



جامعة ألكلي محند أولحاج - البويرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

نظام الإزدواجية البرلمانية في الجزائر

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون العام

تخصص: الدولة و مؤسسات عمومية

تحت إشراف الأستاذة

خلوفي خدوجة

إعداد الطالب

شهاد طاموس

أوجيط صونية

لجنة المناقشة

رئيساً

مشرفاً ومقرراً

مناقشاً

الأستاذ: أوتفات يوسف

الأستاذة:خلوفي خدوجة.....

الأستاذة:حراش عفاف

تاريخ المناقشة

2015/ 11 / 24

قائمة المختصرات

1- باللغة العربية:

د ط : دون طبعة

ج ر : الجريدة الرسمية

د د ن: دون دار النشر

2- باللغة الفرنسية:

N° : numéro

Op. cit : ouvrage précédemment cité

P : page

Pp : de la page à la page

شكر وعرفان

نشكر الله عزوجل الذي وفقنا وسدد خطانا بإنجاز هذا العمل.
ظفن قيد النعم شكرها ومن لا يشكر الناس لا يشكر الله فمن واجبنا في
هذا المقام أن نذكر الفضل لأمله وأن نتقدم بأبلغ صيغ الشكر.
الأستاذة المشرفة خلوفي خديجة التي فتحت لنا باب الفكر الواسع
ونمرتنا بتواضعنا فجزاها الله عنا كل خير .
إلى كل من علمونا حرفاً، فصرنا نخط العبارات ووصلونا إلى ما عليه اليوم.
إلى كل جميع من نغن لهم فائق الاحترام والتقدير .
إلى أساتذة قسم الحقوق وعلى أساتذتنا الكرام واعضاء لجنة المناقشة
على قبولهم هذا العمل المتواضع .
وأخيراً إلى كل من ساعدونا من قريب أو من بعيد في إعداد هذا
العمل.

الإهداء

أهدي ثمرة هذا العمل

إلى كل من في الوجود بعد الله ورسوله الوالدين الكريمين حفظهما

الله ورعاهما من كل سوء

إلى كل الإخوة والأخوات وأخص بالذكر أخي الصغير أنيس

إلى خالاتي وأزواجهن وأولادهن

إلى جميع صديقاتي وزميلاتي دون استثناء

إلى كل أقاربي وأفراد أسرتي

صونية

الإهداء

"أهدي ثمرة جهدنا هاته والتي هي مذكرة التخرج"

بسم من زينت قلبي بالإيمان وزينت خلقي وخلقي ، إلى العيون التي سهرت
الليالي من أجل تربتي ورعايتي إلى مدرستي الروحية ينبوع الحنان إلى أي الغالية.
إلى أستاذي القدير في الحياة ووالي أمري ونعمتي إلى والدي الغالي أكرمه الله إلى
من أعتز بهم وأفتخر إلى قرّة عيني أخوايا العزيزين أخي نجيب وقاسي إلى ذات
قلب حنون وذات صدر رحب وكاتمة أسراري وحلّالة مشاكلي ورفيقة دربي إلى
شقيقتي الحبيبة لامية وزوجها وابنها الملاكي الصغير وسيم.

اهدي أيضا إلى كبار عائلتنا إلى جدي وجدتي من أبي وأمي يحفظهم الله لنا
وندعو الله سبحانه وتعالى أن يطول في أعمارهم.

إلى أعمامي وزوجاتهم وأولادهم فردا فردا وبالأخص منار

إلى عماتي وأزواجهن وأولادهن فردا فردا

إلى ابنة عمتي وزوجها وأولادها ملاك وياني

إلى أخوالي وزوجاتهم وأولادهم فردا فردا

إلى خالاتي العزيزات وأزواجهن وأولادهن

وفي الأخير أهديها إلى كل الناس الذين أحبوني وساعدوني في إنجاز هذه المذكرة
من قريب أو بعيد.

طاوس

مقدمة

يحتل البرلمان مكانة متميزة في النظام السياسي بالشكل الذي يجعل منه عصب كل دولة ومستودع الفكر والخبرة، ومصدر قوة الدفع فيها إمّا إلى الطموح والتقدم أو إلى الإنكماش والتعثر، ويرجع ذلك إلى مكانته الرفيعة بين سلطات الدولة ومؤسساتها الدستورية ولدى شعبها الذي يضع أمانة التشريع وإقرار السياسات ومراقبة أعمال الحكومة بين يدي نوابه الممثلين فيه.

إذا كان البرلمان هو عضو التشريع الأصيل وفقاً لمبدأ الديمقراطية فإنه من الملاحظ أن دساتير الدول تختلف فيما بينها بشأن تكوينه، فالبعض يفضل نظام المجلس الواحد أو الفردي "système unicaméral"، والبعض الآخر، فضل نظام المجلسين "système bicamérale"⁽¹⁾.

بالرجوع إلى التجربة الدستورية الجزائرية، نجد أنها عرفت كلا النظامين، نظام وحدة البرلمان، حيث بعد ترسخ معالم هذا النظام تبنى المؤسس الدستوري الجزائري على إثر دستور 1996 نظام الإزدواجية البرلمانية أو ما يسمى بالنظام البيكاميرالي لأول مرة في تاريخ الجزائر⁽²⁾.

إن التجربة الصعبة التي عاشتها الجزائر بعد توقيف المسار الإنتخابي، والإنهيار المؤسساتي لسنة 1991 كمحاولة لسد ثغرات التي برزت في دستور 1989، والعمل على تحصين التوجه الديمقراطي وحماية النظام الجمهوري، وإخراج الثوابت الأساسية للأمة من دائرة التلاعبات السياسية، نصت المادة 98 من دستور 1996⁽³⁾، على أنه يمارس السلطة برلمان

يتكون من غرفتي هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه⁽⁴⁾.

(1) - بلقالم مراد، نظام الإزدواج البرلماني وتطبيقاته في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، ط1، د.د.ن، 2009 ص9.

(2) - مزياني حميد، عن واقع الإزدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة) مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2010/2011، ص 05.

(3) - المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في الإستهفاء 28 نوفمبر 1996 الصادر ب ج ر عدد 76 المؤخة في 8 ديسمبر 1996.

(4) - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2011/2012، ص163.

في خضم هذه التجربة أقرّت الجزائر إنشاء غرفة ثانية للبرلمان أطلق عليها اسم مجلس الأمة، ثم تنصيبها بشكل رسمي في الرابع من شهر يناير سنة 1998 ، كغرفة ثانية في السلطة التشريعية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، وبهذا دعمّ البناء المؤسساتي لأجل تكريس السيادة الشعبية وتحسين الأداء البرلماني⁽¹⁾.

يتكون البرلمان من مجموعة من الأعضاء والأجهزة والهيئات لكل منها مهام ووظائف محددة قانونا وبالنسبة للأعضاء يتكون من أعضاء منتخبين، وآخرين معينين وأجهزة مختلفة ومتنوعة الإختصاصات وهيئات واسعة النشاط من المجموعات البرلمانية.

على ضوء دراسة الوظائف المسندة للبرلمان في الميدانين التشريعي والرقابي، يمكننا الكشف عن طبيعة نظام الغرفتين الذي أراده دستور 1996 كبديل لنظام الغرفة الواحدة⁽²⁾، وهذه النقاط وغيرها هي التي دفعتنا لإختيار دراسة هذا الموضوع.

تجدد الإشارة أن تبني نظام الإزدواجية البرلمانية لم يكن وليد الصدفة بل كانت نتيجة خلفيات أخذت شكل مبررات منها سياسية وقانونية من جهة، ومن جهة أخرى فإن إنشاء نظام الغرفتين جعل البرلمان مساحة جديدة للتعبير والحوار على المستوى السياسي، وأداء لتحسين نوعية التمثيل الوطني للشعب بالإضافة إلى كونه أحسن طريقة لضمان إستقرار وإستمرارية الدولة والإنتقال الهادئ للسلطة في حالة الشغور⁽³⁾.

وهنا نطرح الإشكالية لهذه الدراسة وهي: مامدى تجسيد نظام الإزدواجية البرلمانية في الجزائر؟

إن إختيارنا لموضوع نظام الإزدواجية البرلمانية في الجزائر والدواعي الحقيقية للعمل به بعد تجربة معتبرة من العمل بنظام الغرفة الواحدة يرجع إلى إهتمامنا الشخصي بوزن المؤسسة

(1) - عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة، الطبعة ANEP، العدد الخامس عشر، الجزائر، 2007، ص 21.

(2) - خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري" أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية جامعة باتنة، الجزائر، 2010، ص 08.

(3) - شريط وليد، المرجع السابق، ص 164.

التشريعية (البرلمان) وتساؤلنا المستمر حول الوزن الحقيقي لكل من النائب في المجلس الشعبي الوطني والعضو في مجلس الأمة، وذلك الإختلاف الحاصل في وجهات النظر بين مؤيد يسعى لتعزيز دور مجلس الأمة، الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري ومعارضو يصر أن إحداث غرفة ثانية لم يصف سوى أعباء مالية إضافية في ميزانية الدولة، والوقوف على دور مجلس الأمة في ضمان إستمرارية مؤسسات الدولة وحماية النظام السياسي من الإنسدادات، وكذلك معرفة حقيقية مكانة مجلس الأمة بالمقارنة مع المجلس الشعبي الوطني، وتبين مدى إلتزام البرلمان بتعزيز دولة القانون، وتثبيت الديمقراطية.

إن إختيارنا دراسة موضوع نظام الإزدواجية البرلمانية في الجزائر يكتسي أهمية بالغة ألا وهي: الرغبة الصريحة للمؤسس الدستوري الجزائري لعام 1996 في إحداث غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني دفعتنا للبحث عن الأسباب، والمبررات الحقيقية لتبني هذا النظام في الجزائر، ووجود غرفة ثانية في البرلمان يقودنا للكشف عن حقيقة الثنائية البرلمانية التي أرادها المؤسس الدستوري، خاصة ما تطبعه التجربة الدستورية الجزائرية من ممارسات وخصوصيات وتحديد مركز البرلمان يبرز بالضرورة الدور الذي خوّله المؤسس الدستوري للمجلسين في الأداء البرلماني، المترجم أساسا في العمل التشريعي بكل مرحلة والنشاط الرقابي بمختلف مواعيده وآلياته، وبالتالي الكشف عن التغيير الحاصل في السلطة التشريعية ومدى ضرورته من عدمها؟

حتى تتم الإجابة على الإشكالية المطروحة فقد إستعنا بالمنهج التاريخي من خلال دراسة المبررات السياسية والقانونية التي دفعت بالمؤسس الدستوري الجزائري يختار العمل بهذا النظام، كما إستعنا بالمنهج الوصفي وذلك من خلال كشف عن هياكل المؤسسة التشريعية وشكل العلاقات بينهما وبين السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى دراسة آلية حل الخلاف بين المجلسين، كما إستعنا أيضا بالمنهج المقارن من خلال دراسة الإختلافات بين صلاحيات المجلس الشعبي الوطني وصلاحيات مجلس الأمة.

من أجل محاولة الإحاطة بموضوع البحث فقد إختارنا العمل وفق الخطة التي تتضمن فصلين، الفصل الأول من هذا البحث حاولنا دراسة مبررات الأخذ بنظام الإزدواجية البرلمانية

في الجزائر وتناولنا النقد الموجه إلى هذا النظام وعليه سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين المبحث الأول يتضمن دواعي الأخذ بنظام الإزدواجية البرلمانية في الجزائر والانتقادات الموجهة إليه أما المبحث الثاني تناولنا فيه البناء البرلماني - مفارقة تكوينية ومطابقة هيكلية، وفي الفصل الثاني قمنا بدراسة إختصاصات غرفتي البرلمان وآلية حل الخلاف بين المجلسين حيث قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين المبحث الأول تناولنا فيه الدور التشريعي لغرفتي البرلمان والية حل الخلاف بينهما، وفي المبحث الثاني حاولنا دراسة الدور الرقابي لغرفتي البرلمان على أعمال الحكومة.

الفصل الأول

منطلقات إحداث الغرفة الثانية

في البرلمان

تختلف الأنظمة السياسية فيما بينها من حيث تكوين برلمانها، فقد يتكون من مجلس واحد أو من مجلسين يختص بالوظيفة التشريعية يمارس السلطة التشريعية برلمان كما هو الحال في الدولة الجزائرية حسب ما أقرته المادة 98 من دستور 1996، حيث كرس النظام الدستوري الجزائري ابتداءً من دستور 1996 نظام المجلسين حيث إستجاب الشعب لإستفتاء تعديل الدستور الذي أفصح عن بعض التغييرات بخصوص تنظيم السلطات العامة بما فيها السلطة التشريعية التي نقلها المؤسس الدستوري من أحادية المجلس إلى ثنائية البرلمان فالى جانب المجلس الشعبي الوطني *Assemblée populaire nationale* أحدث غرفة ثانية سماها مجلس الأمة *Conseil de la nation*، اللذان لهما حق إعداد القوانين و عرضها على النواب للتصويت عليها فإن حصلت على الأغلبية أرسلت إلى رئيس الجمهورية لإصدارها ونشرها والسهر على تطبيقها.

المبحث الأول

دواعي الأخذ بنظام الإزدواجية البرلمانية في الجزائر

عمد المؤسس الدستوري في نوفمبر 1996 إلى إحداث تغيير مؤسساتي في السلطة التشريعية بإحداث غرفة ثانية لمجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني متخليا بذلك عن نظام الغرفة الواحدة، وامتبنا نظام الغرفتين.⁽¹⁾

تجدر الإشارة إلى أن تبني نظام الثنائية البرلمانية لم يكن وليد الصدفة بل كانت نتيجة خلفيات أخذت شكل مبررات منها سياسة وقانونية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن إنشاء نظام الغرفتين جعل البرلمان مساحة جديدة للتعبير، والحوار على المستوى السياسي وأداء لتحسين نوعية التمثيل الوطني للشعب والأقاليم بالإضافة إلى كونه أحسن طريقة لضمان إستقرار وإستمرار الدولة⁽²⁾

بناء على ذلك نتطرق إلى مبررات أخذ بنظام الإزدواجية البرلمانية من خلال مطلبين نخصص المطلب الأول للمبررات السياسية لتبني نظام الإزدواجية البرلمانية، ونخصص المطلب الثاني للمبررات القانونية لتبني نظام الإزدواجية البرلمانية في الجزائر.

المطلب الأول

المبررات السياسية لتبني نظام الإزدواجية البرلمانية والانتقادات الموجهة إليها

إن الأسباب التي أدت إلى تبني نظام الغرفتين، أسباب أملت ظروف سياسية وأخرى طرحتها إشكالات قانونية وعلى هذا الأساس سنتطرق إلى مبررات سياسية، كرفع أول والانتقادات الموجهة إليها كرفع ثاني.

(1) - خرياسي عقيلة، خصائص مجلس الأمة بين النص والممارسة، مجلة مجلس الأمة في الجزائر، التجربة والآفاق قصر زيغود يوسف، الجزائر، 2013، ص 67.

(2) - شريط وليد، المرجع السابق، ص 164.

الفرع الأول: المبررات السياسية

الحقيقة الجلية هي أن تبني نظام الغرفتين في الجزائر فرضتها ظروف سياسية عاشتها الجزائر منذ الإستقلال وبرزت بوضوح مع مطلع الثمانينات وبداية التسعينات وهذا ما سنتناوله في النقاط التالية:

أولاً: ضمان الإستقرار وإستمرارية لمؤسسات الدولة:

تعتبر الظروف الصعبة التي عاشتها الجزائر في أزمة 1991 والفراغ الدستوري الذي أحدثته إستقالة رئيس الجمهورية "الشاذلي بن جديد" في جانفي 1992 والتي إقترنت بشغور البرلمان⁽¹⁾، وعدم الإستقرار السياسي والظروف الأمنية الصعبة التي طبعت هذه الفترة، كل هذه المعطيات كانت الدافع الأول لتبني نظام الغرفتين في البرلمان بإضافة مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾، وفي حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، تنتقل إنابة رئيس الجمهورية إلى رئيس مجلس الأمة، حيث تنص الفقرة الثانية من المادة 88 من دستور 1996 على "يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها 45 يوما رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 90 من الدستور"⁽³⁾.

مجلس الأمة يتمتع بحصانة دستورية إذ ليس من صلاحية أي جهة أن تقوم بحله⁽⁴⁾ وهذا ما أشارت إليه المذكرة الرئاسية المنشورة بتاريخ 12 ماي 1996 والتي جاء فيها: "أن وجود هذه الغرفة الثانية المعترف بها في جميع الأنظمة الديمقراطية يرمي في بلادنا إلى مضاعفة التمثيل الوطني عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية وكذلك الكفاءات والشخصيات الوطنية، ضمانا لإستقرار الدولة واستمرارها.

(1) - مرسوم رئاسي رقم 92-01 المؤرخ في 09 فيفري 1992 يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج رعد 02 مؤرخة في 05 جانفي 1992.

(2) - بلقالم مراد، المرجع السابق، ص 109.

(3) - دستور 1996، المرجع السابق.

(4) - لعروسي رابح، السلطة التشريعية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية 1997/2003، مذكرة لنيل شهادة الماجستير كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2004، ص 31.

كما نصت الفقرة 30 من نفس المذكرة على أنه: "تستجيب التشكيلة المختلطة لمجلس الأمة للإنشغال تفصيل معايير النضج والكفاءة لدى أعضائه في التكفل بشؤون الأمة، كما تستجيب للإنشغال الرامي إلى ضمان تمثيله في القطاعات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية وكذا تعبئة العلاقات التاريخية والسياسية والعلمية خدمة للأمة"⁽¹⁾.

ثانيا: توسيع مجال التمثيل الوطني

من المبررات التي دعمت إنشاء مجلس الأمة، الغرفة الثانية في البرلمان، توسيع مجال التمثيل الوطني، وعدم حصره فقط، فيما يترتب عن نتائج الإنتخابات، التي قد تخالطها مخالطات تنقص من قدرتها على الإستجابة للإنشغالات المتنوعة للشعب.

إن توسيع مجال التمثيل الوطني يبدوا واضحا من خلال مظهرين أساسيين، وهما ضمان تمثيل الجماعات المحلية، وسد نقائص التمثيل الإنتخابي.

أ- ضمان تمثيل الجماعات المحلية:

إن دستور الجزائر 28 نوفمبر 1996 لا يقر صراحة بأن أساس وجود مجلس الأمة هو ضمان تمثيل الجماعات المحلية بل إكتفت المادة 2/101 منه، بتبين فقط كيفية تكوين مجلس الأمة من ثلثين (3/2) بطريقة الإقتراع غير المباشر والسري، ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي، وثلث يعينه مباشرة رئيس الجمهورية⁽²⁾.

هذا يفيد أن مبرر تمثيل الجماعات المحلية غير معلن صراحة عنه في إيجاد غرفة ثانية مثلما هو الحال في فرنسا، غير أن إستحضار ما ورد في الفقرة الثانية للمادة 101 من الدستور يجعلنا نعتمد أنه أيضا من بين مبررات إحداث مجلس الأمة، هو ضمان تمثيل الجماعات المحلية ولو بصفة ضمنية، لذلك لا يمكن تجاهل حقيقة أن مجلس الأمة يجسد التمثيل

(1) - بلقالم مراد، المرجع السابق، ص110.

(2) - المادة 2/101 من دستور 1996 تنص على: «ينتخب ثلث أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإقتراع الغير المباشر والسري من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الأخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية و في المجالات العلمية والثقافية...».

الإقليمي، لكن السؤال الذي يطرح نفسه هو حول إذا كان مجلس الأمة يمثل الهيئات المحلية أم يمثل الشعب ضمناً إلى هذه الهيئات المحلية، بالنظر لإنتماء أكثرية أعضاء مجلس الأمة أي الثلثان إلى الجماعات المحلية وانتخابها من طرف هيئة ناخبة مشكلة فقط من منتخبين محليين، يتعزز الاعتقاد أنه إذا كان المجلس الشعبي الوطني يمثل الشعب، فإن مجلس الأمة يمثل الإقليم، خاصة وأن تمثيل الولايات في مجلس الأمة يكون بالتساوي، وكل ولاية من الولايات الثماني والأربعين (48) ممثلة بعضوين (2) مهما كان عدد سكانها أي التمثيل السياسي يتم دون مراعاة البعد الديمغرافي.⁽¹⁾

لكن بالإمعان في نص المادة 105 من دستور 1996 يظهر بجلاء أن المهمة الدستورية لأعضاء مجلس الأمة مثلها لنواب المجلس الشعبي الوطني لا تنحصر في الدفاع عن مصالح ولاية أو منطقة معينة بل تتعداها إلى تمثيل كل الوطن الذي يشكل حسب المادة الأولى من الدستور وحدة واحدة لا تتجزأ⁽²⁾.

فمجلس الأمة يمثل الشعب عن طريق الجماعات المحلية، التي هي في الأصل منتخبة من طرف الشعب المكون لهذه الجماعات المحلية، فإن عضو مجلس الأمة، خاصة المنتخب يفترض فيه أن يكون الأقرب للمواطن والإدارة، وهذا ينجم عنه نتائج مهمة نذكر من بينها ما يلي:

- 1- إمكانية إطلاع عضو مجلس الأمة بصورة واضحة على الإنشغالات العميقة للمواطنين ومنه نقلها مباشرة للسلطات المختصة صاحبة القرار، ممّا يعجل في تلبية المطالب المطروحة وتقادي طرق الباب غير الصحيح.
- 2- تكريس مبدأ اللامركزية، القاعدة الأساسية في تسيير الشؤون العمومية وجعل حلقة الربط مستمرة، ومتجددة بين الهيئات اللامركزية وهيئات المركزية الإدارية.

(1) - خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص ص 73-74.

(2) - نص المادة 101 من دستور 1996: «الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية وهي وحدة لا تتجزأ»

3- إحداث موازنة مؤسساتية في مجال التمثيل الوطني السياسي عن طريق إدخال عنصر الإقليم كبعد إلى جانب البعد الديمغرافي، تجسيد للحقيقة التي مفادها أن الدولة تضم الشعب إلى جانب الإقليم.

4- تثمين وإعادة تنشيط مهمة الجماعات المحلية وذلك بتمكين ممثليها من التعرف أكثر من الواقع، الذي يطبعه التنوع في المطالب الشعبية من ولاية لأخرى ومنه السهر على التوفيق بين ضرورات ترقية الأقاليم (الولايات) وتحقيق مقتضيات التنمية الوطنية⁽¹⁾.

ب- سدّ نقائص التمثيل الانتخابي

لا شك في أن تعيين رئيس الجمهورية لثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية، الثقافية المهنية الإقتصادية والإجتماعية⁽²⁾، يثير مسألة الجدوى من إعتقاد أسلوب التعيين المباشر من طرف السلطة التنفيذية، بدل أسلوب الانتخاب الأكثر استعمالاً وشيوعاً في تكوين المجالس التشريعية.

الإجابة على هذا التساؤل، تقودنا إلى أن تفضيل أسلوب على آخر تتحكم فيه إلى درجة كبيرة المزايا التي قد يجلبها هذا الأسلوب، والنقائص التي قد تظهر في الأسلوب الآخر، وفي الحقيقة تعد المزايا التي يوفرها تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة سدّ نقائص التمثيل ومن بين المزايا نذكر منها:

1- توسيع مجال المشاركة السياسية لأن العديد من الكفاءات والشخصيات، قد لا تحسن الخوض في غمار العمل السياسي والجزئي لأسباب متعددة منها إنشغالها العلمي أو الوظيفي وعدم تفرغها للدخول في المزاومات الانتخابية، التي قد يطول أمدها، لكنها تستطيع تقديم مساهماتها في الحياة البرلمانية بشكل مفيد.

2- وجود مثل هذه الفئات في مجلس الأمة، يفتح قناة إصغاء حقيقية للفعاليات السياسية، التي يجب أن ينظر إليها دائماً على أنها قوة إقتراح، ووجه من أوجه التعبير عن الإرادة الشعبية

(1) - خرباشي عقيلة، "مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري" المرجع السابق، ص ص 75-77.

(2) - المادة 2/101 من دستور 1996، المرجع السابق.

وليس خطرا يجب إستبعاده لإبقاء الأوضاع على ما هي عليه، ممّا قد يؤدي إلى نشوء معارضات أكثرها تكون سرية ينجم عنها إنزلاقات خطيرة نتيجة الضغوطات الممارسة تجاهها وفقا للمنطق أن الضغط دائما يتولد عنه الانفجار⁽¹⁾.

أما بخصوص النقائص التي يطرحها التمثيل القائم على الإنتخاب، فنعدد بعضا منها:

- 1- التمثيل عن طريق الإنتخاب، قد ينجم عنه ممثلين يركزون على التأييد الشعبي، لكنهم يفتقرون إلى الدراية والحكمة، اللازمتين في العمل البرلماني.
- 2- إعتقاد نظام التمثيل النسبي على الإقتراع على القائمة على الأسماء قد ينطوي على خداع للناخبين، وذلك بوضع إسم شخص ذو كفاءة على رأس القائمة لإجتذاب جمهور الناخبين وتغطية باقي المترشحين، الذين قد لا تتوافر فيهم معايير الكفاءة اللازمة لتحقيق أداء برلماني فعال، فما تفرغه الإنتخابات ليس دائما مفيد وهو ما يعني أن الإنتخاب على حد رأي الأستاذ الأمين شريط معيار معوق طبيعيا⁽²⁾.
- 3- الناخب لا يكون حرا في اختيار مرشحين، فله أن يختار القائمة كلها أو يرفضها كلها أي إن المفاضلة ستكون بين البرامج والأحزاب لا بين الأشخاص وبالتالي لا يمكنه التعرف على المنتخبين الذين يمثلونه حقيقة وفقا لإختياره، وهو ما يجعل أيضا الممثل حرا من التقيد بتوجيهات ناخبيه، الأمر الذي أدى بالناخبين إلى فقدان الثقة في ممثليهم وفي الأحزاب السياسية ولعل هذا ما يفسر إلتفاف الناخبين لمرشح الإجماع خاصة في الإنتخابات الرئاسية⁽³⁾.

(1) - أيت العربي مقران، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، 2003 ص64.

(2) - شريط الأمين، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها" الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، الجزء الأول، جامعة الجزائر، ص23.

(3) - خرياشي عقيلة، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص ص 79-80.

ثالثاً: تحصين السلطة التنفيذية وحمايتها

إن الغاية من إستحداث مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري هي تحصين السلطة التنفيذية وحمايتها في حال حصول أحد أقطاب المعارضة غير المرغوب فيها على أغلبية المقاعد في المجلس الشعبي الوطني، فإلى جانب حق حلّ المجلس الشعبي المخول دستورياً لرئيس الجمهورية، فإن تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة يقف في وجه الأغلبية، وقد عمل الدستور كذلك على جعل رئيس مجلس الأمة الرّجل الثاني في قمة هرم السلطة بعد رئيس الجمهورية، والغرض منه هو الدفاع عن برنامج رئيس الجمهورية وتأكيد حصانة السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

لكن رغم القول بأن وجود مجلس الأمة ما هو إلا أداة في خدمة الهيئة التنفيذية، إلا أنها نستنتج بعض الملاحظات التي تنفي ذلك وهي:

✓ أن الوزير الأول مكلف بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية لذلك فإذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة المتضمن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، فإن مجلس الأمة لا حول ولا قوة له بخصوص هذه المسألة.

✓ لا مانع في أن يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية، وكذلك الحكومة إذا أراد أن يلعب دور الحكم arbitre وبالتالي فلا جدوى من وجود مجلس الأمة في هذه الحالة.

✓ قد تكون أغلبية ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة من أحزاب المعارضة لذلك فإن دور الثلث الرئاسي في هذه الحالة سيكون مهدّماً وليس منشئاً⁽²⁾.

رابعاً: تعزيز وتعميق الديمقراطية

إن نشأة مجلس الأمة ترجع إلى أزمة الديمقراطية في الدول النامية الناجمة عن تنامي القوى الاجتماعية التي تسعى إلى المشاركة السياسية، وعجز المؤسسات الدستورية في هذه

(1) - مزياني حميد، المرجع السابق، ص 30.

(2) - المرجع نفسه، ص 31.

الدول عن إستيعابها وتلبية مطالبها، إذ أن نظام الإزدواجية التشريعية في بلادنا جاء تماشياً مع هذا السياق لإيجاد الصيغة السياسية القائمة على حرية التعبير عن الآراء والمصالح لمختلف القوى الإجتماعية الفاعلة بطريقة سلمية ومنظمة، وما يؤكد ذلك هو ما ذهب إليه في هذا الصدد رئيس مجلس الأمة السابق الراحل السيد بشير بومعزة في وصفه لمجلس الأمة بأنه "مخبر للديمقراطية"⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الإنتقادات الموجهة إلى المبررات السياسية لتبني نظام الإزدواجية البرلمانية.

لكن هذه المبررات والدوافع السياسية التي سبق ذكرها لم تخل من النقد حيث أن بعض الفقهاء قد حاولوا نقد هذه المبررات وتقنيدها ومن بين هذه الإنتقادات ما يلي:

- 1- إذا كان لتمثيل الوحدات السياسية في الدولة الفدرالية ما يبرره فإنه لا يوجد أي مبرر لتمثيل الجماعات المحلية في الدولة البسيطة والتي لا يخشى في إطارها نوبان الجماعات المحلية لأنها ببساطة تشكل وحدة متماسكة.
- 2- إن تبرير إنشاء مجلس الأمة والمحافظة على النظام الحاكم هو مبرر شكلي لأنه يمكن أن ينتج عنه مصادرة لإرادة الشعب، وذلك عند عرقلة أعضاء مجلس الأمة لعمل نواب المجلس الشعبي الوطني ويرى الأستاذ "فيليب أردان" أنه يمكن درء هذه المخاطر بوجود هيئات دستورية فالهيئة التي تضطلع بهذا الإختصاص يمكنها إلغاء أي قانون مخالف للدستور، وعليه فإن المبررات السياسية التي أدت إلى إعتقاد نظام المجلسين أضحى في تناقض مستمر .

إن القول بأن مجلس الأمة يضم كفاءات وطنية من مختلف الإختصاصات هو قول مردود حيث أن المادة 101 من دستور 1996 قد إعتمدت على معيارا مطاطا، فرئيس الجمهورية وحده الحق في تقرير ما إذا كان العضو المراد تعيينه من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية وله السلطة المطلقة في ذلك⁽²⁾.

(1) - مزياني حميد، المرجع السابق، ص 31.

(2) - بلقالم مراد، المرجع السابق، ص ص 114-115.

المطلب الثاني

المبررات القانونية لتبني نظام الإزدواجية البرلمانية والانتقادات الموجهة إليها.

إن المشرع الجزائري قد إختار العمل بنظام الغرفتين لجملة من الأسباب القانونية التي أملتها الظروف السياسية التي تعيشها البلاد⁽¹⁾، وهذا ما سنتطرق إليه في الفرع الأول أما الفرع ثاني نتطرق إلى الانتقادات الموجهة للمبررات القانونية

الفرع الأول: المبررات القانونية

أقر دستور 1996 إنشاء مجلس الأمة لدواعي قانونية أهمها:

أولاً: مجلس الأمة وسيلة لترشيد العمل التشريعي:

لم يشترط الدستور ولا قانون الانتخابات والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، الكفاءة للترشيح لنيابة المجلس الشعبي الوطني، مما يؤدي إلى فوز مترشحين لا يفقهون في العمل التشريعي، وبالنتيجة، سوء صياغة القوانين ومنه فساد التعبير عن الإرادة الشعبية، لذا قد يكون الدافع من تبني نظام الغرفتين محاولة تدارك النقص في الكفاءات على مستوى المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

بحيث جعل دستور 1996 في مادته 2/101 حق الترشح والتصويت لإختيار ثلثي أعضاء المجلس المنتخبين في يد فئة مسؤولة.

إشترطت نفس المادة على رئيس الجمهورية أن يتم إختيار الثلث المتبقى من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية، بهذا ندرك نوعية الفئات المشكلة لمجلس الأمة، رغبة للمؤسس الدستوري في تحسين التمثيل داخل البرلمان فهناك بعض الشخصيات التاريخية والوطنية التي

(1) - أحمد شاهد، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ود في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009/2008 ص58.

(2) - المرجع نفسه ، ص 59.

قد لا تحسن الخوض في اللعبة السياسية والدخول في الإنتخابات والمشاركة مع الأحزاب لأسباب مختلفة ولكنها تستطيع تقديم مساهمات وخدمات معتبرة في ميدان العمل البرلماني، وسوف يؤدي نظام العضوية في مجلس الأمة عن طريق التعيين إلى تجنب إقصاءها من المشاركة في الحياة السياسية بواسطة الحياة النيابية.

إن وجود غرفة ثانية، من شأنه ضمان أداء حسن العمل التشريعي، فأى نص قانوني إذا ما تمت دراسته على مستوى الغرفتين، فإنه سيكون على الأقل نصا محررا بطريقة أنجح وأحسن وفي وقت زمني أطول يسمح بتنظيمه وإعداده في صورة جيدة ليكسب إحترام المخاطبين به، وعليه فإن الغرفة الثانية ليست في الحقيقة مكبجا، إنما هي المقود الذي يعمل على تعزيز دور الغرفة الأولى⁽¹⁾.

ثانيا: كما يمكن ملاحظة الأسباب القانونية في إنشاء مجلس الأمة في المذكرة الرئاسية لشهر ماي 1996، حيث تم فتح حوار في جو سياسي منفتح على الأحزاب السياسية بما فيها تلك التي تبنت خط المعارضة وفي ظل لقاءات جمعت رئيس الجمهورية السيد اليمين زروال بيمثلي عدد من الأحزاب والجمعيات والشخصيات في إطار ثنائي وجماعي، عرضت رئاسة الجمهورية خطتها الإجرائية في التعامل مع الأزمة القائمة ومنطلقاتها القانونية والفكرية في تحليلها وفي تحديدها للحلول المقترحة والمعروضة للإثراء والمناقشة من قبل الأطراف المدرجة فمن مسار الحوار الوطني الذي كان رئيس الدولة قد تبناه منذ أن كان وزير للدفاع الوطني ثم رئيس للدولة في 1994⁽²⁾.

ثالثا: تحقيق صياغة أفضل وأكثر دقة وعناية للنصوص القانونية مع إستيعاد ما قد يشوبها من نقص أو غموض أو قصور وتقليل فعل التأثير السياسي فيها، فقد إعتبر مجلس الأمة مصفاة للتدقيق في الصياغة التشريعية الهادفة والمتكيفة مع عناصر المحيط السياسي ناهيك

(1) - مزياي لونس، إنتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل النظام الدستوري الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2011، ص35.

(2) - عمير سعاد، الوظيفة التشريعية المجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2009، ص 28.

الكفاءات والشخصيات الوطنية وذوي الخبرة التي من شأنها أن تجعل من مجلس الأمة طاقة تفكير وتصور واقتراح في مجالات الحياة العامة الوطنية⁽¹⁾، وبالتالي يتعزز مكانة البرلماني من خلال الأداء المتحكم للكفاءة والجدية⁽²⁾.

إقترح في مذكرة رئاسية جملة من الإجراءات حددت مراجعة دستور 23 فيفري 1989 ومراجعة قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي وقانون الإنتخابات، ومسعى شامل من أجل ندوة وفاق وطني وكذا إجراء إنتخابات تشريعية ومحلية⁽³⁾.

رابعا: التحقيق من مخاطر إنفراد أغلبية سياسية بالسلطة التشريعية عن طريق المبادرة بالقوانين وما ينجر عنها من إحتتمالات التعسف.

خامسا: تعزيز مكانة الأداء البرلماني من أجل إعطاء الرزانة والجدية المطلوبة وتحقيق عوامل وآليات التعاون بين المجلسين وبين السلطة التنفيذية⁽⁴⁾

إلا أن هذا النقد مردود عليه على أساس بطء الإجراءات وعدم السرعة ليست عيب بل بالعكس هي ميزة لتفادي التسرع وإكمال القصور أو النقص الذي قد يكشف النص التشريعي على مستوى الغرفة الأولى هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن طريقة تكوين الغرفة الثانية يجب أن تكون مغايرة على أساس تمثيل ما لم يتم تمثيله في الغرفة الأولى لأجل مضاعفة التمثيل الوطني وتوسعه وإشراك عناصر ذات كفاءة ولو كان غير ذلك نحصل على نسخة ثانية للغرفة الأولى وفي هذه الحالة فما هو المبتغى؟

وقد سارت على بني درب الثنائية البرلمانية العديد من الدول بما فيها الجزائر والتي تخص بحوالي 73 دولة معتمدة كافة أنماط الإنتخاب، فمثلا:⁽⁵⁾

(1) - بن صالح عبد القادر، مجلس الأمة عهدة وتجربة، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2004، ص 23.

(2) - شريط وليد، المرجع السابق، ص 166.

(3) - أحمد شاهد، المرجع السابق، ص 60-61.

(4) - عمير سعاد، "النظام القانوني لمجلس الأمة"، مجلة الفكر البرلماني، المرجع السابق، ص 25.

(5) - شريط وليد، المرجع السابق، ص 165.

- دول إعتدت نظام الإنتخاب المباشر لكل أعضاء الغرفة الثانية حوالي 21 دولة مثال: أستراليا، بوليفيا، البرازيل، الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان، رومانيا، سويسرا...).
- دول إعتدت نظام الإنتخاب غير المباشر لكامل الأعضاء حوالي 15 دولة (إفريقيا الجنوبية، ألمانيا، الأرجنتين، النمسا، فرنسا، المغرب، موريتانيا، هولندا...).
- دول اعتمدت نظام الإنتخاب المختلط لكل الأعضاء، بلجيكا، إسبانيا) دولتين فقط.
- دول اعتمدت نظام الإنتخاب المباشر لجزء من الأعضاء دولتين فقط (الشيلي، إيطاليا)
- دول اعتمدت على التعيين لكامل الأعضاء حوالي 15 دولة (الأردن، كندا، البحرين لشبونة...⁽¹⁾).

كما أن العهدة النيابية في الغالب حددت من 4 إلى 6 سنوات مع إشارة أن (البرازيل الشيلي) حددتها بـ 8 سنوات وفرنسا، المغرب..) بـ 9 سنوات وأقل 4 سنوات (البوسنة مالىزيا) 3 سنوات.

الفرع الثاني: الإنتقادات الموجهة للمبررات القانونية

هذه المبررات والدوافع التي سبق ذكرها تعرضت لبعض الإنتقادات من بينها: هناك من يئنقذ وجود غرفة ثانية باعتبار أنها عامل من عوامل التعقيد على أساس أنه إذا مدت إتفاق بين الغرفتين تكون الثنائية بدون جدوى، إذا حدث خلاف يكون هناك تنازع وضياع للوقت ومحص للقانون مضاعف فضلا عن ببطء الإجراءات هذا من جهة، ومن جهة أخرى إنتقدت أيضا على أساس الطابع الديمقراطي للغرفة الثانية بحجة أن التمثيل الديمقراطي الوحيد هو ذلك الناتج عن الإقتراع العام المباشر⁽²⁾.

لا توجد غرفة مثالية في العالم كله، فالقوانين الأساسية للمجالس البرلمانية، ونظام التعيين فيها، وشروط عدم القابلية للعضوية فيها تتغير من دولة لأخرى حسب طريقة فهم كل منها وتصورها للديمقراطية ومن ثم لا يجب تقييم طريقة تكوين الغرفة الثانية على أساس ذات

(1) - شريط وليد، المرجع السابق، ص ص 166-167.

(2) - المرجع نفسه، ص 167.

المعايير الديمقراطية لتكوين الغرفة الأولى لأننا في الغرفة الثانية نرغب في تمثيل ما لم يمثل في الغرفة الأولى في الحقيقة، إن الهدف ليس إستحداث نسخة ثانية الغرفة الأولى.⁽¹⁾

حتى وإن تنوعت مبررات إحداث مجلس الأمة بين المبررات السياسية والقانونية وتراوحت بين العملية والنظرية، إلا أن إحداث غرفة ثانية، بلا شك يبقى يشكل لبنة إضافية في بناء دولة القانون، على الأقل لحمايتها من الإنتكاسات الحاصلة كما وقع في التسعينات.

⁽¹⁾ - يونس كريم، نشأة وتطور نظام الغرفتين البرلمانيتين، مجلة النائب، مجلة فصلية يصدرها المجلس الشعبي الوطني العدد الأول، 2003، ص 37.

المبحث الثاني

البناء البرلماني

إذا كان الغرض الأساسي الذي يهدف إليه المؤسس الدستوري من خلال تكريسه لنظام الإزدواجية البرلمانية هو تحسين العمل التشريعي، فإن الواقع يؤكد أن هذه الإزدواجية باتت وهمية وشكلية نظرًا للاختلاف الموجود بين الغرفتين البرلمانيتين والذي يظهر من جانبين أساسيين يتمثلان في انعدام التوازن بينهما بالنظر إلى تشكيلتهما المطلب الأول والمطابقة بينهما بالنظر إلى هيكلتهما المطلب الثاني⁽¹⁾.

المطلب الأول

الإطار البشري لغرفتي البرلمان

تختلف مظاهر المغايرة بين المجلسين من حيث التكوين هنا كاختلاف في التشكيل وفي عدد الأعضاء الفرع الأول وفي الشروط الواجب توافرها فيهم وانتهاء العضوية⁽²⁾ الفرع الثاني.

الفرع الأول: انعدام التوازن بين الغرفتين البرلمانيتين من حيث تشكيلتهما

يظهر عدم التوازن بين الغرفتين البرلمانيتين بالنظر إلى تشكيلتهما من حيث اختلاف طريقة تشكيل أعضاء المجلسين وعددهم وشروط الترشح للعضوية في البرلمان وانتهاء العضوية⁽³⁾.

(1) - مزياني حميد، المرجع السابق، ص 50.

(2) - عمير سعاد، المرجع السابق، ص 29.

(3) - مزياني حميد، المرجع السابق، ص 51.

أولاً: تشكيل أعضاء المجلس الشعبي الوطني

يضم المجلس الشعبي الوطني حالياً أكثر من 389 مقعداً، ويكون التمثيل فيه على أساس الكثافة السكانية وفق قاعدتين أساسيتين هما:

- يخصص مقعداً واحداً لكل مجموعة من السكان تضم 80.000 نسمة ومقعداً إضافي لكل حصة متبقية تشمل 40.000 نسمة فيما يخص الولايات التي يساوي عدد سكانها 350.000 أو أقل من ذلك، لا يمكن أن يقل عدد المقاعد المخصصة لها عن أربعة وهذا يهم على وجه الخصوص ولايات الجنوب المتميزة بامتداد رقعتها الجغرافية وضعف كثافتها السكانية وهو يرمي إلى تعيين حد أدنى من التمثيل للولاية لا يمكن التراجع عنه مهما كان عدد سكانها.

- هناك 8 مقاعد مخصصة للجالية الجزائرية في الخارج 4 منها للمهاجرين بفرنسا و 4 مقاعد للأفراد الجالية الجزائرية المنتشرين في بقية أنحاء العالم⁽¹⁾.

لقد نصت المادة 101 من دستور 1996 على أن "الطريقة المعتمدة في انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني هي طريقة الإقتراع العام المباشر والسري".

بينما قرر المشرع بعد صدور الأمر رقم 97-08⁽²⁾ الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد، المطلوب شغلها في البرلمان بأن تضم البلاد 48 ولاية.

إعتمد المشرع طريقة الإقتراع النسبي على القائمة التي تضم عدداً من المترشحين يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها في الدائرة الانتخابية، يضاف لهم ثلاثة (03) مترشحين إضافيين.

يتم توزيع المقاعد على المترشحين الرسميين المقبولين حسب نسبة عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة بتطبيق الباقي الأقوى⁽³⁾.

(1)- بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2010، ص ص 241-242.

(2)- أمر رقم 97-08 مؤرخ في 06 مارس 1997 يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج ر عدد 72 مؤرخة في 6 مارس 1997 المعدل والمتمم.

(3)- بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 13.

كما أن تحديد الدوائر الانتخابية للمجلس الشعبي الوطني بالحدود الإقليمية للولاية من شأنه أن يسمح بترقية ممارسة البرامج السياسية التنافسية، ومن شأنه أيضا أن يحث هيئة الناخبين على تفضيل التنافس بين الأفكار والمشاريع وليس الأشخاص، على اعتبار أن قانون الانتخابات له تأثير كبير على الأحزاب السياسية ومن ثم على النظام ككل.

نقول هذا على الرغم من أن هناك من رأى بأن نظام التمثيل النسبي ورغم محاسن قد ينطوي على مجموعة من السلبيات قد تعيق السير الحسن للمؤسسات الدستورية، على اعتبار أنه قد يحول دون استقرار المجالس المنتخبة⁽¹⁾.

ثانيا: تشكيل أعضاء مجلس الأمة

يتكون مجلس الأمة من 144 عضواً ثلثان منهم، أي 96 عضواً ينتخبون عن طريق الإقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والإقتصادية والإجتماعية المادة 101 من دستور 1996⁽²⁾.

عملية تشكيل مجلس الأمة تجمع إذا بطريقتين، الإلتخاب غير المباشر والتعيين ويكون الإلتخاب وفق نمط الإقتراع المتعدد الأسماء وبالأغلبية في دور واحد على مستوى الولاية بوصفها الدائرة الإلتخابية ونعني بالإقتراع المتعدد الأسماء أن الناخبين يصوتون على أكثر من مترشح وبالأغلبية معناه أن الفوز للمترشحين الحائزين على أكبر عدد على أكثر من مترشح وبالأغلبية معناه أن الفوز للمترشحين الحائزين على أكبر عدد من الأصوات عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على أكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني تحدد مهمتهم بست (06) سنوات على أن يجدد نصفهم كل ثلاث (03) سنوات.

(1) - عباس عمار، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة و في النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص ص 139-140.

(2) - دستور 1996، المرجع السابق.

على غرار أعضاء المجلس الشعبي الوطني، فإن مهمة أعضاء مجلس الأمة وطنية قابلة للتجديد، ولا يمكن الجمع بينهما وبين مهام أو وظائف أخرى، كما اعترف لهم بالحصانة البرلمانية التي تسمح لهم بأداء وظائفهم⁽¹⁾.

اعتبر أن نظام التعيين لأعضاء مجلس الأمة إحدى صور الإنتخاب غير المباشر لما لرئيس الجمهورية من انبثاق مباشر عن الأمة، وبالتالي فالإنتقاء يجري على درجتين في الحالة هذه، مع فارق بين العملتين ففي الأولى يتم الإختيار من قبل عدد من المنتخبين المحليين، بينما في الثانية التعيين من طرف منتخب واحد، وعلى هذا الأساس يصبح إجراء التعيين الذي يضطلع به رئيس الجمهورية يوصف بالإنتخاب غير المباشر حيث يقوم رئيس الجمهورية بهذا التصرف نيابة على الأمة⁽²⁾.

تجدر الإشارة أن طريقة التجديد تثير مسألة تطرح نفسها بمناسبة التجديد الأول في كل الهيئات التي تعمل بالتجديد الجزئي وهي طريقة تعيين النصف الذي سيخرج على إثر انتهاء ثلاث (03) سنوات أي بعد انقضاء نصف المدة الدستورية وهي ست(06) سنوات الطريقة التي تستعمل في مثل هذه الحالات هي استخراج الجزء اللازم وتجديده عن طريق القرعة⁽³⁾.

الفرع الثاني: العضوية في البرلمان

نتطرق من خلال هذا الفرع إلى شروط العضوية في البرلمان أولاً وحالات إنقضاء العضوية ثانياً.

أولاً: شروط الترشح لعضوية البرلمان

تختلف شروط العضوية في المجلس الشعبي الوطني عن شروط العضوية في مجلس الأمة من القانون 01-12⁽⁴⁾، وهذا حددتها المواد 90-91، 92، 105، 106، 108، 109

(1) - عباس عمار، المرجع السابق، ص 143.

(2) - شريط وليد، المرجع السابق، ص ص 171-172.

(3) - بلحاج صالح، المرجع السابق، ص ص 244-245.

(4) - القانون العضوي 01-12 يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في إنتخاب البرلمان، ج ر، 08 مؤرخة في 15 فيفري 2012، المؤرخ في 23 فيفري 2012.

1- شروط الترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني

إن الشروط الواجب توفرها في المترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني

- السن: يجب على المترشح للنيابة في المجلس الشعبي الوطني أن يكون بالغاً من العمر على الأقل 25 سنة كاملة يوم الإقتراع سواء كان رجلاً أو امرأة.
- أن يكون متمتعاً بالحقوق المدنية والسياسية ولم يوجد في حالة من حالات فقدان الأهلية⁽¹⁾
- أن يكون ذاجنسية جزائرية.
- أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو إعفائه منها.
- ألا يكون محكوماً عليه في الجنايات والجرح⁽²⁾.

2- شروط الترشح لعضوية مجلس الأمة:

بالإضافة إلى الشروط السابقة للعضوية في المجلس الشعبي الوطني، هناك شروط العضوية بمجلس الأمة هي:

- 1- السن: يشترط أن يكون العضو بالغاً من العمر 40 سنة.
- أن يكون العضو المعني لمجلس الأمة من بين الكفاءات والشخصيات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والإقتصادية والإجتماعية⁽³⁾.
- أن يكون المترشح عضواً في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي.
- مدة العضوية في البرلمان:
- حدد المؤسس الدستوري المدة النيابية للمجلس الشعبي الوطني بـ 05 سنوات على أن تنظم خلال الثلاثة أشهر الأخيرة منها الانتخابات التشريعية⁽⁴⁾، خلافاً لمجلس الأمة فقد حددت

(1) - شريط وليد، المرجع السابق، ص 173.

(2) - بوشعير سعيد، المرجع السابق، ص 8.

(3) - شريط وليد، المرجع السابق، ص 173.

(4) - المرجع نفسه، ص 173.

مدة بـ 06 سنوات يجدد بصنف الأعضاء كل 3 سنوات⁽¹⁾، حسب المادة 104 من القانون العضوي 01-12⁽²⁾.

- الجدير بالذكر، أن الغرض من المفارقة بين مدة العضوية في المجلس الأول أقل من المجلس الثاني هو ضمان رقابة الشعب بطريقة فعالة على المجلس الأول بإعتباره يمثل إرادة الشعب أكثر من المجلس الثاني⁽³⁾.

ثانيا: انتهاء العضوية في البرلمان:

تتقضي عضوية النائب في المجلس الشعبي الوطني أو عضو مجلس الأمة منتخباً كان أو معينا في الحالات التالية:

1- الوفاة: تنتهي العضوية في البرلمان بوفاة العضو، ومن يوم وفاته يستخلف عضو البرلمان المتوفى بالمرشح المرتب مباشرة بعد المنتخب المتوفى في القائمة، لمواصلة الفترة المتبقية في العهدة البرلمانية هذا بالنسبة لنائب المجلس الشعبي الوطني.

أما بالنسبة لمجلس الأمة فالعضو المنتخب المتوفى يستخلف بعضو آخر بعد إجراء انتخابات جزئية لإستخلافه، أما العضو المعين فلم يتم التنصيب على إجراءات استخلافه إلا أنه قياساً على أحكام استخلاف المنتخبين، فإنه في هذه الحالة يتم استخلافه بناءً عن إصدار رئيس الجمهورية مرسوماً رئاسياً يعين بموجبه عضواً آخر، وتنتهي عهدة العضو الجديدة في مجلس الأمة بتاريخ انتهاء عهدة العضو المستخلف وفي جميع الحالات لا يتم الإستخلاف في السنة الأخيرة من العهدة البرلمانية⁽⁴⁾.

2- الإستقالة: تعتبر الإستقالة من بين الحالات التي يفقد على أثرها عضو البرلمان عضويته في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حيث نص القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وعمله أنه إذا قضت أحكامها بأن تقدم الإستقالة معللة إلى رئيس المجلس الذي

(1) - بوشعير سعيد، المرجع السابق، ص 25.

(2) - القانون العضوي رقم 01-12، المرجع السابق.

(3) - عمير سعاد، المرجع السابق، ص 31.

(4) - شريط وليد، المرجع السابق، ص 174.

يقوم بإخطار المجلس في أقرب جلسة، وبعد دراسة الطلب وقبوله من المكتب يطلع المجلس وتبلغ الحكومة بذلك.

إذا كانت الإستقالة حق للعضو، فإنه يعتبر ذلك تنصلاً من المسؤولية الملقاة على عاتقه المتمثلة في تمثيل الجهة التي اختارته خاصة إذا كان منتخباً، أما إذا كان معيناً فمن حق العضو أن يستقيل بسبب قناعات تختلف مع من عينه، ومهما يكن فإن الإستقالة تبقى حقا مقررًا لعضو البرلمان⁽¹⁾.

3- حالات التنافي: طبقاً للقانون العضوي 02-12 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية⁽²⁾، فإن عضو البرلمان سواء كان نائباً بالمجلس الشعبي الوطني أو عضواً بمجلس الأمة يفقد صفته البرلمانية في حالة قبوله لمنصب حكومي أو انتخابه كعضو بالمجلس الدستوري أو ممارسة نشاط تجاري أو مهنة حرة شخصياً أو باسمه، أو مهنة القضاء، أو وظيفة أو منصب لدى دولة أجنبية، أو رئاسة أندية رياضية أو اتحادات مهنية، فإنه يفقد عضويته ويستخلف بالمرشح المرتب مباشرة بعد المنتخب في قائمته إذا كان نائباً بالمجلس الشعبي الوطني أو بعد إجراء انتخابات جزئية بالنسبة لعضو المنتخب لمجلس الأمة أو لعضو يعينه رئيس الجمهورية إذا كان معيناً (ثلث رئاسي)، دون أن تنتافي العهدة البرلمانية مع ممارسة نشاطات مؤقتة لأغراض علمية أو ثقافية أو إنسانية أو شرفية، لا تؤثر على الممارسة العادية للعهدة، أو مهمة مؤقتة لصالح الدولة لا تتجاوز سنة⁽³⁾.

4- سقوط المهمة البرلمانية: السقوط لعدم استيفاء شروط القابلية أو فقدانها، تنص المادة 106 من دستور 1996 على أن "كل نائب أو عضو مجلس الأمة لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو يفقدها، يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية، ويقدر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة فقدان أحد أعضائه الصفة النيابية إذا ما تم انتخابه حيث تثبت عضويته وظهر لاحقاً بأنه لا يتوفر على شرط أو أكثر من الشروط المطلوبة لإنتخابه أو فقده فيما بعد.

(1) - بوشعير سعيد، المرجع السابق، ص ص 48-49.

(2) - القانون العضوي 02-12 الصادر في 14 جانفي 2012 من ج ر، العدد الأول، المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية.

(3) - شريط وليد، المرجع السابق، ص 175.

نذكر على سبيل المثال الحالة الأولى العضو الذي يتبين عدم تسوية وضعيته اتجاه التزامات الخدمة الوطنية، ونذكر على سبيل المثال للحالة الثانية عضو البرلمان كان يتوفر يوم الإلتخاب على جميع الشروط المطلوبة قانوناً ثم فقدتها أو فقد إحداها بعد إثبات عضويته كتنزله مثلاً عن الجنسية الجزائرية⁽¹⁾.

للإشارة، أن سقوط المهمة البرلمانية ليس تلقائياً بمجرد ظهور تخلف الشرط، وإنما بعد أن يقرر ذلك المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة بأغلبية أعضائه⁽²⁾.

5- الإقصاء:

النائب في البرلمان مسؤول أمام زملائه ولهم حق تجريده من مهمته النيابية في حالة اقترافه فعلاً مخالفاً بشرف المهمة⁽³⁾ حيث ترك المؤسس الدستوري النظام الداخلي لكل غرفة بصلاحيته تحديد الشروط التي يتعرض فيها عضواً البرلمان للإقصاء وكيفية إقراره وذلك بحكم الفقرة الثانية من المادة 107 من دستور 1996⁽⁴⁾.

المطلب الثاني

الإطار الهيكلي للبرلمان

نجد في كل برلمان مجموعة هياكل تختلف في تشكيلها وفي الوظائف التي تقوم بها، وكذا في الصلاحيات التي تتمتع بها، فأعضاؤها أعضاء في السلطة التشريعية المؤلفة من أصوات جميع أعضائها⁽⁵⁾.

(1) - فكايير نور الدين، المحور التشريعي، العضوية في البرلمان، مجلة النائب، العدد الأول، الجزائر، 2003، ص 30.

(2) - شريط وليد، المرجع السابق، ص 175.

(3) - المادة 107، 6 و 15 من دستور 1996، المرجع السابق.

(4) - نص المادة 107 من دستور 1996 تنص «النائب في البرلمان مسؤول أمام زملائه وله حق تجريده من مهمته النيابية في حالة اقترافه فعلاً مخالفاً بشرف المهمة».

(5) - بلحاج صالح، المرجع السابق، ص 253.

وعليه فإن لكل مجلس هياكله الداخلية وهي، الرئيس، المكتب، اللجان الدائمة، وهيئة الرؤساء، وهيئة التنسيق والمجموعات البرلمانية⁽¹⁾، وهذا طبقاً لنص المادة 09 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 ماي 1996⁽²⁾، وعليه سنتطرق إلى الأجهزة الدائمة في الفرع الأول ثم الأجهزة الإستشارية أو التنسيقية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الأجهزة الدائمة للبرلمان

تتمثل الأجهزة الدائمة لكلا المجلسين في: الرئيس، مكتب، المجلس، اللجان الدائمة ومن أجل توضيح هذه المطابقة بين المجلسين في الأجهزة الدائمة سنتناول كل أجهزة الغرف بصورة مستقلة⁽³⁾.

أولاً: الأجهزة الدائمة للمجلس الشعبي الوطني

للمجلس الشعبي الوطني أجهزة دائمة تتمثل في الرئيس، المكتب واللجان الدائمة.

1- رئيس المجلس الشعبي الوطني: يتم إنتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية كاملة، بالإقتراع السري في حالة تعدد المترشحين ويعلن فوز المرشح الحائز على الأغلبية المطلقة، إذا لم يحصل أي واحد من المترشحين على الأغلبية المطلقة تجرى دورة ثانية لا يشارك فيه إلا المترشحين الأولين اللذين تحصلوا على أكبر عدد من الاصوات⁽⁴⁾.

للإشارة، فإن رئيس المجلس الشعبي الوطني يمارس عهدة برلمانية مدتها خمس (05) سنوات كرئيس، إلا إذا طرأ مانع كالإستقالة أو التنافي أو وفاة أو مانع قانوني، فإنه يتم إنتخاب رئيس جديد بنفس الأشكال والإجراءات السابقة في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوم من إعلان الشغور⁽⁵⁾.

فيما يخص حالة شغور منصب الرئيس في المجلسين فإن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يقضي بأن شغور منصب رئيسه بسبب الإستقالة أو التنحي تجرى انتخابات خلال خمسة عشرة (15) يوماً من تاريخ إعلان الشغور بنفس الطريقة، يسبق ذلك تحضير

(1) - بوشعير سعيد، المرجع السابق، ص 53.

(2) - القانون العضوي رقم 99-02، مؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية وبينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 15 مؤرخة في 15 مارس 1999.

(3) - شريط وليد، المرجع السابق، ص 177.

(4) - بلحاج صالح، المرجع السابق، ص 253.

(5) - شريط وليد، المرجع السابق، ص 178.

ملف الشغور من طرف المكتب وإحالته على لجنة الشؤون القانونية التي تعد تقريراً تثبت فيه حالة الشغور وتعرضه للمصادقة بأغلبية أعضاء المجلس ويشرف على العملية العضو الأكبر سناً بمساعدة أصغر نائين في المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾.

أما بالنسبة للإختصاصات التي يتمتع بها الرئيس فتتمثل فيما يلي:

- ✓ السهر على تطبيق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- ✓ تسيير مداورات المجلس.
- ✓ رئاسة المجلس وتنسيق أعماله.
- ✓ السهر على تنسيق نشاط اللجان.
- ✓ الإشراف على إجتماع رؤساء اللجان.
- ✓ تسيير المصالح الإدارية للمجلس بمساعدة المكتب.
- ✓ تحديد طرق تنظيم وتسيير المصالح الإدارية للمجلس بواسطة قرارات.
- ✓ تعيين الأمين العام وتقليد المناصب الإدارية للمجلس.
- ✓ السهر على أمن مقر المجلس طبقاً للقانون.
- ✓ تمثيل المجلس في كل التظاهرات والأعمال الرسمية والإحتفالات.
- ✓ تنظيم علاقات المجلس مع الهيئة التنفيذية.
- ✓ إلتماس المجلس الدستوري عند الإقتضاء.
- ✓ إقامة علاقات بين المجلس الشعبي الوطني والبرلمانات الأخرى وخاصة برلمانات البلدان الشقيقة والصديقة بالتشاور مع المكتب⁽²⁾.

2- مكتب المجلس الشعبي الوطني:

يعتبر المكتب ثاني جهاز بعد الرئيس في كل من الغرفتين، حيث يتكون المجلس الشعبي الوطني من تسعة (09) أعضاء بالإضافة إلى الرئيس، حسب نص المادة 11 من

(1) - بوشعير سعيد، المرجع السابق، ص 55.

(2) - أحمد شاهد، المرجع السابق، ص ص 76-77.

النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، حيث ينتخب الأعضاء التسعة الذين يعدون نواباً للرئيس لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد⁽²⁾.

يتم ذلك عن طريق إتفاق ممثلي المجموعات البرلمانية تحت رئاسة رئيس المجلس على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بينها على أساس التمثيل النسبي، وتعرض القائمة على المجلس المعني للمصادقة، وفي حالة عدم الإتفاق تعد المجموعات البرلمانية الممثلة للأغلبية وفق معيار متفق عليه قائمة موحدة لنواب الرئيس تعرض للمصادقة، وإلا تعتمد طريقة الإقتراع المتعدد الأسماء السري في دور واحد لإختيار نواب الرئيس، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن فوز العضو الأكبر سنًا⁽³⁾.

أما بالنسبة لإختصاصات مكتب المجلس الشعبي الوطني تتمثل في:

- يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بدور هام في نشاط الغرفة السفلى.
- ينظم سير الجلسات في إطار القانون والنظام الداخلي للمجلس ويقوم بضبط جدول أعمال الجلسات ومواعيدها بالتشاور مع الحكومة ويصادق على الخطة التنظيمية كمصالح المجلس الإدارية.
- يصادق على مشروع ميزانية المجلس⁽⁴⁾.

3- اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني:

إن اللجان الدائمة ينشئها البرلمان تبعاً لأحكام الدستور، والقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁽⁵⁾

(1) - المادة 11 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في ج ر عدد 53 مؤرخة في 13 أوت 1997، معدل ومتمم بالنظام الداخلي الصادر في ج ر عدد 46، مؤرخة في 30 جويلية 2000.

(2) - أحمد شاهد، المرجع السابق، ص 78.

(3) - بوشعير سعيد، المرجع السابق، ص 58 - 59.

(4) - بلحاج صالح، المرجع السابق، ص 254.

(5) - أحمد شاهد، المرجع السابق، ص 80.

تتشكل اللجان الدائمة في بداية الفترة التشريعية لمدة سنة قابلة للتجديد⁽¹⁾، وتوزع مقاعدها فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع العدد الفعلي لأعضائها، والعدد الأقصى لأعضاء كل لجنة، يتراوح من عشرين (20) إلى ثلاثين (30) عضواً ويتوفر على إثني عشر (12) لجنة دائمة مقسمة حسب القطاعات⁽²⁾.

وهذا ما نصت عليه المادة 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

تتمثل اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني في :

- 1- لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات.
- 2- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية.
- 3- لجنة الدفاع الوطني.
- 4- لجنة الشؤون المالية والميزانية.
- 5- لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط.
- 6- لجنة شؤون التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية.
- 7- لجنة شؤون الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة.
- 8- لجنة شؤون الثقافة والاتصال والسياحة.
- 9- لجنة الصحة والشؤون الإجتماعية والعمل التكويني المهني.
- 10- لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية.
- 11- لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية.

(1) - بلحاج صالح، المرجع السابق، ص 256

(2) - أحمد شاهد، المرجع السابق، ص 81.

12- لجنة الشباب والرياضة والعمل الجمعي⁽¹⁾.

ثانياً: الأجهزة الدائمة لمجلس الأمة

يملك مجلس الأمة الأجهزة نفسها التي يملكها المجلس الشعبي الوطني، التي تتمثل في الرئيس، المكتب، واللجان الدائمة.

1- رئيس مجلس الأمة: بالنسبة لرئيس مجلس الأمة ينتخب بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس مع إعمال أحكام المادة 181 الفقرة 2 دستور 1996⁽²⁾، التي تستثني رئيس مجلس الأمة من القرعة الخاصة بالتجديد الجزئي للعهد الأولي⁽³⁾.

نصت المادة 114 الفقرة 2 من دستور 1996: «ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس»

من خلال هاتين المادتين 2/114 و 2/181 نجد أنهما يوحيان أن الرئيس الأول لمجلس الأمة يستمر في مركز الرئاسة لمدة ست (06) سنوات، بدليل أن المؤسس الدستوري وظف لفظ العهد ولو كان غير ذلك لإستعمل المؤسس لفظ عضو⁽⁴⁾.

أما في حالة شغور منصب الرئيس في نظامه الداخلي على أنه في حالة الإستقالة أو وفاة يتم إنتخاب الرئيس بذات الطريقة على أن يتم إعلان الشغور بواسطة هيئة التنسيق ويثبت بموجبه لائحة يصادق عليها (4/3) ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة، أما في حالة إذا أسندت لرئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة بسبب المانع أو الشغور فيتولى النيابة عنه نائبه الأكبر سناً⁽⁵⁾.

تتمثل اختصاصات رئيس مجلس الأمة فيما يلي:

- (1) - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.
- (2) - دستور 1996 المرجع السابق.
- (3) - خرياشي عقيلة، "مركز مجلس الأمة في النظام الدستور الجزائري" المرجع السابق، ص 134.
- (4) - شريط وليد، المرجع السابق، ص 178.
- (5) - بوشعير سعيد، المرجع السابق، ص ص 55-56.

- ضمان الأمن والنظام العام داخل مقر مجلس الأمة.
- السهر على احترام النظام الداخلي، فعلى اعتبار أن مقر مجلس الأمة يحظى بالخدمة، وقد نصت المادة 3 من القانون العضوي رقم 99-02⁽¹⁾، أن تصرف رئيس مجلس الأمة وكذلك رئيس المجلس الشعبي الوطني، وتحت مسؤولية كل واحد منهما الوسائل الضرورية لضمان الأمن والنظام داخل كل غرفة من البرلمان⁽²⁾.
- رئاسة جلسات المجلس واجتماعات المكتب والتعيين في المناصب الإدارية للمجلس، وإعداد مشروع ميزانية المجلس، وتولى مهام رئيس الدولة بالنيابة في حالة الشغور⁽³⁾.
- تمثيل مجلس الأمة أمام المؤسسات الوطنية والدولية.
- تكليف نواب الرئيس بمهام عند الضرورة.
- التعيين في المناصب الإدارية والتقنية بموجب قرارات.
- إخطار المجلس الدستوري عند الاقتضاء طبقاً لأحكام المادة 166 من الدستور⁽⁴⁾، توفير الوسائل المادية والبشرية اللازمة لعمل أعضاء المجلس فهذه الصلاحيات تظهر أن رئيس مجلس الأمة يقوم بدور أساسي في تكريس وجود هيكل مجلس الأمة، وحسن إدارتها لضمان السير العادي للمجلس كل في سبيل الوصول إلى تقديم أداء برلماني معتبر⁽⁵⁾.

2- مكتب مجلس الأمة:

يتكون مكتب مجلس الأمة من خمسة (05) نواب بالإضافة إلى رئيس المجلس مع تماثل في طريقة انتخابية في كلا المجلسين على غرار النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، أشار النظام الداخلي لمجلس الأمة،⁽⁶⁾ أن دعوة المكتب لإجتماع غير عادي يكون بطلب من

(1) - القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

(2) - خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 135.

(3) - بلحاج صالح، المرجع السابق، ص 259.

(4) - دستور 1996، المرجع السابق.

(5) - خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 136.

(6) - النظام الداخلي لمجلس الأمة، 2000، الصادر في ج ر، عدد 08 مؤرخة في 18 فيفري 1998، معدل ومتمم بالنظام الداخلي، الصادر في ج ر عدد 84 مؤرخة في 28 نوفمبر 1999، معدل ومتمم بالنظام الداخلي، الصادر في ج ر عدد 77 مؤرخة في 17 ديسمبر 2000.

الرئيس أو بطلب من أغلبية أعضائه، على أن يبلغ جدول أعمال إجتماع المجلس لأعضائه 48 ساعة قبل انعقاده⁽¹⁾. حسب نص المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة يقوم مكتب المجلس تحت إشراف الرئيس بالصلاحيات التالية:

- تنظيم سير الجلسات مع إحترام أحكام القانون العضوي .
- تحديد تاريخ توزيع النصوص المحالة على مجلس الأمة مصحوبة بمذكرة إعلامية تضبط أجال تقديم أعضاء المجلس ملاحظاتهم عليها.
- ضبط جدول أعمال الدورة ومواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة .
- تحديد أنماط الإقتراع.
- تحديد كفيات تطبيق النظام الداخلي.
- دراسة مشروع ميزانية المجلس واقتراحات للتصويت .
- المصادقة على الهيكل التنظيمي للمصالح الإدارية وعلى كفيات مراقبة المصالح المالية للمجلس⁽²⁾

3-اللجان الدائمة لمجلس الأمة:

تتكون اللجان الدائمة حسب نص المادة 28 من النظام الداخلي المجلس الأمة من:

لجنة لشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان،ولجنة الشؤون الإقتصادية والمالية ومن خمسة عشرة (15) إلى تسعة عشر(19) عضواً على الأكثر وتضم بقية اللجان من عشرة (10) إلى خمسة عشر(15) عضواً على الأكثر، وعدد لجان مجالس الأمة هو تسعة(9) لجان.

طبقاً لأحكام المادة 16 من النظام الداخلي للمجلس هي:

- 1-لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان.
- 2-لجنة الدفاع الوطني.
- 3-لجنة الفلاحة والتنمية الريفية.

(1) -شريط وليد، المرجع السابق، ص ص 181-182.

(2) - النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق.

- 4- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج.
- 5- لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية.
- 6- لجنة التربية والتكوين والبحث العلمي والشؤون الدينية.
- 7- لجنة التجهيز والتنمية المحلية.
- 8- لجنة الثقافية والإعلام والشبيبة والسياحة⁽¹⁾.

أما فيما يخص صلاحيات اللجان الدائمة تتمثل في الإطلاع بدراسة وتحليل النص المحال إليهم من طرف رئيس المجلس مرفقاً بالمستندات والوظائف المتعلقة به للدراسة وإبداء الرأي ويمكن للجان الدائمة في إطار ممارسة أشغالها أن تدعوا أشخاصاً مختصين وذوي خبرة للإستعانة بهم في إطار تأدية مهامهم إلا أنه في حالة حدوث تنازع الإختصاص بين لجنتين أو أكثر يقوم مكتب المجلس بتسوية المسألة بحل النزاع⁽²⁾.

تسجل اللجنة الدائمة الملاحظات والإستنتاجات وتصوغها في شكل تقرير تمهيدي وتكميلي، على أن تودع إلى المكتب في غضون 72 ساعة، أما الأوامر فتناقش على مستوى اللجنة فقط وتقدم تقريراً واحداً من أجل المصادقة⁽³⁾.

الفرع الثاني: الأجهزة الإستشارية للبرلمان:

لقد حدد النظامين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هذه الهيئات وهي: هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق، والمجموعات البرلمانية.

أولاً: الأجهزة الإستشارية للمجلس الشعبي الوطني:

تتمثل الأجهزة الإستشارية في المجلس الشعبي الوطني بالإضافة إلى الأجهزة الدائمة في هيئة الرؤساء هيئة التنسيق، والمجموعات البرلمانية.

(1) - النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق.

(2) - شريط وليد، المرجع السابق، ص 184.

(3) - المرجع نفسه، ص ص 184-185.

1-هيئة الرؤساء للمجلس الشعبي الوطني: تتكون هيئة رؤساء المجلس الشعبي الوطني من مكتب المجلس وهذا يعني الرئيس ونوابه، ورؤساء اللجان البرلمانية الدائمة للمجلس، كما لها دور هام لكنه تنسيقي أكثر مما هو تقريبي، فالصلاحيات القانونية للإشراف على سير المجلس هي كما ذكرنا من اختصاص مكتب المجلس، لكن يقوم المكتب بذلك بالإشراف مع رؤساء اللجان، مما يسهل عملية التنسيق والتنظيم⁽¹⁾.

حيث تختص هذه الهيئة كما يلي:

1-إعداد جدول أعمال دورات المجلس.

2-تحضير دورة المجلس وتقييمها.

3-تنظيم سير اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها.

4-تنظيم أشغال المجلس.

5-إعداد مشروع الجدول الزمني لجلسات المجلس بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، حيث يبلغ جدول أعمال الإجتماع لأعضاء الهيئة قبل انعقاده بـ 72 ساعة وتوزع محاضر اجتماعات في ظرف 72 ساعة أيضاً على الأكثر من تاريخ انعقاد الإجتماع⁽²⁾.

2-هيئة التنسيق للمجلس الشعبي الوطني: تتكون هيئة التنسيق من أعضاء المكتب ورؤساء المجموعات البرلمانية وهي عبارة عن هيئة إستشارية يلجا إليها للاستشارة في المسائل المتعلقة بجدول أعمال وتنظيم أشغال المجلس وتوفير الوسائل المتعلقة بسير المجموعات البرلمانية وضماتها.

وعليه فهذه الهيئة التنسيق تجتمع بدعوة من الرئيس أو بطلب من مجموعتين برلمائيتين أو أكثر⁽³⁾.

3-المجموعات البرلمانية للمجلس الشعبي الوطني:

يقصد بالمجموعات البرلمانية تنظيم تنسيقي يشكله الأحزاب السياسية والأحرار بحسب حصولهم على تمثيل محدد العدد، وقد حدد النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان⁽⁴⁾ كحد أدنى بـ 10 نواب أو أعضاء غير أن ذلك لا يعني أن كل 10 نواب أو أعضاء المجلس

(1)- بلحاج صالح، المرجع السابق، ص 255.

(2)- شريط وليد، المرجع السابق، ص 185.

(3)- أحمد شاهد، المرجع السابق، ص 183.

(4) - المادة 51 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

الشعبي الوطني أو مجلس الأمة يشكلون مجموعة حتى ولو كانوا ينتمون إلى حزب واحد، حيث يمكن أن يحوز أحد الأحزاب على 50 نائبًا أو عضوًا أو أكثر بكثير لكنه لا يجوز له أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة أو أن ينتمي النائب أو العضو إلى مجموعتين برلمائيتين أو ينشئ مجموعة قائمة على أساس مصلحي فئوي أو محلي⁽¹⁾.

فالمجموعات البرلمانية تلعب دورًا مهمًا في سير عمل المجلس الشعبي الوطني، حيث يقوم رؤساؤها في المشاركة في توزيع مناصب نواب الرئيس على المجموعات التي يمثلونها⁽²⁾ وعرض القائمة الخاصة بذلك على مصادقة المجلس.

كما تقوم أيضًا بتوزيع أعضائها على مختلف اللجان الدائمة في حدود الحصص المخصصة لها في كل لجنة، ويتفق رؤساء المجموعات البرلمانية مع المكتب على كيفية توزيع مناصب رؤساء اللجان ونوابهم والمقررين ثم عرض الأسماء المرشحة للإنتخاب من قبل النواب⁽³⁾.

ثانيًا: الأجهزة الإستشارية لمجلس الأمة

حدد النظام الداخلي لمجلس الأمة الأجهزة الإستشارية فيما يلي:

هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق والمجموعات البرلمانية.

1- هيئة الرؤساء لمجلس الأمة:

تتكون هيئة الرؤساء لمجلس الأمة من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة، وتجتمع كل 15 يوم خلال الدورات أو بدعوة من رئيس مجلس الأمة عند الضرورة بالنسبة لمجلس الأمة بخلاف المجلس الشعبي الوطني الذي يوزع بـ48 ساعة قبل الإجتماع⁽⁴⁾.

تختص هذه الهيئة تحت سلطة رئيس مجلس الأمة بما يلي:

1- إعداد جدول أعمال دورات المجلس وتحضيرها وتقييمها بعد انتهائها.

2- تنظيم أعمال اللجان الدائمة والتنسيق بينها وتنظيم أشغال المجلس بوجه عام.

(1) - بوشعير سعيد، المرجع السابق، ص 69.

(2) - المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

(3) - بلحاج صالح، المرجع السابق، ص 258.

(4) - شريط وليد، المرجع السابق، ص 185.

2- هيئة التنسيق لمجلس الأمة:

تجتمع هيئة التنسيق في مجلس الأمة بدعوة من رئيس المجلس أو بطلب من مجموعتين برلمائيتين على الأقل⁽¹⁾، دور هذه الهيئة هو دور استشاري، أي تعيد التشاور الذي يجريه رئيس المجلس مع المجموعات البرلمانية في المسائل التالية:

- 1- جدول الأعمال.
- 2- تنظيم أشغال المجلس وحسن أدائه.
- 3- توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية⁽²⁾.

3- المجموعات البرلمانية لمجلس الأمة:

يتم تأسيس المجموعة البرلمانية في مجلس الأمة بعد استلام مكتب مجلس الأمة الذي يتضمن البيانات التالية:

- ✓ تسمية المجموعة البرلمانية.
- ✓ قائمة إسمية لأعضاء المجموعة البرلمانية.
- ✓ إسم رئيس المجموعة البرلمانية وأعضاء مكتبها، مع إمكانية تعيين نائب رئيس المجموعة البرلمانية من ضمن أعضاء المكتب لإنابته في هيئات المجلس أو في الجلسات العامة⁽³⁾.

يكون الإعلان عن إنشاء المجموعات البرلمانية مع ذكر تسمية المجموعة وقائمة أعضائها واسم الرئيس وأسماء نوابه في جلسة علنية لمجلس الأمة.

نفس الشيء إذا حدث تعديل في تشكيلة المجموعة ناتج عن إستقالة أو إقصاء أو إنضمام عضو جديد ينشر في الجديدة الرسمية للمداولات بعد تبليغه إلى المكتب من طرف المجموعة.

(1) - بلحاج صالح، المرجع السابق، ص 260.

(2) - المرجع نفسه، ص 186.

(3) - خرياشي عقلية، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 152.

تقدم المجموعة البرلمانية القائمة الإسمية لمكتبها وأعضائها عند كل تغيير في جلسة علنية⁽¹⁾.

تجدر الإشارة إلا أنه لا يمكن لأعضاء مجلس الأمة إنشاء مجموعة أو مجموعات برلمانية للدفاع عن مصالح شخصية أو مهنية كما يمنع إنشاء أية جمعيات داخل المجلس⁽²⁾.

كما تعمل المجموعات البرلمانية في مجلس الأمة تحت أحكام النظام الداخلي لهذا المجلس بمجموعة من الإختصاصات ويمكن إيجازها فيما يلي:

- 1- المشاركة في تعيين أجهزة الغرفة وتعيين أعضاء اللجان المختلفة.
- 2- تحديد مدة تدخل الأعضاء.
- 3- المشاركة في ضبط جدول أعمال الدورة والجلسات، حيث تستشار من قبل رئيس الغرفتين في هذا الشأن.
- 4- ضبط نظام الأسئلة.
- 5- التدخل في سير الجلسات، مثل طلب وقف الجلسة أو التأكد من النصاب.
- 6- المساهمة في تحدي موقف أعضائها عند التصويت .
- 7- مشاركة رؤسائها في هيئة التنسيق⁽³⁾.

(1) - عمير سعاد، المرجع السابق، ص 66.

(2) - خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 154.

(3) - عمير سعاد، المرجع السابق، ص 67.

إن ما يمكن استخلاصه من هذا الفصل أن الجزائر إلتجأت إلى العمل بنظام الإزدواجية البرلمانية في ظل ظروف سياسية صعبة أوجب الاستفادة من دروس الأزمة، وبالتالي ضرورة حماية مؤسسة البرلمان من التقلبات غير المتوقعة ومن أجل تحقيق التوازن وكبح جماح المؤسسة التشريعية، وبالتالي أقر دستور 28 نوفمبر 1996 برلمان بغرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لهما السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها حيث أن لكل الغرفتين أجهزة وهيئات تساعد في القيام على أكمل وجه، غير أن الواقع أظهر تضاربا في المواقف بين مدافع عن خيار العمل ببرلمان مزدوج لما له من محاسن ورافع لهذا الخيار باعتبار أن مجلس الأمة ما هو إلا سيف مسلط على رقاب النواب الذين يمثلون إرادة الشعب وبالتالي فإن هذا المجلس هو أداة بيد السلطة التنفيذية من أجل تقييد السلطة التشريعية.

الفصل الثاني

اختصاصات غرفتي البرلمان

نتناول النشاط التشريعي للبرلمان في ظل وجود مجلس الأمة وكيف أن هذا الأخير ألقى بظلاله على كيان البرلمان الذي هو مؤسسة دستورية إلى جانب المؤسسات الأخرى وكيف يتولى البرلمان القيام بوظيفة مهمة في الدولة هذه الوظيفة تتمثل أساسا في عملتين: مهمة التشريع ومهمة الرقابة على أعمال الحكومة.

ثم نتناول علاقة المجلس الشعبي الوطني بمجلس الأمة علاقة وظيفية ترتبط بالغاية التي من أجلها تم خلق الغرفة العليا بموجب القانون العضوي رقم 99-02، غير أن السير العادي لأعمال البرلمان لا يعني أن الخلاف قد لا ينشب بين غرفتي البرلمان وهنا تظهر العلاقة بين الغرفتين من حيث الأسباب التي تولد الخلاف، وطرق إنفراج الوضع بإيجاد الحلول، فما هي الطريقة التي يتم العمل بها من أجل حل الخلاف بين الغرفتين؟

وكيف أخذت التجربة البرلمانية الجزائرية على غيرها من التجارب العالمية الأخرى بنظام الغرفتين ولجأت إلى آلية حل الخلاف بين المجلسين عن طريق لجنة تسمى باللجنة المتساوية الأعضاء.

وهذا ما سنراه في المبحث الأول.

المبحث الأول

الدور التشريعي لغرفتي البرلمان والية حل الخلاف بينهما

سلطة التشريع مبرر لوجود البرلمان، ومنها إستمد تسمية السلطة التشريعية، ولقد كرس المؤسس الدستوري من خلال المادة 98 من دستور 1996 ذلك حيث تنص على أن: «يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه»⁽¹⁾.

إنّ مجلس الأمة باعتباره غرفة ثانية في التشريع التي تمت المصادقة عليها من قبل الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني) دون أن يكون له الحق في التعديل، ولكن له الحق في الاعتراض على أي نص من النصوص يحال عليه من طرف الغرفة الأولى، وفي هذه الحالة أي في حالة الخلاف مع الغرفة الأولى، يحال النص على اللجنة المشتركة بين الغرفتين تتولى هذه اللجنة مناقشة هذه الخلافات وإيجاد صيغة توفيقية⁽²⁾.

نتناول في هذا المبحث مطلبين ونخصص المطلب الأول لمجال تشريع البرلمان للقوانين العادية والقوانين العضوية، ونخصص المطلب الثاني لآلية حل الخلاف بين المجلسين (اللجنة المتساوية الأعضاء).

المطلب الأول

مجال تشريع البرلمان

من جملة التغييرات التي أحدثها دستور 1996 تلك التي طالت المجال التشريعي العائد للبرلمان، إذ تمّ توسيع دائرة المواضيع التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية كما تمّ إدخال زمرة أخرى من القوانين المعروفة بالقوانين العضوية، ممّا أضفى على المجال التشريعي المخول للبرلمان خاصية التنوع التي لم يعرفها دستور 1989.

(1)- دستور 1996، المرجع السابق.

(2)- بوديار محمد، مجلس الأمة كرمز لنظام الثنائية البرلمانية الواعدة، مجلة الفكر البرلماني يصدرها مجلس الأمة، طبعة ANEP، العدد الحادي عشر (11) الجزائر، 2006، ص 57.

الفرع الأول: التشريع بموجب القوانين العادية

نصت المادة 122 من دستور 1996 على ميادين أخرى هامة يمكن أن يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية⁽¹⁾ وهي:

- 1- حقوق الأشخاص واجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين.
- 2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لاسيما الزواج، والطلاق والنبوة، والأهلية، التركات.
- 3- شروط إستقرار الأشخاص.
- 4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.
- 5- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.
- 6- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية.
- 7- قواعد قانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد، الجنايات، والجرح والعقوبات المختلفة المطابقة لها والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون.
- 8- القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ.
- 9- نظام الإلتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية.
- 10- التقسيم الإقليمي للبلاد.
- 11- المصادقة على المخطط الوطني.
- 12- التصويت على ميزانية الدولة.
- 13- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها.
- 14- النظام الجمركي.
- 15- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات.
- 16- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي.
- 17- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- 18- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الإجتماعي وممارسة الحق النقابي.

(1)- دستور 1996، المرجع السابق.

- 19- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة والتهيئة العمرانية.
- 20- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة النباتية والحيوانية.
- 21- حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه
- 22- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
- 23- النظام العام للمياه.
- 24- النظام العام للمناجم والمحروقات.
- 25- النظام العقاري.
- 26- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للو⁽¹⁾ظيف العمومي.
- 27- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية والقوات المسلحة.
- 28- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- 29- إنشاء فئات المؤسسات.
- 30- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية⁽²⁾

من الناحية النظرية تضمنت المادة 122 من دستور 1996 قيدان:

القيد الأول عمودي يتمثل في تعداد المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية، أما القيد الثاني فهو أفقي ميز في إطار المجالات المحفوظة للبرلمان بين مجموعتين تلك التي يكتفي فيها بوضع القواعد العامة والمبادئ الأخرى، التي يتعدى دوره فيها إلى التفاصيل والجزئيات.

فيما يخص المجموعة الأولى المتعلقة بوضع القواعد العامة والمبادئ، فإن تدخل البرلمان فيها يظل على مستوى العموميات نظرا لأنها ذات طابع عام، أو لتعقيد وارتباطها بجوانب تقنية، بينما يترك التفاصيل للنصوص التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية التي تتولى إصدار النصوص التطبيقية للقانون، وبدونها لن يكون القانون قابلا لدخول حيز التنفيذ، ومن هذه المجموعة نذكر:

(1) -ديان دستور 1996، المرجع السابق مولود، مباحث في القانون الدستوري، دار بلقيس للنشر، للجزائر، 2014، ص

(2) - دستور 1996، المرجع السابق

- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطان المدنية للقوات المسلحة.
- القواعد العامة المتعلقة بالصحة.
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية.
- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وحق الأسرة.

أما فيما يتعلق بالمجموعة الثانية، فالبرلمان فيها يتمتع بصلاحيات أوسع، إذ بإمكانه أن يطال الجزئيات والتفاصيل، ومن المفروض أن تدخل السلطة التنفيذية في هذا النوع من المواضيع يقل، ولا يشمل إلا تلك الجوانب التي لم يتناولها البرلمان ومن مواضيع هذه المجموعة نذكر:

- ❖ الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيف العمومي.
- ❖ شروط استقرار الأشخاص وحياتهم وحقوقهم المدنية .
- ❖ الضرائب وكل ما يتعلق بالجباية والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها.
- ❖ إنشاء فئات المؤسسات⁽¹⁾.

يبقى هذا التمييز على المستوى النظري بدون فائدة على المستوى العملي، ولو وجد تمييز أفقي لما تمّ فصل السلطة التنظيمية عن البرلمان، وذلك لغموض الحدود بين النوعين من المجالات (القواعد العامة والجزئيات) وعدم تمتع البرلمان باختصاص مطلق وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي يفرض استقلال السلطات وتعاونها، وعدم احتكار السلطة من طرف جهة واحدة.

فعلى البرلمان أن يترك حيزا لتدخل السلطة التنفيذية من خلال اختصاصها التنظيمي المقرر دستوريا، وفي المقابل لا يجب أن تتوسع السلطة التنظيمية على حساب مجال القانون المخول للبرلمان فالقانون على حد تعبير الأستاذ مسعود شيهوب ليس مجرد تصريح بالنية (déclaration d'intention) يتوقف نفاذه على السلطة التنفيذية أي لا يجب أن يستغرق

(1) - خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 117.

القانون في العموميات بل يجب أن تحمل نصوصه على الأقل محتوى معقولا من الوضوح والدقة يؤهلانه لأن يكون محل تطبيق⁽¹⁾.

إذا كانت المادة 122 من دستور لعام 1996 قد عدّدت المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية والبالغ عددها الثلاثين، بما يفيد أنّها تشكل الإطار العام لمجالات القانون العادي، إلا أنّ هذا لا يعني أنّ التعداد وارد على سبيل الحصر، بل يمكن للبرلمان التشريع بموجب قوانين عادية في مجالات أخرى شرط أن يرخص له الدستور بذلك؛ فهناك العديد من مواد الدستور التي تمنح للبرلمان هذا الحق⁽²⁾

الفرع الثاني: التشريع بموجب القوانين العضوية

نصت المادة 123 من الدستور: «إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها.
- نظام الانتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي القانون المتعلق بقوانين المالية.
- القانون المتعلق بالأمن الوطني⁽³⁾

من خلال هذه المادة يتضح لنا أنّ القوانين العضوية وسيلة للتشريع في مجالات ذات طبيعة دستورية من حيث موضوعها، فهي تتعلق بالسلطات العمومية وتنظيمها وعملها، كما

(1) - شيهوب مسعود، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، مجلة فصلية يصدرها المجلس الشعبي الوطني، العدد 02، الجزائر، 2003، ص10.

(2) - يمكن للبرلمان أن يشرع، بقوانين عادية إضافة تلك المجالات المحددة في المادة 122 من التعديل الدستوري لعام 1996 بموجب عدد من المواد المتناثرة في نص التعديل الدستوري نذكر منها: المادة 17-18-19-20-30-40-42-49-9، من الدستور.

(3) - ديدان مولود، المرجع السابق، ص409.

يمكن أن يتعلق الأمر بالتشريع بموجبها بالقواعد التي تتوسط الدستور والقانون العادي فالقوانين العضوية جاءت لتفصل ما جاء في الدستور، مما يترتب خضوعها لنظام قانوني خاص ومتميز، إذ للقوانين العضوية وظيفة تتمثل أساسا في تحديد وتطبيق التدابير الدستورية⁽¹⁾

فهناك مجالات حيوية لا يمكن للدستور أن يسعها كلها، ولذلك أحالها إلى تفسير وتنظيم بموجب قوانين عضوية؛ فهي تتناول السلطات العامة في موضوعها، وتهدف بالأساس إلى تطبيق الدستور. فالقوانين العضوية، والهدف الذي ترمي إليه، بجعلها بذلك متميزة عن القانون العادي مما يجعلها تحتل مكانة أعلى منها في التدرج الهرمي القانوني.

الدستور نص على أن يتم إصدار القانون العضوي وفقا لإجراءات يصعب تجاوزها فبالمقارنة مع القانون العادي فإنه يتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع مجلس الأمة، لكن حتى لو تمت المصادقة على القانون العضوي من قبل غرفتي البرلمان، إلا أنه تبقى خطوة أخيرة، وهي إخطار رئيس الجمهورية وجوبا للمجلس الدستوري، مما يعني أن الكلمة الأخيرة مردها للمجلس الذي ينظر في مطابقة هذا القانون للدستور، ولا شك في أن المؤسس الدستوري جعل القوانين العضوية خاضعة لرقابة دستورية إجبارية نظرا لحيوية القطاعات المتعلقة بها، وهذا على عكس القانون العادي الذي تتوقف إجراءات التشريع بموجبه بعد مصادقة البرلمان عليه⁽²⁾.

أدرج المجلس الدستوري القوانين العضوية ضمن الكتلة الدستورية، كقواعد مرجعية يستند عليها في إصدار آرائه وقراراته.

يقصد بالكتلة الدستورية، مجموعة النصوص القانونية والوثائق التي يستند إليها المجلس الدستوري، لقياس مدى دستورية النص التشريعي المعروض عليه.

(1) - شريط أمين، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص21.

(2) - دوفان ليديه، آراء المجلس الدستوري في القوانين العضوية، قوانين الإصلاح السياسي نموذجا، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2012/2013، ص ص 7-8.

فالقوانين العضوية إذا، ومن الناحية القانونية تعتبر أعلى من القوانين العادية، ولكنها أدنى من قواعد الدستور، لأنه ينظر في مطابقتها له، أي يعد بالمقابل قاعدة مرجعية لها.

بالرغم من أنّ القانون العضوي فكرة مستوحاة من الخارج، ارتبط وجودها بتطور سياسي معيّن بتقاليد دستورية لبعض الدول. إذا أردنا ترصد القانون العضوي في فرنسا؛ فسنجد أنّ ظهورها تزامن وصدور دستور 1848، الذي كرس مبدأ الاقتراع العام الموروث عن الثورة الفرنسية والذي يضمن هيمنة البرلمان؛ فالقانون العضوي ومن يعرف التقاليد الدستورية الفرنسية، كان يمثل الأداة الضاربة التي تسمح للبرلمان خرق الدستور، ولعل الخروقات التي تعرض لها دستور 1946 هي أحسن دليل على ذلك⁽¹⁾.

الفرع الثالث: إجراءات التشريع في القوانين العادية والقوانين العضوية

حاول المؤسس الدستوري من خلال المادتين 122 و 123 من الدستور⁽²⁾، السالفتا الذكر التفرقة بين مجالات التشريع بقوانين عادية وعضوية، إلا أنّ الملاحظ أنّ أسلوب التصويت والإجراءات المتبعة للمصادقة عليه تظل أحسن ضابط للتفرقة بينها.

فالدستور تعمد أن يتم إصدار القوانين وفق لإجراءات يصعب تجاوزها، ومن بينها: المبادرة بالقوانين، مناقشتها والتصويت عليها.

أولاً: المبادرة بالقوانين

تنص المادة 98 من الدستور على أنه: «يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه».

يتضح من ظاهر هذه المادة أنّ كلا غرفتي البرلمان تتقاسمان السلطة التشريعية، ومن منطلق أنّ المبادرة بالتشريع هو جزء مهم من هذه السلطة، فإنّ جميع أعضاء البرلمان نواباً كانوا أو أعضاء مجلس الأمة لهم حق هذه المبادرة، والفارق الوحيد بين هاتين الغرفتين هو

(1) - دوفان ليديه، المرجع السابق، ص 10.

فارق زمني يتعلق بمن كانت له أسبقية الوجود، وهذا ما تبناه المؤسس الدستوري في الأحكام الإنتقالية، وبالضبط في المادة 3/180 من دستور 1996 التي نصت على ما يلي: «يمارس المجلس الشعبي الوطني السلطة التشريعية كاملة حتى تنصب مجلس الأمة وعليه فإنّ اقتصار حق المبادرة بالقوانين على المجلس الشعبي الوطني قبل 4 جانفي 1998 كان متعلقا بعدم وجود مجلس الأمة فلما تمّ تنصيب هذا المجلس زال احتكار المبادرة باقتراح القوانين على المجلس الشعبي الوطني، سواءً كانت هذه القوانين عادية أو عضوية وفق المجال المحدد في المادتين 122 و 123 من الدستور السالفتا الذكر، وعملا بعموم لفظ يشرع البرلمان⁽¹⁾.

إنّ لفظ يشرع البرلمان الوارد في المادتين 122 و 123 يعني أنّ مجلس الأمة يملك سلطة إعداد القوانين والتصويت عليها، ابتداءً من اقتراح النصوص القانونية ثم دراسة اقتراحات النصوص داخل اللجان البرلمانية المعنية وتعديلها، وصولا إلى إعداد التقارير بخصوصها⁽²⁾، شرط أن يوافق المجلس الشعبي الوطني على هذه المبادرة، وبالتالي فلا يمكن لمجلس الأمة أن يصدر قانونا دون موافقة المجلس الشعبي الوطني، والعكس صحيح، لا يمكن لهذا الأخير إصدار قانون دون موافقة أو مصادقة مجلس الأمة⁽³⁾.

لكن التفسير الحرفي الظاهري للمادة 98 من الدستور لا يبرر صلاحية مجلس الأمة للمبادرة بالقوانين، بحكم وجود نصوص تنزع هذا الحق عن مجلس الأمة، سواء كانت هذه النصوص دستورية أو نصوص أخرى⁽⁴⁾.

1- المبادرة بالقوانين من خلال نصوص الدستور:

جاء في الفقرة الأولى من المادة 119 من الدستور «لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين».

(1) - شامي رايح حمو عبد الله، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة المحلية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012/2011 ص ص 18، 19.

(2) - بلقالم مراد، المرجع السابق، ص 164.

(3) - بوديار محمد، مجلس الأمة كرمز لنظام الثنائية البرلمانية الواعدة، المرجع السابق، ص 57.

(4) - شامي رايح حمو عبد الله، المرجع السابق، ص 20.

من المعروف أنّ مصطلح النواب قصد به المؤسس الدستوري أعضاء المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة؛ فلقد جاء في المادة 107 من الدستور «النائب أو عضو مجلس الأمة...» كما جاء في المادة 109 «الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة». إضافة للمواد 103، 104، 105، 106، 110، 111، 112 التي تنحو في اتجاه التفرقة من مصطلح النائب بالمجلس الشعبي الوطني وبسبب مصطلح عضو مجلس الأمة.

يتضح لنا من ظاهر المادة 119 من الدستور أنّها اختارت صفة العضوية في الهيئة كأساس لأحقية المبادرة باقتراح القوانين وهم النواب فقط، في حين استبعدت أعضاء مجلس الأمة من حق المبادرة، وهو ما أعادت تأكيده في الفقرة الثانية منها « تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدّمها عشرون نائبا».

إنّ استبعاد مجلس الأمة عن المبادرة باقتراح القوانين، يفتح التساؤل عن سيادة هذا المجلس من جهة كما يطرح التناقض الحاصل بين أحكام المادتين 98، 119 من الدستور في بيان اختصاصات هذا المجلس.

ذهب الأستاذ لزهاري بوزيد إلى أنّ قصد المؤسس الدستوري كان إعطاء مجلس الأمة مطلق الصلاحيات في الميدان التشريعي، اقتراحا وتعديلا وتصويتا أو مصادقة⁽¹⁾.

أما المادة 119 من الدستور فقد قيّدت هذا الإطلاق، أي أنّ نص المادة 98 تمثل قاعدة عامة تتعلق بالسيادة في ممارسة السلطة التشريعية وبكامل مراحل العملية التشريعية، ثم تقييدها بنص خاص يتمثل في المادة 119 المتعلقة بمرحلة من مراحل العملية التشريعية وهي مرحلة المبادرة وبالتالي نحن أمام إعمال قاعدة «الخاص يقيد العام» واللاحق يقيد السابق⁽²⁾.

لكن إذا ما أنزلنا خصوصية المادة 119 إضافة إلى الفقرة الثالثة من المادة 120 على عموم المادة 98، فإن هذا يعني لنا أن سيادة البرلمان في ممارسته للسلطة التشريعية سينتقاسمها المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من خلال منح حق إعداد النص التشريعي

(1) - لزهاري بوزيد، الدور التشريعي، لمجلس الأمة على ضوء مادة من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، العدد 07 ، 2004 ص 49.

(2) - المرجع نفسه، ص 50.

للمجلس الشعبي الوطني، ومنح حق عملية المصادقة لمجلس الأمة، وبهذا التعاون تكتمل سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه⁽¹⁾.

وعموما فإن التفسير الموفق بين أحكام المادتين 98 و 119 طغى على التفسير المبرز لتناقض أحكامهما، من خلال إقصاء مجلس الأمة عن حق المبادرة بالقوانين⁽²⁾.

2- المبادرة بالقوانين من خلال النصوص الأخرى:

إستند المشرع في صياغته لأحكام القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁽³⁾، على واقع عملي فرضته أحكام المادة 119 من الدستور، التي تمنح لكل من رئيس الحكومة (الوزير الأول) والنواب حق المبادرة بالقوانين، إذ جاءت نصوص القانون العضوي رقم 99-02 مؤكدة لإبعاد مجلس الأمة عن حق المبادرة بالقوانين.

فمن خلال قراءة أحكام المواد من 20 إلى 25 من القانون العضوي 99-02 المجموعة تحت عنوان فرعي هو إيداع مشاريع وإقتراحات القوانين نلاحظ ما يلي:

في المادتين 20 و 21 منه، ومن ضمن شروط وإجراءات تطبيق أحكامهما، أحال المشرع إلى الشروط والإجراءات التي جاءت بها المادة 119 من الدستور، والتي أسست ضمنها لعدم أحقية مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين.

أما المادة 2/22 فنصت على إمكانية سحب إقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت عليها، مع إعلام مجلس الأمة والحكومة بذلك.

أما المادة 1/23 فهي تشترط لإقتراح القانون أن يكون موفقا عليه من عشرين نائبا والنواب حسب المؤسس الدستوري هم أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

(1) - شامي رابح حمو عبد الله، المرجع السابق، ص 21.

(2) - المرجع نفسه، ص 22.

(3) - القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

أما المادة 25 من القانون العضوي رقم 99-02 فقد إشتطت في تطبيق أحكامها، إضافة إلى نصها على الإجراءات التي تتخذها الحكومة في إبداء رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني- وليس مكتب مجلس الأمة- فيما يتعلق باقتراح القوانين.

تقودنا كل هاته النصوص إلى لا مجال للشك في أن الدستور أولا ثم نظام كلتا غرفتي البرلمان ثانيا، قد أقروا عدم أحقية مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين⁽¹⁾.

ثانيا: المناقشة والتصويت.

1- على مستوى المجلس الشعبي الوطني:

بعد عملية المبادرة يقوم المجلس الشعبي الوطني إرسال المبادرات إلى لجنة مختصة في المجلس لدراستها بعد الإستماع إلى ممثلي ومندوبي أصحاب الإقتراح⁽²⁾.

تعمل هذه اللجنة على وضع تقرير مدى صلاحية النص للمناقشة اقتراح تعديلات على المبادرات المقدمة، ويمكن لنواب سحب مبادراتهم في حالة كان تقرير اللجنة قد أفقد مضمون النص لكن قبل أن يتم التصويت عليه، ويتعين على النواب عند سحب إقتراحاتهم إعلام مجلس الأمة والحكومة⁽²⁾.

تأتي بعد هذه المرحلة مرحلة المناقشة والتصويت حسب المادة 120 من الدستور تنص على أن « مشروع أو إقتراح قانون يجب أن يناقش من طرف الغرفتين على التوالي».

قبل التطرق لإجراءات المناقشة يجب تحديد نظام التصويت في المجلس الشعبي الوطني وهو إجراء أساسي وجوهري في إنجاز العمل التشريعي، وهو حق شخصي لكل نائب، ففي حالة غياب النائب يمكنه أن يوكل زميله كتابيا للتصويت نيابة عنه ويتم تبليغ رئيس المجلس ويكون التوكيل مرة واحدة، ويتخذ أشكالا عديدة طبقا للمادة 63 من النظام الداخلي للمجلس، والمادة 30 من القانون العضوي رقم 99-02⁽³⁾، يصوت المجلس على نص تشريعي بالإقتراع العام برفع الأيدي والإقتراع السري، والإقتراع العام بالمناداة الإسمية ويتم تحديد الطريقة مكتب المجلس

(1)- شامي رايح - حمو عبد الله، المرجع السابق، ص 25.

(2)- عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص 95.

(3)- القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

بعد إستشارة المجموعات البرلمانية والأكثر شيوعا الإقتراع العام برفع الأيدي، فالتصويت يكون بالأغلبية البسيطة الأعضاء الحاضرين في القوانين المادية، فالإجراءات المتبعة والمنصوص عليها قانونيا تتمثل في:

التصويت مع مناقشة عامة:

وهو إجراء عادي ويتم على حالتين متتاليتين:

- مناقشة عامة: تكون المناقشة على النص كاملا، والتصويت يكون بشكل كامل بعد التعديلات.

- مناقشة مادة بمادة: يكون التصويت مادة بمادة ثم يتم التصويت على النص بكامله.

التصويت مع مناقشة محدودة: وهو إجراء إستثنائي فالمناقشة هنا تكون مختصرة على أشخاص محددين ولا تكون مناقشة عامة بل يفتح وقت محدود للمناقشة وخلال المناقشة مادة بمادة تؤخذ الكلمة فقط من ممثل الحكومة ومندوب أصحاب الإقتراح ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها ومندوبو أصحاب التعديل⁽¹⁾.

والتصويت بدون مناقشة يقتصر على الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية ولا تخضع لمناقشة ويتم التصويت عليه كاملا ودون تقديم تعديلات فالنواب عليهم الموافقة أو الرفض.

2- طريقة المناقشة والتصويت على مستوى مجلس الأمة:

بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني على القانون يتم إحالته إلى رئيس مجلس الأمة خلال عشرة (10) أيام ويشعر الحكومة بذلك طبقا للمادة 42 من القانون العضوي رقم

99-02⁽²⁾، فمجلس الأمة يتبع نفس إجراءات المجلس الشعبي الوطني أثناء دراسة وفحص النص، وكذلك بالنسبة لإجراءات المناقشة والتصويت، إلا أن طريقة التصويت في مجلس الأمة

(1)- عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص 96.

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

تختلف بحيث يجب تحقيق نصاب وهو (3/4) ولا تصح المصادقة إلا بتوفر هذا النصاب وهذا طبقا للمادة 120 من دستور 1996⁽¹⁾، حيث نصت على أن «يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه».

يجب أن تتم مراقبة النصاب قانونيا قبل إنعقاد الجلسة، أما بالنسبة للمدة لم يتم تحديدها لكلا المجلسين المهم أن يراعي الفترة التشريعية إلا في حالة واحدة وهي قانون المالية حيث حددت بـ 72 يوما⁽²⁾.

المطلب الثاني

آلية حل الخلاف بين المجلسين (اللجنة المتساوية الأعضاء)

سبق وأن رأينا أن نظام الإزدواجية البرلمانية في الجزائر يقوم على أساس المغايرة بين المجلسين، حيث يتم توزيع الإختصاصات بين المجلسين على أن يكون لكل منهما إختصاصات معينة يستأثر بها، ومن ناحية ثانية توجد بعض الإختصاصات المشتركة بين المجلسين، ومن أهمها الإختصاص التشريعي، فعملية مناقشة القوانين والتصويت عليها غالبا ما تكون من صنع كلا المجلسين.

يطلب في كل الأحوال من المجلسين المصادقة على القوانين بنفس الصيغة، أي بنفس العبارات ونفس المضمون، ولكن قد يحدث أن يختلف المجلسان حول هذه الصياغة، بأن يقدم أحد المجلسين تعديلات لا يوافق عليها المجلس الآخر، وهنا تنثور مشكلة الخلاف بين المجلسين.

إختلفت التجارب الدستورية في كيفية حل الخلاف، وبالنسبة للمشرع الجزائري فقد أسند مهمة حل الخلاف بين المجلسين إلى اللجنة المتساوية الأعضاء، ولكن رغم وجود هذه اللجنة إلا أن الأمر لا يخلو من تدخل الحكومة في حل هذا الخلاف⁽³⁾.

(1)- دستور 1996، المرجع السابق.

(2)- عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص 111.

(3)- بلقالم مراد، المرجع السابق، ص 244.

سنحاول دراسة ذلك من خلال فرعين نتناول في الفرع الأول، دور اللجنة المتساوية الأعضاء في حل الخلاف بين المجلسين، أما في الفرع الثاني، نشير إلى الدور الذي تلعبه الحكومة في حل الخلاف بين المجلسين.

الفرع الأول: دور اللجنة المتساوية الأعضاء في حل الخلاف بين المجلسين.

لمعرفة الدور الذي تلعبه اللجنة المتساوية الأعضاء في حل الخلاف بين المجلسين في النظام الجزائري سوف نقسم هذا الفرع إلى: تشكيل هذه اللجنة وإختصاصاتها.

أولاً: تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء

نصت المادة 4/120 من الدستور على:

"وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع، بطلب من الوزير الأول، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل إقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف"⁽¹⁾.

نصت المادة 87 من القانون العضوي رقم 99-02⁽²⁾ على أنه: "يبلغ طلب الوزير الأول باجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، طبقاً للشروط المنصوص عليها في الفقرة 4 من المادة 127 من الدستور، إلى رئيس كل غرفة.

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء خلال العشرة (10) أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب".

نصت المادة 88 من القانون العضوي رقم 99-02 على أنه: "يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة أعضاء"، تكون اللجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر من عشرة أعضاء عن كل غرفة⁽³⁾، يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بتعيين ممثليه في اللجنة

(1)- دستور 1996، المرجع السابق.

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

(3)- ديدان مولود، المرجع السابق، ص425.

المتساوية الأعضاء شرط أن يكون من بينهم خمسة أعضاء على الأقل من اللجنة المختصة من بينهم رئيسها، ويعين خمسة أعضاء إحتياطيين للإستخلاف في حالة غياب أحد الأعضاء أو حدوث مانع له ويضبط مكتب مجلس الأمة قائمة ممثليه الخمسة بالإضافة إلى خمسة أعضاء إحتياطيين بالإتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقا للتمثيل النسبي أصلا، مع إحترام مبدأ تمثيل أعضاء من اللجنة المختصة المحال عليها نص القانون محل الخلاف، وذلك بأن تنتخب هذه اللجنة ممثليها في اللجنة المتساوية الأعضاء، وبعد ذلك يقوم مكتب مجلس الأمة بعرض هذه القائمة مع الإحتياطيين الخمسة على المجلس للموافقة عليها.

الحكمة من إضافة خمسة أعضاء إحتياطيين إلى العشرة أعضاء المقررين أصلا في القانون، هو ضمان أداء الل⁽¹⁾جنة لعملها وعدم تأخرها لأي سبب كان، ويتم تدارك أي نقص قد يحصل في اللجنة المتساوية الأعضاء عن طريق إستخلاف العضو الغائب بآخر من بين الأعضاء الإحتياطيين، بشرط أن يكون العضو المستخلف من نفس المجلس الذي ينتمي إليه العضو الغائب.

يلاحظ أن تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر يراعي أمرين أساسين هما:

- أ- التمثيل النسبي للأحزاب والمجموعات البرلمانية، فلا يقتصر تشكيل اللجنة على أعضاء حزب الأغلبية فقط.
- ب- مبدأ تمثيل أعضاء اللجنة المختصة بدراسة القانون والذين لا يجب أن يكون عددهم أقل من خمسة، نظرا لإحاطتهم بالقانون المختلف حوله، وإتصالهم الكبير به منذ وروده إلى المجلس أول مرة، يعقد أول إجتماع للجنة المتساوية الأعضاء بدعوة من أكثر أعضائها سنا، تارة مقرها المجلس الشعبي الوطني وتارة أخرى في مقر مجلس الأمة، وكان الدور لمجلس الأمة بمناسبة دراسة أول نص قانوني عرض على اللجنة وهو نص المادة 41 من قانون الطاقة⁽²⁾

(1) - بلقالم مراد، المرجع السابق، ص ص 248-249.

(2) - لزهاري بوزيد، "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري" المتلقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، 2002، ص 125.

تنتخب اللجنة المتساوية الأعضاء مكتب إليها من بين أعضائها يتكون من رئيس من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى، وينتخب مقرر لكل غرفة⁽¹⁾.

ثانيا: إختصاصات اللجنة المتساوية الأعضاء

كمبدأ عام يعطي الدستور الجزائري الحق لمجلس الأمة في الخلاف مع المجلس الشعبي الوطني، وحالة الخلاف تقوم دستوريا عندما لا يصوت مجلس الأمة على النص أو جزء من النص أو بعض أحكام النص بأغلبية ثلاثة أرباع المجلس المقررة قانونا، وفي هذه الحالة تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بطاب المجلسين، وبالتالي فإن مهام وإختصاصات اللجنة المتساوية الأعضاء تتمثل فيما يلي:

- إقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، ولا تتناول استنتاجات اللجنة المتساوية الأعضاء إلا الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ولم تحصل على ثلاثة أرباع أصوات أعضاء مجلس الأمة⁽²⁾، وبالتالي فإن أعضاء اللجنة لا تعتبر برلمانا مصغرا لأنها لا تملك أخذ القرار وإنما ينحصر دورها في اقتراح الحلول فقط.
- يمكن للجنة متساوية الأعضاء أن تستمع لكل عضو في البرلمان أو أي شخص ترى أن الإستماع إليه مفيد لأشغالها، حيث يرسل رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء طلب الاستماع لعضو البرلمان حسب الحال إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، الذي يبلغه بدوره إلى النائب المراد الاستماع إليه.
- تنص المادة 91 من القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بتنظيم مجلسي البرلمان في الجزائر والعلاقة بينهما وبين الحكومة على ما يلي: «تدرس اللجنة المتساوية الأعضاء الأحكام محل الخلاف التي أحييت عليها حسب الإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة

(1)- نص المادة 90 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

(2)- المادة 94 من القانون العضوي رقم 99-02 تنص: يقترح تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء نصا حول الحكم موضوع الخلاف لا تتناول استنتاجات اللجنة المتساوية الأعضاء إلا الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ولم تحصل على ثلاثة أرباع 3/4 أصوات أعضاء مجلس الأمة؟

المنصوص عليها في النظام الداخلي الساري عليه عمل الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها⁽¹⁾.

ثالثاً: الإجراءات المتبعة لحل الخلاف بين المجلسين

حدد الدستور الجزائري والقانون العضوي رقم 99-02 وكذلك النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، الإجراءات التي يمر بها الخلاف الحاصل بين المجلسين، فإمّا أن ينتهي هذا الخلاف إلى حل وسط يرضي المجلسين، وإلّا في حالة إستمرار الخلاف تقوم الحكومة بسحب النص.

يكون بداية إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بطلب من الحكومة ويبلغ هذا الطلب إلى رئيس كل غرفة، على أن تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ تبليغ الطلب⁽²⁾.

وهذا معناه أن مرور عشرة أيام بدون إجتماع اللجنة يؤدي إلى عدم عقد الإجتماع وإلتزام ذلك لا بد من طلب جديد.

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء عن كل نص قانوني بالتناوب إمّا في مقر المجلس الشعبي الوطني وإمّا في مقر مجلس الأمة⁽³⁾، تقوم الحكومة بعد ذلك بعرض التقرير الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه، وتقوم كل غرفة بالبت في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله، وتتم المصادقة على النص المتعلق بالأحكام محل الخلاف بنفس الطريقة المتبعة عادة في المصادقة على النصوص القانونية الأخرى⁽⁴⁾، حيث يتم عرض إقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء على المجلس الشعبي الوطني

(1) - ديدان مولود، المرجع السابق، ص 426.

(2) - المادة 87 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

(3) - المادة 89 من القانون العضوي رقم 99-02 تنص على: "تجتمع اللجان المتساوية الأعضاء عن كل نص قانوني بالتناوب إمّا في مقر المجلس الشعبي الوطني، وإمّا في مقر مجلس الأمة".

(4) - طبقاً للقانون العضوي رقم 99-02 في المواد 39 و 40، فإن المناقشة في مجلس الأمة لا تنصب إلا على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، وعلى إثر المناقشات يقرر مجلس الأمة المصادقة على النص بكامله إلا إذا كانت هناك ملاحظات أو توصيات، فإن اللجنة المختصة بدراسة القانون في مجلس الأمة تقدم توصيات وتعد هذه التوصيات هي رأي مجلس الأمة عند إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء.

أولا ثم على مجلس الأمة، وفي جميع الأحوال لا يمكن لمجلس الأمة، إدخال تعديلات على النص⁽¹⁾.

وبعد عرض الإقتراح الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء على كلا الغرفتين للمصادقة عليه، يمكن تصور حدوث إحدى حالات ثلاث:

1- إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على إقتراح اللجنة، ثم صادق مجلس الأمة كذلك على هذا الإقتراح، فإن الخلاف يكون قد إنتهى، ويواصل النص السير في الإجراءات المتبعة نحو إصداره .

2- إذا رفض المجلس الشعبي الوطني المصادقة على إقتراح اللجنة، فإن الإقتراح لا يتم عرضه على مجلس الأمة، وذلك لأن هذا الأخير لا يصادق إلا على القوانين التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي فإن النص لا يمر في هذه الحالة، ويستمر الخلاف بين المجلسين، مما يؤدي بالحكومة إلى سحب النص.

3- أما في حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني على النص المقترح من اللجنة المتساوية الأعضاء، ورفضه من طرف مجلس الأمة فإن القانون لا يمر كذلك، وهنا يظهر الدور الذي يقوم به مجلس الأمة في رقابته على المجلس الشعبي الوطني.

ونشير أخير إلا أنه لا يوجد في القانون الجزائري تصور لفشل اللجنة المتساوية الأعضاء في الوصول إلى حل وهذا ما تؤكد المادة 96 من القانون العضوي رقم 99-02 التي لا تتصور الفشل أثناء عمل اللجنة، وإنما تتصور ذلك بعد عرض التقرير الذي يتضمن الحل المقترح من طرف اللجنة على الغرفتين⁽²⁾.

الفرع الثاني: الدور الذي تلعبه الحكومة في حل الخلاف بين المجلسين

بعد أن تطرقنا في الفرع الأول إلى عمل اللجنة المشتركة بين المجلسين، نخصص هذا الفرع للدور الذي تلعبه الحكومة في حل الخلاف بين المجلسين وذلك بالنظر لتعاظم دور

(1) - خرباشي عقيلة، "العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، المرجع السابق، ص50.

(2) - نصت المادة 96 من القانون العضوي رقم 99-02: "إذا لم تتوصل الغرفتان، على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد، وإذا إستمر الخلاف، تسحب الحكومة النص"

السلطة التنفيذية في المجال التشريعي وتقلص دور البرلمان في هذا الصدد، ذلك أن السلطة التنفيذية أصبحت من القاطرة الرئيسية للعملية التشريعية⁽¹⁾.

أعطى المشرع الجزائري الحكومة دور كبيراً في مسألة حل الخلاف بين المجلسين على غرار الدور الذي تلعبه في عملية التشريع ككل، ويظهر دور الحكومة في حل الخلاف بين المجلسين في ثلاثة أمور:

- الأمر الأول: إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لا يكون إلا بطلب من الحكومة.
 الأمر الثاني: إستدعاء اللجنة من طرف الحكومة.
 الأمر الثالث: إشتراط موافقة الحكومة على التعديلات⁽²⁾.

أولاً: إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على طلب من الوزير الأول

طبقاً للمادة 4/120 من الدستور⁽³⁾، أعطى المشرع الدستوري السلطة التقديرية للوزير الأول في اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء أو الإمتناع عن دعوتها ويرجع ذلك الأساس إلى نوعية الخلاف المطروح هل هو خلاف جوهري أم خلاف بسيط⁽⁴⁾.

فبعد الخلاف البسيط سهل التجاوز من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء لأن الأمر لا يتعدى الخلاف حول مسائل تقنية متعلقة إما بالصياغة اللغوية أو بترتيب أحكام النص من حيث الشكل، ولقد أثبتت التجربة العملية للفترة التشريعية 1997-2002 بأنه ما عدا الخلاف الذي وقع في شأن القانون المتضمن التنظيم القضائي، إرتبطت جميع الخلافات الأخرى التي ظهرت بشأن قانون الطيران المدني، وقانون الطاقة والقانون الأساسي لعضو البرلمان بمسائل غير جوهريّة، بل تعتبر مسائل تقنية بسيطة ممّا أدى إل تسوية أغلبها بسرعة وسهولة⁽⁵⁾.

(1) - سالمى عبد السلام، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2009، ص 69.

(2) - بلقالم مراد، المرجع السابق، ص 255.

(3) - دستور 1996، المرجع السابق.

(4) - لعروسي رابح، المرجع السابق، ص 37.

(5) - كايس الشريف، دور اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيّتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزائر، 2002، ص 65.

أما الخلاف الجوهرى فهو خلاف شديد وحاد، يقع بين الغرفتين بمناسبة دراسة نص تشريعى معين، فهو إذن خلاف سياسى ومرجعيتة التباين بين الركائز الأساسية لعمل كل غرفة برلمانية، وعادة ما ينتج هذا الخلاف عند إختلاف الإلتناء السياسى والتوجه الإيديولوجى للأغلبية فى كلتا الغرفتين.

ظهر فى التجربة الجزائرية أن الوزير الأول لا يبادر باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء إلا فى الحالة التى تكون فيها الخلافات بسيطة، أين تستطيع اللجنة تجاوزها بسهولة. أما فى حالة كون الخلاف ذو طابع جوهرى فإن الوزير الأول غالبا ما يتجاهل إستدعاء اللجنة.

وزيادة على جعل دعوة اللجنة المتساوية الأعضاء بيد الوزير الأول تثور أمامنا مشكلة أخرى وهى عدم تحديد أجال محددة لدعوة هذه اللجنة، ففكرة الأجال هى فكرة ذات أهمية بالغة فى الإجراءات القانونية بصفة عامة فكيف إذا تعلق لأمر بقوانين ذات أهمية قصوى فى المجتمع.

نلاحظ أن الحكومة حتى وإن قررت دعوة اللجنة المتساوية الأعضاء فإنها تتباطئ كثيرا فى ذلك كما حدث بالنسبة للقانون الأساسى للقضاء، حيث تمّ إيداع مشروع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسى للقضاء من طرف الحكومة فى 17 ديسمبر 1997 بالمجلس الشعبى الوطنى، ثم أعيد تسجيله فى جدول أعمال دورة الربيع 1998، و تم التصويت عليه من طرف الغرفة الأولى فى 12 جانفى 1999 وتحفظ على خمسة مواد لىبقى القانون الأساسى للقضاء معلقا حتى 3 سبتمبر 2002 حين أعرب الوزير الأول عن نيته فى حل الخلاف وقام باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، التى إجتمعت فى مقر مجلس الأمة يوم الأربعاء 11 سبتمبر 2002 بحضور وزير العدل حافظ الأختام، ووزير العلاقات مع البرلمان لدراسة المواد محل الخلاف ولكن جهود اللجنة ضاعت سدى إثر نطق المجلس الدستوري بتاريخ 16 نوفمبر 2002 بعدم مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسى للقضاء للدستور⁽¹⁾.

نقل المشرع الدستوري الجزائرى الحكم القاضى باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الحكومة من الدستور الفرنسى، غير أن هذا النقل كان مبتورا، ذلك أن هذا الحكم قد جاء

(1) - ج ر لمداولات مجلس الأمة العدد 03 الدورة الخريفية 17 أكتوبر 2002، ص ص 22-27.

في الدستور الفرنسي في سياق عام لحل الخلاف بين المجلسين يتضمن عدّة آليات فالوزير الأول الفرنسي لا يمكنه إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء إلّا بعد ذهاب وإياب للنص القانوني بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، إذن إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء هو أحد الحلول لتسوية الخلاف بين المجلسين ولا يعتبر الحل الوحيد كما هو الحال في الجزائر، ومنه فإن إعطاء الوزير الأول الفرنسي مكنة إستدعاء اللجنة المتساوية لا يؤدي إلى عرقلة وتعطيل حسم النزاع بين المجلسين، وذلك من منطلق وجود آليات أخرى تطبق قبل الوصول إلى هذا الإجراء، من بينها الذهاب والإياب⁽¹⁾.

في حين أن المشرع الدستوري الجزائري وإضافة إلى جعل الخلاف محصورا في آلية وحيدة وهي اللجنة المتساوية الأعضاء، فقد جعل مصير هذه اللجان معلقا بيد الحكومة وأعطى السلطة التقديرية كاملة للوزير الأول في طلب إجتماعها من عدمه.

بالتالي فإن الوضع الذي نص عليه الدستور من ربط مصير الخلاف بين المجلسين بيد الحكومة يؤدي إلى إقصاء البرلمان من العملية التشريعية، ويؤدي كذلك إلى إفراغ نظام المجلسين من محتواه، المتمثل أساسا في تنقية القوانين وتصفيتها والتحقق من صلاحها.

نرى أنه من الأحسن أن يجعل الدستور إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بشكل تلقائي، أي بقوة القانون بمجرد حدوث الخلاف بين المجلسين، أو إجبار الوزير الأول على دعوتها فورا بمجرد حدوث خلاف، وعدم ترك الأمر جوازي وتقديري له وحده.

وهذا الأمر ليس بمستعبد، لأن المشرع الجزائري قد جعل إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بقوة القانون إذا تعلق الأمر بقانون المالية، وأتاح لها فرصة ثمانية أيام للبت في شأنه وإن كان هذا الحكم هو خاص نوعا ما ذلك أن الدستور قد منح البرلمان فرصة 75 يوما على الأكثر للبت في قانون المالية وإلّا قام رئيس الجمهورية بإصداره بأمر منه⁽²⁾.

(1) - سالمى عبد السلام، المرجع السابق، ص 91.

(2) - بلقالم مراد، المرجع السابق، ص ص 258 - 259.

ثانيا: التحكيم الحكومي بين الغرفتين من خلال إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء (تأثير الحكومة على عمل اللجنة)

يتحكم الوزير الأول في إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لدراسة الأحكام محل الخلاف بين الغرفتين للتوصل إلى حل بشأنها، وعليه فإن إستدعاؤها يبقى سلطة تقديرية للوزير الأول في إختيار الوقت الذي تراه مناسبا لذلك، كما أنها تستطيع أن تتجاهل ذلك بعدم إستدعاؤها، وذلك لغياب نص يحدد ذلك، كما أنه لا يمكن المصادقة على النص أو إدخال تعديلات عليه إلاّ بعد موافقة الحكومة.

وفي حالة عدم التوصل إلى إتفاق يسحب النص محل الخلاف، وغالبا في هذه الحالة يلجأ إلى إصدار النصوص القانونية بموجب أوامر خاصة للنصوص المتعلقة بالمواضيع الحساسة التي ظهر فيها خلاف بين الغرفتين، مثل قانونا الأسرة والمحروقات اللذان صدرا بموجب أمر وفقا لأحكام الدستور.

وعليه فإن الحكومة هي المحرك الأساسي لعملية حل الخلاف بين المجلسين، وهي تستعمل في ذلك مجموعة كبيرة من الوسائل، وبعضها قد يشكل إستغلال لصلاحيات معينة كإعلان حالة الإستعجال⁽¹⁾.

ثالثا: إشتراط موافقة الحكومة على التعديلات:

من المفروض أن دور الوزير الأول ينتهي بمجرد إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لأن مهمته تتمثل في تحريك الآلية وليس المشاركة فيها، ولكن المادة 92 من القانون العضوي رقم 99-02⁽²⁾، لم تقف عند هذا الحد، وإنما أعطت لأعضاء الحكومة إمكانية حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء، ممّا يضمن تواجد الحكومة في كل مراحل دراسة الأحكام محل الخلاف.

(1)- سالمى عبد السلام، المرجع السابق، ص 70.

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

أضاف الدستور إلى كل ذلك إمتيازاً آخر للحكومة، ألا وهو ضرورة موافقتها على أي تعديل يجريه نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة على الإقتراح الذي قدمته اللجنة المتساوية الأعضاء.

تنص على ذلك المادة 5/120 من الدستور " تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلاّ بموافقة الحكومة⁽¹⁾ .

بالتالي فإن إشتراط موافقة الحكومة على هذه التعديلات يعد قيدياً آخر من ضمن القيود الكثيرة المفروضة على البرلمان في التشريع، فرغم أنّ التشريع هو من الإختصاصات الأصلية للبرلمان والخلاف هو خلاف برلماني مائة في المائة، وحتى اللجنة المكلفة بحل الخلاف هي لجنة برلمانية كذلك، فكيف يعقل أن تأتي الحكومة وتتجاوز كل هذا وتفرض رأيها على ممثلي الشعب؟⁽²⁾ .

إن تدخل الحكومة يؤدي في غالب الأحيان إلى آثار بالغة الخطورة خصوصاً في الحالة التي تتدخل فيها هذه الأخيرة برأي مخالف لما قرره البرلمان، وأهم أثر هو قيام الحكومة بسحب النص المختلف حوله، ممّا يؤدي إلى حسم النزاع لصالحها على حساب البرلمان المنتخب مباشرة من طرف الشعب.

يؤدي من ناحية أخرى إلى فراغ آلية حل النزاع عن طريق اللجنة المشتركة من محتواها ومن قيمتها، لأن المفترض أن البرلمان حرّ في إعداد القانون والتصويت عليه وإدخال التعديلات التي يراها ضرورية في أي مرحلة من مراحل إعداد القانون.

تعد هذه العوامل في نظر الكثير من الفقهاء في الجزائر هي السبب الرئيسي في جعل المجلسين لا يختلفان إلاّ إذا كانت هناك أسباب جدية للخلاف، فنسبة اللجوء إلى اللجنة

(1) - دستور 1996، المرجع السابق.

(2) - بلقالم مراد، المرجع السابق، ص 259.

المتساوية الأعضاء لا تمثل إلا أقل من عشرة بالمائة في الجزائر⁽¹⁾، بينما في فرنسا من ثلاثين إلى أربعين بالمائة بسبب الأوضاع.

نستخلص أن اللجنة المتساوية الأعضاء تلعب دورا هاما في عقلنة التشريع وتفعيله كونها أداة تحكيم فاعلة في يد السلطة التنفيذية على حد سواء تقي رئيس الجمهورية من التدخل المباشر مع البرلمان وتساهم في عدم إنسداد سير المؤسسات السياسية وعلى إعتبارها أداة توازن حقيقية غير منحازة للتحكيم في النصوص محل الخلاف تتمتع باستقلالية وتبني نظرتها على أساس المصلحة العليا للدولة غير متأثرة باللون الحزبي ولا بموقف الكتل البرلمانية.

تعمل على ترشيد النصوص وتعرضها بواسطة الحكومة على الغرفتين في ثوب واحد وبنصوص مطابقة ومن ثم فهي ليست هيئة رقابة عليا ولا مجرد لجنة صياغة تقنية للنصوص فعملها شامل تعود الكلمة الأخيرة فيه للبرلمان⁽²⁾.

(1)- من مجموع 46 نص تشريعي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني حتى سنة 2002، إعترض مجلس الأمة على ستة نصوص وهي:

1- القانون الأساسي لعضو البرلمان.

2- القانون الأساسي للقضاء

3- قانون التنظيم القضائي.

4- المادة 41 من قانون الطاقة.

5- قانون الإشهار.

6- مادة من قانون الضمان الإجتماعي.

(2)- لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، د ط، د س ن، الجزائر، ص 201.

المبحث الثاني

الدور الرقابي لغرفتي البرلمان

تعتبر الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة إحدى أهم مظاهر تأثير المؤسسة التشريعية على المؤسسة التنفيذية، حيث بات البرلمان في المقام الأول مؤسسة لممارسة الرقابة بل وأن هذه الوظيفة احتلت الدرجة الأولى من حيث الأهمية على حساب ممارسة التشريع، لأنها تهدف إلى الكشف عن تنفيذ أو عدم تنفيذ القواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك، فضلاً على إرساء مبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽¹⁾.

سنتناول في هذا المبحث الوسائل التي لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة في المطالب الأول، والوسائل التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة في المطالب الثاني.

المطلب الأول

آليات الرقابة البرلمانية غير المرتبة لمسؤولية الحكومة

تختلف وتتنوع أدوات الرقابة البرلمانية من حيث الفعالية، وتتعدد من حيث الإستعمال كما أن الضوابط والقيود التي حددتها النظم الداخلية للبرلمانات وقبلها الدساتير، جعلت المسؤولية السياسية كأخطر نتيجة قد تترتب نتيجة إستخدام أعضاء البرلمان لبعض آليات الرقابة البرلمانية، في حين نفس الآليات قد تستخدم في أنظمة سياسة معينة ولا ترتب المسؤولية السياسية وهذا ما سنتناوله في هذا المطلب، آليات الرقابة التي لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة، حيث سنتناول في الفرع الأول الأسئلة البرلمانية وفي الفرع الثاني الاستجواب وفي الأخير التحقيق البرلماني في الفرع الثالث⁽²⁾.

(1) - شيري عزيزة، النظام الإجرائي للأسئلة البرلمانية في الجزائر، مجلة المنتدى القانوني، العدد السابع، الجزائر، د س ن، ص223.

(2) - مولاي هاشمي، تطور الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في النظام الدستوري الجزائري (المبدأ والتطبيق)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، الجزائر، 2010/2009، ص9.

الفرع الأول: الأسئلة البرلمانية

تمس الأسئلة عدّة مواضيع، وترخص المادة 134 من دستور 1996⁽¹⁾، والتي تضع المبادئ توجيهية أي سؤال كتابياً كان أو شفويّاً⁽²⁾.

السؤال كآلية للرقابة البرلمانية أخذ مكانته في النظام السياسي الجزائري بشقيه الكتابي والشفوي، فالسؤال حق بموجبه يكون لنواب المجلس الشعبي الوطني ولأعضاء مجلس الأمة طرح الأسئلة وفقاً للشروط والإجراءات التي حددها القانون⁽³⁾.

أولاً: أنواع الأسئلة

تختلف الأسئلة بتنوع طريقة استعمالها وشكلها وأولويتها في جدول الأعمال بالنظر لأهميتها، من هنا يمكننا أن نميز بين تلك الأسئلة التي تقدم شفويّاً ويجاب عنها بنفس الطريقة وإن كانت إجراءاتها تشترط أن يكون تقديمها إلى غرفتي البرلمان كتابة، وتلك التي تكون كتابية ويرد عليها كتابة⁽⁴⁾.

1- الأسئلة الكتابية:

يقصد بالأسئلة الكتابية هي عبارة عن طلب موجه من قبل أحد البرلمانيين إلى أحد أعضاء الحكومة والذي عليه أن يجيب عليه في مهلة أقصاها شهر⁽⁵⁾.

حيث يطلب فيها أن تكون الإجابة بصورة خطية، ويلجأ البرلمانيون إلى استخدام الأسئلة الكتابية لعدة أسباب هي:

(1)- دستور 1996، المرجع السابق.

(2)- Ben Abbou-kinane Fatiha, Droit Parlementaire Algérien, tome (2), office des publications universitaires, Alger, pp 155-156.

(3)- بن بغيطة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي، الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري الجزائر، 2004/2003، ص 20.

(4)- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 16.

(5)- حمريط عبد الغني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة لحق السؤال وحق الاستجواب (دراسة مقارنة) بين النظام الجزائري والمصري والفرنسي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، الجزائر، 2006/2005، ص 43.

- أ- الحصول على معلومات قصد حل بعض المشاكل التي يواجهها ناخبوهم كما يساعد على الإستعلام أكثر من تلك الطلبات التي توجد بها في إطار علاقاتها العادية مع المواطنين، ولا حتى التي يحصلون عليها عن طريق الأسئلة الشفهية.
- ب- قد تتيح لأعضاء البرلمان والذين تتقصمهم الجراءة والفصاحة من أن يستخدموا هذا الحق شفاهة⁽¹⁾.

وعليه فالشروط والإجراءات التي يتطلب مراعاتها من قبل البرلمان أثناء طرح السؤال الكتابي يطرحون أسئلة كتابية هي:

- يكون السؤال مكتوبا وموجزا ولا يتناول انتقادا شخصيا.
- يسلم السؤال لرئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة الذي يحيله على الحكومة.
- يدون السؤال في سجل خاص بمجرد إيداعه لدى مكتب المجلس.
- ينشر السؤال في غضون عشرين يوما من تاريخ إدراجه في جريدة مداولات المجلس⁽²⁾.

أما فيما يتعلق بإجراءات الإجابة على السؤال المكتوب:

- يتفصل الوزير الأول شخصيا بالرد كتابيا على السؤال.
- ينشر الرد الحكومي في جريدة مداولات المجلس الشعبي الوطني في ظرف شهر من تاريخ نشر السؤال الكتابي.
- يمكن للحكومة أن تمتنع عن الرد، إذا تعلق السؤال بمصلحة ذات أهمية وطنية.

2- الأسئلة الشفهية:

يعتبر السؤال الشفوي طلبا للمعلومة حول موضوع محدد، غير أنه تعطي الأهمية له خلال جلسة علنية من طرف ممثل الحكومة الذي يمنح مكانة عالية، فالسؤال الشفهي من أجل قبوله يخضع لعدد من الشروط منها:

(1) - شريط وليد، المرجع السابق، ص 321.

(2) - بوقه عبد الله، الدستور الجزائري (نشأة، فقها، تشريعا)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ص 145.

- شرط الشكل الكتابي لأنه يستلم نصا.
- شرط الإيداع القبلي على مستوى أحد المكتبين حسب الحالة، موجه للمجلس الشعبي الوطني أو لمجلس الأمة.
- شرط الآجال حيث يشترط أجل قدره عشرة (10) أيام على الأقل قبل الجلسة المعنية⁽¹⁾.

ثانيا: الآثار المترتبة على السؤال البرلماني:

- رغم ما سبق فإن الأسئلة تبقى ذات أثر رقابي محدود في الجزائر وذلك راجع إلى عدة عوائق تحول دون تأدية هذه الأسئلة لوظيفتها، وتتمثل هذه العوائق في الآتي:
- التأخر في إرسال الأسئلة للحكومة يؤدي إلى إنعدام أثرها، ونفس الأمر يقال في حالة الرد المتأخر عند تأجيل الرد بدعوى المصالح الحيوية للبلاد.
 - عدم الرد على السؤال غير مقرون بأي جزاء لتقرير المسؤولية الفردية أو الجماعية مما يجعله عديم الأثر.
 - لم يتم اللجوء إلى السؤال الشفوي المتبوع بمناقشة، المنصوص عليه في القانون العضوي رقم 99-02 وهو دليل واضح على ضالة دور البرلمان عموما.
 - تتسم التجربة الجزائرية أيضا بضعف المجال الزمني المخصص للأسئلة ببعض البلدان.
 - رؤساء الحكومات في الجزائر لا يحضرون أبدا الجلسات المخصصة للأسئلة الشفوية⁽²⁾.

الفرع الثاني: الاستجواب البرلماني

من خلال المواد من 65 إلى 67 من القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين

(1)- Ben Abbou, Kinane Fatiha, Op cit, p 162.

(2)- بلقالم مراد، المرجع السابق، ص ص 224/225.

الحكومة⁽¹⁾، يتضح بأن للبرلمان إلى جانب حقه في اللجوء للأسئلة المكتوبة والشفوية، فإن لهذا الأخير الحق في إستجواب الحكومة⁽²⁾.

أولاً: تعريف الاستجواب البرلماني:

الاستجواب هو وسيلة رقابية عبارة عن اتهام مؤيد بالأدلة والمستندات حيث يحق لكل عضو في المجلس النيابي أن يوجه الوزير الأول أو أحد أعضائها بشأن تجاوزات تدخل في إختصاصاتهم وسائر أعضاء المجلس مناقشته يهدف إلى تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة من وجه إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء⁽³⁾.

يجب أن لا يقل عدد الموقعين على نص الاستجواب عن ثلاثين (30) نائباً أو ثلاثين عضواً في مجلس الأمة، حيث يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة تبليغ نص الإستجواب إلى الوزير الأول خلال 48 ساعة التالية لإيداعه، وبالتشاور مع الحكومة يحدد مكتب الغرفة المعنية موعد الجلسة المخصصة لدراسة الإستجواب على ألا يتجاوز هذا الموعد 15 يوماً اعتباراً من تاريخ إيداعه⁽⁴⁾.

ثانياً: شروط الإستجواب البرلماني

نصت اللوائح البرلمانية الداخلية على شروط تقديم الاستجواب باعتباره وسيلة رقابية برلمانية خطيرة، ولهذا أحاطت التشريعات والدساتير بمجموعة من الشروط، وهذه الشروط تتنوع إلى شروط شكلية وأخرى موضوعية.

(1)- القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

(2)- جفال نور الدين، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، رسالة ماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، الجزائر 2001/2000، ص 115.

(3)- صادق أحمد علي يحي النفيش، الإستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف، مصر، 2007، ص 24.

(4)- بلحاج صالح، المرجع السابق، ص 289.

1- الشروط الشكلية:

إن الممارسة العملية قد فرضت قواعد وشروط شكلية لممارسة عضو البرلمان لحقه في تقديم الاستجواب تتمثل فيما يلي:

أ- شرط الكتابة:

يجب أن يكون موضوع الاستجواب محررا كتابة، فلا يصح أن يتقدم العضو باستجواب الحكومة شفاهة، وإن كان له حق التلويح باستخدام وسيلة الاستجواب في أي وقت أثناء حديثه أي في جلسات المجلس، والتزام الكتابة في الاستجواب من أجل تسهيل تداوله في المجلس بين الحكومة وأعضاء البرلمان، حيث تنص المادة 65 من القانون العضوي رقم 99-02 على أنه: «يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة»⁽¹⁾.

ب- شرط تقديم الاستجواب إلى رئيس المجلس:

وهذا ما نصت عليه المادة 65 من القانون العضوي رقم 99-02 يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، أي حسب حالة الاستجواب إلى الوزير الأول وهذا يوضح أن الاستجواب يقدم إلى رئيس المجلس فلا وجود للاستجواب ما لم يقدم رسميا إلى رئيس المجلس فلا يمكن إرساله مباشرة من قبل المستجوب إلى الوزير السائل، وإنما يتولى مهمة إبلاغ الحكومة رئيس المجلس ويبلغه إلى الوزير الأول وليس إلى الوزير المعني.

ج- شرط وجود إتهام محدد إلى من يوجه إليه الاستجواب:

يجب أن يتضمن الاستجواب اتهاما إلى من وجه إليه الوزير أو لرئيس الوزراء وإلا تم استبعاده، أي إذا لم يتضمن الاستجواب اتهاما أو تقصيرا لأحد الوزراء أو لرئيس الوزراء مبينا فيه الموضوعيات والوقائع التي تتسبب لأي منهم وجب استبعاده⁽²⁾.

(1)- خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012/2011، ص 358-359.

(2)- المرجع نفسه، ص 359-360.

د- يجب أن لا يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة:

يقتضي هذا الشرط أن يكون الاستجواب خاليا من العبارات غير اللائقة كما يقتضي أيضا التزام النائب المستجوب بأداب الاستجواب عند شرح إستجوابه أو مناقشته، وذلك بعدم استخدام الألفاظ والعبارات غير اللائقة وعدم مقاطعته للوزير أثناء رده على الإستجواب والإنتظار لحين الإنتهاء من الإجابة⁽¹⁾.

2- الشروط الموضوعية:

تحرص الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات على تحديد شروط موضوعية يلزم توافرها في الإستجواب نظرا لما يترتب عنه من نتائج باعتباره يتعلق بالقضايا أو المسائل أو الوقائع التي يهدف عضو البرلمان من ورائها إلى تحريك مسؤولية الحكومة أو أحد أعضائها، ومن بين هذه الشروط هي:

أ- عدم مخالفة الاستجواب للدستور والقانون:

البرلمان هو صانع القانون، فالأصل أنه حيثما يمارس إختصاصاته سواء التشريعية أو الرقابية هو أولى باحترام الدستور، فلا يجوز أن يتضمن إستجوابا تقدم به أحد أعضائه أمورا مخالفة للدستور أو القانون حتى وإن لم ينص على ذلك صراحة، ذلك أن البرلمان هو أحد السلطات الأساسية التي يقوم عليها النظام السياسي، وهو الذي يعد قوانين الدولة ويصادق عليها، ومن ثم فمن باب أولى يجب إحترام هذه القوانين وعلى رأسها الدستور باعتباره القانون الأسمى في الدولة⁽²⁾.

ب- عدم الفصل فيه سابقا:

إن هذا الشرط أضافته بعض الأنظمة من أجل إعطاء أهمية للمواضيع التي فصل فيها البرلمان ولكي يؤدي المجلس واجبه في مراقبة الحكومة بكل فعالية⁽³⁾، وعدم إقحام المجلس في

(1) - بن بغيلة ليلي، المرجع السابق، ص32.

(2) - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص52.

(3) - خلوفي خدوجة، المرجع السابق، ص362.

إستجوابات سبق وأن عرضت عليه وفصل فيها، وضرورة إعطاء موضوع الإستجواب حقه في المناقشة مرة أو أكثر حتى تتضح معالمه⁽¹⁾.

ج- يجب أن يتعلق الإستجواب بأمر يدخل في إختصاص الحكومة:

يقتصر الإستجواب على الموضوعات التي تدخل في إختصاص الحكومة وهذا أمر لا جدال فيه، وهذا يعني عدم توجيه إستجواب الحكومة في الأمور التي تدخل في إختصاص السلطة التشريعية⁽²⁾، كما يجب أن تسأل الحكومة عن إختصاص أو سلطة مخولة إياها وذلك تطبيقاً للمبدأ القائل: «حيث توجد السلطة توجد المسؤولية والعكس صحيح»⁽³⁾.

ثالثاً: إجراءات الإستجواب:

يعد الإستجواب وسيلة دستورية في النظام الجزائري يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة التي تهم البلاد وهي أداة تأثير على الحكومة وتصرفاتها بحيث تكون مجبرة على مراعاة موقف النواب، عن كل تصرف تقوم به خاصة أن النص عام بذكره قضايا الساعة، أي يمكن للنواب إستجواب الحكومة في كل المواضيع⁽⁴⁾.

ويتلخص النظام الإجرائي على ضوء التطور البرلماني الجزائري في مرحلتين: مرحلة التقديم ومرحلة المناقشة⁽⁵⁾.

1- تقديم الإستجواب:

يقدم الإستجواب إلى رئيس المجلس كتابة، وهذا إن كان إجراءً ضرورياً لممارسة جميع وسائل الرقابة البرلمانية، كما أن الكتابة يستطيع أعضاء المجلس الوقوف على موضوع

(1) - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 54.

(2) - الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 196.

(3) - محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، الرقابة البرلمانية، رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، رقابة الأجهزة التنفيذية، منشأة المعارف، د ط، مصر، 2007، ص 87.

(4) - خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، رسالة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق الجزائر 2000، 2001، ص 74.

(5) - شريط وليد، المرجع السابق، ص 352.

الإستجواب، ومعرفة أبعاد ما انطوى عليه، وهذا ييسر لهم مهمتهم الرقابية في المشاركة في مناقشتهم، وإعداد ما يعن لهم مما يثبت أو ينفي وقائع ما انطوى عليه⁽¹⁾.

وتشير نصوص القانون العضوي رقم 99-02 إلى أن هناك شروط وإجراءات يجب مراعاتها وإتباعها عند اللجوء إلى الإستجواب وهي:

- يجب أن يوقع الإستجواب من طرف ثلاثين نائباً في المجلس أو ثلاثون عضواً من مجلس الأمة، ويقدم إلى الوزير الأول خلال الثماني والأربعون (48) ساعة الموالية لإيداعه وهذا حسب المادة 65/2 من القانون العضوي رقم 99-02⁽²⁾.

أما المادة 66 من نفس القانون العضوي⁽³⁾، فتشير إلى أن دراسة نص الإستجواب تتم بعد خمسة عشرة (15) يوماً على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الإستجواب على مستوى إحدى الغرفتين⁽⁴⁾، وأثناء مناقشة نص الاستجواب في الجلسة العامة للمجلس يقدم النواب أصحاب الإستجواب عرضاً يتناول موضوع إستجوابهم وتجب الحكومة على ذلك حسب المادة 67 من القانون العضوي رقم 99-02⁽⁵⁾، كما تشير هذه المادة بأن مكتب المجلس يحدد تلك الجلسة وهذا بعد التشاور والإتفاق مع الحكومة⁽⁶⁾.

2- مناقشة الإستجواب:

عندما يلجأ أعضاء البرلمان إلى إستجواب الحكومة بخصوص أي موضوع من مواضيع الساعة وهذا حسب المادة 133 من دستور 1996⁽⁷⁾، فإنه يتعين أن يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة بتبليغ الإستجواب خلال 48 ساعة الموالية لإيداعه بعد ذلك يتم تحديد جلسة لدراسة الإستجواب بالتشاور مع الحكومة على أن تكون هذه الجلسة خلال

(1) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2002، ص 147.

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

(3) - المرجع نفسه.

(4) - حمريط عبد الغني، المرجع السابق، ص 80-81.

(5) - القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

(6) - حمريط عبد الغني، المرجع السابق، ص 80-81.

(7) - دستور 1996، المرجع السابق.

15 يوما على الأكثر المالية لإيداع الإستجواب، ثم بعد ذلك يتولى مندوب أصحاب الإستجواب عرض موضوع الإستجواب بعد ذلك تقدم الحكومة جوابها عن النقاط الواردة في الإستجواب⁽¹⁾.

رابعاً: آثار الاستجواب

إذا كان البرلمان يقوم باستجواب الحكومة، وفق الوجه المقرر في الدستور فإنه ملزم باستجواب الحكومة سوى حول المواضيع التي تتعلق بقضايا الساعة، وقد نصت بعض الدساتير بصريح العبارة على أن الإستجواب يعتبر وسيلة لمحاسبة الحكومة، وبمعنى آخر تقدر المسؤولية السياسية بمثابة الأثر الدستوري للإستجواب، فالمشرع الدستوري في معظم النظم الدستورية قد أراد أن يجعلها أثراً لا وسيلة، أي فهي إذن لا تثار استقلالاً وإنما لا بد أن يكون ذلك على أثر الإستجواب سواء كان موجهاً لأحد الوزراء أو إلى رئيس الوزراء.

يترتب على ذلك في حالة طلب طرح الثقة من الوزير أن يعتزل منصبه في حال موافقة المجلس على سحب الثقة منه، وإذا تعلق الأمر برئيس الوزراء وتقررت مسؤوليته أو عدم إمكانية التعاون معه فإن ذلك لا يتقرر إلا بعد إستطلاع رأي رئيس الجمهورية⁽²⁾.

الفرع الثالث: التحقيق البرلماني:

يقصد بالتحقيق البرلماني آلية من آليات الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة، وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان، هدفهم الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة، يحق لها الإطلاع على كل المستندات والوثائق وإستدعاء المسؤولين للمثول أمامها والإستفسار على جميع الملابس والوقائع، والتحقيق يعتبر وسيلة برلمانية جماعية بتقريرها وتنفيذها ذلك أن اللجوء إليها معلق بقرار من البرلمان بإجراء التحقيق كما أنه يعتبر أحد الأعراف الدستورية البرلمانية يمارسه البرلمان في معظم الأنظمة السياسية بصرف النظر عن وجود أو عدم وجود نص دستوري⁽³⁾.

(1) - حمريط عبد الغني، المرجع السابق، ص ص 83-84.

(2) - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 63.

(3) - فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية في الدول العربية والأمريكي والأوروبية) دراسة مقارنة الطبعة الأولى، مصر، 2008، ص 28.

أولاً: أنواع التحقيقات البرلمانية

يتجه بعض الفقهاء إلى التمييز داخل التحقيق البرلماني بين ثلاثة أنواع هي: التحقيق التشريعي، التحقيق الإنتخابي، التحقيق السياسي.

1- التحقيق التشريعي: l'enquête en vue de forme législative

يقصد به الإجراء الذي تتخذه السلطة التشريعية لأجل وضع قواعد معينة سليمة، وهو حق مخول للسلطة التشريعية إنطلاقاً من إختصاصها التشريعي.

2- التحقيق الإنتخابي: l'enquête électorale

يقصد به التحقيق الذي يجريه البرلمان للفصل في صحة عضوية أعضائه المطعون في صحة عضويتهم، حيث تتولى لجنة التحقيق إستظهار مدى شرعية إجراءات إنتخابهم.

فهناك بعض الأنظمة السياسية تعهد إلى لجان برلمانية بمهمة إجراء التحقيقات في الطعون الإنتخابية المقدمة للبرلمان في صحة عضوية أعضائه، في حين تعهد بها بعض الأنظمة الأخرى إلى الجهة المختصة بالرقابة الدستورية، وبعضها الآخر يجمع فيها بين الأسلوبين فيعهد بمهمة التحقيق للجمعية المختصة بالرقابة الدستورية ومهمة البث والحكم للبرلمان⁽¹⁾.

3- التحقيق السياسي: l'enquête politique

يعني ما تقوم به لجنة تقصي الحقائق أو لجنة التحقيق عن وضع من الأوضاع داخل أحد أجهزة السلطة التنفيذية للكشف عما به من مخالفات سياسية⁽²⁾، وإدارية ومالية، وينتقد البعض هذا التقسيم باعتبار أن التحقيق التشريعي ليس عمداً رقابياً بل عمل تحضيرى الهدف

(1) - خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 390.

(2) - فارس محمد عمران، المرجع السابق، ص ص 31-32.

منه صياغة قواعد تشريعية في مسألة تهم البرلمان وهو يساعد على حسن صياغة النص القانوني وملائمته للواقع⁽¹⁾.

ثانيا: شروط التحقيق البرلماني

من بين شروط إنشاء لجان التحقيق البرلمانية نذكر:

- أن تنشأ اللجان في إطار إختصاصات البرلمان للتحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة.
- يجب أن تنشأ بناءً على لائحة موقعة من طرف 12 عضواً من إحدى الغرفتين مودعة لدى مكتب الغرفة المعنية.
- إعلام الغرفة التي أنشأت اللجنة الغرفة الأخرى.
- أن لا تكون الوقائع محل التحقيق لا تزال متابعتها متواصلة أمام القضاء (وحدة الأسباب والموضوع والأطراف).
- إلزام أعضاء اللجنة السرية في أعمالها.
- لا يكون عضواً في اللجنة كل نائب أو عضو وقع لائحة إنشائها⁽²⁾.

ثالثا: إجراءات التحقيق البرلماني

يتم تحديد إجراءات عمل لجان التحقيق حسب ما هو منصوص عليه في القانون العضوي رقم 99-02⁽³⁾، وذلك كالآتي:

1- اقتراح لائحة إنشاء اللجنة:

إن إنشاء لجنة تحقيق يتطلب إيداع اقتراح لائحة موقعة من طرف عشرون (20) نائباً من الغرفة الأولى، أو عشرون (20) عضواً من الغرفة الثانية.

(1)- خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص390.

(2)- جمال عبد الناصر، الرقابة البرلمانية على الحكومة في بلدان المغرب العربي، مخبر الإجتهد القضائي، العدد الرابع كلية الحقوق، جامعة عنابة، الجزائر، ص 45.

(3)- القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

للتذكير فإنه قبل صدور القانون العضوي رقم 99-02 كان المشرع يتطلب نصاب عشرون (20) نائب على الأقل في توقيع اللائحة على مستوى المجلس الشعبي الوطني ونصاب خمسة عشر (15) عضو على الأقل في توقيع اللائحة على مستوى مجلس الأمة مما يتماشى مع الإختلاف العددي بين المجلسين⁽¹⁾.

2- تعيين أعضاء اللجنة:

يتم تعيين أعضاء اللجنة من بين أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة وذلك حسب الشروط ذاتها التي يحددها النظام الداخلي في تشكيل اللجان الدائمة، كما لا يمكن أن يعين في هذه اللجنة النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة لإنشائها.

3- إعلام كل غرفة للأخرى:

يتعين على الغرفة التي قامت بإنشاء لجنة تحقيق في قضية معينة أن تعلم الغرفة الأخرى، ويكون الإعلام بطبيعة الحال عن طريق رئاسة مكتب كل مجلس، ويبدو للوهلة الأولى كأن تكريسه لتفادي إنشاء لجنتي تحقيق في القضية نفسها من طرف غرفتي البرلمان⁽²⁾.

المطلب الثاني

آليات الرقابة البرلمانية المرتبة لمسؤولية الحكومة

يمارس البرلمان بمقتضى أحكام الدستور رقابة على الحكومة يمكن أن تترتب عنها مسؤوليتها، عن طريق مناقشة برنامجها، أو بيان السياسة العامة الذي تقدمه سنويًا، وملتزم الرقابة، والتصويت بالثقة وهذا ما سنتناوله تباغًا.

(1) - بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق جامعة عنابة 2006/2007، ص ص 175-176.

(2) - المرجع نفسه، ص ص 176-177.

الفرع الأول: مناقشة برنامج الحكومة

تنص المادة 80 من دستور 1996 على أنه "يقدم الوزير الأول برنامجا إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه وتجرى مناقشة، ثم إلى مجلس الأمة ويمكن أن يصدر لائحة".

أولاً: على مستوى المجلس الشعبي الوطني:

إنّ الحكومة هي الواجهة الأساسية للسلطة التنفيذية أمام البرلمان، وبما أنّ مناقشة برنامج الحكومة هو أحد أهم الأدوات التي تترتب عنها مسؤولية الحكومة، فالمادة 80 من دستور 1996 تنص على عرض الوزير الأول برنامج حكومته على المجلس الشعبي الوطني وتجرى مناقشة عامة حول البرنامج، حيث أنّ الحكومة تقدم للنواب برنامجها المفصل للإطلاع عليه وتحديد موقفهم منه، في حين يقوم الوزير الأول بعرض ملخص لهذا البرنامج خلال الجلسة المخصصة لهذا العرض وهو ما أكدته الممارسة البرلمانية في الجزائر، حيث أعلن رئيس المجلس الشعبي الوطني عند تقديم برنامج حكومة "علي بن فليس" لسنة 2003 بأنّ الوزير الأول سيقدم الخطوط العريضة لمشروع برنامج، أو ما يسمى بوثيقة التقديم، كما أطلق عليه تعديل دستور 2008 في المادة 80 بمخطط عمل الحكومة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية "يبدأ الشروع في مناقشة مخطط الحكومة وذلك بعد 72 ساعة على الأقل من تبليغ البرنامج للنواب حسب نص المادة 93 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾".

ثانياً: على مستوى مجلس الأمة

الحكومة غير مسؤولة سياسياً أمام مجلس الأمة على غرار الأنظمة السياسية التي أخذت بنظام الغرفتين على إعتبار أن مجلس الأمة غير قابل للحل، إلا أن الدستور ألزم الوزير الأول بتقديم عرض حول برنامجا أمام مجلس الأمة، والغاية من العرض هو إعلام مجلس الأمة بمحتوى برنامج الحكومة، وعندما يقوم الوزير الأول عرضاً لبرنامجا أمام مجلس الأمة هذا يعني أنه قد نال موافقة المجلس الشعبي الوطني وهنا يمكن لمجلس الأمة إصدار لائحة⁽²⁾.

(1)- خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص 23-24.

(2)- أحمد شاهد، المرجع السابق، ص 117.

تجدر الإشارة أن عرض البرنامج الحكومي على مجلس الأمة لا يكون إلاّ بموافقة المجلس الشعبي الوطني عليه عشرة (10) أيام على الأكثر، في هذه الحال يمكن إصدار لائحة بشأن ذلك بعد أن توقع من قبل 15 عضواً وتودع من مندوب أصحابها لدى مكتب المجلس حسب الشروط المحددة في المواد من 52 إلى 55 من القانون رقم 99-02⁽¹⁾.

الملاحظ أنّ هذه اللائحة ليس لها أثر قانوني على برنامج الحكومة لأنّها سبق وأن تحصلت على موافقة المجلس الشعبي الوطني وتكون هذه اللائحة مجرد تأكيد وتدعيم لمساعي الحكومة⁽²⁾.

الفرع الثاني: ملتمس الرقابة

يعتبر ملتمس الرقابة إجراءً خطيراً على توازنات المؤسسات لهذا حرص المؤسس الدستوري على تشديد شروط الوصول إلى هذا الحد من الصلاحيات التي يتمتع بها النواب.

أولاً: تعريف ملتمس الرقابة

ملتمس الرقابة هو عبارة عن لائحة يوقعها عدد من النواب تتضمن انتقاداً لمسعى الحكومة، حيث تعد هذه الأخيرة أداة دستورية تسمح بتحريك مسؤولية الحكومة عن تنفيذ برنامجها أمام البرلمان⁽³⁾.

ثانياً: شروط ملتمس الرقابة

يختلف ملتمس الرقابة عن اللوائح العادية في النصاب الواجب توافره لإقتراحه والتصويت عليه وفي الأجال المقررة لمناقشته ومن ثم فهو يختلف عن نتائجه⁽⁴⁾.

من بين الشروط التي نص عليها المؤسس الدستوري نذكر ما يلي:

(1) - القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

(2) - عاشور نصر الدين، علاقة البرلمان في ظل التعديل الدستوري 1996، مخبر الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، الجزائر، ص310.

(3) - أحمد شاهد، المرجع السابق، ص 119.

(4) - عباس عمار، المرجع السابق، ص 271.

1-ارتباط ملتصم الرقابة بالبيان السنوي للسياسة العامة.

ربط دستور 1996 اللجوء إلى ملتصم الرقابة ببيان السياسة العامة بنصه على أنه " يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتصم الرقابة، ينصب على مسؤولية الحكومة" وهذا معناه أن النواب لا يمكنهم ممارسة هذا الحق إلا مرة واحدة في السنة على الأكثر⁽¹⁾.

2-اقتراح ملتصم الرقابة من طرف سبع النواب:

نص دستور 1996 على أن اقتراح ملتصم الرقابة لا يقبل إلا إذا قدم من قبل سبع النواب على الأقل⁽⁴⁾، وهذا يعني أن هذا الحق ليس حقًا فرديًا على اعتبار أنه إذا لم يكن المجلس يمتلك هذا العدد لإيداع ملتصم الرقابة وهذا يعني أن النواب لا يرغبون في التصويت عليه.

3-إيداع ملتصم الرقابة ونشره:

يودع ملتصم الرقابة من قبل مندوب المبادرين به لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني على أن يعلق بالمجلس ويوزع على كافة النواب، وينشر في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

4- مناقشة ملتصم الرقابة:

أثناء جلسة المناقشة التي تسبق التصويت على ملتصم الرقابة المتعلقة ببيان السياسة العامة لا يتدخل، إلا كل من الحكومة بناءً على طلب مندوب أصحاب ملتصم الرقابة، نائب يرغب في التدخل ضد الملتصم، ونائب يرغب في التدخل لتأييده⁽³⁾.

(1)- أحمد شاهد، المرجع السابق، ص 120.

(4) -المادة 135الفقرة 2 من دستور 1996.

(2)- عباس عمار، المرجع السابق، ص 272.

(3)- خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 130.

5- التصويت على ملتمس الرقابة بعد مرور ثلاثة أيام من إيداعه:

بعد المناقشة بطبيعة الحال نص الدستور على عرض هذا الملمس للتصويت عليه من طرف نواب المجلس وذلك بعد مرور ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه⁽¹⁾ فهي تسمح من جهة للنواب سواء الموقعين على ملتمس الرقابة أو الذين يرغبون في التصويت لصالحها من التفكير في العواقب الوخيمة التي قد تتجر عن إسقاط الحكومة، وتسمح كذلك للنواب المبادرين بملتمس الرقابة من البحث عن دعم زملائهم قصد مساندتهم أثناء التصويت لإسقاط الحكومة، ففي الوقت الذي تكون فيه الحكومة بصدد إقناع ثلث النواب زائد واحد يكون النواب المبادرين بملتمس الرقابة في صراع مع الوقت للحصول على مساندة ثلثي أعضاء المجلس لإسقاطها⁽²⁾

ثالثاً: إجراءات ملتمس الرقابة:

يتم التصويت على المسؤولية السياسية للحكومة في جلسة عامة بانتهاء المدة المحددة قانوناً لطرح ملتمس الرقابة، وقبل اللجوء إلى التصويت تتم عملية المناقشة المحدودة حسب ما هو منصوص عليها في القوانين ومن بين هذه الإجراءات هي:

- للحكومة المبادرة بالمناقشة لمدة قد تكون طويلة وكافية وذلك لأجل أن تأخذ حقها في الدفاع عن سياستها وما تم انتهاجه وتحقيقه.
- بعد أن تنتهي الحكومة من المناقشة يكون لأصحاب ملتمس الرقابة الذين لهم الحق في أن يتناولوا الكلمة خلال هذه المناقشات السابقة للتصويت على ملتمس الرقابة.
- وجود مساندة للحكومة يدافع في الإتجاه المعاكس لأصحاب ملتمس الرقابة، هذا النائب يتدخل لأجل معارضة ملتمس الرقابة وبالتالي الدفاع عن سياسة الحكومة ومعارضة التصويت على اللائحة، وفي حالة تدخل النائب الذي يرغب في معارضة ملتمس الرقابة لا يمكن للحكومة أو أصحاب الإقتراح أن يرد أي منهما على تدخل النائب⁽³⁾.

(1) - المادة 136 الفقرة من الدستور 1996.

(2) - عباس عمار، المرجع السابق، ص 275.

(3) - بن بغيلة، المرجع السابق، ص 58.

رابعاً: النتائج المترتبة على إيداع ملتمس الرقابة:

يعد ملتمس الرقابة من الأدوات الرقابية الفعالة التي قد تؤدي إلى ترتيب المسؤولية الحكومية، وعليه فإذا توفرت الشروط المتعلقة بملتمس الرقابة ونجح النواب في إستعماله فإنه يؤدي إلى إسقاط الحكومة، حيث يقدم الوزير الأول إستقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، أما في حالة عدم حصول الملتمس على الأغلبية المطلوبة في المجلس الشعبي الوطني فالحكومة ستبقى.

يبقى المجلس الشعبي الوطني متحفذا كثيرا في تحريك ملتمس الرقابة، ومن إثارة المسؤولية السياسية للحكومة طالما أن رئيس الجمهورية هو الذي إختار وعين الوزير الأول وكذا أعضاء الحكومة⁽¹⁾.

الفرع الثالث: التصويت بالثقة

تقوم الحكومة بمبادرة بطلب التصويت بالثقة وهو مسعى من أجل معرفة موقف البرلمان من سياستها فإن إستجاب البرلمان وقام بالتصويت بالثقة فمعنى هذا مواصلة الحكومة لمهامها وإلا فإن الحكومة تسقط⁽²⁾.

أولاً: تعريف التصويت بالثقة

في النظام الجزائري مسألة التصويت بالثقة مرتبطة بمناقشة بيان السياسة العامة، وإذا رفض البرلمان منح هذه الثقة توجب على الحكومة تقديم إستقالتها لرئيس الجمهورية⁽³⁾ ولهذا فطلب التصويت بالثقة يعتبر سلاحا قويا يسمح بالتحقق من مدى الاتفاق القائم بين الحكومة والأغلبية البرلمانية، وفي نفس الوقت يعتبر وسيلة ضغط في يد الحكومة توجهها للمجلس متى رأت ذلك ممكنا⁽⁴⁾.

(1) - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 141.

(2) - أحمد شاهد، المرجع السابق، ص 122.

(3) - Ben Zagho Nazilna, Revue Algérienne Des Sciences Juridique Économique Et Politique, Nouvelle série, n 03, alter, 2007, p176.

(4) - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 144.

ثانياً: شروط التصويت بالثقة

تطبيقاً لأحكام المادة 62 إلى 64 من القانون العضوي رقم 99-02 القائلة بكون تسجيل التصويت بالثقة في جدول الأعمال وجوباً بناءً على طلب الوزير الأول، ويشترط فيه أن يتم بالأغلبية البسيطة وفي حالة رفض التصويت بالثقة يقدم الوزير الأول إستقالته لرئيس الجمهورية⁽¹⁾.

تجدر الإشارة أن التصويت مؤسس على المبدأ السري والمباشر للعملية، ولكن يلجأ مكتب المجلس في هذه الحالة للتصويت العلني، وبالتالي يصبح النائب مقيداً، بمعنى غير حر من حيث الإفصاح عن رأيه، ويرجع ذلك إلى المراقبة التي تفرض عليه من قبل المجموعة البرلمانية المنتمي إليها وما لها من اتجاه بخصوص طلب الثقة⁽²⁾.

ثانياً: الإجراءات المتبعة في التصويت بالثقة

تتبع في عملية التصويت بالثقة عدة إجراءات تضمنتها أحكام المواد 62، 63، 64 من القانون العضوي رقم 99-02 وهي:

- يتم تسجيل التصويت بالثقة⁽³⁾، في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني وجوباً بناءً على طلب من الوزير الأول.
- يتدخل خلال جلسة المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة.
- الحكومة.
- نائب يؤيد التصويت بالثقة.
- نائب ضد التصويت بالثقة.
- يكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة لنواب المجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁾.

(1)- ben Zagho Naziha op cite , p 176.

(2)- حافظي سعاد، المرجع السابق، ص ص31-32، وأنظر المادة 64 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

(3)- المادة 62، 63 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

(4)- المادة 64 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

ثالثاً: النتائج المترتبة على التصويت بالثقة

من النتائج المترتبة للتصويت بالثقة أن تحظى لائحة الثقة بالموافقة، وقد يرجع إلى تحكّم الحكومة في إجراء التصويت من جهة، وعدم تناسي حالة رفض طلب التصويت بالثقة⁽¹⁾، من جهة أخرى.

الظاهر أن إجراء الحل ينصب على المجلس التشريعي في الحالة التي يساند فيها رئيس الجمهورية الوزير الأول، ونقول أن المجلس الذي يملك سلطة الرقابة يصبح محل حل على ما يصدره من رفض للائحة الثقة وهذا ما أكدته المادة 84 من دستور 1996⁽²⁾، من هنا نقول أنّها من حيث العلاقة العضوية أفضى إلى هيمنة رئيس الجمهورية، حيث مكنه الدستور من أن يعتبر إجراء التصويت بالرفض على لائحة الثقة ليس له أساس قانوني، وبالتالي فهو المخول دستورياً أن يلزم الحكومة بالتتحي أو البقاء، ومن ثم تدير الحكومة الشؤون العامة إلى غاية إجراء انتخابات تشريعية تتولى الإشراف عليها وتحضيرها⁽³⁾.

(1) - حافظي سعاد، المرجع السابق، ص 32-33.

(2) - دستور 1996، المرجع السابق.

(3) - حافظي سعاد، المرجع السابق، ص 32-33.

كخلاصة للفصل الثاني نقول أن العلاقة بين الحكومة والبرلمان في المجال التشريعي تبرره النسبة الكبيرة لمشاريع القوانين مقارنة باقتراحات القوانين، والتي تعكس في الوقت ذاته الضعف الداخلي الذي يعاني منه البرلمان سواء في الظروف العادية أو الغير العادية.

أما العلاقة بين الحكومة والبرلمان في الميدان الرقابي، ورغم توسيع المؤسس الدستوري لمجال الرقابة البرلمانية، بإضافة غرفة ثانية تضطلع إلى جانب المجلس الشعبي الوطني بهذه المهمة، إلا أن استمرار ضعف الرقابة البرلمانية على الحكومة واضح جدًا، إذ لا يمكن التعديل على أسلوب المناقشة لطرح المسؤولية السياسية للحكومة، طالما تتمتع الحكومة بأغلبية برلمانية مباشرة، أو غير مباشرة بطريق التحالف (الإئتلاف)، حيث تتنوع الأسباب في ظهور هذا الضعف بين الداخلية والخارجية المتصلة بالإطار العام الذي وضعتة النصوص القانونية لممارسة النشاط الرقابي.

وأخيرا حتى وإن كان مستبعد قيام علاقة متوازنة تمامًا بين الحكومة والبرلمان مهما كانت طبيعة النظام السياسي القائم إلا أن هذا لا يمنع من ضرورة إعادة النظر في الآليات الكفيلة بتطبيق النصوص القانونية بصفة عملية وصحيحة، وكذا في توزيع الإختصاصات بين الحكومة والبرلمان على النحو الذي يحقق نوعًا من التوازن في العلاقة بينهما، ويضمن إستقرار المؤسسات الدستورية ويثبت الديمقراطية ولو نسبيًا.

خاتمة

خاتمة:

ما يمكن قوله في خاتمة دراستنا أن نشأة نظام الإزدواجية البرلمانية التي تبناها المؤسس الجزائري لأول مرة بموجب دستور 1996، جاءت نتيجة لظروف خاصة مرت بها الجزائر مما دفعها إلى أن تحذو حذو بعض التجارب الدستورية الغربية العريقة كإنجلترا وفرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية.

أما في الجزائر وبعد مسيرة 34 سنة مع نظام الغرفة الواحدة جاء دستور 1996 بإصلاح تشريعي هام جدا يتمثل في إستحداث مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني وذلك تماشيا مع ما هو معمول به لدى معظم الأنظمة الدستورية العالمية.

وفي ظل عدم توفر الأسباب التاريخية الأرستقراطية نجد أن الجزائر قد إعتنقت بنظام الإزدواجية البرلمانية لأسباب عديدة ومختلفة، منها ما يهدف إلى تحسين التمثيل الوطني وتعميق الديمقراطية، ومنها ما يرمي إلى تحسين وتفعيل النشاط والأداء البرلماني وإزالة الأخطاء الواردة فيه، لكن الواقع يؤكد أن المرحلة الصعبة التي مرت بها الجزائر خلال سنوات التسعينات وما تلاها من أحداث سياسية هامة التي كادت أن تعصف بمؤسسات الدولة كانت الباعث الأساسي والدافع الحقيقي لهذا النظام .

فإن تعرضنا لنظام الإزدواجية البرلمانية في بلادنا يؤكد أنها لا تزال بعيدة عن البيكاميرالية الحقيقية، وذلك راجع لحدثة هذه التجربة التي تبقى في حاجة إلى المزيد من التطور طالما أنها يطغى عليها الطابع الشكلي والوهمي فقط، وهذا في ظل إنعدام التوازن بين الغرفتين البرلمانيتين وهيمنة المجلس الشعبي الوطني على أغلب الإختصاصات رغم التكريس الدستوري لتساوي المجلسين في إعداد التشريع بموجب المادة 98 من الدستور.

أما فيما يخص العمل التشريعي للبرلمان بغرفتين فإن الممارسات الدستورية تؤكد أنه لم يعد سيدا في إعداد القانون والتصويت عليها خاصة في ظل اللامتتاهي في إختصاصه من طرف السلطة التنفيذية المتمثلة أساسا في رئيس الجمهورية والذي على الرغم من التغيرات الهامة التي أحدثتها التعديل الدستوري على مركزه، إلا أنها أنصبت في مجملها على تزويده بصلاحيات

تشريعية واسعة تجعله المشرع الأصلي بدلا من البرلمان لاسيما في مجال السياسة الخارجية وفي ظل الظروف الإستثنائية.

على ضوء هذه الدراسة، وفي نظرنا -فإن الإصلاحات العميقة التي يجب القيام بها في هذا الشأن لإيجاد التوازن الفعلي بين الغرفتين البرلمائيتين من جهة، وإعداد الصلاحيات التشريعية الفعلية للبرلمان من جهة ثانية، وهذا بغرض تكريس ازدواجية برلمانية فعلية وحقيقية في الجزائر وعلى ذلك إرتائنا أن نقترح ما يلي:

- تعديل المادة 98 من الدستور لأن حق المبادرة بالقوانين إختصاص محول للمش ودون مجلس الأمة.
- وضع نظام داخلي ينظم البرلمان المنعقد بغرفيته المجتمعتين معا.
- إعادة النظر في طريقة تشكيل أعضاء المجلسين وعددهم وشروط الترشح للعضوية في البرلمان
- جعل وسائل الرقابة البرلمانية ذات آثار واضحة أعال الحكومة خاصة الأسئلة ولجان التحقيق.
- نرى أنه ن الأحسن أن يجعل الدستور اجتماع اللجنة يشكل تلقائي أي بقوة القانون بمجرد حدوث الخلاف بين المجلسين، أو إجبار الوزير الأول على عودتها فوزرا بمجرد حدوث خلاف وعدم ترك الأمر جوازي وتقديري وحده.
- لا بد من جعل الوزير الأول مقيد بأجل في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء.
- تعديل المادة 120 من الدستور وإعطاء اختصاصات فعلية المجلس الأمة من حيث الإقتراح والمناقشة والتصويت بصفة متساوية مع مجلس الشعبي الوطني.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

1- المراجع باللغة العربية:

أولاً: الكتب

- 1- بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010.
- 2- بلقالم مراد، نظام الإزدواج البرلماني وتطبيقاته في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى، الجزائر، 2009.
- 3- بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2013.
- 4- بوقفه عبد الله، الدستور الجزائري (نشأة، فقها، تشريعاً) دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر.
- 5- ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014.
- 6- شريط أمين، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2002.
- 7- صادق أحمد علي يحي النفيش، الإستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية ، رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، رقابة الأجهزة التنفيذية، منشأة المعارف، بدون طبعة، مصر، 2007.
- 8- فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية في الدول العربية والأمريكية والأوروبية) (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى، مصر، 2008.
- 9- لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية الجزائر، 2001.
- 10- عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2006.
- 11- عباس عمار، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2010.

- 12- عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 13- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري الكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2002.
- 14- محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، الرقابة البرلمانية رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات رقابة الأجهزة التنفيذية، منشأة المعارف، بدون طبعة ، مصر 2007.

ثانيا: الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ- الرسائل الجامعية:

- 1- خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، الجزائر، 2001/2000.
- 2- سالمى عبد السلام، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2010/2009.
- 3- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، الجزائر، 2012/2011.
- 4- عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، جامعة باتنة، الجزائر، 2010.

ب- المذكرات الجامعية:

- 1- أحمد شاهد، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر 1996 مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 2009/2008.
- 2- الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية في ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق، الجزائر، 2011/2010.

- 3- بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، الجزائر، 2004/2003.
- 4- بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2007/2006.
- 5- جفال نور الدين، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، مذكرة رسالة الماجستير في القانون، الجزائر، 2001/2000.
- 6- حافظي سعاد، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق الجزائر، 2008/2007.
- 7- حمريط عبد الغني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة لحق السؤال وحق الإستجواب (دراسة مقارنة) بين النظام الجزائري والمصري والفرنسي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، الجزائر، 2006/2005.
- 8- خلوفي خدوجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 2012/2011.
- 9- دوفان ليديه، آراء المجلس الدستوري في القوانين العضوية، قوانين الإصلاح السياسي نموذجًا، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في ميدان الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة الجزائر، 2013/2012.
- 10- سامي رابح حمو عبد الله، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة تلمسان، 2012 / 2011.
- 11- لعروسي رابح، السلطة التشريعية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية 2003/1997 مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2004.
- 12- مولاي هاشمي، تطور الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في النظام الدستوري الجزائري(المبدأ والتطبيق)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، دون طبعة الجزائر، 2010/2009.
- 13- مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري(دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة تيزي وزو 2011.

14-مزياني لونس، إنتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل النظام الدستوري لسنة 1996
مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة تيزي وزو، 2011.

ثالثا: المقالات

1-أيت العربي مقران، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأول، مجلة الفكر البرلماني
عدد خاص، 2003، من ص 64...68.

2-بن صالح عبد القادر، مجلس الأمة عهدة وتجربة مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص
2004.

3-بوديار محمد، مجلس الأمة كرمز لنظام الثنائية البرلمانية الواعدة، مجلة الفكر البرلماني
يصدرها مجلس الأمة، طبعة anep، العدد الحادي عشر، الجزائر 2006، من ص 56
..... 61.

4-خرباشي عقيلة، خصائص مجلس الأمة بين النص والممارسة، مجلة مجلس الأمة في
الجزائر " التجربة والأفاق"، قصر زيغود يوسف، الجزائر 2013.

5-شبري عزيزة، النظام الإجرائي للأسئلة البرلمانية في الجزائر، مجلة المنتدى القانوني
العدد السابع، الجزائر، من ص 224...234.

6-شيهوب مسعود، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب
مجلة فصلية يصدرها المجلس الشعبي الوطني، العدد 2، الجزائر 2003، من ص 8
..... 15.

7-عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، مجلة
متخصصة في القضايا بالوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة، الطبعة ANEP، العدد
الخامس عشر، الجزائر، 2007، من ص 21 24.

8-عاشور نصر الدين، علاقة البرلمان في ظل التعديل الدستوري 1996، مخبر الإجتهد
القضائي، العدد الرابع، الجزائر. من ص 60....65.

9-فكاير نور الدين، المحور التشريعي، العضوية في البرلمان، مجلة النائب، العدد الأول
الجزائر، 2003، من ص 23...31.

10-لزهاري بوزيد، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء مادة من الدستور، مجلة
الفكر البرلماني، العدد السابع، 2004، من ص 39 44.

- 11- جمال عبد الناصر، الرقابة البرلمانية على الحكومة في بلدان المغرب العربي، مخبر الإجتهد القضائي، العدد الرابع، جامعة الجزائر من ص 114..117.
- 12- مقدم سعيد، قراءة في صلاحيات مجلس الأمة، مجلة النائب، العدد الأول الجزائر 2003، من ص 39 44.
- 13- يونس كريم، نشأة وتطور نظام الغرفتين البرلمانيتين، مجلة النائب مجلة فصلية يصدرها المجلس الشعبي الوطني، العدد الأول، 2003، من ص 30 38.

رابعاً: الملتقيات

- 1- الجريدة الرسمية لمداوات مجلس الأمة، العدد الثالث، الدور الإفريقية 17 أكتوبر 2002
- 2- شريط الأمين، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة وتجربة الجزائرية فيها، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، جامعة الجزائر.
- 3- كايس شريف، "دور اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين" الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة الجزائر، 2002، من ص 61 69.
- 4- لزهاري بوزيد، "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري" الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، 2002، من ص 120 128.

خامساً: النصوص القانونية:

أ- الدساتير

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في الإستفتاء الشعبي يوم 28 نوفمبر 1996، الصادر بـ ج ر عدد 76 مؤرخة في 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بالقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 25 مؤرخة في 14 أبريل 2002، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 63 مؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

ب- النصوص القانونية:

ب-1/ القوانين العضوية:

1- القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 15 مؤرخة في 15 مارس 1999.

2- القانون العضوي 12-01 المؤرخ في 23 فيفري 2012 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعددا المقاعد المطلوب شغلها في انتخاب البرلمان، ج ر 08 مؤرخة في 15 ففري 2012.

3- القانون العضوي 12-02 الصادر في 14 جانفي 2012 من الجريدة الرسمية، العدد الأول المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية.

4- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في ج ر عدد 53 مؤرخة في 13 أوت 1997، معدّل ومتمّم بالنظام الداخلي الصادر في ج ر عدد 46، مؤرخة في 30 جويلية 2000.

5- النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في ج ر عدد 08 مؤرخة في 18 فيفري 1998، معدّل ومتمّم بالنظام الداخلي الصادر في ج ر عدد 84 مؤرخة في 28 نوفمبر 1999، معدّل ومتمّم بالنظام الداخلي الصادر في ج ر عدد 77 مؤرخة في 17 ديسمبر 2000.

ب-2/ القوانين العادية:

1- أمر رقم 97-08 مؤرخ في 06 مارس 1997 يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج ر عدد 12 مؤرخة في 07 مارس 1997 معدّل ومتمّم بالأمر رقم 02-04 مؤرخ في 25 فيفري 2002، ج ر عدد 12 مؤرخ في فيفري 2002.

ج-3/ النصوص التنظيمية:

1- مرسوم رئاسي رقم 92-01 المؤرخ في 09 جانفي 1992 يتضمن حلّ المجلس الشعبي الوطني، ج ر عدد 02 مؤرخة في 05 جانفي 1992.

II- المراجع باللغة الفرنسية:

1- Abed Ikhaleq ben ramdane, la loi organique et l'équilibre constitutionnelle, revue de droit publique, 1997.

- 2- Ben Abbon, kinane Fatiha, Droit Parlementaire Algérien, tome(2) office des publications universitaires, Alger, 2009.
- 3- Ben Zagho Naziha, Revue Algérienne Des Sciences Juridique Economiques et Politique, Nouvelle série, n°03, Alger, 2007.

الفهرس

شكر	
إهداء	
مقدمة.....	2
الفصل الأول: منطلقات إحداث الغرفة الثانية في البرلمان.....	7
المبحث الأول: دواعي الأخذ بنظام الإزدواجية البرلمانية في الجزائر.....	8
المطلب الأول: المبررات السياسية لتبني نظام الإزدواجية البرلمانية والانتقادات الموجهة إليها.....	8
الفرع الأول: المبررات السياسية.....	9
الفرع الثاني: الانتقادات الموجهة إليها.....	15
المطلب الثاني: المبررات القانونية لتبني نظام الإزدواجية البرلمانية والانتقادات الموجهة إليها.....	16
الفرع الأول: المبررات القانونية.....	16
الفرع الثاني: الانتقادات الموجهة إليها.....	19
المبحث الثاني: البناء البرلماني مفارقة تكوينية ومطابقة هيكلية.....	21
المطلب الأول: الإطار البشري لغرفتي للبرلمان مفارقة تكوينية.....	21
الفرع الأول: إنعدام التوازن بين الغرفتين من حيث تشكياتهما.....	21
أولاً: تشكيل أعضاء المجلس الشعبي الوطني.....	22
ثانياً: تشكيل أعضاء مجلس الأمة.....	23
الفرع الثاني: العضوية في البرلمان.....	24
أولاً: شروط الترشح للعضوية البرلمان.....	24
ثانياً: إنتهاء العضوية في البرلمان.....	26
المطلب الثاني: الإطار الهيكلي للبرلمان.....	28
الفرع الأول: الأجهزة الدائمة للبرلمان.....	29
أولاً: الأجهزة الدائمة للمجلس الشعبي الوطني.....	29
ثانياً: الأجهزة الدائمة لمجلس الأمة.....	33

36.....	الفرع الثاني: الأجهزة الإستشارية للبرلمان
36.....	أولاً: الأجهزة الإستشارية للمجلس الشعبي الوطني
38.....	ثانياً: الأجهزة الإستشارية لمجلس الأمة
41.....	خلاصة الفصل الأول
43.....	الفصل الثاني: إخصاصات غرفتي البرلمان
43.....	المبحث الأول: الدور التشريعي لغرفتي البرلمان وآلية حل الخلاف بينهما
44.....	المطلب الأول: مجال تشريع البرلمان
44.....	الفرع الأول: التشريع بموجب القوانين العادية
48.....	الفرع الثاني: التشريع بموجب القوانين العضوية
50.....	الفرع الثالث: إجراءات التشريع في القوانين العادية والقوانين العضوية
56.....	المطلب الثاني: آليات حل الخلاف بين المجلسين (اللجنة المتساوية الأعضاء)
57.....	الفرع الأول: دور اللجنة المتساوية الأعضاء في حل الخلاف بين المجلسين
57.....	أولاً: تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء
59.....	ثانياً: إخصاصات اللجنة المتساوية الأعضاء
60.....	ثالثاً: الإجراءات المتبعة لحل الخلاف بين المجلسين
61.....	الفرع الثاني: الدور الذي تلعبه الحكومة في حل الخلاف بين المجلسين
62.....	أولاً: إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على طلب من الوزير الأول
65.....	ثانياً: التحكيم الحكومي بين الغرفتين من خلال استدعاء لجنة متساوية الأعضاء (تأثير الحكومة على عمل اللجنة)
65.....	ثالثاً: اشتراط موافقة الحكومة على التعديلات
68.....	المبحث الثاني: الدور الرقابي لغرفتي البرلمان
68.....	المطلب الأول: آليات الرقابة البرلمانية غير المرتبة لمسؤولية الحكومة
69.....	الفرع الأول: الأسئلة البرلمانية
69.....	أولاً: الأنواع الأسئلة
71.....	ثانياً: الآثار المترتبة على السؤال البرلماني
72.....	الفرع الثاني: الإستجواب البرلماني

72.....	أولاً: تعريف الإستجواب البرلماني.....
73.....	ثانياً: شروط الاستجواب البرلماني.....
75.....	ثالثاً: إجراءات الاستجواب.....
77.....	رابعاً: آثار الاستجواب.....
78.....	الفرع الثالث: التحقيق البرلماني.....
78.....	أولاً: أنواع التحقيقات البرلمانية.....
79.....	ثانياً: شروط التحقيق البرلماني.....
80.....	ثالثاً: إجراءات التحقيق البرلماني.....
81.....	المطلب الثاني: آليات الرقابة البرلمانية المرتبة لمسؤولية الحكومة.....
81.....	الفرع الأول مناقشة برنامج الحكومة.....
81.....	أولاً: على مستوى المجلس الشعبي الوطني.....
82.....	ثانياً: على مستوى مجلس الأمة.....
83.....	الفرع الثاني: ملتصم الرقابة.....
83.....	أولاً: تعريف ملتصم الرقابة.....
83.....	ثانياً: شروط ملتصم الرقابة.....
85.....	ثالثاً: إجراءات ملتصم الرقابة.....
85.....	رابعاً: النتائج المترتبة على إيداع ملتصم الرقابة.....
86.....	الفرع الثالث: التصويت بالثقة.....
86.....	أولاً: تعريف التصويت بالثقة.....
87.....	ثانياً: شروط التصويت بالثقة.....
87.....	ثالثاً: الإجراءات المتبعة في التصويت بالثقة.....
88.....	رابعاً: النتائج المترتبة على التصويت بالثقة.....
89.....	خلاصة الفصل الثاني.....
90.....	خاتمة.....
94.....	قائمة المراجع.....