

المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي

بتيسمسيلت

معهد العلوم القانونية و الإدارية

قسم القانون العام

مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في الحقوق

تخصص دولة و مؤسسات

تحت عنوان

مجلس الأمة و دوره في إرساء الممارسة الديمقراطية

الأستاذ المشرف: روشو خالد

الأستاذ المناقش: شامي رابح

رئيس اللجنة الأستاذ: مشري مرسي

من إعداد الطالبتين

باقل فاطمة

خياف فوزية

تمت المناقشة يوم 14 جوان 2015

السنة الجامعية 2014-2015

قال العلامة الأصفهاني

"" لا يكتب إنسانا كتابا في يومه إلاّ و قال في غده

لو كان هذا لكان أحسن، و لو زيد لكان يستحسن ، و لو قدم

هذا لكان أفضل ، و لو ترك هذا لكان أفضل

و هذا من عظيم العبر و هو دليل إستيلاء النقص

على جملة البشر""

الله اعلم
بما نزلنا
من كتابك
من قبلنا
وما كنا
بالاعلمين

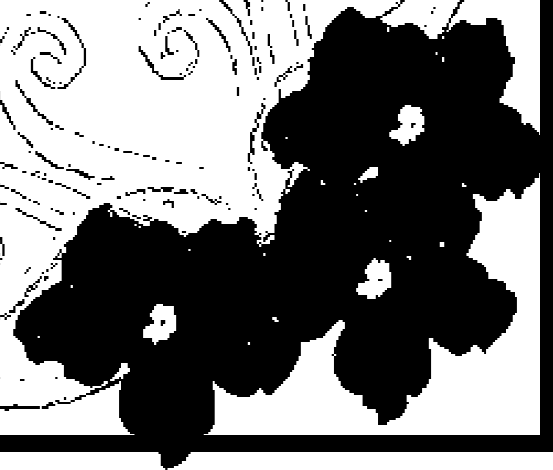
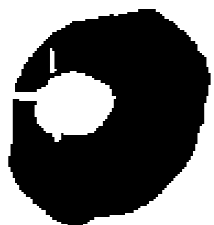
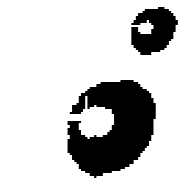
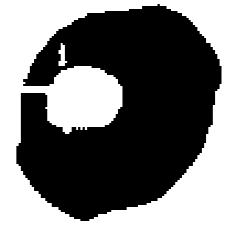
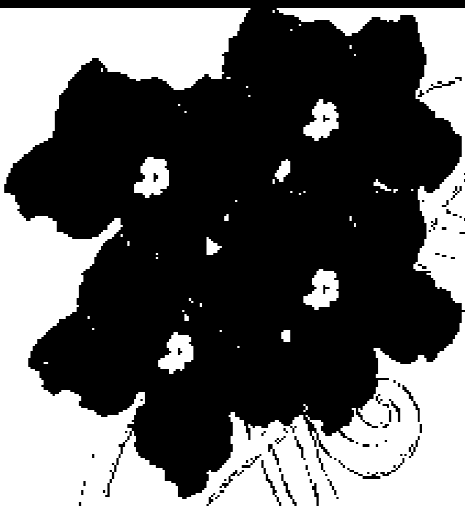
الهدايا

فأنا فوزية

إلى من قرن الله تعالى عبادته بالإحسان إليهما: والسيدي الكريمين .
إلى من هو عزوتي و سندي في حياتي :زوجي مسعود، إلى من أشاركهم
و يشاركونني حلو الحياة و مرها : أخواتي الفضليات، إلى من تتربع في قلبي ابنتي
الغالية كريمة حفظها الله..، إلى من أتمنى الله أن يوفقهم و يرعاهم أولاد
و بنات أخواتي ، إلى أخي الوحيد قدور و أولاده، إلى من كان قدوتي و سندي في
المسار الدراسي : أستاذي المحترم حفظه الله و عائلته الكريمة :
الدكتور روشو خالد .

إلى كل من مدني بعلم نافع: كل أساتذة معهد الحقوق بدون إستثناء إلى من
جمعتنا به الدراسة لكن فرقتنا عنه المنية إلى الروح الطاهرة الزكية الأستاذ الفاضل
: شتوحي مصطفى الذي كرس حياته لخدمة العلم و المعرفة رحمه الله و أسكنه
فسيح جناته، إلى كل زملاء و زميلاتي تخصص دولة و مؤسسات
و أخص بالذكر زهرة، عائشة، علو، حيزية... إلخ، إلى من ترافقنا سويا لإنجاز
هذا العمل المتواضع، زميلتي الغالية فاطمة، إلى كل من له فضل علي في هذه
الحياة... أهدي هذه المذكرة .

الفصل الثاني



إهداء

بإقل فاطمة

إلى قرة العين و جواهر الفؤاد ، إلى من غمرتني بالحب و الحنان و أنارت لي الطريق بدعائها ، فرفعتني و جعلتني أسمى بين الناس ، إلى من أحبها أكثر من نفسي أُمي ثم أُمي ثم أُمي الغالية أطال الله في عمرها .

إلى من لم يبخل علينا بشيء من عطفه و حنانه ، إلى من كان له الفضل في أنه علمني أن الحياة أساسها عقل راجح و ضمير نقي و خلق راقٍ ، إلى من كان له الفضل في الوجود و من غطاني بوشاح العناية في السراء و الضراء ، إلى من إرتبط إسمي بإسمه أُمي الغالي أطال الله في عمره، إلى إخوتي و أخواتي و أولادهم.

دون أن أنسى من كان له الفضل الكبير في توجيهي و مد العون لي طول مدة الدراسة الأستاذ المبجل سدّد الله خطاه و وفقه "الدكتور روشو خالد ."

و إلى الروح الطاهرة الزكية ، إلى شهيد العلم و المعرفة الأستاذ شتوحي مصطفى رحمه الله و أسكنه فسيح جناته ، تهديه ثمرة هذا الجهد و نقول له لن ننساك أبداً.

إلى من كانوا لي سندا في كل وقت إحتجتهم فيه إلى جميع صديقاتي في الجامعة و خاصة فوزية. إلى زملائي زميلاتي في العمل، إلى من إتسع لهم قلبي بجي و لم تتسع لهم مذكري ((أسرتي الصغيرة))

((و إهداء خاص لكل أساتذة معهد العلوم القانونية

و الإدارية بدون إستثناء و إلى كل أساتذة ماستر في

التخصصات الثلاثة))

شكر وعرفان

الحمد لله الذي علم بالقلم علم الإنسان ما لم يعلم
الحمد لله الذي ألهمنا الصبر و ساعدنا على إنجاز هذا
البحث ، و مدنا القدرة على إتمامه ، كما زودنا بمن يمد
لنا يد العون ، و يكون سندنا و مرجعنا الذي إعتدنا
عليه، فالشكر كل الشكر لمن عمل على تزويدنا
بالمراجع القيمة و النصائح الجليلة ، كما نتقدم
بالشكر و العرفان لأستاذنا الكريم على
صبره و تفانيه في مساعدتنا و توجيهنا
(المشرف على هذا البحث)

الدكتور..... روشو خالد.....

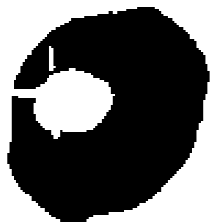
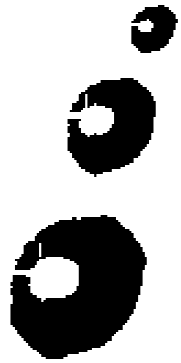
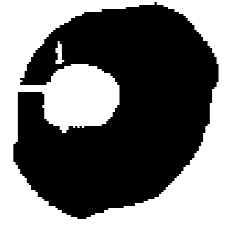
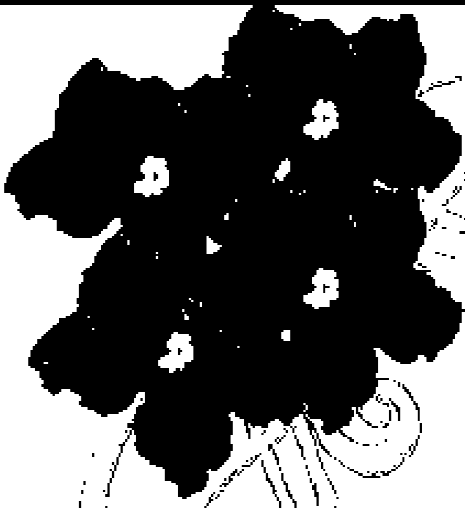
مقدمة



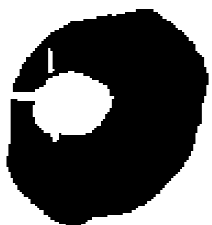
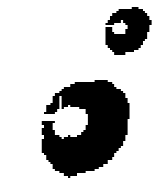
خاتمة



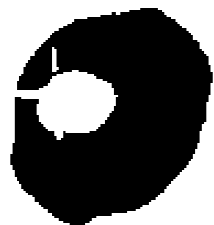
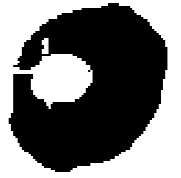
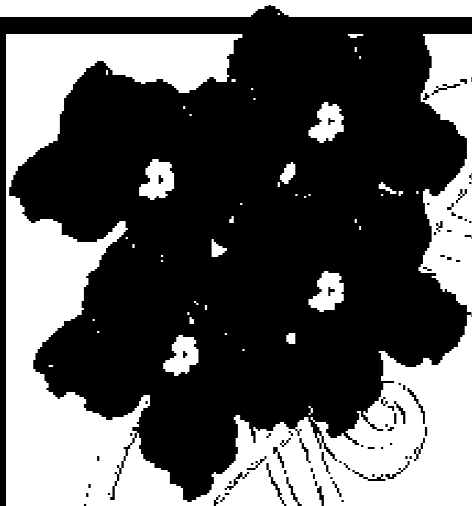
الفهرس



المراجع المعتمدة



الفصل الأول



أ.....: مقدمة

01ص.....: الفصل الأول: مبررات إنشاء مجلس الأمة و كيفية تنظيمه

03ص.....: المبحث الأول: مبررات إنشاء مجلس الأمة :

04ص.....: المطلب الأول: المبررات السياسية لإنشاء مجلس الأمة

04ص.....: الفرع الأول: ضمان إستقرار و إستمرارية مؤسسات الدولة

04ص.....: أولا: غليان الشارع الجزائري في 05 أكتوبر 1988

05ص.....: ثانيا: إلغاء الإنتخابات التشريعية التي جرت في ديسمبر 1991

06ص.....: ثالثا: الفراغ المؤسسي أو الدستوري

08ص.....: الفرع الثاني: توسيع مجال التمثيل الوطني

08ص.....: أولا: ضمان تمثيل الجماعات المحلية

09ص.....: ثانيا: سد نقائص التمثيل الانتخابي

10ص.....: ثالثا: تعزيز و تعميق الديمقراطية

11ص.....: المطلب الثاني: المبررات القانونية لإنشاء مجلس الأمة

11ص.....: الفرع الأول: تكريس مبدأ الفصل بين السلطات

11ص.....: أولا: منع استبداد الغرفة الأولى

13ص.....: ثانيا: الحفاظ على التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية

15ص.....: الفرع الثاني: تدعيم سيادة البرلمان

15ص.....: أولا: توسيع ممارسة الرقابة البرلمانية

- ثانيا : ضمان مسار تشريعي أفضل ص16
- المبحث الثاني :تنظيم مجلس الأمة ص18
- المطلب الأول : الجمع بين أسلوبي الانتخاب و التعيين في إختيار الأعضاء..... ص19
- الفرع الأول : الإنتخاب غير المباشر (ثلثي الأعضاء) ص19
- أولا: شروط الترشح لعضوية مجلس الأمة ص19
- ثانيا :طبيعة النظام الانتخابي لثلاثي أعضاء مجلس الأمة..... ص23
- الفرع الثاني :تعيين الثلث و تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة ص25
- أولا: تعيين رئيس الجمهورية لثلث أعضاء مجلس الأمة..... ص25
- ثانيا: تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة..... ص27
- المطلب الثاني : مدى إستقلالية التنظيم الإداري و المالي لمجلس الأمة..... ص32
- الفرع الأول : عدم إستقلالية مجلس الأمة في تنظيمه الإداري ص32
- أولا: أجهزة مجلس الأمة..... ص33
- ثانيا :هيئات مجلس الأمة..... ص44
- الفرع الثاني : إستقلالية مجلس الأمة في تنظيمه المالي..... ص47
- أولا : إستقلالية مجلس الأمة في إعداد ميزانيته..... ص48
- ثانيا :الرقابة المفروضة على ميزانية مجلس الأمة..... ص49
- الفصل الثاني:وظائف مجلس الأمة و علاقتها بالديمقراطية..... ص54
- المبحث الأول :الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة ص56

- المطلب الأول : سلطة مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين و تعديل الدستور.....ص 57
- الفرع الأول : سلطة مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين و تعديلها.....ص 57
- أولا : منع مبادرة مجلس الأمة من إقتراح القوانين.....ص 58
- ثانيا : مجلس الأمة و تعديل النصوص القانونية.....ص 64
- الفرع الثاني : سلطة مجلس الأمة في المبادرة بالتعديل الدستوري.....ص 68
- أولا : الشروط الموضوعية لتعديل الدستور.....ص 70
- ثانيا : الشروط الإجرائية لتعديل الدستور.....ص 71
- ثالثا : اثر مشاركة مجلس الأمة في الاقتراح بتعديل الدستور على التوازن بين الغرفتين.....ص 73
- المطلب الثاني : تأثير مجلس الأمة في إقرار القانونص 73
- الفرع الأول : سلطة مجلس الأمة في المناقشة و المصادقة على القانونص 74
- أولا : سلطة مجلس الأمة في المناقشة.....ص 74
- ثانيا : إجراءات المصادقة على النصوص القانونية في مجلس الأمة.....ص 77
- الفرع الثاني : إمكانية اختلاف مجلس الأمة مع الغرفة الأولى.....ص 83
- أولا : آلية حل الخلاف بين مجلسي البرلمان.....ص 83
- ثانيا : النتائج المترتبة عن انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء.....ص 87
- المبحث الثاني : الوظيفة الرقابية لمجلس الأمةص 89
- المطلب الأول : الوسائل الرقابية التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومةص 90

- الفرع الأول : دور مجلس الأمة في المصادقة على مخطط الحكومةص 90
- أولاً: عرض مخطط الحكومة على مجلس الأمة..... ص 90
- ثانياً: الآثار المترتبة على عرض مخطط الحكومة أمام مجلس الأمة..... ص 92
- الفرع الثاني : دور مجلس الأمة في بيان السياسة العامة ص 93
- أولاً: عرض السياسة العامة أمام مجلس الأمة..... ص 94
- ثانياً: الآثار المترتبة عن عرض بيان السياسة العامة على مجلس الأمة..... ص 96
- المطلب الثاني : الوسائل الرقابية التي لا ترتب مسؤولية الحكومة ص 97
- الفرع الأول : الأسئلة وسيلة محورية رقابية محدودة الأثر..... ص 98
- أولاً: شروط إجراءات سير الأسئلة البرلمانية..... ص 99
- ثانياً: العوائق و الآثار المترتبة عن الأسئلة..... ص 101
- الفرع الثاني : الإستجواب و التحقيق و أثرهما الرقابي ص 105
- أولاً: آلية الإستجواب..... ص 105
- ثانياً: آلية تشكيل لجان تحقيق..... ص 108
- خاتمة:..... ص 115
- المراجع المعتمدة:..... ص 123
- الفهرس :..... ص 132

تعتبر الديمقراطية من أهم الأسس التي يقوم عليها المجتمع الدولي المعاصر حيث أصبحت تنادي بها جميع الدول من خلال موائيقها الرسمية ، محاولة منها تجسيدها واقعا عن طريق هيئاتها التي نجد من بينها السلطة التشريعية ، هذه الأخيرة التي تعتبر المعبرة عن الإرادة الشعبية الضامنة لتحقيق وإرساء معالم الديمقراطية و إحترام الحقوق و الحريات العامة ، كما أنها ركن أساسي في الأنظمة السياسية و مقياسا للديمقراطية الحقيقية في مختلف الدول ، و مصدر قوة النظام القانوني فيها .

إن تعدد صور و تنظيمات الهيئات النيابية من حيث تكوينها و كيفية عملها راجع لتعدد الدساتير التي تنشئها و تحدد كيفية تكوينها و تنظيم عملها و علاقتها بالسلطات الأخرى، لذا فإننا نجد أن الجزائر عرفت بعد الإستقلال عدّة تسميات للبرلمان تحت مظلة الحزب الواحد، و مع تطور النظام السياسي وترسيخ معالم الديمقراطية في العالم عرف نظام المجلسين إنتشارا كبيرا ليشمل بذلك الجزائر التي كرسته من خلال دستور 1996 ، و بذلك تمت إضافة دعامة جديدة للبناء المؤسساتي لتشييد دولة القانون وتكريس الممارسة الديمقراطية عموما، و تحسين أداء العمل التشريعي خصوصا و بالتالي أصبح هناك مجلسين يشكلان برلمان الدولة ، و لا شك أن إختيار النظام السياسي لشكل السلطة التشريعية يعكس رؤية خاصة إتجاه مسألة هامة و هي التمثيل الديمقراطي، حيث أن الهدف من تشكيل مجلس ثاني في الدول الديمقراطية يتعلق بمسألة التمثيل السكاني و الجغرافي، و تمكين ممثلي الشعب من المشاركة في إدارة الدولة و صنع القرار .

كما أن طبيعة كل مجلس منهما تتحدد في إطار دستوري بوضع صلاحياته و كيفية تكوينه و مدته القانونية ، إضافة إلى العلاقات بين المجلسين في مجال التشريع و الرقابة .

إن إحداث غرفة ثانية في البرلمان الجزائري سميت في متن النص الدستوري "مجلس الأمة " إلى جانب المجلس الشعبي الوطني يشكل تحولا يستحق الوقوف عنده بجديّة لتقصي خلفيات و مبررات تخلي النظام الدستوري الجزائري عن نظام المجلس الواحد المعتمد من الإستقلال إلى غاية 1996 ، و التوجه نحو نظام المجلسين أو كما يسميه البعض بنظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية أو البيكاميرالية و كذلك كيفية تنظيم هذا المجلس من الناحية العضوية و الإدارية و إن كان الأمر لا

يقتصر في هذه الدراسة على مبررات إنشاء مجلس الأمة و كيفية تنظيمه بل يتعداه إلى وظائفه البرلمانية ، بداية بالوظيفة التشريعية وصولا إلى الوظيفة الرقابية ، التي تم تنظيمها دستوريا و فصلت في النظام الداخلي لمجلس الأمة و القانون العضوي 02/99 المنظم للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينها و بين الحكومة.

إن الهدف من الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية لم يعد ينحصر في وقوف كل سلطة أمام الأخرى موقف الخصومة ، بل إن الغرض من ذلك هو تحقيق تعاون و توازن يكفل نفاذ القاعدة الدستورية و يحقق سموها ، تحقيقا للصالح العام ، و بعيدا عن دائرة الصراع عن السلطة ، و خلق محورا أساسه الإرادة الشعبية لإسناد السلطة في ظل النظام الديمقراطي و ممارسة شرعية السلطة وفق المبادئ الدستورية .

إن الدوافع وراء إختيار هذا الموضوع تتعدد إلى أسباب متضافرة و متنوعة سواء كانت ذاتية أو موضوعية ، و تعدد الأسباب الذاتية لإختيار هذا الموضوع بصفة خاصة راجع إلى رغبتنا في تكوين إطار مفاهيمي للموضوع و ذلك لتعميق المعارف أكثر و التكوين في هذا المجال كخطوة أولى ، و إدراك و معرفة مجلس الأمة كهيئة ثانية في البرلمان من خلال مبررات وجوده و المهام المسندة إليه و التي من المفروض أن تكون تدعيما لأسس الديمقراطية و دولة القانون التي أنشأ لأجلها كخطوة ثانية ، بالإضافة إلى إثراء المكتبة بمرجع جديد يستفيد منه الطلبة .

أما الدوافع الموضوعية ، فهي لا تخرج عن مدى أهمية إنشاء هذا المجلس الذي يعبر عن الإرادة الشعبية للأقليات، خاصة و أن الفكر القانوني و السياسي أصبح يركز حول هذا الموضوع ، كما أن منطلق البحث هو عبارة عن فكرة محل الدراسة و التحليل و واقع يبحث عن مزيد من التنسيق و التنظيم خاصة مع مرحلة التحول الديمقراطي الذي عرفه النظام الجزائري.

و بالرغم من الصعوبات التي واجهتنا و التي تتعلق أساسا بطبيعة الموضوع ذاته خاصة قلة الدراسات الفقهية الأكاديمية حول هذا الموضوع، حيث أن التعرض لمجلس الأمة كان مجرد تقديم وصفي لتشكيلته و مهامه كما يوردها النص الدستوري و النصوص القانونية الأخرى و مدى تطابق الوقائع الحاصلة مع الأحكام الدستورية السارية المفعول.

إلا أن قيمة الموضوع جعلتنا نحاول تخطي هذه الصعاب ، حيث أن الموضوع يكتسي أهمية بالغة في مجال الدراسات الدستورية المعمقة و ذلك لإعتبارات عديدة أهمها :

- إحداث غرفة ثانية في البرلمان يدفعنا إلى توضيح المعطيات و المبررات الحقيقية التي أدت إلى إحداثها، و كيفية تنظيمها و طبيعة المهام المنوطة بها و مدى تكريس الإرادة الشعبية في البناء المؤسساتي على ضوء التحول الديمقراطي .

- تحليل واقع الممارسة البرلمانية لمجلس الأمة بوظيفتها التشريعية بكل مراحلها و النشاط الرقابي بمختلف آلياته ، و التوقف على مدى أهمية مجلس الأمة و قيمته كنتاج معبر عن الإرادة العامة لتحقيق أسمى معاني دولة الحق و القانون التي تعتبر أساس الديمقراطية.

- أما بالنسبة للهدف الرئيسي من وراء دراستنا لهذا الموضوع هو معرفة مدى مساهمة مجلس الأمة في إرساء الممارسة الديمقراطية ، و الوقوف على مدى فعالية أدائه سواء في المجال التشريعي أو الرقابة البرلمانية .

من خلال ما سبق ذكره فإن إشكالية دراستنا تمحورت أساسا حول :

ما مكانة مجلس الأمة على ضوء الممارسة الفعلية لوظائفه في تفعيل الديمقراطية التي كانت أهم أسباب إنشائه و تبني نظام الغرفتين في الجزائر ؟.

من الواضح أن هذه الإشكالية تضم في جوانبها أفكار مرتبطة يمكن تفصيلها في شكل تساؤلات فرعية يشكل كل واحد منها محورا من المحاور الأساسية لهذا البحث، هذه التساؤلات يمكن إجمالها فيما يلي :

ما هي أهم الأسباب و المبررات التي أدت إلى إنشاء غرفة ثانية على مستوى السلطة التشريعية و هي مجلس الأمة؟ و كيف نظم المشرع الجزائري هذه الغرفة؟ و هل وفق مجلس الأمة من خلال الوظائف المنوطة به بأن يساهم في إرساء و تفعيل الديمقراطية ؟.

و لمعالجة هذه التساؤلات إرتأينا في دراستنا إستخدام المنهج الوصفي الذي نعتمد عليه في دراسة المفاهيم النظرية و المعرفية التي تؤصل موضوع مجلس الأمة و مبررات إنشائه ، و كذلك المنهج التحليلي الذي ينطلق من إستنتاج النصوص الدستورية و القانونية المتعلقة بتنظيم مجلس الأمة

و الوظائف المسندة إليه ، و تحليلها و مناقشتها للوصول إلى الغرض من البحث ، و قد إتبعنا في ذلك خطة بحث تمحورت في دراسة مبررات إنشاء مجلس الأمة و كيفية تنظيمه في الفصل الأول ، ووظائف مجلس الأمة و علاقتها بالديمقراطية في الفصل الثاني ، و بناءا على ما تم تبيانه فإننا حاولنا تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين :

الفصل الأول : مبررات إنشاء مجلس الأمة و كيفية تنظيمه .

الفصل الثاني : وظائف مجلس الأمة و علاقتها بالديمقراطية .

الفصل الأول : مبررات إنشاء مجلس الأمة و كيفية تنظيمه .

يعتبر نظام إزدواجية الغرفتين من أهم الإصلاحات التي جاء بها دستور 1996 و هو بذلك يعد آلية جديدة في التنظيم الدستوري الجزائري فبعدها كان دستور سنة 1976 يأخذ بالوظيفة التشريعية جاء دستور 1989 ليتبنى مفهوم السلطة التشريعية بغرفة واحدة التي هي المجلس الشعبي الوطني ثم تلاه دستور 1996 الذي كرس مفهوم السلطة التشريعية التي تمارسها غرفتين: هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، و ذلك تماشيا مع مرحلة التحول الديمقراطي التي شهدتها الجزائر منذ نهاية الثمانينات ، و تماشيا مع النظم الدستورية في الديمقراطيات الغربية مثل النظام البريطاني الذي يأخذ بنظام الغرفتين ، لكن السؤال الذي يُطرح هنا : لماذا تم تبني نظام الغرفتين في الجزائر ؟ و بمعنى آخر ما هو الهدف من إنشاء غرفة ثانية هي مجلس الأمة ؟ .

و للإجابة عن هذا الإشكال ينبغي إستقراء الظروف السياسية التي جاء بها هذا النظام ، و هنا تبرز الأزمة السياسية التي عرفتها الجزائر بعد الإنتخابات التشريعية في جوان 1991 و التي أفرزت فوز حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ بأغلبية المقاعد في الدورة الأولى و ما نتج عن ذلك من توقيف للمسار الإنتخابي ، و الدخول في فراغ مؤسستي ، و بالتالي يظهر أن إيجاد مجلس الأمة يهدف إلى منع حدوث أزمة سياسية مشابها لأزمة 1992 في حالة فوز تنظيم سياسي في الإنتخابات التشريعية ، و من جهة أخرى كبح جماح المجلس الشعبي الوطني في الإستفراد بالسلطة التشريعية أي عقلنة السلطة التشريعية ، و عليه فإن مجلس الأمة بألياته الحالية و الميكانيزمات التي يتشكل بها و آليات التصويت داخل المجلس و الصلاحيات المخولة له يؤدي إلى الإستقرار المؤسستي ، أي تفادي الفراغ المؤسستي على مستوى السلطة التشريعية و على مستوى رئاسة الدولة بإعتبار أن رئيس مجلس الأمة هو نائب رئيس الجمهورية و يؤدي كذلك إلى ترشيد العمليات التشريعية .

إن الأخذ بنظام الأحادية أو الإزدواجية البرلمانية يخضع لأسباب تاريخية و سياسية و إجتماعية خاصة بكل بلد ، فمنذ وجود نظام الإزدواجية أخذت عدة أشكال و عرفت تسميات متنوعة ، كما إستندت في نشأتها إلى مبررات مختلفة بإختلاف طبيعة النظام السياسي للدولة التي تتبناه و الأهداف التي تنوي تحقيقها من وراء إعتمادها لهذا النظام .

و من هذا المنطلق فإن إحداث غرفة ثانية في البرلمان ليس أمرا من إبتكار النظام الدستوري الجزائري ، و لم يكن لأسباب عرضية ، بل كانت تقف وراءها جملة من الدوافع و المبررات

الشكلية و الموضوعية ، و التي تختلف في مضمونها بحسب إختلاف الأهداف التي تسعى كل دولة إلى تحقيقها من وراء إنشاء هذه الغرفة ، فقد كان وجودها لدى البعض لأسباب سياسية ، و لدى البعض الأخر لأسباب إيدولوجية و فكرية ، و على هذا الأساس سنتطرق في دراستنا هذه إلى جملة المبررات التي كانت وراء وجود الغرفة الثانية في الجزائر .

المبحث الأول : مبررات إنشاء مجلس الأمة :

لقد تبني المؤسس الدستوري الجزائري على إثر دستور 1996 نظام الثنائية البرلمانية ، أو ما يسمى بالنظام البيكاميرالي لأول مرة في تاريخ الدستور الجزائري ، كمحاولة لسد الثغرات التي برزت في دستور 1989 ، فقد نصت المادة 98 من دستور 96 على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه " و في هذا الصدد تم تنصيب مؤسسة تشريعية جديدة في الدولة في 1998/01/04 سُميت مجلس الأمة لتحسين التوجه الديمقراطي و حماية النظام الجمهوري و الطابع التعددي¹ بالإضافة إلى دعم البناء المؤسساتي و تكريس السيادة الشعبية و تحسين الأداء البرلماني².

و تجدر الإشارة أن تبني نظام الثنائية البرلمانية لم يكن وليد الصدفة ، بل كان نتيجة خلفيات أخذت شكل مبررات منها سياسية و قانونية هذا من جهة ، و من جهة أخرى فإن إنشاء نظام الغرفتين جعل البرلمان مساحة جديدة للتعبير و الحوار على المستوى السياسي و أداء لتحسين نوعية التمثيل الوطني للشعب و الأقاليم ، بالإضافة إلى كونه أحسن طريقة لضمان إستقرار و إستمرارية الدولة و الإنتقال الهادئ للسلطة .

و للتوضيح أكثر سوف نتطرق في هذا المبحث إلى المبررات السياسية في المطلب الأول ، ثم إلى المبررات القانونية في المطلب الثاني .

1 غربي مجّد ، دور مجلس الأمة في دعم الممارسة الديمقراطية في الجزائر على ضوء تجارب دول المغرب العربي ، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية ، جامعة شلف بتاريخ 2012/01/17 .

2 وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، جامعة تلمسان ، سنة 2011 – 2012 ، ص 163 .

المطلب الأول : المبررات السياسية لإنشاء مجلس الأمة .

لقد تعددت الدوافع لتبني نظام مكون من غرفتين في ظل النظام الدستوري الجزائري و التي أدت في الأخير إلى التفكير في ضرورة إيجاد مؤسسات فعالة و ضامنة للتحويل الديمقراطي على أسس متينة و ثابتة و ضامنة بإعتبار أن هذه الغرفة الثانية وسيلة تهدف إلى ضمان إستقرار مؤسسات الدولة¹ و تعزيز مصداقيتها التي تراجعت إلى مستوى شبه كلي خاصة في التسعينات² بل تتعداه أيضا إلى توسيع مجال التمثيل الوطني الذي يأخذ أبعادا عميقة في تثبيت الديمقراطية ، و هذا ما سنبينه في الفرعين التاليين :

الفرع الأول : ضمان إستقرار و إستمرارية مؤسسات الدولة .

إن الظروف الصعبة التي مرت بها الجزائر في بداية التسعينات شكلت منعطفا خطيرا على جميع الأصعدة سواء على الصعيد الأمني ، الإجتماعي ، السياسي أو الإقتصادي³ الشيء الذي كان دافعا كبيرا للتفكير في إعتقاد غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني بعد تعرض مؤسسات الدولة للإهيار بعد حوادث 05 أكتوبر 1988 و غليان الشارع الجزائري خاصة بعد إلغاء الدور الأول من الإنتخابات التشريعية في ديسمبر 1991 ، بالإضافة إلى إقتران حل المجلس الشعبي الوطني بإستقالة رئيس الجمهورية في بداية عام 1992⁴ .

أولا : غليان الشارع الجزائري في 05 أكتوبر 1988 .

كان نتيجة لتراكمات سلبية للأوضاع التي لم تستطع الدولة إحتواءها ، فمنها ما هو إجتماعي حيث وجد الشعب نفسه في بحث عن فرص الحصول على أساسيات الحياة ، حيث سجل تراجع خطير في الإقتصاد الوطني ، الذي لم يقدر على بلوغ نسبة نمو تقدر بـ 02 % و منها ما هو

1 عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية ، جامعة باتنة ، 2010 ، ص 73 .

2 Abd Elkader Yefsah ، “ la question du pouvoir en Algérie , Entreprise national du livre” , Alger , 1992 , page : 326 – 359 .

3 عقيلة خرباشي ، نفس المرجع ، ص 62 .

4 مزباني حميد، عن واقع الإزدواجية التشريعية و العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة ماجستير في القانون ، جامعة تيزي وزو ، 2011 ، ص 26 .

إقتصادي و المديونية التي فاقت 26 مليار دولار¹ مما دفع بالدولة إلى تخفيض قيمة العملة الوطنية بنحو 50% و الإنتقال إلى إقتصاد السوق².

أما على الصعيد السياسي فتمثل في إتساع دائرة الإنشقاق في حزب جبهة التحرير الوطني و ظهور أحزاب معارضة و بالتالي الميول نحو الذهاب لنظام التعددية و الديمقراطية و إعلان السلطة لموجة من إصلاحات دستورية³ نذكر منها :

- إعادة هيكلة الوظيفة التنفيذية و أحداث مركز رئيس الحكومة في 03 نوفمبر 1988 .
- إعلان دستور جديد تضمن عدد من المبادئ الأساسية في 23 فيفري 1989 .
- إقرار التعددية السياسية و حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي⁴ .
- تكريس مبدأ الرقابة على دستورية القوانين و إسنادها للمجلس الدستوري .
- التخلي عن الخيار الإشتراكي و فتح الباب أمام إقتصاد السوق⁵ .

ثانيا : إلغاء الإنتخابات التشريعية التي جرت في ديسمبر 1991 .

بعد إقرار التعددية السياسية في الجزائر و التي ترجمها الفوز الساحق للجبهة الإسلامية للإنقاذ في إنتخابات 12 جوان 1990 بنسبة 55% و ما تخلله من إضراب سياسي ، ثم إعلان حالة الحصار في 05 جوان 1991 لمدة 04 أشهر⁶ تلاها تأجيل الإنتخابات التشريعية المقررة في

1 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 63 .

2 صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون الجزائر ، 2010 ، ص 141 .

3 عقيلة خرباشي ، نفس المرجع ، ص 64 .

4 القانون رقم : 11/89 بتاريخ 05 جويلية 1989 المتعلق بقانون الجمعيات ذات الطابع السياسي .

5 صالح بالحاج ، نفس المرجع ، ص 142 .

6 المرسوم الرئاسي رقم 96/91 بتاريخ 05 جوان 1991 المتضمن إعلان حالة الحصار ، الجريدة الرسمية رقم 29 ، بتاريخ 12 جوان 1991 .

27 جوان 1991 ، إلا أنه بعد ذلك تم رفع حالة الحصار في سبتمبر 1991¹ و الإعلان عن تنظيم الدور الأول من الإنتخابات التشريعية في 26 ديسمبر 1991 و فوز الجبهة الإسلامية للمرة الثانية ، هذه النتيجة التي لم يتقبلها الكثير بحيث دعت إلى إيقاف المسار الإنتخابي نتيجة الوضع المشحون الذي شهدته الجزائر آن ذاك .

ثالثا : الفراغ المؤسسي أو الدستوري .

نظرا للصراع القائم بين السلطة و المعارضة بعد الأحداث السالفة الذكر ، إتخذ رئيس الجمهورية قرارا يتضمن إستقالته في 11 جانفي 1992 و الذي إقترن بحل المجلس الشعبي الوطني في 04 جانفي 1992² و بالتالي إعلان المجلس الدستوري لفراغ دستوري ، و عجز هذا الأخير أمام حالة الإقتران هذه كون أن دستور 1989 نص على حالة وفاة رئيس الجمهورية و ليس في حالة إستقالته ، و أمام هذا العجز إمتنع رئيس المجلس الدستوري عن تولي مهمة رئاسة الدولة³ ، كل هذا أدى إلى دخول في معضلة دستورية ترتب عليها إنهاء أهم مؤسسات الدولة السياسية و المتمثلة في البرلمان و رئاسة الجمهورية ، مما إستدعى إجتماع المجلس الأعلى الأمن بمقر الحكومة تمخض عنه إلغاء الدور الثاني للإنتخابات التشريعية و إقامة مجلس أعلى للدولة⁴ بمساعدة هيئة إستشارية وطنية تمثلت في المجلس الإستشاري الوطني⁵ .

1 المرسوم الرئاسي رقم: 336/91 ، بتاريخ 22 سبتمبر 1991 ، المتضمن رفع حالة الحصار ، الجريدة الرسمية رقم: 44 ، سنة 1991 .

2 المرسوم الرئاسي رقم: 01/92 ، المؤرخ في 04 جانفي 1992 ، المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني ، الجريدة الرسمية رقم 02 ، بتاريخ 08 جانفي 1992 .

3 نص المادة 8/84 من دستور 23 فيفري 1989 : " و إذا إقترت وفاة رئيس الجمهورية بشغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله ، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا لإثبات الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية " .

4 الإعلان الصادر عن المجلس الأعلى للأمن ، بتاريخ 14 جانفي 1992 ، المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة ، الجريدة الرسمية رقم : 03 ، بتاريخ 15 جانفي 1992 .

5 نص المادة 06 من المرسوم الرئاسي 39/92 ، بتاريخ 04 فيفري 1992 ، المتعلق بصلاحيات المجلس الإستشاري الوطني و طرق تنظيمه و عمله ، الجريدة الرسمية رقم : 10 ، بتاريخ 09 فيفري 1992 .

و نظرا لتفاقم الوضع تم الإعلان عن حالة الطوارئ لمدة 12 شهرا بداية من 09 فيفري 1992 شملت كل التراب الوطني¹ يتولى من خلالها وزير الداخلية و الجماعات المحلية تنفيذ التدابير الأمنية و الحفاظ على النظام العام².

إستمر كل من المجلس الأعلى للدولة و الحكومة و كذا المجلس الإستشاري الوطني في إدارة شؤون البلاد إلى غاية تنظيم ندوة الوفاق الوطني في 25 و 26 من جانفي 1994 التي تمخض عنها أرضية الوفاق الوطني المحددة للمؤسسات المسيرة للمرحلة الإنتقالية³ ، بحيث تم تعيين رئيس للدولة في 30 جانفي 1994 ، الذي بدوره نظم إنتخابات رئاسية مسبقة و فاز بها في 16 نوفمبر 1995 ، و في ربيع 1996 إنطلق الرئيس زروال في حوار مع الأحزاب و منظمات المجتمع المدني ، بقصد إقناعهم بالنهج الذي يراه ضروريا و ملائما للعودة إلى الحياة الدستورية و الإنتخابات، و لقد إنعقدت ندوة الحوار الوطني في يومي 14 و 15 سبتمبر 1996 و تم المصادقة فيها على أرضية تضمنت المبادئ الأساسية للإصلاحات المحددة لأطر العمل السياسي المستقبلي و الإصلاحات التأسيسية المقبلة و أجل العودة إلى الإنتخابات، حيث تم الإتفاق على أن يكون إستفتاء التعديل الدستوري قبل نهاية 1996⁴ و هو ما حدث فعلا حيث تم تنظيم الإستفتاء الذي نجم عنه دستور 28 نوفمبر 1996 ، والذي أقر من خلاله إصلاحات و تغييرات قانونية و مؤسساتية منها إحداث غرفة ثانية في البرلمان ، المحكمة العليا للدولة ... الخ ، ثم إعلانه عن تقليص عهده الرئاسية بإجراء إنتخابات رئاسية مسبقة في 15 افريل 1999 .

كل هذه الأسباب كانت وراء إعتقاد نظام الغرفتين في البرلمان الجزائري، و كل هذه الإجراءات جاءت من أجل الحيلولة دون تكرار ما حدث في سنة 1992 من أزمة دستورية و سياسية و أمنية ، و بالتالي تشكيل مبرر أساسي ، بل أهم مبرر لإحداث مجلس الأمة الذي لم يكن وليد الصدفة ، بل نتاج مخاض عسير كشفت عنه سنوات لتراجع هيبة الدولة و ما أفرزته الساحة السياسية

1 المرسوم الرئاسي رقم : 44/92 ، بتاريخ 09 فيفري 1992 ، المتضمن إعلان حالة الطوارئ ، الجريدة الرسمية رقم :

10 بتاريخ 09 فيفري 1992 .

2 نص المادة 04 من نفس المرسوم .

3 نص المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم : 304/96 ، بتاريخ 17 سبتمبر 1996 ، المتعلق بنشر أرضية الوفاق

الوطني ، الجريدة الرسمية رقم : 54 ، بتاريخ 19 سبتمبر 1996 .

4 صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص 170 .

كادت أن تعصف كلية بالدولة¹ و هذا لا يعني أن هذه المبررات تتوقف فقط عند ضمان إستقرار و إستمرارية الدولة ، بل تتعداها أيضا إلى توسيع مجال التمثيل الوطني الذي يأخذ أبعادا عميقة في تثبيت الديمقراطية² .

الفرع الثاني : توسيع مجال التمثيل الوطني .

إنه من بين المبررات السياسية التي دعمت إنشاء مجلس الأمة هو توسيع مجال التمثيل الوطني إستنادا إلى البند الثامن و العشرون من المذكرة الرئاسية المتعلقة بتعديل الدستور³ و ذلك من أجل تجاوز نقائص الإنتخابات التشريعية المباشرة الناتجة عن تمثيل الأقليات أو فئات إجتماعية معينة مثل الكفاءات العلمية في جميع التخصصات ، لأن طريقة تشكيل مجلس الأمة تعتبر ضمانا هامة لإستقرار الدولة و ديمومتها⁴ من خلال ما يلي :

أولا: ضمان تمثيل الجماعات المحلية .

إن تمثيل الجماعات المحلية لم ينص عليه صراحة التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 بحيث إكتفت المادة 101 الفقرة 02 منه النص على كيفية تكوين مجلس الأمة بالنسبة للمنتخبين و المعينين، إلا أن ما جاء في البند 28 من المذكرة المذكورة أعلاه يجعلنا نعتقد أن من بين مبررات إحداث مجلس الأمة هو ضمان تمثيل الجماعات المحلية⁵ و لو بصفة ضمنية لأن مجلس الأمة يمثل الشعب عن طريق الجماعات المحلية التي هي في الأصل منتخبة من طرف الشعب المكون لهذه الجماعات المحلية ، كما أن تواجد ممارسين سابقين لشؤون الجماعات المحلية يسهل التعامل مع موضوع إخضاع الإدارة المحلية للرقابة، و منه وضع القواعد القانونية اللازمة لإحقاق مبدأ المشروعية⁶ و بالتالي فإن عضو

1 صالح بالحاج ، المرجع السابق ، ص 163 .

2 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 73 .

3 جاء في البند الثامن و العشرون من المذكرة الرئاسية ما يلي : " إن إنشاء هذه الغرفة الثانية ، المعترف بها في كل الأنظمة الديمقراطية ، يرمي إلى توسيع مجال التمثيل بضمن تمثيل الجماعات المحلية ... " و كذا الكفاءات و الشخصيات في مختلف المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الإقتصادية و الإجتماعية .

4 مزياني حميد ، المرجع السابق ، ص 04 .

5 وليد شريط ، المرجع السابق ، ص 165 .

6 Alain Delcamp , Le sénat et la décentralisation ,Economica , Paris , 1991

1991 , page 495 .

مجلس الأمة المنتخب هو الأقرب للمواطن و الإدارة و عليه فهو مُطلع و مُلم بالإنشغالات العميقة للمواطنين و نقلها للسلطات المختصة صاحبة القرار¹ بالإضافة إلى تكريس اللامركزية التي تعتبر القاعدة الأساسية في تسيير الشؤون العمومية².

و بما أن الدولة تضم الشعب فلا بد من إحداث موازنة في مجال التمثيل الوطني السياسي و إدخال عنصر الإقليم إلى جانب البعد الديموغرافي³، و السهر على التوفيق بين ضرورات ترقية الولايات إلى جانب تحقيق التنمية الوطنية، و تحديد أفضل السبل لتلبية الإحتياجات العامة كون أن ممثلي مجلس الأمة هم أكثر دراية بالصعوبات التي تعترض المواطن في حياته اليومية.

ثانيا : سد نقائص التمثيل الانتخابي .

قد سبق الذكر أنه من بين مبررات إنشاء مجلس الأمة هو توسيع مجال التمثيل الوطني من أجل تجاوز نقائص التمثيل الانتخابي، لأن في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة مزايا كثيرة نذكر منها :

- توسيع مجال المشاركة السياسية من خلال تقديم مساهمات في الحياة البرلمانية من طرف ذوي الكفاءات و الشخصيات .

- بالإضافة إلى الإستفادة من قدراتهم في التعبير الديناميكي⁴.

- إختيار الثلث المعين من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية في كل المجالات يرفع من درجة النضج و الكفاءة لدى أعضائه بالإضافة إلى تمثيل مختلف القطاعات و التكفل الحسن بشؤون الأمة⁵ بالإضافة إلى أن وجود مثل هذه الفئات يعبر عن الإرادة الشعبية .

أما بالنسبة للنقائص التي يطرحها التمثيل القائم على الإنتخاب نذكر منها :

1 عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 76 .

2 نص المادة 16 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية .

3 عقيلة خرباشي، نفس المرجع، ص 77 .

4 عقيلة خرباشي، نفس المرجع، ص 78 .

5 البند 30 من المذكرة الرئاسية، المتعلقة بالتعديل الدستوري لعام 1996، ص 09 .

- بالرغم من أنهم مؤيدون من طرف الشعب إلا أنهم يفتقرون إلى الحكمة و الدراية اللازمة في العمل البرلماني .
- قد يكون التمثيل النسبي على الإقتراع على القائمة ينجم عنه شخص كفاء على رأس القائمة و الباقي لا تتوفر فيهم معايير الكفاءة اللازمة و بالتالي مخادعة الشعب .
- كون الناخب مضطر في إختياره للقائمة كلها أو رفضها ، فهذا يعني أنه لا يمكنه التعرف على المنتخبين الذين يمثلونه وفقا لإختياره ، و بالتالي إنعدام الثقة في ممثلي الأحزاب السياسية .
- إن نظام التمثيل النسبي المعتمد¹ أدى إلى ظهور شكل آخر للأغلبية البرلمانية من خلال الإئتلافات أو التحالفات² .
- ظاهرة مقاطعة الإنتخابات التشريعية ، أو الإمتناع عن الإقتراع يؤكد أن الإنتخابات ليست في كل الحالات معيارا يعبر بصدق عن القاعدة التي مفادها صوت واحد لكل شخص³ .
- خضوع المنتخب لحزبه وولائه السياسي لضمان الترشح لعهدة أخرى ، مما يجعله يلتزم بتوجيهات حزبه و يصبح في وضعية إختيار بين إعتبرات حزبية و أخرى تمثيلية .

ثالثا : تعزيز و تعميق الديمقراطية .

إن نشأة مجلس الأمة ترجع إلى أزمة ديمقراطية في الدول النامية الناجمة عن تصاعد القوى الإجتماعية التي تسعى إلى المشاركة السياسية ، و عجز المؤسسات الدستورية في هذه الدول عن إستيعابها و تلبية مطالبها ، إذ أن نظام الثنائية البرلمانية في بلادنا جاء تماشيا مع هذا السياق لإيجاد الصيغة السياسية القائمة على حرية التعبير عن الآراء و المصالح لمختلف القوى الإجتماعية الفاعلة

1 القانون رقم : 01/12 ، بتاريخ 12 يناير 2012 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات ، الجريدة الرسمية رقم : 01 ، بتاريخ 14 يناير 2012 .

2 الأمين شريط ، واقع البيكاميرالية في العالم و مكانة التجربة الجزائرية فيها ، المنتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة ، الجزء الأول ، نشرية عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، الجزائر 29-30 أكتوبر 2002 ، ص 81 .

3 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 81 .

بطريقة سليمة و منظمة ، و ما يؤكد ذلك هو ما ذهب إليه في هذا الصدد رئيس مجلس الأمة الأسبق الراحل السيد بشير بومعزة في وصفه لمجلس الأمة بأنه " مخبر للديمقراطية " ¹.

بالرغم من أن إشراك ممثلي الجماعات المحلية في تكوين الغرفة الثانية و سد نقائص النظام الإنتخابي كانت من بين المبررات العملية في إنشاء مجلس الأمة ، إلا أن هناك مبررات قانونية لا يمكن تجاهلها .

المطلب الثاني : المبررات القانونية لإنشاء مجلس الأمة .

بلا شك أن الرغبة القوية التي جعلتنا نبحث عن المبررات السياسية في إنشاء مجلس الأمة لإعادة إستقرار و إستمرارية الدولة عقب الظروف التي كابدها الجزائر في التسعينات ، تدفعنا في نفس الوقت للتساؤل حول حقيقة المركز القانوني الذي يحتله مجلس الأمة و عن المبادئ الأساسية التي تجسدها هذه الغرفة و التي سندرجها في الفرعين التاليين :

الفرع الأول : تكريس مبدأ الفصل بين السلطات .

إن من بين مضامين هذا المبدأ هو توزيع وظائف الدولة إلى هيئات تتولى كل منها وظيفتها المحددة بشكل مستقل عن السلطتين الأخريين ، إستنادا إلى حقيقة مفادها أن تجميع السلطة في يد واحدة تؤدي إلى الإستبداد ، بحيث يهدف هذا المبدأ لحماية الحريات ، و ضمان إحترام سيادة القانون ، و تحقيق التوازن بين السلطات على الأقل بين السلطتين التنفيذية و التشريعية ².

أولا: منع استبداد الغرفة الأولى .

يعتبر نظام الغرفتين أحد تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات ³ من خلال توزيع السلطة على أكثر من جهة ، فمجلس الأمة بإمكانه حماية الدولة من هيمنة المجلس الشعبي الوطني في حالة الأغلبية البرلمانية ، و حتى لا يكون مصير السلطة التشريعية و مصير القانون و رقابة الحكومة في يد

1 مزياي حميد ، المرجع السابق ، ص 31 .

2 سليمان مُجد الطماوي ، النظام السياسية و القانون الدستوري ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة مصر ، 1988 ، ص 280 ، 286 .

3 الأمين شريط ، واقع البيكاميرالية ، المرجع السابق ، ص 25 .

حزب سياسي معين ، بالرغم من أن هذا المبرر يعد خروجاً عن درب الديمقراطية و مصادرة لإرادة الشعب¹.

La raison d'être du Bicamérisme :

Dans tous les cas, le but recherché par la création de cette seconde assemblée était manifestement de créer un contre poids à la première chambre, élue directement par les citoyens et trop vulnérables aux entreprises démagogique.

Mais les auteurs de l'époque trouvaient des arguments techniques pour légitimer le système bicaméral au regard des principes démocratiques, le double examen des textes législatifs permet, disaient ils, de les améliorer sur le plan juridique et d'éviter qu'ils soit votés sous le coup d'une impulsion passagère : il exige des délais propices à la réflexion.

Le bicamérisme faciliterait aussi selon ces auteurs ,les rapports entre l'exécutif et le législatif en ce qu'il permettrait au gouvernement de s'appuyer éventuellement sur l'une des assemblées pour s'opposer aux impulsions de l'autre².

و بما أن السلطة التشريعية تتمتع بصلاحيات واسعة من بينها حق سن القوانين المنظمة لغيرها من السلطات في الحدود الدستورية ، فهذا قد يمكنها من عرقلة عمل الحكومة و الإستبداد بالسلطة و بالتالي فرض إرادتها بما أن منتخبه من طرف الشعب ، لذلك كان من الضروري تحقيق التوازن بين السلطات وفقاً لمبدأ الفصل بينها، لأن وجود مجلسين قد يمنع إستبداد كل منهما للآخر³ و يؤدي إلى زيادة في الدقة و التمحيص و الإطمئنان ، بالإضافة إلى أنه في حال ما إذا كان البرلمان

1 Chatebout , Bernad “ droit constitutionnel et sciences politique , Paris , Armand Colin, 10^{ème} édition , 1991 , page 112 .

2 Chatebout , Bernad , Op , Cit , page 32 .

3 سعاد عمير ، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر ، دار الهدى ، عين مليلة الجزائر ، طبعة 2010 ، ص 22.

مكون من مجلسين و إختلف أحدهما مع الحكومة فإن المجلس الثاني يقوم بدور الحكم بينهما¹ فإذا أصيبت الغرفة الأولى بهيمنة الأغلبية فإن وجود غرفة ثانية مشكّلة بطريقة مغايرة و بعهدة أطول تكون موافقتها أو على الأقل مساهمتها ضرورية لإعداد القوانين لتحقيق نوع من التوازن ، و هذا التحليل ينسجم مع مقولة الفقيه "مونتسكيو" حول توزيع السلطات (السلطة تحد السلطة)² لأنه في حال كانت الحكومة و الغرفة الأولى من نفس الحزب ، هنا تظهر الغرفة الثانية كوسيلة لتعميق الديمقراطية و الوقوف في وجه الأغلبية المهيمنة ، لذلك فإن نظام الغرفتين هو إحدى تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات³

ثانيا : الحفاظ على التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية .

إن مجلس الأمة يشكل ضمانا مهمة لتعزيز فكرة الفصل بين السلطات و بالتالي الحرص على تحقيق التوازنات بين المؤسسات الدستورية ، بحيث تقوم الغرفة الثانية التقليل من حدة مواقف الغرفة الأولى التي تستمد قوتها من الأغلبية الناجمة عن الإقتراع المباشر⁴ .

إن الحصانة الدستورية لمجلس الأمة ضد حّله من طرف السلطة التنفيذية تزود أعضائه بالراحة و القوة و عدم الخضوع للمساومة ، بالإضافة إلى مدة عهده المقدرة بـ 06 سنوات مما يوفر الإستقرار داخل المجلس .

إن تشكيلة مجلس الأمة أو الثلث المعين تضم كفاءات و شخصيات ذات حكمة يكملها الثلثين المنتخبين و الذين لهم دراية بإنشغالات المواطنين ، بالإضافة إن إشتراط الأغلبية المطلقة $\frac{3}{4}$ أعضائه لإتخاذ القرار قبل الفصل في المسائل المطروحة ، و بالتالي فإن إحداث مجلس الأمة يعتبر هيئة توازن غايتها الحرص على إحترام تطبيق الدستور و دراسة و مناقشة النصوص القانونية التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني مع حقه في الإعتراض عليها ، بالإضافة إلى حقه في إسقاط الحكومة إذا

1 سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 24 .

2 Montesquieu , de l'esprit des lois , tome 1 , ouvrage présenté par Djillali liabes ENAG édition , Alger, 1990 , page 30.

3 سليمان مُجّد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المقارنة و في الفكر الإسلامي ، دار الفكر العربي ، الطبعة السادسة ، القاهرة 1996 ، ص 260 .

4 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 87 .

لم تستطع الحصول على المصادقة على برنامجها¹ و تأييدها بالرغم من مصادقة المجلس الشعبي الوطني و بالتالي فإن نظام الغرفتين يوفر نوعا من التوازن بين الحكومة و البرلمان بحكم أن إختيار ثلثي $\frac{2}{3}$ أعضاء مجلس الأمة من ممثلي الجماعات المحلية مما يخلق فرص إيجاد حلول توفيقية للخلافات بين الحكومة و البرلمان .

بالإضافة إلى أن الغرفة الثانية بإمكانها ضمان إستقرار مؤسسات الدولة و إستمرارها و المحافظة على التوازنات الأساسية للسلطات لأن الغرفة الأولى معرضة لتغيير مفاجئ في الأغلبية بالمجلس إثر إنتخابات عامة مسبقة أو بعد نهاية عهده ، أو لوجود صراعات بين أعضاء المجلس و الحكومة مما يؤدي إلى حُل الغرفة الأولى² بخلاف مجلس الأمة الذي يحقق إستقرار الدولة و مؤسساتها للأسباب التالية :

- تعيين ثلث $\frac{1}{3}$ أعضاء مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية .
- كون مجلس الأمة مؤسسة دائمة لمدة طويلة و لا يجدد إلا نصفه كل 03 سنوات .
- نصاب المصادقة في المجلس المقدر بـ ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضائه .
- إستبعاد وقوع أزمة بين المجلس و السلطة التنفيذية لأن رئيس الجمهورية لا يمكنه حُل المجلس ، كما لا يمكن لهذا الأخير إقالة الحكومة عن طريق التصويت على ملتصق الرقابة .
- إستبعاد إلغاء مجلس الأمة عن طريق التعديل الدستوري ، لأنه لا يتحقق هذا الإلغاء إلا بموافقة ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضائه³ .
- كون رئيس مجلس الأمة هو الشخصية الثانية للدولة بعد رئيس الجمهورية .

1 المادة 81 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 .

2 مقرران ايت العربي ، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى ، جريدة الخبر ، الصادرة في 2004/01/15 ، ص 04 .

3 سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 26 .

إن مجلس الأمة يعتبر بمثابة مصفاة للتدقيق في النصوص القانونية و صياغتها الهادفة و تكييفها مع عناصر المحيط السياسي¹ لأن القراءة الثانية تدعم النصوص المصوت عليها من الغرفة الأولى و تؤمنها من الأخطاء و الهفوات² بالرغم من أن البعض يرى أن دور مجلس الأمة في هذا المجال من شأنه أن يعطل صدور النصوص القانونية³.

الفرع الثاني : تدعيم سيادة البرلمان .

إن كان تبني نظام الغرفتين كان نتيجة مخاض أزمت سياسية و إجتماعية عميقة ، جعلت من وجود هذه الغرفة أمرا ضروريا لتحقيق الأهداف السابق ذكرها ، بالإضافة إلى تعزيز مكانة الأداء البرلماني من أجل إعطاء الرزانة و الجدية المطلوبة و تحقيق آليات التعاون بين المجلسين فيما بينهما مما يضمن مسار تشريعي أفضل مما كان عليه الحال في نظام الأحادية البرلمانية .

أولا: توسيع ممارسة الرقابة البرلمانية .

بالرجوع إلى التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 نجده قد أعطى لمجلس الأمة الحق في القيام برقابة برلمانية سياسية طبقا لأحكام الدستور⁴ بإستعمالها لآليات رقابية ، لكن رغم تعددها فهي تبقى في مجملها غير فعالة لإنعدام الأثر المترتب عن هذه الآليات لأن آلية مناقشة برنامج الحكومة ، أو بيان السياسة العامة السنوي يكمن أثرها في إصدار لائحة⁵ .

لكن إذا ما قارناها بالمناقشة في المجلس الشعبي الوطني فإن أثرها يكمن في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة و بالتالي إجبارها على الإستقالة مما يدّل على إختلاف أثار الرقابة في كل غرفة⁶

1 عمار عوابدي ، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون ، دراسات ووثائق المنطلقات الفكرية و السياسية لمجلس الأمة ، نشرات مجلس الأمة ، نوفمبر 1998 ، ص 28 .

2 سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 28 .

3 مُجّد رفعت عبد الوهاب ، حسين عثمان مُجّد عثمان ، النظم السياسية ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2001 ، ص 279 .

4 نص المواد من 160 إلى 161 من التعديل الدستوري لعام 1996 .

5 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 94 .

6 الأمين شريط ، المرجع السابق ، ص 34 .

لأن الغرفة الثانية غير قابلة للحل لأن هذه النتيجة لا تخص مجلس الأمة في الجزائر فقط بل تشترك فيها معظم الغرف الثانية في العالم¹ مما يجعلها بعيدة عن الضغط الحكومي و بالتالي يسهل دورها في نقد السياسات الحكومية و الوقوف على سلبياتها و تفعيل إيجابياتها².

إن دور مجلس الأمة في رقابة عمل الحكومة ليس مجرد لفت نظر لهذه الأخيرة ، فهو يعمل على توسيع مجال الرقابة البرلمانية في شقها الإستعلامي المتمثل في عدد الأسئلة الشفوية و الكتابة الموجهة للحكومة .

ثانيا : ضمان مسار تشريعي أفضل .

بما أن السلطة التشريعية يمارسها برلمان متكون من غرفتين الممثلتين في المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وفقا لنص المادة 98 من دستور 1996 فمن الطبيعي أن يباشر مهمة التشريع المجلسين معا ، لكن بالرجوع إلى التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 نجده قد خص المجلس الشعبي الوطني بصلاحيات أوسع من مجلس الأمة ، بحيث يملك الأول حق المبادرة بإقتراح القوانين و إقتراح التعديلات التي يراها ضرورية على النصوص المعروضة عليه ، في حين لا يملك الثاني حق إقتراح القوانين ، بل خول له حق الإختلاف حول النصوص التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني ، و مناقشتها بالإضافة إلى حق الموافقة عليها بأغلبية ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ الأعضاء أو رفضها ، مما يخلق لأعضاء مجلس الأمة نوعا من الحرية في إبداء آرائهم بكل ثقة بعيدا عن ضغط و حماسة الأغلبية البرلمانية³.

فالعامل التشريعي عمل متكامل بطبيعته و القول بإنفصال الغرفة الثانية في أداء عملها في هذا المجال أمر غير وارد ، و ذلك لإرتباط الإختصاص الأساسي لمجلس الأمة بمجال إختصاص المجلس

1 - M. Réne . Monory , pour mieux connaitre le sénat , la documentation française Parie , 1993 , page 288 – 290 .

- Valentine Herman / Française Mendel , les parlements dans le monde (recueil de données comparatives) , 2^{ème} édition , Bruylant , Bruxelles , 1986 , Page 585 et suit .

2 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 94 .

3 عقيلة خرباشي ، نفس المرجع ، ص 92 .

الشعبي الوطني في مجال المادة التشريعية¹ و حتى و إن كان عمل مجلس الأمة في الميدان التشريعي مرتبط بما يجيله عليه المجلس الشعبي الوطني و عمله معلق على موافقة مجلس الأمة ، إلا أن روح التعاون و المشاركة و تغليب التعقل و الحكمة تسود علاقة الغرفتين .

من خلال ما سبق نخلص أن إحداث مجلس الأمة يشكل لبنة إضافية في بناء دولة القانون مما يضمن حمايتها من الإنعكاسات التي وقعت في التسعينات .

و بعد التعرف على مبررات إحداث الغرفة الثانية و هي مجلس الأمة ، كان علينا أن نتساءل حول كيفية تنظيم هذه الغرفة من حيث إنتخابها و مدى إستقلالها الإداري و المالي و هذا ما سوف نتطرق إليه في المبحث الثاني .

1 سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 89 .

المبحث الثاني : تنظيم مجلس الأمة .

إن التعديل الدستوري الحاصل في 28 نوفمبر 1996 سعى لإتخاذ تغييرات قانونية و مؤسساتية عميقة في إطار تدعيم الديمقراطية التعددية ، و إستكمال مسار بناء دولة القانون ، لعل أهمها تلك التي طالت السلطة التشريعية سواء في تشكيلها أو إختصاصاتها ، فأحداث غرفة ثانية في البرلمان إلى جانب المجلس الشعبي الوطني يشكل تحولا يستحق الوقوف عنده بجدية لمعرفة كيفية تنظيمه و إن الإعتراف لمجلس الأمة بطابع المؤسسة السياسية يستتبع تمتعه بكل ما يسمح به هذا المفهوم من إكتساب للشخصية القانونية ، و الإستقلال في التنظيم المالي و الإداري ، بالإضافة إلى طريقة إختيار أعضائه التي لا تتم بمنأى عن تدخل السلطة التنفيذية مجسدة في تعيين ثلث $\frac{1}{3}$ الأعضاء مباشرة من طرف رئيس الجمهورية ، و عدم قدرة المجلس حتى على تحديد أجهزته الدائمة من غيرها ، و بالتالي التساؤل حول الجدوى من الدمج بين أسلوبي الإنتخاب و التعيين ؟ .

فإذا كان إختيار ثلثي $\frac{2}{3}$ أعضاء مجلس الأمة بطريقة الإنتخاب غير المباشر يساهم في إضفاء الطابع الديمقراطي للمجلس ، بالإختيار الحر للأعضاء ، إلا أن هذه الطريقة تضعف من التمتع بصفة كاملة بالوصف الديمقراطي ، كذلك إنفراد رئيس الجمهورية بتعيينه لثلث الأعضاء مباشرة دون تدخل من السلطة التشريعية يجعلنا نتساءل ما إذا كان هذا الوضع يقلل من حرية مجلس الأمة و يضعه تحت خدمة الحكومة ؟ و بالتالي ما هو تأثير تكوين المجلس بهذه الطريقة على مبدأ الإستقلالية الذاتية للمجلس و كذا في تحديد تنظيمه الإداري ؟ كل هذا و أكثر سوف يتجلى في المطالبين التاليين :

المطلب الأول : الجمع بين أسلوبي الانتخاب و التعيين في إختيار الأعضاء .

إن أول ما يثير الإنتباه في تنظيم مجلس الأمة هو تركيبة هذا المجلس التي مزجت بين آليتي الإنتخاب و التعيين بتغليب الأول على الثاني لتدعيم عملية التمثيل الشعبي ، علما بأن إنتخاب ثلثي الأعضاء يتم عن طريق الإقتراع غير المباشر و السري من بين و من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الولائي¹ أما الثلث المتبقي فيتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية و بهذا يتبين أن المؤسس الدستوري أعطى عناية فائقة لهذه التركيبة من منظور أنه أراد تمثيلا للمصالح المحلية² مما يطرح تساؤلا حول حدود سلطة رئيس الجمهورية في التعيين و عن دور الثلث المعين في تقوية السلطة الرئاسية داخل البرلمان ، و هذا ما سنبينه في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : الإنتخاب غير المباشر (ثلثي الأعضاء) .

لقد جاء في نص المادة 101 الفقرة 02 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 " ينتخب ثلثا $\frac{2}{3}$ أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإقتراع غير المباشر و السري من بين و من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الولائي... الشيء الذي حدث في 25 ديسمبر 1997 عند إنتخاب 96 عضو من أصل 144 عضو للعهدة الأولى في 25 ديسمبر 1997 ، لكن التساؤل المطروح هنا يدور حول شروط الترشح لعضوية المجلس ؟ بالإضافة إلى طبيعة النظام الإنتخابي المعتمد .

أولا: شروط الترشح لعضوية مجلس الأمة .

بالرجوع إلى القانون العضوي المتعلق بنظام إنتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين³ و بالتحديد في الفصل الثالث منه، نجد أن نفس الشروط العامة التي تتعلق بإنتخاب أعضاء المجلس

1 نص المادة 101 الفقرة 02 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 .

2 عبد المجيد جبار ، " دور مجلس الأمة في الحياة السياسية الوطنية و الدولية " ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الثاني ، مارس 2003 .

3 الفصل الرابع من القانون العضوي : 01/12 المتعلق بنظام الإنتخابات ، المؤرخ في 12 يناير 2012 ، الجريدة الرسمية رقم 01 ، عام 2012 .

الشعبي الوطني و حالات التنافي تنطبق على شروط إنتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين¹ إلا أن هناك شروطا خاصة فقط بأعضاء مجلس الأمة المنتخبين و المتمثلة فيما يلي :

(أ) أن يكون المترشح عضوا في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي : إن من بين مبررات إحداث مجلس الأمة كما ذكرنا سالفًا هو ضمان تمثيل الجماعات المحلية إستنادا إلى البند 28 من المذكرة الرئاسية المرفقة بمشروع التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 ، بالإضافة إلى المادة 105 من القانون العضوي المذكور أعلاه مكنت أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية فقط من الترشح لعضوية مجلس الأمة ، إلا أن هذا الشرط غير منصوص عليه دستوريا و لا حتى في النصوص القانونية المنظمة لمجلس الأمة² بل حتى إن إستناد مجلس الأمة على التمثيل المحلي ليس إلزاميا و الدليل على ذلك أن أعضاء مجلس الأمة ليس كلهم منتخبون ، بالإضافة إلى أن هذا الشرط يبعد المجلس عن التقاليد الديمقراطية التي لا تقيد الترشح في طائفة واحدة³ لأن حق الترشح مقتصر على فئة معينة و هم المنتخبون المحليون دون سواهم⁴ و الممثلون في :

1- أعضاء المجلس الشعبي الولائي : يتم إنتخابهم عن طريق الإقتراع النسبي على القائمة⁵ لمدة 05 سنوات ، و يشترط في المترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي عدة شروط ذكرتها المادتين 82 و 91 من القانون رقم: 01/12 المتعلق بنظام الإنتخابات و هي أن يكون سن المترشح 25 سنة كاملة يوم الإقتراع و أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفائه منها ، بالإضافة إلى وجوب أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من نفس القانون و يكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي

1 نص المادتين 90 و 91 من القانون 01/12 ، الخاصة بشروط إنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني و كذا المادة 89 المتعلقة بحالات التنافي تنطبق على إنتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين.
2 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 99 .
3 مُجَّد رفعت عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص 271 .
4 المادة 101 الفقرة 02 من التعديل الدستوري لعام 1996.
5 المادة 84 من القانون رقم 01/12 المتعلق بنظام الإنتخابات.

يترشح فيها و أن يكون المترشح ضمن حزب سياسي أو عدة أحزاب¹ أو ضمن قائمة حرة² و يشكل أعضاء المجلس الشعبي الولائي هيئة المداولات في الولاية³.

2- أعضاء المجالس الشعبية البلدية : نفس الشيء بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية فإن أعضائها يشكلون هيئات المداولات لدى البلديات⁴ بالإضافة إلى نفس الإجراءات التي تحكم إنتخابهم و مدة عهدهم لأن إنتخابات كلا منهما تجري في نفس الوقت و التاريخ .

كذلك يشترك أعضاء المجالس الشعبية الولائية مع المجالس البلدية في طائفة الأشخاص غير القابلين للإنتخاب⁵ و هم الولاية و رؤساء الدوائر و الكتاب العامون للولايات و أعضاء المجالس التنفيذية للولايات و القضاة.... إلخ مع إضافة محاسبوا الأموال البلدية و الولائية .

ب) أن يكون سن المترشح لعضوية مجلس الأمة 35 سنة كاملة : بمعنى أن عضو المجلس الشعبي البلدي أو الولائي الذي يقل عمره عن 35 سنة لا يمكنه الترشح ، بحيث يدخل في طائفة عدم قبوله للإنتخاب لعدم توفر السن القانونية المطلوبة طبقا لنص المادة 108 من القانون العضوي رقم : 01/12 مع وجود فارق كبير بين السن المطلوبة في عضو مجلس الأمة و تلك المطلوبة في الترشح للعضوية في المجلس الشعبي الوطني ، لكن ما يبرر هذا الفارق هو فكرة أن الغرفة الثانية تجسد الرزانة و التعقل و الحكمة كون أن رئيس مجلس الأمة أعطاه الدستور حق تولي رئاسة الدولة في حالة حدوث مانع لرئيس الجمهورية أو في حالة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية⁶.

هذا بالنسبة لشرط السن، إلا أن المواد 5 و 7 و 107 من القانون العضوي رقم : 01/12 أضافت شروطا عامة يشترك فيها كل من المترشح لعضوية مجلس الأمة و نيابة المجلس الشعبي الوطني و هي كالآتي :

1 المادة 71 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بنظام الإنتخابات .

2 المادة 74 الفقرة 02 من القانون العضوي رقم : 01/12 المتعلق بنظام الإنتخابات .

3 نص المادة 02 من القانون رقم 07/12 بتاريخ : 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية .

4 نص المادة 15 من القانون 10/11 بتاريخ 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية .

5 نص المادة 81 من قانون الإنتخابات ،

6 المواد 88 و 89 و 90 من التعديل الدستوري السالف الذكر .

1- الجنسية الجزائرية : لكي يتمتع الشخص بحق الانتخاب لا بد أن يكون جزائري الجنسية ، و ذلك دون تفرقة في الجنس، و لم يحدد قانون الانتخاب نوع الجنسية إذا كانت أصلية أو مكتسبة¹ الأمر الذي يدفعنا إلى القول أن المشرع الجزائري قد فسح مجال ممارسة حق الانتخاب لكل من يحمل الجنسية الجزائرية ، دون تفرقة بين حامل الجنسية الأصلية أو المكتسبة² لذلك فإن إشتراط الجنسية الجزائرية الأصلية في عضو مجلس الأمة أغفله المشرع الانتخابي بحيث أصبح يشكل تجاوزا لروح المواد 73، 88، 89 و 90 من التعديل الدستوري لعام 1996³ .

2- التمتع بالحقوق المدنية و السياسية : ذلك أن حق الانتخاب لا يكون إلا لمن كان كامل التمتع بالحقوق السياسية الثابتة لكل مواطن منها حق الترشح ، و ممارسة الوظائف في الدولة و أن لا يكون قد سلك سلوكا معاديا للثورة أو حرمانه من حقه بموجب حكم قضائي⁴ ، أما الحقوق المدنية المتمثلة في تمتعه بقواه العقلية ، له أهلية التصرف كاملة ، و غير محجوز عليه .

3- السوابق العدلية : يجب على المترشح أن لا يكون قد ارتكب جناية أو جنحة و قد سبق الحكم عليه نهائيا ، و أن يكون الحكم الصادر بشأنه قد أقر عقوبة الحبس بحيث أجاز فيها المشرع الحكم بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب لعقوبة التبعية⁵ .

بعد إدراجها لهذه الشروط سواءا بالنسبة للنائب بالمجلس الشعبي الوطني أو عضو مجلس الأمة و التي في حالة عدم إستيفائها يتعرض صاحبها لسقوط مهمته البرلمانية⁶ و أمام الخصوصية التي ينفرد بها المترشح لعضوية مجلس الأمة ، مما يدفعنا للتساؤل حول طبيعة النظام الانتخابي لثلاثي أعضاء مجلس الأمة ، الذي ينفرد عن باقي الأنظمة الانتخابية المتداولة .

1 نص المادة 03 من القانون العضوي 12 / 01 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات .
2 لمزيد من التفصيل حول إجراءات الحصول على الجنسية الأصلية أو المكتسبة ، انظر الأمر رقم : 86/70 المتضمن قانون الجنسية المعدل و المتمم بالأمر رقم 05-01 ، المواد من 6 إلى 13 .
3 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 106 .
4 نص المادة 03 من القانون العضوي 12/01 المتعلق بنظام الانتخابات .
5 نص المادة 107 من القانون العضوي 12 / 01 و المادتين 08 الفقرة 2 و المادة 14 من القانون رقم 23/06 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006 يعدل و يتمم الأمر رقم : 156/66 المؤرخ في 06 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات ، الجريدة الرسمية رقم : 84 بتاريخ 24 ديسمبر 2006 .
6 أحكام المادة 106 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 .

ثانيا : طبيعة النظام الانتخابي لثلي أعضاء مجلس الأمة .

بعد تطرقنا للشروط المذكورة أعلاه و التي في حال عدم إستيفائها يتعرض صاحبها لسقوط مهمته البرلمانية ، و أمام هذه الخصوصية التي ينفرد بها المترشح لعضوية مجلس الأمة ، نكون أمام إشكال آخر حول طبيعة النظام الانتخابي لثلي أعضاء مجلس الأمة الذي ينفرد بميزة عن باقي الأنظمة الانتخابية المتداولة ، و لن يكون كذلك إلا بعد التطرق إلى مظهرين أساسيين و هما :

أ) **تقسيم الدوائر الانتخابية** : إن تحديد الدوائر الانتخابية و توزيع المقاعد في مجلس الأمة له طابع خاص ، إذ حُدد لكل دائرة إنتخابية أو كل ولاية مقعدين إثنين ، حيث تمثل كل ولاية في المجلس بعضوين ، بغض النظر عن الكثافة السكانية لكل ولاية ، و بالتالي يكون العدد الإجمالي للأعضاء المنتخبين هو 48 لعدد الولايات مضروب في 02 و المجموع هو 96 عضوا منتخبا¹ ، و تتم عملية الإنتخاب بالأغلبية حسب نموذج الإقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية من طرف هيئة إنتخابية مكونة من أعضاء المجلس الشعبي الولائي و أعضاء المجالس الشعبية البلدية ، إعتمادا على نظام الإنتخاب غير المباشر² ، تجدر الإشارة إلى أنه عادة ما يكون عدد الناخبين المكونين للهيئة الناخبة المنتخبين عن المجالس البلدية يفوق بكثير عدد الناخبين التابعين للمجلس الشعبي الولائي ، و رغم ذلك فإن أغلبية الأعضاء المنتخبين في مجلس الأمة ينتمون إلى المجلس الشعبي الولائي³ .

ب) **الإجراءات التقنية لإنتخاب ثلي أعضاء مجلس الأمة** : يعد مجلس الأمة المؤسسة الوحيدة التي يختار أعضائها (الثلاثين) بهذه الطريقة و ذلك لضمان حرية كل من عضو المجلس الشعبي الولائي و المجالس الشعبية البلدية من شرط تركية حزبه مثلما هو معتاد في الترشح للنيابة في المجلس الشعبي الوطني بحيث تبدأ الإجراءات بالتصويت الإجباري من طرف الهيئة الناخبة التي يقوم الوالي بإعداد أسماء أعضائها مع إمكانية الإعفاء من التصويت في حالة حدوث مانع قاهر⁴ .

1 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 108 .

2 مزياني حميد ، المرجع السابق ، ص 53 .

3 خويضر الطاهر ، تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي و ضرورة التوازن الفكر البرلماني ، العدد 11 ، جانفي 2006 ، ص 62 و 79 .

4 نص المادة 105 الفقرة 02 من القانون العضوي رقم 12 / 01 المتعلق بنظام الإنتخابات .

بالإضافة إلى الخصوصية المتمثلة في ضمان صرامة و نزاهة العملية الانتخابية من خلال تشكيل مكتب التصويت من رئيس و نائب رئيس و مساعدين إثنين كلهم قضاة بالإضافة إلى تزويد مكتب التصويت بأمانة يتولاها كاتب ضبط يعينه وزير العدل¹.

عقب إنتهاء عملية التصويت التي تكون في شكل ورقة تحمل إسم الدائرة الانتخابية و تاريخ الإنتخاب و ألقاب المترشحين و أسمائهم باللغة العربية و اللاتينية و تحديد تسمية الحزب السياسي بالنسبة للمتقدمين تحت رعاية حزب سياسي²، يتم فرز الأصوات على أن ترسل نسخة من محضر الفرز إلى المجلس الدستوري الذي يتلقى طعون المترشحين خلال 24 ساعة التي تلي إعلان النتائج النهائية، على أن يبت فيها خلال 03 أيام³ ثم يعلن المجلس الدستوري المنتخبين الفائزين الذين تحصلوا على أكبر عدد من الأصوات وفقا لمقعدين إثنين 02 في كل ولاية، و في حالة تساوي الأصوات يفوز بالمقعد الأكبر سنا⁴ و ينظم إنتخاب آخر في حالة ما إذا قرر المجلس الدستوري إلغاء الإنتخابات و يكون ذلك في أجل ثمانية أيام إبتداءا من تاريخ تبليغ قرار المجلس الدستوري⁵.

أما في حالة شغور مقعد أي عضو بسبب الوفاة أو التعيين في وظيفة عضو بالحكومة أو عضو بالمجلس الدستوري أو بسبب الإستقالة أو الإقصاء، أو أي مانع آخر يتم إجراء إنتخابات جزئية لإستخلافه⁶.

1 نص المادة 115 الفقرة 01 و 02 من القانون العضوي رقم: 01/12 المتعلق بنظام الإنتخابات و المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 423/97 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 375/2000.

2 نص المادة 109 الفقرة 02 من القانون العضوي 12 / 01 المتعلق بنظام الانتخابات.

3 نصت المادة 128 من نظام الإنتخابات : على أن المجلس الدستوري يعلن النتائج النهائية في اجل 72 ساعة، بينما المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم : 423/97 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم : 375/ 2000 إستعملت عبارة 03 أيام عمل بدل 72 ساعة.

4 المادة 126 الفقرة 02 من نظام الإنتخابات 01/12.

5 المادة 128 الفقرة 02 من نظام الإنتخابات 01/12.

6 المادة 129 من نظام الإنتخابات 01/12.

الفرع الثاني : تعيين الثلث و تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة .

يتكون مجلس الأمة من أعضاء منتخبين و آخرين معينين ، و قد أقرت المادة 101 من الدستور أن ينتخب ثلثين من أعضائه وفقا للإنتخاب غير المباشر و يعين رئيس الجمهورية الثلث $\frac{1}{3}$ الأخر الذي أقر دستور 1996 على أن يتم إختيارهم من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الإقتصادية و الإجتماعية ، حيث تعمل هذه التعيينات التي يقوم بها رئيس الجمهورية على إكمال النقص الذي يطرأ على المجلس ، و ذلك بإستقطاب الكفاءات و الخبرات المتخصصة في مختلف المجالات ، و التي تساعد على ترقية عمل المجلس و تجعله يقوم بدوره التشريعي على أحسن وجه ، خصوصا و أن رئيس مجلس الأمة غالبا ما يكون من بين الشخصيات المشكلة للثلث الرئاسي¹ مما يدفعنا للتساؤل حول حدود سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ثلث الأعضاء ، و إنعكاسات ذلك على إستقلالية مجلس الأمة و البرلمان؟ بالإضافة إلى فكرة تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة كل ثلاث سنوات فيما إذا كانت لصالح المجلس أم العكس .

أولا: تعيين رئيس الجمهورية لثلث أعضاء مجلس الأمة .

بالرغم من أن المادة 101 الفقرة 02 من التعديل الدستوري لعام 1996 حولت لرئيس الجمهورية سلطة تعيين ثلث $\frac{1}{3}$ أعضاء مجلس الأمة ، إلا أنها أوردت قيودا على هذه السلطة مما يدفعنا للتساؤل حول ما إذا كان لهذا الحق أثره في تقوية السلطة الرئاسية داخل البرلمان .

أ) سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء مجلس الأمة : من خلال نص المادة 101 الفقرة 02 نجد أن تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة يجب أن ينصب على فئات معينة ، و شخصيات وطنية و حتى تاريخية ، التي قدمت للوطن تضحيات معتبرة ، بالإضافة إلى شرط أو قيد إستيفاء العضو المعين لشروط قابلية إنتخابه² ، كذلك لرئيس الجمهورية الحق في إصدار مرسوم رئاسي يقضي بتعيين ثلث الأعضاء لكنه لا يملك نفس الصلاحية لإنهاء مهام الأعضاء ، أو لأية حالة من حالات سقوط

1 حصيلة نشاطات مجلس الأمة : مجلة مجلس الأمة ، جانفي 1998 ، جانفي 2007 ، وحدة الطباعة (anep) ، روية ، الجزائر ، ص 25 و 26 .

2 الشروط الواردة في المادة 108 من قانون الإنتخابات ، و المتعلقة ببلوغ سن 35 سنة كاملة ، و كذلك الشروط الواردة في المادتين 5 و 107 من قانون الإنتخابات 01/12.

المهمة البرلمانية... الخ مما يعد ضمانا مهمة لإستقلالية العضو المعين و إتخاذه لمواقفه بقناعة و دون ضغوط .

لكن بالرغم من هذه القيود ، إلا أن رئيس الجمهورية يبقى يحتفظ بمجال تحرك واسع و يتجلى ذلك من خلال إدخال تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة ضمن طائفة التعيينات في الوظائف المدنية و العسكرية التي خولها الدستور لرئيس الجمهورية¹ ، و إذا كان كذلك فإن عضوية مجلس الأمة يعد وظيفة عمومية و العضو فيها يعد موظف عمومي بحيث يخضع لقواعد الوظيفة العمومية إلا أنه لا يخضع للقواعد الخاصة بالترقية و التقاعد ، الشيء الذي يجعله في مركز قانوني متميز .

كما و أنه إستنادا لنص المادة 87 الفقرة 01 من التعديل الدستوري لعام 1996 فإنه لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض سلطته في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة ، بالإضافة إلى أن رئيس الجمهورية يقوم بتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة دون الإلتزام بإتخاذ إستشارة من أي طرف كان مما يدّل على سلطته الواسعة التي يتمتع بها حيال هذا الأمر² .

أما فيما يخص إختيار الفئات من ذوي الكفاءات الوطنية فإن المادة 101 الفقرة 02 من التعديل الدستوري لعام 1996 لم تحدد نوع الكفاءات فقد جاء هذا القيد واسعا و ليس على سبيل الحصر ، و إذا كان تحديد هذه الكفاءات من خلال الشهادات المحصل عليها أو التجربة الطويلة أو غيرها مما يعطى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تحديد ذلك .

إلا أن فكرة تعيين ثلث $\frac{1}{3}$ أعضاء مجلس الأمة أُنقذت كونها لا تتماشى و الممارسة الديمقراطية ، فهي ليست إلا وسيلة لفرض هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان³ ، بالرغم من أن مبدأ التعيين لا يعتبر من إختراع و إبداع المشرع الجزائري كون العديد من الدول تتبنى هذه الفكرة لأن الثلث المكون من الكفاءات أثبت عمليا خلال عمليات المناقشة و التصويت أنه لا يعبر عن كتلة خاضعة و تابعة للرئيس⁴ .

1 المادة 78 المقطع 1 من التعديل الدستوري لعام 1996 ، و المادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المتعلق بالوظائف المدنية و العسكرية .

2 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 119 .

3 سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 45 ،

4 مجلس الأمة بعد سنتين من تنصيبه ، منشورات مجلس الأمة ، سنة 2000 ، ص 33 .

ب) دور الثلث المعين في تقوية السلطة الرئاسية داخل البرلمان : إذا أخذنا بعين الإعتبار النسبة التي إشتراطها التعديل الدستوري السالف الذكر و هي ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاء مجلس الأمة لإتخاذ أي قرار¹ و بما أن ثلث أعضاء مجلس الأمة معينون من طرف رئيس الجمهورية يظهر لنا التدخل الواضح للسلطة التنفيذية داخل البرلمان ، بحيث يعود للثلث الرئاسي القرار في النهاية ، طالما أن الكتل المنتخبة عددها 96 عضو ، بينما النصاب اللازم توافره هو 108 عضو أي ثلاثة أرباع و التي لن تتحقق إلا إذا إشتراك الثلث المعين في عملية المصادقة ، مما جعل البعض يطلق عليه إسم الثلث المجدد² .

بما أن رئيس الجمهورية منتخب بإقتراع العام المباشر ، فهو يتفوق على البرلمان في الشرعية كونه منتخب من طرف الشعب، و بما أنه المعين لثلث أعضاء مجلس الأمة مباشرة فهذا يدخل في طريقة غير مباشرة في إطار تجسيد الإرادة الشعبية، و السؤال المطروح هنا : أيهما يجسد الديمقراطية ؟ هل الثلث المعين أم الجزء الأخر المنتخب ؟ كون هذا الأخير يحتفظ بالطابع الديمقراطي حتى و إن كان إنتخابه يقتصر على أعضاء المجالس الشعبية المحلية ، لكن في حالة ما إذا أراد الثلث المعين إتخاذ موقف ما ، عليه كسب تأييد 60 عضو منتخب على الأقل و بالتالي نلاحظ أن الجزء المعين يؤثر بشكل كبير داخل مجلس الأمة و يتحكم في توجيه البرلمان³ .

لكن بالرجوع إلى نص المادة 06 الفقرة 01 من التعديل الدستوري و التي تنص على أن الشعب هو مصدر كل سلطة ، و بالرجوع إلى دور الثلث المعين في توجيه القرار في كل من مجلس الأمة و البرلمان ، نجد أن هذه التشكيلة لم تجسد الإرادة الشعبية و لم تحقق الديمقراطية مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني .

ثانيا: تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة .

إن ما ميز تشكيلة مجلس الأمة عن تشكيلة المجلس الشعبي الوطني هو خضوع الأولى للتجديد الدوري لنصف أعضائه و هذا ما نصت عليه المادة 102 من الدستور " تحدد مهمة مجلس الأمة بمدة ست 06 سنوات تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاثة 03 سنوات " و الحكمة

1 المادة 120 الفقرة 02 من التعديل الدستوري لعام 1996 .

2 سعاد عمير ، المرجع السابق، ص 45 .

3 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 121 .

من تحديد الفترة النيابية لمجلس الأمة بست 06 سنوات هي ضمان إستقرار و ديمومة السلطة التشريعية و من ثم إستقرار الدولة و إستمراريتها و المحافظة على التوازنات الأساسية للمؤسسات و السلطات ، و لم يحدد المؤسس الدستوري إذا ما كان التجديد النصفى يشمل المنتخبين فقط أو حتى المعينين ، بل جاء النص عاما و مطلقا ، و بالتالي فإن التجديد يشمل نصف 1/2 عدد أعضاء المجلس المنتخبين و المعينين دون أن يكون قصرا على فئة دون أخرى ، خاصة و أنه بالرجوع لنص المادة 181 من الدستور نجد أنها تستعمل عبارات أعضاء و عضوية¹ فعبارة أعضاء و عضوية تفيدان إنتماء العضو لهيئة معينة و هي مجلس الأمة و الحصول على العضوية في هذا المجلس يكون بطريقة الإنتخاب و التعيين² .

1- خصائص تجديد أعضاء مجلس الأمة : إن تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة كل ثلاث 03 سنوات يعتبر ميزة جديدة في البرلمان لم يسبق أن عرفتها السلطة التشريعية ، إلا أنه بعد تفحصنا لنص المادة 181 المذكورة أعلاه في فقرتها 01 كشفت لنا أن تجديد أعضاء مجلس الأمة يتسم بخصائص نذكرها كما يلي :

(أ) **التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة :** لقد نصت المادة 102 من التعديل الدستوري لعام 1996 في الفقرة 03 على تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة ، أي 72 عضوا من 144 عضو و جاءت العبارة شاملة و واسعة بحيث شملت تشكيلة مجلس الأمة ، و لم تحدد أي الجزئيين يتم تجديده، بحيث ثار جدال كبير حول ما إذا كان التجديد يمس الجزئيين معا³ و في الأخير إنتهى الأمر بتجديد الجزء المنتخب عن طريق الإنتخاب و تجديد نصف أعضاء الجزء المعين من طرف رئيس الجمهورية ، بالإضافة إلى حدوث جدال قانوني و سياسي حول التجديد الجزئي لمنصب رئيس مجلس الأمة و هو ما أكدته المادة 114 الفقرة 02 من التعديل الدستوري لعام 1996 و التي تنص على إنتخاب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة مجلس الأمة⁴ إلا أن ما جاء في نص

1 المادة 181 من التعديل الدستوري : " يجدد نصف عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة " .

2 المادة 101 من الدستور .

3 عبد الرحمان بلعياط ، مجلس الأمة بين الجدل السياسي و الواقع البرلماني ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 02 ، نشرية لمجلس الأمة ، الجزائر ، مارس 2003 ، ص 86 و 190 .

4 المادة 114 الفقرة 02 من التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 .

المادة 181 الفقرة 02 الواردة في أحكام إنتقالية ، تؤكد أن القرعة المتعلقة بالتجديد الجزئي أثناء مدة العضوية الأولى لا تشمل رئيس مجلس الأمة¹ .

لكن القراءة السليمة للمادة 114 الفقرة 02 تقول أن رئيس مجلس الأمة ينتخب بعد كل تجديد جزئي و هو ما يتلاءم مع الفقرة 02 من المادة 102 من التعديل الدستوري لعام 1996 ، و بالتالي فإنه إستنادا على المادة 181 المذكورة أعلاه فإن رئيس مجلس الأمة يمارس مهامه للسنوات الست (06)² خلال العهدة الأولى و بالتالي نحن أمام أمرين :

- التجديد الجزئي الدوري طبقا لنص المادة 102 الفقرة 03 من التعديل الدستوري لعام 1996 و هذا التجديد يشمل نصف أعضاء مجلس الأمة كل ثلاث سنوات .

- التجديد الجزئي خلال العهدة الأولى طبقا لنص المادة 181 الفقرة 02 من نفس التعديل يستثنى فيها رئيس مجلس الأمة من هذه العملية و يمارس مهامه لمدة ست 06 سنوات .

ب) تجديد دوري كل ثلاث سنوات : إن القاعدة العامة التي تبنتها المادة 102 الفقرة 02 و المتعلقة بتجديد نصف عدد أعضاء مجلس الأمة كل ثلاث سنوات ، و بالتالي هناك تجديد جزئي واحد خلال كل عهدة كون العهدة في مجلس الأمة تقدر بـ 06 سنوات ليم بعد ذلك تثبيت عضوية الأعضاء الجدد أو إستخلافهم وفق نفس الشروط و الإجراءات المعتمدة في تعيين الجزء المنتخب³ .

ت) التجديد النصفي الأول يتم بطريقة القرعة : بالرجوع إلى نص المادة 181 الفقرة 01 من التعديل الدستوري لعام 1996 نجد أنها تنص على أنه " يجدد نصف 1/2 عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة بحيث يتم القيام بإستبدال أعضاء مجلس الأمة موضوع القرعة ضمن نفس الشروط و تبعا لنفس الإجراءات التي إعتمدت في إنتخابهم

1 نص المادة 181 الفقرة 02 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 : " لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى لمدة ستة (06) سنوات " .

2 المذكرة التفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي لأعضاء مجلس الأمة المعينين : " 1 - إن عملية تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة طبقا للحكم الإنتقالي الوارد في المادة 181 من الدستور تعد حالة إستثنائية ترد على القاعدة العامة المنصوص عليها في الفقرتين 02 و 03 من المادة 102 من الدستور ، و تحدث مرة واحدة في حياة مجلس الأمة " 3 المادة 181 الفقرة 01 من التعديل الدستوري لعام 1996 : " ... و يستخلف أعضاء مجلس الأمة ... " .

أو تعيينهم ، مع الملاحظة أن القرعة لا تشمل رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى بست 06 سنوات .

يستخلف أعضاء مجلس الأمة الذين وقعت عليهم القرعة وفق الشروط نفسها ، و حسب الإجراء نفسه المعمول به في إنتخابهم أو تعيينهم ، و كان التجديد الجزئي يقتصر على العهدة الأولى فقط ، بالإضافة أن نفس المادة لم تنص على كيفية القرعة ، و هل تمس الجزء المنتخب و المعين معا ؟ أم كل جزء على حدى ؟ كل هذا يتطرق إليه التعديل الدستوري لعام 1996 إلا بعد التعديل الذي مس النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل و المتمم الصادر في 1999¹ و إضافة المادتين 96 مكرر و 96 مكرر 01² .

2-مزايا و عيوب تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة : إن عملية تجديد نصف الأعضاء بمجلس الأمة لها مزايا لا يمكن إنكارها و لكن هذا لا يمنع أن تكون لها عيوب يجب توضيحها .

أ) مزايا عملية تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة : من بين أهم المزايا التي تظهر من خلال عملية التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة ما يلي :

- المحافظة على إستمرارية مجلس الأمة : و ذلك من خلال نقل تجربة 03 سنوات من طرف النصف الباقي و الحفاظ على الحياة البرلمانية دون إنقطاع ، مما يساعد على تدارك النقائص و تطوير العمل البرلماني بكيفية أكثر فعالية و تنظيما مقارنة بالسنوات الثلاث السابقة .

- خلق ديناميكية في العمل البرلماني : و ذلك لأن مدة العهدة المقدره بـ 06 سنوات طويلة نوعا ما و بالتالي قد تصاب الحياة البرلمانية بنوع من الخمول ، و بالتالي فالتجديد النصفى

1 النظام الداخلي لمجلس الأمة عام 1998 ، الجريدة الرسمية رقم : 08 لعام 1998 و عدّل في 1999 ، الجريدة الرسمية رقم 84 لعام 1999 .

2 المادة 96 مكرر من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل و المتمم ، الجريدة الرسمية رقم : 77 عام 2000 : " طبقا للمواد 101 ، 102 ، و 181 من الدستور تتم عملية القرعة بين الأعضاء المنتخبين حسب الدوائر الإنتخابية لتعويض النصف منهم ، كما تتم عملية القرعة بين الأعضاء المعينين لوحدهم لتعويض النصف منهم " .

نص المادة 96 مكرر 01 على ما يلي : " إجراءات عملية القرعة و تنظيمها و سيرها و توقيعها ، يضبطها مكتب المجلس بالتشاور مع هيئة التنسيق ، و يبلغ أعضاء المجلس بذلك " .

يجعل عضو مجلس الأمة أكثر إستعدادا و نشاطا ، و بالنسبة للعضو الراغب في الفوز بعهدة أخرى فيجب عليه إثبات وجوده و جدارته .

- توزيع ممارسة العمل البرلماني على أكبر عدد ممكن من المواطنين : و ذلك بإعطاء فرصة إضافية لأكبر عدد ممكن من أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية، و كذا الكفاءات و الشخصيات الوطنية لدعم العمل البرلماني، و هذا يؤدي إلى توسيع مجال ممارسة السيادة الشعبية و تفادي خلق أرسقراطيات برلمانية بإحتكار أعضاء محددين للعضوية في مجلس الأمة¹.

(ب) عيوب عملية تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة : من بين العيوب التي تعتري هذه العملية نذكر ما يلي :

- التفریط في المهارات و القدرات المكتسبة : و ذلك بعدما يكون العضو قد إكتسب قدرات و مهارات من خلال ممارسته للعمل البرلماني ، كما أن الأعضاء الجدد سوف يحتاجون لوقت حتى يتمكنوا من التعرف على العمل البرلماني وفق مختلف مواعيده و آلياته ، و هذا يترتب عنه تعطيل وتيرة الأشغال و إختلال مستوى الأداء البرلماني .

- إستغراق وقت معتبر لضمان إستقرار الأعضاء الجدد : خاصة المقيمين خارج العاصمة ، كما يجب التثيت من عضوية كل واحد منهم ، و توزيعهم على هياكل المجلس .

- إنفاق أموال إضافية لتحديد الأعضاء : خاصة في عملية إنتخاب نصف ثلثي الأعضاء المنتخبين و ذلك بإستساح قوائم الترشيح و الإعلانات و تحضير الأطراف و التكفل بأعضاء مكاتب الإقتراع ... إلخ².

1 التجديد النصفى الخامس ، البرلمان الجزائري من الغرفة الواحدة إلى الثنائية إلى التجديد النصفى ، مسار و تجربة ، عدد خاص ، مجلة مجلس الأمة ، العدد 55، ص 11 .

2 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 129-130 .

المطلب الثاني : مدى إستقلالية التنظيم الإداري و المالي لمجلس الأمة .

إن تنوع تشكيلة مجلس الأمة و تعدديته كان المراد منه توفير ثراء الطرح و التفكير و شمولية وواقعية التصور و عمق التحليل و الإستنتاج و فاعلية و كفاءة الأداء البرلماني¹ .

و إلى جانب إختلاف مجلس الأمة في طريقة تشكيل أعضائه ، و الخصائص العديدة و الأساسية التي يتميز بها و المتمثلة في عملية تجديد أعضائه التي نتساءل من خلالها إذا كان من شأنه أن يخدم مجلس الأمة ، لنجد أنفسنا أمام إشكال آخر و هو إذا كانت وفق ما يعزز من فعالية أداء المجلس ، و هل هذه الخصوصية تؤهله للتمتع بالإستقلالية في التنظيم الإداري و المالي أم لا ؟.

هناك مجموعة من القواعد الدستورية و القانونية التي تحدد الطبيعة القانونية لأعضاء مجلس الأمة ، و هي عموما ترمي إلى هدفين أساسيين هما الحيلولة دون وصول أشخاص لا تتوفر فيهم الشروط اللازمة لأداء هذه المهمة ، و تأمين الإستقلالية لأعضائه كي يتمكنوا من أداء مهامهم بحرية بعيدا عن الضغوط و المؤثرات المحيطة² مما يقودنا للتساؤل حول مدى تمتع مجلس الأمة بالإستقلال الإداري و المالي ؟ ، و بالتالي البحث عن ما إذا كان هذا المجلس يكتسب الشخصية المعنوية ام لا ؟ و لن يتأتى ذلك إلا إذا تطرقنا إلى طريقة تنظيم الهيكل الإداري و عن كيفية سير موارده المالية ؟ و بالتالي إثبات الإستقلالية و السيادة في ممارسة العمل البرلماني من عدمها و هذا ما سوف نعالجه في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : عدم إستقلالية مجلس الأمة في تنظيمه الإداري .

يملك مجلس الأمة الهياكل نفسها التي يملكها المجلس الشعبي الوطني ، و الإختلاف الأساسي بينهما يظهر في التنظيم الداخلي ، كون هيئات مجلس الأمة بحكم عدد الأعضاء القليل في هذه الغرفة هيئات خفيفة مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني ، بالإضافة إلى طريقة سير أعمالها التي تخضع إلى جملة من الأحكام القانونية بداية من أحكام النص الأساسي المتمثل في التعديل الدستوري لـ 1996 ، و القانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة

1 التجديد النصفى الخامس ، المرجع السابق ، ص 04 .

2 صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص 158 .

و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، بالإضافة إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة ، دون أن ننسى دور المجلس الدستوري في تحديده للأجهزة الدائمة لمجلس الأمة و المتمثلة فيما يلي :

أولاً: أجهزة مجلس الأمة :

طبقاً لنص المادة 09 من القانون العضوي 02/99 فإن أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة هي : الرئيس و المكتب و اللجان¹ و بناء على ذلك فإن مجلس الأمة يحتوي على ثلاثة أجهزة رئيسية تتمثل في الرئيس و المكتب و اللجان ، و كل جهاز من هذه الأجهزة له دوره الفاعل و المهم على مستوى المجلس² و بالرجوع إلى نص المادة 115 الفقرة الأخيرة من التعديل الدستوري 1996 و بالضبط في 04 جانفي 1998 بعد تنصيبه تولى مجلس الأمة إعداد نظامه الداخلي و المصادقة عليه³ ليتم بموجب ذلك تحديد أجهزته الدائمة المذكورة سابقاً بالإضافة إلى هيئاته الاستشارية و التنسيقية المتمثلة في المجموعات البرلمانية .

و تجدر الإشارة أنه بعد حصر المؤسس الدستوري للأجهزة المشتركة لكل غرفة من البرلمان فقط في الرئيس ، و مكتب الرئيس و اللجان الدائمة دون غيرها⁴ عمل مجلس على تعديل و تميم نظامه الداخلي⁵ تم تلاه تعديل ثاني بتاريخ 28 نوفمبر 2000 كان الغرض منه إزالة الغموض الذي طال طريقة تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة عن طريق القرعة⁶ الذي نص بدوره على نفس الأجهزة و دورها و المتمثلة فيما يلي :

1 المواد من 06 إلى 45 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

2 سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 51 .

3 نص المادة 03/115 من التعديل الدستوري لعام 1996 : يعد المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة نظامهما الداخلي و يصادق عليهما .

4 المواد 111 ، 113 ، 114 ، 117 و 119 من الدستور : " إن المؤسس الدستوري قد حصر الأجهزة المشتركة لكل غرفة من البرلمان في الرئيس و مكتب الرئيس و اللجان الدائمة دون غيرها " .

- رأي المجلس الدستوري رقم 08 المؤرخ في 12 فيفري 1999 المتعلقة بمراقبة مطابقة القانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة للدستور ، الجريدة الرسمية رقم : 15 بتاريخ 09 مارس 1999 ، ص 05 .

5 النظام الداخلي لمجلس الأمة ، المعدل و المتمم بتاريخ 28 نوفمبر 1999 ، الجريدة الرسمية رقم 84 ، المؤرخة في 28 نوفمبر 1999 .

6 النظام الداخلي لمجلس الأمة ، المعدل و المتمم بتاريخ 28 نوفمبر 2000 ، الجريدة الرسمية رقم 77 .

أ) رئيس مجلس الأمة : بالرجوع إلى نص المواد من 88 إلى 90 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 يتجلى لنا المركز المهم الذي يحتله رئيس مجلس الأمة ، بحيث أعطاه الدستور حق تولي رئاسة الدولة بالنيابة في حال إستحالة على رئيس الجمهورية ممارسة مهامه¹ فهو بمثابة الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية ، بحيث ينتخب من قبل زملائه على أثر كل تعديل جزئي لمجلس الأمة ، أي في نهاية كل ثلاث سنوات و يستثنى من القرعة الخاصة بالتجديد الجزئي للعهد الأولى كما سبق و أن ذكرناها أنفاً² ، و في حال تعدد الترشيحات يفوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة ، و إذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة نظم دور ثان خلال 24 ساعة ، يكون فيها التنافس مقتصرًا على المترشحين الحائزين على أكبر عدد من الأصوات ، و يعود الفوز للمترشح الذي يحصل على الأغلبية النسبية ، و إذا تعادلت الأصوات عاد الفوز للأكثر سناً³ ، على أن يكون الانتخاب بالإقتراع السري ، أما في حالة مترشح وحيد ، يجري الانتخاب برفع اليد و يعلن فوز الحائز على أغلبية الأصوات⁴.

1- الشروط الواجب توافرها في رئيس مجلس الأمة : لم يحدد الدستور ، و لا القانون العضوي 02/99 ، و لا النظام الداخلي لمجلس الأمة شروطا خاصة في المترشح لرئاسة مجلس الأمة ، و بما أن رئيس مجلس الأمة قبل إكتسابه هذه الصفة كان عضواً من أعضاء المجلس المعينين أو المنتخبين فإنه يشترط أن تتوافر فيه الشروط العامة للعضوية في مجلس الأمة و التي سبق التطرق إليها و المتمثلة في الجنسية الجزائرية ، بالإضافة إلى التمتع بالحقوق السياسية و المدنية ، و إثباته لأدائه للخدمة الوطنية أو إعفائه منها ، بالإضافة إلى أهم شرط و هو ألا يقل عمره عن أربعين سنة (40) ،

2- مدة عهدة الرئيس : إن عبارة العهدة التي وردت ضمن المادة 181 السالفة الذكر في فقرتها 02 لم ترد عبثاً ، و إنما لتؤكد بان الرئيس الأول للمجلس سيستمر في مركز الرئاسة مدة ست سنوات (06) ، أي أن يمارس عهده الأولى طوال هذه المدة ، ذلك أن رئيس مجلس الأمة يمارس

1 المواد من 88 إلى 90 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 .

2 المادة 181 الفقرة 02 من نفس التعديل الدستوري .

3 المادة 06 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، المعدل و المتمم .

4 صالح بالحاج ، المرجع السابق ، ص 259 .

عهدة الرئاسة بناء على تكليف أو توكيل¹ و قد تم هذا التوكيل فعلا بدليل إنتخاب رئيس مجلس الأمة من طرف الأعضاء عند تنصيبه في 04 جانفي 1998 ، فالإنتخاب هو تكليف شخص بممارسة مهمة معينة ، و هي مهمة تمثيل الجماعة و التحدث بإسمها و التصرف لحسابها ، و في هذه الحالة فإن الدستور كلف رئيس مجلس الأمة بممارسة عهدة رئاسة المجلس لمدة 06 سنوات كرئيس لهذا المجلس و ليس كعضو فيه .

كما أنه بالرجوع لنص المادة 11 من القانون العضوي رقم : 02/99 بعد صدور رأي المجلس الدستوري رقم 99/08 المذكور سالفاً أعيدت صياغة المادة 11 من القانون العضوي 02/99 و أكدت على إنتخاب رئيس لمجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس .

3- إجراءات إستخلاف الرئيس : طبقاً لنص المادة 07 الفقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس الأمة في حالة شغور منصب رئاسة مجلس الأمة بسبب الإستقالة أو التناهي أو المانع القانوني أو الوفاة ، يتم إنتخاب رئيس جديد للمجلس بنفس الطرق المنصوص عليها في المادة 06 المتعلقة بإنتخاب رئيس مجلس الأمة السالفة الذكر .

و قد حددت المادة 07 أجل أقصاه 15 يوماً من تاريخ إعلان الشغور لإنتخاب رئيس جديد ، علماً أن الإخطار بحالة الشغور يكون من طرف هيئة التنسيق و يثبت الشغور بلائحة يصادق عليها ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاء مجلس الأمة² ، و جدير بالذكر أنه في حالة شغور منصب رئاسة مجلس الأمة ، يشرف على عملية الإنتخاب أكبر نواب الرئيس سناً بمساعدة اصغر عضوين في المجلس شرط أن لا يكونوا منتخبين³ .

4 - مهام رئيس مجلس الأمة : لقد خول كل من الدستور و القانون العضوي رقم: 02/99 و النظام الداخلي لمجلس الأمة العديد من الصلاحيات و الإختصاصات لرئيس المجلس ، سواء ما تعلق منها برئاسة المجلس ، أو تلك المتعلقة بالإختصاصات العامة المنصوص عليها دستورياً ، فمنها إختصاصات بإعتباره رئيساً للمجلس ، و منها ما يكون على مستوى الدولة عامة .

1 بوكرا إدريس ، بعض الملاحظات القانونية حول عملية إستبدال رئيس مجلس الأمة ، مجلة إدارة المدرسة الوطنية للإدارة ، العدد الأول ، 2001 ، ص 78 .

2 المادة 07 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، المرجع السابق .

3 المادة 07 الفقرة 04 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، نفس المرجع .

4 1 صلاحياته بإعتباره رئيسا للمجلس : إن أهم هذه الصلاحيات قد نصت عليها المادة 08 من النظام الداخلي لمجلس الأمة و هي :

- ضمان الأمن و النظام العام داخل مقر مجلس الأمة و السهر على إحترام النظام الداخلي ، إستنادا إلى الوسائل الضرورية التي وضعت تحت تصرف رئيس مجلس الأمة بموجب المادة 03 من القانون العضوي 02/99 .

- رئاسة جلسات المجلس و إجتماعات المكتب و إجتماعات هيئة الرؤساء و التنسيق .

- إخطار المجلس الدستوري عند الإقتضاء¹ .

- تمثيل مجلس الأمة أمام المؤسسات الوطنية و الدولية .

- الأمر بالصرف .

- التعيين في المناصب الإدارية و التقنية بموجب قرارات .

- إعداد مشروع ميزانية المجلس و عرضها على المكاتب للمناقشة .

- ضبط تنظيم المصالح الإدارية و التقنية للمجلس مثل الأمانة العامة للمجلس ، المكتب المكلف بالأمن ... الخ² .

- توفير الوسائل المادية و البشرية اللازمة لعمل أعضاء المجلس .

كل هذه الإختصاصات التي يقوم بها رئيس مجلس الأمة تلعب دورا كبيرا في حسن إدارة هياكل المجلس مما يضمن أداء برلماني معتبر .

4 2 صلاحياته على مستوى الدولة العامة : لقد رأينا سابقا من خلال نص المادتين 88 و 89

من التعديل الدستوري لعام 1996 و التي أعطت لرئيس مجلس الأمة الحق في تولي رئاسة الدولة بالنيابة في حالة إستحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه بسبب مانع قاهر ، قد يكون مرض خطير

1 المادة 166 من دستور 1996 .

2 المادة 101 من القانون العضوي رقم : 02/99 : " توضع تحت تصرف كل غرفة ، و تحت سلطة رئيسها المصالح الإدارية و التقنية الضرورية لإدارتها " .

و مزمّن بحيث يتولى هذه المهمة بالنيابة لمدة خمسة و أربعين يوماً (45)¹ و له كل الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية بإستثناء تلك الواردة في المادة 90 من التعديل الدستوري السالف الذكر .

و في حالة إستمرار المانع بعد إنقضاء هذه المدة يعلن الشغور بالإستحالة وجوباً ، و هنا نكون أمام الحالة الثانية و هي إستقالة رئيس الجمهورية أو وفاته ، بعد إجتماع المجلس الدستوري وجوباً و تبليغ شهادة التصريح بالشغور إلى البرلمان الذي يجتمع بدوره وجوباً بحيث يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئاسة الدولة لمدة أقصاها ستون (60) يوماً يتولى خلالها نيابة رئاسة مجلس الأمة نائب الرئيس الأكبر سناً² ، و بعدها تنظم إنتخابات رئاسية .

تجدر الإشارة أن رئيس الدولة المعين بهذه الطريقة ممنوع من الترشح للإنتخابات الرئاسية ، و كما سبق و ذكرنا أنه لا يمكنه ممارسة الصلاحيات المنصوص عليها في المادة 90 من التعديل الدستوري لعام 1996 و المتمثلة فيما يلي :

- إصدار العفو ، و تخفيض العقوبات أو إستبدالها .

- اللجوء إلى الإستفتاء .

- تعيين رئيس الحكومة و أعضائها ، فهي من صلاحيات رئيس الجمهورية الجديد³ إلا في حالة ترشح رئيس الحكومة لرئاسة الجمهورية ففي هذه الحالة يمارس وظيفة رئيس الحكومة أحد أعضائها الذي يعينه رئيس الدولة⁴ بالإضافة إلى أن رئيس الدولة ليس له حق التشريع بأوامر ، و تقرير حلّ المجلس الشعبي الوطني ، أو تعديل الدستور ، بالإضافة إلى أنه لا يستطيع إقرار حالة الطوارئ أو الحصار أو الحالة الإستثنائية أو التعبئة العامة أو الحرب في فترة 45 يوماً المذكورة أعلاه ، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً ، و بعد إستشارة المجلس الدستوري ، المجلس الأعلى للأمن⁵ فهو بذلك لا يتمتع بالصلاحيات المخولة دستوريا لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية، إلا أنه يتمتع بمكانة مميزة للدور الكبير الذي يلعبه بإعتباره رئيساً لمجلس الأمة بحيث يستشير

1 المادة 88 الفقرة 02 من دستور 1996 .

2 المادة 12 من القانون العضوي رقم : 02/99 ،

3 المادة 90 الفقرة 01 من دستور 1996 .

4 المادة 90 الفقرة 02 من دستور 1996 .

5 نفس المادة الفقرة 03 من دستور 1996 .

رئيس الجمهورية دون الإلتزام بالأخذ برأيه في كل الحالات غير العادية¹ ، بالإضافة إلى كل هذا له الحق رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا² في الحالات التالية :

- طبقا لنص المادتين 98 و 99 من القانون العضوي 02/99 يرأس البرلمان من أجل التصريح بثبوت المانع في الحالة المنصوص عليها في المادة 2/88 من التعديل الدستوري لعام 1996 .

- طبقا لنص المادة 88 الفقرة 03 من دستور 1996 ، عند إستمرار المانع لرئيس الجمهورية بعد مرور 45 يوما .

- طبقا لنص المادة 88 الفقرة 05 من دستور 1996 بحيث يجتمع البرلمان بإستدعاء من رئيس مجلس الأمة و برئاسته .

- طبقا للمادة 91 الفقرة 02 من دستور 1996 بحيث يجتمع البرلمان بإستدعاء من رئيس الجمهورية و برئاسة رئيس مجلس الأمة .

- طبقا لنص المادة 93 من دستور 1996 عند إعلان الحالة الإستثنائية ، يتم الإستدعاء من طرف رئيس الجمهورية و برئاسة مجلس الأمة .

- المادة 95 من نفس التعديل عند إعلان حالة الحرب و بنفس الإجراءات .

- المادة 102 الفقرة الأخيرة من نفس التعديل في حالة الموافقة على تمديد مهمة البرلمان بحيث لا تسمح الظروف الخطيرة لإجراء إنتخابات عادية ، يرأس مجلس الأمة إجتماع البرلمان بغرفتيه و بإستدعاء من رئيس الجمهورية ، بالإضافة إلى الحالة التي تستدعي إصدار لائحة عند فتح مناقشة حول السياسة الخارجية ، له نفس الصلاحية بإتباع نفس الإجراءات³ و في حالة التعديل الدستوري

1 نص المواد 91 الفقرة 01 و المادة 93 الفقرة 02 و المادة 94 و 95 من دستور 1996 .

2 نص المادة 98 من القانون العضوي 02/99 .

3 المادة 130 الفقرة 02 من دستور 1996 .

البرلماني¹ في مبادرة من ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاء البرلمان بإقتراح تعديل الدستور ، في هذه الحالة يتم الإستدعاء من رئيس مجلس الأمة و تحت رئاسته² .

كل هذه الحالات السالفة الذكر توضح لنا المكانة السامية للرجل الثاني في الدولة بعد رئيس الجمهورية³ ، بالإضافة إلى دوره في معالجة مسألة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية في عام 1989 بعد تكفله عند رئاسته للدولة بالنيابة بتعديل الدستور لعام 1996 .

(ب) مكتب مجلس الأمة : يمثل مكتب المجلس الجهاز الثاني لمجلس الأمة ، سنتناول فيما يلي دراسة تكوينه و تسييره و إختصاصاته :

1- تكوين مكتب مجلس الأمة : طبقا لنص المادة 09 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، فإن مكتب المجلس يتكون من رئيس و 05 نواب يتم إنتخابهم لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد⁴ ، أما المادة 133 الفقرة 02 و 03 من التعديل الدستوري لعام 1996 فقد أسندت لكل من مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني إنتخاب مكتب لكل غرفة⁵ ، يتفق ممثلوا المجموعات البرلمانية على توزيع مناصب نواب الرئيس في ما بين مجموعاتهم ، و يعدون قائمة تعرض على مصادقة المجلس و في حالة عدم الإتفاق تعد قائمة موحدة لنواب الرئيس من قبل المجموعات التي تمثل الأغلبية في المجلس، و تعرض لمصادقة هذا الأخير ، و إذا تعذر الاتفاق مرة أخرى أنتخب نواب الرئيس بالإقتراع المتعدد الأسماء السري في دور واحد⁶ و عند تساوي عدد الأصوات يعلن فوز المترشح الأكبر سنا⁷ و في حالة شغور منصب أحد نواب الرئيس يتم إستخلافه وفقا لنفس الإجراءات السابقة .

1 المادة 179 من التعديل الدستوري لعام 1996 : " ما حصل في 08 أفريل 2002 بمناسبة إدخال الامازيغية لغة وطنية في الدستور .

2 المادة 177 من نفس التعديل .

3 عمار عوايدي ، رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري مجلة الفكر البرلماني ، العدد 05 ، نشرية لمجلس الأمة ، الجزائر ، أفريل 2004 ، ص 112 – 114 .

4 المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000 .

5 المادة 113 الفقرة 02 و 03 من التعديل الدستوري لعام 1996 : " ينتخب المجلس الشعبي الوطني مكتب و يشكل لجان . تطبق الأحكام السابقة الذكر على مجلس الأمة " .

6 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 141 .

7 المادة 11 الفقرة 04 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر عام 2000 .

2- صلاحيات مكتب مجلس الأمة : طبقا لنص المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، يقوم مكتب المجلس تحت إشراف الرئيس بالإختصاصات التالية :

- تحديد تاريخ توزيع النصوص المحالة على مجلس الأمة مرفوقة بمذكرة إعلامية تضبط أجال تقديم أعضاء المجلس ملاحظاتهم عليها .
- تنظيم سير الجلسات مع إحترام أحكام القانون العضوي 02/99 .
- ضبط حدود أعمال الدورة و مواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة .
- تحديد أنماط الإقتراع.
- تحديد كيفية تطبيق النظام الداخلي .
- المصادقة على الهيكل التنظيمي للمصالح الإدارية و على كيفية مراقبة المصالح المالية للمجلس .
- دراسة مشروع ميزانية المجلس و إقتراحه للتصويت .

كل هذه الصلاحيات تمارس من خلال إجتماعات المجلس العادية بصفة دورية و بدعوة من رئيسه ، بالإضافة إلى الإجتماعات غير العادية كلما دعت الضرورة بحيث تكون بدعوة من الرئيس و يطلب من أغلبية أعضائه ، مع تبليغ جدول أعمال إجتماع المكتب لأعضائه بـ 48 ساعة قبل إنعقاده و اطلاع كل عضو على محاضر الإجتماعات و بترخيص من رئيس مجلس الأمة¹ التي من خلالها يتم تحديد صلاحيات كل عضو على حدى من طرف مكتب مجلس الأمة ، مما يدل على أهمية الصلاحيات المسندة لمكتب مجلس الأمة و الخاصة بجدول أعمال الدورة .

3- اللجان الدائمة : طبقا لأحكام المادة 113 الفقرة 03 من التعديل الدستوري لعام 1996 التي نصت على أن ينتخب المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة مكتبه و يشكل لجانه دون حصر الأمر في اللجان الدائمة فقط ، بالإضافة إلى نص المادة 10 من القانون العضوي رقم 02/99² مما أدى بأعضاء مجلس الأمة في التعديل الأول لنظامها الداخلي في نوفمبر 1999 إنشاء لجان

1 المادة 13 الفقرة 04 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000 .

2 نص المادة 10 من القانون العضوي رقم : 02/99 : " يمكن كل غرفة أن تنشئ هيئات تنسيقية و إستشارية أو رقابية ، تحدد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين " .

مؤقتة إلى جانب اللجان الدائمة ، الأمر الذي رفضه المجلس الدستوري¹ مؤكدا على أن المادتين 117 و 161 من الدستور أقرت بأنه من إختصاص كل غرفة إنشاء لجان دائمة دون سواها ، سنتولى فيما يلي دراسة تكوينها و كيفية تسييرها و كذا إختصاصاتها .

3 1 تكوين اللجان الدائمة : إن المادة 117 من التعديل الدستوري جاءت شاملة وواسعة ، حيث لم تحدد عدد اللجان الدائمة لكل غرفة ، نفس الشيء بالنسبة للقانون العضوي رقم : 02/99 ، و طبقا لنص المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة تتكون من لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان و لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية تتكون من 15 إلى 19 عضوا على الأكثر ، و عدد لجان مجلس الأمة هو 09 لجان طبقا لأحكام المادة 16 من النظام الداخلي للمجلس و هي :

- لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان .
- لجنة الدفاع الوطني .
- لجنة الشؤون الخارجية و القانون الدولي و الجالية الجزائرية في الخارج .
- لجنة الفلاحة و التنمية الريفية .
- لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية .
- لجنة التربية و التكوين و البحث العلمي و الشؤون الدينية .
- لجنة التجهيز و التنمية المحلية .
- لجنة الصحة و الشؤون الإجتماعية و العمل و التضامن الوطني .

1 رأي المجلس الدستوري رقم 09/ ر.ن.د / م.د / 99 بشأن إنشاء اللجان المؤقتة :

" - و إعتبارا أن مجلس الأمة قد أسند الدور الرقابي المنصوص عليه في المادة 10 من القانون العضوي المذكور أعلاه إلى المراقب المالي بمقتضى المادة 128 من النظام الداخلي موضوع الإخطار .

- و إعتبارا أن المؤسس الدستوري قد أقر بمقتضى المادتين 117 و 161 من الدستور ، أنه من إختصاص كل غرفة من البرلمان تشكيل دائمة ، و لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة دون سواها .

- و إعتبارا بالنتيجة أن مجلس الأمة حين أستند إلى المادة 10 من القانون العضوي المذكور أعلاه لإنشاء اللجان المؤقتة فإنه يكون بذلك قد خالف أحكام المادة 161 من الدستور " . الجريدة الرسمية رقم 84 ، بتاريخ 28 نوفمبر 1999 .

- لجنة الثقافة و الإعلام و الشبيبة و السياحة .

و قد تكفل النظام الداخلي للمجلس بتحديد إختصاص كل لجنة ضمن المواد من 17 إلى 25¹.

بعد تقرير مبدأ حق وواجب كل عضو من أعضاء المجلس في الإنضمام إلى لجنة ما حسب رغبته ، تتشكل كل لجنة من العدد المحدد قانونا لذلك بموجب إتفاق المجموعات البرلمانية و تطبيقا لمبدأ التمثيل النسبي لكل مجموعة برلمانية ، حيث أن حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة تساوي نسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة² و ترفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى مباشرة عندما يفوق الباقي نسبة 0, 50³ و تجدر الإشارة إلى أنه يمكن لكل عضو في المجلس أن ينظم إلى لجنة دائمة و بالمقابل لا يجوز له أن ينظم إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة⁴، و يعين مكتب المجلس الأعضاء غير المنتمين لمجموعة برلمانية بناء على طلبهم أعضاء في لجنة دائمة ، و في حالة شغور مقعد أحد أعضاء اللجنة الدائمة يتم شغل المقعد الشاغر وفق الإجراءات المحددة في المادة 29⁵.

3 2 تسييرها : تضبط أحكام المواد 32 إلى 45 من النظام الداخلي لمجلس الأمة قواعد سير أشغال اللجان التشريعية الدائمة ، و يُسير أعمال كل لجنة دائمة مكتب يتكون من رئيس و نائب رئيس و مقرر ، توزع عليهم المهام بعد إتفاق رؤساء المجموعات البرلمانية ، يعقد مع مكتب المجلس بدعوة من رئيس مجلس الأمة ، أو بطلب من مجموعة برلمانية⁶.

أما عن إجراءات سير أعمالها ، فبداية يحيل رئيس المجلس على اللجان كل نص يدخل في إختصاصها مرفقا بالمستندات و الوثائق المتعلقة به للدراسة و إبداء الرأي ، و يتم إستدعاء اللجان الدائمة أثناء الدورة من طرف رؤسائها في إطار دراسة النصوص التي يحيلها عليها رئيس

1 سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 61 .

2 المادة 29 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

3 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 146 .

4 المادة 27 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

5 المادة 30 الفقرة 02 و 03 و 04 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

6 المادتين : 31 و 37 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

مجلس الأمة ، أما فيما بين الدورات يتم إستدعاء اللجان الدائمة من قبل رئيس مجلس الأمة حسب جدول أعمالها .

لا تصح مناقشات اللجان الدائمة إلا بحضور أغلبية أعضائها و في حالة عدم توافر هذا النصاب تعقد جلسة ثانية بعد 24 ساعة على الأقل¹ ، نفس الشيء بالنسبة للتصويت فهو يتطلب حضور أغلبية الأعضاء و في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد 48 ساعة على الأقل ، بحيث يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد أعضاء اللجنة الحاضرين ، أما بالنسبة لرئيس مجلس الأمة و نوابه لهم أن يشاركوا في أعمال أي لجنة لكن ليس لهم حق التصويت ، نفس الشيء بالنسبة لأي عضو في المجلس له حق الحضور لكن ليس له الحق في المناقشة و التصويت .

3 إختصاصاتها : بالنسبة لإختصاصات اللجان الدائمة فقد حددتها المواد من 17 إلى 24 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، بحيث تقوم كل لجنة بإختصاصها حسب المسائل المتعلقة بها .

إلا أن هناك لجان دائمة حظيت بمجال إختصاص واسع مثاله في ذلك لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان² ، فعند ممارسة أعمالها يمكن للجان الدائمة أن تدعو أشخاص مختصين للاستعانة بهم ، و في حالة إعلان لجنة دائمة عدم إختصاصها ، أو في حالة تنازع الإختصاص بين لجتين أو أكثر يقوم مكتب المجلس بتسوية الخلاف³ .

و في الأخير تحرر تقارير اللجان الدائمة بعد موافقة أعضائها و ترسل نسخة منها إلى مكتب المجلس ، على أن توزع هذه التقارير على أعضاء المجلس في غضون 72 ساعة على الأقل قبل إنعقاد الجلسة العامة المعنية بالتقرير .

1 سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 62 .

2 بوزيد لرهاري ، " عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة " ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 09 ، نشرية لمجلس الأمة ، الجزائر ، جويلية 2005 ، ص 74 - 75 .

3 مصطفى درويش ، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد خاص ، ديسمبر 2003 ، ص 34 .

- حصيلة نشاطات مجلس الأمة من جانفي 1998 إلى جانفي 2004 ، نشریات مجلس الأمة ، جانفي 2004 .

إن النظام الداخلي لمجلس الأمة قيد نشاط هذه اللجان بحيث لا يمكنها الاجتماع إلا في إطار ما يحال إليها من نصوص¹ و عادة ما تستدعي اللجان المجموعات البرلمانية للإستماع لأرائهم في النصوص المهمة و التي تكون محل جدل قبل إعداد تقريرها التكميلي أو التمهيدي، و ذلك حتى تكون تقاريرها معبرة عن رأي المجلس أو على الأقل رأي الأغلبية².

ثانيا : هيئات مجلس الأمة .

طبقا لأحكام المادة 10 من القانون العضوي رقم 02/99 يمكن كل غرفة من البرلمان من خلال نظامها الداخلي أن تنشئ هيئات تنسيقية و إستشارية أو رقابية و المتمثلة في هيئتان هما:³ هيئة الرؤساء و هيئة التنسيق تكفلت كل من المادة 47 و المادة 48 من تحديد تكوينها و تسييرها و إختصاصاتها بالإضافة إلى المجموعات البرلمانية⁴ و الجدير بالذكر أن القانون العضوي رقم : 02/99 فصل بين أجهزة مجلس الأمة و هيئاته عكس النظام الداخلي الأول لمجلس الأمة الذي لم يميز بين الأجهزة الدائمة للمجلس و بين هذه الهيئات⁵.

1- هيئة الرؤساء : أطلق عليها هذه التسمية كون أن أغلبية أعضائها يتمتعون بصفة رئيس ، يخضعون لسلطة رئيس مجلس الأمة و تتألف هيئة الرؤساء من رئيس المجلس و نوابه الخمسة 05 و رؤساء اللجان الدائمة المقدر عددهم بـ 09⁶ ، و تتمثل إختصاصاتها في إعداد جدول أعمال دورات المجلس و تحضيرها و تقييمها بعد إنتهائها ، و تنظيم أعمال اللجان الدائمة و التنسيق بينها و تنظيم أشغال المجلس بوجه عام ، و تجتمع هيئة الرؤساء كل 15 يوما خلال دورات المجلس ، بالإضافة إلى الاجتماع في حالة الضرورة بدعوة من رئيس مجلس الأمة ، مع تبليغه بجدول

1 المادتين 32 و 33 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

2 مصطفى درويش ، المرجع السابق ، ص 37 .

3 المادة 46 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الصادر في عام 2000 : " طبقا لأحكام المادة 01 من القانون العضوي رقم : 02/99 هيئات مجلس الأمة هي :

- هيئة الرؤساء .

- هيئة التنسيق ...".

4 المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

5 المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الصادر عام 1998 ، الجريدة الرسمية رقم : 08 المؤرخة في 18 فيفري 1998 .

6 المادة 47 الفقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

الإجتماع مسبقا بـ 72 ساعة على الأقل ، على أن توزع محاضر إجتماعات الهيئة على أعضائها في ظرف 72 ساعة على الأكثر من تاريخ إنعقاد الإجتماع¹.

2- هيئة التنسيق : تعد هيئة التنسيق الهيئة الموسعة التي تمثل فيها مختلف أجهزة و هيئات مجلس الأمة ، و هي تظم أعضاء المكتب و رؤساء اللجان الدائمة و رؤساء المجموعات البرلمانية² و تستشار هيئة التنسيق في جدول أعمال الجلسات و تنظيم أشغال المجلس و توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية ، و تجتمع هذه الهيئة بدعوة من رئيس المجلس أو بطلب من مجموعتين برلمائيتين على الأقل³ كل شهر على الأقل خلال الدورات .

إن ما يلاحظ في هيئة التنسيق أنها مجرد هيئة إستشارية لمجلس الأمة ، بحيث تشترك مع هيئة الرؤساء في مواعيد تبليغ جدول أعمال الإجتماع لأعضائها و كذا توزيع محاضر هذه الإجتماعات بنفس المدة و الإجراءات التي تمر بها إجتماعات هيئة الرؤساء⁴.

3- المجموعات البرلمانية : خول القانون لأعضاء مجلس الأمة تشكيل مجموعات برلمانية على أساس الإنتماء الحزبي⁵ ، و قد تكفلت المواد من 49 إلى 52 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بتحديد إجراءات تكوين هذه المجموعات ، أما المادة 09 من مشروع القانون العضوي رقم : 02/99 فقد أدخلتها ضمن أجهزة مجلس الأمة ، غير أن المجلس الدستوري في رأيه رقم: 99/08 أخرج

1 صالح بالحاج ، المرجع السابق ، ص 260 .

2 المادة 48 الفقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

3 المادة 48 الفقرة 04 من نفس النظام

4 المادة 48 الفقرة 04 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

5 المادة 49 الفقرة 04 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

المجموعات البرلمانية من أجهزة البرلمان بغرفتيه¹ ، و بذلك فهي تبقى مجرد إجتماع لمجموعة من أعضاء غرفة برلمانية لتوحيد مواقفهم السياسية خلال نشاطهم البرلماني² .

و لتشكيل مجموعة برلمانية في مجلس الأمة لا بد من 10 أعضاء على الأقل ، علما بأنه لا يمكن لعضو أن ينتمي إلى أكثر من مجموعة برلمانية ، أما بالنسبة للأعضاء المعينون الذين لا ينتمون إلى أحزاب سياسية يمكنهم تشكيل مجموعة برلمانية واحدة وفقا لنص المادة 101 من التعديل الدستوري لعام 1996 ، و كذا المادة 49 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

أما المادة 50 من نفس النظام فقد تضمنت البيانات المطلوبة في ملف تأسيس المجموعة البرلمانية بعد إستلامه من طرف مكتب مجلس الأمة ، على أن يعلن إنشاء المجموعة البرلمانية في جلسة علنية لمجلس الأمة ، و كل تعديل في تشكيلة المجموعة الناتج عن إستقالة أو إقصاء أو إنضمام مجموعة أو غيره ينشر في الجريدة الرسمية للمداولات³ ، و تجدر الإشارة أنه يمنع على أعضاء مجلس الأمة إنشاء مجموعات برلمانية تدافع عن مصالح شخصية أو مهنية و عدم إنشاء جمعيات داخل المجلس⁴ .

أما الأعضاء الذين ينتمون لأحزاب سياسية في حال عدم توفرهم لشروط تشكيل مجموعة برلمانية ، هؤلاء عليهم إختيار مندوب عنهم لحضور إجتماعات هيئة التنسيق ليعبر عن

1 " - و إعتبارا أن المشرع حين أضاف بموجب المادة 09 من هذا القانون المجموعات البرلمانية إلى أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة يكون قد أدخل بمقتضيات المواد المذكورة أعلاه .

- و إعتبارا بالنتيجة أن المجموعات البرلمانية لا تدخل ضمن مجال القانون العضوي ، و أن المادة 10 من هذا القانون كفيلا بتضمين ذلك " .

- مقتطف من الرأي رقم 08/ 99 المؤرخ في 21 فيفري 1999 ، المرجع السابق ، ص 5.

2 الأمين شريط ، " علاقة الحكومة بالبرلمان " ، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان ، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 23 - 24 أكتوبر 2000 ، ص 34 .

3 إشتطرت المادة 116 الفقرة 02 من التعديل الدستوري لعام 1996 تدوين مداولات كل غرفة في محاضر تنشر طبقا للشروط التي يحددها القانون ، و قد نصت المادة 07 من القانون العضوي رقم : 02/99 على نشر المحاضر و عروض الحال الكاملة للمناقشات في الجريدة الرسمية لمناقشات كل غرفة ، و أحالت المادة 95 في فقرتها الأخيرة من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، تحديد شكل الجريدة الرسمية للمداولات و محتواها إلى تعليمة عامة يصدرها مكتب مجلس الأمة ، مع منع نشر محاضر الجلسات المغلقة .

4 المادة 52 الفقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس .

إنشغالهم ، لكن ليس لهم حق التصويت¹ ، و بعد تأسيسها تتلقى المجموعات البرلمانية الوسائل المادية و البشرية بصورة متناسبة مع عدد أعضائها لضمان سير أعمالها في ظروف لائقة ، إلا أن القانون العضوي رقم : 02/99 و كذا النظام الداخلي لمجلس الأمة و النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم يتطرق لإجراءات سير المجموعات البرلمانية و طرق عملها ، مما يعني أنها تخضع في هذا المجال لقوانين داخلية موضوعة من طرفها أو من طرف الأحزاب التي تنتمي إليها ، و مثل هذه القواعد التي تنظم عملها غالبا ما تكون قواعد عرفية لا مكتوبة² مما يدل على أنه بالرغم من أن التعديل الدستوري لعام 1996 منح لمجلس الأمة حرية إعداد نظامه الداخلي و المصادقة عليه ، إلا أن النصوص التي تضبط تنظيمه و سيره من خلال القانون العضوي رقم : 02/99 ، و النظام الداخلي مقيدة برقابة مشددة من المجلس الدستوري مما تجعله في وضع غير مستقل في تحديد تنظيمه الإداري ، رغم تمتعه بقدر من الحرية من خلال الأجهزة و الهيئات التي وشعت تحت تصرف رئيسه ، بالإضافة إلى المصالح الإدارية و التقنية الضرورية لإدارته³ .

هذا فيما يتعلق بتنظيمه الإداري و مدى إستقلاليته ، لأن بقاء أي مؤسسة و إستمراريتها مرهون بحسن تسييرها و تنظيمها و مدى إستقلاليته سواء بالنسبة لتنظيمها الإداري أو لجانبها المالي و هذا ما سوف نتطرق إليه في الفرع الثاني .

الفرع الثاني : إستقلالية مجلس الأمة في تنظيمه المالي .

إن لمعنى الإستقلالية دلالة كبيرة في مدى حرية تصرف أي مؤسسة في مواردها المالية ، بالإضافة إلى مرونة و نجاعة الرقابة الممارسة عليها مما يضمن إستقرارها و تطورها ، هذا ما أقره القانون العضوي رقم : 02/99 في المادة 103 منه و التي نصت على تمتع كل غرفة من البرلمان بالإستقلالية المالية و حقها في إعداد ميزانيتها و صرفها .

1 المادة 52 الفقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000 .

2 الأمين شريط ، القانون العضوي الناظم للعلاقات بين البرلمان و الحكومة ، وقائع اليوم الدراسي حول القانون العضوي رقم : 02/99 الذي يحدد المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، و العلاقة الوظيفية بينها و بين الحكومة ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، 23 أكتوبر 2001 ، س 25 ،

3 المادة 101 من القانون العضوي رقم : 02/99 : " توضع تحت تصرف كل غرفة و تحت سلطة رئيسها المصالح الإدارية و التقنية الضرورية لإدارتها " .

أولا : إستقلالية مجلس الأمة في إعداد ميزانيته .

بالرجوع إلى نص المادة 89 الفقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000 نجدتها تنص على أن مجلس الأمة يتمتع بالإستقلال المالي و الإداري ، و من هذا المنطلق فإن رئيس مجلس الأمة يتمتع بحرية إعداد ميزانيته على مستوى مجلس الأمة بمساعدة المصالح التقنية و الفنية الموضوعة تحت تصرفه و سلطته ، ليقوم بإعداد مشروع ميزانية المجلس¹ ثم يعرض على مكتب المجلس لدراسته ، ثم يبلغ إلى لجنة الشؤون الإقتصادية و المالية لإبداء الرأي في غضون 10 أيام التي تلي التبليغ بالمشروع ، و لها أن تُدخل تعديلات إذا رأت ذلك مناسبا .

بعدها يحال المشروع بإقتراح من مكتب مجلس الأمة على المجلس للتصويت عليه ، على إن يكون خلال دورة الخريف من كل سنة حتى يتم إدراج ميزانية مجلس الأمة ضمن مشروع قانون المالية و الميزانية الذي يناقش وجوبا خلال الدورة الخريفية² .

و طبقا لنص المادة 89 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000 يتضح لنا أن مجلس الأمة يتمتع بالإستقلالية في إعداد ميزانيته و ليس لوزير المالية أن يمارس رقابته عليها ، بحيث يتم تبليغ الميزانية التي صوت عليها مجلس الأمة للحكومة ليتم دمجها مباشرة في قانون المالية ، بالرغم من الإنتقادات التي وجهت لمجلس الأمة كون هذه الميزانية مكلفة للدولة ، في حين أنه يمكن أن يستعان بهذه المبالغ الضخمة في تحسين الظروف الإقتصادية في البلاد³ .

إضافة إلى حرية مجلس الأمة في إعداد ميزانيته، فإن رئيسه يحتفظ بصلاحيه الأمر بالصرف، خاصة تلك التي تتعلق بإقتناء المواد و إنجاز الدراسات، و التي عادة ما تتم في شكل صفقات عمومية⁴ بالإضافة إلى التعويضات التي تدفع للنواب و المنصوص عليها في المادة 115 الفقرة 02 من التعديل الدستوري لعام 1996، بالإضافة إلى التعويضات التي يستفيد منها أعضاء

1 المادة 08 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

2 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 156 .

3 صويلح بوجمعة ، مجلس الأمة ضابط للحركات التجاوزية للتوازن و الإستقرار ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة ، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزء الأول ، 29-30 أكتوبر 2002 ، ص 130 – 131 .

4 المادتين 07 و 101 من المرسوم الرئاسي رقم : 250/02 المؤرخ في 24 جويلية 2000 يتضمن الصفقات العمومية ، الجريدة الرسمية رقم : 52 المؤرخة في 28 جويلية 2002 .

مجلس الأمة بغض النظر عن مستواهم الثقافي أو المهني أو الاجتماعي¹ تلك التعويضات التي تشكل الجزء الأكبر من ميزانية مجلس الأمة، مما يتطلب إخضاع هذه الميزانية للرقابة بحيث يضمن ترشيد إنفاق هذه الأموال المخصصة لمجلس الأمة، ووفق ما يحقق التوازن بين كفتي حقوق و إلتزامات عضو مجلس الأمة .

ثانيا : الرقابة المفروضة على ميزانية مجلس الأمة .

بما أن ميزانية مجلس الأمة مرتبطة بإنفاق أموال عمومية ، فإن فرض رقابة عليها من شأنه تفادي عدم تبديد هذه الأموال و إنفاقها العقلاني حفاظا على المال العام ، و لن يتأتى ذلك إلا بفرض الرقابة بكل أنواعها سواء كانت قبلية أو بعدية .

(أ) الرقابة القبلية : سبق و أن تطرقنا إلى إنشاء الهيئات التنسيقية و الإستشارية أو الرقابية من خلال نص المادة 10 من القانون العضوي رقم : 02/99 ، لكن لا بأس أن نضيف ما جاء في المادة 92 الفقرة 01 من نفس القانون و التي نصت على إنشاء مراقب برلماني مع نائبين له على مستوى مجلس الأمة² دون ذكر كيفية إحداث هذا المراقب .

لكن في نفس المادة في فقرتها الخامسة أكدت على أن هذا المراقب و نائبه يخضع لنفس إجراءات إنتخاب و تجديد هياكل مجلس الأمة ، أي أن مدة عمله لا تتعدى سنة ، ويتم تجديد ذلك على مستوى مكتب المجلس ، بالإضافة إلى أن نفس المادة في الفقرة 02 ساوت بين المراقب و نائبه في الحقوق و الإمتيازات³ مع رؤساء اللجان و نوابهم ، ووفقا للمادة 92 من النظام المذكور أعلاه فإن المراقب البرلماني مكلف بالسهر على متابعة تنفيذ ميزانية مجلس الأمة ، و كذا السهر على حسن إستخدام و إستغلال الموارد البشرية و المالية المخصصة للمجلس ، بالإضافة إلى إعداد الحصيلة السنوية عن عمليات التسيير و عرضها على مجلس الأمة و التكفل بقضايا و شؤون أعضاء مجلس الأمة .

1 مُجَّد رفعت عبد الوهاب ، المرجع السابق ، ص 276 – 279 .

2 نص المادة 92 الفقرة 01 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر عام 2000 : " طبقا للمادة 10 من القانون العضوي رقم : 02/99 ، "ينشأ مراقب برلماني مع نائبين له في مجلس الأمة على مستوى مكتب المجلس ..."

3 المادة 92 الفقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس الأمة : يستفيد المراقب البرلماني و نائباه من نفس الحقوق و الإمتيازات التي يستفيد منها رؤساء اللجان و نوابهم " .

و حتى يتسنى لهذا المراقب البرلماني القيام بمهامه ، عليه حضور أشغال مكتب مجلس الأمة و هيئاته ، بحيث توضع تحت تصرفه كل الوسائل البشرية و المادية نفسها التي توضع تحت تصرف المراقب المالي لأن عمله يتمشى و مهام هذا الأخير¹ المتمثلة في الرقابة المسبقة للنفقات العمومية و مدى مطابقتها للقوانين و التنظيمات ، بالإضافة إلى مراقبة الأمر بالصرف و مدى أهليته لصرف النفقات الملتزم بها² .

إن ما ميز المراقب البرلماني هو تجسيده لمبدأ الفصل بين السلطات لكونه ينفي وجود عضو تابع للسلطة التنفيذية في داخل السلطة التشريعية و بالتالي دعم إستقلالية مجلس الأمة في الجانب المالي³ .

ب) الرقابة البعدية : وفقا إلى نص المادة 170 من التعديل الدستوري لعام 1996 في الفقرة 01 إستندت الرقابة البعدية للأموال العمومية لمجلس المحاسبة ، بالإضافة إلى نص المادة 104 من القانون العضوي رقم : 02/99 التي أكدت على خضوع التسيير المالي في كل غرفة من البرلمان لمراقبة مجلس المحاسبة ، و بالتالي خضوع محاسبة مجلس الأمة لرقابة مجلس المحاسبة و لقواعد المحاسبة العمومية⁴ .

و بما أن مجلس المحاسبة يعتبر المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية⁵ فقد تم توسيع مجال إختصاصه ليشمل رقابة كل الأموال العمومية من أجل تشجيع

1 المرسوم التنفيذي رقم : 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 ، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ، الجريدة الرسمية رقم 82 ، المؤرخة في 15 نوفمبر 1992 .

2 المادة 02 و 03 من نفس المرسوم .

3 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 163 .

4 المادة 90 من النظام الداخلي لمجلس الأمة: " تخضع محاسبة مجلس الأمة لقواعد المحاسبة العمومية و لمراقبة مجلس المحاسبة " .

5 المادة 02 من الأمر رقم : 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 ، يتعلق بمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية رقم : 39 ، بتاريخ 23 جويلية 1995 .

الإستعمال الفعال للموارد و الوسائل و الأموال العمومية الوطنية¹ و من المهام المسندة لمجلس المحاسبة في إطار الرقابة البعدية هو رقابة المطابقة بالتأكد من مطابقة العمليات المالية و المحاسبة للقوانين و التنظيمات المعمول بها² ، بالإضافة إلى تقييم مدى الفعالية و الأداء و الإقتصاد في إنفاق الأموال العمومية³ .

و في هذا الإطار فإن الأمر بالصرف و الذي حصرته المادة 08 من النظام الداخلي لمجلس الأمة في شخص رئيس مجلس الأمة هو المسؤول مدنيا و جزائيا على صيانة و إستعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية و تلك المخصصة للمجلس⁴ .

يتبن من خلال دراستنا للتنظيم الإداري و المالي لمجلس الأمة ، أن مجلس الأمة يتمتع بإستقلال نسبي في تحديد تنظيمه الإداري ، كونه مجبر على قبول هيكل إداري محصور فقط في الرئيس ، المكتب و اللجان الدائمة ، فهو ليس حر تماما في إختيار الهياكل الإدارية التي من خلالها يباشر نشاطه ، في مقابل ذلك يحظى مجلس الأمة بإستقلالية معتبرة في الجانب المالي في إعداد و صرف ميزانيته بالرغم من خضوعها لرقابة قبلية يقوم بها مراقب برلماني و نائبه ، و أخرى بعدية أُسندت إلى مجلس المحاسبة و ذلك لضمان حسن سير تسيير الأموال المخصصة له .

- 1 أسس مجلس المحاسبة في دستور 1976 ، تم تجسيدها في عام 1980 ، و خضع في سيره للقواعد القانونية التالية :
- القانون رقم 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 ، له إختصاص ذو طابع إداري و آخر قضائي في ممارسة الرقابة الشاملة على الجماعات المحلية
- القانون رقم : 32/90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بتنظيم و سير مجلس المحاسبة ، الذي ضيق من صلاحيات مجلس المحاسبة .
- 2 المادة 02 الفقرة 02 من نفس الأمر رقم : 20/95 .
- 3 المادة 06 من نفس الأمر رقم : 20/95 .
- 4 المادة 32 من القانون رقم : 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية رقم : 35 بتاريخ 15 أوت 1990

من خلال دراسة مبررات و تنظيم مجلس الأمة في هذا الفصل ، يتضح لنا أن إنشاء مجلس الأمة غرفة الثانية في البرلمان الجزائري ، ليس إبتكارا من المؤسس الدستوري ، بل هو فكرة قديمة تناقلتها العديد من الدول ، و لكل دولة مبرراتها في إنشاء هذه الغرفة ، إلا أن الظروف الصعبة و الخطيرة التي عاشتها الجزائر خلال التسعينات كانت من أهم المبررات التي أدت إلى إنشائها ، منها ما طرحتها إشكالات قانونية بدءا من إستقالة الرئيس ، و المتزامنة مع حل المجلس الشعبي الوطني ، مما أحدث فراغ أو إنهميار مؤسساتي و بالتالي تجنب مخاطر الحل البرلماني الذي يصيب فقط الغرفة الأولى للمجلس الشعبي الوطني .

من هنا فإن مجلس الأمة من شأنه أن يضمن إستقرار الدولة و مؤسساتها ، فهو مؤسسة دائمة و مستمرة و التجديد لا يمس إلا نصف $\frac{1}{2}$ الأعضاء كل ثلاث سنوات طبقا لنص المادة 102 من دستور 1996 .

و منها ما أملت الظروف السياسية و المتمثلة في مضاعفة التمثيل الوطني عن طريق ضمّ منتخبي الجماعات المحلية ، و كذا الكفاءات و الشخصيات الوطنية ضمانا لإستقرار الدولة و ديمومتها و الذي يشكل المبرر الأساسي و الواضح للتخلي عن نظام أحادية البرلمان بالإضافة إلى تكريس مبدأ الفصل بين السلطات و تدعيم سيادة البرلمان و بالتالي تحقيق أكبر قدر ممكن من التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، بالإضافة إلى أن إنشاء غرفة ثانية من شأنه أن يحقق صياغة أفضل و عناية للنصوص القانونية ، مع إستبعاد ما قد يشوبها من نقص أو غموض أو قصور ، و كذا تقليل فعل التأثير السياسي فيها ، لأن مجلس الأمة يعتبر مصفاة للتدقيق في الصياغة التشريعية الهادفة ، كل هذا شكل منطلقا حقيقيا إستدعت طبيعته إحداث مجلس الأمة .

من جهة أخرى إن التشكيلة المختلطة لأعضاء مجلس الأمة ، التي تجمع بين طريقتي الإنتخاب و التعيين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية و التي كان الهدف منها تحسين التمثيل ، و سد نقائص التمثيل القائم على الإنتخاب ، و تزويد البرلمان بكفاءات ، و التقليل من هيمنة الأغلبية البرلمانية ، بالرغم من أن الواقع يقول إن هذا من شأنه أن يبعد مجلس الأمة عن الطابع الديمقراطي القائم أساسا على الإنتخاب ، مما يترك المجال واسعا أمام السلطة التنفيذية في توجيه السلطة التشريعية من خلال إشتراك الأغلبية المتمثلة في ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ لإتخاذ أي قرار .

أما بخصوص إستقلالية مجلس الأمة في تنظيمه المالي و الإداري ، فقد توصلنا إلى نتيجة مفادها الإستقلالية النسبية في تحديد المجلس لتنظيمه الإداري و التي تتمثل في إجباره على قبول هيكل إداري يضم أجهزة دائمة ممثلة فقط في الرئيس و المكتب و اللجان الدائمة ، و هيئتي الرؤساء و التنسيق و كذا المجموعات البرلمانية ، التي تتقاسم إختصاصات فنية و إستشارية .

و في مقابل الإستقلال النسبي في تحديد تنظيمه الإداري ، يحظى مجلس الأمة بإستقلالية معتبرة في جانبه المالي من خلال الحرية في إعداد و صرف ميزانيته و التي كما رأينا فهي تخضع لرقابة قبلية من طرف مراقب برلماني و نائبيه ، و رقابة أخرى بعدية أسندت لمجلس المحاسبة ، كل ذلك من أجل حسن تسيير الأموال المخصصة للمجلس .

و إنطلاقا مما سبق ذكره حول مبررات إنشاء مجلس الأمة و كيفية تنظيمه فسوف نحاول في الفصل الثاني تسليط الضوء على الوظائف المنوطة بمجلس الأمة و معرفة ما إذا كانت هذه المهام تعبر عن الديمقراطية التي من أجلها أو كانت المبرر الأساسي لإنشاء هذا المجلس ؟ أم أنها تعيق المسار الديمقراطي المنشود ؟.

الفصل الثاني : وظائف مجلس الأمة و علاقتها بالديمقراطية .

لم يتعد المؤسس الدستوري عند صياغته للأحكام التي تحدد الإطار الوظيفي لمجلس الأمة عن الإطار العام الذي وضعته الليبرالية للغرف العليا في النظم الدستورية .

و بالنظر إلى تعدد العلاقات السياسية لمجلس الأمة ، فإنه يتخذ أدوارا متبادلة ، فهو إما أن يكون له دوراً مباشراً و لكنه سلبي ، و هو الدور المعدّل الذي كفله مبدأ الثنائية المتساوية الذي إعتمده المؤسس الدستوري بشأن العلاقة التي تربط مجلس الأمة بالغرفة الأولى ، و إما أن يتخذ طابعا غير مباشر و لكنه إيجابي و هو دور موازن أمنتته الثنائية المنقوصة التي أقرها القانون الأساسي بشأن علاقته بالحكومة .

فيضطلع مجلس الأمة كمؤسسة دستورية سياسية برلمانية سيادية بعدة وظائف برلمانية عامة ، و ذلك على المستوى الوطني و الدولي في نطاق منطق و روح العلاقات العامة البرلمانية و هذا لخدمة المصالح العليا للأمة و الدولة الجزائرية .

حيث تعتبر الوظيفة التشريعية و الرقابية من الوظائف الأساسية لمجلس الأمة ، فالوظيفة التشريعية تكون طبقاً لأحكام الدستور و لا سيما المادة 98 منه ، و لا شك أن تركيبة مجلس الأمة الخاصة تضفي عليه صفة الخبير في المجال التشريعي ، و التي تهدف إلى تنمية المقاربة السياسية التي تطبع عمل المجلس الشعبي الوطني ، غير أن هذه الميزة التقنية لعمله التشريعي و إن كانت ترجع في جانب كبير إلى تركيبته القانونية الخاصة ، فإنها إلى جانب ذلك و طيدة الصلة بزمن تدخله أثناء المسار التقريبي ، على نحو جعله صاحب النظرة الأخيرة على النصوص القانونية و بالتالي صاحب سلطة تقرير مدى صلاحية هذه النصوص من الناحية السياسية و التقنية هذه السلطة أمنها له إعتقاد نظام إجرائي تتخذ فيه الإجراءات التشريعية التي تمتاز بالعقلنة ، تماشياً و ضرورات واقع الدولة النامي بهدف تأسيس سيولة تشريعية تستجيب لمواكبة هذا الواقع .

أما الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة فهي مقررة طبقاً لأحكام الدستور في المواد 80 - 84 - 99 - 133 - 134 - 160 و 162 من دستور 96 .

و هذه الرقابة هي رقابة برلمانية سياسية في طبيعتها القانونية تكمل أنواع النظام الرقابي في الدول الأخرى .

و بالتالي فإن المنطق المنهجي يتطلب منا التعرض لتحديد هذه الوظائف لتبيان مساهمة مجلس الأمة في تكريس و تدعيم الديمقراطية .

المبحث الأول : الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة .

من أجل المحافظة على إستقرار المؤسسات الدستورية و حسن سيرها و إستمراريتها في الدولة ،منح مجلس الأمة على غرار المجلس الشعبي الوطني ، جملة من الإختصاصات التشريعية و ذلك لتكملة و تدعيم دور و وظيفة الغرفة الأولى في إنجاز هذه العملية الدستورية البرلمانية بصورة كاملة و شاملة و جيدة و فعالة .

و هذه الوظيفة تم تنظيمها وفق جملة من الإجراءات و الآليات وفق مجموعة من المراحل و الخطوات ، هذا لأن المسار التشريعي دقيق و تقني بطبيعته ، مما يقتضي ضرورة وجود قواعد شكلية و موضوعية لضبطه لضمان الحصول على تشريعات وطنية سليمة و شرعية و فعالة و متكيفة مع كافة عناصر و مقومات البيئة الوطنية السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية و الحضارية و الأمنية و الإستراتيجية و كافة مقتضيات المصالح العليا للأمة و الدولة خاصة و أن مجلس الأمة يملك سلطة التعقيب و الخلاف مع الغرفة الأولى .

إن الدور المنوط بمجلس الأمة على صعيد الوظيفة التشريعية وثيق الصلة بأوضاع و أفكار خلص إليها المؤسس الدستوري نتيجة التجربة الأولى للإنتخابات التشريعية سنة 1991 مما أدى إلى تصميم دوره على هذا المستوى يكون وفق ما يتماشى و السماح له بالتأثير على مجريات الحياة الوطنية بشكل مؤثر و فعال ، و على هذا تعد مساهمة مجلس الأمة في إعداد القانون أهم وظيفة له ، فأهمية و نوعية مساهمته تبرزها خصوصية طريقة عمله و ديناميكية تقريرية متميزة داخله على نحو يخلص إلى إثراء المسار التشريعي ، فمساهمة مجلس الأمة في إعداد القانون تستمد خصائصها من نفس الخصائص التي تستند إليها الثنائية البرلمانية و هي الجدية و الصرامة في الإختيار و تركيز عمل البرلمانين حول مواطن النزاع في المناقشات .

و لمعرفة أكثر على هذه الوظيفة سوف نحاول الغوص في سلطة مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين و تعديلها في المطلب الأول و كذلك مدى تأثيره في إقرار القانون في المطلب الثاني .

المطلب الأول : سلطة مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين و تعديل الدستور .

تعتبر عملية سنّ التشريع من الوظائف الأساسية التي أوكلها المؤسس الدستوري للبرلمان من أجل تنظيم الحياة العامة في جميع الميادين ، و تعتبر هذه العملية المحور الأساسي و المجال الحيوي لتحريك و تفعيل العلاقات الدستورية الوظيفية بين السلطات و المؤسسات الدستورية للدولة ، بصورة متناسقة و متتابعة و متكاملة في الأداء .

حيث أنه هناك مراحل و إجراءات عديدة تحكم العملية التشريعية ابتداءً من المبادرة بالتشريع وصولاً إلى نشر النص القانوني .

و إن كان البرلمان الجزائري متكون من غرفتين لهما السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه ، فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم يساوي بين الغرفتين في مرحلة المبادرة بالقانون و تعديله بإعتبارها مرحلتين بارزتين في ممارسة العمل التشريعي ، حيث منح حق المبادرة بالقوانين للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة¹ .

أما بالنسبة للحق في المبادرة بالتعديل الدستوري فإن دستور 96 قد منح حق تعديل الدستور للبرلمان و بالتالي فإن مجلس الأمة يملك الحق في المبادرة بتعديل الدستور و كشريك أساسي للمجلس الشعبي الوطني .

و من خلال ما سبق ذكره سوف نتطرق إلى سلطة مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين و تعديلها في الفرع الأول و إلى سلطته كذلك في تعديل الدستور في الفرع الثاني .

الفرع الأول : سلطة مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين و تعديلها .

إن المبادرة هي حق إيداع نص قانوني، موازنة ، إقتراح ... إلخ بهدف مناقشته و التصويت عليه من قبل البرلمان ، و التعديل هو حق طلب تغييرات في النصوص المعروضة² .

1 شامي رابح ، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان 2011- 2012 ، ص 17 - 18 .

2 موريس دوفرجيه ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الأنظمة السياسية الكبرى ، ترجمة د/ جورج سعد ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، بيروت ، لبنان 1992 ، ص 114 .

لقد خلص المؤسس الدستوري في الإجراءات التشريعية إلى تطبيق سلطة مجلس الأمة في إعمال حقه بالمبادرة بنصوص قانونية و كذلك تعديلها ، حيث أقرت المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 1996 سيادة البرلمان في إعداد القانون¹.

فطالما أن البرلمان يعد القوانين و يُصوت عليها بكل سيادة فإن مجلس الأمة يشارك المجلس الشعبي الوطني في كل مراحل العمل التشريعي ، و بصفة عامة ، خاصة أن المادة 98 تنص على حق البرلمان في الإعداد ، و الإعداد بطبيعة الحال يتضمن كل المراحل التي يمر بها النص التشريعي فيشمل بذلك حق المبادرة و بالتالي فإن مجلس الأمة يملك هذا الحق .

و الغريب في الأمر أنه و عند إعداد مشروع النظام الداخلي لمجلس الأمة لم يتم التطرق لمسألة حق المجلس في المبادرة ، بل ذكر فقط سلطته في التعديل ، رغم أن هناك مبدأ يقول أن "التعديل فرع لأصل هو المبادرة" و كان المجلس إكتفى بالفرع و ترك الأصل لنظيره².

و مجال التشريع هنا يكون في نطاق ممارسة المجال التشريعي المخصص للبرلمان عموما و مجلس الأمة خاصة ، و تبدو و بصورة واضحة سلطة مجلس الأمة في العمل التشريعي بالنظر إلى حجم الصلاحيات المخولة له في مجال إعداد القانون ، أي من حيث تمتعه أو حرمانه من حق المبادرة بالقوانين ، على إعتبار أن حق المبادرة يشكل البوابة الرئيسية لوسط وجهة نظر المجلس حول مسألة معينة ، بخلاف لو أن المبادرة جاءت من أطراف أخرى ، و لذلك من حيث تمتعه أم لا بحق تعديل القوانين الذي يعد في الواقع الوجه الآخر للمبادرة بالقانون³.

أولا : منع مبادرة مجلس الأمة من إقتراح القوانين .

من خلال المادة 98 من دستور 96 يتبين لنا أن كلاً غرفتي البرلمان تتقاسمان السلطة التشريعية ، و من منطلق أن المبادرة بالتشريع هي جزء مهم من هاته السلطة فإن جميع أعضاء البرلمان

1 المادة 98 من دستور 96 "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة . له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه .

2 سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 142 و 142 .

3 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 174 .

نُوابا كانوا أو أعضاء مجلس الأمة لهم الحق في المبادرة بالقوانين ، و الفارق الوحيد بين هاتين الغرفتين هو فارق زمني يتعلق بمن كانت له أسبقية الوجود¹ .

و هذا ما تنبه له المؤسس الدستوري في الأحكام الإنتقالية و بالضبط في المادة 180 الفقرة 03 من دستور 96 التي تنص على " يمارس المجلس الشعبي الوطني السلطة التشريعية كافة حتى تنصيب مجلس الأمة ... " و عليه فإن إقتصار حق المبادرة بالقوانين على المجلس الشعبي الوطني قبل 04 جانفي 1998 ، كان متعلق بعدم وجود مجلس الأمة ، لكن بعد تنصيب هذا المجلس زال إحتكار المبادرة بإقتراح القوانين على المجلس الشعبي الوطني سواء كانت قوانين عادية أو عضوية طبقا للمجال المخصص للبرلمان في المادتين 122 و 123 من الدستور ، و عملا بعموم لفظهما يشرع البرلمان .

إن لفظ " يشرع البرلمان " الوارد في المادتين 122 و 123 من الدستور يعني أن مجلس الأمة يملك سلطة إعداد القوانين و التصويت عليها ، لكن التفسير الحرفي الظاهري للمادة 98 من الدستور ، لا يُبرر صلاحية مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين بحُكم وجود نصوص تنزع هذا الحق من مجلس الأمة سواء كانت هذه النصوص دستورية أو نصوصا أخرى² .

1- النصوص التي تنفي عن مجلس الأمة الحق في المبادرة بالقوانين .

أ) من خلال الدستور : إن الرجوع لنص المادة 119 الفقرة 01 من التعديل الدستوري لعام 1996 نجده لا يتوافق حتما مع نص المادة 98 حيث أن المبادرة بالقانون وفقا للمادة 119 الفقرة 01 تقتصر فقط على رئيس الحكومة (الوزير الأول) و على نواب المجلس الشعبي الوطني ، في حين إستبعدت أعضاء مجلس الأمة من حق المبادرة ، و هو ما أعادت تأكيده في الفقرة الثانية من نفس المادة : " تكون إقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا " ³ .

1 شامي رايح ، المرجع السابق ، ص 18 .

2 شامي رايح ، نفس المرجع ، ص 19 .

3 شامي رايح ، نفس المرجع ، ص 20 .

و وفقا لقاعدة " الخاص يقيد العام " فإن أعضاء مجلس الأمة غير مختصين دستوريا بالمبادرة بالقوانين ، و هذا ما يكشف مبدئيا صورة من صور عدم التوازن بين الغرفتين ، و يدلّ ضمنا على أن الثنائية البرلمانية غير متساوية¹ .

إلا أنه هناك من يعتبر أن حرمان مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين يدخل في إطار إحداث توازن بين الغرفتين ، حيث ذكر السيد مُجّد كَشود وزير العلاقات مع البرلمان في ندوة عقدها مجلس الأمة أنه بالنسبة لعدم منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين فلقد حاول المؤسس الدستوري أن يحدث توازنا مهما بين الغرفتين ثم إن التجربة تُعد جديدة بالنسبة للجزائر فقد إختارت القراءة الثانية التي تعد بمثابة دعم من جهة أو إلفات إنتباه إلى بعض الأخطاء التي تحصل في الغرفة الأولى بسبب التسرع في إتخاذ القرارات من جهة أخرى .

لقد منح الدستور المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين و بالمقابل منح مجلس الأمة حق المصادقة عليها² .

إن إستبعاد المادة 119 من الدستور مجلس الأمة من المبادرة بإقتراح القوانين يفتح التساؤل عن سيادة مجلس الأمة من جهة ، و من جهة أخرى يطرح التناقض الحاصل بين أحكام المادتين 98 و 119 من الدستور في بيان إختصاصات هذا المجلس³ .

إن المادة 98 تمثل القاعدة العامة التي تتعلق بالسيادة في ممارسة السلطة التشريعية و بكامل مراحل العملية التشريعية ، و هذه المادة تم تقييدها بنص خاص يتمثل في المادة 119 المتعلقة بمرحلة من مراحل العملية التشريعية و هي مرحلة المبادرة ، لكن إذا ما أنزلنا خصوصية المادة 119 إضافة المادة 120 في فقرتها 03 على عموم المادة 98 ، فإن هذا سيعني لنا أن سيادة البرلمان

1 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 233 .

2 مُجّد كَشود ، تدخل مكتوب في ندوة المنطلقات الفكرية و السياسية لمجلس الأمة ، نشرة لمجلس الأمة ، الجزائر ، 2004 ، ص 56 .

3 مُجّد أكلي قزو ، دروس في الفقه الدستوري و النظم السياسية (دراسة مقارنة) ، دار الخلدونية ، الجزائر 2003 ، ص 213 .

في ممارسة السلطة التشريعية يتقاسمها المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، من خلال منح حق إعداد النص التشريعي للمجلس الشعبي الوطني و منح حق عملية المصادقة لمجلس الأمة¹ .

و بهذا التعاون تكتمل سيادة البرلمان في إعداد القانون و التصويت عليه .

ما يلاحظ على هذا التمييز أنه خاطئ لأن المجلس الشعبي الوطني مُنح الحقين معاً ، إعداد القانون و التصويت عليه ، بينما منح مجلس الأمة حق المصادقة فقط ، كما أن السيادة لا تعني فصل الوظيفة التشريعية إلى قسمين ، كل قسم يتمتع بجزء من السيادة ، حيث أن المادة 98 لا تبرر تقسيم السيادة ، فهي تعود على البرلمان ككل إبتداءً من إعداد القانون وصولاً إلى التصويت عليه² .

(ب) من خلال القانون العضوي 02/99 النظام الداخلي لكل من الغرفتين :بالرجوع إلى القانون العضوي 02/99 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، نجد أن نصوصه جاءت مؤكدة لإبعاد مجلس الأمة عن حق المبادرة بالقوانين .

حيث أن شروط و إجراءات تطبيق أحكام المادتين 20 و 21 من القانون العضوي 02/99 أحالها المشرع إلى الشروط و الإجراءات التي جاءت بها المادة 119 من الدستور ، هذه الأخيرة التي توضح عدم أحقية مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين .

كما أن المادة 23 الفقرة 01 تشترط أن يكون إقتراح القانون مُوقعا من طرف 20 نائبا و النواب حسب المؤسس الدستوري هُم أعضاء المجلس الشعبي الوطني .

و المادة 25 من نفس القانون إشتطت في تطبيق أحكامها أعمال أحكام المادة 23 كما نصت على الإجراءات التي تتخذها الحكومة في إبداء رأيها فيما يتعلق بإقتراح القوانين على مكتب المجلس الشعبي الوطني و ليس مكتب مجلس الأمة .

أما فيما يتعلق بالنظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة فقد سارت في نفس الإتجاه حيث صادق المجلس الشعبي الوطني في المادة 56 من نظامه الداخلي على ضرورة تطبيق المادة 25 من القانون العضوي 02/99 فيما يخص إحالة المجلس الشعبي الوطني إقتراحات

1 شامي رايح ، المرجع السابق ، ص 21 .

2 شامي رايح ، نفس المرجع ، ص 22 .

القوانين على اللجنة المختصة و كذلك المادة 54 و 59 من النظام الداخلي لمجلس الأمة قد أحالت عملية مصادقة مجلس الأمة على النصوص القانونية إلى المادة 120 الفقرة 03 من الدستور¹.

إن كل هذه النصوص الدستورية و القانونية السالفة الذكر تؤكد حرمان مجلس الأمة من المبادرة بالقوانين .

2- مبررات إبعاد مجلس الأمة من المبادرة بالقوانين :توجد عدّة مبررات تقنية و أخرى سياسية جاءت بهدف إعطاء تفسير لإقصاء مجلس الأمة من المبادرة بالقوانين نذكر منها .

أ) المبررات التقنية : إن مقتضيات مبدأ الإتجاه الإجرائي الواحد يقتضي إبعاد مجلس الأمة عن مجال المبادرة ، لذلك منح المؤسس الدستوري حق المبادرة للمجلس الشعبي الوطني ، و منح بالمقابل حق المصادقة على القوانين لمجلس الأمة² و ذلك من أجل تحقيق التوازن داخل الهيئة التشريعية و من ثم منع الإنسداد المؤسسي و تحقيق التوازن الخارجي³، ذلك أن أداء مجلس الأمة لعمله التشريعي يرتبط بالإختصاص الأساسي للغرفة الأولى مما جعله في مركز التابع للمتبع بحيث يعتبر المجلس الشعبي الوطني المموم له بالمادة التشريعية⁴ الأمر الذي يقتضي إبعاده عن مجال الإقتراح لأن هذا الحق يتناقى مع مبدأ الإتجاه الواحد في أداء العمل التشريعي من جهة، و يقضي على مبدأ التوازن الداخلي لغرفتي البرلمان من جهة أخرى .

كما أن إعطاء مجلس الأمة مثل هذا الحق يجعله يتوقف على المجلس الشعبي الوطني على إعتبار أن هذا الأخير سيخضع من دراسة و مناقشة إقتراحات القوانين المقدمة من قبل أعضاء مجلس الأمة لإنعدام الآليات التي تكفل له ذلك وفق التنظيم الدستوري و القانون الحالي⁵.

1 شامي رابح ، المرجع السابق ، ص 32 – 24 .

2 سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 146 .

3 بوكرا إدريس ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مجلة إدارة المدرسة الوطنية للإدارة ، العدد الأول ، 2000 ، ص 72 .

4 الشريف كايف ، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في حل الخلاف بين الغرفتين ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة ، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزء الأول 29 – 30 أكتوبر ، ص 64 .

5 سعاد عمير ، نفس المرجع ، ص 147 .

بالإضافة إلى أن التجربة البرلمانية في الجزائر لا تزال في مراحلها الأولى و بالتالي يصعب أن يكون هناك عمل مزدوج لأن وجود قوانين تبدأ من المجلس الشعبي الوطني و تنتهي عند مجلس الأمة و أحيانا تبدأ من مجلس الأمة و تنتهي عند المجلس الشعبي الوطني عمل معقد من الناحية الإجرائية ، قد تؤدي إلى خلق خلافات بين الغرفتين ، لذلك و من أجل تفعيل التجربة البرلمانية و تحسين أداء العمل التشريعي كان من الأفضل إبعاد أحد المجلسين عن مجال إقتراح القوانين و إختيار مجلس الأمة كان إنسجاما مع فكرة التدخل اللاحق لمجلس الأمة ، أي أن تكون له نظرة لاحقة لما يقوم به المجلس الشعبي الوطني¹.

حيث أن هذا لا يعبر عن تفوق المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة ذلك أنه إذا كان الأول يملك آلية تحريك العمل التشريعي فإن مجلس الأمة يقوم بالمصادقة على تشريعات سليمة شرعية و فعالة تتماشى و دوره المتمثل في التدقيق و تحقيق الملائمة².

ب) المبررات السياسية : إن التعدد الحزبي الموجود داخل الغرفتين من شأنه إبعاد مجلس الأمة عن دوره الأساسي عند مباشرته لحق إقتراح القوانين إلى جانب المجلس الشعبي الوطني ، بحيث أنه إذا كانت الأغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني و أغلبية مجلس الأمة ينتميان إلى نفس التيار السياسي فإنهما سيعملان حتما على إقتراح قوانين تعكس توجههما السياسي ، و هذا الأمر يسمى بمبدأ الإستقرار و التوازن المؤسسي الذي أنشا مجلس الأمة من أجل تجسيده ، ذلك لأن مثل هذا الأمر يؤدي إلى هيمنة أغلبية معينة و إقصاء الأقليات المتمثلة بالمحليين .

و إما في حالة الإختلاف الجوهري بين الأغليات الممثلة للمحليين ، فإن منح حق الإقتراح لهما معا سيكون سببا لإختلافهما الدائم ، لذلك كان إبعاد مجلس الأمة عن إقتراح القوانين أمرا حتميا لتفادي مثل هذه الخلافات .

كما أن إهتمامات نواب المجلس الشعبي الوطني تختلف عن إهتمامات أعضاء مجلس الأمة لأن النواب المنتخبون عن طريق الإنتخاب المباشر يكونون تحت ضغط و تأثير ضرورة إقتراح القوانين على إعتبار أنهم يتقدمون بعود إنتخابية تكون خاصة أكثر منها عامة ، لهذا تبقى فكرة الإقتراح

1 الأمين شريط ، بعض الجوانب التأسيسية و التشريعية لمجلس الأمة ، دراسات و وثائق ، الجوانب التأسيسية و التشريعية في النظم البرلمانية المقارنة ، حالة الجزائر ، نشرات مجلس الأمة ، ديسمبر 1998 ، ص 17 .

2 صويلح بوجمعة ، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن و الاستقرار ، المرجع السابق ، ص 131.

مرتبطة بهم بشكل كبير¹ على خلاف أعضاء مجلس الأمة الذين يتم تعيين 1/3 منهم و الباقي يكون منتخب بشكل غير مباشر ، فيكون هدفهم هو تحقيق الصالح العام² .

ثانيا : مجلس الأمة و تعديل النصوص القانونية .

بما أن المادة 98 من دستور 96 أعطت لمجلس الأمة السيادة في إعداد القانون و قد تم تقييد هذه السيادة في جزء منها بمقتضى المادة 119 من الدستور ، حيث نصت بصريح العبارة على حرمانه فقط من حق المبادرة ، دون المساس ببقية الجوانب السيادية المخولة له لممارسة عمله التشريعي و التي على رأسها حق التعديل³ الذي أثار نقاشا و اختلافا كبيرا بين أساتذة القانون ، فمنهم من يرى أن لمجلس الأمة كامل الحق في إقتراح التعديلات ، و منهم من يرى أنه لا يملك أي حق في تعديل النصوص التي تصله من الغرفة الأولى⁴ خاصة و أن الواقع العملي إستنادا لرأي المجلس الدستوري رقم 04 لسنة 1998 المتعلق بمدى مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة مع الدستور أبعاد أعضاء مجلس الأمة عن ممارسة حق التعديل في إطار الجلسات العامة دون أن يجرمهم من ذلك خارج هذا الإطار⁵ .

و بالرجوع إلى النصوص الدستورية و النصوص القانونية الأخرى يتضح لنا مدى أحقية مجلس الأمة في تعديل النصوص القانونية .

1- النصوص القانونية و الدستورية التي توضح حق مجلس الأمة في تعديل القانون : من خلال إستقراء المادة 98 من الدستور السالفة الذكر و المادة 120 من الدستور يتبين لنا أن مجلس الأمة يتمتع بكامل الصلاحيات التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني في ممارسته السلطة التشريعية بإستثناء حق المبادرة الذي قيد صراحة للمجلس الشعبي الوطني و ذلك بموجب المادة 119 من الدستور ، و بالتالي يكون لمجلس الأمة الحق في دراسة النصوص و مناقشتها و تعديلها و المصادقة عليها ، و هذا

1 الأمين شريط ، بعض الجوانب التأسيسية و التشريعية لمجلس الأمة ، المقال السابق ، ص 17 .

2 زهور ونيسي ، الدور الفكري و السياسي لمجلس الأمة ، دراسات ووثائق المنطلقات الفكرية السياسية لمجلس الأمة ، نشرات مجلس الأمة ، نوفمبر 1998 ، ص 20 .

3 سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 172 .

4 لزهاري بوزيد ، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من دستور 96 ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 17 ، 2004 ، ص 48 .

5 سعاد عمير ، نفس المرجع ، ص 172 .

يوضح أن كل من الغرفتين تتمتعان بنفس السلطات الدستورية في دراستهما للنصوص القانونية المعروضة عليهما حيث تقوم كل غرفة بمناقشة النص، و المناقشة تشمل دراسة النص في الجلسات العامة ، الأمر الذي يقتضي الاستقصاء و الجدل و التطرق لجميع الحالات المختلفة للنص ، مما يقتضي حتما تعديله ، من أجل الوصول بالنص إلى التصويت و المصادقة سواء على مستوى الغرفة الأولى أو الغرفة الثانية ، طالما يتمتعان بسلطة المناقشة ، فلو كان المؤسس الدستوري يريد قصر حق تعديل النصوص على المجلس الشعبي الوطني لإكتفى بإستعمال عبارة مناقشة فيما يخصه فقط و إستعمل غيرها عند الكلام عن مجلس الأمة و أن يبدأ مباشرة فيما يخص هذا الأخير بعبارة لصادق دون ذكر عبارة يناقش¹.

إن هذه النصوص السالفة الذكر وردت عليها قيود لممارسة مجلس الأمة لحقه في التعديل كما أن هناك مبررات لهذه القيود .

أ) القيود الواردة على ممارسة مجلس الأمة لحقه في التعديل : القيد الأول يتمثل في نص المادة 28 من القانون العضوي 02/99 التي منحت للجنة المختصة و نواب المجلس الشعبي الوطني و الحكومة حق تقديم إقتراحات التعديلات على مشروع أو إقتراح القانون المعروض على اللجنة لدراسته دون أن تذكر مجلس الأمة ، كما أن المادة 120 من الدستور تحصر سلطة مجلس الأمة في الميدان التشريعي في مناقشة النص المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني ، دون أن تلزمه بالمصادقة على كل النصوص المعروضة عليه ، بل يمكنه الرفض أو الإختلاف مع المجلس الشعبي الوطني من دون إدخال تعديلات و هذا ما أكده الأستاذ الطاهر طالب بقوله : " لا يستطيع مجلس الأمة تعديل و تنقيح النص المصادق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني ، كما لا يبادر به ... " ².

بالإضافة إلى رأي المجلس الدستوري رقم :4/ر.ن.د.م.د/98 بخصوص أول نظام داخلي لمجلس الأمة الذي إقتراح أحكاما له تسمح بإمكانية تعديل النصوص التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني و ذلك ضمن المواد من 63 إلى 68 ، حيث قضى المجلس الدستوري بعدم دستوريته معتبرا

1 سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 174 .

2 طالب الطاهر ، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة ، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزء الثاني ، ص 71.

أن المؤسس الدستوري لم يقصد منح مجلس الأمة حق التعديل خارج إطار المادة 120 ، و بالتالي فإن مجلس الأمة محروم من حق التعديل خارج إطار أحكام المادة 120 من الدستور¹.

(ب) مبررات تقييد ممارسة مجلس الأمة لحق التعديل : إن المادتين 119 و 120 تبين لنا بشكل واضح اعتماد المؤسس الدستوري على مبدأ الإتجاه الواحد في العمل التشريعي ، حيث ينطلق العمل بداية من المجلس الشعبي الوطني، وصولاً إلى مجلس الأمة ،فإجراءات نظام الإتجاه الواحد للعمل التشريعي و إرتباط الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة بمجال الإختصاص الأساسي للمجلس الشعبي الوطني إقتضى منع مجلس الأمة من تعديل النصوص القانونية المحالة إليه من قبل المجلس الشعبي الوطني و أثناء المناقشة في الجلسات العامة تحقيقاً لمبدأ التوازن الخارجي بين الغرفتين لأن منح أعضاء مجلس الأمة تعديل النصوص المحالة إليهم من الغرفة الأولى يجعل منه المتفوق على المجلس الشعبي الوطني في هذا المجال ، على إعتبار أن هذا الأخير سيحرم من دراسة التعديلات المقدمة من الغرفة الثانية لإنعدام وجود الآليات الدستورية القانونية التي تكفل ذلك ، خاصة أن المؤسس الدستوري ضمن المادة 120 من الدستور قد أغلق الباب على نظام الذهاب و الإياب ، و بالتالي يكون هناك إنسجام مع فكرة التدخل اللاحق لمجلس الأمة تطبيقاً لمبدأ الإتجاه الواحد في أداء العمل التشريعي .

ذلك أنه إذا كان للمجلس الشعبي الوطني تعديل المبادرات التشريعية ،فإن الكلمة الأخيرة بخصوصها تعود لمجلس الأمة لأنه ينفرد بإجراء المصادقة بعكس المجلس الشعبي الوطني الذي يقتصر دوره على التصويت فقط².

2- مظاهر ممارسة مجلس الأمة لحق التعديل : لقد ذكرنا سابقاً النصوص القانونية ، و رأي المجلس الدستوري الذي يحرم مجلس الأمة من حق التعديل المباشر للنصوص القانونية ،لكن هذا لا يعني حرمانه بشكل مطلق، بل هناك عدة مظاهر و آليات تجعله يتدخل في تعديل النصوص القانونية المحالة إليه من طرف المجلس الشعبي الوطني و التي سوف نتطرق إليها فيما يلي :

(أ) **التوصيات و الملاحظات :** لقد منح المشرع الجزائري أعضاء مجلس الأمة الحق في التعديل بطريقة غير مباشرة من خلال القانون العضوي 02/99 و كذلك النظام الداخلي لمجلس الأمة و ذلك من خلال إعطائهم حق تقديم ملاحظات كتابية حول النصوص التي أعدت اللجان المختصة تقريراً تمهيدياً

1 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 251 – 252 .

2 سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 177 – 178 ،

بشأنها، حيث تودع الملاحظات لدى مكتب مجلس الأمة الذي يُتُّ فيها شكلاً قبل إحالتها إلى اللجنة المختصة¹، و هذا يدل على أن مكتب المجلس لا يراقب مضمون هذه الملاحظات بل يقتصر على فحصها شكلاً .

إن هذه الملاحظات من شأنها التأثير على مضمون النصوص، خاصة عند تبنيها من قبل اللجنة المختصة، و هو ما تؤكد المادة 39 الفقرة 4 من القانون العضوي 02/99 و التي تنص على أن النص إن لم يكن محل ملاحظات، يعرض على المصادقة، و بالتالي فإن الملاحظات تعتبر طريقاً مضموناً يكفل لأعضاء مجلس الأمة تجسيد وجهة نظرهم بخصوص النصوص المعروضة عليهم .

أما فيما يتعلق بالتوصيات و هذا بموجب المادة 40 الفقرة 2 من القانون العضوي 02/99 و التي تنص على أنه: " تقدم اللجنة المختصة التوصيات المتعلقة بالحكم أو الأحكام محل الخلاف و التي تمثل رأي مجلس الأمة إلى اللجنة المتساوية الاعضاء... " ².

و بالتالي فقد أعطت اللجنة المختصة كامل الصلاحيات في أن تقترح على مجلس الأمة رفض حكم أو عدّة أحكام من النص المعروض عليها و يكون ذلك بعدم المصادقة عليها³.

إن التوصيات المقترحة من طرف مجلس الأمة بخصوص الأحكام محل الخلاف تجسد رأيه أمام اللجنة المتساوية الأعضاء، فإذا أخذت هذه الأخيرة بتلك التوصيات ووافقت عليها فإن مجلس الأمة يُعد في نهاية الأمر قائماً بالتعديل بطريقة غير مباشرة⁴.

ب) حق المجلس في الخلاف : يقع الخلاف في حالة عدم مصادقة مجلس الأمة على النص الخالٍ إليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية المحددة دستورياً $\frac{3}{4}$ و يجب على مجلس الأمة عند رفضه المصادقة أن يقدم البديل عن الأحكام محل الرفض، و ذلك بوضعه أحكاماً جديدة يبرز من خلالها التعديلات التي يريد أن يقدمها، حيث أنه عند إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، لا بد أن يقدم رأيه في شكل مواد جديدة تتضمن ما أدخله من تعديلات على المواد محل الخلاف، لأن اللجنة المتساوية الأعضاء مهمتها إيجاد حلٍّ للأحكام محل الخلاف و لا يمكنها الوصول إلى الحل إلا إذا

1 المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

2 سعاد عمير، المرجع السابق، ص 179 _ 180 .

3 لزهارى بوزيد، المرجع السابق، ص 60 .

4 سعاد عمير، نفس المرجع، ص 181 .

سبب مجلس الأمة رفضه و قدم البديل عنه ، و قد تبين أن رأي مجلس الأمة كان له دور كبير في إقناع اللجنة المتساوية الأعضاء، و كان يمثل أساس الإقتراح الذي تتبناه اللجنة و تعرضه فيما بعد على الغرفتين للتصويت عليه¹ ، و بالتالي فإن حق المجلس في الخلاف يعتبر طريقا غير مباشر لتعديل النصوص القانونية المحالة إليه من طرف المجلس الشعبي الوطني .

ت) تعديل نص الصلح : يتم عرض تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء الذي يتضمن نصا حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الإجتماعات في مقرها ، ثم يُعرض الوزير الأول نص الصلح على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه وفق الإجراءات العادية المنصوص عليها دستوريا² ، و الإجراء المتبع في التصويت على نص الصلح هو نفسه الإجراء المتبع بخصوص أي نص تشريعي ، بمعنى أنه يوسع كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة إشراك بقية أعضائهما من غير ممثليهما على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء في دراسة نص الصلح و المصادقة عليه³ ، مما يعني أن مجلس الأمة له سلطة مباشرة لتعديل نص الصلح ، خاصة و أن أعضاء مجلس الأمة من غير المنتمين للجنة المتساوية الأعضاء يشاركون في هذه العملية ، الأمر الذي يؤكد الرأي القائل بأن مجلس الأمة يملك حق التعديل⁴ .

و بهذا يعتبر تنقيح نص الصلح طريقا مباشرا لتعديل النصوص القانونية .

الفرع الثاني : سلطة مجلس الأمة في المبادرة بالتعديل الدستوري .

إن المؤسس الدستوري الذي وضع الدستور ينصص عادة على كيفية إجراء تعديلات للدستور و التي يفترض فيها أنها تعديلات لا ترقى إلى وضع دستور جديد لأن ذلك من حق صاحب السلطة التأسيسية الأصلية، و سلطة التعديل محددة سواء كان ذلك بتحريم تعديل الدستور من خلال مدة معينة من الزمن أو فرض إجراءات معينة لإقتراح أو لإعداد أو المصادقة على التعديل، كما قد

1 لزهاري بوزيد ، المرجع السابق ، ص 57 .

2 نص المادتين 94 و 95 من القانون العضوي 02/99 .

3 وليد شريط ، المرجع السابق ، ص 197 .

4 الأمين شريط ، بعض الجوانب التأسيسية و التشريعية لمجلس الأمة ، دراسات ووثائق ، الجوانب التأسيسية و التشريعية في النظم البرلمانية المقارنة ، حالة الجزائر ، نشرات مجلس الأمة ، ديسمبر 1998 ، ص 18 .

يكون هذا التحديد موضوعي كتحریم تعديل بعض الأحكام في الدستور¹، و لقد كان تعديل الدستور في الجزائر من خلال دستور 1989 يقتصر على رئيس الجمهورية بمفرده²، بينما جاء التعديل الدستوري لسنة 1996 ليقر للبرلمان حق التعديل على صعيد كافة مراحل العملية إقترًا و تصويتًا فأصبح بإمكان ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معًا أن يبادروا بإقتراح تعديل الدستور³.

و تجدر الإشارة إلى أن إسناد مهمة المبادرة بتعديل الدستور لرئيس الجمهورية و البرلمان تمت جذورها من دستور 1963 ، لكن هذا الأخير لم يشترط سوى أغلبية مطلقة لأعضاء المجلس الوطني⁴ ، و بالتالي فإن دستور 96 قد أعطى مجلس الأمة الحق في المساهمة في تعديل الدستور بإعتباره غرفة ثانية في البرلمان مثله مثل المجلس الشعبي الوطني و هذا ما أكدته المادة 177 من الدستور.

إن هذه المسألة ليست إبتكارًا من طرف المؤسس الدستوري الجزائري بل هي مسألة مجسدة في جميع الأنظمة التي تأخذ بنظام الغرفتين ، بحيث أنها متفقة جميعا على منح الغرفة الثانية سلطة تعديل الدستور ، و ضرورة موافقتها على هذا التعديل ، غير أن هذا الحق لا يمارسه مجلس الأمة بصفة منفردة بل هو مقيد في هذا المجال بمشاركة المجلس الشعبي الوطني في تجسيده ، و هذا ما توضحه أحكام المادة 177 من الدستور ، و بالتالي رفض أعضاء أحد الغرفتين المشاركة في المبادرة يؤدي إلى فشل إمكانية التعديل الدستوري ، و من ثم فقد حقق المؤسس الدستوري عند تنظيمه لمسألة المبادرة بتعديل الدستور نوعا من التوازن و التكامل بين الغرفتين⁵.

1 فتحي زراري ، القياس القانوني للديمقراطية ، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية (قانون عام) جامعة قسنطينة 1 (2012) - (2013) ص 143 .

2 نص المادة 163 من دستور 1996 .

3 نص المادة 177 من دستور 1996 .

4 نص المادة 71 من دستور 1963 .

5 سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 152 .

أولاً: الشروط الموضوعية لتعديل الدستور .

نظرا لضمان إستقرار الدستور و سريانه ، فقد منع المؤسس الدستور الجزائري تعديل الدستور إذا خالف موضوع من موضوعات الخطر الموضوعي، حيث وسع من قائمة المسائل أو المواضيع التي لا يمكن أن يشملها التعديل و هي كالأتي :

- الطابع الجمهوري للدولة .
- النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية .
- الإسلام بإعتباره دين الدولة .
- الحريات الأساسية و حقوق الإنسان و المواطن .
- سلامة التراب الوطني و وحدته .
- العلم الوطني و النشيد الوطني بإعتبارهما من رموز الثورة و الجمهورية¹ .

و تجدر الإشارة هنا إلى أنه قد لجأ رئيس الجمهورية إلى البرلمان بمناسبة التعديل الدستوري الحاصل في 10 افريل 2002 المتعلق بتعديل المادة 03 من دستور 96 و أضاف المادة 03 مكرر² و ذلك خوفا من الرد الشعبي السلبي خاصة و إن إضافة الأمازيغية لغة وطنية تثير التساؤل حول ما إذا كان ذلك مجرد إستكمال تكريس المكونات الأساسية للهوية الوطنية التي تضمنتها ديباجة التعديل الدستوري لعام 96 ، و هي الإسلام و العروبة و الأمازيغية ، و لا مجال للقول بمساس المادة 3 مكرر بأحكام الدستور أم العكس صحيح ؟.

بالرجوع للمادتين 03 و 178 من الدستور ، فإنه لا يمكن أن تعتبر إضافة الأمازيغية مجرد إضافة لم تمس بأحكام الدستور و ذلك للإعتبارات التالية :

1 نص المادة 178 من التعديل الدستوري لعام 1996 .

2 نص المادة 03 مكرر من القانون رقم : 03/02 المؤرخ في 10 افريل 2002 المتضمن التعديل الدستوري "تمازغت هي كذلك لغة وطنية تعمل الدولة لترقيتها و تطويرها بكل تنوعاتها اللسانية عبر التراب الوطني " الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 افريل 2002 .

- المادة 3 من دستور 96 و التي تنص على أن اللغة العربية هي اللغة الوطنية و الرسمية واردة ضمن أحكام الباب الأول المعنون بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري ، فشكليا أي تعديل يمس مواد هذا الباب زيادة أو نقصانا يعد مساسا بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري ، مما يستتبع عدم إمكانية اللجوء إلى أحكام المادة 176 من الدستور المتعلقة بالتعديل عن طريق البرلمان ، بل لا بد من عرض مشروع التعديل على الإستفتاء الشعبي ، و من جهة أخرى ووفقا لنص المادة 178 الفقرة 4 التي تؤكد على منع أي تعديل دستوري يمس بالعربية بإعتبارها اللغة الوطنية الرسمية ، فإن إدراج الأمازيغية بإعتبارها لغة وطنية ، و دخولها حيز التطبيق بداية من تدريسها في المدارس يشكل إنتهاكا لأحكام المادة 178 ، و كذلك القانون رقم 05/91 المتعلق بتعميم إستعمال اللغة العربية المعدل و المتمم بالأمر رقم 30/96¹ .

ثانيا : الشروط الإجرائية لتعديل الدستور .

لقد إشتراط المؤسس الدستوري في المادة 177 الفقرة 1 من الدستور ضرورة توافر $\frac{3}{4}$ أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا لقبول المبادرة بالتعديل إلا أن هذه النسبة صعبة التحقيق خاصة و أن الأمر يتعلق بالمبادرة و ليس الموافقة ، مع العلم أنه حتى و لو تحققت هذه النسبة المطلوبة فإن رئيس الجمهورية غير مجبر على عرض التعديل على الإستفتاء الشعبي² .

كما أن النصاب المعمول به في المبادرة بإقتراح القانون لحساب أغلبية خاصة و هي $\frac{3}{4}$ أعضاء المؤتمر، هذه الأغلبية تحقق مطلبين متقابلين ، فهي من جهة تقرر إقتراحا بالتعديل لا يعكس رأي أغلبية تتحكم في المؤسسة البرلمانية آنيا ، و إنما يعبر عن إجماع فعلي لمختلف القوى الممثلة داخل البرلمان ، إجماع يأخذ بالحسبان مصالح الأمة في مجملها ، لكن مقابل ذلك يأخذ هذا الشرط من جهة أخرى طابعا سلبيا ، إذ يمكن مجلس الأمة من التحكم في مصير الإقتراح وجودا و عدما من خلال التحكم في تأمين النصاب المطلوب قانونا ، و من ثم إمكانية عرقلة العملية ذاتها ، هذا يكشف و بحق عن ثقل دور مجلس الأمة في ممارسة السلطة التأسيسية الفرعية ، و يؤكد من جديد المهمة المعهود بها

1 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 211 - 212 .

2 وليد شريط ، المرجع السابق ، ص 303 .

إليه ، و هي صيانة أسس الحياة المشتركة ، فلا يمكن للمجلس الشعبي الوطني المساس بها بعيدا عن إرادته أو رغما عنها¹.

كما أنه لو فرضنا جدلا أن هاته النسبة يمكن تحقيقها فإن هذا التحقق لن يكون إلا على حساب موضوع المبادرة، إذن إن الأغلبية الممثلة بكلا المجلسين تسعى لإقتراح مبادرة تنسجم و توجهها السياسي، ففي حالة تماثل أو تقارب الإنتماء السياسي للأغلبية البرلمانية في المجلسين ، فإن مبادرة التعديل الدستوري ستعكس توجه هاته الأغلبية بما يتوافق مع ما تراه من مصالح الشعب و الأمة² أو أن تفرز على الأقل مبادرة تعكس توجه المجلس الشعبي الوطني بإعتباره المجلس الأكثر عددا (462) نائبا ، و لو أن هذا شبه مستحيل من الناحية العملية بحكم التشديد التي فرضها الدستور على المبادرة البرلمانية التعديلية .

أما في حالة إختلاف الإنتماء السياسي للأغلبية البرلمانية في المجلسين فإن ذلك سيؤدي بالضرورة إلى القضاء على كل مبادرة من أحد المجلسين بإعتبار المجلس الآخر غير متوافق سياسيا معه فإذا حاول أحد المجلسين الإنفراد أو التحكم لعملية المبادرة فإن المجلس الآخر يمكنه شلها أو توقيفها³.

و من بين الشروط الإجرائية كذلك التي نص عليها القانون العضوي رقم 02/99 أنه يتم إستدعاء المجلسين معا لإقتراح التعديل الدستوري من طرف رئيس مجلس الأمة⁴ حيث يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة هذا الإجتماع .

هنا نسجل أن القانون العضوي 02/99 لم يعطي العناية الكافية لإجراءات إنعقاد المجلسين و إكتفى بتخصيص فقرة من مادة وحيدة لتوضيح إجراءات عمل البرلمان المنعقد بغرفتيه كما أنه لا يوجد هناك نظام داخلي ثابت الأحكام للبرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، على غرار النظامين الداخليين لكلا المجلسين و الذي يضبط و ينظم كيفية تقديم ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاء غرفتي البرلمان إقتراحهما .

1 بوليفة محمد عمران ، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية (مجلس الأمة نموذجاً) ، المجلة الإفريقية للعلوم السياسية ، العدد 10 ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، ص 04.

2 سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 154 .

3 شامي رايح ، المرجع السابق ، ص 44 - 45 .

4 نص المادة 98 الفقرة 03 من القانون العضوي 02/99 .

ثالثا : أثر مشاركة مجلس الأمة في الإقتراح بتعديل الدستور على التوازن بين الغرفتين .

إن المادة 177 من الدستور تحول مجلس الأمة على غرار المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالتعديل الدستوري من خلال جعله شريكا ضروريا لإعمال مثل هذه المبادرة ، و بالتالي فإن إمتناع المجلس الشعبي الوطني عن عملية المشاركة في المبادرة بالتعديل الدستوري أو مشاركته بصورة سلبية فيها يؤدي إلى إهدار حق مجلس الأمة في هذا المجال و بالمقابل فإن إمتناع مجلس الأمة عن ذلك يسقط حق المجلس الشعبي الوطني في المبادرة ، لأن نسبة $\frac{3}{4}$ أعضاء غرفتي البرلمان أي (400) عضو على الأقل لا يمكن تحقيقها إلا بإجماع المجلسين ، حيث أن أكبر المجلسين عددا و هو المجلس الشعبي الوطني يمثل أقل من نسبة $\frac{3}{4}$ المطلوبة ، إذن فإشتراك مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني في إقتراح تعديل الدستور يعكس توجه المؤسس الدستوري إلى توسيع التمثيل الوطني ، لكي لا يشمل التمثيل الشعبي فقط بل يمتد إلى التمثيل القطاعي ، كما أن مشاركة الغرفتين في عملية الإقتراح تجعلهما على قدم المساواة¹ إلا أنه بتمعن أكثر يظهر أن وجود مجلس الأمة في هذا المجال كثيرا ما يعتبر عائقا في طريق المبادرة البرلمانية لتعديل الدستور .

إن إشتراك كلا الغرفتين في المبادرة بتعديل الدستور الذي يعكس توسيع التمثيل الوطني في عملية الإقتراح يعبر من جهة أخرى عن قيد حقيقي على نواب المجلس الشعبي الوطني، إذا ما أرادوا إقتراح التعديل، فبعملية حسابية بسيطة نجد أن إقتراح تعديل الدستور يستدعي موافقة إحدى عشر (11) عضوا من أعضاء مجلس الأمة على الأقل للنواب المقترحين حتى يكمل نصاب الإقتراح².

المطلب الثاني : تأثير مجلس الأمة في إقرار القانون .

إن الغرف الثنائية خاصة في الدول غير العريقة في الديمقراطية عبارة عن غرف تبريد و تصفية "écluse" و تأمل و تعمق من شأنها تفادي تبني غرفة واحدة لقوانين متسعة ، و إندفاعية و حماسية تحت تأثير الكتلة الإنتخابية التي أنتخبت عن طريق الإقتراع السري ، المباشر، خلافا للغرفة الثانية التي تنتخب كليا أو جزئيا على درجة ثانية أو يتم إتباع أسلوب التعيين الكلي أو الجزئي³ لهذا

1 شامي رابح ، المرجع السابق ، ص 49 .

2 شامي رابح ، نفس المرجع ، ص 50 .

3 علاوة العايب ، العملية التشريعية و نظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية المقارنة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد

33 ، ديسمبر 2013 ، ص 22 .

فإنه بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على مشروع أو إقتراح القانون المعروض عليه يأتي دور مجلس الأمة لمباشرة مراحل المصادقة على النص المحال عليه ، وفقا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة ، و قبل عملية المصادقة يجب أن يكون النص محل الدراسة أمام اللجنة المختصة و مناقشته من طرف الأعضاء في جلسة عامة ، ثم التصويت عليه ¹.

كما أن إمكانية الخلاف حول النص التشريعي (مشروع أو إقتراح قوانين) واردة لا محالة ، و إلا أصبح مجلس الأمة مجرد غرفة للتسجيل و المصادقة على النصوص المعروضة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني ، و لهذا فقد يختلفا المجلسان حول الصياغة كما قد يقوم المجلس بتعديلات لا توافق عليها الغرفة الأخرى ، و على هذا الأساس فإن جوهر العلاقة بين مجلسي البرلمان في ظل النظم التشريعية البرلمانية البيكاميرالية تكمن في ظل الخلاف ².

و بالتالي سوف نتطرق إلى سلطة مجلس الأمة في المناقشة و التصويت على القانون في الفرع الأول و نخصص الفرع الثاني إلى إمكانية إختلاف مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني .

الفرع الأول : سلطة مجلس الأمة في المناقشة و المصادقة على القانون .

يمر النص بنفس خطوات الإجراء التشريعي أمام المجلس الشعبي الوطني بإستثناء عدم إمكانية إدخال تعديلات عليه من طرف أعضاء مجلس الأمة ، بل يحق لهم فقط تقديم توصيات لإعداد النصوص التطبيقية و إعداد تقرير تكميلي ، و هذا ما يعبر عنه الأستاذ عبد الوهاب مرابط بأن مجلس الأمة لا يعد مشرعا إلا من حيث التصويت ³.

أولا: سلطة مجلس الأمة في المناقشة .

تعتبر الفقرة الأولى من المادة 120 من التعديل الدستوري لسنة 96 الحجر الأساسي لقيام العلاقة الوظيفية بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة في الميدان التشريعي، حيث تتضمن القاعدة التي مقتضاها أن كل مشروع أو إقتراح قانون يجب أن يكون موضوع مناقشة من طرف المجلس

1 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 236 .

2 وليد شريط ، المرجع السابق ، ص 188 .

3 مرابط عبد الوهاب ، محاولة في تحديد العلاقات بين القوانين العضوية و القوانين العادية في ظل دستور 96 ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 33 ، ديسمبر 2013 ، ص 158 .

الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي¹، فإطار مناقشة أعضاء مجلس الأمة للنص القانوني يتشابه إلى حد كبير مع عمل المجلس الشعبي الوطني في البعض منها، و تختلف عنها في البعض الآخر ، بحكم أن مجلس الأمة لا يناقش المبادرات التشريعية بصورة مباشرة² .

و لهذا سوف نتطرق بشكل مختصر لإجراءات المناقشة في المجلس الشعبي الوطني لتتوصل إلى المناقشات في مجلس الأمة .

1- إجراءات المناقشة على مستوى المجلس الشعبي الوطني : بمجرد إيداع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني يحيلها رئيسها مرفقة ببيان الأسباب و الوثائق الضرورية إلى اللجنة المختصة لدراستها³ و فيما يتعلق بإقتراحات القوانين فبعد إيداعها يقوم المكتب بالنظر فيها لمعرفة ما إذا كانت مستوفية الشروط اللازمة ، و إذا إستوفت جميع الشروط بُلغت إلى الحكومة لتبدي رأيها فيها ، و في حالة عدم إعتراض الحكومة عليها أو عدم إبدائها الرأي فيها في غضون شهرين (02) من إستلامها تحال إلى اللجنة المختصة بغرض دراستها، بحيث تتولى اللجان دراسة مشاريع و إقتراحات القوانين، كما يمكنها أثناء عملها أن تستمع إلى ممثل الحكومة أو إلى أحد أعضائها كلما إرتأت الفائدة من ذلك⁴ .

و يحق للجنة المختصة و نواب المجلس الشعبي الوطني و الحكومة أن يتقدموا بإقتراح تعديلات على النص المحال على اللجنة لدراسته⁵ .

بعد إنتهاء اللجنة المختصة من دراسة مشروع أو إقتراح القانون و إدخال التعديلات التي تراها ضرورية ، تقوم بإعداد تقريرها في أجل أقصاه شهرين (02) من بداية دراسته ، ثم توزع تقريرها على النواب للإطلاع عليه، بعدها يعرض التقرير نفسه أمام المجلس لمناقشته و الموافقة عليه .

تبدأ المناقشة بالإستماع إلى ممثل الحكومة أو صاحب إقتراح القانون ثم تقرير اللجنة المختصة بعدها تدخلات النواب بالترتيب الوارد في قائمة المتدخلين إذا كان النص خاضع للمناقشات العامة .

1 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 243 .

2 شامي رايح ، المرجع السابق ، ص 55 .

3 نص المادة 56 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

4 نص المادة 27 من القانون العضوي 02/99 .

5 نص المادة 28 من القانون العضوي 02/99 .

تكون المداخلات على النص بكامله و تكون الأولوية بالتدخل لكل من الحكومة و رئيس اللجنة المختصة أو مقررها و مندوب أصحاب إقتراح القانون ، حيث يمكن التدخل بمجرد طلب الكلمة¹، و في حالة تقديم الحكومة أو النواب إقتراحات لتعديل النص ، بحيث أن هذه التعديلات لا بد أن تكون معللة و جدية و أن تتناول مادة أو مواد معينة من النص أو تكون ذات مضمون له علاقة مباشرة بالنص ، إذا كان المراد إدراج مادة جديدة ، بالإضافة إلى أن يتقدم بالإقتراح 10 نواب على الأقل و ذلك في أجل 3 أيام بعد توزيع تقرير اللجنة المختصة ، حيث أن هذا الشرط يجعل مهمة النواب صعبة لأنه من العسير تقديم تعديلات لها حظوظ معقولة للحصول على أغلبية المجلس في هذا الأجل القصير ، كما أن ثلاثة أيام غير كافية لدراسة مشروع أو إقتراح القانون و إعداد التعديلات الملائمة تحتاج إلى إعداد و بحث²، و بعد المناقشة العامة التي تتناول النص بكامله ، يبدأ التصويت عليه مادة ، مادة³.

2- إجراءات المناقشة على مستوى مجلس الأمة : بعد التصويت على النص في المجلس الشعبي الوطني ، يحيله رئيسه خلال 10 أيام إلى مجلس الأمة لمناقشته مع إشعار الوزير الأول بذلك⁴. حيث يجيل رئيس مجلس الأمة فوراً النص إلى اللجنة المختصة لدراسته و إعداد تقرير بشأنه ، و الذي يجب أن يوزع على أعضاء مجلس الأمة خلال 72 ساعة على الأقل قبل إنعقاد الجلسة العامة المتعلقة بالتقرير ، كما يمكن للأعضاء تقديم ملاحظاتهم كتابياً في أجل 3 ثلاثة أيام لدى مكتب مجلس الأمة حيث يبت فيها شكلاً قبل إحالتها على اللجنة المختصة⁵، و بناءً على هذه الملاحظات و إستنتاجات اللجنة المختصة يمكنها أن تقدم توصيات معللة في تقريرها التكميلي⁶.

تبدأ المناقشة العامة من خلال الإستماع إلى ممثل الحكومة، ثم مقرر اللجنة المختصة فإلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق لدى مكتب المجلس ، كما أن التدخلات في المناقشة

1 نص المادة 33 من القانون العضوي 02/99 .

2 صالح بالحاج ، المرجع السابق ، ص 277 .

3 نص المادة 36 من القانون العضوي 02/99 .

4 نص المادة 42 من القانون العضوي 02/99 .

5 نص المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

6 نص المادة 64 من نفس النظام .

العامّة تنصب على مجمل النص¹، و يقرر مكتب المجلس إذا كانت المصادقة تكون على النص بأكمله إذا لم تكن هناك أية ملاحظات أو توصيات أو الشروع في المناقشة مادة مادة²، و خلال المناقشة مادة يمكن أن يعرض للمصادقة جزء من النص إذا لم يكن موضوع ملاحظات أو توصيات من اللجنة، و بعد التصويت على آخر مادة يعرض رئيس اللجنة النص بكامله للمصادقة³.

ثانيا : إجراءات المصادقة على النصوص القانونية في مجلس الأمة .

تعتبر المصادقة التأشيرة التي يمنحها مجلس الأمة للنصوص القانونية المعروضة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، و ذلك حتى تصبح تشريعات نافذة بعد إستيفاء إجراءات إصدارها من طرف السلطة التنفيذية، و المصادقة على القوانين هي إختصاص أصيل لمجلس الأمة يمارسه بموجب المادة 120 من الدستور .

إن ممارسة مجلس الأمة لسلطة المصادقة تفرض عليه إنشاء تشريعات سليمة من حيث الصياغة القانونية و المنطقية، و السهر على تحقيق متطلبات الملائمة للنصوص القانونية، خاصة أن الهدف الرئيسي من إنشاء غرفة ثانية هو منح هذه الغرفة سلطة المصادقة و التعقيب على ما يحال إليها من نصوص قانونية من الغرفة الأولى⁴.

و لتتم عملية المصادقة على النصوص القانونية على مستوى مجلس الأمة يجب توفر شروط في النص القانوني، بالإضافة إلى نصاب حدده المؤسس الدستوري و ذلك على أساس مبررات محددة .

1- الشروط الواجب توفرها في النص القانوني : من بين الشروط التي يجب إن تتوفر في النص القانوني المعروض على المصادقة في مجلس الأمة ما يلي :

أ) عدم تعامل مجلس الأمة مع المبادرات التشريعية بشكل مباشر : لقد نصت الفقرة الثانية و الثالثة من المادة 120 من الدستور على أنه " تنصب مناقشة مشاريع و إقتراحات القوانين من طرف

1 نص المادة 39 من القانون العضوي 02/99 .

2 المادة 39 الفقرة 03 من نفس القانون .

3 نص المادة 65 الفقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

4 سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 156 - 157 .

المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه . يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني " .

لقد صرحت هذه المادة بشكل واضح و أكد على أن مجلس الأمة لا يتعامل مع المبادرات التشريعية بشكل مباشر، و هذا ما أكدته كذلك المادة 21 من القانون العضوي 02/99 التي نصت على أنه " ...يودع رئيس الحكومة مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ، ...يتلقى مكتب مجلس الأمة مشروع أو إقتراح القانون للإطلاع عليه " و كذلك المادة 23 من القانون العضوي 02/99 " ... يودع كل إقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني "، هذه المواد المذكورة تؤكد أن المجلس الشعبي الوطني يناقش المشاريع و الإقتراحات المعروضة عليه بينما يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ، و هذا الأمر يشكل صورة أخرى من صور عدم التوازن بين المجلسين¹ ،

ب) أن يكون النص قد تم التصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني : تنص المادة 120 الفقرة الثالثة من الدستور على " ... يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني و يصادق عليه ... " .

من خلال هذه المادة يتضح لنا أن مجلس الأمة يتعامل مع النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني و ليس مع المبادرات و إقتراحات القوانين² و ذلك بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني عليها بالأغلبية و بالتالي لا يمكن إخطار مجلس الأمة إلا بالنصوص التي تم التصويت عليها من طرف الغرفة الأولى ، فالدستور إستخدم عبارة " نص " ليؤكد أنه و أمام مجلس الأمة يفقد مشروع أو إقتراح القانون صفته هذه بمجرد التصويت عليه في الغرفة الأولى ، و يتحول إلى نص³ ، كما أن المادة 120 الفقرة 3 السالفة الذكر تؤكد لنا ذلك ، حيث أن المؤسس الدستوري إستعمل عبارة "يصوت " مع المجلس الشعبي الوطني و عبارة " يصادق " مع مجلس الأمة بالرغم من أن الإجراء في مجلس الأمة هو إجراء تصويت في واقع الأمر ، و في الحقيقة أن ما يبرر الإختلاف في المصطلحات أن إستخدام عبارة يصوت مع المجلس الشعبي الوطني سببها الطابع القانوني للنص المودع لديه (إقتراح أو مشروع) أما

1 سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 157 – 158 .

2 سعاد عمير ، نفس المرجع ، ص 159 .

3 صدوق عمر ، دراسة قانونية تحليلية للمادة 120 من الدستور ، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من الدستور ، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان ، 6 – 7 ديسمبر 2004 ، ص 08 .

النص المحال إلى مجلس الأمة فلا يحمل طابع إقتراح أو مشروع ، بل يحمل طابع النص القانوني، لأن المبادرات التشريعية تسقط عنها هذه الصفة بمجرد التصويت عليها من طرف الغرفة الأولى¹ ،

2- نصاب المصادقة على النص في مجلس الأمة : إذا كان المجلس الثاني و هو مجلس الأمة مجلس تأمل و تعمق من شأنه تجنب أن يتخذ مجلس واحد قرارات متسرعة ، مرهقة و إندفاعية² فإن ذلك يتطلب تحديد نصاب قانوني لكي يمارس وفقه هذه المهمة ، و هذا النصاب مجسد في المادة 120 من الدستور ، حيث حددت نسبة موصوفة لمصادقة مجلس الأمة على النص المحال إليها من طرف المجلس الشعبي الوطني .

كما أن النظام الداخلي لمجلس الأمة إشتراط لصحة عملية المصادقة حضور ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاء مجلس الأمة على الأقل ، حيث تتم مراقبة مدى توافر النصاب المحدد قانونا قبل البدء في عملية التصويت، و عند عدم توافر هذا النصاب يحدد مكتب المجلس بالتشاور مع الحكومة جلسة ثانية³ و بالتالي فإن حضور ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاء مجلس الأمة على الأقل لعملية المصادقة على النص شرط لصحة هذه العملية بغض النظر عن الأغلبية المذكورة في المادة 120 من الدستور .

إن اشتراط هذه النسبة المحددة يهدف من خلالها المؤسس الدستوري إلى تجسيد جملة من الأهداف و المبررات و التي تعكس في مجملها درجة فاعلية هذا النصاب و إلى أي مدى ينبغي التمسك به .

أ) مبررات إشتراط الأغلبية الموصوفة ($\frac{3}{4}$) للمصادقة في مجلس الأمة : من خلال المادة 120 الفقرة 3 من الدستور و التي تنص على أنه "يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني و يصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضائه " .

1 بوزيد لزهاري ، المقال السابق ، ص 55 .

2 موريس دوفرجه ، المرجع السابق ، ص 121 .

3 نص المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

يتضح لنا أن المؤسس الدستوري حول لمجلس الأمة سلطة المصادقة على النصوص المعروضة عليه لاحقا وفقا للأغلبية الموصوفة ، أما بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني فإن المادة 120 لم تحدد الأغلبية المطلوبة للتصويت، الأمر الذي يدفعنا للتساؤل عن سبب التمييز بين الغرفتين في هذا المجال¹.

إن السبب المنطقي الذي دفع المؤسس الدستوري إلى ذلك هو الرغبة في إعطاء المجلس الشعبي الوطني الحرية في تحديد طبيعة الأغلبية المطلوبة للتصويت على مشاريع أو إقتراحات القوانين المعروضة عليه² خاصة و أن الواقع أثبت بأن الأغلبية الحقيقية غير موجودة إطلاقا على مستوى المجلس الشعبي الوطني ، بل و من النادر أن تتحقق³.

و بالرغم من عدم وجود نص يؤكد هذا نظرا لأن النظام الداخلي و القانون العضوي الناظم للعلاقة بين الغرفتين لم يحدد النصاب اللازم للتصويت على القوانين بالنسبة للغرفة الأولى تاركين أمر هذا للدستور ، حيث تم إشتراط الأغلبية المطلقة للتصويت على القوانين العضوية⁴ و توافر نصاب $\frac{2}{3}$ من نواب المجلس الشعبي الوطني لإقرار القانون في حالة طلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية⁵ مما يدل على أن التصويت في المجلس الشعبي الوطني يكون بالأغلبية البسيطة .

بالمقابل يصادق مجلس الأمة على النص المحال إليه بأغلبية $\frac{3}{4}$ في كل القوانين العادية و العضوية ، و هذا من أجل الحصول على أكبر إجماع سياسي ممكن حول النصوص المعروضة عليه و التي ستصبح لاحقا قواعد قانونية .

إن مثل هذا النصاب يتلاءم مع تركيبة مجلس الأمة لأن إشتراط أغلبية بسيطة أو مطلقة للمصادقة ضمينا سوف يعكس بالضرورة إرادة أغلبية $\frac{2}{3}$ أعضائه المنتخبين على إعتبار أنهم يمثلون الجزء الأكبر في المجلسين ، أما إشتراط نصاب ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ للمصادقة فهو برهان على مشاركة الثلث $\frac{1}{3}$ المعين في عملية التصويت ، و من ثم فالهدف من إقرار نصاب $\frac{3}{4}$ هو ضمان مشاركة

1 سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 162 .

2 بوزيد لزهاري ، المرجع السابق ، ص 10 .

3 عبد المجيد جبار ، تدخل مكتوب ضمن دراسات ووثائق المنطلقات الفكرية و السياسية لمجلس الأمة ، الندوة الثانية ، أكتوبر 1999 ، ص 49 .

4 نص المادة 123 من دستور 1996 .

5 نص المادة 127 من دستور 1996 .

الثالث المعين في عملية التصويت موافقة أو رفضا ، لأنه لو تم إشتراط أغلبية أخرى سوف يستحوذ ثلثي $\frac{2}{3}$ الأعضاء المنتخبين على هذه النسبة ، و بالتالي يتحكمون في عملية التصويت على حساب الثلث المعين¹.

و يرى السيد عبد القادر بن صالح رئيس مجلس الأمة أن المؤسس الدستوري، و نتيجة للتعددية الحزبية و إمكانية فوز حزب ما بأغلبية المقاعد في المجلس الشعبي الوطني و من ثم يستطيع أن يمرر ما يشاء من قوانين ، كما حدث قبل دستور 96 ، فانه لم يترك الأمر بيد النواب ، بل كرس ما يعرف بصّمام الأمان للدولة في حالة الأزمات السياسية و الدستورية² و ذلك من خلال تعيين ثلث $\frac{1}{3}$ أعضاء مجلس الأمة و إشتراط نصاب ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ بشكل خاص للمصادقة ، و بالتالي يمكن تعليق النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية ، متى كانت هذه الأغلبية مناهضة للجمهورية ، فالثلث المعين وضع أصلا ليكون صّمام أمان للدولة من أغلبية المجلس الشعبي الوطني عند عدم مسابقتها لبرنامج رئيس الجمهورية ، و بالتالي فالغرفة الثانية غرفة منع تستعمل حق المصادقة كبديل لتعويض به حق المبادرة الذي حُرمت منه ، كما أن المؤسس الدستوري قام بالتنسيق بين أعضاء مجلس الأمة المنتخبين و المعينين بإشتراط نصاب $\frac{3}{4}$ للمصادقة حتى يضمن إشتراك الفئتين في التصويت³ ، و بالرغم من أن هذا النصاب يحتوي على إيجابيات إلا أنه لا يخلو من السلبيات .

ب) إيجابيات و سلبيات النصاب المحدد للمصادقة في مجلس الأمة : سوف نتطرق بشكل مختصر لبعض الإيجابيات و السلبيات التي يمكن رصدها على هذا النصاب .

ب 1 - الإيجابيات :

- تحقيق أكبر قدر ممكن من الإجماع على النصوص القانونية المعروضة على البرلمان .
- هذا النصاب كفيل للتغلب على تجاوزات أغلبية معينة تسعى لوضع قانون يجسد توجهها فقط و يقصي إرادة الأقلية .

1 سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 164 .

2 عبد القادر بن صالح ، تعدد القناعات لا يحول دون الإصغاء المتبادل ، مجلة مجلس الأمة ، العدد 14 ، افريل - ماي 2004 ، ص 08 .

3 سعاد عمير ، نفس المرجع ، ص 164 .

- حماية الأقلية من الأغلبية تنسجم مع كل نظام ديمقراطي تشارك ضمنه الأقلية إلى جانب الأغلبية في وضع القانون الذي يكفل أسس الحياة الوطنية المشتركة¹ .

- إن نصاب $\frac{3}{4}$ جعل من مجلس الأمة وسيلة لتحقيق التوازن بين المصالح داخله من جهة و المصالح الممثلة داخل الغرفة الأولى من جهة أخرى ، و بالتالي توفيق مصالح القوى الممثلة داخل البرلمان ككل ، ليتجسد مبدأ التكامل و التوافق بين المجلسين في ممارسة الوظيفة التشريعية .

ب2 - السلبيات :

- يكون تأثيره سلبى في حالة خروج المجلس عن وظيفة الكبح المعهودة إليه مما يؤدي إلى تجميد العمل التشريعي ووقوع تصادم بين الغرفتين² .

- إن اعتماد أغلبية $\frac{3}{4}$ يجعل الوضع غير متوازن ، فعملية حسابية بسيطة يتضح لنا أن فارق صوت واحد يرهن مسار إكمال دخول القانون مرحلة التنفيذ فيكفي أن ينضم عضو واحد إلى ربع أعضاء مجلس الأمة ($1 + \frac{1}{4}$) ليضرب عرض الحائط حتى إجماع كل نواب المجلس الشعبي الوطني و أغلبية أصوات أعضاء مجلس الأمة المساوي لمائة و سبعة (107) صوت ، و هي محصلة ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة ناقص صوت واحد على إعتبار أن الأغلبية اللازمة هي 108 صوت (144 في $\frac{3}{4}$)

في النهاية و كأننا نقول أن فارق صوت (- 1 صوت = + 492 صوت) و هذا أمر غير مقبول منطقيا ، يكشف عن عدم التوازن الذي يترتب عنه تفوق غير مقبول للأقلية على حساب الأغلبية مما يضر بالتوازنات الأساسية للديمقراطية التي ترفض إستبداد الأكثرية و التنكر للأقلية و يفسد إستقرار العلاقات من الغرفتين ، و يؤدي حتما إلى الإنسداد و تعطيل تسيير الشؤون العامة لفقدان أدوات الضبط القانوني للمسائل .

1 الأمين شريط ، بعض الجوانب التأسيسية و التشريعية لمجلس الأمة ، المقال السابق ، ص 14 .

2 سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 167 .

فإذا كانت الممارسة لا تفيد الإستعمال اللاعقلاني أو المفرط لهذه الأغلبية الصعبة التي قد يراد الحصول بها على أكبر إجماع ممكن ، إلا أن الإحتراز من الوقوع في مثلها يستدعي إعادة النظر فيها بجدية لإرساء علاقة بينية متوازنة داخلها بين غرفتي البرلمان¹.

و بما أن هناك إختلاف واضح في تشكيلة كلا المجلسين، و كذلك الإختصاصات المنوطة بهم ، و نصاب التصويت لدى كل مجلس فإن هذا يؤدي بالتأكيد إلى إمكانية الإختلاف بينهم حول النص محل المصادقة ، و هذا ما سوف نتطرق إليه في الفرع الثاني .

الفرع الثاني : إمكانية إختلاف مجلس الأمة مع الغرفة الأولى .

تتلخص العلاقة بين الغرفتين التشريعتين في المجالات المخصصة لكل واحدة منهما ، حيث يرتبط الإختصاص الأساسي لمجلس الأمة بمجال إختصاص المجلس الشعبي الوطني في المادة التشريعية².

إذ لا يناقش و لا يصوت مجلس الأمة إلا على النص المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني طبقا للمواد 40 ، 41 و 92 من القانون العضوي 02/99 .

و عليه يستوجب التوصل إلى نص بنفس الصيغة ، و بخلاف ذلك تطرح مشكلة الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين .

و بالتالي فما هي الآلية التي يتم من خلالها حلّ الخلاف بين المجلسين ؟ و ما هي الآثار المترتبة عن هذه الآلية .

أولا : آلية حلّ الخلاف بين مجلسي البرلمان .

إن النظام الدستوري الجزائري لم يأخذ بنظام الذهاب و الإياب، و تبني نظام اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء ، كآلية لسد أي خلاف و ذلك عملا بأحكام المادة 120 الفقرة 4 التي تنص على " في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من الحكومة لجنة متساوية الأعضاء ، تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل إقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف"³.

1 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، 253 – 254 .

2 الشريف كايف ، المرجع السابق ، ص 64 .

3 وليد شريط ، المرجع السابق ، ص 188 .

و ما يلاحظ على هذه المادة أن المؤسس الدستوري لم يشر إلى طبيعة الخلاف الذي يتعين عرضه على اللجنة المتساوية الأعضاء لتسويته ، مما يعني أن لمجلس الأمة الحق في إثارة أي نوع من الخلاف جوهريا كان أو سطحيا ، يتعلق بالشكل أو المضمون ، و من ثم لا يمكن أن يمارس عليه أي نوع من أنواع الرقابة في هذا المجال ، لأنه هو السيد في مسألة تحديد نوع الخلاف¹.

1- إنعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء : لقد نص الدستور على إنشاء لجنة متساوية الأعضاء و خول حق إنعقادها إلى الوزير الأول ، الذي يقوم بتبليغ طلبه إلى رئيس كل غرفة من غرفتي البرلمان ، لتجتمع بذلك اللجنة خلال العشرة (10) أيام الموالية لتاريخ الطلب² و بالتالي فإن إجراء عقد اللجنة مرهون برغبة الوزير الأول، فإن أراد إجتمعت و إن لم يرغب تأخر إجتماعها، و بذلك يظل النص معلقا، و كان من الأجدر أن يحدد التنصيص مدة زمنية تجتمع فيها اللجنة المتساوية الأعضاء وجوبا ، دون أن يُرد أمر ذلك إلى الوزير الأول ، و كأن البرلمان ليس في وسعه أن ينهض بهذا الإجراء من تلقاء نفسه³، كما أنه من اللازم أن يترك حق المبادرات لصاحب النص ، فإن كان إقتراحا كانت المبادرة من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني ، و إذا كان مشروع قانون ، كانت المبادرة من طرف الوزير الأول ، مع تقييد ذلك بأجل زمني معين لدعوة اللجنة للإنعقاد ، أما بالنسبة لبقاء الحكومة محتكرة لهذه المبادرة - طلب إنعقاد اللجنة- فإنه يعطي تفوقا و امتيازاً ، إن لم نقل إمكانية بقاء النص عالقا في حالة عدم طلب الوزير الأول للإنعقاد اللجنة ، نظرا لأن الدستور أعطى للوزير الأول السلطة التقديرية الواسعة في تحديد نوع الخلاف القائم بين الغرفتين⁴ ، و تتشكل هذه اللجنة من أعضاء كلا الغرفتين من أجل إقتراح نص يتعلق بأحكام محل الخلاف⁵ و يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء⁶.

1 بوزيد زهاري ، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور ، المقال السابق ، ص 57 .

2 نص المادة 87 من القانون العضوي 02/99 .

3 عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دراسة مقارنة ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع الجزائر 2003 ، ص 225 .

4 وليد شريط ، المرجع السابق ، ص 190 .

5 نص المادة 120 الفقرة 04 من الدستور .

6 نص المادة 88 من القانون العضوي 02/99 .

من خلال ما سبق يتضح لنا أن المؤسس الدستوري حرص على تكوين اللجنة المتساوية الأعضاء على ضمان تمثيل متساوي لكلا الغرفتين داخل اللجنة ، و هذا ما يظهر جليا من خلال التماثل العددي المحدد بـ 10 أعضاء من كل غرفة بالإضافة إلى خمسة (5) أعضاء مستخلفين يضمون في حالة تغيب ممثل أو ممثلي اللجنة للإستخلافات الضرورية ، حيث يضبط مجلس الأمة قائمة ممثليه العشرة (10) بالإضافة إلى خمسة (5) أعضاء إحتياطيين بالإتفاق مع المجموعات البرلمانية ، وفقا للتمثيل النسبي أصلا ، مع إحترام مبدأ تمثيل الأعضاء من اللجنة المختصة المحال عليها نص القانون محل الخلاف على أن يعرض مكتب المجلس هذه القائمة مع الإحتياطيين الخمسة على مجلس الأمة للموافقة عليها ، مع الإشارة أنه لا يمكن أن يكون عدد أعضاء اللجنة المختصة أقل من خمسة أعضاء حيث تنتخبهم اللجنة المختصة¹ .

أما بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني فإنه يعين ممثليه في اللجنة المتساوية الأعضاء الذين يكون من بينهم خمسة أعضاء على الأقل من اللجنة المختصة من بينهم رئيسها ، كما يعين أيضا خمسة أعضاء إحتياطيين للإستخلاف في حالة الغياب² .

من خلال النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان نجد أن المشرع الجزائري قد راعى إعتبارين هامين، أولهما الإعتبار الفني و التقني ، حيث إشتراط ضرورة تمثيل أعضاء اللجنة لكل من غرفتي البرلمان ، بحيث لا يقل عدد هؤلاء الأعضاء عن خمسة أعضاء من مجلس الأمة ممن تكون لهم معرفة كاملة بالنقاط محل الخلاف ، كما أنه يؤدي إلى جلب الكفاءات للجنة المتساوية الأعضاء المعول عليها أكثر³ ، و كل هذا يصب في تحصيل مهمة اللجنة ككل للوصول إلى نص موحد حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف في أقصر وقت ممكن⁴ .

أما الإعتبار الثاني فهو إعتبار سياسي يتمثل في إعتتماد مجلس الأمة على أسلوب التمثيل النسبي من خلال تمثيل المجموعات البرلمانية على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء ، و هذا ما يعكس

1 نص المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

2 نص المادة 65 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

3 خويضر طاهر ، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية (دراسة مقارنة) التجربة الجزائرية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 05 ، ديسمبر 2004 ، ص 91 .

4 مصطفى دربوش ، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد خاص ، نشرات مجلس الأمة ، ديسمبر 2003 ، ص 33 .

تشكيل اللجنة من خلال إشتراك التشكيلات السياسية المتواجدة في المجلس حسب وزنها السياسي¹ مما يحقق التوازن بين الأغلبية و الأقلية في المجلس².

2- نظام سير اللجنة المتساوية الأعضاء : تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بالتناوب إما في مقر المجلس الشعبي الوطني و إما في مقر مجلس الأمة و تكلف وفقا لنص المادة 120 الفقرة 4 من الدستور بإقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف و تتبع اللجنة في دراسة الأحكام محل الخلاف نفس الإجراءات المتبعة أمام اللجان الدائمة ، الخاصة بالغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها³ و لها في إطار ممارسة عملها أن تستمع إلى أي عضو سواء من البرلمان أو من خارجه و يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة مما يضمن تواجد الحكومة في كل مراحل عملها⁴.

أثناء دراسة الأحكام محل الخلاف تحتفظ كل غرفة بنفس حظوظ القبول أو الرفض مما يؤكد أن الغرفتين تقفان على قدم المساواة ، فمجلس الأمة من خلال أعضائه العشرة يتمتع بنفس السلطات التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني في تقديم الإقتراحات التي يراها مناسبة و ضرورية و هذه الإقتراحات هي عبارة عن تلك التوصيات و الملاحظات التي قدمتها اللجنة المختصة ، و تمثل بذلك رأي مجلس الأمة ، و هذا ما يؤكد مرة أخرى أن مجلس الأمة يمكنه تقديم إقتراحات التعديلات على النصوص القانونية المعروضة عليه بطريقة غير مباشرة⁵.

و بعد إختتام المناقشات على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء ، فإنها تقترح نصا حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف ، و هذا الإقتراح خاضع للإجراءات العادية المعمول بها على مستوى اللجان الدائمة و المنصوص عليها في النظام الداخلي للغرفة التي يعقد بها إجتماع اللجنة ، فلا يقبل التصويت إلا بحضور أغلبية الأعضاء و لا يعقد إلا بحضور أغلبية الأعضاء⁶ ، و يكون التصويت بالمصادقة أو الرفض أو عدم المصادقة، لكن عندما يكون عدد الأصوات 10 مقابل 10 و في حالة إصرار نواب المجلس الشعبي الوطني على الإحتفاظ بالنص ، هنا تقتضي الأغلبية حسابيا 10 أعضاء

1 خويضر الطاهر ، المرجع السابق ، ص 91 .

2 سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص 129 .

3 نص المادة 91 من القانون العضوي 02/99 .

4 نص المادة 92 من القانون العضوي رقم 02/99 .

5 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 258 .

6 نص المادة 91 من القانون العضوي رقم 02/99 .

زائد عضو للتعبير لصالح النص الجديد و يمكن أن تؤدي اللجنة إتفاق بإستثناء نقطة خاصة ، و إن كانت هذه خاصة و أن المادة 96 من القانون العضوي 02/99 لم تتصور فشل اللجنة في الوصول إلى الحّل إنما تصور الفشل بعد عرض التقرير الذي يتضمن الحّل على الغرفتين¹ و إذا إستمر الخلاف يُسحب النص من طرف الحكومة .

ثانيا : النتائج المترتبة عن إنعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء .

تُقدم اللجنة المتساوية الأعضاء تقريرا يتضمن نصّا حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف ثم يتم تبليغ هذا التقرير إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي إجتمعت فيها اللجنة ، و من ثم يعرض الوزير الأول نص الصلح على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه وفق الإجراءات العادية المنصوص عليها دستوريا² ، فيمر النص أولا على المجلس الشعبي الوطني ، ثم على مجلس الأمة ، و لا يمكن إدخال تعديل عليه إلاّ بموافقة الحكومة (المادة 120 الفقرة 4 من الدستور) و بالتالي نكون أمام إحدى الحالات التالية :

الحالة الأولى : و هي موافقة المجلس الشعبي الوطني على إقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء اللازمة قانونا ، ثم مصادقة مجلس الأمة عليه بأغلبية $\frac{3}{4}$ أعضائه ، فعندئذ لا يطرح أي إشكال و النص يستكمل مراحل دخوله حيز النفاذ .

الحالة الثانية : رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على إقتراح اللجنة ، أو أن يتمسك بتعديلاته على الإقتراح من دون موافقة الحكومة ، و بالتالي لا يعرض الإقتراح على مجلس الأمة ، و يحرم من إبداء رأيه فيه ، و في هذه الحالة يتضح فعلا تبعية مجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني .

الحالة الثالثة : موافقة المجلس الشعبي الوطني على النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء بعد إدخال تعديلات عليه بموافقة الحكومة و يتم رفضه من طرف مجلس الأمة (عدم الحصول على نصاب $\frac{3}{4}$ أو تقديم تعديلات رفضتها الحكومة) .

الحالة الرابعة : موافقة المجلس الشعبي الوطني على النص المقترح من اللجنة المتساوية الأعضاء أو أُدخل عليها تعديلات وافقت عليها الحكومة و لما يعرض على مجلس الأمة يدخل عليه هو أيضا تعديلات

1 بوزيدي لزهاري ، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص 125 .

2 المادة 94 و 95 من القانون العضوي 02/99 .

بموافقة الحكومة فعندئذ هل تكيف هذه الحالة على أنها تدخل في إستمرار الخلاف؟ أم هي حالة إختلاف جديدة بين الغرفتين؟¹ .

في هذا الصدد يرى الأستاذ بوزيد لزهاري أننا أمام حالة خلاف جديدة و تأصيل ذلك أنه طبقاً للمبدأ البيكاميرالي المعروف ، فالنص الذي يصدر عن المجلسين ، يجب أن يكون نفس النص و بنفس العبارات و نفس المعنى و أي وضع مخالف يضعنا أمام حالة خلاف تستوجب طلب إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ، و بالتالي ندخل في نظام الذهاب و الإياب في هذه الوضعية ، كما أنه طبقاً لنص المادة 96 من القانون العضوي 02/99 التي تحمل في طياتها أن هذه الحالة من حالات إستمرار الخلاف ، فمجرد ما يقوم مجلس الأمة بإدخال تعديلات ، فهو يفتح بذلك المجال أمام حالات سحب النص² .

1 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 260 .

2 بوزيدي لزهاري ، المرجع السابق ، ص 22 .

المبحث الثاني : الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة .

تعتبر الرقابة البرلمانية العمود الفقري للعمل البرلماني خلال إشرافه على أعمال الحكومة الذي يُعد حق مكتسب تمارسه السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية بمقتضى الدستور، نظرا لمسئوليتها عن تقييم السياسات العامة بإعتبار البرلمان هيئة منتخبة و ذات سيادة مما يمكنها بأن تكون سندا قويا للبرلمان للإضطلاع بهذا الدور في هذه العملية ، و يتجسد هذا الدور من خلال دفعه للحكومة إلى حسن التصرف ، و هذا بتعزيز قدرته على التدقيق الفعال في المجال الحكومي¹.

و يضطلع مجلس الأمة بوظيفة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة إلى جانب الوظيفة التشريعية التي أشرنا إليها سابقا طبقا لأحكام المواد 80-84-99-133-134-160- و 162 من الدستور و هذه الرقابة هي سياسية في طبيعتها القانونية تكمل أنواع النظام الرقابي في الدول الأخرى حيث تهدف هذه الرقابة إلى الحرص على ضمان شرعية و ملائمة أعمال الحكومة من الناحية العقائدية و السياسية ، ووفقا لمقتضيات طبيعة النظام الإجتماعي و السياسي و الإقتصادي للدولة ، و طبقا للمصالح العليا للأمة ، كما أن هذه الرقابة تضمن إستمرار حسن سير مؤسسات الدولة و ديمومتها في ظل دولة القانون الحقيقية و الديمقراطية البناءة و المسؤولة .

و كما نعرف أنه هناك رقابة برلمانية ترتب مسؤولية الحكومة أمام البرلمان و تتمثل في مناقشة مخطط الحكومة و بيان السياسة العامة و بالمقابل توجد رقابة لا ترتب المسؤولية السياسية و تتمثل في السؤال و الإستجواب و كذلك التحقيق .

و السؤال الذي يُطرح ما هو دور مجلس الأمة في هذه الرقابة ؟ و هل الآليات التي منحت له في هذا المجال كفيلة لأن نقول أن مجلس الأمة له دور حقيقي في عملية الرقابة البرلمانية ؟.

هذا ما سوف نعرض عليه في المطلبين التاليين ، حيث نخصص المطلب الأول للوسائل الرقابية التي ترتب المسؤولية السياسية الحكومة ، و نخصص المطلب الثاني للوسائل الرقابية التي لا ترتب مسؤولية الحكومة .

1 نعيم شلغوم ، دور البرلمان في رسم السياسات العامة في الدولة الجزائرية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 33 ، الجزائر ، ديسمبر 2013 ، ص 91 .

المطلب الأول : الوسائل الرقابية التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة .

إن المسؤولية السياسية تشكل الأثر القوي للرقابة البرلمانية ، و هي تُعبر عن عدم رضا الشعب صاحب السيادة و مصدر كل سلطة أو على الأقل الأغلبية البرلمانية على أداء الحكومة القائمة، و من ثم محاسبتها و مساءلتها، و بالتالي إبعادها عن السلطة من خلال ممثليه في البرلمان، كما أن المسؤولية السياسية يقصد بها التنحي أو التخلي عن السلطة ،ذلك أن كل سلطة سياسية تمارسها أية مؤسسة من مؤسسات الدولة العليا تفرض بالمقابل وجود مسؤولية سياسية عنها، خارج هذا الإطار فإن النظام الدستوري غير ديمقراطي¹، و بما أن مجلس الأمة محصن من عملية الحُل عند إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من قبل البرلمان على عكس المجلس الشعبي الوطني، فهو إذن لا يمكنه إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، و بالتالي فإنها تستبعد احتمال إسقاطها بسبب رقابة مجلس الأمة لأعمالها، و لهذا فهي تكتفي بتقديم عرض عن برنامجها أمام مجلس الأمة الذي ينتج عنه إصدار لائحة ليس لها القوة في إجبار الحكومة على تقديم إستقالتها و هذا ما سوف نتطرق له في الفرع الأول، أما بالنسبة لبيان السياسة العامة فإن دور مجلس الأمة يبقى مجرد تدخل سياسي فاقد لإمكانية إثارة مسؤولية الحكومة و هذا ما سيكون محتوى الفرع الثاني .

الفرع الأول : دور مجلس الأمة في المصادقة على مخطط الحكومة .

بعد أن تستنفذ جميع الإجراءات اللازمة للمصادقة على مخطط الحكومة على مستوى المجلس الشعبي الوطني يأتي دور مجلس الأمة في ذلك .

أولاً: عرض مخطط الحكومة على مجلس الأمة .

إن حصول الوزير الأول على موافقة المجلس الشعبي الوطني لا تعني البداية الفعلية في تنفيذ البرنامج بل يجب تقديم عرض عن مخططة لمجلس الأمة ، و هذا ما نصت عليه المادة 80 الفقرة 3 من الدستور التي إستهلكت بلفظ "يقدم" تماما كما وردت الفقرة الأولى من نص المادة، وهي تنص على تقديم الوزير الأول لبرنامجهم إلى المجلس الشعبي الوطني أي أن التقديم وجوبي سواء إلى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، غير أن تدخل مجلس الأمة يبقى ضعيفا بذات المناسبة لأسباب عدة منها:

1 الأمين شريط ، عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 03 ، نشرات لمجلس الأمة ، الجزائر ، جوان 2003 ، ص 77 .

أ) رئيس الحكومة ليس ملزماً بتقديم كل البرنامج مثلما هو الحال أمام المجلس الشعبي الوطني بل يكفي بتقديم فقط عرض حول البرنامج، أي مجرد قراءة لأهداف البرنامج و محاوره الكبرى دون ذكر التفاصيل و الجزئيات التي إطلع عليها المجلس الشعبي الوطني¹ و بالتالي فالعرض يعتبر مجرد إعلام لمجلس الأمة ببرنامج الحكومة حيث لا يعقل أن يصادق مجلس الأمة لاحقاً على قوانين تتعلق بتنفيذ برنامج يجهله، أو أن يكون بمقدوره الرقابة دون الإستعلام المسبق عن مقاصد و تصرفات الحكومة².

ب) إن الإقتصار على تقديم مجرد عرض لبرنامج الحكومة معناه أن الوزير الأول لا يقدم البرنامج مفصلاً كما هو و إنما مجرد ملخص، مما يستنتج منه أن اطلاع أعضاء مجلس الأمة على البرنامج سيكون ناقصاً، مضاف إليه الجهل عن ما جرى من مناقشات في الغرفة الأولى³.

ت) إن القانون العضوي 02/99 قد حدد مدة 10 أيام على أكثر من تاريخ موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج حتى يقدم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرضاً حول برنامجه⁴ كما منع نفس القانون الشروع في المناقشة العامة للبرنامج أمام المجلس الشعبي الوطني إلا بعد سبعة 7 أيام من تبليغ البرنامج إلى النواب⁵ و بالتالي فإن أعضاء مجلس الأمة لم يمنح لهم نفس الأجل .

و إذا كان المبرر في ذلك يتمثل في وجود علاقات تعاون بين الغرفتين على الأقل من خلال إشتراك مكتب الغرفتين مع الحكومة في ضبط جدول أعمال الدورة ، و مرور برنامج الحكومة بالمجلس الشعبي الوطني أولاً ثم مجلس الأمة ثانياً، إلا أن حتمية ضمان مناقشة فعالة من طرف أعضاء مجلس الأمة لهذا العرض يستوجب نفي كل عذر لعدم علم عضو المجلس بمضمون البرنامج⁶.

1 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 292 .

2 الأمين شريط ، علاقة البرلمان بالحكومة ، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان ، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 23-24 أكتوبر 2000 ، ص 27 .

3 نور الدين جفال ، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري ، رسالة ماجستير، كلية 1200 حقوق ، جامعة الجزائر ، 2000-2001 ، ص 134 .

4 نص المادة 49 من القانون العضوي 02/99 .

5 نص المادة 47 من القانون العضوي 02/99 .

6 عقيلة خرباشي ، نفس المرجع ، ص 293 .

ثانيا : الآثار المترتبة على عرض مخطط الحكومة أمام مجلس الأمة .

أهم أثر يمكنه أن ينتج عن عرض الحكومة لبرنامجها أمام مجلس الأمة هو إصدار لائحة¹ و هذا ما نص عليه الدستور² وكذلك القانون العضوي 02/99³ بالإضافة إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة حيث إشتراط هذا الأخير لقبول إقتراح اللائحة أن تكون موقعة من طرف 20 عضواً و يجب أن تودع من طرف مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد 48 ساعة من تقديم العرض⁴ و قبل التصويت على إقتراح اللائحة تتم المناقشة بشأنه، و يمكن للحكومة أن تتدخل بناء على طلبها و كذلك مندوب أصحاب إقتراح اللائحة، و عضو يرغب في التدخل ضد إقتراح اللائحة و آخر لتأكيد إقتراح اللائحة⁵، و بعد ذلك يمكن لأعضاء مجلس الأمة التصويت على هذه اللائحة.

و هذه اللائحة مجردة من أي جزاء و لا تتمتع بأية قيمة قانونية إلزامية، بينما يقتصر تأثيرها على الجانب السياسي فقط دون التأثير على الجانب القانوني للحكومة⁶ التي ستظل قائمة حتى في حالة عدم موافقة مجلس الأمة على مخطط عملها حيث يرى الأستاذ عبد المجيد جبار أن مجلس الأمة لا يمكنه أن يرد الحكومة عندما يقدم رئيسها برنامج حكومته، و هذا معقول جداً لأن رئيس الحكومة يجاسب أولاً أمام الغرفة الأولى و ليس أمام الغرفة الثانية بمفهوم سير المؤسسات فيما بينها، و أكثر من هذا أن مجلس الأمة لا يمكنه أن يقيم مساءلة ضد الحكومة فإذا أخذنا مثلاً هذه

1 إن أول لائحة أصدرها مجلس الأمة حول برنامج الحكومة منذ تأسيسه كانت اللائحة رقم 01 / 2004 المؤرخة في 26 ماي 2004 و ذلك بتاريخ 25 ماي 2004 ركي فيها المجلس برنامج الحكومة الجديدة المنبثقة عن الانتخابات الرئاسية للثامن افريل 2004 ، بعد أن قدمه رئيس الحكومة و تمت دراسته من طرف أعضاء مجلس الأمة ، حيث بلغ عدد المتدخلين في جلسات المناقشة 53 تدخلا من بين الحاضرين بحيث تعتبر هذه الأخيرة وسيلة من بين الوسائل التي خولها المؤسس الدستوري للغرفة الثانية لإعطائها دورا في تقييم العمل الحكومي .

– نص الوثائق البرلمانية ، لائحة مجلس الأمة حول برنامج الحكومة ، مجلة الفكر البرلماني، العدد 07، ديسمبر 2004 ، ص 187 .

2 نص المادة 80 الفقرة 04 من الدستور .

3 نص المادة 49 الفقرة 02 من القانون العضوي 02/99 .

4 نص المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

5 نص المادة 55 من القانون العضوي 02/99 .

6 بن مالك بشير ، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين ، الجزء الأول ، ص 113 .

الأدوات و هي أدوات قاطعة قد تؤدي إلى سقوط الحكومة، فملتصم الرقابة قد يسقط الحكومة و رد الحكومة فيما يتعلق ببرامجها قد يؤدي أيضا إلى إسقاطها، و بمفهوم المخالفة ستصل إلى أن مجلس الأمة يساهم في إستقرار الحكومة¹ و هناك من إعتبر أن هذه اللائحة عبارة عن إمتياز دستوري يمكن مجلس الأمة من التعبير عن أدائه، و إبداء ملاحظاته، و بسط قناعته لدى غيره من المؤسسات الدستورية، و لدى الرأي العام، و لا مانع من إصدار لائحة مؤيدة المهم أن يثبت مجلس الأمة جدارته و عدم تقاعسه عن إستخدام كل الوسائل المتاحة له لرقابة الحكومة، حتى و إن لم يترتب عنها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة².

إن موافقة مجلس الأمة على مخطط عمل الحكومة يمكن هذه الأخيرة من العمل بثقة و راحة أكبر أما في حالة التحفظ على البرنامج كله أو بعضه، فإن الحكومة ستضع ذلك في الحساب عند وضعها لمشاريعها حتى يتم التصديق عليها في مجلس الأمة خاصة إذا تم الأخذ بعين الإعتبار الأغلبية المطلوبة للتصديق على النصوص في مجلس الأمة و المتمثلة في 3/4 أعضائه³.

الفرع الثاني : دور مجلس الأمة في بيان السياسة العامة .

تعرف السياسة العامة بأنها برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو مواجهة قضية أو موضوع⁴.

و هناك من يرى أن السياسة العامة هي محصلة التجاذبات و التفاعلات بين القوى الفاعلة و المؤثرة في صنعها، سواء الرسمية منها أو غير الرسمية، الداخلية أو الخارجية و هي مجموع التطلعات و الرغبات المعلنة و المضمره التي تترجم في صورة برنامج عمل و خطط و مشاريع و نشاطات أو قوانين و لوائح و قرارات و أحكام قضائية، و التي ترتكز على قيم و مبادئ محددة للأطر الفكرية و المناهج الواجب الإلتزام بها أثناء العمل و الكاشفة للأهداف و الإختيارات الآنية

1 عبد المجيد جبار ، دور مجلس الأمة في الحياة السياسية الوطنية و الدولية، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 02 ، الجزائر ، مارس 2003 ، ص 107-108 .

2 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 300 .

3 زواني وسيلة ، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد 2008، الفكر البرلماني ، العدد 21 ، الجزائر 2008 ، ص 38 - 39 .

4 جيمس أندرسون ، صنع السياسات العامة ، ترجمة عامر الكبسي ، دار الميسرة للنشر و التوزيع و الطباعة ، قطر ، الدوحة ، بدون سنة النشر ، ص 14 - 15 .

و المستقبلية المرجو تحقيقها في ظل تخصيص الموارد و الهيئات و الإجراءات الشرعية و الفعلية اللازمة لذلك¹.

إن عملية إعداد السياسات العامة تستند إلى القواعد العامة المحددة في الدستور التي تحدد كيفية إتخاذ القرار الذي يجب أن يكون منسجما مع الصلاحيات الدستورية المخولة للبرلمان و التي من خلالها يتم توضيح الجهات التي تصنع السياسة العامة و تقسيمها وظيفيا و إقليميا²، و إلى جانب الإطار الدستوري لعملية إعداد السياسة العامة نجد أن الدور التقييمي لها يتمحور حول الرقابة البرلمانية التي تستند إلى مرجعية دستورية حيث أن البرلمان يعتبر أحد المؤسسات الرسمية، فإنه يرتبط بعلاقة وظيفية مع السياسة العامة بحكم تأثيره فيها من خلال وظائفه، حيث تؤثر في السياسة العامة من خلال وظيفة التشريع و ذلك بتشريع اللوائح و الأنظمة و القوانين أو إلغائها و تعديلها، و كذلك وضع القواعد العامة التي تنظم مختلف أوجه الحياة السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية و الصحية و كذلك من خلال الوظيفة المالية و ذلك بتحديد حجم النفقات و أخذ التدابير لتحصيل الإيرادات و تغطية العجز المالي في الميزانية، سواء عن طريق الضرائب أو بطرق أخرى، أما من خلال الوظيفة الرقابية فيكون من خلال متابعة و تقييم أعمال الحكومة لحماية مصلحة الشعب و منع الإنحراف و الإلتزام بالسياسة التنموية و بالميزانية التي أقرها البرلمان³.

و بما أن مجلس الأمة غرفة ثانية في البرلمان فما هو تأثيره أو دوره في تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة لإنجازاتها؟.

أولاً: عرض السياسة العامة أمام مجلس الأمة .

لقد نصت المادة 84 الفقرة الأخيرة من الدستور على إمكانية تقديم الحكومة بيانا عن السياسة العامة إلى مجلس الأمة، من خلال هذه المادة يفهم أن الحكومة لها السلطة التقديرية في إشراك مجلس الأمة من عدمه بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي، الأمر الذي يجعل تدخل مجلس الأمة لا

1 علاوة الجندي، دور البرلمان في رسم السياسة العامة في الجزائر، مذكرة ماستر أكاديمي في ميدان الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقة 2012 – 2013، ص 15.

2 ثامر كامل مُجَّد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة و السياسات العامة، دار مجد لاوي للنشر و التوزيع، عمان، 2000، ص 170.

3 علاوة الجندي، المرجع السابق، ص 17.

ينجم عنه أي أثر إيجابي للحكومة على عكس المجلس الشعبي الوطني الذي يملك وسائل رقابية فعالة أكثر، و الممثلة في إصدار لائحة أو التصويت على ملتصق الرقابة، أو التصويت بالثقة و يمكن للحكومة تقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة في الحالات التالية :

- تقديم بيان السياسة العامة السنوي للمجلس الشعبي الوطني دون أن يتبعه تصويت بعدم الثقة أو الموافقة على إقتراح ملتصق الرقابة .

- تقديم بيان السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني مع طلب الوزير الأول التصويت بالثقة و الموافقة على ذلك .

- تقديم بيان السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني و إيداع ملتصق الرقابة لم يحصل على موافقة $\frac{2}{3}$ ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني¹ .

حتى و لو توافرت الحالات المبينة أعلاه، يبقى عرض بيان السياسة العامة على مجلس الأمة من صميم السلطة التقديرية للحكومة، و لا يمكن إلزامها على ذلك، و بالتالي فإنه هناك علاقة احتمالية يمكن أن تربط مجلس الأمة بالحكومة على أثر بيان السياسة العامة السنوي، بخلاف العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة في هذا الإطار و التي تكتسي طابعا محقق النشأة متى التزمت الحكومة بتعهداتها الدستورية، و يؤكد أن المجلس الشعبي الوطني شريك أساسي و مهم يجب إعلامه بالحصيلة السنوية لتنفيذ الحكومة لبرنامجها².

من خلال ما سبق يتضح لنا أن عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة مرتبط بالموقف الذي يتخذه المجلس الشعبي الوطني، فإما أن يعرض على مجلس الأمة أو ينتهي عند المجلس الشعبي الوطني، و بالتالي فإن هناك علاقة تبعية تربط مجلس الأمة بالمجلس الشعبي الوطني في هذا المجال بغض النظر عن السلطة التقديرية للحكومة في ذلك .

1 عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 307-308 .

2 بن مالك بشير، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، الجزء الأول، نشرة صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر 29-30 أكتوبر 2002، ص 114 .

ثانيا : الآثار المترتبة عن عرض بيان السياسة العامة على مجلس الأمة .

إن مجلس الأمة لا يملك إمكانية إتخاذ موقف مهم و فعال إتجاه مدى تنفيذ الحكومة لتعهداتها التي قد إلتزمت بها سابقا عندما قدمت عرضا حول برنامجها، و هذا يتضح جليا من خلال أن المؤسس الدستوري في المادة 84 و كذلك القانون العضوي 02/99 لم يحدد حتى الطريقة العملية لتقديم السياسة العامة أمام مجلس الأمة ،حيث إكتفى القانون العضوي 02/99¹ بإعادة نفس ما ورد في الفقرة الأخيرة من المادة 84 من الدستور ، كما إن النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر سنة 2000 لم يشير مطلقا لتقديم بيان السياسة العامة و تمت الإشارة فقط إلى ممارسة مجلس الأمة لرقابة أعمال الحكومة ، وفقا لأحكام المادة 80-133-134 و 161 من الدستور و القانون العضوي 02/99 ، دون ذكر حتى المادة 84 من الدستور المتعلقة بالسياسة العامة².

لقد جاء نص المادة 84 من الدستور في فقرته الرابعة مقتضبا ،حيث تضمن فقط إمكانية تقديم الحكومة بيان السياسة العامة لمجلس الأمة ،بالإضافة إلى أن النصوص القانونية الأخرى لم تبين الآثار القانونية المترتبة عن تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة لمجلس الأمة، و إذا كان الواقع من وراء ذلك هو ضمان عدم قيام علاقة صراع حادة بين مجلس الأمة و الحكومة، حيث يكفي ما يمكن أن تتعرض له الحكومة من تهديد لوجودها من طرف المجلس الشعبي الوطني³ ، إلا أن الأمر يتجاوز ذلك حيث يثبت ضعف مركز مجلس الأمة من خلال هذه الآلية الرقابية (بيان السياسة العامة) إذ نجد أن دور مجلس الأمة يكاد ينعدم و يمكن للحكومة أن تتفادى هذا الإجراء كله .

و بالرغم من أن النصوص القانونية لم ترتب أي أثر قانوني على عرض بيان السياسة العامة للحكومة أمام مجلس الأمة، بحيث نستنتج أن هذه النصوص و غيرها أعطت الحكومة السلطة التقديرية في عرض هذا البيان أمام مجلس الأمة ،إلا أن الإلتزام الحكومي بالعرض تمليه إعتبرات سياسية و هي :

1 نص المادة 56 من القانون العضوي 02/99 .

2 نص المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

3 عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان بعد التعديل الدستوري ل28 نوفمبر 1996 ، رسالة ماجستير ، جامعة سطيف ، الجزائر ، أكتوبر 2004 ، ص 92 .

- بحكم أن المؤسس الدستوري قد ألزم الحكومة بتقديم عرض حول مخطط العمل لمجلس الأمة، فإنه من المنطق أن تعلم الحكومة هذا المجلس بالحصيلة السنوية لتنفيذ البرنامج¹.

- أن برنامج الحكومة الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني و المطلع عليه من طرف مجلس الأمة قد تطرأ عليه تعديلات موافق عليها من الغرفة الأولى بمناسبة مناقشتها ببيان السياسة العامة، مما يستوجب إطلاع مجلس الأمة على هذه التعديلات².

هذه الإعتبارات قد أثبتت أن الواقع العملي يفيد بأن الحكومة كلما قدمت بيانا عن السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني، قدمته كذلك لمجلس الأمة، حيث قدمت الحكومة برئاسة السيد أحمد اويحي في دورة خريف عام 1998 أول بيان للسياسة العامة في ظل أول برلمان تعددي و في دورة خريف عام 2001 قدم السيد علي بن فليس أيضا بيان السياسة العامة، بالإضافة إلى دورة ربيع 2005 حيث قدم السيد احمد اويحي بيان عن السياسة العامة، و كذلك البيان المقدم في 14 ديسمبر 2010 من طرف حكومة السيد احمد اويحي³.

المطلب الثاني : الوسائل الرقابية التي لا ترتب مسؤولية الحكومة .

يمارس البرلمان صلاحياته الرقابية التي تدخل في تقييم مدى نجاح أو فشل السياسة المتبعة، و البحث عن أسباب ذلك، و لهذا نجد أن الدستور أعطى صلاحيات واسعة لأجل التدخل الفعال خلال تقويم و تقييم هذه السياسات و ذلك بإعتماده على آليات رقابية متنوعة التي تتمثل في السؤال البرلماني، الإستجواب و كذلك تشكيل لجان التحقيق⁴، و لذلك تحليل البرلمان للسياسة العامة عبر وظيفة الرقابة يعد آلية أساسية في عملية تقييمها، حيث نجد أن هذه العملية تركز على تقديم

1 فاطمة الزهراء غربي، رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة البليدة، 2005 - 2006، ص 74.

2 الأمين شريط، المقال السابق، ص 27.

3 عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في البرلمان و بيان السياسة العامة، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، نوفمبر 2010، العدد 26، ص 246 - 247.

4 نعيم شلغوم، المرجع السابق، ص 89 - 90.

مجمال الحقائق و القيم المالية معا، و التي تعتبر عملية محورية لكونها تقدم كافة المعلومات حول ما تم تحقيقه فعليا من طرف الحكومة¹.

و بما أن المؤسس الدستوري لم يساوي بين مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني في منح وسائل الرقابة التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة، حيث خص بها الغرفة الأولى فقط، مما يعني عدم قابلية مجلس الأمة للحل، إلا أنه في مقابل ذلك منح وسائل رقابية أخرى لمجلس الأمة على غرار المجلس الشعبي الوطني و المتمثلة في الوسائل الرقابية السالفة الذكر و التي لا تؤدي إلى إسقاط الحكومة و هي ليست خطيرة بالنسبة لها ، لكن هذا لا يعني أنها عديمة الفائدة²، و من هنا يستوجب توضيح مدى إستعمال مجلس الأمة لهذه الوسائل الرقابية و ذلك من خلال الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : الأسئلة وسيلة محورية رقابية محدودة الأثر .

إن هذه الأداة تطورت بشكل ملحوظ في هذه الفترة، مما يؤكد وجود تقدم كبير في الحياة البرلمانية، غير أنها بقيت قليلة الفعالية، و ضعيفة الأثر و لا ترتب أي جزاءات شأنها في ذلك شأن الدساتير السابقة.

إن الأسئلة هي التي يسعى من ورائها عضو البرلمان الحصول على معلومات حول أمر يجهله أو التحقيق من واقعة علم بوقوعها أو معرفة ما تنوي الحكومة إتخاذه حول مسألة ما³ فهي عبارة عن إجراء رقابي يقوم بموجبه نائب مجلس الأمة بتوجيه سؤال إلى عضو من أعضاء الحكومة حول قضية تهم القطاع الذي يتولى الوزير المسؤول تسييره⁴، و بالتالي فإن السؤال يتضمن طلبا من عضو البرلمان إلى عضو الحكومة بإيضاح حقيقة حول نقطة ما⁵.

1 مُجدد على الدباس ، السلطة التشريعية و ضمانات إستقلالها في النظم الديمقراطية النيابية ، الطبعة الأولى ، المكتبة الوطنية الأردنية ، عمان 2008 ، ص 229 .

2 صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص 289 .

3 مُجدد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، دار الجامعة الجديدة للنشر، بدون بلد النشر ، 2002 ، ص 125 .

4 صالح بلحاج ، نفس المرجع ، ص 290 .

5 زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1991 ، ص 231 .

إن طرح السؤال ينشئ علاقة مباشرة بين عضو البرلمان و أحد أعضاء الحكومة و يرمي إلى الكشف عن حقيقة أمر معين في أعمال الحكومة، كما قد يكون الهدف منه تجميع الحقائق التي تساعد في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة ، و يمكن أن يكون مجرد وسيلة للفت إنتباه الوزارة المعنية لأمر من الأمور بهدف دفعها إلى إتخاذ القرار اللازم لذلك¹.

فطبقا للمادة 134 من الدستور يمكن لأعضاء البرلمان توجيه أسئلة كتابية أو شفوية إلى أي وزير في الحكومة ، و هذا وفقا لشروط و إجراءات معينة، لكن قد تعترى هذه الأسئلة عوائق تحد من أثرها الرقابي .

أولاً: شروط إجراءات سير الأسئلة البرلمانية .

لقد حددت النصوص الدستورية و القانونية شروط يجب توافرها لسير عملية الرقابة عن طريق الأسئلة و كذلك تم ضبطها بإجراءات معينة يجب إتباعها .

1- الشروط المتعلقة بالأسئلة البرلمانية : لم تفرق المادة 134 من الدستور بين نواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة و مكنت لكل منهما من حق توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو من الحكومة لكن القانون العضوي 02/99 قد اشترط ضوابط قيدت إستعمال هذا الحق و هذه الضوابط تتعلق بقبول السؤال و إجراءات الرد عليه² و تجدر الإشارة أنه عادة ما يتم تنظيم الشروط اللازم توافرها لقبول السؤال في شكل تعليمات عامة تصدر عن كلا الغرفتين ، و نجد أن مجلس الأمة قد إكتفى بالشروط المنصوص عليها في الدستور و القانون العضوي 02/99 ، و كذا نظامه الداخلي، و لم يصدر تعليمة تتعلق بالأسئلة، بينما نجد أن المجلس الشعبي الوطني قد أصدر بهذا الشأن تعليمة تحدد الشروط المتعلقة بالأسئلة الشفوية و الكتابية³.

- أن يوجه السؤال و يوقع عليه من قبل عضو واحد من مجلس الأمة، و هذا لا يمنع من أن يسأل أي عضو آخر في نفس الموضوع الذي سأل فيه زميله.

1 حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية لضمان نفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، مصر ، 2006 ، ص 718 .

2 نص المادة 68 حتى المادة 75 من القانون العضوي 02/99 .

3 نص من المادة 01 إلى المادة 08 من التعليمة رقم 2000/08 المؤرخة في 12 جويلية 2000 الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني .

- أن يكون نص السؤال يتضمن موضوعا واحدا، يحدد يوضح الوزير الموجه إليه السؤال .
- يجب أن يكون السؤال محرر باللغة العربية، و ذلك إحتراما لثوابت الدولة، حيث تمثل اللغة العربية اللغة الوطنية الرسمية .
- يجب أن يكون نص السؤال خاليا من العبارات غير اللائقة، و أن لا يتضمن أسماء بذاتها، لأن ذلك يشكل تشهيرا بالحياة الخاصة.
- يجب أن لا يكون السؤال متعلق بمصلحة شخصية، حيث أن أعضاء البرلمان يمثلون الشعب و الأمة و بالتالي يجب عليهم الإستجابة لإنشغالات الشعب و تطلعاته و إبتغاء المصلحة العامة.
- يجب أن لا يتعلق السؤال بقضية مطروحة أمام الجهات القضائية و هذا إحترامًا و تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات .
- يجب إيداع السؤال الشفوي من قبل صاحبه قبل 10 أيام على الأقل من الجلسة المقررة للإجابة فيها عليه¹، و بعد التأكد من توافر كل الشروط المذكورة سابقا يقوم رئيس مجلس الأمة بإرسال السؤال إلى الوزير الأول، و هنا يأتي دور الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان حيث تنص المادة 4 الفقرة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 04/98 على " تتمثل مهمة الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان على وجه الخصوص فيما يأتي : تنظيم كيفيات تبليغ الأسئلة الشفوية و الكتابية التي يوجهها أعضاء البرلمان إلى أعضاء الحكومة و كذلك الأجوبة الخاصة بها، وفقا للأشكال و الآجال المحددة " .

2- إجراءات سير الأسئلة :

- يتم إيداع الإجابة على السؤال الكتابي من طرف الوزير المعني بالسؤال لدى مكتب مجلس الأمة، حيث يتولى هذا الأخير تبليغه إلى صاحبه، و يشترط أن تكون الإجابة في ظرف ثلاثين يوما (30) الموالية لتبليغ السؤال الكتابي لعضو الحكومة².

1 نص المادة 69 الفقرة 01 من القانون العضوي 02/99 .

2 نص المادة 73 من القانون العضوي 02/99 .

- تخصيص جلسة كل 15 خمسة عشر يوما للإجابة على الأسئلة الشفوية خلال الدورات العادية و يحدد يوم للإجابة بالتشاور مع مكتب المجلس، و بالإتفاق مع الحكومة، بشرط أن لا يطرح عضو البرلمان أكثر من سؤال في الجلسة.

بعد جواب الوزير المعني يمكن لصاحب السؤال التعقيب على الجواب و للوزير حق الرد بعد هذا¹، و تقدر المدة المخصصة لتعقيب صاحب السؤال بخمسة (05) دقائق، أما بالنسبة لرد الوزير فب عشرة (10) دقائق².

و في جميع الحالات سواء كان السؤال كتابي أو شفوي، إذا رأى المجلس أن الجواب عضو الحكومة غير مقنع بما يبرر إجراء مناقشة في الموضوع، أجرت مناقشة بطلب من 30 ثلاثون عضوا يودع إلى مكتب المجلس، و تقتصر المناقشة على مضمون السؤال الكتابي أو الشفوي الموجه إلى عضو الحكومة³، و تنشر بعدها الأسئلة الكتابية و الشفوية و الإجابة عليها في الجريدة الرسمية للمداولات البرلمانية، و هنا تجدر الإشارة إلى التنبيه لملاحظة مهمة و هي أنه لا ينبغي أن يفهم من تعبير الأسئلة الشفوية أن هناك جلسة برلمانية يبادر أثنائها الأعضاء بطرح أسئلة شفوية مباشرة على أعضاء الحكومة، بل أن السؤال الشفوي يوجه أيضا كتابيا إلى الوزير المعني الذي يحضر إلى الجلسة بإعداد سابق للإجابة، فشفويا تعني إذا أن السؤال بعد أن بلغ كتابيا و أعدت الإجابة عنه يطرح مباشرة و شفويا و تكون الإجابة عنه مباشرة و شفوية في جلسة برلمانية عامة بالضرورة، لأن الجلسات البرلمانية علانية بإستثناء الحالات النادرة التي تقرر فيها جلسات مغلقة⁴.

ثانيا: العوائق و الآثار المترتبة عن الأسئلة .

توجد عدة عوائق تحد من أثر الأسئلة و بالتالي ما هي الآثار التي رتبها القانون على هذه الآلية؟.

1- العوائق التي تحد من أثر الأسئلة : من أهم المسائل التي يمكن أن تشكل عائقا يحد من أثر الأسئلة البرلمانية ما يلي :

- 1 نص المادة 70 – 71 من القانون العضوي 02/99 .
- 2 نص المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .
- 3 نص المادة 57 و 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .
- 4 صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص 292 .

- إذا كان تحديد مدة التدخل يدخل في إطار ضبط الأشغال و عدم إهدار الوقت إلا أن ذلك يعتبر عائقا في وجه منح فرصة لتبادل وجهات النظر حول مضمون السؤال مع عضو الحكومة المعني، و منه نقل إنشغالات المتدخلين و الوفاء بكل إلتزامات العهدة البرلمانية، التي تقتضي بأن يعبر عضو البرلمان بإسم و لحساب الإرادة العامة عن تطلعاتها بكل سيادة و جرأة و حرية ،و أن يقوم بذلك بكل أمانة و إخلاص و تفاني¹.
- إن الكثير من الأسئلة الشفوية قد تفقد أهميتها بسبب تباعد الجلسات و الظروف التي تعيق البرمجة حيث أن هناك أسئلة شفوية كثيرة غالبا ما تكون موضوعاتها متعلقة بالرأي العام².
- عدم دقة النصوص القانونية المتعلقة بالسؤال أدى إلى تملص الحكومة في كثير من المرات من الإجابة عن الأسئلة الموجهة إليها، حيث تكشف تقارير وزارة العلاقات مع البرلمان و الحكومة خلال دورتي الربيع و الخريف لسنة 2008 و أمام مجلس الأمة لم تتم الإجابة على 31 سؤالا شفويا من بين 69 سؤال ، أي ما يقارب نصف الأسئلة الشفوية ، و لم تتم الإجابة على 06 أسئلة كتابية من بين 38 سؤال كتابي على الرغم من توقيع رئيس الحكومة تعليمية وجهها إلى أعضاء الحكومة تتعلق بالتكفل بالأسئلة الشفوية، و ضبط جلسات الرد عليها و كذا الأسئلة الكتابية و التفرغ إليها مسبقا.
- تحجج أعضاء الحكومة بأمن الدولة و المسائل الحيوية للإقتصاد الوطني، مما يمكن معها قبول تأجيل رد الحكومة على أن لا يتجاوز الجلسة المالية تفاديا لتهربها³.
- إن نصاب 30 عضوا لفتح المناقشة يمثل حاجزا أمام إمكانية فتح هذه المناقشة .
- تغيب أعضاء الحكومة عن جلسات الأسئلة بالرغم من أن حضورهم إلتزام دستوري .
- عدم إهتمام أعضاء الحكومة لطلبات الإستقبال التي يتقدم بها أعضاء البرلمان للحصول على المعلومات التي من خلالها يطرحون أسئلتهم .

1 عقيلة خرباشي ، رسالة دكتوراه ، المرجع السابق ، ص 325 .

2 شامي رايح ، المرجع السابق ، ص 120 .

3 عباس عمار ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2006 ، ص

- تهميش الأقلية المعارضة و ذلك بالإمتناع عن برجة أسئلتها، و هذا راجع لتحكم الأغلبية البرلمانية و الحكومة في عملية برجة الأسئلة .

- إن الوقت المحدد للتعقيب عن السؤال و المقدر بـ 05 دقائق لا يمكن عضو البرلمان من التعاطي مع المعلومات و الإجابات المقدمة من الوزير المعني ، حيث أن السائل هو المؤهل للتعقيب أكثر و ملامسة عناصر الإجابة و توجيهها صوب محتوى السؤال عكس متلقي السؤال¹.

- تغليب الطابع المحلي على بعض الأسئلة ،حيث أن أغلب موضوعاتها تعبر عن إنشغالات المواطنين ،الأمر الذي جعل تشابه الأسئلة مع إختلاف صاحب السؤال و دائرته الإنتخابية، إلا أن الإنشغالات المحلية ليست مظهرا سلبيا كلها خاصة في مجلس الأمة ،لأن ثلثي 2/3 أعضائه المنتخبين محليين و إهتماماتهم بهذا إنشغالات يعكس إهتمامهم بقضايا التنمية المحلية.

- بالإضافة إلى العائق الموضوعي و التنظيمي الذي يفرضه القانون العضوي 02/99 و الذي يقتضي أن تقتصر المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة² و بالتالي لا يمكن أن تمتد المناقشة إلى مواضيع أخرى، فلا يمكن مثلا طرح موضوع عام بغير ما تضمنه السؤال للمناقشة ،مما يدل على أن الجزائر لا تأخذ على خلاف بعض الدول بالرقابة عن طريق طرح موضوع عام للمناقشة³.

2- الآثار المترتبة على الأسئلة البرلمانية: إن إستعمال آلية السؤال الاستعمال الأنسب من شأنه أن يعطي أعمال المؤسسات الدستورية للبلاد المصدقية،لأنه يوفر لها الشفافية التي يطالب بها المواطن و المسؤول⁴

1 طرطار احمد ، دور الإستجواب و المساءلة في عملية الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 15 ، الجزائر ، فيفري 2007 ، ص 68 .

² نص المادة 74 الفقرة 02 من القانون العضوي 02/99 .

3 سليمان مُجَّد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة) الطبعة 05 ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1980 ، ص 550 .

4 عبد القادر بن صالح ، بمناسبة افتتاح دورة خريف 2002 ، مجلة مجلس الأمة ، العدد 07 الجزائر ، جانفي 2003 ، ص 07 .

لكن بالنظر إلى المؤسس الدستوري الذي نجده لم يرتب أي أثر قانوني على تفعيل آلية السؤال، و أن مصيره لا يتعدى رد عضو الحكومة المعنية عنه، و بالتالي لا يزال السؤال مجرد وسيلة إستعلامية لم تصل بعد إلى درجة التأثير في توجهات الحكومة و إحاطتها برقابة برلمانية جدية، حيث لا نجد ما يلزم الحكومة بضرورة الإجابة على الأسئلة، كما أن عدم ضبط المدة الفاصلة بين إيداع السؤال الشفوي و تاريخ الإجابة عليه ساهم في التقليل من قيمة تأثير الأسئلة، بحيث يصل الفارق إلى ما يزيد عن السنة و هو ما من شأنه التأثير سلبا على فعالية السؤال، فمرور الوقت ينقص من أهمية السؤال، خاصة تلك الأسئلة المتعلقة بمسائل ظرفية، و هذا قد تؤدي إلى عدم الثقة لدى عضو مجلس الأمة و من ورائه الشعب في مسؤوليه بالإضافة إلى غياب الوزراء المعنيين بالرد و الإكتفاء بتوكيل الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان بذلك، حيث غالبا ما يقدم إجابات عامة لا تمثل أي تفاصيل دقيقة، الأمر الذي يخلق الكثير من الإستياء لدى أعضاء البرلمان، و يؤثر بشكل سلبي على مردودية و مستوى الأسئلة .

إن فتح مناقشة حول سؤال شفوي أو كتابي بعد جواب الحكومة لا يرتب أي أثر قانوني فعال و حاسم، حيث أن مجلس الأمة قد أدرج في مشروع تعديل نظامه الداخلي لعام 1999 نص المادة 104 التي تنص على إمكانية إنتهاء المناقشات على مستوى مجلس الأمة بالمصادقة على لائحة لكن نجد أن المجلس الدستوري إعتبر أن المؤسس الدستوري قد بين بمقتضى المادة 4/80 من الدستور الحالة الوحيدة التي يمكن لمجلس الأمة إصدار لائحة بشأنها و هي بمناسبة تقديم عرض حول برنامج الحكومة لمجلس الأمة، و حيث أورد حالة أخرى يمكنه فيها المصادقة على لائحة غير تلك الحالة المنصوص عليها صراحة في المادة 4/80 من الدستور يكون قد خالف أحكام المادة 80 من الفقرة 04 من الدستور.¹

و بهذا فقد وضع المجلس الدستوري حدودا ضيقة جدا لمجال ممارسة مجلس الأمة للرقابة على عمل الحكومة عن طريق فتح مناقشة حول سؤال شفوي أو كتابي و جرد هذه الوسيلة من أي أثر يمكن أن يترتب عنها حتى و لو كان مجرد لائحة لفت الإنتباه.²

1 الرأي رقم 9/ر . ن . د / م . د / 99 المؤرخ في 22 نوفمبر 1999 ، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل و المتمم لمجلس الأمة ، الجريدة الرسمية رقم 84 ، المؤرخة في نوفمبر 1999 .
2 عقيلة خرباشي ، رسالة دكتوراه ، المرجع السابق ، ص 332 .

الفرع الثاني : الإستجواب و التحقيق و أثرهما الرقابي .

بالإضافة إلى آلية الرقابة الممنوحة لمجلس الأمة ، و المتمثلة في حق توجيه أسئلة بنوعها كتابية و شفوية لأعضاء الحكومة من أجل الإستفسار عن مسألة معينة ، فقد منح المؤسس الدستوري آليتين أخريين تمكن مجلس الأمة من بسط رقابته على النشاط الحكومي و تتمثل هذه الآلية في الإستجواب و آلية إنشاء لجان تحقيق ، فهل مجلس الأمة قد إستعمل هاتين الآليتين لإتمام وظيفته الرقابية على أكمل وجه أم أنه أهملهما؟، هذا ما سوف نعرفه بعد التطرق لكلا الوسيلتين .

أولاً/ آلية الإستجواب: يعرف الإستجواب بأنه إجراء رقابي يتمثل في قيام مجموعة من أعضاء البرلمان بطلب توضيحات من الحكومة حول إحدى قضايا الساعة¹ ، و هو يعتبر من الوسائل الرقابية البرلمانية التي يستعملها أعضاء البرلمان لإستيفاء المعلومات حول موضوع معين، حيث يسمح بتبادل وجهات النظر بين الحكومة و أعضاء البرلمان و رصد المعلومات اللازمة من الحكومة للفت إنتباهها إلى ضرورة إتخاذ إجراءات معينة، حيث يحمل في طياتها معنى المؤاخذة أو يؤدي في نهاية الأمر إلى طرح المسؤولية السياسية للحكومة أو أحد أعضائها².

و لقد تم تنظيم آلية الإستجواب بموجب المادة 133 من الدستور و كذلك القانون العضوي 02/99 و النظام الداخلي لمجلس الأمة و ذلك وفقاً لشروط و إجراءات محددة لكن في مقابل ذلك لم ترد أي آثار يمكنها أن ترتب مسؤولية الحكومة .

1- الشروط الواجب توفرها لإستعمال آلية الإستجواب:

- أن يرتبط موضوع الإستجواب بإحدى قضايا الساعة³ ، أن مصطلح قضايا الساعة يثير الجدل حول المعيار المعتمد لإعتبار مسألة ما موضوع الساعة، بالإضافة إلى من له سلطة تقدير هذا الأمر⁴.

1 صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص 289 .

2 إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، عالم الكتب ، القاهرة ، 1983 ، ص 87 .

3 نص المادة 133 من الدستور .

4 عقيلة خرباشي ، رسالة دكتوراه ، المرجع السابق، ص 339 .

- أن يكون نص الإستجواب موقع على الأقل من قبل 30 عضوا¹ حيث يرى الأستاذ نور الدين جفال أنه عدد مبالغ فيه خاصة بالنسبة لمجلس الأمة، مما يعد قييدا على فعالية المجلس²، و من جهة أخرى فإنه غير منطقي أن يتساوى الحد الأدنى المطلوب لمباشرة الإستجواب في المجلس الشعبي الوطني مع الحد الأدنى اللازم في مجلس الأمة خاصة أن أعضاء مجلس الأمة يساوي أقل من نصف أعضاء المجلس الشعبي الوطني، كما أن تركيبة مجلس الأمة لا تتميز بالتجانس لإحتوائها على الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية، و الذي بإمكانه أن يلعب دور الأقلية الكابحة بالنظر للنصاب المطلوب، لذا كان لا بد أن يأخذ الفارق بين الغرفتين بعين الإعتبار³.

2- إجراءات تحريك الإستجواب .

- يتم إيداع نص الإستجواب لدى مكتب مجلس الأمة .
- يوزع على أعضاء مجلس الأمة .
- يقوم رئيس مجلس الأمة بتبليغ نص الإستجواب إلى الوزير الأول خلال 48 ساعة الموالية لإيداع نص الإستجواب⁴ .
- يقوم مكتب مجلس الأمة و بالتشاور مع الحكومة بتحديد الجلسة التي يجب أن يدرس فيها الاستجواب⁵ .
- يحدد أجل الجلسة بـ 15 يوم على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الإستجواب⁶، إن هذا الأجل إذا كان يسمح للحكومة بإستجماع معطيات الرد فهو كذلك يسمح بالتنسيق مع الأغلبية

1 نص المادة 65 من القانون العضوي 02/99 .

2 نور الدين جفال ، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، رسالة ماجستير ، كلية 1200 للحقوق ، جامعة الجزائر 2000 ، ص 117 .

3 عقيلة خرباشي ، رسالة دكتوراه ، المرجع السابق ، ص 340 .

4 نص المادة 65 الفقرة 02 من القانون العضوي 02/99 .

5 نص المادة 66 الفقرة 01 من القانون العضوي 02/99 .

6 المادة 66 الفقرة 02 من القانون العضوي 02/99 .

البرلمانية، ذلك أن الإستجواب عادة ما يطرح من المعارضة لإحراج الحكومة¹، و من جهة أخرى فإن تعلق الإستجواب بقضايا الساعة هو مدعاة للإستعجال في الرد عليه و هو ما يظهر من خلال تبليغ الإستجواب للحكومة خلال 48 ساعة الموالية لإيداع نص الإستجواب، و هذا يعتبر زمن قياسي بالمقارنة مع باقي الإجراءات الدستورية الأخرى في سياق التعامل بين البرلمان و الحكومة لكن إمهال الحكومة مهلة 15 يوم للرد يفقد الإستعجال و بالتالي قضايا الساعة معناها و قد تتجاوز المهلة الممنوحة لرد الحكومة 15 يوم بكثير، مثل تماطل الحكومة في الرد على إستجوابين من العهدة التشريعية الرابعة 1997 - 2002 حتى العهدة التشريعية الخامسة (2002 - 2007)².

- يقوم مندوب أصحاب الإستجواب بتقديم عرضا عن موضوع إستجوابه خلال الجلسة المخصصة لدراسة الإستجواب³ المادة 67 الفقرة 1 حيث يبين في هذا العرض الوقائع و الأدلة المستند عليها و الإنتقادات و الإتهامات الموجهة للحكومة و يجب أن تكون الأدلة حاضرة، لا أن يتم تصيدها من خلال ما تكشف عنه المداخلات و تلتزم الحكومة بالإجابة على الإستجواب الموجه إليها⁴.

3- الآثار المترتبة على آلية الإستجواب : بالرجوع إلى النصوص القانونية سواء في الدستور و القانون العضوي 02/99 فإننا لا نجد أي أثر مترتب على آلية الإستجواب في حالة تقديم الحكومة لإجابة غير مقنعة، حتى و لو بالنص على فتح مناقشة حول موضوع الإستجواب مما يدل على أن دور الحكومة يقتصر على مجرد الرد على نص الإستجواب الذي يقدمه أصحاب الإستجواب .

أما بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس الأمة فنجد مقتضا جدا فيما يخص آلية الإستجواب، إذ حمل بين طياته مادة وحيدة نصت فقط على إجراء إيداع الإستجواب⁵، لكن تفقد نص المادة 66 الفقرة 1 من القانون العضوي 02/99 التي وردت فيها جملة "الجلسة التي يجب أن يدرس فيها " تكشف مبدئيا أن جلسة الإجابة على الإستجواب تخصص لدراسة الإستجواب

1 عباس سيرة، إستقلالية و فعالية السلطة التشريعية، دراسة حالة العهدة البرلمانية (1997 - 2002) رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية و الإعلام، جامعة الجزائر، 2007 - 2008، ص 70.

2 شامي رايح، المرجع السابق، ص 130 - 131.

3 نص المادة 67 الفقرة 01 من القانون العضوي 02/99.

4 عقيلة خرباشي، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص 341.

5 نص المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

و الدراسة تحوي ضمينا المناقشة، و بما أن مجلس الأمة لم يستخدم مطلقا آلية الإستجواب، فيبدو صعبا الوقوف على حقيقة الأمر أمامه¹.

إن الأمر لا يتوقف على عدم وجود الأثر القانوني للإستجواب بل يمتد إلى عدم إستشراف الإنعكاسات التي قد تتولد عن عدم إقتناع المجلس أو على الأقل أصحاب الإستجواب برد الحكومة²، و بالتالي فالإستجواب في الجزائر يبقى مجرد طلب معرفة بيانات أو معلومات في مسألة معينة لا أكثر و لا أقل، فلا يؤدي لا للمسؤولية الفردية و لا الجماعية و حتى و إن تم ربط إثارة المسؤولية السياسية للحكومة بنجاح الإستجواب إلا أن إستناد الحكومة على أغلبية برلمانية يحول دون ظهور معارضة لها إلا برضاها، فالأغلبية المؤيدة لها يصعب أن تسمح بإتخاذ قرار يعاكس إرادة الحكومة³.

ثانيا/ آلية تشكيل لجان تحقيق: إن تشكيل لجان تحقيق برلمانية يعتبر وسيلة رقابية ذات فاعلية كبيرة في أنظمة الفصل بين السلطات، و هي موجودة في النظام الجزائري الحالي بموجب الدستور⁴ الذي قضى بأنه يمكن لكل غرفة من البرلمان و في أي وقت أن تنشأ لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة و هذا في إطار إختصاصاتها⁵.

يعتبر التحقيق وسيلة لرقابة عمل الحكومة متعدد الأطراف، و يتميز عن السؤال و الإستجواب في أنه سلسلة من الأسئلة و المناقشات، و ليس مجرد سؤال حيث تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء البرلمان للكشف عما وقع في إطار الجهاز الحكومي من تجاوزات، كما يعكس التحقيق رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى المعلومات اللازمة حول مسألة معينة قصد تلافي الأخطاء أو إصلاح الضرر، و حتى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة⁶، و لقد ضببطت هذه الآلية بشروط يجب التقييد بها وفقا لإجراءات معينة .

1 عقيلة خرباشي، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص 344 .

2 شامي رابع، المرجع السابق، ص 131 .

3 عقيلة خرباشي، نفس المرجع، ص 345-346 .

4 صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 293 .

5 نص المادة 161 من دستور 1996 .

6 عقيلة خرباشي، نفس المرجع، ص 348-349 .

- 1- شروط التحقيق البرلماني : لقد تضمن القانون العضوي 02/99 في القسم الحادي عشر منه شروطا يجب توافرها لإنشاء لجنة و إجراء التحقيق البرلماني و هي كالآتي :
- أن يكون موضوع التحقيق حول قضية ذات مصلحة عامة¹.
 - أن يتم التوقيع على لائحة من طرف 20 عضوا²، إن هذا الشرط يهدف إلى منع المعارضة من ممارسة وظيفتها و حقها في الرقابة، لأنه لا يمكن تصور أن نواب الأغلبية البرلمانية سيتخذون مبادرة بإنشاء لجان تحقيق حول عمل الحكومة المساندين لها ، خاصة أنه لم يتم تحديد الأغلبية المطلوبة في التصويت على لائحة الإنشاء، و في هذا الصدد يقول الأستاذ السعيد بوشعير أن هذه اللجان لا تنشأ و تقوم بمهمتها إلا إذا رغبت الحكومة و الأغلبية معا نتيجة إنتمائهما إلى تجمع واحد³.
 - يجب أن تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة التحقيق الغرفة الأخرى بذلك⁴.
 - يجب أن لا تنشأ لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية، إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب و نفس الأطراف⁵، و من هنا يفهم أن حق البرلمان في إنشاء لجان تحقيق مقيد بعدم فتح تحقيق قضائي، و في هذا مساس بسلطات البرلمان، خاصة و أن الفرق بين التحقيق البرلماني و القضائي يبين أن لجان التحقيق البرلمانية تقوم بتحقيقات سياسية، و لا تعاقب أحدا عكس التحقيق القضائي الذي لا يمكن أن يقتصر على نتائج سياسية⁶.
 - يجب تعيين أعضاء لجان التحقيق حسب الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل غرفة في تشكيل اللجان الدائمة⁷.
 - يجب أن يكون أجل مهمة لجنة التحقيق 6 أشهر قابلة للتجديد تبدأ من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها .

1 المادة 76 من القانون العضوي 02/99 .

2 المادة 77 من القانون العضوي 02/99 .

3 سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء 02، الطبعة 04، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2007، ص 277.

4 نص المادة 78 الفقرة 02 من القانون العضوي 02/99 ،

5 نص المادة 79 من القانون العضوي 02/99 .

6 إيهاب زكي سلامة ، المرجع السابق ، ص 119 - 122 .

7 نص المادة 78 الفقرة 01 من القانون العضوي 02/99 .

- لا يمكن إعادة تشكيل لجنة تحقيق لنفس الموضوع قبل إنقضاء أجل 12 شهرا إبتداءا من تاريخ إنتهاء مهمتها¹.

- يجب أن لا يكون أعضاء اللجنة من بين الأعضاء الموقعين على اللائحة²، و هذا لضمان حياد اللجنة.

- إن أعضاء لجنة التحقيق ملزمون بسرية تحرياتهم و معابنتهم و مناقشاتهم³.

2- الإجراءات المتبعة في التحقيق البرلماني : لقد سمح القانون العضوي 02/99 للجنة التحقيق بأن تستمع إلى أي شخص و أن تعين أي مكان و أن تطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أنها لها علاقة بموضوع التحقيق⁴، لكن حق الإطلاع على الوثائق و أخذ نسخة منها تم تقييده، بحيث أنه لا يمكن للجنة ممارسة هذا الحق إذا كانت الوثائق تكتسي طابعا سريا و إستراتيجيا يهم الدفاع الوطني و المصالح الحيوية للإقتصاد الوطني و أمن الدولة الداخلي و الخارجي، حيث تلزم الجهات المعنية بتقديم تبرير و تعليل عن هذا الأمر⁵.

ما يأخذ على هذا الإستثناء أنه إستبعاد مجال الدفاع الوطني أمر معقول و منطقي، أما بالنسبة للمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني و أمن الدولة الداخلي و الخارجي فإنه يعتبر تقليص لسلطات البرلمان في رقابة عمل الحكومة⁶، بالإضافة إلى أن مفهوم الإستراتيجية مفهوم مرن و إن لم نقل نقل غامض في بعض الأحيان.

و من ناحية أخرى يطرح التساؤل عن المسؤول في تقدير مدى توافر هذه الإستثناءات المذكورة، حيث يظل تقدير هذا الأمر من ضمن السلطات الحصرية لنفس الجهات، فهي على حد تعبير القانون الإداري خصم و حكم في نفس الوقت.

1 نص المادة 80 من القانون العضوي 02/99 .

2 المادة 81 من القانون العضوي 02/99 .

3 نص المادة 82 من القانون العضوي 02/99 .

4 المادة 83 من القانون العضوي 02/99 .

5 نص المادة 84 من القانون العضوي 02/99 .

6 عقيلة خرباشي ، رسالة دكتوراه ، المرجع السابق ، ص 355 .

و في هذا المجال قد أشار السيد مقرر آيت العربي عضو مجلس الأمة بمناسبة مناقشة مشروع القانون العضوي 02/99 إلى أن " أعضاء لجنة التحقيق عقلاء مثل أعضاء الحكومة تماما بحيث يمكنهم تقدير المسائل الإستراتيجية، و مدى خطورة الوثيقة و منع تسربها و نشرها حفاظا على مصالح البلاد" دون الإضرار بحق عضو لجنة التحقيق في الإطلاع على الوثائق التي تمكنه من مباشرة التحقيق مستندا على معطيات صحيحة، كما أن لجنة التحقيق ملزمة بالتقيد بالسرية¹.

- يرسل رئيس مجلس الأمة إلى رئيس الحكومة طلب الإستماع إلى أي عضو في الحكومة².

- يتم ضبط برنامج المعاينات و الزيارات إلى إطرارات المؤسسات الإدارية العمومية و أعوانها قصد المعاينة الميدانية، و الإستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي ينتمون إليها، كما يعتبر عدم الإمتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يدون في التقرير و تترتب عنه مسؤولية السلطة السلمية³.

- عند إنتهاء اللجنة من مهامها تقوم بإعداد تقرير يسلم إلى رئيس مجلس الأمة و يبلغ إلى كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول، كما يوزع على أعضاء مجلس الأمة⁴ و يمكن لمجلس الأمة أن يقرر نشر التقرير كليا أو جزئيا بناء على إقتراح مكتبه و رؤساء المجموعات البرلمانية بعد الأخذ برأي الحكومة⁵، حيث يتم تقديم عرض موجز من طرف مقرر اللجنة يبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا، و على إثر هذا العرض يُت مجلس الأمة في ذلك من دون مناقشة و ذلك بأغلبية الأعضاء الحاضرين، كما يمكن لمجلس الأمة عند الإقتضاء فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير⁶.

ما يلاحظ على إجراء أخذ رأي الحكومة أنه يشكل قيادا على مجلس الأمة يجعله قاصرا خاضعا لوصاية الحكومة، حيث أن الأمر يكون سهلا إذا كان التقرير مؤيدا للحكومة، بينما إذا كان العكس صحيح و كان التقرير ضدها، فغير مستبعد أنها سترفض التقرير، إن لم ترفض التحقيق أصلا، و

1 عقيلة خرابشي، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص 355.

2 المادة 83 الفقرة 02 من القانون العضوي 02/99.

3 نص المادة 83 الفقرة 04 و 05 من القانون العضوي 02/99.

4 نص المادة 85 من القانون العضوي 02/99.

5 نص المادة 86 الفقرة 01 من القانون العضوي 02/99.

6 نص المادة 86 الفقرة 02 و 03 من القانون العضوي 02/99.

هذا الوضع سيؤثر لا محال على عمل مجلس الأمة، و لهذا يستحسن أن تمنح السلطة التقديرية لمجلس الأمة في الأخذ برأي الحكومة أم لا¹.

إن الواقع يؤكد حساسية الحكومة للرقابة و المتابعة الميدانية لأعمالها و نفورها من تدخل البرلمان في عملها، و هذا سيؤدي إلى فشل لجان التحقيق في مهامها، ويرغم البرلمان على العمل وفق تبريرات الحكومة التي تستغل مبرر الحفاظ على المصالح العليا للدولة تهربا من نشر تقرير لجنة التحقيق و هو الأمر الذي ينقص من إستقلالية البرلمان، و يؤكد سيطرة الحكومة على زمام السلطة في الدولة، و يقضي لإنتكاس تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد أحد أهم دوافع النظام الديمقراطي².

و أهم ما يلاحظ على التجربة البرلمانية الجزائرية، أن مجلس الأمة لم يكثر بحقه في إنشاء لجان تحقيق، حيث أنه لم يستعمل هذه الآلية الرقابية و لو مرة واحدة بالرغم من أنها آلية رقابية هامة تمكنه من معرفة و تتبع النشاط الحكومي .

1 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 356 .

2 عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 358 .

من خلال ما سبق يتضح لنا أنه من الوظائف الأساسية لمجلس الأمة ، الوظيفة التشريعية و الوظيفة الرقابية .

فبالنسبة للوظيفة التشريعية ، فإننا نجدها مقيدة إلى حد كبير ، فبالرغم من أن النص الدستوري يوحي في ظاهره بأن دور مجلس الأمة لا يقل و لا يختلف عن دور المجلس الشعبي الوطني إلا أن القانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم البرلمان بغرفتيه و عملهما و علاقتها بالحكومة قيد من دور مجلس الأمة في مجال التشريع الذي يعد جانبا أساسيا في العمل البرلماني حيث نجد أن إختصاص مجلس الأمة في مجال التشريع يرتبط دوما بإختصاص المجلس الشعبي الوطني و هذا ما يجعله في تبعية مستمرة له .

فما يُستشف من النصوص القانونية ، أن مجلس الأمة محروم من حق المبادرة بإقتراح القوانين و مهمته التشريعية لا تنطلق إلا بعد أن تنتهي على مستوى الغرفة الأولى بالمصادقة على النص، و هنا ما على مجلس الأمة إلا أن يقتنع بما توصل إليه المجلس الشعبي الوطني أو أن يعترض.

هذا الإعتراض يجعل من مجلس الأمة يحتل مركزا متميزا على المجلس الشعبي الوطني الذي يكون مضطرا للإشتراك معه على قدم المساواة من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء للوصول إلى حُلّ للأحكام محل الخلاف .

إن حق مجلس الأمة في الإختلاف مع المجلس الشعبي الوطني يُمكنه من تدارك ما حُرّم منه من حق المبادرة بالقوانين، و تعديلها و ممارستها بطريقة غير مباشرة.

حيث أننا لا نلمس حقه في تعديل النصوص القانونية بشكل مباشر بل نستشفه بطريقة غير مباشرة من خلال التوصيات و الملاحظات و حالة الخلاف و كذلك تعديل نص الصلح.

أما في مجال التعديل الدستوري، فنجده كذلك مقيد بإشتراك المجلس الشعبي الوطني معه و ذلك من خلال نصاب $\frac{3}{4}$ أعضاء الغرفتين المحدد في المادة 177 من الدستور .

فإهدار حق مجلس الأمة في المساهمة المباشرة في العملية التشريعية من خلال المبادرة بإقتراح و تعديل القوانين ، يمس بالديمقراطية ، ذلك لأن إنشاء غرفة ثانية كان هدفه الحصول على إجماع الطبقة السياسية حول القرارات التي يتخذها البرلمان ، و التي هي على صِلّة بالحياة العامة.

حيث أنه يتحتم في كل نظام ديمقراطي أن لا يكون القانون مُنبثقا عن أغلبية تفرض إرادتها على الجميع، وإلا كان هذا القانون أداة للتبعية و مظهرا للهيمنة و الخضوع، فالقانون لن يكون ديمقراطيا إلا إذا كان عاما من حيث مصدره و موضوعه، و لن يكون كذلك إلا إذا شاركت الغرفتين في صنعه، و بالتالي لا تقوم الديمقراطية إلا إذا كان القانون نابعا عن الإجماع لا الأغلبية فقط فلا تُعد ديمقراطية كل هيمنة حتى و لو كانت بإسم الأغلبية، فالأقلية مثلها مثل الأغلبية تحظى بحق الإستقلالية، فلا يجب إخضاعها لقانون لم تشارك في صنعه.

و بالرغم من أن الأمر كان كبيرا جدا عند تشكيل أول غرفة ثانية في إحقاق رقابة برلمانية فعالة غايتها تطابق التنفيذ مع الشكليات المعدة قانونا تكريسا لمبدأ سيادة القانون و تثبيتا لأركان الديمقراطية، إلا أن الواقع سرعان ما كشف أن الدور الرقابي لمجلس الأمة لا يتعدى الجانب الإستعلامي فلا يمكن الإعتماد على الوسائل الرقابية الممنوحة له لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، حيث أننا نجد أن تقديم الحكومة لعرض عن برنامجها و كذلك سياستها العامة لمجلس الأمة لا يشكل أي خطر على إستقرارها، طالما أنها غير مسؤولة أمامه، في مقابل تحضنه من إجراء الحُل.

أما بالنسبة للوسائل التي لا ترتب مسؤولية الحكومة، فنجد أن السؤال بنوعيه الشفوي و الكتابي يعاني من عدم الجدوى نتيجة إدارة الحكومة لأغلبية إجراءاته، و كذلك لإنعدام الجزاء القانوني الذي يُضفي عليه الطابع الفعال، بينما يبقى الإستجواب و التحقيق آليتين مهملتين لا يتم إستعمالهما، حيث يعزف أعضاء مجلس الأمة عن إستعمالهما تماما.

أولاً: المرجع باللغة العربية.

الكتب العامة:

- إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، عالم الكتب ، القاهرة ، 1983 .
- ثامر كامل مُحمَّد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة و السياسات العامة ، دار مجد لاوي للنشر و التوزيع ، عمان ، 2000 .
- جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة ، ترجمة عامر الكبسي ، دار الميسرة للنشر و التوزيع و الطباعة، قطر ، الدوحة ، بدون سنة النشر .
- زين بدر فراج ، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1991 .
- صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون ، الجزائر ، 2010 .
- سليمان مُحمَّد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر الإسلامي، (دراسة مقارنة) ، الطبعة الخامسة ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1980 .
- سليمان مُحمَّد الطماوي ، النظم السياسية و القانون الدستوري، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي، القاهرة ، مصر 1988 .
- سليمان مُحمَّد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر الإسلامي، الطبعة السادسة ، دار الفكر العربي ، القاهرة 1996 .
- سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، الجزء الثاني ، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2007 .
- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر 2003 .
- عباس عمار ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر . 2006

- مُجّد أكلي قزو، دروس في الفقه الدستوري و النظم السياسية (دراسة مقارنة) ، دار الخلدونية ، الجزائر . 2003 .
- مُجّد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ،دار الجامعة الجديدة للنشر، بدون بلد النشر، . 2000 .
- مُجّد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان مُجّد عثمان ، النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية 2001 .
- مُجّد على الدباس ، السلطة التشريعية و ضمانات إستقلالها في النظم الديمقراطية النيابية، الطبعة الأولى، المكتبة الوطنية الأردنية ، عمان 2008 .
- موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة د/جورج سعد ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، بيروت ، لبنان 1992 .

الكتب المتخصصة :

- سعاد عمير ، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر ، طبعة 2010 .

الرسائل و المذكرات :

- حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية لضمان نفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، مصر 2006 .
- حميد مزياني ، عن واقع الإزدواجية التشريعية و العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري ، رسالة ماجستير في القانون، جامعة تيزي وزو ، 2011 .
- رايح شامي ، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، رسالة ماجستير في قانون الإدارة المحلية ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان 2011-2012 .
- عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة باتنة 2010 .
- عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 ، رسالة ماجستير ، جامعة سطيف ، الجزائر ، أكتوبر 2004 .

- عباس سيرة ، إستقلالية و فعالية السلطة التشريعية ، دراسة حالة العهدة البرلمانية (1997-2002) رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية و الإعلام ، جامعة الجزائر ، 2007-2008 .
- علاوة الجندي ، دور البرلمان في رسم السياسة العامة في الجزائر ، مذكرة ماستر أكاديمي في ميدان الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقة 2012-2013 .
- فتحي زراري، القياس القانوني للديمقراطية ، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية (قانون عام) ، جامعة قسنطينة 1 ، 2012-2013 .
- فاطمة الزهراء غربي، رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة البليدة 2005-2006 .
- نور الدين جفال ، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية 1200 للحقوق ، جامعة الجزائر ، 2000 - 2001.
- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري، رسالة دكتوراه في القانون العام ، جامعة تلمسان ، سنة 2011-2012 .

المقالات و المجالات :

- الأمين شريط ، بعض الجوانب التأسيسية و التشريعية لمجلس الأمة ، دراسات ووثائق، الجوانب التأسيسية و التشريعية في النظم البرلمانية المقارنة ، حالة الجزائر، نشرات مجلس الأمة ، ديسمبر 1998.
- زهور ونيسي ، الدور الفكري و السياسي لمجلس الأمة ، دراسات ووثائق المنطلقات الفكرية السياسية لمجلس الأمة، نشرات مجلس الأمة ، نوفمبر 1998 .
- عمار عوابدي ، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون، دراسات ووثائق المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة ، نشرات مجلس الأمة ، نوفمبر 1998 .
- بوكرا إدريس ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة المدرسة الوطنية للإدارة ، العدد الأول ، سنة 2000.
- الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان ، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان ، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 23-24 أكتوبر 2000.
- مجلس الأمة بعد سنتين من تنصيبه، منشورات مجلس الأمة ، سنة 2000 .

- الأمين شريط، القانون العضوي الناظم للعلاقات بين البرلمان و الحكومة، وقائع اليوم الدراسي حول القانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و العلاقة الوظيفية بينها و بين الحكومة ، وزارة العلاقات مع البرلمان، 23 أكتوبر 2001.
- بوكرا إدريس ، بعض الملاحظات القانونية حول عملية إستبدال رئيس مجلس الأمة ، مجلة إدارة المدرسة الوطنية للإدارة ، العدد الأول ، 2001 .
- صويلح بوجمعة ، مجلس الأمة ضابط للحركات التجاوزية للتوازن و الإستقرار، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة ، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الأول ، 29-30 أكتوبر 2002 .
- بن مالك بشير، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، الجزء الأول ، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، الجزائر 29-30 أكتوبر 2002 .
- الأمين شريط ، واقع البيكاميرالية في العالم و مكانة التجربة الجزائرية فيها ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، الجزء الأول ، نشرية عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، الجزائر 29-30 أكتوبر 2002 .
- مصطفى درويش ، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني ، عدد خاص، ديسمبر 2003 .
- عبد القادر بن صالح ، بمناسبة إفتتاح دورة خريف 2002 ، مجلة مجلس الأمة ، العدد 07، الجزائر ، جانفي 2003 .
- الأمين شريط، عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 30 ، نشریات لمجلس الأمة ، الجزائر، جوان 2003 .
- بن مالك بشير، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومة، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين ، الجزء الأول .
- عبد المجيد جبار، دور مجلس الأمة في الحياة السياسية الوطنية و الدولية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 02 ، الجزائر، مارس 2003 .

- عبد الرحمان بلعياط، مجلس الأمة بين الجدل السياسي و الواقع البرلماني ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 02 ، نشرية لمجلس الأمة ، الجزائر ، مارس 2003 .
- محمد كشود، تدخل مكتوب في ندوة المنطلقات الفكرية و السياسية لمجلس الأمة ، نشرية لمجلس الأمة ، الجزائر 2004 .
- حصيلة نشاطات مجلس الأمة من جانفي 1998 إلى جانفي 2004 ، نشریات مجلس الأمة ، جانفي 2004 .
- الوثائق البرلمانية، لائحة مجلس الأمة حول برنامج الحكومة، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 07 ،ديسمبر 2004 .
- مقران آيت العربي ، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهد الأولى ، جريدة الخبر ، الصادرة في 2004/01/15 .
- عمر صدوق، دراسة قانونية تحليلية للمادة 120 من الدستور ، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من الدستور ، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان ، 06-07 ديسمبر 2004 .
- عبد القادر بن صالح ، تعدد القناعات لا يحول دون الإصغاء المتبادل ، مجلة مجلس الأمة ، العدد 14 ، افريل - ماي 2004 .
- طاهر خويضر ، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية (دراسة مقارنة) التجربة الجزائرية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 05 ، ديسمبر 2004 .
- عمار عوابدي ، رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 05 ، نشرية لمجلس الأمة ، الجزائر ، افريل 2004 .
- بوزيد لزهاري ، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من دستور 96 ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 17 ، 2004 .
- بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 09 ، نشرية لمجلس الأمة ، الجزائر ، جويلية 2005 .
- الطاهر خويضر ، تمثيل الجماعات المحلية في مجلة الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي و ضرورة التوازن، الفكر البرلماني ، العدد 11 ، جانفي 2006 .

- أحمد طرطار، دور الإستجواب والمساءلة في عملية الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 15 ، الجزائر ، فيفري 2007 .
- حصيلة نشاطات مجلس الأمة ، مجلة مجلس الأمة ، جانفي 1998 ، جانفي 2007 ، وحدة الطباعة (anep) ، روية ، الجزائر .
- زواني وسيلة، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد 2008 ، الفكر البرلماني ، العدد 21 ، الجزائر 2008 .
- عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في البرلمان و بيان السياسة العامة ، مجلة الفكر البرلماني ، الجزائر ، نوفمبر 2010 .
- التجديد النصفى الخامس، البرلمان الجزائري من الغرفة الواحدة إلى الثنائية إلى التجديد النصفى ، مسار و تجربة ، عدد خاص ، مجلة مجلس الأمة ، العدد 55 جانفي - فيفري 2013.
- الشريف كايف ، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في حَل الخلاف بين الغرفتين ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة ، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزء الأول، 29-30 أكتوبر 2002 .
- اللجنة الطاهر طالب ، دور البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة ، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزء الثاني، 29-30 أكتوبر 2002 ..
- محمد عمران بوليفة، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية (مجلس الأمة نموذجا) ،المجلة الإفريقية للعلوم السياسية ، العدد 10 ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، 31 جانفي 2014 .
- محمد غربي ، دور مجلس الأمة في دعم الممارسة الديمقراطية في الجزائر على ضوء تجارب دول المغرب العربي ، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، جامعة شلف، 2012/01/17
- علاوة العايب ، العملية التشريعية و نظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية المقارنة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 33 ، ديسمبر 2013 .

- عبد الوهاب مرابط ، محاولة في تحديد العلاقات بين القوانين العضوية و القوانين العادية في ظل دستور 96، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 33، ديسمبر 2013 .
- نعيم شلغوم ، دور البرلمان في رسم السياسات العامة في الدولة الجزائرية ، مجلة الفكر البرلماني، العدد 33 ، الجزائر، ديسمبر 2013 .

النصوص القانونية و التنظيمية:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 23 فيفري 1989 ، الجريدة، الرسمية رقم 9 ، المؤرخة في 1 مارس 1989 .
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28 نوفمبر 1996 ، الجريدة، الرسمية رقم 76 ، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 .
- القانون العضوي 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة .
- القانون العضوي 01/12 المتعلق بنظام الإنتخابات المؤرخ في 12 يناير 2012 ، الجريدة الرسمية رقم 01 ، عام 2012 .
- القانون رقم 11/89 بتاريخ 05 جويلية 1989 المتعلق بقانون الجمعيات ذات الطابع السياسي.
- القانون رقم 21/90 المتعلق بالحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية رقم 35 بتاريخ 15 أوت 1990 .
- القانون رقم 32/90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بتنظيم و سير مجلس الحاسبة .
- القانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 افريل 2002 المتضمن التعديل الدستوري "تمازيغت" ، الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 افريل 2002 .
- القانون رقم 23/06 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006 يعدل و يتمم الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 06 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات ، الجريدة الرسمية رقم 84 بتاريخ 24 ديسمبر 2006 .
- القانون رقم 07/12 بتاريخ 21 يناير 2012 المتعلق بالولاية .
- القانون 10/11 بتاريخ 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية .
- الأمر رقم 86/70 المتضمن قانون الجنسية المعدل و المتمم بالأمر رقم 05-01 .

- الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية رقم 39 ، بتاريخ 23 جويلية 1995 .
- المرسوم الرئاسي رقم 96/91 بتاريخ 05 جوان 1991 المتضمن إعلان حالة الحصار، الجريدة الرسمية رقم 29 بتاريخ 12 جوان 1991 .
- المرسوم الرئاسي رقم 336/91 بتاريخ 22 سبتمبر 1991، المتضمن رفع حالة الحصار ، الجريدة الرسمية رقم 44 ، سنة 1991 .
- المرسوم الرئاسي رقم 01/92 المؤرخ في 04 جانفي 1992 ، المتضمن حلّ المجلس الشعبي الوطني ، الجريدة الرسمية رقم 02 ، بتاريخ 08 جانفي 1992 .
- المرسوم الرئاسي 39/92 بتاريخ 04 فيفري 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ ، الجريدة الرسمية رقم 10 بتاريخ 09 فيفري 1992 .
- المرسوم الرئاسي رقم 44/92 بتاريخ 09 فيفري 1992 ، المتضمن إعلان حالة الطوارئ ، الجريدة الرسمية رقم 10 بتاريخ 09 فيفري 1992 .
- المرسوم الرئاسي رقم 304/96 بتاريخ 17 سبتمبر 1996 ، المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني ، الجريدة الرسمية رقم 54 بتاريخ 19 سبتمبر 1996 .
- المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المتعلق بالوظائف المدنية و العسكرية .
- المرسوم الرئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 24 جويلية 2000، المتعلق بالصفقات العمومية ، الجريدة الرسمية رقم 52 المؤرخة في 28 جويلية 2002 .
- المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 ، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات ، الجريدة الرسمية رقم 82 ، المؤرخة في 15 نوفمبر 1992 .
- المرسوم التنفيذي رقم 423/97 المعدل و المتمم بالرسوم التنفيذي رقم 375/2000 .
- النظام الداخلي لمجلس الأمة عام 1998، الجريدة الرسمية رقم 08 المؤرخة في 18 فيفري لعام 1998 و عدل في 1999 ، الجريدة الرسمية رقم 84 لعام 1999 .
- النظام الداخلي لمجلس الأمة ، المعدل و المتمم بتاريخ 28 نوفمبر 2000، الجريدة الرسمية رقم 77 .

- الإعلان الصادر عن المجلس الأعلى للأمن ، بتاريخ 14 جانفي 1992 ، المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة ، الجريدة الرسمية رقم 03 ، بتاريخ 15 جانفي 1992 .

آراء المجلس الدستوري :

- رأي المجلس الدستوري رقم 08 المؤرخ في 12 فيفري 1999 المتعلقة بمراقبة مطابقة القانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينها و بين الحكومة للدستور ، الجريدة الرسمية رقم 15 بتاريخ 09/03/1999 .

- رأي المجلس الدستوري رقم 09 /ر.ن.د.م.د./ بشأن إنشاء اللجان المؤقتة .

- الرأي رقم 09 /ر.ن.د.م.د./ المؤرخ في 22 نوفمبر 1999 ، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل و المتمم لمجلس الأمة ، الجريدة الرسمية رقم 84 ، المؤرخة في نوفمبر 1999 .

ثانيا : المراجع باللغة الأجنبية .

- Abd ElkaderYefsah , "la question du pouvoir en Algérie, Entreprise national du livre", Alger.

-Alain Delcamp, Le sénat et la décentralisation ,Economica ,Paris , 1991.

-Montesquieu,de l'esprit des lois,tome1,ouvrage présenté par Djillali liabes ENAG édition , Alger, 1990.

- M. Réne.Monory,pour mieux connaitre le sénat,la documentation française Parie , 1993.

- Valentine Herman / Française Mendel , les parlements dans le monde (recueil de données comparatives) , 2^{eme} édition , Bruylant , Bruxelles , 1986.

من خلال هذه الدراسة المتواضعة و التي سعينا من خلالها إلى تجسيد و توضيح دور مجلس الأمة في إرساء الديمقراطية من خلال التعرض إلى مبررات إنشائه و كيفية تنظيمه و كذلك الوظائف المسندة له و فعاليتها في تكريس الديمقراطية ، توصلنا في الأخير إلى نتائج أساسية تكتسي أهمية كبيرة في إعادة النظر في البناء الهيكلي و الوظيفي لمجلس الأمة، و من أبرز هذه النتائج ما يلي :

- إن إستحداث مجلس الأمة في الجزائر لم يكن مجرد تقليد أو إقتداء بتجارب برلمانية سابقة و إنما كان نتيجة تغيرات جذرية و إعتبرات عملية سياسية و إقتصادية و إجتماعية ، و ربما حتى جغرافية عرفتها الجزائر قبل و منذ دستور 89 و ما تبعه من أحداث مست الجزائر في العمق خاصة في بداية تسعينات القرن الماضي و عليه فإنه لهذه الغرفة ما يشفع لوجودها من مبررات و دوافع سياسية و مستلزمات قانونية لإعتمادها و الإبقاء عليها و تدعيمها بصلاحيات تمكنها من المساهمة بدورها في العملية التشريعية بصفة فعالة و إيجابية مبادرة و تعديلا .

- من خلال تعزيز الهيئة التشريعية بنظام الغرفتين أصبح البرلمان مساحة جديدة للتعبير و الحوار على المستوى السياسي و أداء لتحسين نوعية التمثيل الوطني للشعب و ذلك من خلال إشترك مختلف الفئات و العناصر المكونة للأمة في التعبير عن إنشغالات و تطلعات المواطنين دون الإقتصار فقط على التمثيل عن طريق الإنتخابات المباشرة التي بينت أنها لا تستطيع الإلمام بكل التنوعات الحاصلة في المجتمع، بالإضافة إلى كونه أحسن طريقة لضمان إستمرارية الدولة و الإنتقال الهادئ للسلطة في حالة الشغور.

و كذلك تكريس مبدأ الفصل بين السلطات الذي يتطلب إيجاد آلية دستورية أو هيئة عامة لفرض رقابة سياسية ، و عليه كان مجلس الأمة الهيئة الداعمة لتجذير التوجه الديمقراطي للإصلاحات السياسية في الجزائر.

- رغم الإصلاح العام الذي جاء به دستور 96 في مجال الوظيفة التشريعية بإستحداثه لمجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان تماشيا مع ما هو معمول به في الأنظمة الدستورية الأخرى إلا أن ذلك لم يغير من صيغة العمل التشريعي للبرلمان الجزائري بإعتبار أن نظام المجلسين في بلادنا يتميز بميزة إنعدام التوازن بين السلطات الممنوحة لكلا الغرفتين و هذا ما أدى بدوره إلى نشأة علاقة شكلية بينهما حيث يرتبط إختصاص مجلس الأمة دوما بإختصاص المجلس الشعبي الوطني ، و هذا ما يجعله في تبعية مستمرة له .

- إن عملية تأسيس مجلس الأمة و تحريك دوره في النظام المؤسساتي هو في حد ذاته إعادة لتقويم و تأسيس و عصرنه لعملية تنظيم سلطة الدولة في الجزائر بصورة أكثر قوة و توازنا و تكاملا من أجل ضمان إستقرار سلطات و مؤسسات الدولة و ذلك حماية للبلاد و المجتمع من مخاطر الفراغ المؤسساتي و إستبداداتها و إنحرافاتهما بصورة تهدد الأمن الوطني الشامل ووحدة البلاد و سيادتها و مقومات نظام الحكم الراشد ، فهو من هذه الزاوية صمام أمان للبلاد و المجتمع .

- إن فكرة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة لاقت العديد من الإنتقادات فهي لا تتماشى و الممارسة الديمقراطية ، كما أعتبرت بمثابة وسيلة لفرض هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان، لأنه يشكل جهازا رقابيا حادا على العمل التشريعي الذي ينتهجه المجلس الشعبي الوطني، فالنص التشريعي المصادق عليه من قبل هذا الأخير لا يكتسي القوة القانونية إلا إذا صادق عليه مجلس الأمة بـ $\frac{3}{4}$ أعضائه و التي لن تتحقق إلا إذا إشتراك الثلث المعين في عملية المصادقة ، فلو إشتد الصراع بين الكتل المشكّلة لهذا المجلس سيصعب على المجلس الشعبي الوطني ، و من خلاله الحكومة ممارسة الوظيفة التشريعية و تجسيد العمل الحكومي ذلك أن الثلث الرئاسي قد يلعب دورا تحكيميا بين هذه الكتل كما قد يلعب دور الأقلية الفاصلة التي تعود لها كلمة الفصل في اعتماد النص أو رفضه مما يجعل البعض يطلق عليه الثلث المجدد .

- إن مجلس الأمة ليس حُرًا في تحديد كيفية تنظيمه الإداري من خلال نظامه الداخلي بل هو ملزم بالعمل وفق التشكيلة الإدارية التي رسمها له الدستور و القانون العضوي 99-02 و كذلك أراء المجلس الدستوري حيث تتمثل الأجهزة الدائمة للمجلس في رئيس المجلس ، المكتب، اللجان الدائمة، مع الإبقاء على هيئتي التنسيق و الرؤساء و المجموعات البرلمانية ضمن الهيئات التنسيقية و الإستشارية و الرقابية .

- كما أن إستقلالية مجلس الأمة في إعداد و صرف ميزانيته مع خضوع العمليات المالية إلى رقابة قبلية من طرف مراقب برلماني و رقابة بعدية من طرف مجلس المحاسبة و بالتالي فهو مؤسسة دستورية تكتسي الشخصية المعنوية و تتمتع بالإستقلال المالي .

أما فيما يتعلق بوظائف مجلس الأمة المتمثلة في الدور التشريعي و الرقابي ، فقد سجلنا

عدة ملاحظات يمكن إجمالها فيما يلي :

- ما يلاحظ على دور مجلس الأمة أنه مبستر أي منقوص و ضيق النطاق بالخصوص في مرحلة المبادرة بالقوانين ، فإن كانت المادة 98 تنص على أنه يمارس السلطة التشريعية برلمان دون تخصيص

غرفة دون غرفة، حتى أن الدستور لم يغفل أن مجلس الأمة سيعطل إنشاؤه فقرر في المادة 3/180 على أن المجلس الشعبي الوطني يمارس السلطة التشريعية كاملة حتى تنصيب مجلس الأمة ، لكن جاءت المادة 119 منه لتقسم المبادرة التشريعية بين الوزير الأول و أعضاء المجلس الشعبي الوطني و إستثنت بذلك أعضاء مجلس الأمة .

- كما تم حرمان أعضائه من ممارسة حق التعديل على مستوى الجلسات العامة إلا أنه لم ينص على ذلك صراحة كما هو الحال بالنسبة للمبادرة، غير أن إعتقاد مبدأ الإتجاه الواحد في أداء العمل التشريعي قد أضفى ضمناً إلى حرمانه من ممارسة حق التعديل دون أن يسقط عنه نهائياً هذا الحق و الدليل على ذلك أنه كفل له حق الخلاف مع الغرفة الأولى حتى يستطيع أن يجسد ما يراه من تعديلات ضرورية على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء، بل و أعطاه أيضاً سلطة تعديل نص الصلح الذي توصلت إليه اللجنة.

- إن تحكم الحكومة في جدول أعمال البرلمان يحد من حق كل غرفة في إدراج بعض المسائل التي تراها ذات أهمية و أولوية .

- إن المصادقة على النص على مستوى مجلس الأمة يشترط أغلبية $\frac{3}{4}$ أعضائه الشيء الذي يجعل من مجلس الأمة ينال مركز الصدارة مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني ، و يتحول بذلك إلى أداة في صالح السلطة التنفيذية لرقابة ممثلي الشعب ، حيث يلعب الثلث الرئاسي دور الأقلية الموقفة ، إذ أنه يكفي أن يلتحق عضو واحد إلى ربع أعضاء مجلس الأمة ليصبح إجماع المجلس الشعبي الوطني و أغلبية أصوات مجلس الأمة بلا معنى ، و هذا الأمر ينتج عنه إختلال في التوازنات الأساسية للديمقراطية ، التي ترفض إستبداد الأغلبية ، و قهر الأقلية .

- إن المادة 127 من الدستور في فقرتها الثانية تحمل في طياتها أن إقرار القانون في حالة المداولة الثانية يتطلب أغلبية $\frac{2}{3}$ أعضاء المجلس الشعبي الوطني ، و كأن مجلس الأمة معفى من التصويت في هذه الحالة ، و نفس الشيء نلمسه في نص المادة 45 من القانون العضوي 02/99 الذي جاء بصيغة النواب بمعنى أن النص التشريعي لا يمر إلى مجلس الأمة ، الأمر الذي يجعل مثل هذا الإبعاد فيه إخلالاً بمبدأ المساواة بين المجلسين و تهميش و إقصاء لإرادة مجلس الأمة من جهة و كذلك خرق لنص المادة 120 من الدستور التي تقتضي بدراسة النص القانوني و التصويت عليه من طرف الغرفتين معاً.

- إن إشتراط $\frac{3}{4}$ أعضاء الغرفتين لتعديل الدستور يشكل عائقا يحول دون تفعيل إقتراح التعديل الدستوري على أرض الواقع ، كما أن الفراغ الإجرائي التشريعي الذي يصعب من عملية تقديم الإقتراح يعتبر حاجزا آخر في وجه هذا الحق .

- إن عرض الحكومة لبرنامج عملها أمام مجلس الأمة يعتبر إجراء وديا لا ينتج عنه أي أثر قانوني يؤدي إلى مسؤولية الحكومة بل يقتصر على إصدار لائحة بشرط أن تكون موقعة من طرف 20 عضوا ليعبر فيها المجلس عن رأيه تجاه هذا العرض .

- إن تقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة يخضع للسلطة التقديرية للحكومة و ليس إلتراما على عاتقها ، و بالتالي لن ينتج عنه تحريك ملتمس الرقابة و لا سحب الثقة ، حيث أن هاتان الآليتان تعتبران أشد فعالية في الرقابة البرلمانية ، و بهذا يتفوق المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة ، لأن الأول يملك هاتين الآليتين ، كما أن عرض البيان على الغرفة الثانية مرتبط بموقف الغرفة الأولى ، مما يدل على تبعية مجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني .

- إن تكريس المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني فقط دون مجلس الأمة يطرح التساؤل حول هذا المجلس، هل يمكن وصفه بمجلس السلطة التشريعية ؟ خاصة أن اللائحة ولدت ميتة لأنها دون أثر قانوني أي دون نتيجة في مواجهة الحكومة ، فهي تغليب لإعتبارات سياسية على القانونية و لعل التنصيب الدستوري على اللائحة مرده إعدار و تنبيه للحكومة و إمتصاص غضب البرلمانيين و التقصي حول الأغلبية المساندة للبرلمانيين للمواجهة بلائحة ملتمس الرقابة و إقرار مبدأ التعاون بين البرلمان و الحكومة و إبداء ملاحظات و إقتراحات و لفت نظر الحكومة لبعض المسائل ذات الأهمية ، بمعنى أن اللائحة موافقة للتوصيات أو رسائل توجيهه ، لكن التوصية قد تلقى القبول كما قد تلقى الرفض و إن كانت تحقق الإنسجام خاصة الوصول إلى حل توفيقى قبل إنفلات العلاقة و الوصول إلى ملتمس رقابة .

- إن التنصيب على آلية الأسئلة دون الجزاء الذي يترتب على تجاوز المدّة المطلوبة أو رفض الإجابة أو الجواب غير المقنع يؤدي إلى رفض ممارسة تقديم الأسئلة ما دامت النتيجة حتمية بمعنى أن آلية الرقابة عن طريق الأسئلة البرلمانية الشفوية و الكتابية لا يمكن أن تستخدم بأسلوب يسمح برقابة دائمة و مستمرة مع الحكومة و إن أُستعملت فقد تفقد فعاليتها و هدفها المنشود، حيث أثبتت الممارسة البرلمانية تأخر العديد من الوزراء في الردّ ، كما أن المشرع قد إكتفى بالنص على فتح مناقشة و التعقيب من طرف عضو المجلس في حالة الأجوبة غير المقنعة دون إمكانية إصدار لائحة قد تقيم

المسؤولية السياسية للحكومة ، ناهيك عن الإمتناع عن الإجابة خاصة إذا تعلق الأمر بالمصالح الحيوية للبلاد فهذه الذريعة يختفي وراءها الوزراء ، و يحتجون بها للتهرب من الإجابة ، الشيء الذي يفقد السؤال فعاليته و محتواه، و يصبح مجرد وسيلة لجمع الحقائق حول نشاط الحكومة .

- إن الإستجواب مجرد أداة لجمع المعلومات و الإستعلام و الإستفسار عن ما هو مجهول فيما يتعلق بموضوع من مواضيع الساعة ، و في هذه الحالة ما دام أن هناك إنعدام لفاعلية الإستجواب، فمن الأفضل إستعمال آلية السؤال ما دامت النتيجة واحدة و الإجراءات سهلة خاصة أمام تجنب القيد العددي ، هذا التقرير المكرس للمؤسس الدستوري ، أفرز تعارض الوسيلة (الإستجواب) و الغاية (إمكانية تحريك المسؤولية) مما أثر على فاعلية هذه الآلية، و هذا ما نتج عنه العزوف عن إستعمالها من طرف أعضاء مجلس الأمة .

- إن الإستجواب قُزم وفق ما أدرج عليه في الدستور ، و لم يوضع في درجته و مكانته الأصلية في سلم الرقابة البرلمانية، و بالتالي فإن المشرع قد تحرر شهادة وفاته لحظة ميلاده، مما يؤكد رجحان الكفة لصالح السلطة التنفيذية ، الشيء الذي لا يحقق علاقة متوازنة و متكاملة بين السلطتين .

- إن رقابة مجلس الأمة التي تمارس من قبل جماعة من الأعضاء ضيقة النطاق إلى درجة الإنعدام، و هذا راجع لإهمال مجلس الأمة و إمتناعه عن إستخدام آلية التحقيق البرلماني ، الأمر الذي أدى إلى ضعف الرقابة البرلمانية الممارسة من قبل مجلس الأمة .

و نتيجة لعدم فعالية هذا المجلس من الناحية الواقعية و العملية في تكريس

الديمقراطية يُطرح سؤال هام ، ما هو البديل ؟

من خلال تصورنا المتواضع الذي أبرزناه من خلال هذا التحليل الموضوعي الواقعي، و على ضوء هذه الدراسة فإن إصلاحات عميقة يجب القيام بها في هذا الشأن لإيجاد التوازن الفعلي بين الغرفتين البرلمائيتين و هذا بغرض تكريس إزدواجية تشريعية فعلية و حقيقية في الجزائر من جهة و تفعيل دور مجلس الأمة في تجسيد المبادئ الديمقراطية من جهة أخرى ، فإننا إرتأينا أن البديل يركز أساسا على النقاط التالية :

- توسيع التمثيل الديمقراطي التعددي في مجلس الأمة إلى فئات إجتماعية و إقتصادية و عملية و مهنية أخرى.

- إعادة النظر في تركيبة مجلس الأمة و طريقة إختيار أعضائه و إختصاصاته و العمل على جعلها على أكبر قدر من التوازن و الإنسجام مع تركيبة و إختصاصات المجلس الشعبي الوطني .

- من أجل مواصلة دعم الدور الذي يقوم به مجلس الأمة و لو كهيئة هيكلية لا بد من أن يُبت فيها المزيد من الروح لتقترب أكثر من كل الفئات الشعبية و لا تقتصر على النخب و غموض أساليب دعم المنتخبين للوصول إليها، حتى لا تبقى بإعتبارها آلية لترسيخ و تجذير الإصلاحات السياسية و الحزبية خاضعة للسلطة الحاكمة داخل المؤسسة التشريعية .

- منح مجلس الأمة السلطة التقديرية الواسعة في تحديد أجهزته الدائمة لتشمل المجموعات البرلمانية بإعتبارها الإطار الأمثل لتحديد المرافق بشكل جماعي .

- لتحقيق و تكريس بيكاميرالية فعالة و هادفة، يجب إشراك المجلسين بشكل متساوي في العملية التشريعية و العمل على توزيع إختصاصاتها توزيعاً عادلاً لا يسمح بهيمنة أي غرفة على الأخرى حيث أن منح مجلس الأمة صلاحيات أوسع تمكنه من التشريع مثلما هو معمول به في كبرى الديمقراطيات التقليدية في العالم يؤدي إلى إثراء و تجديد المنظومة القانونية بكل مصادرها الدستورية و القانونية و التنظيمية .

- إعادة النظر في إحتكار الحكومة لضبط جدول أعمال الدورة و منح فرصة لكلا المجلسين في إدراج المواضيع التي تراها ضرورية .

- لا بد على المشرع أن يحدد إجراءات المبادرة بالتعديل الدستوري و لا يتركها للإجتهد، لأن مثل هذا الفراغ القانوني من شأنه أن يُعديم كل علاقة بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة في هذا المجال و خاصة أن الواقع العملي يثبت قلة ممارسة هذا النوع من المبادرة.

- العمل على إشراك مجلس الأمة في عملية التصويت على القوانين التي يطلب رئيس الجمهورية المداولة فيها ثانية و ذلك إما وفق أسلوب البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين بحيث يتداول المجلسين في هيئة مجلس واحد ثم مناقشة النص من جديد و المصادقة عليه وفق نصاب معين أو تخويل مجلس الأمة سلطة القراءة الثانية وفق نصاب محدد دستوريا .

- إن النصاب القانوني المحدد دستوريا بـ $\frac{3}{4}$ أصوات أعضاء مجلس الأمة يجعل من هذا الأخير الجهاز الكابح للعمل التشريعي، حتى و إن كان هناك تقارب و إنسجام بين الغرفتين ، لذلك كان لا بد من المغايرة في التصويت كأن يشترط نصاب $\frac{2}{3}$ على مستوى مجلس الأمة .

- وضع قيود لحرية الوزير الأول في إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بتحديد أجل معين يمكنه من إستدعائها للإنعقاد بغرض تسوية الخلاف بين الطرفين ، و بفوات هذا الميعاد تنعقد اللجنة بقوة القانون ، و ذلك تفادياً لإنسداد مسار إكتمال العمل التشريعي .

أما بشأن الإختصاص الرقابي الذي يمارس في إطار مجلس الأمة رقابته على أعمال الحكومة فإننا نقترح جملة من الإصلاحات نذكر منها ما يلي :

- العمل على تفعيل آليات الرقابة البرلمانية و جعلها ذات أثار قانونية واضحة لتعويض النتائج الضعيفة و الهزيلة المترتبة عن إستعمالها ، و التي لا تتضمن إلاّ على ملاحظات و توضيحات عميقة لا تترتب عنها المسؤولية الفعلية للحكومة على أعمالها .

- إعادة النظر في المادة 7/84 من الدستور و المادة 56 من القانون العضوي 02/99 و ذلك بالنص على إلزامية تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة مع إمكانية إصدار لائحة بشأنه .

- تعديل المواد التي تنص على الحد اللازم للتوقيع على إصدار لائحة من طرف مجلس الأمة و ذلك بالخفض من عدد الأعضاء و الأخذ بعين الإعتبار التباين بين التشكيلة العددية للغرفتين، فيكون بذلك العدد 10 بدلاً من 20 عضواً .

- يجب تحديد أجل للإجابة على السؤال الشفوي، و تخفيض الحد الأدنى اللازم لفتح مناقشة إذا كان جواب عضو الحكومة شفويًا أو كتابيًا يبرر إجراء مناقشة ، و ذلك لأن إشتراط 30 عضواً في مجلس الأمة صعب التحقيق بالنظر لتركيبة المجلس ، مع إمكانية إصدار لائحة عقب إنتهاء المناقشة .

- مراعاة الفارق بين تركيبة المجلسين في الإستجواب و تخفيض العدد إلى 15 عضواً ، بدلاً من 30 لمباشرة الإستجواب، مع النص على أن جلسة الإستجواب قد تنتهي بطرح المسؤولية السياسية الفردية للوزير المعني بالإستجواب مع إلزامه بالحضور شخصياً للجلسة .

- ضرورة التخفيف من القيود و الحدود المفروضة على عمل لجان التحقيق البرلمانية تحت غطاء مبررات المصالح الإستراتيجية للدولة و شؤون الدفاع و الأمن الداخلي و الخارجي و القضايا الإقتصادية و غيرها من مبررات تتخذها السلطة التنفيذية حجة غير مقنعة لتبرير تصرفاتها .

- يجب ممارسة جميع آليات الرقابة المخولة لمجلس الأمة على أعمال السلطة التنفيذية و إعطاء أهمية لآليتي الإستجواب و التحقيق، لأن ذلك يؤدي إلى إرساء فضاء جديد للديمقراطية ، حيث تعتبر رقابة ديمقراطية تمثيلية لإرادة الأمة و الشعب من أجل حماية حقوق و حريات الإنسان و الدفاع عن الأخلاقيات العامة و تكريس مبادئ الحكم الراشد و إصلاح النظام الإداري كل هذا لحماية حقوق المواطن و مصالحه .

و في الأخير نقول أن الحّل يكمن في مراجعة النصوص الناقصة و الغامضة و تكملتها و توضيحها ، و أكثر من ذلك إحترام الدستور من قبل ممارسي السلطة حتى يضمن له الدوام

و الإستقرار ، و يجب على ممثلي الشعب ممارسة إختصاصاتهم بكل نزاهة و روح العمل و التفاني و أن لا يتقيدوا خلال ممارستهم لمهامهم بقيود و إجراءات تؤدي إلى إفراغ إختصاصهم التشريعي من محتواه و عليه تصبح المؤسسة التشريعية نابعة إن لم نقل مسيرة من قبل رئيس الجمهورية .