



جامعة زيان عاشور - الجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



## الدور التشريعي لمجلس الأمة

### في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث في الحقوق

تخصص: قانون عام معمق

إشــــــــــــــــراف:

الدكتور . ثامري عمر

من إعداد الطالب:

نجاوي عبد الحفيظ

أعضاء لجنة المناقشة

اللقب والإسم	الرتبة العلمية	المؤسسة الجامعية الأصلية	الصفة
أ.د حميد بن علية	أستاذ التعليم العالي	جامعة زيان عاشور - الجلفة	رئيسا
د. ثامري عمر	أستاذ محاضر.أ	جامعة زيان عاشور - الجلفة	مشرفا ومقررا
د. بن حفاف سماعيل	أستاذ محاضر.أ	جامعة زيان عاشور - الجلفة	ممتحنا
د. بلعباس عيشة	أستاذ محاضر.أ	جامعة زيان عاشور - الجلفة	ممتحنا
د. قريبيز مراد	أستاذ محاضر.أ	جامعة عمارثليجي - الأغواط	ممتحنا
د. أوروان هارون	أستاذ محاضر.أ	جامعة يحي فارس - المدية	ممتحنا

السنة الجامعية 2020/2019

## إهداء

أهدي ثمرة هذا العمل الذي أسأل الله أن ينفع به

إلى الذي طالما تمنيت أن يكون حاضرا معي... ولكن قدر الله كان أقرب...

أبي ..... رحمه الله و جعله في جنة الخلد

إلى التي جعل الله الجنة تحت قدميها... وكان وجهها نورا وكانت لي مصباحا

أمي وما أروعها من كلمة ....

إلى التي شجعتني وكانت دوما إلى جانبي إلى أن وصلت إلى ما كنا نتمناه

يوما ما بعض ..... زوجتي

إلى الذين كانوا سندي ... إخوتي لا أستثني منهم أحدا ولا أفضل أحدا عن آخر

إلى ابنتاي الاء وحنين

إلى كل من عرفنا .....

## شكر و تقدير

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات... وأصلي وأسلم على الذي بعث رحمة  
للعالمين

بادئ الشكر لرب العالمين... شكرا جزيلاً طيباً مباركاً فيه أن نور دربي وسهل عملي  
وعرفانا بالمساعدات والتوجيهات التي قدمت حتى يرى هذا العمل النور الشكر

الجزيل للأستاذ الفاضل الدكتور: **ثامري عمر**

ومن خلاله لكل فرقة التكوين وكل من أطرنا خلال مسارنا الدراسي

الى كل من كان جنبي خلال مساري الدراسي من أساتذة ومكونين

# مقدمة

## مقدمة:

يعد الدستور القانون الأعلى و الأسى في الدولة، حيث تضطلع مواده بتحديد القواعد الأساسية لشكل الدولة (بسيطة أو مركبة) ونظام الحكم (ملكي أم جمهوري) وشكل الحكومة، وينظم السلطات العامة فيها من حيث التكوين والاختصاص والعلاقات التي بين السلطات وحدود كل سلطة والواجبات بالإضافة الى تحديده الحقوق الأساسية للأفراد والجماعات، و مراسم حرياتهما ويضع الضمانات لها تجاه السلطة.

و تعد الديمقراطية من أهم المبادئ التي تقوم عليها المجتمعات المعاصرة و الحديثة، التي ما فتئت تنادي بها كل الدول من خلال مواثيقها الرسمية، على أمل تجسيدها واقعيًا عن طريق هيئاتها الدستورية، والمتمثلة في السلطة التشريعية و التنفيذية وكذا السلطة القضائية حيث تختص الأولى بسن القوانين المنظمة و المهيكلة لكافة جوانب الحياة في شقيها الخاص والعام، فيما تختص الثانية بتنفيذ برامجها في إطار صلاحياتها ووفقا للقوانين المنظمة لها، في حين تختص السلطة القضائية في النظر و الفصل في النزاعات التي تعرض عليها دون التدخل من أي جهة أخرى.

إذا كانت بذرة النظام البرلماني بصفة عامة، و النظام الثنائي بصفة خاصة قد غرست في بريطانيا، فإن أغصان هذه الشجرة قد وصلت الى جل الانظمة السياسية عبر العالم ، ولم يكن تبني الأنظمة السياسية لهذا النظام من باب التقليد فحسب بل لما لهذا الأخير من مزايا تعود بالدرجة الأولى على الوعي السياسي للشعب، فأخذت به الولايات المتحدة الأمريكية منذ دستور 1787 لأسباب فيديرالية، حيث اشترطت الدويلات الكبيرة أن يكون توزيع المقاعد في البرلمان على أساس عدد السكان، بينما تخوفت الدويلات الصغيرة أن تفقد ذاتيتها، لهذا طالب ممثلوها أن توزع المقاعد بالتساوي، فكان الحل هو خلق مجلسين هما مجلس النواب يتم التمثيل فيه وفقا للمعيار الديمغرافي أو السكاني، ومجلس الشيوخ يمثل على أساس التساوي بين الدويلات. وحدث حذوهم عديد الأنظمة السياسية العربية على غرار المغرب والجزائر.

فكانت سنة 1989 نقطة تحول في النظام السياسي الجزائري، حيث طرح مبدأ الفصل بين السلطات نفسه بحدّة في الحياة السياسية كرد فعل طبيعي و بديل حتي لمبدأ دمج السلطات القائم على الحزب الواحد، هذا النظام الذي ساد لفترة طويلة وكان سببا في أزمة سياسية و اقتصادية و اجتماعية عجلت بإصلاحات عميقة، هذا التحول الذي كان نتيجة مخاض عاشه النظام لفترات طويلة بدأت حلقاتها منذ الاستقلال. و ما طبعها صدور ثلاث دساتير و ميثاقان وطنيان ناهيك عن التعديلات الدستورية التي تخللت هذه الدساتير. وكان تعديل 2016 بمثابة شهادة الميلاد التي أعترف من خلالها المؤسس الدستوري بالتبني الصريح لمبدأ الفصل بين السلطات كتحول آخر على ما يعرف بدستور القانون، هذا التعديل الذي حمل في طياته الكثير من التغيرات ملئت داخل إناء أطلق عليه... الإصلاحات الدستورية.

يعتبر البرلمان وفقا للمبدأ الديمقراطي عضو التشريع الأصيل، وقد اختلفت الأنظمة السياسية بشأن تكوينه، فالبعض منها أخذ بنظام المجلس الواحد (Système unicaméral) وبعضها يعتمد على نظام المجلسين (Système Bicaméral) ، ولا يرجع سبب ذلك إلى أسس نظرية إنما لتقاليد كل دولة وسوابقها الدستورية من دون ارتباطها بأي نموذج سياسي معين.<sup>1</sup> بهذا تتحكم في أسباب الأخذ بنظام المجلسين عدة اعتبارات تاريخية وموضوعية، حيث يعد النموذج الإنجليزي الأقدم تاريخيا في هذا المجال، إذ ظهر في بداية القرن الثالث عشر ميلادي، ذلك أن مجلس اللوردات المكون من الطبقة الأرستقراطية نشأ سنة 1215 ، عندما طالب نبلاء انجلترا الملك **جون سان تير Jean sans terre** عدم فرض الضريبة إلا بعد استشاراتهم ، و دون هذا الاتفاق في وثيقة أطلق عليها اسم الميثاق الكبير Magnacarta وهكذا أنشأ المجلس الكبير الذي تحول إلى مجلس اللوردات ممثلا بالأشراف ورجال الدين<sup>2</sup> ، وبعد ذلك جاء مجلس العموم الذي يضم ممثلي المدن والأقاليم (الشعب) ابتداءً من 1265.

إن تبني المؤسس الدستوري لنظام ثنائية السلطة التشريعية أو ما يعرف بالنظام البكاميرالي BECAMERALISME في دستور 1996، لم يكن وليد الصدفة، و إنما نتيجة

1 شهبوب مسعود، " نظام الغرفتين البرلماني "م.ف.ب، العدد الأول، مجلس الأمة، ديسمبر 2002 ، ص 9.

2 شريط الأمين، " واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها"، م.ف.ب، العدد الأول، مجلس الأمة، ديسمبر-

2002، ص 23.

مجموعة من العوامل القانونية و السياسية و الاجتماعية آن ذاك، حتمت على النظام الإسراع في تعديل الدستور وخلق مجلس جديد عرف بمجلس الأمة. ولعل الأزمة السياسية التي عرفتها البلاد أن ذاك بداية تسعينات القرن الماضي، عقب إجراء انتخابات تشريعية مسبقة في 1991/12/26 وما نتج عنها من لغط، و إعلان الرئيس الأسبق الشاذلي بن جديد عن حل البرلمان في الرابع من شهر جانفي عام 1992 ، و تقديم استقالته في السابع من نفس الشهر، و بعدها دخول الجزائر فيما يعرف بالفراغ الدستوري و شغور منصب رئيس الجمهورية تعد من أكثر الاسباب السياسية التي عجلت بضرورة اصلاح المنظومة الدستورية. عمد المؤسس الدستوري الجزائري إلى إنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان، ليتخلى بذلك عن نظام الأحادية البرلمانية، ويدخل في مصاف الأنظمة السياسية المعتمدة على نظام الثنائية البرلمانية،<sup>1</sup> هذا التأسيس الذي دار بشأنه جدل كبير بصدد مدى قدرة هذه الغرفة على ضمان أداء تشريعي متميز يحفظ للبرلمان تواجدا قويا، مقارنة بما تفرضه السلطة التنفيذية في غالب الأنظمة المقارنة من هيمنة على باقي السلطات. خاصة بعد النقد الذي لحق الدور التشريعي لهذا المجلس، و أعتبره الكثير أن ذاك بمثابة غرفة تشريعية بصلاحيات تنفيذية، مما أدى بالكثير من فقهاء القانون الدستوري في تلك الفترة لاعتباره صمام أمان في يد السلطة التنفيذية لمشاريع قوانينها.

كان التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن مجموعة من الاصلاحات السياسية التي أطلقتها السلطة آنذاك، حيث تضمن هذا التعديل بالإضافة الى التبني الصريح في عدة مواقع من الدستور لمبدأ الفصل بين السلطات، كمبدأ أساسي في النظام السياسي الجزائري، أكد أيضا على حماية الحقوق والحريات و تفعيل هيئات دستورية رقابية مع إعطائها حرية واستقلالية أكثر، أما الجديد الذي جاء به التعديل في مجال السلطة التشريعية هو إصلاح الدور التشريعي لمجلس الأمة، وذلك من خلال تفعيل دوره التشريعي بمنحه آلية المبادرة بالتشريع في مجالات محددة حصرا تتماشى و تركيبته العضوية بالإضافة الى تمكينه من التعديل و مناقشة مشاريع القوانين، التي تعرض عليه بمناسبة التصويت عليها، كما كان

---

1 انظر في نفس المعنى د. خرياشي عقيلة ، مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانوني ، جامعة باتنة ، الجزائر 2010، ص 18.

تعديل نصاب المصادقة على القوانين بمثابة الاعتراف له بالصفة التشريعية أكثر من صفته، ككايح للعمل التشريعي.

تبرز أهمية هذه الدراسة من خلال أهمية مكانة السلطة التشريعية كأصل عام، وأثرها في تحديد النظام السياسي القائم في أي دولة ما هذا من جهة، وقيمة الغرفة الثانية في النظام الثنائي و دورها في تعزيز مركز السلطة التشريعية من جهة أخرى، خاصة بعد تراجع هذه الأخيرة في لعب دورها الأصيل و المتمثل في صناعة التشريع.

و لأن استحداث المؤسس الدستوري لمجلس الأمة في دستور 1996، ومن ثم كبح دوره التشريعي أسال الكثير من الحبر، حول المبررات الحقيقة وراء خلق هذه المؤسسة و دورها في العملية التشريعية، مما أوصل الى القول باعتبارها مجرد أداة في يد السلطة التنفيذية، كان تعديل 2016. الذي تضمن في مواده نوعا من الاصلاح للدور التشريعي لمجلس الأمة، هو الذي قادنا الى التساؤل عن حرية مجلس الأمة في صناعة التشريع وكذا عن مدى تنفيذ مقولة ان مجلس الأمة ما هو الا صمام امان للسلطة التنفيذية.

وعليه و مما تم ذكره من معطيات حول الأسباب القانونية و السياسية التي كانت وراء تبني المؤسس الدستوري للنظام البكاميرالي، و بذلك إنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية في النظام التشريعي الجزائري، وما أحدثه ذلك من لغط حول النية الحقيقي للسلطة في إنشاء هذه الغرفة و دورها في مدى تعزيز مكانة السلطة التشريعية، وبعدها ما جاء في التعديل الدستوري لسنة 2016 و أثر هذا التعديل في المكانة القانونية و السياسية لمجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، خاصة بعده إصلاح دوره التشريعي و تمكينه من ممارسة اختصاصه الأصيل المتمثل في صناعة التشريع. يمكن صياغة الاشكالية على النحو الآتي:

ما مدى حرية مجلس الأمة في ممارسة دوره التشريعي على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 ؟ و كيف أثر ذلك على مكانته في النظام السياسي الجزائري؟.

و يهدف الإلمام بالموضوع و معالجته من كافة الجوانب القانونية و السياسية كان لزاما طرح مجموعة من التساؤلات و محاولة الاجابة عليها ضمن خطة الدراسة و بذلك الوصول الى الاجابة على الاشكالية العامة للموضوع و عليه نتساءل :

- عن الأسباب القانونية و السياسية التي فرضت على المؤسس الدستوري إصلاح الدور التشريعي لمجلس الأمة ؟
- عن أثر منح المبادرة بالقوانين لمجلس الأمة في تفعيل دوره التشريعي ؟
- عن مكانة المناقشة، التعديل و المصادقة في العملية التشريعية؟
- عن المكانة التشريعية لمجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

يقتضي موضوع الدراسة نظرا لتشعب محاوره، استخدام الطرق المنهجية الملائمة وأدوات البحث الضرورية، للإجابة بالقدر الكافي و الوافي عن الإشكالية المطروحة على النحو التالي:

**المنهج التحليلي:** إن أهمية السلطة التشريعية بصفة عامة و مجلس الأمة بصفة خاصة في النظام السياسي، يستوجب تحليل كافة المعطيات القانونية و السياسية بغية الوصول الى فهم عميق في نوع العلاقات الموجودة ما بين هاتين المؤسستين من جهة، و بينهم وبين المؤسسة التنفيذية من جهة أخرى على أمل ايجاد حلول و آليات لتعزيز مكانة السلطة التشريعية.

**المنهج الوصفي :** و الذي يتم تقصي الحقائق و المعلومات العلمية و القانونية، و جمع أكبر عدد من المعطيات و البيانات بغية الوقوف على حقيقة الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016.

كما تم الاعتماد على عديد المقاربات نحدد منها ما يلي:

**المقاربة الأولى :** مقارنة التحميل النقدي لدراسة المؤثرات و الاسباب السياسية والقانونية والتي كانت وراء دفع المؤسس الدستوري للتحويل من النظام الأحادي الى النظام الثنائي القائم آنذاك، مع نقد البناء المؤسساتي التشريعي الجديد الذي لم يكن له تأثير مباشر على علاقة السلطات فيما بينهم وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات.

**المقاربة الثانية :** مقارنة مؤسساتية لدراسة مؤسسات السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري من حيث طريقة التكوين و الصلاحيات الممنوحة بالإضافة لعلاقة كل مؤسسة بالأخرى، لا سيما في مجال صناعة التشريع.

للإجابة بإسهاب عن إشكالية الدراسة، و توضيح و تبسيط كل التساؤلات المطروحة  
قمنا بتقسيم هذه الدراسة إلى باين (02).

تناولنا في الباب الأول التحول من إقصاء مجلس الأمة من المبادرة الى إشراكه المقيد  
في ذلك، كمحاولة من المؤسس الدستوري لتفعيل دوره التشريعي، أما الباب الثاني فكان  
للقوف على مكانة المناقشة و المصادقة و أثر استعمالهما في العملية التشريعية على أن  
يقسم كل باب إلى فصلين.

حيث تم الرجوع الى قصور الدور التشريعي لمجلس الأمة قبل تعديل 2016، مع  
تحديد الأسباب التي كانت وراء هذا القصور معرجين على الدوافع الظاهرية و الخفية لإنشاء  
مجلس الأمة وكذا اثر تركيبته المختلطة في عمله التشريعي ( فصل أول )، لتناول مفهوم  
المبادرة التشريعية كأصل عام، ونية المؤسس الدستوري في اصلاح الدور التشريعي لمجلس  
الامة من خلال منحه الحق في المبادرة القانونية من خلال المادة 136 منه مع تبرير تحديد  
مجالات التشريع لمجلس الأمة ( فصل ثاني )

و لأن التعديل الدستوري لسنة 2016، غير من مفهوم المناقشة و التعديل كحقين  
ممنوحين لمجلس الأمة أثناء دراسته لمشاريع القوانين المعروضة عليه، تم التركيز بالدراسة على  
مكانة المناقشة و كذا التعديل في العملية التشريعية و أثرهما في تحديد الدور التشريعي  
لمجلس الأمة و مكانته في النظام السياسي ( فصل أول ) ، وبعدها تم التطرق للمصادقة  
( التصويت )، كشهادة ميلاد للقانون، وما هو الجديد الذي جاء به تعديل 2016، في نصاب  
المصادقة، مع عدم المرور على فكرة بقاء هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي، لا  
سيما ما يعرف بحالة الخلاف و إصدار النص التشريعي، ( فصل ثاني )

## الباب الأول

المبادرة بالتشريع لمجلس الأمة  
من الإقصاء الى الإشراك المقيد

## الباب الأول: المبادرة بالتشريع لمجلس الأمة من الإقصاء الى

### الاشراك المقيد

جاء التعديل الدستوري لسنة 2016، ضمن ما يعرف بمجموع الاصلاحات السياسية والقانونية، التي تبنتها السلطة في تلك المرحلة، ولعل أهم محاور تلك الاصلاحات ما تعلق بجانب الحقوق والحريات الفردية والجماعية، و رد الاعتبار للمؤسسة التشريعية كهيئة منبثقة عن الشعب بغية إعادة التوازن بينها وبين السلطة التنفيذية.

و لأن مجلس الأمة يعتبر الغرفة الثانية في النظام التشريعي الجزائري، عمل المؤسس الدستوري على إصلاح دوره التشريعي بمنحه حق المبادرة بالتشريع من خلال نص المادة 137 من الدستور، بعدما كان محروما من حق البادرة ، على أن لا تتعدى مبادراته القانونية المجالات الثلاثة المتمثلة في التنظيم المحلي، تهيئة الاقليم ، التقسيم الاقليمي....

وعليه سأركز بالدراسة في هذا الباب على ظروف إنشاء مجلس الأمة في دستور 1996 مع تبيان المبررات الحقيقة والخفية وراء إنشائه، كمرجعية قانونية وسياسية لدراستي، على أن أتطرق من خلالها الى قصور الدور التشريعي لمجلس الأمة ( فصل أول ) و الأسباب التي فرضت منع مجلس الأمة من ممارسته اختصاصه الأصيل المتمثل في صناعة القانون، ثم أخرج عن الأسباب التي فرضت على المؤسس الدستوري منح حق المبادرة بالقوانين لمجلس الأمة في تعديل دستور 2016، ( الفصل الثاني )، كمحاولة من هذا الأخير لتعزيز مكانة مجلس الأمة في النظام التشريعي كأصل خاص و في النظام السياسي الجزائري كأصل عام، مع الوقوف على حقيقة ومدى حرية مجلس الأمة في ممارسة هاته الآلية الدستورية، و تبيان العوائق التي تحول دون تفعيل هذه الآلية.

## الفصل الأول

قصور الدور التشريعي لمجلس

الأمة في ظل دستور 1996

## الفصل الأول: قصور الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام

### السياسي الجزائري على ضوء دستور 1996

من بين أهداف تدعيم السلطة التشريعية بغرفة ثانية في كافة الأنظمة السياسية المقارنة، هو تعزيز مكانة السلطة التشريعية و محاولة تقويتها لممارسة اختصاصاتها التشريعية، خاصة بعد تراجع مكانة السلطة التشريعية و هيمنة السلطة التنفيذية على اختصاصاتها. إلا أنه بالرجوع الى دستور 1996 نجد أن تبني المؤسس الدستوري للنظام البكاميرالي و تدعيم السلطة التشريعية بغرفة ثانية لم يكن الهدف منه ترقية العمل التشريعي، وتعزيز مكانة السلطة التشريعية بل كان نتاجا لمجموعة من الأسباب القانونية والسياسية من جهة، و خلق هيئة بصبغة تشريعية لكن بوسائل تخدم السلطة التنفيذية من جهة أخرى، فكان مجلس الأمة بناء على دستور 1996 بمثابة صمام أمان في يد السلطة التنفيذية، و أداة استُعملت من طرف السلطة التنفيذية لكبح المبادرة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني.

من خلال تلك المعطيات السابق ذكرها، سأرجع في هذا الفصل إلى ظروف نشأ مجلس الأمة ( المبحث الأول ) مبينا الاسباب التي حتمت على المؤسس الدستوري آنذاك الاسراع في خلق هذه المؤسسة التشريعية، مع التطرق الى النظام التركيبي لتشكلته، وعلاقته بعرقلة العمل التشريعي على أن أخصص (المبحث الثاني) لواقع العمل التشريعي لمجلس الأمة وكيفية عدم تفعيل دوره إلا عن طريق المجلس الشعبي الوطني. على اعتبار أن هذه النتائج هي التي فرضت على السلطة إصلاح دور مجلس الأمة و منحه الحق في المبادرة التشريعية كمحاولة لتعزيز مكانة هذه السلطة.

## المبحث الأول: نشأة مجلس الأمة الجزائري ( دستور 1996 كمشاهدة

### على تبني النظام البكاميرالي في الجزائر)

إن المقصود بنظام الثنائية البرلمانية أو ما يعرف بالنظام البكاميرالي، أن تتكون الهيئة التشريعية من مجلسين يمارسان السلطة التشريعية، وذلك بتوزيع الاختصاص بينهما أو بالتعاون فيما بينهما، إذن فهي صورة أخرى لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات لكن داخل البرلمان<sup>1</sup>

و من نتائج تبني نظام الثنائية هو حتمية اعتماد مبدأ المغايرة بين المجلسين، وتكون هاته المغايرة في نظام التكوين من جهة حيث يعتمد على اختلاف طرق تكوينهم، فإذا كان تكون المجلس الأول عن طريق الاقتراع المباشر أي اختيارهم من طرف الشعب مباشرة، يعتمد على المزج بين التعيين و الاقتراع غير المباشر في تشكيل المجلس الثاني، أما الجهة الثانية للمغايرة فتكون بالنسبة للاختصاصات، هاته القاعدة ما تعطي للثنائية مصادقيه أكثر كون أن المجلس الثاني لا يكون بمثابة صورة عن المجلس الأول.

تنص المادة 98 من دستور 1996 ( قبل التعديل ) على أنه >> يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، هما المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القوانين و التصويت عليه << و على هذا الأساس اعتُبرت هذه المادة بمثابة شهادة ميلاد لنظام الثنائية البرلمانية، وبذلك تكون الجزائر أن تبنت نظام ازدواجية السلطة التشريعية لأول مرة في تاريخ التجربة السياسية الجزائرية منذ حصولها على الاستقلال واسترجاعها للسيادة الوطنية،<sup>2</sup> ولم يكن هذا التحول في النظام التشريعي و ليد الصدفة، جاء من رحم أزمة ( المطلب الأول ) عاشتها الجزائر بعد إلغاء المسار الانتخابي من طرف رئيس

1 أنظر في ذلك غانم عبد دهش عطية الكرعوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية- دراسة مقارنة ، المركز العربي للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى 2017 ، العراق ، ص 09 .

2 انظر في نفس المعنى الاستاذ وليد شريط ، الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستوري الجزائري، المبررات و واقع العلاقة بين غرفتي البرلمان، مقال منشور بالوقع الإلكتروني : [www.parliament.gov.ly](http://www.parliament.gov.ly) ، بدون تاريخ ، ص 01.

الجمهورية السيد شاذلي بن جديد رحمه الله أنذاك بتاريخ 26 من ديسمبر عام 1991، دون المرور للدور الثاني للانتخابات التشريعية، وبعدها تقديم استقالته في السابع من شهر جانفي عام 1992، وبذلك دخول الجزائر في أزمة سياسية تمثلت في شغور منصب رئيس الجمهورية و شغور البرلمان و دخولها في مرحلة عرفت بمرحلة لا رئيس ، هذه الوضعية أبرزت الخلل وال فراغ الموجود في دستور 1989 ، كسبب آخر ظاهري لتعديل الدستور ( المطلب الثاني ) يحتم على المؤسس الدستوري إعداد دستور آخر لسد تلك الفراغات و ايجاد حلول قانونية لها.

إن القارئ للوضع السياسي الذي مرت به الجزائر في بداية التسعينات، يستشف منه أن تلك الاسباب الظاهرية لم تكن وحدها سببا في الاسراع بتعديل الدستور و إنما كانت هناك أسباب و مبررات خاصة و خفية اجتمعت للتعجيل بضرورة خلق دستور جديد يتماشى و المرحلة الحساسة التي مرت بها الجزائر آن ذاك ( المطلب الثالث )

إن النتائج التي خلفتها الانتخابات التشريعية في ديسمبر 1992 كانت بمثابة الصدمة التي حلت بالسلطة السياسية في تلك المرحلة، كون أن الحزب المنحل ( الجبهة الاسلامية للإنقاذ ) تحصل على 188 مقعدا في الدور الاول من بين 228 المعلن عنها ، اي ما يقرب 50 بالمائة من مجموع المقاعد ( 380 مقعد ) هذا ما جعل النظام يفكر في آلية يتحكم من خلالها بالسلطة التشريعية فكانت فكرة تأسيس غرفة ثانية بتركيبة مختلطة بين التعيين والانتخاب أقرب حل للازمة ( المطلب الرابع )

## المطلب الأول: أزمة الفراغ الدستوري وضرورة استحداث غرفة ثانية

لم تمر إلا أيام قليلة على اعتماد دستور 1989، الذي جاء نتيجة مخاض للأحداث التي عاشتها الجزائر في 1988، حتى عرفت البلاد أوضاعا متوترة في شهر جوان 1991 احتجاجا على قانوني الانتخابات وتقسيم الدوائر الانتخابية، اللذين أعيب عليهما أنهما وضعا لخدمة الحزب الحاكم، لتدخل البلاد في منعرج آخر وتأخذ الأحداث مسارا آخر<sup>1</sup>، عقب تعليق تشريعات ديسمبر 1991، و بعد استقالة رئيس الجمهورية في 11 جانفي 1992، وإعلانه عن حله للمجلس الشعبي الوطني في 4 جانفي 1992، خارقا بذلك قواعد الدستور لا سيما ما جاءت به المادة 84 منه. وعليه سأناقش في هذا المطلب كتمهيد لتأسيس مجلس الأمة، إخفاق دستور 1989 في تأطير عملية التحول الديمقراطي ( فرع أول )، و كنتاج لهذا القصور ضرورة استحداث غرفة ثانية و التعجيل بتبني نظام الثنائية البرلمانية من أجل الرفع من قسمة الوظيفة التشريعية على أساس أن الشعب يمارس سيادته ورقابته على السلطة التنفيذية عن طري البرلمان ( فرع ثاني )

### الفرع الأول : الإدعاء بإخفاق دستور 1989 في تأطير عملية التحول الديمقراطي

رغم أن الجزائر قطعت شوطا مهما في مجال الديمقراطية بعد دستور 1989، حيث كان هذا الأخير أول دستور تعددي في الجزائر، لكنه لم يكن لقناعة وإيمان النظام الحاكم بقيم ومزايا المشاركة السياسية والحرية وفسح المجال أمام مؤسسات المجتمع المدني، بغية ممارسته للحكم عن طريق الأجهزة المخولة لذلك كباقي الدول التي تأثرت بمفهوم الحرية في ذلك الوقت، بقدر ما عكس هروبا من أزمة صراع على مستوى التيارات والتوجهات والمصالح المختلفة الممثلة ضمن العلبة السوداء، أي النظام السياسي. ويمكن الاستدلال على صحة هذا الطرح بغياب الإرادة السياسية الحقيقية لمواصلة الإصلاحات التي باشرتها الجزائر إلى نهايتها، وهو الغياب الذي تؤكد من خلال عدم اعتماد ما يمكن أن نطلق عليه تسمية

1 أنظر في نفس المعنى أ. د عمار عباس، محطات بارزة في تطور الدساتير الجزائرية، مقال منشور بمجلة المجلس الدستوري، الجزائر 2013، عدد 02، ص 05.

"العقد الوطني" أو "الاتفاق الوطني" الذي يحمي تجربة التعددية والانفتاح في الجزائر. وعلية  
سرعان ما تم غلق النظام السياسي من جديد<sup>1</sup>.

### أولاً: دستور 1989 تجربة نحو الانفتاح.

عرفت الجزائر عبر تاريخها السياسي الحديث عدة تحولات سياسية و اقتصادية،  
ولعل أبرزها تلك التي استهدفت وجود مؤسسات الدولة،<sup>2</sup> وكان سنة 1989 بمثابة نقطة  
انطلاق لمجموعة من الإصلاحات السياسية و الاقتصادية وبناء دولة تبنى على قواعد  
الديمقراطية و أساسها مبدأ دولة القانون، في ظل التعددية الحزبية.

إن شعور النظام السياسي السائد في تلك الفترة بفقدانه لمشروعيتها و ظهور أصوات  
مطالبة بتوسيع هامش الحرية كحرية الصحافة و تكوين الأحزاب، و تمكين البرلمان من أداء  
وظائفه، و الدعوة الى إجراء انتخابات حرة و نزهاء و تعددية لتكريس مبادئ الديمقراطية،  
كانت بمثابة الاسباب و الدوافع التي وجهت الجزائر الى مجال الانفتاح،

لقد جاء دستور 1989 نتيجة مسار من الازهاصات الاصلاحية ذات الطابع  
الديمقراطي ليعكس تطلعات الشعب الجزائري، و ما يؤكد هذا الطرح هو مضمون ما جاء في  
ديباجة الدستور >> فالدستور يجسم عبقرية الشعب الخاصة و مرآته الصافية ، التي تعكس  
تطلعاته و ثمرة إصراره، ونتاج التحولات العميقة التي أحدثتها...<<<sup>3</sup> كما أكد الدستور في  
نفس الوقع أن وثيقة الدستور فوق الجميع و يحمي الحقوق و الحريات، و يحمي مبدأ حرية  
اختيار الشعب و يضفي الشرعية على ممارسة السلطات، كتوجه نحو ابراز مبدأ الفصل بين  
السلطات، و إعلاء مكانة السلطة التشريعية من خلال إعادة الاعتبار لها و تمكينها من

1 أنظر د. صالح زياني، الانفتاح السياسي في الجزائر و معضلة بناء قدرات و آليات الممارسات الديمقراطية، مقال منشور  
بمجلة دفاتر القانون و السياسة، جامعة ورقلة ، العدد الخاص أبريل 2011 . ص 04.

2 د .لعروسي راجح، الخلفية التاريخية للبعد التعددي للظاهرة الحزبية في الجزائر، مقال منشور بالمجلة الجزائرية  
للدراستات السياسية، العدد 02 ، ديسمبر 2017 ، الجزائر، ص 21.

3 أنظر في ذلك ديباجة دستور 1989/02/23 الجزائري.

ممارسة اختصاصاتها خاصة بعدما عرفت تراجعاً في ظل دستور 1976. وما كان لهذا الخير من نتائج في هيمنة السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) على كافة الصلاحيات.

ثانياً: الإعداد بفشل الإصلاحات الدستورية لدستور 1989....و التعجيل بدستور 1996.

رغم أن دستور 1989 مثل قطيعة مع التسويات المؤسساتية والأيدولوجية عكس الدساتير السابقة، و اعتبر عملاً شرعياً و مثالياً للدولة الجزائرية لكونه أكسب الدولة مرونة مؤسساتية سمحت لها بإصلاح النظام السياسي و الاقتصادي في إطار ما يعرف بدولة القانون،<sup>1</sup> و جمع من خلاله المؤسس الدستوري ما بين عناصر النظام البرلماني و النظام والنظام الرئاسي و النظام الفرنسي (شبه الرئاسي) ، و مبادئ دستور 1976، مع اعتماد مبادئ الشريعة الإسلامية في أكثر من موقع به، فكان دستور قانون لا دستور برنامج، إلا أن ما تضمنه من إصلاحات لم يكن يتماشى وعقلية النظام السياسي السائد آنذاك.<sup>2</sup>

تبنى دستور 1989، مجموعة من الإصلاحات السياسية و الاقتصادية، إلا أن موضوع الدراسة يحتم علينا التطرق إلى تلك الإصلاحات ذات العلاقة بموضوع البحث و التي تصب في تعجيل الغاء هذا الدستور و تعويضه بدستور 1996 الذي جاء بمبادئ جديدة ، وخلق مؤسسات أراد من خلالها إعادة التوازن بين السلطات بعدما كانت غير متوازنة و متداخلة في دستور 1989.

## 1- الحريات العامة:

تظهر القيمة الحقيقية لأي وثيقة دستورية، ومدى فعاليتها من خلال ما تكرسه من حقوق و حريات و واجبات لفائدة ساكنة المجتمع، سواء كانوا مواطنين عاديين أو مسؤولين يشغلون مناصب رسمية في مختلف مؤسسات و هيئات الدولة، كما تتجلى القيمة الحقيقية

1 بوعلام بن حمودة ، الممارسة الديمقراطية للسلطة بين النظرية والواقع، دار الأمة، الجزائر 1992 ، ص 133.

2 انظر في نفس المعنى الوناس حمداني ، الانتقال الديمقراطي و أزمة التحول السياسي في الجزائر (1989-1992) التجربة والأليات، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للدراسات السياسية، العدد 08 ، ديسمبر 2017 ، الجزائر، ص 15.

للدستور بما يضعه من آليات تمكن هؤلاء من تجسيد تلك الحقوق و المطالبة بها. مع وضع قيود للالتزام بواجباتهم.

إن معالجة المؤسس الدستوري الجزائري لموضوع الحقوق والحريات العامة في دستور 1989 لا تختلف عن غالبية الدساتير بإقراره لمجموعة من الحقوق والحريات التي تشمل الجيلين: الأول والثاني من حقوق الإنسان ضمن فصل كامل في كل الدساتير الجزائرية والاعتراف طبعاً لم يكن مطلقاً بل محدداً . واختلف مجال الحقوق والحريات الدستورية حسب توجهه الاقتصادي والسياسي الذي انتهجه كل دستور ، ولأن دستور 1989 قام على مبدأ التعددية الحزبية والاقتصاد المتحرر قد كان أكثر تحرراً من دستور 1976 فيما يتعلق بموضوع الحقوق والحريات العامة، وإن كانت من حيث عدد المواد أكبر من عدد مواد دستور 1996 الذي نص في ديباجته على أن " الدستور فوق الجميع ، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب ، ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات ، ويكفل الحماية القانونية ، ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية ، ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده "،<sup>1</sup> ولقد خصص دستور 1989 الفصل الرابع تحت عنوان " الحقوق والحريات ". كنية منه على اعطاء أهمية كبيرة لهذا المجال خاصة بعد الصحوة الكبيرة التي عرفت مختلف الانظمة المقارنة العربية والافريقية في هذا المجال. و لحماية هذه الحقوق عمل المؤسس الدستوري على وضع ضمانات قانونية و مؤسساتية لحمايتها على غرار إنشاء المجلس الدستوري و اتجاهاه نحو إقرار رقابة قضائية.

## 2 – التعددية الحزبية:

يعد دستور 23 فيفري 1989 الأساس الذي بنيت عليه قاعدة التعددية الحزبية في الجزائر، غير أن هذه التعددية ظهرت في شكل جمعيات سياسية، و يتجلى ذلك من خلال قراءة قانونية لنص المادة 40 من دستور 1989، ومن هنا يمكننا التساؤل عن نية المؤسس

---

1 الاستاذة سهيلة قمودي ، الحقوق والحريات الأساسية عبر الدساتير الجزائرية، مقال منشور بالموقع الالكتروني : <http://sciencesjuridiques.ahlamontada.net/> جوان 2012. أطلع عليه في 2019/05/12 على الساعة 14:12.

الدستوري أن ذاك في استعمال مصطلح الجمعيات السياسية عوض الأحزاب السياسي كما هو معتاد عليه في باقي الانظمة المقارنة<sup>1</sup>؟

ولعل استعمال المشرع الجزائري لمصطلح الجمعيات السياسية بدلا عن الأحزاب السياسية، راجع كون أن لفظ الجمعيات أخف وطئا من الأحزاب، خاصة و أن اخيار التعددية الحزبية كان بمثابة الاختيار السياسي أكثر من كونه اختيارا ايدولوجي، وما يؤكد ذلك تحفظ حزب جبهة التحرير الوطني على الاختيار<sup>2</sup> ، حيث بدأت تظهر منذ ذلك الوقت نوع من الحساسيات في مرحلة التداول على الاقتراحات الخاصة بالتعديل.

### 3- الفصل بين السلطات

يعتبر الفصل بين السلطات من المبادئ الرئيسية التي تبناها الأنموذج الدستوري الجزائري، ضمن المشروع الديمقراطي حيث كانت هذه السلطات مجرد وظائف في اطار وحدة السلطة المركزية و التي تتجمع في يد رئيس الجمهورية و ما عداها يمارس تفويضا عنه، على شكل تسلسل هرمي في السلمية الادارية<sup>3</sup>.

قد حاول دستورا 1989 من خلال تبنيه لمبدأ الفصل بين السلطات، إيجاد التوازن الغائب فيما بينها؛ كما أنه بتضمينه لمبدأ الفصل بين السلطات في الدستور، حاول المؤسس الدستوري أن يبين ولو رمزيا إرادة السلطات الجزائرية في ترقية حقوق المواطنين والقضاء على بيروقراطية الدولة، التي كانت مجسدة في الحزب الواحد وتقوية أجهزة الدولة في مواجهته.

كما يهدف تبني مبدأ الفصل بين السلطات من جهة أخرى إلى تحديد عمل كل سلطة" والحد من القابضين عليها، وضمانات ذلك بموجب تبني سمو الدستور والرقابة على دستورية القوانين، وذلك قصد السهر على احترام الدستور ومن خلاله عمل السلطات،

1 انظر في نفس المعنى الاستاذة بن علي زهيرة ، تحول النظام السياسي الجزائري نحو التعددية الحزبية، مجلة القانون ، العدد 02 ، ص 204.

2 ان تحفظ حزب جبهة التحرير الوطني عن اختيار تبني التعددية كان في فعاليات مؤتمره السادس في نوفمبر 1988 .

3 الوناس حمداني، المرجع السابق ، ص 17.

ولهذا الغرض تم إنشاء مجلس دستوري يفصل في دستورية القوانين والتنظيمات ومدى مطابقة القوانين العضوية والمعاهدات والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان للدستور.<sup>1</sup>

إن عدم تحضير الجو الملائم لتبني التعددية السياسية كان من بين أهم الأسباب التي عجلت بتراجع قيمة دستور 1989، وحثمت على المؤسس الدستوري إعادة النظر فيه مع إعطاء أكثر ضمانات في الدستور القادم، ولعل تبني نظام الثنائية البرلمانية كان من أهم الضمانات التي قدمها المؤسس الدستوري في دستور 1996، على إعتبار أنه سيعزز من خلال هذا النظام مكانة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري.

### الفرع الثاني : استحداث غرفة ثانية .... حتمية لمواكبة تطور الأنظمة السياسية.

لقد ترسخت أسس وقيم الازدواجية البرلمانية في العالم الحديث كمقوم من مقومات النظام السياسي الدستوري، وقد تم تكريسه في أغلب دول العالم المعاصر بصفة مستمرة ومتزايدة ويعود ذلك إلى المزايا والقيم باعتباره أكثر تمثيلا للشعب وتوسعا وعمقا ومصداقية لكافة فئات المجتمع،<sup>2</sup> فمعظم الدول التي قامت بتبني نظام البيكاميرالية كان تعلقها به أساسا لعدة أسباب ودوافع سياسية فإنجلترا كانت مهد إرساء نظام الازدواجية البرلمانية منذ سنة 1265 وكان هذا بهدف تقسيم السلطة بين الطبقة الأرستقراطية والبرجوازية<sup>3</sup>، كما أعتبر الازدواج البرلماني الخيار الأمثل للولايات المتحدة الأمريكية وهذا راجع إلى طابعها الفيدرالي الذي يستوجب المساواة بين دويلات الفدرالية المتعلق بتمثيل الوحدات السياسية<sup>4</sup> هذه المعطيات و الأحداث المحيطة بالنظام السياسي الجزائري، و تأثر الكثير من الأنظمة العربية بفكرة الازدواجية، كانت من بين أهم الأسباب التي عجلت بتبني النظام في دستور

1 الأستاذ الدكتور عمار عباس، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، القانون الدستوري، مدونة الدكتور عمار عباس، كلية الحقوق، جامعة معسكر، 2015، ص 08.

2 سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 2009، ص 05

3 علي شفار، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، بحث مقدم لنيل شهادة ماجستير في القانون فرع الدولة، والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004، ص 02

4 مراد بلقاسم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته "دراسة مقارنة" مكتبة الوفاء القانونية للنشر والتوزيع، مصر 2009، ص

1996 خاصة بعد فشل السلطة التشريعية في اداء دورها الحقيقي لما كان النظام مبني على نظام الأحادية ( كل الدساتير السابقة لدستور 1996) من جهة، وفترة الفراغ التشريعي الذي عاشته الجزائر بعد حل المجلس الوطني سنة 1992.

### أولاً : ضعف السلطة التشريعية في النظام الأحادي.... رغم كل الصلاحيات

تعطي جميع الأشكال الحديثة للديمقراطية موقعاً محورياً لمجلس المداولات والتشريع، الذي يتم اختيار أعضائه بالاقتراع العام من خلال انتخابات حرة وعادلة ومنظمة. إلا أن ثمة مخاوف حول قدرة مجلس منتخب واحد على تمثيل مجتمع متنوع. إن وجود مجلس تشريعي ثانٍ يمكن أن يحقق تمثيلاً أكثر دقة واكتمالاً للمجتمع، مع تمثيل أكبر للأقليات المناطقية والطائفية وغيرها. كما أن ثمة مخاوف من آثار تركيز السلطة في مجلس منتخب واحد، حيث يمكن لغياب الضوابط والتوازنات في مجلس واحد أن يؤدي إلى قرارات متسارعة لم تتم دراستها بشكل كافٍ.<sup>1</sup>

من المبادئ التي تم اقرارها بموجب دستور 1989، اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات، عن طريق توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية و البرلمان، وتبني التعددية الحزبية وفصل الحزب عن الدولة، إلا أنه بقي النظام السياسي يعتمد على أحادية المجلس بالنسبة للسلطة التشريعية، رغم أن وضع السلطة التشريعية تغير نسبياً من خلال طريقة تشكيله وتوسيع اختصاصاته<sup>2</sup>، كما ألغى المؤسس الدستوري التشريع بأوامر الذي كان معتمداً في دستور 1976 في المادة 154، كنيئة منه على تفريد الاختصاص التشريعي للسلطة التشريعية وحدها، ناهيك عن تأكيده على الاختصاصات الرقابية، كإمكانية المجلس إقرار مسؤولية الحكومة أمامه وإرغامها على الاستقالة بواسطة ملتمس الرقابة والتصويت بالثقة.<sup>3</sup>

1 محسن عبود، المجالس الثنائية ( الهيئات التشريعية ذات المجلسين ) مقال منشور بوقع المؤسسة للديموقراطية والانتخابات، اوت 2014، ص 02.

2 أ. نعيبي جعفري، السلطة التشريعية في الجزائر وأسس إنشاء الغرفة الثانية للبرلمان، مقال منشور بالعدد الرابع لمجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة سعيدة 2014، ص 05.

3 ارجع في ذلك للمواد 129/127/126 من دستور 1989 المنظمة للملتمس الرقابة والمواد 78/76 المنظمة لسحب الثقة.

رغم كل هذه الاصلاحات التي شهدتها دستور 1989، في مجال مبدأ الفصل بين السلطات، و إرجاعه لمكانة السلطة التشريعية لمركزها الذي يتماشى و دورها في الانفراد بصناعة التشريع، إلا أن النية الحقيقية للنظام آنذاك لم تكن بهدف اصلاح النظام السياسي، وانما كانت نتاجا لصراعات أيديولوجيا و سياسية فكان مصير دستور 1989 الاحتجاج والرفض من قبل الشعب، زد على ذلك الاحداث التي لحقت الغاء الانتخابات التشريعية ودخول الجزائر في دوامة ما عرف بالفراغ الدستوري، كلها اسباب فرضت على المؤسس الدستوري صياغة دستور جديد، ودامت فترة الفراغ ما يقارب الارب سنوات الى أن طرح دستور 1996 كتعديل لوثيقة 1989، وما حمله من اصلاحات، عرفت آنذاك بالتحول الجذري، حيث تبني فيه نظام الثنائية القضائية و كذا الثنائية البرلمانية ناهيك عن تعزيزه لمكانة مبدأ الفصل بين السلطات وغيرها من المبادئ الدستورية الاخرى.

#### ثانيا- دستور 1996 شهادة ميلاد لمجلس الأمة.

نصت المادة 98 من دستور 1996 على أنه >> يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها <<<sup>1</sup> وبذلك تكون هذه المادة بمثابة شهادة ميلاد الغرفة الثانية في النظام التشريعي الجزائري، ويكون المؤسس الدستوري من خلالها قد تبني نظام الثنائية البرلمانية كأول تجربة خلال مسار النظام السياسي الجزائري الحديث<sup>2</sup>

وقع اختيار المؤسس الدستوري الجزائري على عبارة "مجلس الأمة" اقتناعا منه أن هذا المجلس سيعبر عن ضمير الأمة لأنه سيعكس جانبا كبيرا من اهتمامات الشعب ومشاغله<sup>3</sup>، وبغض النظر عن التسمية التي اختارها المؤسس الدستوري لهذه الغرفة فإن هناك جملة من الأسباب والدواعي التي أدت إلى إنشائها، فقد ذهب البعض من الفقه

1 انظر المادة 98 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1996.

2 أنظر في نفس المعنى وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري، أطروحة مقدمة للحصول على شهادة الدكتوراه، جامعة ابوبكر بلقايد - الجزائر 2012 ، ص 163.

3 محمد يوسف، الثنائية المجلسية ومعالمها في بعض الأنظمة السياسية المعاصرة، مجلة البرلمانية، نشرات الوزارة

المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد التجريبي، ديسمبر 2004، ص 68

الدستوري الجزائري إلى أنّ هناك جملة من الأسباب المؤسسية، و السياسية، وأسباب ربما تكون ثقافية حتمت على المؤسس الدستوري الجزائري إنشاء الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري<sup>1</sup>، وذهب البعض الآخر إلى أنّ قرار رئيس الجمهورية المتخذ سنة 1996 المتعلق بإقامة مجلس الأمة بتشكيلته المعروفة كان محاولة منه لمواجهة بعض الأوضاع المحتمل حدوثها ومعالجتها بكيفية تمكّنه من الحفاظ على النظام السياسي القائم و حماية مؤسسات الدولة بالطرق الدستورية المشروعة.

إن هذه الظروف غير العادية التي تم فيها إنشاء مجلس الأمة، بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996 جعلت المؤسس الدستوري يسند لها مهام أساسية تتمثل، في تأمين استقرار وتوازن المؤسسات، مقابل حرمانه من صلاحياته التشريعية رغم أنّ المؤسس الدستوري كان صريحا في نص المادة 98 بأن له الحرية الكاملة في إعداد القوانين والتصويت عليها، هذا الاختلاف ما بين النص و التطبيق أثار الكثير من اللغط حول النية الحقيقية للمؤسس الدستوري وراء إنشائه لغرفة برلمانية، بصلاحيات تشريعية أقل ما نقول عنها أنها محدودة.

تباين مسألة تنظيم الغرفة الثانية، أي مجلس الأمة من دولة إلى أخرى، إذ اختلفت لأنظمة السياسة في طريقة تنظيمها فبعض الأنظمة أخذت بأسلوب التعيين، وبعضها بأسلوب الانتخاب و أخرى مزج بين الأسلوبين معا، هذا الأخير ما تبناه المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996<sup>2</sup>، إلا أنّ الأشكال الذي أثار كثيرا من التساؤلات هو نصاب المصادقة على القوانين و علاقته بالثلث الرئاسي العين، هذه المعادلة التي جعلت من مجلس الأمة بمثابة الأداة في يد السلطة التنفيذية للتحكم في عملية المصادقة على القوانين من خلال الثلث الرئاسي و نصاب التصويت بثلاث ارباع المجلس.

---

1 لمن شريط، بعض الجوانب التأسيسية و التشريعية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، نشرات مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 1998، ص 13.

2 أنظر المادة 101 من دستور 1996.

## المطلب الثاني: مجلس الأمة .... والاسباب العامة لتأسيس الغرفة الثانية.

إن نشأة نظام الغرفتين ليس مسألة حديثة نظرا لاتساع هذا الموضوع وتعقده، لذا ومنذ عقود عديدة من الزمن كان هذا النظام، محل تساؤل وجدال كبيرين بين العديد من الفقهاء الباحثين فيه، يتمحور أساسا حول الجدوى من وجود الغرفة الثانية على مستوى البرلمان.

لقد تحملت الدول التي انتهجت نظام الغرفتين، باستثناء بريطانيا، التي نشأ بها عفويا، عناء البحث عن مبررات الأخذ بنظام الغرفتين دون نظام الغرفة الواحدة، وفي هذا السياق قدم أنصار نظام الغرفتين العديد من المبررات لتدعيم وجود غرفة ثانية<sup>1</sup>،

يعد مبدأ التمثيل أهم الأسباب التي بني نظام الغرفتين عليها. غير أن الأمر يختلف في بعض الدول الأخرى التي تبنته بعد مرورها بأزمات سياسية ودستورية كما هو الشأن في فرنسا وعلى وجه الخصوص في ظل دستور الجمهورية الخامسة بتأسيس مجلس الشيوخ الفرنسي، وهو ما كان في الجزائر الجزائر، حيث إرتبط ظهور هذا النظام بمعطيات وظروف خاصة مع بداية التسعينات فكان هذا النظام ضرورة سياسية<sup>2</sup>.

وعليه سأخصص هذا المطلب إلى دراسة نشأة مجلس الأمة و علاقته بالأسباب العامة لتبني نظام الثنائية البرلمانية، وبصيغة أخرى ما مدى علاقة تشكيل مجلس الأمة الجزائري بالأسباب العامة مقارنة بالأنظمة السياسية المقارنة و هل لتلك الأسباب علاقة مباشرة بتبني النظام السياسي الجزائري لمجلس الأمة كغرفة ثانية في النظام التشريعي الجزائري.

1 د. خرباشي عقيلة ، المرجع السابق ، ص 47 .

2 شرابن إلياس، نظام الغرفتين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق

سعيد حمدين، الجزائر، 2017، ص 09.

## الفرع الأول: الأسباب العامة لتبني نظام الثنائية في الأنظمة السياسية المقارنة.

لقد تعددت وتنوعت مبررات و مسوغات الأخذ بنظام الغرفتين وهذا من دولة إلى أخرى، وذلك حسب شكل كل دولة بسيطة أو مركبة. ونظامها السياسي السائد، ومن بين أهم المبررات التي أدت بالدول إلى تبني نظام الازدواجية البرلمانية حتمية الأخذ بنظام المجلسين في دول الاتحاد الفيدرالي والمركزي (أولاً) التمكن من تطبيق مبادئ مختلفة في التمثيل (ثانياً) ترقية العمل التشريعي (ثالثاً) تخفيف حدة النزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (رابعاً)، تعزيز وتعميق الديمقراطية (خامساً).

### أولاً: ضرورة الأخذ بنظام المجلسين في دول الاتحاد الفيدرالي والمركزي

معظم الهيئات التشريعية تُنتخب من خلال نظام يمثل الشعب طبقاً لتفضيلاتهم الحزبية و أحياناً الدوائر الانتخابية الجغرافية، وعادة على أساس صوت واحد للشخص الواحد. وهذا يعكس المساواة بين المواطنين في الدولة إلا أنه يمكن لوجود مجلس ثانٍ أن يسمح بتطبيق مبادئ أخرى في التمثيل بحيث تشمل التنوع الموجود في الدولة. على سبيل المثال، فإن مجلساً ثانياً يمكن أن يجعل تركيبة التمثيل على أساس الوحدات المنطقية (ولايات، أقاليم، مناطق). ويمكن أن يمثل مجتمعات محلية معينة محددة على أساس الدين أو العرق أو اللغة أو الثقافة<sup>1</sup>

إن نظام المجلسين هو بمثابة حتمية بالنسبة للاتحاد الفيدرالي لأن الدولة الفدرالية لا تتكون من أفراد فقط بل من دويلات و ولايات مستقلة استقلالاً ذاتياً<sup>2</sup>، بحيث يمثل المجلس الأعلى المقاطعات في حين يمثل المجلس الأدنى السكان، فهذا هو السبب الأول الذي جعل الدول، الفدرالية تنتهج نظام المجلسين<sup>3</sup>، في شكل ما يسمى الغرفة الثانية الفدرالية<sup>4</sup>

1 محسن عبديو، المرجع السابق، ص 03.

2 سعاد عمير، المرجع السابق، ص 05.

3 سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة مقارنة، دار الفكر للنشر والتوزيع، مصر 1988، ص 192.

4 وليد شريط، المرجع السابق، ص 03.

ومن نتائج تبني نظام الثنائية في الدول الفدرالية هو الحفاظ على الوحدات السياسية وضمنان تمثيل كل دويلات الاتحاد، حفاظا على بقاء كيائها ، كدول لها استقلالها الداخلي. فالبرلمان في الدول الاتحادية يتكون عادة من غرفتين، تكون الأولى تمثيل لكل الشعب، أما الثانية فيكون فيها التمثيل بالتساوي بين دويلات الاتحاد.

### ثانيا : التمكن من تطبيق مبادئ مختلفة في التمثيل

إذا كان النظام الانتخابي للغرفة الأولى يعبر عن البعد الديمغرافي (تعداد السكان) فإن الغرفة الثانية و بطريقة تكوينها التي تضم فئات من مختلف الطبقات الاجتماعية والثقافية للمجتمع تعتبر أداة لتحسين التمثيل الوطني ومضاعفته<sup>1</sup>، خاصة في ظل ما تفرزه الانتخابات التشريعية من نقائص فيما يخص عدم تمثيل الأقليات أو فئات اجتماعية معينة كالكفاءات<sup>2</sup>، وبهذا فان تبني نظام الثنائية يجعل الدول تتخطى فكرة التمثيل العددي للسكان المعتمد في الغرفة الأولى و التحول الى تمثيل المناطق و التقسيمات الاقليمية للدولة والكفاءات الوطنية التي تعكس الثراء الثقافي، الاجتماعي ، الاقتصادي و السياسي و بالتالي توفير تمثيل متنوع ومتوازن يراعي فيه مختلف تشكيلات المجتمع<sup>3</sup> و يمكن ان يظهر هذا التمثيل عن طريق الجماعات الاقليمية (أ) أو عن طريق الطبقات و الفئات الارستقراطية في المجتمع (ب)

#### 1- تمثيل الجماعات الاقليمية :

إن تواجد ممثلين عن الادارة اللامركزية على مستوى الغرفة الثانية في النظام البكاميرالي، يرفع من مستوى تشكيلة هذه الهيئة، و يسهل في وضع القواعد التي تطبق على الادارة من خلال النصوص التشريعية الصادرة عن هاته الهيئات هذا من جهة و الاستجابة

1 أيت العربي مقران ، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد خاص ، مجلس الأمة ، ديسمبر 2004 ، 64.

2 فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر 2006، ص 52.

3 عقيلة خرياشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، دارالخلدونية للنشر و التوزيع ، طبعة 2013، ص 54 .

لاحتياجات المواطنين في كل نقاط الدولة من جهة اخرى كون أن هؤلاء الممثلين يعدون هم الاقرب للمواطن وفي نفس الوقت تعد هذه المشاركة بمثابة اظهار قوة للإدارة المحلية و دورها في تسيير الشؤون العمومية و النماء المحلي الوطني.<sup>1</sup>

## 2- تمثيل الطبقات و الفئات الارستقراطية في المجتمع.

لقد كان تمثيل الطبقة الأرستقراطية النموذج الأقدم تاريخياً، بل يمكن القول أن الغرفة الثانية الأرستقراطية هي الأسبق في الوجود من الغرفة الأولى بزمن قصير ، فنظام النيابة أو التمثيل في المجال السياسي بدأ مع أواخر القرون الوسطى، في إنجلترا منذ بداية القرن الثالث عشر ، نظراً لأن غرفة اللوردات نشأت سنة 1215 م ، عندما فرض نبلاء و بارونات إنجلترا على الملك عدم فرض الضريبة إلا بعد استشارتهم، وكتب هذا الاتفاق في الوثيقة التي صدرت تحت اسم << الميثاق الكبير >><sup>2</sup>.

و كمثل آخر في الأنظمة العربية المقارنة، تضم الغرفة الثانية في موريتانيا رؤساء القبائل، رغم أن أعضاءها منتخبين من طرف مجالس الجماعات الإقليمية، وفي الأردن يتألف مجلس الأعيان من عدد من النواب لا يتجاوز نصف عدد أعضاء مجلس النواب ، يقوم الملك بتعيينهم من طبقات محددة تشمل رؤساء الحكومات و الوزراء، و الذين شغلوا منصب سفير، و القضاة السابقين بالمحاكم العليا و محاكم الاستئناف، و الضباط السامين المتقاعدين،<sup>3</sup>

## ثالثاً: ترقية العمل التشريعي

يمكن لمجلس ثانٍ أن يوفر منتدى إضافياً، يتم فيه تفحص التشريعات المقترحة بطريقة هادئة و بعيدة عن العواطف. في العديد من الحالات، وقد يُنظر إلى هذا كجزء من طريقة انتخاب مختلط، حيث يتم تحقيق التوازن مع الانتخابات الديمقراطية و من خلال

1 أنظر في نفس المعنى ، عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص 55.

2 وليد شريط ، المرجع السابق ، ص 01.

3 د خرباشي عقيلة ، المرجع السابق ، ص 49.

التعيينات حسب الكفاءة والمؤهلات من بين أولئك الذين لديهم المؤهلات والتجارب والخبرات المناسبة.<sup>1</sup>

و تظهر ضرورة اعتماد الغرفة الثانية من خلال تركيبها المختلطة و بذلك خلال مشكلة افتقاد نواب المجلس الأول المنتخب عادة من طرف عموم الشعب السياسي للتحكم في المسائل القانونية، ذلك من منطلق أنهم غير متخصصين بهذه المسائل، إذ أنه لا يشترط فهم أية دراية بالثقافة القانونية عند الترشح في القوائم الانتخابية، وبالتالي فإن نواب الغرفة الأولى قد يغفلون عن بعض المسائل بحكم عدم إلمامهم بها، في حين أن الغرفة الثانية و بطبيعة تشكيلتها تضم كفاءات وطنية من مختلف الاختصاصات والمجالات، مما يسمح بتحسين الأداء التشريعي وتدقيقه ويكون أكثر فعالية<sup>2</sup>

و تظهر كذلك ترقية العمل التشريعي بعد تبني نظام الازدواجية في الغرف المشكلة للبرلمان، من خلال أنه عندما يصدر المجلس الأول مشروعاً ويناقشه ويوافق عليه، يقوم بعرضه على المجلس الثاني لدارسته للمرة الثانية، مما يسمح بتصحيحه وتوجيهه للوجهة السليمة لما يتضمنه الاستجابة لمتطلبات الحياة العامة في المجتمع فبتالي تكون الغرفة الثانية غرفة تأمل دورها كدور المصفاة،<sup>3</sup> و المنقح للمعمل التشريعي وبذلك فإن تبني نظام الثنائية قد يفند فكرة أن السلطة التشريعية قد تراجع دورها من خلال ضعف مستواها العملي ، وعدم قدرتها على مواكبة التطور الحاصل على مستوى مصالح التنفيذية. هذا و يؤدي بدوره تبني نظام الثنائية إلى بلوغ درجة كافية من رشادة الحكم في الدولة.

#### رابعاً: تخفيف حدة النزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

تعلب الغرفة الثانية في الانظمة التشريعية السياسية دوراً هاماً في تقريب وجهات النظر بين الغرفة الأولى و السلطة التنفيذية، ولأنه عادة ما يعهد بالعمل التشريعي للغرفة

1 محسن عبود، المرجع السابق، ص 03.

2 في نفس المعنى أنظر لعروسي رابع، السلطة التشريعية في ظل التعددية الحزبية، 1997-2003، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير، جامعة الجزائر 2004، ص 31

3 علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري و النظم السياسية، أيتراك للطباعة و النشر، مصر 2004، ص 166.

الأولى دون الثانية مع مشاركة الاثنتين في العمل الرقابي، ولكون تركيبة الغرفة الأولى تكون عادة من تشكيلات سياسية مختلفة قد تأخذ أحيانا صفة المعارضة فيندشب دائما نزاع بين الغرفة الأولى والسلطة التنفيذية، وعليه فإن نظام الثنائية وتركيبه الغرفة الثانية تجع من هذه الأخيرة بمثابة الهيئة الوسطية لحل هذا النزاع.

وفي هذا المجال يرى فقيه القانون الدستوري الأستاذ سليمان محمد الطماوي، بأن هناك مفارقة بين البرلمان والحكومة فهذا يزيد من وقوعهما في إختلافات فالبرلمان المكون من مجلسين عند حدوث أي اختلاف بين أحد المجلسين والحكومة في أي مسألة سوف يتدخل المجلس الثاني في البرلمان لمحاولة حل ذلك الخلاف فيكون بمثابة حكم<sup>1</sup>. ولأن تأييد وانضمام أحد الغرفتين لأحد الطرفين سوف يحمل الطرف الثاني على التسليم، وكما يكون للحكومة نفس الدور في حالة وجود خلاف داخل مجلسي البرلمان فتكون الحكومة بمثابة واسطة بينهما<sup>2</sup>. بالإضافة إلى كل هذا فإنه عند المقارنة بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلس نجد بأن دساتير المجلس الواحد تكون أقصر عمرا وأقلها استقرار من الدساتير ذات المجلس الواحد<sup>3</sup>.

### خامسا: تعزيز وتعميق الديمقراطية

تؤكد أغلب تواريخ الأنظمة السياسية المقارنة أن نشأة الغرفة الثانية، يرجع أساسا إلى أزمة الديمقراطية في الدول النامية، الناجمة عن تنامي القوى الاجتماعية التي تسعى إلى المشاركة السياسية، وعجز المؤسسات الدستورية في هذه الدول عن استيعابها وتلبية مطالبها، إذ أن نظام الغرفتين ظهر بعد بروز فئات طبقية معينة كالفلحين و المهنيين وغيرها و مطالبة هؤلاء بالمشاركة في تسيير شؤون الدولة، خاصة بعد تنامي فكرة الديمقراطية لدى الدول. فكان نظام المجلسين، بمثابة الجسر لوصول تلك الطبقات لسدة الحكم.

1 أ . سليمان محمد الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة مقارنة، دار الفكر للنشر والتوزيع، مصر 1988 . ص 192.

2 سعاد عمير، النظام القانوني لمجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 15 ، الجزائر، 2007 ص 21 .

3 سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 193.

## الفرع الثاني: موقف الفقه من انشاء الغرفة الثانية

اختلفت الأنظمة السياسية حول تبنيها لنظام الثنائية البرلمانية ما بين مؤيد ورافض لهذا النظام على اعتبارات داخلية خاصة بكل دولة، ولكل رأيه وتبويراته ووسائل دفاعه عن الجهة التي أتخذها فإذا كان يرى مؤيدو ثنائية السلطة التشريعية أن لإنشاء الغرفة الثانية دور كبير في خلق التوازن بين السلطات وتعزيز الديمقراطية، و الارتقاء بالمستوى التشريعي، بالمقابل يرى رافضو هذا النظام أن له عديد السيئات، في مقدمتها تعطيل العمل التشريعي على اعتبار أن مجلس الأمة يعد مرحلة غريبة ثانية، وكثيرا ما يعطل عملية التشريع ويثقل من سيرها من جهة، كما يعتبر صورة من صور تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية وبذلك ضرب لمبدأ الفصل بين السلطات وعلى هذا الاساس سأتطرق الى مبررات كل من الفريق المؤيد و الفريق الرافض لنظام الازدواجية البرلمانية، محاولا الوصول الى وجهة نظر وسطية تأخذ بمزايا الرأيين.

### أولا : الفريق الرافض لنظام الازدواجية البرلمانية

من المستحيل القول بشكل مجرد ما إذا كان وجود مجلس ثانٍ سيكون مفيداً. فلكل بلد سياق مختلف، وهناك الكثير مما يعتمد على الوضع السياسي، وكذلك على تصميم، وصلاحيات ووظائف المجلس الثاني. من المهم تحليل الاحتياجات والظروف المحددة للبلد المعني وعلى هذه المعطيات ظهر فريق مناد لرفض الثنائية مالم تكن هناك ظروف سياسية وقانونية واجتماعية تؤدي إلى إنشاء مجلس ثان.<sup>1</sup>

يرى بعض الكتاب أن السبب الرئيسي لإيجاد نظام الغرفتين، هو انشاء قوة موازية للغرفة المنتجة من طرف الشعب، وبالتالي هي وسيلة لإضعاف سلطات الغرفة الأولى<sup>2</sup> كون أن السلطة التنفيذية ( الحكومة ) تستخدم احدى الغرفتين لإضعاف الاخرى، ومن خلال هذا يرى الأستاذ بيردو أن السبب الأساسي و الحقيقي لنشأة نظام الغرفتين هو وضع حد للإرادة

1 محسن عبدو، المرجع السابق، ص06.

2 انظر في ذلك لمن شريط ، واقع البكاميرالية في العالم ومكانة التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الأوراسي يومي 29-30/10/2002 ، المؤسسة الوطنية للنشر والاشهار، الجزائر، ص24 .

الشعبية في صنع القانون عن طريق ممثلهم المنتخبين في الغرف الأولى<sup>1</sup> كما ترى هذه الفئة أن التمثيل الحقيقي لمبدأ الديمقراطية هو الغرفة الأولى الناتجة عن الاختيار السيد للشعب وأن الغرفة الثانية ماهي إلا أداة في يد رئيس الدولة، وحجتهم في ذلك الفرق بين التكوينين، إذ أن الأولى نتاج لإرادة شعبية أما الثانية فتتدخل في تشكيلها السلطة التنفيذية وتعمل من خلال معينها على عرقلة الغرفة الأولى.

إن وجود غرفة ثانية هي وسيلة من وسائل عرقلة العمل التشريعي ويظهر ذلك من خلال التصويت ومتابعة القوانين، فاذا كنا اما اتفاق وتمرير للوانين فما جدوى استحداث غرفة ثانية، أما اذا كان العكس فتأخذنا هذه الحالة اما لحالة الذهاب و العودة أو لسحب النص القانوني و في كلتا الحالتين هو تماطل في اصدار القانون وضياع للوقت،<sup>2</sup> خاصة امام التطور الرهيب في كافة المجالات مما يستوجب سرعة لدى المشرع لمواكبة الواقع.

### ثانيا: الفريق المؤيد لنظام الثنائية

قبل التطرق الى حجج مؤيدي نظام الثنائية البرلمانية، أود الاشارة على أن هذا الفريق هو الأقرب للحقيقة التي تقول أن نظام الغرفتين نظام ناجح، بواقع أن النظام الثنائي لقي انتشار كبيرا في أوساط النظم السياسية المختلفة، لنصار هذا الأخير مبررات جعلوها الحتمية التي تقود لتبني هذا النظام.

فيدافع أنصار النظام البكاميرالي على هذا النظام بدافع أنه وسيلة من وسائل تكريس الحريات الأساسية و تقييد السلطة المطلقة،<sup>3</sup> كما أنه يعد أحد تطبيقات نظام مبدأ الفصل بين السلطات، فهو يعد أداة من أدوات تطبيق الديمقراطية الليبرالية، إذ انه يفتح المجال لمشاركة الكفاءات العلمية و المهنية... في العمل السياسي خاصة في حال سيطرة فئة معينة على المجلس الأول.

---

1 لوناتسي ججيقة ، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، في القانون ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو الجزائر، 2011، ص 19.

2 مسعود شهبوب ، المرجع السابق ، ص 44 .

3 لوناتسي ججيقة، المرجع السابق ص21.

و في ردهم على معارضي هذا النظام بحجة أنه منافي للديمقراطية، فيؤكد مناصري هذا النظام أن التزواج في طريقة اختيار اعضاء الغرفة الثانية يعد من قبيل الديمقراطية الحقيقية على أساس ان المشاركة في عضوية الغرفة الثانية موسع للجميع و من كل الفئات.

وعليه و في الأخير نستطيع القول أن الغرفة الثانية على اختلاف تسمياتها، في الأنظمة السياسية المقارنة استحققت و بجدارة تلك الأسماء ( مجلس النبلاء، مجلس الشيوخ، غرفة العقلاء.....) فهي اداة حقيقة لتكري الحقوق و الحريات و بيئة للممارسة الديمقراطية الحقيقية، وجهة لإصدار تشريعات منقحة و ذات اهمية، لكن بشرط عدم تحكم السلطة التنفيذية فيها و استعمالها لعرقلة الغرفة الاولى.

### المطلب الثالث: الأسباب الخاصة ( الخفية ) وراء استحداث مجلس الأمة.

إن الأخذ بنظام الأحادية أو الازدواجية البرلمانية يخضع لأسباب و سياسية قانونية خاصة بكل بلد، ولكل فريق حجج و مبررات، فيرى فريق بأن الغرفة الثانية نظرا لتشكيلتها الخاصة و طريقة انتخاب أعضائها و المصالح التي تدافع عنها قد تصادر الارادة الشعبية عن طريق رفض أو تعليق بعض القوانين المصادق عليها من طرف الغرفة الأولى المنتخبة انتخابا مباشرا، على عكس ذلك يرى فريق آخر أن غرفة ثانية ستوسع في تمثيل الاقاليم والشخصيات التي تعود بالإيجاب على العمل التشريعي.<sup>1</sup>

إن التضخم في عملية المراجعة الدستورية في الجزائر، يعكس و يبين لنا الصعوبات التي يواجهها النظام في ايجاد حلول مقبولة في لمشاكل الحكم،<sup>2</sup> ولعل التعديل الدستوري ليوم 28 نوفمبر 1996 كان من بين أهم التعديلات التي أراد من خلالها المؤسس الدستوري، تبيان نية السلطة في أحداث تغييرات في مجال الحقوق و الحريات، و تعزيزا للسلطة التشريعية، حيث تبنى في هذا الدستور الجديد انظام ازدواجية السلطة التشريعية، هذا الأخير الذي لم يكن وليد الصدفة، بل كان نتاجا لخلفيات و مبررات و صفت بالقانونية والسياسية.

<sup>1</sup> مفران آيت العربي، المرجع السابق، ص 65 .

<sup>2</sup> لوناسي ججيقة ، المرجع السابق، ص 26.

إن تأسيس مجلس الأمة كهيئة تشريعية ثانية، في غياب العامل التاريخي والأرستقراطي وكذا السبب الفيدرالي، قد اندرج ضمن التحولات الديمقراطية التي عرفتها الغرفة الثانية عبر العالم وذلك لأسباب عديدة ومتعددة،<sup>1</sup> وسط نقاش هام وحاد حول مدى ملائمة وجوده.

من تلك المعطيات السابق ذكرها، حول الأسباب العامة لتبني نظام الثنائية في أي نظام سياسي وبغية تحديد الأسباب الأقوى التي كانت وراء استحداث المؤسس الدستوري لمجلس الأمة بعد مرحلة الفراغ التي عاشت الجزائر ما بين سنة 1992، إلى غاية اعتماد دستور 1996، وعليه يمكن تقسيم مبررات إنشاء مجلس الأمة الى مبررات سياسية ( فرع أول ) وأخرى قانونية ( فرع ثاني ).

#### الفرع الأول : المبررات السياسية لإنشاء مجلس الأمة.

هذه المبررات تجد جذورها في الأزمة الجزائرية، مع بداية التسعينات بعد قصور الوثيقة الدستورية لسنة 1989، عن تحقيق نتائجها، وإلغاء نتائج الانتخابات التشريعية لسنة 1991 وإشكالية الفراغ الدستوري، وعليه وضمن هذا الإطار، استحدثت التغييرات الدستورية في الجزائر نظام الثنائية في الجهاز التشريعي بتأسيسها مجلس الأمة، هذا الأخير الذي يعرفه الاستاذ عمار عوابدي بأنه >> مؤسسة برلمانية تشريعية رقابية، وهو المجلس البرلماني الثاني أو الأعلى من مجلسي برلمان السلطة التشريعية في النظام الدستوري والاقتصادي والاجتماعي الجزائري <<<sup>2</sup> حيث انه من هذا التعريف يظهر تظهر لنا فكرة انا ولادة هذه المؤسسة كانت نتاجا لتظافر مجموعة من العوامل السياسية و الاقتصادية والاجتماعية التي ذكر بعضها المؤسس الدستوري ضمن الذكر التوضيحية التي رافقت إعلان هذا التعديل.

1 في نفس المعنى ، مسعود شهبوب ، نظام الغرفتين أو .....، مرجع سابق، ص 41.

2 عمار عوابدي، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون، مداخلة لمقابلة بالندوة البرلمانية حول المنظمات الفكرية و السياسية لمجلس الأمة، الجزائر، مجلس الأمة نوفمبر 1998، ص 31.

## أولاً: مجلس الأمة نتاج اصلاحات سياسية واجتماعية واقتصادية

تعتبر الظروف الصعبة التي مرت بها الجزائر في بداية سنوات التسعينات ما خلفته من نتائج على الوضع السياسي والاجتماعي والاقتصادي من بين ابرز المبررات التي قادت المؤسس الدستوري لإعادة هيكلة الدولة من كافة الجوانب، فكان تعديل 1996 بمثابة حوصلة لكافة الاصلاحات، فكان تأسيس مجلس الأمة كغرفة ثانية من بين اهم نتائج تلك الاصلاحات، حيث اريد من تأسيسه تبيان نية المؤسس الدستوري في اصلاح المنظومة التشريعية واعادة الاعتبارات الى كفاءات المجتمع.

## ثانياً: مجلس الأمة..... لتعزيز مبدأ الوحدة الوطنية

يرى الدكتور محفوظ لعشب أن مجلس الأمة جاء من اجل المحافظة على مبدأ الوحدة الوطنية، خاصة بعد التفرق الذي شهد المجتمع الجزائري من جهة ومن جهة أخرى أن المجلس الشعبي الوطني يعكس النزعة الاستقلالية للأحزاب بمختلف توجهاتها وانتشارها داخل التراب الوطني<sup>1</sup> إذا أن هذه الأحزاب اختلفت توجهاتها وقواعد تأسيسها فمنها من كان يغطي تمثيله كافة الوطن ومنها من بعض الولايات بعض، واخرى كانت لها توجهات اسلامية واخرى توجهات ليبرالية او علمانية.... ونتيجة لهذا القصور الذي قد يؤدي الى تراجع مبدأ الوحدة الوطنية جاء مجلس الأمة بقاعدة التمثيل الجغرافي الموحد من كافة ولايات الوطن ليمثل وحدة التراب الوطني على قدم المساواة بغض النظر عن الانتماءات السياسية وتعداد السكان وغيرها من باقي العوامل التي تصب في تشتت المجتمع الجزائري.

## ثالثاً: مجلس الأمة أداة لتحسين ومضاعفة التمثيل الوطني داخل البرلمان

يظهر ذلك من خلال الرجوع الى التركيبة العضوية لمجلس الأمة، حيث أن المزج ما بين آلية التعيين والانتخاب يوصلنا الى ادخال كفاءات و اطارات لم تسمح لها الشروط المعقدة بالوصول الى غرف البرلمان وهي التي قد ترفع من مستوى العمل التشريعي، وعليه فان فكرة تحسين اداء العمل البرلماني تجد صورها في ثلاث عناصر

1 د. محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، 2001، ص 173.

## 1 - ضمان تمثيل الجماعات الاقليمية

تتجلى فكرة التمثيل على قدر المساواة، ما بين الجماعات المحلية داخل قبة مجلس الامة من خلال آلية الانتخاب غير المباشر لأعضاء مجلس الأمة، من بين المترشحين من المجلس المنتخبة المحلية ( المجالس الشعبية البلدية و المجالس الشعبي الولائي للدائرة الانتخابية ) الذي يعكس تمثيلا خاصا و متساويا للمجموعات المحلية داخل المجلس<sup>1</sup> حيث يعتبر النائب في مجلس الأمة نفسه أقرب للجماعات المحلية لانبثاقه منها، فيحاول العمل على تمثيلها بما يضمن التوفيق بين مقتضيات المصلحة المحلية و الوطنية.

كما أن مجلس الأمة يمثل البعد الإقليمي للولايات مهما كان عدد سكانها على قدم المساواة، وهو الأمر الذي عجزت عنه تشكيلة المجلس الشعبي الوطني التي تعكس النزعة الاستقلالية للأحزاب بمختلف توجهاتها والتي منها ما له امتداد وطني ومنها ما يقتصر على بعض الولايات<sup>2</sup>.

## 2- رفع مستوى كفاءة المجالس النيابية

أعطى المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية تعيين 3/1 من أعضاء مجلس الامة من بين الكفاءات والنخب الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية والاقتصادية والاجتماعية<sup>3</sup>، وذلك بهدف رفع مستوى الكفاءة للمجلس و بذلك الرقي بالمستوى التشريعي للبرلمان الجزائري، خاصة بعد التراجع الرهيب للسلطة التشريعية في ممارسة دورها الاصيل و سيطرة قريبتها السلطة التنفيذية على العمل التشريعي. الأمر الذي يؤدي إلى القضاء على نقائص و سلبيات التمثيل الناتج عن الاقتراع العام المعتمد في انتخاب نواب المجلس الشعبي

---

1 فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون الجزائر، 2006، ص

2 بقة هدى، الاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري، على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة زيان عاشور الجلفة ، 2019 ، ص 181.

3 الفقرة الثانية من المادة 101 من دستور 28/نوفمبر 1996.

الوطني<sup>1</sup>. وكذا النظام الانتخابي المبني على الاقتراع السري غير المباشر والمقيد بشروط ضرورة الانتماء الى إحدى الجماعات المحلية.

#### رابعاً- مجلس الأمة وسيلة لتحقيق توازن مؤسسات الدولة

يسمح نظام المجلسين، بإيجاد نوع من التوازن بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية، فإن حدث خلاف بين السلطتين فإنه وفقاً لنظام الثنائية البرلمانية تعمل إحدى الغرفتين على تقريب وجهات النظر و بخلق نوع من التسوية و يقلل من حدة النزاع بين الحكومة و إحدى الغرفتين. هاته الأخيرة و بأي صفة كانت ( الغرفة الأولى أو الثانية ) تكون بمثابة الحكم، لتقلل من حدة النزاع.<sup>2</sup>

كما يمكن اعتبار مجلس الأمة بمثابة أداة في يد السلطة التنفيذية (الحكومة ) في حالة حصول المعارضة على أغلبية المقاعد في المجلس الشعبي الوطني، الى جانب حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني. كما أن رئيس مجلس الأمة في النظام الثنائي بالجزائر يعد الرجل الثاني في قمة هرم السلطة.

#### خامساً - مجلس الأمة..... آلية حل للفراغ الدستوري

عقب أحداث أكتوبر 1988 و ما نتج عنها من إصلاحات سياسية جاء في شكل الوثيقة الدستورية لسنة 1989، و ما حملت من حلول قانونية سياسية لإصلاح الوضع السياسي أنداك إلا أن إلغاء نتائج الانتخابات التشريعية في أواخر سنة 1991 و ما عقبها من أحداث كاستقالة رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد رحمه الله و دخول الجزائر في دوامة الفراغ الدستوري كانت كلها مجتمعة كمبررات سياسية اجتماعية اقتصادية للتسريع بتبني نظام الثنائية وانشاء مجلس الأمة بهياكل و صلاحيات لوضع حد للفراغ الدستوري.

1 بقعة هدى، المرجع السابق، ص 182.

<sup>2</sup> مزياني لونات، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مذكرة ماجستير، تخصص

القانون العام، كلية الحقوق بجامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011

## 1-مجلس الأمة عقبة لتفعيل آلية الحل البرلماني للمجلس الشعبي الوطني.

يمكن ان يكون مجلس الأمة بمثابة العقبة لاستعمال رأس الجمهورية حقه الدستوري في حل البرلمان و بهذا يكون اداة لصالح المجلس الشعبي الوطني في حال اذ حدث نزاع بينه وبين الحكومة مما قد يؤدي الى حله من طرف رئيس الجمهورية، فيتدخل مجلس الأمة عن طريق تقديمه لاستشارة لرئيس الجمهورية و الذي يمكن أن يعدل عن قرار الحل.<sup>1</sup> كما أن مجلس الأمة يتمتع بحصانة دستورية من الحل الرئاسي الذي يصيب فقط المجلس الشعبي الوطني سواء اختياريا طبقا للمادة 147 من تعديل 2016 ، أو وجوبا في حال لم تحصل موافقة الغرفة الأولى من جديد على برنامج الحكومة طبقا لنص المادة 96 من تعديل 2016 ، وذلك يضمن استقلالية مجلس الأمة عن رئيس الجمهورية. كما يضمن بقاء السلطة التشريعية ولو بتمثيل غرفة وحدة<sup>2</sup> في النظام السياسي مما قد يحول دون ذلك الفراغ الذي يزيد من تمكن السلطة التنفيذية في العمل التشريعي.

## 2-عهدة مجلس الأمة.....استمرارية لعمل السلطة التشريعية

تختلف العهدة النيابية لمجلس الأمة، عن عهدة المجلس الشعبي الوطني، فاذا كانت عهدة هذا الاخير هي خمس سنوات يتم فيها انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع السري المباشر، وتبدأ العهدة الانتخابية ابتداء من أول يتم فيه تنصيب اجتماع للمجلس الشعبي الوطني فإن عهدة مجلس الأمة هي 06 سنوات حيث يتم التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة كل ثلاث سنوات،

وعليه فان زيادة عهدة أعضاء مجلس الأمة بسنة واحدة على عهدة المجلس الشعبي الوطني وعلى عهدة رئيس الجمهورية المقدرتان بخمس سنوات كاملة وسيلة لتفادي أي فراغ

<sup>1</sup> ميزاني الوناس، مرجع سابق ، ص 38.

<sup>2</sup> أنظر في نفس المعنى بقعة هدى، المرجع السابق، ص 183.

دستوري، قد يحدث نتيجة تزامن شغور كل المؤسسات الدستورية في البلاد، وبالتالي ضمان الاستقرار والاستمرار المؤسساتي.<sup>1</sup>

### 3- المركز القانوني لرئيس مجلس الأمة

تنص المادة 102 من الدستور الجزائري، المعدل في 2016، على: "في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويُثبِت الشَّغور النَّهائِيَّ لرئاسة الجمهورية. وتُبلَّغ فوراً شهادة التَّصريح بالشَّغور النَّهائِيَّ إلى البرلمان. الذي يجتمع وجوبا".<sup>2</sup> بقراءة قانونية للمادة المذكورة أعلاه يتضح لنا أن المؤسس الدستوري قد أعطى مجلس الأمة مكانة سياسية، من خلال اعتبار رئيسه الرجل الثاني في النظام السياسي الجزائري، بحيث أنه في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب حالة من الحالات المنصوص عليها دستورياً، يستلم رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة ويعمل على تنظيم انتخابات رئاسية خلال 90 يوماً التي تلي تنصيبه، على أن لا يشارك في هذه الانتخابات. و يعد هذا الاجراء بمثابة ضمان لاستمرارية الدولة آلية ضد وقوع فراغ دستوري.

### الفرع الثاني: المبررات القانونية لأنشاء مجلس الامة

لقد قدّم الفقه الدستوري الجزائري جملة من المبررات القانونية، لاعتماد نظام الغرفتين البرلماني في الجزائري، وهو ما أشارت إليه صراحة المذكرة التوضيحية المرفقة بمشروع الدستور الصادرة عن رئاسة الجمهورية في ماي 1996 ، لا سيما في فقرتها 29/28<sup>3</sup>

<sup>1</sup> لوناتسي حميد ، العلاقة بين السلطة التشريعية و التنفيذية، مذكرة للحصول على شهادة ماجستير قانون عام ، جامعة الجزائر، 2010، ص 102.

2 المادة 102 من الدستور الجزائري .

3 مقتطف من نص المذكرة التوضيحية الصادرة في ماي 1996، {{ فيما يخص السلطة التشريعية فانه ستم إقامة غرفة ثانية بجانب المجلس الشعبي الوطني والتي ستسمى بمجلس الأمة، وأن وجود هذه الغرفة الثانية المعترف بقيمتها في كل الأنظمة الديمقراطية، الهدف من ذلك في بلادنا هو توسيع مجال التمثيل الوطني باحتضان هذا المجلس لممثلين منتخبين عن الجماعات المحلية، وكذلك استقباله لكفاءات وشخصيات وطنية، وهاتان الغرفتان ستكوّنان البرلمان الذي ستسمح تشكيلته بتحسين العملية التشريعية، كما ستمكن من ضمان استقرار وديمومة مؤسسات الدولة }}، 1996، ص 14.

هذا ويرى الأستاذ الدكتور إدريس بوكرا أن إنشاء الغرفة الثانية يكمن في تحسين التمثيل داخل الهيئة التشريعية من جهة و البحث عن سير متوازن للسلطات العمومية من جهة أخرى<sup>1</sup> فالمدافعون عن فكرة ازدواجية المجلس النيابي يرون في وجود الغرفة الثانية تأكيد على النظام الديمقراطي من خلال اتاحة الفرصة للمشاركة في صناعة القرار لكل شرائح المجتمع ضمان العمل الجيد للبرلمان و باقي مؤسسات النظام السياسي، إن تبني نظام الثنائية لا يقي فقط تفادي شلل نشاط البرلمان بل كل النظام السياسي<sup>2</sup> وعليه فإن المبررات القانونية تعددت و لا يمكن حصرها بل يمكن ذكر البارز منها.

### أولاً: تكريس مبدأ الفصل بين السلطات

إذا كان تبني النظام الأحادية في الانظمة السياسية، يعتبر عاملاً من عوامل الوحدة الوطنية،<sup>3</sup> فإن أهم نتائج تبني نظام الثنائية هو تكريس مبدأ الفصل بين السلطات في مجاله العام ما بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية، و في المجال الخاص بالعمل البرلماني ما بين غرفتي البرلمان.

### 1- الحد من استبدال المجلس الشعبي الوطني

يرى الفقيه مونتسيكيو أن استبدال أي سلطة لا يكون، إلا إذا انفردت لوحدها باختصاصات معينة،<sup>4</sup> ومن هنا ظهرت فكرة ضرورة التوازن بين السلطات في منح الاختصاصات، كذلك الحال بالنسبة الى المجلس الوطني، في عهد الاحادية البرلمانية حيث كان يشكل مؤسسة قابلة للاستبدال إذ ما سيطرت عليها أغلبية معينة، هذا التخوف من فكرة ما لبث أن تحققت نتائجه من خلال تشريعات أواخر ديسمبر لسنة 1991 ما اضطر السلطة أن

<sup>1</sup> إدريس بوكرا، مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة 01 ، 2000 ، ص 69.

<sup>2</sup> العربي شحط عبد القادر، وعدة جلول محمد، دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة، مقال مقدم في ملتقى حول نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 15.

<sup>3</sup> رفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على عمل البرلمان، منشأة المعارف، ب ط، الإسكندرية، 2006 ، ص 26.

<sup>4</sup> أنظر في نفس المعنى محمد شهاب محمد أمين، البرلمان بين التشكيل الأحادي و التشكيل الثنائي، دراسة قانونية تحليلية في ضوء دستور جمهورية العراق، 2005، منشأة المعارف الإسكندرية ، 2014 ، ص 76.

ذاك لإلغاء الانتخابات التشريعية في جزئها الأول كتخوف من سيطرة الحزب الاسلامي على زمام الغرفة التشريعية ومن خلالها على عمل الحكومة.

إن تبني المؤسس الدستوري لنظام الازدواجية وتأسيس مجلس الأمة، قد يحد من سيطرة المجلس الشعبي الوطني على العمل التشريعي من جهة و عرقلة الحكومة أثناء أداء مهامها، من جهة أخرى خاصة إذا كانت أغلبية هذا المجلس محسوبة على المعارضة السياسية، وعادة ما يكون هذا المجلس عبارة عن تشكيلة مختلطة، حيث ينتج ذلك بناء على النظام الانتخابي الذي يتم من خلاله تشكيله.

ان وجود مجلس الأمة بتشكيلة مغايرة وبعهدة أطول،<sup>1</sup> جاء ليقى الدولة من هيمنة المجلس الشعبي الوطني على السلطة التشريعية والاستبداد بها نتيجة سيطرة الأغلبية البرلمانية في إصدار القوانين، خاصة بعد منح المؤسس الدستوري للسلطة التشريعية حق التشريع في مجالات كثيرة ( القوانين العضوية ) ، اذ ان انفراد مجلس واحد بهذا الاختصاص قد يؤدي الى استبداد كبير في المجال التشريعي وعرقلة عمل الدولة. كون ان لهذا النوع من القوانين علاقة مباشرة بمؤسسات الدولة،

يشكل مجلس الأمة حاجزا منيعا إذا أصيب المجلس التشريعي الواحد بهيمنة الأغلبية الناتجة عن اختيار حزب سياسي معين، خاصة في ظل اشتراط المؤسس الدستوري للمصادقة على القوانين نصاب 3/4 أعضائه، ما يشكل بعملية حسابية سيطرة الحكومة من خلال الثلث المعين على عملية التصويت بمجلس الأمة.<sup>2</sup>

## 2-مجلس الأمة.... محاولة لإعادة التوازن بين السلطة التشريعية و التنفيذية

تعتبر السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية، و علاقتهما فيما بينهما. هي الميزان الذي يحدد طبيعة النظام السياسي المتبع. حيث تتمتع كل سلطة منهما بتنظيم داخلي مستقل عن الآخر يسمح لها بممارسة صلاحياتها المحددة لها دستوريا فإذا كانت السلطة

<sup>1</sup> وليد شريط، السلطة التشريعية.... مرجع سابق، ص 72.

<sup>2</sup> بقعة هدى، مرجع سابق، ص 191.

التشريعية هي المنوطة بالعمل التشريعي كأصل عام فلقد أصبحت السلطة التنفيذية بموجب مبدأ الفصل بين السلطات تتولى بالأساس مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية وذلك من خلال الاجراءات الإدارية و القانونية التي تتخذها من أجل السماح بوضع القوانين موضع التطبيق.

إلا أن التطور الذي شهدته السلطة التنفيذية، بسبب تمتكها لكافة الوسائل والامكانات المادية و البشرية و بذلك مواكبة التطور الحاصل في الانظمة السياسية، أثرا سلبا على مكانة السلطة التشريعية حيث لم ترقى هذه الأخيرة الى مكانة السلطة التنفيذية و تراجعت في تنفيذ صلاحياتها المعهودة اليها.

إن انفصال البرلمان والحكومة غالبا ما يؤدي إلى اختلافهما حول بعض المسائل ما يؤدي إلى عرقلة قيام الدولة في النظم ذات المجلس البرلماني الواحد بوظائفها، أما في النظم ذات المجلسين فمن المستطاع التغلب على التصادم بين البرلمان والحكومة في حالة حدوث خلاف بينهما،<sup>1</sup> حيث يلعب المجلس الثاني دور الموازن و الوسيط بين السلطتين بهدف الوصول الى حل توافقي.<sup>2</sup> و في نفس السياق تلعب الحومة دورا هاما في حال الخلاف بين الغرفتين.<sup>3</sup>

إن الفراغ الذي وقع في المجال التشريعي رجع سببه الى قصور دور السلطة التشريعية، ما اضطر المؤسس الدستوري الى منح صلاحيات تشريعية للسلطة التنفيذية بغية عدم وقوعها في مشكل التماطل و بذلك تضييع مصالح المواطنين و على هذا الأساس كان تأسيس مجلس الأمة كمحاولة من المؤسس الدستوري إعادة الاعتبار الى السلطة التشريعية لممارسة اختصاصها الأصيل كنوع من إعادة التوازن بينها و بين السلطة التنفيذية.

<sup>1</sup> أنظر في معنى ذلك بقية هدى، المرجع السابق، ص 194.

<sup>2</sup> أنظر في نفس المعنى محمود حافظ، الوجيز في النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص 234

<sup>3</sup> أنظر في نفس المعنى عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2009، ص169.

وعلى هذا الاساس يكون تبني المؤسس الدستوري لمجلس الامة كهيئة تشريعية في النظام التشريعي الجزائري، رغم ما له من محاسن إلا أن تقييده في العمل التشريعي وارجاع تنشيط عمله و هيكلته للسلطة التنفيذية بمثابة الكايح للعمل التشريعي و المعرقل للغرفة الأولى ، كما يعتبر بمثابة أداة في يد السلطة التنفيذية.

#### المطلب الرابع: أثار تأسيس مجلس الأمة على النظام السياسي.

على الرغم من ضرورة تأسيس مجلس الأمة واعتباره كصمام أمان لمواجهة الأزمات التي قد تحدث كتلك التي كانت سببا في إنشائه فضلا عن المساهمة الفعالة في توسيع مجال التمثيل كمبدأ تقليدي ومهمة برلمانية أساسية، إلا أن التغيير المؤسساتي الذي أحدثه دستور 1996 ، كان ولازال محل نقاش كبير بين العديد من أساتذة القانون، إذ نجد أن البعض قد انحاز إلى تأييد وجوده وبالتالي دعمه لنظام الغرفتين في الجزائر والبعض الآخر حاول التمسك بنظام وحدة البرلمان وإثبات عدم صلاحية وجود مجلس الأمة.

إن ظروف تبني مجلس الأمة كغرفة ثانية في النظام السياسي الجزائري، لا تمكننا من استنتاج الآثار المترتبة عنه و كذا الوصول الى النتائج التي وضع من أجلها، حتى و إن اجتمعت تلك المبررات بشكل مباشر أو غير مباشر ، فمن زاوية التبصر و تحليل الوضع بعد إنشاء مجلس الأمة يتضح لنا أن وضع هذا الدستور لم يكن لضمان تمثيل المصالح، ولا ترقية التجربة الديمقراطية، بل أن هذا الدستور جاء و كان نتاجا لظروف صعبة عاشتها الجزائر في ظل أول محاولة لإجراء انتخابات تعددية، هددت استقرار البلاد وبقاء السلطة آن ذاك.<sup>1</sup>

فبرجوع لدستور 1996، نجد أن مجلس الأمة لم يكن غرضه التشريع لأنه يمكن للمجلس الشعبي الوطني ممارسة هذا الاختصاص لوحده، ولم يكن الهدف من إنشائه تعزيز الدور الرقابي للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، لأن المجلس الشعبي الوطني و بناء على الآليات الممنوحة له كان بإمكانه ممارسة دور رقابي حقيقي على السلطة التنفيذية، ولم

1 د. محمد بو سلطان، نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية و تمثيل الحكومة، مقال قدم في ملتقى وطني من تنظيم وزارة العلاقات مع البرلمان، 29-30 أكتوبر 2002 ، ص 79.

يكن بهدف التوسيع و تحسين التمثيل النيابي، ول حتى تدعيم الديمقراطية فهناك دول ديمقراطية لها نظام الغرفة الواحدة كالدول الاسكندنافية التي تعبر خير مثال لتطبيق الديمقراطية،<sup>1</sup>

### الفرع الأول: مجلس الأمة بين القبول والرفض

و لأن لنظام الثنائية البرلمانية عبر الأنظمة السياسية المقارنة، كان بين مؤيد ورافض كذلك الحال بالنسبة لمجلس الأمة الجزائري كغرفة ثانية، فبعد تأسيسه لم يسلم من ظهور تلك التوجهات السياسية سواء المؤيدة أو المعارضة معللة رأيها بمبررات و حجج حول بقاءه من عدمه.

#### أولا : الفريق المؤيد لبقاء مجلس الأمة

إن المؤيدين لوجود مجلس الأمة كمؤسسة دستورية لها عظيم الدور في الحياة السياسية يبنون موقفهم هذا انطلاقا من عدة اعتبارات أهمها:<sup>2</sup>

#### 1-إن مجلس الأمة أصبح أمرا واقعا

وبالتالي لا بد من المحافظة عليه بصورته الحالية دون تعديل، وقد حاول البعض من هذا الفريق التخفيف من حدة موقفهم بأنه بالإمكان إنشاء مجلس جديد بجوار المجلس الشعبي الوطني و إنشاء سلطة تشريعية جديدة على أساس جديد كمجلس العقلاء. ويرى فريق آخر بأنه يجب الإبقاء على هذا المجلس لكن لأبد من تدعيم اختصاصاته التشريعية.<sup>3</sup>

---

1 أنظر في نفس المعنى مقران آيت العربي تدخل في ندوة بعنوان المنظمات الفكرية و السياسة لمجلس الأمة، الجزائر، مجلس الأمة أكتوبر 1999، ص 30.

2 شهاد أحمد، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، 2009، ص 85.

3 بلعياط،(عبد الرحمن)، مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع المدني، ندوة حول دور المجالس البرلمانية العليا في ترقية الديمقراطية مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة، العدد ( 2 )، مارس 2003 ، ص: 87.

## 2-إن مجلس الأمة نتيجة منطقية وحتمية

يرجع ذلك يجري في كثير من الدول حي يعرف نظام المجلسين انتشارا كبيرا نظرا لما يملكه من مزايا وما يقدمه من حلول لمختلف المشاكل والأزمات التي قد تتعرض لها الدولة ، وكذلك فإن الجزائر كغيرها من الدول وجدت في اعتماد هذا النظام الكثير من الحلول لمشاكلها ، خاصة تلك التي واجهتها بعد أزمة 1991، وما نتج عنها من فراغ، ووجود مؤسسات غير شرعية تحكم البلاد.<sup>1</sup>

## 3-مجلس الأمة هيئة مهمة لمراقبة السلطة

يرى الاستاذ عبد الكريم قريشي أن مجلس الامة أداة مهمة لمراقبة السلطة في الحالة التي يكون فيها المجلس الشعبي الوطني و الحكومة مراقبتين من نفس الحزب <sup>2</sup>.... وبهذا فهي وسيلة لتعميق الديمقراطية و الوقوف في وجه الاغلبية المهيمنة وحماية الاقلية.<sup>3</sup> كما أن مجلس الامة بمقدوره أن يكون وسيلة لذلك التطور في حال استعمال طرق اخرى للتمثيل و بلوغ درجة كافية من رشادة الحكم، فاذا كانت هناك شفافية في تعيين أعضائه بكتلا لطائفتين، واذا تبنت الجزائر اي نظام جهوي كوسيلة سياسية للتسيير المحلي لبعض قضايا المجتمع الجزائري، فقد يكون مجلس الامة أحسن مكان للتمثيل الجهوي و ضمان التلاحم الوطني و شد بنية الدولة الجزائرية، فالتشكيلة البشرية لمجلس الامة و اختصاصاته و كيفية ممارسته لها و مكانة رئيس هذا المجلس في هرم السلطة كلها ادلة على رغبة هذا المجلس، ضمان الاستقرار و الاستمرارية لمؤسسات الدولة و تفادي تكرار ما وقع.<sup>4</sup>

إن المتمعن في إنشاء مجلس الأمة في الجزائر بالنظر إلى الواقع الدولي، بشكل عام يستنتج أن الجزائر لم تأت بشيء جديد، حيث عرف نظام الغرفتين انتشارا في العالم، غير

1 صويلح،(بوجمعة) ، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة وزارة العلاقة مع البرلمان ، الأوراسي يومي 29-30 /10/2002 ص 129.

2 عبد الكريم قريشي ، المرجع السابق ، ص 59.

3 عبد الكريم قريشي ، التجربة البرلمانية لمجلس الامة. دار الوعي للنشر و التوزيع ، الجزائر 2017، ص 58.

4 محمد بوسلطان ، البرلمان في الدساتير الجزائرية ، التجربة البرلمانية في الدساتير الجزائرية، مقال منشور في كتاب مجلس الامة حول البرلمان و الديمقراطية في الجزائر ، مجلس الامة ، الجزائر 201، ص 79.

أن من المهم التأكيد على أن العمل بنظام الغرفتين يرتبط دائما بظروف سياسية حرجة تمر بها الدولة أي أن الجزائر عملت بنظام الغرفتين من أجل ملئ الفراغ الدستوري الذي يشكل خطرا على استقرار الدولة بالنظر إلى ضرورة تأمين المؤسسة التشريعية من القوى السياسية المسماة بالقوى المناهضة للجمهورية ، والقصد هنا القوى السياسية ذات التوجه الإسلامي التي برزت قوتها بشكل واضح في الجبهة الإسلامية للإنقاذ المحلة أو الأحزاب ذات الطابع الجهوي مثل جبهة القوى الاشتراكية أو حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية.<sup>1</sup>

### ثانيا: الفريق الرافض لبقاء مجلس الأمة

إن الفريق الرافض لبقاء مجلس الأمة يبني موقفه على الرأي القائل بعدم جدوى المجلس الثاني،<sup>2</sup> وضرورة إلغائه والاكتفاء بالمجلس الشعبي الوطني ويبرر ذلك من خلال مجموعة من المبررات يؤكد فيها أن بقاء تبني مجلس الأمة ما هو إلا تأثر بالأنظمة المقارنة دون دراسة الوضع السياسي للنظام الجزائري و حججه في ذلك :

#### 1-مجلس الأمة... تضييع للأموال وضرورة اقتصادية

وهي الظروف الاقتصادية الراهنة التي تعيشها الجزائر والتي تقتضي توفير أموال تنفق في غير موضعها، مثلما هو الحال بالنسبة لمجلس الأمة، حيث أن هذه الأموال الطائلة التي تنفق عليه يمكن توجيهها للعمل على تحسين الظروف الاقتصادية لأن الإنفاق عليه يثقل كاهل الدولة. كما أن اختصاصات مجلس الأمة شبيهة بصلاحيات الكثير من المجالس المتخصصة كالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وبالتالي هذه الأخيرة يمكن أن تضطلع بهذا الدور وخاصة وأنها تضم خبرات فنية عالية قادرة على أن تقدم قدرا أكبر وأعمق من المشورة الفنية وبالتالي يعد مجلسا وهميا وعديم الجدوى وأنه غرفة تسجيل فقط.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> شهاد أحمد ، المؤسسة التشريعية..... المرجع السابق، ص 87.

<sup>2</sup> عبد الكريم قريشي ، المرجع السابق ، ص 61.

<sup>3</sup> شهاد أحمد ، المؤسسة التشريعية..... المرجع السابق، ص 89.

## 2-مجلس الامة خروج عن النظام الدستوري الجزائري العتاد

يعتقد أنصار الراي الرافض لبقاء مجلس الامة، أن تأسيسه أصلا يعد خطأ وخروجا عن النظام السياسي و الدستوري الجزائري، حيث أن الجزائر و خلال تجربتها الدستورية بقيت محافظة على النظام الأحادي سواء في دستور 1993، أو في دستور 1976، إلى غاية دستور 1989، هذا الأخير و رغم أنه حمل العديد من الاصلاحات السياسية إلا أنه بقي محافظا على أحادية النظام البرلماني.

### ثالثا: الفريق المؤيد لبقاء مجلس الامة مع تطوير الصلاحيات

هذا الاتجاه يشترك في نفس الحجج و المبررات مع الفريق المؤيد لبقاء مجلس الامة كهيئة تشريعية ثانية، لكن مع تطوير اختصاصاته حتى تصدر التشريعات قوية بعد دراسة معمقة دون تسرع، فلا يشوبها القصور و عدم الدقة .... كما يحقق هذا النظام تدعيم الديمقراطية و ترقيتها و ازدهارها، باتساع المشاركة و التمثيل، وعلجا لتحديات الديمقراطية و معوقاتهما، مع الاصلاح للنظام القانوني بما يتماشى مع سياستنا الاصلاحية الجديدة<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: تقييم الدور التشريعي لمجلس الأمة قبل تعديل 2016.

إذا كانت المادة 98 من الدستور تنص على أن ممارسة السلطة التشريعية تكون من قبل برلمان يتكون من غرفتين، هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، يعني هذا انتصارا للتيار المؤيد لوجود هاته المؤسسة، إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة أن هذه الحقيقة أنها ستضيف الكثير للعمل التشريعي، بل إن الأمر يقتضي منا البحث عن ما أضافته هاته الغرفة للعمل التشريعي، إذ نرى أنها معدومة الفاعلية بداية العمل التشريعي ولا يبدأ نشاطها التشريعي إلا بمناقشة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني و المصادقة.

<sup>1</sup> بوزيد لزهاري، المرجع السابق، ص 60.

## أولاً: ابعاد مجلس الامة عن بداية العمل التشريعي

لم يتعد المؤسس الدستوري عند صياغته للأحكام التي تحدّد الإطار الوظيفي لمجلس الأمة عن التصوّر العام الذي صمّمته الليبرالية للغرف العليا في النظام الدستوري، إلى جانب ما أفرزته تطبيقاتها الوضعية. وبالنظر إلى تعدّد العلاقات السياسية لمجلس الأمة، يتخذ الدور الليبرالي المنوط به صورا متباينة، فهو إمّا أن يكون مباشرا ولكنه سلمي، و هو دور المعدّل الذي كفله مبدأ الثنائية المتساوية الذي اعتمده المؤسس الدستوري بشأن العلاقة التي تحكم مجلس الأمة بالغرفة النظيرة له؛ فيما يتخذ طابعا غير مباشر ولكنه إيجابي، وهو دور الموازن الذي أمّنته الثنائية المنقوصة التي أقرها القانون الأساسي بشأن علاقته بالحكومة.<sup>1</sup>

رغم أن المؤسس الدستوري قد تبني مجلس الامة، في دستور 1996 كهيئة تشريعية، في النظام الثنائي، وأكدت رئاسة الجمهورية في المذكرة التوضيحية التي طرحت بمناسبة اعلان الدستور أن دور هذه الغرفة يتمحور حول تعزيز الديمقراطية ، وتقوية السلطة التشريعية إلا ان الواقع كان عكس ذلك، ومنع مجلس الامة من المبادرة التشريعية، هاته الآلية التي تعتبر بمثابة بداية العمل التشريعي.<sup>2</sup>

إن مجلس الأمة ثري حقيقة، بضمه لمجموعة كبيرة من الخبرات والكفاءات التي من الممكن جدا أن تساعد في تحسين الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان غير أن الإقصاء الذي منى به مجلس الأمة من حيث المبادرة بالتشريع وكذا من حيث الرقابة التي لا تتجاوز كونها رقابة شكلية يجعل مجلس الأمة بعيدا جدا عن الفاعلية المطلوبة منه.

---

1 محمد عمران بوليفة ، الدور المعدل للغرف الثنائية البرلمانية في الوظيفة التشريعية – مجلس الأمة نموذجا- ، مقال منشور بمجلة الفكر القانوني، الجزائر 2014، ص 03.

2 عمر حلي فهي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1980، ص 11.

## ثانيا: التضييق على مجلس الأمة في آلية التعديل

إعمالا بقاعدة من يملك حق المبادرة يملك حق التعديل ، منع واضعو الدستور أعضاء مجلس الأمة من سلطة تعديل النصوص التشريعية المحالة عليهم من المجلس الشعبي الوطني، كنتاج لمنعهم حقه في المبادرة بالنصوص القانونية. إلا أنه يمكن للجان المختصة وعند تفحصها لمشاريع القوانين تقديم تعديلاتها.

غير أن ضروريات فعالية العملية التشريعية داخل المجلس جعلت المشرع لا يقر بهذا الحق لكل أعضاء المجلس، و إنما إلى الجهاز الأساسي الذي يكفل منهجه عمله التشريعي، فمبدئيا، لا يمكن ممارسة هذه السلطة إلا من قبل اللجان الدائمة للمجلس، دون بقية الأعضاء و لا يستثنى من ممارسة هذا الحق أعضاء المجلس فحسب، بل يمتد، أيضا، إلى مستوى اللجان ذاتها فلا يحق إلا للجنة المختصة تقديم اقتراحات التعديلات دون سواها، وهو مسلك لم يحالف المشرع السداد في تبنيه.<sup>1</sup>

## ثالثا: نصاب المصادقة ما بين التعزيز والاضعاف للسلطة التشريعية

يتشكل مجلس الأمة من 144 عضوا، ينتخب منهم 96 عضوا عن طريق الاقتراع السري غير المباشر من بين أعضاء المجالس الشعبية الولائية و البلدية، ويتم تعيين الثلث الثالث ( 48 عضوا ) من طرف رئيس الجمهورية من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية، وسمي هذا الثلث، بالثلث المعطل للعمل التشريعي،<sup>2</sup> حيث انه بالرجوع الى قواعد التصويت على القوانين من طرف مجلس الامة قبل تعديل دستور 2016 نجد أن المؤسس الدستوري اشترط نصابا، اعتبره الكثير من فقهاء القانون الدستوري بمثابة مقبرة للقوانين التي لا تتماشى مع برنامج و توجه رئيس الجمهورية، ذلك أن 3/4 من أعضاء مجلس الامة يقابله حسابيا 108 عضوا، و هو العدد الذي يزيد عن العدد المنتخب، مما يوصلنا إلى القول ان امتناع الثلث الرئاسي أو المعطل قد يحول دون التصويت عن أي نص قانوني، و بذلك

1 محمد عمران بوليفة ، المرجع السابق، ص 04

2 هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الجزائر 2014، ص 58.

ضرورة فتح المجال لتدخل الوزير الأول في حالة الخلاف و التحكم في عمل اللجنة متساوية الأعضاء، مع إمكانية عدم استدعاء اللجنة أصلاً كون أن المؤسس الدستوري لم يقيد الوزير الأول بأي مدة معينة ( قبل التعديل ). كما ترى ثلة أخرى من فقهاء القانون أن هذا الشرط يعد بمثابة سيف محارية تسلط البرلمانات و اشتراطه يهدف الى الوصول الى الاجماع على النصوص القانونية التي تصدر بعد الموافقة عليها.

## المبحث الثاني: تشكيل مجلس الأمة كهيئة تشريعية

### بصلاحيات محدودة.

إضافة إلى الشروط التقليدية لاستقلالية الغرف الثانية باعتبارها جزء من البرلمان المتكونة من ضمانات قانونية ومادية لتحقيق هذه الاستقلالية، وبهذا الصدد توجد منظومة قانونية متكاملة لتحقيق هذه الاستقلالية منها قانون الانتخابات وقانون الأحزاب السياسية ، هدفها الأساسي ضمان استقلالية مجلس الأمة، مما يدفعنا للبحث عن مدى استقلاليته من خلال طريقة تشكيله.<sup>1</sup>

يعتبر من أهم ركائز وجود مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان إخضاعه لقواعد مخالفة لما هو معمول به في المجلس الشعبي الوطني من حيث التنظيم كقاعدة عامة وذلك حتى لا يكون مجلس الأمة صورة طبق الأصل لمجلس الشعبي الوطني.

يتميز التنظيم العضوي لمجلس الأمة بتركيبية مزدوجة ( مختلطة ) وهذا ما أورده التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 إذ اعتمد على أسلوبين ، أسلوب الانتخاب وأسلوب التعيين وذلك حسب ما أقرته المادة 101 منه ( المادة 119 وفقا لتعديل 2016 )، إضافة إلى اختلاف في مدة العضوية ، ويعد التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة، آلية جديدة لم ترد في باقي الأنظمة السياسية المقارنة تبناها أيضا المؤسس الدستوري خلال أخذه بنظام الثنائية البرلمانية ، حيث اثار كثير من و الاستفسارات في منح الدستور للمجالس النيابية فرصة لتوفير ضمانات لأعضائها و حمايتهم وتتمثل أهمية هذه الضمانات في تأمين استقلاليتهم في مواجهة السلطة التنفيذية من جهة، و المنتخبين من جهة أخرى وذلك من أجل تأدية مهامهم وواجباتهم على أحسن وجه والعمل أيضا على تحقيق الأهداف المسطرة. و على ذكر ما سبق سأعرض في هذا المبحث إلى التنظيم العضوي لمجلس الأمة و أثره في العملية التشريعية (مطلب أول )، تنظيم مجلس الأمة من الناحية الإدارية (مطلب ثاني)، وعن ضمانات

<sup>1</sup> ذبيح ميلود، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى للطباعة و النشر، عين مليلة 2007 ، ص 72.

الاستقلالية العضوية لمجلس الأمة ( مطلب ثالث)، وبعدها نتطرق الى تقييم مكانة مجلس  
الامة في النظام التشريعي الجزائري قبل تعديل 2016 ( مطلب رابع )

### المطلب الأول: التنظيم العضوي لمجلس الأمة... و أثره في عمله التشريعي.

إنّ الحديث عن تشكيلة، وتنظيم مجلس الأمة الجزائري يتطلب منا حتما التطرق إلى  
التركيبية البشرية التي يتكون منها هذا المجلس، والتي تشمل الأعضاء المشكلين لهذه الغرفة،  
لذا سأحاول أن أتناول هذه التركيبية البشرية بشيء من الشرح و التفصيل، وذلك من أجل  
التعرف على المهام والوظائف المنوطة بهذه التركيبية لمجلس الأمة و أثرها في نوعية عمله  
التشريعي.<sup>1</sup>

### الفرع الأول: إستقلالية العضوية في مجلس الأمة و أثرها على العمل التشريعي.

تتباين و تختلف الأنظمة الديمقراطية في طريقة وصول ممثلي الشعب إلى المجالس  
البرلمانية فالانتخاب قد يكون مباشرا أو غير مباشر<sup>2</sup>، وتتنوع هاته الاساليب و الطرق حسب  
اختلاف دساتيرها و أنظمتها الانتخابية<sup>3</sup>، فإذا كان اختيار النائب أو العضو من طرف الشعب  
مباشرة، نكون أمام الاقتراع المباشر<sup>4</sup>، أما إذا تم اختيار النائب عن طريق اخیار مندوبين حيث  
يتم الانتخاب على مرحلتين، يتم في الأولى اختيار مندوبين ، هؤلاء بدورهم يقومون باختيار  
اعضاء البرلمان.<sup>5</sup> وهذا الأخير هو الأسلوب الأكثر شيوعا في تكوين الغرفة الثانية في الأنظمة

<sup>1</sup> حجاب ياسين، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي ، مذكرة للحصول على شهادة  
ماجستير في القانون، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر 2015، ص 25.

<sup>2</sup> حسان محمد شفيق ألعاني، الأنظمة السياسية و الدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، 1986، ص 49

<sup>3</sup> أنظر في نفس المعنى ، محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري ( الدولة، الحكومة، الدستور ) ، مؤسسة الثقافة  
الجامعية ، م د مؤسسة نشر، دون سنة نشر، ص 103

<sup>4</sup> أحمد عبد الحميد الخالدي، القانون الدستوري النظم السياسية الديمقراطية الرئيسية: (دراسة مقارنة )، دار الكتب  
القانونية، القاهرة، 2011، ص. 207.

<sup>5</sup> 24- JAQUE Jean Paul, droit constitutionnel et institutions politiques, 6eme édition, Ed/ Dalloz, Paris, 2006,  
p127.

القائمة على نظام المجلسين، بحيث يقتضي في هذه الحالة أن يكون الانتخاب القاعدة والتعيين الاستثناء<sup>1</sup>.

إنّ مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري يتحقق له هذا الوصف من خلال انتماج المؤسس الدستوري الجزائري هذا الأسلوب مما يضفي عليه نوعا من الاستقلالية العضوية وتظهر هذه الأخيرة من خلال تكوينه عن طريق أسلوب الانتخاب وتطعيمه بالتعيين، ومن خلال نصوص الدستور الجزائري المعدل سنة 2016، وكذا القانون العضوي رقم : 12-16 المتعلق المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. بالإضافة الى النظام الداخلي لمجلس الأمة نجد أن مجلس الأمة يتشكل من فئتين، حيث يترشح للفئة الأولى المقدر نصابها ب 3/2 من أعضاء المجلس من طرف أعضاء المجالس المنتخبة، الولائية و البلدية على أن يتم التصويت عليهم من نظرائهم، ويتم تعيين الثلث الثالث من طرف رئيس الجمهورية من بين كفاءات المجتمع في كافة المجالات القانونية و المهنية..... وعليه سنحاول شرح التركيبة البشرية لهذه الغرفة، على أن نبين أثرها في العمل التشريعي لمجلس الأمة. رغم أنه لم يرد أي جديد في تعداد أعضاء مجلس الأمة، حيث أسند الدستور مهمة تحديد عدد مجلس الأمة للنظام الداخلي له، على هذا الأساس فإن تعداد مجلس الأمة استقر عند العدد 144 عضوا، يتم انتخاب 96 منهم و يعين رئيس الجمهورية 48 من بين كفاءات المجتمع لعهدة تدوم 06 سنوات على أن يجدد نصفيا كل ثلاث سنوات.<sup>2</sup>

---

1 عبد الهه بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر- والتوزيع، الجزائر، 2002 ، ص. 13

2 مولود منصور، بحوث في القانون الدستوري، موفم للنشر، الجزائر، 2010، ص 240

أولاً: الأعضاء المنتخبون على مستوى مجلس الأمة الجزائري.

إنّ تشكيلة مجلس الأمة الجزائري مزيج بين تمثيل للمجموعات المحلية عن طريق الاقتراع غير المباشر وهذا يعني استحداث نوع من الديمقراطية غير المباشرة باعتبار أنّ الشعب لا يشارك مباشرة في تشكيل ثلثي أعضاء الغرفة.<sup>1</sup>

إنّ تمثيل الهيئات المحلية باعتبارها قاعدة اللامركزية في مجلس الأمة من شأنه أن يجعل من هذه المؤسسة مجالاً لامركزياً لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، ومراقبة عمل السلطات العمومية ولو بشكل أقل من المجلس الشعبي الوطني، وفي نفس الوقت يمثل في جزئه رئيس الجمهورية المنتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، مما يضفي عليه الطابع الشعبي و يضمن ممارسة السيادة الوطنية بجانب سيادة الشعب.<sup>2</sup>

#### 1- طريقة انتخاب 3/2 أعضاء مجلس الأمة

يتميز مجلس الأمة بطريقة انتخاب ثلثي أعضائه عن باقي المؤسسات المتشكلة عن طريق الانتخابات كالمجلس الشعبي الوطني والمجالس المحلية، والتي يتم انتخاب أعضائها عن طريق الاقتراع النسبي المباشر<sup>3</sup>

يتم انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع السري غير المباشر<sup>4</sup>، من بين ومن طرف أعضاء المجلس الشعبي الولائي، والمجالس الشعبية البلدية وذلك حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد، وبالأغلبية على مستوى الولاية بحيث تمثل كل ولاية في المجلس بعضوين، و تتميز هذه الطريقة بكونها تضمن لأعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية الحرية في الترشح من عدمه، كما تضمن استقلاليتهم عن الأحزاب التي

1 حجاب ياسين، المرجع السابق، ص 26.

2 سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري- دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، - السلطة التشريعية و المراقبة -، ج 04، ديوان المطبوعات الجامعية، ط02، الجزائر 2013، ص 23.

3 عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة.....، مرجع سابق، ص 129.

4 انظر للتفصيل أكثر صالح بلحاج، المؤسسات الدستورية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال الى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، ط02، الجزائر 2013، ص 244. وانظر ايضاً سعاد عمير، النظام القانوني لمجلس ..... مرجع سابق،

ص 30.

فازوا تحت لوائها بعضوية المجالس المحلية، حيث يسمح القانون لكل عضو في الجماعات المحلية إمكانية الترشح باسمه الخاص دون اشتراط تزكية الحزب،<sup>1</sup> على عكس الترشح لنيابة المجلس الشعبي الوطني والمجالس الشعبية المحلية، حيث يشترط فيها لقبول ملف الترشح، انتماء مقدمه لتشكيلة سياسية معينة، قد سبق لها الحصول على نصاب معين في الاستحقاقات الفارطة، تحت طائلة عدم قبول القائمة.<sup>2</sup>

ولأن الهيئة الناخبة في انتخابات اعضاء مجلس الامة، هم أعضاء المجالس الشعبية البلدية، و أعضاء المجلس الشعبي الولائي على مستوى الدائرة الانتخابية المحددة بإقليم الولاية فإن تسيير العملية الانتخابية و فقا للنظام الانتخابي يعهد بها الى والي الولاية، هذا الأخير الذي يعد القائمة المعنية بالانتخاب و التي تضم كل اعضاء المجالس الشعبية البلدية و كذا أعضاء المجلس الشعبي الولائي و يتم ترتيبه ترتيبا أبجديا في قائمة تدعى القائمة الانتخابية، على اعتبار أن الانتخاب اجباري، إلا لمانع قانوني أو قوة قاهرة يتم فيها اعتماد الوكالة لتصويت أحد الاعضاء مكان زميله. على أن يتم استدعاء هذه الهيئة الناخبة 45 يوما قبل تاريخ يوم الاقتراع من طرف رئيس الجمهورية.

## 2- شروط الترشح لعضوية مجلس الامة

اشترط المشرع للترشح لعضوية مجلس الامة، جملة من القيود العامة و الخاصة التي يجب أن تتوفر في المترشح حتى يقدم ترشحه كما اشترط مجموعة من الشروط في الناخب كعنصر ثاني في العملية الانتخابية لمجلس الامة.

### أ- شروط الناخب

- الجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة.
- التمتع بالحقوق المدنية و السياسية.
- عدم وجود الناخب في إحدى حالات عدم الأهلية للانتخاب.
- الصفة: يشترط في الناخب أن يكون عضوا في مجلس شعبي بلدي أو ولائي.

1 بقعة هدى، المرجع السابق، ص 198.

2 أنظر في ذلك المادة 72 من القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 غشت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات

➤ السن: يجب أن يكون الناخب الذي هو عضو في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي بالغا سن 23 سنة .

➤ التسجيل في القائمة الانتخابية. ( المعدة مسبقا من طرف الوالي)

ب- شروط المنتخب ( المترشح )

لقد حدد المشرع جملة من الشروط الواجب توافرها، في من قدم تصريح ترشحه لعضوية مجلس الأمة، حيث انه ناهيك عن الشروط العامة المطلوبة في المترشح كالجندية الجزائرية و التمتع بالحقوق المدنية و السياسية وعدم الحكم على المترشح في جنحة أو جناية وألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به.... اشترط المشرع شروطا خاصة.

➤ صفة المترشح : يجب ان يكون المترشح عضوا في احدى المجالس الشعبية البلدية

أو المجلس الشعبي الولائي التابع للدائرة الانتخابية.

➤ أن لا يكون المترشح لعضوية مجلس الأمة محل قرار توقيف، بسبب متابعة

قضائية أو تجميد لأعمال المجلس وفقا للقوانين و التنظيمات المعمول بها.

➤ سن المترشح: أن يبلغ المرشح سن 35 سنة كاملة يوم الاقتراع وهذا خلافا لما كان

مطلوب في قانون الانتخابات السابق الذي كان يشترط في المترشح سن 40 سنة،

كنية من المشرع لدمج الفئات الشابة في العمل السياسي.

ثانيا: الأعضاء المعينون

يؤدي نظام المجلسين إلى إتاحة الفرصة لإدخال فئة معينة من الشخصيات تنسم

ببعض الخصوصيات كالخبرة، والمستوى العلمي بهدف الاستفادة من كفاءاتهم لتمثيل أحد

المجلسين، كون أنّ الاقتراع العام والمباشر قد يؤدي بالناخب إلى سوء اختيار النواب، مما

ينجر عنه انخفاض في مستوى المجالس النيابية<sup>1</sup>، و على هذا الاعتبار مكن المؤسس

<sup>1</sup> بروين خير إله، الوسيط في القانون الدستوري الإيراني ( السلطة التشريعية و المؤسسات الدستورية )، ط 01 ،

الدستوري رئيس الجمهورية من اختيار و تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية.

تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بفكرة إدخال آلية التعيين في تشكيل الغرفة الثانية للبرلمان إلى جانب الانتخاب غير المباشر للولوج في مصاف التشريعات المقارنة التي تجمع بين الانتخاب والتعيين<sup>1</sup> وفي هذا المنحى منح المؤسس حق تعيين 3/1 من أعضاء مجلس الأمة و المقدر عددهم ب 48 عضوا لرئيس الجمهورية، حيث يستمد هذا الأخير هذا الاختصاص من خلال نص المادة 78 من دستور 1996 ( المادة 3/118 من التعديل الدستوري لسنة 2016 )، وكان أول تعيين لأعضاء مجلس الأمة، بعد تبني المؤسس الدستور لمجلس الأمة كغرفة ثانية في النظام السياسي الجزائري، بناء على المرسوم الرئاسي رقم: 499/97 المؤرخ في 1997/12/27.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: المدة النيابية لمجلس الأمة وأثرها على النظام السياسي.

ينص الدستور صراحة أن السيادة الوطنية ملك للشعب وحده، التي يمارسها من قبل المؤسسات الدستورية التي يختارها، و مجلس الأمة باعتباره مؤسسة يختارها الشعب فإنه يعد واسطة في ممارسة الشعب لسيادته، لكن في مقابل هذا يحدد المؤسس الدستوري كيفية ممارسة الشعب لسيادته ، وهي اما عن طريق الاستفتاء او الانتخاب، و اذا كانت عضوية الثلثين تدخل في الطريقة الثانية لممارسة السيادة الشعبية، فان الثلث المعين داخله ليس له اي علاقة بممارستها، وإلا عد التعيين طريقة ثالثة لممارسة السيادة الشعبية، واعتبرت الجهة المعينة شريكة للشعب في ممارستها، وهو ما نفاه المؤسس الدستوري قطعا بالمواد الدستورية السابقة.<sup>3</sup>

1 روين خير إله، الوسيط في القانون الدستوري....، المرجع السابق، ص 185.

2 المرسوم الرئاسي رقم : 499/97 المؤرخ في 27 ديسمبر 1997 ، تضمن تعيين 48 عضوا من إدارات وكفاءات المجتمع الجزائري ، و وقع أنداك من طرف الرئيس السابق اليمين زروال ليتم بعدها في 1998 تنصيب مجلس الأمة.

3 حساني محمد منير، طبيعة العهدة البرلمانية في نظرة الاجتهاد الدستوري، مقال منشور بمجلة الفكر، العدد العاشر، الجزائر 2014، ص 322.

إذا كان المجلس الشعبي الوطنيّ الغرفة الوحيدة للبرلمان الجزائري، قبل إنشاء مجلس الأمة يمارس أعضائه عهدتهم النيابية كاملة، فإن استحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية خلق معه ميزة جديدة لم يسبق أن عرفها البرلمان من قبل، وهي تجديد أعضائه، ويكتسي هذا الأخير العديد من السيمات ، كونه يمس نصف عدد الأعضاء، وذلك كل ثلاثة سنوات.

### أولاً: العهدة البرلمانية لمجلس الأمة

حدد الدستور عهدة مجلس الامة بست (06) سنوات على أن يجدد الاعضاء كل ثلاث سنوات، غير أن قراءة المادة 122 من الأمر 79-07 التي حلت محلها المادة 104 من القانون العضوي 01-12 ثم المادة 107 من القانون العضوي رقم 16-10 قد تثير لدينا بعض التساؤلات كونها تخص المنتخبين دون المعيّنين من طرف رئيس الجمهورية حيث تنص على >> ينتخب اعضاء مجلس الامة المنتخبين لمدة ست 06 سنوات، يحدد نص أعضاء مجلس الامة المنتخبين كل ثلاث سنوات >> في حين أن الدستور قضى في المادة 102 منه والتي حلت محلها المادة 119 في التعديل الأخير بأن >> تجدد تشيكة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث سنوات.<sup>1</sup> >> و بقراءة متأنية للنصين يتضح لنا أن هناك نوع من التناقض، نظرا لكون النص الدستوري جاء على الشكل العام فهو يخص كل اعضاء مجلس الامة سواء كانوا منتخبين أو معيّنين من طرف الرئيس وشملهم بضرورة التجديد النصفي، الا أن القانون العضوي المتعلق بالنظام الانتخابي حدد على سبيل الحصر فئة الاعضاء المنتخبين هم فقط المعيّنين بالتجديد النصفي.

ويرى الأستاذ السعيد بوشعير في هذه المسألة أن النص التشريعي ( القانون العضوي المتعلق بالانتخابات ) لا يعد مخالفا للدستور كون ان السلطة التشريعية مقيدة بالاختصاص وبالتالي لا يجوز لها ان تتدخل في الاختصاص الخاص المعهود لرئيس الجمهورية طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات، وبمقابل ذلك فهو ملزم باحترام الحكم الدستوري بوجوب تجديد نص الاعضاء الذين يعينهم في اطار التجديد الجزئي، و مع ذلك فان هناك اشكالا حقيقيا يثار في

1 أ. السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق ، ص 26.

حالة تأخر الرئيس في القيام بتجديد بعض الاعضاء ، فهل يعد ذلك تجديدا للثقة؟؟ وهل التجديد الجديد المتأخر يكون لإنهاء السلف أم تعيين لعهدة كاملة؟<sup>1</sup>

### ثانيا: الهدف من المغايرة في العهدة النيابية

يظهر الاختلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من خلال مدة العضوية بالنسبة لكل مجلس، حيث حدد المؤسس الدستوري المدة النيابية للمجلس الشعبي الوطني بخمس ( 05 ) سنوات على أن تنظم خلال الثلاثة أشهر الأخيرة منها انتخابات تشريعية، بحيث جعلها أقصر من المدة النيابية على مستوى مجلس الأمة التي حددها بست سنوات على أن تجدد التشكيلة كل ثلاث سنوات وهو ما نصت عليه المادة 102 من دستور 1996 والتي تقابلها المادة 119 من الدستور الحالي.

لقد جعل المؤسس الدستوري المدة النيابية للمجلس الأول أقصر من الثاني وذلك بالنظر إلى أن المجلس الشعبي الوطني هو الممثل الحقيقي والمباشر لإرادة الشعب ولذلك فقد أتيح للناخبين فرصة مراقبة ممثلهم داخل المجلس والتحقق من مدى التزامهم بتحقيق وعودهم فيقررون لهم الجزاء المناسب.<sup>2</sup> إما بإعادة تجديد الثقة فيهم أو استبدالهم بممثلين آخرين.

إن الغرض من المغايرة بين المجلسين في مدة العضوية يظهر أساسا في إغلاق الباب أمام حالة الشغور و تباديا لما حدث في الجزائر بعد حل المجلس الشعبي الوطني واستقالة رئيس الجمهورية مطلع التسعينات من القرن الماضي ولذلك يعتبر تمديد عمر مجلس الأمة بمثابة صمام الأمان أمام حالة الشغور.<sup>3</sup>

1 أ. السعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 26

2 شفار علي، نظام المجلسين و أثاره على العمل التشريعي، مذكرة مقدمة من أجل الحصول على شهادة ماجستير في القانون العم، جامعة الجزائر 2004، ص 50

3 مداني عبد القادر، حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة للحصول على شهادة ماجستير، جامعة الجزائر، 2014، ص 26.

## المطلب الثاني: تنظيم مجلس الأمة من الناحية الإدارية

غالبا ما يتوقف نجاح أية مؤسسة على حسن تنظيمها الإداري، و رشادة استخدام مواردها المالية، ويشكل تمتع المؤسسة بالاستقلال في التنظيم الإداري والمالي أهم مظهرين لتحديد الطبيعة القانونية للمؤسسة، فوفقا لهما إما أن تتمتع المؤسسة بالشخصية المعنوية أم تنتفي عنها<sup>1</sup>، ومن هذا الطرح فإن للتنظيم الإداري و الهيكلي لمجلس الأمة دور كبير في تحديد مدى ممارسة هذا الأخير لاختصاصاته على الوجه الممنوح له.

يعد مبدأ استقلالية البرلمان في تنظيم شأنه الداخلي من المبادئ الرئيسية في التنظيم البرلماني، وبما أنّ مجلس الأمة غرفة ثانية في البرلمان الجزائري، فقد أصبح مؤسسة دائمة من مؤسسات الدولة، له تنظيمه الخاص به وصلاحياته، ونظرا لكونه يمثل الأمة، فهو يتمتع بحرية واستقلالية في تنظيم شؤونه الداخلية ووضع ما يراه مناسبا لسير أعماله، كما يتمتع باستقلالية في تسيير هيكله الإداري، يضمنها له الدستور ونظامه الداخلي، حتى يعمل بصورة منتظمة ومستمرة، وعليه فما مدى سلطة مجلس الأمة في تنظيم هيكله الإداري و التنظيمي وما اثر ذلك على العمل التشريعي له.

يظهر الدور التشريعي لمجلس الأمة من خلال الهياكل المكونة لهذه المؤسسة من جهة و من الاختصاصات الممنوحة لهذه الهياكل و اللجان من جهة اخرى، وكما ذكرنا سابقا يتكون مجلس الأمة من 144 عضوا يتم انتخاب 96 منهم عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي، ويقوم رئيس الجمهورية بتعيين الثلث الآخر ( 48 عضوا ) من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية على أن يساوي أعضاء مجلس الأمة على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

تكون كل ولاية ممثلة بعضوين في مجلس الأمة بغض النظر عن عدد سكانها وينتخب أعضاء مجلس الأمة بالأغلبية حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية من طرف هيئة إنتخابية مكونة من مجموع أعضاء المجلس الشعبي

1 خراشي عقيلة، مركز مجلس .... المرجع السابق، ص 129.

الولائي وأعضاء المجالس الشعبية، وعلى خلاف باقي الانتخابات تكون انتخابات مجلس الأمة الزامية و اجبارية بالنسبة لكافة اعضاء الهيئة الناخبة.

### الفرع الاول: الأجهزة الأساسية ( الدائمة ) لغرفتي البرلمان.

لكي يمارس مجلس الأمة كهيئة تشريعية في النظام التشريعي الجزائري نشاطه التشريعي على أكمل وجه، لا بد له من استقلالية في تنظيم وتسيير أجهزته، حيث يمارسها من خلال انتخاب أعضائه رئيسا من بينهم، وانتخاب الهيئة المسيرة للمجلس المتمثلة في المكتب وتنظيم لجانه الدائمة.

### أولا : تقييد مجلس الأمة في تحديد هيئاته الدائمة

باعتبار أن مجلس الأمة مؤسسة من المؤسسات الدولة تتمتع بهياكل تنظيمية داخلية يبينها العضوي القانون رقم 16-12 المتعلق بتنظيم العلاقات بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وبينهما وبين الحكومة وتتمثل هذه الأجهزة في رئيس، المكتب، واللجان الدائمة، وكذا فإن هذه الأجهزة الموجودة في هذا المجلس كل على حدى لها دورها ومكانتها داخل مجلس الأمة وكلها تتدخل في مجال وضع العمل البرلماني على مستوى المجلس، وفي هذا الصدد نتسأل على مدى استقلالية مجلس الأمة في تحديد هيئاته الدائمة ؟

على اعتبار أن غرفتي البرلمان تتمتعان بالاختصاص المستقل في إعداد نظامهما الداخلي والمصادقة عليه، فإن المشرع الجزائري قد حدد لكل غرفة أجهزتها الدائمة وهيئاتها التنسيقية الاستشارية وذلك بناء على المادة 09 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان و علاقتهما مع الحكومة التي تنص على أن >> أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة هي : الرئيس، المكتب ، اللجان الدائمة <<<sup>1</sup> ، كمحاولة للتضييق

<sup>1</sup> أنظر المادة 09 من القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بتنظيم العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وبينهما و بين الحكومة، حيث حدد المشرع في هذه المادة أجهزة مجلس الأمة كصورة للتضييق على هذا الأخير في تحديد أجهزته.

على مجلس الأمة في تحديد أجهزته الدائمة، عوض ان يترك له سلطة تحديدها في نظامه الداخلي.<sup>1</sup>

### ثانيا : الأجهزة الدائمة لمجلس الأمة

تنص المادة 07 من النظام الداخلي لمجلس الأمة أن أجهزة مجلس الأمة هي الرئيس، المكتب، واللجان الدائمة.<sup>2</sup>

#### 1-رئيس مجلس الأمة

للقوف على مكانة رئيس مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري وأثره في الدور التشريعي لمجلس الأمة يتطلب منا ذلك التطرق إلى الشروط الواجب توافرها في الرئيس وكذا إجراءات انتخابه لتولي هذا المنصب ومهامه.

#### أ- شروط الواجب توافرها في رئيس مجلس الأمة

لم تحدد نصوص القانون الدستوري، ولا القانون العضوي رقم 16-12 ولا النظام الداخلي الخاص بمجلس الأمة شروطا خاص يجب توافرها في من يتولى رئاسة مجلس، مما يقودنا إلى القول أن رئيس مجلس الأمة يجب أن يكون عضوا من بين أعضاء المجلس وكتحصيل لهذه العضوية أن من جنسية جزائرية وأن يزيد عمره عن 35 سنة وأن يتمتع بحقوقه المدنية والعسكرية بالإضافة إلى إثبات وضعيته القانونية اتجاه الخدمة الوطنية ولا يهم انتماءه ( سواء كان من المنتخبين أو من الثلث المعين).

#### ب- إجراءات انتخاب مجلس الأمة

بالرجوع إلى المادة 05 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، التي تقودنا إلى المادة 02/131 من الدستور وكذا المادة 11 من القانون العضوي رقم 16-12 فإن انتخاب رئيس مجلس الأمة يكون عن طريق الاقتراع السري، وأنه في حالة تعدد المترشحين يعلن فوز

<sup>1</sup> أنظر في نفس المعنى خرياشي عقيلة، المرجع السابق ، ص 132.

<sup>2</sup> أنظر المادة 07 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

المرشح المتحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها لأعضاء المجلس. و في حال تحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة يجرى دور ثاني خلال الأربع و العشرين ساعة الموالية ما بين المرشحين المتحصلين على المرتبة الأولى و الثانية، ويعلن فائزا المرشح الذي تحصل على الأغلبية النسبية.

كما أكدت المادة 05 في فقرتها الرابعة أنه في حال تساوي الأصوات ما بين المرشحين في الدور الثاني، يعين رئيسا لمجلس الأمة المرشح الأكبر سنا، اما اذا كنا أمام حالة المرشح الوحيد فإننا نتخابه يكون برفع اليد و يعلن رئيسا إذا تحصل على أغلبية الأصوات.

وما تجدر الاشارة إليه أن رئاسة مجلس الامة منذ تنصيبه كانت دائما من نصيب الثلث الرئاسي، وتجرى عملية الانتخاب دائما في الحالة الثالثة المتعلقة بالمرح الوحيد.

#### ج-مدة العهدة الرئاسية لرئيس مجلس الامة.

ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس، وكما هو معلوم أنّ التجديد الجزئي لمجلس الأمة يكون بعد كل ثلاث ( 03 ) سنوات، فالمدة الانتخابية لرئاسة مجلس الأمة الجزائري هي ثلاث ( 03 ) سنوات، ماعدا ذلك الاستثناء الذي تعلق بمدة العضوية الأولى لمجلس الأمة عقب السنة الثالثة، التي تم فيها تجديد نصف عدد أعضاء مجلس الأمة الجزائري عن طريق القرعة، هذه الأخيرة التي لم تشمل رئيس مجلس الأمة، حيث يمارس العهدة الأولى مدة ست ( 06 ) سنوات طبقا للفقرة الثانية من المادة 181 من دستور 1996 المتعلقة بالأحكام الانتقالية.<sup>1</sup>

وتشير المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة أنه في حال استدعاء الرئيس لأداء مهام رئاسة الدولة، بناء على المادة 102 من الدستور، يتولى النيابة عنه نائب رئيس مجلس الأمة

<sup>1</sup> أنظر في نفس الشرح حجاب ياسين، المرجع السابق، ص 42.

## د- اختصاصات رئيس مجلس الأمة

نظرا لمكانة رئيس مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، والتي استمدتها أساسا من اسباب تعديل الدستور سنة 1996، كون أن رئيس مجلس الأمة يلعب دورا هاما في المجال السياسي الجزائري خاصة في حال شغور منصب رئيس الجمهورية، أذن فهو يضطلع باختصاصات بصفته رئيس لمجلس الأمة و اختصاصات أخرى بصفته رئيسا للدولة.

### ● اختصاصاته بصفته رئيسا لمجلس الأمة:

- بناء على المادة 08 من النظام الداخلي يضطلع رئيس مجلس الامة بما يلي:
- السهرُ على تطبيق النظام الداخلي و ضمان احترامه
- ضمانُ الأمن والنظام العام داخل مقر المجلس
- رئاسةُ جلسات مجلس الأمة واجتماعات المكتب واجتماعات هيئة الرؤساء واجتماعات هيئة التنسيق
- تمثيل مجلس الأمة وطنيا ودوليا
- تكليف نواب الرئيس بهام عند الاقتضاء
- التعيين في المناصب الادارية والتقنية بموجب قرارات
- إعداد مشروع ميزانية المجلس وعرضه على المجلس للمناقشة والمصادقة
- الأمر بالصرف لميزانية المجلس.
- ضمان توفير الوسائل المادية و البشرية اللازمة لضمان عمل اعضاء المجلس
- اخطار المجلس الدستوري عند الاقتضاء عملا بنص المادة 187 من الدستور<sup>1</sup>
- 

<sup>1</sup> أنظر في تفصيل ذلك المادة 08 من النظام الداخلي.

• اختصاصاته بصفته رئيسا للدولة:

تعتبر المادة 102 من التعديل الدستوري لعام 2016 رئيس مجلس الأمة الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية، لذلك فهو مكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة في الحالتين التاليتين:

- حالة استحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه بسبب مرض خطير ومزمن.
- حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته.

و رغم اختلاف اجراءات الاستخلاف و مدة تولي رئيس مجلس الامة منصب رئيس الدولة، الا أن هذا الاخير يضطلع بعدة مهامها في اطار رئاسته للدولة إلا ما استثنتهم المادة 104 فقرة 04 من الدستور.

2-مكتب مجلس الأمة

يعد مكتب مجلس الأمة، الجهاز الثاني في مجلس الأمة، وهو مكون بطريقة تتوافق والمهام الأساسية للمجلس عموما، وهو ما سيتضح من خلال دراسة تكوينه وصلاحياته.<sup>1</sup> حيث أوكل المؤسس الدستوري لأعضاء مجلس الأمة انتخاب حق انتخاب مكتب المجلس (نواب الرئيس)،<sup>2</sup> وفقا للقانون العضوي كذا النظام الداخلي لمجلس الأمة.

• طريقة انتخاب مكتب مجلس الأمة

و تنص المادة التاسعة من النظام الداخلي لمجلس الأمة على أن مكتب هذا الأخير يتكون من 05 نواب ينتخبون لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد، حيث يتفق ممثلو المجموعات البرلمانية على توزيع مناصب نواب الرئيس وتعرض القائمة على مجلس الأمة للمصادقة عليها.<sup>3</sup> وفي حالة عدم الاتفاق ما بين المجموعات البرلمانية المشاركة في تشكيل مجلس الأمة، يتم إعداد قائمة موحدة لنواب الرئيس من قبل المجموعات البرلمانية، طبقا لمعيار تتفق عليه

<sup>1</sup> خرياسي عقيلة، مرجع سابق، ص 141.

<sup>2</sup> أنظر المادة 120 من الدستور العدل لسنة 2016.

<sup>3</sup> أنظر المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

المجموعات الراغبة في المشاركة في المكتب، وتعرض هذه القائمة على المجلس للمصادقة عليها. كما أنه في حال عدم الوصول الى اتفاق حول قائمة نواب الرئيس، يفتح المجال للترشح و التصويت من قبل أعضاء مجلس الأمة على النواب فرادا بالاقتراع السري في دور واحد ، وفي حال تساوي الأصوات بالنسبة للمترشحين يعلن نائبا الأكبر سنا بينهم.

أثناء الاجتماعات الأولى يقوم مكتب مجلس الأمة بتحديد صلاحيات كل عضو من أعضائه ، حيث تنص المادة 14 من النظام الداخلي على أن رئيس مجلس الأمة، يكلف كل عضواً نائب بمهام حسب المهام المحددة قانوناً:

- شؤون التشريع والعلاقات مع الحكومة و المجلس الشعبي الوطني.
- الشؤون الادارية و المالية.
- الشؤون الخارجية.
- العلاقات العامة و شؤون أعضاء المجلس، و تنظيم اتصالاتهم مع كل الهيئات.
- متابعة النشاط الميداني و الأنشطة المتعلقة بترقية و ترسيخ الثقافة البرلمانية.

#### ● صلاحيات نواب رئيس مجلس الأمة ( المكتب )

يعتبر مكتب مجلس الأمة المحرك الرئيسي لعمل مجلس الأمة، و هذا ما يفسر اهتمام المجموعات البرلمانية بإيجاد ممثل لها به.

يمارس مكتب المجلس تحت سلطة رئيس مجلس الأمة عدّة صلاحيات من أهمها تنظيم سير الجلسات و ضبط جداول أعمالها و مواعيدها و تحديد أنماط الاقتراع و المصادقة على المخطط التنظيمي لمصالح المجالس الإدارية و دراسة مشروع ميزانية المجلس و يعقد المكتب اجتماعاته العادية دورياً بدعوى من رئيسه و يمكنه عقد اجتماعات غير عادية كلما دعت الضرورة إلى ذلك و هذا بدعوى من الرئيس أو بطلب أغلبية أعضاءه، يبلغ جدول أعمال اجتماع المكتب لأعضائه 48 ساعة قبل انعقاده. و تحصر المادة 12 من النظام الداخلي

لمجلس الأمة صلاحيات المكتب بالضافة الى تلك الصلاحيات للنواب في اطار احكام القانون العضوي رقم 12-16، حيث تنص على ما يلي:<sup>1</sup>

- تحديد تاريخ توزيع مشاريع ونصوص القوانين المحالة على المجلس.
- ضبط جدول اعمال الجلسات العامة للمجلس وتنظيم سيرها
- البت في اقتراحات القوانين والتعديلات و اللوائح من حيث الشكل.
- تحديد انماط التصويت في اطار احكام القانون العضوي رقم 12-16 المذكور اعلاه، و احكام النظام الداخلي
- النظر في الاسئلة الشفوية و الكتابية التي يعرضها عليه رئيس المجلس قبل احوالها على الحكومة.
- البت في طلبات اللجان الدائمة عقد جلسات استماع الى اعضاء الحكومة.
- البت في البعثات الاستعلامية المؤقتة التي تقترحها اللجان الدائمة.
- البت في اقتراح لجنة تحقيق من قبل اعضاء مجلس الامة.
- دراسة مشروع جدول الاعمال الذي تقترحه مجموعة برلمانية
- مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة طبقا لأحكام المادة 114 من الدستور.
- مناقشة مشروع ميزانية مجلس الامة و المصادقة عليه.
- المصادقة على الهيكل التنظيمي للمصالح الادارية و التقنية لمجلس الامة.
- تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي.

من خلال مجموعة الصلاحيات المسندة لمكتب مجلس الأمة، يتبين أن هذا الأخير هو المترجم الأول لجدول أعمال الدورة، إذ يقوم بمهام قاعدية قبل انطلاق الأشغال داخل جلسات مناقشة المواضيع التي تم الاتفاق عليها بين الحكومة و المكتب، مع أولوية الحكومة في

---

<sup>1</sup> المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

تحديد ترتيبها، و هو ما يجعل مكتب المجلس منفذا رئيسيا يمكن أن تستغله الحكومة لبسط إرادته.<sup>1</sup>

### 3- اللجان الدائمة

يتشكل مجلس الأمة من 09 لجان دائمة، ومدّة هذه اللجان سنة واحدة قابلة للتجديد، يمكن لكل عضو في المجلس أن ينظم إلى لجنة دائمة ولا يمكن له أن ينظم إلى أكثر من لجنة واحدة، تتشكل كل لجنة من 10 إلى 15 عضو على الأكثر أما بالنسبة للجنة الشؤون الاقتصادية والمالية فتتكون من 15 إلى 19 عضو على الأكثر،<sup>2</sup> وتوزع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها ولكل لجنة برلمانية اختصاصات محددة حسب طبيعة مجالها.

#### • تحديد اللجان الدائمة بمجلس الأمة

تعد اللجان الدائمة بمثابة المخابر المتخصصة للبرلمان حيث يتشكل مجلس الأمة من 09 لجان دائمة، تم تحديدها بناء على صلاحيات مجلس الأمة، إذن فهي نتاج لاختصاصات مجلس الأمة التشريعية والرقابة، وعلى هذا الأساس حددت المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة عدد وتسميات كل لجنة:

- لجنة الشؤون القانونية و الادارية و حقوق الانسان و التنظيم الحلي و تهيئة الاقليم و التقسيم الإقليمي.
- لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية.
- لجنة الدفاع الوطني.
- لجنة الشؤون الخارجية و التعاون الدولي، و الجالية الجزائرية بالخارج.
- لجنة الفلاحة و التمية الريفية.
- لجنة التربية و التكوين و التعليم العالي و البحث العلمي و الشؤون الدينية.

<sup>1</sup> خرباشي عقيلة ، مرجع سابق ، ص 143.

<sup>2</sup> أنظر في تفصيل ذلك المادة 23 من النظام الداخلي

- لجنة التجهيز و التمية المحلية.
- لجنة الصحة و الشؤون الاجتماعية، و العمل و التضامن الوطني.
- لجنة الثقافة و الاعلام و الشبيبة و السياحة.
- اختصاصات اللجان الدائمة و طريقة عملها.

لقد حدد النظام الداخلي لمجلس الأمة صلاحيات اللجان الدائمة في المواد من 24 الى 32 منه وقد اختلفت طريقة تناول المشرع لهذه الاختصاصات، حسب طبيعة كل لجنة، فهناك لجان تناول اختصاصاتها بالتفصيل كلجنة الشؤون القانونية و الادارية و حقوق الانسان و التنظيم الحلي و تهيئة الاقليم و التقسيم الإقليمي ، وهناك لجان اكتفى بتحديد اختصاصاتها بطريقة مختصرة تتماشى و تسميتها أو موضوعها لا أكثر كلجنة الدفاع الوطني.<sup>1</sup>

تبدأ كل لجنة عملها بعد إحالة رئيس المجلس النص القانوني الذي يدخل في اختصاصها مرفقا بالمستندات والوثائق المتعلقة به للدراسة وإبداء الرأي، وفي إطار ممارسة أعماله تقوم اللجنة بجمع المعلومات حول هذا النص، ويمكن للجان الدائمة أن تدعو أشخاص مختصين وذوي خبرة لأداء مهامها، كما يمكن لكل لجنة دائمة المطالبة من مكتب المجلس عرض النص على لجنة دائمة أخرى لإبداء رأيها، كما يمكن أن يثار هناك تنازع بين لجنتين دائمتين فأكثر (التنازع الإيجابي) أو إعلان أحد اللجان الدائمة عدم اختصاصها (التنازع السلبي)

ليتم بعدها تسجيل الملاحظات، و صياغة التوصيات و الاقتراحات و التعديلات و بلورة ذلك في التقريرين التمهيدي و التكميلي إن لزم الأمر ذلك، و يمكن لكل لجنة دائمة أن تطلب من مكتب مجلس الأمة عرض نص على لجنة دائمة أخرى لتبدي رأيها فيه<sup>2</sup>

على الرغم من أن هذه اللجان الدائمة تعد بمثابة مخابر لصناعة القانون ، واثرائه من خلال التعديلات التي قد تحدثها، و تلعب دورا هاما في تعزيز مكانة البرلمان بغرفتيه إلا أن النظام الداخلي لمجلس الأمة قيد حيز نشاطها، إذ لا يمكنها الاجتماع إلا في إطار دراسة

<sup>1</sup> أنظر في تفصيل الاختصاصات المواد من 24-32 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

<sup>2</sup> خرباشي عقيلة، مرجع سابق ، ص 146.

النصوص المحالة عليها، في حين كان من الجدير لو أنها مكنت من الإجتماع كلما دعت الضرورة لذلك، على الأقل لفض مشكلة تراكم الأعمال.

### الفرع الثاني: الهيئات الاستشارية والتنسيقية

تتمثل هذه الهيئات في: هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق، المجموعات البرلمانية.

#### أولاً: هيئة الرؤساء

تتكون هيئة الرؤساء من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة وتختص هيئة الرؤساء تحت سلطة رئيس مجلس الأمة بإعداد جدول أعمال دورات المجلس، تحديد دورات المجلس وتقييمها، تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة، التنسيق بين أعمالها، تنظيم أشغال المجلس.

تجتمع هيئة الرؤساء كل 15 يوم خلال الدورات أو بدعوى من رئيس مجلس الأمة عند الضرورة ويبلغ أعمال الإجتماع لأعضاء الهيئة قبل انعقاده ب 72 ساعة على الأقل.

#### ثانياً: هيئة التنسيق

تشكل هيئة التنسيق من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية وتستشار هيئات التنسيق في المسائل التالية: جدول أعمال الجلسات، تنظيم أشغال المجلس، توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية.

وتجتمع هيئات التنسيق بدعوى من رئيس المجلس كل شهر على الأقل خلال الدورات كما يمكنه دعوتها للاجتماع عند الاقتضاء أو بطلب من مجموعة برلمانية.

#### ثالثاً: المجموعات البرلمانية

تتألف المجموعات البرلمانية من 10 أعضاء على الأقل لاو يمكن لعضو المجلس أن ينظم إلى أكثر من مجموعة برلمانية واحدة، وفي المقابل باستطاعته ألا ينتهي إلى أي مجموعة حيث تتلقى المجموعات البرلمانية بعد تأسيسها الوسائل المادية والبشرية بصورة متناسبة مع

عدد أعضائها لضمان سير أعمالها في ظروف لائقة ويعلن إنشاء المجموعة البرلمانية مع ذكر تسمية المجموعة وقائمة الأعضاء، واسم الرئيس، وأسماء نوابه في جلسة علنية لمجلس الأمة.

### رابعاً: المراقب البرلماني

تنص المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على أنه ينشأ على مستوى هذا الأخير مراقب برلماني يعمل تحت إشراف وسلطة الرئيس و يضطلع على وجه الخصوص بمتابعة تنفيذ ميزانية المجلس، وإعداد الحصيلة السنوية عن عمليات التسيير وعرضها على مكتب المجلس، كما يمكن للمراقب البرلماني حضور اجتماعات هيئة التنسيق وهيئة الرؤساء بدعوة من رئيس المجلس.

ولتسهيل عمل المراقب البرلماني، يعمل رئيس المجلس على وضع كل الوسائل المادية والبشرية تحت تصرفه، وينتخب المراقب البرلماني بنفس طريقة انتخاب أجهزة المجلس كما أنه له نفس امتيازات رؤساء هاته الأجهزة.

### المطلب الثالث: ضمانات الاستقلالية العضوية والوظيفية لمجلس الأمة.

جرت الممارسة على توفير ضمانات للمجالس النيابية، وذلك لحماية أعضائها أثناء تأدية مهامهم ، وتتجلى أهمية هذه الضمانات في تأمين استقلاليتهم في مواجهة السلطة التنفيذية من جهة<sup>1</sup>، وأمام الناخبين من جهة أخرى قصد تأدية واجباتهم على أحسن وجه والعمل على تحقيق المصلحة العامة<sup>2</sup>، والغرفة الثانية للبرلمان في النظام الدستوري الجزائري كفلها الدستور بمجموعة من الضمانات لتأمين استقلالية أعضائها، فوجود هذه الأخيرة استقلالية الأعضاء شرط لازم لارتقاء مجلس الأمة إلى مصاف أي سلطة في النظام السياسي.

يبدو ظاهرياً أن مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري له من الخصائص مما يجعله مستقلاً حيال السلطة التنفيذية. تُقرأ هذه الاستقلالية من الطريقة التي تعتمد في

1 دوفرجه موريس، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الأنظمة السياسية الكبرى) ترجم جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 199، ص 111.

2 محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، - 2007، ص. 262

اختيار أعضائه، إذ جعل المؤسس الدستوري الجزائري الانتخاب غير المباشر والسري لثلاثي أعضائه من بين ومن طرف أعضاء المجالس المحلية وتعيين ثلث من طرف رئيس الجمهورية مع تغليب الأول على الثاني لتدعيم عملية التمثيل الشعبي، مع تجديد نصفي يمسهم كل ثلاثة سنوات دون تدخل أي طرف في إنهاء عهدة العضو قبل الأجل المحدد قانونا خاصة رئيس الجمهورية كونه يساهم في تشكيل مجلس الأمة بتعيينه لثلاث أعضائه.

يقصد بالاستقلالية الوظيفية تلك الخصائص و المقومات التي تتمتع بها أية هيئة أثناء أدائها لمهامها و وظائفها بحيث لا تتدخل أي سلطة مهما كان مركزها، في تغيير او الغاء مهامها، ويعتبر الجانب الوظيفي من أهم المؤشرات التي تبين استقلالية مجلس الأمة في ممارسة صلاحياته لا سيما التشريعية منها.

و عليه و بناء لكل ما سبق، ولضمان استقلالية مجلس الأمة وتعبيرا بصدق عن رأي الأمة، كان لابد من توفير مجموعة من الضمانات من الجانب العضوي من أجل عدم تدخل أي سلطة في هذا الجانب، وأخرى من الجانب الوظيفي الذي يعتمد على التخصص الوظيفي واستقلالية مجلس الأمة بالصلاحيات المحددة له، ومنه تكون السلطات الأخرى بعيدة عن احتمالات التدخل في اختصاصاتها التشريعية.

**الفرع الأول : تحديد ضمانات استقلالية مجلس الأمة و اثرها في جودة عمله التشريعي.**

زيادة على الشروط التقليدية لاستقلالية البرلمان المتكونة من ضمانات قانونية ومادية لتحقيق هذا الاستقلال، هناك منظومة قانونية تساهم في تحقيق هذه الاستقلالية خاصة القوانين العضوية كقانون الانتخابات وقانون الاحزاب السياسية،<sup>1</sup> ومنه نستطيع القول أن المشرع الجزائري وضع وفق نصوص قانونية مجموعة من الضمانات لاستقلالية اعضاء مجلس الأمة من أية ضغوط قد ترهن ممارستهم لوظيفتهم النيابية بما يخدم الأمة.

1 زنيب رايح، النظام القانوني للأحزاب السياسية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2003، ص 143.

تظهر الاستقلالية العضوية لمجلس الأمة الجزائري من خلال أن انتخاب أعضائه يعود للشعب، عن طريق الاقتراع العام المباشر عن طريق الاقتراع غير المباشر لمدة ست سنوات وتجدد نصف تشكيلته من المنتخبين كل ثلاث سنوات.

جاء النظام الدستوري الجزائري بمجموعة من الضمانات لتأمين استقلالية العضوية لمجلس الأمة وتتجلى أهم هذه الضمانات في صلاحيات مجلس الأمة في إثبات العضوية و أسقاطها، تكريس مبدأ التنافي مع العهدة البرلمانية، تمتع أعضاء مجلس الأمة بالحصانة البرلمانية، عدم قابلية مجلس الأمة للحل الرئاسي.<sup>1</sup>

### أولاً: صلاحيات مجلس الأمة في إثبات العضوية و أسقاطها

إن إثبات العضوية عملية لاحقة لعملية التحقيق في صحة العضوية فإذا كانت هذه الأخيرة قد استندتها دساتير الدول إلى هيئات مختلفة وهذا لدقتها وخطورتها وطابعها القانوني فإن إثباتها اختلفت بشأنه، فنجد في الدستورين المغربي والتونسي عدم التنصيص على مسألة إثبات العضوية وهو ما يحمل على القول أن عملية التحقيق في الصحة هي نفسها واقعة الإثبات و بالتالي فإن إثبات العضوية هو من اختصاص المحكمة الدستورية في المغرب و الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في تونس،<sup>2</sup> بعكس الدستور الجزائري لسنة 1996 الذي نص في مادته 121 على أن: << إثبات عضوية النواب وأعضاء مجلس الأمة من اختصاص كل من الغرفتين على حده >>

و فيما يتعلق بإجراءات اثبات العضوية بمجلس الأمة، هي نفسها المطبقة على أعضاء المجلس الشعبي الوطني طبقاً لأحكام المادة 121 من الدستور من حيث العدد المكون للجنة إثبات العضوية،<sup>3</sup> ويتولى مجلس الأمة عملية إثبات عضوية أعضائه المنتخبين والمعينين استناداً على إعلان المجلس الدستوري و المرسوم الرئاسي المتضمن بتعيين أعضاء في مجلس

1 أنظر في نفس المعنى، ذبيح ميلود، المرجع السابق، 72.

2 بن سليم فريد، تطور البرلمان في الدساتير العربية -دراسة مقارنة - ، مذكرة للحصول على شهادة ماستر في القانون، جامعة الجزائر، 2016. ص 22.

3 المادة 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة و التي تنص على أن لجنة إثبات العضوية تتكون من 20 عضواً

الأمة على أن تعرض تلك الأعمال على مجلس الأمة للمصادقة عليها تبياناً لاكتمال كل الإجراءات و الاستعداد لمهامه التشريعية التكميلية للمجلس الشعبي الوطني في إطار ما حددته المادة 138 في فقرتها الخامسة.<sup>1</sup>

ومن كل ما تم عرضه يظهر بوضوح استقلالية مجلس الأمة في إثبات العضوية وعدم تبعيته لأية جهة، سواء تعلق الأمر بالمجلس الشعبي الوطني أو بالسلطة التنفيذية، باستثناء المجلس الدستوري الذي يتدخل من خلال إعلان نتائج انتخاب ثلث أعضاء المجلس والفصل في النزاعات الانتخابية.

### ثانياً: تكريس مبدأ التنافي مع العهدة البرلمانية

إن موضوع حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، كضمانة لاستقلالية أعضاء البرلمان بصفة عامة و أعضاء مجلس الأمة بصفة خاصة، يفرض نفسه لأسباب ودواع عدة، خاصة في ظل الإصلاحات التي مسّت جُلّ المنظومة القانونية الناظمة للحياة السياسية، فمن البديهيات، أن مبدأ التنافي شكّل منذ نشأته مثله مثل الحصانة البرلمانية، أحد الضمانات الأساسية للعهدة البرلمانية، خاصة مع تزايد أعباء عضو البرلمان وثقل المسؤوليات الملقاة على عاتقه.

فالمقصود إذن بحالات التنافي هو عدم الجمع بين العضوية في البرلمان وعهدة انتخابية أخرى أو بينها وبين وظائف أو أنشطة تجارية، ومن هنا يجب أن يتفرغ عضو البرلمان لعمله النبيل وتمكينه من أداء مهامه السامية التي خولها إياه الشعب بغرض خدمته والدفاع عن مصالحه، تجسيداً لمبادئ الدستور، وفي مقدمتها مبدأ الفصل بين السلطات.<sup>2</sup>

وقد أدرجت بعض التشريعات حالات التنافي في قوانينها الانتخابية، بينما أفردته بعض النظم في قوانين خاصة كما هو الحال بالنسبة للتشريع الجزائري.

<sup>1</sup> المادة 138 فقرة 05 من الدستور المعدل.

<sup>2</sup> الاستاذ خالد شبلي، دراسة في ضوء مستجدات تعديل 2016، مقال منشور بموقع جريدة الشعب الجزائرية على الموقع: <http://www.ech-chaab.com/ar>، الفقرة 09.

إنّ تبني مبدأ التنافي يخضع لاعتبارات دستورية وأخلاقية وعملية؛ فمن الناحية الدستورية؛ وجوب إعمال مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره حجر الزاوية في بناء أي نظام ديمقراطي فعلي، ومن الناحية الأخلاقية؛ فعضو البرلمان ملزم بإظهار استقامة مثالية نظراً لوضعيته المرموقة بصفته ممثل للأمة، ولاعتبارات عملية تستلزم التفرغ الكلي من طرفه.

فالهدف من إعمال هذا المبدأ حماية المهمة البرلمانية، ومن ثم حماية عضو البرلمان، من مختلف الضغوط السياسية أو من تلك التي تمارسها جماعات الضغط من جهة، ومنع إساءة استغلال العهدة البرلمانية لغرض الإثراء الشخصي أو للدفاع عن مصالح نفعية من جهة أخرى، فعضو البرلمان كما هو متعارف عليه هو «الضامن للمصلحة الوطنية» ويجب أن يكون في خدمة المجتمع والأمة.<sup>1</sup>

ورغم أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ بهذا المبدأ، انطلاقاً من نص المادة 122 من القانون رقم 01-16 المذكور سابقاً التي تنص على << مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنيّة، قابلة للتجديد، ولا يمكن الجمع بينهما وبين مهام أو وظائف أخرى >> وكان قد نص عليها قبل في دستور 1996 إلى أنه تأخر في تنظيمها إلى في القانون العضوي رقم 02-12 المحدد لحالات التنافي.

يبدو من خلال هذا النص أنه ليس بإمكان عضو مجلس الأمة ممارسة مهام أو وظائف أخرى إلى جانب العضوية في مجلس الأمة، فقد أقرت المادة 120 من التعديل الدستوري على أن حالة تنافي مع العضوية البرلمانية بغرفتيه يكون بموجب قانون عضوي و المقصود هما هو القانون سالف الذكر الذي حدد الوظائف التي تتنافى مع عضوية البرلمان على سبيل الحصر. فالمؤسس الدستوري من خلال اقراره لهذا المبدأ أراد أن يوفر هذه الاستقلالية ليقوم عضوا مجلس الأمة، بمهمته الانتخابية بعيداً عن كل التأثيرات.

1 الاستاذ خالد شبلي، المرجع السابق ، الفقرة 12.

### ثالثا : تمتع أعضاء مجلس الأمة بالحصانة البرلمانية

تعد الحصانة البرلمانية من أهم الحقوق التي تكفل لأعضاء البرلمان الحرية في التعبير عن آرائهم و أفكارهم دون خوف من تعرضهم لأي شكل من أشكال المسؤولية من جراء هذا التعبير و لكي تمتنع أي جهة من أن تتخذ الاجراءات الجنائية ضدهم.

و تعرف الحصانة البرلمانية على أنها امتياز دستوري مقرر لأعضاء البرلمان بصفاتهم لا بأشخاصهم سواء كانوا منتخبين أو معينين يتيح لهم أثناء قيامهم بواجباتهم البرلمانية حرية الرأي و التعبير دون أي مسؤولية جنائية أو مدنية يترتب على ذلك إذن فالغاية من الحصانة البرلمانية هي تمكين النائب من التعبير بأكمل ما يمكن من الحرية عن إرادة الأمة<sup>1</sup> كما يمكن تعريفها على أنها <<عدم جواز مؤاخذة أعضاء البرلمان جزائيا أو مدنيا في أي وقت من الأوقات كما يبدونه من أفكار و آراء عند ممارسة عملهم البرلماني >><sup>2</sup>

تتمثل الحصانة البرلمانية في مجموعة الأحكام الدستورية أساسا والتي تضمن لأعضاء البرلمان حماية من المتابعات القضائية ومن المضايقات وتهديدات السلطة السياسية والضغط، قصد ضمان استقلالية السلطة التشريعية من جهة وتمكين أعضاء البرلمان من ممارسة مهامهم النيابية من جهة أخرى.

حيث يظهر من خلال استقراء نصوص المواد الدستورية يتضح لنا أن الدستور الجزائري كباقي دساتير الدول الأخرى منح لعضوا البرلمان ضمانا دستورية هامة متمثلة في مبدأ عدم مسؤولية عضو البرلمان عما يصدر منه من الأفكار والآراء أثناء مباشرة مهامه النيابية، وهو حق مقرر لأعضاء مجلس الأمة بصفاتهم لا بأشخاصهم بصفاتهم لا

1 أنظر، أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت سنة 1961، ص433.

2 مشعل محمد العازمي، الحصانة البرلمانية، دراسة مقارنة بين الأردن و الكويت، مذكرة لاستعمال متطلبات الحصول

على درجة الماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، سنة 2011، ص: 22

بأشخاصهم، سواء كانوا منتخبيين أو معينين ولكل أعضاء البرلمان سواء أعضاء الغرفة الأولى أو أعضاء الغرفة الثانية.<sup>1</sup>

ومن هنا يمكن القول، أن عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عما يبدونه من الأفكار والآراء، أثناء مباشرة مهامهم ووظائفهم ضمانا دستورية هامة حرصت سائر دساتير الدول على النص على هذا المبدأ كضمانة لأعضاء البرلمان في مباشرة وظائفهم دون الخشية من المسؤولية المدنية أو الجزائية عن هذه الآراء أو الأفكار مما يحول بينهم وبين القيام بهذه الوظيفة على أكمل وجه وهي حصانة تمتد حتى بعد انتهاء مدة العضوية البرلمانية بمعنى أنه لا يجوز أن ترفع عليه لا دعوى مدنية و لا جزائية حتى بعد زوال عضويته عن وقائع أو أفعال ارتكبها أثناء قيامه بمهامه البرلمانية و إلا انتهت الغاية من تقريره<sup>2</sup>

#### رابعا: عدم قابلية مجلس الأمة للحل الرئاسي.

خلافًا لبعض الدول التي أخذت بحل الغرفتين فإنه بالنسبة للنظام الجزائري فإن الحل يرد على المجلس الشعبي الوطني فقط دون مجلس الأمة، كما يختلف النظام الجزائري فيما يخص الجهة التي تقوم بالحل وإجراءاته وأثاره وتبعياته، هذا و يحتل موضوع حل مجلس الشعبي الوطني في الأنظمة الدستورية مكانة هامة كونه يمثل أحد أهم وسائل التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ويعتبر حق حل البرلمان من أخطر الأدوات في يدي السلطة التنفيذية، وهي إحدى الخصائص البارزة للنظام البرلماني الذي يقوم أساسا على توازن في الصلاحيات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

الحل في القانون الدستوري الجزائري هو ذلك الاجراء الذي يقوم بموجبه رئيس الجمهورية بإنهاء الفترة التشريعية لمجلس الشعبي الوطني قبل نهاية المدة المحددة دستوريا وهذا ما أكدته 147 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث تبناه المؤسس الدستوري منذ دستور 1976. و يستشف من هذه المادة أن المؤسس

<sup>1</sup> أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في

علوم القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2016

2 بن سليم فريد، تطور البرلمان في الدساتير.....، مرجع سابق، ص 26.

الدستوري الجزائري أعطى لرئيس الجمهورية حق حل المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة لما لهذا الأخير من مكانة في الحفاظ على الاستقرار السياسي للمؤسسة التشريعية و من خلال ذلك لكل كيان الدولة. ولذلك فان عدم قابلية حل مجلس الأمة يعد ضمانا حقيقية للأعضاء المنتخبين والمعينين.

و يرى الاستاذ السعيد بوشعير في هذا الصدد أن بالنسبة للأعضاء المنتخبين، فبمجرد انتخابهم بالاقتراع غير المباشر والسري، أحاطهم القانون بالشرعية الانتخابية التي تحميهم من الوقوع في إحدى حالات الخضوع والتبعية.<sup>1</sup>

أما فيما يخص الثلث المعين فعلى الرغم من تدخل رئيس الجمهورية بتعيينهم إلا أنه لا يمكنه إنهاء مهمتهم، باعتبار أن المؤسس الدستوري أسند لرئيس الجمهورية مهمة تعيينهم فقط دون تمديد صلاحيته في إنهاء مهامهم.

### الفرع الثاني: حدود الاستقلالية العضوية والوظيفية لمجلس الأمة

رغم أن المؤسس الدستوري و من خلاله المشرع ، قد وضع مجموعة من الضمانات العضوية و الوظيفية لاستقلالية مجلس الأمة، وبذلك ممارسة اختصاصاته دون تدخل من أي جهة مهما كان مركزها في النظام السياسي، إلا أن المتبع للوضع القانوني و السياسي لمجلس الأمة يجد أنه يصطدم بمجموعة من العراقيل قد ترهن ممارسة هذا الأخير لاختصاصاته التشريعية بما يتماشى و الهدف المؤسس من أجله، والمتمثل أساسا في ترقية العمل التشريعي و تعزيز مكانة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري.

أولا : تدخل رئيس الجمهورية في تعيين ثلث الاعضاء... مساس باستقلالية مجلس الأمة.

يعتبر الجانب العضوي لمجلس الأمة المتمثل بالخصوص في تشكيلته البشرية من بين الركائز الأساسية التي تضمن لأعضاء مجلس الأمة السير الحسن لعملهم التشريعي، فالدستور الجزائري اعتمد على ازدواجية التشكيلة البشرية في تكوين الغرفة الثانية التي

1 السعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 56.

تعتمد على تقنية الانتخاب غير المباشر من أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، وهذا الأسلوب في الحقيقة يشكل جزء من الهرم الإداري التابع للسلطة التنفيذية، بالإضافة إلى تقنية تعيين الثلث التي يستأثر بها رئيس الجمهورية، لهذا فالأسلوب المنتهج في تشكيل مجلس الأمة يسمح بتوسيع نفوذ وتدخل وتأثير رئيس الجمهورية فيه، ونجد له في كل مرة منافذ ومبررات لاستمرار هيمنته ليجعل بذلك من استقلاليته نسبية

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تقديرية واسعة في تعيينه لثلث أعضاء مجلس الأمة، فبالنظر إلى الشروط الواجبة توفرها فإن المؤسس الدستوري اشترط معيار الكفاءة والشخصيات الوطنية.

ولهذا من الصعب جدا تحديد نوعية الشخصيات الوطنية التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يقع اختياره عليها إذ يمكن له اختيار أي شخص يريده دون تبرير اختياراته، وهذا لا ينقص من نطاق حرته في ذلك.<sup>1</sup> كون أن مفهوم الكفاءة الوطنية يختلف من شخصية إلى أخرى و يبقى هذا القيد بمثابة الشرط المرن الذي يمكن لرئيس الجمهورية التحايل في تطبيقه.

وعلى سبيل المثال عند فحص قائمة الثلث المعين المعلن عنها في 27 ديسمبر 1997 بحيث تضم 48 شخصية، نجد بأنها تحتوي على 11 وزيرا سابقا، ثلاث ضباط سامين سابقين في الجيش الوطني الشعبي، وأربعة سفراء سابقين، بالإضافة إلى ممثلي بعض الاتحادات و الجمعيات الوطنية مثل الاتحاد العام للعمال الجزائريين، و الجمعية الوطنية لمتقاعدي الجيش الوطني الشعبي، وهذا التعيين كان بموجب مرسوم رئاسي.

---

<sup>1</sup> Bousaumah Mohamed, la parenthèse des pouvoirs publics Constitutionnels de 1992 à 1998, ed/OPU, Alger, 2005.p.p 418-419.

ثانيا: تحكم السلطة التنفيذية في تسيير النظام الانتخابي لأعضاء مجلس الأمة

تبعاً للطبيعة الخاصة لتشكيلة ثلثي أعضاء مجلس الأمة، فإن النظام الانتخابي لهؤلاء الأعضاء يمتاز بخصوصية تفرده عن باقي الأنظمة الانتخابية المتداولة في تكوين المؤسسات التي تتطلب إجراء انتخابات<sup>1</sup>،

تعتبر جميع الاجراءات التحضيرية لعملية انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة، بيد السلطة التنفيذية ابتداء من تحديد الدوائر الانتخابية، إذ يتدخل رئيس الجمهورية في هذه المسألة، ويكون ذلك بموجب أمر، كذلك إعداد جدول الانتخابات، وصولاً إلى سلطتها التقديرية في قبول الترشح أو رفضه من خلال دراسة مدى توافر الشروط في المترشحين من عدمها، للعضوية في المجلس الأمة،<sup>2</sup> بحيث تقوم بالفصل في صحة الترشيحات لجنة انتخابية ولائية والتي يعين أعضائها من طرف السلطة التنفيذية ممثلة في وزير العدل. علاوة على ذلك فإن قائمة المترشحين يقوم بإعدادها الوالي باعتبار هذا الأخير ممثلاً للسلطة التنفيذية على المستوى المحلي.

ثالثاً: محدودية سلطة مجلس الأمة في إعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه.

رغم أن المؤسس الدستوري، منح لمجلس الأمة صلاحية إعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه مثله مثل المجلس الشعبي الوطني، تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات من جهة و ضماناً لاستقلالية وظيفية لمجلس الأمة، على اعتبار أن إعداد النظام الداخلي يعد من قبيل الصلاحيات التشريعية لمجلس الأمة، حيث تنص المادة 02/132 من الدستور المعدل على ان >> .... يعد المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة نظامهما الداخلي و يصادقان عليهما << إلا أن حرية مجلس الأمة في إعداد النظام الداخلي ليست مطلقة و انما مقيدة بمجموع النصوص الدستورية المنظمة لهذا المجال و كذا بالقانون العضوي الناظم للعلاقة بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و بينهما و بين الحكومة، كقيد آخر على حرية المجلس في تنظيم نظامه الداخلي.

<sup>1</sup> خرياشي عقيلة، مرجع سابق، ص 107.

<sup>2</sup> مزباني لونس، مرجع سابق، ص 53.

## المطلب الرابع: تقييم التجربة البرلمانية لمجلس الأمة قبل تعديل 2016

إن تبني المؤسس الدستوري لنظام الثنائية البرلمانية، وبذلك خلق مؤسسة تشريعية جديدة، اطلق عليها اسم مجلس الأمة في دستور 1996، كان بمثابة نقطة تحول في مسار التجربة السياسية الجزائرية بصفة عامة، وفي المسار التشريعي بصفة خاصة، إلا أن هذا النظام ما لبث أن لاقى نقدا كبيرا من فقهاء القانون الدستوري ورجال السياسة بسبب النقائص التي ظهرت فيه، وعدم الوصول الى الاهداف المرجوة من انشاء الغرفة الثانية لقصور صلاحياتها في كافة المجالات لا سيما في مجال صناعة التشريع.

و بقي الحديث عن التجربة البرلمانية في الجزائر في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، يشكل جدلا بين الفقهاء و رجال القانون، باعتبار التباين الحاصل في الخلفيات والمآلات التي رافقت عملية تحول الجزائر من نظام الغرفة الواحدة<sup>1</sup>

وقصد الوقوف على مدى نجاح التجربة البرلمانية لمجلس الأمة خلال الفترة ما بعد 1996 الى غاية 2016، وبغية معرفة الاسباب التي فرضت على المؤسس الدستوري ضرورة اصلاح الدور التشريعي لمجلس الأمة من خلال التعديل الدستوري لمارس 2016 نحاول أن نحدد مجموعة من المعايير لتقييم مكانة مجلس الأمة.

### الفرع الأول: معايير أداء مجلس الأمة قبل التعديل الدستوري 2016

يرى الأستاذ محمد سعد أبو عامود أن عملية تقييم البرلمان تكون وفق خمسة معايير، إلا أنه وفقا للتجربة الجزائرية نحاول أن نعرض أربعة منها.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الاول، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2009، ص 43

## أولاً: معيار التكوين

كما كنا قد تطرقنا سابقاً، إلى أن المؤسس الدستوري قد اعتمد على آلية المزج بين التعيين والانتخاب في تكوين مجلس الأمة وفق قاعدة تعيين ثلث وانتخاب ثلثين، وعلى هذا الأساس فإن تركيبة الثلثين المنتخبين تعكس مدى ممارسة مجلس الأمة لنشاطه التشريعي.

من خلال الوقوف على احصائيات انتماء أعضاء مجلس الأمة في الثلثين المنتخبين وجدنا أن التيار الوطني الذي يمثل السلطة، بقي مسيطراً على مجلس الأمة من خلال حصده لمختلف المقاعد منذ تأسيسه سنة 1998 ( انتخاب أول مجلس الأمة بعد الانتخابات المحلية في 1997) إلى غاية اليوم، ما يعكس سيطرة الحكومة على هذا المجلس واستعماله فيما يتماشى وسياستها التشريعية.<sup>2</sup> وهذا ما يفسر أيضاً أن التصويت على القوانين ومناقشة برنامج الحكومة أو بيان السياسة العامة لا يكون إلا من قبل الأحزاب الموالية للسلطة، وبالتالي من غير المعقول أن ترفض أحزاب السلطة أي برنامج أو سياسة عامة أو قانون.

وخلاصة القول أن التركيبة العضوية لمجلس الأمة لها أثر بالغ في فعالية العمل التشريعي وفق منظور المعايير التي أتى بها كل من Anders et Beetham ومن منطلق التمثيل الذي يقصد به تمثيل كل شرائح المجتمع وتكافؤ الفرص بين أعضاء مجلس الأمة. هذا ما يقودنا إلى ضرورة إعادة النظر في النظام الانتخابي المعتمد في مجلس الأمة وإعتماد نظام آخر مبني على مشاركة كل فئات المجتمع وفق ما يعرف بالهندسة الانتخابية.<sup>3</sup>

## ثانياً: معيار المبادرة

يمكن قياس هذه المبادرة بالمقارنة بين عدد القوانين التي بادرت بها الحكومة، واقتراحات القوانين التي بادر بها أعضاء المجلس الشعبي الوطني، خلال مرحلة معينة (أنموذج دراسة ) ، ولأن دراستنا تنصب حول تقييم الأداء البرلماني لمجلس الأمة، و أن

<sup>1</sup> المعيار الخامس يتعلق بعلاقة بالغرفة الأولى وكذا علاقته بالسلطة التنفيذية المجلس وأثرها على العمل التشريعي.

<sup>2</sup> إسماعيل قبيرة، مستقبل الديمقراطية في الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2002، ص 137.

<sup>3</sup> خميس حزام والي، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية- مع الإشارة إلى تجربة الجزائر-، ط: 01 ، مركز

دراسات الوحدة العربية، بيروت 2003 ، ص 85.

المؤسس الدستوري قد منع مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين ( قبل تعديل 2016) يتضح لنا جليا أن سبب إنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية في النظام التشريعي لم يكن الهدف منه تعزيز مكانة السلطة التشريعية، أو توسيع التمثيل و إنما هناك أهداف أخرى ... هذا ما دفع المؤسس الدستوري تعديل الدور التشريعي لمجلس الأمة كإصلاح له من خلال التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016.

### ثالثا : معيار جودة المنتج البرلماني

يرتبط هذا المعيار ارتباطاً وثيقاً بجانبين. أولهما، متعلق بخبرة وكفاءة نواب البرلمان، ففي تشريعات 2007،<sup>1</sup> كان مستوى التعليمي للنواب متباينا ما بين دون المستوى و بين المستوى الجامعي، حيث أن مكتسبات النائب ومؤهلاته محدودة مما يكون لها أثر سلبي على رداءة النصوص التشريعية، فم رد ذلك إلى عدم وجود شروط موضوعية للترشح للتشريعات. أما الثاني فهو متعلق بمدى قدرة الاحزاب السياسية على تدريب وتجنيد النواب وبالتالي فجودة المنتج البرلماني يمكن ملاحظتها من خلال صدور التشريعات و الاقتراحات الجديدة بتعديل بعض موادها أو تعديلها كلياً، فكلما قصرت المدة بين حدود التشريع و تعديله دل ذلك على انخفاض مستوى التشريع.<sup>2</sup> وعلى هذا الأساس عمل المؤسس الدستوري على تدعيم المؤسسة التشريعية بمؤسسة أخرى، كان من بين أهم خصائصها رفع مستوى العضو بها بهدف رفع المستوى التشريعي ، إلا أن الواقع كان عكس ذلك كون أن ثلثي أعضاء مجلس الأمة كان من بين منتخبي الجماعات المحلية، هؤلاء الذين ينتخبون من عامة الناس و بدون أي شروط خاصة دون تلك المنصوص عليها سابقا.

<sup>1</sup> ناصر جابي، " الانتخابات التشريعية الجزائرية،...انتخابات و استقرار...أم ركود " مقال منشور بالرابط: [www.achr.eu/art218.htm](http://www.achr.eu/art218.htm).

<sup>2</sup> طارق عاشور، تطور العلاقات ما بين الحكومة والبرلمان 1997-2007، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة : الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2008-2009، ص 22

## رابعاً: المعيار الاجرائي

يعتمد هذا المعيار على عدم الإلتزام بالقواعد الإجرائية وخاصة تلك المنصوص عليها في الدستور، فهذا يؤثر بشكل ملحوظ على قدرة البرلمان التشريعية و الرقابية، فقانون المحروقات رغم أنه يتعارض مع المادة 17 من الدستور يعد في حد ذاته عدم الإلتزام بالقواعد الإجرائية من طرف المجلس الشعبي الوطني، ومن ناحية أخرى عدم احترام إجراءات القانون الداخلي لمجلس الأمة والتي تنص مادته 92 على نشر الأسئلة والأجوبة ومع ذلك نجد المجلس وتجنباً لإخطار الرأي العام عن طريق الجرائد الداخلية لمداولته يخالف الأحكام بعدم نشر الأسئلة التي لم يجب عليها الوزراء.

### الفرع الثاني: مجلس الأمة ما بين التجربة و آفاق الإصلاح.

إن البحث حول المركز الذي يناله مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، يعد بحثاً محورياً في الدراسات الدستورية المعمقة، بإعتباره يكشف من جهة عن طبيعة، ودور هذه المؤسسة الدستورية البرلمانية في إرساء ملامح النظام الدستوري الجزائري، ومن جهة أخرى يبرز بجلاء حقيقة إرادة المشرع في تكريس دولة القانون.<sup>1</sup> ومن هذا المنطلق يرجع بنا القول الى قراءة في مسار التجربة البرلمانية لمجلس الامة على مدار ما يقارب 20 سنة من الوجود، ويف كان دور التشريعي؟ وهل حقق المؤسس الدستوري من خلاله تلك الاهداف التي أنشأها من أجله لا سيما ما يعرف بترقية العمل التشريعي.

إن تعزيز قدرات مجلس الامة كمؤسسة تشريعية يتم من خلال دعم دورها التشريعي و اصلاحه، مع تسهيل هذا العمل كأصل عام، لكن لن يتم ذلك إلا من خلال إحداث إصلاح كلي يمس جميع الجوانب المتعلقة بالمؤسسة التشريعية سواء من جانبها الفني أو جانبها المؤسسي أو جانبها السياسي.

<sup>1</sup> أنظر خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص380.

تشير عملية تفعيل أداء مجلس إلى إجراء إصلاحات شاملة و تراكمية لتجاوز تلك الأزمات والمشكلات التي تعترض العمل البرلماني وتجعله هامشياً بدلاً من أن يكون فعالاً في تأدية وظائفه.

#### أولاً : مجلس الأمة .... مرحلة فشل

بعد تفحص في مسيرة مجلس الأمة كهيئة تشريعية قبل تعديل مارس 2016، نستطيع القول أن مجلس الأمة و من خلال بنيتها العضوية و الوظيفية كان بمثابة صمام الأمان في يد السلطة التشريعية، وعمل على مدار 20 عاماً على كبح الدور التشريعي للمجلس الشعبي الوطني كسلطة تشريعية، راجع ذلك لعدة اعتبارات في مقدمتها الثلث الرئاسي و اثر نصاب التصويت من جهة ، النظام الانتخابي لاختيار الثلثين ( من اعضاء المجالس المحلية التي تعد ممثلاً غير مباشر للسلطة التنفيذية ) من جهة أخرى و على هذا الأساس، و يهدف تحقيق دولة القانون عمل المؤسس الدستوري على اضاء نوع من المرونة على دوره في تعديل 2016.

#### ثانياً: مجلس الأمة ... وأفاق الإصلاح.

يعتبر البرلمان المؤسسة الدستورية الأولى في الدولة، نظراً لما يميزها عن باقي المؤسسات. فبوصفها الهيئة المنتخبة التي تمثل المجتمع بكل أطيافه تقع على عاتقها مسؤولية المحافظة على حقوق وحرية المواطنين، و توفير احتياجاتهم والتوفيق بين المصالح والتوقعات المتعارضة للمجموعات المختلفة، كما تضطلع بوصفها الأداة الرئيسية للتشريع بمهمة تكييف قوانين المجتمع وفقاً لاحتياجاته وظروفه المتغيرة، والرقابة من خلال آليات كرسها الدستور، إلا أن هذا العمل لن يكون إلا مع وجود مؤسسة تشريعية قوية وفعالة بالإضافة إلى توضيح علاقتها مع السلطة التنفيذية في حدود ما يسمح به القانون. وبغية الوصول إلى هذا الهدف جاء تعديل 2016 ضمن الإصلاحات السياسية و القانونية التي تبنتها السلطة أن ذاك للرقى بالمؤسسة التشريعية.

نال مجلس الأمة النصيب الأوفر من الإصلاحات التي أقرها المؤسس الدستوري على السلطة التشريعية، فمنحه حق المبادرة بالقوانين من جهة و إصلاح نظام مصادقته على القوانين من جهة أخرى كانت أهم قواعد الإصلاح.

## الفصل الثاني

### التعديل الدستوري لسنة 2016

#### محاولة لتفعيل الدور التشريعي

#### لمجلس الأمة

## الفصل الثاني: التعديل الدستوري لسنة 2016

### محاولة لتفعيل الدور التشريعي لمجلس الأمة.

لقد كشفت الممارسة البرلمانية في الجزائر، انطلاقا من سنة 1989، ضعف الأداء البرلماني، هذا ما دفع بالمؤسس الدستوري الجزائري في كل مرة الى التعزيز من مكانة السلطة التشريعية، حيث نظمها في الفصل الثاني من الباب الثاني المتعلق بتنظيم السلطات في ظل دستور 1996 ، وتبنى من خلال هذا الأخير نظام الثنائية البرلمانية، بمعنى استحداث غرفة عرفت بمجلس الأمة.

لكن على الرغم من الاصلاحات الهامة التي جاء هذا الدستور في المجال التشريعي، إلا أن ذلك لم يحد من تفوق السلطة التنفيذية في جل مراحل العمل التشريعي، ولعل الحجة في ذلك أن البرلمان لم يصل بعد إلى درجة عالية من النضج تمكنه من ممارسة سلطاته على أكمل وجه، وخاصة منها المتعلقة بالعمل التشريعي كسلطة يستمد قوتها من الشعب، ناتج ذلك عن نقص خبرة أعضائه من جهة وقصر عمرة التجربة البرلمانية مع وجود أغلبية برلمانية مهيمنة من جهة أخرى.

و تعتبر المبادرة بالتشريع أولى الاجراءات القانونية التي يؤدي اكتمالها الى صناعة القانون، لكن يتقاسم أعضاء البرلمان هذا الحق مع الحكومة رغم اعتبار البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، إضافة الى خضوع المبادرة البرلمانية بالتشريع الى مجموعة من الضوابط و القيود، ناهيك عن الآليات و السبل التي تتيح للسلطة التنفيذية الهيمنة على اعداد النص التشريعي.<sup>1</sup>

إن التعديل الدستوري لسنة 2016 ، و لأول مرة منذ تبني نظام الثنائية البرلمانية أو ما يسمى بالبيكاميرالية منح المؤسس الدستوري من خلاله لمجلس الأمة حق المبادرة

1 د. مسراتي سليمة، المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية، مقل منشور بمجلة القانون و المجتمع و السلطة، العدد 2014/03، ص 49.

بالتشريع في بعض المجالات الخاصة،<sup>1</sup> فخلفية هذا التوجه الجديد فرضته تغيير الظروف التي تعيشها الجزائر ، فبعد أن لعبت الغرفة الثانية دور الموازن من اجل ضبط تسرع المجلس الشعبي الوطني في مجال التشريعات التي تطفى عليها محاولة تحقيق الوعود الانتخابية ، و لتحسين المسار الانتخابي وحماية النظام الجمهوري التعددي المكتسب، وإخراج الثوابت الأساسية للأمة من دائرة الحسابات الحزبية الضيقة التي أدت إلى الفتنة التي شديتها العشرية السوداء، أن الآن لمجلس الأمة أن يبادر بالتشريع في المجالات التي تتطلب في عضوية البرلمان التنوع الناتج عن وجود المنتخبين المحليين إلى جانب الشخصيات المشهود لها وطنيا بالكفاءة و الخبرة و الحنكة السياسية للحفاظ على ضوابط الحياة المشتركة ، الأمر الذي يصبغ على الإنتاج التشريعي الجودة والدقة .

ومن هذا المنطلق و تلك المعطيات السابق ذكرها أود أن أقف في هذا الفصل على إعادة النظر في الدور التشريعي لمجلس الأمة كحتمية فرضتها الظروف القانونية و السياسية والتي أدت بالمؤسس الدستوري لإقرار مجلس الأمة حق المبادرة ( مبحث أول )، ومن ثم أركز بالدراسة في العوائق التي حالت دون إشراك حقيقي لمجلس الأمة في المبادرة التشريعية ( مبحث ثاني ).

---

1 المادة 137 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

## المبحث الأول: إعادة النظر في الدور التشريعي لمجلس الأمة...حتمية دستورية.

تتميز السلطة التشريعية عن باقي السلطات باستئثارها أصالة و كقاعدة عامة بوضع القوانين والتشريع، إذ تعتبر من أهم المؤسسات الدستورية في الدولة، لأنها تعبر عن الإرادة الشعبية، وعلى هذا الأساس نجد المؤسس الدستوري منح لها عدة صلاحيات من أجل تعزيز مكانتها مقارنة بالمؤسسات الدستورية الأخرى و خلق التوازن فيما بينه.

ويعد مجلس الأمة هو النصف الثاني المكون للسلطة التشريعية بالإضافة الى المجلس الشعبي الوطني، ومن هذا الاعتبار لا بد أن يتمتع بكافة الصلاحيات التشريعية و الرقابية الممنوحة للغرفة الأولى و في مقدم هذه الصلاحيات الحق في المبادرة بالقوانين الذي يعد، هذا الإجراء الذي يعتبر بمثابة بذرة أي قانون أو نص تشريعي كان.

لقد نصت الدساتير الجزائرية على حق المبادرة بالقوانين باعتباره الوسيلة المحورية التي تنتج بها النصوص التشريعية، وهذا يعني أن النص التشريعي لا يمكن إصداره دفعة واحدة من غير مقدمات وإجراءات، بل يحتاج إلى مراحل متتالية وإجراءات محددة مسبقا، لغاية الوصول على النتيجة الأخيرة وهي خروج القاعدة المعيارية إلى الوجود القانوني.

و من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، ولأول مرة منذ تبنى نظام الثنائية البرلمانية أو ما يعرف بالبيكاميرالية منح واضعو الدستور لمجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع في بعض المجالات الخاصة ، فخلفية هذا التوجه الجديد فرصة تغيير الظروف التي تعيشها الجزائر، فبعد أن لعبت الغرفة الثانية دور الموازن من أجل ضبط تسرع المجلس الشعبي الوطني في مجال التشريعات التي تغطي عليها محاولة تحقيق الوعود الانتخابية، و لتحسين المسار الانتخابي وحماية النظام الجمهوري التعددي المكتسب ، وإخراج الثوابت الأساسية للأمة من دائرة الحسابات الحزبية الضيقة التي أدت إلى الفتنة التي شذتها العشرية السوداء، أن الآن لمجلس الأمة أن يبادر بالتشريع ابتداء في المجالات التي تتطلب في عضوية البرلمان التنوع الناتج عن وجود المنتخبين المحليين إلى جانب الشخصيات المشهود لها وطنيا بالكفاءة

والخبرة و الحنكة السياسية للحفاظ على ضوابط الحياة المشتركة، الأمر الذي يصبغ على الإنتاج التشريعي الجودة والدقة.

**المطلب الأول: منح المبادرة بالتشريع لمجلس الأمة محاولة لتفعيل دوره**

**التشريعي.**

لطالما نادى أغلب فقهاء القانون الدستوري و أساتذة القانون العام في الجزائر بضرورة إعادة النظر في الدور التشريعي لمجلس الأمة، حتى يتماشى و الأسباب التي أنشأ من أجلها، و التي يتقدمها تعزيز مكانة السلطة التشريعية في الجزائر وفك سيطرة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي مما يعد من أكثر صور خرق مبدأ الفصل بين السلطات، فكان من الضروري تمكين مجلس الأمة من أدوات جديدة في المجالين التشريعي والرقابي على غرار الغرفة السفلى للبرلمان، وهذا التوجه هو الذي نجح في تكريس رؤيته، من خلال أخذ رئاسة الجمهورية أثناء المشاورات التمهيدية لتعديل الدستور بهذا الرأي، ما انعكس بشكل إيجابي في المراجعة الدستورية لعام 2016، على المركز القانوني لمجلس الأمة، بيد أن التعديل الدستوري لعام 2016، كرس العديد من الحقوق والآليات التشريعية والرقابية لأعضاء مجلس الأمة، وبذلك تُعد هذه المرحلة نقلة أو قفزة نوعية لهذه التجربة الفتية في الجزائر.<sup>1</sup>

**الفرع الأول: تعديل 2016 تصحيح للمعالجة الدستورية المتناقضة**

إن انفراد النائب بالمجلس الشعبي الوطني باختصاص المبادرة بالتشريع كان على حساب أعضاء الغرفة الثانية ، أي على حساب مجلس الأمة ، الذي أقصي من ممارسة هذا الحق الذي يعد اختصاصا أصيلا له ، بحكم أن السيادة في إعداد القوانين مخولة للبرلمان بغرفتيه بموجب نص المادة 98 من دستور 1996 . التي جاءت بحكم مطلق سرعان ما تراجع عنه المؤسس الدستوري، لينفي اختصاص المبادرة بالتشريع في المادة 119 عن أعضاء مجلس الأمة و بالتالي إقصائه صراحة.<sup>2</sup>

1 خالد شبلي، دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري والمراجعة الدستورية لعام 2016، مقال منشور بجريدة الشعب على الموقع الإلكتروني: <http://www.ech-chaab.com>، بتاريخ : 2016/03/29.

2 عمر ثامري، مرجع سابق، ص 70.

## أولا- تناقض النصوص الدستورية حول منح المبادرة بالتشريع لمجلس الأمة

في حقيقة الأمر أن عملية إقصاء أعضاء مجلس الأمة من هذه الصلاحية الهامة واللجنة الأولى لسلسلة العملية التشريعية، يجعل المؤسس الدستوري يدخل في حالة تعارض بين نصوصه التشريعية،<sup>1</sup> فنص المادة 98 كان صريحا في منحه حق صناعة التشريع لغرفتي البرلمان مستعملا مصطلح «البرلمان»، والذي ذكرنا سابقا أنه وفقا للتجربة الدستورية الجزائرية وكذا باقي الأنظمة الدستورية المقارنة المشابهة للنظام السياسي الجزائري يطلق على الغرفتين معا. معطيا لكنا الغرفتين السيادة الكاملة في إعداد القوانين والتصويت عليهما.

إن استعمال واضعو الدستور لمصطلح إعداد القوانين وإسناده لغرفتي البرلمان، ثم التراجع عنه و اقتصار منح المبادرة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني فقط من خلال نص المادة 119 يعد من قبيل التناقضات الدستورية الكبيرة الحاصلة في دستور 1996، والتي كانت سببا مباشرا في كبح العمل التشريعي لمجلس الأمة بصفة خاصة، وتعطيلا لصناعة القانون من طرفي غرفتي البرلمان كاختصاص أصيل للسلطة التشريعية بصفة عامة.

وعليه أقتصر دور مجلس الأمة وخلال الفترة التي سبقت التعديل الدستوري لسنة 2016 ومنذ تبني نظام الثنائية البرلمانية سنة 1996، على التزكية و المصادقة على ما تم الموافقة عليه من طرف الغرفة الأولى، أو إيقاف سيرورة العملية التشريعية من خلال الثلث الرئاسي ( المعطل ) المعين من طرف رئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي مكن رئيس الجمهورية من وضع يد الحكومة على التشريع، وكانت جل القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية أو المصادق عليها من طرفها تصب في مبتغى السلطة التنفيذية، و عطلت القوانين التي لا تتماشى و سياستها.<sup>2</sup>

1 مسراتي سليمة، المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية، مقال منشور بمجلة القانون المجتمع و السلطة، العدد 03، وهران، الجزائر 2014، ص 52.

2 عبد الله بوقفة، آليات السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للنشر، الجزائر 2002، ص 140.

وعلى هذا الأساس أعتبر مجلس الأمة بمثابة الأداة في يد السلطة التنفيذية، و أن القول بأن إنشاء مجلس الأمة جاء بغرض تحسين التمثيل داخل المؤسسة التشريعية بتمثيل المجموعات المحلية، والذي من شأنه تحسين النظام التمثيلي داخل البرلمان وكذلك بهدف إشراك و تعبئة الطاقات التاريخية و السياسية و العلمية و المهنية للامة،<sup>1</sup> ومنع الاستبداد للغرفة الأولى ماهي إلا حجج واهية، لا تبرر موقف مؤيدي إحداث هذه الغرفة الثانية في البرلمان،<sup>2</sup> بالنظام السياسي الجزائري.

### ثانيا: التعديل الدستوري 2016 تدارك للتناقض الدستوري لمجلس الأمة

يظهر من خلال تفحص التجربة البرلمانية الجزائرية أن المؤسس الدستوري عمل على تدعيم العمل التشريعي للبرلمان وترقيته، مما أدى إلى إنشاء مجلس الأمة ، وجعله يتمتع باستقلالية ، سواء على المستوى العضوي أو على المستويين الوظيفي، و بموجب التعديلات الدستورية سنة 2016 تعزز الدور التشريعي للمجلس، من خلال منحه حق المبادرة بالتشريع، حيث كان ذلك نتاجا لنقد كبير من طرف فقهاء القانون الدستوري و رجال السياسة لمبررات وجدود هذه الغرفة دون تمتعها بحقها الأصيل المتمثل في صناعة التشريع، مما يعد تناقضا لا بد من إصلاحه.

إنّ القراءة القانونية المتأنية لنص المادة 112، التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي تنص صراحة على: >> يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه << تُشير بوضوح، إلى أن السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه تعود للبرلمان، مما يعطي الحق لمجلس الأمة التدخل في كل مراحل العمل التشريعي من المبادرة إلى المصادقة مرورا على حق التعديل، فلا اجتهاد مع وضوح النص.<sup>3</sup>

1 بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة ، العدد 01، سنة 2000 ، ص 70.

2 مسراتي سليمة، مرجع سابق، ص 53.

3 خالد شبلي، دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري..... ، مرجع سابق .

و إعمالاً بقواعد الدستور الفارضة على رئيس الجمهورية عرض نص التعديل الدستوري على المجلس الدستوري و استشارته في كل المواد المراد تعديلها كان الحال بالنسبة الى التعديل القاضي بمنح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، وعلى هذا استند المجلس الدستوري صراحةً في تعليقه لفحوى التعديل الدستوري لعام 2016، وعدم بمسأسه بتوازن المؤسسات الدستورية، في حالة تكريس حق مجلس الأمة المبادرة بالتشريع، جاء في رأيه رقم 16/ 01 ر. ت د / م د المؤرخ في 28 يناير 2016، والمتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري: «أن منح الحق في المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة يعد تدعيماً لدور مجلس الأمة وتجسيدياً للمهام التي حولها المؤسس الدستوري للبرلمان بغرفتيه طبقاً لمضمون المادة 98 من الدستور».<sup>1</sup>

وعلى هذا الأساس جاءت المواد 136 و 137 و 138 من الدستور لتحديد الإطار العام الذي يتدخل فيه كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. فالمادة 136، والتي تعد بمثابة المنعرج في التجربة البرلمانية لمجلس الأمة، حيث أصبح من خلالها لأعضاء مجلس الأمة مع نواب البرلمان و الوزير الأول الحق في المبادرة بالتشريع، وتنص على أنه: «>> لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين <<

### الفرع الثاني: أسباب منح مجلس الأمة حق المبادرة

إنّ المتفق عليه و المتداول بين النخب الوطنية بأنّ إنشاء مجلس الأمة جاء في إطار تقوية سلطة الدولة، وتعزيز مؤسساتها الدستورية، وتكريساً لديمقراطية تمثيلية أكثر توازناً وتكاملاً، تحقيقاً للتمثيل الشعبي لقوى بصورة شاملة ومتوازنة، وكما يُساهم في تجسيد مبدأ الاقتراع العام المباشر والسري، والتمثيل غير المباشر، والتعيين بهدف تحقيق وجود فعلي لمختلف فئات شرائح الأمة والشعب، وذلك لتحسين الأداء البرلماني تشريعاً ورقابة،<sup>2</sup> إلا أن التجربة العملية أبانت أن تلك الأسباب لم تكن هي الحقيقة وراء إنشاء مجلس الأمة، وإنما

1 أنظر نص المادة 98 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

2 خالد شبلي، حق مجلس الأمة في التعديل، مقال منشور ضمن سلسلة مقالات بجريدة الشعب، على الموقع الإلكتروني: <http://www.ech-chaab.com>، بتاريخ : 2016/03/26.

هناك أخرى خفية أدت إلى استحداث هذه الغرفة في النظام البرلماني الجزائري، ما جعل المؤسس الدستوري يفكر في إعادة هيكلته هاته المؤسسة التشريعية، وتعزيز مكانتها لممارسة اختصاصها الأصيل المتمثل في صناعة القانون، راجع ذلك لعدة أسباب كانت هي الدافع لوضعي الدستور من أجل تعديل الدور التشريعي لمجلس الأمة.

### أولاً: الأسباب القانونية لمنح مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع

إن المقارنة ما بين نصي المادتين 1/119 من دستور 1996 وكذا نص المادة 136 من التعديل الدستوري، يقودنا إلى الوقوف على حقيقة تراجع المؤسس الدستوري على فكرة منح مجلس الأمة من المبادرة بالتشريع، وتصويب التناقض الذي كان حاصلًا في مواد دستور 1996 وكذا القوانين العضوية العادية ذات العلاقة بالعمل التشريعي لغرفتي البرلمان بصفة عامة و مجلس الأمة محل الدراسة بصفة خاصة، هذا التراجع كان سببه مجموعة من الأسباب القانونية التي يمكن سردها كما يلي :

- تخلي المؤسس الدستوري الجزائري على عن مبدأ الاتجاه الوحيد في صياغة وإعداد النص القانوني و التوجه إلى مبدأ الثنائية في صياغة النص القانوني، حيث أن مبدأ الاتجاه الوحيد الذي يجد تطبيقه في حصر منح سلطة المبادرة بالقوانين لنواب المجلس الشعبي الوطني و الوزير الأول دون سواهما لا يتماشى و الأسباب القانونية و السياسية التي كانت وراء إنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية في النظام البرلماني الجزائري، لاسيما تلك المتعلقة بتعزيز مكانة السلطة التشريعية، وجودة العمل التشريعي.
- رغبة المؤسس الدستوري في خلق ديناميكية جديدة في العمل التشريعي وتطوير المنظومة القانونية مما يضمن تحقيق توازن بين السلطات الثلاثة خاصة بعد تنامي ظاهرة هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي، نتيجة لتراجع مستوى الغرفة الأولى و انحطاط مستوى أعضائها من جهة واستعمال هذه الأخيرة لمجلس الأمة كأداة لكبح العمل التشريعي الصادر عن المجلس الشعبي الوطني و الذي لا يخدم توجهاتها السياسية من جهة أخرى.

➤ تفتن المؤسس الدستوري للتناقض القانوني الواقع في مواد الدستور وبذلك إقراره بحق مجلس الأمة بالمبادرة بالتشريع فلا يعقل أن يكون مجلس الأمة يحوز في تشكيلته على الكفاءات في مجالات عديدة وتحرم من حق المبادرة، وصناعة القانون فإذا كان ذلك فما هي الجدوى من الإبقاء على مجلس الأمة إذا كان يعد بمثابة غرفة يقتصر دورها في المناقشة و التصويت على القوانين.<sup>1</sup>

### ثانيا: الأسباب السياسية لمنح مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع

إن التطورات والمستجدات الجديدة على الساحة السياسية، دليل على تحول ونقله نوعية في الحياة البرلمانية، لاسيما أن هذا التحول من الناحية السياسية هو قطيعة مع التساؤلات التي ما فتئت بعض النخب السياسية من الموالاة أو المعارضة على حد سواء تطرحها،<sup>2</sup> وعلى هذا الأساس سنسرد مجموع الأسباب السياسية التي كانت وراء إرجاع الحق لمجلس الأمة للمبادرة في التشريع

➤ تطور التجربة البرلمانية الجزائرية، حيث كان يعد سبب حادثة أو قصر التجربة البرلمانية الجزائرية من أهم الأسباب التي منعت واضعي الدستور من منح مجلس الأمة حق المبادرة التشريعية، و خروج الجزائر في تلك المرحلة ( بعد تبني نظام الثنائية البرلمانية ) من مرحلة عسيرة كانت نتاجا لاضطرابات سياسية، أدت الى تدهور الأوضاع في البلاد.

➤ تجاوز فكرة فرض نوع من التوازن بين مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني، هذا الطرح الذي تبناه النظام السياسي أن ذاك على لسان وزير العلاقات مع البرلمان السيد: محمد كشود في رده على عدد من الأسئلة التي وجهها المتدخلون بمناسبة الندوة التي عقدها مجلس الأمة تحت

---

1 شهد أحمد، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، فرع التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر 2008، ص 71.

2 خالد شبلي، حق مجلس الأمة في التعديل، مقال منشور..... مرجع سابق.

عنوان: المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة في عام 1998 ، و منها لماذا لم يمنح لمجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين؟، إذ أكد الوزير أنه >> بالنسبة لعدم منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، فلقد حاول المؤسس الدستوري أن يحدث توازنا مهما بين الغرفتين >><sup>1</sup>.

➤ تخطي فكرة أن اعتبار مجلس الأمة، صمام أمان ومكبح لإيقاف كل انزلاق قد يحدث بمناسبة التفاعلات الدستورية والسياسية بين الجهاز التنفيذي والجهاز التشريعي، حيث تعتبر نسبة ¼ أعضاء المجلس المشترطة للمصادقة على أي نص قانوني في مجلس الأمة دليل على قيام المجلس بهذه المهمة، ولكن في ظل التعديل الدستوري لعام 2016، تمّت مراجعة هذا النصاب المتطلب للمصادقة، لصالح الأغلبية المطلقة فقط، ما يطرح تساؤلات وقرئات عدة عن الغاية من ذلك، وعن لب التحولات الدستورية التي تعرفها الجزائر حاليًا، بحيث مُنح للغرفة العليا في البرلمان حق المبادرة بالتشريع في مجالات محددة.<sup>2</sup>

➤ بروز نية واضعي الدستور في إعادة الاعتبار للسلطة التشريعية، ومحاولة الموازنة بينها وبين السلطة التنفيذية بغية تعزيز مكانة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، و تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، هذا الأخير الذي عرف تطورا كبيرا خلال التعديل الدستوري الاخير حيث تم النص عليه في أكثر من موقع في تعديل 2016.

➤ تغير نظرة النظام السياسي الجزائري لمجلس الأمة كهيئة تشريعية أكثر منه أداة تستعمل لصالح السلطة التنفيذية للتضييق على العمل التشريعي ولعل خطاب رئيس مجلس الأمة السيد عبد القادر بن صالح بمناسبة الملتقى الدولي الذي انعقد، بالجزائر، حول الدور التشريعي لمجلس الأمة الذي جاء فيه >> دراسة مجلس الأمة للنص التشريعي ليست بأي حال من

1 عقيلة خرباشي، مكانة مجلس الأمة ..، مرجع سابق، ص 233.

2 خالد شبلي، حق مجلس الأمة في التعديل، مقال منشور..... مرجع سابق.

الأحوال إعادة نظر أو مراجعة لما قام به المجلس الشعبي الوطني، وإن تموقع مجلس الأمة في نهاية مسلك النص التشريعي يجعل منه المتبوع الدقيق لمختلف جوانبه وإشكالاته والبدائل المطروحة للتكفل به، وهذا ما يمكن أعضاؤه من قراءة متأنية وعميقة للنص ومقاربة توفيقية له تأخذ في الاعتبار المصالح العليا للأمة بعيدا عن النظرة الحزبية الضيقة»<sup>1</sup>

➤ الاتصال المباشر لمجلس الأمة مع المجالس المحلية البلدية والولائية جعل منه نقطة وصل بين الحكومة و المواطن، وبذلك تعد التشريعات الصادرة من طرفه أقرب منها للواقع أكثر من القوانين الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني وأعضاء السلطة التنفيذية عن طريق الوزير الأول.

➤ قلة و ضعف المبادرة باقتراح القانون من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني، خلال التجربة البرلمانية الجزائرية لا سيما في مرحلة دستور 1996 وقبل تعديل 2016، هذا ما أدى الى اتساع الهوة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في مجال صناعة القانون و أعتبر من قبيل صور خرق مبدأ الفصل بين السلطات.

هذه الأسباب القانونية و السياسية كانت بمثابة الضاغط على المؤسس الدستوري الجزائري، و التي عجلت في تعديل الدور التشريعي لمجلس الأمة وبذلك منحه حق المبادرة بالتشريع، إلا أن السؤال الواجب طرحه هو ما مدى تأثير هذا التعديل في المركز التشريعي لمجلس الأمة؟

**المطلب الثاني: تحديد مجالات التشريع لمبادرة مجلس الأمة .... كبح لعمله**

**التشريعي .**

من معالم التجديد و التطور الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016، في مجال تدعيم و تنظيم العمل التشريعي لمجلس الأمة هو منح أعضاء هذا الأخير حق المبادرة بالتشريع، إلى جانب نواب المجلس الشعبي الوطني و الوزير الأول، حيث أنه بقراءة متأنية

1 خالد شبلي، حق مجلس الأمة في التعديل، مقال منشور..... مرجع سابق.

لنص المادة 136 من تعديل 2016، والتي يفهم منها أنه أصبح لمجلس الأمة دور جديد في مجال صناعة التشريع عكس ما كان عليه في الدستور السابق الذي أقصى مجلس الأمة من المراحل الأولى للتشريع.

و بالرجوع الى نص المادة 112 من الدستور المعدل في مارس من عام 1996، التي تنص على أنه >> يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه >><sup>1</sup> نجد أن أوكلت مهمة التشريع للبرلمان، مع تبيان أن البرلمان الجزائري مكون من غرفتين ولهما السيادة الكاملة في التصويت على القانون، وفي هذا المجال أستند المجلس الدستوري صراحة في تعليقه لفحوى التعديل الدستوري لعام 2016، وعدم مساسه بتوازن السلطات الدستورية في حالة تكريس حق مجلس الامة المبادرة بالتشريع، حسب رأيه >> إن منح الحق في المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة يعد تدعيما لدور مجلس الأمة وتجسيدا للمهام التي خولها المؤسس الدستوري للبرلمان بغرفتيه طبقا لمضمون المادة 98 من الدستور >><sup>2</sup>

إن هذا التحول في الدور التشريعي لمجلس الأمة لم يرقى لتطلعات الفئة التي طالما نادى بضرورة إصلاحه دوره وبذلك تعزيز مكانته كهيئة تشريعية في النظام السياسي الجزائري، راجع ذلك لمجموعة القيود التي اقراها واضعو الدستور حين منحهم حق المبادرة لأعضاء مجلس الامة لا سيما تحديد مجالات التشريع، هذا الشرط الذي يعتبر من أكثر الشروط تعجيزا لمجلس الأمة في ممارسة حق المبادرة وكابحا مباشرا للعمل التشريعي.

---

1 أنظر المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 رأي المجلس الدستوري رقم: 16/01 رت د / م د المؤرخ في 28 يناير 2016 و المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري.

## الفرع الأول: تحديد مجالات التشريع لمجلس الأمة

بعد ابعاد مجلس الأمة من المساهمة في المراحل الأولى للمبادرة التشريعية لمجموع الأسباب و الاعتبارات المسرودة سابقا، منح المؤسس الدستوري لأعضاء الغرفة الثانية حق السيادة في المبادرة التشريعية في مجالات محددة.

إذا كان واضعو الدستور قد تداركوا الخلط الواقع في أحكام الدستور فيما يتعلق بحق مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع، و أشركوا أعضاء هذا الأخير في حق المبادرة كمحاولة لتعزيز مكانة مجلس الأمة في النظام التشريعي، ووضعه في مستوى مكانة أي هيئة تشريعية في نظام سياسي ما، فإن تحديد المجالات التي يختص في المبادرة بها عد من قبيل كبح عمله التشريعي.

### أولاً: مجالات تشريع مجلس الأمة

نستنتج من خلال دراستنا للتعديل الدستوري لسنة 2016، و بناء على المادة 112 منه،<sup>1</sup> أن للبرلمان السلطة الكاملة في اعداد القوانين و التصويت عليها و لا تعترضه أي صعوبات أو عراقيل قد تحول دون ممارسة هذا الأخير ممثلاً بغرفين اختصاصه الاصلي، غير أنه بالتعمق في المواد اللاحقة ندرك أن الأصل و التطبيق عكس ذلك.

لا يمكن وفقاً للمفهوم التقليدي للقانون حصر مجال القانون، بل يستطيع البرلمان التشريع في أي مجال لكونه يستمد هذه السلطة من تمثيله للشعب، وعلى هذا الاعتبار أقر المؤسس الدستوري في التعديل الأخير لسنة 2016 و بناء على المادة 137 منه التي تنص على انه >> تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي و تهيئة الاقليم و التقسيم الاقليمي مكتب مجلس الأمة <<...<sup>2</sup> حق المبادرة بالتشريع لأعضاء مجلس الأمة لكنه قيد ممارسة هذا الاختصاص بتحديدده لمجال معين يتماشى و خصوصية الغرفة الثانية من حيث التركيبة وطريقة الانتخاب.

1 أنظر المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 أنظر المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

## ثانيا : أسباب تحديد مجالات التشريع لمجلس الأمة

إن السلطة المقررة لمجلس الأمة ليست عامة و مطلقة، انما حددت و حصرت في مجالات ثلاثة متمثلة في التنظيم المحلي، تهيئة الاقليم و التقسيم الاقليمي و يرجع هذا التحديد في مجال المبادرة بالتشريع لعدة أسباب و عوامل نذكر منها ما يلي:

- طبيعة تشكيلة مجلس الأمة فرض على المؤسس الدستوري تحديد مجالات التشريع له لما يتماشى و خصوصيته من جهة و خصوصية اختيار أعضائه الذين يمثلون الولايات تمثيلا متساويا.
- لا يمكن الموازنة بين أعضاء مجلس الأمة و نواب المجلس الشعبي الوطني من حيث صلاحيات المبادرة التشريعية لما لنواب البرلمان من مسؤولية اتجاه هيئتهم الناخبة أكثر من أعضاء مجلس الأمة.
- إن غلب الانظمة السياسية المقارنة التي تبنت نظام الثنائية البرلمانية لم توازن بين الغرفتين في مجال التشريع، مما جعل المؤسس الدستوري الجزائري يتأثر بها في بداية تبنيه لنظام الثنائية و لم يمنح حق المبادرة للغرفة الثانية، و حتى بعد تعديل 2016 كان منحه لحق المبادرة صوريا فقط.

## الفرع الثاني : محدودية المبادرة التشريعية لمجلس الأمة

رغم منح المؤسس الدستوري لمجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، وبذلك يكون قد خطى خطوة كبيرة في مجال تعزيز مكانته في النظام التشريعي الجزائري من جهة و تعزيز دور السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري من جهة أخرى إلا أن هذا الحق لم يكن مطلقا بل قيده حين حصر المجالات التي يمكن لمجلس الأمة صناعة القانون من خلالها.

## أولا: المجال المحدود لمبادرة مجلس الأمة

أقرت المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن البرلمان الجزائري يتكون من غرفتين وله السيادة الكاملة في إعداد القوانين و التصويت عليها، فكان ظاهر هذه المادة يوحي أن أعضاء مجلس الأمة و نواب المجلس الشعبي الوطني يتمتعون بنفس

الصلاحيات، لا سيما في مجال المبادرة التشريعية، هذا ما يقودنا الى القول أنه كان لا بد للمؤسس الدستوري أن لا يحصر مجالات التشريع لمجلس الامة و يجعل تلك الميادين المذكورة في المادة 140 و 141 من الدستور ايضا من اختصاص مجلس الامة.<sup>1</sup> إلا أن الفقرة الثانية من المادة 136 من التعديل الدستوري الاخير قيدت ما كانت قد نصت عليه المادة 112 و أوضحت أن أعضاء مجلس الامة لا يمكنهم اقتراح القوانين إلا في مجالات التنظيم المحلي و تهيئة الاقليم و التقسيم الاقليمي. ومن هذا المنطلق و بمفهوم المخالفة فإن الميادين المنصوص عليها في المواد 141، 142 من التعديل الدستوري و المتعلقة بالقوانين العادية و القوانين العضوية لا يمكن لمجلس الامة المبادرة فيها، هذا ما يقودنا الى القول واضعو الدستور و في منحهم حق المبادرة لمجلس الامة لم يراعوا التوازن بين غرفتي البرلمان في النظام التشريعي الجزائري.

وتجدر هنا الاشارة أن المؤسس الدستوري بتبنيه لنظام عدم التوازن بين الغرفتين في حق المبادرة يكون بذلك قد خالف النظام المتبع في بعض الانظمة السياسية المقارنة كالنظام السياسي الفرنسي في دستور 1985،<sup>2</sup> وكذا النظام السياسي المغربي في دستور 2011.<sup>3</sup>

ثانيا: الإبقاء على تفوق نواب المجلس الشعبي الوطني على أعضاء مجلس الأمة في حق المبادرة.

عزز الدستور الجزائري الجديد المعدل سنة 2016 من مكانة المؤسسة البرلمانية داخل المنظومة الدستورية المؤسساتية للدولة الجزائرية وقوى من صلاحياتها التشريعية. فقد أصبح البرلمان الجزائري اليوم يتمتع بسلطة تشريعية أوسع بكثير مما كانت عليه في السابق، إذ توسع مجال القانون العادي إلى 29 مجالا ناهيك عن 6 مجالات المتعلقة بالقانون

1 أنظر المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>2</sup> Art 39 C.F << l'initiative des lois appartient concurremment au premier ministre et aux membres du parlement >>

<sup>3</sup> انظر في ذلك الفصل 78 من الدستور المغربي المعدل سنة 2011 و الذي ينص على أن لرئيس الحكومة و أعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين.

العضوي، إلا أن هذا التوسع كان لصالح نواب المجلس الشعبي الوطني على حساب أعضاء مجلس الأمة.

إن حصر حق المبادرة بالنسبة لمجلس الأمة لم يكن متوقعا، ولم يكن في مستوى تطلعات رجال القانون والسياسية الذين طالما طالبوا في الموازنة بين الغرفتين وتمكين كليهما من صناعة التشريع، والا ما هو الداعي لبقاء وجود الغرفة الثانية. خاصة وأن ميادين ومجالات الغرفة الثانية تمتاز بالثبات، بحيث لا يعاد التشريع فيها إلا بعد مرور أكثر من عشرين سنة كونها لا تتصف بالتطور والحدثة، فـ قانون التهيئة العمرانية مثلا صدر منذ أزيد من 29 وعشرين عام ( منذ 1990 ) أما قانون التقسيم الاقليمي فمر على تبنيه أكثر من 35 سنة ( منذ سنة 1984 )، وإن كان قد عدل فتعديله كان بمبادرة من الحكومة.

**المطلب الثالث: شروط المبادرة التشريعية لمجلس الأمة...تعقيد لصناعة التشريع.**

رغم أن المؤسس الدستوري قيد مجلس الأمة في ممارسته لحق المبادرة بحصره للمجالات المخصصة لذلك، وبالإضافة الى الشروط الشكلية والموضوعية التي أوجب القانون توفرها لقبول مبادرة أعضاء مجلس الأمة، تم إحاطة أعضاء مجلس الأمة بمجموعة من القيود والضوابط كانت ايضا بمثابة التعقيد لممارسة اختصاصه الأصيل.

تختلف الشروط الشكلية و الموضوعية حسب الجهة صاحبة الاقتراح، ( السلطة التشريعية ممثلة بمجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني و السلطة التنفيذية ممثلة بالوزير الأول) وعليه سأتناول في هذا الفرع الشروط الشكلية و الموضوعية الخاصة بالمبادرة التشريعية لمجلس الأمة و التي لا تختلف أساسا عن الشروط الخاصة بمبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني، على أن أقف على أثر هاته القيود في ممارسة مجلس الأمة لحقة في المبادرة التشريعية.

و لن يكون اقتراح القانون المقدم من قبل أعضاء مجلس الأمة مقبولا، إلا إذا أستوفى كل الشروط الشكلية و الموضوعية المقررة له قانون، وعلى هذا الاساس و على اعتبار

ذكر الشروط الشكلية الموضوعية سابقا للمبادرة التشريعية بصفة عامة، فسأركز في هاذين الفرعين على تحديد الشروط الخاصة بمبادرة مجلس الأمة، مع التركيز على أثر فرض هذه الشروط في كبح العمل التشريعي لمجلس الأمة رغم إقرار حقه بذلك في التعديل الدستوري لسنة 2016.

### الفرع الأول: الشروط الشكلية لمبادرة أعضاء مجلس الأمة بالتشريع.

لقد اختار المؤسس الدستوري أسلوب التقييد المسبق لمبادرة مجلس الأمة حتى يقلل من عددها، و ذلك بفرض شروط شكلية أو شروط لها علاقة بالقبول *recevabilité*، حيث يؤدي عدم التقييد بها إلى رفض المقترح ابتداء من قبل مكتب المجلس، دون النظر في موضوعها . ولئن تميزت تلك الشروط بالموضوعية من الناحية النظرية، فإنها ليست كذلك من الناحية الواقعية، حيث باتت تشكل عائقا حقيقيا يعترض تحرك عضو مجلس الأمة في أهم مجال من مجالات اختصاصه.<sup>1</sup>

و بقراءة تحليلية لنص المادة 02/136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وكذا المادة 22 من القانون العضوي 16-12 الناظم للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعلاقتها ببعض وكذا علاقتهما بالحكومة نجد أن المؤسس الدستوري وضع مجموعة من الشروط الشكلية على أعضاء البرلمان بغرفتيه من أجل ممارسة حق المبادرة التشريعية، كما أوردت المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016 شرطا آخر لأعضاء مجلس الأمة، ما يشكل عائقا وقيدا حقيقيا على نشاطات هؤلاء الأعضاء في ممارسة حقهم الاصيل خاصة إذا نظرنا لضخامة انشغالات الأعضاء داخل اللجان و أثناء المناقشات،<sup>2</sup> ويمكن حصر هذه الشروط في ما يلي:

1 عمرثامري، مرجع سابق، ص 87.

2 رابجي أحسن، التشريع و المؤسسة التشريعية، ط 01، دار الكتاب الحديث، القاهرة 2016، ص 134.

## أولاً: قيد العدد

تحت طائلة عدم القبول، اشترط واضعو الدستور لقبول اقتراح القانون الصادر من طرف مجلس الأمة، أن يكون موقعا من طرف عشرون (20) عضوا على الأقل، ويعد هذا الشرط من أكثر التعقيدات التي تواجه أعضاء مجلس الأمة في ممارسة حق المبادرة التشريعية ومن بين أهم الأسباب التي أدت إلى قلة التشريعات الصادرة عن هذه الغرفة إن لم نقل انعدامها، خاصة إذا عرفنا أن أعضاء مجلس الأمة المنتخبين لا يزيد عن 96 عضوا، ويتشكلون من جهات سياسية عادة ما تكون مختلفة، وعلى هذا الاعتبار يصعب تفاهمهم و اتفاقهم حول إقتراح قانون ما، وتجدر الإشارة أن هذا الشرط هو نفسه الذي كان مفروضا قبل تعديل 2016 ، حيث نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يتراجع عن النصاب المحدد لتقديم الاقتراحات، رغم أن تعديل 2016 جاء على أساس إعادة التوازن بين البرلمان والحكومة و ذلك بتدعيم ممارسة البرلمان لاختصاصاته التشريعية، وذلك من خلال تمكين مجلس الأمة من حق المبادرة.<sup>1</sup>

إن هذا الشرط إنما هو محاولة جادة من المؤسس الدستوري في تهميش أعضاء مجلس الأمة بصفة خاصة و النواب بصفة عامة من سلطة المبادرة ، حيث نقل هذا الحق من الصفة الشخصية إلى الصفة الجماعية و هو ما كرسه دستور 1989 و دستور 1996 من بعد.<sup>2</sup>

## ثانياً: قيد الكتابة

اشترط المشرع من خلال نص المادة 19 من القانون العضوي 16-12 الناظم لعلاقة غرف البرلمان فيما بينهما و كذا علاقتهما بالحكومة على أعضاء مجلس الأمة ( وحتى على نواب المجلس الشعبي الوطني ) تقديم إقتراح القانون المقدم من طرفهم في شكل مواد قانونية، مع إرفاقه بعرض للأسباب التي أدت لاقتراح هذا القانون، ويعد هذا الشرط بمثابة القيد و الكابح للعمل التشريعي لمجلس الامة، على اعتبار أنه من يقوم بهذه المهمة يكون على

1 بقعة هدى ، مرجع سابق ، ص 17.

2 عمرثامري، مرجع سابق، ص 88.

مستوى معين من الثقافة القانونية والتقنية وهذا ما لا يتوفر في أغلبية أعضاء مجلس الأمة خاصة فئة المنتخبين من المجالس المحلية.

### ثالثا: قيد تقديم الاقتراح للحكومة لإبداء رأيها

ألزم المشرع الجزائري من خلال نص المادة 24 من القانون العضوي رقم 12-16 أعضاء مجلس الأمة (أصحاب الاقتراح)، و بعد قبول اقتراحهم من طرف اللجنة المختصة على مستوى المجلس تقديم هذا الاقتراح الى الحكومة لإبداء رأيها فيه، و ما يفهم منه أنه بإمكان الحكومة الاعتراض على المقترح بعد تفحصه في آجال شهرين رغم فصل مكتب المجلس فيه بالقبول. كما تم منح مهلة شهرين كاملين للحكومة للنظر في مقترح أعضاء مجلس الأمة، وهي مدة طويلة نسبيا قد تؤدي الى تأخير دراسة اقتراحات القوانين الصادرة عن أعضاء مجلس الأمة، كما أن المشرع لم يلزم الحكومة بضرورة الرد بل اكتفى أنه في حال عدم الرد تحال الاقتراحات على اللجان المختصة للدراسة، ما يبين أن هذا الاجراء ما هو إلا آداة مكنها المشرع للحكومة لتعطيل المبادرات البرلمانية.

### الفرع الثاني : الشروط الموضوعية لمبادرة مجلس الأمة.

إذا تمكنت المبادرة بالتشريع لمجلس الأمة من اجتياز الشروط الشكلية فإنها تبقى رهينة ضرورة التقيد بشروط أخرى تتصل بالموضوع ، أكدت عليها المعالجة الدستورية والتنظيمات . وأول شرط أو قيد موضوعي هو الخضوع للمبدأ العام حول مجال القانون والذي بينته المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث لا يمكن لأي مبادرة تشريعية صادرة عن مجلس الأمة أن تتجاوز المجال المحدد للقانون والذي حدد حصرا بثلاثة اختصاصا ويمكن تحديد الشروط العضوي كما يلي:

### أولا: قيد المجال التشريعي

رغم أن المؤسس الدستوري قد تبنى فكرة تعزيز السلطة التشريعية و محاولة الموازنة بين غرفتها إلا أنه أبقى على ذلك التبيان بين الغرفتين لا سيما في مجال التشريع حيث أوردت المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ثلاث مجالات على سبيل

الحصر يمكن لمجلس الأمة أن يبادر فيها بمشاريع قوانين ويتعلق الأمر بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي، ويعد هذا التقييد بمثابة المعرقل لمجلس الأمة في ممارسة اختصاصه التشريعي، خاصة إذا عرفنا أن هذه التشريع في هذه المجالات لا يكون إلا في مرات قليلة كما تمت الاشارة إليه سابقا.

### ثانيا: قيد حضر المبادرة في المجال المالي:

يعود فرض قيود على الاقتراح المالي نتيجة للأضرار الناجمة على إشراف النواب في طلب اعتمادات لمشاريع متعددة تفرضها المصلحة العامة، وما نتج عنه من إرهاب للميزانية أدى إلى عدم إمكان إيجاد توازن بين الإيرادات والنفقات<sup>1</sup>

و رغم أن التجربة البرلمانية الإنجليزية و بالرغم تمكن نظام هذه الأخيرة للبرلمانات للتشريع في كافة المجالات حتى في الجانب المالي، لجأ البرلمان الإنجليزي نفسه إلى تحريم الاقتراح البرلماني الخاص بالمسائل المالية مكتفيا في ذلك بحق الحكومة التي لها القدرة أكثر من غيرها على إيجاد التوازن الحلول المالية في إبقاء ذلك التوازن المالي في الميزانية، ولنفس السبب لجأ البرلمان الفرنسي في لائحته الداخلية إلى وضع قيود على حق الاقتراح والتعديل في المسائل المالية.<sup>2</sup>

كذلك الحال بالنسبة للدستور الفرنسي سنة 1958، الذي منع البرلمان من التشريع في المجال المالي من خلال نصه على ذلك في المادة 42 متأثرا بالتجربة الإنجليزية، وعلى هذا الأساس و متأثرا بالمؤسس الدستوري الفرنسي أفرى واضعو الدستور منع البرلمان بالتشريع في دستور 1976 كأول دستور ينص على ذلك.

إن منع البرلمان من المبادرة في مجال المالي معناه حصر هذا الاختصاص في الحكومة وجعله حكرا عليها، فهي وحدها التي تقدم مشروع قانون المالية، و أي اقتراح من قبل

1 بقعة هدى، مرجع سابق، ص 19.

2 أنظر في نفس المعنى ميزاني الوناس، مرجع سابق، ص 138.

النواب و مهما كان موضوعه ، يجب ألا يكون له تأثير على قانون المالية بتخفيض الموارد العمومية ، أو زيادة النفقات العمومية.<sup>1</sup>

لقد كان لهذا التوجه مبرراته، وهي مبررات منطقية كثيرا، فالحكومة وحدها القادرة على الإحاطة الشاملة بجميع مقتضيات ومعطيات الميزانية، وذلك بحكم أجهزتها المؤهلة تقنيا وعمليا إلى امتلاك كل المعلومات الخاصة بتوقعات مبالغ الإيرادات وأوجه النفقات بدقة متناهية.<sup>2</sup>

### ثالثا: قيد سمو المعاهدات الدولية

على إعتبار القاعدة القانونية التي تقر أن المعاهدات والاتفاقيات التي تبرها الجزائر تسمو عن القانون فان هذه القاعدة تشكل قيدا آخر على اقتراحات القوانين، حيث لا يقبل اقتراح قانون مخالف لأية معاهدة أو اتفاقية أبرمتها الدولة، وتجد هذه القاعدة تفسيرها في فكرة ان السلطة التشريعية هي في الواقع الهيئة التابعة للدولة الأكثر تطبيقا بصورة مباشرة للمعاهدات الدولية في التشريع الداخلي.<sup>3</sup>

---

1 عمرثامري، مرجع سابق، ص 92.

2 نصرالدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد الرابع، 2004، ص 26

3 هيلين تورار، تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة باسيل يوسف بجك ومراجعة أكرم الوتري، منشورات الحلبي الحقوقية ط 01 لبنان 2010، ص 132.

## المبحث الثاني: عوائق ممارسة مجلس الأمة لحق المبادرة

تعتبر الوظيفة التشريعية من أهم الوظائف في الأنظمة الدستورية في الدولة، ذلك انها تعد بمثابة وسيلة للتعبير عن الارادة الشعبية، و اشراك الشعب في ممارسة السلطة، ذلك ان البرلمانات تضطلع بدور اساسي الا وهو صناعة التشريع. غير انه وفي الآونة الأخيرة، ولأسباب عديدة اصبحت مشاركة السلطة التنفيذية في التشريع الى جانب البرلمان امرا عاديا ، بل تعداه الى استحواد السلطة التنفيذية على التشريع بصفة عامة، في مقابل انحلال سلطة البرلمان التشريعية، ليصبح التشريع اختصاصا تنفيذيا، نظرا لأسباب مختلفة منها عامل المؤسس الدستوري في تقوية وتعزيز كل ما يخدم السلطة التنفيذية، والتداعيات التاريخية التي عايشتها البلاد فيما يخص منصب رئيس الجمهورية، بالإضافة الى عدم فاعلية الهيئة التشريعية من باب التكوين، ووجود اغلبية برلمانية خاضعة لسلطة التنفيذية، كل هذا يعكس التفوق التنفيذي سواء على مستوى النصوص القانونية، أو على أرض الواقع . كذلك سيطرة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي برمته، من خلال منح السلطة التنفيذية ممثلة بالوزير الأول حق المبادرة بناء على مواد الدستور والقانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعلاقتها مع الحكومة، اضافة الى سلطة رئيس الجمهورية الذي له صلاحيات واسعة وغير محدودة في الظروف العادية والاستثنائية، عن طريق التشريع بأوامر.

وعليه سأعالج في هذا المبحث المبادرة الحكومية كعائق لممارسة مجلس الأمة لاختصاصه التشريعي ( مطلب أول)، على أن أعالج سلطة التشريع بأوامر الممنوحة لرئيس الجمهورية و أثرها في الدور التشريعي لمجلس الأمة ( مطلب ثاني).

المطلب الأول: المبادرة الحكومية.... عائق لممارسة مجلس الأمة لاختصاصه

التشريعي.

تعد مهمة التشريع والمراقبة، ميزتان أساسيتان للعمل البرلماني، فالأولى تهدف إلى سن القوانين من طرف ممثلي الشعب والثانية مراقبة العمل الحكومي. لكن مع بزوغ ما يعرف "بالعقلنة البرلمانية"، التي كرسها دستور 1958 الفرنسي، تراجع دور الجمعيات البرلمانية على مستوى وظيفتي التشريع والمراقبة، مقابل ترامي الحكومة على هاتين الوظيفتين.

إن تقهقر البرلمان ظاهرة عالمية لم تنج منه لا الأنظمة البرلمانية المتجذرة في تقاليدها كبريطانيا، ولا الأنظمة الرئاسية أين يفترض استقلال السلطة التشريعية استقلالاً شابه تام عن السلطة التنفيذية كالولايات المتحدة الأمريكية، حيث أصبح رئيس الجمهورية يسهم إسهاماً كبيراً في العمل التشريعي فحوالي نسبة 80% من القوانين إنما تكون باقتراح منه<sup>1</sup>

إن التطور السريع للظروف الاقتصادية والاجتماعية، و قلة خبرة البرلمان وعدم وصولها الى درجة معتبرة من النضج التي تمكنها من مواكبة هذا التطور و الاحتفاظ بسلطاتها التشريعية عبر الدساتير المقارنة أدى الى دخول السلطة التنفيذية في المجال التشريعي في الحالات العادية و تظهر بمظهر المكمل لدور البرلمان، كما يمكن للسلطة التنفيذية أن تتدخل في الحالة غير العادية كبديل عنه وتحل محله في حالة ان كانت البلاد مهددة بمشاكل و أزمات يستعصي على البرلمان مواجهتها بمفرده.

من خلال استقراء نص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016، تتجلى وضوحاً سيادة البرلمان بغرفتيه ( المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة ) على عملية التشريع، وهذا هو الأصل المتعارف عليه، كون أن الوظيفة التشريعية تعود للبرلمان، ناهيك على أن تسمية هذه المؤسسة في جل الدساتير الجزائرية عرفت بالسلطة ( الوظيفة ) التشريعية كإقرار من المؤسس الدستوري على دور هذه الأخيرة، وعليه فالدور الأول للبرلمان هو صناعة

1 عمر ثامري، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير تخصص: قانون عام، كلية الحقوق جامعة الجزائر 2005/2006، ص 61.

لقانون. لكن بالعودة الى إجراءات سن القوانين، نلاحظ أنه يحكمها العديد من الشروط والضوابط الدستورية التي تشكل في مجملها النظام القانوني لصناعة القانون.

**الفرع الأول: مبادرة الوزير الأول.... تضييق على السلطة التشريعية أم حتمية فرضتها الظروف السياسية.**

إن سن القوانين يحتاج المرور بمراحل مختلفة، سواء كان ذلك من حيث الاجراءات و أو الهيئات التي يمر بها،<sup>1</sup> والمرحلة الأولى تتجسد في المبادرة بالقانون، حيث يبدأ وضع القانون أو سنه بالمبادرة باقتراح القانون بمعنى عرضه على السلطة التشريعية،<sup>2</sup> بناء على هذه الحقيقة تكون المبادرة بالقوانين العمل الذي يمثل جوهر القانون ويؤسس لبنته لأولى.<sup>3</sup>

تعد الوظيفة التشريعية المهمة الأساسية للبرلمان، و باعتبار حق المبادرة بالتشريع أول مرحلة من مراحل التشريع أو إصدار النص القانوني، فإننا نجد مختلف الدساتير نصت على ذلك، إلا أن الجهة المخول لها مباشرة هذه المهمة اختلفت من دستور الى آخر، فنجد الدستور الجزائري في المادة 136 قد ساوى في منح حق المبادرة، لكل من الوزير الأول و نواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة.

و يعتبر البرلمان الجهة المختصة بوضع التشريع باعتباره المعبر عن الإرادة الشعبية، وهذا الاختصاص يؤول إليه بموجب الدستور، إلا أن البرلمان لم يعد ينفرد بوظيفة التشريع وذلك بسبب عدم قدرته على حل الإشكالات التي شهدها العالم خاصة مع بداية القرن العشرين وما خلفته الأزمة الاقتصادية والحرب العالمية الثانية.<sup>4</sup>

1 أنظر في ذلك أ. السعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 112.

2 أنظر في نفس المعنى بقية هدى، مرجع سابق، ص 11.

3 محمد عباس محسن، مرجع سابق، ص 70.

4 شريط وليد، إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر، دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري. مجلة المجلس الدستوري، العدد الثالث، 2014، ص 80.

يبدأ تدخل الحكومة، من خلال اقتسامها لحق المبادرة بالتشريع مع البرلمان، على اعتبار أن حق المبادرة بالقوانين هو أول إجراء من الإجراءات التشريعية في بناء أي صرح قانون، حيث يستهدف وضع الأسس الأولى في التشريع.<sup>1</sup>

وتعود الغلبة للسلطة التنفيذية، وذلك عندما تكون السلطة التشريعية، ممثلة بـ برلمان ذو اختصاصات شكلية زائفة، أو تكون هذه الاختصاصات محددة، بل قد يصل تغول السلطة التنفيذية على التشريعية بحرمان المؤسسة البرلمانية من حق اقتراح القوانين صراحة.<sup>2</sup> خاصة و أن أغلب أعضاء البرلمانات يكونون بدون خبرة، ولا علم بتقنيات إعداد النصوص القانونية مع نقص المعطيات لديهم في بعض القضايا.<sup>3</sup>

### أولاً: الأسس القانوني للمبادرة الحكومية ( مبادرة الوزير الأول )

إذا كان القانون هو التعبير عن إرادة الشعب، فإن صاحب السيادة في إعداده هو ممثل الشعب، أي السلطة التشريعية،<sup>4</sup> التي تستمد سموها من النموذج المؤسساتي التقليدي المعبر عن مفهوم الديمقراطية، والذي جسده النموذج الإنجليزي الذي يظهر في شكل مجالس برلمانية منتخبة، وهي التي تنتخب رئيس الجمهورية و بالتالي تضمن تفوقها عليه.<sup>5</sup>

لكن وفي ظل الديمقراطية التعددية وتأخر البرلمانات في مواكبة التطور الحاصل في كافة المجالات، صار من الثابت أن تجاوز الصلاحيات لمؤسسة على حساب الأخرى حقيقة ثابتة لا مناص عنها، وغالبا ما يكون ذلك من قبل السلطة التنفيذية بحكم نشاطها،

---

1 قاوي ابراهيم ، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري ، بحث مقدم للحصول على شهادة ماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري و علم التنظيم السياسي، كلية الحقوق بجامعة الجزائر ، السنة الجامعية 2001/2002، ص 12.

2 على محمد الدباس، السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية، طبع بدعم من وزارة الثقافة، الأردن 2008، ص 180.

3 بوحميده عطا الله، النصوص القانونية من الاعداد الى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2008، ص 129.

4 د. محمد سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير .... مرجع سابق، ص 161.

5 عمر ثامري، مرجع سابق ، ص 10.

وتدخلها اليومي في شؤون المواطنين مما تملكه من إمكانيات مادية وبشرية تضمن سيطرتها<sup>1</sup> و تجعل منها السلطة المسيطرة على كافة الاختصاصات، خاصة التشريعية منها. غير أن هذا لا ينقص حتى اليوم من حقيقة أن السلطة التشريعية هي المؤسسة الأكثر تمثيلا ورمزية للديمقراطية، حتى وإن كانت أقل اعتبارا وفعالية بسبب تعقد سيرها و تماطل نشاطها.<sup>2</sup>

لقد جعل المؤسس الدستوري المغربي حق المبادرة بالقوانين حقا مشتركا بين أعضاء البرلمان، والسلطة التنفيذية - وأساسا الحكومة -، وهذا الاشراف يوحى نظريا بأن أعضاء البرلمان لهم كامل الحرية في أن يتقدموا بمقترحات قانونية ضمن الإطار المحدد دستوريا، إلا أن الدساتير المغربية نصت على استثناءات، جعلت للمشاريع الحكومية أولوية وأفضلية، وبالتالي أفرغت القاعدة من محتواها. وعلى هذا الأساس فقد نص الدستور التونسي في الفصل 02/28 <<...ولمشاريع رئيس الجمهورية أولوية النظر...>> و لم يختلف واضعو الدستور الجزائري عن أشقائهم في تونس و المغرب و منح المؤسس الدستوري للوزير الأول حق المبادرة بالقوانين مشاركة مع السلطة البرلمان بغرفتيه.<sup>3</sup>

منح الدستور الجزائري الوزير الأول الحق في المبادرة بمشاريع قوانين، رغم أنه في الواقع العملي لا يقوم هو بالمبادرة، و إنما يقوم بها الوزراء كل في قطاعه، أما دور الوزير الأول يبقى في إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وكان من الأجدر بوضعي الدستور هنا أن يمنحو هذا الحق للنواب، و الوزراء، على أن يبقى دور الوزير الأول منحصرا في إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

رغم إن ممارسة الحكومة من خلال الوزير الأول حق المبادرة بالقانون، يعتبر بمثابة التضييق على السلطة التشريعية في ممارسة اختصاص التشريعي من جهة و وعدم احترام مبدأ الفصل بين السلطات من جهة أخرى، إلا أنه يعد حقا دستوريا و ذلك بموجب الفقرة الأولى من المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، بحيث يمارس الوزير الأول هذا

1 أنظر في شرح ذلك فريدة محمدي، المدخل إلى العلوم القانونية، نظرية القانون، دار الهدى، الجزائر، 2000، ص 50.

2 أنظر في شرح ذلك عمر ثامري، مرجع سابق، ص 11.

3 وليد شريط، مشاركة الحكومة البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية في ظل الدساتير المغربية - دراسة مقارنة -، مقال

منشور على الموقع الإلكتروني : <http://dspace.univ-tlemcen.dz/handle/112/2432> بتاريخ جوان 2012، ص 03.

الاختصاص من دون أي قيود موضوعية و التي قد تكون عائقا في استحوازه على هذا الاختصاص، باستثناء مجمل القيود الشكلية و التي يمكن تجاوزها دون عناء يذكر<sup>1</sup>.

### ثانيا: إجراءات المبادرة الحكومية

تنص الفقرة الثالثة من المادة 136، من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه يجب على الوزير الأول عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، وذلك بعد أخذ رأي مجلس الدولة حولها، ثم يودعها حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، إذ أن مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الاقليمي أصبحت حسب هذا التعديل من قبيل المجالات التي يبادر فيها مجلس الأمة بالتشريع، و ذلك مثلما تنص عليه المادة 137 من الدستور الأخير. على أن تبقى باقي مشاريع القوانين المحددة في المجالات المذكورة في نص المادة 123/122 من اختصاص المجلس الشعبي الوطني.

### 1-الاستشارة القبليّة لمجلس الدولة

يمارس مجلس الدولة وظيفته الاستشارية باعتباره جهاز فني متخصص يتولى مراجعة و صياغة القوانين من خلال رقابة نوعية مشروع النص المعروض عليه لإبداء رأيه ويكون هذا من خلال رقابة مجلس الدولة على نوعية مشروع النص مع القانون ، وكذلك رقابة مجلس الدولة حول مدى توافق مشروع النص مع القانون و لم يبين القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة و نظامه الداخلي بصفة واضحة و دقيقة كيفية ممارسة هذه الرقابة، إلا أن المجلس حاول الاجتهاد من أجل القيام بمهامه الاستشارية، مستلهما ذلك بما هو معمول به في الأنظمة المقارنة، وعلى وجه الخصوص طريقة العمل المتبعة في مجلس الدولة الفرنسي<sup>2</sup> و على هذا الأساس تنصب رقابة مجلس الدولة على نوعية مشروع النص من جانبين، أولها مراجعة العبارات و المصطلحات القانونية المستعملة و التأكيد إن كانت تؤدي

1 عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية....، مرجع سابق، ص 25.

2 صماش جازية، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة و العملية التشريعية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 20

الطبعة 02، جويلية 2008، ص 77.

الغرض منها والثانية العمل على عدم تعارض مشروع النص مع القواعد القانونية أو اللوائح أو القرارات الأخرى المعمول بها، أي يمكن إدراجه في النظام القانوني.<sup>1</sup> ولقد حدد القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله.<sup>2</sup> كيفية تدخله في مجال التشريع، بحيث أنه يبدي رأيه في مشاريع القوانين التي يخطر للنظر فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء، كما يقوم بعملية الرقابة الاستشارية القبلية، حيث تنصب هذه الأخيرة على الجانب القانوني وليس الجانب الموضوعي للمشروع محل الاستشارة. وعلى هذا الاعتبار فإنه يخرج من اختصاصه النظر في الأوامر الرئاسية، والمراسيم التنفيذية.<sup>3</sup>

ورغم أن المؤسس الدستوري قد ألزم الوزير الأول بضرورة إخطار مجلس الدولة وجوبا بمشاريع القوانين عن طريق الأمين العام للحكومة، بناء على المادة 03/136 بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها، قبل عرضها على مجلس الوزراء، فإنها غير ملزم بإتباع رأيه، ما يعد من قبيل التسهيلات لممارسة السلطة التنفيذية للعمل التشريعي، وبمقابل ذلك وضع ترسانة من الشروط الشكلية والموضوعية في مواجهة السلطة التشريعية كما أن مجلس الدولة لا يمكنه أن يقوم بهذا الدور على أحسن وجه بسبب نقص الإمكانيات لا سيما منها البشرية، وفضلاً عن أنه لا يمنح له متسع من الوقت المعقول والكافي لإبداء رأيه.

## 2- عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء.

بقراءة للتعديل الدستوري لسنة 2016، أن المؤسس الدستوري اشترط قبل ايداع أي مشروع قانون أحد مجلسي البرلمان حسب الحالة ( المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة)، يجب أن يعرضه على مجلس الوزراء وذلك عملاً بنص الفقرة الثالثة من المادة 136 منه، والملاحظ من نص هذه الفقرة أن المؤسس الدستوري الجزائري استعمل مصطلح <<يعرض>> عكس نظيره الفرنسي الذي استعمل مصطلح يتداول، والغرض من ذلك حسب

1 أ.د. زواقري الطاهر، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري، مقال منشور بمجلة افاق ، العدد 05، الجزائر 2016، ص 43.

2 القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله المؤرخ في 30 ماي 1998، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 ماي 2011، جريدة رسمية رقم 43.

3 أوصيف السعيد، مرجع سابق، ص 244.

فكما القانون الدستوري هو تمكين رئيس الجمهورية بصفته من يتأسس مجلس الوزراء من الاطلاع على كافة اقتراحات القوانين المقدمة من طرف الوزير الأول كتأكيد على هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي من كافة جوانبه.

**الفرع الثاني: انفراد الحكومة بالتشريع في المجال المالي.....صورة أخرى لصورية الدور التشريعي لمجلس الأمة.**

تعد مهمة التشريع ميزة أساسية للعمل البرلماني، واختصاصا أصيلا له، حيث تهدف إلى سن القوانين من طرف ممثلي الشعب. لكن مع بزوغ ما يعرف "بالعقلنة البرلمانية"، التي كرسها دستور 1958 الفرنسي، تراجع دور الجمعيات البرلمانية على مستوى وظيفة التشريع مع احتفاظه نوعا ما بالمهمة الرقابية، خاصة بعد ترامي الحكومة على وظيفته التشريعية. ومن منطلق أن السياسات العامة المالية، تمثل الدعامة المركزية لنشاط الدولة، لكونها ترسم التوجهات الاقتصادية والمالية الكبرى للبلاد. وذلك من خلال قانون المالية الذي يحدد طبيعة ومبلغ الموارد والتكاليف التي تؤهل الدولة لتحقيق التوازن الاقتصادي والمالي<sup>1</sup>.

على هذا الأساس أصبح قانون المالية حكرا على الحكومة، تتولى صياغته ثم الموافقة عليه في المجلس الوزاري. وبعد ذلك تقوم بعرضه على مجلسي البرلمان، فتتاح لحظتها لممثلي الأمة إمكانية إدخال بعض التعديلات على بنوده.

### **أولا: سيطرة الحكومة على كل مراحل إعداد قانون المالية**

بالرغم من قدم الوظيفة المالية للمجالس النيابية، حيث كانت السبب التاريخي لنشأة النظام النيابي<sup>2</sup>، ورغم منح الفقرة الحادية عشر من المادة 140 من دستور 1996 البرلمان سلطة التشريع في المجال المالي من خلال التصويت على قانون المالية ( ميزانية الدولة ) ، إلا أن صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا المجال هي السلطة التنفيذية. حيث أنه بقراءة

1 محمد الشيخ بنان، التشريع المالي بيم الحكومة و البرلمان، مقال منشور بمجلة وحدة البحث و التكوين، مراكش، المغرب 2016، ص 01.

2 د. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة دراسة تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة 2005، ص 489.

قانونية لنص المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 الناظم لعلاقة غرفتي البرلمان ببعضهم و علاقتهما مع الحكومة، تظهر نية المشرع في توكيل إعداد قانون المالية للسلطة التنفيذية من خلال استعماله لمصطلح «... مشروع...»، أي أنه ذو مصدر حكومي وليس برلماني، لذا فإن قانون المالية يعد قانونا من حيث الشكل بمعنى انه لا بد من إقراره من طرف البرلمان، أما من ناحية الأساس فهو عمل إداري،<sup>1</sup> و الملاحظ أيضا أن واضعي الدستور و عند تناولهم للقانون المالي قد استعملوا مصطلح وقانون المالية،<sup>2</sup> ميزانية الدولة،<sup>3</sup> متأثرا بالمؤسس الدستوري الفرنسي حيث ظهر هذا المصطلح الاخير في مطلع القرن التاسع عشر، وتحديدًا في القانون الفرنسي الصادر عام 1862، ليحول الى قانون المالية بموجب الأمر الصادر في 02 جانفي 1959.<sup>4</sup> فالموازنة العامة هي وثيقة تحدد ما تعتمز الدولة انفاقه و بيان مفصل عن الإيرادات اللازمة لتغطية الانفاق، مع تحديد مصادر الحصول على النفقات كما تحدد وثيقة الميزانية السياسة المالية للدولة حيث أنها تعد وسيلة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية وتنفيذ مخططات و توجهات الدولة، وعلى هذا الاساس عرفها الاستاذ عبد المجيد جبار بأنها وثيقة يتم بمقتضاها ترخيص النفقات و الإيرادات السنوية للدولة وهي تحدد بصفة عامة ما ستكون عليه سياسة الدولة بالنسبة لسنة مالية.<sup>5</sup>

## 1-مرحلة الإعداد

أفرد المؤسس الدستوري بشكل كبير السلطة التنفيذية بإعداد قانون المالية غير أن لهذا الإسناد ما يبرره، فزيادة على عدم الكفاءة والاختصاص لدى البرلمانين في الغالب، وذلك كنتاج لضعف النظام الانتخابي الجزائري الذي تنبثق عنه المجالس النيابية، فإن هذه الأخيرة، عادة ما تسرف في إقرار قوانين مالية تُرهق ميزانية الدولة، وذلك لهدف إرضاء الهيئة

1 خلاصي محمد، تحضير الميزانية العامة في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، 1998، ص 156.

2 الفقرة التاسعة من المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

3 الفقرة 11 من المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

4 JEAN Claud Martinez/ Pierre Dimalta, droit budgétaire 3eme édition L-I-T-E-C (librairie de la cour de casatoin) Paris, 1999 p 3 158.

5 خرباشي عقيلة، العلاقة ..... مرجع سابق، ص 440.

الناخبة، فضلا عن ذلك فإن الميزانية من الأمور الهامة والرئيسية في حياة الدولة، مما يتطلب إسنادها للهيئة المكلفة بتنفيذ القوانين والساهرة على سير المرافق العامة، والمسؤولة عن إشباع الحاجيات العامة باعتبارها ذات خبرة وكفاءة عالية، حيث يستدعي تحضير الميزانية إحصائيات ومعلومات دقيقة.<sup>1</sup> وعلى هذا الاعتبار أكد المؤسس الدستوري على أنه لا يقبل أي اقتراح قانون من طرف البرلمان إذا كان مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المقترح إنفاقها.<sup>2</sup>

## 2-مرحلة المناقشة والتصويت

تكتسي الميزانية العامة للدولة طابع قانون المالية بعد مناقشتها و التصويت عليها وإقرارها من طرف البرلمان، و من المسلم به في الدول الديمقراطية أنه لكي يتحول مشروع الميزانية إلى قانون واجب التنفيذ، يجب إقراره من طرف ممثلي الشعب باعتباره يؤثر كثيرا وبصفة مباشرة على حقوق الأفراد، فهو الذي سيبين ما سيتم جبايته منهم وكيفية إنفاق هذه الأموال لخدمتهم.<sup>3</sup> و لوحظ على السلطة التنفيذية تقديم مشروع قانون المالية الى البرلمان في الدورة الخريفية ( قبل تعديل 2016) أي في أواخر شهر نوفمبر لتضيق على البرلمان في مجال المناقشة حيث أنه كان من المستحسن تحضير المشروع خلال الثلاثي الثاني وتقديمه ابتداء من الثلاثي الثالث، خاصة بعد أن أصبح للبرلمان دورة واحدة في السنة مما يسهل على هذا الأخير المناقشة الواسعة لمشروع قانون المالية، ويعرف دور البرلمان في هذا الصدد أوضح صور انحصاره لعدة أسباب:

- دراسة مشروع قانون المالية برعاية الحكومة التي تتواجد في كل الاجراءات المتخذة على مستوى البرلمان ابتداء من إيداعه على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني والذي سيحيله بعد موافقته الشكلية على لجنة المالية والميزانية

1 مزياني لونس، مرجع سابق، ص 128.

2 أنظر المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

3 مزياني لونس، مرجع سابق، ص 130.

والتي تعقد جلساتها بحضور ممثل عن الحكومة لتقوم بإعداد تقريرها ، لتحيله على الجمعية العامة للمجلس الشعبي الوطني والتي ستنتقل أشغالها بعرض وزير المالية للقانون وفق منهجية الدراسة والاستماع.<sup>1</sup>

- تقييد البرلمان بالمدة الزمنية التي لا تعد كافية مقارنة بمكانة هذا القانون من جهة، و اجراءات المصادقة على القوانين في النظام القانوني الجزائري من جهة أخرى، حيث أن المؤسس الدستوري ووفقا للمادة 10/138 من التعديل الدستوري قد فرض على الحكومة الانتهاء من كل مراحل المصادقة على نص قانون المالية خلال 75 يوما تبتدأ من إيداع مشروع القانون على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني الى غاية مصادقة مجلس الامة.
- بالرغم من أن مدة 75 يوما لا تعد كافية للمناقشة الواسعة لمشروع مثل قانون المالية، فقد ضيق واضعو الدستور على البرلمان بإجراء اخر يتمثل في اقرار قانون المالية من طرف رئيس الجمهورية في حال عدم مصادقة البرلمان مما يعد صورة اخرى من صور هيمنة السلطة التنفيذية على قانون المالية.

### ثانيا: الدور المحدود للبرلمان في رقابة تنفيذ قانون المالية

يظهر احتكار السلطة التنفيذية للتشريع في المجال المالي من خلال مرحلة هيمنتها على تنفيذ قانون المالية والإبعاد التام للبرلمان عن هذه المرحلة لا من ناحية العمل ولا من ناحية المراقبة للتأكد من مدى مطابقة هذا التنفيذ للشكل الذي ارتضاه ممثلو الشعب.

ولأن المصادقة على قانون المالية تعد من قبيل الإجازة التي منحها الشعب من خلال نوابه للحكومة لتحصيل الإيرادات و صرف النفقات خلال سنة مالية فإنه كان ينبغي على المشرع فرض نوع من الرقابة و الآليات الحقيقية، لمراقبة انفاق المال العام عوض تلك الصورية المنصوص عليها في القوانين الحالية و التي كانت نتائجها سلبية ، حيث تظهر هذه السلبية من خلال :

1 خرباشي عقيلة، العلاقة... ، مرجع سابق، ص 161.

## 1- تملص الحكومة من تنفيذ قانون المالية

إن اعتماد قانون المالية من طرف البرلمان يعد بمثابة القيد على الحكومة في عملية تنفيذه، بحيث لا تستطيع هذه الأخيرة إجراء أي تعديل فيه، غير أن التطورات الاجتماعية والاقتصادية عادة ما تفرض اللجوء الى أحداث تغيرات، هذا ما يقود السلطة التنفيذية، وكتعدي على السلطة التشريعية، في استعمال تقنية قانون المالية التكميلي بهدف تغيير اعتمادات مالية كانت قد أجزت من البرلمان في قانون المالية السنوي.

## 2- انعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة على قانون المالية

إن الهدف من فرض أي رقابة على أي جهة أو سلطة، هو الوقوف على مدى تنفيذ المطلوب منها وفقا للقانون، وكذلك الحال بالنسبة لرقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في مجال تنفيذ قانون المالية فهو الوقوف على مدى احترام الحكومة للإجازة التي منحها اياها البرلمان في تحصيل الإيرادات و صرف النفقات على الوجه المنصوص عليها في قانون المالية و الذي عادة ما يخدم توجهات البرلمان الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية، إلا أن أدوات الرقابة الممنوحة للبرلمان الجزائري في المجال المالي لا ترقى أن تكون رقابة ذات فعالية حيث يظهر ضعفها من خلال :

### - عدم تقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية

ألزم واضعو الدستور الحكومة من خلال نص المادة 01/179<sup>1</sup> بوجوب تقديم عرض تبين فيه استعمال الاعتمادات المالية التي سبق للبرلمان أن صادق عليها في قانون المالية لكل من غرفتي البرلمان، حيث استعمل المؤسس الدستوري مصطلح «>> تقدم << التي يظهر من خلال قراءتها أنها تفيد الوجود، إلا أن الواقع العملي يفيد عكس ذلك مما يؤكد تراجع غرفتي البرلمان مراقبة قانون المالية ، ما هيمن السلطة التنفيذية على كل مراحلها.

1 أنظر المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

## - تجميد قانون تسوية الميزانية.

وفقا للفقرة الثانية من المادة 179 من التعديل الدستوري التي تنص على >> تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان >> وتعد هذه المادة بمثابة الرخصة التي منحها المؤسس الدستوري للحكومة لتعديل و تغيير بنود قانون الميزانية و تسويتها في نهاية السنة المالية مما يعد خروجاً عن الاصل المتمثل في سلطة البرلمان في اقرار و تعديل قانون المالية، كون أن التسوية ما هي الا تحصيل حاصل لا يمكن رفضها من قبل البرلمان، حيث يتم التصويت على هذا النص دون مناقشة أو تعديل.

**المطلب الثاني: التشريع بأوامر... صورة من صور كبح العمل التشريعي**

**لمجلس الأمة.**

مع مطلع القرن العشرين، وما طرأ على وظيفة الدولة من تطورات، و إتساع نشاطها في مختلف المجالات، وتدخلها في العديد من أنشطة الأفراد المختلفة، وكذا التطور الدستوري الذي نجم عنه وجود الأحزاب السياسية و وعدم مواكبة البرلمان لتلك التطورات الخاصة، دفع بعض الدول في دساتيرها إلى تخويل السلطة التنفيذية قدرا كبيرا من الصلاحيات في كافة المجالات خاصة منها المتعلقة بالتشريع، كونه المنظم لحياة الأفراد، رغم أن هذه الوظيفة ظلت من اختصاص السلطة التشريعية خلال القرون الفارطة.

ولم يكن النظام الجزائري في منأى عن هذا التطور، حيث سرعان ما أخذ المؤسس الدستوري بهذه الآلية منذ دستور 1963 في أو دستور له في التجربة السياسية بعد الاستقلال، وبنفس الكيفية متأثرا بالمشروع الفرنسي كعادته إلى غاية آخر تعديل دستوري لسنة 2016. حيث منح لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر، بناء على تفويض من البرلمان أو بنص في الدستور، يمارسه بصفة مباشرة ودون ترخيص منه، وضمن المجالات المحجوزة للبرلمان، سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية.

إن المتبع للحياة السياسية في مجال التشريع يقف على التطور الحاصل في دور رئيس الجمهورية التشريعي و هيمنته كمثل للسلطة التنفيذية على الاختصاص التشريعي حتى في المجالات المخصصة للبرلمان في كافة الدساتير الجزائرية، وحتى في التعديل الأخير لسنة 2016 الذي جاء بهدف تدعيم السلطة التشريعية و تعزيز مكانتها مقارنة بالسلطة التنفيذية في مجال التشريع.

بقراءة تحليلية لنص المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، نجد أن المؤسس الدستوري أبقى على حق رئيس الجمهورية للممارسة اختصاص التشريع عن طريق الأوامر في حالة العطل البرلمانية أو الشغور أو في الحالات الاستثنائية و بشرط توافر شروط شكلية و موضوعية.

### الفرع الأول: التقييد الصوري لصلاحيه التشريع بأوامر في الحالة العادية

خول الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية حق التشريع في مجال القانون، ذلك الإطار المحجوز أصلا للسلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في عملية سن القوانين، و ذلك عن طريق ما يعرف بالتشريع بالأوامر. و مما لا شك فيه أن المؤسس الدستوري ظاهريا قد وضع مجموعة من القيود على سلطة رئيس الجمهورية في مجال التشريع بأوامر بوجود ضرورة أفصح عنها بإدراج مصطلح "العجلة" بنص المادة 142 من الدستور بنصها على أنه "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة، إلا أن الواقع المعمول الحقيقي يبين أن سلطات رئيس الجمهورية غير محدودة ولا مقيدة في مجال التشريع بأوامر إلا بتلك الضوابط الشكلية التي يجب توافرها.

### أولا: التشريع بأوامر في العطل البرلمانية وحالة الشغور

حددت المادة 142 من الدستور حالات تدخل رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر تحديدا حصريا وتتمثل في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية،

## 1- حالة شغور المجلس:

ويصدق القول هنا أن حالة شغور المجلس الشعبي الوطني إنهاء حياته قبل انقضاء العهدة التشريعية المحددة دستوريا، ويكون ذلك عادة بمقتضى إجراء الحل المخول لرئيس الجمهورية وحده، ويقصد بالفصل التشريعي الفترة بين انتخابات وأخرى للمجلس الشعبي الوطني<sup>1</sup>، ويتحقق شغوره أيضا عند امتناعه عن الموافقة للمرة الثانية على برنامج الحكومة مما ينجم عنه حل المجلس الشعبي الوطني وجوبا أو خلال إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والمجلس الدستوري والوزير الأول، وبموجب قرار الحل يصبح المجلس شاغرا ابتداء من تاريخ القرار إلى غاية انتخاب مجلس جديد خلال فترة زمنية أقصاها 3 أشهر<sup>2</sup>.

ورغم أن حالة الشغور يمكن تعريفها وأوقات قيامها كأصل عام، إلا أن الإشكال يقوم في حالة استمرار هذه الحالة مما يعد استيلاء لرئيس الجمهورية على هذا الاختصاص ما يفقد التشريعات الصادرة منه المشروعية القانونية، كون أن هذا الاختصاص يخول له بناء على غياب السلطة التشريعية فحسب.

وما يثار في هذه الفكرة أنه كان بإمكان المؤسس الدستوري الجزائري، أن يوسع حق المبادرة لمجلس الأمة إلى كافة المجالات في حال العطل البرلمانية أو الشغور، دون أن يمنح السلطة الواسعة لرئيس الجمهورية للتشريع بأوامر، هذا ما قد يبقى على إختصاص التشريع كسلطة لهيئات السلطة التشريعية دون سواها، خاصة وأن العهدة الإنتخابية لمجلس الأمة غير منقطعة.

---

1 صابرينة بوحنان، الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية، مذكرة تخرج للحصول على شهادة ماجستير قانون دستوري، كلية الحقوق جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، ص 86.

2 رحموني محمد، تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري (الجمعيات والأحزاب نموذجين) أطروحة دكتوراه، كلية- الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان 2014 - 2015، ص 420.

## 2- حالة العطل البرلمانية:

حسب المادة 135 من الدستور<sup>1</sup> فإن البرلمان يجتمع في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة 10 أشهر على الأقل، تبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، ويمكن للوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال و بمفهوم المخالفة فإن العطلة البرلمانية مدتها شهرين تبتدئ في الحالات العادية من شهر جويلية و تدوم إلا أواخر بداية شهر سبتمبر، وخلال هذه المدة مكن واضعو الدستور رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في الحالات الاستعجالية التي تتطلب السرعة في إقرار نص قانوني لتنظيم ذلك الأمر الاستعجالي.

و يمكن القول أن العطل البرلمانية هي الفترة التي تفصل بين دورات انعقاد البرلمان العادية أو غير العادية، و جدير بالملاحظة أن دورة البرلمان العادية ممتدة طيلة عشرة 10 أشهر دون انقطاع، بينما يتحقق انعقاد الدورة غير العادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني.<sup>2</sup>

### ثانيا: شروط التشريع بأوامر في الحالة العادية

إن تمكين المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر يعد خطر على حقوق وحرية الأفراد كون أن هذا الاختصاص ممنوح لممثلي الشعب كأصل عام، هذا ما جعله يحيطه بجملة من الضوابط والقيود حتى يضمن عدم التعسف أو الانحراف في استخدامه.

1 أنظر المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 رحموني محمد، يامة إبراهيم، ضوابط اللجوء إلى التشريع بأوامر و تقييم رقابة البرلمان حيالها، مقال منشور بمجلة الأستاذ الباحث، العدد 01 ، 2019 جامعة المسيلة، الجزائر 2019، ص 106.

## 1- شرط الاستعجال:

وتعني حالة ضرورات العمل الإداري والدائمة وحاجته الملحة لأدوات قانونية أكثر سرعة ونجاعة دون انتظار تدخل المشرع لمواجهة متطلبات الشأن العام، أي الحاجة إلى الأدوات القانونية للتسيير الإداري اليومي التي تحتاج فيها السلطات الإدارية إلى وسائل العمل القانونية المناسبة، ولو في غير حالات الظروف الاستثنائية، بل فقط لعدم وجود النص القانوني التشريعي لسبب من الأسباب، أو حتى عدم كفايته رغم وجوده، أو لأن الحكومة، ومعها رئيس الجمهورية، في عجلة من أمرهما، أو لظروف ومعطيات سياسية وعملية واجتماعية يقدرها رئيس الجمهورية فيقرر التشريع بأوامر.

وجدير بالإشارة أن التشريع بأوامر في حالة الاستعجال يعد من قبيل التصرفات القانونية التي من خلالها يمكن إيجاد حلول للمواطن في تلك المرحلة بالذات دون انتظار انعقاد البرلمان وإجراءات المطولة في إصدار التشريع إلا أن التساؤل، يطرح حول تقدير وتكييف حالة الاستعجال، هل هي في عرض الأوامر على سلطة مقيدة أو مطلقة لرئيس الجمهورية<sup>1</sup>.

## 2- شرط الزمن

رغم أن واضعو الدستور قيد منحو لرئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر في شتى مجالات وميادين القانون، تلك المجالات المخصصة للبرلمان حصريا إلا أن هذا الحق لا يمكن لرئيس الجمهورية استعماله إلا في حالة عدم تواجد البرلمان.

وبالرجوع إلى أحكام المادة 135 من الدستور نجد أن مدة انعقاد البرلمان هي عشرة 10 أشهر كاملة على الأقل كما سبق القول، كما يمكن رئيس الجمهورية دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، ومن جانب آخر، فإن لرئيس الجمهورية الحق في دعوة البرلمان

---

1 رغم أن التشريع بأوامر سلطة يستمدها رئيس الجمهورية من الشعب على اعتبار أن يتساوى في الانتخاب مع أعضاء البرلمان إلا أنه من جانب آخر يعد تعدي على الاختصاص التشريعي ما يقودنا إلى القول أنه خرق واضحا لمبدأ الفصل بين السلطات.

للانعقاد بناء على طلب الوزير الأول، وفي هذه الحالات السابقة تكون مدة الانعقاد مرتبطة بجدول أعمال هذه الاجتماعات حيث تنتهي بانتهاء دراسة جداول أعمالها.<sup>1</sup>

### 3- شرط اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

لقد اشترط المؤسس الدستوري الجزائري ضرورة اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، حيث نصت الفقرة الخامسة من المادة 142 على أنه يجب أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء، هذا الشرط يقودنا إلى القول أن المؤسس الدستوري أراد بهذا الإجراء إجراء مناقشة أولى وإثراء للنص من قبل وزراء الحكومة قبل عرضه على البرلمان، على إعتبار أن الحكومة هي التي يسند لها اختصاص تنفيذ هذه القوانين، كما يمكن القول أنه بمثابة إخطار لأعضاء الطاقم الحكومي بمضمون الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية، ذلك أن لرئيس الجمهورية سلطة مطلقة على مجلس الوزراء، وحتى ولو لم يكن له ذلك فأعضاء مجلس الوزراء لهم دور استشاري فقط، لأن اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء لا يحدد الأغلبية المطلوبة حتى تقبل الأوامر. وعلى هذا فإننا نقول أن وضع شرط عرض الأوامر التشريعية على مجلس الوزراء رغم أنه شرط أساسي على رئيس الجمهورية إلا أنه يعد شكليا، يرجع ذلك لعدة اعتبارات في مقدمتها مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري مقارنة مع مكانة الوزير الأول و الوزراء ( طاقم الحكومة )

### 4- نطاق التشريع بأوامر وطبيعته

لا يستطيع أحد أن ينكر تمتع الأوامر التشريعية بقوة القوانين، وذلك لأنها تستطيع تعديل أو إلغاء قانون قائم، أو تأتي بقانون جديد، وكذا مكانتها أمام الدستور و مدى خضوعها لأحكامه وهذا تطبيقا لمبدأ سمو الدستور على القوانين،<sup>2</sup> إلا أن الإشكال يثار حول الطبيعة القانونية لهذه الأوامر. و السبب في ذلك يرجع إلى صدورها عن رئيس الجمهورية الذي باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، إضافة إلى أن مضمونها يمس مجال من المجالات التي

1 رحموني محمد، يامة إبراهيم، ضوابط اللجوء إلى التشريع بأوامر.... مرجع سابق، ص 109.

2 أنظر في شرح ذلك ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000،

تشريع فيها السلطة التشريعية. ومن تم فالمقصود بالطبيعة القانونية للأوامم التشريعية هي تحديد ما إذا كانت قرارات إدارية أم قوانين.<sup>1</sup>

وباستقراء المادة 142 من الدستور السالفة الذكر نجدها قد جاء نصها بشكل عام، فلم تحدد المجالات التي يشريع فيها رئيس الجمهورية بأوامر، وهو ما يؤخذ عليها، حيث أنه من الأجدر استبعاد جملة من المجالات الحيوية كتنظيم حقوق الأفراد التي يعهد بها المؤسس الدستوري إلى البرلمان، هذا ما يعني أن الأوامر الرئاسية قد تتضمن تلك المجالات الممنوحة لمجلس الأمة ما يعد تضييقا آخر على المبادرة التشريعية لمجلس الأمة.

وعليه فتحديد طبيعة الأوامر التشريعية يكتسي أهمية كبيرة في النظام القانوني للدولة، لأن ذلك سيؤدي إلى معرفة مرتبتها في هرم تدرج القواعد القانونية في الدولة، وكذلك إلى معرفة نظام الرقابة الذي تخضع له. فإذا تم اعتبارها قرارات إدارية (تنظيمات)، فستخضع لرقابة المجلس الدستوري ولرقابة القضاء الإداري. أما إذا تم اعتبارها قوانين فإنها تخضع فقط لرقابة المجلس الدستوري.<sup>2</sup>

**الفرع الثاني: التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية.... تعد على الدور التشريعي**

**لمجلس الأمة**

قد تكون التشريعات المعدة للظروف العادية عاجزة عن معالجة الظروف الاستثنائية الطارئة التي قد تمر بها الدولة، لذا جرى العمل على أنه عندما يتوقع المشرع ظرفا استثنائيا معيناً فإنه يبادر الى وضع تنظيمات ملائمة لمواجهته، وتعد هذه الأخيرة بمثابة حلول تشريعية لتلك الظروف الاستثنائية.<sup>3</sup>

---

1 بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مقدمة للحصول على شهادة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر 2007/2008، ص 19.

2 مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مقال منشور بمجلة المدرسة الوطنية للإدارة، 2000، العدد 2، ص. 13.

3 لوناتسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور.... مرجع سابق، ص 255.

إن المؤسس الدستوري و من خلال نص المادة 142 منح سلطات واسعة لرئيس الجمهورية في المجال التشريعي دون قيود أو شروط حقيقة، ما يؤهل رئيس الجمهورية لاتخاذ كل الاجراءات التي تقتضيها الظروف الاستثنائية.<sup>1</sup> هذا التعدي كان بتأثر واضعي الدستور الجزائري بالدستور الفرنسي.<sup>2</sup>

وكانت سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية محور نقاش العديد من الفقهاء خاصة فيما يتعلق بموضوع اعتداء الهيئة التنفيذية على اختصاصات الهيئة التشريعية فيرى الاستاذ VEDEL، أن رئيس الجمهورية يحصل على السلطة المطلقة بموجب ما يعرف بالظروف الاستثنائية، حيث يتعدى تحكمه السلطة التنفيذية الى تحكمه في السلطة التشريعية. أما الأستاذ Miaille فيرى أن المادة 16 من الدستور الفرنسي مكنت رئيس الجمهورية من اتخاذ قرارات تدخل في الأيام العادية في صلاحيات السلطة التشريعية.<sup>3</sup>

#### أولاً: نطاق التشريع الواسع في الحالة الاستثنائية

إن المركز المتميز لرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، مكنه من الهيمنة على السلطة التنفيذية كرئيس لها، وعلى صلاحيات السلطة التشريعية من خلال حقه في التشريع بأوامر ولعل التشريع في الظرف الاستثنائي الذي أقره المؤسس الدستوري، من خلال نص المادة 04/142 يعد من أكثر مظاهر هذه الهيمنة، حيث أنه بالرجوع لنص المادة 107 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 نجدها قد وسعت من صلاحيات رئيس الجمهورية بشكل كبير لا من حيث الصلاحيات ولا من جهة اتخاذ الحالة الاستثنائية ما يقودنا الى القول أن هذا التوسيع للصلاحيات يعد ضرباً لمبدأ الفصل بين السلطات وإضعافاً للدور التشريعي لمجلس الأمة.

---

1 انظر في شرح ذلك شهبوب مسعود، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، محاضرة ألقيت في ندوة وساطة الجمهورية المنعقدة بوهان نوفمبر 1997، ص 23.

2 أنظر المادة 16 من الدستور الفرنسي المنظمة للظروف الاستثنائية.

3 أنظر في نفس المعنى لوناتسي ججيقة ، السلطة التشريعية في الدستور.... مرجع سابق، ص 255.

نصت أحكام المادة 107 من الدستور على أن: "يقدر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

تخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

ويجتمع البرلمان وجوبا

تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها.<sup>1</sup>

وبموجب أحكام المادة 107 السالفة الذكر، فإن لرئيس الجمهورية بعد إعلان الحالة الاستثنائية سلطة واسعة في التشريع بأوامر في هذه الحالة، ودون أن يتقيد بالشروط الخاصة التي تخضع لها هذه الأوامر التشريعية في الظروف العادية (المسائل العجلة)<sup>2</sup>

وبما أن لرئيس الجمهورية سلطة اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجب المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية، فإن ذلك أجاز له مخالفة مبدأ المشروعية واحترام الدستور وقوانين الجمهورية وحتى تجاوز سلطته ليتعداه إلى سلطات أخرى ويحل محلها.<sup>3</sup>

1 أنظر المادة 107 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016.

2 رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور - 1996 ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005 - 2006 ، ص 57 .

3 رحموني محمد، يامة إبراهيم، ضوابط اللجوء إلى التشريع بأوامر.... مرجع سابق، ص 113.

وما يجب الاشارة إليه، أن أول ما يلاحظ بشأن الإطار الزمني للتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية أن المادة 107 من الدستور لم تحدد مدة سريانها مما يجعلنا نقول أن انتهاء الحالة يتعلق بالهدف الذي من وراء تقريرها، بمعنى أنه إذا كانت الحالة الاستثنائية تستهدف المحافظة على استقلال الأمة و مؤسساتها الدستورية، فبمجرد تحقق الهدف تعتبر تلك الحالة منتهية، مع العلم أن الأمر يعود لرئيس الجمهورية مع ضرورة اتباع الاجراءات المتبعة في تقريرها.

### ثانيا : صورية ضوابط التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

تتميز الظروف غير العادية بوجود اختلال واضح وشديد في الأمن العام، أو عوامل تحول دون سير المؤسسات الدستورية سيراً عادياً ومنتظماً، أو تهديد يوشك أن يصيب هذه المؤسسات أو أمن البلاد، و الدولة، وحرمة التراب الوطني.<sup>1</sup>

يمكن لرئيس الجمهورية، و كحق منحه إياه واضعو الدستور ، وبحسب خطورة هذه الظروف، أن يقرر إحدى الحالات المعبرة عن وجود ظروف غير عادية، والواردة حصراً في الدستور، وهي حالة الطوارئ، أو حالة الحصار، أو الحالة الاستثنائية، أو حالة التعبئة العامة، أو حالة الحرب. تختلف هذه الحالات في ما بينها من حيث درجة خطورتها على عمل المؤسسات الدستورية، وتأثيرها على الحريات العامة، من جراء قيامها وطيلة مدة العمل بها ومن حيث العناصر اللازمة لإعلانها.<sup>2</sup>

بقراءة تحليلية لنص المادة 142 نجد أن المؤسس الدستوري قد اشترط على رئيس الجمهورية مجموعة من الشروط يجب توافرها لتقرير الحالة الاستثنائية ومباشرة سلطة التشريع بأوامر من خلالها.

1 بلحاج صالح، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 01 2010 . ص 210.

2 مزباني لونس، مرجع سابق، ص 208.

## 1- وجود خطر داهم

يمكن لرئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية لدى وشوك قيام خطر داهم، والذي يمكن أن يهدد الدولة في هيئاتها أو استقلالها أو سلامة ترابها، وهو الأمر الذي يرجع تحديده إلى رئيس الجمهورية بما له من سلطة تقديرية.

ويقصد بالخطر في المعنى القانوني هو كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فتهددها إما بالانتقاص أو الزوال<sup>1</sup>، وعلى هذا الأساس لا يجوز لرئيس الجمهورية استعمال المادة 107 وممارسة السلطة الاستثنائية إلا في حالة كون الخطر داهما أو حالا ولم يكن في المقدور التنبؤ به حتى يمكن الاستعداد لمواجهة أو كان هذا الخطر قد وقع بالفعل ولكن لم ينتهي بعد.<sup>2</sup>

## 2- أن يصيب هذا الخطر الداهم مؤسسات الدولة و استقلالها و سلامة ترابها.

لا يتوقف إعلان الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية بتوفر خطر داهم، وإنما يجب أن يشكل هذا الأخير انعكاسات على مؤسسات الدولة الدستورية، أو استقلاليتها، أو سلامة تراب الدولة، وبالرجوع إلى نص المادة 107 من الدستور نجد اللجوء إلى الحالة الاستثنائية يستلزم فقط تعثر المؤسسات في سيرها ولا يشترط أن يكون قد أصابها الشلل أو العجز الكلي، وما يؤكد ذلك هو انعقاد البرلمان بقوة القانون عند اللجوء إلى تطبيق هذه الحالة.<sup>3</sup> و الملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد مقدار الضرر المؤدي لقيام الحالة الاستثنائية عكس نظيره الفرنسي الذي أشرط جسامه الضرر حتى يحق لرئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية.<sup>4</sup>

---

1 رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مرجع سابق، ص 69.  
2 عز الدين بغدادى، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، - الطبعة الأولى، 2009، ص 117.  
3 محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، -1990، ص 103.  
4 أنظر المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

### 3 - قيد الاستشارة الشكلية لبعض الهيئات والشخصيات الوطنية

ألزمت المادة 107 من الدستور رئيس الجمهورية استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والمجلس الدستوري، وتهدف بالظروف التي أملت بالدولة، وما هذه الاستشارة إلى إحاطة الأشخاص والهيئات المعنية علما إذا كانت هذه الظروف تحتاج إلى تقرير الحالة الاستثنائية من عدمه، ومع ذلك فإن هذه الاستشارات هي غير ملزمة قانونا لرئيس الجمهورية إلا من حيث مبدأ إجرائها وطلبها لا من حيث مضمونها.<sup>1</sup> حيث يعد هذا الشرط ذو جانب شكلي أكثر منه قانوني.

### 4- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء

لكي يحق لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في الظرف الاستثنائي، اشترطت عليه المادة 107 من الدستور إعلان قيام الظرف الاستثنائي ضرورة الاستماع لبعض الهيئات الوطنية ممثلة في شخصية رؤسائها وهم المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، إلا أن الواقع يثبت أن رئيس الجمهورية يعد بمثابة الرئيس لهاتين المؤسستين الدستوريتين ما يقودنا إلى القول أنه ليس من المنطقي أن يلقي رأس الجمهورية أي معارضة من طرف هاتين الهيئتين في حال إقراره لقيام الحالة الاستثنائية.

### ثالثا: اجتماع البرلمان وجوبا

أوردت الفقرة الرابعة من المادة 107 من التعديل الدستوري فكرة ضرورة اجتماع البرلمان وجوبا بقوة القانون كنتيجة على قيام الحالة الاستثنائية و هنا يمكننا القول أن اجتماع البرلمان هو نتيجة لإقرار الحالة الاستثنائية وليس شرطا مقيدا لرئيس الجمهورية لاتخاذ هذه الحالة.

و يرى بعض الفقهاء أن هذا الاجتماع يعد وسيلة مهمة لتمكين ممثلي الشعب من متابعة الأوضاع باستمرار هذا من جهة، ومن جهة أخرى يعد دعما لقرارات رئيس الجمهورية لإضفاء المشروعية عليها.

1 رحموني محمد، يامة إبراهيم، ضوابط اللجوء إلى التشريع بأوامر.... مرجع سابق، ص 116.

وعلى الرغم من أن اجتماع البرلمان بغرفتيه يعد نتيجة حتمية لقيام الحالة الاستثنائية إلا أنه من الناحية القانونية ليس هناك من نص يلزمهم بإبداء الرأي في الحالة الاستثنائية ، وحتى بالنسبة لرئيس الجمهورية ليس هناك أي نص يلزمه باستشارة البرلمان.

### خلاصة الباب الأول

رغم أن المؤسس الدستوري الجزائري تبنى نظام الثنائية لأزيد من عقدين من خلال إنشائه لمجلس الأمة كغرفة ثانية في النظام التشريعي الجزائري، وعمل على تصحيح مسار هذا الأخير في التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال منحه حق المبادرة بالتشريع في مجالات محددة على سبيل الحصر ، وكان الهدف من هذا التعديل هو تعزيز مكانة السلطة التشريعية و تغيير الدور التشريعي لمجلس الأمة من هيئة في يد السلطة التنفيذية إلى هيئة تشريعية بصلاحيات واسعة في مجال التشريع، إلا أن الواقع لم يرقى إلى تطلعات النخب القانونية والسياسية الداعية إلى القول بضرورة تغيير صورية الدور التشريعي لمجلس الأمة.

إن الدارس للواقع الدستوري الجزائري، وبالخصوص في مكانة السلطة التشريعية بصفة عامة و مجلس الأمة بصفة خاصة يدرك أن مجلس الأمة رغم محاولة واضعي الدستور تحسين دوره التشريعي إلا أنه لم يضيف أي جديد في مجال صناعة التشريع لذا أصبح لزاما توسيع الميادين والمجالات التي يحق له فيها المبادرة بالتشريع.

## الباب الثاني

الدور التشريعي لمجلس الأمة

في مرحلة الإقرار

## الباب الثاني : الدور التشريعي لمجلس الأمة في مرحلة

### الإقرار

تعد عملية سن التشريعات من الوظائف الأساسية التي أوكلها واضعو الدستور في مختلف الأنظمة السياسية المقارنة إلى البرلمانات من أجل تنظيم الحياة العامة في جميع الميادين السياسية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية والثقافية وغيرها، كما تعد عملية صناعة القوانين المحور الأساسي والمجال الحيوي لتحريك وتفعيل العلاقات الدستورية الوظيفية بين سلطات ومؤسسات الدولة الدستورية، بصورة متناسقة ومتفاعلة ومتكاملة في الأداء.<sup>1</sup>

تتمثل الوظيفة الأساسية للسلطة التشريعية في ممارسة العمل التشريعي، والذي يتم من خلال مرحلتين بارزتين هما، مرحلة الإعداد والتي تتمثل في سلطة المبادرة بالتشريع ثم مرحلة المصادقة أو مرحلة الإقرار، غير أن المرحلة الثانية إنما تنبني عن المرحلة الأولى،<sup>2</sup> وعلى مستوى النظام الدستوري الجزائري تحكم عملية سن التشريعات ونشرها في النظامين العديد من المراحل والإجراءات، ابتداء من المبادرة التشريعية ، وصولا إلى نشر النص التشريعي، وإن كانت العملية على مستوى البرلمان تتراوح بين المبادرة والمصادقة على النص القانوني مرورا بالتعديل والمناقشة التي تعد الطريق الثاني للمبادرة.

1 رايح شامي، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، رسالة ماجستير... مرجع سابق، ص 18.

2 عمرثامري، مرجع سابق، ص 18.

## الفصل الأول

مكانة المناقشة، التعديل  
والتصويت في تحديد الدور  
التشريعي لمجلس الأمة

## الفصل الأول: مكانة المناقشة، التعديل

### والتصويت في تحديد الدور التشريعي لمجلس الأمة

يظهر في بداية المرحلة الأولى لتبني نظام الثنائية البرلمانية أن المؤسس الدستوري الجزائري بمناسبة تنظيمه للسلطة التشريعية أنه أراد تحقيق نوع من التوازن بين غرفتي البرلمان لاسيما أثناء ممارسة الوظيفة التشريعية التي تشمل حق الاقتراح، والمناقشة، والتعديل و التصويت، وهذا ما يظهر جليا من خلال نص المادة 98 من الدستور الجزائري لسنة 1996 التي أكدت أن البرلمان ممثلا بغرفتيه على اعتبار أن هذا يطلق على الغرفتين معا، هو صاحب السيادة في عملية إعداد القانون ( المبادرة ) و التصويت عليه، بمعنى أن كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة يتمتعان بهذه السيادة على قدم من المساواة،<sup>1</sup> فكان يعتقد أن تبني نظام المجلسين إنما هو اقتباس من النظام الفرنسي، مما سيؤدي إلى تفويض سلطة التشريع لهذه الغرفة الجديدة تشبها بمجلس الشيوخ الفرنسي. إلا أن الاقتباس كان مشوها، حيث لم يؤخذ من النظام البيكاميرالي الفرنسي سوى الهيكل،<sup>2</sup> هذا ما ظهر من خلال نص المادة 119 الدستور الجزائري 1996 حيث أن المؤسس الدستوري وبموجبها استثنى مجلس الأمة من سلطة المبادرة باقتراح القوانين، ما جعل الكثير من الفقه يتساءل عن دور مجلس الأمة في عملية التعديل كون أن هذا الدور يعد بمثابة الوجه الآخر للمبادرة، ما يقودنا إلى التساؤل هل أن لمجلس الأمة قبل أن يصادق على النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، أن ينظر فيها و يعدلها؟ وهذا هو موقف البعض من الفقه الدستوري الجزائري الذي يرى بأن حق التعديل معمول به طبقا للدستور، لكنه غير مطبق بكيفية مرضية وجدية.<sup>3</sup> أو أنه صوري أيضا ولم يزد عن دوره في حق المبادرة، هذا اما يقودنا إلى ضرورة الوقوف على مكانة مجلس الأمة في عملية المناقشة و التعديل على ضوء دستور 1996

1 حجاب ياسين، مرجع سابق، ص 149.

2 عمرثامري، مرجع سابق، ص 64.

3 لمين شريط، واقع البيكاميرالية.....، مرجع سابق، ص 33.

بغية الوصول الى مكانة هذه الغرفة في النظام التشريعي الجزائري، ثم نخرج عن تغير دور مجلس في عملية التعديل والمناقشة ونصاب التصويت بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

## المبحث الأول : دور مجلس الأمة في تعديل النصوص التشريعية

إن التعديل هو اقتراح تغيير جزئي لنص يتم إيداعه لدى مكتب الجمعية البرلمانية المختصة بغرض التصويت عليه وفق إجراءات منظمة ومحددة،<sup>1</sup> ويقصد بحق مجلس الأمة في التعديل القدرة و الإمكانية و الصلاحية القانونية المخولة له قانونا لإدخال أو إضافة أو طرح تغييرات أو تحويل أو حتى إلغاء في قواعد و مواد نص تشريعي معروض عليه بمناسبة المصادقة عليه. على أن يكون هذا التعديل الذي يأخذ تلك الأوصاف ( تغيير، إلغاء...) وفقا للقانون العضوي الناظم للعلاقة بين الغرفتين وكذا علاقتهما بالحكومة أو النظام الداخلي الخاص به.<sup>2</sup> و الهدف من ممارسة هذا الحق هو التوصل إلي تغيير أو تعديل النص المناقش وبالتالي الوصول بالمقترح إلي التصويت والمصادقة عليه في جلسة عامة ،حتى يتحول النص من مجرد مشروع قانون إلي قانون وفق إجراءات مرتبطة بمراحل ضرورية

و يرى الأستاذ الأمين شريط أن مهمة تعريف التعديل كآلية دستورية هي بالأساس مهمة فقهية، اذ يجتهد الباحثون في تقديم تعاريف متعددة حسب تصورهم و فهمهم للموضوع، أو تأثرا بما يضمنه حق التعديل من مكانات في الانظمة الداخلية للغرف البرلمانية لبلدانهم.... أما بالنسبة للنصوص القانونية فإنها لا تتطرق الى هذه المسألة وخاصة الدساتير التي قد ينكر بعضها حق التعديل لكنها لا تحدد مضمونه، أما الانظمة الداخلية للغرف البرلمانية فهي تنظمه من حيث اجراءاته و شروطه، ولا تتطرق بصفة عامة الى تعريفه... و تعد آلية التعديل من بين أهم الآليات القانونية التي تتمتع بها البرلمانات، لما تضمنه هذه الأخيرة من سلطة و قوة في يد السلطة التشريعية في حال استحواذ غريمتها السلطة التنفيذية على الدور التشريعي المناط بها، كما تعد من أهم الوسائل القانونية المعززة لمبدأ الفصل بين السلطات.

1 سعيد مقدم ، المبادرة بالتعديل، مداخلة بالملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120، ملتقى الأوراسي، يومي 07/06 ديسمبر 2004، ص 09

2 أنظر في شرح ذلك خالد شلي، حق مجلس الأمة في التعديل - دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري والمراجعة الدستورية لعام 2016، مقال منشور بمجلة المجلس الدستوري، العدد 06، سنة 2016، ص 67.

و بالرجوع إلى التجربة البرلمانية الجزائرية نجد المؤسس الدستوري الجزائري قد أقر اشراك النواب والحكومة في ممارسة هذا الحق من أول دستور خلافا للمشرع الفرنسي الذي لم ينتبه إلى ذلك إلا في دستور 1958<sup>1</sup>.

لقد فصل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والقانون العضوي 02/99 المحدد لتنظيم الغرفتين والعلاقات بينهما و بين الحكومة ، وذلك في المادة 1/128 منه التي حددت الجهات المخولة لممارسة هذا الحق في كل من اللجنة المختصة ، ونواب المجلس الشعبي الوطني إضافة إلى الحكومة دون أعضاء مجلس الأمة، هذا الاقصاء كان محل جدل مؤسساتي أثار نوع من الاختلاف في الفقه الدستوري حول سبب إنشاء مجلس الامة، إذا تم اقصاءه من كل مراحل صناعة التشريع ما قاد الكثير الى القول بأن هذه الغرفة ما هي الى آداه ابتكرت لحماية تلك الهيمنة التي كانت مفروضة على السلطة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية.

و عليه فإن تلك الاسباب التي كانت سببا في قصور مجلس الامة في ممارسة حق التعديل كانت أيضا سببا دفع المؤسس الدستوري في إعادة النظر في تلك المسألة الجوهرية التي تتمحور حول حق مجلس الأمة في التعديل، فكانت المراجعة الدستورية لسنة 2016 بمثابة إقرار لمجلس الأمة في ممارسة هذه الآلية التي يعتبرها جزء كبير من الفقه بمثابة الآلية القانونية الموازية لحق المبادرة، ما يدفعنا الى التساؤل عن حرية مجلس الامة في استعمال هذا الحق ؟ أم أنه مقيد بنفس القيود التي جاءت في حق المبادرة؟ خاصة أما تلك التحولات العميقة نحو تفعيل أكبر لمجلس الأمة في الحياة البرلمانية الجزائرية

### **المطلب الأول: إجراءات و مكانة تعديل النص التشريعي.**

إن أهم مرحلة للعمل التشريعي و التي تميز السلطة التشريعية، هي تدخلها و إثرائها للنص المعروض عليها عن طريق إدخال تعديلات عليه، فهو حق تابع لها و عنصر من عناصر العمل التشريعي أو حق من الحقوق للصيقة به.

---

<sup>1</sup> BERNARD Chant Ebout, Droit constitutionnel et science politique ? Armond conlin , 16 edition , Paris , 1999 , P 542

ويقصد بحق التعديل كأصل عام هو تلك السلطة الممنوحة لهيئة ما ( تشريعية أو تنفيذية )<sup>1</sup>، وتستطيع من خلالها اقتراح يهدف الى تغيير/ تبديل أو إلغاء حكم أو عدة أحكام في مشروع أو إقتراح قانون، أو يهدف الى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد.

إن دستور 1996 لم يقرر صراحة إمكانية تعديل مشروع أو إقتراح قانون، لكن القانون العضوي الناظم للعلاقة بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعلاقتها مع الحكومة تكفل بذلك من خلال نصه في المادة 28 منه التي منحت للجنة المختصة، ولنواب المجلس الشعبي الوطني ( دون أعضاء مجلس الأمة ) وللحكومة حق اقتراح التعديلات على النص التشريعي المعروض للمصادقة و المحال للجنة المختصة للدراسة،<sup>2</sup>

رغم أن واضي دستور 1996 و المشرع الجزائري من خلال القانون العضوي 02/99 قد منعوا مجلس الأمة من حق التعديل إلا أن الدراسة تستوجب التطرق لصياغة وإجراءات التعديل على مستوى المجلس الشعبي الوطني على إعتبار التعريف بها من جهة و تشابه إجراءات التعديل على مستوى الغرفتين. من جهة أخرى و أن هذا الحق منح لمجلس الأمة في تعديل 2016 من جهة ثالثة.

#### الفرع الأول: شروط وإجراءات تقديم التعديلات.

إن الهدف من ممارسة حق التعديل هو المشاركة الفعلية للنواب في العمل التشريعي خاصة أمام محدودية مبادراتهم التشريعية، و عليه فإن التعديل هو تعويض للنقص الذي يشوب العمل التشريعي للنائب ، حيث أكدت التجارب المقارنة أن أهم التعديلات تأتي من اللجان المختصة و من الأغلبية البرلمانية أما المعارضة فحظوظ تعديلاتها في الفوز بإدراج تعديل تبقى ضئيلة و على سبيل المثال تقدر نسبة التعديلات المقدمة من طرف المعارضة ب 01 % ، راجع ذلك لمجموع الشروط المفروضة على التعديل.

و كشرط عام لأي تعديل مقدم علي أي نص تشريعي معروض للمصادقة، يجب أن يكون هذا التعديل معللا و بإيجاز و أن يسقط على مادة من مواد ذلك النص التشريعي محل

1 عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة.... مرجع سابق، ص 178.

2 خرباشي عقيلة ، العلاقة الوظيفية... ، مرجع سابق، ص 61.

المصادقة، وإن كان يهدف إلى إضافة مادة فيجب أن تكون ذات علاقة مباشرة بالنص. ولا تختلف شروط التعديل على شروط المبادرة كثيرا و عليه يمكننا تحديدها كما يلي :

#### أولاً: الصياغة القانونية الصحيحة

يجب أن يصاغ التعديل صياغة قانونية صحيحة والمقصود هنا بالصياغة الصحيحة هو أن تبقى عملية التحويل و التبديل و الاضافة على الشكل العام للنص التشريعي أي على شكل مواد قانونية تتماشى و المعنى الأصلي للنص التشريعي، ويعتبر هذا الشرط بمثابة الشرط العام الواجب توافره في كل التعديلات سواء كانت صادرة عن النواب أو الحكومة أو اللجان المختصة.

#### ثانياً: تقديم الاقتراح من قبل 10 نواب

فرض المشرع الجزائري قيد العدد بالنسبة للتعديلات المقدمة من طرف النواب، حيث أشرط 10 نواب لقبول الاقتراح ويعد هذا النصاب المرتفع تقييداً للنائب المشرع في هذا الخصوص، إلا أنه من يرى خلاف ذلك فالأستاذ عبد الله بوقفة دافع عما تبناه المشرع من خلال قوله >> المشرع أقر توافر نصاب قانوني بشأن إمكانية المبادرة باقتراح التعديل البرلماني وبذلك تخلى القانون الداخلي على المبادرة الفردية في هذا المجال، حيث توجه صوب اعتماد مبدأ المبادرة الجماعية و كأنه أراد بذلك أن يدمغ التعديل- وهو عمل تشريعي – بالموضوعية و الدقة وما في ذلك من جدية >><sup>1</sup>.

ويوقع تعديل النواب من قبل جميع الأعضاء و يوكل مندوبهم بإيداعه لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني قبل 24 ساعة التي تعقب البدء في المناقشة العامة، مع إرفاق نص التعديل بعرض للأسباب، و تعد هذه المدة قصيرة، بحيث لا تمكن النواب من الاطلاع و تحضير كافة الوثائق الخاصة بالتعديل.

#### ثالثاً: عدم مساس التعديلات بالتوازنات المالية

استناداً لقاعدة الجزء يتبع الكل و لأن حق التعديل هو صور أخرى لحق المبادرة فقد أشرط المشرع أن لا تكون مقترحات التعديلات المقدمة من طرف النواب ترفع من قيمة النفقات العامة أو تخفض الموارد العمومية، هذا القيد هو صورة أخرى لهيمنة السلطة

1 عبد الله بوقفة، أساليب.... مرجع سابق، ص 169

التنفيذية على الاختصاص التشريعي بصفة عامة وسيطرتها على التشريع المالي بصفة خاصة، رغم أن الكثير من الباحثين في القانون البرلماني يعتبرون هذا القيد صحيح إلى درجة كبيرة كون أنه لا يمكن للنواب باختلاف انتماءاتهم (نواب البرلمان أو أعضاء مجلس الأمة) أن تكون لهم دراية بالجانب المالي للدولة.

### الفرع الثاني: دراسة اللجنة المختصة للتعديلات

إن مناقشة اللجنة للتعديلات المعروضة عليها، يكون مع أصحابها سواء كانت الحكومة ممثلة في الوزير المعني، أو مندوب أصحاب المبادرة بالتعديل، هذا الأخير الذي يعق عليه عبئ عرض مبررات أصحاب اقتراح التعديل والأسباب التي دفعت وزملائه النواب إلى المبادرة بالتعديل مع توضيح الهدف من ذلك، أما بالنسبة للحكومة وعلى اعتبارها شريكا في إنتاج العمل التشريعي من خلال مشاركتها السلطة التنفيذية حق المبادرة، وما يتبع ذلك من حق في حضور جلسات اللجنة الدائمة عن طريق الوزير المعني أو أحد ممثليه، يجعل اللجنة المختصة غير مستقلة حين دراستها للتعديلات المقدمة أمامها، كون أن ممثل الحكومة له حق التدخل متى أراد مدافعا عن رأي الحكومة بالحجج والمبررات والأدلة وبالتالي فهو يؤثر في الرأي العام للجنة الدائمة،<sup>1</sup> هذا الطرح يقودنا إلى معاودة المقارنة ما بين السلطتين في مراحل سن التشريع، حيث كنا قد وقفنا سابقا على التفوق الكبير للسلطة التنفيذية على بداية العمل التشريعي (المبادرة)، مع السيطرة الكلية لرئيس الجمهورية على العمل التشريعي الموازي، كذلك الحال بالنسبة للتعديل كآلية أخرى لصناعة التشريع أين وقفنا على سهولة إجراءاته بالنسبة للسلطة التنفيذية عكس ذلك بالنسبة للسلطة التشريعية هذه السيطرة تضع اللجنة المختصة عند دراستها لمقترحات التعديلات أمام حالتين:

- إما أن تقتنع اللجنة المختصة وهنا نكون أمام حالة قبول التعديل والتكفل به ويتم إدراجه في تقريرها المقدم للجلسة العامة
- وإما أن يرفض لسبب من الأسباب، كأن يكون التعديل قد قدم من قبل طرف آخر وأخذ بعين الاعتبار أو أنه يتعارض مع حكم من أحكام النص التشريعي

1 شامي رابع، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، رسالة مقدمة للحصول على شهادة ماجستير في القانون العام،

جامعة أبو بكر بلقايد، تسمان 2012، الجزائر، ص 27

المعروض للمصادقة أو أنه خارج الموضوع وليست له أي علاقة أو لا يتوافق والشروط الشكلية والموضوعية المشروطة سابقا.<sup>1</sup>

**المطلب الثاني: ممارسة مجلس الأمة لآلية التعديل قبل التعديل الدستوري**

**لسنة 2016.**

من خلال تعريف آلية التعديل يتضح لدينا، أنه تقنية تنصب على المبادرة القانونية يتم بواسطتها إلغاء أو إضافة أحكام أخرى، بغض النظر عن ما إذا كانت المؤسسة الدستورية صاحبة التعديل هي نفسها صاحبة المبادرة، أو أنها مؤسسة دستورية أخرى.<sup>2</sup> لكن النظام الدستوري والقانوني الجزائري الذي يمارس مجلس الأمة سلطاته وصلاحياته وفقه قد أسس – وإن كان هذا التأسيس يلفه كثير من الضبابية - لحقيقة أن مجلس الأمة ليس له صلاحية التعديل المباشر لنصوص المبادرات القانونية المحالة إليه. و المشكل أن المنظومة القانونية في الجزائر لم تفصل في المسألة منذ بدايتها وبوضوح أي منذ اعتماد نظام البيكاميرالية، مما فتح الباب على جدل فقهي واسع وخلاف في وجهات النظر، إذ هناك من يذهب إلى أن مجلس الأمة لا يملك أي حق في تعديل النصوص التي تأتيه من المجلس الشعبي الوطني، وهناك من يؤكد على أن المسألة ليست بهذه البساطة، ويرى أن مجلس الأمة له كامل الحق في اقتراح التعديلات على النصوص المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني.<sup>3</sup>

إلا أنه وبصدور رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم: 04/ ر.ن.د/ م.د / 98. المؤرخ في 13 شوال عام 1418 هـ الموافق ل 10 فبراير سنة 1998 و المتعلق بمراقبة مطابقة النظام

1 يحيواوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مذكرة مقدمة للحصول على شهادة ماجستير في القانون، جامعة بسكر، الجزائر 2010، ص 107.

2 مسعود شهبوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان، مقال منشور بمجلة الوسيط، العدد العاشر، الجزائر 2013، ص 108.

3 العربي شحط عبد القادر وعدة جلول محمد، دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة، فعاليات الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 30/29 أكتوبر، الجزائر 2002، ص 19.

الداخلي لمجلس الأمة للدستور،<sup>1</sup> الذي أكد بموجبه أنّ مجلس الأمة لا يملك حق تعديل التّصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني في إطار الجلسات العامة، و يمكن للمجلس أن يمارس هذا الحق خارج إطار الجلسات العامة، واستند المجلس الدستوري في رأيه هذا على نص المادة 120 من دستور 1996،<sup>2</sup> التي تقر بحق مجلس الأمة في الاختلاف مما يؤدي إلى استدعاء اللّجنة المتساوية الأعضاء من طرف الوزير الأول، ليصبح كل شيء مسموح داخل هذه اللّجنة بحيث يستطيع مجلس الأمة أن يحدث تعديلات على النصّ المقترح من طرف اللّجنة، فهو لا يتمتع بسلطة التعديل خارج إطار اللّجنة المتساوية الأعضاء لأنّ ذلك يعد خرقاً لأحكام الدستور. وعليه فقرار المجلس الدستوري الجزائري جعل حق التعديل حقا مترتبا ومشتقا من حق المبادرة، إذ ألغى حق مجلس الأمة في التعديل على أساس أنّه لا يتمتع بحق المبادرة باقتراح القوانين.<sup>3</sup>

#### الفرع الأول: قراءة في الحجج المقدمة ضمن رأي المجلس الدستوري.

إن أهم مرحلة للعمل التشريعي والتي تميز السلطة التشريعية، هي تدخلها وإثراء النصّ المعروض عليها عن طريق إدخال التعديلات عليه، فهو حق تابع لها وعنصر من عناصر العمل التشريعي أو حق من الحقوق اللصيقة به.

و بمنعه لمجلس الأمة من حق التعديل يكون المجلس الدستوري قد سار مع الإتجاه الذي طالما أكد على أن دستور 1996، قد منع مجلس الأمة من حق التعديل كما منعه من حق المبادرة بناء على قاعدة << السابق يقيد اللاحق >>، وأستند المجلس الدستوري في منعه لمجلس الأمة ممارسة حق التعديل على مجموعة من المبررات و الحجج،<sup>4</sup> وفي هذا الطرح يرى

1 أنظر رأي المجلس الدستوري رقم: 04 / ر.ن.د/ م.د / 98. المؤرخ في 13 شوال عام 1418 هـ الموافق ل 10 فبراير سنة 1998.

2 أنظر المادة 120 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.

3لمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري (دراسة مقارنة)، فعاليات اليوم الدراسي حول نظام التعديلات يوم: 2012/12/10 إقامة الميثاق، الجزائر، مجلة الوسيط، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد العاشر، 2013، ص 133

4 خالد شلبي، حق مجلس الأمة في التعديل - دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري .... مرجع سابق، ص

الأستاذ يلس شاوش بشير بأن مجلس الأمة حاول عند وضعه لأول نظام داخلي له، توسيع صلاحياته في المجال التشريعي، وذلك بأن أقر لفائدة أعضائه حق تعديل النصوص القانونية، وحدد اجراءات ممارسة هذه الصلاحية على غرار النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ضمن المواد المقترحة من 63 الى 68 و المادتان 75 و 76 من النظام الداخلي، و الخاصة بإجراءات التعديلات على النصوص القانونية، لكن المجلس الدستوري الذي أصبحت رقابته على النظام الداخلي لكلتا الغرفتين إلزامية عبر عن رفضه لهذا الاجراء،<sup>1</sup> معتمدا على عدة أسباب.

بالرجوع لنص المادة 119 من دستور 1996 نجد أن المؤسس الدستوري و بموجب الفقرة الأولى أسند صلاحية المبادرة بالقوانين لكل من رئيس الحكومة و النواب دون سواهم، كما أن الفقرة الأولى من المادة 120 من الدستور توجب أن يكون لكل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه، و أنه بناء على الفقرتين الثانية و الثالثة من المادة 120 تنصب مناقشة المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه، و أن مناقشة مجلس الأمة تنصب على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، وعليه يفهم من ذلك أن مناقشة النص التشريعي من طرف مجلس الأمة لا تكون على مواد و إنما على النص بأكمله هذا ما يمنع أعضاء مجلس الأمة من التعديل و من ثم فإن المجلس الدستوري يرى أن واضعي الدستور قصدوا من خلال هذا الرفض و بناء على تلك الأحكام السابق ذكرها تحديد إطار تدخل كل غرفة و على هذا الأساس أقرت الفقرة الرابعة من المادة 120 إمكانية حدوث حالة الخلاف.

و ما ينتج مما سبق فإن المؤسس الدستوري لا يقصد على الاطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل على النص المعروض عليه للمناقشة خارج هذا الإطار، ولقد خلص

---

1 يلس شاوش بشير، مقال بعنوان مجلس الأمة في تصور المجلس الدستوري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 02، مجلس الأمة، مارس 2003، ص 98.

المجلس الدستوري إلى أن إقرار حق التعديل و إجراءاته الواردة في المواد 63- 68 و كذا  
المادتين 75 و 76 من النظام الداخلي تتعارض و مقتضيات مواد الدستور<sup>1</sup>

**الفرع الثاني: تأثير قرار المجلس الدستوري في رأي الفقه الدستوري حول حق  
التعديل الممنوح لمجلس الأمة.**

إن موقع مجلس الأمة في حق التعديل و الجدل الواقع بين مؤيد ورافض لرأي  
المجلس الدستوري كان محل نقاش واسع و تعدد وجهات النظر، فإذا كان التوجه العام  
لفقهاء القانون الدستوري و الباحثين في هذا المجال في صف ما جاء به المجلس الدستوري  
في قراره المدروس أعلاه، والقاضي بأن مجلس الأمة لا يملك أي حق لتعديل النصوص  
القانونية المعروضة عليه بمناسبة المصادقة عليها، و التي تأتيه أو تتصل به بعد مصادقة  
المجلس الشعبي الوطني عليها، فهناك فئة أخرى ذات توجه فقهي يرون أن لمجلس الأمة الحق  
في التعديل عن طريق ما يعرف باللجنة المتساوية الأعضاء، حيث يقدم أعضاء مجلس الأمة  
المشكلين لنصفها اقتراحاتهم و توصياتهم.

**أولاً: حجج الرأي المؤيد لمنع مجلس الأمة من حق التعديل**

تتفق فئة كبيرة من الكتاب و الباحثين في القانون البرلماني الجزائري مع رأي المجلس  
الدستوري في قراره رقم 98/04 و القاضي بمنع مجلس الأمة من حق تعديل النصوص  
التشريعية، متأثرين بحجج و المبررات التي أعتمدها المجلس الدستوري أثناء لبعض مواد  
النظام الداخلي لمجلس الأمة، ولعل أولى الحجج التي أحتج بها هذا الفريق تلك الفرضية التي  
مفادها إذا كان مجلس الأمة مجرد تماماً من حق المبادرة بالقانون في ظل دستور 1996،<sup>2</sup> بناء  
على نص المادة 119 منه، فالتساؤل يكمن في مدى إمكانية إدخال التعديلات على النصوص  
المعروضة عليه؟ و خاصة افتراضنا بأن حق التعديل يشكل على حد تعبير الأستاذ <<كامبي>>

1 خالد شلبي، حق مجلس الأمة في التعديل - دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري والمراجعة.....،  
مرجع سابق، ص 70.

2 خرباشي عقيلة، مكانة مجلس الأمة.....، مرجع سابق، ص 250.

جوهر المبادرة بالقوانين،<sup>1</sup> بل شكلا من أشكالها و هو بذلك يعد الممر الأساسي الذي تتقابل فيه الحكومة مع البرلمان<sup>2</sup> ومن هذا الطرح فإن الأساس الذي أعتمد عليه المجلس الدستوري الجزائري في إصدار رأيه القاضي بحرمان مجلس الأمة من حق التعديل رغم أن قواعد الدستور التي تقضي بذلك صراحة هو اعتماده على قاعدة من يملك الأصل يملك الفرع، وبذلك نستطيع القول أن المجلس الدستوري الجزائري أخذ بنفس ما أخذ به واضعو الدستور الفرنسي لسنة 1958 معتبرين أن حق التعديل حق تبعية أو حق متصل بحق المبادرة أي مترتب عليها.

وبناء على ما سبق و لكون مجلس الأمة لا يملك حق المبادرو تم إقصائه من بدايات العمل التشريعي و فقا لدستور 1996، فهو بالتالي لا يملك الحق في التعديل. ويرى الأستاذ لمين شريط أن الأسس التي ارتكز عليها موقف المجلس الدستوري تقوم على رقابة المطابقة والاستنتاج، والتي يقصد بها أن النص المراقب ( الخاضع لرقابة المجلس الدستوري ) لا يعتبر صحيحا إلا إذا كان مطابقا للدستور نصا و روحا، ومن ثم فإن كل ما لم يرخص به نص الدستور صراحة فهو محذور<sup>3</sup>.

وفي هذا المعني يرى الأستاذ يلس شاوش بشير بأن رقابة المطابقة التي افترضها المؤسس الدستوري فيما يخص النظام الداخلي لا يمكن أن تكون إلا متشددة، وذلك لمنع أي تجاوز قد تحدثه إحدى الغرفتين بإرادتها المنفردة، ثم تلزم به المتعاملين معها<sup>4</sup> فكانت بالنتيجة أن كل النصوص القانونية التي كانت قد أقرت بصلاحيات لم يحددها الدستور ولم ينص عليها، عارضها المجلس الدستوري و أبدى آراء برفضها، وبذلك تختلف رقابة المطابقة

1 J P Camby/ jean Gicquel , droit parlementaire ? 02 Emme edition Montchrestien, France, 1996, p 160

2 أنظر في تفصيل ذلك خرياشي عقيلة، مرجع سابق، ص 245.

3 الأمين شريط، مرجع سابق، ص 27.

4 يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص 101.

على المراقبة الدستورية والتي يقصد بها عدم التعارض مع النص المرجعي وهو الدستور، أي أن كل ما لم يمنع بنص صريح فهو مرخص أو جائز فهو دستوري.<sup>1</sup>

وحسب الأستاذة سعاد عمير ومن خلال استقراءها للمادة 120 من الدستور، أن المؤسس الدستوري لو أراد أن يخص حق التعديل على المجلس الشعبي الوطني، لقصر مصطلح "المناقشة" على هذا المجلس في المادة المذكورة، واستعمل مصطلحا آخر غير دال على حق التعديل بالنسبة لمجلس الأمة، أو أن يبدأ مباشرة بعبارة يصادق دون عبارة يناقش فيما يخص مجلس الأمة.<sup>2</sup>

كما يتفق مع هذه الفكرة الأستاذ مسعود شهبوب الذي يرى أن لا يمكن أن يمنح حق التعديل لمجلس الأمة، ما دام أنه لا يملك حق المبادرة، خاصة أن المؤسس الدستوري الجزائري تبني نظام اللجنة المشتركة في حل الخلاف، هذا ما يتنافى مع هذا الطرح،<sup>3</sup> وفي نفس المعنى يؤكد الأستاذ السعيد مقدم أن المؤسس الدستوري إذا كان منع مجلس الأمة من حق المبادرة والتعديل، فإنه مكنه من المصادقة وابداء الرأي من خلال اللجنة المشتركة كنوع من التوازن بين الغرفتين.<sup>4</sup>

و بالمقابل إذا سرنا في اتجاه أن المؤسس الدستوري قد منح حق التعديل لمجلس الأمة، فإنه يعني إعادة هذا الأخير ( مجلس الأمة ) النص المعدل إلى المجلس الشعبي الوطني ليوافق على هذا التعديل، أو يقدم المجلس الشعبي الوطني تعديلا جديدا على تعديل مجلس الأمة، الأمر الذي يتناقض مع نظام الاتجاه الواحد في المناقشة والتصويت والمصادقة على النصوص القانونية الذي أخذ به المؤسس الدستوري، مما يدفعنا إلى البحث عن تفسير آخر لا يجتري ولا يستنطق النص الدستوري، وإنما يفسر التناقض المطروح باستبعاد حق التعديل المباشر لمجلس الأمة، واستحضار تفسير آخر يتوافق ونظام الذهاب في اتجاه واحد،

1 خالد شلبي، حق مجلس الأمة في التعديل - دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري والمراجعة.....، مرجع سابق، ص 70.

2 سعاد عمير، مرجع سابق، ص 174

3 مسعود شهبوب، نظام الغرفتين، مجلة الفكر البرلماني، العدد 10، مجلس الأمة، الجزائر 2002، ص 19.

4 يلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص 102.

والذي قد يكون آلية أو آليات تفعل في حالة رفض مجلس الأمة لبعض أو كل أحكام النص القانوني المحال إليه.<sup>1</sup>

ثانيا: الفريق القاضي بحق مجلس الأمة في التعديل عن طريق اللجنة متساوية الأعضاء ( الطريق غير المباشر للتعديل )

يعتبر أنصار هذا الرأي أن لمجلس الأمة كامل الصلاحيات في اقتراح تعديلات على النصوص التشريعية المعروضة عليه بمناسبة المصادقة عليها عد إقرارها من طرف المجلس الشعبي الوطني، حيث يرى باحثي هذا الاتجاه بأن قراءة رأي المجلس الدستوري رقم 98/04 المؤرخ في فبراير 1998 كانت ناقصة و غير مكتملة المعالم خاصة في وظيفة التعديل، التي تعد من صميم اختصاصات السلطة التشريعية، بل هي المحور في تحديد توازن العلاقة بين السلطة التشريعية و التنفيذية، ويرى في هذا الجانب الدكتور بوزيد لزهاري أن رأي مجلس الأمة يعد مبتورا و أن ذلك الرأي يفتح المجال أمام مجلس الأمة لممارسة حقه في اقتراحات تعديلات عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء،<sup>2</sup> وقد يقودنا هذا لكثرة التنازع بين الغرفتين، ما يؤد طرحه هذا احكام القانون العضوي رقم 02/99 الناظم للعلاقة بين الغرفتين وكذا علاقتهما مع الحكومة، وكذا تفسير المادة 120 من دستور 1996 في فقرتها الرابعة، حيث جاء فيها أنه في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، ويكون بذلك المجلس الدستوري قد استند في رأيه على تلك الفقرة التي تقر بحق مجلس الأمة في الاختلاف مما يؤدي إلى استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الوزير الأول، ليصبح كل شيء مسموح داخل هذه اللجنة بحيث يستطيع مجلس الأمة أن يحدث تعديلات على النص المقترح من طرف اللجنة،<sup>3</sup> فهو لا يتمتع بسلطة التعديل خارج إطار اللجنة المتساوية الأعضاء لأن ذلك يعد خرقا لأحكام الدستور فقرار المجلس الدستوري الجزائري

1 شامي راجح، مرجع سابق، ص 27

2 بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة ملتقى المؤسسات ، العدد الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر، 2006، ص 49.

3 لمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني....مرجع سابق، ص 133.

جعل حق التعديل حقا مترتبا ومشتقا من حق المبادرة، إذ ألغى حق مجلس الأمة في التعديل على أساس أنه لا يتمتع بحق المبادرة باقتراح القوانين ، كل ما في الأمر أنّ المجلس الدستوري أقرّ بحق مجلس الأمة في أن يقترح تعديلات في إطار اللّجنة المتساوية الأعضاء، حيث استعمل عبارة مهمة << خارج هذا الإطار >><sup>1</sup>

ويرى الأستاذ الأمين شريط أن قرار المجلس الدستوري قد أثار عديد التساؤلات من خلاله رفضه لحق مجلس الأمة في التعديل بالطريقة المباشرة و ابقاء حقه في التعديل بطريقة غير مباشرة مما يعد عرقلة للعمل التشريعي و كبح له، خاصة اذا اعتبرنا أن المؤسس الدستوري في تسببه لتبني نظام الثنائية و خلقه لغرفة ثانية كان الهدف منه تعزيز مكانة السلطة التشريعية و اعادة التوازن بينها وبين السلطة التنفيذية، و من بين هذه التساؤلات نذكر ما يلي:

➤ أنّ هذه اللجنة ليست تابعة لمجلس الأمة، بل هي لجنة مشتركة بين غرفتي البرلمان، فإذا كانت تصلح كإطار لتعديل مجلس الأمة فهي حتما الإطار الذي يعدل من خلاله المجلس الشعبي الوطني أيضا لا سيما أنه لا يوجد نص في الدستور ( دستور 1996 ) يتكلم عن حق المجلس الشعبي الوطني في التعديل<sup>2</sup>

➤ إنّ إجراءات التعديل من طرف مجلس الأمة في إطار هذه اللّجنة التي يشارك فيها المجلس الشعبي الوطني على قدم المساواة مع مجلس الأمة، ألا يعتبر هذا تقليد من مركز هذا الأخير، وجعله في حالة تبعية للغرفة الأولى، رغم نص المادة 98 من الدستور التي تسوي بين الغرفتين في المجال التشريعي.<sup>3</sup>

➤ إنّ أعضاء اللجنة الذين يمثلون مجلس الأمة، ليسوا هم مجلس الأمة، بل هم ممثلين عنه فقط، يمثلون وجهة نظر مجلس الأمة، وفحوى خلافه، فلا يمكن لهذه اللّجنة أن تحل محل المجلس وممارسة صلاحياته.

1 بوزيد لزهاري، الدور التشريعي.... مرجع سابق، ص 62.

2 خالد شلبي ، مرجع سابق، ص 74.

3 حجاب ياسين، مرجع سابق، ص 151.

➤ أن أعضاء اللجنة متساوية الأعضاء الذين يمثلون مجلس الأمة هم مندوبون عنه يعبرون عن وجهة نظره و عن فحوى خلافه مع المجلس الشعبي الوطني و بالتالي لا تتمتع اللجنة بحق الحلول محل المجلس و ممارسة صلاحياته التشريعية

➤ النص التوفيقى الذي تضعه هذه اللجنة لا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة ما يرهن يضيق أكثر تلك المساحة التي سمح المؤسس الدستوري من خلالها لمجلس الأمة بممارسة حق التعديل غير المباشر عن طريق اللجنة متساوية الأعضاء.

و في الأخير نستطيع القول وفقا لدستور 1996، أنّ نواب المجلس الشعبي الوطني يملكون حق التعديل أثناء الجلسات العامة، دون أعضاء مجلس الأمة الذين لا يملكون سلطة التعديل إلا في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء، مما يعني حتما أنّ مجلس الأمة الجزائري يتمتع بحق التعديل خارج إطار الجلسات العامة،<sup>1</sup> وهذه من ضم خصوصيات النظام البكاميرالي في الجزائر الذي يعتمد مبدأ الاتجاه الواحد للعمل التشريعي دون الأخذ بنظام الذهاب، والإياب الذي يمنح حق التعديل لكلا الغرفتين، وهذا ما يوحي بأنّ العلاقة بين غرف البرلمان الجزائري لا زالت علاقة شكلية بعيدة عن النظام البكاميرالي الحقيقي،<sup>2</sup> ويتضح مما سبق أيضا، وذلك النقاش الذي أثيرى الساحة السياسية و القانونية أنه كان لزاما ضرورة إعادة النظر في صلاحية أو حق مجلس الأمة في التعديل، وذلك ما كان في التعديل الدستوري الأخير الذي أقر لمجلس الأمة حق المبادرة في مجالات محددة حصرا وفقا لأحكام المواد 136/137 من الدستور و بذلك حق تعديل النصوص القانونية، فما مدى صلاحية مجلس الأمة في تعديل النصوص القانونية سواء تلك المبادر بها أو التي تمت إحالته إليه عن طريق المجلس الشعبي الوطني أو اقتراح الحكومة.

1 حجاب ياسين، مرجع سابق، ص152.

2 العربي شحط عبد القادر وعدة جلول محمد، دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين... مرجع سابق، ص 17.

## المطلب الثالث: تمكين مجلس الأمة من حق التعديل وفقا للتعديل

الدستوري لسنة 2016.

رغم أن الهدف الرئيس لإنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية في النظام البرلماني الجزائري كان ضمان جودة العمل التشريعي، باعتبار أن مجلس الأمة مصفاة للتدقيق في فن الصياغة التشريعية الواضحة و الهادفة، المرتبة و المكيفة، وهذا كان يراد منه ان يكون ضمانة تؤدي الى صدور قوانين أكثر دقة و عناية مع استبعاد ما يشوبها من غموض قانوني،<sup>1</sup> و اعتبرت بني النظام البيكاميرلي بمثابة نقلة نوعية في تطور السلطة التشريعية في أغلب البلدان التي أخذت بهذا الخيار في ممارسة الديمقراطية النيابية، واستجابة لانشغالات و مستجدات أملتها مختلف التحولات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي عرفتها تلك الدول.

إن حرمان مجلس الأمة من حق المبادرة بالتشريع و كتحصيل لذلك حرمان من حق المبادرة بالتعديل خلا عشرين عاما، فتح نقاشا كبيرا حول دوره الحقيقي، فلم تثر مسألة الجدل بين أساتذة القانون و الباحثين فيما يخص النظام البرلماني المستحدث بناء على دستور 1996، ما أثارته مسألة حق التعديل من طرف مجلس الأمة ( أعضاء و لجان دائمة ) على النصوص المصوت عليها و المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني.<sup>2</sup>

بعد مرور عقدين من الزمن على تبني المؤسس الدستوري لنظام الثنائية البرلمانية في الجزائر، ونظرا للمستجدات التي صاحبت هذه التجربة وما أثارته تلك الثغرات و النقائص من لغط، خاصة في منع مجلس الامة من حق المبادرة وكذا التعديل، وبذلك الحد من دوره التشريعي على اعتبار أن أهم سبب لإنشاء هذه الغرفة كان تقوية السلطة التشريعية ، ما

1 يحيواوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء.....، مرجع سابق، ص 108.

2 صويلح بوجمعة، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوان و الاستقرار، مداخلة ألقى بالملقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الانظمة المقارنة يومي 2002/10/30/29 وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر 2002، ص 18.

دفع العديد من النخب السياسية والقانونية و جل خبراء القانون البرلماني الجزائري يتجهون نحو طرح مفاده وجوب إعطاء مجلس الأمة حق المبادرة بالتعديل.<sup>1</sup>

### الفرع الأول: المبررات القانونية لمنح مجلس الأمة حق التعديل

إن المتفق عليه بين باحثي القانون البرلماني الجزائري، أن مجلس الأمة جاء بهدف تقوية سلطة الدولة و تعزيز مؤسساتها، وتطبيقا لديموقراطية أوسع تمثيلا و أكثر موازنة و تكاملا تحقيقا للتمثيل الشعبي من جهة و إعطاء فرصة للكفاءات على المستوى المحلي عن طريق الاقتراع المباشر و التمثيل غير المباشر ، مع محاولة الوصول الى تمثيل يمس كافة الشرائح عن طريق تعيين كفاءات قانونية و مهنية بغية تحسين الأداء التشريعي.

ووفقا لهذا الطرح يعتبر مجلس الأمة صمام أمان وكابح لكل انزلاق قد يحدث بمناسبة التفاعلات الدستورية و السياسية بين الجهاز التنفيذي و الجهاز التشريعي، ولعل أكبر وسيلة لاستعمال مجلس الأمة هو تلك النسبة التي كانت مشترطة في نصاب المصادقة على النصوص القانونية و المقدرة ب  $\frac{3}{4}$  أعضاء المجلس،<sup>2</sup> حيث تمكن هذه الأخيرة الثلث المعين التابع أصلا في تعيينه وتوجيهاته للسلطة التنفيذية من السيطرة على تمرير القوانين التي تتماشى و مسار وتوجهات السلطة التنفيذية أو كبجها<sup>3</sup>

إن الظروف السياسية التي أحاطت بالمشهد السياسي أنداك، و طالما نادى بضرورة إصلاح مجلس الأمة كغرفة ثانية و إعطائه نوعا من الديناميكية، أو الاستغناء عنه كونه أعتبر على حد تعبير الكثير من الفقهاء كابح للعمل التشريعي و مثبتا لدور الغرفة الأولى، بل حتى أداة في يد السلطة التنفيذية كثيرا ما استعملتها في قوانينها أو توقيف القوانين الصادرة عن السلطة صاحبة الاختصاص، صاحبها مبررات قانونية أخرى عجلت من تغيير دور مجلس الأمة ومنحه حق التعديل كنتاج لمنحه حق المبادرة.

1 أنظر في نفس المعنى خالد شلبي، مرجع سابق، ص 76.

2  $\frac{3}{4}$  هو النصاب المفروض على مجلس الأمة أثناء المصادقة على النصوص التشريعية وذلك قبل تعديل 2016.

3 خالد شلبي ، مرجع سابق، ص 79.

تنص المادة 112 من الدستور المعدل سنة 2016 على أنه >> يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه >> حيث أنه بقراءة قانونية لفحوى المادة يتضح لنا جليا أن المؤسس الدستوري قد أوكل مهمة صناعة التشريع كأصل عام لغرفتي البرلمان كما أعطاه السيادة الكامل في كل مراحل سن النص التشريعي، من الإعداد إلى المصادقة مروراً بالتعديل الذي يعد من أهم مراحل صناعة التشريع، ولأنه و بناء على قاعدة لا إشتهاد مع وجود نص فإن مجلس الأمة بصفته الغرفة الثانية المكونة للبرلمان الجزائري فله كل الحق في تعديل النصوص القانونية.

و في هذا استند المجلس الدستوري في تقديم تعليقه لفحوى التعديل الدستوري لسنة 2016، وعدم مساسه بتوازن المؤسسات الدستورية، في حالة تكريس حق مجلس الأمة المبادرة بالتشريع جاء في ذلك ووفقاً لرأيه رقم 16/01 المؤرخ في 28 جانفي 2016 و المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري >> أن منح الحق في المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة يعد تدعيماً لدور مجلس الأمة و تجسيدا للمهام التي خولها المؤسس الدستوري للبرلمان بغرفتيه طبقاً لمضمون المادة 98 من الدستور<sup>1</sup>

و بالرجوع الى أحكام الدستور لا سيما في الواد 137/136 المفصل فيها سابقاً، وإذا سلمنا جدلاً بأن الحق في التعديل هو شكل من أشكال المبادرة أو حق تبعية أو مشتق و مترتب عن حق المبادرة، فإن لمجلس الأمة الحق في المبادرة بتعديل اقتراحات أو مشاريع القوانين المتعلقة بالمجالات التي تدخل ضمن مبادرته التشريعية.

إن المجلس الدستوري و في رأيه رقم: 02/ر.ن.د.م.د/17 المرخ في 25 يوليو 2017 المتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور،<sup>2</sup> لم يورد ضمن حيثياته أي تحفظ بخصوص المواد المتعلقة بحق مجلس الأمة في التعديل، حيث تناول هذا الأخير إجراءات و كيفيات تعديل النصوص القانونية في الفصل الثالث من الباب الخامس من النظام الداخلي

1 انظر الجريدة الرسمية رقم: 06 بتاريخ 03 فيفري 2016، ص 23.

2 أنظر الجريدة الرسمية رقم: 49 المؤرخة في 22 غشت 2017، ص 23.

في المواد 71-73 منه،<sup>1</sup> مبينا مجموع الشروط الشكلية و الموضوعية الواجب توافرها أثناء ممارسة أعضاء مجلس الأمة حق التعديل.

### الفرع الثاني: ممارسة مجلس الأمة لحق التعديل

يعتبر الأستاذ << جون جيكال >> أستاذ القانون العام بجامعة باريس بفرنسا أنه لا بد من الاهتمام بمواضيع القانون التي تستهوي و تكون مصدر تحمس لرجال القانون والمواطنين، هذا المعني يقود المؤسس الدستوري إلى ضرورة إيجاد آليات قانونية لمراقبة جودة النصوص التشريعية و الوقوف على التكريس القانوني للحقوق و الحريات، بغية الوصول الى قيام دولة الحق و القانون، وفي هذا المجال يرى الأستاذ لمن شريط أن آلية التعديل الممنوحة للبرلمان هي بمثابة المصفاة التي تمر عليها النصوص التشريعية قبل إصدارها، ولكن مجلس الأمة هو الدرجة الثانية هذه النصوص القانونية فإن يقع على عاتقه مهمة الفحص الأكثر دقة لهذه النصوص وعلى هذا الاعتبار كان لزاما توسيع تطبيق آلية التعديل الممنوحة لمجلس الأمو أكثر مما هي عليها الآن.

حيث أنه بناء على النظام الداخلي لمجلس الأمة لا سيما المواد 71/72/73 فإن حق صلاحية مجلس الأمة في تعديل النص القانوني تختلف حسب الغرفة التي انطلقت منها المبادرة التشريعية، ففي حالة كانت النص التشريعي المراد تعديله يدخل في ضمن المجالات المسموح بها لمجلس الأمة في حق المبادرة، فإن هذا الأخير يتمتع ويملك الصلاحيات الواسعة في حق التعديل أما إذا كان النص التشريعي إقتراح قانون صادر عن المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول و في إطار المجالات المخصصة حصرا له فإن مجلس الأمة لا يملك سوى حق التعديل عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء.

### أولا : سلطة كاملة لمجلس الأمة في تعديل النصوص القانونية المبادر بها

أخذ المشرع الجزائري عند تنظيمه لحق التعديل الممنوح لمجلس الامة بالاتجاه الضيق المؤسس على فكرة أن حق التعديل هو حق تبعي لحق المبادرة و ليسا حقا مستقلا

1 أنظر المواد من 71-73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

وأنة من يملك حق المبادرة يملك حق التعديل، حيث خول المشرع مجلس الأمة حق تعديل النصوص التشريعية التي ينطلق العمل فيها من الغرفة ذاتها، سواء كان النص محل التعديل مشروع أو اقتراح قانون، وبالتالي فالنصوص المتعلقة بالمجالات المذكورة في المادة 137 من الدستور و المتمثلة في التنظيم المحلي، التقسيم الإقليمي، و التهيئة الإقليمية، حيث أنه يمكن لمجلس الأمة تعديلها بصفة مباشرة مثلما أكدته المادة 28 من القانون العضوي رقم 12-16 الناظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان و علاقتهما مع الحكومة.<sup>1</sup>

### ثانيا : إجراءات تعديل النص التشريعي على مستوى مجلس الأمة

حددت المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الفئات التي يحق لها تقديم المبادرة بالتعديل وفقا لنص المادة 28 من القانون العضوي مع مراعاة المادة 137 من الدستور حيث يمكن لعشرة (10) أعضاء من مجلس الأمة بالإضافة الى عضو الحكومة أو اللجنة المختصة، كما اشترطت الفقرة الثانية من المادة أعلاه أن لا يكون ضمن العشرة أعضاء أصحاب المبادرة أعضاء مكتب مجلس الأمة ولا أعضاء اللجنة المختصة وكذا المبادرين بالنص التشريعي محل التعديل.

و بنفس الاجراءات المتبعة على مستوى المجلس الشعبي الوطني، اشترط النظام الداخلي لمجلس الأمة أن تكون المبادرة بالتعديل محررة باللغة العربية و في شكل مواد قانونية على أن ترفق بعرض مفصل للأسباب التي أدت لطلب هذا التعديل، على أن يخص هذا التعديل مادة واحدة في اقتراح القانون أو أن يكون له علاقة مباشرة بنص القانون إن كان اقتراح التعديل يتضمن مادة جديدة.

ونصت المادة 72 من النظام الداخلي على أن يوقع التعديل من طرف كل أعضاء ( العشر أعضاء المشرطين )، و يتكلف مندوب أصحاب المبادرة بالتعديل أو من ينوب عنهم بإيداعه في آجال 24 ساعة من الشروع في المناقشة العامة لمشروع أو اقتراح النص التشريعي محل التعديل، على أن تمنح سلطة قبول اقتراح التعديل أو رفضه لمكتب المجلس، هذا الأخير الذي ألزمه النظام الداخلي بقرار مسبب في حال رفضه للتعديلات مع ضرورة تبليغه لمندوب

1 انظر المادة 28 من القانون العضوي 12-16 المذكور سابقا.

أصحاب التعديل أو من ينوبهم، و إحالة التعديل إلى اللجنة المختصة في حال القبول مع تبليغه للحكومة و توزيعه على أعضاء مجلس الأمة.

يدرس هذا التعديل أمام اللجنة المختصة و بحضور مندوب أصحاب الاقتراح أو من ينوب عنهم من بين الموقعين بحضور ممثل الحكومة ليعرض بعدها على أعضاء المجلس ليتم التصويت عليه ، كما يكن لكل من اللجنة المختصة أو عضو الحكومة أو مندوب أصحاب التعديل تقديم إقتراحات قبل التصويت عليه.

**المطلب الرابع: حدود ممارسة مجلس الأمة للتعديل....تضييق لدوره التشريعي.**

لقد مكن واضعو الدستور لمجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، بعدما حرم من هذا الإختصاص لأزيد من 20 سنة أي منذ تأسيسه كغرفة ثانية في النظام البرلماني الجزائري، و أعتمد في تحديد مبادرته بالتعديل في النظام الداخلي على القاعدة العامة التي مفادها من يملك حق المبادرة يملك حق التعديل، حيث أقر النظام الداخلي لمجلس الأمة الحق لعشرة أعضاء منه إمكانية المبادرة بالتعديل في مجالات حددت دستوريا بناء على المادة 137. إلا أن المؤسس الدستوري قد رسم حدودا لهذه الصلاحية بالمنع صراحة على أعضاء مجلس الأمة حق التعديل في حالات معينة من جهة وبالمنع الضمني لحق التعديل من جهة أخرى.

و نظمت المادة 28 من القانون العضوي 16-12 المذكور سابقا،<sup>1</sup> مسألة التعديل بين غرفتي البرلمان، حيث جاء في مضمونها >> مع مراعاة أحكام المادة 20 أعلاه يحق للجنة المختصة وللحكومة و نواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة للدراسة.

لا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى....>>

1 أنظر القانون 16-12 الناظم للعلاقة بين الغرفتين و علاقتهما مع الحكومة المذكور سابقا.

إذا كانت أحكام الفقرة الأولى من هذه المادة قد مكنت مجلس الأمة صراحة من حق التعديل، فإن هذا الحق ليس على إطلاقه، بحيث أن الفقرة الثانية من نفس المادة أعلاه استثنت التعديلات على نصوص القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، وبالمقابل منعت أيضا هذا الأخير من اقتراح التعديلات على النصوص القانونية التي يصوت عليها مجلس الأمة. باعتبار أن كلا الغرفتين أصبحا يتعاملان مع الاقتراحات والمشاريع عندما تكون مواضيعها تتعلق باختصاص الغرفة المعنية من جهة ويتعاملان مع النص المصوت عليه من طرف الغرفة المعنية من جهة أخرى.<sup>1</sup>

### الفرع الأول : المنع الصريح لحق التعديل .... تفوق آخر للسلطة التنفيذية

إن حرمان أعضاء مجلس الأمة من حق التعديل للنصوص القانونية المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني، وإن كان يتفق و مقتضيات النظام البكاميرالي الجزائري إلا أنه لم يضع المجلس في مستوى تطلعات رجال القانون السياسة، الذين طالما نادوا بضرورة تمكين مجلس الأمة من صلاحيات وآليات تمكنه من الوصول إلى مكانة الغرفة الثانية في النظام البرلماني الجزائري.

على أساس أن المؤسس الدستوري الجزائري لا يأخذ بنظام الذهاب والإياب،<sup>2</sup> لأنه لو قلنا بحق مجلس الأمة في تقديم التعديلات على النصوص الواردة من الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني)، فهذا وفقا للقواعد العامة المتعارف عليها في الأنظمة القانونية المقارنة يقودونا إلى إعادة النص المعدل إلى الغرفة التي صادت عليه ليبدل برأيه مرة أخرى سواء بالرفض أو بالقبول أو بإضافة تعديل جديد، على التعديل المقدم من طرف مجلس الأمة.

---

1 شريف كايس، الاختصاص التشريعي لس الأمة في الدستور الجزائري، أعمال الملتقى الدولي "الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة"، مجلة الوسيط، الجزائر، عدد 12 لسنة 2015، ص.98.

2 أ. حاحا عبد العالي، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، مقال منشور بمجلة البدر، العدد 04، سنة 2018، ص 359.

إن إعتقاد واضعي الدستور على قاعة الإتجاه الواحد يظهر من خلال نص المادة 138 من التعديل الدستوري الأخير التي تنص على أنه >> مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي....>> حيث أنه بقراءة متأنية لنص هذه المادة لا سيما عبارة على التوالي نجد أن المؤسس الدستوري تبني منهج الإتجاه الواحد و من نتائجه منع مجلس الأمة صراحة من التعديل في عدة حالات

### أولاً: في حال المصادقة على الأوامر التشريعية

تنظم العالقة بين الحكومة والبرلمان على أساس من التعاون والتوازن، وفقاً للمفهوم المرن لمبدأ الفصل بين السلطات،<sup>1</sup> و تتولى السلطة التشريعية في ظل الفصل بين السلطات مهمة التشريع<sup>2</sup> ولكن منذ بداية التجربة الدستورية الجزائرية كان لرئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر،<sup>3</sup> وقد عرف النظام القانوني للأوامر التشريعية تطورات أدت بشكل أو بآخر الى تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية وذلك باستخدام الأوامر الرئاسية كآلية للتشريع في النظام القانوني الجزائري. فالإضافة الى السلطة التنظيمية المستقلة، يشرك رئيس الجمهورية البرلمان في إعداد القوانين في حالات متعددة، و تدخل الأوامر التشريعية في نطاق اللوائح أو القرارات التنظيمية أو القرارات الإدارية الفردية الصادرة من السلطة التنفيذية،<sup>4</sup> ما دامت تصدر عن هيئة إدارية تابعة للدولة ولا تأخذ وصف تشريع إلا بعد المصادقة عليها من طرف البرلمان.

تنص المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 على أنه >> لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد أخذ رأي مجلس الدولة.

---

1 محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص 70

2 محمد سعيد جعفرور، مدخل الى العلوم القانونية الوجيز في نظرية القانون، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 74.

3 باستثناء دستور 1989 الذي لم ينص على آلية التشريع عن طريق الأوامر.

4 سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، 1986، ص 38.

يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي أتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها»>>

الملاحظ في هذه المادة أنها أوجبت عرض الأوامر التي أتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع ليوافق عليها أو يرفضها،<sup>1</sup> إلا أن مجلس الأمة كغرفة ثانية في النظام البرلماني الجزائري، لا يمكنه القيام بأي تعديل سواء على مستوى اللجنة المختصة أو في الجلسة العامة حتى لو تعلق الأمر بالمجالات الثلاثة التي تدخل ضمن مجالاته التي يبادر بها، وهنا نكون أما حالتين وهما أن يوافق على النص التشريعي الصادر على شكل أمر أو يرفضه. على خلاف المؤسس الدستوري الفرنسي الذي مكن النواب من تعديل الأوامر التشريعية أثناء المصادقة عليها.<sup>2</sup>

وقد نص القانون العضوي رقم 16-12 على أن التصويت على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على غرفتي البرلمان للموافقة عليها تجرى دون مناقشة ولا يمكن أن تكون محل تعديل، كما أن المادة 37 من القانون أعلاه لم تنص أصلا على حالة عدم الموافقة، وما تجدر الإشارة إليه أنه خلال التجربة البرلمانية الجزائرية لم يسبق لأي من الغرفتين أن رفضت أمرا تشريعا صادرا عن رئيس الجمهورية.

### ثانيا: في حال المصادقة على المعاهدات

لعل من الاسباب التي دفعت بالمؤسس الدستوري الجزائري لجعل عملية التصديق على الاتفاقات الدولية في يد رئيس الجمهورية هو وجود جهاز حكومي و المتمثل في الوزير الأول، الأمر الذي يفرض وضع حدود واضحة بينه وبين اختصاصات رئيس الجمهورية في المجال الاتفاقي الدولي.<sup>3</sup> إلا أنه يتعين التمييز بين نوعين من المعاهدات التي يصادق عليها رئيس

1 مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، النظام القانوني للأوامر، مجلة

المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 02، الجزائر 2000، ص 16

2 انظر المادة 38 من الدستور الفرنسي.

3 Abdel Madjid Djebbar, La Politique conventionnelle de L'Algérie, Office des publication Universitaire, 2000, p

الجمهورية فهناك معاهدات تدخل في اختصاص رئيس الجمهورية وحده و هي صنف من المعاهدات تسمى بالمعاهدات المحدودة الأهمية،<sup>1</sup> حيث أن التصديق عليها يكون من قبل رئيس الجمهورية دون أن يشاركه في ذلك أحد وهو ما يمكن فراته من خلال نص المادة 91 من التعديل الدستوري الأخير و عليه تصبح هذه المعاهدات نافذة و مرتبة لآثارها القانونية دون اشتراط موافقة أحد و هناك معاهدات تدخل في اختصاص مشترك لرئيس الجمهورية وإجازة البرلمان بغرفتيه و يطلق على هذه المعاهدات اسم المعاهدات العامة<sup>2</sup> ، وقد حصر المؤسس الدستوري هذا النوع من المعاهدات في المادة 149 من التعديل الدستوري الأخير واشترط و اشترط لنهاها مصادقة غرفتي البرلمان عليها ( ....بعد أن توافق كل غرفة من البرلمان صراحة )، وكذلك الحال في الدستور الفرنسي فالمادة 53 من دستورها التي عدت أنواع المعاهدات تنص على أنه لا بد من سن قانون للمصادقة و الموافقة عليها.

ويتم المصادقة من قبل مجل الأمة على المعاهدات العامة بعد مصادقة مجلس الأمة عليها بناء على قاعدة أن عملية التصويت كأصل عام تبدأ على مستوى المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة على التوالي، ويتم المصادقة و إقرار هذه المعاهدات الدولية دون تعديل أو مناقشة.

### الفرع الثاني: المنع الضمني لحق التعديل.... حالة قانون المالية

تعد الاختصاصات المالية إحدى أهم الأسس التي قامت عليها المؤسسة البرلمانية، حيث اعتبرت البرلمانات في البداية صاحبة السيادة الكاملة في المجال المالي، إذا كان لزاما على السلطة المنوطة بالتنفيذ ( السلطة التنفيذية ) الحصول على الموافقة الصريحة و المسبقة للبرلمان قبل تنفيذ الميزانية.

لكن بعد تراجع دور البرلمانات و عدم مواكبتها للتطورات الاجتماعية و الاقتصادية الحاصلة، بدأت صلاحياتها تتراجع شيئا فشيئا على حساب السلطة التنفيذية ( الحكومات)

---

1محمد عبد العزيز سرحان، مقدمة لدراسة ضمانات حقوق الإنسان - دراسة مقارنة في القانون الدولي الشريعة الإسلامية (د.د.ن) 1988، ص 31.

2محمد عبد العزيز سرحان، مقدمة لدراسة ضمانات حقوق...، مرجع نفسه، ص 84.

وأخذت هذه الأخيرة بزمام المبادرة التشريعية خاصة في المجال المالي وفي المعنى يقول الفقيه <<بيار أفريل >> في ظل قلب المبدأ التقليدي، لا يمكننا سوى الاعتراف للجهاز التنفيذي بالسلطة المعيارية في القانون المشترك.<sup>1</sup> إلا أنه رغم هذا التراجع بقي للبرلمان دور ولو ثانوي في إقرار الميزانية ورقابتها، حيث أنه من أكبر دعائم النظام السياسي والمالي في الدول الحديثة أن تكون لها ميزانية سنوية، تحدد مقدما ما يجوز لها إنفاقه وما يجوز لها جبايته و تحصيله من المال العمومي في السنة المقبلة، وتخضع الميزانية العامة في الدولة لرقابة البرلمان الذي يمارس طبقا للدستور الجزائري المعدل سنة 2016 ثالث أنواع من الرقابة على الميزانية العمومية.<sup>2</sup>

أولها الرقابة القبلية والتي تتم عن طريق مناقشة البرلمان ومصادقته على قانون المالية السنوي، وهو الإجراء الذي يتم قبل بداية السنة المالية، وبالتالي تشكل هذه المرحلة رقابة قبل تنفيذ الميزانية، ثم تأتي بعد ذلك الرقابة الآنية التي تمارس من طرف البرلمان في نفس الوقت الذي يطبق فيه قانون المالية - أثناء التنفيذ- عن طريق الأدوات الرقابية المعروفة، مثل الأسئلة و الإستجاب و لجان التحقيق، وغيرها من الوسائل الرقابية التي منحها الدستور للبرلمان. و أخيرا الرقابة البعدية التي يمارسها البرلمان عند التصويت على قانون ضبط الميزانية بعد نهاية السنة المالية حيث تعرض الحكومة على البرلمان الحصيلة الفعلية لتنفيذ الميزانية، ويقوم البرلمان بالمقارنة بين ما تمت المصادقة عليه في قانون المالية السنوي، و بين الحصيلة النهائية بعد التطبيق.<sup>3</sup>

1 د. يحي دنيدي، المالية العمومية، دار الخلدونية، القبة القدمية الجزائر، 2010، ص 60

2 بقالم مراد، مكانة قوانين ضبط الميزانية في الجزائر، دراسة مقارنة، مقال منشور بمجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 04، العدد 01، شلف، الجزائر 2018، ص 234.

3 هشام محمد البديري، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، مصر، 1997، ص 117

## أولاً: تعديل قانون المالية

من منطلق أن السياسات العامة المالية، تمثل الدعامة المركزية لنشاط الدولة، لكونها ترسم التوجهات الاقتصادية والمالية الكبرى للبلاد . وذلك من خلال قانون المالية الذي يحدد طبيعة ومبلغ الموارد والتكاليف التي تؤهل الدولة لتحقيق التوازن الاقتصادي والمالي.

على هذا الأساس أصبح قانون المالية حكراً على الحكومة، تتولى صياغته ثم الموافقة عليه في مجلس الوزراء. وبعد ذلك تقوم بعرضه على مجلسي البرلمان، فتتاح لحظتها لممثلي الأمة إمكانية إدخال بعض التعديلات على بنوده.<sup>1</sup>

وعليه يمكن القول إن انفراد السلطة التنفيذية بهذه المبادرة في مجال التشريع المالي، عادة ما يبرر بقدرتها على مراعاة الأهداف الاقتصادية والاجتماعية الكبرى ، لكونها تملك الخبرة والقدرة ، وبالتالي الفعالية على إنجاز الدراسات وتنفيذ السياسات ، ومن هنا تبرز ضرورة سنّها للتشريعات، هذا من جهة . ومن جهة ثانية قد تصنف الحكومات كامتداد للبرلمانات ، على الأقل في الدول الديمقراطية . أما في الدول النامية فالأمر يختلف ، ذلك أن عوامل متعددة ومتداخلة تحايث هذه العملية وتفضي بها الى المرور عبر الجهاز التشريعي بسلام ، كما ارادت لها الحكومة ،<sup>2</sup> باعتبارها صاحبة المبادرة رغم تمتع البرلمان بعدة صلاحيات تؤهله للتأثير في طبيعة هذا المشروع.

إن قانون المالية هو عبارة عن عملية جرد لمجموعة من النفقات العامة و الموارد المالية، وعليه فإن أحكامه تتضمن جميع الإيرادات من ضرائب ورسوم وغيرها من الموارد هذا من جانب و بنود تتعلق بالنفقات المتمثلة في المصاريف المالية الموجهة لتغطية الأعباء العامة من جانب آخر.

لم يمنع صراحة في قواعد الدستور أو القوانين ذات العلاقة بنشاط البرلمان ، مجلس الأمة من اقتراح أي تعديل على مشروع قانون المالية إلا أن نص المادة 139 من التعديل

1 أ. محمد الشيخ بنان، التشريع المالي بين الحكومة و البرلمان، مقال منشور بموقع الإلكتروني: <https://www.hespress.com/opinions/18220.html> أطلع عليه يوم : 2020/01/13.

2 د. يعي دنيدي، المالية العمومية، دارالخلدونية..... مرجع سابق، ص 79.

الدستوري الأخير التي تنص على >> لا يقبل أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في الإيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المقترح انفاقها << ويفهم من هذه المادة أنه لا يمكن على أعضاء مجلس الأمة اقتراح أي تعديلات على قانون المالية بمناسبة المصادقة عليه دون إيجاد حلول مالية لتلك الاقتراحات.

إن هذا القيد ليس ابتكارا للمؤسس الدستوري الجزائري و إنما تأثر بباقي الأنظمة المقارنة فبالعودة إلى التاريخ الفرنسي، يتضح أن انهيار الجمهورية الرابعة، شكل انهيارا للسلطة المالية للبرلمان، مقابل انتعاش السلطة التنفيذية في هذا المجال، بمبرر توفر الحكومة على إمكانيات تقنية وسياسية تؤهلها لهذا الدور الحيوي، باعتبارها هي وحدها التي تكون على دراية بحاجيات الإدارة والاقتصاد أثناء وضعها للتوقعات، كما أن الميزانية هي وسيلة لتحقيق السياسات العامة، التي تحددها الحكومة المتمتعة قانونيا بحرية كاملة في إعداد المشروع المالي من خلال وزير المالية. ينضاف إلى هذه الصلاحيات الحكومية، ما نص عليه الفصل 40 من الدستور الفرنسي : « الاقتراحات والتعديلات التي يطرحها أعضاء البرلمان ترفض عندما يؤدي قبولها سواء إلى نقص في الموارد العمومية أو إلى إحداث أو الزيادة في تكليف عمومي » كذلك الحال بالنسبة للدستور المغربي و ما نص عليه الفصل 51 من الدستور المغربي : « إن المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان ترفض إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة للقانون المالي إما إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود » ، وفي نفس السياق اندرج الفصل 05 من القانون التنظيمي للمالية رقم 07 . 98 التونسي، الذي حد هو الآخر من مبادرة النواب إذا تعلق بالحد من المداخيل، أو بإضافة مصاريف جديدة.<sup>1</sup>

## ثانياً: تضيق مدة المصادقة على قانون المالية

لقد ثار الخلاف حول ما إذا كان قانون المالية يعد قانوناً بالمعنى الفني الدقيق للكلمة، خاصة وأنه لا يقرر قواعد عامة مجردة وإنما يقرر فحسب اعتماد البرلمان لمبالغ الإيرادات والنفقات الواردة في الميزانية.

ودون الدخول في تفاصيل النقاش حول هذا الموضوع فإن قانون المالية يعد قانوناً بالمعنى العضوي لكونه صادراً من السلطة المختصة بالتشريع. حيث تنص المادة 141 من الدستور: >> إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

...ف/6 القانون المتعلق بقوانين المالية>>

و بغية إعطاء الوقت الكافي للبرلمانات لمناقشة قوانين المالية، عمدت بعض الأنظمة الدستورية الى وجوب إيداع مشاريع قانون المالية لدى البرلمان في الدورة الربيعية التي تسبق السنة المالية المعنية لمناقشتها على أكمل وجه و إدراج التعديلات التي ترى فيها مصلحة للمواطن على اعتبار أن البرلمان تعد الحلقة التي يمكن للمواطن أن يسير بها شؤون الدولة، إلا أن البعض الآخر ضيق على البرلمان في المدة الزمنية التي يناقش فيها قانون المالية وعلى غرار ذلك الدستور الجزائري الذي منح البرلمان بغرفتيه مهلة 75 يوماً من أجل تمرير قانون المالية على الغرفتين حيث نصت المادة 138 من الدستور المعدل لسنة 2016 في فقرتها التاسعة (09)،<sup>2</sup> على أنه يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمس و سبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه، طبقاً للفقرات السابقة.

وفي هذا فصل القانون العضوي 16-12 المذكور سابقاً في تقسيم الأجال الممنوحة لكل غرفة، حيث حددت المادة 44 منه،<sup>3</sup> آجال سبع و أربعين (47) يوماً للغرفة الأولى وعشرون (20) يوماً لمجلس الأمة للمناقشة والتصويت، على أن تبقى مهلة الثمانية (08) أيام

1 محمد الشيخ بنان، التشريع المالي بين الحكومة.....، مرجع سابق، ص 07.

2 أنظر المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

3 أنظر المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المذكور سابقاً.

للجنة متساوية الأعضاء في حال الخلاف بين الغرفتين. و وضع المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية في مركز متميز في اتجاه قانون المالية،<sup>1</sup> حيث أنه في حال عدم المصادقة على قانون المالية مكنه من إصداره بأمر له قوة القانون.

إن الآجال التي نص عليها الدستور، ونظمها القانون العضوي يستحيل لمجلس الأمة أن يناقش فيها قانون بحجم قانون المالية أن يقوم فيه بتعديلات، خاصة أما مستوى أعضاء مجلس الأمة الحاليين، وحتى ولو افترضنا أن لمجلس الأمة أن لا يصادق على بعض بنود قانون المالية و يأخذنا هذا الطرح الى حالة الخلاف، فلا يعقل استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء وترتيب لقاءها في آجال ثمانية أيام ما يقودنا الى الذهاب دائما لإقرار قانون المالية عن طريق أمر تشريعي.

وما تجدر الإشارة إليه أن هذه الأحكام هي نفسها تلك الأحكام الموجودة في الدستور الفرنسي من اختلافات طفيفة في الآجال، حيث حدد واضعو الدستور الفرنسي أجل 70 يوما فقط بدل 75 يوما.<sup>2</sup>

---

1 محديد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 و تأثيره على استقلالية البرلمان، ط 1، مطبعة الفنون البيانية، الجلفة، 2008.

2 انظر المادة 47 من الدستور الفرنسي .

## المبحث الثاني: المناقشة والتصويت و أثرهما في تحديد

### المركز التشريعي لمجلس الأمة

بعد أن يستوفي مشروع النص القانوني، سواء كان مصدره السلطة التنفيذية (الوزير الأول) أو السلطة التشريعية (نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة) جميع الإجراءات التحضيرية المطلوب المرور بها، يدخل مشروع النص التشريعي مرحلة أخرى من مراحل صناعة القانون، وهي المرور على الهيئة التشريعية، حيث يجد طريقه الى نواب الشعب و ممثلهم في غرفتي البرلمان، لمناقشته و التعرض الى محتواه بالتحليل و التدقيقي و التحميص و الأثراء<sup>1</sup> و تعتبر مرحلة المناقشة و التصويت من أهم مراحل صناعة التشريعية فهي المرحلة التي يتم فيها فحص مشاريع القوانين و مدى مطابقتها للتوجهات السياسية للبرلمانات على مستوى المخابر المختصة ( اللجان المختصة ) من جهة و تحدد مصير المبادرة القانونية من جهة أخرى، إما بالموافقة فتصبح نصوص القانونية و إما بالرفض.<sup>2</sup>

و يكون التصويت على النصوص التشريعية كآخر إجراء على مستوى البرلمان، حيث تبني نتائجه على تلك المناقشات و التعديلات التي كانت على مستوى غرفتي البرلمان ووفق قواعد وضوابط محددة، حيث تكف بتحديد هذه الضوابط كل من القانون 12-16 المذكور سابقا وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة<sup>1</sup>

---

1 بولوم محمد أمين، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري و التطبيق، أطروحة مقدمة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام ، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر 2015، ص 183.

2 بقعة هدى، مرجع سابق، ص 56.

## المطلب الأول: حدود سلطة مجلس الأمة في ترتيب جدول أعماله.

إذا كان كل من المادة 42 من الدستور الفرنسي و كذا المادة 120 من الدستور الجزائري لسنة 1996 توجي بأن لكل من غرفتي البرلمان الحق بدراسة مشاريع واقتراحات القوانين المعروضة عليهما، والبت فيها بالقبول أو الرفض، إلا أن هذا الاختصاص تم التقليص منه بفعل نظام العقلنة البرلمانية الذي أخذ به كل من المؤسس الدستوري الفرنسي والجزائري عن طريق منح صلاحيات هامة لتدخل الحكومة في مختلف مراحل العملية التشريعية، وتمتلك الحكومة وسائل عدة للتأثير على الوظيفة التشريعية و توجيه عمل مجلس الأمة خاصة على مستوى جدول الأعمال.<sup>2</sup> هذا الأخير الذي يمكن للحكومة من خلال ترتيبه عرض القوانين على مستوى اللجان المختصة، حسب أولوياتها، بغض النظر عن أهميتها.

بالإضافة لحق الحكومة الواسع في ترتيب جدول الأعمال سواء بالنسبة للدورة أو الجلسات، يمكنها أيضا طلب عقد دورة غير عادية سواء بطلب من رئيس الجمهورية مباشرة، أو بطلب من رئيس الحكومة يوجه إلى رئيس الجمهورية، وحسب المادة 04 من القانون العضوي، فالمرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية يحدد جدول أعمال الدورة، التي تختتم بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال المستدعى من أجله.

## الفرع الأول: التحكم في جدول أعمال مجلس الأمة وفي اللجان الدائمة

تتفوق الحكومة على أعضاء مجلس الأمة في العمل التشريعي من خلال تحكمها في جدول أعماله و مساهمتها في دراسة مشاريع و اقتراحات القوانين على مستوى اللجان الدائمة، هذا التفوق الذي يظهر هيمنة السلطة التنفيذية في ثاني مرحلة من مراحل صناع التشريع بعد المبادرة، والتي كان في الأصل أنه يمكن للبرلمان بصفة عامة و لمجلس الأمة بصفته خاصة السيطرة عليها.

---

1 على اعتبار أن التركيز بالدراسة سيكون على المناقشة و التصويت على مستوى مجلس الأمة  
2 جعفري نعيمة، المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان، أطروحة مقدمة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان، الجزائري، 2015، ص 243.

## أولاً: التحكم في جدول أعمال مجلس الأمة

يعد التحكم في جدول أعمال مجلس الأمة، أحد أهم الوسائل التي تؤثر من خلالها السلطة التنفيذية في العمل التشريعي، حيث تؤدي هذه السيطرة دوراً كبيراً في إضعاف المبادرة البرلمانية وكبحاً للأعمال الأخرى اللاحقة لها كالتعديل والمناقشة والتصويت،<sup>1</sup> وترى الأستاذة خرباشي عقيلة في هذا أن ضبط جدول الأعمال هو تحديد المواضيع التي تكون محل دراسة ونقاش وتصويت من طرف البرلمان، وهو طريقة فنية لترتيب العمل داخل البرلمان عموماً وفي كل غرفة في ظل تزايد المهام وتعقدتها،<sup>2</sup> و يتضح في البداية أن ترتيب وتنظيم جدول الأعمال هو إجراء شكلي لا يؤثر في سير صناعة التشريع لكنه في حقيقة الأمر هو إجراء مهم ورئيسي لكونه يعد مفتاح النشاط البرلماني، ويشكل رزمة المواضيع التي تركز عليها تلك العملية المعقدة المتعلقة بصناعة التشريع.<sup>3</sup> ويظهر التفوق الحكومي في المبادرة التشريعية في جدول أعمال غرفة مجلس الأمة من خلال أن الأولوية للمشاريع الحكومية، وتنص المادة 15 من القانون العضوي 16-12 المذكور سابقاً على أنه >> يجتمع مكتب الغرفتين و ممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، لضبط جدول أعمال الدورة، تبعاً لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة.

و يفهم من هذه المادة أن الحكومة هي المنوطة بترتيب وتنظيم مشاريع واقتراحات القوانين التي ترى فيها أولوية لها، و أن حضور مكاتب الغرفتين ما هو إلا إجراء شكلي في اجتماعات ضبط جدول الأعمال، كما لا يمكن لأية غرفة أن تضبط جدول أعمال جلساتها إلا باستشارة الحكومة. زيادة على ذلك فللحكومة حق تعديل جدول الأعمال سواء بإدخال مواضيع جديدة فيه من خلال تصريح الحكومة بالإلحاح على إستعجالية مشروع قانون عند

1 ياسين ريوح، الهيمنة الحكومية على الإجراءات التشريعية في الجزائر، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 15، ورقلة، جانفي 2017، ص 231.

2 خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة.....مرجع سابق، ص 236.

3 محمد أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول، مفهوم القانون الدستوري- ظاهرة الدولة والدستور، دار الأمة، برج الكيفان - الجزائر، الطبعة الأولى، سنة 1998، 69.

إيداعه،<sup>1</sup> ومن ثمة إدراجه في جدول أعمال الدورة الجارية، أو بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة على تسجيل مشروع أو اقتراح قانون لم تعد بشأنه اللجنة المختصة تقريراً في أجل شهرين.<sup>2</sup>

وتنص المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على ضرورة تقديم جدول الأعمال إلى أعضاء مجلس الأمة قبل عشرة (10) أيام من تاريخ انعقاد الجلسة و بدء النظر في جدول أعمالها. حيث تعد هذه المدة غير كافية بالنسبة إلى حجم القوانين المعروضة للمناقشة والتصويت، خاصة أمام المشاغل الكثيرة لأعضاء مجلس الأمة.<sup>3</sup>

### ثانياً: نتائج تحكم الحكومة في جدول أعمال مجلس الأمة

إن التفوق الحكومي إثناء إعداد جدول أعمال البرلمان يبرزه العدد الضئيل من القوانين ذات الأصل البرلماني، والعدد الكبير من القوانين ذات الأصل الحكومي، ويزيد من الهوة بين الحكومة و البرلمان، و كذلك إلزام الحكومة بصفة مباشرة بتنفيذ التعهدات المدرجة في البرنامج المصادق عليه من طرف البرلمان، إلا أن حق الأولوية يزيد من حجم تدخل الحكومة في العمل التشريعي، ويرتب انعكاسات أكثرها سلبية على البرلمان نذكر منها:

➤ تحكم الحكومة في جدول أعمال مجلس الأمة، ووفقاً لأولوياته التي يريد أن يمرها، هو انعكاس لتدخل الحكومة في أدق تفاصيل العمل البرلماني و في هذا يرى الأستاذ << قويدشار >> أن الحكومة من خلال هذا الحق تؤثت البرلمان على طريقتها، وبالتالي يفقد الكثير من الحرية في ممارسة سيادته<sup>4</sup>

➤ ترتيب جدول الأعمال من طرف الحكومة يؤدي إلى استبعاد دور مجلس الأمة كسلطة تشريعية، وحقها في إدخال مواضيع ضمن جدول الأعمال ترى أنها ذات أهمية للمواطن، وأنها مستعجلة لا يمكن تأجيلها، وما ينتج عن كل هذا

1 المادة 16 من القانون العضوي 16-12 السابق ذكره.

2 خرباشي عقيلة، مرجع نفسه، ص 238.

3 مسعود شهبوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة و البرلمان.... مرجع سابق، ص 19.

4 ياسين ربوح، الهيمنة الحكومية على الإجراءات.... مرجع سابق، ص 232.

تراجع السلطة التقديرية للبرلمانات التي يجب أن يتمتع بها ممثلو الشعب أثناء تمثيلهم.

➤ يمكن إدراج نقاط أخرى عند الاقتضاء في جدول أعمال الدورة العادية <<

وضع جدول الأعمال وفق رؤية الحكومة من شأنه خلق الامتعاض لدى أعضاء مجلس الأمة ، والشعور بعدم الجدوى لا من حضور الجلسات، ولا من المناقشة، وهو ما قد يؤدي إلى تكرار الغياب عن الأشغال أو حتى بالحضور والإكتفاء، بمطالعة الجرائد أو الحديث الجانبي.<sup>1</sup>

➤ عدم المشاركة الفعلية في جدول الأعمال يولد لدى أعضاء مجلس الأمة

إحساس بعدم قدرتهم على الدفاع عن اقتراحات القوانين التي يقدمونها على الأقل حتى تصل إلى قاعات المناقشة ويقتل روح المبادرة لديهم ، ويجعلهم أكثر سلبية، ففاقد الشيء لا يعطيه، وفي هذا تأثير سلبي على مستوى ومردود النقاش.

➤ إعدام الاستقلالية الذاتية لمجلس الأمة في ترتيب وتنظيم جدول الأعمال، هو

عدم إيجاد البدائل لطرح أنه لا يمكن لانطلاق في دورة برلمانية دون إعداد جدول أعمال مسبق ما ينتج عنه مسaire الأمور من طرف المجلس.

مما سبق يمكن القول أن تحكم السلطة التنفيذية في جدول أعمال مجلس الأمة، لا

يمكنها فقط من تسبيق مشاريع فوائدها، بل يمكن لها أيضا كبح مقترحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء مجلس الأمة مما يعد تضيقا آخر على الدور التشريعي لمجلس الأمة مضاف الى تحديد مجالات التشريع ، ومجموع الشروط الشكلية والموضوعية للمبادرة.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: تحكم الحكومة في سير أعمال اللجان المختصة.

بعد إيداع الحكومة لمشاريع القوانين، وقبول مكتب مجلس الأمة اقتراحات القوانين

و عدم رفضها من طرف الحكومة، يحيل رئيس مجلس الأمة النص الى اللجنة المختصة

1 خرياشي عقيلة ، مركز مجلس.....، مرجع سابق، ص 214.

2 ياسين ربوح.....مرجع سابق، ص 232.

لدراسته وفحصه بصفة معمقة، حيث تدخل مهمة دراسة النص التشريعي والتدقيق فيه في صلب نشاط اللجان الدائمة للبرلمان باعتبارها أكثر الأجهزة البرلمانية تخصصاً واطلاعاً بالعمل البرلماني، فهي بمثابة المخابر التشريعية، إذ تتداول في إطار اختصاصاتها حول مشاريع واقتراحات القوانين المحالة عليها وفقاً للمواد 136/137 من الدستور، و حول كل المسائل التي تقرر تسجيلها ضمن جدول أعمالها.<sup>1</sup> إلا أن هذه اللجان المختصة يبقى عملها تحت إشراف الحكومة ( ممثل الحكومة )، وعليها أن تطلع على كل مراحل التدقيق قبل عرض مشروع أو إقترح القانون للمناقشة والتصديق وتؤثر الحكومة بأسلوب مباشر في عمل اللجنة الدائمة وقراراتها بكيفيتين مهمتين هما : بحضورها لأعمالها أو بسحبها لمشروع القانون.<sup>2</sup>

### أولاً: الحضور في أشغال اللجان الدائمة لمجلس الأمة

رغم أن المادة 45 من النظام الداخلي لمجلس الأمة تؤكد على أن اجتماعات مجلس الأمة مغلقة، ولا يمكن للجان الدائمة نشر أو إعلان محاضرها إلا أن المادة 26 من القانون العضوي في فقرتها الثالثة مكنت لأعضاء الحكومة المشاركة في أشغال اللجان الدائمة، بناء على طلب منها موجه لرئيس مجلس الأمة ويعد هذا بمثابة الامتياز للحكومة بقائها كمراقب لسيرورة العمل التشريعي بما يخدم سياستها العامة، وذلك حينما سنح لأعضاء الحكومة أو ممثلها حضور أشغال اللجان الدائمة.<sup>3</sup> فليس للجنة الدائمة استقلالية من حيث تحضير النص التشريعي، وعلّة ذلك تكمن في الحضور الدائم للحكومة، لكونها تعد شريكا للبرلمان في إنتاج العمل التشريعي، ومن هذا المنطلق، يصبح بإمكان الوزير المعني بوصفه ممثلاً للحكومة أن يأخذ الكلمة متى أراد ذلك، ومن ثم، يدعم وجهة نظر الحكومة بمقتضى ما لديه من التفسيرات والمعلومات والحجج والمبررات والأرقام، وما في ذلك من تعاليق وملاحظات،<sup>4</sup> وبذلك يمكن أن يؤثر على الرأي العام للجنة الدائمة وفق الاتجاه الذي ترغب فيه

1 ياسين ربوح، الهيمنة الحكومية على الإجراءات..... مرجع سابق، ص 238.

2 يحيى حمزة، دور اللجان .....، مرجع سابق، ص 119.

3 نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة.....، مرجع سابق، ص 25.

4 انظر في تفصيل ذلك يحيى حمزة، دور اللجان .....، مرجع نفسه، ص 119.

الحكومة، أي الذي ترجو أن يكون عليه النص التشريعي، وكل تأثير على اللجان الدائمة يشكل تأثيرا كبيرا على البرلمان نفسه.<sup>1</sup>

إن حضور ممثل الحكومة لجلسات اللجان المختصة، يضيف نوعا من التدخل في صلاحياتها، وضربا لمبدأ الفصل بين السلطات، خاصة أما مكانة ممثل الحكومة اتجاه الأعضاء الآخرين من جهة وأنه له حق التدخل في أي وقت بأخذ الكلمة وتوجيه عمل اللجنة بما يتماشى و سياسة الحكومة.

ثانيا: حق الحكومة سحب مشروع القانون..... إلغاء لأعمال اللجان المختصة.

أكدت المادة 21 من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه >> مع مراعاة الفقرة الثامنة ( 08) من المادة 138 من الدستور، يمكن الحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبا أن يصوت أو يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة..... يترتب عن هذا السحب حذف النص من جدول أعمال الدورة << ويفهم من القراءة المتأنية لنص المادة أن للحكومة الحق في سحب نص المشروع قبل التصويت عليه في الجلسة العامة، أي لما يكون النص في مرحلة التدقيق على مستوى اللجان المختصة لمجلس الأمة فالنصوص التي قامت بدراستها اللجنة المعنية على مستوى الغرفة الثانية في المجالات التي حددها الدستور لمجلس الأمة و التي يتم إيداعها لدى مكتبه، وأدخلت عليها تعديلات لم ترغب فيها الحكومة، أو ظهر أنها تتعارض مع مرادها من مشروع القانون أصلا، لها أن تسحبها. فالمأمول من اللجان الدائمة أن لا تجري تغييرات عميقة على النص، أي لا تنصب تعديلاتها على تغيير النص جملة وتفصيلا، والثابت في هذه الحالة أن الوزير المختص حين يرى ما أفضى إليه مشروع الحكومة،<sup>2</sup> يحتج لدى اللجنة الدائمة وله أن يقول : كان النص مدروسا بطريقة معمقة من قبل مجلس الدولة، زد إلى ذلك، المشروع كان محل إثراء من قبل مجلس الوزراء تحت إشراف رئيس الجمهورية، وذلك كله قبل أن يودع لدى مكتب المجلس.<sup>3</sup>

1 عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 160

2 يحيواوي حمزة، دور اللجان ..، مرجع سابق، ص 120.

3 عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 162.

فللحكومة حق سحب المشروع، وهو ما له ارتدادات على علاقتها مع البرلمان عموماً ومع اللجنة خصوصاً، التي قد تبني قناعاتها وتصوراتها على أسس توصلت إليها ربما تختلف عن تصورات وقناعات الحكومة، وفي الأخير تبقى الحكومة هي من لها الكلمة الأخيرة بحكم ما تعهدت به بمقتضى برنامجها، الذي وافق عليه البرلمان.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: مناقشة النص التشريعي على مستوى مجلس الأمة

نصت الفقرات الأولى والثانية والثالثة من المادة 138 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 على أنه >> مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه.

تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أعلاه.

تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه. >>

يفهم من نص هذه الفقرات أن العمل التشريعي ينطلق من المجلس الشعبي الوطني، وصولاً إلى مجلس الأمة، في كل الحالات عدا تلك المنصوص عليها في نص المادة 137 من الدستور، وفي هذه الأخيرة تكون المناقشة أولاً على مستوى مجلس الأمة لتحول بعد المصادقة عليها إلى المجلس الشعبي الوطني للمناقشة و المصادقة، على اعتبار أن المؤسس الدستوري اعتمد مبدأ الاتجاه الواحد للعمل التشريعي، فعندما تعرض المبادرة على المجلس الشعبي الوطني يقوم هذا الأخير بدراستها وفحصها، ثم يناقشها ويصوّت عليها، وأخيراً يقوم بتبليغ النصوص القانونية المصوت عليها من قبله بالأغلبية المقررة دستورياً إلى رئيس مجلس

1 يحيواوي حمزة، دور اللجان ..، مرجع سابق، ص 120.

الأمة،<sup>1</sup> للصادقة عليها بعد مناقشتها، وكذا الحال بالنسبة للمجالات المخصصة لمجلس الأمة والمتعلقة بالتنظيم المحلي، وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، حيث يناقشها أعضاء مجلس الأمة بعد فحصها على مستوى اللجان، والمصادقة عليها، بعدها تحال على مكتب المجلس الشعبي الوطني للتصويت عليها بعد إلزامية مناقشتها.

الفرع الأول: مناقشة النصوص التشريعية على مستوى اللجان المختصة لمجلس

الأمة.

إن سن القوانين عملية طويلة وصعبة إلى أبعد الحدود، ذلك أنها تمر بجملة من الإجراءات والمراحل الجوهرية والمعقدة، والتي تتطلب الدقة والتأني أثناء القيام بها ، وأولى هذه المراحل هي مرحلة المبادرة بالقوانين، التي تتطلب جهدا وكفاءة من أجل تقديم مشروع أو اقتراح واضح وتقني،<sup>2</sup> وتضطلع اللجان البرلمانية على مستوى مجلس الأمة أو على مستوى المجلس الشعبي الوطني بهمة فحص القوانين و التدقيق فيها قبل عرضها على الغرفتين للمناقشة والتصويت عليها وتعتبر اللجان البرلمانية الدائمة جهازا من أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، طبقا لما نص عليه الدستور الجزائري ، وتختص كل لجنة بمجالات وإجراءات محددة بينها القانون، بحيث تقوم بدراسة مشاريع القوانين دراسة متخصصة من طرف عدد محدود من النواب قبل عرضها على البرلمان بكل أعضائه.<sup>3</sup>

---

1 حجاب ياسين، الدور التشريعي...، مرجع سابق، ص 105.

2 مصطفى أبوزيد فهي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، الدار الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 1975، ص 447.

3 بلقالم مراد، دور اللجان البرلمانية الدائمة في دراسة مشروع قانون المالية في الجزائر، مقال منشور بمجلة الإجتهد للدراسات القانونية والإقتصادية ، المجلد 08 ، العدد 05 ، شلف 2019.

أولاً : مرحلة إيداع النص القانوني على مستوى اللجنة و استدعائها.

بعد أن يتم إيداع المبادرة بالتشريع ( اقتراح او مشروع ) لدى مكتب مجلس الأمة طبقاً لنص الفقرة الأولى من المادة 137 من التعديل الدستوري الأخير، ووفقاً للمادتين 20/19 من القانون العضوي، يشعر مكتب مجلس الأمة باستلام مشروع أو اقتراح قانون حسب الحالة، ويتم إحالتها على اللجنة الدائمة المختصة بعد استدعائها من طرف رئيسها أثناء دورات مجلس الأمة، أو من طرف رئيس مجلس الأمة خارج دوراته. ولا يمكن للجان الدائمة الاجتماع أثناء انعقاد الجلسة العامة للمجلس، إلا في الحالات الاستعجالية<sup>1</sup>، ضماناً للتنام أكبر عدد ممكن من أعضاء مجلس الأمة من جهة، وحتى لا تكون جلسات و أشغال اللجان الدائمة مبرراً للغياب من الجلسة العامة.

تجتمع اللجان الدائمة لمجلس الأمة في جلسة أو أكثر لدراسة وتفحص و مناقشة النصوص القانونية المحولة لها، واشترط المشرع لصحة هذه الجلسات، سواء في مرحلة المناقشة أو التصويت توفر النصاب القانوني، حيث تنص المادة 35 من النظام الداخلي على أنه >> لا تصح المناقشات و /أو التصويت في اللجان الدائمة إلا بحضور أغلبية أعضائها، وفي حالة عدم إكمال النصاب، تعقد جلسة ثانية بعد أربع وعشرين ( 24 ) ساعة على الأقل مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين.

في حالة الغياب يمكن التصويت بالوكالة على أن تكون مكتوبة و في حدود توكيل واحد>> كما مكن المشرع لأعضاء مجلس الأمة غير الأعضاء في اللجنة حضور أشغال اللجان الدائمة بعد أخذ الإذن من رئيسها، دون يكون لهم حق التصويت أو المناقشة. وكذلك الحال بالنسبة لرئيس مجلس الأمة ونوابه<sup>2</sup>

1 أنظر المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

2 أنظر المادة 36 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

ثانيا : سير أشغال اللجان المختصة و مناقشتها للنصوص التشريعية.

تنص المادة 39 من النام الداخلي لمجلس الأمة على أنه >> تشرع اللجنة المختصة في دراسة مشاريع و اقتراحات القوانين بالاستماع الى ممثل الحكومة، أو مندوب أصحاب الاقتراح حسب الحالة، كما يمكن أن تستمع لمندوب أصحاب التعديل << ويفهم من نص المادة أعلاه أن المشرع قد زود اللجان الدائمة لمجلس الأمة بمجموعة من الصلاحيات،<sup>1</sup> ومكنها من استعمالها في المرحلة الأولى لتفحص القوانين المحالة عليها حيث يمكن سرد هذه الوسائل ذات العلاقة بسير عمل اللجان على النحو التالي:

➤ الإحالة: تنظر اللجان الدائمة لمجلس الأمة في مشاريع و اقتراحات القوانين المحالة عليها من طرف رئيس مجلس الأمة في إطار المجالات المخصصة له، بناء على المادة 137 من الدستور، كما تنظر في النصوص القانونية التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ، وكذا كل المسائل التي تدخل في إطار اختصاصاتها مرفقة بالوثائق و المستندات بالمتعلقة بدراسة النص التشريعي.<sup>2</sup> كما يمكن استدعاء اللجان الدائمة من أجل المداولة في الموضوع محل الدراسة أو من أجل إبداء الرأي. وفي هذه الحالة الأخيرة تتم الإحالة بطلب من لجنة دائمة أخرى.

➤ اجتماعات اللجان الدائمة لمجلس الأمة : تجتمع اللجان بمجرد إخطارها، حسب جدول زمني تصادق عليه عموما أثناء اجتماعاتها الأولى، ولا يحدد النظام الداخلي لكل من المجلسين أياما مضبوطة لعقد الاجتماعات، وتبدأ اللجنة إجتماعها بالاستماع الى ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح، ولها الحق أثناء سير جلستها أن تدعو أي شخص في إطار ممارسة أشغالها، على أن يكون من ذوي الاختصاص و الخبرة للاستعانة به،

➤ إعلان عدم الاختصاص: إن تنوع النصوص القانونية قد يضعنا أمام فرضية، إحالة مشروع أو اقتراح قانون على لجنة غير مختصة به، وفي هذه

1 أنظر في شرح ذلك يحيوي حمزة، مرجع سابق، ص 79.

2 أنظر المادة 33 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الحالة مكن المشرع اللجان الدائمة لمجلس الأمة من خلال نص المادة 42 من النظام الداخلي أن تعلن عدم اختصاصها في دراسة و تفحص النص المعروض عليها، وفي هذه الحالة يرجع اختصاص الفصل في التنازع الى مكتب المجلس، حيث يضطلع هذا الأخير بتحديد الجهة صاحبة الاختصاص.

➤ آجال إعداد التقرير: تنص المادة 44 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على اللجان الدائمة ملزمة بإعداد تقرير عن مشاريع واقتراحات القوانين المحالة عليها في آجال لا تتعدى الشهرين من تاريخ أو أول جلسة لها بمناسبة دراسة تلك النصوص ( من أول يوم في الدراسة )، واشترط المشرع على اللجنة أن تحرر تقاريرها باللغة العربية، وتعرضها للمصادقة على أعضاء اللجنة قبل إرسالها إلى مكتب المجلس.

➤ التصويت على أعمال اللجنة: التصويت حق شخصي للبرلماني، وبناء على ذلك ينبغي أن يباشر هذا الإجراء وفقا لمبادئ التمعن والتبصر من أجل صدور تشريع لخدمة الصالح العام ، وتقييم صدق عملية التصويت ينبغي أن يقاس بمدى الحرية الممنوحة للبرلماني لمباشرة هذا الحق الدستوري، أي أن يصوت البرلماني دون أن يكون عرضة لأي نوع من أنواع الضغط.<sup>1</sup>

وعليه يمكن القول أن المناقشة على مستوى اللجان المتخصصة هي المناقشة الحقيقية والمعمقة للمبادرات التشريعية، أما الجلسات البرلمانية فما هي إلا فرصة للنواب لاطلاع على النص التشريعي المعروض، كما تمثل إجراءات شكليا للتصويت، ذلك أن المناقشة على مستوى الجلسات العامة لا تمنح فرصة كافية للنائب الذي عليه الالتزام بمدة زمنية محددة.<sup>2</sup>

---

1 نعمان محمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن. سنة 1999، ص 210.

2 بقعة هدى، مرجع سابق، ص 61.

الفرع الثاني: مناقشة النصوص التشريعية على مستوى الجلسات العامة لمجلس الأمة.

تختلف عملية مناقشة النصوص التشريعية من طرف أعضاء مجلس الأمة عن أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وكذلك الحال بالنسبة للوضع قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، كانت المناقشة على مستوى مجلس الأمة تنصب فقط على النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني الذي كان له الأولوية و الأسبقية في المناقشة كقاعدة عامة ومطلقة تبعاً لعدم إمكانية أعضاء مجلس الأمة المبادرة باقتراح القوانين، حيث تتم المناقشة العامة للنص بدءاً بالاستماع إلى ممثل الحكومة ثم مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين من أعضاء المجلس حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، ويقرر رئيس المجلس طريقة المناقشة بعد تلقيه طلباً من الحكومة أو اللجنة المختصة،<sup>1</sup> بحيث له أن يقرر المناقشة العامة للنص أو مادة بمادة.

#### أولاً: الإطار الإجرائي لمناقشة مجلس الأمة للنص التشريعي

تنص المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، أن مناقشات مجلس الأمة تصح مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، وعليه فإن إفتتاح الجلسة للمناقشات ورفعها منوط برئيس مجلس الأمة أو من ينوبه ( رئيس الجلسة )، و يلتزم بالمحافظة على النظام العام، واحترام تطبيق النظام الداخلي للمجلس.

يشرع في مناقشة مشروع القانون أو النص بالاستماع على التوالي إلى ممثل الحكومة و إلى مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، و يُشْرَع في مناقشة اقتراح القانون بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح و ممثل الحكومة و مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيبهم المسبق في التسجيل، الذي يكون قبل ساعة من فتح الجلسة لدى مكتب الجلسة. على تعلق قائمة المتدخلين قبل بداية كل جلسة و يراعى فيها ترتيب التسجيل.

1 بقعة هدى، مرجع سابق، ص 60.

## ثانيا: حدود المناقشة لأعضاء مجلس الأمة .

رغم أن المؤسس الدستوري مكن مجلس الأمة من حق النصوص القانونية، سواء تلك التي تدخل في إطار المجالات المبادر بها ( اقتراح أو مشروع قانون ) أو تلك المحالة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بعد أن صوت عليها هذا الأخير، إلا أنه أورد عن هاته القاعدة استثناءات، من خلالها قيد سلطة مجلس الأمة في مناقشة النصوص التشريعية التي ينصب عليها.

1- مناقشة الأوامر الرئاسية: بناء على المادة 142 من الدستور مكن واضعو الدستور لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في الحالات الاستثنائية و العطل البرلمانية في الحالات ذات الطابع الاستعجالي إلا أنه يفرض على رئيس الجمهورية عرض هذه الأوامر على البرلمان للمصادقة عليها و في هذه الحالة لا يحق لأعضاء مجلس الأمة مناقشة هذه الأوامر و إنما يصوتون عليها بالقبول أو الرفض مباشرة.

2- المعاهدات الدولية: يختص رئيس الجمهورية بالمصادقة على المعاهدات الدولية و يلتزم مقابل ذلك بعرض مشاريع قوانين على غرفتي البرلمان للمصادقة عليها و في هذه الحالة أيضا لا يحق لأعضاء مجلس الأمة مناقشة بنود هذه المعاهدات وإنما المصادقة عليها أو رفضها كما أشرنا إلى ذلك سابقا.

## المطلب الثالث: التصويت على النصوص القانونية من طرف مجلس الأمة.

تنص المادة 138 في فقراتها الثلاثة الأولى على انه للمصادقة على النص التشريعي يجب أن يكون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي، و تنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه الوزير الأول، أو على النص الذي صادق عليه أعضاء مجلس الأمة في المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي، تهيئة الاقليم و التقسيم الإقليمي

تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى، وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه.

والملاحظ من نص المادة أعلاه أن المؤسس الدستوري ورغم تمكينه لمجلس الأمة من حقه المبادرة، و ما ينتج عنه من إمكانية بداية المبادرة على مستواه و بذلك يكون المجلس الشعبي الوطني هو المرحلة الثانية لمناقشة النص التشريعي والتصويت عليه، قد أبقى على مصطلح على التوالي، الذي يفهم منه أنه يجب أن يمر مشروع أو اقتراح قانون أولاً على المجلس الشعبي الوطني ثم على مجلس الأمة، و في نفس الوقت يغلق الباب أمام إمكانية الخروج على هذا الترتيب،<sup>1</sup> حيث هذا ما كان في دستور 1996 قبل التعديل إذ كانت الفقرة الأولى من المادة 120 تساوي بين الغرفتين في وجوب مناقشة مشروع أو اقتراح القانون، إلا أن مناقشة النص التشريعي من طرف مجلس الأمة تتحدد أساساً بتحريك المجلس الشعبي الوطني، أي أن أول قيد هو شكلي يتمثل في وجوب بدء المناقشة أمام المجلس الشعبي الوطني.

**الفرع الأول: نصاب تصويت مجلس الأمة على القوانين، قبل تعديل 2016....**  
عامل إضعاف أم قوة للسلطة التشريعية.

يعتبر التصويت إجراء أساسي و جوهري في إنجاز العمل التشريعي، إذ بموجبه يعبر المجلس عن إرادة الشعب،<sup>2</sup> أو كما عبر عنه بعض فقهاء القانون البرلماني باعتباره تلك التأشير أو الرخصة التي يمنح من خلالها البرلمان للحكومة تنفيذ بنود مشروع أو اقتراحه القانون وتطبيق أحكامه.<sup>3</sup>

1 خرباشي عقيلة، مكانة مجلس... مرجع سابق، ص 243.

2 سعاد عمير، مرجع سابق، ص 96.

3 أنظر في شرح ذلك نصر الدين معمري، مرجع سابق، ص 29.

و يتخذ التصويت أشكالاً معينة، كما يتم وفق طرق و أنماط متعددة ولا بد أن يتحقق فيه نصاب معين حتى يؤدي غرضه التشريعي،<sup>1</sup> وقبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كفلت المادة 120 من الدستور تحديد نصاب تصويت مجلس الأمة على القوانين المعروضة عليه، حيث نصت هذه المادة على >> يناقش مجلس الأمة النص الذي عليه المجلس الشعبي الوطني، ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع  $\frac{3}{4}$  أعضائه << و من خلال هاته الفقرة يظهر المؤسس الدستوري الجزائري اشترط على مجلس الأمة في مصادقته على النصوص القانونية المحالة إليه، وجود أغلبية موصوفة وهي ثلاثة أرباع  $(\frac{3}{4})$  أعضائه وليس الأعضاء الحاضرين فقط، على خلاف نظام التصويت في المجلس الشعبي الوطني.<sup>2</sup>

وفي هذا الصدد يرى الأستاذ بوزيد لزهاري أن السبب الذي دفع المؤسس الدستوري إلى ذلك، هو تمكين المجلس الشعبي الوطني من تحديد طبيعة الأغلبية المطلوبة للتصويت على مشاريع و اقتراحات القوانين المعروضة عليه،<sup>3</sup> خاصة و أن التجربة البرلمانية أثبتت أن الأغلبية الحقيقية غير موجودة على مستوى المجلس الشعبي الوطني بل ومن النادر أن تتحقق.

هذا النصاب القانوني المفروض لمصادقة مجلس الأمة على النصوص التشريعية المعروضة عليه سواء كانت عادية أو عضوية، و الذي اعتبره الكثير من الدارسين في المجال البرلماني نصاباً خاصاً بالنظام الجزائري ونتاجاً لأسباب تبنى النظام السياسي الجزائري للنظام البكاميرالي، حيث في مقدمة هذه الأسباب ايجاد الغرفة الثانية لاستعمالها كأداة للسيطرة على السلطة التشريعية و بذلك السيطرة على العمل التشريعي و توجيهه لما يتماشى وسياستها. إلا أن جزء آخر اعتبر أن هذا النصاب يحمل مجموعة من الايجابيات في مقدمتها كبح سيطرة الغرفة الأولى على العمل التشريعي. فهو يلعب دور الكابح و المعدل و المرشد لهذا الاتجاه تحقيقاً للتوازن على قول المؤيدين لوجود غرفة ثانية بنسبة المصادقة هاته.

1 سامية بن علي الشريف، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في

الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر بباتنة، الجزائر 2015، ص 66

2 شامي رايح، مرجع سابق، ص 60.

3 بوزيد لزهاري، مرجع سابق، ص 56.

أولاً: إيجابيات نصاب تصويت  $\frac{3}{4}$  أعضاء مجلس الأمة على النصوص القانونية.

رغم أن النصاب الخاص بتصويت أعضاء مجلس الأمة على النصوص القانونية يعد صعب التحقيق في الحالات العادية، إلا أنه و بالنظر للتركيب البشرية المكونة للمجلس و التي تتدخل السلطة التنفيذية في تعيين ثلث أعضائها تظهر سهولة تحقيقه في حال أرادت هذه الأخيرة، إلا أنه مجموعة من الإيجابيات يمكن تلخيصها في ما يلي:

➤ يرى الأستاذ لمين شريط أن أهم بعد إيجابي في اشتراط  $\frac{3}{4}$  كنصاب لتصويت مجلس الأمة على النصوص التشريعية المعروضة عليه يكمن في تحقيق أكبر قدر من الإجماع حول هاته النصوص، إجماع الجزائريين بمختلف تشكيلاتهم و أطيافه، ما يجعل من تلك النصوص بعد المصادقة عليها تعكس رضى الجميع عليها.<sup>1</sup>

➤ إن نسبة  $\frac{3}{4}$  المشروطة لمصادقة مجلس الأمة تعتبر بمثابة الموقف لهيمنة الغرفة الأولى على العمل التشريعي، واستبداها و بذلك بعدم المصادقة على النصوص القانونية غير الموضوعية الناتجة عن ضغوط حزبية أو اجتماعية أو اقتصادية أو إيديولوجية على الغرفة الأولى ممثلة الإرادة الشعبية المباشر<sup>2</sup> وعلى هذا الأساس فإن مجلس الأمة يعتبر حاجزا ضد الانفراد بالقرار التشريعية التي تصدر عن المجلس الشعبي الوطني و لا تكون مدروسة دراسة حقيقية لما يخدم مصلحة البلاد خاصة أمام مستوى أعضاء الغرفة الأولى.

➤ إن نصاب المصادقة بهذه النسبة (  $\frac{3}{4}$  أعضاء مجلس الأمة ) يحقق العمل التشريعي الأفضل سواء تحقق أم لم يتحقق، إذ به سيتم منع احتكار المجلس الشعبي الوطني ممارسة العمل التشريع.<sup>1</sup>

1 لمين شريط، بعض الجوانب.... مرجع سابق، ص 18.

2 عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي و تطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان، و العلاقة الوظيفية بينه و بين الحكومة ،

مجلة الفكر البرلماني ، الجزائر 2003، ص 72.

ثانياً: سلبيات نصاب التصويت  $\frac{3}{4}$  أعضاء مجلس الأمة .... وضرورة التخلي عليه.

إن اعتماد المؤسس الدستوري على نصاب  $\frac{3}{4}$  أعضاء مجلس الأمة للمصادقة على النصوص التشريعية جعل الدارسين في القانون البرلماني يعبرون أن هذا الأخير أنشأ بمبررات خفية غير تلك المعلن عنها أن ذاك، خاصة لما يحمله هذا النصاب من سلبيات و ما له من تأثير على مكانة المجلس الشعبي الوطني في الاختصاص التشريعي و عليه دفع بالمؤسس الدستوري لإعادة النظر في هذا النصاب، وعليه يمكن ذكر هذه السلبيات على النحو التالي:

➤ إذا اعتبرنا كأصل عام أن تصويت مجلس الأمة على النصوص التشريعية المعروضة عليه يعد بمثابة شهادة ميلاد النص القانوني، فإن نسبة ثلاثة أرباع  $\frac{3}{4}$  المفروضة للتصويت على النصوص القانونية تعكس هيمنة مجلس الأمة على المجلس الشعبي الوطني كهيئة تشريعية منبثقة عن الشعب مباشرة و الوصاية الشبه التامة عليه.

➤ إن أعداد ونسب المصوتين المذكورة لا ترتقي بالنص القانوني إلى مصاف النصوص القانونية المصادق عليها من طرف مجلس الأمة ولا من البرلمان عموماً، بل يتعين مصادقة 108 أعضاء مجلس الأمة عليه على الأقل، و هنا يتضح أن فارق الصوت هذا يساوي بالمقابل 389 صوت بالمجلس الشعبي الوطني زائد 107 أصوات مجلس الأمة، أي ما مجموعه 496 صوت، وهذا الأمر إن كان ينافي المنطق السليم، فهو ينافي بعضاً من المبررات التي أسس لأجلها مجلس الأمة كت تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.<sup>2</sup>

➤ إن نسبة  $\frac{3}{4}$  المفروضة للمصادقة على النصوص التشريعية من قبل أعضاء مجلس الأمة تقودنا إلى حساب عدد المصوتين بهذه النسبة حتى يصادق على النص، و بعملية رياضية بسيطة نجد أن لاكتمال هذا النصاب لابد من تصويت 12 عضواً من الأعضاء المعينين من طرف مجلس الأمة بالإضافة إلى

1 سعاد عمير، مرجع سابق، 53.

2 شامي رابع، مرجع سابق، ص 60.

باقي الثلثين المنتخبين ( 96 عضوا )، هذا ما يعكس سيطرة السلطة

التنفيذية على هذا المجلس واعتباره صمام أمان في يد هذه الأخيرة.

➤ اشتراط هذه النسبة لم يوضع اعتبارا، ولكن كان في نية المؤسس

الدستوري رفع نسبة الأعضاء المعينين بما يمكن السلطة التنفيذية من

الوقوف ضد أي نص قانوني صوت عليه المجلس الشعبي الوطني لا يتفق

مع توجهات هذه السلطة وخاصة رئيس الجمهورية.<sup>1</sup>

يستخلص من هذا أن مجلس الأمة وبنسبة التصويت هاته لا يخدم بالدرجة الأولى

تحسين العمل التشريعي للبرلمان وإنما يخدم السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية،

مما يدفعنا إلى القول أن مجلس الأمة يمارس بهاته الكيفية دورا رقابيا على المجلس الشعبي

الوطني أكثر منه تشريعي، ومما يعزز هذا الطرح أن مناقشة و مصادقة مجلس الأمة لا

تنصب على النص الأصلي بل على النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني.<sup>2</sup>

وفي الأخير يمكن تقييم نظام الثنائية البرلمانية الذي اعتمده الجزائر بموجب

دستور 1996، بهدف تدعيم البرلمان من خلال المعطيات السابقة والقول بأن دور مجلس

الأمة عمليا ومن خلال التجارب السابقة لم يكن مدعما للاختصاص التشريعي للبرلمان بقدر

ما كان أداة بيد السلطة التنفيذية لتدعيم توجهاتها خاصة من خلال الثلث الرئاسي.

**الفرع الثاني: نصاب التصويت بعد تعديل 2016... تراجع عن فيتو مجلس الأمة.**

تنص المادة 29 من القانون العضوي المذكور سابقا على أنه يتم التصويت على

النصوص التشريعية ( مشاريع أو اقتراحات ) بثلاث أساليب وهي : التصويت مع مناقشة عامة

و التصويت مع مناقشة محدودة و التصويت بدون مناقشة، ويعتبر التصويت مع المناقشة

العامة هو الأصل في عملية التصويت، حيث أكدت المادة 32 من القانون العضوي الناظم

للعلاقة بين الغرفتين و كذا علاقتهما مع الحكومة على أنه >> التصويت مع المناقشة هو

1 في هذا الصدد يرى الأستاذ أحمد محيو، أن رئيس الجمهورية يختار أعضاء مجلس الأمة مباشرة و يعينهم لما يخدم

توجهاته السياسية من جهة و توقيف كل التشريعات الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني و لا تتماشى و توجهاته.....

2 أنظر في شرح ذلك شامي رابع، مرجع سابق، ص 61.

الإجراء العادي لدراسة مشاريع و اقتراحات القوانين، ويجري في مرحلتين متتاليتين هما المناقشة العامة والمناقشة مادة بمادة <<

ويصوت ويصادق مجلس الأمة بالاقتراع السري أو بالاقتراع العام برفع اليد أو بالاقتراع العام الاسمي، وتعد اختيار طريقة التصويت لمكتب مجلس الأمة بعد استشارة ممثلي المجموعات البرلمانية، والأصل في عملية التصويت أنها تكون شخصية وفي حالة غياب عضو مجلس الأمة يمكنه توكيل أحد زملائه على أن لا يصوت العضو إلا بوكالة واحدة.<sup>1</sup>

ونصت المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على أنه يصوت مجلس الأمة على مشاريع واقتراحات القوانين التي تدخل ضمن المجالات التي يختص بها، و بالمقابل يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني و يصادق مجلس الأمة على مشاريع و اقتراحات القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني.

أولاً: تصويت مجلس الأمة على النصوص التي تدخل ضمن مجالاته التشريعية

اختلف الحال بعد تمكين مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين، حيث بعدما كان يصادق فقط على النصوص القانونية التي تأتيه من المجلس الشعبي الوطني و تنصب المناقشة على النص كاملاً، ويتم التصويت عليه بنصاب  $\frac{3}{4}$  من مجموع أعضاء مجلس الأمة أو رفضه، أصبح من حقه التصويت بالطرق المذكورة سابقاً. في حال كانت مجالات القوانين تدخل ضمن تلك المجالات المحددة في نص المادة 137 من الدستور.

وبقراءة متأنية لنص المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة التي تنص على أنه << يصوت مجلس الأمة على مشاريع و اقتراحات القوانين المحالة عليه طبقاً لأحكام المادة 136/137/138 من الدستور...>><sup>2</sup> و يفهم من هذه الفقرة أن مجلس الأمة يصوت على النصوص القانونية التي تدخل ضمن مجالاته المنصوص عليها في نص المادة 137 من الدستور، ويكون التصويت على النصوص القانونية بالأغلبية البسيطة كون أن مجالات

1 أنظر المادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

2 أنظر المادة 75 من النظام الداخلي.

تشريع مجلس الأمة تدخل ضمن مجالات التشريع العادي. و الملاحظ من النظام الداخلي لمجلس الأمة أنه لم يورد ضمن أحكامه حالات التصويت المنصوص عليها في القانون العضوي.

ثانيا: مصادقة مجلس الأمة على النصوص القانونية المحالة عليه من المجلس الشعبي الوطني.

حيث اشترط المؤسس الدستوري نصاب الأغلبية البسيطة في المصادقة على النصوص القانونية العادية ونصاب الأغلبية المطلقة في حال المصادقة على القوانين التي تدخل ضمن فئة القوانين العضوية وذلك من خلال الفقرة الرابعة من المادة 138 من الدستور وبذلك يكون المؤسس الدستوري قلص من الدور الذي كان يلعبه الثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية في مجلس الأمة في توجيه العمل التشريعي للبرلمان، من خلال نسبة التصويت التي يمتلكها ويستخدمها كأداة لصالح السلطة التنفيذية تمكنها من تمرير مشاريع القوانين الحكومية أو الاعتراض الذي يعتبر آلية للحيلولة دون إصدار نصوص لا تريد الحكومة إقرارها.<sup>1</sup>

ثالثا : مصادقة مجلس الأمة على النصوص القانونية الخاصة... قانون المالية، الأوامر والمعاهدات الدولية.

يصادق مجلس الأمة على نص القانون المتضمن تسوية الميزانية بعد دراسته من طرف اللجنة المختصة على مستوى المجلس، حيث تستمع هذه الأخيرة الى ممثل الحكومة أولا ثم الى كل من تدعوه اللجنة من خبراء و مختصين، لتعد بعد ذلك تقريرها الذي يتضمن استنتاجاتها و توصياتها، وبعد يعرض النص المذكور أعلاه في الجلسة العامة للمناقشة والتصويت بالكامل دون أن يحق لأعضاء المجلس اقتراح تعديلات حوله، وكذلك الحال بالنسبة للأوامر الرئاسية التي تصدر عن رئيس الجمهورية في الحالات الاستثنائية و في العطل البرلمانية بناء على المادة 142 من الدستور، حيث أنع بعد عرض الأمر الرئاسي على اللجنة المختصة يتم الاستماع الى ممثل الحكومة، ليتم إعداد تقرير حول النص المتضمن المصادقة

1 بقعة هدى، مرجع سابق، ص 213.

على الأمر الرئاسي ويعرض على أعضاء مجلس الأمة للمصادقة عليه كما هو بعد سماع ممثل الحكومة في الجلسة العامة وكذا ممثل اللجنة المختصة.

أما بالنسبة للمعاهدات الدولية التي تم إبرامها من طرف رئيس الجمهورية، فبعد عرض النص على اللجنة المختصة للمصادقة على المعاهدة تستمع اللجنة المختصة إلى ممثل الحكومة وبعدها تعد تقريرها حول النص، ويحال هذا الأخير للجلسة العامة حيث يتم الاستماع إلى ممثل الحكومة وممثل الخاصة على التوالي وتتم المصادقة على النص المتضمن الموافقة على المعاهدة دون أي تعديل.

## الفصل الثاني

حالة الخلاف، إصدار النص

التشريعي... صور لهيمنة

السلطة التنفيذية على العمل

التشريعي

## الفصل الثاني

حالة الخلاف، إصدار النص التشريعي... صور لهيمنة السلطة

### التنفيذية على العمل التشريعي

تبنى واضعو الدستور الجزائري من خلال دستور 1996 المعدل نظام الثنائية البرلمانية، بناء على المادة 98 من الدستور التي تقاها المادة 112 من التعديل الدستوري، محاولين بذلك حسب رأي الكثير من الفقهاء أن ذاك إعادة التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من جهة، ومحاولين بهذا النظام الجديد في التجربة البرلمانية الجزائرية تحسين الأداء التشريعي للبرلمان الجزائري. وبغض النظر عن مبررات هذا النظام، سواء كانت القانونية أو السياسية، وعن كل ما أثير حولها من تساؤلات، إلا أن فعالية هذا النظام ككل ترجع إلى مسالة غاية في الأهمية تتمثل في آلية حل أي خلاف محتمل بين المجلسين، ( مبحث أول )، ذلك أن مثل هذا الخلاف قد يؤدي إلى وجود خلل في نظام المجلسين برمته. وتعتبر حالة الخلاف هي الاستثناء عن القاعدة العامة، المتمثلة في المصادقة على النص التشريعي والعمل به، إلا أن المؤسس الدستوري أبقى على سيطرة رئيس الجمهورية على هذه المرحلة، حيث مكن رئيس الجمهورية من مجموعة من الآليات التي من خلالها يمكن له إصدار النص ونشره أو إعادته للقراءة الثانية أو استشارة المجلس الدستوري حوله ( مبحث ثاني )

## المبحث الأول: حالة الخلاف.... و أثرها على الأداء التشريعي

### لمجلس الأمة

الملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري قد تبني خيار اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية وحيدة لحل الخلاف بين المجلسين، حيث يعتبر هذا الخيار بمثابة إعتقاد خيار الهيئة البرلمانية لحل الخلاف، إلا أن الواقع التطبيقي عكس ذلك فقد أسند المؤسس الدستوري تحريك هذه الهيئة وتشكيلها للسلطة التنفيذية من خلال منحه سلطة إستدعاء اللجنة للوزير الأول ، دون أن يكون لرئيسي الغرفتين أي سلطة في مرحلة الإستدعاء و التشكيل وعليه فإن الإشكالية التي تثار هنا هي: ما مدى فعالية اللجنة المتساوية الأعضاء في حل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ؟ وما هي أهم المشاكل المتعلقة بعملها في النظام الدستوري الجزائري، وما هي مكانة مجلس الأمة التشريعية من خلال نتائج عمل اللجنة.

## المطلب الأول: تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء وتشكيلها

تعتبر اللجنة المتساوية الأعضاء هيئة برلمانية مؤقتة لا تشكل إلا بناء على استدعائها أو تحريكها من طرف الوزير الأول في حالة خلاف بين الغرفتين أثناء مصادقتهما و التصويت على النصوص القانونية،<sup>1</sup> حيث يملك هذا الأخير السلطة التقديرية في استدعائها من عدمه في أجل 15 يوما،<sup>2</sup> هذا القيد الذ لم يكن قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 وكان الأمر متروكا للسلطة التقديرية الواسعة للوزير الأول في إستدعاء اللجنة، ولذلك لا يمكن الحديث عن تشكيل اللجنة إلا بعد الوقوف على الهيمنة الحكومة على عملية تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء و الوقوف على الجديد الذي أتى به التعديل الدستوري لسنة 2016 بالنسبة لأجال انعقاد اللجنة (الفرع الأول)، وفي المقابل يتمتع البرلمان باستقلالية تامة في تشكيل هذه اللجنة (الفرع الثاني)

### الفرع الأول: الإبقاء على هيمنة الحكومة في إستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء.

إن اعتماد المؤسس الدستوري على اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية وحيدة<sup>3</sup> لحل الخلاف بين مجلسي البرلمان يوحي بأنه يعتمد في حل الخلاف على طريقة برلمانية بحتة، غير أننا إذا نظرنا إلى إسناد عملية تحريك اللجنة إلى الحكومة وحصر ذلك على الوزير الأول دون أن يكون لرئيسي المجلسين الحق في استدعائها يظهر لنا تعاضم دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي وذلك في مقابل تقلص دور البرلمان. إن أصل وقوع الخلاف هو عدم اتفاق الغرفتين على صيغة مماثلة يتم التصويت عليها من كلتا المجلسين لذلك كان من الأحرى أن تسعى الغرفتين إلى حل الخلاف بينهما وذلك قصد قيامهما بدورهما الكامل في العملية التشريعية على اعتبار أن هذين المجلسين هما الوحيدين المكونين للسلطة التشريعية دون حاجة إلى تدخل السلطة التنفيذية،<sup>4</sup> إلا أن إسناد إستدعاء اللجنة متساوية الاعضاء يتفق

---

1 سالمي عبد السلام، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري و الأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام جامعة تلمسان، الجزائر 2010، ص 32  
2 المادة 88 من القانون العضوي 16-12 المذكور سابقا.  
3 مداني عبد القادر، حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في ..... مرجع سابق، ص 106.  
4 سالمي عبد السلام، مرجع سابق..... ص 93.

إلى حد كبير مع النظام البكاميرالي و يجد أهم حججه في أن هذه الأخيرة تمثل جهة محايدة يتطلبها حل الخلاف دون الانحياز لغرفة على حساب الأخرى بالإضافة إلى أن الحكومة هي الأحرص على تنفيذ برامجها التي قد ترتبط بالأحكام محل الخلاف، و على هذا الإعتبار فإنه من الضروري إسناد حل الخلاف للحكومة أو ممثلها حفاظا على مصالحها وما لهذه الأخيرة من علاقة في إصدار القوانين في أسرع وقت ممكن كي تتماشى و تطور الظروف الإجتماعية والاقتصادية غير أن احتكار الحكومة لتحريك اللجنة المتساوية الأعضاء تحت طائلة الاحتكار وعدم إشراك رئيسي المجلسين في ذلك يزيد من تدخلها في المجال التشريعي الذي هو أصلا يدخل ضمن المجال المقيد للبرلمان<sup>1</sup>.

### أولا: استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء

إن من نتائج عدم التوافق بين غرفتي البرلمان في حال التصويت على النصوص القانونية المعروضة عليها هو استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، فهي الخطوة الأولى لحل الخلاف بل يمكن القول أنه أهم إجراء بفصح عن الرغبة في حل الخلاف على اعتبار أن اللجنة المتساوية الأعضاء تشكل بناء عليه<sup>2</sup>، و لا تعتبر اللجنة متساوية الأعضاء من بين اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان و إنما هي لجنة مؤقتة يتم تشكيلها و إستدعائها بسبب حدوث خلاف تشريعي بين الغرفتين و بناء على استدعاء من الوزير الأول الذي بعد حجر الزاوية في جميع إجراءات اللجنة هذه الأخيرة التي لا يمكن أن يكون لها أي وجود ولا تناط لها هذه الصلاحيات الهامة التي يمكن أن تفضي إلى حل الخلاف إلا عن طريق إجراء الاستدعاء<sup>3</sup>.

إن منح المؤسس الدستوري للحكومة ممثلة بالوزير الأول حق استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء، كان نتاجا لتأثره ببعض الأنظمة السياسية على غرار النظام الدستوري الفرنسي إلا أن هذا الأخير اشرك السلطتين في حق الاستدعاء، في حين أن هناك أنظمة أخرى تعطي هذه الصلاحية للسلطة التشريعية و لا تتدخل فيها السلطة التنفيذية بتاتا في

1 مداني عبد القادر، مرجع نفسه، ص 107.

2 أنظر في تفصيل ذلك بن شيخ نوال، سلطة إستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء كألية لحل الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان في الجزائر، دفاتر السياسة و القانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد 16 جانفي 2017، ص 103.

3 أنظر في تفصيل ذلك سالمي عبد السلام، مرجع سابق، ص 119.

حال نشوب خلاف على غرار النظام الدستوري الأمريكي، إذ أن الملاحظ من هذا الاختلاف يرجع إلى طبيعة حكم كل نظام و مدى تأثيره بمبدأ الفصل بين السلطات.

يعتبر منح المؤسس الدستوري لسلطة تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء للحكومة بمثابة تمكين للسلطة التنفيذية من التدخل المباشر في عمل البرلمان الأمر الذي يؤثر على إنتاج التشريع وإن كان منح هذه السلطة للوزير الأول مرده إلى تمتع الحكومة بالأولوية في إدارة وتنظيم العمل التشريعي وذلك لضمان تنفيذ القانون وتحقيق سير المرافق العمومية لتلبية متطلبات المجتمع،<sup>1</sup> إلا أن ما يعاب في هذا الأمر الذي تبناه المؤسس الدستوري هو تفريده للحكومة بمهبة إستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء ما يؤدي الى تفوقها في المجال التشريعي بل يؤدي الى أكثر من ذلك وهو انفلات المجال التشريعي من يد البرلمان الذي يعد صاحب الاختصاص الأصيل فيه ولذلك كان من المفروض عدم إسناد عملية استدعاء اللجنة للحكومة فقط خاصة وأن تشكيل اللجنة يكون من بين أعضاء الغرفتين ولا علاقة للحكومة بتركيبتها ما يعد أولوية الغرفتين أو أحدهما في استدعائها.<sup>2</sup>

#### ثانياً: تقييد الوزير الأول بأجال 15 يوماً لإستدعاء اللجنة

إن الفقرة الرابعة من المادة 120 من دستور 1996 ( قبل التعديل ) لم تلزم الوزير الأول بأجال محددة لاستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء وإنما تركت ذلك للسلطة الواسعة و التقديرية للوزير الأول و جعلت تشكيل اللجنة و تفعيل عملها كإجراء إختياري و في هذا الصدد يرى الأستاذ الأستاذ بوزيدي لزهاري إلى إلزامية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الوزير الأول واستند في ذلك على لفظ "تجمع" الواردة في الفقرة الرابعة السالفة الذكر التي تعني الأمر بالاجتماع حسب رأيه مما يجعل الوزير الأول ملزم دستوريا بطلب اجتماعها حالما يقع الخلاف بين الغرفتين بحيث تنتفي عنه السلطة التقديرية وفي هذا المجال ذهب إلى أن القول بغير ذلك سوف يعطل آلية دستورية عن أداء مهامها الأمر الذي يحرم مجلس الأمة من ممارسة حقه في الخلاف وذلك لأنه سوف يتم النظر إليه على أنه يعرقل

1 وليد شريط، مرجع سابق، ص 188.

2 مداني عبد القادر، حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في ..... مرجع سابق، ص 107.

السير العادي والحسن للموافقة على القوانين الأمر الذي يؤدي به إلى التردد عن ممارسة هذا الحق الذي خوله له الدستور<sup>1</sup>.

إن هذه السلطة التقديرية الواسعة للوزير الأول، كانت سببا في تماطل رئيس الحكومة ( الوزير الأول بعد تعديل 2008) في تفعيل اللجنة متساوية الأعضاء في عديد المناسبات، في ظل المركز الدستوري الذي يتمتع به من جهة و عدم شعوره بالإلزامية ما دام أن الدستور لم يفرض عليه آجال معينة لتفعيل هذه اللجنة ، هذا الأمر الذي جعل من مجلس الأمة في موقعين أولهما إيجابي، حيث يمكن لهذا الأخير الاعتراض على أي نص تشريعي تمت المصادقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني و لا يمكن تمريره إلا من خلال تفعيل آلية اللجنة متساوية الأعضاء الذي يرجع تفعيل عملها الى الوزير الأول، هذا ما يجعل من مجلس الأمة هيئة تشريعية ذات فعالية حقيقة و الثاني هو سلبى و المتثل في إمكانية إستعمال مجلس الأمة لتعطيل عمل السلطة التشريعية و عدم التصويت على النصوص القانونية و بذلك غض النظر من طرف الوزير الأول و عدم تفعيل اللجنة متساوية الأعضاء و كبح كل القوانين التي يصادق عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني. هذه الوضعية كانت من بين الإشكالات الدستورية التي أعاد فيها المؤسس الدستوري النظر في التعديل الدستوري لسنة 2016، خاصة فيما يتعلق بالأجل القانوني لإستدعاء اللجنة.

و الأجل القانوني هو المدة الممنوحة لاتخاذ إجراء ما ، و في موضوع استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء، بناء على خلاف بين غرفتي البرلمان في النظام البرلماني الجزائري نجد أن المؤسس الدستوري سابقا لم ينص على أي اجل في المادة 120 من الدستور المتضمنة آلية حل الخلاف التشريعي و نجده في هذا السياق ينقل عن المؤسس الدستوري الفرنسي الذي لم يذكر هوا الآخر أي اجل لاستدعاء اللجنة لكنه منح سلطة الاستدعاء لرئيسي الغرفتين في حالة كون النص محل الخلاف عبارة عن مبادرة تشريعية و ليس اقتراح قانون هذا الأخير الذي تمنح فيه سلطة استدعاء اللجنة للوزير الأول ، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري عاد و غير وجهة نظره فحدد مدة خمسة عشر يوما(15) يوما من تاريخ إثارة الخلاف يجب

1 بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة.....مرجع سابق، ص 65.

على الوزير الأول توجيه طلب اجتماع اللجنة لرئيسي الغرفتين و ذلك في المادة 138 من الدستور .

و الملاحظ من خلال قراءة نص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أنها جاءت في إطار عام، حيث لم يميز واضعو الدستور فيه بين القوانين التي تتطلب إجراءات خاصة وتلك العادية، كما أن المؤسس الدستوري أغفل وضع جزاء لإلزام الوزير الأول باحترام الآجال المحددة، أو نتائج في حال عدم قيام الوزير الأول بواجباته الدستورية في استدعاء اللجنة ، كما أن النص الدستوري لم يأتي بأي بديل عن هذه السلطة و بالتالي فإن الوزير الأول يملك سلطة طلب الاجتماع للجنة بشكل مطلق ، ما عدا ما يحمله النص الدستوري من قوة قانونية قد تدعو الوزير الأول إلى تفعيل عمل اللجنة.<sup>1</sup>

و يعد قانون المالية الاستثناء الوحيد الذي تم فيه تحديد الآجل لاستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء قبل تعديل 2016، حيث منح واضعو الدستور للوزير الأول ثمانية أيام لإستدعاء اللجنة ويفقد بعدها الوزير الأول الحق في طلب استدعاء اللجنة وذلك لأن رئيس الجمهورية سوف يصدر قانون المالية بأمر ذلك لأن قانون المالية لا يقبل التأخير. و في هذا فقد نص المادة 138 من التعديل الدستوري فقرتها التاسعة على أن البرلمان ملزم بالمصادقة على قانون المالية خلال مدة إجمالية قدرها 75 يوما منذ تاريخ إيداع مشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ، و قد فصلت هذا الحكم المادة 44 من القانون العضوي 12-16 ، هذه الفترة تم تقسيمها على النحو التالي، 47 يوما للمجلس الشعبي الوطني و 20 يوما لمجلس الأمة من اجل المصادقة على المشروع،<sup>2</sup> في حين خصص المشرع الجزائري اجل ثمانية أيام فقط لتسوية الخلاف بين الغرفتين.

---

1 بن محمد محمد، سلطة إستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف، مقال منشور بمجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 16 ، جانفي 2017، ص 99.

2 أنظر المادة 44 من القانون العضوي 16 - 12 المذكور سابقا.

ثالثا: الاستمرار في إقصاء كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة من تحريك اللجنة متساوية الأعضاء

إن المادة 120 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 138 من تعديل 2016، مكنت الوزير الأول وحده من سلطة تفعيل اللجنة في حالة الخلاف بين الغرفتين فقد جعلت إجراء استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء حكرا على الوزير الأول دون أن يشاركه فيه أي شخص آخر، بحيث لا يمكن استدعائها إلا وفقا لرغبته وهو الأمر الذي يجعلنا نتساءل عن سبب عدم إشراك رئيسي غرفتي البرلمان في هذا الإجراء أو أحدهما؟ وذلك للتضييق من فرصة عدم استدعاء اللجنة<sup>1</sup>.

و المتعارف عليه أن للبرلمان مجالات، نص عليها الدستور صراحة من خلال نص المادة 143، 144 منه، وعليه فإن اللجنة لا تجتمع إلا في المجالات التي يجوز للبرلمان التشريع فيها على سبيل الحصر، ناهيك عن المجالات المتعلقة بالقوانين العضوية والتي جاءت متفرقة في الدستور، هذا ما يقودنا الى التساؤل عن أسباب إقصاء واضعي الدستور رئيسي الغرفتي البرلمان من حق إستدعاء أو تحريك اللجنة متساوية الأعضاء، هاته الأخيرة التي تتداول في سلطة هي أصلا من إختصاصات البرلمان هذا من جهة، ومن جهة أخرى ما هو السبب الحقيقي من منح مجلس الأمة حق الخلاف إن لم يكن بوسعه إستدعاء اللجنة و إيجاد حل للخلاف الذي أثاره.

إن هذا التناقض القانوني يقودنا إلى دراسة أثر حالة الخلاف، و المتثل في تعاضم دور السلطة التنفيذية، وما نتج عنه من كبح للسلطة التشريعية في ممارسة إختصاصها الأصيل، حيث أنه في هذه الحالة وبهذه المعطيات يمكننا القول أن إثارة حالة الخلاف من قبل مجلس الأمة، قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، لم يكن الهدف من وراءها جودة العمل التشريعي وتصحيح آراء الغرفة الأولى، وإنما تعطيل وكبح للعمل التشريعي.

إن واضعوا الدستور الجزائري قد جاءوا بألية اللجنة المتساوية الأعضاء من الدستور الفرنسي الذي كان يسند إجراء استدعاء اللجنة للوزير الأول فقط وذلك في المادة

1 أنظر في تفصيل ذلك بن محمد محمد، سلطة إستدعاء اللجنة متساوية....، مرجع سابق، ص 101.

45 من دستور 1958 قبل التعديل. غير أن الأمر لم يظل على حاله وذلك بعد اتساع نطاق المطالبة بإشراك رئيسي مجلسي البرلمان في عملية استدعاء اللجنة حيث اقترحت لجنة تعديل الدستور لسنة 1993 توسيع صلاحيات استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء وعدم حصرها في الوزير الأول لتشمل كل من رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ كما اقترح النائب chatier إضافة الفقرة التالية للمادة 45" فيما يخص اقتراحات القوانين، يمكن استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على قرار مشترك من رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ" مبررا ذلك بأن اللجنة تنبثق عن مجلسين لذلك وجب إشراك رئيسي المجلسين في استدعائها وعدم حصرها في الحكومة<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: انفراد أعضاء غرفتي البرلمان بعضوية اللجنة المتساوية الأعضاء

بمقابل بمنح المشرع للوزير الأول وحده سلطة سلطة إستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء في حالة الخلاف، فقد أفرد واضعو الدستور أعضاء غرفتي البرلمان، بحق عضوية اللجنة متساوية الأعضاء و في ذلك نص المؤسس الدستوري في الفقرة الخامسة من المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 علة أنه >> في حال حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان، يطلب الوزير الأول إجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما لاقتراح نص يتعلق بالاحكام محل الخلاف وتنتهي اللجنة نقاشها في أجل اقصاه خمسة عشر (15) يوما <<<sup>2</sup>.

وبالقابل نصت المادة 89 من القانون العضوي 16-12 المذكور سابقا، على أنه يحدد عدد ممثلي كل غرفة في تشكيل اللجنة متساوية الأعضاء بعشرة أعضاء (10) مجلس الأمة وعشرة (10) نواب من المجلس الشعبي الوطني. و تجتمع هذه اللجنة بشأن كل نص قانوني محل خلاف بالتداول، مرة في مقر المجلس الشعبي الوطني و الأخرى في مقر مجلس الأمة، حيث يتم إستدعائها للجلسة الأولى من طرف أكبر أعضائها سنا، لتنتخب بعد ذلك أعضاء

1 سالي عبد السلام، مرجع سابق، ص 77.

2 أنظر الفقرة الخامسة من المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

مكتبها و المتكون من رئيس للجنة و نائب للرئيس و مقررين إثنين (02)، ويحضى بصفة الرئيس عضو من بين الأعضاء الذين ستعقد اللجنة اجتماعها بمقره.<sup>1</sup>

و تولى المشرع مهمة تفصيل إجراءات الاستدعاء و الاجتماع، و ذلك من خلال القانون العضوي رقم 16-12 الناظم للعلاقة بين الغرفتين و علاقتهما بالحكومة، حيث نصت المادة 88 منه على أن طلب تشكيل اللجنة متساوية الأعضاء و المحرر من طرف الوزير الأول يبلغ لرئيسي الغرفتين في خلال خمسة عشر يوما، هي نفس المدة التي يجب أن تشكل فيها اللجنة و تجتمع و لها نفس المدة لانجاز عملها و اقتراح نص توافقي لحل الخلاف.

يهدف إشراك كل التشكيلات السياسية في عضوية اللجنة متساوية الأعضاء، حيث أنه عادة ما يكون الاختلاف في التصويت بسبب كثرة التوجهات السياسية في كل غرفة فقد أوكل المشرع مهمة ضبط قائمة ممثلي المجلس لمكتب كل مجلس على حدى مع مراعاة التمثيل النسبي،<sup>2</sup> من جهة و ضمان احترام تمثيل أعضاء اللجنة المختصة من جهة أخرى، بحيث يتولى مكتب المجلس الشعبي الوطني تعيين ممثلي المجلس في اللجنة المتساوية الأعضاء ويكون من بينهم خمسة (05) أعضاء على الأقل من بين أعضاء اللجنة المختصة من بينهم رئيسها، كما يتولى تعيين خمسة (05) أعضاء احتياطيين للاستخلاف في حالة الغياب.<sup>3</sup> و تختلف طريقة اختيار ممثلي مجلس الأمة عن طريقة اختيار ممثلي المجلس الشعبي الوطني بحيث تخضع عملية اختيار ممثلي مجلس الأمة في اللجنة المتساوية لتمثيل النسبي مع ضمان احترام مشاوررة كل التشكيلات السياسية في الغرفة مع الأخذ بالحسبان الثلث الرئاسي الذي يعد تشكيلة ثابتة العدد داخل مجلس الأمة، و يتولى مكتب مجلس الأمة مهمة ضبط قائمة ممثلي المجلس العشرة ويتم انتخاب خمسة (05) أعضاء عن طريق التمثيل النسبي من عموم مجلس الأمة أما الخمسة الباقين تنتخبهم اللجنة المختصة من بين أعضاءها كما يتم انتخاب

1 أسند المشروع من خلال القانون العضوي صفة الرئيس إلزاما لأخذ الأعضاء العشرة التي ستعقد اللجن اجتماعها في مقرهم على أن تسند نيابة الرئيس لاحد الأعضاء من الغرفة الأخرى. عن طريق الانتخاب و ينتخب مقررين إثنين واحد عن كل غرفة.

2 أنظر في تفصيل ذلك وليد شريط، مرجع سابق، ص 190.

3 مداني عبد القادر، حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في ..... مرجع سابق، ص 113.

خمسة (05) أعضاء احتياطيين قصد استخلاف أي عضو غائب من أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء،<sup>1</sup> ويقدم مكتب مجلس الأمة القائمة بما فيها الأعضاء الخمسة الاحتياطيين للجلسة قصد المصادقة عليها ولا تعد القائمة نهائية إلا بعد المصادقة عليها من طرف أعضاء المجلس بالنصاب العادي للتصويت.<sup>2</sup>

و الجدير بالذكر هو الاختلاف الواضح بين المجلسين في طريقة اختيار ممثلي كل مجلس في اللجنة المتساوية الأعضاء، حيث أنه في الوقت الذي تعتمد فيه الغرفة الثانية على طريقة الانتخاب أثناء إختيار ممثلها في اللجنة متساوية الأعضاء، فإن مكتب المجلس الشعبي الوطني هو المناط له و المكلف بمهمة إختيار ممثلي المجلس الشعبي الوطني عن طريق التعيين سواء بالنسبة للأعضاء الرسميين أو الإحتياطيين أو أولئك الممثلين للجنة المختصة و الذين لا يقل عددهم عن النصف ( 05 أعضاء )،<sup>3</sup> والملاحظ في هذا الصدد إن النظام الداخلي للمجلسين الشعبي الوطني لم يحدد المعايير التي يتم على أساسها تعيين الأعضاء الذين يمثلون المجلس في اللجنة المتساوية باستثناء الخمسة الذين يتم تعيينهم من طرف اللجنة المختصة وهو ما يوضح السلطة المطلقة لمكتب المجلس في عملية تعيين خمسة أعضاء من القائمة الأصلية وخمسة أعضاء الاحتياطيين وذلك في غياب أي ضابط يمكن الاستناد إليه<sup>4</sup>.

#### أولاً: التمثيل داخل اللجنة المتساوية الأعضاء .

يهدف خلق نوع من التوازن بين الغرفتين في حال وقوع خلاف بينهما أثناء التصويت و المصادقة على النصوص القانونية عمل المشرع الجزائري على تمثيل كلتا الغرفتين في اللجنة المتساوية الأعضاء وذلك قصد جعلها تعبر عن المنطلقات الفكرية والعضوية عن المجلسين، حيث كان التمثيل المتساوي في عدد الأعضاء في اللجنة هو خير سبيل لتحقيق ذلك، مبدأ التمثيل المتساوي للغرفتين الذي جعل اللجنذ تأخذ تسميتها منه، بالإضافة إلى ضمان تمثيل

1 أنظر الفقرة الرابعة من المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

2 أنظر الفقرة اثنائية من نص المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

3 أنظر المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

4 دليلة عياشي، النظام القانوني للجنة متساوية الأعضاء في الجزائر في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، مقال منشور بمجلة صوت القانون، المركز الجامعي خميس مليانة العدد 07، 2013، ص 03.

اللجنة المختصة وهي التي قد أسندت لها مهمة دراسة النص و الذي يعد ضمن مجال اختصاصها، وكذا الحفاظ على التمثيل السياسي بحيث تعبر اللجنة عن التشكييلة السياسية للمجلسين بالإضافة إلى ذلك فإنه يؤخذ بعين الاعتبار تمثيل الكفاءات الوطنية الموجودات على مستوى المجلسين داخل اللجنة المتساوية الأعضاء.

1- قاعدة التمثيل المتساوي للغرفتين : حتى لا تكون غلبة غرفة على أخرى في الدفاع عمل المشرع على قاعدة التمثيل المتساوي في تكوين اللجنة المتساوية الأعضاء حيث يقوم على أساس تمثيل متساوي لكلا غرفتي البرلمان داخل اللجنة وهذا ما يظهر من خلال تمثيل كل مجلس بعشرة (10) أعضاء بالإضافة إلى خمسة (05) أعضاء لاستخلاف الأعضاء الغائبين عن كل غرفة بما يضمن التساوي المطلق بين الغرفتين سواء من ناحية التمثيل، أو من ناحية حق الدفاع عن نظرة من يمثلوهم، و الملاحظ من هذه القاعدة أن المشرع تبني فكرة أن التمثيل داخل اللجنة كان من منطلق الغرفة البرلمانية باعتبارها مؤسسة دستورية و ليس على إعتبار عدد الأعضاء، خاصة إذا علمنا أن عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني يساوي على الأقل ضعف أعضاء الغرفة الثانية.

2- تمثيل اللجنة المختصة... جودة لعمل اللجنة متساوية الأعضاء : بقراءة في مواد النظام الداخلي لكل من الغرفتين يتضح لنا أن تشكيل اللجنة متساوية الأعضاء هو عبارة عن مزيج بين تشكيلات سياسة مختلفة، إلا أن الشرط الأساسي الذي اشترطه المشرع هو ضرورة تمثيل كل غرفة داخل اللجنة بنصف أعضائها على الأقل من بين أعضاء اللجان المختصة التي عملت على دراسة النص القانوني محل النزاع و بهذا فإن تكوين اللجنة المتساوية الأعضاء – المكونة من عشرين (20) عضوا - يجد أن نصف أعضائها – عشرة (10) أعضاء- يمثلان اللجنتين المختصتين للمجلسين بما يفيد الأهمية البالغة للجان المختصة داخل اللجنة المتساوية الأعضاء، ذلك أن اللجنة المختصة على مستوى المجلس الشعبي الوطني هي التي اضطلعت بدراسة وتحليل النص عندما تمت إحالته عليها من طرف رئيس مكتب المجلس الشعبي الوطني وهي التي قامت بتدقيق وفحص مجمل الوثائق المرفقة به بما

مكنها من الوصول إلى الصياغة النهائية للنص الذي تم التصويت عليه في الغرفة الأولى،<sup>1</sup> و هذا أيضا بالنسبة لمجلس الأمة في للنصوص القانونية التي تدخل ضمن الاختصاصات المنصوص عليها في نص المادة 138 من التعديل الدستوري، على هذا الأساس فإن مشاركة أعضاء من اللجان المختصة يعد أمرا و جوبيا من الناحية القانونية و التقنية لكون أن هذه المخابر و تقريرها هو الأصل في وقوع الاختلاف بين الغرفتين، فتقارير هذه الأخيرة تعد بمثابة الموجه لأعضاء غرفتي البرلمان ولذلك فإنه يمكن القول أن التقارير الصادرة عن اللجان المختصة تعد بمثابة الوسيلة التوجيه لأعضاء غرفتي البرلمان و بمفهوم آخرو في حقيقة الأمر فإن أصل الخلاف بين الغرفتين إنما يتجسد في الواقع في اختلاف التقارير الصادرة عن اللجان المختصة بحيث أوصت اللجنة المختصة على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على النص في حين أن رأي اللجنة المختصة على مستوى مجلس الأمة كان مغايرا لذلك حيث أوصت بعد التصويت على نفس النص، مما أحدث الخلاف بين الغرفتين<sup>2</sup>. و بقرأة متأنية لنص المادة 40 من القانون العضوي رقم 16-12 و التي تنص في فقرتها الثانية على أن اللجنة المختصة للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة تقدم التوصيات المتعلقة بالحكم أو الأحكام محل الخلاف إلى اللجنة متساوية الأعضاء، ما يقودونا الى القول أن المشرع الجزائري و حين إشرطه في تكوين اللجنة متساوية الأعضاء أن يكون نصفها على الأقل من بين أعضاء اللجان المختصة قد فعل حسنا، كون أن هذه العضوية تقرب و جهات النظر بين ممثلي الغرفتين من جهة و تعمل على الوصول إلى نص ذو جودة و يكون أقرب للتفاهم من جهة أخرى.

### 3- التوازن من خلال التمثيل السياسي داخل اللجنة المتساوية الأعضاء:

و لأن الأعضاء المشكلين للجنة متساوية الأعضاء يمثلون الغرف على أساس مؤسسات دستورية، كان لابد أن يراعى في التمثيل كل القوى السياسية المشكلة للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري رغم أن تطبيقه على الواقع

1 أنظر في تفصيل ذلك مداني عبد القادر، حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في ..... مرجع سابق، ص 116.

2 أنظر في تفصيل ذلك حمدان خليل ، الإجراءات التشريعية وفقا لدستور 1996، مذكرة تخرج للحصول على شهادة ماجستير في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق الجزائر 2011، ص 67.

يعد صعبا، خاصة و أن التشكيلات السياسية اليوم في الجزائر كثيرة جدا إن التمثيل السياسي هو الظاهرة العامة التي عليها المجلسين بحيث يجب أن تشكل اللجنة المتساوية الأعضاء من مجمل التشكيلات السياسية المتواجدة في المجلسين، وذلك حتى يلقي تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء صداه في المجلسين. إن اعتماد مجلس الأمة على أسلوب التمثيل النسبي من خلال تمثيل مجموعات البرلمانية على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء سوف يعكس التوجه الحقيقي لمجلس الأمة داخل اللجنة المتساوية الأعضاء، وذلك قد يختلف عن المجلس الشعبي الوطني الذي يعتمد على أسلوب التعيين الذي يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار مجمل التشكيلات السياسية حتى يكون ممثلي المجلس داخل اللجنة معبرين بصفة فعلية عن رأي المجلس الشعبي الوطني.<sup>1</sup> ويكتسي التمثيل السياسي للمجلس داخل اللجنة المتساوية الأعضاء أهمية كبيرة تظهر خصوصا إذا كان الخلاف سياسي بحيث يوصف بأنه خلاف جوهري، بحيث يسهل حضور مجمل التشكيلات السياسية تجاوز الخلاف وذلك من خلال منح الفرصة للحوار البناء داخل اللجنة.<sup>2</sup>

#### 4- ضرورة تمثيل الكفاءات الوطنية واثرها في عمل اللجنة:

إن الهدف من إشراك الكفاءات الوطنية في تشكيل أي مجلس هو الوصول إلى عمل تشريعي ذو جودة، ولذلك أعطى المؤسس الدستوري لهذه الفئة فرصة من خلال تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من بينها، هذا لا يمنع من أن المجلس الشعبي الوطني يخلو من هذه الفئة حيث بالرجوع إلى بعض الإحصائيات نجد أن من بين أعضاء المجلس الشعبي الوطني أساتذة وكفاءة أكاديمية قد تصنع الفارق في حال تم توظيفها، ومنحها الفرصة وعليه فإن تمثيل هذه الفئة يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار في تكوين اللجنة المتساوية الأعضاء وذلك بالنظر إلى أن حضور هذه الكفاءات الوطنية سوف يقصر من عمر الخلاف نظرا لقدرتها على الحوار البناء الذي يمكنها من التعامل مع أي خلاف بكثير من الحكمة والتبصر.

1 مداني عبد القادر، حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في ..... مرجع سابق، ص 120.

2 ذبيح ميلود، الفصل بين السلطات .....، مرجع سابق، ص 101.

## ثانيا: مكتب اللجنة المتساوية الأعضاء

تنص المادة 91 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين الغرفتين، وبينهما وبين الحكومة على أن اللجنة تنتخب مكتبا لها من بين أعضائها ويتم تشكيل مكتب اللجنة المتساوية الأعضاء عن طريق الانتخاب،<sup>1</sup> بحيث يقوم أعضاء اللجنة بانتخاب رئيس المكتب ونائب له، ومقررين ويتغير رئيس المكتب حسب الغرفة التي يتم اجتماع اللجنة فيها ويكون لأعضاء اللجنة المنتمين للغرفة التي يتم الاجتماع فيها حق انتخاب الرئيس من بينهم على أن يكون نائب الرئيس من الغرفة الموازية وبما أن اللجنة متساوية الأعضاء تجمع بالتناوب فإن رئاسة المكتب تنتقل إلى الغرفة الأخرى وتحفظ الغرفة التي تم الاجتماع فيها أولا بنائب الرئيس، أما عن المقررين فيتم انتخاب مقرر عن كل غرفة .

### المطلب الثاني: مدى استقلالية اللجنة المتساوية الأعضاء في حل الخلاف .

مما سبق التطرق إليه في المطلب الأول، حيث وقفنا على أن اللجنة متساوية الأعضاء تتأرجح بين الهيمنة الحكومية في مرحلة الإستدعاء، وإنفراد الغرفتين وإستقلاليتها في مرحلة التشكيل، لذا سأخصص هذا المطلب للوقوف على الجزء الأهم والمتعلق بدراسة مدى إستقلالية هذه اللجنة في دراسة النص محل الخلاف المعروض عليها وإيجاد حلول له أو الوصول إلى حل توافقي يرضي الغرفتين وعلى هذا الأساس سأطرق إلى إستقلالية اللجنة في أداء عملها ( فرع أول )، ثم أعرج على خصوصية دراسة وتعديل قوانين المالية والأحكام الخاصة المطبقة عليها ( فرع ثاني ).

### الفرع الأول: اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء.

تبدأ اللجنة متساوية الأعضاء عملها مباشرة بعد إستدعائها من طرف أكبر أعضائها سنا،<sup>2</sup> ثم تنتخب مكتبا المتكون من رئيس ونائبه ومقررين إثنين، على أن تعهد رئاسة اللجنة لأحد الأعضاء التابعين للغرفة التي تستضيفها، حيث يلتزم رئيس هذه الأخيرة بأن يوفر لها

1 أنظر المادة 91 من القانون العضوي 16-12 المذكور سابقا.

2 أنظر في ذلك المادة 91 من القانون العضوي 16-12.

جميع الوسائل وبمهيئ لها الظروف المناسبة التي تساعدها على أداء مهامها وتملك اللجنة في هذا الصدد الاستعانة بأي عضو من داخل البرلمان أو خارجه وذلك بغية تذليل الصعاب، كما يمكن للحكومة حضور أشغال اللجنة هذه الأخيرة التي لها مطلق الحرية في دراسة هذه الأحكام ثم إدخال التعديلات المناسبة عليها وفق التوافق بين أعضائها بما يمكن من مصادقة الغرفتين عليه وستتناول اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء في الفرع الأول ثم سلطتها في إدخال التعديلات في الفرع الثاني.<sup>1</sup>

### أولاً: تداول اللجنة متساوية الأعضاء في الأحكام محل الخلاف

قيد المشرع الجزائري اللجنة متساوية الأعضاء بالإجماع في أجل خمسة عشر (15) يوماً من خلال نصه في المادة 88 من القانون العضوي في فقرتها الثانية على << تجتمع اللجنة متساوية الأعضاء في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغ الطلب ... >> بعد ما كان قبل التعديل عشرة أيام فقط<sup>2</sup>، ومن خلال هذا فإن اجتماع اللجنة وتشكيل مكتبها و البدء في الأشغال لا بد أن يكون خلال هذه المدة القانونية أي خمسة عشر يوماً من تاريخ طلب إستدعائها من طرف الوزير الأول، و الجدير بالذكر أن هذا الأخير لم يكن اتجاه أي التزام قانوني في حال الخلاف في عملية الاستدعاء إلا أن المؤسس الدستوري تدارك هذا الوضع في التعديل الأخير للدستور سنة 2016، و قيد الوزير الأول بمدة خمسة عشر (15) يوماً لاستدعاء اللجنة.<sup>3</sup>

أما بالنسبة للمقرر فعيد كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة مقرين للجنة متساوية الأعضاء بشرط أن يتم الاجتماع فمهما بالتناوب، حيث ينعقد الاجتماع الأول بناء على دعوى أكبر أعضاء اللجنة سناً، على أن يشرف هذا الأخير على عملية إنتخاب مكتب اللجنة، حيث تعد هذه العملية أولى الأشغال التي لا بد للجنة القيام بها قبل البدء في مناقشة ودراسة النص القانوني المعروض عليها محل الخلاف.

1 مداني عبد القادر، حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في ..... مرجع سابق، ص 120.

2 أنظر المادة 87 من القانون العضوي 99-02 .... مرجع سابق.

3 المادة 08/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

رغم أن المشرع الجزائري قد أعطى حرية للجنة في انتخاب مكتبها المكون من رئيس ونائبه و مقررين إثنين، حيث يتم إنتخابهما من بين أعضاء اللجنة العشرون (20 عضوا) إلا أنه وضع لهذه العملية مجموعة قيود للمحافظة على التوازن و التساوي بين الغرفتين بحيث أوجب أن يكون الرئيس من بين الأعضاء الغرفة التي يتم الاجتماع فيها، على أن توكل نيابة الرئيس لعضو من الغرفة الأولى، أما بالنسبة للمقررين فيتم إنتخاب مقرر من كل غرفة، وكل هذا بهدف عدم تغليب غرفة على أخرى و محاولة للوصول لنص توافقي يسهل المصادقة عليه.

كما لم يخصص المشرع للجنة متساوية الأعضاء مقرا دائما كما تم ذكره سابقا ونظم إنعقادها بالتناوب بين غرفتي البرلمان، كذلك الحال بالنسبة لإجراءات السير التي تحكمها و كيفية تداولها في الأحكام محل الخلاف التي تحال إليها وفق الإجراءات المتبعة في اللجان الدائمة وذلك حسب الغرفة التي يتم الاجتماع فيها بحيث تخضع للإجراءات المتعلقة بسير اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني إذا كانت مجتمعة في المجلس الشعبي الوطني كما تخضع للإجراءات المتعلقة بسير اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي لمجلس الأمة إذا كانت مجتمعة في مجلس الأمة بما يفيد أن المشرع الجزائري لم يعتبرها هيئة ذات طبيعة خاصة من خلال سير إجراءات عملها بل على اعتبارها أنها المنوط بها إيجاد أحكام توافقية يمكن أن تؤدي إلى فض الاختلاف<sup>1</sup>.

و تتصل اللجنة متساوية الأعمال بالنظر في النص محل الخلاف من خلال تمكينها من طرف رئيس الغرفة التي تنعقد اجتماعاتها بها بكافة الوثائق و التقارير الصادرة عن اللجان المختصة و التي كانت سببا في إثارة الخلاف، على أن تكون هذه التقارير و الوثائق محل دراسة للوقوف على الحكم أو الأحكام محل الخلاف و الوصول بذلك الى رأي صحيح توافقي يتم بعد ذلك عرضه للمصادقة و التصويت.

## ثانيا: إمكانية الاستعانة بأعضاء البرلمان ( خارج اللجنة)

تنص المادة 94 من القانون العضوي 16-12 على أن للجنة أثناء أداء مهامها الحق في الاستعانة بأي عضو ترى أن له فائدة في تقريب وجهات النظر، وبذلك يكون المشرع قد منح للجنة حق الإستماع لأي عضو في مجلس الأمة أو في المجلس الشعبي الوطني كسعي منه لتوفير اللجنة المتساوية الأعضاء بمجمل المعلومات والحقائق التي يكمن أن يقدمها أي عضو في البرلمان قصد التعمق أكثر في دراسة الحكم أو الأحكام محل الخلاف،<sup>2</sup> ويقوم رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء بإرسال طلب الاستماع لعضو إلى رئيس المجلس الذي ينتهي إليه هذا العضو ويلتزم رئيسي المجلسين من تمكينها من ذلك كما يلتزم رئيس المجلس الذي يتم الانعقاد فيه بتوفير جميع الوسائل الضرورية التي تساعد على حسن سير اللجنة المتساوية الأعضاء .

كما يحق للجنة الإستماع لأي شخص آخر من خارج أعضائها وليسوا عضوا في إحدى الغرفتين، وترى أن الاستماع إليه يحقق نتيجة في تحقيق أهدافها المنوطة بها أثناء دراستها للحكم أو الأحكام محل الخلاف، ويتضح من هذا أن المشرع قد أعطى حرية كبيرة للجنة لتسهيل عملها خاصة إذا علمنا أن عدد أعضاء اللجنة قليل من جهة و قليل خبرة من جهة أخرى في بعض الأمور القانونية والتقنية.

ثالثا: حضور الحكومة أشغال اللجنة .... صورة أخرى لسيطرة السلطة التنفيذية على عمل اللجنة.

مكن المشرع الجزائري الحكومة من خلال وزرائها من حضور أشغال اللجنة متساوية الأعضاء حيث نص المادة 93 من القانون الضوي 16-12 على أنه >> يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة متساوية الأعضاء>><sup>3</sup> و بقراءة متأنية لنص المادة نجد أن المشرع إستعمل مصطلح "يمكن" الذي يفيد الجواز وليس الإيجاب، حيث أن المعتاد عليه في أشغال

1 حمدان خليل ، الإجراءات التشريعية وفقا لدستور 1996، مذكرة..... مرجع سابق، ص 70.

2 مداني عبد القادر، حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في ..... مرجع سابق، ص 122.

3 أنظر المادة 93 من القانون العضوي 16-12.

اللجان متساوية الأعضاء أن عضو الحكومة المعني بمشروع القانون يحضر هذه الجلسة بهدف إعطاء توضيحات أكثر حول النص بالإضافة الى الوزير المكلف بالعلاقة مع البرلمان.

و ما يعاب على نص المادة 93 المذكورة سابقا أنها لم تحدد أي عضو من الحكومة له الحق في الحضور تاركة الباب مفتوح أما كل أعضاء الحكومة، هذا ما يقودونا إلى القول من خلال المادة أنه بإمكان وزير التضامن مثلا حضور أشغال اللجنة عند دراستها لمشروع قانون متعلق بالأسرة و العكس كذلك وعليه فإن عبارة << يمكن أعضاء الحكومة >> جاءت غير دقيقة.

كما أن فتح الباب أمام حضور أي عضو من أعضاء الحكومة دون مراعاة الاختصاص قد يجعل أعضاء الحكومة الحاضرين أشغال اللجنة أكثر من أعضاء اللجنة أنفسهم وان كان الأمر يبدو بعيد الحدوث إلا أن عبارة "يمكن أعضاء الحكومة ...." تجعله احتمالا قائما وان كانت لا تعنيه. إن حضور عضو أو أعضاء من الحكومة أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء لا يعني أن له الحق في التداول في الأحكام محل الخلاف التي لا تناط إلا بأعضاء اللجنة بل يمكنه متابعة أعمالها وكذا تقديم الإيضاحات التي قد تطلبها اللجنة منه<sup>1</sup>.

#### الفرع الثاني: سلطة اللجنة المتساوية الأعضاء في إدخال التعديلات .

يعد قرار المجلس الدستوري رقم: 04/ر.ن.د.م.د/98 المؤرخ في 10 فبراير سنة 1998 الذي يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور بمثابة المنعرج في المسار التشريعي لمجلس الأمة، حيث تم التصريح فيه بأن إقرار حق التعديل وإجراءاته الواردة في النظام الداخلي لمجلس الأمة تتعارض مع مقتضيات الدستور وعلى هذا الأساس منع مجلس الأمة من حق التعديل خارج إطار اللجنة متساوية الأعضاء، ولم يتغير الحال كثير بعد التعديل الدستوري ولم يمنح مجلس الأمة حق التعديل إلا في المجالات التي يحق له فيها المبادرة.

1 مداني عبد القادر، حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في ..... مرجع سابق، ص 122.

تعد اللجنة متساوية الأعضاء هي الطريق الوحيد لمجلس الأمة لإقتراح تعديلات على النصوص القانونية من خلال الاعتراض على حكم أو عدة أحكام، مجلس الأمة لا يملك حق التعديل مباشرة غير أن وسيلته للتعديل في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء هو الاعتراض على المادة أو المواد أو حتى تقرير اللجنة المختصة بعدم التصويت عليها وذلك ببساطة لأن مجلس الأمة واللجنة المختصة خصوصا ترى بعدم إبقائها على النحو الذي جاءت به من المجلس الشعبي الوطني ومن ثمة فهي ترمي إلى تعديلها بوسيلة الاعتراض.<sup>1</sup>

وعلى هذا الأساس فإن اعتراض مجلس الأمة لا يمكن وصفه بعرقلة العملية التشريعية وإنما هو الوسيلة الوحيدة التي يملكها مجلس الأمة والتي تمكنه من تحسين الأداء التشريعي على اعتبار أنه سوف يشارك في إعادة صياغة النصوص التي تحفظ عليها سواء من الناحية الشكلية في بناء المواد أو ترتيبها أو حتى من الناحية الموضوعية.<sup>2</sup>

إن اللجنة المتساوية الأعضاء و أثناء دراستها للحكم أو الأحكام محل الخلاف تقوم بإدخال التعديلات عليها محاولة بذلك تقريب وجهات النظر بين الغرفتين ويجب التنويه إلى أن اللجنة تقتصر على الأحكام محل الخلاف فقط دون التطرف إلى أحكام أخرى. كما يجب عدم إدخال أي أحكام جديدة لا تتعلق ولا ترتبط بالأحكام محل الخلاف و ذلك لأن المجال اختصاصها مقيد بالأحكام التي تم استدعائها لإيجاد حل توافقي لها ويأخذ شكل عمل اللجنة المتساوية الأعضاء ثلاثة أوجه إما الإبقاء على بعض المواد كما هي دون تعديلها أو إلغاء بعض المواد أو تعديلها.<sup>3</sup>

### أولا: الإبقاء على بعض المواد كما هي

أن المهمة التي تناط بها اللجنة متساوية الأعضاء هي إيجاد حل توافقي للحكم أو الأحكام محل الخلاف بين الغرفتين و ذلك من خلال تقريب وجهات النظر وتقريب الافكار بين ممثلي الغرفتين، وعليه فليس إلزاما على اللجنة أن تقوم بتعديل جميع المواد المتعلقة

1 عياشي دليلة، النظام القانوني ..، مرجع سابق، ص 09.

2 بن محمد محمد، سلطة إستدعاء اللجنة متساوية ..، مرجع سابق، ص 101.

3 مداني عبد القادر، حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في ..... مرجع سابق، ص 122.

بالاحكام محل الخلاف، حيث لها كل الحرية في الاحتفاظ ببعض المواد إذا رأت أنها لا بد أن تكون ضمن النص القانوني، بشرط أن يتم التوافق حول تلك المواد من طرف أغلبية أعضائها ومثال ذلك ما حدث بمناسبة عرض الأحكام محل الخلاف المتعلقة بالقانون الأساسي لعضو البرلمان على اللجنة المتساوية الأعضاء التي عقدت أول اجتماع لها يوم 16 أوت 2000 والتي كلفت بإيجاد حل للأحكام محل الخلاف للقانون الأساسي لعضو البرلمان الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 01 غشت 1998 فيما تحفظ مجلس الأمة على المواد 01. 07. 16 وذلك 1999 نوفمبر 26 بتاريخ المنعقدة الجلسة في 43. 42. 33. 32. 31. 25. 24. بعد أن لاحظت لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان مجموعة من النقائص لم توص بعدم التصويت وقد أبت اللجنة المتساوية الأعضاء 04. 07. 16. 24. 25. 32. 38. 43. كما وردت تماما في النص المصوت عليه من المجلس الشعبي الوطني.<sup>1</sup>

#### ثانيا: تعديل بعض المواد.

إن المهمة الرئيسية للجنة متساوية الأعضاء والصفة البارزة لشكل عمل اللجنة، هي إلغاء النص محل الخلاف وإيجاد صيغة توافقية لاقناع وموافقة كلتا الغرفتين، لذا فالأصل في عمل اللجنة هو تعديل المواد وخلق مواد جديدة ومثال على ذلك المادة 411 من قانون الطاقة التي تحفظ عليها مجلس الأمة بتاريخ 24 نوفمبر 1998 وذلك بسبب القناعة الخاصة لبعض الأعضاء لنقص التنظيم حيث أن لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية برئاسة السيد أحمد بن بيتور التي أعدت التقرير التكميلي وصادقت عليه يوم 22 نوفمبر 1998 لم تقدم أي تحفظ بشأن هذه المادة، و بعد اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بتاريخ 12 جوان 1999 بمقر مجلس الأمة تم الاتفاق على إعادة صياغة نص المادة 41 على النحو التالي "تخضع الأجهزة الجديدة المباعة أو المستعملة على مستوى التراب الوطني، والمستعملة للكهرباء والغاز والمواد البترولية ذات الاستهلاك المفرط للطاقة وفق معايير الفعالية الطاقوية إلى رسم

1 مداني عبد القادر، مرجع نفسه، ص 126.

يحدده التشريع" وقد تم المصادقة على هذه المادة من 3 طرف مجلس الأمة بتاريخ 20 جويلية 1999<sup>1</sup>.

بذلك تم استبدال عبارة "رسم خاص" بعبارة " رسم يحدده التشريع" بحيث تبدوا العبارة الأولى أكثر غموضا من حيث خصوصية هذا الرسم ثم الجهة التي تحدده في حين أن العبارة الأخيرة أناطت للبرلمان سلطة تحديد هذا الرسم عن طريق التشريع.

### ثالثا: إلغاء بعض المواد

يعد إلغاء مادة أو مجموعة من المواد، و تعويضها بمواد توافقية أو إلغائها دون تعويضها إذا كانت سببا للخلاف هو الغاية التي أنشئت من أجلها اللجنة متساوية الأعضاء، وذلك إذا رأت هذه الأخيرة أن هذه الأحكام الواردة في المواد الملغاة غير ضرورية ولا حاجة لها وهو ما حدث بمناسبة عرض نص القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي وكذا نص القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء حيث قامت اللجنة المتساوية الأعضاء بإلغاء المادة 117 من نص القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء والتي تمنح للقضاة الممارسين أو الذين مارسوا لمدة سنة في الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أو المجالس القضائية أن يختاروا الممارسة أما في المحاكم الإدارية أو غير أن اللجنة المتساوية الأعضاء التي انعقدت في 11 ديسمبر 2002 أي بعد صدور القانون العضوي المتضمن قانون مجلس الدولة وكذا القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية حيث رأت اللجنة أن هذه المادة قد فقدت أسباب وجودها وأصبحت بدون موضوع حيث اتفقت على إلغائها<sup>2</sup>.

### المطلب الثالث: خصوصية التعديل في قوانين المالية.

أنفردت الحكومة بالتشريع في المجال المالي، لما لهذا الأخير من خصوصية، ولما له من إعتبرات متعددة أهم أن قوانين المالية تعد بمثابة شريان الدولة الذي يضمن بقائها، بل

1 أنظر في تفصيل ذلك مداني عبد القادر، حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في ..... مرجع سابق، ص 122. و بن محمد محمد، سلطة إستدعاء اللجنة متساوية.....، مرجع سابق، ص 101.

2 أنظر الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة ، الدورة الخريفية لسنة 2002، العدد 03 الجلسة المنعقدة يوم 17 أكتوبر 2002، الجزائر، ص 24.

يمكن القول بأن قانون المالية هو الآداة التي تضمن الدولة من خلاله تحقيق أهدافها وبرامجها العامة وكذا أغلب سياساتها الوطنية في شتى المجالات، الاقتصادية منها والاجتماعية و السياسية و الثقافية كما أن للجانب المالي دور كبير في تنظيم الدولة لأجهزتها الأمنية والعسكرية علي الصعيدين الداخلي و حتى الخارجي

وكان التشريع المالي منذ الأزل يدخل ضمن الإختصاص الأصيل للبرلمان، حيث كانت تظلم السلطة التشريعية بالسلطة الكاملة المحجوزة لها فيما تعلق بكافة التشريعات العضوية والعادية التي تنم قوانين المالية، غير أنه وفيما يتعلق بميزانية الدولة وكذا قوانين ضبط الميزانية ونظر إلى أن السلطة التنفيذية هي التي تشرف على القطاع العام وهي التي تعلم ما يمكن أن يتطلبه هذه الإدارة من نفقات بالإضافة إلى أنها الأقدر على معرفة القدرة المالية للاقتصاد القومي وذلك بالنظر إلى الأجهزة الإحصائية<sup>1</sup> التي تشرف عليها وتزودها بالبيانات والتقديرات الضرورية فإن السلطة التنفيذية هي التي تتولى إعدادها وتحضيرها غير أنه لا يكون لها سلطة تنفيذها إلا عند مصادقة البرلمان عليها بما يضمن لها الأخير احتكار التشريع في هذا المجال وفق ما هو محدد في الدستور.<sup>2</sup>

و الجدير بالذكر أن كل قوانين المالية سواء كانت عادية أو عضوية فإنها لا تقدم إلا من طرف الحكومة، أي على شكل مشروع قانون، حيث أنها لا يمكن أن تكون بمثابة إقتراح من طرف النواب لما لها من خصوصية تقنية و محاسبية، تفتقلا تقنياتها لدى أعضاء البرلمان.

**الفرع الأول: صعوبة إدخال التعديلات على قوانين المالية عند عرضها على المجلس الشعبي الوطني .**

لأن قانون المالية يعد ضمن فئة القوانين العضوية، وعليه فإنه من الناحية الشكلية و الموضوعية و كإجراءات ضرورة بعد استشارة مجلس الدولة، يرفق مشروع القانون بكافة الوثائق و المستندات ذات الصلة و يعرض على مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، ليتم

1 سموزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2009 ، ص 359.

2 مداني عبد القادر، حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في ..... مرجع سابق، ص 136.

بعدها إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني،<sup>1</sup> قبل منتصف شهر أكتوبر من السنة التي تسبق تنفيذ بنوده، وبعدها يقول رئيس المجلس الشعبي الوطني بتحويل مشروع القانون المتضمن قانون المالية مع كافة ملحقاته الى لجنة المالية و الميزانية، هذه الأخيرة التي تتولى دراسته و تحليله قبل عرض تقريرها حوله.

### أولا : أجال المصادقة على قانون المالية ... عائق لدراسة القانون و تعديله

قيد المؤسس الدستوري البرلمان بمدة معينة للمصادقة على قانون المالية، حيث نصت المادة 08/138 على أنه >> يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداع طبقا للفقرات السابقة <<<sup>2</sup>، و بالتمعن في هذه المدة ومقراتها بحجم قانون المالية نجد أن المؤسس الدستوري قد ضيق كثيرا على البرلمان، فلا يمكن خلال هذه المدة لأعضاء البرلمان أن يدرسوا قانونا بحجم قانون المالية و يقدمو حوله إقتراحات و تعديلات. هذا ما يدفع بالنواب تقديم تعديلات بسيطة لا ترقى إلى تطلعات نوابه ولا إلى ما يتطلع إليه ناخبهم ثم التصويت على مشروع القانون خشية أن يمضي الأجل فيتولى رئيس الجمهورية إصدار مشروع الحكومة وهو الأمر الذي يؤدي إلى فقدان حتى التعديلات البسيطة لأثرها.

ثانيا : الشروط الواردة في تقديم تعديلات على قانون المالية .... عائق لتعديل القانون.

مكن المؤسس الدستوري كل من الحكومة و اللجنة الخاصة بالمالية و الميزانية و عشر نواب من تقديم اقتراح تعديلات على مشروع قانون المالية على أن تكون التعديلات التي يقدمها النواب وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 136 من التعديل الدستور والتي جاء نصها >> لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة

1 أنظر المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 أنظر المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.<sup>1</sup>

إن هذا القيد المالي على اقتراحات القوانين ينطبق على اقتراحات التعديل، فلا يجوز للنواب تقديم اقتراح التعديل على مشروع قانون المالية إلا إذا كان هذا التعديل لا يخل بالتوازن فإذا كان يؤدي إلى الزيادة في الإنفاق أو التخفيض في الإيرادات فإنه في المقابل يجب أن يتضمن ما من شأنه تأمين الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير المبالغ المالية المقترح إنفاقها في فصل آخر شريطة أن تكون مساوية على الأقل لتلك المبالغ.<sup>2</sup>

إن هذا القيد ورغم أنه يظهر فيه نوع من الإجحاف في حق البرلمان، إلا أنه يحمل كثيرا من الإيجابية فهو يقوم على نظرة اقتصادية وتقنية بحتة تهدف أساسا إلى الحفاظ توازن الميزانية - وفق مخطط الحكومة - باعتبارها بناء متكامل فأى اقتراح تعديل يتضمن الزيادة في الإنفاق دون أن يشتمل على تدابير يمكن أن تكون مصدرا لهذه النفقات سوف يؤدي الإخلال بهذا التوازن ومن خلاله بالسياسة المالية للحكومة والأهداف التي ترمي إلى تحقيقها في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، بحيث لا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن.<sup>3</sup>

### الفرع الثاني: عدم كفاية المدة لإدخال التعديلات على قوانين المالية

بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مشروع القانون المتضمن قانون المالية، يتم إرسال النص المصوت عليه الى مجلس الأمة، على أن تحترم المدة الممنوحة للمصادقة على هذا القانون، و في ذلك نصت المادة 44 من القانون العضوي 16-12،<sup>4</sup> على أنه للمجلس الشعبي الوطني مدة سبع و أربعين (47) يوما للمصادقة على قانون المالية و إرساله فورا

1 أنظر المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 مداني عبد القادر، حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في ..... مرجع سابق، ص 136.

3 محمد صغير بعلي، يسري أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003، ص 97

4 أنظر المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المذكور سابقا.

لمجلس الأمة و منحت هذه المادة لهذا الأخيرة مهلة عشرون (20) يوما لدراسة قانون المالية و المصادقة عليه أو رفضه.

### أولاً: في حالة حدوث الخلاف

وفي حالة حدوث الخلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبت في شأنه. حيث تعد هذه المدة غير كافية بالنظر للإجراءات التي تسبق دراسة القانون خاصة إذا علمنا أنه ليس لمجلس الأمة إدخال تعديلات على القانون فهو مطالب إما بالموافقة على مشروع قانون المالية المصادق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني أو رفضه. وبذلك قد ينسف كل التعديلات التي كانت قد ادخلت عليه من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني إذ ما تم إصداره عن طريق أمر.

### ثانياً: في حالة عدم المصادقة لأي سبب آخر

في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية. " هذا الحق الذي منحه المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية،<sup>1</sup> يعد بمثابة الخرق لمبدأ الفصل بين السلطات، وإضعافاً للبرلمان في ممارسة اختصاصه الأصيل و هو الذي يستمد سلطة رقابة صرف المال العام من مبدأ انه الممثل الشرعي للشعب صاحب هذه الأموال التي ستصرف في إطار تنفيذ برنامج الحكومة.<sup>2</sup>

### المطلب الرابع: نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء.

إن الدور الذي تلعبه اللجنة متساوية الأعضاء في حال الخلاف بين الغرفتين ذو أثر هام، سواء من تطوير العمل التشريعي، أو من جهة تعزيز مكانة السلطة التشريعية و على هذا الأساس فإن نتيجة اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء يمكن أن ينتج عنه أحد الاحتمالين وهو

1 بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة ماجستير، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس 1998-1999.

2 انظر في شرح ذلك بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية..... مرجع سابق، ص 93.

إمكانية التوصل إلى حكم توفيقى يحضى بموافقة أعضاء اللجنة، كما يمكن أن لا تتوصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى اتفاق بشأن الحكم أو الأحكام محل الخلاف.

**الفرع الأول: توصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى حل توفيقى للأحكام محل الخلاف .**

تنص المادة 95 من القانون العضوي 16-12 المذكور سابقا على أن الأصل العام في عمل اللجنة هو اقتراح تقرير للحكم أو الأحكام محل الخلاف وعليه فإن اللجنة بعد أن تنهي عملها بإتفاقيتها أعضاءها على الحل التوفيقى للحكم أو الأحكام محل الخلاف فإن ذلك التوافق يترجم في تقرير تعده وتبلغه عن طريق رئيس الغرفة التي عقدت الاجتماعات في مقرها. إلى الوزير الأول - رئيس الحكومة- هذا الأخير الذي يعرضه على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه

**أولا: عرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه.**

لقد نصت المادة 136 في فقرتها الخامسة على أنه "تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ..."<sup>1</sup> وبناء عليه جاءت المادة 96 من القانون العضوي 16-12 التي نصت على ما يلي "تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه، طبقا للإجراء المنصوص عليه في المادة 136 من الدستور"<sup>2</sup>...

بقراءة قانونية لنص المادتين 136 من الدستور و المادة 96 من القانون العضوي نجد أن كلا من المشرع و المؤسس الدستوري قد استعمل مصطلح "تعرض" الذي يعتبر غير مفهوم منفي جانب اجراءات التطبيق حيث يرى جانب من الفقه في هذا المصطلح أن المؤسس الدستوري يقصد من خلاله أنه يقع على عاتق الحكومة عرض النص أي قراءته من طرف

1 أنظر المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 أنظر المادة 96 من القانون العضوي 16-12 المذكور سابقا.

أحد أعضائه على على غرفتي البرلمان و عادة ما تعهد ذلك لوزير العلاقات مع البرلمان، أو تعيد إرسال النص إلى رئيسي غرفتي البرلمان لبرمجته للمصادقة.<sup>1</sup>

إن هذا الإختلاف في فهم نص المادتين السابقتين، وعدم وضوح العبارة المستعملة في مقدمة المادتين، ظهرت أولى نتائجه بمناسبة اقتراح اللجنة متساوية الأعضاء لنص توافقي بعد الاختلاف الذي حدث بين غرفتي البرلمان عند المصادقة على قانون الطاقة، حيث أن الوزير المكلف بالعلاقة مع البرلمان و عند تقديمه لتقرير نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء جاء في تقديمه للتقرير: "يشرفني باسم الحكومة أن أعرض عليكم نص المادة 41 من نص القانون المتعلق بالتحكيم في الطاقة للتصويت والمصادقة وشكر" غير أن مقرر اللجنة المتساوية الأعضاء بمجلس الأمة السيد بوزيدي لزهاري قد أنكر أن يكون للحكومة الحق في قراءة تقرير اللجنة بمناسبة عرضها على الغرفتين وقال بأن "الحكومة تكون حاضرة فقط وبالتالي فالتقارير التي تعدها اللجنة المتساوية الأعضاء يقرأها المقرر الممثل للمجلس الشعبي الوطني في المجلس الشعبي الوطني، وفي مجلس الأمة المقرر الممثل لمجلس الأمة"<sup>2</sup>

حيث قام رئيس الجلسة بالرد عليه بنص المادة 96 السالفة الذكر "تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين المصادق عليه."

و في هذا الجانب يرى الأستاذ وليد شريط أن عبارة "تعرض" تحمل نوعا من الإلزامية على عاتق الحكومة في ضرورة عرض النص التوافقي على غرفتي البرلمان بمعنى أن الحكومة ملزمة بعرض نص الصلح على غرفتي البرلمان وهو ما يضمن عدم بقاء النص معلقا، رغم أنه يرى أن هذا الالتزام غير كاف على اعتبار أن المادة 96 لم تتضمن أجلا أو قيد زمنيا وبالتالي فإن هذه المادة تطلق سلطة الحكومة لتقدير مدى ملائمة النص للعرض.<sup>3</sup>

1 أنظر في تفصيل ذلك مداني عبد القادر، حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في ..... مرجع سابق، ص 136.

2 بوزيدي لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور.... مرجع سابق ص 66.

3 أنظر في تفصيل ذلك شريط وليد، السلطة التشريعية ....، مرجع سابق، ص 194.

و من جانب آخر يذهب الأستاذ بوزيد لزهوري الى أن مصطلح العرض، المقصود به التبليغ و أن هذا الأخير يقع على عاتق الحكومة إلى رئيسي غرفتي البرلمان،<sup>1</sup> وأن قراءة تقرير اللجنة متساوية الأعضاء من صلاحيات مقررهما، مستندا في رأيه على نص المادة 93 من نفس القانون التي تعتبر أن حضور الحكومة لجلسات اللجنة لا يعد بالأمر الإلزامي، بمعنى أن تقديمها للنص أمام البرلمان - عرضا - نجد فيه نوعا من التناقض حيث أنه لا يمكن أن تقوم جهة بعرض فكرة لم تكن حاضرة عند صياغتها.

إن القول بأن الحكومة ملزمة بإعادة النص للمجلسين و عرضه أمامها من أجل المصادقة عليه، يقودونا الى التساؤل عن مدى التزامها بإعادة النص الى الغرفتين من جانب؟ وعن مصير النص التشريعي محل الخلاف من جانب آخر في حال إمتناع صاحبة الاختصاص في أداء عملها، هذا الطرح يقودنا الى إعتبار أن عمل اللجنة لا يؤدي نتاجه إلى بتحريك الحكومة و عرضها النص على غرفتي البرلمان للمصادقة، وأن قوة السلطة التشريعية في صناعة التشريع تبقى مرهونة بهيمنة السلطة التنفيذية على التشريعية من خلال تفعيل الثلث الرئاسي و تعطيل القوانين المعروضة على مجلس الأمة على اعتبار أن حالة الخلاف مصدرها غالبا عدم مصادقة مجلس الامة على النص المصادق عليه على مستوى المجلس الشعبي الوطني إلا في تلك الحالات المنصوص عليها في نص المادة 137 من الدستور.

كما أن القول بأن الحكومة تقوم بتبليغ و إرسال النص إلى كل من رئيسي الغرفتين وهو الذي ذهب إليه الأستاذ بوزيدي لزهوري دون الكلام عن سلطتها التقديرية. يجعل هذا التبليغ دون معنى على اعتبار أن رئيسي الغرفتين على تواصل دائم باللجنة المتساوية الأعضاء باعتبار كل غرفة ممتثلة فيها بالنصف كما أن المادة 96 في فقرتها الرابعة من نفس القانون نصت على أن رئيس الغرفة التي انعقدت اللجنة المتساوية الأعضاء في مقرها هو الذي يبلغ رئيس الحكومة - الوزير الأول - فكيف يعود هذا الأخير مرة ليلبغ رئيس هذه الغرفة بالنص الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية من جديد،<sup>1</sup> وهذا ما جاءت به المادة 89 من النظام الداخلي لمجلس الأمة حيث نصت على أنه: " يسلم رئيس اللجنة متساوية الأعضاء المجتمععة

1 أنظر بوزيد لزهوري، الدور التشريعي لمجلس...، مرجع سابق، ص 66.

في مقر مجلس الأمة، تقرير اللجنة الى رئيس المجلس الذي يبلغه بدوره الى الوزير الأول.<sup>2</sup> وكذلك المادة 67 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي تنص "يسلم رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعمة في مقر المجلس الشعبي الوطني تقرير اللجنة إلى رئيس المجلس الذي يبلغه إلى رئيس الحكومة".<sup>3</sup>

ويفهم من جميع هذه المواد القانونية أن التبليغ يكون من طرف اللجنة الى الوزير الأول عن طريق رئيس الغرفة التي أنعقدت على مستوها اللجنة، وليس العكس ولا يوجد أي نص لا على مستوى القانون العضوي و لا على مستوى النظامين الداخليين يلزم الحكومة بإرجاع التقرير الى البرلمان لماقشته.

و بالنظر لهذا الاختلاف نستطيع القول أن أن الوزير الأول هو المناط بعرض النص على الغرفتين، و أن الجانب العملي يؤكد أن الوزير الكلف بعلاقات الحكومة و البرلمان هو الذي تسند إليه قراءة النص المتوصل إليه من طرف اللجنة في الأحكام محل الخلاف، وأن المؤسس الدستوري و المشرع على حد سواء أرادا من خلال إستعمال مصطلح العرض هو القراءة و الشرح، هتان المهماتان اللاتنان أوكلتا الى الحكومة على اعتبارها هي الوسيط بين غرفتي البرلمان، ولا تقصد به البتة رئيسي غرفتي البرلمان. غير أن الزام الوزير الأول بعرض النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء على البرلمان للتقرير بشأنه لا يبدو عمليا كفاية، طالما أن هذا الالزام غير مقترن بميعاد زمني يكون على رئيس الحكومة عرض النص التوفيقى خلاله.<sup>4</sup>

ثانيا: عدم جواز إدخال التعديلات على النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بموافقة الحكومة

تظهر سيطرة الحكومة على عمل اللجنة متساوية الأعضاء من من جهة و لا السلطة التشريعية من جهة أخرى في حال الخلاف بين الغرفتين من خلال نص الدستور على عدم

1 مداني عبد القادر، حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في ..... مرجع سابق، ص 142.

2 أنظر المادة 89 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

3 أنظر المادة 67 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

4 دليلة عياشي، النظام القانوني للجنة متساوية الأعضاء في الجزائر.... مرجع سابق، ص 09.

جواز إدخال تعديلات على التقارير المعدة من طرف اللجنة متساوية الأعضاء و المتضمن الأحكام محل الخلاف، حيث تنص الفقرة الخامسة من المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه : " تعرض الحكومة هذا النصّ على الغرفتين للمصادقة عليه و لا يمكن إدخال أيّ تعديل عليه إلاّ بموافقة الحكومة".

إن هيمنة الحكومة على حق ممارسة البرلمان لسلطة تعديل أحكام النص التوافقي المقترح من اللجنة لا يعني أنه ليس لأعضاء البرلمان الحق في التعديل أصلا، وإنما يمكن لهم التعديل بعد موافقة الحكومة، حيث نصت المادة 96 من القانون العضوي رقم 16-12 في قفرتها الثانية على أنه "تبت كل غرفة في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله" هذا ما يقودونا الى التساؤل حول حق الغرفة الثانية - مجلس الأمة - في ممارسة سلطة التعديل كون أن النص جاء بصيغة العموم وأن لكل من الغرفتين الحق في التعديل.

إن قيام المجلس الشعبي الوطني بإدخال التعديل على النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء يرد عليها شرط واحد هو موافقة الحكومة على هذه التعديلات وعلى هذا الأساس يمكن القول بأن الحكومة قد أصبحت شريكا بالتساوي مع البرلمان في سن التشريع<sup>1</sup> بمقتضى هذا الشرط، كما أن إمكانية إدخال التعديل سوف تظل محدودة جدا على اعتبار أن اشتراط موافقة الحكومة بهدف الابتعاد عن إدخال تعديلات على النص الذي أعدته اللجنة والتي من شأنها أن تعيد الخلاف من جديد أو تلك التي تغلب وجهة نظر غرفة على حساب الثانية. هذا ما يجعل الحكومة في مستوى واحد مع المجلس الشعبي الوطني في مسألة التعديلات التي قد ترد على الأحكام محل الخلاف.

إن حق مجلس الأمة في تعديل التقرير الذي يحمل النص التوافقي يصطدم بشرط آخر غير ذلك المقيد للمجلس الشعبي الوطني، و المتمثل في موافقة الحكومة على التعديل، كون أن ادخال التعديلات من طرف مجلس الأمة على الوجه الواسع يعد غير صحيح لعدة اعتبارات نذكر منها:

1 بوقفة عبد الله ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 227

الإعتبار الأول: يتمثل في رأي المجلس دستوري رقم 04 المؤرخ في 04 فيفري 1998 المتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور والذي اعتبر فيه أن مجلس الأمة لا يحق له إدخال تعديل إلا في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء التي تنعقد في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين طبقا للفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور،<sup>1</sup> وبناء على هذا الرأي فإن مجلس الأمة لا يملك حق تعديل النص خارج إطار اللجنة المتساوية الأعضاء بما يفيد أنه ليس لمجلس الأمة حق تعديل نص الصلح الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء وصادق عليه المجلس الشعبي الوطني،<sup>2</sup> لأن هذا الأمر يعد خارج إطار اللجنة المتساوية الأعضاء التي حددها المجلس الدستوري.<sup>3</sup> هذا الحال الذي بقي قائما حتى بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، إلا في المجالات التي يحق فيها لمجلس الأمة المبادرة بالقوانين بناء على قاعدة من يملك حق المبادرة يملك حق التعديل.

أما الاعتبار الثاني: فيتمثل في أن في ظل عدم إمكانية رجوع النص من مجلس الأمة إلى المجلس الشعبي الوطني ( في الحالات خارج تلك المنصوص عليها في نص المادة 137 من الدستور و التي يحق لأعضاء مجلس الأمة المبادرة فيها بقوانين ) فإن أي تعديل يمكن أن يدخله مجلس الأمة بعد موافقة الحكومة على النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء وصادق عليه المجلس الشعبي الوطني سوف يؤدي إلى مصادقة مجلس الأمة على نص مغاير لنص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني وعندها يمكن القول أن الخلاف ما زال قائما وهو ما يستدعي تدخل الحكومة لسحب النص .

الفرع الثاني: عدم توصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى حل توفيقي للأحكام محل الخلاف .

إن الإختلاف الإيديولوجي و الثقافي الموجود بين أعضاء مجلس الأمة و نواب المجلس الشعبي الوطني، والذي كان سببا في خلاف الغرفتين أثناء مصادقتهما على النصوص القانونية، قد يبقى قائما و يؤثر في أعضاء اللجنة متساوية الأعضاء على إعتبار أن أعضائها

<sup>1</sup> أنظر المادة 120 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

<sup>2</sup> أنظر في شرح ذلك بوزيد لزهاري، مرجع سابق، ص 83.

<sup>3</sup> مداني عبد القادر، حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في ..... مرجع سابق، ص 146.

مزيج متساوي بين الغرفتين، هذا ما قد يوصل إلى إمكانية عدم توافق أعضاء اللجنة حول نص توافقي للأحكام أو الحكم محل الخلاف. هذه الحالة التي لم ينتبه لها المشرع الجزائري و لم يخصص لها أي حكم وذلك على اعتبار هذه الآلية هي الوحيدة التي تناط بها مهمة حل الخلاف ومن ثمة فإن فشلها في إيجاد نص يكون اقتراحا لحل الخلاف سوف يطيل عمر الخلاف إن لم نقل أنه سوف يجعل إمكانية حله مستحيلة مما يجعل النص يدفن في اللجنة المتساوية الأعضاء<sup>1</sup>.

إن المشرع الجزائري و اعتبارا من أن الذهاب إلى حل اللجنة متساوية الأعضاء يعد آخر إجراء قانوني في حال الخلاف، فقد جزم أن أن إنتهاء عمل اللجنة يكون بتقديم تقريرها إلى رئيس الغرفة التي انعقدت فيها، حيث حددت المادة 95 من القانون العضوي 12-16 عملها مباشرة بما يلي " يقترح تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء نصا حول الحكم أو الأحكام موضوع الخلاف...." كما أكدت المادة 89 من النظام الداخلي لمجلس الأمة،<sup>2</sup> أنه في نهاية نقاش اللجنة خلال اجل 15 يوما يقدم رئيس اللجنة تقريره الى رئيس الغرفة، وبذلك تظهر نية المشرع الجزائري في إلزام اللجنة بالوصول الى تقرير يحمل نصا للأحكام محل الخلاف.

ومن جهة أخرى فإن اللجنة المتساوية الأعضاء ينتهي عملها بمجرد أن تقدم تقريرها،<sup>3</sup> بما يفيد أن تقرير اللجنة يجب أن يحمل هذا النص التوافقي الذي يعتبر اقتراحا لحل الخلاف،<sup>4</sup> وهو الأمر الذي يطرح إشكالية عدم التوافق حول هذا النص مما يمنع على اللجنة المتساوية الأعضاء أن تضمن تقريرها أي تبرير لعدم التوافق وبالتالي تظل منعقدة إلى حين إيجاد هذا النص الذي حكمت عليه الظروف الإيديولوجية المتعارضة لأعضاء اللجنة بعدم إيجادها<sup>5</sup>.

1 مداني عبد القادر، حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في..... مرجع سابق، ص 142.

<sup>2</sup> أنظر المادة 89 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

<sup>3</sup> أنظر الفقرة الثانية من المادة 95 من القانون العضوي المذكور سابقا.

<sup>4</sup> دليلة عياشي، النظام القانوني للجنة متساوية الأعضاء في الجزائر..... مرجع سابق، ص 09.

<sup>5</sup> شريط وليد، مرجع سابق، ص 101.

إن المشرع الجزائري لا يقر بإمكانية فشل اللجنة المتساوية الأعضاء في اقتراح نص حول الحكم أو الأحكام ومحل الخلاف مما يجعل اللجنة في حالة وجود مستمر شبه دائم إلى حين انتهاء العهدة البرلمانية دون التوصل إلى حل رغم أنه نص على أجال عملها والتي حددها بخمسة عشر (15) يوما من تاريخ بداية نقاشها إلا أنه لم يتطرق إلى حالة عدم التوافق أن ينظم هذه الحالة بحيث لو حدث أن عجزت اللجنة عن إدخال هذا النص ووجدت عدم جدوى في استمرارها أن ترفع تقريراً إلى رئيس الغرفة التي انعقدت فيها بذلك وهو الأمر الذي ينهي وجودها ما دام غير مجدي<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: النتائج المترتبة على عرض تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه

إن إنتهاء اللجنة متساوية الأعضاء من إعداد تقرير يحمل النص التوافقي للحكم أو الأحكام محل الخلاف لا يعني أن هذا النص يعد قانوناً، وإنما يتوجب إعادة عرضه على غرفتي البرلمان للتصويت عليه بنفس الإجراءات والأشكال المتبعة عند التصويت على أي نص تشريعي وفقاً لطبيعة النص الذي وقع عليه الخلاف، والنسبة المطلوبة في التصويت عليه، فبوسع كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة إشراك بقية أعضائهما من غير ممثليهما على مستوى اللجنة من دراسته تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء والمصادقة عليه وذلك على التوالي وفق ما قرره المادة 138 من الدستور، وفي هذا الصدد هناك ثلاث احتمالات أولها أن يصادق البرلمان على النص الذي أعدته اللجنة وهذا هو الأصل كون أن عمل اللجنة هو نتاج لعمل يعبر عن توجهات الغرفتين، وثانيها إحالة النص من طرف الحكومة على المجلس الشعبي الوطني للفصل فيه نهائياً وثالثها سحب الحكومة للنص لاستمرار الخلاف<sup>2</sup>.

### أولاً: المصادقة على تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء

يتم التصويت على النص الذي أعدته اللجنة متساوية الأعضاء في المجلس الشعبي الوطني، بعد إحالته عليه من طرف الحكومة ويملك أعضاء المجلس الشعبي الوطني حق

1 مداني عبد القادر، حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في ..... مرجع سابق، ص 147.

2 أنظر المادة 138 فقرة 07 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

إدخال تعديلات على النص المقترح من طرف اللجنة شريطة موافقة الحكومة، وكذلك الحال بالنسبة لمجلس الأمة في حال أن يكون الخلاف على مشاريع قوانين تدخل ضمن إختصاص المبادرة التشريعية لمجلس الأمة ولا يمكننا القول بأن المجلس الشعبي الوطني قد صوت على تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء فإنه لا يخرج عن أمرين:

أولهما: التصويت على تقرير اللجنة متساوية الأعضاء كما ورد دون إدخال أي تعديلات عليه.

ثانيهما: إدخال تعديلات على النص المقترح ضمن تقرير اللجنة متساوية الأعضاء بعد موافقة الحكومة على هذه التعديلات، وفي هذه الحالة يجب التصويت على التعديلات المقدمة من طرف أعضاء المجلس، وبعدها التصويت على التقرير بصيغته المعدلة ليتم بعد ذلك التصويت على النص بأكمله<sup>1</sup>، وفي كلتا الحالتين وبعد التصويت على النص بأكمله يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني ( بنفس الطريقة وفي الاتجاه العكسي في حال كان نص الخلاف يدخل ضمن مجالات مبادرة مجلس الأمة ) بإرسال النص إلى رئيس مجلس الأمة في غضون عشرة (10) أيام، بحيث يقوم مجلس الأمة بالبت في في التعديلات التي يقدمها المجلس الشعبي الوطني في حال وجود تعديلات، فإذا قبلها يتم المصادقة على تقرير اللجنة ثم يصادق على القانون بأكمله.

### ثانيا: إحالة النص على المجلس الشعبي الوطني

قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، كانت نتائج عرض تقرير اللجنة متساوية الأعضاء على البرلمان للمصادقة، تقودنا الى حالتين فقط، إما المصادقة من طرف غرفتي البرلمان أو سحب النص في حال إستمرار الخلاف، إلا أن المؤسس الدستوري وبعد تعديل 2016 أضاف حالة أخرى وهي إحالة النص للمجلس الشعبي الوطني وفي هذا نصت المادة 138 في فقرتها السابعة على أنه " وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة متساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك بالنص

1 أنظر المادة 96 من القانون العضوي 12-16.

الأخير الذي صوت عليه. وبقراءة متأنية لهذه الفقرة نجد أن المؤسس الدستوري ترك الحرية للحكومة في حال استمرار الخلاف أن تحيل النص على المجلس الشعبي الوطني للفصل نهائيا مستعملا مصطلح يمكن.

إن إحالة الحكومة النص التوافقي الوارد في تقرير اللجنة متساوية الأعضاء على المجلس الشعبي الوطني للفصل فيه نهائيا يكون إما بالأخذ بالنص الأول المصوت عليه قبل تحويله إلى مجلس الأمة ما يعد إهمالا واضحا لدور مجلس الأمة في التصويت على القوانين، أو الخذ برأي اللجنة متساوية الأعضاء دون الرجوع إلى تلك التعديلات التي أقرها أعضاء مجلس الأمة.<sup>1</sup>

يعد الأخذ برأي المجلس الشعبي الوطني دون رأي مجلس الأمة في حال إستمرار الخلاف بمثابة التراجع عن فكرة سيطرة السلطة التنفيذية على مجلس الأمة من خلال الثلث الرئاسي، ونفندا للقاعدة التي تقول بإعتبار مجلس الأمة بمثابة صمام أمان في يد السلطة التنفيذية في حال تمرير قوانينها أو عرقلة القوانين التي لا تخدم مصالحها و توجهاتها سواء السياسية أوة الاقتصادية....

### ثالثا: سحب النص لاستمرار الخلاف

قد تلجأ الحكومة الى خيار سحب النص، كأخر حل في حال استمرار الخلاف حيث تنص الفقرة الثامنة من المادة 138 من الدستور على أنه "و يسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني" وبناء عليه نصت المادة 97 من القانون العضوي 16-12 في فقرتها الثانية على أنه "إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني بذلك يسحب النص.....<sup>2</sup> "، ويستتج من ذلك أن خيار سحب النص التشريعي محل الخلاف يعد آخر خيار للحكومة، أي بمثابة الإستثناء عن القاعدة العامة و المثلة في المصادقة على التقرير المتضمن النص التوافقي أو إحالة النص للمجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه سواء كما صادقت

<sup>1</sup> إن منح الحكومة الحق في إحالة النص محل الخلاف على المجلس الشعبي الوطني للنظر و الفصل فيه يعد بمثابة الإستغناء عن دور مجلس الأمة، وعليه و نظرا لتحول دور مجلس الأمة و تراجع مكانته التشريعية ، أصبح لزاما المساواة بينه وبين المجلس الشعبي الوطني في مجال المبادرة.

<sup>2</sup> أنظر المادة 97 من القانون العضوي 16-12 المذكور سابقا.

عليه قبل حدوث حالة الخلاف أو على النص التوافقي الذي رفض مجلس الأمة المصادقة عليه للمرة الثانية.

إن المؤسس الدستوري في تعديل 2016 منح للحكومة السلطة الواسعة في تسيير عمل اللجنة، وكذلك الحال في تقديم و اتمام عملها من جهة، وعدم المساواة بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، حيث لم يعد لهذا الأخير تلك القوة في رفض النصوص القانونية و الإعتراض عليها خاصة أنه في حال استمرار الخلاف تعود الغلبة للمجلس الشعبي الوطني، حيث يمكن للحكومة سحب النص وفق الحالات التالية:

- في حال رفض المجلس الشعبي الوطني إقتراح اللجنة متساوية الأعضاء و ذلك بعدم التصويت عليه بأغلبية المطلوبة حسب طبيعة النص التشريعي، عضويا كان أو عادي.
- في حال تقديم المجلس الشعبي الوطني لتعديلات، تم رفضها من طرف الحكومة و استمر تمسك المجلس الشعبي الوطني بها، رافضا بذلك التصويت على النص محل الخلاف دون إدخال التعديلات التي طلبها.
- رفض مجلس الأمة للنص محل الخلاف الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني.
- رفض مجلس الأمة للتعديلات التي أقرها المجلس الشعبي الوطني على النص التوافقي، وبذلك رفض المصادقة على النص التوافقي.

و ما يجدر الإشارة إليه أنه في الحالتين الأولى و الثانية يتم سحب النص التشريعي محل الخلاف دون تمريره إلى مجلس الأمة، وكذلك الحال و بصفة عكسية في حال كانت مشاريع القوانين محل الخلاف تدخل في اختصاصات المبادرة التشريعية لمجلس الأمة المذكورة حصرار في نص المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

## المبحث الثاني: هيمنة رئيس الجمهورية على مرحلة إصدار

### النص التشريعي... و أثره في دور مجلس الأمة التشريعي.

تعد مرحلة إصدار النص التشريعي آخر مرحلة في صناعة التشريع، ولا تقل أهمية عن باقي المراحل الأولى ( المبادرة، المناقشة، التعديل...)، و تهيمن السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية على هذه المرحلة مما يزيد من فرضية إضعاف السلطة التشريعية بصفة عامة و مجلس الأمة بصفة خاصة مقارنة بالتنفيذية، حيث لا يكتفي رئيس الجمهورية بتلك السلطة الواسعة في مشاركة السلطة التشريعية في إختصاصها الأصيل عن طريق التشريع بأوامر الرئاسية، وإنفراده بالمصادقة على المعاهدات الدولية كشكل من أشكال القانون بل يتعدى ذلك إنفراده بإختصاص إصدار القوانين، هذا الإختصاص الذي نصت عليه المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>1</sup>، فبعد أن ينتهي البرلمان من مناقشة مشروع أو اقتراح قانون و يوافق عليه يحيله إلى رئيس الجمهورية لإصداره، وذلك لاعتباره السلطة المختصة دستوريا للقيام بذلك.

إن الهدف من إبراز الدور المحوري لرئيس الجمهورية في هذه المرحلة هو الوقوف على مدى سيطرة السلطة التنفيذية عن كل مراحل العمل التشريعي، و بذلك تبيان مكانة مجلس الأمة التشريعية مع توضيح حقيقة تحول الدور التشريعي لهذه الهيئة التشريعية، خاصة أمام الكم الهائل من القوانين التي يسنها البرلمان في كل سنة.

عند ممارسة رئيس الجمهورية لإختصاصه الدستوري المثل في إصدار القوانين<sup>1</sup>، مكنه واضعو الدستور من عدة صلاحيات تعد كلها بمثابة الكابح لعمل السلطة التشريعية أثناء ممارستها لإختصاصها الأصيل، كطلب المداولة الثانية و إخطار المجلس الدستوري حول القوانين محل الإصدار.

1 أنظر المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

## المطلب الأول: إصدار القوانين.... سلطة مطلقة لرئيس الجمهورية

من أجل الوقوف على أثر إنفراد رئيس الجمهورية بسلطة إصدار القوانين، على العمل التشريعي بصفة عامة، وعلى تحول الدور التشريعي لمجلس الأمة بعد تعديل 2016 بصفة خاصة، سأركز في هذا المطلب على تبيان مفهوم هذا الإختصاص ( فرع أول )، أما الفرع الثاني فأبرز فيه القيمة القانونية لإصدار النص القانوني و أثرها على الأداء التشريعي لمجلس الأمة.

### الفرع الأول: مفهوم إصدار القوانين

إن الهدف من دراسة مفهوم إختصاص إصدار القوانين، الذي يتمتع به رئيس الجمهورية بصفة إنفرادية هو الوقوف على هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي والتي تعد من أهم موعات ممارسة البرلمان للاختصاصتها، وذلك من خلال تحديد تعريف هذا الاختصاص وتميزه عن إختصاص آخر يليه وهو نشر القوانين وعلى هذا الأساس، سأبين في هذا الفرع تعريف الفقه لإختصاص الإصدار ( أولا ) ثم تمييزه عن نشر القوانين ( ثانيا ).

### أولا: تعريف إصدار القوانين

لم يختلف الفقه كثيرا في إعطاء تعريف لإختصاص إصدار القوانين، رغم أن التعريفات كثيرة إلا أنها تصب كلها في منحى واحد، فقد عرفه العميد الفرنسي دوجي بأنه " : ذلك العمل الذي بمقتضاه يعترف رئيس الجمهورية بأن القانون قد تم التصويت عليه من المجلسين، ومن ثم يعتبر القانون ممكن التطبيق بواسطة السلطات الإدارية والقضائية في الدولة وبأن الجميع أصبحوا خاضعين لأحكامه"<sup>2</sup>

ولا يختلف تعريف الأستاذ الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب عن تعريف الفقيه دوجي من ناحية المعنى حيث عرف الإصدار بأنه : " عبارة عن شهادة بميلاد التشريع يتضمن

---

1 عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والنشر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص25.

2 CF , DUGUIT, Traité de droit constitutionnel, 2ème édition, Tome 4, 1924, p. 623, cité par

من ناحية أولى اعتراف بسلامة إجراءات إقرار القانون وبأنه أصبح نهائيا، كما يتضمن من ناحية ثانية أمر رئيس الجمهورية للوزراء بتنفيذه<sup>1</sup>.

ومتأثرا بالدكتور محمد رفعت عبد الوهاب أعطى الدكتور عبد الغني بسيوني تعريفه للإصدار بأنه: "عبارة عن شهادة بميلاد التشريع أي إعلان بإتمام إجراءات إقراره وأنه أصبح قانونا نهائيا، كما يتضمن الأمر بتنفيذه كقانون من قوانين الدولة النافذة من جانب أعضاء السلطة التنفيذية"<sup>2</sup>

أما في الجزائر نجد تعريف الدكتور عبد الله بوقفه الذي اعتبر الإصدار بمثابة الإجراء الذي يلي إجراءات سن القوانين بل هو المكل لها فعرف الإصدار بأنه: "شهادة رئاسية مفادها، أن البرلمان سن ووافق على النص التشريعي الصادر في حدود الإجراءات والضوابط الدستورية والقانونية تماشيا مع التشريع المعمول به، وبالتالي يعلن الممارس لاختصاص الإصدار عن ميلاد قانون جديد"<sup>3</sup>

ويرى الأستاذ فوزي أوصديق أن الإصدار هو ذلك العمل المنفصل عن القانون ذاته والمستقل عنه، ويكون بعد خروج القانون من رحم السلطة التشريعية، وهذا العمل يقوم به رئيس الجمهورية، وهو على حد قول العميد "هوريوا" أول خطوة تقوم بها السلطة التنفيذية عندما تبدأ تنفيذ القانون وبه تثبت وجوده، ويضيف الأستاذ "لاباتر" أن الإصدار هو شهادة ميلاد القانون، وطريقة إظهاره للرأي العام الخارجي.<sup>4</sup>

و نجد أن تعريف الدكتور عبد العزيز السيد الجوهري لإصدار القوانين جاء مستوحى من نظرة المؤسس الدستوري لإختصاص الإصدار الذي أفرد به رئيس الجمهورية وبذلك كان تعريفه بأنه: "ذلك الإجراء الذي يقوم به رئيس الدولة لإقرار أن قانونا ما قد

1 انظر، محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، (بدون سنة الطبع)، ص. 395 .

2 انظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 202

3 . انظر، عبد الله بوقفه، الدستور الجزائري...، المرجع السابق، ص. 100

4 فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، السلطات الثلاثة، ج 03 ، ط 02 ، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2004 ، ص 129

اكتمل وفقا للإجراءات التي نص عليها الدستور، وتكليف عمال السلطة التنفيذية بنشره وتنفيذه لكونه قد أصبح قانونا من قوانين الدولة<sup>1</sup> "

و كما ذكرنا سابقا و بالنظر لمجموع هذه التعاريف الفقهية لإختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين، ورغم أنه يوجد بها بعض الإختلافات من حيث الصياغة وإستعمال المفردات إلا أنها تصب جميعها في أن المقصود بإصدار القوانين هو الإعلان عن انتهاء البرلمان من سن القانون طبقا للإجراءات المحددة دستوريا، كما أنه يعتبر إعلان عن موافقة رئيس الجمهورية على القانون الذي سنه البرلمان وذلك بتوقيعه عليه، ومن تم يصبح هذا القانون واجب النفاذ<sup>2</sup>.

وقد اختلف الفقه بشأن مسألة إصدار القانون، فهناك من يرى بأنه إجراء بموجبه يقرر رئيس السلطة التنفيذية وجود قانون تمت الموافقة عليه من قبل الهيئة التشريعية بنقل القانون إلى المرحلة التنفيذية، فتصرف الرئيس يعتبر بمثابة إعلان رسمي لميلاد القانون وتوجيه أمر للسلطات المختصة لتنفيذه.

وفي هذا الطرح يرى الفقيه "كاري ديملبيرغ" و أنصاره بأن الإصدار لا يعتبر عملا تشريعيا، وإنما يقوم بموجبه الرئيس بالالتزام بواجب اتجاه الهيئة التشريعية التي يصدر عملها، وهو الالتزام الذي يدخل في وظيفته التنفيذية<sup>3</sup>.

إلا أن الرأي الراجع و الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري في كافة دساتيره، هو أن الإصدار مرحلة من مراحل سن التشريع، حيث نجد أن واضعو الدستور أوكلو هذه المهمة لرئيس الجمهورية بصفة انفرادية في كافة الدساتير الجزائرية عدى دستور 1963 أين تم إشراك رئيس المجلس الشعبي الوطني إحتياطيا.

---

1 1 انظر، عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص . 24

2 بركات أحمد، الإختصاصات التشريعية.... مرجع سابق ، ص 76.

3 جنال غريسي، مظاهر تدخل و رقابة رئيس الجمهورية للعمل التشريعي في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد10، العدد 03، ديسمبر 2019، ص 530.

فإصدار القوانين يعد إجراء تشريعي يدل على أن رئيس الجمهورية لم يطلب إجراء مداولة ثانية أو أنه لم يقوم بعرض النص على المجلس الدستوري ليراقب مدى مطابقته للدستور.

و ما يمكن التأكيد عليه في الأخير أن إصدار القوانين يعد إجراء مهم في مراحل سن التشريع، ومن دونه لا يمكن للنص التشريعي أن يطبق و لا يلزم بتطبيقه على مستوى الإدارة أو المحاكم، كما أن أفراد المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بهذا الأختصاص يعد إنقاصا لمكانة السلطة التشريعية، حيث كان من الأجدر بوضعي الدستور وضع صيغة الوجود في نص المادة 144، كحل نهائي لهذا الإشكال.

#### ثانيا: تمييز إصدار القوانين عن نشرها.

إن تقارب إجرائي الإصدار و النشر قد يحدث نوعا من التضارب و الخلط ، وبغية تحديد مفهوم كل منهما سأحاول في هذا الفقرة تمييز الإصدار كإجراء تشريعي عن النشر ، إذ أنه بعد أن يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون في الآجال المنصوص عليها دستوريا و المحددة بثلاثين (30) يوما يقيم بعد ذلك بإجراء آخر يتمثل في نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية للدولة بهدف إعلام جميع الأفراد و الهيئات و بذلك يصبح القانون حجة عليهم و هم ملزمون بإحترام أحكامه.<sup>1</sup>

و بالرجوع إلى التجربة الدستورية الجزائرية، نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص على إختصاص رئيس الجمهورية في نشر القوانين سواء كان ذلك في دستور 1976، 1989 أو حتى في آخر تعديل لدستور 1996 وذلك سنة 2016، حيث أن المادة 144 نصت على أن " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه"، وبالرغم من عدم هذا التنصيص إلا أن الرئيس هو الذي ينشر القوانين، في حين أن دستور 1963 قد نص صراحة على إختصاص رئيس الجمهورية في نشر القوانين حيث كانت

1 انظر، محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 396

المادة 49 منه تنص على ما يلي: " يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها خلال الأيام العشرة الموالية لتحويلها إليه من قبل المجلس الوطني"<sup>1</sup>...

رغم أن النشر والإصدار يعد إجرائين منفصلين و مختلفين، لا من الناحية القانونية ولا من الناحية الشكلية الإجرائية، إلا أنه كان هناك إتجاه يرى بعدم التمييز بين الإجرائين، وقد أنتشار أنصار هذه الفكرة أو الإتجاه في ألمانيا و كان على إسهم الفقيه " جي ماير" و تأثر بهم بعض فقهاء القانون الدستوري في فرنسا و في مصر و حجتهم في ذلك أن الإصدار و النشر إسمان مختلفان لإجراء واحد و أن الإصدار ما هو إلا إجراء قبلي لإجراءات إعلام المواطنين بالقانون، كون أن الإصدار تحصيل حاصل للإجراءات التشريعية السابقة لصناعة القانون، وما هو إلا عملية من العمليات التي تهدف إلى نشر القانون.<sup>2</sup>

و لم يلقى هذا الإتجاه تأييدا كبيرا بل تم نقده من الفقه، كونه أعتد على قاعدة خاطئة مفادها أن الإصدار هو جزء من النشر رغم أن الإصدار هو الأصل، و يعد بمثابة الإجراء التشريعي المهم في العملية التشريعية، حيث يرى الفقيه " ملبرج " أن الإصدار إجراء قانوني خالص، فهو لا يتضمن فقط وضع توقيع رئيس الجمهورية على نص القانون، وإنما يتضمن إشهادا يترتب عليه آثار خاصة. في حين أن النشر ليس بإجراء قانوني وإنما هو مجرد واقعة مادية تتمثل في نشر القانون في الجريدة الرسمية، و هو لا ينتج آثار قانونية.<sup>3</sup>

و يفسر الفقيه " ملبرج " عدم فهم الإتجاه الأول للفرق بين الإصدار و النشر و الخلط بينهما، بسبب أن الإصدار إجراء قانوني تشريعي لا يحدث في شكل علني، عكس النشر الذي يعد إجراء شكليا يظهر للعلن، كما أن الفصل الزمني بين إجراء الإصدار و النشر لا يمكن ملاحظته.

و نظرا لهذه الاختلافات التي سادت الرأي الأول أتجه أغلب الفقه و أجمعوا على أن الإصدار يختلف عن النشر، حيث أن الإصدار هو ذلك الإجراء القانوني التشريعي الذي يقوم

1 بركات أحمد، الإختصاصات التشريعية....، مرجع سابق، ص 81.

2 انظر، عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص. 83

3 أنظر في نفس المعنى بركات أحمد، الإختصاصات التشريعية....، مرجع سابق، ص 86.

به رئيس الجمهورية، والهدف منه هو إقرار النص التشريعي الذي يفترض فيه أنه مر' بكل المراحل على مستوى السلطة التشريعية، أما النشر فهو ذلك الإجراء الشكلي الذي يهدف الى تعريف المواطن بالقانون.

**الفرع الثاني: القيمة القانونية لإصدار القوانين... و عوائق رئيس الجمهورية في ممارسة إختصاصه.**

تعدى الإختلاف فكرة التمييز بين الإصدار والنشر، إلى القيمة القانونية للإصدار، بل كان أكثر حدة من سابقه، و المقصود بالقيمة القانونية لإصدار القوانين هو تبيان من إن كان هذا الإجراء عمل تشريعي مكمل للقانون أم منفذ له؟<sup>1</sup>

و لمعرفة ذلك وجب تحديد موقف الفقه من القيمة القانونية للإصدار ( أولا ) ثم التطرق إلى عوائق ممارسة رئيس الجمهورية لإختصاصه الأصيل و ماهي تأثيرات هذه العوائق في صناعة التشريع كأصل عام أثر ذلك على السلطة التشريعية ( مجلس الأمة كأصل خاص ).

#### **أولاً: موقف الفقه من القيمة القانونية لإصدار القوانين**

إن حدة الإختلاف في تحديد القيمة القانونية لاختصاص رئيس الجمهورية في إصدار النصوص التشريعية، تبرز من خلال ظهور ثلاث طوائف فقهية اتجاء يرى بأنه عمل مكمل للقانون، و اتجاء يرى بأنه عمل منفذ للقانون، ويرى اتجاء ثالث بأنه عمل من نوع خاص و يستند أصحاب الإتجاه الأول على فكرة أن إصدار القانون، هو إجراء تشريعي مكمل لعمل السلطة التشريعي لكن يعهد به الى السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية من أجل الموازنة بينهم، و حججهم في ذلك أن أي تشريع لا يكتمل و لا يكون ملزماً للمخاطبين به إلا إذا تم إصداره من طرف رئيس الجمهورية.

---

1 أنظر في نفس المعنى بركات أحمد، الإختصاصات التشريعية...، مرجع سابق ، ص 86.

وكانت ألمانيا بمثابة مهد لهذا الإتجاه، حيث أيده الكثير من الفقهاء يتقدمهم الفقيه "جنيليك" و "لابند"، ويرى هذا الأخير أن الإصدار يعد إجراء ضروريا لظهور إرادة المشرع، هذه الإرادة التي لا تحقق نتائجها إلا عن طريق الإصدار.

إن نجاح أنصار هذا الإتجاه، جعله ينتشر في أوروبا و يكسب عدة مساندين، في مقدمتهم الفقيه "هوريو" الفرنسي رغم الاختلاف بين النظامين الألماني والفرنسي، وعلى هذا الطرح يقول عميد الفقهاء "دوجي" أن الإصدار عمل مكمل للقانون<sup>1</sup>، وعليه فإن القانون أو التشريع الذي لم يصدر فهو غير ملزم للأفراد، فهو بمثابة شرط مباشر للأفراد الذين سوف يطبق عليهم القانون و ينشئ في مواجهتهم مراكز قانونية معينة. فالمحكمة التي تطبق مواد قانون لم يصدر بعد ستعرض أحامها للنقض أما جهات النقض المختصة، أما إذا قام الموظف الإداري باتخاذ قرار يستند على القانون الجديد الذي وافق عليه البرلمان دون أن يصدر، فهذا القرار يعتبر متعارضاً مع القانون القديم، ومن تم فهذا القرار يعتبر غير مشروع يتعين إلغائه أمام مجلس الدولة بمقتضى دعوى الإلغاء<sup>2</sup>.

وهذا فأصحاب هذا الاتجاه يرون بأن الإصدار يعتبر عمل تشريعي، وذلك لأنه هو العمل الذي يؤدي إلى اكتمال القانون، ويمنحه الطابع الإلزامي.

أما أنصار الإتجاه الثاني فكان ظهورهم على أساس نقد لحجج أنصار الإتجاه الأول القائل بأن الإصدار عمل تشريعي مكمل لإجراءات صناعة القانون، معتبرين هذا الرأي حسب وجهة نظرهم بمثابة المتجاوز لمبدأ الفصل بين السلطات من جهة، و الحاد من إستقلالية السلطة التشريعية أو البرلمانات بشكل خاص، و ذلك لأن القانون هو عمل من نتاج هذه السلطة وحدها، ولا يشترك رئيس الدولة في ذلك وحتى تنفذ السلطة التنفيذية القانون عليها أن تقوم بإصداره. ومن تم فالإصدار يعد عمل تنفيذي وليس تشريعي<sup>3</sup>.

1 عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص. 24 و عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 300

2 بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام.....، مرجع سابق، ص 78

3 بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام.....، مرجع سابق، ص 81.

وحجة هذا الاتجاه تنطلق من إحترام مبدأ الفصل بين السلطات، حيث يرون أن التشريع إختصاص أصيل و لصيق بالبرلمانات، وأن الإصدار ما هو إلا إجراء كاشف للعمل التشريعي، أوكله المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية من أجل إعطائه قوة أكثر، ويصبح ملزما للجهاز التنفيذي كون أنه صادر من رئيس هذا الجهاز، وعليه فإن القانون حسيم يكتمل عند التصويت عليه من طرف البرلمان وليس عندما يتم إصداره.

كما يرى أصحاب هذا الاتجاه، أن الغاية من اشتراط المؤسس الدستوري تدخل رئيس الجمهورية قبل تطبيق القانون هو التحقق من وجود القانون من الناحية الدستورية. فيعد القانون من عمل البرلمان والمنطق يقتضي أن تقوم سلطة أخرى بالتحقق من موافقة البرلمان على كل نصوصه وهذا ما تقوم به السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة<sup>1</sup>.

فتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات التي يستند عليه أصحاب هذا الاتجاه، يعتبر الإصدار عمل منفذ للقانون وليس مكملا له و هذا كله هدف الحفاظ على استقلالية السلطة التشريعية.

و يظهر الإتجاه الثالث بحجج تختلف عن حجج الاتجاهين السابقين، حيث يرى أنصار هذا الإتجاه أن الإصدار ليس باجراءات التشريعي الذي يدخل ضمن إجراءات صناعة القانون، وليس بالعمل الكاشف للقانون، ذو الطبيعة الإدارية أي ليس بذلك الإجراء الشكلي الذي يعلم الأشخاص المخاطبين بالقانون بأحكامه، وإنما هو عمل من نوع خاص حيث يرى الفقيه "كاري دي ملبرج" الذي يتزعم هذا الاتجاه، بأن القانون يعتبر مكتملا بموافقة السلطة التشريعية عليه وأن رئيس الدولة لا يضيف شيئا إلى القانون، إذ أن إصداره للقانون يعتبر إسهادا منه على مشروعية القانون وسلامة الإجراءات التي اتبعت في إعداده<sup>2</sup>.

وما يمكن قوله في الأخير حول هذه الاتجاهات الفقهية، أنه يصعب ترجيح أحد هذه الاتجاهات وذلك لأنها مازالت قائمة لحد اليوم بالإضافة إلى أن لكل اتجاه لديه مؤيدين

1 عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص. 24 و عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 300

2 Cf. Carré DEMALBERG, op. cit., pp. 403-461, cité par

ومعارضين، إلا أن الحل يكمن بالرجوع لدستور كل دولة لمعرفة القيمة الحقيقية لإصدار القوانين.

### ثانيا: عوائق رئيس الجمهورية أثناء ممارسة اختصاص الإصدار

رغم أن المؤسس الدستوري أفرد رئيس الجمهورية بممارسة اختصاص إصدار النص التشريعي، ومنحه سلطة واسعة في ممارسة هذا الاختصاص، راجع ذلك للمركز القانوني والسياسي الذي يحوزه هذا الأخير، إلا أن المؤسس الدستوري الدستور وضع عائق يحول دون ممارسة هذا الإختصاص و في هذا نصت الفقرة الثانية من المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016،<sup>1</sup> على أنه " غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 187 الآتية المجلس الدستوري قبل صدور القانون يوقف هذا الأجل ، حتي يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 188 الآتية "، حيث يفهم من ذلك أن إخطار المجلس الدستوري حول دستورية القانون المراد إصدار من طرف رئيس الجمهورية في المهلة المحددة دستوريا و المقدرة بثلاثين يوما توقف تلك المدة إلى غاية فصل المجلس الدستوري في دستورية القانون.

و تعد الية إخطار المجلس الدستوري إجراء لممارسة الرقابة على دستورية القوانين ،وقد مكن في وقت سابق المؤسس الدستوري ،رئيس الجمهورية و رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الامة فقط من حق اخطار المجلس الدستوري، مما جعل الية الاخطار محدودة ،إلا ان التوجه الجديد للمؤسس الدستوري في التعديل الدستوري الجديد 2016 قد وسع دائرة الاخطار لتشمل الوزير الاول و نواب المجلس الشعبي الوطني و اعضاء مجلس الامة ، كما اتاح لأول مرة للمواطن الجزائري الحق في اخطار المجلس الدستوري بناء على احالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة إذا ما تبين له أن القانون الذي سيطبق على النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور.

---

1 أنظر الفقرة الثانية من المادة 144 من التعديل الدستوري التي جعلت إخطار المجلس الدستوري بمثابة الكابح لإجراءات الإصدار، وعليه فإن إخطار المجلس الدستوري من أي جهة يعد بمثابة الموقف للإصدار رغم السلطة الواسعة لرئيس الجمهورية.

## المطلب الثاني: طلب إجراء مداولة ثانية... صد للدور التشريعي لمجلس الأمة.

إستناداً لمبدأ الفصل بين السلطات، فإن السلطة التشريعية في أغلب الأنظمة السياسية تضطلع بعدة أعمال أهمها سن القوانين، وكذلك الحال بالنسبة للنظام السياسي الجزائري، فإن غرفتي البرلمان هما المسؤولتان عن سن القوانين ومناقشتها و المصادقة عليها ليتم بعد ذلك إرسال هذه القوانين إلى رئيس الجمهورية لإصدارها، و تبني عملية الإصدار أساساً على تلك الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية للنظر في صحة القوانين محل الإصدار ، فإذا رأى في أي قانون أن إعداده لم يكن بشكل جيد، فإنه يرجعه إلى المجلس الشعبي الوطني ويطلب منه إجراء مداولة ثانية لهذا القانون، بغية إعداده بشكل جيد<sup>1</sup>.

و عليه سأحاول في هذا المطلب دراسة إختصاص رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية على اعتبار أنه ينصب على أهم إختصاصات السلطة التشريعية ، مع الوقوف على تأثير هذا على الدور التشريعي لمجلس الأمة بصفة خاصة، من خلال تحديد مفهوم طلب إجراء مداولة ثانية ( فرع أول ) و أثر هذا الإجراء على الدور التشريعي لمجلس الأمة من ( فرع ثاني ).

### الفرع الأول: مفهوم حق الاعتراض ( طلب إجراء مداولة ثانية )

قد لا تتفق الدساتير على مصطلح واحد لتسمية عملية إعادة رئيس الدولة للقانون المصادق عليه من طرف البرلمان لإعادة النظر فيه و التصويت عليه من جديد حسب إملاءات رئيس الجمهورية، فهناك دساتير تستعمل مصطلح الاعتراض كالدستور المصري لسنة 1971 في مادته 113<sup>2</sup>، وهناك من تستعمل مصطلح ألطف<sup>3</sup>، وهو طلب إجراء مداولة جديدة مثل فرنسا في دستور 1958 في المادة العاشرة (10) في فقرتها الثانية<sup>4</sup>

1 بركات أحمد، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام.....، مرجع سابق ، ص 82.

2 انظر المادة 113 من دستور الجمهورية المصرية العربية.

3 بركات أحمد، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام.....، مرجع نفسه ، ص 84.

4 أنظر المادة 10 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

و تأثرا بالمؤسس الدستوري الفرنسي، استعمل واضعو الدستور الجزائري عبارة إجراء مداولة ثانية، حيث تنص المادة 145 فقرة 01 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره".<sup>1</sup>

### أولاً: تعريف طلب إجراء مداولة ثانية.

يشكل الاعتراض جزءاً من ميكانيكية التوازن التي تعتمدها عادة الأنظمة القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، و بهذا الخصوص يمكن القول بأن الاعتراض يمثل قبل كل شيء سلاحاً تمسك به الهيئة التنفيذية في مواجهة الهيئة التشريعية.<sup>2</sup>

ويعود أصل حق الاعتراض إلى الكلمة اللاتينية «VETO» التي تعني "أني اعترض"، ويعرف الفقه حق الاعتراض سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان.<sup>3</sup>

ويعرف بعض الفقهاء حق الاعتراض على القوانين، بأنه عدم موافقة رئيس الدولة على القانون المقرر في السلطة التشريعية بعد رفعه إليه لتوقيعه، على أنه يمكن للسلطة التشريعية أن تتغلب على هذا الرفض بإقرار القانون من جديد بأغلبية معينة أكبر من الأغلبية التي كانت عند إقرار القانون في المرة الأولى.

و يطلق فقهاء القانون الدستوري على اختصاص رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية تسمية حق الاعتراض على القوانين"، هذا الحق الذي يعرفه البعض منهم، بأنه معارضة تنفيذ النص المصوت عليه، لإخلاله بروح الدستور، فيلفت رئيس الجمهورية الانتباه بإدراج هذا الاعتراض حتى يتم تدارك الموقف.<sup>4</sup>

1 أنظر المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 سعودي باديس، قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مقال منشور مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، العدد الثالث، جانفي 2015، ص 213.

3 عمر حلمي فهبي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين ، ... مرجع سابق، ص 105.

4 انظر، سعيد بوالشعير، القانون الدستوري...، المرجع السابق، ص. 16

كما ترى طائفة أخرى من رجال القانون الدستوري أن الإعتراض هو محاولة لتوجيه البرلمان في دراسة النص التشريعي مرة أخرى و في هذا المعنى الآخر يعرف إختصاص إجراء مداولة ثانية أو حق الإعتراض، بأنه إلفات نظر البرلمان مرة أخرى حول قانون وافق عليه، حيث يطلب منه رئيس الدولة إعادة قراءته مرة ثانية قصد إدخال تعديلات عليه أو تأكيد وجهة نظرا البرلمانين بالإبقاء على النص دون تغيير، لكن بشرط أن يكون ذلك التأكيد بحصول النص على أكثر من الأغلبية العادية كثنائي أصوات النواب.<sup>1</sup>

و يتضح من تعاريف الفقه لإختصاص رئيس الجمهورية في الإعتراض، أو ما يعرف دستورا بطلب المداولة الثانية، أن هذا الأخير هو إجراء يختص به رئيس الجمهورية يفصح من خلاله عن رفضه للقانون الذي صادق عليه البرلمان، وينتج هن هذا الرفض إرجاع للنص التشريعي لإعادة المصادقة عليه بنصاب 3/2 عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.<sup>2</sup>

و للاعتراض عدة أشكال وصور تختلف باختلاف آثارها، وما هو معلوم فإن إقرار دساتير معظم الدول للاعتراض لدليل على أهميته ودوره في العملية التشريعية. حيث ينقسم هذا الاختصاص الى نوعين من حيث نطاق مرافقة الرئيس على القانون ، وهما الإعتراض المطلق و الاعتراض النسبي أو الجزئي. فأى من النوعين أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري؟

1- الإعتراض المطلق: يمتاز هذا النوع من الاعتراض بصفتي النهائية والإطلاق حيث أن رئيس الدولة باعتراضه هذا يؤدي إلى محو القانون أي اعتباره وكأنه لم يكن، وعلاوة على ذلك فإنه لا يمكن تجاوزه بأي وسيلة كانت، كما أنه لا يمكن تسببه ولا التقييد بمدة زمنية من أجل إبدائه، لتغدو بذلك إرادة الرئيس تسمو على إرادة البرلمان.<sup>3</sup>

1 انظر، فوزي أوصديق، المرجع السابق ، ص. 128

2 أنظر الفقرة الثانية من المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

3 عصام علي الدبس، النظم السياسية، السلطة التشريعية، الكتاب الثالث السلطة التشريعية المؤسسة الدستورية الأولى، الطبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011 ، ص. 658.

2- الإعتراض النسبي أو الجزئي: وهو الاعتراض الذي يمكن من خلاله لرئيس الدولة الامتناع مؤقتا عن إصدار القوانين التي صادق عليها البرلمان و ذلك بإعادتها إلى هذا الأخير للنظر والبت فيها من جديد وفقا لأغلبية معينة يحددها الدستور، إضافة إلى ذلك يتقيد رئيس الدولة في إعماله حقه هذا بشروط أخرى ينص عليها الدستور تتمثل عادة في المدة الزمنية المحددة لإبدائه وكذا بيان أسبابه.<sup>1</sup>

فالفرق بين هذين النوعين من الاعتراض يكمن في أن الاعتراض المطلق ناتج عن رفض الرئيس التصديق على القانون الذي وافق عليه البرلمان، وهذا ما يؤدي إلى إعدام هذا النص، وذلك لأن سلطته في الموافقة هي سلطة مطلقة نهائية لا تتغلب عليها سلطة أخرى. بينما حق الاعتراض النسبي أو المؤقت لا يؤدي إلى إعدام القانون، وذلك لأن اعتراض رئيس الدولة عليه يمكن التغلب عليه إذا اقر البرلمان هذا القانون مرة ثانية. و ذلك لأن سلطته ليست سلطة مطلقة نهائية في إعدام القوانين، بل سلطة نسبية مؤقتة تقف أمامها سلطة أخرى هي سلطة البرلمان. .

و بقراءة قانونية لنص المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016، نجد أن المؤسس الدستوري قد تبنى خصائص الإعتراض النسبي، حيث أننا نجد أنه مكن رئيس الجمهورية من إعادة النص التشريعي محل الإصدار الى البرلمان في غضون مدة ثلاثين (30) يوما للمصادقة عليه بنصاب 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ما يؤكد أن إعتراض رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، إعتراض جزئي خاصة إذا علمنا أن المادة 46 من القانون العضوي 16-12 في فقرتها الثانية أعتبرت أنه في حال عدم المصادقة بالنصاب المشترط دستوريا، يؤدي بالقانون الى الإلغاء.

ورغم هذا إلا أن أحكام الدستور وبعد تعديل 2016 تبقى غير واضحة كفاية عكس الدستور الفرنسي الذي أخذ بالنوعين معا " وذلك كما يقول Hugues PORTELLI ، لأن القراءة الجديدة التي يقوم بها الرئيس طبقا للمادة 10 فقرة 02 من دستور 1958 يمكن أن تحمل كامل النص أو بعض أحكامه."

1 عمر حلبي فهبي، المرجع السابق، ص. 107.

(Cette nouvelle lecture peut porter sur l'ensemble du texte ou sur certaines de ses dispositions).<sup>1</sup>

وما تجدر الإشارة إليه، أن الاعتراض النسبي ينقسم الى عدة أقسام وذلك بالنظر الى طبيعته القانونية:

أ- الإعتراض الواقف: يعتبر أقوى أنواع الاعتراض النسبي وأكثرها شدة، واعتبارا لذلك لا يمكن للبرلمان الذي وافق على القانون أول مرة أن يتغلب على الرئيس بأي أغلبية كانت، وعليه تسند مهمة الفصل فيه إلى البرلمان الجديد المنتخب خلفا للبرلمان السابق، صاحب القانون محل الإعتراض نتيجة حله أو أو انتهاء عهده، ويكفي حينها تحقيق الأغلبية نفسها المطلوبة للقانون.<sup>2</sup>

ب- الإعتراض الموصوف: وهو النوع الذي يمكن التغلب عليه متى متى توافرت أغلبية معينة، تميل الى التشديد وتختلف عن الأغلبية المقررة في التصويت الأول، وتختلف هذه الأغلبية حسب الأنظمة الدستورية 3/2 أو 3/4 أو 5/3...<sup>3</sup>

ت- الإعتراض الناقل: يسمى الناقل لأنه ينقل سلطة الفصل فيه إلى جهة ثالثة محايدة ينص عليها الدستور، هذه الجهة قد تكون الشعب عن طريق الإستفتاء، أو تكون جهة سياسية كالمجلس الدستوري،<sup>4</sup> أو رئيس المجلس الوطني.<sup>5</sup>

### ثانيا: شروط إجراء مداولة ثانية

إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري قد أفرد رئيس الجمهورية بصلاحيحة وإختصاص إجراء طلب مداولة ثانية في حال رأى أن القانون محل الإصدار غي مكتمل، أو

1 Cf. Hugues PORTELLI, op. cit., p.203

2 عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 107.

3 جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت 2008، ص 154.

<sup>4</sup> أنظر في تفصيل ذلك عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة...، مرجع سابق، ص 265.

<sup>5</sup> مثلما كان عليه الحال في دستور 1963، حيث حددت مدة لرئيس الجمهورية وفي حال الإعتراض يتولى رئيس المجلس الوطني الإصدار

تشوبه بعض النقائص، فإنه قد وضع له من جانب آخر مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية، لا بد من توافرها حتى يقوم الرئيس بدوة البرلمان لإعادة النظر في القانون المحول له على سبيل الإصدار.

ولكون أن حق طلب مداولة ثانية يعد بمثابة التدخل في الاختصاص التشريعي للبرلمان، وحتى لا يتعسف رئيس الجمهورية فيه، وجد هناك شرطين سنحاول التطرق لهما بإيجاز.

### 1- تسبب طلب إجراء مداولة ثانية.

إن أول ما تجب الإشارة إليه هو أن هذا الشرط لم يرد له حكم في الدستور، ولكن طبيعة الأمور تستوجب على رئيس الجمهورية أن يبين أسباب اعتراضه التي يمكن على ضوءها للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على حد سواء أن يدرس طلبه، إضافة إلى ذلك فإن التسبب ينزع عن الاعتراض صفة الغموض والضبابية إذ القول بغير ذلك يفقده الهدف الذي وجد من أجله<sup>1</sup> و هذا خلافا لدستور 1963، أين كان ينص المؤسس الدستوري صراحة على ضرورة تسبب رئيس الجمهورية لطلبه بإجراء مداولة ثانية لقانون ما، و ذلك في المادة 50 منها بقولها: يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني بموجب رسالة مسببة، خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين للتداول حولها مرة ثانية ولا يمكن رفض طلبه.

يقصد بشرط التسبب، أن يقوم رئيس الجمهورية بإرجاع النص التشريعي مرفقا برسالة يشرح فيها للمجلس الشعبي الوطني أسباب رفضه إصدار هذا النص. والأسباب التي تتيح للرئيس الاعتراض، هي إما لمخالفة النص التشريعي للدستور أو القوانين السارية المفعول أو لتضمنه مواد يصعب تطبيقها عمليا، وإما لأن هذا النص التشريعي لا يتماشى مع سياسة الحكومة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة. دراسة مقارنة مع النظام المصري، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة- مصر 2009، ص 93

<sup>2</sup> سعيد بوالشعير، القانون الدستوري...، المرجع السابق، ص. 43

وما يقرء من تعريف شرط التسبيب، أنه يعد أمراً ضرورياً لقبول أعضاء المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة للطلب الذي تقدم به رئيس الجمهورية و المتضمن طلب قراءة ثانية لقانون تم التصويت عليه و استكملت كفة إجراءاته، و يعد التسبيب وسيلة إقناع للنواب برفض نصه المصوت عليه، حيث يتناول رئيس الجمهورية في تسببه للطلب تلك الوقائع المادية و القانونية التي رأي من خلالها نقص النص التشريعي محل القراءة الثانية ( المداولة الثانية )، وهذا ما يؤدي تغيير قناعات النواب التي كونوها في السابق، وذلك بأن يصبحوا معارضين للمشروع بعد أن كانوا مؤيدين له<sup>1</sup>.

كما يشكل هذا الشرط ضماناً حقيقية للسلطة التشريعية، وذلك لأنه يمنع تعسف رئيس الجمهورية في استعمال اختصاصه في الاعتراض على القوانين. فإذا كان للرئيس الحرية في الاعتراض على أي نص تشريعي، فإنه ملزم في مقابل ذلك بذكر أسباب اعتراضه على هذا النص حتى يكون اعتراضه مقبولاً، و ذلك لضمان عدم تسرع الرئيس في الاعتراض على القوانين التي يضعها البرلمان و من تم عدم السماح له بعرقلة صدور القوانين<sup>2</sup>.

إن أهمية قاعدة تسبيب الطلب تكمن في تصحيح الأخطاء الفنية المتواجدة في النص، و بذلك إن أعيد النظر فيما يرى الرئيس، فإن ذلك يحقق التقارب بين العمل التشريعي والتنفيذي<sup>5</sup>، ولذلك يسعى المتخصصون جاهدين في شرح أسباب الاعتراض و من ثم دمجها بالحجج الصائبة لكون عدم نجاح مساندة البرلمان للاعتراض يؤثر على الجانب السياسي للرئيس، و بهذا يكون الدستور قد خول للرئيس سلطة تقديرية تمكنه من تقييم العمل التشريعي للبرلمان باعتباره غير مقيد بأي شرط في هذا المضمار

و يبقى للنواب الحق في تقدير تلك الأسباب، و الإختيار بين رفضها أو قبولها، و في الحالة الأخيرة يحال النص من جديد على النواب و اللجان المختصة للنظر فيه و التصويت عليه بنصاب خاص.

1 انظر، عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 308

<sup>2</sup> أنظر في تفصيل ذلك بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام.....، مرجع سابق، ص 101.

## 2- شرط تقديم طلب إجراء مداولة ثانية خلال المدة المحددة دستوريا.

على غرار باقي الأنظمة السياسية التي أعتمدت الإعتراض الجزئي على القوانين، والتي من ميزاته تحديد مدة دستورية لرئيس الجمهورية يحق له فيها الإعتراض على القانون، وعليه فإن المؤسس الدستوري الجزائري و بناء على المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016 اشترط مدة ثلاثين يوما كحيز زمني لرئيس الجمهورية يمكنه خلالها تقديم طلب لمداولة ثانية للقانون المرسل إليه على سبيل الإصدار حيث تنص المادة 145 على أنه: " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لإقراره"<sup>1</sup>

و الهدف من تقييد رئيس الجمهورية بمدة معينة، هو منع السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية من التغول على نظيرتها التشريعية و التحكم في النصوص التشريعية التي وافقت عليها تلك الأخيرة، فهذه المدة تعد بمثابة القيد الذي يلزم رئيس الجمهورية إما بإصدار النص التشريعي و بذلك إستكمال إجراءات النشر، أو الاعتراض و طلب المداولة الثانية في الأجل المحدد.

ويبدو أن المهلة المحددة للرئيس لتقديمه طلبه في إجراء مداولة ثانية لقانون ما، لم يضبطها المؤسس الدستوري الجزائري بشكل جيد. بحيث وردت في المادة 145 من الدستور عبارة: "في غضون الثلاثين يوما الموالية لإقراره"، أي أن يقدم الاعتراض من يوم موافقة مجلس الأمة على القانون باعتباره الغرفة الثانية للبرلمان. - وهذا ما جاء صراحة في المادة 46 من القانون العضوي 12/16 المنظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة،<sup>2</sup> حيث نصت هذه المادة على ما يلي: " يمكن لرئيس الجمهورية وفقا لأحكام المادة 146 من الدستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصوت عليه وذلك خلال الثلاثين يوما الموالية لمصادقة مجلس الأمة عليه".<sup>3</sup>

1 أنظر المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 أنظر المادة 46 من القانون العضوي المذكور سابقا.

<sup>3</sup> بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام.....، مرجع سابق، ص 101.

## الفرع الثاني: أثر طلب إجراء مداولة ثانية على العملية التشريعية.

إن منح واضعي الدستور لرئيس الجمهورية الحق في طلب إجراء مداولة ثانية، لقانون سبق أن وافق عليه البرلمان بغرفتيه، يعكس مجموعة من النتائج على العمل التشريعي سواء من الناحية القانونية أو السياسية.

### أولاً : الناحية السياسية

عند بداية ظهور هذا الاختصاص كان يقصد من وراء التنصيب عليه، هو إعطاء السلطة التنفيذية الفرصة لعرقلة القوانين التي تضعها السلطة التشريعية، وذلك لأن التصويت على القانون في المرة الثانية يتطلب أغلبية معينة يصعب الوصول إليها،<sup>1</sup> إلا أن البعد السياسي الظاهري للاعتراض فإنه يضمن التوازن بين السلطات من خلال وقف التعدي على بعضها البعض، إضافة إلى ذلك يعتبر وسيلة لكبح جموح البرلمان متى كانت هناك أغلبية سياسية تسيطر عليه لا تتوافق والاتجاه السياسي لرئيس الدولة، فبدل أن يقوم هذا الأخير بحل البرلمان (الغرفة الأولى في الجزائر) يلجأ إلى الاعتراض باعتباره وسيلة تحقق نوعاً من التوازن بينه وبين البرلمان ذلك أن حق حل يعد إجراءً استثنائياً للبرلمان حق الحل يعتبر إجراءً استثنائياً يؤدي إعماله إلى صعوبات عملية وسياسية.

وعليه نستطيع القول أن هذا الإختصاص يكتسي أهمية سياسية كبيرة في تحقيق التوازن بين السلطتين إذا ما أستعمل بطريقة صحيحة، ولم يكن الهدف منه إضعاف اللطة التشريعية عن طريق تعسف السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية فيه. لكون أن جانب من الفقه يرى أن الغاية الحقيقية من طلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية هو إضعاف البرلمان بغرفتيه كسلطة تشريعية، و جعل السلطة التنفيذية متفوقة في المجال التشريعي، كون أنه لا يعقل أن يمر القانون بكل بمراحل سن التشريع و يبقى يحوي علي تجاوزات ونقص فيه.

<sup>1</sup> لتفصيل أكثر أنظر عبد لله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي ..، مرجع سابق، ص 265.

## ثانيا: من الناحية القانونية

أما عن الدور التشريعي للاعتراض فيظهر جليا في تطهير القوانين التي يسنها البرلمان من العيوب التي يمكن أن يكون سببها الاندفاع أو السرعة الناتجة عن ظرف طارئ، ومن هذه العيوب مثلا ضعف الصياغة وعدم الملاءمة إضافة إلى العيوب الدستورية.<sup>1</sup> ففيما يخص عيوب الصياغة، يهدف الاعتراض إلى تصحيح الأخطاء المادية والقانونية كما يهدف إلى تنسيق القانون محل الاعتراض مع النصوص القانونية السارية المفعول وتجنب التنافر بينها، ويتولى رئيس الجمهورية ذلك عن طريق مراقبته للنص التشريعي الذي وافق عليه البرلمان. وما يؤكد القوة القانونية لطلب إجراء مداولة ثانية هو كون رئيس الجمهورية هو حامي الدستور، فإن إعادة النص للنواب لقراءته مرة ثانية واشتراط نصاب معين من الأصوات ( 2/3 أعضاء المجلس الشعبي الوطني) يعني أنه قيد بل معارضة فعلية على تعبيرهم الأول حتى يشعروهم بمسؤولياتهم ويلفت نظرهم إلى تقييم وتقدير نتائج تصرفهم الأول (وهو الموافقة على القانون).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> عمر حلبي فهمي، مرجع سابق، ص 114.

<sup>2</sup> انظر، عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري...، المرجع السابق، ص. 116

## خلاصة الباب الثاني :

من خلال دراستنا للمناقشة و التعديل و التصويت أثرهما في تعديل الدور التشريعي لمجلس الأمة، وجدنا أن المؤسس الدستوري و رغم إدعائه بمحاولة تعزيز مركز مجلس الأمة في النظام التشريعي الجزائري، إلا أنه لم يأتي بأي جديد في حق أعضاء مجلس الأمة في التعديل دون حقه في تعديل القوانين التي تدخل ضمن مجالات مبادرته التشريعية و كذلك الحال بالنسبة للمناقشة، أما بالنسبة لنصاب التصويت فبعدما كان لمجلس الأمة دور التشريع، على الأقل عن طريق نسبة الاقتراع المرتفعة فإن تعديل المؤسس الدستوري لنصاب التصويت كان بمثابة نزع حق الفيتو لمجلس الأمة، و الأكثر من ذلك تراجع مكانته في حالة الخلاف. مع السيطرة الكبيرة لرئيس الجمهورية على مرحلة الإصدار التي تعد من قبيل الأعمال التشريعية.

# الخاتمة

## خاتمة:

إذا كان الهدف في بداية هذه الدراسة هو الوقوف على حقيقة الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، ومعرفة المكانة الحقيقية للغرفة الثانية في النظام البرلماني الجزائري منذ تبني المؤسس الدستوري للنظام البكاميرالي في دستور 1996 الى يومنا هذا، وذلك من خلال دراسة الأسباب القانونية والسياسية لاعتناق هذا الاتجاه من الأنظمة، فإن أهم ما توصلنا إليه في نهاية هذه الدراسة المتعلقة بالدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 هو:

01- إن تبني المؤسس الدستوري لنظام الثنائية البرلمانية، وبذلك خلق مؤسسة تشريعية جديدة، اطلق عليها اسم مجلس الامة في دستور 1996، كان بمثابة نقطة تحول في مسار التجربة السياسية الجزائرية بصفة عامة، وفي المسار التشريعي بصفة خاصة، إلا أن هذا النظام ما لبث أن لاقى نقدا كبيرا من فقهاء القانون الدستوري ورجال السياسة بسبب النقائص التي ظهرت فيه، وعدم الوصول الى الاهداف المرجوة من انشاء الغرفة الثانية لقصور صلاحياتها في كافة المجالات لا سيما في مجال صناعة التشريع

02- إن أسباب تبني واضعو الدستور الجزائري لنظام الازدواجية البرلمانية، لم تكن مشابه لتلك الأسباب المتعارف عليها في باقي الأنظمة المقارنة، بل كان نتاجا لظروف سياسية واجتماعية واقتصادية خاصة بالنظام السياسي الجزائري، رغم أن المؤسس الدستوري الجزائري أراد أن يبين أسبابا ظاهرية أخرى على غرار إعادة التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية، وتحسين نوعية الانتاج التشريعي من خلال فحصه على مستوى مجلس الامة من طرف كفاءات وخبرات قانونية ومهنية واجتماعية...

03- أن المؤسس الدستوري الجزائري فرض عليه تنبني نظام الثنائية البرلمانية، رغم حداثة التجربة البرلمانية الجزائرية، بسبب تأثيرات خارجية وداخلية، تمثلت أساسا في تأثر واضعي الدستور بالأنظمة السياسية المشابهة، والتي كانت قد تبنت هذا النوع من الأنظمة مما اعتبر تبني نظام الازدواجية في ذلك الوقت حتمية دولية، أما عن الأسباب الداخلية فتمحورت حول غلق الفراغ الدستوري الحاصل في دستور 1989، من جهة ومحاولة

سيطرة النظام على السلطة التشريعية من جهة أخرى خاصة بعد الأحداث التي وقعت في تلك الفترة.

04- أنه من نتائج تبني نظام الثنائية هو حتمية اعتماد مبدأ المغايرة بين المجلسين، وتكون هاته المغايرة في نظام التكوين من جهة حيث يعتمد على اختلاف طرق تكوينهم، فإذا كان تكون المجلس الأول عن طريق الاقتراع المباشر أي اختيارهم من طرف الشعب مباشرة، يعتمد على المزج بين التعيين و الاقتراع غير المباشر في تشكيل المجلس الثاني، أما الجهة الثانية للمغايرة فتكون بالنسبة للاختصاصات، هاته القاعدة ما تعطي للثنائية مصادقيه أكثر كون أن المجلس الثاني لا يكون بمثابة صورة عن المجلس الأول. إلا أن واقع المغايرة في الجزائر يختلف على ذلك كون أن المغايرة كانت بهدف التحكم في الغرفة الثانية وبذلك كبح العمل التشريعي.

05- أن الفترة التي سبقت التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، استعمل فيها مجلس الأمة كأداة في يد السلطة التنفيذية لعرقلة العمل التشريعي الصادر عن المجلس الشعبي الوطني من خلال السيطرة على الغرفة الثانية لا من حيث التركيبة التي تتدخل فيها السلطة التنفيذية في ثلث منها ولا من حيث نصاب التصويت المفروض في حال المصادقة على النصوص التشريعية على مستوى مجلس الأمة.

06- أن التعديل الدستوري لسنة 2016 ورغم أنه جاء بهدف إصلاح الدور التشريعي لمجلس الأمة، وبذلك تعزيز مكانة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري إلا أنه لم يصل الى حجم تطلعات النخب السياسية، ولم يغير شيئا في العلاقة الوظيفية بين السلطتين مبقيا على تلك الهيمنة الممنوحة للسلطة التنفيذية في المجال التشريعي التي عرفها دستور 1996 قبل تعديله.

07- أن التعديل الدستوري لسنة 2016 ورغم منحه حق المبادرة بالتشريع لمجلس الأمة، كمحاولة منه لتعزيز مكانته في النظام البرلماني الجزائري، إلا أنه بمقابل ذلك قيد ممارسة هذا الحق بجملة من الضوابط الشكلية و الموضوعية و التي حالت دون الوصول الى ممارسة مجلس الأمة لاختصاصه الأصلي.

08- أن تقييد حق المبادرة التشريعية لمجلس الأمة في مجالات محددة، يعد من قبيل التفضيل بينه و بين الغرفة الأولى في الدور التشريعي، رغم أن الأصل هو أن كلا الغرفتين يمثلان البرلمان وعليهما ممارسة اختصاصيهما كاملا غير منقوص بنص الدستور و القانون.

09- أن حق التعديل الممنوح لمجلس الأمة ما هو إلا نتاج لحق المبادرة، ما يضيق المجال أما أعضاء مجلس الأمة في ممارسة حق التعديل الذي أعتبره الكثير من الفقهاء بمثابة الوجه الآخر لحق المبادرة.

10- رغم أن تغيير نصاب التصويت من  $\frac{3}{4}$  أعضاء مجلس الأمة، إلى نصاب الأغلبية البسيطة والمطلقة حسب نوع القانون، نزع تلك الهيمنة التي كان يفرضها مجلس الأمة على العمل التشريعي، إلا أن هذا التحول اغفل ذلك التوازن بين الغرفتين، حيث كانت تملك الغرفة الأولى حق المبادرة و الثانية حق المصادقة.

11- تراجع مكانة مجلس الأمة في حال الخلاف، مع إبقاء سيطرة السلطة التنفيذية على هذه المرحلة من خلال سلطة الوزير الأول في الاستدعاء، و تشكيل اللجنة و سلطته الواسعة في إيجاد الحل من خلال اعتماد النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني.

12- الإبقاء على الهيمنة الكبيرة لرئيس الجمهورية في مرحلة إصدار النص التشريعي من خلال حقه في أخذ رأي المجلس الدستوري، طلب المداولة للمرة الثانية، والسلطة الواسعة في إصدار و نشر النص القانوني.

إن مجموعة الاجراءات التي نرى أنها قد تفيد في خلق مكانة هامة و أساسية لمجلس الأمة في البرلمان الجزائري، تنطلق من فكرة الإبقاء على نظام الغرفتين، في النظام السياسي الجزائري مع اضافة نوع من التوازن بينه و بين الغرفة الأولى، هاته الأخيرة التي تملك من الصلاحيات التشريعية ما يجعل منها محرك أساسيا للعمل التشريعي و من أهم هذه المقترحات ما يلي:

01 – في مجال تشكيل مجلس الأمة : رفع تدخل السلطة التنفيذية في تعيين ثلث مجلس الأمة بالنص صراحة في الدستور على أن يتم انتخاب كل أعضائه حيث ينتخب ثلثي أعضائه من المجالس المحلية البلدية و الولائية و بشروط محددة كالمستوى العلمي و الثقافي

على اعتبار أن هذه الغرفة هي المحسن للعمل التشريعي، وينتخب الثلث الثالث من بين نقابات الأطباء و المهنيين وغيرهم ....

02- في حق المبادرة بالتشريع: اعتماد مبدأ المبادرة المزدوجة من خلال توسيع مجالات المبادرة التشريعية الى كافة المجالات الممنوحة للغرفة الأولى مع تسهيل في ممارستها، نوع تلك القيود الشكلية و الموضوعية لا سيما شرط العدد ( تبني المبادرة التشريعية بعدد أقل من المشروط في الدستور الحالي )، مع تثبيط دور السلطة التنفيذية في مجال المبادرة من خلال منحها هذا الحق في مجالات محددة أو في حال تفويض صريح من السلطة التشريعية كتطبيق لمبدأ الفصل بين السلطات.

03- في توسيع حق التعديل: على اعتبار أن دور مجلس الأمة هو تحسين الأداء التشريعي، فإن منحه حق التعديل غير المشروط لكل النصوص القانونية المعروضة عليه أصبحا لزاما للممارسة هذه المهمة وبذلك الوصول إلى تشريعات ذات جودة.

04- إعادة النظر في آلية حل الخلاف: كاستعمال آلية الذهاب والإياب لعدد محدد من المرات، مرة واحدة إذا كان النص القانوني يستلزم الاستعجال في صدوره، أو إذا كان الاختلاف شكليا بسيطا، كالاختلاف في صياغة النص القانوني أو كيفية ترتيب مواده؛ وتكون مرتين إذا كان الاختلاف يخص موضوع النص القانوني، سواء في بعض أحكامه أو كلها. مع منح حق تسيير هذه اللجنة و استدعائها و تنظيم جلساتها لرئيسي غرفتي البرلمان، و بذلك منع الوزير الأول ( السلطة التنفيذية ) من أي تدخل بها.

01- هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي ( التشريع بأوامر ) : إلغاء حق رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر ، أو فرض شروط صارمة لممارسة هذا الاختصاص لما لهذا الأخير من تعدي صارخ على مبدأ الفصل بين السلطات من جهة وتعدي على اختصاصات البرلمان من جهة أخرى.

# قائمة المراجع

## ا. النصوص القانونية:

1. الدستور الجزائري لسنة 1963.
2. الدستور الجزائري لسنة 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم : 18/89 المؤرخ في 22 فيفري 1989 ، الجريدة الرسمية رقم 09 بتاريخ: 01 مارس 1989.
3. الدستور الجزائري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم : 438/96 المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، جريدة رسمية رقم 76 بتاريخ 08 ديسمبر 1996 .
4. التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بموجب القانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، جريدة رسمية رقم 14 الصادرة في 07 مارس 2016.
5. القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقة بينهما و بين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 15 بتاريخ : 09 مارس 1999.
6. القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله المؤرخ في 30 ماي 1998، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 ماي 2011، جريدة رسمية رقم 43.
7. القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقة بينهما و بين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 50 بتاريخ : 28 أوت 2016.
8. النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999، المنشور بالجريدة الرسمية العدد 84، المؤرخة في 30 ديسمبر 1999.
9. النظام الداخلي لمجلس الأمة سنة 2017، المنشور بالجريدة الرسمية العدد 49، المؤرخة في 22 أوت 2017.

## اا. المؤلفات:

1. أحسن رابحي، التشريع و المؤسسة التشريعية، ط 01، دار الكتاب الحديث، القاهرة 2016.

2. أحمد عبد الحميد الخالدي، القانون الدستوري النظم السياسية الديمقراطية الرئيسية: (دراسة مقارنة)، دارالكتب القانونية، القاهرة، 2011.
3. إسماعيل قيرة، مستقبل الديمقراطية في الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2002.
4. أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، دار العلم للملايين، بيروت سنة 1961.
5. بوعلام بن حمودة، الممارسة الديمقراطية للسلطة بين النظرية والواقع، دارالامة، الجزائر 1992
6. بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الاول، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2009.
7. حسان محمد شفيق ألعاني، الأنظمة السياسية و الدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، 1986.
8. حميد محديد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 و تأثيره على استقلالية البرلمان، الطبعة الأولى، مطبعة الفنون البيانية، الجلفة، 2008
9. خميس حزام والي، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية- مع الإشارة إلى تجربة الجزائر-، ط: 01، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت 2003.
10. خير إله بروين، الوسيط في القانون الدستوري الإيراني ( السلطة التشريعية و المؤسسات الدستورية )، ط 01، منشورات الحلبي.
11. دوفرجيه موريس، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ( الأنظمة السياسية الكبرى ) ترجم جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت. 1999.
12. سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 2009.

13. سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري- دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، - السلطة التشريعية و المراقبة - ، ج 04 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط02، الجزائر 2013.
14. سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الاسلامي، ط05 ، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة 1986.
15. سليمان محمد الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة مقارنة، دار الفكر للنشر والتوزيع، مصر 1988.
16. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، 1986.
17. صالح بلحاج ، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 01، 2010.
18. صالح بلحاج ، المؤسسات الدستورية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال الى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، ط02، الجزائر 2013.
19. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2009.
20. عبد الكريم قريشي ، التجربة البرلمانية لمجلس الامة، دار الوعي للنشر و التوزيع ، الجزائر 2017.
21. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة 2004، الجزائر.
22. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة: العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الهيئة التنفيذية، دار الهدى ، ط 03، الجزائر 2015 .
23. عبد الهه بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر- والتوزيع، الجزائر، 2002 .
24. عز الدين بغداداي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، - الطبعة الأولى، 2000.

25. عطا الله بوحמידة ، النصوص القانونية من الاعداد الى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2008.
26. عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، طبعة 2013.
27. على محمد الدباس، السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية، طبع بدعم من وزارة الثقافة، الأردن 2008.
28. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري و النظم السياسية، أيتراك للطباعة والنشر، مصر 2004.
29. عمار بوضياف، المدخل الى العلوم القانونية، ( النظرية العامة للقانون و تطبيقاتها في التشريع الجزائري ) ، الطبعة الثالثة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2007.
30. عمر حلبي فهبي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1980.
31. غانم عبد دهش عطية الكرعاعي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية- دراسة مقارنة ، المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2017، العراق.
32. فريدة محمدي، المدخل إلى العلوم القانونية، نظرية القانون، دار الهدى، الجزائر، 2000.
33. فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر 2006.
34. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.
35. محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، 2001.
36. محمد أكلي قزو، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية (دراسة مقارنة)، دار الخلدونية، الجزائر، 2003 .

37. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دارالجامعة الجديدة، الإسكندرية.
38. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، - 2007.
39. محمد سعيد جعفرور، مدخل الى العلوم القانونية الوجيز في نظرية القانون، دارهومة، الجزائر، 2009.
40. محمد شهاب محمد أمين، البرلمان بين التشكيل الأحادي و التشكيل الثنائي، دراسة قانونية تحليلية في ضوء دستور جمهورية العراق، 2005، منشأة المعارف الإسكندرية، 2014.
41. محمد عبد العزيز سرحان، مقدمة لدراسة ضمانات حقوق الإنسان - دراسة مقارنة في القانون الدولي الشريعة الإسلامية ( د.د.ن) .
42. محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري ( الدولة، الحكومة، الدستور ) ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، م د مؤسسة نشر، دون سنة نشر.
43. محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دارالجامعة الجديدة، الجزائر 2014.
44. محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دارالثقافة الجامعية، القاهرة، 1990.
45. محمود حافظ، الوجيز في النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.
46. مراد بلقاص، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته "دراسة مقارنة" مكتبة الوفاء القانونية للنشر والتوزيع، مصر 2009.
47. مصطفى أبوزيد فهبي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، الدار الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 1975
48. مولود منصور، بحوث في القانون الدستوري، موفم للنشر، الجزائر، 2010.

49. ميلود ذبيح ، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة 2007.

50. نعمان محمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، سنة 1999.

51. هيلين تورار ، تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة باسيل يوسف بجك و مراجعة أكرم الوتري، منشورات الحلبي الحقوقية ط 01 لبنان 2010.

52. يحي ديندي، المالية العمومية، دار الخلدونية، القبة القديمة الجزائر، 2010.

### III. الأطروحات و الرسائل :

#### أولاً: أطروحات الدكتوراه:

1. ججيقة لوناسي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، في القانون ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو الجزائر، 2011.

2. جمال سلامة علي، النظام السياسي و الحكومات الديمقراطية، ( دراسة تأصيلية للنظم البرلمانية والرئاسية )، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة ، 1995.

3. سعاد حافظي، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية و الدولية بين النص و الواقع، أطروحة مقدمة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون، جامعة بو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر 2015/2016.

4. سعيد أوصيف، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2016.

5. عقيلة خرباشي، مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانوني ، جامعة باتنة، الجزائر 2010.

6. محمد أمين بولوم، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري و التطبيق، أطروحة مقدمة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر 2015.

7. محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري ، الجزائر 2013.

8. محمد رحموني، تنظيم ممارسة حرية التجمع في القانون الجزائري ( الجمعيات والأحزاب نموذجين ) أطروحة دكتوراه، كلية -الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان 2014 – 2015.

9. نعيمة جعفري، المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان، أطروحة مقدمة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان، الجزائري ، 2015.

10. هدى بقة، الاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري، على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2019.

11. هشام محمد البدري، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، مصر، 1997.

12. وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري، أطروحة مقدمة للحصول على شهادة الدكتوراه، جامعة ابو بكر بلقايد – الجزائر 2012.

ثانيا: رسائل الماجستير:

13. إبراهيم قاوي، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري ، بحث مقدم للحصول على شهادة ماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري و علم التنظيم السياسي، كلية الحقوق بجامعة الجزائر ، السنة الجامعية 2001/2002.

14. أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مقدمة للحصول على شهادة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر 2007/2008

15. أحمد شهد، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، فرع التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر 2008.

16. إلياس شرابن ، نظام الغرفتين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق سعيد حمدين، الجزائر.
17. إيمان الغربي، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد 2008، مذكرة ماجستير كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010-2011.
18. حمزة يحيايوي، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مذكرة مقدمة للحصول على شهادة ماجستير في القانون، جامعة بسكر، الجزائر 2010.
19. حميد لوناسي، العلاقة بين السلطة التشريعية و التنفيذية، مذكرة للحصول على شهادة ماجستير قانون عام، جامعة الجزائر، 2010.
20. حميد مزياني، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير تخصص تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، الجزائر 2011.
21. رابح زنيب، النظام القانوني للأحزاب السياسية في الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2003.
22. رابح شامي ، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، رسالة مقدمة للحصول على شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان 2012، الجزائر.
23. رابح لعروسي، السلطة التشريعية في ظل التعددية الحزبية، 1997-2003، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير، جامعة الجزائر 2004.
24. سعاد عيادي، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية- دستور 1996، مذكرة ماجستير، جمعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2013-2014.
25. سميرة غزلان، فكرة القانون العضوي في دستور 28/نوفمبر/1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2001.

26. صابرينة بوحنان، الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية، مذكرة تخرج للحصول على شهادة ماجستير قانون دستوري، كلية الحقوق جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر 2014.
27. طارق عاشور، تطور العلاقات ما بين الحكومة والبرلمان 1997-2007، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة، الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2008-2009.
28. عبد القادر مداني، حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة للحصول على شهادة ماجستير، جامعة الجزائر، 2014، ص 26.
29. علي شفار، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، بحث مقدم لنيل شهادة ماجستير في القانون فرع الدولة، والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004.
30. عمر ثامري، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير تخصص قانون عام، كلية الحقوق جامعة الجزائر 2005/2006.
31. فريد بن سليم، تطور البرلمان في الدساتير العربية – دراسة مقارنة -، مذكرة للحصول على شهادة ماستر في القانون، جامعة الجزائر، 2016.
32. محمد خلاصي، تحضير الميزانية العامة في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، 1998.
33. مزياني لوناس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق بجامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011.
34. مشعل محمد العازمي، الحصانة البرلمانية، دراسة مقارنة بين الأردن و الكويت، مذكرة لاستعمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، سنة 2011.
35. نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور - 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005 - 2006.

36. ياسين حجاب، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي، مذكرة للحصول على شهادة ماجستير في القانون، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر 2015.

#### IV. المقالات العلمية:

1. إدريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة ، العدد 01، سنة 2000 .
2. بشير يلس شاوش ، مقال بعنوان مجلس الأمة في تصور المجلس الدستوري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 02 ، مجلس الأمة، مارس 2003.
3. بن علي زهيرة، تحول النظام السياسي الجزائري نحو التعددية الحزبية، مجلة القانون ، العدد 12، الجزائر 2016.
4. بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة ملتقى المؤسسات ، العدد الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر، 2006
5. جازية صماش ، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة و العملية التشريعية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 20 الطبعة 02، جويلية 2008.
6. خالد شلبي، حق مجلس الأمة في التعديل – دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري والمراجعة الدستورية لعام 2016، مقال منشور بمجلة المجلس الدستوري، العدد 06، سنة 2016.
7. رابح لعروسي ، الخلفية التاريخية للبعد التعددي للظاهرة الحزبية في الجزائر، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للدراسات السياسية، العدد 08 ، ديسمبر 2017، الجزائر
8. سعاد عمير، النظام القانوني لمجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 15 ، الجزائر، 2007
9. سليمة مسراتي، المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية، مقل منشور بمجلة القانون و المجتمع و السلطة، العدد 03/2014.

10. شريط وليد، إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر، دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري، مجلة المجلس الدستوري، العدد الثالث، 2014.
11. شريف كايس، الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري، أعمال الملتقى الدولي "الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة"، مجلة الوسيط، الجزائر، عدد 12 لسنة 2015
12. صالح زياني، الانفتاح السياسي في الجزائر وعضلة بناء قدرات و آليات الممارسات الديمقراطية، مقال منشور بمجلة دفاتر القانون و السياسة، جامعة ورقلة ، العدد الخاص أفريل 2011 .
13. الطاهر زواقري ، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري، مقال منشور بمجلة افاق ، العدد 05، الجزائر 2016.
14. عبد العالي حاحا، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، مقال منشور بمجلة البدر، العدد 04، سنة 2018
15. عبد المجيد جبار، الرقابة على دستورية القوانين العضوية و رأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانون الأحزاب السياسية و قانون الانتخابات، إدارة، العدد 02، 2000.
16. عمار عباس، محطات بارزة في تطور الدساتير الجزائرية، مقال منشور بمجلة المجلس الدستوري، عدد 02، الجزائر 2013.
17. لمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية و التشريعية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق الجوانب التأسيسية و التشريعية في النظم البرلمانية المقارنة - نشرات مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 1998.
18. محسن عبدو، المجالس الثنائية ( الهيئات التشريعية ذات المجلسين ) مقال منشور بوقع المؤسسة للديموقراطية والانتخابات، اوت 2014.
19. محمد الشيخ بنان، التشريع المالي بيم الحكومة و البرلمان، مقال منشور بمجلة وحدة البحث و التكوين، مراكش، المغرب 2016.

20. محمد بركات، ملاحظات حول المبادرة بالقوانين وحل البرلمان في دستور 2016 ، مجلة العلوم القانونية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمة لخضر الوادي، الجزائر، عدد 14 ، أكتوبر 2016.
21. محمد بوسلطان ، البرلمان في الدساتير الجزائرية ، التجربة البرلمانية في الدساتير الجزائرية، مقال منشور في كتاب مجلس الامة حول البرلمان و الديمقراطية في الجزائر ، مجلس الامة ، الجزائر 2001.
22. محمد رحموني ، يامة إبراهيم، ضوابط اللجوء إلى التشريع بأوامر و تقييم رقابة البرلمان حيالها، مقال منشور بمجلة الأستاذ الباحث، العدد 01 ، 2019 جامعة المسيلة، الجزائر 2019.
23. محمد عمران بوليفة، الدور المعدل للغرف الثنائية البرلمانية في الوظيفة التشريعية - مجلس الأمة نموذجاً-، مقال منشور بمجلة الفكر القانوني، الجزائر 2014
24. محمد منير حساني، طبيعة العهدة البرلمانية في نظرة الاجتهاد الدستوري، مقال منشور بمجلة الفكر، العدد العاشر، الجزائر 2014.
25. محمد يوسف، الثنائية المجلسية ومعالمها في بعض الأنظمة السياسية المعاصرة، مجلة البرلمانية، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد التجريبي، ديسمبر 2004.
26. محمود عباس محسن ، اقتراح القوانين من المبادرة البرلمانية والمبادرة الحكومية، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية ، عدد 11، 2014.
27. مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مقال منشور بمجلة المدرسة الوطنية للإدارة العدد الثاني، الجزائر 2000.
28. مراد بقالم ، مكانة قوانين ضبط الميزانية في الجزائر، دراسة مقارنة، مقال منشور بمجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 04، العدد 01، شلف، الجزائر 2018.
29. مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة و البرلمان، مقال منشور بمجلة الوسيط، العدد العاشر، الجزائر 2013.

30. مسعود شهبوب، نظام الغرفتين، مجلة الفكر البرلماني، العدد 10 ، مجلس الأمة، الجزائر 2002.

31. مقران أيت العربي ، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد خاص ، مجلس الأمة ، ديسمبر 2004

32. نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد الرابع، 2004.

33. نعيبي جعفري، السلطة التشريعية في الجزائر و أسس إنشاء الغرفة الثانية للبرلمان،

مقال منشور بالعدد الرابع لمجلة البحوث القانونية و السياسية، جامعة سعيدة 2014

34. الوناس حمداني، الانتقال الديمقراطي و أزمة التحول السياسي في الجزائر ( 1989-

1992) التجربة و الآليات، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للدراسات السياسية، العدد

08 ، ديسمبر 2017، الجزائر.

35. ياسين ربوح، الهيمنة الحكومية على الإجراءات التشريعية في الجزائر، مقال منشور بمجلة

العلوم القانونية والسياسية، العدد 15، ورقلة ، جانفي 2017.

#### v. مداخلات الندوات و المؤتمرات و الملتقيات

1. بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الاعضاء في النظام السياسي الجزائري، ملتقى وطني

حول نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية و الانظمة المقارنة وزارة العلاقات مع البرلمان،

اكتوبر 2002.

2. سعيد مقدم ، المبادرة بالتعديل، مداخلة بالملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة

120، ملتقى الأوراسي، يومي 07/06 ديسمبر 2004.

3. سعيد مقدم، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي، دراسة مقارنة

بالاستئناس بالتجربة الفرنسية، فعاليات الملتقى الوطني الأول حول نظام الغرفتين في

التجربة البرلمانية الجزائرية، والأنظمة المقارنة، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع

البرلمان، الجزائر، يومي 29-30/10/2002 الجزائر.

4. صويلح بوجمعة ، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، الملتقى

الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة وزارة العلاقة

مع البرلمان، الأوراسي يومي 29-30/10/2002 .

5. عبد الرحمن بلعياط، مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع المدني، ندوة حول دور المجالس البرلمانية العليا في ترقية الديمقراطية مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد (2)، مارس 2003.

6. العربي شحط عبد القادر وعدة جلول محمد، دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة، فعاليات الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 29/30 أكتوبر، الجزائر 2002.

7. عمار عوابدي، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون، مداخلة ملقاة بالندوة البرلمانية حول المنظمات الفكرية و السياسية لمجلس الأمة، الجزائر، مجلس الأمة نوفمبر 1998.

8. لمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري (دراسة مقارنة)، فعاليات اليوم الدراسي حول نظام التعديلات يوم : 10/12/2012 إقامة الميثاق، الجزائر، مجلة الوسيط، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد العاشر، 2013.

9. لمين شريط، واقع البكاميرالية في العالم ومكانة التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الأوراسي يومي 29-30/10/2002.

10. محمد بو سلطان، نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية و تمثيل الحكومة، مداخلة قدم في ملتقى وطني من تنظيم وزارة العلاقات مع البرلمان، 29-30 أكتوبر 2002.

11. مسعود شهبوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، محاضرة ألقيت في ندوة وساطة الجمهورية المنعقدة بوهان نوفمبر 1997.

12. مقران آيت العربي تدخل في ندوة بعنوان المنظمات الفكرية و السياسة لمجلس الأمة، الجزائر، مجلس الأمة أكتوبر 1999.

## VI. الأحكام والقرارات والاجتهادات القضائية:

### أولا : القرارات

1. رأي المجلس الدستوري رقم: 04/ر.ن.د/م.د/98 المؤرخ في 13 شوال عام 1418 الموافق ل 10 فبراير 1998، الجريدة الرسمية عدد رقم 08، الصادرة في 18 فيفري 1998.

2. رأي المجلس الدستوري رقم: 16/01 /ر.ت.د.م.د/المؤرخ 28 يناير 2016، والمتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية عدد رقم 06، الصادرة في 03 فيفري 2016.

#### VII. المصادر الإلكترونية:

1. خالد شبلي، حق مجلس الأمة في التعديل، مقال منشور ضمن سلسلة مقالات بجريدة الشعب، على الموقع الإلكتروني: <http://www.ech-chaab.com>، بتاريخ: 2016/03/26.
2. خالد شبلي، دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري والمراجعة الدستورية لعام 2016، مقال منشور بجريدة الشعب على الموقع الإلكتروني: <http://www.ech-chaab.com>، بتاريخ: 2016/03/29.
3. خالد شبلي، دراسة في ضوء مستجدات تعديل 2016، مقال منشور بموقع جريدة الشعب الجزائرية على الموقع: <http://www.ech-chaab.com/ar>.
4. سهيلة قمودي، الحقوق والحريات الأساسية عبر الدساتير الجزائرية، مقال منشور بالموقع الإلكتروني: <http://sciencesjuridiques.ahlamontada.net> / جوان 2012.
5. محمد الشيخ بنان، التشريع المالي بين الحكومة و البرلمان، مقال منشور بموقع الإلكتروني: <https://www.hespress.com/opinions/18220.html> أطلع عليه يوم: 2020/01/13.
6. ناصر جابي، "الانتخابات التشريعية الجزائرية،.....انتخابات و استقرار...أم ركود " مقال منشور بالرابط: [www.achr.eu/art218.htm](http://www.achr.eu/art218.htm).
7. وليد شريط، مشاركة الحكومة البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية في ظل الدساتير المغاربية - دراسة مقارنة -، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <http://dspace.univ-tlemcen.dz/handle/112/2432> بتاريخ جوان 2012.
8. الدستور الفرنسي لسنة 1958 من الموقع التالي: <http://www.assembleenationale.fr/connaissance/constitution.asp>
9. دستور المغرب لسنة 2011 من الموقع التالي: <http://www.assemblee-nationale.fr/constitutedeproject.org>

#### VIII. المراجع باللغة الأجنبية :

1. Abdel Madjid Djebbar, La Politique conventionnelle de L'Algérie, Office des publication Universitaire,2000.

2. BERNARD Chant Ebout, Droit constitutionnel et science politique , Armond conlin , 16 edition , Paris , 1999.
3. Bousaumah Mohamed, la parenthèse des pouvoirs publics Constitutionnels de 1992 à 1998, ed/OPU, Alger, 2005.
4. GICQUEL JARY, Droit constitutionnel, Montchrestien, Paris, 1987.
5. J P Camby/ jean Gicquel , droit parlementaire ? 02 Emme edition Montchrestien, France, 1996
6. JAQUE Jean Paul, droit constitutionnel et institutions politiques, 6eme édition, Ed/ Dalloz, Paris, 2006.
7. JEAN Claud Martinez/ Pierre Dimalta, droit budgétaire 3eme édition L-I-T-E-C (librairie de la cour de casatoin) Paris, 1999.
8. REVERO (J) Droit administratif. Dalloz, Paris 1975,
9. Benabbou Kirane, le domaine de la loi et du règlement dans la constitution algérienne fac de droit 2011.

# الفہرست

## الفهرس

الصفحة	العنوان
01	مقدمة
09	الباب الأول: المبادرة بالتشريع لمجلس الأمة من الإقصاء الى الاشراف المقيد
11	الفصل الأول: قصور الدور التشريعي لمجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996
12	المبحث الأول: نشأة مجلس الأمة الجزائري ( دستور 1996 كشهادة على تبني النظام البكاميرالي في الجزائر )
14	المطلب الأول: أزمة الفراغ الدستوري وضرورة استحداث غرفة ثانية
14	الفرع الأول : إخفاق دستور 1989 في تأطير عملية التحول الديمقراطي
15	أولا: دستور 1989 تجربة نحو الانفتاح
16	ثانيا: فشل الاصلاحات الدستورية لدستور 1989 .... و تعجيلها بدستور 1996
16	1- الحريات العامة
17	2- التعددية الحزبية
18	3- الفصل بين السلطات
19	الفرع الثاني : استحداث غرفة ثانية .... حتمية لمواكبة تطور الأنظمة السياسية
20	أولا : ضعف السلطة التشريعية في النظام الأحادي.... رغم كل الصلاحيات
21	ثانيا- دستور 1996 شهادة ميلاد لمجلس الامة
23	المطلب الثاني: مجلس الامة .... والاسباب العامة لتأسيس الغرفة الثانية
24	الفرع الأول: الأسباب العامة لتبني نظام الثنائية في الأنظمة السياسية المقارنة
24	أولا: ضرورة الأخذ بنظام المجلسين في دول الاتحاد الفيدرالي والمركزي
25	ثانيا : التمكن من تطبيق مبادئ مختلفة في التمثيل
25	1- تمثيل الجماعات الاقليمية
26	2- تمثيل الطبقات و الفئات الارستقراطية في المجتمع
26	ثالثا: ترقية العمل التشريعي

27	رابعاً: تخفيف حدة النزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
28	خامساً: تعزيز وتعميق الديمقراطية
29	الفرع الثاني: موقف الفقه من انشاء الغرفة الثانية
29	أولاً: الفريق الرافض لنظام الازدواجية البرلمانية
30	ثانياً: الفريق المؤيد لنظام الثنائية
31	المطلب الثالث: الأسباب الخاصة ( الخفية ) وراء استحداث مجلس الأمة
32	الفرع الأول: المبررات السياسية لإنشاء مجلس الأمة
33	أولاً: مجلس الأمة نتاج اصلاحات سياسية واجتماعية واقتصادية
33	ثانياً: مجلس الأمة..... لتعزيز مبدأ الوحدة الوطنية
33	ثالثاً: مجلس الأمة أداة لتحسين ومضاعفة التمثيل الوطني داخل البرلمان
34	1- ضمان تمثيل الجماعات الاقليمية
34	2- رفع مستوى كفاءة المجالس النيابية
35	رابعاً: مجلس الأمة وسيلة لتحقيق توازن مؤسسات الدولة
35	خامساً: مجلس الأمة..... آلية حل للفراغ الدستوري
36	1- مجلس الأمة عقبة لتفعيل آلية الحل البرلماني للمجلس الشعبي الوطني
36	2- عهدة مجلس الأمة.....استمرارية لعمل السلطة التشريعية
37	3- المركز القانوني لرئيس مجلس الأمة
37	الفرع الثاني: المبررات القانونية لأنشاء مجلس الأمة
38	أولاً: تكريس مبدأ الفصل بين السلطات
38	1- الحد من استبداد المجلس الشعبي الوطني
39	2- مجلس الأمة..... محاولة لإعادة التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية
41	المطلب الرابع: أثار تأسيس مجلس الأمة على النظام السياسي
42	الفرع الأول: مجلس الأمة بين القبول والرفض
42	أولاً: الفريق المؤيد لبقاء مجلس الأمة
42	1- إن مجلس الأمة أصبح أمراً واقعاً
43	2- إن مجلس الأمة نتيجة منطقية وحتمية

43	3- مجلس الأمة هيئة مهمة لمراقبة السلطة
44	ثانيا: الفريق الرافض لبقاء مجلس الأمة
44	1- مجلس الأمة... تضييع للأموال و ضرورة اقتصادية
45	2- مجلس الامة خروج عن النظام الدستوري الجزائري العتاد
45	ثالثا: الفريق المؤيد لبقاء مجلس الامة مع تطوير الصلاحيات
45	الفرع الثاني: تقييم الدور التشريعي لمجلس الأمة قبل تعديل 2016
46	أولا: ابعاد مجلس الامة عن بداية العمل التشريعي
47	ثانيا: التضييق على مجلس الأمة في آلية التعديل
49	ثالثا: نصاب المصادقة ما بين التعزيز والاضعاف للسلطة التشريعية
50	المبحث الثاني: تشكيل مجلس الأمة كهيئة تشريعية بصلاحيات محدودة
50	المطلب الأول: التنظيم العضوي لمجلس الأمة... وأثره في عمله التشريعي
52	الفرع الأول: استقلالية العضوية في مجلس الأمة و أثرها على العمل التشريعي
52	أولا: الأعضاء المنتخبون على مستوى مجلس الأمة الجزائري
53	1- طريقة انتخاب 3/2 أعضاء مجلس الأمة
54	2- شروط الترشح لعضوية مجلس الامة
55	ثانيا: الأعضاء المعينون.
56	الفرع الثاني: المدة النيابية لمجلس الأمة و أثرها على النظام السياسي
57	أولا: العهدة البرلمانية لمجلس الأمة
58	ثانيا: الهدف من المغايرة في العهدة النيابية
59	المطلب الثاني: تنظيم مجلس الأمة من الناحية الإدارية
59	الفرع الاول: الأجهزة الأساسية ( الدائمة ) لغرفتي البرلمان
60	أولا : تقييد مجلس الأمة في تحديد هيئاته الدائمة
60	ثانيا : الأجهزة الدائمة لمجلس الأمة
63	1- رئيس مجلس الأمة
66	2- مكتب مجلس الأمة
68	3- اللجان الدائمة
68	الفرع الثاني: الهيئات الاستشارية والتنسيقية

68	أولا : هيئة الرؤساء
68	ثانيا: هيئة التنسيق
68	ثالثا: المجموعات البرلمانية
69	رابعا: المراقب البرلماني
69	المطلب الثالث: ضمانات الاستقلالية العضوية و الوظيفة لمجلس الأمة
70	الفرع الأول : تحديد ضمانات استقلالية مجلس الامة و اثرها في جودة عمله التشريعي
71	أولا: صلاحيات مجلس الأمة في إثبات العضوية و أسقاطها
72	ثانيا: تكريس مبدأ التنافي مع العهدة البرلمانية
74	ثالثا : تمتع أعضاء مجلس الأمة بالحصانة البرلمانية
75	رابعا: عدم قابلية مجلس الأمة للحل الرئاسي.
76	الفرع الثاني: حدود الاستقلالية العضوية و الوظيفة لمجلس الامة
76	أولا : تدخل رئيس الجمهورية في تعيين ثلث الاعضاء... مساس باستقلالية مجلس الامة.
78	ثانيا: تحكم السلطة التنفيذية في تسيير النظام الانتخابي لأعضاء مجلس الأمة
78	ثالثا: محدودية سلطة مجلس الأمة في إعداد نظامه الداخلي و المصادقة عليه.
79	المطلب الرابع: تقييم التجربة البرلمانية لمجلس الامة قبل تعديل 2016
79	الفرع الأول: معايير أداء مجلس الأمة قبل التعديل الدستوري 2016
80	أولا: معيار التكوين
80	ثانيا: معيار المبادرة
81	ثالثا : معيار جودة المنتج البرلماني
82	رابعا: المعيار الاجرائي
82	الفرع الثاني: مجلس الأمة ما بين التجربة و آفاق الإصلاح
83	أولا : مجلس الامة .... مرحلة فشل
83	ثانيا: مجلس الامة ... وآفاق الاصلاح
85	الفصل الثاني: التعديل الدستوري لسنة 2016 محاولة لتفعيل الدور التشريعي لمجلس الامة

88	المبحث الأول: إعادة النظر في الدور التشريعي لمجلس الأمة... حتمية دستورية
89	المطلب الأول: منح المبادرة بالتشريع لمجلس الأمة محاولة لتفعيل دوره التشريعي
89	الفرع الأول: تعديل 2016 ... تصحيح للمعالجة الدستورية المتناقضة
90	أولا- تناقض النصوص الدستورية حول منح المبادرة بالتشريع لمجلس الأمة
91	ثانيا: التعديل الدستوري 2016 تدارك للتناقض الدستوري لمجلس الأمة
92	الفرع الثاني: أسباب منح مجلس الأمة حق المبادرة
93	أولا: الأسباب القانونية لمنح مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع
94	ثانيا: الأسباب السياسية لمنح مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع
96	المطلب الثاني: تحديد مجالات التشريع لمبادرة مجلس الأمة... كبح للعمله التشريعي.
98	الفرع الأول: تحديد مجالات التشريع لمجلس الامة
98	أولا: مجالات تشريع مجلس الأمة
99	ثانيا : أسباب تحديد مجالات التشريع لمجلس الامة
99	الفرع الثاني : محدودية المبادرة التشريعية لمجلس الأمة
99	أولا: المجال المحدود لمبادرة مجلس الامة
100	ثانيا: الإبقاء على أحقية نواب المجلس الشعبي الوطني على أعضاء مجلس الأمة في حق المبادرة.
101	المطلب الثالث: شروط المبادرة التشريعية لمجلس الأمة... تعقيد لصناعة التشريع.
102	الفرع الأول: الشروط الشكلية لمبادرة أعضاء مجلس الأمة بالتشريع
104	الفرع الثاني : الشروط الموضوعية لمبادرة مجلس الامة
107	المبحث الثاني: عوائق ممارسة مجلس الأمة لحق المبادرة
108	المطلب الأول: المبادرة الحكومية...عائق لممارسة مجلس الأمة لاختصاصه التشريعي
109	الفرع الأول: مبادرة الوزير الأول... تضيق على السلطة التشريعية أم حتمية فرضتها الظروف السياسية
110	أولا: الأساس القانوني للمبادرة الحكومية ( مبادرة الوزير الأول )

112	ثانيا: إجراءات المبادرة الحكومية
112	1- الاستشارة القبليّة لمجلس الدولة
113	2- عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء.
114	الفرع الثاني: انفراد الحكومة بالتشريع في المجال المالي.....صورة أخرى لصورية الدور التشريعي لمجلس الأمة
114	أولا: سيطرة الحكومة على كل مراحل إعداد قانون المالية
115	1- مرحلة الإعداد
116	2- مرحلة المناقشة والتصويت
117	ثانيا: الدور المحدود للبرلمان في رقابة تنفيذ قانون المالية
118	1- تملص الحكومة من تنفيذ قانون المالية
118	2- انعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة على قانون المالية
118	3- عدم تقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية
119	4- تجميد قانون تسوية الميزانية.
119	المطلب الثاني: التشريع بأوامر... صورة من صور كبح العمل التشريعي لمجلس الأمة
120	الفرع الأول: التقييد الصوري لصلاحيّة التشريع بأوامر في الحالة العادية
120	أولا: التشريع بأوامر في العطل البرلمانية وحالة الشغور
121	1- حالة شغور المجلس
122	2- حالة العطل البرلمانية
122	ثانيا: شروط التشريع بأوامر في الحالة العادية
123	1- شرط الاستعجال:
	2- شرط الزمن
123	3- شرط اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء
124	4- نطاق التشريع بأوامر وطبيعته
124	الفرع الثاني: التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية.... تعدي على الدور التشريعي لمجلس الأمة
125	أولا: نطاق التشريع الواسع في الحالة الاستثنائية
126	أولا: صورية ضوابط التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

128	1- وجود خطر داهم
129	2- أن يصيب هذا الخطر الداهم مؤسسات الدولة و استقلالها و سلامة ترابها.
129	3- قيد الاستشارة الشكلية لبعض الهيئات و الشخصيات الوطنية
130	4- لاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء
130	ثالثا: اجتماع البرلمان وجوبا
132	الباب الثاني : الدور التشريعي لمجلس الأمة في مرحلة الإقرار
134	الفصل الأول: مكانة المناقشة، التعديل و التصويت في تحديد الدور التشريعي لمجلس الأمة
137	المبحث الأول : دور مجلس الأمة في تعديل النصوص التشريعية
138	المطلب الأول: إجراءات و مكانة تعديل النص التشريعي.
139	الفرع الأول: شروط و إجراءات تقديم التعديلات.
141	الفرع الثاني: دراسة اللجنة المختصة للتعديلات.
142	المطلب الثاني: ممارسة مجلس الأمة لآلية التعديل قبل التعديل الدستوري لسنة 2016.
143	الفرع الأول: قراءة في الحجج المقدمة ضمن رأي المجلس الدستوري.
145	الفرع الثاني: تأثير قرار المجلس الدستوري في رأي الفقه الدستوري حول حق التعديل الممنوح لمجلس الأمة.
145	أولا: حجج الرأي المؤيد لمنع مجلس الأمة من حق التعديل
148	ثانيا: الفريق القاضي بحق مجلس الأمة في التعديل عن طريق اللجنة متساوية الأعضاء ( الطريق غير المباشر للتعديل )
151	المطلب الثالث: تمكين مجلس الأمة من حق التعديل وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2016.
152	الفرع الأول: المبررات القانونية لمنح مجلس الأمة حق التعديل
154	الفرع الثاني: ممارسة مجلس الأمة لحق التعديل
154	أولا : سلطة كاملة لمجلس الأمة في تعديل النصوص القانونية المبادر بها
155	ثانيا : إجراءات تعديل النص التشريعي على مستوى مجلس الأمة
156	المطلب الرابع: حدود ممارسة مجلس الأمة للتعديل....تضييق لدوره التشريعي.

157	الفرع الأول: المنع الصريح لحق التعديل.... تفوق آخر للسلطة التنفيذية
160	الفرع الثاني: المنع الضمني لحق التعديل.... حالة قانون المالية
166	المبحث الثاني: المناقشة و التصويت و أثرهما في تحديد المركز التشريعي لمجلس الأمة
167	المطلب الأول: حدود سلطة مجلس الأمة في ترتيب جدول أعماله.
167	الفرع الأول: التحكم في جدول أعمال مجلس الأمة و في اللجان الدائمة
168	أولا: التحكم في جدول أعمال مجلس الأمة
169	ثانيا: نتائج تحكم الحكومة في جدول أعمال مجلس الأمة
170	الفرع الثاني: تحكم الحكومة في سير أعمال اللجان المختصة.
171	أولا: الحضور في أشغال اللجان الدائمة لمجلس الأمة
172	ثانيا: حق الحكومة سحب مشروع القانون.... إلغاء لأعمال اللجان المختصة.
173	المطلب الثاني: مناقشة النص التشريعي على مستوى مجلس الأمة
174	الفرع الأول: مناقشة النصوص التشريعية على مستوى اللجان المختصة لمجلس الأمة.
175	أولا : مرحلة إيداع النص القانوني على مستوى اللجنة و استدعائها
176	ثانيا : سير أشغال اللجان المختصة و مناقشتها للنصوص التشريعية.
178	الفرع الثاني: مناقشة النصوص التشريعية على مستوى الجلسات العامة لمجلس الأمة.
178	أولا: الإطار الإجرائي لمناقشة مجلس الأمة للنص التشريعي
179	ثانيا: حدود أعضاء مجلس الأمة في المناقشة.
179	1- مناقشة الأوامر الرئاسية
179	2- المعاهدات الدولية:
179	المطلب الثالث: التصويت على النصوص القانونية من طرف مجلس الأمة.
180	الفرع الأول: نصاب تصويت مجلس الأمة على القوانين قبل تعديل 2016.... عامل إضعاف أم قوة للسلطة التشريعية
184	الفرع الثاني : نصاب التصويت بعد تعديل 2016.... تراجع عن فيتو مجلس الأمة

188	الفصل الثاني: حالة الخلاف، إصدار النص التشريعي... صور لهيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي
190	المبحث الأول: حالة الخلاف... و أثرها على الأداء التشريعي لمجلس الأمة
191	المطلب الأول : تحريك اللجنة متساوية الأعضاء وتشكيلها
191	الفرع الأول : الإبقاء على هيمنة الوزير الأول في استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء
192	أولا : استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء
193	ثانيا: تقييد الوزير الأول بأجال دستورية للاستدعاء
196	ثالثا: الاستمرار في إقصاء كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة من تحريك اللجنة متساوية الأعضاء
197	الفرع الثاني: انفراد أعضاء غرفتي البرلمان بعضوية اللجنة متساوية الأعضاء
199	أولا: التمثيل داخل اللجنة متساوية الأعضاء
203	ثانيا: مكتب اللجنة متساوية الأعضاء
203	المطلب الثاني: مدى إستقلالية اللجنة متساوية الأعضاء في عملها
203	الفرع الأول: إجتماع اللجنة متساوية الأعضاء
204	أولا : تداول اللجنة متساوية الأعضاء في الأحكام محل الخلاف
206	ثانيا: امكانية الاستعانة بأعضاء خارج اللجنة
206	ثالثا: حضور الحكومة لأشغال اللجنة ... صورة أخرى لسيطرة السلطة التنفيذية على عمل اللجنة
207	الفرع الثاني: سلطة اللجنة في إدخال تعديلات.
208	أولا : الابقاء على بعض المواد
209	ثانيا: تعديل بعض المواد
210	ثالثا: إلغاء بعض المواد
210	المطلب الثالث: خصوصية التعديل في قوانين المالية
211	الفرع الأول : صعوبة إدخال تعديلات على قوانين المالية عند عرضها على المجلس الشعبي الوطني
213	الفرع الثاني: عدم كفاية المدة لإدخال التعديلات على قوانين المالية
214	المطلب الرابع : نتائج عمل اللجنة متساوية الأعضاء

215	الفرع الأول : توصل اللجنة متساوية الأعضاء الى حل توفيقى للأحكام محل الخلاف
220	الفرع الثاني : عدم توصل اللجنة متساوية الأعضاء الى حل توفيقى للأحكام محل الخلاف
222	الفرع الثالث: النتائج المترتبة على عرض تقرير اللجنة متساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه
226	المبحث الثاني : هيمنة رئيس الجمهورية على مرحلة إصدار النص التشريعي
227	المطلب الأول : إصدار القوانين
227	الفرع الأول : مفهوم إصدار القوانين
232	الفرع الثاني: القيمة القانونية لإصدار القوانين... و عوائق رئيس الجمهورية في ممارسة اختصاصه
236	المطلب الثاني: طلب إجراء مداولة ثانية ... صد للدور التشريعي لمجلس الأمة
236	الفرع الأول : مفهوم حق الاعتراض ( طلب إجراء مداولة ثانية )
244	الفرع الثاني : أثر طلب إجراء مداولة ثانية على العملية التشريعية
247	الخاتمة
252	قائمة المراجع
269	الفهرس
ظهر الأطروحة	الملخص

## ملخص:

هذا البحث يخوض في دراسة الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، من خلال الوقوف على تطور هذه المؤسسة الدستورية في النظام السياسي الجزائري، من بداية إعتناق المؤسس الدستوري للنظام البيكاميرالي، مع تبيان حقيقة دور التشريعي بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، وكذا دراسة تحول علاقة هذا المجلس بالسلطة التنفيذية عن مدى إعتباره أداة في يدها لعرقلة العمل التشريعي.

إن الهدف من هذا البحث جاء من أجل الوقوف على مكانة مجلس الأمة في النظام البرلماني الجزائري و عن جدوى الإبقاء عليه إن كان دوه التشريعي مقيد بجملة من الشروط الشكلية و الموضوعية لممارسة هذا الاختصاص الأصيل.

الكلمات المفتاحية: مجلس الأمة، النظام البيكاميرالي، البرلمان، الإختصاص التشريعي، المبادرة التشريعية.

### Abstract:

This research studies the legislative function of the Council of the Nation in light of the constitutional amendment of 2016, by tracing the development of this constitutional institution in the Algerian political system, from the beginning of the constitutional founder's embrace of the Bicameral system, with an explanation of the legislator's role after the 2016 constitutional amendment. In addition to a study of the reformulation of the relationship of this Council to the executive authority as considered a tool in its possession to obstruct legislative action.

The purpose of this research is determining the status of the Council of the Nation in the Algerian parliamentary system and the feasibility of maintaining it if its legislative role is bound by a set of formal and objective conditions for exercising this inherent jurisdiction

Key words: The Council of Nation, The Bicameral System, Parliament, Legislative Jurisdiction, Legislative Initiative.