في التدخل: يمكن لجميع أعضاء اللجنة التدخل في المناقشات والدراسة، كما يمكن لرئيس مجلس الأمة ونوابه أن يشاركوا في أعمال أية لجنة دائمة دون أن يكون لهم حق التصويت، أما أعضاء المجلس الآخرين فيمكنهم حضور اجتماعات اللجان الدائمة بعد الحصول على الإذن من مكتب اللجنة دون أن يكون لهم حق المناقشة والتصويت.

تشرع اللجنة في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين بالاستماع إلى عرض ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح¹، حسب الحالة، كما يمكنها الاستماع إلى مندوب أصحاب التعديل، وفي إطار ممارسة أعمالها، يمكنها أن تدعو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها، ولها أن تطلب من مكتب مجلس الأمة عرض النص على لجنة دائمة أخرى لإبداء رأيها فيه، وعملا بالفقرة الأولى من المادة 26 من القانون العضوي 12-16 يمكن الإستماع إلى ممثل الحكومة وكذا أعضائها كلما دعت الضرورة إلى ذلك، بعد موافقة مكتب المجلس، وذلك بناء على طلب يبلغه رئيس مجلس الأمة إلى الحكومة، كما يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة ويستمع إليهم بناء على طلب الحكومة الذي يوجه إلى رئيس مجلس الأمة، وبإمكانهم تقديم تعديلات على اقتراح القانون وهو ما يمكن أيضا للجنة المختصة².

1- المادة 68 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

2- المادة 68 من نفس النظام الداخلي.

ح-تقرير اللجنة: يجب أن يُحرر¹ تقرير اللجنة شرط موافقة أعضائها في أجل لا يتعدى شهرين من تاريخ الشروع في دراسة المبادرة المعروض عليها، وترسل نسخة منه إلى مكتب المجلس، ليوزع التقرير على أعضاء مجلس الأمة 72 ساعة قبل انعقاد الجلسة العامة للمناقشة.

2-المناقشات في الجلسات العامة²

تخضع مناقشات المبادرات بالقانون على مستوى الجمعية العامة لمجلس الأمة للإجراءات التالية:

أ-علانية جلسات الجمعية العامة: طبقاً لأحكام المادة 133 من الدستور بعد تعديل 2016 تكون الجلسات العامة لمجلس الأمة علانية كقاعدة عامة، وتدون مداولاته في محاضر تنشر وفقاً لما يحدده القانون العضوي 16-12، غير أنه يمكن لمجلس الأمة عقد جلسات مغلقة بطلب من رئيسها أو بطلب من أغلبية أعضائها الحاضرين أو بطلب من الوزير الأول.

ب-كيفية سير الجلسات العامة: تُسير الجلسات العامة وفقاً لجدول أعمال محدد سلفاً، ويجب أن يُبلغ تاريخ الجلسات وجدول أعمالها³ إلى أعضاء مجلس الأمة والحكومة عشرة (10) أيام على الأقل قبل افتتاح الجلسة وذلك من قبل رئيسها.

1- يساعد اللجنة الدائمة في إطار عملها طاقم إداري يتولى تحضير وصياغة التقارير، التي تعرض على اللجنة للمصادقة عليها.

2- راجع الفصل الثاني من الباب الخامس من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.
تشير الدراسات إلى أن زيادة مدة الاجتماعات في المتوسط عن ساعتين يؤدي إلى فقدان الانتباه والتركيز، كما أن حالة اليقظة الذهنية تكون بين الساعة التاسعة والنصف صباحاً والساعة الثانية عشرة ظهراً.

3- يتضمن جدول الأعمال،

- النصوص التي أعدت تقارير بشأنها، بالأسبقية،

- الأسئلة الشفوية،

ت-تسيير الجلسات العامة: تُفتتح الجلسة وتُرفع من قبل رئيسها، ويتمتع في ذلك بعدة صلاحيات في إدارة المناقشات والسهر على احترام النظام الداخلي للمجلس والمحافظة على النظام العام، وله في كل وقت إيقاف الجلسة أو رفعها، كما يمكنه إيقاف الجلسة كلما دعت الضرورة إلى ذلك، أو بطلب من ممثل الحكومة أو رئيس اللجنة المختصة، ويمكنه أثناء الجلسة تقليص مدة التدخل للأجل المحدد للمناقشة.

ث-النصاب القانوني لصحة المناقشات: تصح مناقشات مجلس الأمة للمبادرة المعروضة أمامه مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، ويمكن الإشارة هنا إلى أنه إذا كان الهدف من إنشاء الغرفة البرلمانية الثانية هو إثراء العمل التشريعي وترقيته، فإنه من الأولى فرض نصاب أدنى لصحة المناقشات على مستوى هذا المجلس الذي يضم كفاءات في مختلف المجالات وشخصيات وطنية ذات خبرة ودراية.

ج-أصحاب الحق في التدخل في المناقشات: يُشرع في مناقشة مشروع القانون أو النص بالاستماع على التوالي إلى ممثل الحكومة والذي سيعرض النص ثم يتناول مقرر اللجنة المختصة الكلمة وأخيرا الأعضاء المتدخلون حسب ترتيبهم¹، ويشرع في مناقشة اقتراح القانون بالاستماع إلى مندوب أصحاب الإقتراح، فممثل الحكومة ثم إلى مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق².

ويمكن لجميع أعضاء المجلس المشاركة في المناقشات، على أنه يجب على الأعضاء الراغبين في أخذ الكلمة خلال المناقشات التسجيل مسبقا في قائمة المتدخلين لدى مكتب الجلسة، حيث يُغلق باب التسجيل قبل بدأ الجلسة بساعة واحدة، وهي القائمة التي تُنشر قبل بداية كل جلسة مع احترام ترتيبهم، ويفقد العضو المُسجل حقه في التدخل إذا نودي عليه ولم

- المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور ولل قانون العضوي المذكور أعلاه وللنظام الداخلي.

1- المادة 39 من القانون 16-12، مرجع سابق.

2- المادة 33 من نفس القانون.

يكن حاضرا في الجلسة، ولا يجوز لأي عضو التدخل باسم عضو آخر، كما لا يمكن للعضو المسجل تناول الكلمة دون إذن من رئيس الجلسة، ولا يمكن لعضو اللجنة المختصة التدخل في المناقشات العامة، وتحظي نقطة النظام بالأولوية على طلبات التدخل في الموضوع، شرط أن تتصب وجوبا على مقتضيات سير الجلسة وتطبيق النظام الداخلي، وألا تتجاوز مدة دقيقتين، ويذكر رئيس الجلسة المتدخل بالنظام، وإذا خرج عن موضوع النقطة تُسحب منه الكلمة فورا.

ح- أنماط المناقشة: وفقا لأحكام القانون العضوي 16-12 المنظم لعمل غرفتي البرلمان وعلاقتها بالحكومة¹ تدرس مشاريع واقتراحات القوانين حسب إجراء المناقشة العامة، أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة، أو دون مناقشة²،

ويشكل النمط الأول الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، ويتم على مرحلتين متتاليتين هما المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة³، ففي المرحلة الأولى يُشرع في المناقشة العامة، وذلك بالاستماع أولا لصاحب المبادرة بالقانون⁴، ثم لممثل الحكومة إذا تعلق الأمر باقتراح قانون، ثم لمقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، وتتصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على مجمل النص، ليُمكن كل

1- القسم الثالث المتعلق بإجراءات التصويت.

2- يمكن لمكتب مجلس الأمة أن يقرر التصويت مع المناقشة المحدودة، وذلك بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو من مندوب أصحاب الإقتراح، ولا تُفتح المناقشة العامة خلال هذا النوع من المناقشة، وخلال مناقشة المواد لا يحق التدخل إلا للجهات السابقة، (المادة 36 من القانون العضوي 16-11)، ويطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وهنا لا يمكن تقديم أي تعديل، حيث يعرض النص للتصويت والمصادقة بعد الاستماع لممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة (المادة 37 من نفس القانون)، ولا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل أي تعديل، حيث تقرر كل غرفة هنا الموافقة على المشروع أو رفضه أو تأجيله.

3- المادة 32 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

4- أي إلى ممثل الحكومة إذا كان الأمر يتعلق بمشروع قانون أو إلى مندوبي أصحاب الإقتراح إذا تعلق الأمر باقتراح قانون.

من ممثل الحكومة ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها ومندوب أصحاب اقتراح القانون، بناء على طلب، بتناول الكلمة، وعلى إثر المناقشات، وبعد إعطاء الكلمة لكل من ممثل الحكومة واللجنة المختصة، يقرر مكتب مجلس الأمة التصويت على النص بكامله أو التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله.

وخلال المناقشة مادة بمادة يمكن لممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، أن يقدم تعديلات شفوية، وإذا تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل المقدم يؤثر على فحوى النص، يقرر رئيس الجلسة توقيفها لتمكين اللجنة من المداولة في هذا الشأن، ويكون توقيف الجلسة بناءً على طلب من ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، وخلال هذه المناقشة يتدخل ويصدد كل مادة يُحتمل تعديلها مندوب أصحاب كل تعديل، وعند الاقتضاء مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة، ليعرض على التصويت تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون، وفي حالة غياب هذين الأخيرين أو رفضهما يعرض تعديل اللجنة المختصة، وفي حال انعدام هذا الأخير أو رفضه تعرض تعديلات أعضاء مجلس الأمة حسب الترتيب الذي يحدده رئيس المجلس، وفي حالة انعدام هذه الأخيرة تعرض مادة أو مواد مشروع أو اقتراح القانون على التصويت، وبعد التصويت على آخر مادة يعرض رئيس المجلس النص بكاملة على التصويت¹.

ج-النشر في الجريدة الرسمية: طبقاً للمادتين 135 و 136 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، يتم إعداد محضر كامل عن كل جلسة، ويُنشر في غضون 30 يوماً على الأكثر التي تلي تاريخ الجلسة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس، ويحق لأعضاء المجلس وكذا أعضاء الحكومة، الاطلاع على نصوص تدخلاتهم وطلب تصحيحها قبل نشرها شرط ألا يغير هذا التصحيح من معنى أو محتوى التدخل.

1- المواد 32 إلى 35 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

يُستخلص مما سبق أن المناقشة على مستوى مجلس الأمة غير مطلقة وغير متحررة، فعلى مستوى اللجان لا يحق للأعضاء كقاعدة عامة، عكس أعضاء الحكومة، حضور جلساتها والمشاركة في المناقشات إلا إذا كانوا أعضاء فيها أو أذن لهم بذلك، أما على مستوى الجمعية العامة فإن تدخلات أعضاء مجلس الأمة عكس أعضاء الحكومة معلق على إرادة رئيس المجلس الذي يجوز له سحب الكلمة منهم، وتبدأ المناقشات بكلمة الحكومة التي تعرض النص على المجلس بحكم الدستور¹، ويظهر بوضوح تجريد عضو مجلس الأمة من حقه في العمل التشريعي من خلال إعمال نمط المناقشة المحدودة حيث يُحصر حق التدخل على بعض الجهات فقط، ويتعقد الوضع في حالة التصويت دون مناقشة²، حيث يجرّد عضو البرلمان من مهامه الأساسية لا سيما في اقتراح التعديلات، ليتحول بذلك إلى آلة تقتصر مهمتها على تسجيل مشاريع القوانين والموافقة عليها³.

ثانيا - المجال الموضوعي لمناقشات مجلس الأمة

تتقسم الموضوعات التي يمكن لمجلس الأمة مناقشتها إلى نوعين:

1- النوع الأول: مجالات مبادرات المجلس بالقانون

يُنَاقش مجلس الأمة المبادرات بالقانون الواردة في أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 من الدستور التي منحت لمجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين المتعلقة باللامركزية، وذلك أن من بين أهداف إنشاء هذا المجلس هو ضمان تماسك الجماعات المحلية⁴، حيث تودع

1- المادة 138-3 من الدستور بعد تعديل 2016.

2- MEKAMCHA Ghouti, le pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnelle de 28 novembre 1996, Idara, N° 01- 1997, p 70.

3- خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 48.

4- بهذا الصدد تسمح المادة 39 من الدستور الفرنسي للحكومة باللجوء الأولي إلى مجلس الشيوخ بخصوص القوانين المتعلقة باللامركزية كون الهدف من إنشاء هذا المجلس هو ضمان تماسك الجماعات المحلية، للتفصيل راجع، مقدم سعيد، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار إتحاد المغرب العربي-دراسة مقارنة بالاستثناس مع التجربة الفرنسية، الملتقى الوطني

مشاريع واقتراحات القوانين المتعلقة بهذا المجال لدى مكتب مجلس الأمة، لتسلك المبادرة مسلكها العادي من حيث الدراسة على مستوى اللجان الدائمة، ثم في الجلسات العامة، وبعد التصويت والموافقة على النص يرسله رئيس مجلس الأمة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور والقانون العضوي المنظم لعلاقة البرلمان بالحكومة.

2-النوع الثاني: النصوص الواردة عن المجلس الشعبي الوطني

عملا بنص المادة 138 من الدستور، تدخل ضمن مجال مناقشات مجلس الأمة، النصوص التي يتلقاها من الغرفة الأولى، والوارد أن المجلس لا يتصل هنا بالمبادرة بشكلها الأولي، بل كنص صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، وهو ما أكدته القانون العضوي 16-12، حيث لا يناقش مجلس الأمة المبادرات بالقانون، كقاعدة عامة، إلا بطريق غير مباشر وهذا بحكم أن غالبية القوانين تودع بداية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، بل ولا يمكن لمجلس الأمة الاتصال بالنص إلا بعد موافقة الغرفة الأولى عليه بالأغلبية المطلوبة، أما في حالة عدم حصول هذه الموافقة، فلا يمكن عرض المبادرة على مجلس الأمة رغم إعلامه مسبقا بإيداع النص على مستوى المجلس الشعبي الوطني¹، لذا فإن القول بأن الهدف من الغرفة الثانية في الجزائر هو ترقية العمل التشريعي، يتناقض مع قصر دور المجلس على الاتصال بالمبادرات بطريق تابع وغير مباشر، ورغم هذا الحصر إلا أن مجلس الأمة يتمتع بدور مهم من خلال الإجراءات الخاصة بالمصادقة.

حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، الجزء الأول- وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص 92.

1- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، مرجع سابق، ص 158.

الفرع الثاني:

إجراءات مصادقة مجلس الأمة على النصوص القانونية

إثر الفراغ من مناقشة النص المعروض على مجلس الأمة تأتي مرحلة الفصل في الموضوع، حيث تُباشر عملية المصادقة على النص عن طريق مجموعة من الإجراءات القانونية (أولاً)، ولما كان من حق مجلس الأمة مناقشة النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني والمصادقة عليها، فإنه قد تثار إمكانية اختلاف الغرفتين بصدور رؤيتهما للنص المعروض عليهما، وهو ما قد يُثير اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء (ثانياً).

أولاً- الإجراءات الشكلية للمصادقة

يصادق مجلس الأمة على النصوص القانونية المعروضة أمامه وفقاً للإجراءات والشروط المحددة في القانون العضوي 16-12¹ وكذا في نظامه الداخلي، لكن ما قد يؤخذ على هذه الإجراءات هو مدى تمكنها من ضمان التعبير الصادق عن رأي عضو مجلس الأمة.

1- شروط المصادقة

تخضع عملية تصويت ومصادقة مجلس الأمة على النصوص لمجموعة من الشروط القانونية، والمتمثلة فيما يلي:

أ- **نمط المصادقة:** يقرر مكتب مجلس الأمة بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية نمط التصويت، حيث يكون إما بالاقتراع السري، أو بالاقتراع العام برفع اليد، أو بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية.

1- المادة 29 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

ب- شخصية التصويت: كقاعدة عامة، يصادق أعضاء مجلس الأمة على النص بصفة شخصية، غير أنه في حالة غياب عضو من المجلس، يجب عليه أن يوكل أحد زملائه للنيابة عنه في العملية، ولا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد.

ت- نصاب المصادقة: يصادق¹ مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني طبقاً لأحكام المادة 138-4 من الدستور بعد تعديل 2016، والتي تنص: "في كل الحالات يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية".²، وتتم مراقبة النصاب وجوباً قبل البدء في عملية المصادقة، ولا تصح المصادقة بمجلس الأمة إلا بحضور الأغلبية المطلوبة على الأقل، وفي حالة عدم توفر النصاب يحدد مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة جلسة ثانية وحينها يكون التصويت صحيحاً مهما كان عدد الحضور، ويصادق مجلس الأمة على مبادرة رئيس الجمهورية بتعديل الدستور بنفس الأغلبية التي تطبق على النصوص التشريعية³.

ث- موضوع المصادقة: القاعدة العامة هي أن تنصب المصادقة على النص بكامله، غير أنه يمكن لرئيس مجلس الأمة أثناء جلسة لمصادقة على النص مادة مادة أن يعرض للمصادقة جزءاً من النص إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، شرط أخذ رأي ممثل الحكومة واللجنة المختصة، وبعد الموافقة على آخر مادة يُعرض النص بكامله للمصادقة⁴.

1- تنص الفقرة الأخيرة من المادة 39 من القانون العضوي 16-12 على أن تصادق كل غرفة على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى لذلك فإن مجلس الأمة يصادق على النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، أما مقترحات ومشاريع القوانين التي تودع بمكتب مجلس الأمة لأول مرة فيناقشها مجلس الأمة، لتعرض لاحقاً على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليها.

2- وهي نفس الصياغة التي اعتمدها المادة 41 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

3- المادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

4- إذا كانت هذه هي إجراءات التصويت والمصادقة على مشاريع واقتراحات القوانين، فقد خص النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 المصادقة على النص المتضمن تسوية الميزانية، والأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية وكذا=

2- المآخذ الواردة على إجراءات مصادقة مجلس الأمة على النصوص القانونية

يلاحظ بشأن إجراءات المصادقة على مستوى مجلس الأمة مجموعة من النقائص تُفقد هذا الإجراء مظهر الشفافية والمصادقية، خاصة ما تعلق بـ:

أ- **طريقة وشكل المصادقة:** عملاً بأحكام القانون العضوي والنظام الداخلي للمجلس، قد يكون إجراء المصادقة بالاقتراع السري أو برفع اليد أو المناداة الاسمية، وهو النمط الذي يحدده مكتب المجلس والذي يرأسه رئيس المجلس التابع على الأقل سياسياً للسلطة التنفيذية، بما من شأنه تقرير النمط بشكل محدد مسبقاً، فالمصادقة العلنية، باعتبارها النمط الأكثر استعمالاً، غالباً ما لا تعبر عن رأي عضو مجلس الأمة، خاصة الأعضاء المعيّنين، وسبب ذلك أن العضو قد يكون غير مقتنع بالنص، ومع ذلك سيصوت لصالحه لأنه مراقب سياسياً، وبالتالي فإن الموافقة على مستوى مجلس الأمة تتأتى عن قرينة الصدق إذا كان للتصويت طابع سري.

ب- **نسبة المصادقة:** رغم توصلُ المؤسس إلى ضرورة تخفيض نسبة المصادقة على مستوى مجلس الأمة، وإن كان لهذا التخفيض بعض الأبعاد الإيجابية، كمحاولة ديمقراطية المجلس، وكبح تفوق الأقلية البرلمانية والممثلة في الثلث الرئاسي على حساب الأغلبية، فضلاً عن توجيه المجلس نحو الدراسة الموضوعية والتقنية للنصوص المعروضة عليه، فإن لتحسين عضو مجلس الأمة من الضغوط، سيما السياسية، أهمية بالغة في تحقيق هذه الأبعاد، وبهذا الصدد فقد فرضت التركيبة السياسية لمجلس الأمة، عبر مختلف الفترات التشريعية، وصاية مجلس الأمة على نواب الشعب في الغرفة الأولى في مجال إقرار القوانين، وهو ما يجعل من هذا المسار، أي تخفيض نسبة المصادقة من $\frac{3}{4}$ إلى ما هو عليه الآن، من دون جدوى، ولن يؤدي لعقلنة عمل المجلس ككل، ذلك أن السلطة التنفيذية

=الاتفاقيات الدولية، ببعض الإجراءات الخاصة، راجع أحكام المواد 80، 81 و 82 من هذا النظام الداخلي، وكذا المواد 111، 142 و 179 من الدستور لسنة 2016.

المشاركة في تكوين هذا المجلس والمسيطرة عليه، لن تتوانى عن عرقلة كل الاقتراحات غير المرغوب فيها عن طريق توجيهها لأغليبتها على مستوى هذا المجلس.

وبحكم احتمال اختلاف التوجه العام بصدد النص على مستوى مجلس الأمة عن موقف المجلس الشعبي الوطني، خاصة ما تعلق بالمبادرات ذات الأصل البرلماني، يمكن إثارة اللجنة المتساوية الأعضاء التي تخضع بدورها لمجموعة من الضوابط في ممارسة مهامها.

ثانيا - حالة رفض مجلس الأمة المصادقة على القانون المصوت عليه من قبل م ش و

بالنظر إلى الإجراءات الشكلية المفروضة على مصادقة مجلس الأمة على النصوص القانونية، خاصة ما تعلق بنمط ونصاب المصادقة، قد يختلف مجلس الأمة في نظره للنص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يُشكل مبدئياً وضعية عادية وطبيعية في الحياة البرلمانية بل وبدل على مدى الوعي والتطور البرلماني، غير أن ما يُطرح بشأن التجربة الجزائرية هو عدم تحديد طبيعة وأهمية هذا الخلاف، لئیسند المؤسس مسألة حل الخلاف البرلماني للجنة برلمانية خاصة، كما حدد التعديل الدستوري لسنة 2016 الجهة المختصة دستوريا بمهمة الفصل في المسألة في حالة استمرار الخلاف.

1- طبيعة الاختلاف بين غرفتي البرلمان

يفهم من الفقرة الرابعة من المادة 138 من الدستور أن مجلس الأمة غير مُلزم بالمصادقة على النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني¹، إذ يقع الخلاف بمجرد عدم المصادقة على هذا النص بالأغلبية المطلوبة²، والظاهر من خلال هذه الفقرة أن لمجلس الأمة الحق في الخلاف مع المجلس الشعبي الوطني بصفة مطلقة، حيث لم يُقيد

1- الأمر نفسه بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني.

2- خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، ص 255.

المجلس بكيفية معينة للخلاف، فيمكنه الاعتراض بصدد مسألة جوهرية أو شكلية، كما له أن يعترض على بعض مواد النص أو النص برمته، وهذا ما أكدته المادة 95-03 من القانون العضوي 16-12، حيث أن رفض إحدى الغرفتين للنص كاملاً لا يمنع الوزير الأول من استدعاء اللجنة للنظر في الموضوع.

2- صاحب سلطة الفصل في الخلاف البرلماني

جعلت الفقرة الخامسة من المادة 138 من الدستور، مهمة حل الخلاف بين المجلسين من صلاحيات لجنة متساوية الأعضاء، تتكون حسب القانون العضوي 16-12 من عشرة (10) أعضاء عن كل غرفة¹، وطبقاً لأحكام الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان يضبط مكتب كل من المجلسين ممثليه في اللجنة من بينهم خمسة (5) أعضاء على الأقل من اللجنة المختصة، كما يُعين خمسة (5) أعضاء احتياطيين للاستخلاف في حالة الغياب، وذلك بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقاً للتمثيل النسبي، مع احترام حق اللجنة المختصة المحال عليها نص القانون محل الخلاف في انتخاب ممثليها، ويعرض مكتب المجلس قائمة ممثليه مع الاحتياطيين في الجلسة العامة للموافقة عليها، ولحسن سير أعمال اللجنة يضمن رئيس المجلس، الذي تُعقد الجلسة على مستواه، كل الوسائل الضرورية، ويسلم رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء تقرير اللجنة إلى رئيس المجلس الذي يُبلغه بدوره إلى الوزير الأول².

وإذا كان المؤسس قد تبنى هذه الآلية بصدد حل الخلافات بين غرفتي البرلمان، فإن ذلك يوحي بأن العمل سيكون برلمانياً بحتاً، إلا أن الإجراءات اللاحقة تؤكد عكس ذلك،

1- قد يفهم من الفقرة 4 من المادة 120 من دستور 1996، التي نصت على.....لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين..... أن اللجنة تتكون من كل أعضاء الغرفتين، لهذا فقد تدارك التعديل الدستوري لسنة 2016 هذا بنصه في المادة 138،.....لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين.....، حيث يفهم من حرف الجر حصر عدد الأعضاء في عدد معين وهو ما تم تناوله في القانون العضوي 16-12.

2- المواد 87، 88 و 89 من النظام الداخلي للمجلس.

فرغم أهلية الغرفتين في ضبط ممثليهما في تشكيل اللجنة، فضلا عن صلاحيتهما في المصادقة على النص الذي أعدته اللجنة، فإن ما يؤخذ على هذه الآلية ما يلي:

أ-منح حق استدعاء اللجنة للحكومة: رغم أن العمل برلماني، فإنه حرصا من المؤسس على استكمال مسار مشاريع القوانين ضمانا لاستقرار الحياة العامة، فقد أوقف انعقاد اللجنة على استدعاء من الوزير الأول¹، ولقد نصت الفقرة الخامسة من المادة السابقة على أن ".....يطلب الوزير الأول....."، وهو ما يُفيد أن الوزير الأول غير مُخير في المسألة بل هو ملزم بتقديم هذا الطلب، والذي سيبلغ إلى رئيس كل غرفة، لكن دون أن يتقيد في ذلك بميعاد محدد، ودون أن تتمكن جهة أخرى من الحلول محله حتى وإن كانت المبادرة ذات أصل برلماني، لذا فإنه رغم تدعيم البرلمان بغرفة ثانية، فالسلطة التنفيذية هي سيدة الموقف في تحديد مصير النص المختلف بشأنه، وعليه فإنه من الضروري تحديد ميعاد ولو بصدد المبادرات البرلمانية يؤدي فواته إلى حلول الغرفة صاحبة المبادرة محل الوزير الأول في تقديم طلب انعقاد اللجنة.

ب-ميعاد اجتماع اللجنة: إذا قرر الوزير الأول استدعاء اللجنة، يجب عليها الاجتماع في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ تبليغ الطلب، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وذلك بالتداول إما في مقر المجلس الشعبي الوطني وإما في مقر مجلس الأمة، ويعقد الاجتماع الأول للجنة بدعوة من أكبر أعضائها سناً، لتقوم اللجنة لاحقا بانتخاب مكتبها المتكون من رئيس ونائب رئيس ومقررين اثنين، وينتخب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها وينتخب النائب من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى وينتخب مقرر عن كل غرفة².

1- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد العاشر، 2013، ص 107 .

2- راجع أحكام الفصل الرابع، الخاص باللجنة المتساوية الأعضاء، من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

ت-خضوع عمل اللجنة للإجراءات العادية للجان الدائمة: في إطار عملها تدرس اللجنة الأحكام محل الخلاف، والتي أُحيلت عليها من قِبَل اللجنة المختصة¹، وذلك حسب الإجراءات العادية المتبعة أمام اللجان الدائمة الخاصة بالغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها، ولها أن تستمع لأي عضو في البرلمان وكل شخص ترى أن الاستماع إليه مفيد لأشغالها، وذلك بناء على طلب يقدمه رئيس اللجنة إلى رئيس الغرفة التي يعقد الاجتماع فيها، ويمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال هذه اللجنة، وتُنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً، وتعد إلزاماً-حيث استبعدت الفقرة حالة الخلاف بين أعضاء اللجنة²- تقريراً يتضمن اقتراحاً حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف فقط، فلا يجب أن تتناول استنتاجات اللجنة إلا الأحكام التي صوت أو صادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، ولم تحصل على الأغلبية المطلوبة في الغرفة الأخرى، وهو التقرير الذي يسلمه رئيس اللجنة إلى رئيس المجلس التي عقد فيها الاجتماع، ليبلغه هذا الأخير إلى الوزير الأول.

ث-عرض الحكومة لمقترح اللجنة على البرلمان: يتم عرض الاقتراح المتفق عليه في اللجنة من قِبَل الحكومة على الغرفتين للمصادقة عليه طبقاً للإجراء المنصوص عليه في المادة 138 من الدستور³، لتُبث كل غرفة في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله، ورغم نص المادة السابقة "تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين...."، فإنه لا يوجد ما يمنعها من تأخير العرض أو الإمتناع الكلي عن هذا العرض، ودون أن

1- المادة 40-2 من القانون العضوي 16-12، تقدم اللجنة المختصة بالتوصيات المتعلقة بالحكم أو الأحكام محل الخلاف، والتي تمثل رأي المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة إلى اللجنة المتساوية الأعضاء.

2- كايس شريف، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، الجزء الأول-وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص 61.

3- يعرض النص على الغرفتين مع مراعاة المادة 137 من الدستور، وتعرض القوانين الواردة في هذه المادة أولاً على مجلس الأمة، أما القوانين الأخرى فتعرض أولاً على المجلس الشعبي الوطني.

تكون هناك وسيلة تمكن من تجاوز هذا الوضع¹، وإذا قامت الحكومة بعرض النص المقترح من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء، فلا يمكن إدخال أي تعديل إلا بموافقتها، كما قد تتوافق الغرفتان على النص المقترح كما قد يستمر الخلاف وهو الشيء الذي تصدى له التعديل الدستوري لسنة 2016.

ح- حالة استمرار الخلاف: في حالة استمرار الخلاف، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا في الموضوع وذلك دون مراعاة المادة 137 أي مصدر المبادرة، ويجب على المجلس الشعبي الوطني أن يأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء وإذا تعذر ذلك فبالنص الأخير الذي صوت عليه، أما إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني فإنها ستسحب النص مهما كان مصدره².

وتجب الإشارة هنا إلى أنه رغم خضوع قانون المالية لنفس إجراءات المناقشة والمصادقة المطبقة على باقي القوانين، ونظرا لأهمية هذا القانون، فقد حصنه الدستور من حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، بل وحتى من حالة إثارة عدم الدستورية³، فالبرلمان ملزم بالمصادقة عليه في مدة أقصاها 75 يوما، ويكفي عدم استدعاء الوزير الأول للجنة في الميعاد لتتقضي المدة المحددة لهذا القانون وبالتالي إصداره بأمر.

1- في النظام الدستوري الفرنسي، الحكومة، عملا بأحكام النظام الداخلي للجمعية العامة، مقيدة بمهلة 15 يوما لتقديم النص الذي أعدته اللجنة، أمام غرفتي البرلمان، في حالة انقضاء الأجل تتولى الغرفة التي كانت آخر من أحيل عليها النص قبل استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء استئناف دراسة النص من جديد طبقا لأحكام الدستور، راجع، جعفري نعيمة، المركز الدستوري الغرفة البرلمانية الثانية في البرلمان، مرجع سابق، ص 254.

2- راجع أحكام الفصل الرابع الخاص باللجنة المتساوية الأعضاء من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق، أيضا المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

3- إذا كان إخطار المجلس الدستوري يوقف ميعاد إصدار القانون، فإنه يفهم من عبارة "لأي سبب كان" الواردة في المادة 44 من القانون 16-12 أن إخطار المجلس الدستوري لعدم دستورية مشروع قانون المالية أو لمجرد إبداء الرأي، لا يوقف سريان مهلة الـ 75 يوم المخصصة لدراسة المشروع. راجع،

BENABBOU-KIRANE (F) droit parlementaire ALGERIEN, tome 2, O.P.U, Alger 09-2009. p123.

إن خضوع مجلس الأمة في إطار ممارسة نشاطه التشريعي لمجموعة مهمة من الشروط، فضلا عن السيطرة التنفيذية عليه، لم يشفع لمجلس الأمة بتحديد جدول أعماله بكل استقلالية، بل ولا يصبح النص الذي صادق عليه قابلا للتنفيذ إلا بتدخل جهات دستورية شاركت في تكوينه.

المطلب الثاني:

أهمية مشاركة السلطة التنفيذية في تسيير أعمال مجلس الأمة

لضمان أكبر قدر من الفعالية والنجاعة في تسيير المرافق العامة، وبهدف التصدي للظروف المحتمل مواجهتها، فإنه عملا بمبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه الحديث والذي يفرض التعاون بين السلطات السياسية، تسمح الأنظمة الديمقراطية المعاصرة للسلطة التنفيذية بالمشاركة في الأعمال البرلمانية في إطار ضوابط قانونية محددة¹، وتختلف صور تدخل السلطة التنفيذية لضبط العمل البرلماني حسب طبيعة النظام السياسي وكذا درجة الوعي الديمقراطي في الدولة.

وإذا كانت القاعدة العامة، أنه بعد تصويت المجلس الشعبي الوطني على المبادرة المعروضة عليه، يأتي دور مجلس الأمة للمصادقة على النص المرسل إليه، فإن مجلس الأمة لا يمارس مهامه بمنأى عن الجو السياسي العام، فبهدف التنسيق في تنفيذ السياسة العامة في الدولة، فإن مجلس الأمة يمارس مهامه بالتعاون مع الحكومة²، ويتأتى ذلك من خلال ضبط جدول الأعمال والمواضيع التي ستكون محل الدراسة (الفرع الأول)، لتتفرد

1- عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 9.

2- وزاني وسيلة، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد، الفكر البرلماني، العدد الواحد والعشرون، 2008، ص 34.

الحكومة لاحقا بالفصل في مصير القانون المصادق عليه، من حيث الإصدار والنشر والتنفيذ (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

ضبط الحكومة لجدول أعمال مجلس الأمة

في ظل تعقد الحياة العامة وأولوية بعض المواضيع على البعض الآخر، أضحت تحديد المبادرات التي ستكون محل دراسة برلمانية ضرورة ملحة، وهو ما يتجسد من خلال وضع المؤسسة التشريعية لبرنامج فني يراعي مختلف التطلعات، يُعبر عنه بجدول العمل البرلماني (أولا)، وإذا كان هذا المنحى منطقياً في أساسه، ورغم كون جدول الأعمال في ظاهره مجرد إجراء شكلي لسير العمل البرلماني، فإنه يشكل، خاصة في الديمقراطيات الناشئة، المقود الذي يحدد توجه البرلمان، فمحتواه يعبر إما عن سلطة البرلمان في ممارسة مهامه الدستورية أو خضوعه للسلطة التنفيذية¹، ولما كان هناك أساسيات وأولويات قد لا يطلع عليها ممثلو الشعب، فإن مبدأ التعاون بين السلطات يستدعي إشراك السلطة التنفيذية، بحكم اطلاعها على الشؤون العامة، في بلورة جدول أعمال السلطة التشريعية (ثانياً).

أولاً- ماهية جدول الأعمال البرلماني

هناك عدة تعريفات لجدول العمل البرلماني، يمكن إجمالها في أنه: "البرنامج المتضمن مجموع الموضوعات التي ستتم مناقشتها خلال الدورة وذلك حسب الأولوية المحددة سلفاً"²، ونظراً للأهمية التي يكتسبها جدول الأعمال كونه المعبر عن مدى استقلالية وقدرة الهيئة

1 - ARDANT Philippe, Institution politiques et droit constitutionnel , op cit. 551.

2- للإطلاع على بعض التعريفات الأخرى راجع،

ميلود محامي، دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي، الفكر البرلماني، العدد السابع عشرة، 2007، ص 65.

- GRANDE Jean Claude, La fixation de l'ordre de jour ,étude réalisée par le parlement de la République ,L.G.D.J., Paris, 1965, page 167.

- BURDEAU- George, Manuel de droit constitutionnelle et institutions politiques. p 581.

على التحكم في مهامها، فإنه من المسلّم به أن يتولى المجلس النيابي نفسه مهمة إعداد جدول أعماله.

1- أهمية جدول الأعمال في تسيير وتوجيه المجلس

تكتسي عملية ضبط جدول أعمال السلطة التشريعية أهمية بالغة في مجال الممارسة العملية، خاصة ما تعلق بالعلاقة بين البرلمان والحكومة، وهذا لأهمية الممارسة التشريعية والرقابية التي يحوزها البرلمان والتي يمكن من خلالها تحديد وتقوية موقعه في النظام الدستوري، وإذا كان جدول الأعمال البرلماني يتضمن قائمة الأعمال المحددة التي سيتم التطرق إليها وفق الترتيب المقرر سلفاً، فإن ضبط هذا الجدول بطريقة فنية، إجراء مهم ورئيس وله الدور الأكبر في نجاح وفعالية المؤسسة التشريعية، حيث سيحدد هذا الجدول توجه النشاط البرلماني ويعطي خطة واضحة يسير عليها البرلمان لنقاش الاقتراحات المدرجة فيه، كما يُمكن الأعضاء من الإطلاع والبحث بخصوص المسائل التي سيتعرضون لها.

ورغم أهمية جدول الأعمال في تكريس السيادة الدستورية للبرلمان، إلا أنها مسألة أغفلت نسبياً في كل من الدستور والقانون العضوي 16-12، وهو ما يدل على الرغبة في تمكين السلطة التنفيذية، لما لها من سلطات وإمكانات، من بلورة جدول الأعمال بشكل يضمن تنفيذ سياستها العامة، وما يؤكد الموقف الضعيف لمجلس الأمة خاصة وللبرلمان بصفة عامة في تحديد جدول أعماله هو ما ورد في أنظمتها الداخلية، فقد نص النظام الداخلي لمجلس الأمة على أن يتضمن جدول أعمال جلساته النصوص التي أعدت بشأنها تقارير بالأسبقية، وهي عادة مشاريع القوانين التي تبادر بها السلطة التنفيذية، ثم تليها المسائل المختلفة المسجلة طبقاً للدستور ولل قانون العضوي وكذا النظام الداخلي للمجلس، وذلك من شأنه إقصاء المبادرات الواردة من البرلمان، مما يجعل من هذا الأخير مجرد كتابة للحكومة، وهو ما يُناقض مُبرر تدعيم السلطة التشريعية بكفاءات وخبرات في مختلف المجالات من خلال التركيبة البشرية لمجلس الأمة.

2- كيفية إعداد مجلس الأمة لجدول أعماله

بتفحص أحكام القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة، يتبين أن المؤسس أشرك كلاً من البرلمان والحكومة في إعداد جدول عمل الدورة البرلمانية، وكذا جدول أعمال الجلسات.

أ- إجراءات إعداد جدول أعمال الدورة البرلمانية

يتم إعداد جدول العمل البرلماني على مستوى هيئة الرؤساء لكل غرفة¹، ليجتمع مكتبتا الغرفتين وممثل الحكومة، الذي هو وفقاً للمادة الأولى من المرسوم التنفيذي 98-04 وزير العلاقات مع البرلمان²، في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بالتداول في بداية دورة البرلمان لضبط جدول أعمال الدورة.

يُقسم جدول العمل البرلماني إلى محورين، الأول يتعلق بالمبادرات بالقانون والثاني يتعلق بالشق الرقابي، ويتضمن العمل التشريعي مجموعة من المواضيع تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة التي يمكنها إدراج أي مشروع قانون، كما يمكنها إدراج نقاط أخرى، عند الإقتضاء، في جدول أعمال الدورة العادية³ من خلال التأكيد على استعجاليتها، ليسمح حق الأولوية الذي تتمتع به الحكومة بتسبيق مشاريعها وفي المقابل استبعاد اقتراحات القوانين أو تأجيلها⁴، أما الشق الرقابي فعادة ما يشمل مجموع الأسئلة والاستجابات واللوائح الموجهة للحكومة، ليُعبر جدول عمل السلطة التشريعية عن متطلبات هذه السلطة التنفيذية،

1- راجع أحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

2- المادة الأولى، يتولى الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، مهمة تمثيل الحكومة لدى البرلمان وبهذه الصفة يمثل الحكومة لدى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، المرسوم التنفيذي رقم 98-04 مؤرخ في 17 جانفي 1998، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج ر عدد 4 مؤرخ في 28-1-1998.

3- المادة 15 من القانون العضوي 16-12 مرجع سابق.

4- بهذا الصدد راجع، عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 41.

مما سيجعل من البرلمان، المدعم بغرفة ثانية، مجرد مستشار للحكومة في ممارسة مهامها الدستورية.

وإذا كان تاريخ إختتام الدورة العادية يُحدد بالتنسيق بين مكنتي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة¹، فإن البرلمان عملاً بأحكام الدستور والقانون العضوي 16-12²، يجتمع في دورة عادية واحدة كل سنة لمدة عشرة (10) أشهر على الأقل، وبالنظر إلى حجم العمل البرلماني بشقيه التشريعي والرقابي، وكذا بالنظر إلى مجموع المؤثرات السياسية، قد لا يتمكن البرلمان من التصدي لجُل المواضيع المدرجة في جدول أعماله وهي المسألة التي تصدى لها المؤسس، فيمكن تمديد هذه الدورة لكن بطلب من الوزير الأول، ومما لا شك فيه أن الطلب سيُخص مشاريع القوانين خاصة إذا كانت المقترحات لا تتماشى مع سياسة الحكومة، كما يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو باستدعاء من رئيس الجمهورية بناء على طلب الوزير الأول، أو ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني، دون أعضاء مجلس الأمة، على أن يُحدد جدول أعمال هذه الدورة بموجب مرسوم رئاسي، وتختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله.

1- أما بداية الدورة فهي محددة في الدستور والقانون العضوي 16-12، حيث تبتدى دورة البرلمان العادية في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، وعملاً بأحكام المادة 130 من الدستور وكذا المادة الثانية من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، فإن هذا الأخير يعقد جلسته الأولى وجوباً في اليوم الخامس عشر التي تلي إعلان المجلس الدستوري لنتائج الإنتخابات، وهي الجلسة التي يترأسها مكتب مؤقت يتكون من أكبر الأعضاء وأصغر عضوين وذلك إلى غاية انتخاب رئيس المجلس، في هذه المرحلة يقوم المجلس بالمناداة الإسمية على أعضاء المجلس، وانتخاب لجنة إثبات العضوية، وكذا تحضير انتخاب رئيس المجلس، ولا يمكن لهذا المكتب إجراء أية مناقشة في الموضوع، هذه الإجراءات تطبق مع كل تجديد نصفي لتشكيلة المجلس.

2- المادة 135 والمادة 4 و 5 على التوالي.

ب- إجراءات إعداد مجلس الأمة لجدول أعمال جلساته

يتم ضبط جدول أعمال الجلسات من قبل مكتب كل غرفة بعد استشارة كل من هيئة التنسيق بشأن المواضيع التي سيتم إدراجها في الجدول¹، والحكومة² بهدف إبداء الرأي³، وبالرجوع إلى أحكام المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، يتم تبليغ تاريخ الجلسات وجدول أعمالها إلى أعضاء مجلس الأمة وإلى الحكومة قبل انعقادها بعشرة أيام على الأقل، وهو ما يُمكن من تمحيص الجدول المتفق عليه مسبقاً، ويمكن للحكومة، بناء على طلب وموافقة مكتب المجلس المعني، أن تُسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع قانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقريراً بشأنه في الأجل المحدد للدراسة⁴.

ثانياً- أثر إشراك الحكومة في إعداد جدول العمل البرلماني

تختلف مواقف الأنظمة الدستورية بشأن مسألة الأطراف المتدخلة في إعداد جدول أعمال البرلمان، وهذا نظراً لتباين وطبيعة التطور الحاصل على مستوى الأنظمة السياسية، فتميل بعض الدساتير إلى منح هذه الصلاحية للبرلمان منفرداً⁵، بينما تُشرك البعض الآخر السلطة التنفيذية في الموضوع رغبة في تحقيق بعض المتطلبات المفروضة، وبالنظر لأهمية

1- م 62 من النظام الداخلي للمجلس لسنة 2017، مرجع سابق، يتضمن جدول أعمال مجلس الأمة على التوالي، مشاريع القوانين المتعلقة بمجال مبادرة المجلس والتي أُعد بشأنها تقرير بالأسبقية، مشاريع واقتراحات القوانين التي لم يعد بشأنها تقرير، اقتراحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء مجلس الأمة والتي أُعد تقرير بشأنها، النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني. الأسئلة الشفوية، المسائل المسجلة طبقاً للدستور والقانون العضوي وكذا النظام الداخلي للمجلس.

2- المادة 17 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

3- د. محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص 12.

4- عملاً بالمادة 25 من القانون العضوي 16-12. مرجع سابق.

5- ومثال ذلك النظام السياسي الإيطالي، راجع د. محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 10.

السلطة التنفيذية، سيما في الأنظمة السياسية الفتية، فإن مساهمتها في إعداد جدول أعمال البرلمان قد تؤدي إلى تركيز السلطة لصالحها.

1- دوافع ومبررات مساهمة الحكومة في إعداد جدول العمل البرلماني

فرض تعقّد الحياة المعاصرة وتدني مستوى البرلمان في الدول الحديثة النشأة، عدم إخضاع جدول العمل البرلماني للسلطة التشريعية وحدها، ضرورة مراعاة مجموعة من المتطلبات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تراهن الدولة على تحقيقها، فضلا عن حاجة المجتمع إلى حلول قانونية وأحيانا آنية، بالإضافة إلى حقيقة تفوق المبادرات الحكومية على نظيرتها البرلمانية¹، وأهمية تنفيذ الحكومة لبرنامجها المصادق عليه من قبل البرلمان، تتطلب منح السلطة التنفيذية، بحكم خبرتها وكفاءتها، دوراً في إعداد جدول العمل البرلماني بما يتلاءم مع تطلعات المجتمع، وضمانا لحماية السيادة البرلمانية ومبدأ الفصل بين السلطات، يجب أن يتم هذا الإشراف في ظل قيود موضوعية.

وتتمتع الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، بدور فعال ومن غير قيود تذكر في إعداد جدول أعمال الدورة البرلمانية وجدول أعمال جلسات الغرفتين، وهو ما يمكن إرجاعه، من الناحية القانونية، إلى كيفية التنظيم القانوني لهذه المسألة، حيث لم يتناول الدستور كيفية إعداد جدول أعمال البرلمان، وهو الشيء المُتكفل به بموجب القانون العضوي 16-12، وبالنظر إلى طبيعة هذا القانون وإجراءات سن هذه الفئة من القوانين، تكون السلطة التنفيذية قد فرضت سيطرتها على جدول العمل البرلماني، ليفقد البرلمان السيطرة على مقود عمله الدستوري، مما رتب جملة من النتائج السلبية على السيادة البرلمانية.

1- خراشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 240.

2- نتائج مساهمة الحكومة في إعداد الجدول

إن تمتع الحكومة بصلاحيات المشاركة في إعداد جدول العمل البرلماني، وكذا جدول أعمال الجلسات، من غير قيود وضوابط دستورية يترتب عنه فقدان البرلمان لسيادته التشريعية، فيظهر من خلال الممارسة العملية أن تدخل الحكومة لضبط جدول العمل البرلماني أدى إلى مجموعة من النتائج أهمها:

أ- وضع جدول أعمال برلماني وفق متطلبات الحكومة: تتمتع السلطة التنفيذية بصلاحيات دستورية وسياسية في تسجيل مشاريع قوانينها في الجدول، بالشكل الذي تراه مناسباً لتحقيق سياستها العامة والرامية إلى تنفيذ برنامجها المسطر.

ب- ترتيب الحكومة لمواضيع جدول أعمال الدورة: عملاً بأحكام المادة 16 من القانون العضوي 12-16، تتمتع الحكومة بسلطة ترتيب المواضيع التي ستدرج في جدول العمل البرلماني من خلال التأكيد على استعجاليتها، ليمنح هذا الحق للمبادرات الواردة عن الحكومة أولوية الإدراج في الجدول.

ت- حق الحكومة في الاعتراض على إدراج بعض المبادرات: تنص المادة 15 من القانون العضوي 12-16 أن جدول العمل البرلماني يُضبط بالتشاور مع الحكومة¹، وهو ما يعني صراحة حقها في مناقشة المواضيع التي ستدرج في الجدول والموافقة عليها، مما سيُمكنها من استبعاد أو تأجيل المواضيع التي لا تتماشى مع سياستها، والتي يرغب البرلمان إدراجها في جدول أعماله، فلكي تتمتع اقتراحات القوانين بالقابلية للتسجيل في جدول أعمال البرلمان نفسه لا بد أن لا تكون موضوع معارضة من قبل الحكومة².

1- إن إشراك الحكومة في إعداد جدول العمل البرلماني قد يؤدي إلى كبح أية مبادرة برلمانية، للتفصيل راجع، أ. سعيداني لونساي جقيقة، في مدى ثنائية سلطة المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996، مرجع سابق، ص 16.

2- المادة 24 من القانون العضوي 12-16، مرجع سابق.

ث-حق الحكومة في تعديل الجدول: عند الاقتضاء يمكن للحكومة إدراج نقاط جديدة غير واردة في الجدول¹ عن طريق التأكيد على استعجاليتها، وهي تعديلات قد تتعلق بالمبادرات ذات الأصل البرلماني.

إن تدخل الحكومة لضبط جدول العمل البرلماني من دون قيود فعلية سيُولد شعوراً بعدم جدوى الفصل بين السلطات وبفقدان مبرر تدعيم البرلمان بغرفة ثانية لأهميته، وبعدم أهلية ممثلي الشعب للتعبير عن الإرادة العامة بالشكل المناسب، وبالتالي عدم جدوى المناقشات وكذا حضور الجلسات، ومحاولة من المؤسس لإعادة البرلمان بعض صلاحياته الأساسية خاصة ما تعلق بمقود عمله المتمثل في جدول الأعمال، ورغبة في عقلنة تفوق السلطة التنفيذية في هذا المجال، وكذا منح البرلمان نوعاً من الحرية والمبادرة، نص التعديل الدستوري لسنة 2016 أنه يمكن لكل غرفة برلمانية أن تخصص جلسة شهرية² لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية معارضة³، على أن يتم ذلك في ظل شروط نص عليها النظام الداخلي لكل غرفة، فإذا لم يتمكن البرلمان من فرض توجهاته في الجلسات العادية، ستشكل هذه الجلسات الشهرية، على الأقل، منبعاً لإحياء المبادرات البرلمانية⁴، وقد نصت المادتان 85 و 86 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على إجراءات قابلة هذه الجداول، فلا يمكن أن يتضمن جدول أعمال المجموعة إلا المسائل التي تدخل ضمن اختصاصات مجلس الأمة، سيما ما تعلق بالمجال التشريعي والرقابي، ويجب أن يودع اقتراح جدول أعمال المجموعة من قبل رئيسها لدى مكتب المجلس للبت فيه، وذلك

1- المادة 15-2 من نفس القانون.

2- وهو ما تم النص عليه في المادة 48-5 من الدستور الفرنسي،

Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

3- المادة 114 من الدستور، والمادة 25 من القانون العضوي 16-12.

4 - AVRIL Pierre / GICQUEL Jean, droit parlementaire, 2^{ème} Ed, Montchrestien, France 1996 ,p. 105.

قبل التاريخ المقترح لعقد الجلسة بعشرة أيام على الأقل، وفي حالة رفض المُقترح يعلل الرفض بقرار ويبلغ إلى رئيس المجموعة.

إضافة إلى هيمنة الحكومة على جدول أعمال السلطة التشريعية، فإنها تتحكم في مصير القانون كونها السلطة المؤهلة دستوريا لإصداره ووضع موضع التنفيذ.

الفرع الثاني:

تحكم السلطة التنفيذية في مصير القانون

إن تدعيم البرلمان بغرفة تشريعية ثانية مزودة بكفاءات وخبرات في مختلف المجالات، والذي تم أساسا بهدف الرفع من مستوى النصوص القانونية، يجب أن يعمل على تكريس السيادة البرلمانية في التشريع، ويحد من تدخل السلطة التنفيذية في هذا المجال، ويجعل دورها كاشفا ويقتصر على الإجراءات اللازمة لوضع النص المصادق عليه موضع التنفيذ، ورغم تحكم مجلس الأمة في النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، فإن ذلك لا يُضفي على النص الصيغة التنفيذية، لتبقى المبادرة في حالة مشروع أو اقتراح قانون ما لم يعقب ذلك إجراءات تدخل في صميم صلاحيات السلطة التنفيذية¹، ولقد برّر هذا الإجراء بأن مبدأ التعاون بين السلطات يقتضي منح السلطة التنفيذية صلاحية مطالبة البرلمان بمراجعة قراراته، لذا يمكن في النظام الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية إما إصدار القانون أو الاعتراض عليه (أولا)، وحتى لو تم إصدار القانون فإن للحكومة سلطات واسعة في مجال نشر القانون وتنفيذه (ثانيا).

1 - BENABBOU- KIRANE (F), tome 2, op.cit. p 54.

أولاً- سلطات رئيس الجمهورية على القانون المصادق عليه من قبل البرلمان

باعتباره حامي الدستور، يتمتع رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بسلطات واسعة جداً على النصوص المرسلة إليه من قبل البرلمان بغرض إصدارها، فيمكن للرئيس، إذا قدر أن النص المصادق عليه قد تم وفقاً لأحكام الدستور، أن يأمر بإصدار النص، وإذا رأى خلاف ذلك، أي أن هذه القوانين معارضة لسياسته المنتهجة، يمكنه الاعتراض على القانون عبر القنوات المتاحة له دستورياً¹.

1- سلطة إصدار القانون المصادق عليه

أ-تعريف إصدار القانون: يعتبر الإصدار عملاً قانونياً² يتضمن إعلاناً عن قانون جديد، يقرر بموجبه رئيس الجمهورية أن القانون المصادق عليه من قبل البرلمان قد استوفى الشروط الدستورية³، وأنه أصبح قانوناً نهائياً وجب تنفيذه⁴.

ب-الطبيعة القانونية للإصدار: يُعد الإصدار إجراءً أساسياً لدخول النص حيز التنفيذ باعتباره تشريعاً ملزماً من تشريعات الدولة، لذا نصت المادة 144 من الدستور بعد تعديل 2016، على أن رئيس الجمهورية⁵ يصدر النص في أجل ثلاثين (30)¹ يوماً ابتداء من

1- للتفصيل في هذه الوسائل راجع: أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص 239.

2- بوالشعير سعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 292.

- BENABBOU-KIRANE (F) ، tome 2, op cit. p 56.

- بوديار حسني، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر، 2003، ص 95.

وهناك من يعرف الإصدار من جانبه السلبي، فيعني تخلي رئيس الجمهورية عن سلطته في الاعتراض على القانون، وهناك من يعتبره إجراء منشأ للقانون، راجع، محمدي فريدة، المدخل للعلوم القانونية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010، ص 18.

3 - GUIGNARD (D) ، La promulgation des lois ،Une prérogative du chef de l'Etat en quête d'identité juridique , Revue de la Recherche Juridique. N°04-2008.p2044.

4 - DUGUIT (L) . Traité de droit constitutionnel, 2e Ed, T 4, Paris, 1924 ; p 623.

- راجع أيضاً، عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت 1995، ص 202.

5- وهو اختصاص شخصي لا يجوز تفويضه، المادة 101-2 من الدستور.

تاريخ تسلمه إياه²، وتعلق هذه المدة في حالة إثارة عدم دستورية القانون³، أو حالة طلب المداولة الثانية، والملاحظ أنه، رغم النص "يُصدر رئيس الجمهورية النص"، وهو ما يفيد الطابع الإلزامي، هو عدم الفصل في الوضع الناتج عن الإمتناع عن إصدار القانون⁴، كالنص على إجراء معين مثل إمكانية حلول جهة دستورية أخرى محل الرئيس للقيام بالعملية⁵، وفي كل الأحوال يُشكل عدم اتخاذ رئيس الجمهورية موقفاً تجاه القانون لحين انقضاء الميعاد رفضاً ضمنياً للنص المصادق عليه من قبل البرلمان.

1- يطبق هذا الأجل على كل القوانين مهما كانت درجتها في هرم القوانين. وهي مدة طويلة نسبياً خاصة ما تعلق بالقوانين الاستعجالية وذات الأهمية سيما من الناحية الإقتصادية، لهذا مكنت المادة 49 من دستور 1963 الجمعية الوطنية من المطالبة بتخفيض الأجل المخصص لإصدار القوانين والمحدد ب عشرة (10) أيام.

2- المادة، 43 من القانون العضوي 16-12 يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، النص النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام، ويشعر رئيس الغرفة الأخرى والوزير الأول بهذا الإرسال.

3- الفقرة الثانية من المادة 144 من الدستور بعد تعديل 2016.

4- بالنظر للمادة 177 من الدستور يمكن مساءلة رئيس الجمهورية على الأفعال التي يُمكن وصفها بالخيانة العظمى، غير أنه ونظراً للصبغة السياسية لهذه الجريمة تفادى المؤسس تفسير ماهية الخيانة العظمى، أو تحديد أركان الجريمة أو نطاقها ولا حتى الجهة التي لها حق تحريك الدعوى، وترتباً على ذلك فجريمة الخيانة العظمى المنصوص عليها في هذه المادة ليس لها أي معنى ملموس، ولعل السبب في ذلك أنه إذا كانت عدم مسؤولية رئيس الجمهورية، تُشكل خروجاً عن القاعدة العامة القائلة بأن السلطة تفترض المسؤولية، إلا أن عدم المسؤولية هذه يعود إلى صفة منصب رئيس الجمهورية كحامٍ للدستور، بالتالي فإن الأفعال التي يقوم بها تهدف إلى حماية الدستور، هذا فضلاً عن أهمية وخطورة المهام الرئاسية في الحفاظ على التوازن المؤسساتي والسير العادي والفعال للمؤسسات الدستورية للدولة. بهذا الصدد راجع:

- إبراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية-رئيس الدولة-الوزارة-في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية 2006، ص 14.

- GUIGNARD (D) ، La promulgation des lois . Op cit, p 2054.

-WALLAERT (S) L'encadrement juridique du chef de l'Etat ،mythe et réalités , RRJ .n°04-2008.p2083.

5- مقابل ذلك نصت المادة 139 من الدستور على إمكانية تجاوز البرلمان في حالة عدم مصادقته على قانون المالية في الميعاد القانوني.

وعملاً بأحكام المادة 87 من دستور 1996 يُعتبر الإصدار اختصاص شخصي ولا يجوز تفويضه.

ت- دور الإصدار في اكتمال المبادرة بالقانون: يُحدد الإصدار بمفهومه السابق، طبيعة هذا الإجراء في النظام السياسي الجزائري¹، فيُعد أهم المراحل لاكتمال المبادرة بالقانون²، ذلك أن مجرد امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون يؤدي إلى قبره رغم مصادقة البرلمان بغرفتيه وهو ما يقلل من دور البرلمان في إقرار القانون، وبهذا الشكل يتعارض الإصدار مع مبررات اعتناق المؤسس الجزائري للنظام البيكاميرالي، ومع الديمقراطية التي تقوم على أساس السيادة الشعبية، لذا كان من الأجدر على غرار دستور 1963³ على الأقل تحويل هذا الاختصاص لرئيس مجلس الأمة باعتباره الشخصية الثانية في الدولة.

وإذا توصل رئيس الجمهورية إلى أن النص يُثير بعض التحفظات أو الإختلالات، فيمكنه قبر النص نهائياً من خلال عدم إصداره، أو إرجاء إصداره إلى حين توفر بعض الشروط الدستورية.

1- اختلف في تحديد الطبيعة القانونية للإصدار في الأنظمة الدستورية، وذلك حسب أهميتها ومستوى الديمقراطية فيها، فالبعض يعتبر الإصدار عملاً تشريعياً لازماً لاكتمال القانون وهو الإجراء الذي يُضفي الطابع الإلزامي على القانون، مقابل ذلك ذهب بعض الفقه للقول بأن الإصدار ذو طابع تنفيذي لا تشريعي، وهو كاشف للقانون لا مُنشئ له، وهناك اتجاه آخر يعتبر الإصدار، ليس عملاً تشريعياً ولا تنفيذياً، إنما هو ذو طبيعة خاصة ويدخل ضمن مبدأ الفصل المرن بين السلطات، فالإصدار مجرد شهادة بأن القانون قد تم إقراره وفق الإجراءات القانونية المطلوبة، للتفصيل بشأن الطبيعة القانونية للإصدار راجع، لونساي جبيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مرجع سابق ص 176.

- عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والنشر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 30.

2- يمكن القول إن ورود إجراء الإصدار في الفصل الخاص بالسلطة التشريعية، لا يكفي للقول بأن الإصدار عمل تشريعي، حيث أن الهدف من النص على هذا الإجراء في هذا الفصل هو الحفاظ على تسلسل مراحل النصوص القانونية، ذلك أن المادة 43 من القانون العضوي 16-12، استعملت مصطلح النص النهائي، مما يدل صراحة على أن مرحلة التشريع قد انتهت، ولو كان الأمر على خلاف ذلك لاستعملت هذه المادة، على غرار المواد السابقة بهذا الصدد، مصطلح مبادرة بقانون، مشروع أو اقتراح، وما ينفي الطابع التشريعي للإصدار هو استعمال مواد الدستور 144، 145 و 186 لمصطلح قانون وليس مبادرة.

3- المادة 51 من الدستور الجزائري لسنة 1963، مرجع سابق.

2- سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على القانون¹

يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه الحديث وضع ضرورات دستورية من شأنها منع التعسف في استعمال السلطة، وبهدف التصدي لاستبداد البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية، ورغبة في الحد من السياسات الشعبوية، فإن المصلحة العامة تفرض إمكانية طلب إعادة النظر في القوانين المرسلة إلى رئيس الجمهورية بغرض إصدارها.

وعملاً بأحكام الفقرة الثانية من المادة 84 من الدستور بعد تعديل 2016 التي تنص على أن رئيس الجمهورية هو حامي الدستور، يتمتع هذا الرئيس وفقاً للمادتين 144 و 187 من الدستور، بسلطة الاعتراض على القوانين²، سواء تعلقت بمواضيع خاصة بالنفقات العمومية والمالية أو غيرها من المواضيع، ووسيلته في ذلك هو طلب مداولة ثانية، وكذا إثارة المجلس الدستوري، ويجب أن يتقيد رئيس الجمهورية في استعمال هذا الحق بمدة زمنية، كما يلتزم بذكر أسباب اعتراضه لإمكان تقديرها والحكم عليها³، لיתرتب على إثارة هذه الوسائل إيقاف القانون الذي اقره البرلمان مؤقتاً، ويمكن تجاوز هذا الاعتراض بإعادة النظر في القانون من جديد وفقاً لشروط دستورية محددة.

1- للتفصيل أكثر في هذا الحق، راجع، سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006.

2- بخصوص التعاريف المختلفة لحق الاعتراض راجع،

- أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثالث، السلطات الثلاث، الطبعة الثانية، د.م.ج، الجزائر، 2004، ص 128.

- قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص 284.

ينقسم حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين إلى نوعين، اعتراض مطلق واعتراض نسبي، يؤدي الأول إلى القبر النهائي للقانون، أما النسبي فيمكن تجاوزه بتحقيق شروط محددة، للتفصيل بهذا الصدد راجع، عز الدين بغدادى، الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2009، ص 87.

3- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، شركة ناس للطباعة، سوريا، 2006، ص 642.

أ- طلب إجراء مداولة ثانية على القانون المصادق عليه

طلب المداولة الثانية¹ إجراء دستوري قديم مكرس في أهم الأنظمة الديمقراطية، ولقد حاول المؤسس الجزائري² تنظيم حق رئيس الجمهورية في طلب المداولة الثانية بموجب المادة 145 من الدستور بعد تعديل 2016³، إلا أن ما يلاحظ على هذه المادة هو عدم التحديد الكافي لشروط ممارسة هذا الحق، مما يدل صراحة على أن الغاية من هذا الإجراء هو حمل البرلمان على التوجه نحو تجسيد سياسة رئيس الجمهورية.

1- شروط طلب المداولة الثانية

نصت المادة السابقة على بعض من الشروط الشكلية والأخرى الموضوعية:

فالشروط الشكلية، تتعلق بميعاد الاعتراض، فعلى رئيس الجمهورية طلب المداولة الثانية في غضون 30 يوما التالية لتاريخ إقرار القانون من قبل البرلمان⁴، وفي حالة تجاوز هذا الميعاد فللرئيس مهلة 10 أيام، كأقصى تقدير، لإصدار النص أو التغاضي عن ذلك.

1- يعرف هذا الحق في النظام الدستوري الفرنسي بالمداولة الجديدة، La nouvelle délibération، وهي التي يطلبها رئيس الجمهورية بعد المصادقة على القانون، أما المداولة الثانية، La seconde délibération فهي إعادة القراءة التي تطلبها الحكومة أو اللجنة المختصة، أو أعضاء الجمعية الوطنية قبل المصادقة على القانون.

2- ولقد كرس هذا الحق منذ دستور 1963، وذلك بموجب المادة 50.

3- وكذا المادة 46 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

4- يفهم من المادة 145 من الدستور أنه يمكن لرئيس الجمهورية طلب المداولة الثانية مباشرة بعد إقرار القانون من قبل البرلمان ودون تسلمه للقانون، لأن القول بخلاف ذلك قد يؤدي لإمكانية تقليص هذا الميعاد إلى عشرين (20) يوما وذلك إذا تم إرسال النص لرئيس الجمهورية في اليوم الآخر المحدد في المادة 43 من القانون العضوي 16-12، لذا كان من الأجدر تحديد تاريخ سريان أجل الثلاثين يوما من تاريخ إحالة النص عليه مثلما هو وارد في المادة 50 من دستور 1963، وليس من يوم إقرار القانون من قبل البرلمان.

أما الشروط الموضوعية، فيمكن¹ لرئيس الجمهورية² أن يطلب إجراء مداولة ثانية بصدد جميع القوانين المصوت عليها، بمعنى أنه يجب أن ينصب طلب المداولة الثانية على قانون أقره البرلمان³، فلا يرد هذا الإجراء على القوانين التي لم يصادق عليها البرلمان بغرفتيه لأي سبب كان⁴، كما لا ينصب هذا الإجراء سوى على القوانين الواردة في مجال التشريع البرلماني، ويستوي أن يكون القانون عادياً أو عضوياً، أو من مصدر برلماني أو تنفيذي⁵، وله أن يعترض على كل القانون أو بعض منه، ودون أن يُلزم بذكر الأسباب⁶، مقابل ذلك، وبالنظر لمكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري، فإنه لا يمكن رفض طلب المداولة الثانية⁷.

1- يمكن القول إن رئيس الجمهورية، في النظام الدستوري الجزائري، ليس بحاجة لطلب المداولة الثانية، وهذا نظراً للصلاحيات التي يحوزها من خلال الحكومة التي يصنع بواسطتها القانون، حيث تشارك هذه الأخيرة في جميع مراحل إعداد النصوص القانونية على مستوى البرلمان لتقرض من خلال ذلك توجهاتها، لذلك لم يحدث في ظل دستور 1996 أن لجأ رئيس الجمهورية لهذا الإجراء، أما في السابق فقد كان ذلك في مناسبتين فقط، بهذا الصدد راجع، د. محمد هامي، مرجع سابق، ص 51.

2- طلب مداولة ثانية اختصاص شخصي لرئيس الجمهورية ولا يجوز تفويضه، راجع الفقرة 2 من المادة 101 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

3- مسعود شيهوب، دولة القانون ومبدأ المشروعية، حوليات جامعة قسنطينة، العدد الرابع، 2001، ص 51.

4- خلاف فاتح ود. شبري عزيزة، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية طبقاً للتعديل الدستوري لسنة 2016، أبحاث قانونية وسياسة، العدد الثاني، جامعة جيجل، ديسمبر 2016، ص 114.

5- يجب الإشارة هنا أن المداولة الثانية يجب ألا تخص،

- قوانين المالية، فإذا كان الدستور قد اعتبر هذه القوانين من فئة القوانين المستعجلة حيث حدد ميعاد المصادقة عليها فمن الأولى عدم مطالبة البرلمان بمداولة ثانية بشأنها.

- القوانين العضوية بحكم أنها تخضع للرقابة الوجوبية للمجلس الدستوري خاصة إذا علمنا أن آراء وقرارات هذا الأخير ملزمة لجميع السلطات العامة ومنها رئيس الجمهورية، المادة 141-3 من الدستور.

6- باستثناء دستور 1963، فإن رئيس الجمهورية غير ملزم بذكر الأسباب، وهو ما من شأنه إضفاء الغموض على الهدف من وراء طلب الرئيس لهذا الإجراء.

7- وهو ما نصت عليه المادة 50 من الدستور الجزائري لسنة 1963، وكذا المادة 10-2 من الدستور الفرنسي لسنة 1958:

”il peut avant d’expiration de ce délai, demander au parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ces articles, cette nouvelle délibération ne peut être refusée

باستثناء الشرطين السابقين لم ينص المؤسس على أية شروط خاصة باستعمال هذا الحق، كضرورة عرض الأسباب أو تحديد حالات وأوضاع هذا الاعتراض.

وبتوفر الشروط الشكلية والموضوعية لطلب المداولة الثانية، فإن دور البرلمان لا يتوقف على مجرد إعادة النظر في النص وفقاً للإجراءات التي تم بموجبها إقرار النص، بل تتم المداولة الثانية وفق إجراء تشريعي خاص¹، فعلى مستوى مجلس الأمة، يُعلم رئيس المجلس الأعضاء بهذا الطلب، وبعد اجتماعه بأعضاء مكتب المجلس يحيل على اللجنة المختصة القانون محل طلب المداولة الثانية، لتعد اللجنة تقريرها في الموضوع، بعد الاستماع لممثل الحكومة، في أجل لا يتعدى 15 يوماً من تاريخ الإحالة، ليعرض القانون من جديد على مصادقة المجلس بأغلبية ثلثي (3/2)² أعضاءه³، وهو ما يمكن وصفه بالاعتراض الموصوف على القانون، لتظهر أهمية هذا الإجراء في قبر القوانين، نظراً لاستحالة تحقيق هذه الأغلبية، سيما بصدد المبادرات غير المرغوب فيها، وذلك بالنظر إلى التشكيلة السياسية التي عرفت الحياة البرلمانية في الجزائر، لتبدو من جديد ضرورة إنشاء مجلس الأمة الجزائري، فالشيء المؤكد هو أن البرلمان، وعلى الأقل مجلس الأمة، لن

1- المواد 83 و 84 من النظام الداخلي للمجلس لسنة 2017، مرجع سابق.

2- في هذا الشأن لم تحدد المادة 50 من دستور 1963 النصاب المشترط للتصويت في هذه المداولة، أما دستور 1996 في مادته 155 وكذا دستور 1989 المادة 118 ثم في المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فقد اشترطت لإقرار القانون ثلثي الأعضاء.

إن ما يمكن إثارته بصدد هذا النصاب، أولاً أن البرلمان في الحياة السياسية في الجزائر، كان يصادق على القوانين بالإجماع، لذلك وجب النص على أن حق رئيس الجمهورية في طلب المداولة الثانية يكون فقط في حالة عدم تحقق هذا النصاب، وإلا كان ذلك مجرد إهدار للوقت، ثانياً لا بد من اختلاف هذا النصاب بحسب درجة القانون، مثلما هو الشأن بصدد المصادقة على القوانين العادية والقوانين العضوية.

3- قد يعود إشراك مجلس الأمة في إجراء المداولة الثانية إلى تخفيف نسبة المصادقة على القوانين على مستوى هذا المجلس، حيث لم يختص المجلس بهذا الإجراء في ظل دستور 1996 كون المجلس يصادق على النصوص القانونية بـ 4/5 الأعضاء وبالتالي من غير المعقول أن يُطلب منه إعادة النظر في قانون صادق عليه بهذا النصاب بنصاب أقل.

يصادق على القانون بعد المداولة الثانية إذا كان لا يروق لرئيس الجمهورية، ليصبح نص القانون مُلغى¹، ليظهر مدلول طلب المداولة الثانية.

2- الغاية من طلب المداولة الثانية

يكون اللجوء لهذا النوع من الاعتراض على القوانين، في الأنظمة الديمقراطية، لأسباب فنية أو تقنية تهدف إلى تنبيه البرلمان إلى الإختلالات المسجلة على النص، والتي من شأنها إعاقة تطبيقه في الواقع العملي، أما في غير ذلك من الأنظمة فهو يُشكل وسيلة لمعارضة البرلمان في حالة عدم مساييرته للسلطة التنفيذية².

ويبدو من خلال السلطات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية الجزائري بهذا الصدد، أن البرلمان مُلزم بالسير على خطى السلطة التنفيذية، فكيف له أن لا يوافق على قانون سبق وأن صادق عليه بغرفتيه؟، وحتى لو صادق عليه من جديد بتحقيق النصاب، فإنه لا يوجد نص يلزم رئيس الجمهورية بإصدار النص المصوت عليه بعد المداولة الثانية، لذا يُعتبر إجراء طلب المداولة الثانية بهذا الشكل تفويضاً لمبرر ترقية العمل البرلماني، ومساساً بالسيادة البرلمانية وعرقلة لاستكمال مسار القانون³، وهو يُبرز من جديد مكانة البرلمان المُدعم بغرفة تشريعية ثانية.

إضافة إلى حق رئيس الجمهورية في مطالبة البرلمان بمداولة ثانية بشأن النص الذي صادق عليه، يمكنه إثارة مدى دستورية القانون أمام المجلس الدستوري.

1- المادة 46-2 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق. يعتبر كل القانون لاغيا بمجرد عدم تحقق هذا النصاب، أي أن هذه المادة عامة ولم تتضمن حالة الموافقة على بعض الاعتراض.

2- رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 293.

3- مزياني حميد، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر، بين النص والممارسة، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2016، ص 245.

ب-سلطة رئيس الجمهورية في إخطار المجلس الدستوري

يملك رئيس الجمهورية وسيلة دستورية أخرى من شأنها الطعن في القانون الذي صادق عليه البرلمان بغرفتيه، حيث يمكن له تأخير إصدار القانون أو عدم إصداره أصلاً، وهذا من خلال إثارة مدى دستورية النص، وإذا كان المجلس الدستوري مكلفاً بالسهر على احترام الدستور¹، فتشكيلته البشرية وإجراءات عمله وكذا طبيعة القرارات الصادرة عنه ومدى إمكانية

1- كرس مبدأ الرقابة الدستورية لأول مرة في الجزائر من خلال دستور 10-09-1963 في المادتين 63 و 64 من خلال إنشاء مجلس دستوري مهمته الفصل في دستورية القوانين والأوامر التشريعية، ويتكون هذا المجلس من ثلاثة قضاة من المحكمة العليا (الرئيس الأول ورئيس الغرفة المدنية والإدارية) وثلاثة نواب بتعيين من المجلس الوطني وعضو يعينه رئيس الجمهورية، ويقتصر إخطار المجلس الدستوري على رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الوطني.

أغفلت فكرة الرقابة على دستورية القوانين في دستور 22-11-1976 بحيث نصت المادة 186 على استئثار الأجهزة القيادية للحزب والدولة على الرقابة السياسية. ولم تبرز فكرة الرقابة الدستورية للوجود إلا في ديسمبر 1983 خلال مصادقة مؤتمر الحزب الخامس على اللائحة السياسية العامة، إذ دعا المؤتمر فيها إلى إنشاء هيئة عليا تحت سلطة رئيس الجمهورية الأمين العام للحزب، تكلف بالبت في دستورية القوانين من أجل ضمان احترام الدستور وسموه على كافة النصوص التشريعية وبذلك جسد دستور 23-02-1989 مبدأ الرقابة الدستورية، حيث قام رئيس الجمهورية في 08-03-1989 بتتصيب المجلس الدستوري وبعد ذلك صدر المرسوم الرئاسي رقم 89-143 المؤرخ في 07-08-1989 يتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لموظفيه، ولقد عهدت المادة 153 إلى المجلس الدستوري مهمة السهر على احترام الدستور.

وقد تبني دستور 28-11-1996 مبدأ الرقابة الدستورية بشكل واسع حيث خصص له باباً تحت عنوان الرقابة والمؤسسات الاستشارية، ونظراً لاعتناق المؤسس نظام الإزدواجية البرلمانية باستحداث غرفة ثانية وهي مجلس الأمة، وكذا الإزدواجية في النظام القضائي باستحداث مجلس الدولة فإن تشكيلة المجلس الدستوري قد تأثرت بذلك.

ولقد عرفت تشكيلة المجلس توسعاً بموجب المادة 182 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

للتفصيل راجع، لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، مرجع سابق، ص 142 .

- د. شربال عبد القادر، مكانة المجلس الدستوري في النظام الوطني المؤسساتي، الفكر البرلماني، العدد الثاني عشر (12)، الجزائر 2006، ص 85.

- بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث للطباعة، 2003، ص 119.

- مختاري عبد الكريم، المجلس الدستوري وإصلاح النظام الانتخابي الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد الثاني، 2013، بجاية، ص ص 84-111.

- GRAËFFLY (R) Le conseil constitutionnel algérien R.D.P-n°05-2005, p1384.

- وبخصوص تشكيلة ووظائف المجلس الدستوري الجزائري عبر مختلف الدساتير الجزائرية راجع، شيهوب مسعود،

المجلس الدستوري الجزائري، النائب، العدد الرابع لسنة 2004، ص ص 09-13.

فرضها على السلطات الدستورية خاصة رئيس الجمهورية، تطرح مسألة حياد وحرية المجلس في أداء وظائفه الدستورية.

ب1-التركيبة البشرية للمجلس الدستوري: وفقا لأحكام المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يتكون المجلس من 12 عضواً¹، 04 أعضاء من بينهم رئيس المجلس، الذي يتمتع بدوره بسلطة تنظيمية في إدارة شؤون المجلس خصوصاً صوته المرجح في حالة تعادل الأصوات، ونائبه يعينهم رئيس الجمهورية، اثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني واثنان ينتخبهما مجلس الأمة²، واثنان تنتخبهما المحكمة العليا واثنان مجلس الدولة³.

1- إذا كان كل من دستور 1996 وكذا النظام الداخلي للمجلس الدستوري -الصادر في 1989/08/07 المعدل والمتمم- لم يشير إلى ضرورة أن يكون أعضاؤه من القانونيين، بل ترك حرية تعيينهم في يد سلطة التعيين، فإن ذلك لم يمنع أن يكون رئيس المجلس منذ إنشائه رجل قانون، فمن الشخصيات التي عينها رئيس الجمهورية بهذا الصدد عبد المالك بن حبيلس وزير عدل سابق، محمد بجاوي مُعترف بحنكته لدى الأجهزة القضائية الدولية، سعيد بوشعير دكتوراه في القانون، غير أن عدم النص على هذا الشرط قد يُمكن من تعيين أعضاء لا علاقة لهم بالقانون، ما من شأنه انعدام فقه الأحكام القانونية، فضلاً عن ذلك، لم يتم النص على شرط الخبرة في المجال القانوني، لكل ذلك تدارك التعديل الدستوري هذه الأمور حيث نصت المادة 184، يجب على أعضاء المجلس الدستوري المنتخبين أو المعينين ما يأتي:

- بلوغ سن أربعين (40) سنة كاملة يوم تعيينهم أو انتخابه،

- التمتع بخبرة مهنية مدتها خمس عشرة (15) سنة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية،

أو في القضاء، أو في مهنة محام لدى المحكمة العليا أو لدى مجلس الدولة أو في وظيفة عليا في الدولة.

2- عملاً بأحكام المادة 108 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، يمكن كل مجموعة برلمانية اقتراح مرشح واحد، كما يمكن لكل 10 أعضاء غير منتمين اقتراح مرشح واحد، ويجب أن تقدم الإقتراحات إلى مكتب المجلس في غضون 48 ساعة على الأقل قبل جلسة الإنتخابات الخاصة، ويكون الإقتراح سرياً، وتعد لاجه كل ورقة تصويت مخالفة لنظام الإنتخابات، في حالة حصول إجماع بين المجموعات البرلمانية بشأن تقديم مرشح واحد يعرض رئيس الجلسة الإقتراح على الأعضاء للنزكية.

3- وبذلك تتساوى السلطات الدستورية من حيث عدد ممثليها على مستوى المجلس الدستوري، وهذا بعدما تفوقت السلطة التشريعية من ناحية التمثيل في هذا المجلس بموجب المادة 164 من دستور 1996.

يتمتع المجلس الدستوري بالاستقلالية الإدارية والمالية¹، كما يتمتع أعضاؤه بالحصانة خلال أداء مهامهم، وكذا الحماية من مختلف الضغوطات، ويتعين على العضو التوقف عن ممارسة أية وظيفة أو مهام أخرى²، كما لا يمكن عزل عضو المجلس إلا إذا سجل عليه إخلال خطير بواجباته، وهو الشيء الذي يختص المجلس نفسه بالفصل فيه، وإذا سجل عليه هذا الإخلال يمكن مطالبته بتقديم الاستقالة³.

فضلا عن الهيمنة العضوية لرئيس الجمهورية على المجلس، وبالنظر إلى التشكيلة السياسية للأغلبية البرلمانية عبر مختلف الفترات التشريعية، فغالبا ما يكون الممثلون عن البرلمان من الأحزاب المسيطرة على السلطة التشريعية، أما الممثلين عن السلطة القضائية فهم أعضاء معينون بمراسيم رئاسية، وهو ما يؤكد من جديد توجه المجلس الدستوري لصالح السلطة التنفيذية⁴، مما سيرجح الطابع السياسي للمجلس على حساب الطابع الرقابي⁵، رقابة المجلس للقوانين لا تتوقف عند التفسير الضيق والحرفي لنصوص الدستور⁶، بل تحول إلى

1- المادة 182-4 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

2- رغم بعض الإصلاحات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2016 بشأن المجلس الدستوري، سيما ما تعلق بشروط العضوية في المجلس والتمتع بالحصانة القضائية، إلا أن تفعيل دور المجلس في أداء مهامه الرقابية يتطلب ضمان حياد واستقلالية الأعضاء بما فيهم الرئيس وهو الشيء الذي سيتأتى، على غرار الأنظمة الديمقراطية، عن طريق انتخاب أعضاء المجلس وكذا رئيسه من قبل أعضائه، كما يجب أن تحدد قواعد وإجراءات عمله بموجب قانون عضوي كما هو الشأن في السلطات العمومية الأخرى، وهو ما يمكن تفصيله بموجب إقرار المجلس لنظامه الداخلي.

3- المادة 63 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، ج ر عدد 26 مؤرخ في 3 ماي 2012.

4- د. مسعود شيهرب، الرقابة على دستورية القوانين، النائب، العدد الخامس، 2005، ص 35.

5- وذلك رغم نص المادة 60 من نظام المجلس لسنة 2012، يتعين على أعضاء المجلس الدستوري فور انتخابهم أو تعيينهم، قطع أي صلة مع أي حزب سياسي طيلة عهدهم، طبقا للمادة 10 من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية..

- للتفصيل راجع، نوري مزرة جعفر، المجلس الدستوري الجزائري بين النظرية والتطبيق، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع لسنة 1990 ص 957. راجع أيضا غزلان سليمة، فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص 145.

6- للإشارة فإن معظم الإخطارات كانت بصدد القوانين وليس التنظيمات، لونيس بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، الجزائر، 2006، ص 27.

سلطة إنشائية¹ في تحديد المعاني التي أرادها المؤسس² إذ يقوم بإعادة صياغة المواد وإلغاء ما لا يتطابق مع الدستور³.

ب2- إجراءات عمل المجلس الدستوري: يرتبط عمل المجلس بإجراء الإخطار⁴، وهي سلطة⁵ مخولة لكل من رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، الوزير الأول، 50 نائبا و 30 عضوا⁶، ولقد حصرت المادة 186 من الدستور بعد تعديل 2016 الإخطار الإلزامي بشأن القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان على رئيس الجمهورية⁷، أما بخصوص الجهات الأخرى المخولة لإخطار المجلس الدستوري بصدد المعاهدات والقوانين العادية والتنظيمات⁸، فإن التجربة السياسية في الجزائر أثبتت أن

1- لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مرجع سابق ص 168.

2- القانون العضوي 16-10 مؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 50 مؤرخ في 28 أوت 2016، 97-08 يُحدد الدوائر الانتخابية، مرجع سابق. بهذا الصدد راجع، جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية، مرجع سابق، ص 75.

3- وذلك نظرا للنظام الإجرائي الذي يسير عليه للمجلس لا سيما ما هو وارد في المادة 183-2 وكذا المادة 198 من الدستور، كما أن الملف المحال عليه لا يحوي سوى رسالة الإخطار والنص المرفق بها وكذا بعض الوثائق التي يجمعها المقرر، وكل هذا من شأنه جعل عملية الفصل في الدستورية تتأثر بتوجه صاحب الإخطار، راجع،

= - لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مرجع أعلاه، ص 168.

= - عمار عباس/ نفيسة بختة، تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري. الفكر البرلماني، العدد الواحد والعشرون لسنة 2008، ص 48.

4- لصحة الإخطار يجب توافر مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية، نص عليها النظام الداخلي للمجلس، للتفصيل راجع، عمار عباس/ نفيسة بختة، نفس المرجع، ص 44.

5- الإخطار حق شخصي غير قابل للتفويض، خالد دهيène، أساليب عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة للدستور ورقابة الدستورية، الفكر البرلماني، العدد الرابع عشرة لسنة 2006، ص 45.

6- المادة 187 من الدستور.

7- لكن دون تحديد لميعاد خاص بهذا الإخطار، مما يجعله ميعاداً مفتوحاً على الزمن. للإشارة فإن المجلس الدستوري يمارس رقابة المطابقة مع الدستور وهي رقابة سابقة، ويجب على المجلس أن يبدي فيها رأيه وجوبا.

-بويطرة على، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين، في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري، الفكر البرلماني، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص 57.

8- وهو إخطار اختياري، وهنا يقوم المجلس الدستوري عند إخطاره برقابة سابقة قبل دخول النص حيز التنفيذ من خلال إصدار رأي، أو برقابة لاحقة بعد دخول القانون حيز التنفيذ وهذا بموجب قرار.

رئيسي غرفتي البرلمان هما دائما من نفس الاتجاه السياسي مع الحكومة، وبالنتيجة فهما لا يمارسان الحق في مواجهة المبادرات الحكومية، أما بصدد النصاب المفروض على البرلمانين فإنها مسألة يستحيل تحقيقها للمعارضة، حيث لم تحز هذه الأحزاب في حياتها على هذا العدد على مستوى الغرفتين، مما سيُبقى هذا الحق مجرد حبر على ورق، بل إن ما يؤكد عرقلة هذا الإجراء للعمل التشريعي البرلماني هو غياب شرط تسبب الإخطار¹.

ويترتب على إخطار المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمهورية، بصدد النص المرسل إليه لإصداره، وقف سريان الميعاد المحدد للإصدار إلى غاية صدور قرار المجلس الدستوري بالإيجاب²، وبالتالي تأخير إصدار النص لمدة إضافية، كل ذلك من شأنه الطعن في مبرر تدعيم البرلمان بغرفة ثانية لتزقية العمل التشريعي.

ويتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، ويعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف ثلاثين (30) يوما من تاريخ الإخطار، وفي حال وجود طارئ وبطلب من رئيس الجمهورية، يخفض هذا الأجل إلى عشرة (10) أيام³، كما يجب على المجلس تعليل آراءه وقراراته، وتبليغها إلى رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة إذا كان الإخطار قد صدر من أحدهما⁴، فإذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية النص، فإن هذا الأخير يفقد أثره ابتداء من يوم قرار المجلس⁵.

1- عمار عباس ونفيسة بختي، تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري وسبل إصلاحه، دراسات قانونية، العدد الثاني، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.

2- المادة 144-2 من الدستور بعد تعديل 2016، مرجع سابق.

3- المادة 189 من الدستور بعد تعديل 2016، مرجع سابق.

4- المادتين 20 و 21 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2012، مرجع سابق.

5- في حُجية أحكام المجلس الدستوري، راجع، أ. محمد مُنير حساني، حجية الاجتهاد الدستوري- أساس مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، دفاتر السياسة والقانون، العدد الخامس، 2011، ص 331.

ب3- طبيعة القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري: مبدئياً جعلت المادة 191 من الدستور بعد تعديل 2016 من قرارات المجلس وآرائه نهائية وغير قابلة للطعن، وملزمة لكل هيئات الدولة بما في ذلك رئيس الجمهورية، غير أن هذا الطابع الإلزامي لم تتضمنه المادة 144 من الدستور والتي اكتفت بالنص فقط على أن رئيس الجمهورية يصدر القانون خلال ثلاثين يوماً من تسلمه إياه، دون النص على حالة عدم إصدار النص بعد إقرار دستورية القانون¹، لتبرز فرضية خرق الدستور دون إمكانية فرض قرارات المجلس الدستوري باعتباره المؤسسة الساهرة على احترام الدستور، مما سيُرتب التقليل من أهمية العمل التشريعي البرلماني ومنه المساس بسيادته التشريعية.

إن تبني نظام الغرفتين البرلمانيتين في الجزائر ومنح رئيسها صلاحية إخطار المجلس الدستوري، فضلاً عن تكريس هذا الحق للمعارضة في التعديل الدستوري لسنة 2016، لن يغير شيئاً لصالح الهيئة التشريعية، لأن واقع النظام القانوني والسياسي في الجزائر يحول دون ممارسة هذا الحق، مما سيؤثر سلباً على دور مجلس الأمة في إقراره للقانون وعلى العمل التشريعي للبرلمان بصفة عامة.

إذا تجاوز القانون المراحل السابقة، وقرر رئيس الجمهورية إصداره، فلا يمكن مواجهة المخاطبين به إلا بعد نشره في الجريدة الرسمية، كما أن تنفيذه يخضع للسلطة التقديرية للهيئات المكلفة بتنفيذه.

1- وهي مسألة صعبة التحقيق في النظام السياسي الجزائري فلا يمكن للمجلس الدستوري الإقرار بدستورية النص الذي طعن فيه رئيس الجمهورية.

ثانيا- سلطات الحكومة على القانون المصادق عليه من قبل البرلمان

بعد موافقة رئيس الجمهورية على إصدار القانون المرسل إليه، يأتي دور الحكومة لوضع النص حيز التطبيق وهو ما يمر عبر مرحلتين هما النشر والتنفيذ، وإذا كان النشر هو العملية المادية التي تهدف إلى إعلام الجمهور بمضمون القانون الصادر، فإنه لم يتم تحديد الآجال المتعلقة بعملية النشر، مما يفسح المجال لتأخير نشره، أما التنفيذ فالسلطة التنفيذية هي صاحبة الاختصاص بالعملية مراعية في ذلك العديد من التوجهات والتداعيات، حيث يمكن إفراغ القانون من محتواه.

1-نشر القانون

يتضمن الإصدار أمرين: الأول أن البرلمان قد سن القانون وفقا لأحكام الدستور، والثاني أمر السلطات المختصة بتنفيذ القانون¹، وهو ما يتطلب المرور بمرحلة النشر باعتبارها مرحلة البروز الفعلي للقانون، ويعتبر النشر عملية مادية كاشفة للقانون، وهو إجراء لازم لسريانه في مواجهة المخاطبين به²، كما لا ينطوي على أية صبغة تشريعية³، ويكون النشر عن طريق الجريدة الرسمية، وبمجرد النشر يعتبر العلم به مفروضا، ومع ذلك فعادة ما يُنص على بدء السريان اعتبارا من تاريخ محدد، والملاحظ أن بعض القوانين المنشورة قد لا تجد طريقها إلى التنفيذ بسبب تأخر السلطة التنفيذية في نشر المرسوم التنفيذي الخاص.

حيث لم تتضمن الدساتير الجزائرية اللاحقة لدستور 1963⁴ مسألة نشر القوانين التي يُصدرها رئيس الجمهورية، غير أن هذا الأمر حُسم في قاعدة عامة أوردتها المادة الرابعة من

1- عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 202.

2- محسن خليل، النظم الدستورية والقانون الدستوري، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971، ص 455.

3- د. محمد هامي، مرجع سابق، ص 60.

4- حيث نصت المادة 49 -1 من دستور 1963 على أن، يُكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها.

القانون المدني بنصها: "تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية، تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها، وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول¹ الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة، و يشهد على ذلك ختم الدائرة الموضوع على الجريدة"، ولقد اكتفت المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بالنص على أن يسهر الوزير الأول على تنفيذ القوانين دون تحديد مدة زمنية لإصدار المراسيم التنفيذية، مما يعني أنه بالإمكان التعسف² في استعمال هذا الحق³.

2- تنفيذ القانون

تدخل عملية تنفيذ القانون ضمن صلاحيات الحكومة من خلال مختلف مصالحها الإدارية، والملاحظ بهذا الصدد، أنه إضافة لما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية في تأويل القانون، فإن تقاعس الحكومة عن وضع النصوص التنفيذية يكاد يكون أمرا عاديا⁴، إذ نجد نصوصاً قانونية تشريعية، استغرق وضع نصوصها التنفيذية لها ما يقارب 20 عاما(قانون البيئة الصادر في 1983)، بينما تُعد المدة المتراوحة بين سنتين وخمس سنوات، بمثابة

يُرجع البعض سبب سحب صلاحية النشر من رئيس الجمهورية إلى أهمية مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، فلا يعقل تكليف رئيس الجمهورية بمهام يمكن أم تقوم بها مصلحة إدارية بسيطة، راجع، عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 244.

1- في ظل التكنولوجيا الحديثة، يفترض العلم بالقانون في مختلف أنحاء الوطن في نفس اللحظة لذلك فإن هذه المادة لا محل لها في ظل هذا التطور، فلا يجب انتظار وصول الطبعة الورقية للجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة للشروع في تنفيذ القانون، وفي هذا الصدد فإن رئاسة الحكومة مزودة بمصدر إلكتروني يمكن من خلاله للجميع الإطلاع على الجرائد الرسمية:

<http://www.joradp.dz>

2- وإن كان ذلك غير محتمل نظرا لهيمنة رئيس الجمهورية على الوزراء.

3- حيث أن الوزير الأول بحكم الدستور يعينه رئيس الجمهورية، ويتمتع في ذلك بسلطة تقديرية واسعة.

4- إن هذا التقاعس، في النظام السياسي الجزائري، لا يدل على سلطة وقوة الحكومة، فلا يمكن للحكومة التي عينها الرئيس الامتناع عن نشر قانون أصدره رئيس الجمهورية، بل إن ذلك يعود لأسباب أكثرها سياسية، لذلك يجب تحديد الميعاد القانوني لنشر القانون.

سلوك عادي لدى الإدارة، ويمكن تفسير ذلك، باعتبار أن مسؤولية الحكومة أمام البرلمان تكاد تكون صورية بسبب حيازتها على الأغلبية البرلمانية¹، وتسهم في ظاهرة التأخر في إصدار النصوص التنفيذية عدة أسباب منها²، أسباب تقنية مرتبطة أساسا بتوضيح القانون وتحديد وصياغته، وهناك من القوانين ما يستدعي توقيع عدة وزراء، وهناك أسباب سياسية وهي الحالة التي ترى فيها الحكومة معارضة الرأي العام للقانون، وبالتالي تأخير تنفيذه إلى وقت لاحق³، ليؤدي غياب النص اللازم لتطبيق القانون أو تأخر إصداره إلى نتيجة حتمية، هي إضعاف دور البرلمان في بلورة السياسة العامة للدولة ومنه فقدان الثقة، وهذا رغم تدعيمه بغرفة ثانية.

يظهر من خلال هذا الفصل، أنه رغم التكريس الدستوري لمبدأ صلاحية غرفتي البرلمان في دراسة المبادرات بالقانون المعروضة عليهما والفصل فيها، إلا أنه بفعل النوعية الخاصة لنظام الثنائية البرلمانية المأخوذ به في النظام السياسي الجزائري، يبقى مجرد واجهة دستورية دون فعالية، وهذا بسبب الصلاحيات المهمة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية، عبر مختلف مراحل إعداد النص التشريعي انطلاقا من إعداد جدول الأعمال البرلماني إلى غاية وضع النص موضع التنفيذ، ذلك أدى إلى تقليص دور البرلمان في ممارسة مهامه التشريعية إلى مجرد إضفاء الشرعية على ما تراه السلطة التنفيذية مناسبا من قوانين.

وقد ترتب عن ممارسة مجلس الأمة، والبرلمان بصفة عامة، للوظيفة التشريعية بالشكل السابق وضعيات معقدة، فرغم اعتناق المؤسس لنظام الغرفتين البرلمانيتين، والذي كان

1- بهذا الصدد راجع، د.كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة لنيل دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو كلية الحقوق، 2006، ص ص 168-199.

2- للتفصيل في موضوع المشاكل التي تعيق تنفيذ النصوص التشريعية راجع، بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص 140 وما بعدها.

3- عبد الرضا حسين الطعان، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة، دار الكتاب الوطنية، ليبيا، 2001، ص 364.

أساساً بهدف تدعيم وترقية النشاط البرلماني، إلا أن ذلك لم يشفع للبرلمان في ممارسة سيادته التشريعية المنصوص عليها في الدستور، بل إنه بالإضافة إلى القيود المفروضة على المجلس الشعبي الوطني خلال ممارسة الوظيفة التشريعية وجد نفسه في ظل وجود مجلس الأمة في وضعية هشة، خاصة مع تحكم هذه الغرفة في النصوص التي صوت عليها، وذلك جراء عدم تمتع مجلس الأمة بالحرية السياسية والصلاحيات اللازمة التي تمكنه من العمل على ترقية العمل التشريعي والتعبير بصدق عن الإرادة العامة، لذا فإن لمجلس الأمة في العملية التشريعية مركزين، مركز قوي بصدد القوانين المصوت عليها، ومركز ضعيف بصدد المبادرة بالقوانين وترقية العمل التشريعي والحد من تدخلات السلطة التنفيذية في ممارسة العمل التشريعي.

وإذا كان الأمر كذلك بخصوص الوظيفة التشريعية التي من أجلها وجدت البرلمانات، فكيف سيكون الحال بالنسبة للدور الرقابي على عمل الحكومة من قبل مجلس الأمة؟.

إذا كان مجلس الأمة منقوص الصلاحيات في المجال التشريعي، فإن تمتعه تقريباً بنفس الوسائل الرقابية المخولة للمجلس الشعبي الوطني بصدد رقابة أعمال الحكومة يُشكل فرصة لإثبات أهميته في الحياة البرلمانية، ولعل أفضل طريقة لإظهار دور المجلس في تدعيم السيادة البرلمانية هو استعمال مجلس الأمة لكل صلاحياته الرقابية.

الفصل الثاني:

صورة الدور الرقابي لمجلس الأمة

تعد الرقابة البرلمانية المعيار الأساس لتكريس مبدأ الفصل المرن بين السلطات، وإذا كان حق الرقابة في أصله لصاحب السيادة¹، فإنه يمارسها عن طريق البرلمان باعتباره منبراً للتعبير عن الإرادة الشعبية، وهو ما يضيف عليها الطابع السياسي والدستوري، حيث تخضع لتوجهات الأغلبية البرلمانية وتمارس في إطار الدستور، وإذا كان وضع البرلمان ومكانته في نظام الحكم، لا سيما في علاقته بالسلطة التنفيذية هو الذي يحدد شكل الدول ونوع نظامها السياسي، فنظراً لاختلاف نماذج الحكم من نظام لآخر، ولسبب تمايز الوعي السياسي من مجتمع لآخر، فقد تباين الهدف من إقرار الرقابة البرلمانية، فتعتبر في بعض الأنظمة السياسية أداة فعالة بيد البرلمان لتحديد المسؤوليات، ودفع الحكومة للتقيد بالقواعد في تنفيذ السياسة العامة للدولة²، وفي البعض الآخر مجرد مشاركة في تنوير أعمال الحكومة وإطلاعها على متطلبات الأمة، وفي أحسن الأحوال استشارة غير ملزمة³.

إن تدعيم البرلمان بغرفة ثانية يعني مبدئياً العمل على تقوية مركز البرلمان في النظام الدستوري، من خلال تجاوز الاختلالات على مستوى ممارسة وظائفه التشريعية والرقابية، لذا فإن تحديد دور الغرف الثانية في رقابة الحكومة سيمكن من معرفة الأهداف الدافعة لاعتناق النظام البيكاميرالي، فتعد الرقابة البرلمانية المعيار الأساس للكشف عن سبب هذا التوجه ذلك أنه غالباً ما يُعطى للرقابة طابع سياسي.

1- في مفهوم الرقابة البرلمانية، راجع، د. نقادي حفيظ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، دفاتر السياسة والقانون، العدد العاشر، 2014، ص 68.

2- د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983، ص 03.

3- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في نظم الحكم والإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1962، ص 317.

وفي النظام السياسي الجزائري، يتمتع مجلس الأمة بصلاحيات رقابة الحكومة طبقاً لأحكام المواد 94، 98، 151، 152 و 180 من الدستور بعد تعديل 2016، وكذا المادتين 50 و 57 من القانون العضوي 16-12، وأيضاً أحكام النظام الداخلي، غير أن إحداث دستور 1996 للغرفة الثانية وتحويلها حق رقابة الحكومة، فضلاً عن تناقضه مع تحصينها من الحل وكذا مع مشاركة السلطة التنفيذية في تكوين هذه الغرفة، يطرح التساؤل حول دور مجلس الأمة في إعداد مخطط عمل الحكومة، وهو ما سيعبر عنه بالرقابة القبلية على مشاريع الحكومة (المبحث الأول)، وعن مدى إمكانية ممارسته لرقابة فعلية من شأنها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، وهو ما سيعبر عنه بالرقابة البعدية للمصادقة على مخطط عمل الحكومة (المبحث الثاني)، ليظهر مدى تكريس مبدأ توازن السلطات في الجزائر، أي هل يتدخل البرلمان لاسيما من خلال الغرفة الثانية في عمل الحكومة بالشكل الذي تتدخل فيه السلطة التنفيذية في العمل التشريعي¹.

1- أ. عاشور نصر الدين- أ. نسيغة فيصل، علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996، الإجتهاد القضائي، جامعة بسكر، العدد الرابع، ص 308.

المبحث الأول:

دور مجلس الأمة في إعداد مخطط عمل الحكومة

تتمتع الحكومة بدور مهم وأساس في إعداد جدول أعمال الدورة التشريعية، ليمتد دورها إلى حد المشاركة في إعداد جدول أعمال جلسات كل من غرفتي البرلمان، كما تملك الحكومة حق المبادرة بمشاريع القوانين، وتمارس رقابة صارمة على النص عبر مختلف مراحلها، مقابل ذلك، وعملا بمبدأ التوازن بين السلطات، يجب منح البرلمان صلاحية المشاركة في أعمال السلطة التنفيذية، بما يحقق التعاون والتكامل بين المؤسسات السياسية، وإذا كان الهدف من إنشاء مجلس الأمة هو تدعيم السيادة البرلمانية، فإن الكشف عن مدى قدرة هذه الغرفة على تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال الشراكة في ممارسة الاختصاصات الدستورية، سيبيّن مدى صحة مبررات إنشاء هذه الغرفة، أي هل يتدخل ويسهم البرلمان المُدعم بمجلس الأمة، الذي يضم كفاءات وشخصيات وطنية، في نشاط الحكومة، خاصة ما يتعلق بإعداد مخطط عمل الحكومة نظرا لآثاره المباشرة على المواطنين، بالشكل الذي تتدخل وتسهم به الحكومة في العمل البرلماني؟.

مبدئيا أقر النظام الدستوري الجزائري وجوب عرض بعض الأعمال التي تختص بها السلطة التنفيذية أمام البرلمان قبل دخولها حيز التنفيذ للموافقة عليها، من أجل مناقشتها وإثرائها وكشف النقائص المحتمل وجودها، ويمكن تعريف موافقة البرلمان كإجراء سابق بأنه الترخيص الذي يسمح للسلطة التنفيذية بمباشرة مهامها الدستورية، الخاضعة لإجراء الموافقة، قبل دخولها حيز التنفيذ¹، وبهذا الصدد أخضع المؤسس مخطط عمل الحكومة للموافقة البرلمانية، وفقا لإجراءات قانونية محددة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني وخاصة بشأن

1- للتفصيل بشأن طبيعة موافقة البرلمان على أعمال الحكومة، راجع، ولد علي تاكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص 08 وما بعدها.

مجلس الأمة، وإذا كان مخطط عمل الحكومة، في الأنظمة السياسية الحديثة، هو اتفاق بين الحكومة والبرلمان، يحدد أداء وعمل الحكومة خلال مدة زمنية محددة¹، باعتباره الإطار العام الذي سُنصب فيه السياسة العامة للدولة، ويتضمن الأهداف والوسائل المادية والقانونية المستعملة في مختلف المجالات، والذي ستمارس فيه الحكومة عملها وفقاً لما أقره نواب الشعب، ليتمكن البرلمان لاحقاً من رقابة أعمال الحكومة وفق ما صادق عليه، فإن الإتفاق، كقاعدة عامة، يعني المشاركة بصفة متوازنة في عملية الإعداد، مما يقتضي منح البرلمان دوراً أساسياً في إعداد مخطط عمل الحكومة، خاصة وأن مجلس الأمة يضم كفاءات بحكم الدستور.

وإذا كان النظام الديمقراطي يقوم على مبدأ: حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، فالمسؤولية السياسية تعني الإبعاد عن ممارسة السلطة وهي تعبير عن عدم الرضا عن أداء الحكومة، ولما كانت المسؤولية السياسية أهم وسيلة في يد البرلمان لمواجهة الحكومة، فإن مبدأ التوازن بين السلطات يقتضي أن يقترن إثارة هذه المسؤولية بإمكانية حل البرلمان، وكون مجلس الأمة محصناً من الحل، فإن ذلك يعني أن المسؤولية السياسية للحكومة تنتفي أمام هذه الغرفة، لذا تكتفي الحكومة بتقديم عرض عن برنامجها أمام هذا المجلس، وهو ما يطرح التساؤل حول الجدوى من هذا العرض (المطلب الأول)، ودون أن يكون للعرض أي أثر على الوجود القانوني للحكومة، فلا يمكن لمجلس الأمة إثارة مسؤولية الحكومة، مما يُفند مبررات تدعيم البرلمان الجزائري بغرفة ثانية (المطلب الثاني). لتظهر أيضاً جدوى إحداث الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري.

1 -Pierre Avril/Jean Giquel, OpCit , p.220.

المطلب الأول:

عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة

بعد تعيين الوزير الأول¹، تقوم الحكومة بإعداد مخطط عملها وعرضه² على مجلس الوزراء³، ليقدّمه لاحقا أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ليُجري المجلس لهذا الغرض مناقشة عامة، حيث يمكن أن تترتب بعض النتائج القانونية، ويمكن للوزير الأول أن يُكيف مخطط العمل، بالتشاور مع رئيس الجمهورية، على ضوء هذه المناقشة، واعتبارا أن البرلمان الجزائري متكون من غرفتين، فإن المؤسس، وفقا لنص الفقرة الثالثة من المادة 94 من الدستور بعد تعديل 2016، ألزم الوزير الأول بأن يقدم عرضا حول مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.

وباستقراء المادة السابقة، يظهر صراحة أن الوزير الأول لا يقدم مجمل مخطط عمل حكومته أمام مجلس الأمة، بل يقتصر على عرض المحاور الرئيسية والأهداف الأساسية

1- يتم تعيين الوزير الأول بموجب مرسوم رئاسي، غير أن ما يلاحظ بهذا الصدد، هو غياب ضوابط قانونية خاصة بممارسة هذه السلطة، مثلا كضرورة تعيينه من ضمن الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية كما هو الشأن في النظام البرلماني، ولقد تقرر بموجب الفقرة 5 من المادة 91 من دستور 2016 ضرورة استشارة الأغلبية البرلمانية قبل إجراء هذا التعيين، للإشارة فإن هذه الصلاحية لا يجوز تفويضها.

2- المادة 93-3 من الدستور.

3- مجلس الوزراء، هيئة حكومية سامية في الدولة، تضم جميع الوزراء وكذا الوزير الأول تحت رئاسة رئيس الجمهورية (المادة 91-4 من الدستور)، يضطلع المجلس بمجموعة من الصلاحيات أهمها دراسة اتخاذ القرارات الهامة الملزمة للحكومة، تحديد السياسة العامة، دراسة مشاريع القوانين..... للتفصيل في هذا الموضوع راجع، لباد ناصر، القانون الإداري-التنظيم الإداري، منشورات دحلب، الجزائر. 1999، ص 104.

ونظرا لأهمية المجلس في صياغة السياسة العامة ألزم المؤسس ضرورة إطلاعه على مخطط عمل الحكومة، وبذلك سيتم تحقيق الانسجام بين برنامج رئيس الجمهورية والمخطط التنفيذي للحكومة. واعتبارا للمكانة المهمة لرئيس الجمهورية في مجلس الوزراء، وكذا سلطته في تعيين الحكومة، والبرنامج الذي عرضه في حملته الانتخابية، فإنه يبدو بوضوح أن مخطط عمل الحكومة لا يمكن أن يعارض توجهات الرئيس، بل ونصت المادة 06 من القانون 08-19 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2008 أن برنامج الحكومة هو برنامج رئيس الجمهورية. ج ر عدد 63 مؤرخ في 16-11-2008.

راجع، محمد عمران بوليفة، مجلس الأمة، الإطار العضوي والوظيفي، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، 2001، ص 117.

للمخطط¹، لذا فما هي الغاية من هذا العرض، مع العلم أن مجلس الأمة لا يمكنه إثارة المسؤولية السياسية للحكومة² (الفرع الأول)، وإذا كان مجلس الأمة لا يتمتع قانونا بحق مناقشة المخطط بعد الانتهاء من تقديم العرض من قبل الوزير الأول، إلا أن العادة جرت على صلاحية المجلس لمناقشة المخطط، الشيء المبرر ببعض الاعتبارات السياسية والقانونية (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

الغاية من عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة

من بين الآثار المترتبة على موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، عرضه على مجلس الأمة، حيث لا تعني موافقة الغرفة الأولى، بالضرورة، مباشرة التنفيذ، لأن الفقرة الثالثة من المادة 94 من الدستور بعد تعديل 2016 تلزم الوزير الأول بأن يُقدم المخطط الموافق عليه من قبل الغرفة الأولى أمام مجلس الأمة، وطبقا للمادة 50 من القانون العضوي 16-12 يجب على الوزير الأول، خلال العشرة (10) أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني، أن يقدم عرضا حول مخطط العمل أمام مجلس الأمة، وإذا كان العرض يقتصر على الخطوط العريضة، فما هي الغاية من هذا التقديم؟.

يبدو من أهمية المكانة التي يحتلها مجلس الأمة في الحياة البرلمانية، أن الغاية المتوخاة من هذا الغرض هي إعلام المجلس لتمكينه من أداء مهامه الدستورية بشكل طبيعي، لتتأكد مبررات وأهداف تكريس النظام البيكاميرالي في الجزائر (أولا)، وبالنظر للدور

1- حافظي سعاد، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق، 2008، ص 32.

2- أ- بن مالك بشير، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، الجزء الأول، ص 109.

السياسي والدستوري للمجلس، فالغاية من هذا العرض هو العمل على تنمية وتقوية العلاقات البرلمانية بالحكومة على نحو سيؤدي إلى الاستقرار المؤسساتي (ثانياً).

أولاً- إعلام مجلس الأمة بمحاور مخطط عمل الحكومة

يشكل مخطط عمل الحكومة بداية العلاقة بين البرلمان والحكومة، وهو التزام دستوري أمام البرلمان كممثل للشعب بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية المنتخب مباشرة من قبل صاحب السيادة، وهو يمثل الإطار العام الذي تنصب عليه الرقابة البرلمانية، حيث يتضمن مبادئ وأهداف ومحاور النشاط الحكومي في مختلف المجالات¹، وكما تدل عليه التسمية، ما هو إلا ترجمة فعلية لبرنامج رئيس الجمهورية²، فعملاً بنص المادة 93-3 من الدستور بعد تعديل 2016 تعد الحكومة مخطط عملها وتعرضه في مجلس الوزراء والذي يخضع لتوجهات رئيس الجمهورية³، ليعرض على البرلمان، وباعتبار مجلس الأمة جزءاً من

1- لم يحدد المؤسس تعريف مخطط عمل الحكومة، غير أنه عادة ما يتضمن ثلاثة (3) محاور، الأول يتعلق بالدولة ومؤسساتها، المحور الثاني يتضمن إجراءات تعزيز التنمية الاقتصادية من خلال إعداد مشاريع القوانين ذات الصلة، المحور الثالث يتعلق بدعم النمو الاجتماعي والثقافي، للتفصيل يمكن الإطلاع على الموقع الرسمي للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، والإطلاع على تقارير العهد التشريعية.
بخصوص مفاهيم مخطط عمل الحكومة راجع:

- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 93.

- أوليفيه دوهاميل، ايف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، مؤسسة الدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1996، ص 214.

- عبد القادر بن صالح، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان، القانون الواقع والتصور، الفكر البرلماني، العدد الثالث، 2003، ص 11.

- الدستور المغربي، الفصل 60.

2- وهو ما نصت عليه صراحة المادة 79-2 من دستور 1996، يُنفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك، عمل الحكومة.

3- أكدت الممارسة العملية أن الوزير الأول، في النظام السياسي الجزائري، لا يعمل سوى على تنفيذ سياسة رئيس الجمهورية، ولقد كان هذا الأمر واضحاً من خلال مختلف التعليمات التي يوجهها رئيس الجمهورية للحكومة بشأن تجسيد برنامجه الانتخابي.

البرلمان فإن الأمر يتطلب إعلامه بهذا المخطط، وذلك وفقا لشروط وإجراءات محددة، وبُغية تحقيق أهداف معينة.

1- شروط وإجراءات إعلام مجلس الأمة بمخطط عمل الحكومة

يتطلب إعلام مجلس الأمة بمخطط عمل الحكومة تحقق شروط خاصة ، ويتم الإعلام وفقا لإجراءات محددة.

أ- شروط إعلام مجلس الأمة بمخطط عمل الحكومة:

1- شرط تقديم المخطط أمام المجلس الشعبي الوطني لمناقشته: لا يمكن عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة ولا دخوله حيز التنفيذ دون تقديمه للمجلس الشعبي الوطني، فعملا بأحكام المواد 94 من الدستور، و 47 إلى 50 من القانون العضوي 16-12، يعرض الوزير الأول¹ مخطط عمل الحكومة² على المجلس الشعبي الوطني خلال خمسة وأربعين (45) يوما التالية لتعيين الحكومة³، وهي المهلة التي قدر المؤسس كفايتها لإعداد المخطط الحكومي بما يتوافق مع برنامج رئيس الجمهورية الذي انتُخب مبدئيا على أساسه، خلال جلسة العرض يفتح رئيس المجلس الشعبي الوطني الجلسة بمنح الكلمة للوزير الأول لتقديم المخطط، والذي سيتعرض لكل المواضيع التي سيتم انجازها في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، الثقافية والأمنية.....إلخ، وكذا وسائل تنفيذها وأهدافها والمدة الزمنية اللازمة لها والرهانات والتحديات الممكن مواجهتها⁴، ليُجري المجلس

1- عملا بأحكام الدستور فإن الوزير الأول ملزم شخصيا بتقديم البرنامج أمام المجلس الشعبي الوطني.

2- يسمى مخطط عمل الحكومة قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 ببرنامج الحكومة.

3- تعيين أعضاء الحكومة اختصاص حصري لرئيس الجمهورية، وإذا كانت عملية تشكيل الطاقم الحكومي تمر بمرحلتين، مرحلة اختيار الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، ثم تعيين الوزراء بعد استشارة الوزير الأول، فإن سريان هذا الميعاد يبدأ يوم تعيين الحكومة كسلطة دستورية، أي بتعيين جميع الوزراء. المادة 92-5 و 93-1 من الدستور، للإشارة فإنه لم يتم تحديد المدة اللازمة لتعيين الوزراء بعد تعيين الوزير الأول، للتفصيل راجع،

-BENABBOU-KIRANE Fatiha, droit parlementaire algérien, op cit , 2009 . Page 207.

4- للتفصيل في هذا الموضوع، راجع، عبد اللاوي زينب، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، جامعة باتنة، 2004، ص 36.

الشعبي الوطني، لهذا الغرض جلسة¹ وفق نمط المناقشة العامة²، والتي بموجبها يحق لجميع النواب التدخل شرط التسجيل الأولي في قائمة المتدخلين لدى رئاسة الجلسة³، غير أن ما تؤكدُه الممارسة العملية بهذا الشأن، أنه فضلا عن الطابع الشكلي لهذه المناقشات وهو الشيء المفروض من قبل الأغلبية البرلمانية، أن المجلس ملزم بإعمال هذا الإجراء بعد سبعة (7) أيام⁴ من تبليغ المخطط للنواب⁵، وهي مدة قد تكون غير كافية، وهذا بالنظر لحجم المخطط، ولأهمية العمل البرلماني، فضلا عن إمكانية عدم فهم غالبية النواب للمسائل التقنية التي يحتويها المخطط، وبعد الفراغ من المناقشة يمكن للوزير الأول، بالتشاور مع رئيس الجمهورية، أن يكيّف مخطط عمله وفق مناقشة المجلس الشعبي الوطني⁶.

1- على خلاف المبادرات بالقانون التي تستلزم المرور على اللجان البرلمانية المتخصصة، لا يمر مخطط عمل الحكومة بهذا الإجراء، نظرا لشموله على جميع اختصاصات اللجان، ونظرا لأهمية هذا الإجراء في تعزيز السيادة البرلمانية والكشف عن أوجه قصور المخطط، ورغم ما تطرحه اللجان من مشكل الانتماء السياسي، إلا أنه يجب إشراك البرلمان بفعالية في دراسة مخطط عمل الحكومة من اللجان البرلمانية مجتمعة.

2- ان ما يلاحظ على مناقشات المجلس الشعبي الوطني أنها مناقشات شكلية، وذلك لعدة أسباب أهمها هيمنة الأحزاب السلطوية على الأغلبية على مستوى المجلس حيث ينحصر دور هذا المجلس على مساندة الحكومة، فضلا عن قصر المدة الزمنية المخولة للمجلس لتمحيص البرنامج حيث يجب ألا تتعدى 10 أيام.

3- المادة 60-1 من النظام الداخلي للمجلس لسنة 2000.

4- المادة 48-1 من القانون العضوي 16-12، ولقد حددت هذه المدة في ظل للنظام الداخلي لـ م ش و لسنة 1997 الملغى بثلاثة (3) أيام.

5- بعد إيداع الوزير الأول لمخطط عمله في مكتب المجلس الشعبي الوطني، يتلقى النواب نسخاً عن مخطط عمل الحكومة مفصلاً للإطلاع بهذا الصدد راجع، عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الزائر، 2006، ص 244. أيضا، ج ر، لمداولات المجلس الشعبي الوطني، عدد 53، مؤرخ في 9 جوان 2003، ص 05.

6- إذا كانت مناقشة المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة إلزامية بحكم الدستور، فإن الطابع الاختياري للتكييف يهدر الطابع الإلزامي لإجراء المناقشة، ذلك أنه وفقا للمادة 94-2 من الدستور، يعود تقدير تكييف البرنامج للسلطة التقديرية للوزير الأول، وليس لإلزام قانوني، هذا الطابع الاختياري للتكييف إن كان يدل على شيء، فهو يدل على عدم جدوى وأهمية مناقشات المجلس الشعبي الوطني ومنه على الدور الرقابي للبرلمان، فحتى لو أسفرت المناقشات عن اختلاف الرؤى بين المجلس والحكومة بصدد المخطط، فلا يوجد نص يلزم الحكومة بإعادة النظر في مخططها، وإن فعلت ذلك فسيكون وفق تصورها السياسي ومن أجل ضمان كسب ثقة هذه الغرفة لاحقا. في هذا الصدد راجع، عبد الله بوقفة، =

أ2- شرط تصويت المجلس الشعبي الوطني على المخطط: لا يمكن عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة دون موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه، حيث يتم التصويت على هذا المخطط، بعد تكييفه إن اقتضى الأمر¹، بعد عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه للجلسة، وذلك سواء تم تكييفه أو تم عرضه بنصه الأصلي²، وهي المدة التي من شأنها إتاحة الفرصة للحكومة لتوجيه المجلس³، وما يؤكد شكلية هذا الإجراء، هو عدم تحديد النصاب القانوني للموافقة على المخطط، مما يعني اشتراط أغلبية بسيطة للنواب الحاضرين فقط⁴، وكذا عدم النص على طريقة التصويت، وهو ما يعني منح مكتب المجلس صلاحية تحديد طريقة التصويت⁵.

ب- إجراءات إعلام مجلس الأمة بمخطط عمل الحكومة:

ب1- ارتباط العرض بموافقة الغرفة الأولى: رغم الإعلان عن أن الغاية من إنشاء مجلس الأمة هي ترقية وإثراء عمل السلطة التشريعية، يرتبط تقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة، بنتيجة التصويت على مستوى المجلس الشعبي الوطني، حيث

=آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق 2002، ص 177. أيضا، ج ر لمداولات م ش ون عدد 102، مؤرخ في 2 يونيو (جوان) 2004، ص 08.

عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق 2002، ص 177.

1- لعل المقصود بعبارة إذا اقتضى الأمر، هو التعديلات البسيطة التي تتأكد من صحتها الحكومة ولا تؤثر على فحوى المخطط.

2- فاطمة الزهراء غريبي، رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة البليدة، 2005، ص 58.

3- بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في، مرجع سابق ص 177.

4- مسألة النصاب بشأن مشاريع واقتراحات القوانين، مسألة منظمة بموجب المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس، وهو نصاب يمكن تطبيقه بشأن مخطط عمل الحكومة لإضفاء أكبر قدر من الشرعية.

وما يؤيد هذا النصاب، هو النقطة السادسة (6) من رأي المجلس الدستوري رقم 08-99، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي 99-02، مرجع سابق، حيث اعتبر المجلس، بمناسبة تطرقه للأغلبية الخاصة بالتصويت بالثقة، أن الحالات التي تتطلب التصويت بالأغلبية المطلقة واردة على سبيل الحصر، وهو ما يؤكد أن التصويت على مخطط عمل الحكومة سيكون بالأغلبية البسيطة للنواب الحاضرين.

5- راجع المواد 47-48 و 49 من القانون العضوي 16-12.

يحدد موقف هذا المجلس مصير المخطط والحكومة وكذا المجلس نفسه، ففي حالة عدم الموافقة يقدم الوزير الأول استقالته وفقاً للإجراءات الدستورية¹، وفي حال تكرار عدم الموافقة بعد تعيين حكومة جديدة ينحل المجلس الشعبي بقوة القانون²، أما إذا تمت الموافقة، ورغم نص المادة 97 من الدستور، التي تسمح للوزير الأول بتنفيذ المخطط الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، فإن الحكومة ملزمة بحكم الدستور³ بأن تُقدم إلى مجلس الأمة عرضاً حول هذا المخطط.

ب2- المكلف بتقديم الغرض: أسند المؤسس، للوزير الأول شخصياً مهمة تقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة، وعلى خلاف بعض الأنظمة الدستورية المقارنة لا يمكن تفويض هذه المهمة نظر لإمكانية تتويج المناقشة بلائحة، باعتبارها امتيازاً دستورياً لا يُستهان به، وذلك نظراً لآثارها السياسية على الحكومة⁴.

ب3- موضوع العرض: من الناحية الموضوعية، فإن الوزير الأول غير ملزم بتفصيل مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة، حيث يكفي بعرض المحاور الكبرى دون التفاصيل.

ب4- ميعاد تقديم العرض: عملاً بالمادة 50-1 من القانون العضوي 16-12، يجب أن يُقدم الوزير الأول هذا العرض خلال عشرة (10) أيام على الأكثر من يوم موافقة

1- ما يمكن ذكره بصدد هذه الاستقالة، أنه رغم كونها لا تنطوي على الطابع العقابي الشخصي للوزير الأول إنما تستهدف المناصب السياسية، إلا أن الوزير الأول بعد التعديل الدستوري المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الذي قوى صلاحيات رئيس الجمهورية على حساب الحكومة، أصبح عملياً منفذاً لسياسة الرئيس وممثلاً لمخطط عمله، ومع ذلك ألزمه المؤسس بتقديم استقالته في حالة رفض المخطط عمل هو في الأصل من وضع رئيس الجمهورية.

2- بهذا يمكن للمجلس الشعبي القائم أن لا يوافق على المخطط المعروض أمامه مرة واحدة، وإن كانت عدم الموافقة ستكون سياسية أكثر منها قانونية وتقنية، قد يُشكل هذا التقييد حداً لممارسة السيادة البرلمانية والشعبية في مراقبة الحكومة، حيث سيجد النواب أنفسهم في خطر الحل التلقائي للمجلس.

3- حيث يظهر من المادة 94-3 من الدستور، أن تقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة أمر إلزامي ولا يخضع للسلطة التقديرية للوزير الأول، هذا الإلزام مبدئياً يُظهر الغاية من هذا المجلس باعتباره شريكاً أساسياً في العمل التشريعي والرقابي.

4- عبد القادر بن صالح، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان، القانون الواقع والتصور، مرجع سابق، ص 14.

المجلس الشعبي الوطني، وإن كان الأمر يتعلق بمجرد العرض بغرض الإعلام، فإن الطول النسبي لهذه المدة يشكل وقتاً كافياً لصالح الحكومة لاتخاذ التدابير اللازمة مع مجلس الأمة قبل تقديم العرض، وهي التدابير التي تنصب أساساً على التعامل مع سلطة هذه الغرفة في إصدار لائحة¹.

ب5- كيفية تقديم العرض: يقدم الوزير الأول عرضاً حول مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة مثلاً وافق المجلس الشعبي الوطني على المخطط،

2- مستوى إعلام مجلس الأمة بمخطط عمل الحكومة

يظهر من الشروط والإجراءات السابقة، أن الغاية من عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة، هو مجرد الإعلام بمحاور مخطط عمل الحكومة، وما يدل صراحة على ذلك هو:

أ- غياب النص حول مهلة لتمحيص المخطط ودراسته: رغماً عن مبررات إنشاء غرفة ثانية في البرلمان الجزائري، لم يُمكن مجلس الأمة قانوناً من مهلة للنظر في مخطط عمل الحكومة، وذلك على غرار ما هو منصوص عليه في المادة 48 من القانون العضوي 16-12 بشأن مناقشة المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة، وإذا كان يمكن تبرير هذا الغياب بحكم أن جدول أعمال الدورة سيتم ضبطه بالتشاور بين مكثبي الغرفتين والحكومة، إلا أن الفقرة الثانية من المادة 94 من الدستور بعد تعديل 2016 تُمكن الوزير الأول من تكييف مخطط عمل الحكومة على ضوء مناقشات المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي قد يكون العرض أمام مجلس الأمة وارداً على المخطط بعد تكييفه لا على نصه الأصلي، وهو ما يتطلب منح مجلس الأمة مهلة قبل النظر في الموضوع، وفي ظل غياب هذه المهلة يظهر أن الغاية من العرض هو مجرد الإعلام، ولقد أثبت الواقع العملي أن مجلس الأمة يُناقش مخطط عمل الحكومة بمجرد عرضه عليه.

1- بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير، قانون إداري ومؤسسات إدارية، جامعة عنابة، 2007، ص 52.

ب- **اقتصار العرض على محاور المخطط:** إن الاقتصار على مجرد تقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة، لا يرقى إلى مدلول ماهية الإعلام، ذلك أن الاكتفاء بتقديم ملخص حول الموضوع، سيجعل العلم ناقصاً¹، خاصة إذا تم تكييف المخطط وفق مناقشات المجلس الشعبي الوطني، فسيكون أعضاء مجلس الأمة على جهل بالنص الأصلي وكذا بما جرى من مناقشات وتعديلات².

ثانياً - تنمية العلاقات بين الحكومة ومجلس الأمة

يُمكن تبرير الإجراء الدستوري بتقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة باعتبارات تتعلق بالرغبة في تطوير وتنمية علاقات الحكومة بالمجلس³، فإذا كان مجلس الأمة لا يملك أية سلطة قانونية من شأنها التأثير على مصير مخطط عمل الحكومة، وإذا كان العرض يهدف إلى إطلاع المجلس بأهم محاور وأهداف المخطط، فإن إلزامية الإعلام الرسمي لمجلس الأمة مفروضة على الحكومة لأجل تأطير المهام البرلمانية، بشكل سيضمن التأييد الرسمي لمجلس الأمة لصالح الحكومة.

1- تأطير العلاقات الوظيفية

إن إلزام الوزير الأول بتقديم عرض حول مخطط عمله أمام مجلس الأمة سيعمل على إرساء وتنظيم حوار دستوري بين الطرفين في مجال التعاون الوظيفي بين المؤسسات السياسية، والذي سيتمحور بالأساس في ضمان الإحاطة بالمهام البرلمانية، فاعتباراً للدور الذي تلعبه الغرفة الثانية في العمل التشريعي والرقابي كان لزاماً إعلام هذه الغرفة بمخطط عمل الحكومة بهدف حسن استكمال الوظائف الدستورية لهذه الغرفة.

1- جفال نور الدين، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، ص 134.

2- إذا كان هذا هو واقع حال القانون، فقد يكون أعضاء مجلس الأمة على علم تام بتفاصيل المخطط، الشيء الذي تُملّيه وتفرضه التحديات والتكتلات السياسية، بل وأن إعلام وتبليغ المخطط للنواب لاتخاذ موقف بشأنه سيكون في ظل توجه سياسي وهو ما يتطلب إشراك النواب والأعضاء المنتمين لحزب محدد للإعلان عن هذا الموقف.

3- الغربي إيمان، مجالات العلاقات الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، 2011، ص 144.

أ- **الإحاطة بالعمل التشريعي:** عادة ما ينطلق العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني، وبحكم الدستور، سيناقدش مجلس الأمة جميع القوانين المصوت عليها من قبل هذه الغرفة، ومن بينها القوانين الخاصة بتنفيذ مخطط عمل الحكومة، لذا فإنه من غير المنطقي أن يصادق مجلس الأمة على قوانين تتعلق ببرنامج يجهله¹، خاصة وأنه يمكن لمجلس الأمة تعطيل القوانين التي يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني.

ب- **الإحاطة بالعمل الرقابي:** لا يمكن لمجلس الأمة ممارسة دوره الرقابي بشكل سليم دون أن يكون مطلعاً على مخطط عمل الحكومة، حيث يُحقق تقديم العرض المتعلق بمخطط عمل الحكومة بعض الإعلام لصالح المجلس.

2-تقوية العلاقات السياسية بين الحكومة ومجلس الأمة

بالنظر إلى التركيبة البشرية لمجلس الأمة، التي تحتوي على ثلث رئاسي وأغلبية مطلقة تابعة لأحزاب السلطة، فإن ضمان حسن وتقوية العلاقات السياسية بين السلطة التنفيذية والتشريعية، بل إن الأعراف الدستورية، تتطلب إعلام الغرفة الثانية ببرنامج السلطة التنفيذية، وذلك قصد تفادي شعور أعضاء الغرفة الثانية بعدم الأهمية الفعلية في الحياة السياسية، مما قد يُستغل ضد السلطة التنفيذية.

ولما كانت عملية استكمال الإجراءات الدستورية بشأن التصرفات القانونية ذات الاهتمام المشترك تتطلب حسن العلاقات بين السلطات الدستورية الشريكة، فإن الغاية من إلزام الوزير الأول بتقديم هذا العرض، هو محاولة تنمية علاقات التعاون والحوار بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل الهدوء والانسجام، وذلك من خلال تمكين أعضاء مجلس الأمة، نظراً لما يحتويه من كفاءات قادرة على التحليل والإثراء، من الإدلاء بآرائهم وملاحظاتهم التي قد يغفل عنها النواب في المجلس الشعبي الوطني.

1- د. الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشره للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر ، 23 و 24 أكتوبر 2000 ، ص27.

ورغم هذه الاعتبارات، فإن تقديم هذا العرض ليس له نفس المكانة القانونية مثل ما هو عليه الحال أمام المجلس الشعبي الوطني، حيث يفهم من المادة 94 من الدستور التي استعملت مصطلح "عرض"، أن الوزير الأول غير ملزم بتقديم كل البرنامج أمام مجلس الأمة، بل يكتفي فقط بمجرد قراءة لمحاورة، وبالنتيجة يبقى إعلام المجلس بالمخطط سطحياً وعاماً، وهو ما لا يمكن مجلس الأمة من مراقبة الحكومة في تنفيذ مخططاتها، ولا المصادقة على قوانين متعلقة بهذا الشأن، لذا فإن السماح لهذا المجلس بالتعرض لمناقشة لهذا المخطط تبدو متناقضة مع قصر العرض على محاور المخطط، مما يجعل من هذه المناقشة شكلية ومن دون فعالية.

الفرع الثاني:

مدى صلاحية مجلس الأمة لمناقشة مخطط عمل الحكومة

لم تنص القوانين ذات الصلة بموضوع مخطط عمل الحكومة، على حق مجلس الأمة في فتح مناقشة عامة بصدد المخطط بعد الانتهاء من تقديم العرض (أولاً)، غير أن عدم النص القانوني على إمكانية فتح مجلس الأمة لهذه المناقشة، لا يعني بالضرورة منع المجلس من هذا الإجراء، بل إن عدم النص الصريح بهذا الشأن، يعني ترك السلطة الدستورية أمر تنظيم علاقتها بالمؤسسات الدستورية الأخرى، ولقد جرت العادة على مناقشة أعضاء مجلس الأمة لمخطط عمل الحكومة، دون أن يتم الاعتراض على ذلك¹ من قبل صاحب الحق ألا وهو الحكومة² (ثانياً).

1- وذلك منذ سنة 1997 حيث عرض أول برنامج حكومة على مجلس الأمة وتمت مناقشته.

2- سببت مناقشة مجلس الأمة لمخطط عمل الحكومة خلافاً بين أعضاء غرفتي البرلمان، حيث اعتبر النواب أن مناقشة مجلس الأمة لمخطط عمل الحكومة يُشكل تدخلاً في اختصاص حصري للمجلس الشعبي الوطني مستنديين في ذلك على النص الدستوري، في حين اعتبر الأعضاء أن هذا الاحتجاج يدخل ضمن توجهات سياسية لا قانونية.

للتفصيل في مدى دستورية مناقشة مجلس الأمة لمخطط عمل الحكومة، راجع، صليحة مراح، التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، 2003، ص 81.

أولاً- من خلال النصوص القانونية

عملاً بأحكام الدستور والقانون العضوي 16-12، لا يتمتع مجلس الأمة صراحة بحق فتح مناقشة عامة حول مخطط عمل الحكومة.

1- من خلال أحكام الدستور

نصت المادة 94 على أن يُقدّم الوزير الأول عرضاً حول مخطط الحكومة، دون النص على حق مجلس الأمة في إجراء مناقشة هذا العرض، كما هو عليه الحال في الفقرة الأولى من نفس المادة بصدد المجلس الشعبي الوطني¹، وإذا كان الوزير الأول من الناحية الموضوعية، لا يُقدّم إلا عرضاً حول مخطط عمل الحكومة، فإنه بالنتيجة، ومن الناحية الإجرائية، يمكن تنفيذ المخطط بمجرد مصادقة المجلس الشعبي الوطني عليه، وهو الشيء الذي تؤكدُه المادة 97 من الدستور بنصها: "يُنفذ الوزير الأول وينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني"، وبذلك يكون قد جُزِمَ بعدم أهمية مناقشة مجلس الأمة لمخطط عمل الحكومة.

2- من خلال القانون العضوي 16-12

عملاً بأحكام المادة 50 من هذا القانون، يُقدّم الوزير الأول أمام مجلس الأمة عرضاً حول مخطط عمل الحكومة خلال عشرة أيام على الأكثر من يوم موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وذلك وفقاً لأحكام المادة 94 من الدستور، وإذا كانت هذه الأخيرة لم تأذن للمجلس بفتح مناقشة عامة بهذا الشأن، فقد يفهم من عبارة "مثلاً وافق عليه المجلس الشعبي الوطني"² أن مجلس الأمة سيوافق على المخطط بنفس الإجراءات التي تمت على

1- المادة 94، يُقدّم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. ويُجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة.

2- غير أن المقصود بهذه العبارة أن الوزير الأول سيقدم عرضاً حول المخطط بالشكل الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني وليس المخطط في حالته الابتدائية، وهو نفس الأمر مع اتصال مجلس الأمة بالنصوص القانونية حيث يعرض عليه القانون كنص صوت عليه المجلس الشعبي الوطني وليس كمبادرة في نصها الأصلي.

مستوى الغرفة الأولى، وبما أن هذه الأخيرة ملزمة دستوريا بإجراء مناقشة عامة فإن مجلس الأمة يكون أيضا ملزم بهذا الإجراء -أي- بالمناقشة العامة¹.

ثانيا- من خلال الممارسة العملية

إن عدم نص كل من الدستور والقوانين ذات الصلة على حق مجلس الأمة في إجراء مناقشة عامة حول مخطط عمل الحكومة، لم يمنع المجلس من فتح هذه المناقشة من خلال ما يُعرف بنظام الممارسات الدستورية، ولما جرت العادة على ذلك فإنه يجب أن تُدعم هذه الممارسة بنصوص قانونية بشكل سيُوضح معالمها ويضفي الطابع القانوني عليها.

1- حق مجلس الأمة من خلال نظام الممارسات الدستورية

تُعرف الممارسات الدستورية أنها تصرفات مكملّة أو مفسرة لأحكام الدستور وتحظى بقبول السلطات الدستورية ذات الصلة، حيث لا تبدي هذه الأخيرة اعتراضها على هذه الممارسة، أما الخروقات الدستورية فتصدر من جهة واحدة وتُقابل برفض السلطات المعنية²، ومن هذا المنطلق، فرغم عدم ذكر النص القانوني ما يفيد إمكانية فتح مجلس الأمة مناقشة بصدد مخطط عمل الحكومة، إلا أن اعتياد المجلس، منذ نشأته، على إجراء مناقشة عامة بهذا الشأن ودون معارضة، شكل عُرفاً دستورياً أو ممارسة دستورية لصالح المجلس.

وبهذا الحكم تكون الممارسة العملية في الجزائر قد أنشأت لأعضاء مجلس الأمة عبر مختلف الحكومات المتعاقبة حق الإدلاء بملاحظاتهم بشأن العرض المقدم أمامهم، دون أن يشكل ذلك خرقاً لأحكام الدستور، وذلك بالنظر لعدم الاعتراض على مثل هذه التدخلات، بل وتم الرد على الملاحظات³، ولقد أكدت الممارسة، أن إجراء مجلس الأمة لمناقشات بشأن

1- خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 296.

2- خرياشي عقيلة، نفس المرجع، ص 295.

3- تعامل الحكومة مع هذه الأوضاع، أو بالأحرى التجاوزات الدستورية، يُظهر مدى تحكم السلطة التنفيذية في باقي السلطات الدستورية، حيث أن ممارسة هذه الأخيرة لصلاحياتها الدستورية خاضع لإرادة السلطة التنفيذية، وبصدد قبول=

مخطط عمل الحكومة، إجراء غير مخالف لأحكام الدستور، بل إنه يدخل في إطار محاولة ترقية العلاقات الوظيفية بين البرلمان والحكومة، من خلال تمكين مجلس الأمة، الذي يضم كفاءات وخبرات مهنية، من تقديم ملاحظاته وتوصياته في شكل لائحة، لذا جرت العادة، منذ أن قُدم أول عرض عن البرنامج، على أن يفتح المجلس نقاشاً دون أن يتلقى في ذلك معارضة من قبل رؤساء الحكومات المتعاقبة الذين قبلوا الرد على الرد على تدخلات الأعضاء.

ويدعم حق مجلس الأمة في ممارسة هذا الإجراء، بنص الدستور على إمكانية إصدار المجلس لائحة بصدد هذا المخطط¹، فلو كان الأمر على خلاف ذلك، أي عدم أحقية المجلس بفتح المناقشة، فكيف له أن يُصدر لائحة دون التعرض للمخطط، بل لو أراد المؤسس تجسيد هذا المنع لنص على ذلك صراحة، أو على الأقل سيُدرج هذا العرض ضمن إجراء التصويت بدون مناقشة.

2- أهمية التأطير القانوني للممارسات الدستورية

كان على المؤسس بعد عقود من ممارسة مجلس الأمة حق مناقشة مخطط عمل الحكومة أن يُوطر هذا الحق الممارس فعلياً، على الأقل من خلال القانون العضوي 16-12، لتلافي أية مشاكل قانونية أو سياسية محتملة، فالتسامح في إجراء هذه المناقشة يجب أن تتبعه إجراءات لازمة، على غرار ما هو وارد في المواد 48 و 49² من هذا القانون بشأن المجلس الشعبي الوطني، من حيث منح الأعضاء مهلة لتمحيص المخطط.

= هذه الأخيرة لمناقشة مجلس الأمة لمخطط العمل يهدف أساساً لتدعيم مركز السلطة التنفيذية، وهذا لانتقاء احتمال اعتراض مجلس الأمة على المخطط المعروض أمامه.

1

2- المادة 48، لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة إلا بعد سبعة (7) أيام من تبليغ المخطط للنواب.

المادة 49 يتم التصويت على مخطط عمل الحكومة، بعد تكييفه إن اقتضى الأمر، عشرة (10) أيام على الأكثر، من تاريخ تقديمه في الجلسة.

إن هذا الإغفال، سيما بعد التعديل الدستوري لسنة 2016- أي بعد عقدين من إنشاء مجلس الأمة، يدل صراحة على عدم إعطاء اعتبار لاتصال مجلس الأمة بالمخطط ما دام أن الهدف من العرض هو مجرد الإعلام، وهو أمر يتعارض مع الفكرة من إنشاء هذه الغرفة التي تضم كفاءات قادرة على النقد والإثراء، بل تقتضي تنمية علاقات التعاون بين المؤسسات الدستورية منح مجلس الأمة صلاحية مناقشة مخطط عمل الحكومة¹، وإذا كان الهدف من العرض هو إعلام المجلس بمخطط عمل الحكومة في محاولة تنمية العلاقات بين السلطات الدستورية، فما الذي يمكن للمجلس إضافته بعد مناقشته للمخطط؟.

المطلب الثاني:

نتائج عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة

يحب على الحكومة قبل الشروع في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية الحصول على موافقة البرلمان على مخطط عملها، إلا أنه بنص المؤسس في المادة 97 على أن "يُنَفَّذ الوزير الأول المخطط الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني"، فإن المخطط سيدخل حيز النفاذ بمجرد مصادقة الغرفة الأولى عليه، لأن المصادقة هي آخر مرحلة إجرائية تتم على مستوى البرلمان، وبالتالي فمسألة مرور مخطط العمل على مجلس الأمة دستوريا هي مسألة معدومة من أي أثر قانوني²، خاصة وأن الحكومة غير مسؤولة أمام مجلس الأمة، على اعتبار أن هذا المجلس غير قابل للحل، والحل هو الإجراء المقابل لتقرير المسؤولية السياسية للحكومة.

1- في أهمية مناقشة مجلس الأمة لمخطط عمل الحكومة، راجع، بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004، ص 52.

2- شامي رابح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة تلمسان، 2012، ص 106.

بالرغم من ذلك فقد ألزم الدستور الوزير الأول بتقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة، وهو ما يمكن تنويجه بإصدار لائحة، لكن خلافا للنتائج القانونية المترتبة على حالة رفض المجلس الشعبي الوطني لمخطط الحكومة، فإن لائحة مجلس الأمة غير ملزمة، ولا تؤثر في الوجود القانوني للحكومة (الفرع الأول)، مقابل ذلك لا يمكن حل أو انحلال مجلس الأمة (الفرع الثاني)، لذا فإن عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة ليس له نفس المكانة القانونية التي يحظى بها أمام المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يظهر جليا من خلال المعالجة الدستورية والقانونية لهذا الموضوع، مما قد يُفند فكرة تدعيم البرلمان بالكفاءات.

الفرع الأول:

النتائج القانونية، إمكانية إصدار لائحة

اللائحة مفادها لفت انتباه الحكومة لوجود معارضة لمخططها التنفيذي¹، ولقد مكن المؤسس مجلس الأمة من إصدار لائحة² بخصوص مخطط عمل الحكومة وفقا لإجراءات وشروط شكلية محددة في كل من القانون العضوي 16-12 والنظام الداخلي للمجلس (أولا)، كما تم ترك المجال مفتوحا بصدد طبيعة وعدد اللوائح الممكن إصدارها، مما يفتح المجال واسعا لمختلف التناقضات السياسية (ثانيا).

أولا- شروط وإجراءات إصدار اللوائح من قبل مجلس الأمة

لم ينص القانون العضوي 16-12 صراحة على الشروط والإجراءات الخاصة بإصدار مجلس الأمة للوائح بصدد مخطط عمل الحكومة، وذلك على خلاف المادة 49-2 من

1- د. الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، مرجع سابق، ص 25.

2- ظهر نظام اللوائح البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، بموجب تعديل دستور 1976 من خلال استفتاء 3-11-1988، في المادة 5-114. ويمكن لمجلس الأمة إصدار هذه اللوائح في ثلاث (3) مناسبات هي، تقديم الحكومة لعرض حول مخطط عملها، المناقشة التي تعقب جواب الحكومة على الأسئلة الموجهة إليها ومناقشة بيان السياسة العامة.

القانون العضوي 99-02 التي نصت على أنه يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة حسب الشروط الواردة في المواد 52 إلى 55 والمتعلقة بالشروط الخاصة بالمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، لذا فمن خلال هذه المواد، والمقابلة للمواد من 52 إلى 56 من القانون العضوي 16-12، يمكن استخلاص مجموعة من الشروط، والإجراءات الخاصة بإصدار مجلس الأمة للوائح بهذا الصدد.

1- شروط إصدار لائحة

يُستنتج من المواد السابقة، أن إصدار مجلس الأمة للوائح يتعلق بشرطين أساسيين مرتبطين ببعضهما، وهما على التوالي:

أ- **شروط تقدير المجلس لأهمية إصدار لائحة:** لا يوجد ما يلزم مجلس الأمة بإصدار لائحة بصدد مخطط عمل الحكومة، حيث اكتفت كل من المادة 94-4 من الدستور بعد تعديل 2016 والمادة 50-02 من القانون العضوي 16-12، بالنص أنه يمكن للمجلس إصدار لائحة، وهو ما يفيد حرية الغرفة في أعمال هذه الآلية، لذا يتمتع مجلس الأمة بسلطة تقديرية في إصدار لائحة يعبر فيها عن موقفه من مخطط عمل الحكومة بالتأييد أو النقد، وهو ما يُدعم الطرح القائل بأن الغرض من عرض المخطط على مجلس الأمة هو مجرد إعلامه، لغرض كسب ثقته بصدد المصادقة على القوانين المنبثقة أساساً عن هذا المخطط، وإذا انتهى المجلس إلى أهمية إصدار لائحة، فإن ذلك يتطلب تحقيق نصاب قانوني محدد.

ب- **شروط النصاب القانوني:** إذا ما استقر مجلس الأمة على ضرورة إصدار لائحة، فإن ذلك سيتم في ظل أحكام المادة 91 من النظام الداخلي للمجلس، التي تشترط لقبول اقتراح اللائحة أن تكون موقعة من قبل 30 عضواً على الأقل¹، وهو ما يصعب عملياً

1- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 98 حدد النصاب بـ 16 عضواً.

تحقيقه¹، خاصة بصدد لوائح المعارضة، وهذا نظرا للتركيبة السياسية للمجلس، فضلا عن الثلث المعين فإن أغلبية الأعضاء المنتخبين ينتمون للأحزاب الدائرة في مجرة السلطة. وتُظهر أهمية هذا النصاب صراحة أن الغاية من اعتناق النظام البيكاميرالي في الجزائر يهدف إلى تأييد السلطة التنفيذية في تكريس سياستها، فقد أثبتت التجربة السياسية أن اللوائح التي يصدرها مجلس الأمة في مجملها لوائح مساندة، فلا يمكن للمعارضة، التي لم تحز في حياتها على هذا العدد من الأعضاء، المبادرة بإصدار لوائح معارضة لمخطط عمل الحكومة.

وبتوفر هذه الشروط يخضع إصدار مجلس الأمة لائحة لبعض الإجراءات الشكلية.

2-إجراءات إصدار لائحة

يَتَّبِع مجلس الأمة في إصدار لوائحه، بشأن مخطط عمل الحكومة، ذات الإجراءات المعمول بها بصدد إصدار لائحة حول بيان السياسة العامة من قبل المجلس الشعبي الوطني، حيث يتم عرض اقتراح اللوائح المستوفية للشروط السابقة على التصويت، مع احترام المراحل التالية:

أ-إيداع الاقتراح لدى مكتب المجلس: يودع اقتراح اللائحة من قبل مندوب الموقعين لدى مكتب المجلس، وبغض النظر عن التركيبة البشرية للمجلس التي ستضمن الموافقة على لوائح التأييد، يتأكد المجلس من ميعاد الإيداع، حيث يجب أن يودع الاقتراح في أجل 48 ساعة من تقديم الوزير الأول للعرض، وليس من انتهاء تدخلات الأعضاء في المناقشة الخاصة بالعرض، ولا يجوز لعضو مجلس الأمة التوقيع على أكثر من اقتراح لائحة، ويتأكد المجلس من هذه الإجراءات، يُعرض الاقتراح على التصويت.

ب-التصويت على الاقتراح: يتم التصويت على اقتراحات اللوائح من قبل الجمعية العامة، مع مراعاة تاريخ إيداعها، ففي حالة تعددها يتم التصويت عليها حسب الترتيب

1- خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مرجع سابق، ص 85.

الزمني للإيداع، خلال المناقشة التي تسبق التصويت لا يمكن أن يتدخل إلا الحكومة بناء على طلبها، ومندوب أصحاب اقتراح اللائحة، وعضو يرغب في التدخل لصالح الاقتراح وآخر ضده، بعدها تعرض اللائحة على التصويت وفي حالة حصولها على موافقة أغلبية الأعضاء تُعتبر مصادقا عليها وهو ما يجعل اللوائح الأخرى ملغاة¹.

وإذا ما تمكن المجلس من إصدار لائحة حول مخطط عمل الحكومة، فإنه في ظل الأوضاع السابقة، لا سيما سلطته التقديرية في أعمال هذا الإجراء والنصاب القانوني المهم، وكذا سلطة المكتب في التحكم في الاقتراحات المودعة على مستواه، فإنه من السهل تحديد موقف المجلس من المخطط، وبالتالي طبيعة اللوائح الممكن إصدارها بهذا الصدد.

ثانيا - طبيعة لوائح مجلس الأمة

في ظل عدم الإحاطة القانونية اللازمة بهذا الموضوع، لم يتم تحديد عدد اقتراحات اللوائح الممكن اتخاذها بشأن مخطط عمل الحكومة، ولا الطبيعة القانونية لهذا النوع من اللوائح.

1- عدد اللوائح الممكن اتخاذها من قبل مجلس الأمة بشأن مخطط عمل الحكومة

يمكن لكل مجموعة مكونة من 30 عضوا أن تقترح لائحة، لتتعدد اللوائح بصدد نفس المخطط، غير أنه بالنص على أن المصادقة على إحدى اللوائح يجعل اللوائح الأخرى لاغية، فإنه لا يمكن للمجلس المصادقة إلا على لائحة واحدة، لذا قد تتعدد اقتراحات اللوائح على أن المصادقة يكون على إحداها حسب ترتيبها الزمني، وبالنظر إلى أهمية هذا النصاب يصعب على مجلس الأمة إصدار لائحة، إلا من قبل الكتل السياسية الحائزة على هذا العدد، لتبدو طبيعة اللوائح التي يمكن لمجلس الأمة إصدارها بصدد مخطط عمل الحكومة.

1- الفقرة الثانية من المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق، والمادة 55 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

2- الطبيعة القانونية للوائح مجلس الأمة

يَجْرُ البحث في الطبيعة القانونية للوائح الممكن إصدارها من قبل مجلس الأمة بشأن مخطط عمل الحكومة، إلى البحث في مدى تأثير اللائحة والزاميتها للحكومة، والإلزام أمر يتعلق في الغالب بالمعارضة للسياسة المنتهجة من قبل الحكومة، أي هل تلتزم هذه الحكومة بمراجعة مخططها وفقا لللائحة المعارضة لسياستها؟ ولما كان مجلس الأمة لم يشهد في تاريخه هذا النوع من اللوائح فلا داعي للخوض في الطبيعة القانونية للوائح، وهو ما يُثير الطبيعة السياسية لها من حيث التأييد والدعم البرلماني للسلطة التنفيذية.

إذا كانت الغاية من عرض المخطط على مجلس الأمة هو الكشف عن أوجه القصور في مخطط عمل الحكومة، وذلك نظرا للتركيبية المتميزة لهذا المجلس، فإنه يصعب عمليا إصدار لائحة معارضة للحكومة بهذا الشأن، وهذا لكون غالبية الأعضاء ينتمون لنفس التوجه السياسي مع الحكومة¹، فضلا عن عدم تحديد كيفية اختيار العضو المؤيد أو المعارض وكذا أساس اختيار عضو دون آخر، وإذا تمكن مجلس الأمة في ظل هذه الأوضاع من إصدار لائحة معارضة للمخطط، فهل لها من تأثير على الحكومة والمجلس نفسه؟

1- على سبيل المثال راجع، لائحة مجلس الأمة حول برنامج الحكومة، الفكر البرلماني، 2004، العدد 7، ص 185. وكذا لائحة مجلس الأمة حول برنامج الحكومة، الفكر البرلماني، 2007، عدد 17، ص 171، حيث يظهر من جل لوائح مجلس الأمة بصدد مخطط عمل الحكومة، تدعيم المجلس لما ورد في العرض.

الفرع الثاني:

النتائج السياسية لعرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة

إن عدم تحديد النصوص القانونية المنظمة لموضوع الآثار المترتبة على إصدار مجلس الأمة للائحة بصدد مخطط عمل الحكومة لا يُفرغ اللائحة من الأهمية، فقد تنطوي اللائحة إما على تأييد الحكومة أو توجيه نقد لها عن الكيفية التي سيتم من خلالها تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وفي ظل عدم النص على أي جزاء قانوني يمكن أن يترتب على هذه اللائحة، فإنها تتضمن جزاء أدبياً للحكومة يؤدي إلى كشفها أمام الرأي العام كما قد تشكل تمهيدا لسحب الثقة منها (أولاً)، ولما كان حل البرلمان وإثارة المسؤولية السياسية للحكومة وجهان متلازمان في الأنظمة السياسية، فإن تقرير أحدهما دون الآخر يشكل تهديدا خطيرا لاستقرار السلطات السياسية، لذا يقتضي تحصين مجلس الأمة من الحل، عدم إمكانيته لإثارته المسؤولية السياسية للحكومة (ثانياً).

أولاً- عدم إلزام الحكومة بمحتوى اللائحة

إذا كان لا يظهر من خلال النصوص المنظمة للموضوع أية قيمة قانونية لللائحة التي يُصدرها مجلس الأمة بشأن مخطط عمل الحكومة، فإن العلاقات المتميزة بين السلطة التنفيذية والمجلس، وفضلا عن أهمية إبراز مبدأ الرقابة الشعبية وكذا تكريس مبررات إنشاء هذه الغرفة، تفرض على الحكومة عدم التغاضي عن مضمون اللائحة.

1- انعدام القيمة القانونية لللائحة

عملا بالقواعد العامة القاضية بعدم الإلزام دون نص صريح، يُفهم من عدم تحديد المادة 94 من الدستور للقيمة القانونية لللائحة التي يصدرها مجلس الأمة بشأن مخطط عمل الحكومة عدم إلزاميتها¹، وهو ما يتعارض مع أهمية النصاب المفروض لإصدارها، فإذا كان

1- في غياب نص قانوني صريح، لا يمكن حمل الحكومة على الإلتزام بمحتوى اللائحة.

الهدف منها هو تنوير العمل الحكومي فلا بأس من إصدارها من عضو واحد، وهو ما يتعارض أيضاً مع أهمية إنشاء مجلس الأمة، فإذا كان الهدف من إنشاء مجلس الأمة هو ترقية العمل البرلماني نظراً لما تحتويه هذه الغرفة من كفاءات، فمن الأولى إلزام الحكومة بمحتوى اللائحة، حيث يجب تكييف مخطط عمل الحكومة على ضوء مناقشات هذا المجلس، ليظهر أن اللائحة التي يمكن للمجلس إصدارها إضافة إلى أنها معدومة الأثر القانوني، أنها مجرد وسيلة يطرح من خلالها المجلس ملاحظاته بشأن المخطط.

وإذا كانت اللائحة غير ملزمة قانوناً للحكومة ولا تؤثر في وجودها القانوني، فإن اللائحة تشكل وسيلة مهمة لتنبيهها إلى جوانب التقصير والخلل في مخطط عملها، لذلك فإن الدراسة التقييمية لللائحة يجب ألا تقتصر على استقراء النصوص القانونية المنظمة لها، حيث يُصعب عملياً على الحكومة اتخاذ موقف سلبي منها، لتكون ملزمة، بصفة غير مباشرة، بمراعاة موقف مجلس الأمة لأن ذلك قد يكون سبباً في حُسن تنفيذ مخططاتها ميدانياً، وهو ما يمكن التعبير عنه بالأهمية السياسية لللائحة.

2- الأهمية السياسية لللائحة

لما كانت اللوائح الصادرة عن مجلس الأمة بهذا الموضوع كثيراً ما تتضمن التأييد ومشاطرة الرأي، فإن الحكومة غالباً ما تأخذ بعين الاعتبار الملاحظات الشكلية الواردة في اللائحة، غير أن المسألة التي يمكن إثارتها هي مدى الدور الذي يلعبه مجلس الأمة في تدعيم السيادة البرلمانية عن طريق اللائحة، خاصة في الحالة التي يُبدي فيها المجلس الشعبي الوطني تحفظات حول المخطط ولم تأخذها الحكومة بعين الاعتبار لعدم إلزامها القانوني بذلك، وهل يمكن لمجلس الأمة حمل الحكومة على الانصياع للبرلمان بشأن نظريته حول المخطط.

يجد هذا السؤال جوابه من خلال أسباب اعتناق النظام البيكاميرالي في الجزائر، فإذا كان وجود مجلس الأمة يسمح بضمان الاستقرار المؤسساتي عن طريق العمل على تحقيق

التعاون والتوازن بين السلطات الدستورية¹، إلا أنه يجب الإشارة إلى أن مجلس الأمة يستند في قراءته لمخطط عمل الحكومة، ولعمله البرلماني بصفة عامة، إلى تشكيلته السياسية والمهام المراد بلوغها من خلال هذه التشكيلة، لذا يصعب عمليا على مجلس الأمة إصدار لائحة معارضة لسياسة الحكومة، وهذا أولا، بحكم أن ثلث أعضاء المجلس معينون من قبل رئيس الجمهورية²، وأغلبية الثلثين ينتمون إلى الأحزاب ذات الأغلبية البرلمانية المنبثقة عنها الحكومة، وثانيا، للعلم المسبق للأعضاء بمدى العلاقة بين مخطط عمل الحكومة وبرنامج رئيس الجمهورية، وفي كل الأحوال فإذا كان دور مجلس الأمة في إطار الرقابة القبلية لمخطط عمل الحكومة لا يرقى إلا إلى مستوى الإعلام، إلا أن التصويت على اللائحة ذو أهمية سياسية، فموافقة المجلس على المخطط يدفع الحكومة إلى التنفيذ بتأييد البرلمان، أما في حالة التحفظ فإنها ستأخذ بعين الاعتبار هذه التحفظات لعلمها بتحكم مجلس الأمة بمسألة المصادقة على القوانين المنبثقة أساسا من المشاريع.

ولكون مجلس الأمة غير مؤهل دستوريا لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، فعملا بمبدأ توازي الأشكال فإن رئيس الجمهورية لا يتمتع قانوناً بحق حل هذه الغرفة.

ثانيا - عدم قابلية مجلس الأمة للحل

مقابل حق البرلمان في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، تتمتع السلطة التنفيذية بحق حل البرلمان والذي يعني إنهاء العهدة النيابية قبل الميعاد القانوني³. في النظام الدستوري

1- د. بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 75.

2- فإذا كان رئيس الجمهورية قد وافق على المخطط المعروض على مجلس الوزراء فإنه لا يمكن لهؤلاء الأعضاء اتخاذ موقف مخالف لما قرره صاحب سلطة تعيينهم.

3- بخصوص تعاريف حل البرلمان راجع:

- إبراهيم محمد، حق الحل في دستور 1989، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية والإقتصادية، العدد الثالث،

1993، ص 682.

- إبراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 75.

الجزائري، وبدراسة أحكام حل البرلمان، يظهر أن المؤسس قد خص المجلس الشعبي الوطني بهذا الإجراء¹ دون مجلس الأمة²، وذلك لعدة أسباب قانونية وأخرى سياسية، وإذا كان تحصين مجلس الأمة من الحل كنتيجة للأهداف المتوخاة من وراء إنشائه خاصة ما تعلق بضمان استمرارية مؤسسات الدولة، فإن الأمر يقتضي تحديد الدور الذي سيقوم به المجلس في فترة الحل في المجال التشريعي والرقابي.

1-أسباب عدم إخضاع مجلس الأمة لإجراء الحل الرئاسي

يبدو من خلال أحكام النظام الدستوري الجزائري أن مجلس الأمة قد حُصن من الحل، لمجموعة من الاعتبارات القانونية والسياسية.

=- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة 1996، ص 525.

- خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مكتبة الثقافة الدينية، القاهرة، 1998.

- DIMITRI Georges Lavroff, le droit constitutionnel de la V^{ème} république, 3^{ème} Ed Dalloz, paris, 1999, p 867.

1- كرسست مختلف الدساتير الجزائرية إجراء حل المجلس الشعبي الوطني، وهو ما أقره أيضا التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المواد 96، 101 و 147، يمكن التمييز هنا بين الحل الوجوبي والحل كحق يدخل ضمن السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

الحل الوجوبي يقع تلقائيا في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني المصادقة على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، وهنا تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر.

الحالة الثانية للحل هو الذي يقرره رئيس الجمهورية بناء على معطيات خاصة وهذا بعد استشارة بعض الشخصيات، وهنا أيضا تجرى الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر. ويعتبر الحل حقا شخصيا لرئيس الجمهورية ولا يجوز تفويضه.

للإشارة لم تعرف الحياة الدستورية في الجزائر حل المجلس الشعبي الوطني لرفضه المصادقة على برامج الحكومة بل على العكس فقد كانت موافقاته غير مشروطة وهو ما يبرز مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري. أما الحل وفقا للحالة الثانية فقد شهدته الجزائر مطلع التسعينيات حيث اعتبرت السيطرة على مقاعد المجلس الشعبي الوطني تهديدا لاستقرار المؤسسات الدستورية.

راجع، خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مرجع سابق، ص 37.

2- لم يتم النص صراحة على تحصين مجلس الأمة من إجراء الحل، لكن دون أن يعني ذلك إمكانية حله، وهو الشيء الذي أكدّه المؤسس في رأيه رقم 99-08، المتعلق برقابة دستورية القانون العضوي 99-02، حيث جاء في النقطة 9-ج واعتبارا لعدم قابلية مجلس الأمة للحل وطبيعة المهام التي

أ- الأسباب القانونية: تتمثل الأسباب القانونية في:

أ1- ضمان تجسيد مبدأ التوازن بين السلطات: فكون مجلس الأمة غير مؤهل دستوريا لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، فإنه لا يمكن إخضاعه للحل طالما أن الإجراءات ملازمان لبعضهما، فتقرير أحدهما دون الآخر يشكل خرقاً لأهم المبادئ الدستورية، مما سيؤدي إلى تهديد الاستقرار المؤسساتي.

أ2- صلاحية رئيس مجلس الأمة لرئاسة الدولة بالنيابة: يُضاف إلى السبب السابق ما يتمتع به رئيس مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، حيث يعد الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية كونه مؤهلاً دستورياً لرئاسة الدولة بالنيابة في حالات معينة، وفي ذلك ضمان للتداول على السلطة بطرق سلمية، وبالنتيجة تأمين استقرار المؤسسات الدستورية في الدولة، فلا يمكن للمجلس تحقيق هذه الغاية إلا بضمان استمراره في الزمن.

ب- الأسباب السياسية لحصانة مجلس الأمة من الحل: تتمحور في :

ب1- تدعيم التأيد البرلماني للسلطة التنفيذية: إن الإبقاء على هذا المجلس في الزمن من شأنه جعل السلطة التنفيذية في مأى عن أي خلاف محتمل مع المجلس الشعبي الوطني، حيث سيجد هذا الأخير نفسه لا سيما في المجال التشريعي مراقباً من قبل مجلس الأمة، ليتحول خلاف المجلس الشعبي الوطني مع الحكومة إلى خلاف داخلي بين غرفتي البرلمان، وهو ما يتطلب حله بالشكل الذي ستفرضه الحكومة نظراً للصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها في هذا المجال، مقابل ذلك ستلقى الحكومة من مجلس الأمة كل التأيد المناسب لتنفيذ سياستها، حيث لا يكاد المجلس يمارس أي دور رقابي.

ب2- عدم تطابق إجراء الحل مع الأسباب السياسية لإنشاء مجلس الأمة: لا يتطابق الحل مع المبررات السياسية المعلن عنها وراء إنشاء هذه الغرفة، حيث سيؤدي تقرير الحل

إلى تناقضات دستورية وسياسية¹، وإذا كان إجراء الحل يتنافى مع الغاية من إنشاء المجلس، فما هو دور مجلس الأمة خلال فترة الحل؟.

2- مهام مجلس الأمة خلال فترة حل المجلس الشعبي الوطني

ضمانا لاستمرارية العمل البرلماني، سيما الرقابي، أثناء فترة الحل، تعرف بعض الأنظمة السياسية ما يعرف بمبدأ الحضور البرلماني خلال فترة الحل، وذلك عبر عدة تطبيقات²، أهمها عدم قابلية الغرف البرلمانية الثانية للحل مع منح هذه الأخيرة بعض الصلاحيات بما يضمن استمرارية العمل البرلماني خلال فترة الحل، ولقد أخذ المؤسس الجزائري بمبدأ عدم قابلية مجلس الأمة للحل مع بعض الخصوصيات التي تدخل في إطار النظام الدستوري والسياسي للبلاد.

أ- عدم تمكين مجلس الأمة من ممارسة المهام التشريعية خلال فترة الحل: إن تحصين مجلس الأمة من إجراءات الحل، وإن كان الهدف منه ضمان استمرارية المؤسسات الدستورية، جاء دون متابعة لصالح السلطة التشريعية، فإذا كان رئيس مجلس الأمة سيضمن رئاسة الدولة بالنيابة في جميع الظروف، فإن القول بأن إنشاء هذا المجلس كان لغاية تدعيم السيادة البرلمانية يجب أن يُتبع بتحديد الصلاحيات البرلمانية التي ستؤول لهذا المجلس خلال فترة الحل، حيث إن بقاءه في ظل حل المجلس الشعبي الوطني، ودون تحديد لمهامه البرلمانية، في واقع الأمر يبقى دون جدوى وهذا نظرا لارتباط العمل التشريعي لمجلس الأمة

1- راجع أدناه ص 75، الأهداف المؤسساتية لإنشاء مجلس الأمة.

2- أهمها، تمكين المجلس المنحل من أداء مهامه، لحين تنصيب المجلس الجديد، دعوة المجلس المنحل للانعقاد في المسائل الإستعجالية، استعادة المجلس المنحل لمكانته الدستورية إذا لم تتمكن السلطة التنفيذية من إجراء انتخابات تشريعية في أوانها، الإبقاء على اللجان البرلمانية الدائمة لضمان المهام التشريعية والرقابية، إجراءات انتخابات تشريعية قبل الإعلان عن الحل، تخويل الغرف البرلمانية الثانية حق ممارسة المهام البرلمانية كاملة لحين انتخاب المجلس التشريعي المنحل، للتفصيل في هذا الموضوع راجع: د عادل الطبطبائي، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الثاني، 1991، ص 14.

بنشاط المجلس الشعبي الوطني كقاعدة عامة، بل وحتى بصدد المجالات التي يمكن له المبادرة فيها تبقى أيضا من دون جدوى، بحكم خضوعها لموافقة المجلس الشعبي الوطني.

وإذا كان رئيس الجمهورية يتدخل في المجال التشريعي عن طريق الأوامر، فلا يمكن لرئيس مجلس الأمة بصفته رئيسا للدولة بالنيابة ممارسة هذه الصلاحية، حيث أن المادة 104-2 من الدستور بعد تعديل 2016 صريحة في هذا المجال حيث منعت تطبيق المادة 142 خلال فترة شغور منصب رئاسة الجمهورية، بل إن هذه المادة الأخيرة حددت صاحب الحق الذي هو رئيس الجمهورية لا رئيس الدولة بالنيابة، لذا جعلت المادة 101 من الدستور هذه الصلاحية من الاختصاصات الحصرية لرئيس الجمهورية.

ب- إمكانية ممارسة مجلس الأمة لمهامه الرقابية: لا يوجد ما يمنع مجلس الأمة من الاستمرار من ممارسة صلاحياته الرقابية خلال فترة حل المجلس الشعبي الوطني، غير أن هذه الممارسة تبقى من دون جدوى، وهذا بحكم أنها لا تشكل أي أثر قانوني على الحكومة.

إن محاولة المؤسس لتوسيع ممارسة الرقابة البرلمانية القبلية على أعمال الحكومة إلى مجلس الأمة، لم تأتِ بالنتائج المرجوة من اعتماد نظام الغرفتين البرلمانييتين في الجزائر، فتقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة أمام هذه الغرفة لا يتعدى الإعلام دون الرقابة، وذلك بهدف تفادي الوقوع في إشكالات لتنفيذ المخطط، بل إن تمكين المجلس من إصدار لائحة بهذا الصدد لا يكتسي أية قوة إلزامية تجاه الحكومة، لذا فرغم أهمية مجلس الأمة في إثراء النصوص المعروضة أمامه، فإن عدم النص على آثار عرض مخطط الحكومة أمام هذا المجلس، وعدم الإقرار الدستوري بصلاحيته في فتح مناقشة عامة بهذا الصدد، فضلا عن عدم إلزامية اللائحة الممكن إصدارها بهذا الصدد، قضت على دور الغرفة الثانية في المشاركة في صياغة مخطط عمل الحكومة.

ويبدو أن النصوص القانونية سُطرت بطريقة تسمح للحكومة بضمان الموافقة على مخطط عملها، ولهذه الأسباب فإن دور الغرفة الثانية، التي تهدف أساساً إلى ترقية العمل البرلماني، في إطار مخطط عمل الحكومة لا يرقى إلى ماهية الرقابة البرلمانية بمعناها القانوني¹، وهو ما يُثير التساؤل حول دور هذه الغرفة في رقابة تنفيذ المخطط الذي لم تشارك في إعداده، لتظهر من جديد جدوى اعتناق نظام البيكاميرالية في النظام الدستوري الجزائري، ولما كان الدور الرقابي يُشكل المظهر الأساسي المُبرز لأهمية النظام السياسي، فإن تفعيل هذا الدور يتطلب تزويد البرلمان ومنه الغرفة الثانية بوسائل رقابية تُمكنه من متابعة تنفيذ المخطط المصادق عليه، وهو ما حاول المؤسس تكريسه مبدئياً لصالح مجلس الأمة.

1- د. عمار عوابدي، الرقابة البرلمانية و دورها في الدفاع على حقوق المواطن، مرجع سابق، 2002، ص 54.

المبحث الثاني:

دور مجلس الأمة في رقابة تنفيذ مخطط عمل الحكومة

يقتضي النظام الديمقراطي استمرار العلاقة بين البرلمان والحكومة بعد الموافقة على مخطط عمل هذه الأخيرة ودخوله حيز النفاذ، كما يجب أن يُرَوِّد مُمثلو الشعب في البرلمان، بآليات تمكنهم من المتابعة المستمرة لمدى تنفيذ المخطط المصادق عليه، والتأكد من عدم وجود تجاوزات.

وقد أقر المؤسس الجزائري، على غرار جل الأنظمة الدستورية، جُملة من الوسائل التي تمكّن السلطة التشريعية من ممارسة الرقابة على العمل الحكومي، وفي هذا السياق إذا كانت الحكومة غير ملزمة دستوريا بعرض تفاصيل مخطط عملها أمام مجلس الأمة، فإنها ملزمة أن تتفد وتتسق المخطط وفقا للشكل المصادق عليه، وهو ما يستلزم تقديم بيان عن سياستها العامة أمام البرلمان.

وإذا كان الهدف من إنشاء مجلس الأمة هو ضمان أكبر قدر ممكن من الديمقراطية والرقابة الشعبية على أعمال الحكومة، فإنه يتمتع مبدئيا بوسائل لرقابة مدى تنفيذ الحكومة للمخطط المصادق عليه، وبعض هذه الوسائل تُثار بشأن أعضاء محددين في الحكومة، وهو ما سيعبر عنه بالرقابة الفردية على أعضاء الحكومة، والبعض الآخر مرتبط بالسياسة المنتهجة من قبل الحكومة كهيئة دستورية (المطلب الأول)، ونظرا لما يتطلبه تنفيذ برنامج الحكومة من أموال فإن قانون المالية يُشكل الوسيلة المادية للتنفيذ، ولما كان هذا القانون على علاقة مباشرة بالمواطنين، فإن الأمر يتطلب إشراك البرلمان بغرفتيه في إعداد قوانين المالية (المطلب الثاني).

وستُظهر دراسة الدور الذي يلعبه مجلس الأمة في رقابة تنفيذ مخطط عمل الحكومة، بعض الغاية من تكريس مبدأ البيكاميرالية في الجزائر، حيث تبدو أهمية هذا التوجه في مدى فعالية الرقابة التي يمارسها مجلس الأمة، فأساسا يجب أن يقوم هذا المجلس، نظرا لما يحتويه من كفاءات وخبرات قادرة على التحليل والإثراء، على تبيان مدى مساهمة الحكومة لمخطط العمل المُصادق عليه، ولقد أكد الواقع العملي أن رقابة مجلس الأمة للحكومة لا تتعدى الجانب النظري، فلا يمكن لمجلس الأمة إثارة المسؤولية السياسية للحكومة ولا حملها على التقيد بما أقره البرلمان.

المطلب الأول:

أدوات الرقابة المخولة لمجلس الأمة

منح الدستور صراحة مجلس الأمة، مثل المجلس الشعبي الوطني، في سبيل متابعة تنفيذ مخطط عمل الحكومة، مجموعة من الوسائل الرقابية، بعضها يخص أعضاء محددين في الحكومة، ويتعلق الأمر بصلاحيات عضو مجلس الأمة في توجيه أسئلة كتابية أو شفوية للوزراء، (الفرع الأول)، والبعض الآخر يتعلق بالحكومة كهيئة، فيمكن لمجلس الأمة مراقبة السياسة العامة المنتهجة من قبل الحكومة عن طريق استجوابها، وإنشاء لجان تحقيق بصدد مسائل محددة (الفرع الثاني).

ويبقى النص الصريح على حق أعضاء مجلس الأمة في اللجوء لهذه الوسائل من دون جدوى، حيث تعاني الرقابة الفردية على أعضاء الحكومة من عدم الأهمية نظرا لقصور النصوص القانونية، خاصة ما يتعلق بالآثار المترتبة عليها، أما الرقابة الكلية على سياسة الحكومة فإن مجلس الأمة لم يشهد في حياته أن لجأ لممارسة هذا النوع من الرقابة، وذلك لعدة أسباب ودوافع أكثرها سياسية، وأخيرا لا يتمتع مجلس الأمة باستعمال بعض الوسائل

الأخرى المتعلقة بهذا المجال، كل ذلك من شأنه الكشف عن ضرورة إنشاء مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري.

الفرع الأول:

أدوات الرقابة الفردية على أعضاء الحكومة "السؤال"¹

تتجسد الرقابة الفردية على أعضاء الحكومة من خلال حق أعضاء البرلمان في توجيه أسئلة برلمانية للوزراء كلاً على حدة بصدد القطاعات التي يشرفون على تسييرها، ويعتبر السؤال من الوسائل الرقابية الأكثر انتشاراً واستعمالاً من قبل أعضاء البرلمان في مواجهة الحكومة²، ويشكل صورة من صور تبادل المعلومات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية³ فغالبا ما يهدف السؤال إلى حصول عضو البرلمان على معلومة يجهل محتواها أو الهدف منها⁴، كما يرمي إلى تنبيه الوزير بأوجه القصور في تسييره، ولا يترتب على السؤال البرلماني جزاء سياسي في الحال⁵.

1- للتفصيل في موضوع الأسئلة البرلمانية راجع، العيد عاشوري، رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري، ندوة حول السؤال الشفوي والكتابي كآليات الرقابة البرلمانية، إقامة الميثاق، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2006.

2- ظهر السؤال البرلماني بظهور المجالس النيابية، للتفصيل في هذا الصدد راجع، د. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية مرجع سابق، ص 296.

3- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 27.
4 - Pierre Avril & Jean Jicquel, Op.Cit. p. 239.

5- د. عبد الكريم كيش، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة في النظام البرلماني، يوم دراسي حول السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 09-2001، ص 41.

- AMELLER .M, Les questions-Instrument de Contrôle Parlementaire ,L.G.D.J ,Paris, 1964 ,p 3.

وتُقسم الأنظمة الدستورية الأسئلة البرلمانية¹، إلى أسئلة شفوية وأخرى كتابية، فالشفوية هو إجراء من خلاله يمكن لعضو البرلمان تقديم طلب شفوي للحصول على معلومات من وزير محدد حول مسألة محددة، ويكون الرد عليه شفويا وفي نفس الجلسة، هذا النوع من الأسئلة عادة ما يكون ذا طابع سياسي لإطلاع الرأي العام مباشرة عليه، أما الكتابية فهي أيضا طلب لكنه كتابي ويتم الرد عليه كتابيا في مدة محددة، وعادة ما تهدف الأسئلة الكتابية إلى الحصول على توضيحات بخصوص مسألة معينة وأثرها غالبا ما يبقى محصوراً بين السائل والمسؤول².

وتُمثل الأسئلة أهمية خاصة فهي تعمل على تنبيه الحكومة لخرقها للحقوق والحريات، وتعبّر عن مدى الحرية السياسية ودرجة الديمقراطية للدولة، وعن كيفية تسيير الحكومة للشؤون العامة، وتكون للأسئلة أهمية مُعتبرة متى تمكنت من التمهيد لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، وأسهمت في استرجاع البرلمان لدوره التشريعي من خلال دفع الحكومة إلى إجراء إصلاحات تشريعية³.

أقرت المادة 152⁴ من دستور 1996 لأعضاء البرلمان حق توجيه أسئلة لأعضاء الحكومة، لذا يمكن لأعضاء مجلس الأمة توجيه أسئلة إلى أي عضو في الحكومة، ولقد تم تأطير هذا الإجراء بموجب المواد من 69 إلى 76 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وكذا أحكام الفصل الثالث من الباب الثامن من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة

1- إضافة للأسئلة البرلمانية الكتابية والشفوية، تعرف بغض الأنظمة أنواعاً أخرى للأسئلة البرلمانية وذلك حسب عدة معايير، كالميعاد والشكل والأولية، والتوجه، والموجهة إليه، راجع عباس عمار، مرجع سابق، ص 30.

2- د. الأمين شريط، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، سبتمبر 2001، ص 61.

3- في أهم وظائف السؤال، راجع، أ. بن دحو نورالدين، السؤال البرلماني كمؤشر لقياس نشاط الأحزاب السياسية الجزائرية داخل البرلمان، دفاتر السياسة والقانون، العدد الرابع عشر، 2016، ص 132.

4- المادة 152 يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة.

2017، غير أن ما يطرح بشأن الأسئلة، هو هل سيؤدي تخفيف شروط وإجراءات ممارسة هذا الإجراء إلى فعاليته لاسيما على مستوى مجلس الأمة (أولاً)، وبالأحرى إلى تأثيره على أداء الحكومة (ثانياً).

أولاً- شروط وإجراءات السؤال البرلماني

تتطلب صحة السؤال البرلماني، على غرار جل التصرفات القانونية، تحقق مجموعة من الشروط، والإجراءات.

1- شروط قابلية الأسئلة

تقتضي قابلية السؤال البرلماني، استيفائه لمجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية،

أ- الشروط الشكلية، تتمثل في:

1- التمتع بصفة عضو البرلمان: يتمتع عضو البرلمان دون غيره بحق طرح السؤال البرلماني، فالأسئلة البرلمانية لصيقة بصفة العضوية في البرلمان، وهو ما تم تأكيده في المادة 152 من الدستور بالنص على "أعضاء البرلمان"، وعملاً بأحكام المواد 70 و 173¹ من القانون العضوي 16-12 التي استعملت مصطلح "صاحبه"²، يكتسي السؤال طابعاً فردياً ويعبر عن استقهام صاحبه³، لذا لا يمكن طرح السؤال إلا من قبل عضو واحد بصفته الشخصية، لكن دون أن يمنع ذلك رؤساء المجموعات البرلمانية من طرح الأسئلة إذا تم ذلك بصفته الشخصية.

1- وكذا المادة 93 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

2- وذلك خلافاً لبعض المواد بصدد المواضيع التي استعملت مصطلحات تدل على أن الحق يعود لأكثر من عضو، من هذه المصطلحات: أصحابه، مندوب، مجموعة. وفي هذا الصدد فإن التعليمات رقم 8-2000 الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، اشترطت أن يوقع ويوجه السؤال من نائب واحد، راجع التعليمات رقم 8 المؤرخة في 12 جويلية 2000، م ش و، المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، ج ر عدد 211 ليوم 17 جويلية 2000.

3- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر 2002، ص 57.

أ2- شرط توجيه السؤال لوزير واحد: عملاً بأحكام الدستور والقانون العضوي السابق، لا يمكن توجيه السؤال إلا لوزير واحد ومحدد، ويدخل ضمن هذا الإطار الوزراء كل في قطاعه وكذا الوزير الأول.

إضافة إلى هذين الشرطين يجب احترام الشروط الشكلية العامة والمتمثلة في:

أ3- التحرير، يجب تحرير السؤال باللغة الرسمية للدولة، ويكون مصاغاً بعبارات لائقة بمقام السلطة التشريعية، وبصفة مختصرة ومحددة للموضوع بدقة.

أ4- احترام مبدأ الفصل بين السلطات والحفاظ على سرية التحقيقات، يجب أن يكون السؤال المطروح غير متعلق بقضية مثارة أمام الجهات القضائية، أو محل تحقيق برلماني.

أ5- احترام المواعيد، يجب طرح الأسئلة خلال الدورة البرلمانية.

ب- الشروط الموضوعية، تتمثل في:

بداية يجب الإشارة إلى أن النظام القانوني للأسئلة لم يحدد الشروط الموضوعية للسؤال، الشيء الذي تكفلت به التعليمات رقم 8 / م ش و / 2000¹، حيث تتمثل في:

ب1- طبيعة السؤال، يجب أن يتعلق السؤال بمصالح الأمة لا بمصالح حزبية أو شخصية².

ب2- مضمون السؤال، يجب أن يتضمن السؤال موضوعاً واحداً، لكن دون أن يمنع ذلك الأعضاء الآخرين من توجيه أسئلة في نفس الموضوع، ويجب ألا يكون موضوع السؤال نظير سؤال تمت الإجابة عليه في مدة تقل عن ثلاثة (3) أشهر.

إضافة إلى هذه الشروط، أخضع كل من القانون العضوي 16-12 والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، الأسئلة المطروحة من قبل أعضاء هذا المجلس لمجموعة من الإجراءات.

1- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، مرجع سابق، ص 57.

2- المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، لسنة 2017.

2- إجراءات استكمال مسار الأسئلة البرلمانية

يقتضي الوصول بالسؤال المستوفي الشروط السابقة إلى غايته النهائية، والمتمثلة في الإجابة عليه من قبل عضو الحكومة المعني، المرور على بعض الإجراءات، سواء كان السؤال شفوياً أو كتابياً.

أ- إجراءات السؤال الشفوي

1- إيداع نص السؤال لدى مكتب الغرفة: طبقاً لأحكام القانون العضوي 12-16، يودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه، وهو ما يدل على الطابع الفردي للسؤال، لدى أمانة مكتب مجلسه، وإذا قرر مكتب المجلس قابلية السؤال، حيث ينظر المكتب في مدى استيفاء الشروط القانونية وكذا عدد الأسئلة التي ستحال على الحكومة، يقوم رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، بإحالة نص السؤال على الحكومة¹، مع إخطار العضو المعني بهذه الإحالة.

نظراً للطابع الفردي للسؤال، وخضوع مجلس الأمة للتجديد الجزئي كل ثلاثة (3) سنوات، فما هو مصير السؤال الذي لم تتم الإجابة عنه في الوقت الذي انتهت فيه عهدة عضو مجلس الأمة؟ بهذا الصدد تنص بعض الأنظمة الدستورية على سقوط السؤال².

2- إدراج السؤال في جدول أعمال الغرفة: يتم إدراج الأسئلة في جدول أعمال الغرفة بالتشاور مع الحكومة التي لها كامل الصلاحيات في تحديد الأسئلة التي ستحظى بالأولوية، ذلك من شأنه إهمال الأسئلة غير المرغوب فيها،

1- المادة 70 من القانون العضوي 12-16، مرجع سابق.

2- للتفصيل في الموضوع، محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي مرجع سابق، ص 58 وما بعدها.

أ3- تبليغ السؤال للوزير المعني: يتولى وزير العلاقات مع البرلمان وفقا للمادة الرابعة من المرسوم التنفيذي 04-98 مهمة تبليغ الوزراء المعنيين بالأسئلة، وكذا بالجلسات المحددة للرد على الأسئلة الشفوية،

أ4- عقد جلسات الإجابة عن الأسئلة: طبقا لأحكام المادة 152 من الدستور بعد تعديل 2016، يعقد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة أعضاء الحكومة عن الأسئلة الشفوية، على أن اليوم الذي سيتم فيه تناول الأسئلة الشفوية وكذا عدد الأسئلة التي يتعين الإجابة عليها سيضبطان بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان والحكومة، ويمكن لعضو البرلمان سحب سؤاله الشفوي أو تحويله إلى سؤال كتابي قبل الجلسة المخصصة لهذا الغرض مع تبليغ الحكومة بذلك، وخلال الجلسة المقررة للإجابة، ولا يمكن للعضو طرح أكثر من سؤال في نفس الجلسة، كما يتعين عليه التقيد بالمدة الزمنية للعرض والمحددة بثلاث دقائق، ويمكن لعضو الحكومة الرد عليه في حدود نفس المدة¹، كما يمكن لصاحب السؤال إثر جواب الحكومة، أن يتناول الكلمة من جديد لمدة 05 دقائق، ويمكن لعضو الحكومة أن يرد عليه لمدة 10 دقائق، وفي حالة غياب العضو صاحب السؤال عن الجلسة المخصصة دون توكيل يفقد حقه في طرح سؤاله، ويمكن للعضو سحب سؤاله أو تحويله إلى سؤال كتابي شرط أن يتم ذلك قبل انعقاد جلسة الأسئلة الشفوية.

أ5- ميعاد الإجابة على السؤال: عملا بالمادة 70 من القانون العضوي 16-12، يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي خلال الجلسات المخصصة لهذا الغرض، في أجل لا يتعدى ثلاثين (30) يوما من تاريخ تبليغ السؤال.

1- يتمتع رئيس الجلسة بالسلطة التقديرية في تطبيق هذه المدد، راجع المادة 96-3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

ب- إجراءات استكمال السؤال الكتابي

تأخذ الأسئلة الكتابية تقريباً نفس المسار مع الأسئلة الشفوية، إلا أنها لا تتطلب برمجة في جلسات للرد عليها، فيكفي إيداع نص السؤال لدى مكتب الغرفة ليُبلغ إلى الوزير المعني، لتتم الإجابة عليه عن طريق إيداع الجواب على الشكل الكتابي لدى مكتب مجلس الغرفة، ليُبلغ إلى صاحبه، شرط أن يتم ذلك خلال الـ 30 يوماً التالية لتبليغ السؤال.

وإذا تبين أن جواب عضو الحكومة عن السؤال الشفوي أو الكتابي يُبرر إجراء مناقشة عامة، تفتتح هذه المناقشة بطلب من 30 عضواً على الأقل، ويودع الطلب لدى مكتب المجلس الذي سيضبط جلسة المناقشة بالتشاور مع الحكومة.

وإذا تمكن السؤال من تحقيق جميع الشروط وتخطي كل الإجراءات، فما هي الآثار المترتبة عليه، خاصة ما تعلق بجانب الحكومة؟.

ثانياً- آثار السؤال البرلماني

رغم أهمية السؤال في صبغ أعمال الحكومة بطابع المصادقية، من خلال الكشف عن الحقائق التي تجعل البرلماني في اتصال مباشر مع الحكومة، ولفت انتباه الوزير المعني ومنه توجيه الحكومة وحملها على اتخاذ الإجراءات المناسبة، فقد أكدت الممارسة العملية أن السؤال البرلماني مجرد وسيلة رقابية عديمة الأثر، فلا يوجد ما يلزم الحكومة بالرد على هذه الأسئلة، وفي حالة الإجابة بما لا يرضي السائل فإنها تتمتع بصلاحيات كافية لإنهاء الموضوع وهذا من خلال هيمنتها على التشكيلة البرلمانية وكذا سلطاتها المتعلقة بالنشر.

1- عدم الإلزام القانوني للحكومة بالإجابة على الأسئلة البرلمانية

إن موافقة الحكومة على إدراج الأسئلة في جدول أعمال البرلمان لا يلزمها بالرد عليها¹، فقد اكتفت المادة 152 من الدستور بعد تعديل 2016 بالنص على أن تكون¹

1- خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مرجع سابق، ص 69.

الإجابة على السؤال الشفوي خلال 30 يوم لكن دون النص صراحة على إلزامية الإجابة²، ودون تحديد للحل الناتج عن تجاوز ميعاد الإجابة، هل سيتم تأجيل الإجابة إلى جلسة أخرى، أو أن يتحول السؤال الشفوي إلى كتابي، أم يعد ذلك امتناعا ضمنيًا عن الإجابة، وما يُثبت عدم الالتزام بالإجابة هو عدم إعطاء أهمية للأسئلة الشيء المكرس من خلال تغيب الوزراء المعنيين عن جلسات الرد³.

2- نهاية السؤال بمجرد الإجابة عليه

أكدت الممارسة العملية أن مصير السؤال البرلماني لا يتعدى رد الحكومة وفي أحسن الأحوال يعد مجرد وسيلة للفت انتباه الوزير المعني، ففي حالة عدم الاقتناع بالأجوبة المقدمة في أكثر الحالات، فمن الصعب فتح مناقشة عامة بشأن رد الحكومة، لاستحالة تحقيق النصاب المطلوب، والمحدد بثلاثين (30) عضواً، وهذا بالنظر إلى التشكيلة السياسية والبشرية لمجلس الأمة، وحتى لو تمكن المجلس من تحقيق النصاب، فقد حصرت المادة 02-75 من القانون العضوي 16-12 المناقشة على عناصر السؤال فقط، ودون إمكانية امتداد المناقشة حتى للمواضيع التي من شأنها إجراء حوار هادئ بين الطرفين من شأنه الخروج بتوصيات تجعل المناقشة عملية.

- 1- غير أن الفعل "يكون" المستعمل في هذه المادة وكذا المادة 70 من القانون العضوي 16-12، يدل على الوجود المادي للشيء، -أي- الجواب بشأن السؤال الشفوي.
- 2- حيث لم تجب الحكومة على الكثير من الأسئلة كتابية كانت أو شفوية الصادرة من كل من الغرفتين، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب منها، عدم اختصاص الوزير الموجه إليه السؤال، تعلق السؤال بمسائل ذات طابع سري أو حساس، غياب صاحب السؤال، ضيق الإطار الزمني المخصص للإجابة على كل الأسئلة، للتفصيل راجع، جعفري نعيمه، المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان، مرجع سابق، ص 278.
- 3- تقاديا لظاهرة تحاشي الوزراء للإجابة عن الأسئلة الموجهة لهم، تعرف بعض الأنظمة الدستورية كفرنسا ومصر نظام السؤال المستعجل أو الحال، وهي أسئلة يتوجب الرد عليها في مدد قصيرة بحكم ارتباطها بمسائل راهنة. إن تطبيق هذا النوع من الأسئلة في الأنظمة السياسية يرتبط بدرجة الوعي السياسي ومدى القابلية لتحمل المسؤولية لدى الحكومة. بهذا الصدد راجع كورين لوكياس إجراءات الأسئلة-آلية للرقابة البرلمانية، الملتقى 09 لوزارة العلاقات مع البرلمان حول السؤال الشفوي والكتابي كآلية للرقابة البرلمانية، الجزائر، 23-04-2006، ص 25.

وتُنشر الأسئلة الشفوية والكتابية لمجلس الأمة وكذا الأجوبة المتعلقة بها في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس، وعملا بالمادة 133-2 من الدستور، يجوز لرئيس مجلس الأمة، وأغلبية الأعضاء الحاضرين أو بطلب من الوزير الأول عقد جلسات مغلقة بهذا الصدد.

ولقد سجلت مختلف الفترات التشريعية طرح عدد معتبر من الأسئلة بنوعيتها¹، إلا أن الممارسة العملية في التجربة البرلمانية في الجزائر، تظهر ضعف وهشاشة هذه الآلية، الشيء الناتج عن قصور الأحكام القانونية المنظمة لها ابتداء من تحديد شروطها الشكلية والموضوعية، مروراً بصلاحيات إدراجها في جدول الأعمال والزامية الإجابة عنها إذا كانت لا تتعلق بالمصالح الحيوية والسرية، ووصولاً إلى فتح مناقشة عامة بصددتها وكذا نشرها، كل ذلك من شأنه، جعل هذه التقنية مجرد استفسار برلماني عن بعض الأمور التي يجهلها دون أن يحمل الحكومة على مراجعة أمورها، وإذا كان هذا هو الحال بالنسبة لممارسة مجلس الأمة لرقابة الحكومة عن طريق آلية السؤال، فما بال الرقابة الكلية على سياسة الحكومة؟.

1- يمكن الإطلاع على تقارير العهد التشريعية من خلال الموقع الرسمي لوزارة العلاقات مع البرلمان:

www.mcrp.gov.dz.

- راجع أيضاً، خرباشي عقيلة، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، الفكر البرلماني، العدد الثالث والعشرون، 2009، ص 25.

الفرع الثاني:**آليات الرقابة على الحكومة كهيئة**

يمارس البرلمان رقابة كلية على سياسة الحكومة باعتبارها هيئة دستورية مكلفة بتنفيذ السياسة العامة للدولة، وذلك عبر عدة وسائل، بعضها ذو طابع سياسي، كونه قد يؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، والبعض الآخر ذو طابع قضائي كونه يحمل الحكومة على المثل أمام البرلمان، وإذا كانت الحكومة، في النظام الدستوري الجزائري، ملزمة بتقديم بيان عن سياستها العامة أمام المجلس الشعبي الوطني عقب كل سنة من تاريخ المصادقة على مخطط عملها¹، فإنها غير مجبرة على ذلك أمام مجلس الأمة، مما لا يمكنه من إجراء ملتزم الرقابة وكذا التصويت بالثقة (أولاً)، ورغم المنح الدستوري الصريح لمجلس الأمة صلاحية استجواب والتحقيق مع الحكومة، إلا أن الممارسة العملية لم تشهد استعمال المجلس لهذه الآليات (ثانياً)، وبالنتيجة تظهر مدى صحة القول أن إنشاء مجلس الأمة يهدف لتقوية مركز السلطة التشريعية في البناء المؤسساتي للدولة.

أولاً- أدوات الرقابة البرلمانية ذات الطابع السياسي

يقتضي مبدأ التعاون بين السلطات وكذا تكريس مبدأ الرقابة الشعبية أن تقدم الحكومة سنوياً أمام البرلمان بياناً عما تم تنفيذه حول المخطط المصادق عليه، وهو ما قد يترتب عنه إصدار لائحة مؤيدة لسياسة الحكومة، أو أن تطلب هذه الحكومة من البرلمان تصويتاً بالثقة، والذي يمكنه إيداع ملتزم الرقابة، ورغم أهمية بيان السياسة العامة في إحاطة أعضاء البرلمان بالأداء السنوي للحكومة ومدى التقيد بمحتوى المخطط المصادق عليه من قبل البرلمان، فإن عرض البيان أمام مجلس الأمة يخضع لبعض الشروط التي من شأنها

1- المادة 98-1 من الدستور بعد تعديل 2016، مرجع سابق.

منع هذا العرض، ولا يمكن لهذا المجلس التدخل بمناسبة التصويت بالثقة ولا إيداع ملتصق للرقابة.

1- بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة

يخضع عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة لمجموعة من الإجراءات الشكلية، ولم يحدد المؤسس الآثار الناتجة عن هذا العرض.

أ- شروط عرض البيان أمام مجلس الأمة

يجب لاتصال مجلس الأمة بالبيان السنوي للحكومة ما يلي:

1- مرور البيان أمام المجلس الشعبي الوطني دون إثارة المسؤولية السياسية للحكومة¹

يتطلب عرض البيان السنوي للحكومة أمام مجلس الأمة إصدار المجلس الشعبي الوطني لائحة مساندة لسياسة الحكومة، أو تصويته بالثقة لصالح الحكومة، أو عدم موافقته على اقتراح ملتصق للرقابة، ليتمركز مجلس الأمة في وضعية تبعية للمجلس الشعبي الوطني والحكومة معا، وليظهر أيضا مدى صحة القول بأن الغرفة الثانية في الجزائر تسعى لترقية العمل البرلماني².

2- تقدير الحكومة لأهمية تقديم البيان أمام مجلس الأمة

بحضور إحدى الحالات الثلاث السابقة، فإن الحكومة غير ملزمة بعرض البيان السنوي أمام مجلس الأمة، وذلك رغم ما يحتويه من كفاءات وشخصيات، ويبدو السبب في ذلك أن المؤسس قد جزم أن هذه الغرفة ستؤيد البيان، إلا أنه، ورغم نص المادة 98 من الدستور بعد تعديل 2016 التي تمنح الحكومة صلاحية تقديم البيان من عدمه أمام المجلس، فإنها ملزمة سياسيا بعرض هذا البيان أمام مجلس الأمة، وهذا بحكم أنها ملزمة

1- تثار هذه المسؤولية من خلال تصويت المجلس الشعبي الوطني بعدم الثقة، أو الموافقة على اقتراح ملتصق للرقابة
2 - SOUSSE Marcel, le Bicamérisme, Bilan et perspectives, Op Cit. 1997, p.1324.

دستورا بتقديم عرض حول مخطط عملها أمامه، مما يقتضي إعلام المجلس بالحصيلة السنوية للتنفيذ، فضلا عن ذلك قد تطرأ عليه تعديلات موافق عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة السياسة العامة مما يوجب إطلاع مجلس الأمة عليها، ولقد أكدت الممارسة العملية أن الحكومة دائما تقدم هذا البيان أمام مجلس الأمة¹، وإذا رست الحكومة على تقديم البيان أمام مجلس الأمة فما هي الآثار الممكن ترتبها من وراء العرض؟.

ب- آثار عرض البيان أمام مجلس الأمة

عملا بأحكام الفقرة الأولى من المادة 98 من الدستور، يجب على الحكومة أن تقدم بعد كل سنة من تاريخ المصادقة على مخطط عملها إلى المجلس الشعبي الوطني، بيانا عن السياسة العامة، ليترتب على ذلك إجراء مناقشة يمكن أن تختتم بإصدار لائحة وفقا للمواد من 52 إلى 56 من القانون العضوي 16-12، أما بصدد مجلس الأمة فللحكومة السلطة التقديرية لتقديم هذا البيان من عدمه، وإذا قررت الحكومة عرض البيان أمام هذا المجلس، فإنه لم يتم تحديد كيفية تصرف المجلس وذلك على غرار المادة 50-2 من القانون العضوي 16-12 بشأن مخطط عمل الحكومة، حيث يمكن للمجلس إصدار لائحة، ولقد أثبتت الممارسة العملية فتح مجلس الأمة لمناقشة عامة حول بيان السياسة العامة، حيث يصدر المجلس غالبا لوائح مساندة للسياسة التنفيذية للحكومة².

1- للتفصيل راجع، شامي راجح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص 139.

2- للتفصيل راجع، عبد القادر بن صالح، تقديم بيان السياسة العامة إلى مجلس الأمة، الفكر البرلماني، العدد التاسع، الجزائر، 2005، ص 191.

2- تجريد مجلس الأمة من آليتي ملتصق الرقابة والتصويت بالثقة¹

1- عملا بنص المادة 98 من الدستور الراهن، لا يمكن اللجوء لإيداع ملتصق الرقابة أو التصويت بالثقة إلا من قبل المجلس الشعبي الوطني.

ملتصق الرقابة، أداة دستورية تسمح بتحريك مسؤولية الحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني عن تنفيذ مخططها وتؤدي إلى إسقاطها متى توافرت الشروط القانونية المطلوبة، بهذا الصدد راجع، أحمد وافي، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر 1992، ص 315. وكذا، د سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 1990، ص 395. ولقد ظهر هذا الإجراء لأول مرة في النظام الدستوري الجزائري بموجب المادة 126 من دستور 1976.

بصدد شروط وإجراءات إثارة هذه الآلية، يتبين من المادة 98 أعلاه، أنه لا يمكن للنواب تحريك ملتصق الرقابة إلا بصدد مناقشة السياسة العامة، وهو ما يعني أنه لا يمكن ممارسته إلا مرة واحدة في السنة وذلك إذا التزمت الحكومة بتقديم البيان السنوي، وعليه يعتبر هذا الإجراء رقابة بعدية للتنفيذ السنوي لمخطط عمل الحكومة غير أن اللجوء لهذه الآلية يتم في ظل المواد 153، 154 و 155 من الدستور وكذا أحكام القسم السابع من القانون العضوي 16-12، حيث يجب أن ينصب الملتصق على مسؤولية الحكومة، وأن يُوقعه سُبُع (7/1) عدد النواب على الأقل وبالتالي فلا يمكن إلا للتشكيلات السياسية التي تحوز على هذا العدد من أعمال هذا الإجراء، ولا يمكن لنفس النائب توقيع أكثر من ملتصق واحد، ثم يودع الملتصق من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس، كما يُنشر في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس ويعلق ويوزع على كافة النواب، وخلال مناقشة المجلس للملتصق لا يمكن أن يتدخل إلا الحكومة بناء على طلبها، ومندوب أصحاب الملتصق، ونائب يرغب في التدخل لصالح الملتصق وآخر ضده، ولا يتم التصويت على الملتصق إلا بعد ثلاثة (3) أيام من إيداعه وهو الميعاد الذي يمكن من خلاله تحديد توجه المجلس من خلال التأثير على النواب بما للحكومة من سلطة، ورغم شدة هذه الشروط فإنه يجب أن يوافق عليه بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب وعلى ذلك يكفي امتناع أو حتى غياب ثلث النواب زائد واحد (3/1)+ عن التصويت لقبول الملتصق، وبالنظر للتجربة السياسية في الجزائري فإن هذا النصاب لا يشكل أية صعوبة في مواجهة الحكومة نظرا لأغليبتها الدائمة على مستوى م ش و، وفي حالة تجاور م ش و لكل هذه العقوبات نص الدستور على أن يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية، لكن لا يوجد ما يلزم هذا الرئيس بقبول الاستقالة، وأكثر من ذلك يمكنه حل هذا المجلس، بل وحتى لو قبل الاستقالة فله كامل السلطة التقديرية في تعيين نفس الوزراء في الحكومة المستقيلة. لكل هذه الأسباب فإن لجوء المجلس الشعبي الوطني لهذا الإجراء شبه المستحيل سيكون من دون جدوى.

التصويت بالثقة، عملا بأحكام المواد 63، 64، و 66 من القانون العضوي 16-12، لا يمكن للمجلس الشعبي الوطني أعمال هذا الإجراء إلا بناء على طلب من الوزير الأول، وذلك في حالة تقدير هذا الأخير لوجود معارضة لسياسة الحكومة بمناسبة عرض بيان السياسة العامة أمام هذا المجلس. وإذا قرر الوزير الأول تقديم هذا الطلب فإنه سيتم تسجيل التصويت بالثقة وجوبا في جدول أعمال المجلس وذلك بناء على طلب صاحبه، وخلال المناقشة التي تسبق التصويت لا يمكن أن يتدخل إلا الحكومة، ونائب يؤيد التصويت، وآخر ضد التصويت بالثقة، ويكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة للنواب، وإذا رفض المجلس التصويت بالثقة، وهي فرضية يصعب تحقيقها بفعل الأغلبية المسيطرة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية، وهنا يمكن للرئيس عملا بالمادة 147 من الدستور أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني=

إذا قررت الحكومة عرض البيان السنوي أمام مجلس الأمة، فإنه لا يملك وسيلة للتعبير عن مدى التزام الحكومة بالمخطط المصادق عليه من قبل البرلمان، وإن كان ذلك يتناقض مع مبررات تدعيم البرلمان بغرفة ثانية، حيث لم تحدد النصوص القانونية ذات الصلة، على غرار المجلس الشعبي الوطني، كيفية تصرف مجلس الأمة بهذا الصدد ولا على آثار هذا العرض، إلا أنه بالقياس على ما هو وارد بشأن المجلس الشعبي الوطني، فإن اتخاذ مجلس الأمة لموقف بهذا الصدد سيكون من خلال التصويت بالثقة أو إيداع ملتمس الرقابة، وهما آليتان لا يتمتع بهما هذا المجلس، بحكم أنه قد يترتب عليهما إثارة المسؤولية السياسية للحكومة أو حل المجلس وهو ما لا يتطابق مع مبررات إنشاء هذه الغرفة، لذا فإن تجريد مجلس الأمة من هذه الميكانيزمات يدخل ضمن مبدأ التوازن بين السلطات.

إن ضعف تدخل مجلس الأمة بمناسبة السياسة العامة لا يعود لتجريد المجلس من الوسائل الرقابية، وإنما يعود إلى القيود السياسية والدستورية المفروضة على ممارستها وهو ما يبدو كذلك على مستوى المجلس الشعبي، سيما ما هو وارد بشأن إيداع ملتمس الرقابة وكذا التصويت بالثقة.

ولما كانت المصادقة على مخطط عمل الحكومة لا تنهي المتابعة المستمرة لمدى مطابقة التنفيذ، فقد خول المؤسس مجلس الأمة حق الاستجواب والتحقيق مع الحكومة، غير أن التساؤل المطروح هنا هل تمكن المجلس من تحقيق رقابة برلمانية فعالة من خلال هذه الوسائل المتاحة أمامه؟.

=أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، وهو ما يفترض حدوثه، ذلك أن عدم ثقة المجلس الشعبي الوطني في الحكومة، تعني عدم الثقة في برنامج رئيس الجمهورية، وهو ما يبرز مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري.

ثانيا - أدوات الرقابة البرلمانية ذات الطابع شبه القضائي

نص الدستور من خلال المواد 151 و 180 على التوالي صراحة على حق مجلس الأمة في استجواب الحكومة والتحقيق معها، إلا أن واقع ممارسة هذا المجلس للرقابة على أعمال الحكومة تُظهر مدى استعمال المجلس لهذين الإجراءين، ومنه أيضا تبيان الغاية من إنشاء الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري.

1- إجراء الإستجواب أمام مجلس الأمة

هناك عدة تعريفات للاستجواب، فقد عرفه بعض الفقهاء أنه وسيلة دستورية رقابية تهدف إلى كشف الحقيقة حول موضوع معين بصدد تنفيذ الحكومة لبرنامجها المصادق عليه من قبل البرلمان¹، وعرفه البعض على أنه طلب معلومات حول موضوع معين بصفة قسرية، وهو يحمل معنى المحاسبة والتأنيب².

من هذه التعريفات، يظهر الإستجواب أنه من أخطر الوسائل التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة الحكومة، كونه قد ينتهي إما إلى التصويت لصالح الحكومة في حال الاقتناع بأجوبتها، أو سحب الثقة منها من خلال طرح موضوع المسؤولية السياسية الحكومة³.

1- ظهر الإستجواب لأول مرة في النظام الدستوري الفرنسي، راجع، إيهاب زكي، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 85.

2- د. إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 87.

أيضا، صادق على أحمد يحيى، الإستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المكتب الجامعي الحديث، مصر 2008، ص 19.

3- هجر النظام الدستوري الفرنسي إجراء الإستجواب ابتداء من دستور 1958. للتفصيل راجع،

- CHALVAIDAN Pierre-Henri ; Droit constitutionnel ; Institutions et régimes politiques, édition NATHAN, France 1996, p 167.

- DUVERGER Maurice, Institutions politiques et Droit constitutionnel, Le système politique Français, 2ème éd , P.U.F. Paris, 1990, p 309.

ونظرا لخطورة هذه الآلية، فقد أحاطها المؤسس الجزائري بمجموعة مهمة من الشروط والإجراءات، لتُمارس في إطار الحدود المرسومة في المادة 151-01 من الدستور، وكذا المواد، 66، 67، و 68 من القانون العضوي 16-12.

أ- شروط استجواب مجلس الأمة للحكومة

باستقراء أحكام المواد السابقة، فقد أقر لأعضاء مجلس الأمة، مثل النواب على مستوى المجلس الشعبي الوطني، حق استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، ولكي يكون الاستجواب مقبولا، يجب أن يستوفي مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية:

1- الشروط الشكلية للاستجواب

- **شرط النصاب القانوني:** الأصل في الإستجواب هو إمكانية ممارسته بصفة فردية، ولهذا نجد القانون 77-1¹ على غرار بعض الدساتير² يسمح بهذه الإمكانية، وعملا بأحكام المادة 66 من القانون العضوي 16-12³، يجب أن يكون نص الاستجواب موقعا من قبل 30 عضوا⁴، وهو نفس النصاب المفروض على المجلس الشعبي الوطني رغم الفارق العددي الكبير بين الغرفتين، ورغم التركيبة البشرية للمجلس التي تضم الثلث الرئاسي⁵.

- **استيفاء الشروط الشكلية العامة:** باستثناء شرط النصاب، لم يتم النص على أي شرط شكلي آخر، وذلك على غرار الشروط السابقة المتعلقة بالسؤال، خاصة ما تعلق

1- راجع المادة 147 من القانون 77-01 مؤرخ في 15-8-1977 يتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2- على سبيل المثال المادة 125 من الدستور المصري.

3- وهو ما نصت عليه أيضا المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

4- اعتبر النصاب المحدد للاستجواب في ظل دستور 1989 والمقدر بـ 05 نواب، تقييدا لسلطة المجلس في رقابة الحكومة، راجع د-الأمين شريط، خصائص.....، مرجع سابق، ص 502.

5- حددت المادة 77 من النظام الداخلي الأول لمجلس الأمة هذا النصاب بـ 15 عضواً، راجع الجريدة الرسمية عدد 8 مؤرخ في 18-2-1998، مرجع سابق.

بالكتابة والتحرير¹، واحترام مبدأ الفصل بين السلطات، بل وإن بعض الأنظمة تتطلب تضمين الاستجواب بعرض الأسباب والوقائع ومحل الاستجواب والدلائل المؤيدة.²

- شرط توجيه الاستجواب للحكومة كهيئة دستورية³: إذا كانت بعض تعاريف الاستجواب، تدل على إمكانية توجيه الاستجواب إلى الحكومة أو أحد الوزراء⁴، فإنه بنص المؤسس الجزائري على أنه " يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة....."⁵ يكون قد جُزم بأن الاستجواب يوجه للحكومة كسلطة، بمعنى أنه لا يمكن أن يوجه إلى عضو محدد⁶، وذلك على خلاف آلية السؤال حيث نصت المادة 69 من ذات القانون على: "..... يمكن لأعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة."⁷

- 1- قد يفهم هذا الشرط ضمنا من خلال اشتراط التوقيع والإيداع على مستوى مكتب المجلس.
- 2- للتفصيل راجع، عباس عمار، مرجع سابق ص 160.
- 3- بعض من الفقه الدستوري الجزائري يرى بإمكانية استجواب أحد أعضاء الحكومة في موضوع متعلق بمجال اختصاصه وذلك على غرار ما هو وارد صراحة في بعض الأنظمة الدستورية كشأن المادة 130 من الدستور المصري لسنة 2014، راجع جعفري نعيمة، المركز الدستوري للغرفة الثانية، مرجع سابق، ص 281.
- 4- راجع، صادق أحمد علي يحيى، مرجع سابق، ص 19.
- 5- المادة 66 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق وكذا المادة 151 من الدستور.
- 6- هناك من يرى إمكانية توجيه الإستجواب لوزير معين، على أن تكون الحكومة هي من يتحمل المسؤولية وليس الوزير، د. محمد هامل، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 150.
- 7- سبق للمجلس الدستوري أن اعتبر بموجب الرأي 08-99 أن نص المادة 56 من مشروع القانون العضوي 99-02 "يمكن أعضاء البرلمان استجواب رئيس الحكومة بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة وفقا لأحكام المادة 133 من الدستور"، غير دستورية كونها حصرت إمكانية الإستجواب فقط في حق رئيس الحكومة، وهو ما يعد إخلالا بالمادة 133 من الدستور والتي منحت أعضاء البرلمان حق استجواب الحكومة، وبناء على هذا الرأي تم إسقاط كلمة رئيس من المادة 56، وبذلك فإنه يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة، راجع الرأي رقم 08/ر.ق.ع.د.م/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، مرجع سابق.

أ- الشروط الموضوعية للاستجواب

- شرط تعلق الاستجواب بقضايا الساعة: يجب أن يكون موضوع الاستجواب متعلقاً بإحدى قضايا الساعة¹، والملاحظ هنا هو عدم تحديد معايير اعتبار مسألة معينة من قضايا الساعة، وكذا الجهة المؤهلة للفصل في الموضوع، لذا يمكن لأعضاء مجلس الأمة استجواب الحكومة في كل قضية يُقدر أنها من المسائل الراهنة، كما يمكن للحكومة رفض اعتبار المسألة من قضايا الساعة، ولقد رأى بعض الفقه أن قضايا الساعة، هي كل قضية حالية يتم تناولها بشكل واسع ولافت للانتباه على الساحة السياسية والإعلامية².

- استيفاء الشروط الموضوعية العامة: على غرار الشروط الشكلية، أُغفلت بعض الشروط الموضوعية رغم أهميتها، كضرورة تعلق الاستجواب بمصالح الأمة لا بمصالح حزبية أو شخصية، وأن يتضمن الاستجواب موضوعاً واحداً دون أن يمنع ذلك مجموعات أخرى من الاستجواب في نفس الموضوع، وألا يكون نظير استجواب تمت الإجابة عليه في مدة زمنية محددة.

ب- إجراءات استجواب مجلس الأمة للحكومة

بتوفر الشروط السابقة، يتم إيداع طلب الاستجواب لدى مكتب مجلس الأمة³ الذي يبيت فيه، وفي حالة قبول طلب الاستجواب يُرسل رئيس مجلس الأمة نص الاستجواب إلى الوزير الأول وذلك خلال الـ 48 ساعة التالية لقبوله⁴، ويوزع على أعضاء الغرفة كما يعلق بمقر المجلس.

1- وهي نفس الصياغة التي اعتمدتها الدساتير السابقة، باستثناء دستور 1963 الذي لم ينص على هذا الإجراء، راجع المواد 161 من دستور 1976 و 124 من دستور 1989.

2- YELLES. (C), La rationalisation du contrôle parlementaire Algérie thèse de doctorat, université d'Oran , 1994,p 286 .

3- المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، هذا ولم يتم التحديد الصريح للقائم بهذا الإجراء، أي الإيداع، لذا فمن البديهي أن يقوم به مندوب أصحاب الاستجواب.

4- من يوم القبول وليس من يوم الإيداع، مع العلم أنه لم يتم تحديد الميعاد الذي من خلاله يجب على مكتب المجلس الفصل في قابلية الاستجواب، لذلك يمكن التماطل في إيداع القبول لوقت غير محدد وهو ما قد يؤثر على جدوى=

وبالتشاور مع الحكومة¹، يقوم مكتب المجلس بتحديد جلسة الاستجواب، والتي يجب أن تتعدّد خلال ثلاثين (30) يوماً على الأكثر من تاريخ تبليغ الاستجواب، ويمكن لمندوب أصحاب الاستجواب سحب الإستجواب قبل عرضه في الجلسة المخصصة، مع تبليغ الحكومة بذلك من طرف رئيس المجلس².

خلال الجلسة يقوم مندوب أصحاب الاستجواب بتقديم عرض حول الموضوع، لتقوم الحكومة لزاماً وهذا عملاً بالمادة 68 من القانون العضوي 16-12 بالإجابة على ذلك، ولما كان الاستجواب يوجه للحكومة كهيئة فهل تلتزم الحكومة بكل أعضائها بحضور الجلسة والإجابة عن طريق الوزير الأول³؟.

أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر، عدم التزام الحكومة بالإجابة على الاستجابات، بل وحتى بشأن الاستجابات القليلة المثارة من قبل المجلس الشعبي الوطني في حياته⁴، فقد شوهد عدم حضور كل الطاقم الحكومي للجلسة⁵، ولا الرد الشخصي من قبل الوزير الأول، فعادة ما تُفوض الحكومة الوزير المعني للإجابة على الاستجواب الموجه لها، دون أن يمنع ذلك من إجراء مناقشة من المجلس الشعبي الوطني، لينشأ عرف دستوري بهذا الشأن⁶.

=الإستجواب. للإشارة فإن النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 قد حدد انطلاق هذا الميعاد من تاريخ إيداعه، راجع المادة 77 من هذا النظام.

1- كانت صلاحية تحديد هذه الجلسة بموجب المادة 91 من القانون 89-16 من اختصاصات المجلس الشعبي الوطني وحده وذلك خلال الدورات البرلمانية، وفيما بين الدورات تعقد الجلسة بالاتفاق مع الحكومة.

2- راجع أحكام المواد من 66 إلى 68 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

3- ولقد سبق وأن تمت إثارة هذه المسألة، بهذا الصدد راجع على سبيل المثال، الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني، عدد 21 مؤرخ في 15 ديسمبر 1997، ص 05.

4- أمثلة عن هذه الاستجابات راجع، د. محمد هامل، مرجع سابق، 150.

5- إذا كانت الحكومة قانوناً غير ملزمة بحضور الجلسة بكل طاقمها، فإن بنص المادة 68 من القانون العضوي 16-12 على أن الحكومة تجيب على الإستجواب، ولما كانت هذه الأخيرة شخصاً معنوياً، فيجب أن يمارس هذه المهمة الوزير الأول لإضفاء قدر أكبر وأهمية على الإستجواب.

6- للتفصيل، عباس عمار، مرجع سابق، ص 182.

ت-آثار استجواب مجلس الأمة للحكومة

إذا كانت المادة 151 من الدستور عامة وخالية من أي أثر جلاء عدم إجابة الحكومة على الاستجواب، أو عدم الاقتناع بالنتيجة المتوصل إليها، فقد يُرد ذلك إلى أن مهمة الدستور هو تحديد الأطر العامة دون التفاصيل التي يجب تنظيمها بموجب القانون، ومع ذلك فإن القانون العضوي 12-16 لم يحدد أي أثر للاستجواب، حيث يفهم من المادة 68 من هذا القانون، أنه بإجابة الحكومة، تنتهي حياة الاستجواب، ولم يتم النص على إمكانية فتح مناقشة أو اتخاذ إجراء آخر في حالة عدم الرد على الاستجواب أو عدم اقتناع المستجوبين بالرد، غير أنه قد يفهم من المادة 1-67 من القانون العضوي أن جلسة الإجابة مخصصة لدراسة الاستجواب، والدراسة قد تعني المناقشة¹.

وإذا كان الاستجواب في محتواه يعني فتح مناقشات واسعة قد تقضي إما إلى تأييد الحكومة أو طرح مسؤوليتها²، إلا أنه، رغم ما يواجهه هذا الإجراء من صعوبات أولية متعلقة أساساً بالأغلبية لا سيما على مستوى مجلس الأمة، فإن شدة شروط ممارسته في النظام الدستوري الجزائري، وكذا المهلة المحددة لإجراء الجلسة والتي من شأنها تغيير مجرى الأحداث أو إفراغ الاستجواب من جدواه، جعلت من الإستجواب مجرد طلب معرفة معلومات

1- وهو ما نصت عليه المادة 2-79 و3 من النظام الداخلي الأول لمجلس الأمة، يمكن أن ينتهي الإستجواب بطلب إجراء مناقشة عامة يقدم من قبل خمسة عشرة (15) عضواً.

في حالة موافقة المجلس على الطلب، تجرى المناقشة التي قد تقضي إلى تكوين لجنة تحقيق حسب الإجراءات المحددة في النظام الداخلي، غير أن طلب المناقشة الذي قد يؤدي إلى تكوين لجنة تحقيق تم حذفه في الأنظمة اللاحقة كما لم يتم النص عليه في القانون العضوي 02-99. أما النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فلم يُشر مطلقاً لإجراء الإستجواب. بصدد مجلس الأمة حتى لو انتهى الإستجواب بطلب إجراء مناقشة، فإن ذلك مرهون بتوقيع خمسة عشرة (15) عضواً، وطبعاً سيكون ذلك خاضعاً للتوجه السياسي للمجلس، حتى ولو تمكن المجلس من إثارة هذه المناقشة فإن أثرها لا يتعدى تكوين لجنة تحقيق، وهذه الأخيرة يمكن للمجلس، بحكم الدستور، إنشاؤها دون حاجة للمرور على إجراءات الاستجواب.

2- مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص 762.

راجع أيضاً: بوالطين حسين، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2014، ص 154 وما بعدها.

في مسألة معينة وليس له أي أثر على الحكومة، مما أدى للعزوف عنه تماما على مستوى هذا مجلس الأمة¹، وبهذا تظهر أهمية هذه الغرفة في دعم السيادة البرلمانية، وإذا كان هذا هو الحال بالنسبة للاستجواب، فما واقع تحقيق مجلس الأمة مع الحكومة؟.

2-إجراء التحقيق البرلماني أمام مجلس الأمة

للتحقيق البرلماني عدة تعريفات، فقد عرفه بعض الفقهاء أنه عبارة عن مجموعة من الأسئلة والمناقشات والأجوبة² بهدف التوصل إلى معلومات لازمة حول مسألة معينة قصد تقاضي الأخطاء أو إصلاحها أو بهدف إثارة المسؤولية السياسية للحكومة³، وهناك من الفقه من يرى أنه من الحقوق الأساسية للبرلمان والتي يمارسها بواسطة لجنة خاصة مكونة من عدد من الأعضاء، ويكون لها كل السلطات لينتهي دورها بتقرير ترفعه للبرلمان الذي سيفصل في الموضوع⁴، وتظهر أهمية التحقيق كونه يسمح للبرلمان بالتحقق بنفسه من النتائج المتوصل إليها عقب الأسئلة والاستجابات.

وعملا بالمادة 180 من الدستور بعد تعديل 2016، تتمتع غرفتا البرلمان بحق إجراء تحقيق مع الحكومة بشأن القضايا ذات المصلحة العامة، من خلال لجان خاصة تُشكل لهذا الغرض⁵، أو من خلال اللجان الدائمة¹، فيُمكن لأعضاء البرلمان الاستماع لأعضاء

1- حيث لم يستعمل مجلس الأمة منذ نشأته لغاية اليوم آلية الإستجواب، وذلك راجع لأسباب سياسية وقانونية. هذا الوضع يؤكد أن المجلس لم ينشأ لتحقيق الأهداف المعلن عنها. وبهذا الصدد يمكن الإطلاع على حصائل مختلف الدورات التشريعية.

2 - Avril Pierre & Gicquel Jean, Op.cit., p 243.

3 - BIDEGARAY, CH. Le contrôle parlementaire, Revue du Droit Public N°5, Paris, 1963, p 1633.

4 - VEDEL Georges, op cit, p 413.

- راجع أيضا عباس عمار، مرجع سابق، ص 94.

5- التحقيق في النظام البرلماني لا يتطلب إنشاء لجان خاصة لهذا الغرض، حيث يمكن أن تقوم بالمهمة إحدى اللجان الدائمة وهي الطريقة الأكثر فعالية بحكم تخصص اللجان واضطلاع كل واحدة بالأعمال التي تدخل في نطاق اختصاصها، راجع،

- LECLERCQ Claude, Droit constitutionnel et institution politiques , Litec, 10^{eme} Ed ;Paris, 1999, p. 623

الحكومة والاستفسار حول بعض المسائل، ليتم تسجيل تدخلات أعضاء اللجنة وكذا الأجوبة المقدمة على محضر يوزع على الأعضاء المعنيين.

أ- إجراءات إنشاء لجان تحقيق على مستوى مجلس الأمة

طبقاً للمادة 180 من الدستور، يمكن لمجلس الأمة أن ينشئ في إطار اختصاصاته وفي أي وقت لجاناً للتحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة، وهذا وفقاً للإجراءات التالية:

1- النصاب القانوني: وفقاً لأحكام القانون العضوي 12-16² يتم إنشاء هذه اللجان بالتصويت على اقتراح لائحة يوقعه على الأقل عشرون (20) عضواً³ يودع لدى أمانة مكتب المجلس من قبل مندوبي أصحابه،

2- تحديد الوقائع: يجب أن يحدد في الاقتراح وبدقة الوقائع التي تستوجب التحقيق والتحري،

3- إعلام المجلس الشعبي الوطني والحكومة بإنشاء لجنة تحقيق: إن إنشاء هذه اللجان من قبل غرفة لا يمنع الأخرى من إنشاء لجان مماثلة لنفس الموضوع، على أنه يجب على الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق أن تعلم الغرفة الأخرى بذلك.

1- بناء على الفقرة الثانية من المادة 151 من الدستور يمكن للجان البرلمانية الإستماع إلى أعضاء الحكومة، غير أنه بالعودة لأحكام القانون العضوي 12-16 يفهم أن الرقابة التي تمارسها اللجان هنا تكون بصدد المبادرات المحال عليها للدراسة، حيث يقوم أعضاء اللجنة المختصة بتوجيه الأسئلة لعضو الحكومة المعني وهذا بصدد مشروع القانون محل الدراسة، لذا يمكن القول أن الإجراءات التي تمارسها اللجان الدائمة بهذا الصدد لا ترقى لمستوى التحقيق، وكل هذا فضلاً عن التركيبة البشرية للجان، حيث تتقاسم المجموعات البرلمانية مقاعد اللجان حسب أهميتها على المجلس وهو ما سيؤثر على ممارسة هذه اللجان صلاحية التحقيق.

2- القسم الحادي عشرة (11) من القانون العضوي 12-16، مرجع سابق.

3- أيضاً هنا لم يتم مراعاة الفارق العددي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، لذلك فهو شرط يصعب تحقيقه أكثر على مستوى مجلس الأمة وهذا بحكم الجبهة المسيطرة عليه منذ نشأته. ولقد سبق أن حدد النظام الداخلي لهذا المجلس في المادة 83 هذا النصاب بـ 15 عضواً.

إن هذا النصاب يدل صراحة على النية والرغبة في استئثار الأغلبية الموالية للحكومة على إنشاء هذه اللجان ومنه غرض البصر على كل التجاوزات الحكومية، حيث أن أغلب التشكيلات السياسية لا تحوز على هذا العدد من الأعضاء. للإشارة فهناك من الأنظمة من تجبر القيام بالتحقيق من قبل برلماني واحد، مثلاً المادة 114 من الدستور الكويتي.

أ4- فصل مكتب المجلس في قابلية الاقتراح: يبيت مكتب المجلس في مدى قبول هذا الاقتراح، حيث يُعين مدى توافر الشروط الشكلية والموضوعية خاصة ما تعلق بالنصاب القانوني واتصال الاقتراح بالمصلحة العامة وعدم إثارة المسألة أمام الجهات القضائية.... إلخ، ففي حالة الرفض يبلغ القرار إلى مندوب أصحابه، أما في حال قبول الاقتراح فيحيله رئيس المجلس على اللجنة الدائمة المختصة لإبداء الرأي وإعداد تقرير، ليُعرض الاقتراح على الجلسة العامة.

أ5- التصويت على الاقتراح: يتم التصويت على الاقتراح في الجلسة العامة بأغلبية الأعضاء الحاضرين، بعد الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح ورأي اللجنة الدائمة المختصة بالموضوع، ولا تُجرى في هذه الجلسة أي مناقشة في الموضوع، وبعد التصويت لصالح الاقتراح تتشكل لجنة التحقيق.

أ6- تشكيلة لجنة التحقيق: ينبغي ألا يتجاوز عدد أعضاء لجان التحقيق العدد المتعلق باللجان الدائمة ذات الصلة بالموضوع¹، ويجب على مجلس الأمة أن يُراعي في تشكيل هذه اللجان الشروط الخاصة بتوزيع المقاعد في اللجان الدائمة²، وضمانا لحياة لجنة التحقيق، لا يمكن أن يعين في هذه اللجان الأعضاء الموقعون على اللائحة¹،

1- وذلك لاعتبار أن هذه اللجان تنشأ حسب نفس الشروط المتعلقة باللجان الدائمة، لذا فإن عدد أعضاء لجنة التحقيق سيتحدد حسب طبيعة الموضوع المراد التحقيق فيه، ليصل هذا العدد على مستوى مجلس الأمة بشأن الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان، وكذا الشؤون الاقتصادية والمالية إلى 19 عضواً على الأكثر، أما بصدد المسائل الأخرى فإلى 15 عضواً على الأكثر. للإطلاع على نماذج من اللجان المنشأة من قبل المجلس الشعبي الوطني، راجع عباس عمار، مرجع سابق، ص 112.

2- بالرجوع إلى أحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة، نجد أن المقاعد توزع داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها وذلك بالمقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة، على أن ترفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى المباشر عندما يفوق الباقي نسبة 0,50.

ولما كانت المجموعة البرلمانية تتكون من عشرة (10) أعضاء، فذلك يعني أن الأحزاب التي لا تحوز هذا العدد لا يمكنها تشكيل مجموعة برلمانية ومنه المشاركة في لجان التحقيق، غير أنه قد يفهم من المادة الأخيرة من باب=

يُنصب رئيس المجلس اللجنة لتباشر أشغالها فور ذلك، لِيُنتخب مكتب اللجنة من قبل أعضائها الذي يتكون من رئيس ونائب أو أكثر ومقرر، وتوضع تحت تصرفها كل الوسائل المادية والبشرية لضمان حسن سير أشغالها.

ب-سلطات لجنة التحقيق

يُمكن للجنة التحقيق في إطار المادة 84 من القانون العضوي 16-12، وعلى سبيل مباشرة مهامها، أن تستمع إلى أي شخص، وأن تعين أي مكان، وأن تطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بالموضوع، وذلك مع مراعاة المادة 85 من نفس القانون.

ب1-سلطة الاستماع: يمكن للجنة التحقيق الاستماع لأي شخص تقدر أهمية وجدوى شهادته، ويتم الاستماع لأعضاء الحكومة بناء على طلب يُوجه من رئيس مجلس الأمة إلى الوزير الأول وذلك في إطار برنامج يضبط بالاتفاق بين الطرفين، أما بخصوص الاستماع إلى أعوان المؤسسات والإدارات العمومية فيتم بناء على استدعاء عن طريق سلطاتهم السُّلمية، وبعد عدم الامتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يدون في التقرير².

ب2-سلطة المعاينة: حُول للجنة معاينة أي مكان، بما في ذلك المقرات الوطنية ذات الطابع السري والاستراتيجي، ولم يتم تنظيم المعاينات لخارج الوطن، وبالرجوع لبعض الأنظمة المقارنة التي تسمح بذلك، فإن المعاينة تتم على نفقة الغرفة البرلمانية المعنية³.

ب3-سلطة الإطلاع: يمكن للجنة الإطلاع على أية معلومة أو وثيقة وأخذ نسخة منها ما عدا تلك التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية

=المجموعات البرلمانية، انه يمكن لهؤلاء أن يختاروا مندوبا عنهم للتعبير عن توجهاتهم على مستوى لجان التحقيق دون أن يكون لهم الحق في التصويت عند أعداد التقرير.

1- قد يؤثر ذلك سلبا على عمل اللجنة بحكم أن الأعضاء الموقعين يكونون الأدرى بموضوع التحقيق.

2- النص على التقصير الجسيم يجب أن يتبع بالجزاء القانوني الذي سيترتب عن عدم المثل أمام اللجنة، في هذا الشأن ذهب القانون الفرنسي إلى إمكانية تحريك الدعوى العمومية ضد هذا الشخص،

- LECLERCQ Claude, Droit constitutionnel et institution politiques, op.cit., p631.

3- عباس عمار، مرجع سابق، ص 129.

للبلاد¹ وأمن الدولة الداخلي والخارجي، ويجب أن يكون هذا الاستثناء مبررا ومعللا على محاضر خاصة من قبل الجهات المعنية².

ويجب على أعضاء لجنة التحقيق التقيد بسرية تحرياتهم ومعاينتهم ومناقشاتهم.

ت- مجال التحقيق البرلماني

تشمل الرقابة البرلمانية، في أصلها، كل أعمال السلطة التنفيذية، ونظرا لأهمية أداة التحقيق البرلماني وخطورتها، يجب تحديد المعالم التي سيمارس فيها، وهو ما أقره القانون الجزائري، الذي حدد مجال التحقيق موضوعا وزمانا.

ت1- مجال التحقيق من حيث الموضوع: عملا بأحكام المادة 180 من الدستور بعد

تعديل 2016، يجب أن يرد التحقيق على القضايا ذات المصلحة العامة، وفي ظل غياب تحديد صاحب الحق في تقدير انطواء القضية على المصلحة العامة، فإن ذلك يرجع للمبادرين باقتراح اللائحة، وكذا مكتب الغرفة وباقي الأعضاء المصوتين على اللائحة³.

ويمكن أن ينصب التحقيق على كل المصالح والهيئات العامة، وكذا الأشخاص المعنوية الخاصة إذا كُلفت بتسيير مرفق عام، كما قد يرد التحقيق بشأن قضية وقعت في ظل وزارة سابقة أو مجلس نيابي انتهت عهده⁴.

ولا يمكن إنشاء لجان تحقيق بصدد وقائع تكون محل إجراء قضائي إذا تعلق ذات التحقيق بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف¹، الشيء الذي يتأكد منه رئيس المجلس بعد تبليغ وزير العدل، وذلك قبل إحالته الاقتراح على اللجنة المختصة بالموضوع.

1- وهذا رغم الإلتزام القانوني لأعضاء هذه اللجان بالسرية.

2- في القانون الفرنسي ترجع صلاحية تقرير سرية الوثائق إلى لجنة خاصة وليس إلى المصلحة المعنية، محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 116.

3- عوايدي عمار، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مرجع سابق، ص 65.

4- د. محمد هامل، مرجع سابق، ص 160.

ويجب أن لا ينصب موضوع التحقيق على مسألة تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للبلاد وأمن الدولة الداخلي والخارجي.

ولا يمكن إعادة تشكيل لجنة أخرى للتحقيق في نفس الموضوع قبل انقضاء اثني عشرة (12) شهرا من تاريخ انتهاء مهمتها، هذا باستثناء حالة ظهور أدلة جديدة تؤثر على مجرى التحقيق².

ت2- مجال التحقيق البرلماني من حيث الزمان: تكتسي لجان التحقيق البرلمانية طابعا مؤقتا، وتنتهي مهمتها إما بإيداع تقريرها، أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة (06) أشهر قابلة للتمديد³ من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها⁴، وفي هذه الحالة، أي عدم تمكن اللجنة من إعداد تقرير، فإنها ستتحل بقوة القانون، كما يجب عليها أن تُسلم كل الوثائق والمستندات التي بحوزتها حول الموضوع إلى رئيس المجلس⁵.

1- قد يطرح هنا إشكال في الحالة التي يتم فيها إنشاء لجنة تحقيق ثم مباشرة الإجراءات القضائية فما هو مصير اللجنة. في هذا الصدد نص مشروع القانون العضوي 99-02 على تعليق إجراءات التحقيق البرلماني إلى حين صدور الحكم القضائي، وهنا يمكن للجنة مباشرة الإجراءات لكن فقط بشأن المسائل التي لم يتم الفصل فيها قضائيا، راجع الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 107، مؤرخة في 21 ديسمبر 1998 ص 53.

ولعل الإجراءات الذي سيتبع في وقف إجراءات التحقيق البرلماني، سيكون مثلما هو الحال في النظام الفرنسي، حيث سيصدر رئيس الجمعية الوطنية قرارا إلى لجنة التحقيق بالوقف الفوري لعملها، محمد باهي أبو يونس ، مرجع سابق. ص 114.

2- محمد باهي أبو يونس، نفس المرجع، ص 115.

3- رغم عدم النص الصريح للقانون على مهلة التمديد، فإنه سيكون لمدة ستة (6) أشهر إضافية وهذا بحكم الإجراء اللاحق المتعلق بميعاد إنشاء لجنة لنفس الموضوع. وهو ما نصت عليه صراحة المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق.

4- المادة 81 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق، وعملا بأحكام المادة 107 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، يمكن للجنة التحقيق تمديد الأجل المنصوص عليه في المادة 81 السابقة.

5- المادة 106 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

ث- آثار التحقيق البرلماني

إذا تمكنت اللجنة من القيام بهمتها، فإنها ستعد تقريراً يحتوي على جدول عمل اللجنة والحصيلة المتوصل إليها، فضلاً عن هوية الأشخاص المُستمع إليهم وكذا الأماكن التي تمت معاينتها والوثائق المطلع عليها، إضافة للتوصيات التي ترى اللجنة أنها ضرورية لحل المشكل المطروح، ويُسلم تقرير اللجنة إلى رئيس مجلس الأمة¹، ليبلغ لكل من رئيس الجمهورية وكذا الوزير الأول، كما يوزع على أعضاء الغرفة.

إن ما يُؤخذ على هذا الإجراء، هو عدم النص على القيمة القانونية لهذا التقرير، لذا فإنه، عملاً بالقواعد العامة، لا ينطوي على أية قوة إلزامية تجاه الحكومة²، وكل ما يمكن للمجلس فعله هو المبادرة بنشر التقرير، ليخضع النشر لمجموعة من الإجراءات، حيث يمكن أن يقرر المجلس نشر التقرير كلياً أو جزئياً، بناءً على اقتراح مكتب الغرفة ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة، ويبت المجلس في ذلك بأغلبية الأعضاء الحاضرين، ودون مناقشة، وذلك إثر عرض موجز يقدمه مقرر اللجنة يبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير، وعند الاقتضاء يمكن فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير، وإذا قرر المجلس نشر التقرير فإنه سيتم، عملاً بأحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة، في غضون ثلاثين (30) يوماً، والنشر يشكل جزءاً سياسياً خاصة في الحالة التي يتضمن فيه تبيان التجاوزات والإخلالات.

1- المادة 86 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

2- بعض الأنظمة السياسية تضمن فعالية لجان التحقيق، بحيث يمكن أن ينتهي هذا الأخير إلى نتائج مهمة جداً، منها، إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، المسؤولية الجنائية لأعضاء الحكومة، المبادرة بتعديل أو وضع قانون جديد، سيد رجب السيد محمد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1986، ص 76.

ج-الماخذ الواردة على إجراء التحقيق البرلماني

يُلاحظ على إجراء التحقيق البرلماني، بداية أن النصاب المفروض لإنشاء هذه اللجان من شأنه إعاقة تشكيلها، خاصة وأن تشكيلتها تتم بنفس الشروط الخاصة بتشكيل اللجان الدائمة، مما يؤدي إلى تناسب أعضاء هذه اللجان مع التمثيل في المجموعات البرلمانية، مع العلم أن الأحزاب السياسية المشكلة للبرلمان والحاصلة على عدد مساوٍ على الأقل لهذا النصاب، مثلما تثبته التجربة السياسية في الجزائر، تابعون للسلطة التنفيذية، ومنه فإن هذه اللجان لا تنشأ ولا تقوم بمهامها إلا بالشكل الذي ارتضته الحكومة، وهو ما لا يخدم حرية التحقيق ويطعن في حياد الأعضاء، إضافة إلى ذلك فإن منع الأعضاء المبادرين من العضوية فيها يُنقص من فعالية اللجنة بحكم أنهم الأدرى بالموضوع.

وإذا كان التحقيق القضائي يوقف التحقيق البرلماني، وفي ذلك تكريسٌ لمبدأ الفصل بين السلطات، فإن التحقيق البرلماني هدفه سياسي بخلاف التحقيق القضائي¹، كما يُعد المنع من التحقيق في نفس القضية في أقل من 12 شهرا، غير منطقي بحكم أن إعادة فتح التحقيق قد يكون لسبب مستجدات أو لغاية منع أن يصبح التحقيق غير مجدٍ.

وإذا كان استثناء بعض المجالات من التحقيق البرلماني منطقيا، فإن استعمال بعض المصطلحات المطاطة بهذا الشأن كالمصالح الحيوية، من شأنه منع التحقيق عن المواضيع غير المرغوب التحقيق فيها، وهذا بحكم عدم النص على الجهة المخولة لتقدير مدى توافر هذه الاستثناءات.

1- الفرق بين التحقيق القضائي والبرلماني، أن الأول يهدف إلى تحديد المسؤوليات المدنية والجزائية أما الثاني فتكون نتائجه سياسية، راجع د. إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 120.

ورغم الاختلاف الجوهرى بين الإجراءين، إلا أن المنع الدستوري بهذا الصدد هدفه ضمان عدم تأثير الإعتبارات السياسية للتحقيق على عمل السلطة القضائية.

فضلا عن ذلك لا يوجد ما يلزم أعضاء الحكومة على المثل أمام هذه اللجان¹، بل وإن تقرير اللجنة لا تناقشه حتى الغرفة نفسها، بل حتى عملية النشر غالبا ما لا يتم إقرارها بسبب الأغلبية السياسية المسيطرة.

وكنتيجة لما سبق، فمن الطبيعي أن لا يلجأ مجلس الأمة² إلى هذا الإجراء³.

إذا كان الأصل في إيجاد عدة أدوات للرقابة البرلمانية هو تمكين البرلمان من مراقبة الحكومة في تنفيذ السياسة العامة وجعلها تتطابق مع المخطط المصادق عليه، إلا أن إفراغها من الطابع الجزائي يُفقد الجدوى من ممارستها، ويجعل منها مجرد واجهة دستورية⁴، وإذا كان من بين الأهداف من اعتماد نظام البيكاميرالية في الجزائر هو ضمان إحقاق رقابة برلمانية فعالة وتكريس مبدأ سيادة القانون، إلا أن تمتع مجلس الأمة ببعض الصلاحيات الرقابية المبتورة لم تمكنه من أداء أي دور رقابي، بل وتُظهر الممارسة العملية عدم استعمال المجلس لبعض هذه الآليات ولو لمرة واحدة كالتحقيق والاستجواب، ولا يعود ذلك إلى القيود الواردة لممارستها أو لافتقار المجلس للكفاءات الخاصة، إنما يعود ذلك لأسباب ودوافع سياسية⁵، حيث إن منطق الأغلبية البرلمانية على مستوى هذا المجلس هي التي تتحكم في رقابة عمل الحكومة، وهو ما سيظهر جليا في إطار الرقابة المالية كون هذه الأخيرة في حد ذاتها تعطيلاً لسياسة الحكومة.

1- سالمى عبد السلام، نظام المجلسين في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 63.

2- أما المجلس الشعبي الوطني فقد عرف في حياته هذا الإجراء في إحدى عشرة (11) مناسبة، والملاحظ أن هذه التحقيقات أفرغت من محتواها ولم تؤخذ بعين الاعتبار، راجع، د. محمد هامل، مرجع سابق، ص 170.

3- خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مرجع سابق، ص 83.

4- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 154.

5- أ. ظريف قدور، لجان التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، دراسة تحليلية، أبحاث قانونية وسياسة، العدد الثاني، جامعة جيجل، ديسمبر 2016، ص 188.

المطلب الثاني:

تعميش مجلس الأمة بشأن الرقابة المالية

يُشكل قانون المالية الوسيلة المادية لتنفيذ برنامج السلطة التنفيذية، وهو عادة ما يتضمن بابين الأول يتعلق بالنفقات والثاني بالإيرادات، ولما كان هذا القانون على علاقة مباشرة بالمواطنين فالأنظمة الديمقراطية تمنح صلاحيات فعلية في مجال إعداد قوانين المالية لممثلي الشعب في البرلمان¹، ونظرا لاتسام هذه العملية على مستوى السلطة التشريعية بطابع الشعبوية السياسية حيث يميل النواب إلى رفع النفقات وتخفيض الضرائب إرضاءً لناخبهم، وبسبب افتقاد غالبية النواب للكفاءة والخبرة في هذا المجال، فعادة ما يتم النص على قيود صارمة بصدد ممارسة هذا الحق، وكون أن الحكومة هي المشرفة على تنفيذ السياسة العامة للدولة من خلال البرنامج المصادق عليه من قبل البرلمان، وباعتبارها الأدرى بحجم الوسائل المادية الضرورية لتنفيذه، فإنها تعد صاحب الإختصاص الفعلي لإعداد قانون المالية.

يتم إعداد قانون المالية، في الجزائر، بموجب مشروع قانون وارد عن الحكومة، أما البرلمان المدعم بغرفة ثانية، فيظهر من النصوص القانونية المنظمة للموضوع، أنه يتمتع بسلطة محدودة جداً²، ويقتصر دوره على مجرد الدراسة في مدة زمنية معينة (الفرع الأول)، وإذا كان البرلمان يتمتع بحكم الدستور بحق مراقبة صرف الإعتمادات وتحصيل الإيرادات، فنتيجة لعدم تمكنه من وسائل تسمح بالإطلاع على كيفية صرف المال العام، وذلك مقابل

1- لقد كان السبب الرئيس في ظهور النظام التمثيلي هو الرغبة في المشاركة والموافقة على فرض الضرائب على عموم الناس، راجع د. دوار الباز الشورى والديمقراطية النيابية، مرجع سابق، ص 93، في أثر التشريع على الحريات العامة راجع، حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2013.

2- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 218.

ما تتمتع به الحكومة من آليات لتنفيذ قانون المالية بالشكل التي تراه مناسبة، فإن دور البرلمان برمته يبدو معدوما (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

عدم مشاركة مجلس الأمة في إعداد قانون المالية

أفرزت التجربة الديمقراطية التعددية في الجزائر افتقار غالبية أعضاء البرلمان إلى الإحاطة بالأمور المالية، وإذا كان من حق البرلمان دستوريا المبادرة بالقانون، فقد أثبتت الممارسة العملية أن حق المبادرة بالقوانين في المجال المالي يقتصر على الحكومة¹، لذا فإن تدعيم البرلمان الجزائري بغرفة ثانية تضم النخبة الوطنية لم يشفع له بتجسيد سيادته التشريعية، فلا يزال البرلمان قاصرا عن التشريع في قوانين المالية المحتكرة الإعداد والتنفيذ من قبل السلطة التنفيذية² (أولا)، ويقتصر دور البرلمان الذي وجد أساسا لإعداد هذه القوانين، على مناقشة المشروع وذلك في أجل معلوم، يؤدي تجاوزه إلى إصدار القانون بموجب أمر، ومنه تجاوز البرلمان وبشكل مباشر، أي دون عرض الإجراء المتخذ هنا على السلطة التشريعية (ثانيا).

أولا- إعداد قانون المالية بموجب مشروع

نظرا لمجموع الاعتبارات سيما التقنية والاقتصادية التي يتطلبها قانون المالية، فإنه على غرار الأنظمة الديمقراطية منح المؤسس الجزائري للحكومة صلاحية إعداد قانون المالية، وهو ما يمر عبر عدة مراحل.

1- مزياني لونس، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مرجع سابق، ص 129.
2- حيث تم النص صراحة في الدساتير السابقة لدستور 1996 بصدد المجالات التي يشرع فيها المجلس الشعبي الوطني، على أن هذا المجلس يُصوت فقط على ميزانية الدولة، وبالتالي ليس له صلاحية إعداد قانون المالية.

1-أسباب منح الحكومة صلاحية إعداد قانون المالية

قانون المالية أو الميزانية، هو وثيقة يتم بمقتضاها ترخيص النفقات والإيرادات السنوية للدولة، وبصفة عامة هو مجموع ما ستكون عليه السياسة المالية السنوية العامة للدولة¹، وإذا كان مصطلح الميزانية يعني تحقيق التوازن بين النفقات والإيرادات، فإن ذلك يقتضي حسن التقدير حتى لا تقع أزمات مالية، وهو ما يتطلب منح هذه الصلاحية لجهة يُعتقد أنها الأجدر بإعداد هذا القانون، وبهذا الصدد يظهر من الدراسات المقارنة أن قانون المالية يتم تحضيره من قبل مصالح رئاسة الجمهورية أو الوزارة الأولى²، ويعود السبب في منح السلطة التنفيذية صلاحية إعداد هذا القانون لعدة اعتبارات أهمها:

- ما تتمتع به الحكومة من إمكانيات ووسائل تمكنها من التغلغل في مختلف مناطق البلاد وفي مختلف القطاعات، مما يسمح لها بفهم متطلبات كل ناحية على حدة³،
- كما أن تقدير النفقات السنوية وما يلزمها من إيرادات يحتاج إلى التزام الدقة إلى حد كبير لتفادي ما قد يترتب من آثار سيئة يمكن تجاوزها خلال هذه المرحلة، وهو ما يمكن تحقيقه نظرا لما تتمتع به الإدارة من إمكانيات وتقنيات في المجال،
- إن منح الحكومة هذه الصلاحية من شأنه إبعاد النزعات الشعبوية المسيطرة على البرلمانين،

لهذه الأسباب تعد السلطة التنفيذية الأجدر بإعداد هذا القانون، وإذا كانت الأنظمة الديمقراطية قد منحت السلطة التنفيذية صلاحية إعداد الميزانية العامة للدولة، فإن الجزائر لم

1- إضافة لمبدأ السنوية تقوم الميزانية على مجموعة من المبادئ، أهمها، الشمولية، التوازن، الوحدة، عدم التخصيص، للتفصيل راجع، د. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987، ص 75.

2- فالنظام الأمريكي يمنح صلاحية تحضير الميزانية العامة لرئيس الجمهورية من خلال مكتب التسيير والميزانية، بينما في النظام الأوروبي يقوم وزير المالية بتحضير مشروع قانون المالية، خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 362.

3- الصاوي علي، دور الدعم الفني في تعزيز عمل النواب، الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الحادي عشرة، 2006، ص 125.

تشذ عن هذه القاعدة، وهو ما تؤكد، الفقرة الأخيرة من المادة 138 من الدستور بعد تعديل 2016 التي استعملت مصطلح "مشروع الحكومة"، والمادة 140 من الدستور بالنص على أن البرلمان "يصوت" ولا يشرع في ميزانية الدولة، الشيء المؤكد بالمادة 44 من القانون العضوي 12-16 بالنص على أن البرلمان "يصادق" ولا يشرع وذلك على مشروع الحكومة وليس على الاقتراح¹، وبذلك تتمتع الحكومة بسلطة تحضير مشروع قانون المالية، ولها في ذلك أن تدرج كل الترتيبات اللازمة وتوزع النفقات بالطريقة التي تراها مناسبة.

2- مراحل إعداد قانون المالية

يأخذ مشروع قانون المالية، كغيره من مشاريع القوانين، مجراه انطلاقاً من الدائرة الوزارية المختصة إلى غاية عرضه على المناقشة البرلمانية، مروراً بالمراحل التالية:

- **مرحلة تقدير النفقات**، تنطلق عملية تقدير النفقات والإيرادات من الوحدات الإدارية القاعدية ولتنتهي إلى الوزارات الوصية التي ترفع تقاريرها في الموضوع إلى وزارة المالية.

- **إعداد المشروع**، تقوم وزارة المالية بدراسة التقارير المرفوعة إليها لتحديد مدى صحة التقديرات، لتقوم بعدها بإعداد مشروع القانون.

- **عرض المشروع على الحكومة**، يتم عرض مشروع قانون المالية في مجلس الحكومة ثم على مجلس الوزراء، بعد موافقة هذا الأخير عليه، وعملاً بالمادة 137 من الدستور، يتم إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ليأخذ بعدها المجرى العادي لدراسة البرلمان للمبادرات بالقانون.

ثانياً - كيفية تصدي البرلمان لقانون المالية

يتطلب إقرار قانون المالية ودخوله حيز التنفيذ مصادقة السلطة التشريعية عليه، وهو ما يتم عبر جملة من الإجراءات القانونية، ولما كانت الغاية من النظام البيكاميرالي هو

1- أخضع المؤسس القانون المتعلق بقوانين المالية للتشريع البرلماني، لكن ذلك سيتم من خلال نظام القوانين العضوية، التي تخضع لمجموعة من الإجراءات على نحو يسمح للسلطة التنفيذية من التحكم فيها.

تدعيم السيادة التشريعية للبرلمان، فمن المنتظر أن يمارس مجلس الأمة بهذا الشأن دوراً ملاحظاً، نظراً لما يحتويه من خبرات وكفاءات.

1- إجراءات مناقشة قانون المالية

عقب إيداع الوزير الأول لمشروع قانون المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، يقوم رئيس هذا الأخير بإحالة المشروع على لجنة المالية والميزانية لدراسته، ليأخذ القانون المجري العادي للمبادرات بالقانون، حيث تعقد اللجنة ذاتها في سبيل ذلك عدة جلسات بحضور وزير المالية، ويمكنها الاستماع لأي عضو في الحكومة، ولها الإستعانة بذوي الخبرة والإختصاص، لتتوج أعمالها بتقرير يُرفع إلى المجلس الشعبي الوطني، الذي يُباشر جلساته بعرض وزير المالية ثم تقرير لجنة المالية، لتبدأ تدخلات النواب، وكل ذلك في أجل أقصاه 47 يوماً ابتداءً من يوم إيداعه بمكتب المجلس.

عقب الموافقة والتصويت، وعملاً بأحكام المادة 44 من القانون العضوي 12-16 يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه فوراً¹ إلى مجلس الأمة²، ولا يتعرض هذا الأخير إلى مشروع قانون المالية على صفته الأولية، بل يصادق على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، وذلك في مدة أقصاها 20 يوماً.

وفي حالة عدم اتفاق غرفتي البرلمان، يُتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل 8 أيام للبت في الأحكام محل الخلاف، وفي حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة³ بأمر⁴، وإذا

1- لا تنطبق أحكام المادة 42 من القانون العضوي، والخاصة بإرسال النصوص، على قانون المالية.

2- لم يتعرض المؤسس لحالة عدم تصويت المجلس الشعبي الوطني على النص بعد انقضاء الميعاد المحدد له، في هذا الشأن فإن الوضع السائد في النظام الدستوري الفرنسي أن تخطر الحكومة مجلس الشيوخ الذي عليه أن يبت في الموضوع في الميعاد المحدد له ليتم بعد ذلك إثارة اللجنة المتساوية الأعضاء.

3- يفهم من هذه العبارة أن رئيس الجمهورية سيصدر النص الذي قدمته الحكومة بصفته الأصلية، لا النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني والذي يكون قد تضمن تعديلات على المبادرة الأولية.

4- المادة 44 من القانون العضوي 12-16، مرجع سابق.=

كانت مبررات ظهور تقنية إصدار قوانين المالية بموجب أوامر¹ تتمحور حول ضمان السير العادي للمصالح العامة، إلا أنه بالنظر إلى التجربة الجزائرية في هذا المجال، فالمؤسس ليس بحاجة لاعتناق هذه التقنية، حيث لم يحدث، في السابق ولا بعد اعتماد مجلس الأمة كغرفة ثانية، أن تماطل البرلمان في المصادقة على قوانين المالية مهما كان محتواها.

2- دور مجلس الأمة في إقرار قانون المالية

إذا كان مجلس الأمة قد خُص بمدة مهمة بصدد تمحيص قانون المالية، فإنه لا يشكل أي صعوبة في إقرار هذا القانون، وذلك لعدة أسباب أهمها:

- الدور المهم الذي تقوم به الحكومة على مستوى جميع مراحل دراسة المشروع،
- العلم المسبق للمجلس أن عدم المصادقة في الميعاد وكذا الاختلاف مع المجلس الشعبي الوطني لن يُجدي نفعا طالما أن استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من صلاحيات الوزير الأول، وأن تجاوز ميعاد المصادقة سيؤدي لإصدار القانون بأمر²،
- الأغلبية البرلمانية المسيطرة على هذه الغرفة منذ نشأتها، والتي تشكل حاجزا منيعا من معارضة مختلف المبادرات المنبثقة من الحكومة،
- لهذه الأسباب فإن المناقشات على مستوى مجلس الأمة لا تعد سوى إهدار للوقت، ما دام أن الخضوع للتعليمات الحزبية هو المسيطر على توجيه المناقشة، وما دام الانضباط الحزبي هو المسيطر على المناقشات الموضوعية.

=ولقد أراد المؤسس من إدراج هذا الحكم تلافيا تماطل البرلمان في البت في أحد القوانين الأكثر أهمية، ورئيس الجمهورية غير مخير في ذلك، على اعتبار أن نص المادة 138 من الدستور يصدر لا يفيد التخيير، ولا يحتاج هذا الأمر إلى موافقة البرلمان، الذي لم يتمكن من الفصل في القانون في الميعاد، وهذا بحكم أن هذا الأمر لا يدخل في طائفة الأوامر المتخذة طبقا للمادة 142 من الدستور، د. محمد هامل، مرجع سابق، ص ص 35-41.

1- وهو ما نصت عليه المادة 47 من الدستور الفرنسي، للتفصيل بهذا الصدد راجع، -GERARD Patrice, MEUNIER Jacques, Institution politiques et droit constitutionnel Montchrestien, 3^{ème} ED, Paris, 1999, pp 254-255

2- بهذا الصدد راجع، يلس شلوش بشير، التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، الفكر البرلماني، العدد الثالث، 2003، ص 30.

تؤكد الإعتبارات السابقة أن الرقابة القبلية التي يمارسها البرلمان المدعم بغرفة ثانية تقتصر، وبالأخص في المجال المالي، على مجرد تزكية المشروع الحكومي، وإذا كان مجلس الأمة لا يشارك في إعداد قانون المالية، فكيف سيكون دوره بصدد الرقابة على تنفيذ الميزانية؟.

الفرع الثاني:

انعدام دور مجلس الأمة في رقابة تنفيذ قانون المالية

إن مصادقة البرلمان على قانون المالية لا تعفيه من المراقبة المستمرة لمدى مطابقة تنفيذ الحكومة لنص قانون المالية الذي صادق عليه¹، ويمكن تقسيم الرقابة على تنفيذ الميزانية إلى نوعين من الرقابة، الأولى معاصرة للتنفيذ، وتمارس من خلال الآليات السابقة (الأسئلة، الاستجابات وإنشاء لجان تحقيق)، والتي ثبت عدم جدواها خاصة ما تعلق بالمجال المالي²، أما النوع الثاني من الرقابة فهي الرقابة اللاحقة على التنفيذ والتي أثبت واقع التجربة السياسية في الجزائر عدم أهميتها، وذلك لعجز البرلمان، المدعم بغرفة ثانية، عن السهر على حسن تنفيذ قانون المالية، فكثيرا ما لا تقدم الحكومة حساباتها السنوية بشأن تنفيذ الميزانية (أولا)، وغالبا ما لا تنفذ قانون المالية وفقا للشكل المصادق عليه نظرا للعقبات التي تصادفها على أرض الواقع (ثانيا).

1- المقصود هنا هي الرقابة السياسية، حيث هناك عدة أنواع من الرقابة على تنفيذ الميزانية، فهناك الرقابة السابقة الممارسة من قبل المراقب المالي، والرقابة اللاحقة من قبل مجلس المحاسبة، وهناك رقابة إدارية تمارسها اللجان الإدارية الداخلية كلجان الصفقات العمومية.

2- للإطلاع على حصائل الأسئلة المطروحة من قبل مجلس الأمة يمكن الإطلاع الوقع الإلكتروني لوزارة العلاقات مع البرلمان.

أولاً- عدم عرض الحكومة لكيفية استعمال الإعتمادات المالية

رغم نص المادة 179 من الدستور بعد تعديل 2016 الذي يُلزم الحكومة بتقديم عرض لغرفتي البرلمان حول استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، إلا أن الحكومة غالباً ما لا تتمكن من الالتزام بهذا الواجب، لأسباب تقنية، ولعدم تفعيل نظام قوانين تسوية الميزانية.

1- المعوقات التقنية لعدم تقديم عرض حول استعمال الإعتمادات المالية

عادة ما لا تتمكن الحكومة من تقديم عرض حول صرف الإعتمادات، وهذا بحكم أن العرض يتطلب القفل النهائي لكل الحسابات المالية لمختلف القطاعات، وهي مسألة يشوبها الكثير من التعقيدات، فلا يمكن قفل كل الحسابات في آن واحد، وعليه فإن عدم غنى النصوص القانونية المتعلقة بممارسة الرقابة المالية البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية وبالخصوص بصدد حقوق مجلس الأمة في هذا المجال، جعل دور الرقابة البرلمانية اللاحقة لتنفيذ الميزانية من دون جدوى.

2- عدم تفعيل قانون تسوية الميزانية

وفقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة 179 من الدستور، تُختتم السنة المالية بالنسبة للبرلمان بالتصويت على مشروع قانون يتضمن تسوية الميزانية¹، من خلاله تُقيم الغرفتين تنفيذ الحكومة لقانون المالية بالنسبة للسنة المنصرمة، لكن رغم أهمية هذا القانون حيث يستند إليه عضو البرلمان لمناقشة مشروع قانون المالية من خلال تقييم نتائج السنة الماضية، إلا أن البرلمان لم يتلقَ في حياته² هذا المشروع إلا ابتداءً من سنة 2013.

ويمكن تفسير امتناع الحكومة عن عرض هذا القانون على غرفتي البرلمان، إلى أهمية هذا القانون كونه يشكل وسيلة كاشفة عن السلبات الواردة عن تنفيذ قانون المالية، خاصة

1- وهو ما نصت عليه أيضاً المادة 45 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

2- للتفصيل في موضوع عدم تقديم قانون ضبط الميزانية أمام البرلمان، راجع، دحماني عبد الكريم، تمويل نفقات الاستثمار العمومي للدولة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2012، ص 133.

وأن البرلمان مُدعم بغرفة ثانية تحتوي على كفاءات وشخصيات وطنية في مختلف المجالات، وحتى ولو تم عرض هذا القانون أمام البرلمان فإنه سيقابل بعدم الأهمية البرلمانية وذلك لعدة أسباب أهمها تحكم السلطة التنفيذية في المجال المالي، وذلك مقابل عدم كفاءة غالبية البرلمانيين في المجال لا سيما في المجلس الشعبي الوطني، كما أن المصادقة ستكون شكلية وسياسية أكثر منها موضوعية، وهذا نظرا للاعتبارات السابقة المتعلقة بالسيطرة السياسية، وكذا التنفيذ الفعلي للنفقات الذي لا يحتاج إلى تركية لاحقة¹.

ثانيا - عدم تنفيذ قانون المالية بالشكل المصادق عليه

إذا كان قانون المالية يُشكل الإطار الذي من خلاله يحق للحكومة تسيير ميزانية الدولة، فالقاعدة تقتضي إلزامها بتنفيذه بالشكل الذي صادق عليه نواب الشعب في البرلمان، فالغاية من عرض قانون المالية على البرلمان هو دراسة كفاءات جباية الإيرادات وصرف النفقات بشكل لا يضر بمصالح الشعب، وهو ما يستدعي تمكين البرلمان من الرقابة المستمرة على تنفيذ هذا القانون، ونظرا لما يتطلبه التنفيذ على أرض الواقع، وبسبب ما تواجهه الحكومة من مستجدات اجتماعية، اقتصادية ومالية، فإنها تجد نفسها مجبرة على إدخال تغييرات على قانون المالية من خلال عدة تقنيات أغلبها لا تعرض على البرلمان، لتتمتع في ذلك بصلاحيات واسعة تُمكنها من تجاوز الرخصة البرلمانية²، وذلك إما بتعديل قانون المالية أو إجراء بعض التحويلات في الإعتمادات، مما سيجعل البرلمان في منأى عن رقابة تنفيذ قانون المالية.

1 - CHANDERNAGOR André, Un parlement pour quoi faire , Op.cit. p 72.

2- خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مرجع سابق، ص 37.

1- قانون المالية التكميلي¹

إن موافقة البرلمان على قانون المالية لا يُلزم الحكومة بالتطبيق الحرفي لمحتوى النص، فقد تطرأ عوامل غير متوقعة تدفع إلى ضرورة تعديل هذا القانون، وهو الشيء الذي نظمته المادة 4 من القانون 17-84 المتعلق بقوانين المالية، حيث يمكن للحكومة خلال السنة الجارية إتمام أو تعديل قانون المالية عن طريق نظام قوانين المالية التكميلية أو المعدلة².

ووفقا لأحكام المادة 141 من الدستور بعد تعديل 2016 وكذا المادة 2 من القانون 17-84، فضلا عن مبدأ توازي الأشكال فإن هذه القوانين تكتسي طابع القانون العضوي³، وهو ما يتطلب خضوعه للإجراءات الشكلية الخاصة بهذه الفئة من القوانين، كما أنها تخضع لنفس المراحل المتبعة في مناقشة قانون المالية السنوي.

للإشارة فقد أصبح نظام قوانين المالية التكميلي في المنظومة القانونية الجزائرية عُرفا مستقرا تلجأ إليه الحكومة كل سنة، فلا تكاد تخلو سنة مالية من هذا القانون⁴، لتسعى من خلاله الحكومة إلى الاستجابة لبعض التحولات عن طريق إضافة إعمادات أو تصحيحات مالية لم تدرجها في مشروعها ولم ينتبه البرلمان إلى أهميتها⁵.

ولما كان قانون المالية التكميلي أو المعدل يستلزم احترام نفس الإجراءات الخاصة بقانون المالية السنوي، يمكن للحكومة العمل على إدخال تعديلات مع التعاضلي عن هذه

1- تهدف قوانين المالية التكميلية إلى إدخال تصحيحات مالية تسعى بالأساس لرصد موارد مالية إضافية لمواجهة نفقات غير متوقعة. ومع ذلك فإن هذا القانون يدل على قصر الاستشراف وسوء التخطيط.

2- قانون 17-84، مرجع سابق.

3- حيث تفترض هذه القاعدة عدم إمكانية تعديل أو إلغاء نص إلا بآخر يُعادل على الأقل في الدرجة.

4- خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق. ص 369.

5- وهو ما يدل على أن البرلمان الجزائري ورغم تدعيمه بغرفة ثانية تحتوي على كفاءات وخبرات لا يزال بعيدا عن ما تقوم برلمانات الدول المتقدمة، من وضع سياسات استشرافية طويلة المدى، بهذا الصدد راجع،

- MARTINEZ Jean Claud & DI MALTA Pierre, Droit budgétaire, 3^{ème} édition L.I.T.E.C., Paris, 1999.P 121.

التقنية، وهذا من خلال تحويل الإعتمادات الممنوحة من فصل لآخر أو من قطاع لآخر، وهو ما يتم بموجب مرسوم رئاسي، الشيء الذي يُفقد من جديد مبررات إنشاء مجلس الأمة.

2- نظام تحويل الإعتمادات المالية، و إنشاء حسابات خاصة

يمكن للحكومة من خلال تقنية تحويل الإعتمادات، ودون موافقة البرلمان، تحويل مبالغ مالية من فصل لآخر عبر مجموعة من الإجراءات الإدارية¹، فيمكنها في حدود الفائض المسجل بين الإيرادات والنفقات رفع الإعتمادات أو تخفيضها وذلك حسب الكيفيات المحددة في التنظيم²، وذلك نتيجة الطابع العام لقانون المالية السنوي وعدم قدرة ممثلي الشعب على إحداث توازنات في مشروع قانون المالية المقدم لمناقشته، للإشارة فإن هذه التقنية منتشرة بقوة، فلا تكاد الجرائد الرسمية الصادرة تخلو من هذه التحويلات.

أما الحسابات الخاصة³، إذا كانت لا تفتح إلا بموجب قانون المالية⁴، وبالتالي يتمكن البرلمان من الترخيص بإنشائها أو عدم الترخيص، فإنه طبقا لأحكام المادة 55-02 من القانون 84-17⁵ يحق أيضا للسلطة التنفيذية عن طريق التنظيم، من خلال تقديرها لوجود ظروف استعجالية، إنشاء حسابات خاصة⁶ على مستوى الخزينة العامة لمواجهة نشاطات توليها اهتماما خاصا، ودون تحديد سقف الصرف، وهي الحسابات تُمول أساسا من إعتمادات الميزانية العامة، لتجد الحكومة من خلال هذه التقنية مجالا واسعا للتصرف في

1- يتم تحويل الإعتمادات من فصل لآخر بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالمالية، المادة 32 من القانون 84-17، مؤرخ في 7-7-1984، يتعلق بقوانين المالية، ج ر ج عدد 28 مؤرخ في 10-7-1984..

2- المادة 57 من القانون 84-17، نفس المرجع.

3- يعد إنشاء الحسابات الخاصة استثناء على الأصل العام الوارد في الفقرة الأولى من المادة 8 من القانون 84-17، التي تمنع تخصيص إيرادات لتغطية نفقات خاصة.

4- المادة 48 من القانون 84-17 من مرجع سابق.

5- قانون رقم 84-17، مرجع سابق.

6- للتفصيل راجع، خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 373.

المال العام وبقدر كبير من الحرية، كل ذلك من شأنه القضاء على سلطة البرلمان في مراقبة تنفيذ الميزانية وبالتالي صعوبة إخضاعها للمسائلة السياسية.

وتدل التقنيات السابقة، إضافة إلى قصور العمل الحكومي، على فشل النظام البيكاميرالي في تحقيق التوازنات الاقتصادية التي تتطلبها الظروف الواقعية والمتطلبات الاجتماعية، لذا فإن حماية المال العام وتوجيهه لخدمة التنمية الاقتصادية والبشرية، تقتضى إخضاع الحكومة للرقابة السياسية¹ من خلال عرض حول استعمال الإعتمادات، وكذا تحديد شروط وكيفيات تحويلها بين الفصول، وتفصيل قواعد إنشاء حسابات التخصيص الخاص، بما يضمن تحقيق استقرار مالي لأجلٍ طويل، وهو ما سيتأتى من خلال نظام السياسات المالية القائمة على الدراسات الإستشرافية التقنية من قبل جميع القطاعات.

يظهر مما سبق عدم صحة القول بأن مجلس الأمة يهدف إلى ترقية العمل البرلماني وتطويره²، حيث لم يتمكن هذا الأخير، من استخدام الوسائل الرقابية التي من شأنها تعزيز مكانة البرلمان في النظام السياسي، فمن الناحية العملية، سيما ما تعلق بالمجال المالي، يقتصر دور مجلس الأمة والبرلمان برؤيته على استخدام آلية السؤال المدومة الأثر.

وإذا كانت الوظيفة الرقابية تشكل المرآة التي تُبين أهمية ومكانة البرلمان في النظام السياسي، فإن افتكاك البرلمان لمكانة موازية على الأقل لمكانة السلطة التنفيذية يقتضي

1- حيث أن الرقابة التي يمارسها البرلمان بصدد تنفيذ قانون المالية هي رقابة سياسية، تسعى من خلالها المعارضة إلى تبيان أوجه سوء التنفيذ بهدف إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، أما رقابة كفاءات صرف المال العام فتمارسها الحكومة على نفسها من خلال إنشاء أجهزة مختصة، كالمراقب المالي الذي يمارس رقابة سابقة، ومجلس المحاسبة الذي يمارس رقابة لاحقة على صرف المال العام.

2- ما يثبت ذلك أيضا هو عجز المجلس عن تفادي الأخطاء، التي لا تليق بمقام هذه المؤسسة حتى في إعداد نظامه الداخلي، كاستعماله لبعض المصطلحات في غير أماكنها، وإقراره بضرورة تدخل سلطات أخرى كالمجلس الدستوري في إعداد بعض أحكامه، مثلا ما تعلق بإجراءات الإخطار، راجع على سبيل المثال، الرأي رقم 02/ ر.ن.د/17، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، مرجع سابق،... في الموضوع، ثانيا فيما يخص بعض المصطلحات الواردة

تفعيل الدور الرقابي للسلطة التشريعية، وهو ما يمكن تكريسه من خلال تزويد البرلمان بوسائل تُمكنه من الاطلاع الفعلي على النشاط الحكومي في مجال تنفيذ السياسة العامة، وإذا كان المؤسس قد أعلن عن أن الغاية من إنشاء غرفة برلمانية ثانية هو تدعيم السيادة البرلمانية في ممارسة الوظائف التشريعية والرقابية، فإنه يظهر من خلال الفصل السالف أنه فضلا عن عدم جدوى ممارسة الوظيفة الرقابية في الجزائر¹، الشيء الناتج عن عدم جدوى بعض الوسائل واستحالة الممارسة العملية للبعض الآخر، أن عدم تمكين مجلس الأمة من بعض هذه التقنيات، وإن كان ذلك يدخل ضمن مبدأ توازن السلطات، يُفند الغاية من اعتناق النظام البيكاميرالي، التي هي العمل على ترقية العمل البرلماني وتكريس مبدأ السيادة الشعبية في رقابة الحكومة.

1- أفطوش براهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري لـ15 نوفمبر 2008، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 61 وما بعدها.

خلاصة الباب الثاني:

يظهر أن فكرة اعتناق الغرفة الثانية في الجزائر لم يكن الغرض منها تدعيم البرلمان بقدر ما كان إضعافا وتقييدا له، حيث يثبت الواقع العملي أن المجلس لم يسهم في إعطاء دفع جديد للعمل البرلماني والحد من تدخل السلطة التنفيذية بل وعلى العكس من ذلك فقد أسهم بشكل قوي في إضعاف السيادة البرلمانية، وذلك يرجع لعدة أسباب.

ففي المجال التشريعي لا ينشط مجلس الأمة، كقاعدة عامة، إلا بصفة تبعية للمجلس الشعبي الوطني، ففضلا عن مجموعة القيود المفروضة عليه، بداية بحق المبادرة بمقترحات القوانين، وأهمية نصاب المصادقة على القوانين، فإنه لا يتطرق إلى المبادرة بشكلها الأصلي، بل كنص صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ولقد حاول المؤسس من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 تجاوز بعض التناقض بين النصوص القانونية سيما بين المادتين 98 و 119 من دستور 1996 حيث مكن أعضاء المجلس من حق المبادرة بالقوانين في بعض المجالات، و منحه حق الأولوية في التطرق لها بداية.

أما العمل الرقابي، فالمجلس الأمة لا يلعب أي دور يذكر، فلا يتعدى دوره بشأن الرقابة السابقة الإطلاع الجزئي على مخطط عمل الحكومة، أما بصدد الرقابة اللاحقة فهو مبتور الوسائل، ولا يمكنه إلا الاستفسار بواسطة السؤال، أما الوسائل الأخرى المرتبة لمسؤولية الحكومة فلم يسبق للمجلس أن استعمل بعضها والبعض الآخر فلا يكاد يُمارسها، وفي أحسن الأحوال فهو يمارس رقابة هادئة ومنسجمة مع سياسة الحكومة.

والخلاصة العامة التي يمكن استنتاجها حول المكانة الوظيفية لمجلس الأمة هي أن المشرع أكد على أهمية ومكانة هذا المجلس من خلال التأكيد على الصلاحيات التشريعية والرقابية، إلا أن الممارسة الفعلية والتيارات السياسية أفرزت خلا كبيرا في مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فقد مال مركز الثقل في النظام السياسي الجزائري لصالح

الهيئة التنفيذية التي عرفت هيمنة وسيطرة فعلية على العمل البرلماني في زمن البيكاميرالية، فرغم الإصلاحات السياسية والدستورية التي شهدتها الجزائر في فترة التعددية الحزبية¹، إلا أن ذلك لم يمنع من دخول الجزائر مرحلة جديدة تميزت بظهور أحادية حزبية بشكل جديد، تجسدت من خلال تشكيل غرفة جديدة على مستوى البرلمان هي مجلس الأمة، ليشترك هذا المجلس في تكريس أحادية السلطة، ولقد أكد واقع النظام السياسي الجزائري، سواء أثناء الأحادية الحزبية أو في إطار التعددية السياسية ومبدأ الفصل بين السلطات، انعدام المشاركة البرلمانية الحقيقية في إعداد السياسة العامة للدولة.

إن الاعتراف بالثنائية على مستوى البرلمان لا يكفي لتحسين الأداء النيابي وتفعيل المؤسسة التشريعية في الجزائر، بل ينبغي تكريس فكرة المشاركة السياسية بما توفره من مجال يسمح بإعطاء أدوار فاعلة للمعارضة، لذا يتطلب تفعيل العمل البرلماني تحرير عضو مجلس الأمة من التبعية السياسية ودعم دوره التشريعي والرقابي دستورياً.

1- والمتمثلة في فصل الحزب عن الدولة، وإنهاء الدور السياسي للجيش وتوزيع السلطة بين الرئيس والحكومة والبرلمان، وإلغاء القاعدة التي تقضي بأن رئيس الجمهورية يجسد وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة، كما تم الإقرار بمبدأ التجمع والتعددية الحزبية لإضفاء الطابع الديمقراطي على الحياة السياسية في ظل احترام السلامة الترابية والوحدة الوطنية وحماية حريات المواطن الأساسية ونبذ الممارسات المناهضة للخلق الإسلامي.

- راجع، الشیخة هوام، التعديلات الدستورية في الجزائر ، الملتقى الدولي الثالث حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، جامعة الأغواط، 2007، ص 02.

خاتمة:

من بين الأسس المتعارف عليها في المجتمع الدولي المعاصر، الديمقراطية، فغالبية الدول سيما المتحضرة منها تتنادي من خلال موائيقها بهذا الأساس، وتعمل على تجسيده من خلال هيئاتها الرسمية، ومن بين هذه الهيئات السلطة التشريعية التي يقع على عاتقها مهام التشريع ورقابة الحكومة، لتُظهر بذلك السلطة التشريعية مدى تطبيق النظام الديمقراطي، بل وتعد مقياس الديمقراطية لتعتبر بذلك المؤسسة المركزية في الأنظمة السياسية الحديثة، لذا فهي تحتل مكانة متميزة في النظام السياسي والدستوري للدولة، وتُشكل مصدر قوة لمنظومتها القانونية، واعتباراً لهذه المكانة التي تحتلها السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية، فقد حاولنا من خلال هذا البحث الكشف عن دور الغرفة البرلمانية الثانية في النظام الدستوري الجزائري.

ورغم أن ظهور الغرفة الثانية في الأنظمة البرلمانية العريقة ليس بالصدفة، بل كان لأسباب سياسية واجتماعية، فإنه قلما يُنظر إلى نظام الغرفتين أنه نظام مستقل بذاته، بل انه مجرد تعميق لمبدأ الفصل بين السلطات، ذلك أن هذا النظام إذا كان في أصله يُشكل ضماناً لممارسة السلطات الدستورية لعملها، فإنه يُمثل سلسلة من الانقسامات داخل هذه السلطات نفسها، فالسلطة التنفيذية تنقسم إلى قسمين وكذلك القضائية، وبالتالي فإن نظام الغرفتين جاء كوسيلة لتقسيم السلطة التشريعية الممثلة بغرفة واحدة، مما أدى إلى إحداث آثار عميقة في سير النظام السياسي والدستوري في الدولة، حيث ستصبح العلاقة، في ظل هذا النظام، بين البرلمان والحكومة مختلفة عما لو كانت هناك غرفة واحدة، إذ تختلف علاقتها مع كل غرفة مما يؤدي إلى اختلال التوازنات الأساسية بين السلطات، الشيء المُكرس في ممارسة الوظيفة التشريعية والرقابية للدولة، وهو ما يعبر بعمق عن عدم ديمقراطية هذا النظام، ورغم هذا الواقع الذي يُعبر عن أزمة نظام البيكاميرالية والذي دفع بعض البلدان إلى إلغاء الغرفة الثانية، فقد انتهى المؤسس الجزائري إلى ضرورة اعتماد هذا النظام بانيا سياسته في ذلك على أسباب خاصة.

إن فكرة تبني الغرفة البرلمانية الثانية في الجزائر لم تكن وليدة الصدفة أو لمجرد التقليد، بل إن للجزائر أسبابها الخاصة في تبني نظام الغرفتين، وفي الواقع فإن الأحداث التي عرفت الجزائر في مطلع التسعينيات عقب وقف المسار الانتخابي دفعت بالمؤسس لاتخاذ مجموعة من التدابير من شأنها ضمان الممارسة الديمقراطية في البلاد حسب تصور السلطة القائمة، من هذه التدابير إنشاء غرفة برلمانية ثانية، يُعين ثلث أعضائها من قبل رئيس الجمهورية، لذا فإن اعتناق النظام البيكاميرالي في الجزائر كان نتيجة لظروف سياسية شهدتها الدولة خلال مرحلة تضاربت فيها التيارات، ولقد أحاطت بعملية إحداث مجلس الأمة جملة من الأبعاد السياسية والمؤسسية أُدرجت ضمن محاولة تقويم سلطات الدولة بشكل يضمن الاستمرارية للنظام الوطني، ويعمل على صد الإنزلاقات السياسية الخطيرة، حيث ارتأى المؤسس أن هذه الفكرة من شأنها ضمان استقرار المؤسسات الدستورية والحفاظ على أمن الدولة، وكبح جماح الأغلبية في الغرفة الشعبية، فضلا عن محاولة احتواء كل الإقليم الجغرافي وترقية العمل التشريعي وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات، وبذلك تتحقق عوامل الاستقرار والأمن، لذا فالنتيجة والهدف من وجود غرفة ثانية في البرلمان الجزائري أساسا هو ضمان استقرار واستمرارية الدولة ومؤسساتها.

ولكون مجلس الأمة ليس حرا لا في تحديد نظامه الداخلي ولا في تحديد تنظيمه الإداري، ولا في إعداد وصرف ميزانيته وكذا إعداد جدول أعماله، ولا في أداء دوره باعتباره سلطة تشريعية ورقابية، وكون تركيبته البشرية لا تخضع لنظام الانتخاب المباشر، فإنه لا يعدو سوى كونه أداة لصالح السلطة التنفيذية، بل إن إحداث هذه الغرفة لم يأت إلا بقيود إضافية لممارسة الوظيفة التشريعية للبرلمان، وإضافة أعباء مالية لميزانية الدولة، لهذا يعد إلغاء مجلس الأمة ضرورة اقتصادية تفرضها ظروف الجزائر الراهنة التي تقتضي توفير الأموال التي يمكن توجيهها لتحسين الظروف الاقتصادية للدولة.

ولا يمكن إنكار أن مجلس الأمة بتركيبته الحالية وصلاحياته التشريعية والرقابية المحدودة، لن يسهم في تدعيم السيادة البرلمانية بقدر بما يُحْد منها، إلا أنه بالرجوع إلى

تاريخ النظام البيكاميرالي، نجد أن الغرفة الثانية لم تحُز على سلطاتها جملة واحدة، بل كان ذلك عبر عدة مراحل عرفت الكثير من التحديات، إلى أن وصلت إلى ما عليه البرلمان الحديث من سلطات تشريعية ورقابية وسياسية، بدوره حاول المؤسس الجزائري، بعد حوالي عقدين من الزمن من إنشاء مجلس الأمة، تكريس هذا المنحنى من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث حُوّل صراحة ولأول مرة لمجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين في بعض المجالات وكذا حق تعديلها، كما تم إعادة النظر في نصاب المصادقة على مستوى هذه الغرفة، ورغم هذه التعديلات التي طرأت على فصل السلطة التشريعية، التي مست بالخصوص مجلس الأمة، إلا أن ذلك لن يُمكن المجلس من أداء دور تشريعي ورقابي فعال، وهذا نظرا لخصوصيات مجلس الأمة الجزائري، لذا فإن البحث حول ضرورة اعتناق الثنائية البرلمانية في الجزائر، يظهر من خلال الدور الفعلي المنوط لهذه المؤسسة، والذي يبقى منظويا تحت مظلة التجارب المقارنة التي اعتنقت النظام لمواجهة أزمت محددة، لتصبح الغرفة الثانية لاحقا أداة في يد الحكومات تستعملها أساسا لضمان الاستقرار المؤسسي، وبالتالي فإن ضرورة إنشاء مجلس الأمة ترتبط بأهداف سياسية أكثر منها قانونية ومؤسسية، فأول ما ظهر كان كنتيجة للفراغ المؤسسي الذي شهده النظام السياسي في هذه المرحلة، ليتحول لاحقا إلى وسيلة سياسية ودستورية لصالح الهيئة التنفيذية في دعم توجهاتها، هذا التحول على مستوى السلطة التشريعية، ونظرا للطبيعة السياسية والقانونية لمجلس الأمة، أثار عدة مناقشات على مستوى الفقه الدستوري الجزائري بين مؤيد ومعارض، وهو الاختلاف الذي يتمحور حول العديد من النقاط، أهمها: التشكيلة البشرية للمجلس، والصلاحيات التشريعية والرقابية المُخولة له وكيفية ممارستها، والتنظيم القانوني والهيكل...إلخ.

يمكن لمجلس الأمة أن يلعب دورا جوهريا في إعطاء ديناميكية جديدة للعمل التشريعي إذا دعمت صلاحياته المختلفة بالشكل المناسب، خاصة التشريعية منها، حيث أن تأهيل مجلس الأمة للمبادرة بالقوانين، ومنحه حق التعديل، سيحرر العمل التشريعي أكثر ويجعل

منه أداة حقيقية لقيام الدولة بوظيفتها المعاصرة والمتمثلة في " الوظيفة الضبطية" فهو مؤهل لذلك، كون ثلث أعضاء هذا المجلس يعينون من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية، والثلثان المتبقيان ينتخبان من بين المنتخبين المحليين الذين غالبا ما يتوفرون على مؤهلات وكفاءات للتسيير، وعليه فالاستثمار في هذه الكتلة النوعية من الأعضاء سينعكس ايجابيا على أداء المجلس سواء من حيث قيامه بمهمة الهيئة الضامنة للتوازنات الأساسية بين مختلف المؤسسات الدستورية، أو من حيث ضمان النوعية الجيدة للنصوص التشريعية التي يصادق عليها البرلمان، ليحتل مجلس الأمة مركزاً قانونياً مميزاً ضمن مختلف المؤسسات الدستورية.

في المحصلة يمكن القول أن مسيرة البناء الديمقراطي للدولة الجزائرية التي بدأت بصور دستور 1989، الذي كرس مبدئياً مبدأ الفصل بين السلطات، ورغم العديد من الإصلاحات، فإن الكفة لا تزال لصالح السلطة التنفيذية، الشيء الذي تقوى أكثر بظهور مجلس الأمة، وعليه فلضمان أكبر قدر من التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وبهدف تطوير المسعى الديمقراطي في الجزائر، تحتاج المنظومة القانونية المتعلقة بالبرلمان بصفة عامة ومجلس الأمة بصفة خاصة، إلى مراجعة جادة بشكل سيحقق مبدأ التوازن بين السلطات، ولعل أهم الإصلاحات التي يمكن من خلالها تحقيق الغاية من النظام البيكاميرالي¹، وكذا تلاشي التناقض بين الدوافع المعلن عنها وراء هذا التوجه والواقع العملي للمجلس، وبالتالي الإبقاء على المجلس وتحسين دوره الدستوري والبرلماني، ما يلي:

- ضمان استقلالية مجلس الأمة، وذلك عن طريق تكريس مجموعة من المبادئ، سيما ما تعلق بالانتخاب المباشر لكل أعضائه، على أن يتم ذلك، إضافة إلى الشروط العامة للترشح، وفق شروط خاصة تتعلق بالكفاءة العلمية، مع مراعاة التمثيل الجغرافي للدولة، وعلى أن تُشرف على العملية الانتخابية هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية، وضمان حرية

1- أ. مسلم بابا عربي، آفاق تعزيز مكانة السلطة التشريعية في سياق مشاريع الإصلاح السياسي والمؤسساتي في الجزائر، الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.

المجلس وذلك في إطار أحكام الدستور بوضع نظامه الداخلي، وكذا ضمان الاستقلال المالي للمجلس.

- تطوير ممارسة مجلس الأمة للعمل البرلماني، وذلك بشقيه التشريعي والرقابي، فبشأن العمل التشريعي، ونظرا للنخبة التي يحتويها مجلس الأمة، وتكريسا لهدف ترقية العمل التشريعي، يجب أن يتمتع هذا الأخير بصلاحيات المبادرة باقتراحات القوانين في جميع المجالات المخصصة للبرلمان، مع ضمان حق الأقلية البرلمانية في المبادرة بالقوانين، وهو ما يتطلب أيضا تحويل المجلس سلطة مناقشة وتعديل المبادرات بالقانون، وكذا الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، ونظرا لأهمية عملية الإصدار، كونها تشكل العملية المادية لوضع القانون موضع التنفيذ، يجب تحويل سلطة الفصل في إصدار قانون المالية للجنة برلمانية خاصة، تضم كفاءات في المجال، وبصدد القوانين الأخرى إلى رئيس مجلس الأمة، بعد انقضاء ميعاد الثلاثين (30) يوما المخصصة لرئيس الجمهورية، مع إلزام الحكومة بنص الدستور على إصدار المراسيم التنفيذية في أجل يتلاءم مع طبيعة القانون، تحت إمكانية إثارة مسؤوليتها السياسية.

أما المجال الرقابي، فيجب إعادة النظر في شروط ممارسة بعض الوسائل الرقابية، سيما ما تعلق بالنصاب القانوني لإثارة بعض الآليات، على أن تكون إثارته كلما دعت الحاجة إلى ذلك وليس مرة واحدة في السنة، وذلك بهدف تفادي بعض التجاوزات المحتمل ارتكابها، كما يجب تحديد الآثار القانونية الناتجة عن عدم استجابة وتفاعل الحكومة معها، وكذا إغفال التزاماتها القانونية خاصة ما تعلق بمشروع قانون ضبط الميزانية، فضلا عن ذلك يجب تحديد الشروط الشكلية للأسئلة، والسماح للأقليات البرلمانية بالمشاركة في التحقيق، وتبيان جزاء عدم المثل أمام لجنة التحقيق، واستحداث لجنة خاصة تفصل في مدى سرية الوثائق، وتكريس علانية الاستجواب.

في نهاية هذا البحث، يمكن القول، إنه لما كان للبحث العلمي أهمية قصوى في ترقية الأمم والحضارات، وهو الطريق نحو التخطيط والتنمية، وما أخذت به أمة إلا وأوصلها إلى

سيادة القانون ونالت احترام الأمم، فإن استقلالية الدولة ومكانتها بين الأنظمة السياسية مرهونة بما توصلت إليه من حقائق واكتشافات أنارها البحث العلمي، لذا فإضافة إلى البحوث السابقة في هذا الموضوع، حاولت، من خلال هذا البحث، الكشف عن بعض العقبات التي تواجه تكريس النظام البيكاميرالي في الجزائر، ومن ثم البحث عن الحلول والأسس العلمية لضمان تفعيل هذا النظام والاستفادة من مزاياه من جهة، ومن جهة أخرى نقادي الأخطاء التي وقع فيها النظام في بداية نشأته، فيصبح بذلك هذا المبدأ سبباً في تفاقم المشاكل السياسية والقانونية فضلاً عن زيادة التكاليف المادية والزمنية اللازمة لحل المتطلبات العامة، وكل ذلك مع الأخذ بعين الاعتبار درجة الوعي السياسي والديمقراطي في الجزائر، حيث أن ما يصلح في الدول المتحضرة قد لا يصلح أصلاً للتطبيق في غيرها، بل وقد يؤدي قلب الموازين إلى ضدها، وبشأن مجلس الأمة فرغم بعض الخطوات التي تقدم بها إلى الأمام، فالأمل في نظام الغرفتين الجزائري أن يرتقي إلى مصاف الأنظمة الديمقراطية.

قائمة المراجع:

أولاً: باللغة العربية:

I- الكتب:

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- 2- د.أبو زيد فهمي مصطفى، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، الدار الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1975.
- 3- _____، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999.
- 4- _____، مبادئ الأنظمة السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2003.
- 5- أحمد سلامة بدر، الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- 6- أحمد فريد مصطفى- سهير محمد السيد حسن، الاقتصاد المالي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، 1989.
- 7- أحمد وافي، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992.

- 8- أحمد يحيى، الإستجواب كوسيلة للرقبة البرلمانية على أعمال الحكومة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية ، 2008.
- 9- ادموند رباط، الوسيط في القانون الدستوري ، الجزء الثاني، بيروت، 1974.
- 10- _____، الوسيط في القانون الدستوري العام، الدول وأنظمتها، الطبعة الثالثة، دار العلم، بيروت، 1983.
- 11- د.إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، 1996.
- 12- _____، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1998.
- 13- البحري حسن مصطفى، الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، شركة ناس للطباعة، دمشق، 2006.
- 14- البطريق يونس أحمد، مبادئ المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1978.
- 15- الصغير حسين، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، الطبعة الثانية، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2001.
- 16- الرياشي سليمان، الأزمة الجزائرية، الخلفيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، أوت 1999.
- 17- الرويلي صالح، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992.

- 18- السيد صبري، حكمة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا، المطبعة العالمية، القاهرة، 1953.
- 19- الصاوي علي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- 20- العام رشيدة، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006.
- 21- الهنداوي جواد، القانون الدستوري والنظام السياسي العريق، ديوان المطبوعات، بيروت، 2010.
- 22- أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1977.
- 23- أوليفيه دوهاميل، ايف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، مؤسسة الدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996.
- 24- د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983.
- 25- أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة -دراسة تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- 26- باعلي محمد الصغير ويسرى أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم، عنابة، 2003.

- 27- بوديار حسني، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 28- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى للنشر، الجزائر، 1993.
- 29- _____، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 30- بغدادي عز الدين، الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2009.
- 31- بوحميده عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 32- بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الإستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- 33- _____، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث للطباعة، الجزائر، 2003.
- 34- تيسير عواد، محاضرات في النظم السياسية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993.
- 35- ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972.

- 36- د.حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987.
- 37- جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
- 38- د.جمال سلامة علي، النظام السياسي والحكومات الديمقراطية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
- 39- د. جعفر محمد سعيد، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية الحق، دار هومة، الجزائر، 2004.
- 40- جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
- 41- خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مكتبة الثقافة الدينية، القاهرة، 1998.
- 42- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 43- خليل محسن، النظم الدستورية والقانون الدستوري، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971.
- 44- د. داود الباز، الشورى والديمقراطية النيابية، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2004.
- 45- رابح لعروسي، قراءة في الأداء السياسي للبرلمان التعددي الجزائري، مركز البصيرة للدراسات الإستراتيجية، الجزائر، العدد الرابع، 2007.

- 46- رائد السمرة، مدخل إلى النظام التشريعي للولايات المتحدة الأمريكية، مركز الكتاب الأردني، عمان 1990.
- 47- ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواجية الهيئة التشريعية نظام المجلسين، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.
- 48- زغود علي، نظام الأحزاب السياسية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 49- _____ ، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 50- زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1994.
- 51- زين بدر فراخ، القيود الواردة على حق رئيس الدولة في حل المجلس النيابي، دار النهضة العربية، مصر، 1987.
- 52- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2009.
- 53- سعيان أحمد، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة-دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008.
- 54- شريط أمين، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- 55- صالح بلحاج، السلطة التشريعية، دار قرطبة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.

- 56- _____، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 57- صلاح الدين فوزي، الأنظمة السياسية وتطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.
- 58- _____، النظم والإجراءات الانتخابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.
- 59- عادل الحياوي، القانون الدستوري، النظام الدستوري الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1972.
- 60- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
- 61- عبد الرضا حسين الطعان، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة، دار الكتاب الوطنية، طرابلس، 2001.
- 62- عبد العزيز السيد الجزهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والنشر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 63- عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
- 64- عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995.

- 65- _____، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997.
- 66- د. عبد القادر الشخلي، فن الصياغة القانونية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1995.
- 67- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- 68- _____، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2003.
- 69- _____، هل كان الاستفتاء على تقرير المصير مقراً أم منشئاً للدولة الجزائرية، دراسة تحليلية، الشركة الجزائرية بوداوا، الجزائر، 2003.
- 70- عشوي مصطفى، مدخل إلى علم النفس، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
- 71- د. عصام علي الدبس، النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2013.
- 72- عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق-دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010.
- 73- عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002.
- 74- علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بيروت، 2010.

- 75- عمار عباس ونفيسة بختي، تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري وسبل إصلاحه، دراسات قانونية، العدد الثاني، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
- 76- عمار بوضياف، التنظيم القضائي الجزائري، دار ربحانة للنشر، الجزائر، 2003.
- 77- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1999.
- 78- د. علوان عبد الكريم، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.
- 79- غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 80- غالي كمال، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الثالثة، المطبعة الجديدة، دمشق، 1971.
- 81- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- 82- _____، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثالث، السلطات الثلاث، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
- 83- _____، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006.
- 84- قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت 1995.

- 85- _____، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996.
- 86- كمال المنوفي، نظريات النظم السياسية، دار القلم، بيروت، 1985 .
- 87- لباد ناصر، القانون الإداري-التنظيم الإداري، منشورات دحلب، الجزائر. 1999.
- 88- _____، القانون الإداري-النشاط الإداري-، الجزء الثاني، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 2002.
- 89- لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000.
- 90- متولي عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1993.
- 91- ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
- 92- محرزي محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 93- د.محسن أحمد الخضيرى، د.محمد عبد الغني، الأسس العلمية لكتابة رسائل الماجستير والدكتوراه، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1992.
- 94- محمد الخطيب سعدى، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية-دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2008.

- 95- محمد الطماوي سليمان،، الوجيز في نظم الحكم والإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1962.
- 96- _____ النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.
- 97- _____، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة 1996.
- 98- د. محمد محمود العمار العجاردة، الوسيط في القانون الدستوري الأردني، ضمانات استقلال المجالس التشريعية، دار الخليج للنشر والتوزيع، عمان، 2017.
- 99- د. محمد نصر مهنا، نظرية الدولة والنظم السياسية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية ، 1999.
- 100- _____، في النظام الدستوري والسياسي، دراسة تطبيقية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2005.
- 101- محمد عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.
- 102- محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية ، العائق لصناعة الكتاب، القاهرة، 2008.
- 103- محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظم السياسية في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.
- 104- محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.

- 105- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002.
- 106- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.
- 107- مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته في النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري المصري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2009.
- 108- مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- 109- موريس ديفيرجيه، دساتير فرنسا، ترجمة أحمد حبيب عباس، مكتبة الآداب، القاهرة، دون تاريخ النشر.
- 110- _____، الأحزاب السياسية، ترجمة علي مقلد وعبد الحسن سعد، الطبعة الثالثة، دار النهار للنشر، بيروت، 1980.
- 111- _____، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، منشورات الخدمة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992.
- 112- منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، القاهرة، 2004 .
- 113- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005.

- 114- ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- 115- نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المبادئ العامة والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2008.
- 116- نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999.
- 117- د. هامي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014.
- 118- وسيم حسام الدين أحمد، برلمانات العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.
- 119- يحي الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، دون تاريخ النشر.

II- الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ- رسائل الدكتوراه:

- 1- أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، معهد الحقوق والعلوم الإدارية. جامعة الجزائر، 2006.
- 2- الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، 1991.
- 3- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013.
- 4- بوالشعير سعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1984.
- 5- بوطرفاس محمد، الحملات الانتخابية-دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011.
- 6- جعفري نعيمة، المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان، دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2015.

- 7- حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013.
- 8- خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، 2009.
- 9- خلفه نادية، آليات حماية حقوق الإنسان في المنظومة القانونية الجزائرية، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010.
- 10- رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005.
- 11- زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- 12- سّيد رجب السيد محمد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1986.
- 13- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012.

14- شلال زهير، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، 2014.

15- عمارة فتيحة، الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، 2013.

16- كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة لنيل دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006.

17- لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007.

18- محمد عمران بوليفة، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الإستقرار المؤسسي، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2015.

19- مزياني حميد، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر، بين النص والممارسة، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2016.

- 20- نبالي فظة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010.
- 21- وريدة خيلية، الوضعية الأمنية في الجزائر في الفترة ما بين 1992-2000، رسالة دكتوراه، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2011.
- 22- هشام جمال الدين أحمد عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2007 .

ب- مذكرات الماجستير:

- 1- آسي نزييم، مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري والتنظيم السياسي، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، 2003.
- 2- الأسود صادق، المحاسبة العمومية كأداة للتسيير والرقابة، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية جامعة الجزائر 1993.
- 3- الغربي إيمان، مجالات العلاقات الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، 2011.
- 4- أفطوش براهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري لـ15 نوفمبر 2008، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

- 5- بلحاج نسيمة، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007.
- 6- بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004.
- 7- بوالطين حسين، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2014.
- 8- بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير، قانون إداري ومؤسسات إدارية، جامعة عنابة، 2007.
- 9- ثامري عمر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006.
- 10- جفال نور الدين، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001.
- 11- جمام عزيز، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012.

- 12- حافظي سعاد، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008.
- 13- حجاب ياسين، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015.
- 14- خلاصي محمد، تحضير الميزانية العامة في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 1998.
- 15- خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية بن عكنون، جامعة الجزائر، 2001.
- 16- عياشي دليلة، العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001.
- 17- دحمانى عبد الكريم، تمويل نفقات الاستثمار العمومي للدولة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012.
- 18- دنيا زاد سويح، الضوابط الإجرائية والموضوعية للتعديل الدستوري في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة باتنة، 2013.
- 19- زراري فتحي، نظم تحديد نتائج الانتخابات في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص المؤسسات الدستورية والإدارية، جامعة قالمة، 2005.

- 20- سالمى عبد السلام، نظام المجلسين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة البليدة، 2006.
- 21- سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006.
- 22- شامي رابح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012.
- 23- شفار علي، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004.
- 24- صليحة مراح، التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، 2003.
- 25- طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2007، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2009.
- 26- عبد اللاوي زينب، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، جامعة باتنة، 2004.
- 27- غزلان سليمة، فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون العام- فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، 2002.

- 28- عفرون محمد، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007.
- 29- فاتح شنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001.
- 30- فاطمة الزهراء غريبي، رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة البليدة، 2005.
- 31- لبصير فطيمة، واقع العلاقات العامة في البرلمان الجزائري- مجلس الأمة نموذجا، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية والإجتماعية- قسم علوم الاتصال، جامعة قسنطينة، 2008.
- 32- لعروسي رابح، السلطة التشريعية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية 1997-3003، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2004.
- 33- لوناسي ججيقة، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لسنة 1989، بحث لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 1996.
- 34- لونيس بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، الجزائر، 2006.
- 35- محمد عمران بوليفة، مجلس الأمة، الإطار العضوي والوظيفي، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، 2001.

- 36- مرزوقي عبد الحليم، كبيعة النظام السياسي الجزائري على ضوء دستور 1996، مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار عنابة، 2005.
- 37- مولاي أسماء، التشريع في ظل الفترة الإنتقالية الواقعة بين 1992 و 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 38- مزياني حميد، عن واقع الإزدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- 39- مزياني لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- 40- ولد علي تاكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011.

III - المقالات:

- 1- إبراهيمي محمد، « حق الحل في دستور 1989 »، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية والإقتصادية، العدد الثالث، 1993، ص ص 672-682.
- 2- أحمد السويقات، « التجربة الحزبية في الجزائر، من 1962 إلى 2004 »، الباحث، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد الرابع، 2006، ص ص 123-129.
- 3- الصاوي علي، « دور الدعم الفني في تعزيز عمل النواب »، الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الحادي عشرة، 2006، ص ص 122-150.
- 4- الطاهر خضير، « تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين الحقيقة والتمثيل النسبي وضرورة التوازن »، الفكر البرلماني العدد الحادي عشرة، 2006، ص ص 62-78.
- 5- د. الطبطبائي عادل، « الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان »، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الثاني، 1991، ص ص 14-28.
- 6- العقون وليد، « الحصانة البرلمانية »، النائب، العدد الرابع لسنة 2004، ص ص 39-41.
- 7- د. أمين شريط، « بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة »، دراسات ووثائق، نشرية لمجلس الأمة، 1998، ص ص 06-21.
- 8- _____، « مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري »، مجلة المجلس الدستوري، العدد الأول، 2013، ص ص 27-29.

- 9- _____، «حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري»، الوسيط، العدد العاشر، الجزائر، 2013، ص ص 116-150.
- 10- أيت العربي مقران، «نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى»، الفكر البرلماني، عدد خاص، 2003، ص ص 64-71.
- 11- أ. بلعور مصطفى، «الإصلاحات السياسية في الجزائر 1988-1990»، دفاتر السياسة والقانون، العدد الأول، 2009، ص ص 3-11.
- 12- أ. بن دحو نور الدين، «السؤال البرلماني كمؤشر لقياس نشاط الأحزاب السياسية الجزائرية داخل البرلمان»، دفاتر السياسة والقانون، العدد الرابع عشر، 2016، ص ص 129-144.
- 13- د. بوعلام طاطاح، «ممارسة حق التعديل في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012)»، الوسيط، العدد العاشر، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر 2013، ص ص 221-246.
- 14- د. بوغزالة محمد ناصر، «الحصانة البرلمانية-امتياز أم ضرورة لممارسة الوظيفة»، الوسيط، العدد التاسع، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر 2012، ص ص 147-180.
- 15- أ. بن سهلة ثاني بن علي و أ. حمودي محمد بن هاشمي، «الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2022»، دفاتر السياسة والقانون، العدد الثامن، 2013، ص ص 167-181.

- 16- بوبترة علي، «ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري»، الفكر البرلماني، العدد الخامس، الجزائر، 2004. ص ص 54-71.
- 17- د. بوزيد لزهاري، «حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والنظام الدستوري البرلماني»، الفكر البرلماني، العدد الرابع، الجزائر 2003، ص ص 83-91.
- 18- _____، «اللجان الدائمة في مجلس الأمة»، الفكر البرلماني، العدد التاسع، 2005، ص ص 74-77.
- 19- _____، «حالات التنافي في التشريع الجزائري»، الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، 2012، ص ص 64-71.
- 20- بوديار محمد، «مجلس الأمة الجزائري كرمز للثنائية البرلمانية الواعدة»، الفكر البرلماني، العدد الحادي عشرة، 2006، ص ص 56-61.
- 21- بوشعير سعيد، «مجال القانون في دساتير الجزائر، المغرب وتونس، المبادرة بالتشريع»، إدارة، العدد الثاني، الجزائر 1992، ص ص 31-61.
- 22- بوكرا ادريس، «مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري»، إدارة، العدد الأول، الجزائر 2000، ص ص 68-75.
- 23- _____، «بعض الملاحظات القانونية حول عملية استبدال رئيس مجلس الأمة»، إدارة، العدد الأول، 2001، ص ص 72-79.
- 24- جون جيكال، «جودة القانون»، الوسيط، العدد الخامس، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2008، ص ص 22-24.

- 25- خرباشي عقيلة، «اختصاص القضاء الإداري في ظل تحولات النظام القضائي الجزائري بعد عام 1996» المنتدى القانوني، العدد الثالث، جامعة بسكرة، 2006، ص ص 34-47.
- 26- _____، «رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال»، الفكر البرلماني، العدد الثالث والعشرون، 2009، ص ص 23-29.
- 27- د.خلاف فاتح ود. شبري عزيزة، «سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016»، أبحاث قانونية وسياسة، العدد الثاني، جامعة جيجل، ديسمبر 2016، ص ص 107-126.
- 28- خيرى عبد الرزاق جاسم، «التحول الديمقراطي في الجزائر»، مجلة الإسلام والديمقراطية، العدد الثالث عشرة، دون تاريخ النشر، ص ص 07-23.
- 29- ديشيشة عثمان، «الحصانة البرلمانية»، النائب، العدد الثالث، 2004، ص ص 32-44.
- 30- دريوش مصطفى، «دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية»، الفكر البرلماني، عدد خاص، 2003، ص ص 33-38.
- 31- دهينه خالد، «أساليب عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة للدستور ورقابة الدستورية»، الفكر البرلماني، العدد الرابع عشرة، 2006، ص ص 42-54.

- 32- زبير عروس، «الانتخابات التشريعية في الجزائر»، من المشاركة المكثفة إلى الإمتناع الرفض، دراسات الوحدة العربية، لبنان، العدد الأول، 2008، ص 354-362.
- 33- سعاد عمير، «النظام القانوني لمجلس الأمة»، الفكر البرلماني، العدد الخامس عشرة، الجزائر، 2007، ص ص 22-28.
- 34- أ. سعيداني لوناسي ججقة، «مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري»، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، 2007، ص ص 61-78.
- 35- _____، «إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية في النظام الجزائري»، مجلة الحقوق، العدد الرابع، جامعة الكويت، 2016، ص ص 477-498.
- 36- _____، «في مدى ثنائية سلطة المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996»، مجلة المجلس الدستوري، العدد السادس، 2016، ص ص 11-26.
- 37- شبلي خالد، «دور مجلس الأمة في تعديل القوانين، دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري والتعديل الدستوري لسنة 2016»، مجلة المجلس الدستوري، العدد السادس، 2016، ص ص 67-97.

- 38- د. شربال عبد القادر، «مكانة المجلس الدستوري في النظام الوطني المؤسساتي»، الفكر البرلماني، العدد الثاني عشرة، الجزائر 2006، ص ص 85-87.
- 39- شريط وليد، «الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستوري الجزائري، المبررات وواقع العلاقة بين غرفتي البرلمان»، مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية، العدد الحادي عشر، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2011، ص ص 21-36.
- 40- شيهوب مسعود، «دولة القانون ومبدأ المشروعية»، حوليات جامعة قسنطينة، العدد الرابع، 2001، ص ص 49-61.
- 41- _____، «نظام الغرفتين، النشأة والتطور»، النائب، العدد الأول، 2003، ص ص 33-38.
- 42- _____، «المبادرة بالقانون بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة»، النائب العدد الثاني، الجزائر 2003، ص ص 9-13.
- 43- _____، «المجلس الدستوري الجزائري»، النائب، العدد الرابع لسنة 2004، ص ص 09-13.
- 44- _____، «المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية»، الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد العاشر، 2013، ص ص 87-115.

- 45- أ. ظريف قدور، «لجان التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري»، دراسة تحليلية، أبحاث قانونية وسياسية، العدد الثاني، جامعة جيجل، ديسمبر 2016، ص ص 175-190.
- 46- أ. عاشور نصر الدين و أ. نسيغة فيصل، «علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996»، الإجتهد القضائي، جامعة بسكرة، العدد الرابع، دون سنة النشر، ص ص 308-324.
- 47- عاشوري العيد، «إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري»، الفكر البرلماني، العدد الثالث، 2003، ص ص 61-72.
- 48- ع-عاشوري و ي- ابراهيمي، المؤسسات التشريعية منذ الإستقلال»، النائب، العدد الأول، 2003، ص ص 13-22.
- 49- أ. عبد الجليل مفتاح، «حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان»، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد الحادي عشرة، 2007، ص ص 65-74.
- 50- عبد المجيد جبار، «الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات»، إدارة، العدد الثاني، 2000، ص ص 45-86.
- 51- _____، «التعددية الحزبية في الجزائر»، الفكر البرلماني، العدد الرابع، الجزائر، 2003، ص ص 94-108.

- 52- _____، «دور مجلس الأمة في الحياة السياسية الوطنية والدولية»، الفكر البرلماني، العدد الثاني، الجزائر، 2003، ص ص 92-106.
- 53- عبد الإله لحكيم بناني، «الحصانة البرلمانية كوسيلة لتعزيز قدرات البرلمانيين العرب -دراسة مقارنة حول الحصانة البرلمانية في الدول العربية»، الفكر البرلماني، العدد الحادي عشرة، 2006، ص ص 164-181.
- 54- عبد القادر بن صالح، «مجلس الأمة، عهد.. و تجربة»، الفكر البرلماني، عدد خاص، الجزائر، 2003، ص ص 07-19.
- 55- _____، «تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان، القانون الواقع والتصور»، الفكر البرلماني، العدد الثالث، 2003، ص ص 09-14.
- 56- _____، «تقديم بيان السياسة العامة إلى مجلس الأمة»، الفكر البرلماني، العدد التاسع، الجزائر، 2005، ص ص 187-195.
- 57- عبد المجيد زعلاني، «سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع والتنظيم، العدد الثاني»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، 1999، ص ص 15-21.
- 58- عقيلة خرباشي، «اختصاص القضاء الإداري في ظل تحولات النظام القضائي الجزائري بعد عام «1996، المنتدى القانوني، العدد الثالث، جامعة بسكرة، ماي 2000، ص ص 34-47.
- 59- علاوة العايب، «العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية المقارنة»، الوسيط، العدد العاشر، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2013، ص ص 153-220.

- 60- عمار عباس و نفيسة بختة، «تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري»، الفكر البرلماني، العدد الواحد والعشرون، 2008، ص ص 42-62.
- 61- د.عوابدي عمار، «دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون»، الفكر البرلماني بعنوان المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، 1998، ص ص 33-46.
- 62- _____، «عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطنين»، الفكر البرلماني، العدد الأول، 2002، ص ص 53-68.
- 63- _____، «رئاسة البرلمان في القانون الجزائري»، الفكر البرلماني، العدد الخامس، 2004، ص ص 112-114.
- 64- د.فرحاتي عمر، «العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر بين فترة الأحادية والتعددية»، الإجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد الرابع، دون سنة النشر، ص ص 56-61.
- 65- أ. فريد علواش، «مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية»، الإجتهاد القضائي العدد الرابع، جامعة بسكرة، دون سنة النشر، ص ص 224-240.
- 66- فكاير نور الدين، «العضوية في البرلمان»، النائب، العدد الأول 2003، ص ص 23-31.
- 67- قدياري حرز الله، «لمحة عن نظام الغرفتين في العالم»، الفكر البرلماني، العدد السادس، 2004، ص ص 72-78.

- 68- أ.كايس شريف، «الانتخابات بالأغلبية بين العدالة الانتخابية والإستقرار السياسي»، مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد الثالث، 1991، ص ص 93-
- 69- _____، «مدى فعالية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين»، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، 2006، ص ص 124-136.
- 70- _____، «الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري»، الوسيط، العدد 12، الجزائر 2015، ص ص 89-102.
- 71- محمد عمران بوليفة، «الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية»، المفكر، جامعة ورقلة، العدد العاشر، الجزائر، 2008، ص ص 280-295.
- 72- _____، «التركيبة القانونية لمجلس الأمة، بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية»، دفاتر السياسة والقانون، العدد الثامن، جانفي 2013، ص ص 183-198.
- 73- أ. محمد منير حساني، «حجية الإجتهد الدستوري- أساس مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي»، دفاتر السياسة والقانون، العدد الخامس، 2011، ص ص 329-346.
- 74- محمد يوسف، «الثنائية المجلسية ومعالماها في بعض الأنظمة السياسية المعاصرة»، البرلمانية، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، عدد تجريبي، 2004، ص ص 63-71.
- 75- مخاليف عباس، «الحصانة البرلمانية»، النائب، العدد الثاني، 2003، ص ص 44-49.

- 76- مختاري عبد الكريم، «المجلس الدستوري وإصلاح النظام الانتخابي الجزائري»،
المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، العدد الثاني،
2013، ص ص 84-111.
- 77- مراد بدران، «الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من
الدستور - النظام القانوني للأوامر»، إدارة، العدد الثاني، الجزائر،
2000، ص ص 9-46.
- 78- معمري نصر الدين، «التشريع عن طريق المبادرة»، النائب، العدد الرابع، 2004،
ص ص 26-43.
- 79- مقدم سعيد، «قراءة في صلاحيات مجلس الأمة»، النائب، العدد الأول، الجزائر
2003، ص ص 39-44.
- 80- موسخ محمد و همسي رضا، «اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري
الجزائري»، الإجتهد القضائي، جامعة بسكرة، العدد الرابع، 2009،
ص ص 40-47.
- 81- أ. مولاي هاشمي، «تطور شروط الترشح للمجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر»،
دفاتر السياسة والقانون، العدد الثاني عشرة، 2015، ص ص 189-
198.
- 82- ميلود محامي، «دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي»، الفكر البرلماني، العدد
السابع عشرة، 2007، ص ص 63-76.

- 83- نبالي فطة، «دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة»، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الثاني، 2008، ص ص 124-174.
- 84- د. نقادي حفيظ، «وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية»، دفاتر السياسة والقانون، العدد العاشر، 2014، ص ص 67-82.
- 85- نوري مزرة جعفر، «المجلس الدستوري الجزائري بين النظرية والتطبيق»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع، 1990، ص ص 943-960.
- 86- هيشور بوجمعة، «مجلس الأمة في عهده الأولى 1998-2004»، الفكر البرلماني، عدد خاص، 2003، ص ص 51-63.
- 87- وزاني وسيلة، «مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد»، الفكر البرلماني، العدد الواحد والعشرون، 2008، ص ص 17-40.
- 88- د. يعيش تمام شوقي والطالب قاسمي عز الدين، «الأنماط الإنتخابية المقارنة، دراسة تأصيلية»، أبحاث قانونية وسياسة، العدد الثاني، جامعة جيجل، ديسمبر 2016، ص ص 66-87.
- 89- د. يلس شاوش بشير، «التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية»، الفكر البرلماني، العدد الثالث، 2003، ص ص 28-36.

90- _____، «مجلس الأمة في تصور المجلس الدستوري، مكانة الغرف العليا في ترقية التجربة الديمقراطية»، نشرية لمجلس الأمة، 2003، ص ص 31-38.

91- _____، «مبدأ التنافسي - دراسة مقارنة»، الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، 2012، ص ص 25-37.

IV- المداخلات:

1- إبراهيم بولحية، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2000، ص ص 59-66.

2- _____، النظام البرلماني المزدوج في بلدان اتحاد المغرب العربي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الثاني، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2002، ص ص 77-84.

3- د. أحمد عبد ربه، دستور 2013 والبرلمان، لماذا نُرجح نظام الغرفتين، البرلمان في دستور مصر الجديد، غرفة أم غرفتين، منتدى البدائل العربي للدراسات، القاهرة، 2013، ص ص 12-18.

4- الشيخة هوام، التعديلات الدستورية في الجزائر، الملتقى الدولي الثالث حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، جامعة الأغواط، 2007، ص ص 01-06.

- 5- العيد عاشوري، رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري، ندوة حول السؤال الشفوي والكتابي كآليات الرقابة البرلمانية، إقامة الميثاق، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2006، ص ص 12-21.
- 6- د. أمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، الأوراسي، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، المؤسسة الوطنية للنشر والإشهار، الجزائر، ص ص 21-36.
- 7- _____، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 23 و 24 أكتوبر 2000، ص ص 18-40.
- 8- _____، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، سبتمبر 2001، ص ص 61-68.
- 9- أنطوني موغان، نظام المجلس الواحد مقابل نظام المجلسين، منتدى البدائل العربي للدراسات، القاهرة 2013، ص ص 04 - 06.
- 10- د.بوجمعة صويلح، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر 2002، ص ص 130، 135.

- 11- أ. بن مالك بشير، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، ص ص 108-118.
- 12- بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، ملتقى المؤسسات، العدد الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، 2006، ص ص 39-70.
- 13- بوسلطان محمد، علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نزل الجزائر يومي 23 و 24 أكتوبر 2000، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص ص 119-127.
- 14- _____، نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، الأوراسي، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، المؤسسة الوطنية للنشر والإشهار، الجزائر، ص ص 71-78.
- 15- شحط العربي عبد القادر، و أ. عدة جلول محمد، دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، الجزء الثاني -وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، الجزائر، ص ص 11-28.

- 16- خريف عبد الوهاب، نماذج عن الأنظمة السياسية للدول التي تأخذ بنظام المجلسين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، الجزء الثاني- وزارة العلاقات مع البرلمان ،دار هومة، ص ص57-65.
- 17- شيتور جلول، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، الجزء الأول - وزارة العلاقات مع البرلمان ،دار هومة، ص ص 51-58.
- 18- د.شيهوب مسعود، نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية -النشأة والتطور، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و 30 أكتوبر 2002،الجزء الأول - وزارة العلاقات مع البرلمان ، دار هومة، ص ص 27-49.
- 19- د.عبد القادر عبد العالي، النظام الحزبي وأثره على الأداء البرلماني، دراسة في التجارب العربية، الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012، ص ص 28-35.
- 20- د.عبد الكريم كيبش، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة في النظام البرلماني، يوم دراسي حول السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 09-2001، ص ص 41-46.

21- علي عبد الله العراي، تجربة مملكة البحرين في إعداد مشروع قانون الميزانية ومناقشته وإقراره من قبل السلطة التشريعية والرقابة على تنفيذها، الندوة الدولية حول الدور المتغير للبرلمان في عملية الموازنة، تركيا، 2010، ص ص 02-10.

22- غربي محمد، دور مجلس الأمة في دعم الممارسة الديمقراطية في الجزائر، الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، الشلف، يوم 17-1-2012، ص ص 01-17.

23- كايس شريف، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، الجزء الأول- وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص ص 61-69.

24- كورين لوكياس، إجراءات الأسئلة-آلية للرقابة البرلمانية، الملتقى 09 لوزارة العلاقات مع البرلمان حول السؤال الشفوي والكتابي كآلية للرقابة البرلمانية، الجزائر، 23-04-2006، ص ص 23-30.

25- أ.مسلم بابا عربي، آفاق تعزيز مكانة السلطة التشريعية في سياق مشاريع الإصلاح السياسي والمؤسساتي في الجزائر، الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012. ص ص 10-23.

26- مزود حسين، الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين والهيئة النيابية ذات المجلس الفردي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية

الجزائرية والأنظمة المقارنة- الأوراسي يومي 29 و 30 أكتوبر
2002، الجزء الثاني - وزارة العلاقات مع البرلمان ص ص 29-
44.

27- مقدم سعيد، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار إتحاد المغرب العربي-دراسة
مقارنة بالاستئناس مع التجربة الفرنسية، الملتقى الوطني حول نظام
الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة-الأوراسي
يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، الجزء الأول- وزارة العلاقات مع
البرلمان، دار هومة، ص ص 81-104.

28- _____، قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور
الجزائري ونصوصه التطبيقية، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية
المادة 120 من دستور 1996 ، دراسة تطبيقية، نشرات وزارة
العلاقات مع البرلمان، الجزائر يومي 6 و 7 ديسمبر 2004، ص
ص 02-14.

29- د.ناجي شنوف، مدى صلاحية الحصانة البرلمانية في تطوير الوظيفة التشريعية
والأداء الرقابي، ملتقى التطوير البرلماني في الدول المغاربية، كلية
الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012، ص
ص 01-28.

V - النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الجريدة الرسمية رقم 64 المؤرخة في 10-09-1963.
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الجريدة الرسمية رقم 94 المؤرخة في 24-11-1976، معّدل بموجب: القانون رقم 79-06 مؤرخ في 7-08-1979، الجريدة الرسمية رقم 28 المؤرخة في 28-08-1979، القانون رقم 80-01 مؤرخ في 12-01-1980، الجريدة الرسمية رقم 3 المؤرخة في 15-01-1980، المرسوم رقم 88-223 مؤرخ في 5-11-1988، الجريدة الرسمية رقم 45 المؤرخة في 5-11-1988.
- 3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، الجريدة الرسمية رقم 9 المؤرخة في 1-03-1989.
- 4- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8-12-1996 معدل بموجب: القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10-04-2002، الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14-04-2002، القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15-11-2008، الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16-11-2008، القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06-03-2016، الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7-03-2016.

ب- النصوص التشريعية**-القوانين العضوية**

- 1- قانون عضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08-03-1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في 09-03-1999، ملغى.
- 2- القانون العضوي رقم 12-02 مؤرخ في 12-01-2012، يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، الجريدة الرسمية رقم 1 المؤرخة في 14-01-2012.
- 3- القانون العضوي رقم 16-10 مؤرخ في 25-08-2016، يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 50 المؤرخة في 28-08-2016.
- 4- القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 25-08-2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 50 المؤرخة في 28-08-2016.

-القوانين العادية

- 1- الأمر رقم 62-11 مؤرخ في 17-7-1962، يحدد صلاحيات المجلس التأسيسي ومدته، الجريدة الرسمية رقم 01 المؤرخة في 27-9-1962.
- 2- الأمر رقم 94-01 مؤرخ في 10-8-1994، يتعلق بتنظيم المجلس الوطني الإنتقالي وسيره، الجريدة الرسمية رقم 61 المؤرخة في 28-12-1994.

- 3- الأمر رقم 95-20 مؤرخ في 17-7-1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية رقم 39 المؤرخة في 23-7-1995، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 10-02 مؤرخ في 26-8-2010، الجريدة الرسمية رقم 50 المؤرخة في 1-9-2010.
- 4- الأمر رقم 12-01 مؤرخ في 13-02-2012، يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 8 المؤرخة في 15-02-2012.
- 5- القانون 84-09 مؤرخ في 4-2-1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية رقم 6 المؤرخة في 4-2-1984.
- 6- القانون رقم 84-17 مؤرخ في 7-7-1984 يتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 28، المؤرخة في 10-7-1984.
- 7- القانون 89-11، مؤرخ في 5-08-1989، يتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، الجريدة الرسمية رقم 27 المؤرخة في 5-08-1989.
- 8- القانون رقم 89-14 مؤرخ في 8-8-1989، يتضمن القانون الأساسي للنائب، الجريدة الرسمية رقم 33 المؤرخة في 09-08-1989، معدل بموجب القانون رقم 91-22 المؤرخ في 4-12-1991، الجريدة الرسمية رقم 49 المؤرخة في 09-12-1991.
- 9- القانون رقم 90-21 مؤرخ في 15-08-1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35 المؤرخة في 15-08-1990.
- 10- القانون رقم 01-01 مؤرخ في 31-01-2001، يتعلق بعضو البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 09 المؤرخة في 04-02-2001، معدل بموجب الأمر رقم 08-03 مؤرخ في 01-09-2008، الجريدة الرسمية رقم 49 المؤرخة في 03-09-2008.

ج- المراسيم

- 1- المرسوم الرئاسي 92-01 مؤرخ في 04-01-1992، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية رقم 2 المؤرخة في 08-01-1992.
- 2- المرسوم الرئاسي 92-39 مؤرخ في 04-2-1992، يتعلق بصلاحيات المجلس الوطني الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية رقم 10 المؤرخة في 9-2-1992.
- 3- المرسوم الرئاسي رقم 96-304 مؤرخ في 17-9-1996، يتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني، الجريدة الرسمية رقم 54 مؤرخة في 19-9-1996.
- 4- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16-9-2016، يتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية رقم 50 المؤرخة في 20-9-2016.
- 5- المرسوم تنفيذي رقم 98-04 مؤرخ في 17-1-1998، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 4 المؤرخة في 28-1-1998.

د - الأنظمة الداخلية

- 1- النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري لسنة 1998، الجريدة الرسمية رقم 08 المؤرخة في 18-2-1998، مُعدّل ومُتمّم بموجب النّظام الدّاخلّي الصّادر في الجريدة الرسمية رقم 84 المؤرخ في 28-11-1999، مُعدّل ومُتمّم بالنّظام الدّاخلّي الصّادر في الجريدة الرسمية رقم 77 المؤرخ في 17-12-2000، ملغى.
- 2- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، الجريدة الرسمية رقم 46 المؤرخة في 30-7-2000.

3- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الجزائري، الجريدة الرسمية رقم 26 المؤرخة في 3-5-2012.

4- النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري لسنة 2017، الجريدة الرسمية رقم 49 المؤرخة في 29-08-2017.

ه- آراء المجلس الدستوري

1- الرأي رقم 04/ ر ن د/ م د/ 98، المؤرخ في 10-2-1998، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية، عدد 08 المؤرخة في 18-2-1998.

2- الرأي رقم 08/ ر ق ع/ م د/ 99، المؤرخ في 21-2-1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، الجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 09-03-1999.

3- الرأي رقم 12/ ر ق أ/ م د/ 01، المؤرخ في 13-10-2001، يتعلق بالرقابة على دستورية القانون رقم 01-01 المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، الجريدة الرسمية عدد 9 المؤرخة في 04-02-2001.

4- الرأي رقم 02/ ر ن د/ م د/ 17، المؤرخ في 25-07-2017، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية عدد 49 المؤرخة في 22-8-2017.

و- مداولات المجالس التشريعية

- 1- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة للفترة التشريعية الأولى، العدد الأول المؤرخ في 05-12-1998.
- 2- الجريدة الرسمية رقم 211 المؤرخة في 17-8-2000، تتضمن التعليمات رقم 8 المؤرخة في 12-7-2000 الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني.
- 3- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 53 المؤرخ في 9-6-2003.
- 4- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 102 المؤرخ في 2-6-2004.
- 5- حصيلة متابعة أشغال البرلمان، دورة الربيع 2016، الفترة التشريعية 2012-2017، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الصادرة يوم 21-7-2016، الجزائر.

ثانيا: باللغة الفرنسية:

I - Ouvrages :

- 1-AMELLER Michel, Les questions-Instrument de Contrôle Parlementaire ,L.G.D.J ,Paris, 1964.
- 2-ARDANT Philippe, Institution politiques et droit constitutionnel, L.G.D. J, 12^{ème} Edition, Paris, 2000.
- 3-AVRIL Pierre& GICQUEL Jean, droit parlementaire, 2^{ème} édition, Montchrestien, France 1996.
- 4-BEN SALAH Tabrizi, La république algérienne, L.G.D.J, paris, 1979.
- 5-BEN-ABBOU-KIRANE Fatiha, droit parlementaire ALGERIEN, tome 2, office des publications universitaires, Alger 2009.
- 6-BURDEAU Georges, Manuel de droit Constitutionnel et Institutions Politiques, L.G.D.J. Paris, 1984.
- 7- —————, Droit Constitutionnel et institutions politiques ,9^{ème} Edition, L.G.D.J.Paris ,1962.
- 8-BURGES Françoise, Les Institutions Américaines, P.U.F, Paris, 1999.
- 9-CADART Jacques, Institutions politiques et droit constitutionnel, L.G.D.J, Paris, 1980.
- 10-CHALVAIDAN Pierre-Henri, Droit constitutionnel-Institutions et régimes politiques, édition Nathan, France 1996.
- 11-CHANDERNAGOR André ,Un parlement, pour quoi faire ?, Edition Gallimard, France, 1997.

- 12-CHANTEBOUT **Bernard**, droit constitutionnel et sciences politiques ,17^{ème} édition, Armand colin, Paris, 2000.
- 13-CAMBY **Jean Pierre**& **SERVENT Pierre**, Le travail parlementaire sous la V^{ème} République, 2^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, 1994.
- 14-CARRE DE MALBERG **(R)**, contribution à la théorie de l'ETAT, Tome 1, Edition Sirey, paris,1920 .
- 15-DEBBASCH **Charles**, Droit constitutionnel et Institutions politiques Edition Economica, Paris, 1986.
- 16-DELCAMP **Alain**, Le Sénat et la décentralisation ,Edition Economica, Paris, 1989.
- 17-DERUEL **François** et **BUISSON Jacques**, Finances publiques et pouvoir financier, 13^{ème} Edition. Dalloz, Paris 1996.
- 18-DUGUIT **Lionel**, Traité de droit constitutionnel, Tome 4, 2^{ème} édition, Paris, 1924.
- 19-DUVERGER **Maurice**, Institutions politiques et Droit constitutionnel, Le système politique Français, 2^{ème} édition, P.U.F, Paris, 1990.
- 20-—————, institutions politiques et droit constitutionnel, les grands systèmes politiques, P.U.F, 1978.
- 21-GERARD **Patrice**, **MEUNIER Jacques**, institution politiques et droit constitutionnel, Montchrestien, 3^{ème} édition, Paris, 1999.
- 22-GICQUEL **Jean**, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 2^{ème} Edition, Montchrestien, Paris, 1989.

- 23-GUICHARD (A), études sur le parlement de la V^{ème} république, PUF, 1965.
- 24-GRAND Jean Claude, La fixation de l'ordre de jour, étude réalisée par le parlement de la République, L.G.D.J, Paris, 1965.
- 25-HARAKAT Mohamed, finances publiques et droit budgétaire Marocain, 1^{ère} Edition, Dar el Maarif el Djadida, Rabat 2002.
- 26-JEAN PAUL Jacques, Droit constitutionnel et Institutions politique, 5^{ème} Edition, Dalloz, Paris, 2003.
- 27-LAVROFF DIMITRI Georges, le droit constitutionnel de la V^{ème} république, 3^{ème} édition Dalloz, paris, 1999.
- 28-LECLERCQ Claude, droit constitutionnel et institution politiques, Litec, 10^{ème} édition, Paris, 1999.
- 29-LEREUZ Jacques, Gouvernement et Politique en Grande Bretagne, Dalloz, Paris ,1989.
- 30-LOCQUET Patrick, Les commissions parlementaires permanentes de la V^{ème} république, P.U.F, Paris, 1980.
- 31-LAUNDRY Philipe, Les parlements dans le monde contemporain, Edition Payot, Lausanne, 1989.
- 32-MAMERI Khalifa, Réflexion sur la constitution Algérienne ,O P U, Alger, 2000.
- 33-MARICHY Jean Pierre, La deuxième chambre dans la vie politique Française depuis 1875 ,L.G.D.J, Paris ,1969.

- 34-MARTINEZ Jean Claude & DIMALTA Pierre, Droit budgétaire, 3^{ème} édition, L.I.T.E.C, Paris, 1999.
- 35- Ministère des finances algérien, guide de contrôle des dépenses engages, 2005.
- 36-ORSINI Gilbert, principes et techniques budgétaires, documentations française, paris, 1992.
- 37- PACTET Pierre, Institutions politiques-Droit constitutionnel, Edition Masson, 1995.
- 38- PASCAL Jean, Le parlement sous la V^{ème} République, Edition Marketing, Paris, 1999.
- 39- PORTELLI Hugues, Droit constitutionnel, 3^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1999.
- 40 - —————, Droit constitutionnel, 5^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2003 .
- 41- PRELOT Marcel, Institutions politiques et Droit constitutionnel ,5^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1972.

II-Thèse :

- 1- ROULLET Gilbert, La place du Sénat dans les institutions de la cinquième République, Thèse Doctorat en Droit, Université de Lyon, 1965 .
- 2- FICERENTINCE Karen, La seconde chambre en France dans l'histoire des institutions et des idées politiques, Thèse de doctorat, Lyon, 2006.
- 3- YELLES CHAOUCHE Bachir, la rationalisation du contrôle parlementaire en Algérie, thèse de doctorat, université d'Oran, 1994.

III - Articles:

1-BENBADISS Fouzia, «Les prérogatives législatives du conseil de la nation dans le bicamérisme Algérien ».

- يوم دراسي تحت عنوان "الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري و الأنظمة المقارنة"، 07 ديسمبر 2014، بفندق الأوراسي، ص ص 12-23.

2-BIDEGARAY (CH), «le contrôle parlementaire », Revue de Droit Public et des sciences politiques-n°05, Paris 1963, pp 1621-1643.

3-DJEBBAR (A), «Le conseil de la nation et le pouvoir normatif du conseil constitutionnel », IDARA numéro 02, Alger 2000, pp 105-124.

4-GRAËFFLY Romain, « Le conseil constitutionnel algérien », Revue de Droit Public et des sciences politiques -n°05, Paris 2005, pp1381-1404.

5-GUIGNARD (D), « La promulgation des lois, Une prérogative du chef de l'Etat en quête d'identité juridique », Revue de la Recherche Juridique -n°04-2008, pp 2043-2061.

6-CAMBY Jean Pierre, «Droit d'amendement », Revue de Droit Public et des sciences politiques, N° 6, L.G.D.J, Paris, 2000, pp 1545- 1599.

7-SOUSSE Marcel, «le Bicaméralisme, Bilan et Perspectives », Revue de Droit Public et des sciences politiques, N5, L. G. D. J, Paris, 1997, pp 1324-1350.

- 8-INSOO Park, «Considérations sur la fonction législative en République de Corée », Revue Française de Droit Constitutionnel, N°58, Paris, 2004, pp 237-251.
- 9-LAKROUF (S), «Le droit d'amendement » ; Revue de Droit Public et des sciences politiques, Paris 1991, pp 437-479.
- 10-MAHIOU Ahmed : « Note sur la constitution algérienne du 28 novembre 1996 », A.A.N- CNRS Paris, 1998, pp 479-498,
- 11-Mazères.(J) ,«Les collectivités locales et la représentation », Revue du Droit Public, 1990, pp.611-619.
- 12-MEKAMCHA Ghouti , «le pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnelle de 28 novembre 1996 », Idara, N° 01- Paris 1997, pp 70-95.
- 13-HERMAN Valentine et MENDEL Française, «Le parlement dans le monde », Recueil de Données Comparatives, 2^e Edition Bruylant, Bruxelles, 1986, pp 584-758.
- 14-WALLAERT (R), «L'encadrement juridique du chef de l'Etat : mythe et réalités », Revue de la Recherche Juridique .n°04-2008, pp 2078-2091.
- 15-Weber (Y), «la crise du bicaméralisme », Revue de Droit Public et des sciences politiques, N°3, Paris 1972, p p 583-606.

الصفحة	الموضوع
01	مقدمة:
10	الباب الأول: دوافع نشأة مجلس الأمة وتنظيمه القانوني
13	الفصل الأول: أسباب نشأة نظام الغرفتين البرلمانيتين
15	المبحث الأول: مبررات نظام الغرفتين البرلمانيتين ودعائم قيامه
16	المطلب الأول: أسباب ظهور الغرفة البرلمانية الثانية وجدواها
17	الفرع الأول: دوافع ظهور الغرفة البرلمانية الثانية
17	أولاً- دوافع نشأة الغرفة البرلمانية الثانية في الأنظمة التقليدية
18	1- الدوافع الجغرافية
21	2- الدوافع التاريخية
23	3- الدوافع السياسية
26	ثانياً- دوافع تبني الأنظمة الحديثة للغرفة البرلمانية الثانية
26	1- اكتمال التمثيل البرلماني للأمة
27	2- ترقية العمل البرلماني
28	3- الحفاظ على حسن العلاقات بين المؤسسات السياسية للدولة
29	الفرع الثاني: جدوى الغرفة البرلمانية الثانية في ظل التطورات الديمقراطية
29	أولاً- تقييم الغرفة البرلمانية الثانية
30	1- الرأي المعارض لوجود الغرفة البرلمانية الثانية
35	2- الرأي المؤيد لضرورة الغرفة البرلمانية الثانية

38	ثانيا - أسباب وعوامل الانتشار الواسع للغرفة البرلمانية الثانية
39	1- نجاح الغرف الثانية في تحقيق أهدافها
41	2- عوامل انتشار نظام الغرفتين البرلمانيتين
42	المطلب الثاني: دعائم نظام الغرفتين البرلمانيتين
43	الفرع الأول: تمايز التشكيلة البشرية بين الغرفتين البرلمانيتين
44	أولا- أنماط العضوية على مستوى الغرف البرلمانية الثانية
45	1- النمط الطبقي
46	2- النمط الجغرافي
47	3- النمط شبه الديمقراطي
48	ثانيا - خصائص العضوية على مستوى الغرف البرلمانية الثانية
48	1- الخاصية الأولى: فرض شروط إضافية لتولي العضوية
49	2- الخاصية الثانية : طول مدة العضوية
50	3- الخاصية الثالثة: الحصانة من الإنهاء الجماعي للعضوية
50	4- الخاصية الرابعة: قلة عدد أعضاء الغرفة الثانية
51	الفرع الثاني: عدم توازن الإختصاصات بين الغرفتين البرلمانيتين
52	أولا- الإختصاصات التشريعية للغرف البرلمانية الثانية
53	1- حق المبادرة باقتراح القانون
54	2- حق المشاركة في العملية التأسيسية
54	3- حق تعديل المبادرات بالقانون
55	4- حق المناقشة والمصادقة على المبادرات بالقانون
56	ثانيا - الإختصاصات الرقابية للغرف البرلمانية الثانية
56	1- متابعة النشاط الحكومي

57	2- إثارة المسؤولية السياسية للحكومة
57	3- مراقبة النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية
59	المبحث الثاني: الأسباب الخاصة بنظام الغرفتين البرلمانيتين في الجزائر ومدى جدواها
60	المطلب الأول: ظروف وأهداف تبني نظام الغرفتين البرلمانيتين في الجزائر
61	الفرع الأول: الظروف الممهدة لنشأة النظام البيكاميرالي في الجزائر
62	أولاً- طبيعة النظام السياسي الجزائري قبل دستور 1996
62	1- مرحلة ما قبل دستور 1989
65	2- مرحلة ما بعد دستور 1989
67	ثانياً- مركز البرلمان في النظام السياسي الجزائري قبل دستور 1996.
68	1- مرحلة الحزب الواحد
71	2- مرحلة التعددية الحزبية
74	الفرع الثاني: أهداف تبني نظام الغرفتين البرلمانيتين في الجزائر
75	أولاً- الأهداف المؤسسية لإنشاء مجلس الأمة
75	1- تأسيس الوئام السياسي
78	2- اكتمال وتوازن التمثيل الوطنيين
80	ثانياً- الأهداف القانونية لإنشاء مجلس الأمة
81	1- ضمان استقرار المؤسسات السياسية
86	2- ترشيد العمل البرلماني
89	المطلب الثاني: موقف الفقه الدستوري الجزائري من استحداث مجلس الأمة
90	الفرع الأول: الرأي المؤيد لجدوى الغرفة البرلمانية الثانية في الجزائر
91	أولاً- دور مجلس الأمة في ترسيخ القيم والأهداف الوطنية
91	1- على المستويين الدستوري والسياسي

92	2- على المستويين الإقتصادي والاجتماعي
92	ثانيا- أهمية مجلس الأمة في عصرنة النظام المؤسساتي للدولة
93	1- المؤسسة التشريعية
93	2- المؤسسة التنفيذية
95	الفرع الثاني:الرأي المعارض لجدوى الغرفة البرلمانية الثانية في الجزائر
96	أولا- انعدام الأهمية الدستورية والسياسية لمجلس الأمة
96	1- انعدام الأهمية الدستورية لمجلس الأمة
97	2- إنعدام الأهمية السياسية البرلمانية لمجلس الأمة
99	ثانيا- أهمية إلغاء مجلس الأمة
99	1- الأهمية الإقتصادية
99	2- الأهمية السياسية
102	الفصل الثاني: التنظيم القانوني لمجلس الأمة
104	المبحث الأول: التنظيم الهيكلي لمجلس الأمة
105	المطلب الأول: التنظيم البشري لمجلس الأمة
106	الفرع الأول: الأعضاء المنتخبون
107	أولا- طبيعة النمط الإنتخابي وأثره على استقلالية المجلس
107	1- الإنتخاب غير المباشر
110	2- أثر هذا النمط على استقلالية المجلس
112	ثانيا- شروط وخصائص العضوية على مستوى مجلس الأمة
112	1- شروط العضوية

114	2- خصائص العضوية
117	الفرع الثاني: الأعضاء المعينون
118	أولاً- أهمية وأهداف التعيين على المستوى السياسي
118	1- احتواء مختلف التيارات السياسية
118	2- توجيه السياسة العامة للدولة
119	ثانياً- المدلول المؤسساتي والدستوري للتعين
120	1- تحديد التوجه المؤسساتي للمجلس
121	2- حماية السير العادي للمؤسسات الدستورية
124	المطلب الثاني: التنظيم الإداري لمجلس الأمة
125	الفرع الأول: مدى الإستقلالية التنظيمية لمجلس الأمة
126	أولاً- طبيعة النظام الداخلي لمجلس الأمة
126	1- حق مجلس الأمة في إعداد وتعديل نظامه الداخلي
127	2- صور الرقابة على النظام الداخلي للمجلس
128	ثانياً- العلاقة التنظيمية لمجلس الأمة بالحكومة
129	1- إحاطة القانون العضوي 16-12 لعلاقة الحكومة بالبرلمان
129	2- أهمية تنظيم علاقة الحكومة بالبرلمان بموجب قانون عضوي
131	الفرع الثاني: مدى الإستقلالية الهيكلية والعضوية لمجلس الأمة
132	أولاً- تقييد المجلس في تحديد أجهزته
132	1- سبب التقييد، طبيعة ودور الأجهزة الدائمة
141	2- إمكانية إنشاء هيئات استشارية
144	ثانياً- مدى استقلالية عضو مجلس الأمة
144	1- الإقرار القانوني لمجموعة من الضمانات

150	2- هشاشة وضع الضمانات
155	المبحث الثاني: التنظيم المالي لمجلس الأمة
156	المطلب الأول: صورية حق مجلس الأمة في إقرار وتنفيذ ميزانيته
166	الفرع الأول: دور مجلس الأمة في إعداد ميزانيته
166	أولاً- صاحب الحق في إعداد مشروع ميزانية المجلس
166	1- رئيس المجلس
167	2- مكتب المجلس
167	ثانياً- دمج الحكومة لمشروع ميزانية المجلس في قانون المالية
168	1- مبدأ الدمج المباشر في قانون المالية
168	2- ضرورة مراعاة الوضعية الاقتصادية للدولة
169	الفرع الثاني: الرقابة على صرف ميزانية المجلس
169	أولاً- الرقابة السابقة
170	1- القائم بالصلاحية، المراقب البرلماني
171	2- جدوى الرقابة السابقة
171	ثانياً- الرقابة اللاحقة
172	1- خضوع مجلس الأمة لقواعد المحاسبة العمومية
174	2- مدى جدوى الرقابة اللاحقة على مجلس الأمة
175	المطلب الثاني: مدى صلاحية مجلس الأمة في إقرار التعويضات البرلمانية
176	الفرع الأول: أهلية المجلس في تقدير التعويضات
176	أولاً- أهمية منح المجلس صلاحية تقرير التعويضات
176	1- تكريس مبدأ التنافي
176	2- تفعيل النشاط البرلماني

178	ثانيا - أثر الغلو في التعويضات
178	1- مقدار التعويضات النيابية
180	2- عدم مراعاة المصلحة العامة للأمة
181	الفرع الثاني: ضرورة ضبط التعويضات البرلمانية
181	أولا - من طرف السلطة التنفيذية
181	1- طبيعة القانون المنظم للتعويضات النيابية
182	2- طبيعة علاقة الحكومة بمجلس الأمة
183	ثانيا - من طرف المجلس الدستوري
183	1- بخصوص القانون 01-01.
184	2- بخصوص القوانين العضوية.
186	خلاصة الباب الأول:
188	الباب الثاني: انعدام الدور التشريعي والرقابي لمجلس الأمة
192	الفصل الأول: صورية الدور التشريعي لمجلس الأمة
194	المبحث الأول: دور مجلس الأمة في إعداد القانون
196	المطلب الأول: الإختصاصات التشريعية لمجلس الأمة
197	الفرع الأول: مجال التشريع البرلماني
198	أولا - المجال الموضوعي للتشريع البرلماني
199	1- القانون العادي
200	2- القانون العضوي

202	ثانيا - المجال الشكلي للتشريع البرلماني
202	1- وضع القواعد العامة
202	2- وضع المبادئ الأساسية
204	الفرع الثاني: محدودية الاختصاصات التشريعية لمجلس الأمة
205	أولا- حق مجلس الأمة في المبادرة بالقانون
205	1- النص الدستوري على حق مجلس الأمة في المبادرة بالقانون
207	2- شروط ممارسة مجلس الأمة لحق المبادرة بالقانون
213	ثانيا - حق مجلس الأمة في اقتراح التعديلات على المبادرات بالقانون
213	1-النص القانوني على حق مجلس الأمة في إبداء التعديلات
216	2- شروط ممارسة مجلس الأمة لحق اقتراح التعديلات
220	المطلب الثاني: أهمية دور مجلس الأمة في العملية التشريعية
221	الفرع الأول: أثر التوجه السياسي على المجلس كهيئة تشريعية
222	أولا- تحديد توجّه مسار أعمال المجلس
222	1- مؤشرات تحديد توجه المجلس
223	2- أهمية تحديد توجه مجلس الأمة
223	ثانيا - افتقار المجلس للحرية السياسية
224	1- مُتطلبات الحرية السياسية
224	2- نتائج انعدام الحرية السياسية
226	الفرع الثاني: تأثير الأغلبية الحزبية على الأداء التشريعي لمجلس الأمة
226	أولا- عدم جدوى مراجعة نصاب المصادقة على مستوى مجلس الأمة
226	1- الإمكانية العددية لتجاوز معارضة الثلث الرئاسي
227	2- الاستحالة الفعلية لتجاوز التوجه الفعلي للمجلس

228	ثانيا - عدم جدوى العمل التشريعي البرلماني
228	1- اختلال العمل التشريعي
229	2- عدم توازن المؤسسات السياسية
231	المبحث الثاني: دور مجلس الأمة في إقرار القانون
232	المطلب الأول: الإجراء التشريعي على مستوى مجلس الأمة
233	الفرع الأول: إجراءات مناقشة مجلس الأمة للمبادرات بالقانون
233	أولا- الإجراءات الشكلية لمناقشات مجلس الأمة
234	1- الدراسة داخل اللجان الدائمة
236	2- المناقشات في الجلسات العامة
240	ثانيا - المجال الموضوعي للمناقشات
240	1- مجالات مبادرات المجلس بالقانون
241	2- النصوص الواردة عن المجلس الشعبي الوطني
242	الفرع الثاني: إجراءات مصادقة مجلس الأمة على النصوص القانونية
242	أولا- الإجراءات الشكلية
242	1- شروط المصادقة
244	2- المآخذ الواردة على إجراءات المصادقة
245	ثانيا - حالة رفض المصادقة على النص المُصوت عليه
245	1- طبيعة الاختلاف بين غرفتي البرلمان
246	2- صاحب سلطة الفصل في الخلاف البرلماني
250	المطلب الثاني: أهمية مشاركة السلطة التنفيذية في تسيير أعمال مجلس الأمة
251	الفرع الأول: ضبط الحكومة لجدول أعمال المجلس
251	أولا- ماهية جدول الأعمال البرلماني

252	1- أهمية جدول الأعمال في تسيير وتوجيه المجلس
253	2- كيفية إعداد مجلس الأمة لجدول أعماله
255	ثانيا - أثر إشراك الحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان
256	1- دوافع ومبررات مساهمة الحكومة في إعداد الجدول
257	2- نتائج مساهمة الحكومة في إعداد الجدول
259	الفرع الثاني: تحكم السلطة التنفيذية في مصير القانون
260	أولا- سلطات رئيس الجمهورية على القانون المصادق عليه من قبل البرلمان
260	1- سلطة إصدار القانون المصادق عليه
263	2- سلطة الاعتراض على القانون
274	ثانيا - صلاحيات الحكومة على القانون المصادق عليه من قبل البرلمان
274	1- صلاحية النشر
275	2- صلاحية التنفيذ
278	الفصل الثاني: صورىة الدور الرقابى لمجلس الأمة
280	المبحث الأول: دور مجلس الأمة فى إعداد مخطط عمل الحكومة
282	المطلب الأول: عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة
283	الفرع الأول: الغاية من عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة
284	أولا- إعلام مجلس الأمة بمحاور المخطط
285	1- شروط وإجراءات إعلام مجلس الأمة بمخطط عمل الحكومة
289	2- مستوى إعلام مجلس الأمة بمخطط عمل الحكومة
290	ثانيا - تنمية العلاقات بين الحكومة ومجلس الأمة

290	1- العلاقات الوظيفية
291	2- العلاقات السياسية
292	الفرع الثاني: مدى صلاحية مجلس الأمة لمناقشة مخطط عمل الحكومة
293	أولاً- من خلال النصوص القانونية
293	1- أحكام الدستور -المادة 94
293	2- أحكام القانون العضوي 12-16
294	ثانياً- من خلال الممارسة العملية
294	1- حق المجلس من خلال نظام الممارسات الدستورية
295	2- أهمية التأطير القانوني للممارسات الدستورية
296	المطلب الثاني: نتائج عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة
297	الفرع الأول: النتائج القانونية-حق مجلس الأمة في إصدار لائحة
297	أولاً- شروط وإجراءات إصدار اللوائح
298	1- شروط إصدار اللوائح
299	2- إجراءات إصدار اللوائح
300	ثانياً- طبيعة وعدد اللوائح الممكن إصدارها بشأن المخطط
300	1- في عدد اللوائح (المقترحة والمصادق عليها)
301	2- الطبيعة القانونية للوائح مجلس الأمة
302	الفرع الثاني: النتائج السياسية
302	أولاً- عدم إلزام الحكومة بمحتوى اللائحة
302	1- انعدام القيمة القانونية للائحة
303	2- الأهمية السياسية للائحة
304	ثانياً- عدم قابلية مجلس الأمة للحل

305	1- أسباب عدم إخضاع مجلس الأمة لإجراء الحل الرئاسي
307	2- مهام مجلس الأمة خلال فترة حل المجلس الشعبي الوطني
310	المبحث الثاني: دور مجلس الأمة في رقابة تنفيذ مخطط عمل الحكومة
311	المطلب الأول: أدوات الرقابة المُخولة لمجلس الأمة
312	الفرع الأول: أدوات الرقابة الفردية على أعضاء الحكومة
314	أولا- شروط وإجراءات السؤال البرلماني
314	1- شروط قابلية الأسئلة
316	2- إجراءات استكمال مسار الأسئلة البرلمانية
318	ثانيا- آثار السؤال البرلماني
318	1- عدم إلزام الحكومة بالإجابة
319	2- نهاية السؤال بمجرد الإجابة عليه
321	الفرع الثاني: آليات الرقابة على الحكومة كهيئة
321	أولا - الأدوات ذات الطابع السياسي
322	1- بيان السياسة العامة
324	2- مُلتمس الرقابة، التصويت بالثقة
326	ثانيا - الأدوات ذات الطابع شبه القضائي
326	1- الإستجواب
332	2- التحقيق
341	المطلب الثاني: تهميش مجلس الأمة بشأن الرقابة المالية
342	الفرع الأول: عدم مشاركة مجلس الأمة في إعداد قانون المالية
342	أولا- إعداد قانون المالية بموجب مشروع
343	1- أسباب منح الحكومة صلاحية إعداد قانون المالية

344	2- مراحل إعداد قانون المالية
344	ثانيا - كيفية تصدي البرلمان لقانون المالية
345	1- إجراءات المناقشة
346	2- دور مجلس الأمة في إقرار قانون المالية
347	الفرع الثاني: انعدام دور مجلس الأمة في رقابة تنفيذ قانون المالية
348	أولا- عدم عرض الحكومة لكيفية استعمال الإعتمادات المالية
348	1- المعوقات التقنية
348	2- عدم تفعيل قانون تسوية الميزانية
349	ثانيا - عدم تنفيذ قانون المالية بالشكل المصادق عليه
350	1- قانون المالية التكميلي
351	2- نظام تحويل الإعتمادات وإنشاء حسابات خاصة
354	خلاصة الباب الثاني:
356	خاتمة:
362	قائمة المراجع:
414	فهرس:

ملخص:

تاريخيا يمكن التمييز بين نوعين من الغرف البرلمانية الثانية، الأول يشكل وسيلة لتمثيل الدول المكونة للإتحاد الفيدرالي على المستوى المركزي، حيث يعتبر هذا النوع نتيجة بديهية ولم يتعرض لأزمات حقيقية، أما النوع الثاني والذي ظهر في الدول البسيطة، فعادة ما ينشأ في ظل أزمات سياسية لتغطية مراحل انتقالية، ليشكل لاحقا أداة لسيطرة الحكومة على السياسة العامة، وبذلك ظهر النقاش حول أهمية هذا النوع.

في الجزائر، ظهر نظام الغرفتين البرلمانيتين في دستور 1996، حيث أن نشأة مجلس الأمة، الذي يضم كفاءات وشخصيات وطنية، كان لهدف ضمان الإستقرار المؤسساتي ومنه التداول السلمي على السلطة.

غير أن الظروف الراهنة لنشأة هذا المجلس، والتي حددت صبغته ومظهره، سيما ما تعلق بتشكيلته البشرية وصلاحياته البرلمانية، كشفت عن مركز هذا المجلس، فقد أثبتت الممارسة العملية عدم فعليته في تدعيم السيادة البرلمانية، وبالتالي أضحي وجوده محل نقد حاد، وهذا لعدم ديمقراطية تشكيلته وعدم أهميته في الممارسة البرلمانية، وبالنتيجة فإن الإبقاء على هذه المؤسسة بحالها لن يشكل سوى أداة للتعقيد المؤسساتي.

بعد حوالي عقدين من الزمن، وجراء التطور الديمقراطي والنضج السياسي في الجزائر، حاول المؤسس الدستوري إعادة النظر في هذه المؤسسة، حيث جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 ببعض الإصلاحات بشأن مجلس الأمة، والذي أصبح يتمتع ببعض الصلاحيات التشريعية، رغم ذلك، فإنه باستثناء حق المبادرة بصدد القوانين شبه المستقرة في الزمن، يظهر أن المجلس لا يتمتع بمقومات الهيئة النيابية ما دام أن تشكيلته غير ديمقراطية فضلا عن عدم أهليته لممارسة المهام البرلمانية، مع ذلك فإنه بالنظر لأهمية الصلاحيات التي يحوزها، فهو يشكل حلقة بارزة لصالح النظام السياسي المهيمن.

Résumé :

Historiquement, on distingue deux grands types de seconde chambre, Celles impliquant les Etats fédéraux, où la logique est radicalement évidente, et celles qui sont créées sous des périodes de transition dans le but de réfréner les élans et les excès démocratiques du peuple, ces dernières présentent des caractères peu appréciés.

En Algérie, ce système, qui est inspiré depuis les démocraties occidentales, a été adopté par la constitution de 1996, la création du Conseil de la Nation qui regroupe des élites, primitivement assure la sérénité institutionnelle, et permet de rendre la transition plus aisée en modérant l'action de l'Assemblée Populaire Nationale.

Dans les conditions actuelles, en vu de sa composition et ses prérogatives ; le Conseil de la Nation ne peut jouer aucun rôle en faveur du parlement, donc le renforcement de la souveraineté parlementaire n'est pas le souci de la création de cette institution, par conséquent il est rudement critiqué, et ce a cause de sa position d'infériorité en matière de l'exercice des pouvoirs parlementaires. En conclusion ; le maintien de cette institution dans son contexte actuel, ne peut être qu'un facteur de complication institutionnelle.

Après deux décennies et sous la poussée inexorable de la démocratie, le constituant, dès 2016, a porté une amélioration au niveau du processus législatif du conseil de la nation, Notamment le droit de proposition des lois, discussion et amendement, hormis le droit de proposition relatif aux lois semi rigide, le Conseil de la Nation semble avoir aucun ancrage parlementaire, de fait, qu'il est dépourvu de toute vision démocratique et des prérogatives liées aux propres missions du parlement. Cependant, vu la grandeur de ses privilèges, le conseil de la nation constitué un précieux maillon en faveur du système politique dominant.