

جامعة زيان عاشور الجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري

مذكرة نهاية الدراسة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر
تخصص دولة ومؤسسات

إشراف الاستاذ:

مخلط بلقاسم

من اعداد الطالبة :

- خبيزي فريحة

- لجنة المناقشة

- د عيسى طيبي رئيسا

- أ بلقاسم مقرا

- أ عمر ثامري مناقشا

الموسم الجامعي

2014/2013

شكر و تقدير

أستفتح بشكري و حمدي لله حمدا يليق بجلال وجهه و عظيم سلطانه على أن
وفقني لإتمام هذا البحث

و أصلي و أسلم على سيدي و حبيبي رسول الله صلى الله عليه وسلم
ثم أتقدم بخالص الشكر و التقدير لأستاذي " مخط بلقاسم " الذي تكرم بإشرافه على
هذا البحث

الإهداء

إلى جميع أفراد عائلتي

إلى روح جدي "بن الطيب" رحمه الله تعالى و أسكنه الفردوس الأعلى

إلى جميع الزملاء الذين جمعتني بهم الدراسة و أخص بالذكر مارية أمال سعيدة

صفية

مقدمة

مقدمة :

تعرف السلطة التشريعية شكلين رئيسيين هما نظام المجلس النيابي الواحد و نظام المجلسين، حيث يقصد بالأول أن يستأثر بالسلطة التشريعية مجلس نيابي واحد يتكون من عدد من النواب يتم انتخابهم كقاعدة عامة بواسطة الشعب طبقا للنظام الانتخابي الذي يقره الدستور، أما الثاني فيقصد به أن تتاط السلطة التشريعية بمجلسين يشتركان في تولي مهمة التشريع حيث يعتمد هذا النظام و بصفة أساسية على مبدأ المغايرة بين المجلسين من ناحية التشكيلة و الاختصاص و تأخذ الغرفة الثانية العديد من التسميات مثل : الغرفة العليا ، مجلس الشعب ، مجلس الأمة ،الجمعية الوطنية و غيرها .

بالنسبة للجزائر و منذ الاستقلال و إلى غاية 1996 و التنظيم الدستوري في جميع مراحلها (دستور 1963 ، دستور 1976 ، دستور 1989) يؤسس لهيئة تشريعية بغرفة واحدة، لكن الأزمة التي عرفتها الجزائر في بداية التسعينات و التي كانت على إثر فوز الحزب المعارض "الجبهة الإسلامية للإنقاذ " في الانتخابات التشريعية لسنة 1991 في دورها الأول، هذه النتيجة التي أوشكت أن تجعل هذا الحزب يستحوذ على السلطة، إضافة إلى إستقالة رئيس الجمهورية و التي اقترنت بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني بالحل و حدوث أزمة الفراغ الدستوري كلها أسباب جعلت المؤسس الدستوري يتراجع عن موقفه و يتبنى نظام الثنائية البرلمانية و يؤسس لهيئة تشريعية بغرفتين و ذلك بإحداث "مجلس الأمة" ضمن دستور 1996 و هو ما ظهر في نص المادة 98 منه والتي جاء في نصها "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة" ، هذا التغيير على مستوى السلطة التشريعية الذي تضمنته هذه المادة نستشف منه أهمية هذا الموضوع و التي تكمن في إبراز التغيير الذي أحدثه وجود مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان الأمر الذي دفعنا إلى اختيار هذا الموضوع كمحور لدراستنا لمعرفة الإضافة التي أتت بها هذه الغرفة انطلاقا من ضرورة

معرفة مبررات وجودها ، و مدى مساهمتها في الأداء البرلماني و أيضا معرفة البعد الديمقراطي لهذه الغرفة.

الإشكالية: إن المنطلق الأساسي لدراستنا لمكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري هو التساؤل الآتي : ما هي الإضافة التي كرسها إنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان ؟

و يندرج تحت هذا التساؤل مجموعة من التساؤلات الفرعية و المتمثلة في :هل الجزائر عند إنشائها لمجلس الأمة كانت لها أسبابها الخاصة أم فقط تلك الأسباب و المبررات العامة لنشوء نظام الغرفتين ؟ و هل التركيبة التي أقرها المؤسس الدستوري لهذا المجلس جاءت لتخدم و تجسد تلك المبررات ؟ و هل مجلس الأمة يقف على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني على المستوى الوظيفي ؟

و للإجابة على هذه التساؤلات فقد تم اعتماد المنهج التاريخي لنتبع مراحل إنشاء هذا المجلس إضافة إلى المنهج التحليلي لبيان فحوى النصوص القانونية ،حيث تم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين فكان الفصل الأول تحت عنوان بوادر نشأة مجلس الأمة و الذي قسم بدوره إلى مبحثين في المبحث الأول تناولنا مبررات نشوء مجلس الأمة وفي المبحث الثاني هيكله هذا المجلس ، أما الفصل الثاني فقد انتقلنا إلى الجانب الوظيفي لهذا المجلس و قسم أيضا إلى مبحثين الأول تطرقنا فيه إلى الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة أما الثاني فقد خصص للوظيفة الرقابية له .

الفصل الأول

بوادر نشأة مجلس الأمة

الفصل الأول: بؤادر نشأة مجلس الأمة

إن الأخذ بنظام المجلسين في أي دولة من دول العالم يكون دائماً على أساس مجموعة من الدوافع و المبررات و الأسباب المختلفة منها ما هو سياسي و منها ما هو تاريخي و منها ما هو اجتماعي ، رغم أنه و بوجه عام و كمبرر تتبناه جميع النظم أن هذا النظام يعتبر الميزة الأساسية للدولة المعاصرة و أهم فكرة لتطوير النظم الديمقراطية الكبرى نحو الأفضل .

و على هذا الأساس فهل الجزائر عند اعتمادها لهذا النظام كانت لها أسبابها الخاصة أم فقط تلك الأسباب و المبررات العامة لنشوء نظام الغرفتين ؟ و هل التركيبية التي أقرها المؤسس الدستوري لهذا المجلس جاءت لتخدم و تجسد تلك المبررات ؟

المبحث الأول : مبررات نشوء مجلس الأمة

إن تبني نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية لم يكن وليد الصدفة بل كان نتاجا لمجموعة من الخلفيات تمثلت في العديد من المبررات المختلفة سواء في النظم الدستورية المقارنة أو في النظام الدستوري الجزائري وعلى هذا الأساس سيتم تناول مبررات نظام الغرفتين على وجه العموم في المطلب الأول على أن يتم التطرق لمبررات اللجوء لاعتماده في النظام الدستوري الجزائري وذلك بإنشاء مجلس الأمة في المطلب الثاني .

المطلب الأول: مبررات نظام الغرفتين

لقد تم اعتناق نظام الغرفتين أو المجلسين في بداية الأمر في بريطانيا بداية القرن الثالث عشر (13) نظرا لأسباب وعوامل مختلفة خاصة ببريطانيا في ذلك الوقت ثم بعد ذلك بدأ هذا النظام في الانتشار ليعم الكثير من دول العالم¹ وفي هذا السياق يمكن إجمال أهم الأسباب والمبررات الخاصة باعتماد نظام الغرفتين على النحو التالي:

الفرع الأول: تحسين التمثيل البرلماني

يحقق هذا النظام التمثيل البرلماني الأصدق والأدق لكافة الطبقات والشرائح والفئات والمصالح المختلفة في الدولة حيث يتم بموجبه مراعاة تمثيل الجماعات الإقليمية وأيضا تمثيل الطبقات والفئات الحية في المجتمع كما يعتبر هذا النظام الأكثر قدرة وفاعلية وقوة وشمولية وعدالة وديموقراطية في تمثيل الأقاليم والولايات والدويلات في الدول الواسعة الأقاليم في الدول المركبة ولا سيما الدول الاتحادية منها² حيث يجد هذا المبرر ضالته في نظم الدول الفيدرالية و بشكل ما يسمى الغرفة الثانية

1 - عمار عوايدي "دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون" نشرية لمجلس الأمة , "المنطلقات الفكرية و السياسية لمجلس الأمة " ، الجزائر ، نوفمبر 1998 ص 26

2 - المرجع نفسه ص 28

الفيدرالية التي تمثل الدويلات المكونة للاتحاد حفاظا على بقاء كيانه كدول لها الاستقلال الداخلي بجانب مجلس منتخب من طرف الشعب والممثل له باعتباره شعبا يتمتع بجنسية الدولة الفيدرالية¹ حيث تمثل في هذه الغرفة الدويلات بعدد من النواب بغية تحقيق طموح الدولة الفيدرالية .

فالبرلمان عادة يتكون في الدول الفيدرالية من غرفتين الأولى تجسد تمثيل لمجموع الشعب حيث تخضع للتمثيل النسبي للسكان في كل دويلة عضوة في الاتحاد أما الثانية فهي ممثلة للدول الأعضاء في الاتحاد بشكل متساوي من النواب دون مراعاة عدد سكان الدويلات، هذا النموذج مطبق في أغلب الدول الفيدرالية مثل الولايات المتحدة الأمريكية فقد نصت المادة الأولى من دستور هذه الدولة لعام 1787 في الفقرة الأولى منها على أنه تتاط جميع السلطات التشريعية والممنوحة لها بكونغرس الولايات المتحدة الأمريكية يتألف من مجلس الشيوخ ومجلس النواب أما الفقرة الثانية فقد نصت على أنه يتألف مجلس النواب من أعضاء يختارون كل سنتين من قبل الشعب في مختلف الولايات ، أما الفقرة الثالثة فنصت على أنه يتألف مجلس الشيوخ من شيوخين من كل ولاية تختارهما الهيئة التشريعية في تلك الولاية لمدة ستة (6) سنوات ويكون لكل شيخ صوت واحد².

أما من ناحية تمثيل الطبقات في المجتمع فنجد أن بريطانيا تعد المهد الأول لتمثيل الغرفة الثانية لطبقات معينة إذ يجمع مجلس اللوردات الطبقة الأرستقراطية المكونة من أفراد العائلة المالكة بالوراثة وممثلي طبقات أخرى عليا يتم تعيينها ضمنا لتمثيل مصالحها التي تختلف عن مصالح غالبية الشعب³.

1 - السعيد بو شعير " القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة "، ج2، ط05، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2003، ص21 .

2- وليد شريط "الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستوري " ، ص 03 ، نقلا عن الموقع الإلكتروني: <http://dspace.univ-tlemcen.dz/bitstream/112/2433/1/cherite-walid2>

3 - موريس دو فرجيه "المؤسسات السياسية و القانون الدستوري " ، ترجمة جورج سعد ، ط01، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع. 1992 ص31

وفيما يخص تمثيل الفئات الحية في المجتمع فكان الهدف منه ضمان مشاركتهم في العملية التشريعية و الاستفادة من خبراتهم المختلفة .

الفرع الثاني: ترقية العمل التشريعي

إن نظام ازدواجيه البرلمان يوفر الرشادة و التعقل و يحقق الاستراتيجية الشاملة والبعيدة المدى في انجاز وتحقيق العملية التشريعية كما أن هذا النظام يعد الوسيلة البرلمانية الكفؤة والرشيدة في تحقيق عملية الضبط والتقنين التشريعي الجيد والسليم ، يعتبر أيضا الوسيلة الدستورية البرلمانية الكفيلة لسد الثغرات الموجودة على مستوى النصوص التشريعية المصوت عليها من قبل المجلس الأدنى¹ فأى نص تشريعي يناقش لمرتين لأبد وأن يكون أكثر دقة إضافة الى أن الغرفة الثانية عادة يكون من بين أعضائها خبرات و كفاءات الشيء الذي من شأنه أن يساهم في إثراء المجالس النيابية و رفع مستوى كفاءتها² بالتالي فإن الغرفة الثانية في جانبها التقني والتي تعتبر مجلس تأمل وتعمق يكون لها الدور الكبير في تجنب المجلس الأدنى من اتخاذ القرارات السريعة والاندفاعية³.

الفرع الثالث: تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

إن نظام ازدواجية البرلمان يقي الدولة من استبدادية المجلس النيابي الأوحد و انحرافات و طغيانه و لا سيما على السلطة التنفيذية⁴ كما أن هذا النظام يساعد على تخفيف حدة التوترات و المنازعات بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية ، حيث غالبا ما ينشب الخلاف بين السلطة التنفيذية و المجلس الاول فيقوم المجلس الثاني

1 - عمار عوابدي "مرجع سابق" ، ص 28-29

2 - عبد الكريم علوان "النظم السياسية و القانون الدستوري" ، مكتبة دار الثقافة ، ط 01 عمان، الاردن، 1999، ص 169

3 - موريس دو فرجيه "مرجع سابق" ، ص 24

4 - عمار عوابدي "مرجع سابق" ، ص 28

بدور الحكم بينهما ، إذ بانضمامه إلى أحد الطرفين في الرأي يحمل في الغالب الطرف الآخر على التسليم ، وبالمثل ترد الحكومة للبرلمان الجميل إذا ما اختلف المجلسين فتكون بينهما وسيطا وبذلك يسود الحياة العامة سلم شامل و تحكيم ودي¹، فنظام الغرفتين يعمل على تخفيف حدة الصراع بين البرلمان و الحكومة و خاصة الغرفة الأولى و الحكومة لإمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من ناحية و قابلية حل الغرفة الأولى من ناحية أخرى فيتحول المجلس الثاني إلى حكم و عامل استقرار مؤسساتي و سياسي².

المطلب الثاني : مبررات انشاء مجلس الأمة في الجزائر

إن الجزائر عند اعتمادها لنظام الثنائية البرلمانية لم تكن مبرراتها فقط تلك المبررات العامة لنظام الغرفتين والتي سبق التطرق لها في المطلب السابق بل كانت لها مبررات خاصة نظرا للظروف التي شهدتها الجزائر في تلك الفترة التي سبقت إنشاء مجلس الأمة فقد جاء تأسيسه في ظل ظروف استثنائية³ ميزها تحول سريع في النظام السياسي من أحادي الحزب إلى تعددي الاحزاب إضافة إلى أعمال العنف التي هددت الدولة في هيكلها المؤسساتي .

الفرع الأول : المبررات السياسية

لقد شكلت الأوضاع التي عرفتها الجزائر قبل دستور 28 نوفمبر 1996 منعطفا حادا على العديد من الأصعدة ما أدى بها إلى التفكير في اعتماد غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني وذلك نظرا ل :

1 - عبد الكريم علوان "مرجع سابق" ، ص 169

2 - عمر عوابدي "مرجع سابق" ص 30

3 - شامي رابح "مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري" ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة تلمسان ، 2012 ، ص 03

1/ ضمان الاستقرار والاستمرارية لمؤسسات الدولة:

لقد أدت الظروف الصعبة ومرحلة عدم الاستقرار التي عاشتها الجزائر خاصة بعد إلغاء الدور الأول من الانتخابات التشريعية لسنة 1991 وكذا الفراغ الدستوري الذي نجم عن استقالة رئيس الجمهورية في جانفي سنة 1992 والتي اقترنت بشغور البرلمان بالحل¹ حيث كانت المادة 46 من دستور 1989 تنص على أن رئيس المجلس الشعبي الوطني يتولى مهام رئاسة الدولة بالنيابة² ، فكان إنشاء غرفة ثانية لسد حالات الشغور التي قد تحدث في مؤسسة رئاسة الجمهورية فوجود هذه الغرفة من شأنه ضمان إستمرارية النظام والمؤسسات السياسية في البلاد وذلك بتقرير عدم قابليته للحل مع إيكال مهمة إستخلاف رئيس الجمهورية في حالة الوفاة أو الاستقالة إلى رئيس هذه الغرفة وبهذا فقد تم تجاوز مشكلة الفراغ الدستوري الذي وقعت فيه البلاد سنة 1992 .

2/ المحافظة على إستقرار السلطة التنفيذية والحد من تدخلات المجلس الشعبي الوطني:

أستحدث مجلس الأمة في الجزائر للمحافظة على الإستقرار وحماية السلطة التنفيذية خاصة إذا استأثر أحد الأحزاب بأغلبية المقاعد في المجلس الشعبي الوطني خاصة في ظل التركيبة التي يتألف منها مجلس الأمة وقضية تعيين الثلث الرئاسي³ فقد جاء في نص المادة 101 من دستور 1996 أن ثلث أعضاء مجلس الأمة يعينهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية⁴ فعن طريق هذا الثلث يتم كبح

1 - غربي محمد "دور مجلس الأمة في دعم الممارسة الديمقراطية في الجزائر على ضوء تجارب دول المغرب العربي". مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية ، جامعة حسيبة بن بوعلي ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، الشلف ، الجزائر، 2012، ص 02

2 - المادة 02/28 من دستور 1996 ، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 76 ، المؤرخة بتاريخ 8 ديسمبر 1996

3 - غربي محمد "مرجع سابق" ص 03

4 - المادة 101 من دستور 1996 الجريدة الرسمية رقم

استبداد المجلس الشعبي الوطني على السلطة التنفيذية في حال ما إذا وصل حزب معارض للسلطة مثلما حدث في بداية التسعينات .

3/ مواجهة عدم الكفاءة الحزبية :

قد يؤدي عدم وجود تجربة حزبية في بعض الأحيان إلى حدوث حالة من عدم الاستقرار والتسرع في الوصول إلى السلطة والاستحواذ عليها مما يؤدي إلى هشاشة البنية السياسية¹ للدولة ، وبما أن التعددية الحزبية في الجزائر حديثة فقد تأتي الانتخابات بأغليات برلمانية تتسبب في تجاوزات كثيرة ما يؤدي إلى أزمة سياسية وقد يتطور الأمر إلى تهديد مقومات الدولة ومؤسساتها² وهو ما حدث فعلا في الجزائر بعد اعتماد التعددية السياسية بموجب دستور 1989 وما نتج عن ذلك من أزمة وهو ما شكل دافعا أساسيا للجوء إلى إعتناق نظام الغرفتين أو المجلسين.

4/ ثبوت أن الاقتراع العام المباشر يجعل النائب تابعا لمن انتخبه وكذلك تابعا لحزبه و لولائه السياسي وبالمقابل تنتهي هذه التبعية بالنسبة لعضو مجلس الأمة بحكم أنه لا ينتخب من طرف المواطنين وإنما من طرف أعضاء المجالس المحلية أو أنه يعين³.

الفرع الثاني: المبررات القانونية

يمكن إجمالها فيما يلي :

1) ترسيخ التمثيل والرفع من الوظيفة التشريعية حيث يهدف وجود مجلس الأمة الى تجاوز أي نقص أو خلل يحدث في الانتخابات التشريعية المباشرة وأهمها عدم تمثيل بعض فئات الشعب وكفاءاته العلمية والاجتماعية في مختلف

1 - غربي محمد" مرجع سابق " ص5

2 - الامين شريط "بعض الجوانب التأسيسية لمجلس الأمة" نشرية لمجلس الأمة ,الجزائر، ديسمبر 1998 ،ص27

3 - شامي رابح "مرجع سابق" ص06

التخصصات إضافة إلى فسح المجال أمام التمثيل في بعده الإقليمي للدولة¹ وهو ما ظهر جليا في المادة 101 في فقرتيها الثانية والثالثة حيث جاء فيها أن 2/3 أعضاء مجلس الأمة ينتخبون عن طريق الاقتراع غير المباشر من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية بعدد عضوين عن كل ولاية وهذا ما يجسد التمثيل في بعده الإقليمي ، أما الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية فيكون من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية فيجسد الرشادة والكفاءة والتروي في العمل التشريعي.

(2) تقليل أثر الاختلاف بين المجلس الشعبي الوطني وبين الحكومة ففي حال حدوث خلاف بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة فإن مجلس الأمة يمكن أن يقوم بدور الحكم بين المتنازعين² لتخفيف أثر هذا الخلاف ومن جهة أخرى لو اتفق المجلسان على رأي واحد ضد الحكومة فإن ذلك سيحول دون اصطدام الحكومة مع البرلمان لأن الحكومة هنا ستعمل على مراجعة موقفها وتتصالح مع البرلمان بمجلسيه بدلا من الاصطدام بهما .

(3) التآني في عملية التشريع و تجنب الخطأ فيه لأنه لو أخطأ مجلس في جانب من التشريع³، فإن المناقشة الثانية التي تتم على مستوى المجلس الآخر تحد من ذلك.

(4) إن إدخال الكفاءات في عضوية مجلس الأمة له الأثر الكبير على النص القانوني الذي سيصادق عليه سواء من ناحية استبعاد ما قد يشوبه من نقص أو غموض أو قصور قانوني وكذلك من ناحية حسن صياغته ودقة فحواه.

1 - غربي محمد "مرجع سابق" ص03

2 - عبد الكريم علوان "مرجع سابق" 169

3- نعمان أحمد الخطيب "الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري"، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن'

ط01، 2008، ص 361

5) توسيع ممارسة الرقابة البرلمانية حيث أن لمجلس الأمة العديد من وسائل الرقابة التي يقوم بها جنباً إلى جنب مع المجلس الشعبي الوطني والتي خوله إياها الدستور وذلك بموجب المواد 80.84.99.133.134.160.161 من دستور 1996 والتي سيتم التطرق لها بصفة مفصلة في الفصل الثاني من هذا البحث.

الفرع الثالث: مبررات الإتجاه الرافض لإنشاء مجلس الأمة

مثلما كانت هناك مبررات يستند عليها الإتجاه المؤيد لنظام الغرفتين فإنه و بالمقابل هناك الكثير من الانتقادات و التشكيك في نجاعة هذا النظام و التي استند عليها الإتجاه المعارض لإنشاء و تبني مثل هذا النظام ويمكن إجمال مبررات هذا الإتجاه فيما يلي:

1/ إن مبدأ سيادة الأمة ينظر إلى سيادة الدولة بوصفها وحدة لا تتجزأ الأمر الذي يحتم تمثيلها بمجلس واحد إذ أن اللجوء إلى نظام المجلسين يعني تقسيم سيادة الأمة إلى مجلسين بإرادتين قد تتعارضان وهو ما لا يمكن التسليم به¹ فوحدة الأمة تقتضي وحدة التمثيل .

2/ قد يؤدي نظام الغرفتين إلى عدم التوافق بينهما و السير في إتجاهين متعاكسين² ففي حال رفض أحد المجلسين الموافقة على نص تشريعي معين تمت الموافقة عليه من قبل المجلس الآخر فقد يؤدي ذلك إلى الاختلاف و التنازع بين المجلسين كون أن النص التشريعي يشترط أن تتم الموافقة عليه من كلا المجلسين .

1 - علي محمد الدباس "السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية" دراسة مقارنة و وزارة الثقافة، عمان، الاردن 2008 ص 84 نقلا عن شامي رابح "مرجع سابق"

2 - غربي محمد "مرجع سابق" ص 5

3/ إن تعيين بعض الكفاءات في الغرفة الثانية سيشرع هذه المجموعة بالانتماء للسلطة التنفيذية التي عينتها أكثر من إنتمائها للسلطة التشريعية المساهمين في تكوينها¹.

4/ إستخلاف رئيس الجمهورية لأبد أن يستأثر به ممثل منتخب من الشعب و ليس معينا من السلطة التنفيذية².

5/ إن الاخذ بنظام الغرفتين هو حجة للحفاظ على نظام الحكم و ذلك قد يؤدي الى مصادرة إرادة الشعب .

6/ توزيع السلطة التشريعية بين المجلسين يعقد الاجراءات ويكرر المناقشات مما يعني التقليل من سرعة الانجاز و إختصار الوقت و بالتالي تعطيل العمل التشريعي و الذي قد ينجم عنه أوخم العواقب خاصة في حالات التشريعات التي تتطلب سرعة الإصدار لمواجهة حالات الضرورة³.

7/ الخروج عن التنظيم الدستوري الذي سارت عليه الجزائر منذ الاستقلال و الذي أسس في كافة مراحل له سلطة تشريعية بغرفة واحدة⁴.

8/ نظرا للظروف الاقتصادية التي تعيشها الجزائر والتي تفرض توفير الأموال و توجيهها نحو تحسين هاته الظروف فإن إنشاء غرفة ثانية هو إنفاق للأموال في غير موضعها و بالتالي ما ينفق على هذا المجلس يمكن توجيهه للعمل على

1 - محمد رفعت عبد الوهاب ،حسين عثمان محمد عثمان "النظم السياسية" ديوان المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، مصر، 2001 ،ص 279

2 - غربي محمد "نفس المرجع" ص 5

3- ماجد راغب الحلو "النظم السياسية" دار الجامعة الجديدة ،الإسكندرية،مصر،2007،ص217

4- عبد الرحمن بلعياط " مجلس الامة بين الجدل السياسي والواقع الميداني" مجلة الفكر البرلماني ،العدد 02،ص

تحسين هذه الظروف الاقتصادية بدلا من أن يتقل من ميزانية الدولة و يزيد من أعبائها و تكاليفها¹ .

9/ اغلبية الثلاثة أرباع 3/4 المشتركة للمصادقة على أي نص قانوني تعد بمثابة عائق أمام المسار التشريعي الذي ينتهجه ممثلو الشعب و بالنتيجة فهو مصادرة لقرار الشعب.

10/ إن ميزة التخفيف من حدة الصراع بين البرلمان والحكومة تخرج المجالس عن وظيفتها لأن التحكيم في مثل تلك الصراعات إنما يكون عادة لرئيس الدولة².

11/ إن ميزة الحيلولة دون استبداد المجالس التشريعية ميزة وهمية لأنه ليس هناك ما يحول أن يتفق المجلسان معا على الاستبداد.

وعموما وبالتطرق لمجمل المبررات التي أحاطت بإنشاء نظام الغرفتين عموما وللمبررات الخاصة بالجزائر على وجه التحديد فإننا نجد أن الجزائر لم تخرج عن إطار تلك المبررات العامة لتبني نظام الغرفتين لكن كان لها نوعا من الخصوصية في إتجاهها نحو تبني هذا النظام نظرا للظروف السياسية المتأزمة في فترة التسعينيات وحالة الفراغ الدستوري التي كادت أن تفتك بالبلاد آنذاك لولا اللجوء لاعتماد هذا النظام ولكن رغم ذلك فلم يخلو الأمر من العديد من الانتقادات الموجهة لهذه التجربة.

1 - شامي رابح "مرجع سابق" ص11

2 - محمد رفعت عبد الوهاب ،حسين عثمان محمد عثمان "مرجع سابق" ،ص 279

المبحث الثاني: هيكله مجلس الأمة:

عند حديثنا عن مكانة المجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري فإنه من الضروري التطرق إلى هيكله وتنظيم هذا المجلس وذلك بالاعتماد وبصفة أساسية على دستور 28 نوفمبر 1996 والنظام الداخلي لهذا المجلس وأيضا على القانون العضوي (01/12) المتعلق بنظام الانتخابات .

المطلب الأول: أساليب العضوية في مجلس الأمة

لقد جاء في المادة 101 من الدستور أنه يتم انتخاب أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية أما المادة 102 فقد نصت على أن تشكيلة مجلس الأمة تجدد بالنصف كل 3 سنوات .

الفرع الأول: الشروط اللازمة للعضوية في مجلس الأمة

وهنا تجدر بنا العودة إلى القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات 01/12 وبالضبط إلى الفصل الرابع والذي جاء فيه الأحكام المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة حيث جاء فيه :

1/ أن يكون المترشح عضو في مجلس شعبي بلدي أو ولائي تتوفر فيه الشروط القانونية¹ حيث تتمثل هذه الشروط² فيما يلي :

1 - المادة 105 من القانون العضوي (01/12)، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات الجديدة الرسمية العدد الأول المؤرخة في 14 يناير 2012
2 - المادة 78 من القانون العضوي (01/12)

أ/ أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من القانون العضوي 01/12 وأن يكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها وبالرجوع الى نص المادة 03 فنجد أنها نصت على ضرورة أن يكون المترشح متمتعا بالحقوق المدنية والسياسية ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به.

ب/ أن لا يكون محكوم عليه في الجنايات والجنح المنصوص عليها في المادة 05 من هذا القانون ولم يرد إعتباره.

وقد نصت المادة 05 من هذا القانون العضوي على أنه لا يسجل في القائمة الانتخابية كل من:

- ❖ حكم عليه في جناية و لم يرد إعتباره .
- ❖ سلك سلوكا أثناء الثورة التحريرية مضادا لمصالح الوطن.
- ❖ حكم عليه بعقوبة الحبس في الجنح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقا للمواد 9 و9 مكرر 1 من قانون العقوبات .
- ❖ أشهر إفلاسه ولم يرد إعتباره.
- ❖ المحجوز و المحجور عليه .
- ج/ أن يكون ذا جنسية جزائرية .
- د/ أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفاؤه منها.

ه/ أن لا يكون محكوم عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام و الإخلال به.

إن إعمال المؤسس الدستوري لشرط العضوية في المجالس المحلية كان رغبة منه في أن تلعب المجالس المحلية دورا فعالا في سير المؤسسات المركزية للدولة ويتحقق ذلك على مستويين¹:

1/ **سياسي**: إذ يسمح انتخاب أعضاء مجلس الأمة من بين أعضاء المجالس المحلية يفرز تركيبة سياسية مخالفة للتركيبة التي تفرزها الانتخابات التشريعية.

2/ **مؤسساتي**: عن طريق تدعيم تشكيلة مجلس الأمة بكفاءات مسيرة استمدت خبراتها وتجاربها من إدارة و تسيير الشؤون المحلية من جهة ،و من جهة أخرى تمكين هذه الكفاءات من المشاركة بشكل مباشر في مناقشة المسائل الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية و السياسية و إتخاذ القرار بشأنها مازجة بذلك بين التأثيرات المحلية و الأبعاد الوطنية .

وعموما يتضح لنا أن هذا الشرط المتمثل في كون المترشح للعضوية في مجلس الأمة يجب أن يكون من بين أعضاء المجالس المحلية كان تجسيدا لأحد مبررات إنشاء مجلس الأمة ، إذ أن إنشاء الغرفة الثانية في البرلمان من بين ما استند عليه ضمان تمثيل الجماعات المحلية .

2 / أن يكون سن المترشح للعضوية في مجلس الأمة 35 سنة كاملة يوم الاقتراع² و هذا يعني أن كل عضو من المجالس الشعبية البلدية أو الولائية يقل عمره عن هذا السن فهو غير مهيا قانونا للترشح للعضوية في مجلس الأمة و بالرجوع إلى القانون العضوي (07/97) فقد كان يشترط سن الأربعين سنة للعضوية في هذا المجلس ومن بين ما كان يعاب على هذا الشرط هو إبعاد عنصر الشباب عن المشاركة السياسية وتم

1 - محمد عمران بوليفة "التركيبة القانونية لمجلس الأمة" مجلة دفاتر السياسة والقانون " العدد الثامن ، جانفي

2013 ص 187

2 - المادة 108 من القانون العضوي (01/12)

تدارك ذلك في القانون العضوي (01/12) حيث تم تخفيض السن المشترطة إلى 35 سنة .

وطبقا لأحكام دستور 1996 نجد أن كل عضو من مجلس الأمة التحق بوظيفته وهو لا يستوفي الشروط المطلوبة أو فقدتها أو فقد إحداها يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية وذلك تبعا لأحكام المادة 160 من هذا الدستور.

الفرع الثاني : أسلوب انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة

لقد نظم الأمر (01/12) المتعلق بنظام الانتخابات كيفية تحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في البرلمان بالنسبة لمجلس الأمة إذ تحدد الدائرة الانتخابية بالحدود الإقليمية للولاية ، أما عن توزيع المقاعد فقد حدد بمقعدين اثنين عن كل دائرة انتخابية أي مقعدين لكل ولاية وبما أن عدد الولايات 48 فإن عدد المقاعد المخصصة للأعضاء المنتخبين لمجلس الأمة هو 96 مقعد من أصل 144 مقعد على إعتبار أن الفئة المنتخبة تشكل ثلثي أعضاء مجلس الأمة .

تعتقد بعض الآراء أن مسألة تحديد مقعدين لكل ولاية غير موضوعية لأنها تعطي نفس التمثيل لولائتين متباينتين في عدد السكان ولا تستجيب للمعيار الديمغرافي وهو الأمر الذي قد يحد من موضوعية هذا الاقتراع غير المباشر للثلثين المنتخبين من أعضاء مجلس الأمة¹ ، أما عن إجراءات انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة فيتم انتخابهم بالأغلبية حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية من طرف هيئة انتخابية مكونة من مجموع أعضاء المجلس الشعبي الولائي وأعضاء المجالس الشعبية البلدية² وبهذا تكون طريقة الانتخاب لهذا المجلس مختلفة عن طريقة انتخاب أعضاء الغرفة الأولى والتي تكون عن طريق الاقتراع النسبي

1 - غربي محمد " مرجع سابق " ص 07

2 - المادة 105 من القانون (01/12)

المباشر وهذا الاختلاف يجد مبرره في كون أن تدخل الارادة الشعبية بصفة مباشرة في تكوين مجلس الأمة يجعل من هذا المجلس أو هذه الغرفة مجرد إستتساخ للغرفة الاخرى المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني¹.

أما بالنسبة للتصويت فيكون إجباريا ما عدا في حال حدوث مانع قاهر² كما للناخب أن يطلب ممارسة حقه الانتخابي عن طريق الوكالة في حال حدوث المانع القاهر³ و تجدر الاشارة إلى أن عملية الاقتراع تتم على مستوى مقر الولاية .

ومن بين المزايا التي تحيط بنمط انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة الغير المباشر هو نفي خضوع أعضاء لضغط الانتخاب المباشر والوعود الانتخابية الظرفية والمصلحية التي قد يقع فيها أعضاء المجلس المنتخب على أساس انتخاب مباشر كما هو الحال بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني⁴.

وبالمقابل فإن هذا الأسلوب المتبع في انتخاب أعضاء مجلس الأمة ينتهي بنا الى الإضعاف من الطابع الديمقراطي لمجلس الأمة ويجعل منه غرفة تعكس تمثيلا من طبيعة خاصة من منظور سياسي ووسيلة لكبح المد الديمقراطي و منع الرأي العام والمواطنين من توجيه الخيارات السياسية من وجهة نظر قانونية⁵ زيادة على أن ضيق حجم الهيئة الانتخابية يسهل عملية التأثير عليها ومما يزيد من حدة التخوف تفشي نمط الحياة الاستهلاكية وتوجه كل الفئات الاجتماعية إلى العمل على إشباع حاجاتها وتدبير مصالحها الذاتية على حساب المصلحة العامة .

1 - محمد عمران بوليفة " مرجع سابق" ص 186

2 - المادة 105 من القانون العضوي (01/12)

3 - المادة 118 من نفس القانون

4 - وليد شريط " مرجع سابق " ص 06

5 - محمد عمران بوليفة "مرجع سابق" ،ص185

الفرع الثالث: الثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية

إذا عدنا لنص المادة 101 في فقرتها الثانية من دستور 1996 فإننا نجد أنها تمنح لرئيس الجمهورية الحق في تعيين (1/3) ثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية ، حيث تهدف عملية تعيين الثلث من قبل رئيس الجمهورية إلى تحسين النظام التمثيلي داخل الهيئة التشريعية والذي يعتبر أحد مبررات اللجوء لنظام الغرفتين ويتحاشى نظام التمثيل الناتج عن الاقتراع العام الذي قد يؤدي إلى تهميش بعض الكفاءات الوطنية¹ ، بالتالي يتم إدخال هذه الشخصيات والكفاءات الوطنية والتي قد لا تحسن الخوض في اللعبة السياسية والدخول في الانتخابات ومشاركة الأحزاب لأسباب مختلفة لكنها تستطيع تقديم مساهمات وخدمات معتبرة في ميدان عمل البرلمان وبذلك يؤدي نظام العضوية في مجلس الأمة عن طريق التعيين إلى تجنب إقصاء مثل هذه الكفاءات من المشاركة في الحياة السياسية² .

أيضا ما نلاحظه من خلال هذا الثلث المعين أنه يساعد على سد الثغرات على مستوى النصوص التشريعية الصادرة من الغرفة الأولى المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني التي عادة ما يكون أعضاؤه يفتقدون للكفاءة ومن هنا فإن هذا الثلث يؤدي بالضرورة الى تحسين وترقية عملية التشريع والتي تعتبر أيضا من المبررات الأساسية للجوء لنظام الغرفتين .

1 - بوكرا ادريس " مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري " ، مجلة ادارة العدد 1 . المدرسة الوطنية

الجزائر " 2000 ص 70

2 - وليد شريط " مرجع سابق " ص 05

كما يعتبر هذا الأسلوب كأداة لدمج القوى التي تقصدها الإستحقاقات الإنتخابية وتأمين مشاركتها سياسياً¹ ، و وسيلة للتخفيف من حدة الآثار التي ترتبها التعددية السياسية .

وبالمقابل هناك من يعتبر أن سلطة التعيين تعتبر أداة تحكم وهيمنة على اعتبار أن سلطة التعيين الممنوحة لرئيس الجمهورية يمكن أن تكون أداة في يد الرئيس لتوجيه أو على الأقل التأثير في إتخاذ القرار داخل مجلس الأمة²، ومن هنا يكون هذا المجلس مجالاً خصباً لتدخل إرادة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية خاصة وأن رئيس الجمهورية يمارس سلطته في التعيين بمعزل عن أية شروط شكلية وعلاوة على ذلك فهو يحظى بالسلطة التقديرية الواسعة وذلك بالنظر إلى الشروط الموضوعية الفضفاضة التي يباشر سلطته في إطارها.

الفرع الرابع : أسلوب التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة

لقد أقرت المادة 102 من دستور نوفمبر 1996 في فقرتها الثالثة تجديد نصف (1/2) أعضاء مجلس الأمة كل ثلاث سنوات أي (72) عضواً من أصل (144) عضو من تشكيلة هذا المجلس ، كما أضافت المادة 181 من هذا الدستور أن هذا التجديد النصفى يتم بطريق القرعة حيث يستخلف الأعضاء الذين وقعت عليهم القرعة وفق الشروط نفسها وحسب الإجراء نفسه المعمول به في انتخابهم أو تعيينهم و لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى مدة ست (06) سنوات ، و بالرجوع للمادة 114 فنجد أنها تنص على أن رئيس مجلس الأمة ينتخب بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس، فمن خلال هاتين المادتين نستنتج أنه خلال العهدة الأولى

1 - محمد عمران بوليفة " مرجع سابق" ص 194

2 - محمد عمران بوليفة " مرجع سابق" ،ص 195

للمجلس لا تشمل القرعة رئيس المجلس أما خلال العهدة الموالية فتشمل هذه العملية الرئيس حيث يتم انتخابه بعد كل تجديد جزئي .

ومن الملاحظ من خلال نص المادة 102 أنها لم تفرق في طريقة التجديد بين الأعضاء المنتخبين و الأعضاء المعينين و جاءت على وجه العموم (تشكيلة مجلس الأمة) وبالرجوع للمذكرة التفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين نجدها أقرت أنه لما كان أعضاء مجلس الأمة بعضهم منتخب والباقي معين فإن عملية التجديد و للحفاظ على النصاب المحدد في الدستور (المادة 101) يجب أن تتم بشكل منفصل بحيث تجري القرعة بين الأعضاء المنتخبين لتجديد نصف عددهم و بين المعينين كذلك لتجديد نصف عددهم .

وعموما فإن أسلوب تجديد 1/2 أعضاء مجلس الأمة يجعل منه جهازا ممتدا في الزمن¹، حيث يظهر مجلس الأمة كجهاز للديمومة و الاستمرارية فهو جهاز لا يعرف الانقطاع فإلى جانب طول العهدة التي حباه بها المؤسس الدستوري فقد خصه بهذا الأسلوب المتميز في تجديده و الذي من شأنه أن يحقق للمجلس استقرارا تنظيميا فإنه يؤمن له علاوة على ذلك استقرارا سياسيا، و تتجاوز آثار هذا الأسلوب البناء البرلماني إلى الدستوري للدولة ذلك أن النظام الدستوري قد إفتقر قبل هذا التاريخ إلى مؤسسة ثابتة تكفل استمرار و دوام الدولة و قد إستجاب مجلس الأمة من خلال تنظيمه بهذه الطريقة لهذا المطلب و ضيق بذلك فرص الفراغ المؤسساتي و تهديدات استمرار وجود الدولة الذي ارتبط على الدوام باستقرار و ثبات مركز رئيس الجمهورية فقد أصبح استمرار و دوام الدولة مكفولا بوجود مجلس الأمة الدائم و المستمر عن طريق أسلوب تجديده.

المطلب الثاني : أجهزة مجلس الأمة

1 - محمد عمران بوليفة "مرجع سابق" ص 190 . 191.

لقد جاء في الفصل الثاني من القانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة وبالضبط في المادة التاسعة منه أن أجهزة مجلس الأمة هي الرئيس والمكتب واللجان

الدائمة¹، كما أضافت المادة العاشرة منه إمكانية إنشاء المجلس لهيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية تحدد في النظام الداخلي لهذا المجلس².

الفرع الأول : رئيس المجلس

وفقا للإجراءات المنصوص عليها في الفصل الثالث من النظام الداخلي لمجلس الأمة فإنه يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة بالاقتراع السري في حالة تعدد المترشحين ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة وفي حال عدم حصول أي المترشحين على الأغلبية المطلقة يتم إجراء دور ثاني في أجل أقصاه 24 ساعة يتم فيه التنافس بين الأول والثاني المتحصلين على أغلبية الأصوات ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية النسبية وفي حال تعادل الأصوات يعتبر فائزا المترشح الأكبر سنا ، أما في حال المترشح الوحيد يكون الانتخاب بالاقتراع السري أو برفع اليد ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات³.

ينتخب رئيس مجلس الأمة عند كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة⁴ 06 السالف ذكرها وذلك مع مراعاة أحكام المادة 181 والتي تنص على أنه يجدد نصف عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة

1 - المادة 09 من القانون العضوي (02/99) الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ،المؤرخ في 9 مارس 1999 ،الجريدة الرسمية العدد 15

2 - المادة 10 من القانون العضوي (02/99)

3 - المادة 06 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ،المؤرخ في 28 نوفمبر 2000 ، الجريدة الرسمية رقم 77

4 - المادة 1/07 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

العضوية الأولى عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة ويستخلف أعضاء مجلس الأمة الذين وقعت عليهم القرعة وفق نفس الشروط وحسب نفس الاجراءات المعمول بها في انتخابهم أو تعيينهم ولا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى لمدة 6 سنوات أما في حالة شغور منصب رئاسة مجلس الأمة بسبب الاستقالة أو التنافي أو المانع القانوني أو الوفاة يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة بنفس الطرق المحددة في المادة 06 من النظام الداخلي في أجل أقصاه 15 يوما من تاريخ إعلان حالة الشغور حيث يتم الإخطار بها من طرف هيئة التنسيق ويثبت الشغور بلائحة يصادق عليها 3/4 أعضاء مجلس الأمة ،في هذه الحالة يشرف على الانتخاب أكبر نواب الرئيس بمساعدة أصغر عضوين في مجلس الأمة شرط أن لا يكونا مترشحين¹

❖ صلاحياته :

إن رئيس المجلس له صلاحيات مخولة له بموجب الدستور وأخرى بموجب القانون العضوي 02/99 وأخرى بموجب النظام الداخلي لهذا المجلس فبالنسبة لصلاحياته بموجب الدستور فقد جاء ذكرها في نص المادة 88 حيث جاء فيها أن رئيس مجلس الأمة يتولى نيابة رئاسة الجمهورية بعد ثبوت المانع لرئيس الجمهورية المتمثل في المرض الخطير والمزمن بعد اجتماع المجلس الدستوري وجوبا وإعلان ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية 2/3 أعضاء البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين حيث يتولى رئيس مجلس الأمة النيابة لأجل أقصاه 45 يوما و يمارس صلاحياته إلا ما استثنته المادة 90 من هذا الدستور وهذه الاستثناءات² تمثلت فيما يلي:

❖ إصدار العفو أو تخفيض العقوبات أو استبدالها.

❖ إستشارة الشعب في القضايا الوطنية المهمة عن طريق الإستفتاء .

1 - المادة 2.3/07 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

2 - المواد 77-79-124-129-136-137-174-176-177 من دستور 1996

❖ تعيين أعضاء الحكومة .

❖ التشريع بالأوامر في حال شغور البرلمان أو بين دورتيه.

❖ حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة .

❖ إستلام إستقالة الحكومة بعد المصادقة على ملتمس الرقابة .

❖ الحق في المبادرة بالتعديل الدستوري.

وفي حال إستمرار المانع بعد إنقضاء 45 يوما يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا حيث أنه في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت حالة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وتبلغ فوراً شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا و يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها 60 يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية ولا يحق لرئيس المجلس الترشح لرئاسة الجمهورية¹.

وبالعودة للأحكام المنصوص عليها في الفقرة الأخيرة من المادة 90 من الدستور فإنه لا يمكن لرئيس الجمهورية بالنيابة (رئيس مجلس الأمة) خلال الفترتين الـ 45 يوما والـ 60 يوما إقرار حالة الطوارئ أو الحصار أو الحالة الاستثنائية أو التعبئة العامة في مجلس الوزراء أو إعلان حالة الحرب أو توقيع اتفاقيات السلم إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا بعد إستشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن²

1 - المادة 88 من دستور 1996

2 - المواد 91-93-94-95-97 من دستور 1996

أما بالنسبة لصلاحياته بموجب النظام الداخلي لمجلس الأمة¹ وذلك في إطار مهمته كرئيس لهذا المجلس فيمكن إجمالها فيما يلي :

❖ ضمان الأمن والنظام العام داخل مقر المجلس والسهر على إحترام النظام الداخلي.

❖ رئاسة جلسات المجلس واجتماعات المكتب و اجتماعات هيئة الرؤساء واجتماعات هيئة التنسيق .

❖ تمثيل مجلس الأمة أمام المؤسسات الوطنية والدولية .

❖ تكليف نواب الرئيس بمهام عند الضرورة .

❖ التعيين في المناصب الادارية والتقنية بموجب قرارات .

❖ إعداد مشروع ميزانية المجلس وعرضها على المكتب للمناقشة.

❖ الأمر بالصرف .

❖ ضبط تنظيم المصالح الإدارية والتقنية للمجلس.

❖ توفير الوسائل المادية والبشرية اللازمة لعمل الأعضاء.

❖ إخطار المجلس الدستوري عند الاقتضاء طبقا للمادة 166 من الدستور.

أما صلاحيته المخولة له بموجب القانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني مجلس الأمة وعملها و كذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة فنجملها فيما يلي :

1 - المادة 08 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

❖ يستدعي البرلمان للاجتماع في الحالات المنصوص عليها في المادة 5.3.2/88 من الدستور وجوبا¹.

❖ امكانية استدعائه للبرلمان لاجتماع في الحالة المنصوص عليها في المادة 177 من الدستور².

❖ يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين في الحالات المنصوص عليها في المواد 5.3.2/88 - 2/91 - 93-95 - 102 الفقرة الاخيرة - 2/130 - 176- 177 من الدستور³ وتتمثل هذه الحالات فيما يلي :

(1) يستدعي و يرأس البرلمان المجتمع بغرفتيه للتصريح بثبوت المانع لرئيس الجمهورية بسبب مرض خطير و مزمّن بعد إثبات المجلس الدستوري لهذا المانع الذي يستحيل بموجبه ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه⁴.

(2) يستدعي و يرأس البرلمان المجتمع بغرفتيه بعد استمرار المانع لرئيس الجمهورية بعد إنقضاء أجل 45 يوما و بعد إعلان المجلس الدستوري لحالة الشغور بالاستقالة وجوبا⁵.

(3) يستدعي و يرأس البرلمان المجتمع بغرفتيه بعد إثبات المجلس الدستوري للشغور النهائي لرئاسة الجمهورية بسبب الاستقالة أو الوفاة⁶.

(4) يرأس البرلمان المجتمع بغرفتيه لتمديد حالة الطوارئ أو الحصار باستدعاء من رئيس الجمهورية¹.

1 - المادة 2/98 من القانون العضوي (02/99)

2 - المادة 3/98 من القانون العضوي (02/99)

3 - المادة 1/99 من القانون العضوي (02/99)

4 - المادة 2/88 من دستور 1996

5 - 3/88 دستور 1996

6 - المادة 5/88 من دستور 1996

5) يرأس البرلمان المجتمع بغرفتيه عند إعلان الحالة الاستثنائية باستدعاء من رئيس الجمهورية².

6) يرأس البرلمان المجتمع بغرفتيه عند إعلان حالة الحرب باستدعاء من رئيس الجمهورية³.

7) يرأس البرلمان المجتمع بغرفتيه عند الموافقة على تمديد مهمة البرلمان لسبب ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية باستدعاء من رئيس الجمهورية⁴.

8) يرأس البرلمان المجتمع بغرفتيه عندما يقتضي الأمر إصدار لائحة تتويج فتح مناقشة حول السياسة الخارجية باستدعاء من رئيس الجمهورية⁵.

9) يرأس البرلمان المجتمع بغرفتيه عند تعديل الدستور بالطريق البرلماني الخالص باستدعاء من رئيس الجمهورية⁶.

10) يستدعي ويرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه عند مبادرة (3/4) أعضاء البرلمان باقتراح تعديل الدستور⁷.

الفرع الثاني : مكتب المجلس

بالنظر إلى نص المادة من الدستور نجد أنها تقضي بأن ينتخب مجلس الأمة مكتبه ويشكل لجانته، وبالرجوع إلى الفصل الثاني من القانون العضوي (02/99) وبالضبط إلى المادة 13 فنجد أنها تنص على أن مكتب كل غرفة يتشكل من الرئيس

1 - المادة 2/91 من دستور 1996

2 - المادة 93 من دستور 1996

3 - المادة 95 من دستور 1996

4 - المادة 102 من دستور 1996

5 - المادة 2/130 من دستور 1996

6 - المادة 176 من دستور 1996

7 - المادة 177 من دستور 1996

ونوابه ومن أعضاء آخرين عند الاقتضاء، ووضحت في فقرتها الثانية أن النظام الداخلي لكل غرفة هو الذي يحدد عدد نواب الرئيس والأعضاء الآخرين وكيفية انتخابهم وصلاحياتهم، ومن هذا المنطلق فقد جاء في النظام الداخلي لمجلس الأمة أن هذا المكتب يتكون من رئيس المجلس وخمسة (5) نواب¹، و ينتخب نواب الرئيس لمدة سنة واحدة (1) قابلة للتجديد كما يتفق ممثلي المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد بدعوة من رئيس المجلس أو اقتراح مجموعة برلمانية على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات البرلمانية على أساس التمثيل النسبي وتعرض القائمة على رئيس مجلس الأمة للمصادقة عليها.

في حال عدم الاتفاق أو عدم المصادقة عليها يتم إعداد قائمة موحدة لنواب الرئيس من قبل المجموعات البرلمانية وفق معيار تتفق عليه المجموعات الراغبة في المشاركة في المكتب وتعرض هذه القائمة للمصادقة عليها، وفي حال استحالة الإتفاق يتم انتخاب النواب بالاقتراع المتعدد الأسماء السري في دور واحد وعند تساوي الأصوات يعلن فوز

المرشح الأكبر سناً².

أما في حال شغور منصب أحد نواب الرئيس فيتم استخلافه بنفس الإجراءات المذكورة.

صلاحيات المكتب :

بداية وحسب ما جاء في القانون العضوي رقم 02/99 فإن المكتب يقوم مع مكتب المجلس الشعبي الوطني وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي

1 - المادة 9 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

2 - المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

الوطني بإعداد جدول الأعمال الدورة البرلمانية عند كل بداية دورة تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة¹ كما يضبط المكتب جدول أعمال جلسات مجلس الأمة باستشارة الحكومة² ، أما بالرجوع للصلاحيات المخولة له بموجب النظام الداخلي للمجلس فيقوم المكتب تحت إشراف رئيسه³ بما يلي :

- ❖ تحديد تاريخ توزيع النصوص المحالة على مجلس الأمة .
- ❖ تنظيم سير الجلسات مع احترام القانون 02/99 والنظام الداخلي .
- ❖ ضبط جدول أعمال الدورة ومواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة مع احترام القانون 02/99 و النظام الداخلي.
- ❖ تحديد أنماط الاقتراع مع احترام القانون 02/99 والنظام الداخلي .
- ❖ تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي.
- ❖ المصادقة على الهيكل التنظيمي للمصالح الادارية وعلى كفاءات مراقبة المصالح المالية لمجلس الأمة .
- ❖ دراسة مشروع ميزانية المجلس واقتراحه للتصويت.

وفي هذا الإطار يعقد المكتب اجتماعاته العادية دوريا بدعوة من رئيسه، كما يمكنه عقد اجتماعات غير عادية كلما دعت الضرورة ذلك بدعوة من الرئيس أو بطلب من أغلبية أعضاءه و يبلغ جدول أعمال المكتب للأعضاء في أجل 48 ساعة قبل إنعقاده الذين يمكنهم إدراج نقاط أخرى فيه وتوزع محاضر إجتماعات المكتب على

1 - المادة 16 من القانون العضوي (02/99)

2 - المادة 18 من القانون العضوي (02/99)

3 - المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

أعضائه كما يمكن لعضو المجلس الاطلاع على هذه المحاضر بترخيص من رئيس المجلس¹.

يحدد المكتب في اجتماعاته الأولى بعد انتخابه صلاحيات كل عضو من أعضائه حيث يمكن توزيع مهام المكتب² على النحو الثاني :

❖ شؤون التشريع والعلاقات مع الحكومة والمجلس الشعبي الوطني.

❖ الشؤون الادارية والمالية .

❖ الشؤون الخارجية و العلاقات العامة.

الفرع الثالث: اللجان الدائمة

حسب المادة 117 من الدستور والمادة 15 من القانون 02/99 فإن لمجلس الأمة الحق في تشكيل لجان دائمة وفق النظام الداخلي لهذا المجلس وبالرجوع لأحكام المادة 16 من هذا النظام الداخلي فقد شكل المجلس 9 لجان دائمة و المتمثلة في :

❖ لجنة الشؤون القانونية والادارية وحقوق الانسان .

❖ لجنة الدفاع الوطني .

❖ لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج .

❖ لجنة الفلاحة والتنمية الريفية .

❖ لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية .

❖ لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية .

❖ لجنة التجهيز والتنمية المحلية .

1 - المادة 13 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

2 - المادة 14 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

❖ لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني .

❖ لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة.

وقد حددت المواد 17.18.19.20.21.22.23.24.25 إختصاصات كل لجنة .

كما جاء في هذا النظام الداخلي أن مجلس الأمة يشكل لجانه الدائمة لمدة سنة قابلة للتجديد مع امكانية تجديد أعضاء اللجنة الدائمة كلياً أو جزئياً بنفس الاجراءات المحددة في النظام الداخلي¹ ، كما يمكن لكل عضو في المجلس أن ينضم إلى لجنة دائمة واحدة فقط² ؛ أيضا توزع المقاعد في داخل اللجان الدائمة في ما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها، وحصّة المقاعد الممنوحة في مجموعة تساوي نسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة³ المحدد ب 15 إلى 19 عضو على الأكثر بالنسبة للجنة الشؤون القانونية والادارية وحقوق الانسان وكذا لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية ، و من 10 إلى 15 عضو على الأكثر بالنسبة لباقي اللجان⁴ وهذا التفاوت بين عدد أعضاء اللجان يرجع لحجم الاختصاصات والمهام الموكلة للجان فالمهام الموكلة للجنة الشؤون القانونية والادارية وحقوق الانسان وكذا لجنة الشؤون الاقتصادية أكثر من المهام الموكلة لباقي اللجان .

وتوزع المجموعات البرلمانية أعضائها على اللجان الدائمة في حدود الحصص المحددة، ويعين مكتب المجلس الأعضاء الغير منتمين لمجموعة برلمانية بناء على طلبهم أعضاء في لجنة دائمة ؛ يسير أعمال كل لجنة دائمة مكتب يتكون من الرئيس ونائب الرئيس ومقرر كما يحيل رئيس مجلس الأمة على اللجنة الدائمة كل نص يدخل في اختصاصها مرفقا بالمستندات والوثائق المتعلقة بالدراسة أو لإبداء الرأي ولأجل ذلك تستدعي اللجان الدائمة من قبل رؤسائها أثناء الدورة وفي ما بين الدورات يستدعي اللجان رئيس مجلس الأمة حسب جدول أعمالها ولا يمكنها الاجتماع عند انعقاد جلسات

1 - المادة 26 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

2 - المادة 27 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

3 - المادة 1.2/29 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

4 - المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

مجلس الأمة بغرض المداولة في مسائل أحالها عليها المجلس قصد دراسة مستعجلة، كما لا تصح مناقشات اللجان الدائمة إلا بحضور أغلبية أعضائها وفي حال عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد 24 ساعة على الأقل، كما لا يصح أيضا التصويت داخل اللجان الدائمة إلا بحضور الأغلبية وفي حال عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد 48 ساعة على الأقل بعدها يكون التصويت صحيح مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين مع امكانية التصويت بالوكالة، أما في حال إعلان لجنة دائمة عدم اختصاصها أو في حالة تنازع الاختصاص بين لجنتين دائمتين أو أكثر فيضطلع مكتب المجلس بتسوية المسألة محل التنازع، و بالنسبة لجلسات لجان مجلس الأمة فتكون سرية¹.

الفرع الرابع: هيئات مجلس الأمة

إلى جانب اللجان الدائمة السابق ذكرها فقد خول القانون العضوي (02/99) إلى المجلس امكانية إنشاء هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية²، وقد تمثلت هذه الهيئات حسب النظام الداخلي لهذا المجلس في هيئة الرؤساء وهيئة التنسيق وأيضا المجموعات البرلمانية³.

هيئة الرؤساء : تتكون هيئة الرؤساء من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة وتختص هذه الهيئة تحت سلطة رئيس المجلس بما يلي⁴ :

- ❖ إعداد جدول أعمال دورات المجلس .
- ❖ تحضير دورات المجلس وتقييمها .
- ❖ تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها .

1 - المواد 30-37-32-33-34-40-42 النظام الداخلي لمجلس الأمة

2 - المادة 10 من القانون العضوي (02/99)

3 - المادة 46-49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

4 - المادة 47 / 1.2 من النظام . الداخلي لمجلس الأمة

❖ تنظيم أشغال المجلس .

وتجتمع هذه الهيئة كل 15 يوم خلال الدورات أو بدعوة من رئيس المجلس عند الضرورة¹ ويبلغ جدول أعمال الاجتماع لأعضاء الهيئة في ظرف 72 ساعة على الأكثر من تاريخ انعقاد الاجتماع.

هيئة التنسيق : تتكون هيئة التنسيق لمجلس الأمة من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية ، وزيادة على التشاور الذي يجريه رئيس المجلس الأمة مع المجموعات البرلمانية تستشار هيئة التنسيق في المسائل الآتية² :

❖ جدول أعمال الجلسات .

❖ تنظيم أشغال المجلس و حسن أدائها وتقييمها .

❖ توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية.

وتجتمع هيئة التنسيق بدعوة من رئيس المجلس كل شهر على الأقل خلال الدورات كما يمكنه دعوتها للاجتماع عند الاقتضاء أو بطلب من مجموعة برلمانية عند الضرورة ، يبلغ جدول أعمال الاجتماع لأعضاء الهيئة قبل انعقاده ب72 ساعة على الأقل وتوزع محاضر الاجتماعات على أعضاء الهيئة بعد انتهائها ب72 ساعة على الأكثر.

المجموعات البرلمانية:

تتكون المجموعة البرلمانية من 10 أعضاء على الأقل كما لا يمكن لعضو مجلس الأمة أن ينضم لأكثر من مجموعة برلمانية ،أيضا يمكن للعضو أن لا ينضم لأية مجموعة برلمانية مع عدم امكانية أي حزب في إنشاء أكثر من مجموعة برلمانية

1 - المادة 3/47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

2 - المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

واحدة كما يمكن للأعضاء المعيّنين والذين لا ينتمون إلى أي حزب أن يشكلوا مجموعة برلمانية واحدة¹.

يتم تأسيس المجموعة البرلمانية بعد استلام مكتب مجلس الأمة الملف المتضمن تسمية المجموعة وقائمة الأعضاء واسم الرئيس وأعضاء المكتب وتنتشر هذه الوثائق في الجريدة الرسمية للمداولات ، أيضا يمكن لرئيس المجموعة تعيين من ينوبه في هيئات المجلس أو في الجلسات العامة كما يعلن إنشاء المجموعة البرلمانية مع ذكر تسمية المجموعة وقائمة الأعضاء و اسم الرئيس وأسماء نوابه في جلسة علنية لمجلس الأمة وتوضع تحت تصرف مختلف المجموعات البرلمانية الوسائل المادية والبشرية بما يتناسب وعدد أعضائها لضمان حسن سير أعمالها²، ينشر كل تعديل في تشكيلة المجموعات البرلمانية ناتج عن استقالة أو اقصاء أو انضمام جديد في الجريدة الرسمية للمداولات بعد تبليغه من المكتب من طرف المجموعة ، وتقدم المجموعات البرلمانية القائمة الإسمية لمكتبها وأعضائها في جلسة علنية عند كل تغيير³ ، كما تمنع المادة 52 من هذا النظام الداخلي على أعضاء مجلس الأمة إنشاء مجموعة أو مجموعات للدفاع عن مصالح شخصية أو مهنية أو إنشاء أية جمعيات داخل المجلس .

1- المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

2 - المادة 50 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

3 - المادة 51 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

الفصل الثاني

الإطار الوظيفي لمجلس الأمة

الفصل الثاني : الإطار الوظيفي لمجلس الأمة

طبقا لنصي المادتين 98 و 99 من دستور 1996 يمارس مجلس الأمة باعتباره جزءا من البرلمان وظيفتين رئيسيتين تتمثلان في الوظيفة التشريعية و الوظيفة الرقابية، فإذا كانت الأولى يقصد بها صناعة القانون انطلاقا من المبادرة به الى غاية اقراره، فهل لمجلس الأمة نفس الصلاحيات المخولة للمجلس الشعبي الوطني ضمن هذا المجال؟ و هل مجلس الأمة ملزم أن يكون دائما على توافق مع المجلس الشعبي الوطني أم له إمكانية الاختلاف؟ و إن كان له ذلك فكيف يمكن التوصل إلى صيغة توافقية للنص المختلف عليه ؟

و إن كانت الوظيفة الرقابية يقصد بها فحص الأعمال الصادرة عن الحكومة فهل منح المؤسس الدستوري لمجلس الأمة نفس الآليات الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني ؟ و هل لها نفس القوة و الآثار القانونية ؟

المبحث الأول : الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة

إن المادة 98 من دستور 1996 تنص على أن ممارسة السلطة التشريعية تكون من قبل برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وهو ما يعتبر إقراراً من قبل المؤسس الدستوري بمشاركة مجلس الأمة جنباً إلى جنب مع المجلس الشعبي الوطني في العملية التشريعية ، فهل مجلس الأمة يقف على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني أم أن مشاركته في هذه العملية تضعف في مرحلة وتسيطر في أخرى ، هذا من جهة و من جهة أخرى فوجود غرفتين في البرلمان تتشاركان في نفس المهمة التشريعية يثير لا محالة امكانية الخلاف بين هاتين الغرفتين وهنا يكون التساؤل حول طبيعة هذا الخلاف وأيضاً عن كيفية حله.

المطلب الأول: مدى مساهمة مجلس الأمة في عملية التشريع

إذا كان البرلمان يتكون من غرفتين يتمتعان بالأحقية في ممارسة العملية التشريعية وهذا بموجب الدستور إلا أن ذات الدستور لم يساوي بين الغرفتين في جميع مراحل العملية التشريعية والذي يهمنا في إطار دراستنا هو مجلس الأمة وفي هذا الصدد نتساءل عن مدى مساهمة هذا الأخير في العملية التشريعية انطلاقاً من المبادرة بالقوانين وانتهاء بإقرارها والمصادقة عليها.

الفرع الأول: تضيق الحق في المبادرة بالتشريع

إن المبادرة بالتشريع هي إقرار الحق بإيداع نص قانوني من أجل مناقشته و المصادقة عليه من قبل البرلمان¹، و عند استقراء مواد الدستور فإننا نجد أنفسنا بصدد تناقض بين نصوص هذه المواد فنجد أن المؤسس الدستوري قد سحب من أعضاء

1- محمد عمران بوليفة" الدور المعدل للغرف البرلمانية في الوظيفة التشريعية .مجلس الأمة نموذجاً. "ملتقى

التطوير البرلماني ،ورقلة ، 2012 ، ص 04

مجلس الأمة حق المبادرة باقتراح القوانين و ذلك ما وضحته لنا المادة 119 من دستور 1996 فقد نصت على أنه لكل من الوزير الأول و النواب حق المبادرة بالقوانين و مصطلح النواب يقصد به أعضاء المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة و ذلك على اعتبار أن المواد 103-104 - 105 - 106-107 - 109-110-111 قد فرقت في نصوصها بين مصطلح النواب و الأعضاء حيث استخدمت مصطلح النواب بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني و مصطلح الأعضاء بالنسبة لمجلس الأمة لكن إذا عدنا إلى نص المادة 98 من هذا الدستور فنجد أنها جاءت على وجه الاطلاق حيث نصت على أن " السلطة التشريعية يمارسها برلمان متكون من غرفتين" وما نعرفه أن السلطة التشريعية تشمل جميع المراحل ابتداء من الاقتراح وصولاً إلى الإقرار فيتضح لنا أن هذه المادة تقر لمجلس الأمة الحق في اقتراح القانون.

وما يمكن استنتاجه من خلال هاتين المادتين هو أن المادة 119 جاءت لتقيد المادة 98 إذا فإن مجلس الأمة كمبدأ عام ليس له الحق في اقتراح القوانين وهذا ما يعتبره البعض أسلوباً اتخذته المؤسسة الدستورية لإحداث التوازن بين الغرفتين فتكون بذلك الغرفة الثانية (مجلس الأمة) تقوم بالقراءة الثانية للنصوص القانونية وهو ما يعد دعم من جهة ولفت الإنتباه إلى بعض الأخطاء التي تحصل في الغرفة الأولى بسبب التسرع في اتخاذ القرارات من جهة أخرى، أيضاً فقد منح الدستور المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقانون وبالمقابل منح لمجلس الأمة حق المصادقة عليه¹.

ما يمكن قوله في هذا السياق أن منح الحق بالمبادرة بالقوانين لمجلس الأمة يمكن أن يشكل كبها للإرادة الشعبية وهذا على اعتبار أن ثلث أعضائه معين من قبل السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) زيادة على أن المصادقة على القانون يشترط فيها أغلبية (3/4) الأعضاء.

1 - محمد كشود "المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة" نشرية لمجلس الأمة. نوفمبر. 1998. ص 56

لكن هذا الإقصاء لمجلس الأمة من حق المبادرة بالتشريع لم يأتي على وجه الاطلاق وهذا ما نستشفه من خلال نص المادة 177 التي نصت على أنه يمكن لثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه ، فما يمكن استنتاجه من خلال هذه المادة أن مجلس الأمة قد نال جزءا من عملية المبادرة بالتشريع ، هذا الأمر له بعدين بعدا إيجابيا وأخرا سلبيا فالبعد الايجابي يتمثل في أنه يفرز اقتراحا بالتعديل يعبر عن إجماع فعلي لمختلف القوى الممثلة داخل البرلمان إجماع يأخذ في الحسبان مصالح الأمة في مجملها ، وبالمقابل وفي بعده السلبي فإنه يمكن مجلس الأمة من التحكم في مصير الاقتراح وجودا أو عدما وذلك من خلال التحكم في تأمين النصاب المطلوب قانونا ومن ثمة امكانية عرقلة العملية ذاتها¹.

هذا بالنسبة للدستور أما بالنسبة للنصوص القانونية الأخرى فنجد القانون العضوي (02/99) المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة وفي مادتيه 20 و 21 فقد تم التأكيد على إحترام الشروط المنصوص عليها في المادة 119 من الدستور والتي بدورها قد أكدت على حرمان مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين.

أما المادة 22 فنصت على أنه يمكن للحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني كما يمكن سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت عليها و يعلم مجلس الأمة بذلك فلو كان أعضاء

1 - محمد عمران بوليفة "الدور المعدل"، مرجع سابق ص05

مجلس الأمة هم أصحاب الاقتراح فإن الأمر لا يحتاج إلى إعلامهم بعملية سحب هذا الاقتراح و بالتالي هم غير معينين بحق الاقتراح¹.

و في نص المادة 23 من هذا القانون فقد تم اشتراط توقيع اقتراح القانون من قبل 20 نائبا و هذا ما يزيد التأكيد على إقصاء أعضاء مجلس الأمة من حق اقتراح القانون و جاءت بعدها المادة 25 لتشترط لتطبيق أحكامها أعمال أحكام المادة 23 السابقة الذكر كما نصت على أن الحكومة تبدي رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني بشأن اقتراح القانون دون ذكر مكتب مجلس الأمة .

وبالعودة إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة حيث جاء الباب الخامس فيه ليبيّن إجراءات سير أعمال المجلس فإننا نلاحظ عدم تناوله لعملية اقتراح القوانين حيث تناول مباشرة المناقشة التصويت والمصادقة والملاحظ أيضا من خلال المادتين 54 و 59 أنهما اشترطتا تطبيق أحكام المادة 120 في فقرتها الثالثة للمصادقة على القوانين وهذا ما يعتبر زيادة تأكيد على حرمان مجلس الأمة من الحق في المبادرة بالقانون حيث تؤكد هذه الفقرة أن دور مجلس الأمة يبدأ بالمناقشة وينتهي بالمصادقة .

الفرع الثاني: تأثير مجلس الامة في اقرار القانون

بعد أن تتم عملية المبادرة بالقانون تتم مناقشته من قبل المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة وهذا ما أكدته نص المادة 120 من دستور 1996 بقوله : " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه" , حيث يبلغ رئيس المجلس الشعبي

1 - شامي رابح ، مرجع سابق ، ص 24

الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في مهلة (10) عشرة أيام حيث يشعر الوزير الأول بهذا الإرسال¹.

يقوم رئيس مجلس الأمة بتحديد اللجنة الدائمة صاحبة الاختصاص لمراجعة النص والتقرير بشأنه وتجدر الإشارة هنا أنه بإمكان اللجنة التي يتم تحديدها لمراجعة النص أن تعلن عن عدم اختصاصها وفي هذه الحالة أو في حالة تنازع الاختصاص بين لجنتين دائمتين أو أكثر يضطلع مكتب المجلس بتسوية النزاع².

يقوم رئيس المجلس بتبليغ النص مرفقا بالمستندات والوثائق المتعلقة به إلى اللجنة الدائمة صاحبة الاختصاص والتي يمكنها أن تطلب من مكتب المجلس عرض النص على لجنة دائمة أخرى لإبداء الرأي فيه³.

تتفرغ اللجنة صاحبة الاختصاص لمراجعة النص والتقرير بشأنه حيث يوزع هذا التقرير على أعضاء مجلس الأمة.

ويمكن للأعضاء تقديم ملاحظاتهم المكتوبة حول النص الذي أعدت بشأنه اللجنة المختصة تقريرها التمهيدي و ذلك في أجل ثلاثة أيام (72 ساعة) بعد توزيع التقرير عليهم⁴، حيث تودع هذه الملاحظات لدى مكتب مجلس الأمة الذي يبت فيها شكلا قبل إحالتها على اللجنة المختصة التي بإمكانها أن تستمع عند الاقتضاء إلى أصحاب الملاحظات⁵.

1 - المادة 42 من القانون العضوي (02/99)

2 - المادة 40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

3 - المادة 39 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

4 - المادة 1/63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

5 - المادة 2.3/63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

وللاشارة فإن الرقابة التي يجريها مكتب المجلس على هذا الصعيد تهدف أساسا إلى التحقق من أن ممارسة الأعضاء لهذه السلطة لم تخرج عن الإطار الذي رسمه النظام الداخلي لها و هي أنها مجرد ملاحظات تستتير بها اللجنة المختصة لا تصل إلى مستوى اقتراح تعديلات¹.

و بالنسبة لحق التعديل فقد تعددت الآراء حوله فهناك من يرى أنه غير مكفول لمجلس الأمة و ذلك على إعتبار أن المادة 21 من القانون العضوي (02/99) في فقرتها الأخيرة تنص على أن مكتب المجلس يتلقى مشروع أو اقتراح القانون للاطلاع عليه و عبارة "للاطلاع عليه" تعني مجرد إعلام مجلس الأمة بوجود مبادرة تشريعية².

و هنا يمكن أن نستنتج أن نص هذه المادة قد أقصى دور مجلس الأمة في تعديل مشروع أو اقتراح القانون و هذا ما أكده السيد محمد كشود في قوله "منح المجلس الشعبي الوطني حق التعديل و منح مجلس الأمة حق إبداء الرأي في اللجنة المتساوية الأعضاء"³.

لكن و بالمقابل نجد الأستاذ الامين شريط يرى أن مجلس الأمة يتمتع بصفة تامة و مطلقة بحق التعديل و لقد كرس هذا بموجب المادتين 98 و 120 من دستور 1996 لكنه غير مطبق بكيفية مرضية و جدية⁴، و ذلك على إعتبار أن المادة 98 جاء في نصها أن البرلمان له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه حيث أن مصطلح البرلمان يشمل الغرفتين معا ومصطلح الإعداد يشمل التعديل و المادة 120 تكفل حق التعديل لمجلس الأمة أيضا و ذلك من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء.

1 - محمد عمران بوليفة " الدور المعدل " ، مرجع سابق " ص 08

2 - شامي رابح "مرجع سابق " ص 57

3 - محمد كشود " مرجع سابق ، ص 56

4 - الامين شريط "واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها " مجلة الفكر البرلماني ، الجزائر،

2002 ، العدد 1 ، ص 33

وفي ذات الإتجاه ترى الأستاذة سعاد عمير أن المؤسس الدستوري لو أراد أن يخص المجلس الشعبي الوطني بحق التعديل لقصر مصطلح " المناقشة " على هذا المجلس في نص المادة 120 واستعمل مصطلحا آخر غير دال على حق التعديل بالنسبة لمجلس الأمة¹.

بعد التطرق لمسألة المناقشة والتعديل يجدر بنا الحديث عن مسألة المصادقة على القوانين :

إن تصويت أعضاء مجلس الأمة شخصي غير أنه في حالة غياب عضو فإنه يجب أن يوكل أحد زملائه للتصويت بالنيابة عنه على أن يكون ذلك في حدود توكيل واحد².

يصادق مجلس الأمة بالاقتراع سري أو الاقتراع برفع اليد أو بالاقتراع العام الإسمي , و عملية المصادقة يجب أن تتم بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) وذلك وفقا لنص المادة 120 من دستور 1996 في فقرتها الثالثة (3) .

أيضا عملية المصادقة تظل موقوفة على حضور ثلاثة أرباع أعضائه على الأقل وفي حال عدم توفر هذا النصاب يحدد مكتب المجلس بالتشاور مع الحكومة جلسة ثانية على أن تتم مراقبة النصاب قانونا قبل البدء في عملية التصويت³ , وهذا على عكس مناقشات مجلس الأمة التي تصح مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين⁴ , وهنا يمكن القول أن نصاب الثلاثة أرباع (3/4) يعتبر أداة بحث عن الإجماع وأيضا أداة للتنشيط⁵:

1 - سعاد عمير " الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة " ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، 2009، ص 29 ، نقلا عن شامي رابح ، " مرجع سابق " .

2 - المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

3 - المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

4 - المادة 54 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

5 - محمد عمران بوليفة " الدور المعدل " ، مرجع سابق ، ص 12.

أولاً: كأداة بحث عن الإجماع حيث قصد المؤسس الدستوري من تأسيسه للغرفة الثانية في البرلمان أن يجعل منه جهازاً يعبر عن إجماع أو شبه إجماع الطبقة السياسية حول القرارات التي يتخذها البرلمان والتي هي على صلة بالحياة العامة ، ذلك أنه يتحتم في كل نظام ديموقراطي أن لا يكون القانون منبثقا عن أغلبية تفرض إرادتها على الجميع لأنه بذلك يكون القانون أداة للتبعية والخضوع ومظهراً من مظاهر الهيمنة وحسب جون جاك روسو فالقانون لا يكون ديموقراطياً إلا إذا كان عاماً من حيث مصدره وموضوعه ولن يكون القانون عاماً من حيث مصدره إلا إذا كان مقبولاً من قبل الكافة .

ثانياً : نصاب ثلاثة أرباع (3/4) أداة للتثبيت : إن أليات عمل غرفتي البرلمان مصممتين وفق الدور المنوط لكل غرفة في الحياة السياسية ففيما تهدف في المجلس الشعبي الوطني إلى فرز إرادة أغلبية برلمانية وإبرازها، فإنها جاءت بالنسبة لمجلس الأمة- خاصة نصاب التصويت- بهدف الكبح والفرملة ، مادام تأسيس مجلس الأمة ذاته كان الهدف من ورائه هو الحماية من الإنحرافات والتعسفات التي قد تؤدي إليها الأغليات البرلمانية القوية فبدون هذه النسبة المرتفعة يصعب التغلب على تجاوزات وتعسف هذه الأغليات التي قد تحدث ، ومن ثم فإن إجراءات عمل المجلس تهدف بالأساس لأن تجعل منه عائقاً في وجه هذه الأغليات.

المطلب الثاني : امكانية الخلاف بين المجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني

إن اعتماد نظام الثنائية البرلمانية وتقسيم البرلمان إلى غرفتين أو مجلسين يتشاركان في العملية التشريعية سيؤدي بالضرورة إلى امكانية الاختلاف بين هاتين الغرفتين وهو الأمر الطبيعي والمنطقي خاصة في ظل اعتماد المغايرة بين الغرفتين من حيث التركيبة والاختصاص و كذلك النسبة المشترطة للمصادقة ، لذا فسيتم في هذا المطلب تناول طبيعة الاختلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة كفرع أول ثم كيفية حل هذا الاختلاف كفرع ثاني.

الفرع الأول : طبيعة الاختلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني

لقد جاء ذكر امكانية الخلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني في نص المادة 120 من دستور نوفمبر 1996 وبالضبط في فقرتها الرابعة التي نصت على أنه "في حال حدوث خلاف بين الغرفتين فحدوث هذا الخلاف أمر وارد وحتمي و إلا أصبح مجلس الأمة مجرد غرفة للمصادقة على ما جاء به المجلس الشعبي الوطني من تشريعات ، و لهذا فقد يختلف المجلسان حول النص القانوني وذلك عند إعتراض مجلس الأمة على ذلك النص أو قد يقدم مجلس الأمة تعديلات لا يقبلها المجلس الشعبي الوطني.

فمجلس الأمة ليس ملزما بالمصادقة على النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني إذ يقع الخلاف بمجرد عدم المصادقة على هذا النص بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه فله أن يوافق وبالتالي يصادق كما يمكنه أن يختلف ويعارض وبالتالي لا يصادق¹.

لقد تم النص على الخلاف في نص المادة 120 من الدستور بصفة مطلقة فهي لم تحصره كأن يكون جوهريا وأساسيا أو يتعلق بالشكل أو المضمون ، أي أطلق العنان لمجلس الأمة في إثارة أي نوع من الخلاف يراه ضروريا دون أن يخضع لرقابة.

كما أنه قد جاء في الفقرة الرابعة لفظ الأحكام محل الخلاف دون تحديد ، وبصيغة الجمع بمعنى أنه قد يكون الخلاف في حكم أو مجموعة أحكام أو حتى المبادرة بالقانون برمتها

1 - بوزيد لزهاري " الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور " مجلة الفكر البرلماني ،

الجزائر 2004 العدد 7 ص 57

الفرع الثاني: كيفية حل الخلاف

لقد اعتمدت النظم الدستورية حلولاً مختلفة وفق اعتماد عدة أساليب ويمكن أن نذكر منها أسلوب الذهاب والإياب الذي مؤداه أن يبقى النص التشريعي يذهب من غرفة إلى الغرفة الأخرى حتى يتم التوصل إلى الحل بشأنه وإلا فيبقى الذهاب النص وإيابه بين الغرفتين إلى ما لا نهاية في حال عدم التوصل إلى نص موحد وهو ما يحقق المساواة بين الغرفتين وبالمقابل هو وسيلة لتعطيل العمل التشريعي في حال عدم التوصل إلى حل ، نجد أيضاً أسلوباً آخر يشابه هذا الأسلوب السابق الذكر إلا أنه يوكل سلطة الفصل في الخلاف لإحدى الغرفتين وذلك في حال استمرار الخلاف ، أما الأسلوب الآخر فهو إحالة النص محل الخلاف إلى لجنة خاصة في حال استمرار الخلاف¹ .

وبالرجوع للنظام الدستوري الجزائري فنجد أنه قد تبني أسلوب اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من أجل التوصل إلى الإجماع حول نص معين حدث الإختلاف بشأنه وهو الأمر الذي توضحه المادة 120 من الدستور بنصها : " وفي حال 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 " ، فلقد أعطت هذه المادة حق طلب تكوين اللجنة للوزير الأول الذي يقوم بتبليغ طلبه إلى رئيس كل غرفة من غرفتي البرلمان لتجتمع اللجنة خلال العشرة (10) أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب²، وفي هذا الصدد نجد أن الدستور قد أعطى للوزير الأول إختصاصاً يمكن الهيئة التنفيذية من التدخل المباشر ومن ثم التأثير في إنتاج التشريع وفي هذا السياق يتمتع الوزير الأول بالسلطة

1 - لموسخ محمد ، هميسي رضا " اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري ، مجلة الاجتهاد

القضائي ، ورقة ، العدد 4 ، ص 402

2 - المادة 87 من القانون العضوي (02/99)

التقديرية في طلبه لإجتماع اللجنة أم لا ، فإجتماع اللجنة إذا مرهون برغبة الوزير الأول فإن أراد إجتمعت وإن لم يرد تأخر إجتماعها وبذلك يظل النص معلقاً¹ .

كذلك ما يمكن ملاحظته هو عدم النص على مدة زمنية محددة يمكن خلالها استدعاء الوزير الأول للجنة للإجتماع وبهذا فيمكن أن يبقى النص معلقاً لمدة طويلة وبالتالي تعطيل عملية التشريع فكان الأجدر بالمؤسس الدستوري أن يحدد مدة زمنية معينة يلتزم خلالها الوزير الأول بطلب اللجنة للإجتماع.

وفي نفس سياق هذه المادة (120 من الدستور) نجد أنه لم يتم التمييز بين الخلاف البسيط والخلاف الجوهرى فالخلاف البسيط هو خلاف تقني أو إجرائي سهل للتجاوز من قبل اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء حيث يرتبط هذا الخلاف بمسائل تقنية متعلقة إما بالصياغة اللغوية أو بترتيب أحكامها من حيث الشكل والتي يتم تسويتها بسرعة وسهولة أما الخلاف الجوهرى فهو خلاف شديد وحاد يقع بين الغرفتين وهو ذو أبعاد إيديولوجية² .

نجد أيضا أن المؤسس الدستوري قد استخدم عبارة تجتمع بمعنى أن الاجتماع هنا يكون وجوبيا .

إن اللجنة المتساوية الأعضاء برلمانية رغم أن تحريك عملية الاجتماع تكون بطلب من الوزير كما أن الحل الذي تقترحه يعرض وجوبا على الغرفتين للتصويت عليه ويضع الدستور على أعضاء البرلمان بغرفتيه عدم امكانية تعديل النص من جديد إلا بموافقة الحكومة³، وفي هذه النقطة إذا صوت أعضاء الغرفة الأولى لصالح اقتراح

1 - وليد شريط " مرجع سابق " ، ص 09

2 - مزياني حميد " عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري مقارنة"

مذكرة ماجيستر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة تيزي وزو ، جوان 2011، ص 103

3 - المادة 120 من دستور 1996

اللجنة المتساوية الأعضاء ثم يعرض الأمر على أعضاء مجلس الأمة فإذا قبلوه انتهى الاشكال، إلا أن الاشكال يظل في حالة ما إذا لم يصادق النواب في المجلس الشعبي الوطني على النص فلا يمكن لأعضاء مجلس الأمة التصويت أصلاً لأنهم لا يناقشون إلا النصوص التي يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني وهذا ما يعرف باستمرار الخلاف وهنا على الحكومة التدخل من أجل سحب النص .

أيضاً يستمر الخلاف في حال تصويت المجلس الشعبي الوطني على النص الذي أعدته اللجنة مع عدم مصادقة مجلس الأمة فهذا يتم أيضاً سحب النص و ذلك حسب نص المادة 120 من دستور 1996 .

وبالرجوع إلى القانون العضوي (02/99) وفي المادة 96 منه نجد أنها تقضي بأنه في حالة عدم توصل الغرفتين على ضوء اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص موحد فالأمر يدخل في استمرار الخلاف الذي يؤهل الحكومة لسحب النص .

بالنسبة لتشكيلة هذه اللجنة المتساوية الأعضاء وحسب المادة 120 من الدستور فهي تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين وما يفهم ظاهرياً من نص هذه المادة أن هذه اللجنة تتكون من جميع أعضاء مجلس الأمة إضافة إلى جميع أعضاء المجلس الشعبي الوطني وهو الأمر الغير المقبول منطقياً لكن جاءت المادة 88 من القانون العضوي (02/99) لتفسر هذا اللبس حيث نصت على أنه : " يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء وتأتي أيضاً المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لتؤكد أن الأعضاء عشرة كما تضيف إلزامية إضافة خمسة (5) أعضاء احتياطيين حيث في حال غياب أحد ممثلي اللجنة أو أكثر يستخلف من هؤلاء الخمسة أعضاء.

يتم اختيار الأعضاء بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقا للتمثيل النسبي مع إحترام مبدأ تمثيل أعضاء من اللجنة المختصة المحال عليها نص القانون محل الخلاف على أن يعرض مكتب المجلس القائمة مع الاحتياطيين الخمسة على مجلس الأمة للموافقة عليها مع الإشارة أنه لا يمكن أن يكون عدد أعضاء اللجنة المختصة أقل من خمسة أعضاء التي تنتخبهم اللجنة المختصة¹، هذا بالنسبة لمجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني فإنه يعين ممثليه في اللجنة المتساوية الأعضاء الذين يكون من بينهم خمسة أعضاء على الأقل من اللجنة المختصة من بينهم رئيسها كما يعين خمسة (05) أعضاء احتياطيين للاستخلاف في حالة الغياب².

أما عن أمر تشكيل مكتب اللجنة واختيار رئيسه ونائبه ومقررين اثنين فإنه يتم بعد اختيار العشرين عضوا في اللجنة المتساوية الأعضاء إضافة إلى العشرة الاحتياطيين من كلا الغرفتين حيث يعقد اجتماع أول للجنة بدعوة من أكبر أعضائها ويشرع في انتخاب رئيس اللجنة من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها على أن ينتخب النائب من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى أما المقررين فينتخب مقرر لكل غرفة³، كما أن اجتماع اللجان المتساوية الأعضاء عن كل نص قانوني يكون بالتناوب إما في مقر المجلس الشعبي الوطني وإما مقر مجلس الأمة⁴.

تجتمع هذه اللجنة المتساوية الأعضاء خلال العشرة أيام الموالية لتاريخ تبليغ طلب الاستدعاء إلى رئيسي المجلسين حيث تدرس الأحكام محل الخلاف التي أحيلت إليها و ذلك على إثر التوصيات و الملاحظات المقدمة من اللجنة المختصة و يمكنها في هذا الصدد أن تستمتع لكل عضو في البرلمان أو أي شخص ترى الإستماع إليه مفيدا

1 - المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

2 - المادة 65 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

3 - المادة 90 من القانون العضوي (02/99) .

4 - المادة 89 من القانون العضوي (02/99).

لأشغالها وذلك بعد إرسال طلب الإستماع من قبل رئيس اللجنة إلى رئيس إحدى الغرفتين حسب الحالة¹، كما يمكن أيضا لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء وهو حضور جوازي وليس إجباري².

تخلص أعمال هذه اللجنة المتساوية الأعضاء بعرض تقرير يتضمن نسا حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف يبلغ من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الإجتماعات في مقرها حيث يعرض الوزير الأول هذا التقرير على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه³.

وعموما فإنه يمكن التوصل إلى مجموعة من الفرضيات⁴ حول عملية المصادقة :

- 1) مصادقة المجلس الشعبي الوطني على نص العرض ثم مصادقة مجلس الأمة على النص وبالتالي مصادقة البرلمان بغرفتيه على نص الصلح وينتهي الإشكال القائم وتنتقل إلى مرحلة الإصدار من طرف رئيس الجمهورية .
- 2) مصادقة المجلس الشعبي الوطني على النص بإدخال تعديلات عليه وافقت عليها الحكومة ثم مصادقة مجلس الأمة على النص المصوت عليه بإدخال التعديلات وبالتالي مصادقة البرلمان بغرفتيه وينتهي الإشكال القائم .
- 3) مصادقة المجلس الشعبي الوطني على النص سواء بإدخال تعديلات وافقت عليها الحكومة أو بدون إدخال تعديلات لكن مجلس الأمة رفض ،هنا نكون أمام حالة استمرار الخلاف و سحب النص .

1 - المادة 93 من القانون العضوي (02/99) .

2 - المادة 92 من القانون العضوي (02/99) .

3 - المادتين 94 . 95 من القانون العضوي (02/99) .

4 - وليد شريط " مرجع سابق" ص 13 .

4) مصادقة المجلس الشعبي الوطني على النص سواء بإدخال تعديلات وافقت عليها الحكومة أو بدون إدخال تعديلات لكن مجلس الأمة أدخل هو الآخر تعديلات وهنا نكون أمام حالة خلاف جديدة .

5) عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني أو التمسك بتعديلاته على الرغم من رفض الحكومة لها وهنا نكون أمام حالة استمرار الخلاف وسحب النص.

ومن أمثلة النصوص التي كانت محل خلاف بين المجلسين يمكن ذكر نص القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة أيضا نص القانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي و نص القانون المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء ،كذلك نص القانون المتعلق بالإشهار.

* ما يمكن قوله كخلاصة لهذا المبحث هو أن مجلس الأمة لا يعمل في مجال وظيفته التشريعية على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني فيمنع بداية من الحق في المبادرة بالقوانين باستثناء حقه في المبادرة بالتعديل الدستوري ، و الفعالية الحقيقية له في هذا المجال تكون على مستوى المصادقة خاصة مع النسبة المشترطة لهذه العملية .

و الأمر الذي يجعل من مجلس الأمة يمشي بالتوازي مع المجلس الشعبي الوطني هو إمكانية الاختلاف بينهما و اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل هذا الخلاف .

المبحث الثاني : الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة

يمارس البرلمان إضافة إلى الإختصاص التشريعي المنوط به وظيفة الرقابة على أعمال الحكومة و قد عمل المؤسس الدستوري لدستور 1996 على توسيع مجال هذه الرقابة من خلال إحداث الغرفة الثانية المتمثلة في مجلس الأمة الذي أولى له أيضا إختصاصا رقابيا على أعمال الحكومة و من هذا المنطلق سيتمحور هذا المبحث حول دراسة ما إذا كان هذا المجلس يقوم بهذه العملية الرقابية على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني؟ وهل منحت له نفس الوسائل و الآليات الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني؟ و هل لها نفس الآثار و النتائج و ما مدى فعاليتها؟

المطلب الأول: وسائل رقابية غير مرتبة للمسؤولية السياسية

إن المسؤولية السياسية تعني حق ممثلي الشعب في محاسبة السلطة الحاكمة ومساءلتها وعادة ما تقترن إثارة هذه المسؤولية للحكومة من قبل البرلمان بمسألة قابليته للحل وبما أن الغرفة الثانية للبرلمان والمتمثلة في مجلس الأمة غير قابلة للحل فبالمقابل لا يمكنها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة لذا فقد أقر المؤسس الدستوري لهذا المجلس وسائل رقابية على أعمال الحكومة لكن من غير أن تكون مرتبة لهذه المسؤولية السياسية .

الفرع الأول: مناقشة مخطط عمل الحكومة

بعد تعيين رئيس الجمهورية لأعضاء الحكومة تقدم هذه الأخيرة مخطط عملها للبرلمان من أجل الحصول على موافقته وذلك ما أقرته المادة 80 من الدستور بنصها على أن الوزير الأول يقدم مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه حيث يجري لهذا الغرض مناقشة عامة ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة مع رئيس الجمهورية ، يقدم الوزير الأول عرضا حول

مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني ويمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة، عند التمعن في نص هذه المادة نجد أن المجلس الشعبي الوطني له الحق في مناقشة برنامج عمل الحكومة بتفاصيله وذلك على اعتبار أن الوزير الأول هنا يقدم مخطط العمل في المجلس وعلى أساس هذه المناقشة يتم تكييف هذا المخطط وبالمقابل نجد أنه يتم تقديم عرضا فقط من الوزير الأول بالنسبة لمجلس الأمة . وهنا لا يتم تقديم البرنامج مفصلا كما هو وإنما مجرد ملخص له (عرضا) ، ما نستنتج منه أن إطلاع مجلس الأمة على البرنامج (مخطط العمل) سيكون ناقصا¹ .

من جهة أخرى وعند قراءة نص المادة 83 " ينفذ الوزير الأول وينسق مخطط العمل الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني " فالبرنامج الحكومي يدخل حيز النفاذ بمجرد مصادقة الغرفة الأولى عليه بالتالي فمسألة مرور مخطط العمل على مجلس الأمة هي مسألة ليس لها أي أثر قانوني.

فيمكن أن نقول أن دور مجلس الأمة يقتصر على مجرد الاطلاع على برنامج عمل الحكومة بعد موافقة ومصادقة مجلس الشعبي الوطني عليه .

هذا بالنسبة للدستور أما بالنسبة للقانون العضوي (02/99) نجد قسمه الخامس المعنون بعرض برنامج الحكومة على مجلس الأمة في المادة 49 منه والتي تنص على أن الوزير الأول يقدم عرضا حول برنامج الحكومة إلى مجلس الأمة خلال العشرة الأيام الموالية لموافقة المجلس الشعبي الوطني ومقارنة بالمادة 47 من نفس القانون والتي منحت للنواب الشروع في عملية المناقشة لبرنامج عمل الحكومة بعد مرور 7 سبعة أيام من تبليغ البرنامج إليهم هنا يمكن أن نستنتج أن هذا القانون لم يمنح هذا الأجل لأعضاء مجلس الأمة وهو ما معناه عدم إعطاء اعتبار لاطلاع ودراسة عضو

1 - شامي رابح " مرجع سابق " ص 96

مجلس الأمة لمخطط عمل الحكومة مقارنة بما أولاه من اعتبار لاطلاع ودراسة النائب لذات المخطط¹.

إذا ومن خلال هذه النصوص يمكننا القول أن مجلس الأمة ليس له الحق في مناقشة مخطط عمل الحكومة لكن أقصى ما يمكنه عمله في هذا الصدد هو إصدار لائحة للتعبير عن رأيه لكننا إذا عدنا إلى الواقع العملي نجد أنه وبحكم العادة أصبح مجلس الأمة يناقش برنامج عمل الحكومة بمجرد عرضه عليه .

فمنذ 1998 فإن مجلس الأمة يفتح نقاشا عند عرض رئيس الحكومة لبرنامجها والواقع العملي أثبت أن النقاش الذي يجريه مجلس الأمة لا يمثل إيعادا لحكم دستوري يقلق أحد الطرفين بقدر ما يعد ممارسة دستورية طالما أنها جسدت منذ بداية عمل مجلس الأمة و لم يعارضها أي رئيس حكومة تعاقب على الحكم فعلى لسان السيد بشير بومعزة الرئيس الأول لمجلس الأمة " إن ما أسميناه بالمناقشة يدخل في إطار البيداغوجية البرلمانية الديمقراطية و هو يفيد كثيرا بحيث يمكن لرئيس الحكومة و أعضاء حكومته من الاطلاع أكثر على مشاكل البلاد و لهذا فهذا التقليد أو العادة لابد من المحافظة عليه" فمجلس الأمة بمناقشته للبرنامج الحكومي المعروف عليه يكون قد فرض شرعية هذا الاجراء بحكم العادة² رغم أن المؤسس الدستوري لم يخول له ذلك .

ما يمكن أن نخلص إليه من خلال دراستنا لهذه الآلية الرقابية هو أن مناقشة برنامج الحكومة من قبل مجلس الأمة ليس له الأثر القانوني على اعتبار أن الحكومة لا تكيف برنامجها على أساس آراء مجلس الأمة إلا أنها تسمح بإيضاح الرؤية لدى أعضاء هذا المجلس من خلال اطلاعهم على كل جزئيات المخطط الحكومي بالتالي

1 - نفس المرجع ، ص 95

2 - بن بغيلة ليلي "اليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري" مذكرة ماجيستر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، ، 2004 ، ص 51.

تكون آرائهم وملاحظاتهم واقتراحاتهم المقدمة في شكل لائحة أكثر دقة والتي قد تشكل الدعم الحقيقي لهذا البرنامج أو الانتقاد البناء له وخاصة أن هذا الاجراء قد فرض شرعيته بحكم العادة كما أشرنا سابقا .

وللاشارة فإن أول عرض عن برنامج حكومي قدم إلى مجلس الأمة بعد تنصيبه كان في 4 جانفي 1996 كان يتعلق بحكومة السيد أحمد أويحيى وذلك بتاريخ 29مارس 1998 بعد أن وافق عليه المجلس الشعبي الوطني في شهر اوت 1997 ويعود السبب في تباعد الفاصل الزمني بين الموافقة على هذا البرنامج من طرف المجلس الشعبي الوطني وتقديم العرض إلى مجلس الأمة إلى أن مجلس الأمة لم يكن قد نصب بعد بالإضافة إلى عدم صدور قانون ينظم أجل تقديم العرض أمام مجلس الأمة¹.

لا يمكننا الخروج من دراسة هذه النقطة دون التطرق لمسألة اللائحة التي يمكن أن يصدرها مجلس الأمة فلقد نصت المادة 49 من القانون العضوي (02/99) على أنه "يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة حسب نفس الشروط المحددة في المواد من 52 إلى 55 من هذا القانون" أما بالنسبة للنظام الداخلي لهذا المجلس فقد نصت المادة 72 منه على أنه يشترط لقبول اقتراح اللائحة أن تكون موقعة من قبل عشرين (20) عضوا كما يجب أن تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد 48 ساعة من تقديم العرض .

نذكر أن هذه اللائحة مجردة من أي جزاء ولا تتمتع بأية قيمة قانونية إلزامية ويقتصر تأثيرها على الجانب السياسي فقط دون التأثير على الجانب القانوني للحكومة التي سنظل قائمة حتى في حال عدم موافقة مجلس الأمة على مخطط عملها .

1 - مزياني حميد " مرجع سابق " ص 64 .

إن موافقة مجلس الأمة على عمل الحكومة تمكنها من العمل بثقة وراحة أكبر أما في حال التحفظ على البرنامج كله أو بعضه فإن الحكومة ستضع ذلك في الحسبان عند وضعها لمشاريعها حتى يتم التصديق عليها في مجلس الأمة خاصة إذا تم الأخذ بعين الاعتبار الأغلبية المطلوبة للتصديق على مشاريع القوانين في مجلس الأمة والمتمثلة في ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه¹.

إن أول لائحة أصدرها مجلس الأمة حول برنامج الحكومة منذ تأسيسه كانت اللائحة رقم 2004/01 المؤرخة في يوم 26 ماي 2004 زكى فيها المجلس برنامج الحكومة الجديدة المنبثقة عن الانتخابات الرئاسية للثمانين أفريل 2004 بعد أن قدمه رئيس الحكومة و تمت دراسته من طرف أعضاء مجلس الأمة².

الفرع الثاني :امكانية تقديم بيان السياسة العامة إلى مجلس الأمة

يعد البيان وسيلة لإبلاغ البرلمان بما تم تطبيقه السنة الماضية من البرنامج الحكومي وما هو في طور الإنجاز كما يتم خلاله إبراز الصعوبات التي واجهتها الحكومة والأهداف المسطرة التي تنوي تحقيقها³.

وفي هذا الإطار تنص المادة 84 من دستور 1996 أن الحكومة تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة حيث يقوم مناقشته والتي يمكن أن تختتم بلائحة أو إيداع ملتصق رقابة كما يمكن أن تقدم الحكومة إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة وهذا ما أكدته المادة 56 من القانون العضوي (02/99) بنصها: "طبقا لأحكام المادة 84 الفقرة الأخيرة من الدستور يمكن للحكومة أن تقدم بيانا عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة" في حين كانت المواد من 50 الى 55 من هذا

1 - بن بغيلة ليلي " مرجع سابق " ص 52 .

2 - مزياي حميد " مرجع سابق " ص 64 .

3 - بن بغيلة ليلي " مرجع سابق " ص 53 .

القانون العضوي تبين اجراءات تقديم بيان السياسة العامة إلى مجلس الشعبي الوطني والآثار المترتبة على ذلك وهو ما يبرز لنا الدور المهم للمجلس الشعبي الوطني في مناقشة البيان حيث منحه مختلف الوسائل من اللائحة إلى ملتصق الرقابة إلى التصويت بالثقة ويبرز لنا أيضا هامشية دور مجلس الأمة في مناقشة بيان السياسة العامة من خلال إنعدام الأثر جراء اطلاع مجلس الأمة على هذا البيان.

أما بالنظر إلى النظام الداخلي بالنسبة لمجلس الأمة وبتناوله لإجراءات رقابة مجلس الأمة على عمل الحكومة في بابه التاسع لم يذكر في أي فصل من فصوله مسألة اطلاع مجلس الأمة على بيان السياسة العامة.

وكملاحظة عامة حول هذه النصوص نجد أن تقديم بيان السياسة العامة من قبل الحكومة إلى مجلس الأمة ليست له أية آثار تذكر، أيضا ما يمكن ملاحظته هو السلطة التقديرية المطلقة للحكومة في تقديم البيان إلى مجلس الأمة من عدمه وهو ما يبرز من خلال استعمال مصطلح "يمكن" أي أن الحكومة غير مجبرة على تقديم هذا البيان لكن هناك من يرى¹ أنه وإن كانت الحكومة غير ملزمة دستوريا وقانونيا بذلك إلا أنها ملزمة سياسيا وذلك للاعتبارات التالية:

- ❖ بحكم أن المؤسس الدستوري قد ألزم الحكومة بتقديم عرض حول مخطط العمل لمجلس الأمة فإنه من المنطقي أن تعلم الحكومة هذا المجلس بالحصيلة السنوية لتنفيذ هذا البرنامج (مخطط البرنامج).
- ❖ إن مخطط عمل الحكومة الموافق عليه من المجلس الشعبي الوطني و المطلاع عليه مجلس الأمة قد تطرأ عليه تعديلات موافق عليها من الغرفة الأولى بمناسبة مناقشتها بيان السياسة العامة مما يوجب اطلاع مجلس الأمة على هذه التعديلات .

1 - شامي رابح "مرجع سابق" ص 112

و بالرغم من هذين الاعتبارين إلا أن السلطة التقديرية للحكومة في هذا المجال تبقى قائمة و تبقى هذه الاعتبارات من وجهة نظر سياسية فقط و ليست قانونية .

و كخلاصة عامة يمكن أن نخرج بها بعد التطرق لمناقشة مجلس الأمة لمخطط عمل الحكومة و الاطلاع على بيان السياسة العامة هي أن حرمان هذا المجلس من الممارسة الرقابية الفعلية و المؤثرة في هذا الصدد لم يكن إلا مقابلا لعدم قابلية هذا المجلس للحل فقد منحت هذه الآليات الرقابية التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة للمجلس الشعبي الوطني و في مقابل ذلك يمكن أن يتعرض هذا المجلس للحل.

المطلب الثاني: آليات رقابية دون فعالية

بعد التطرق إلى رقابة مجلس الأمة على مستوى مخطط عمل الحكومة و بيان السياسة العامة في المطلب السابق و على أساس أن مخطط العمل تقدمه الحكومة للبرلمان مرة واحدة خلال فترة تعيينها وبيانا عن السياسة العامة مرة كل سنة فإن المؤسس الدستوري أعطاه آليات أخرى للرقابة على أعمال الحكومة دون ربطها بآجال محددة حتى تكون هذه الرقابة بصفة دائمة ومستمرة حيث منح له آلية السؤال والاستجواب وأيضا آلية التحقيق.

الفرع الأول: آلية السؤال

هي الأسئلة التي يسعى من ورائها عضو من البرلمان للحصول على معلومات حول أمر يجهله أو التحقق من واقعة علم بوقوعها أو معرفة ما تتوي الحكومة إتخاذه في مسألة معينة¹.

1 - جمال عبد الناصر مانع "الرقابة البرلمانية على الحكومة في بلدان المغرب العربي" مجلة الاجتهاد القضائي، ورقلة ، العدد 4 ، ص 43.

ويمكن تعريفها أيضا بأنها طلب عضو المجلس التشريعي من وزير إيضاح نقطة معينة¹

وبهذا يعتبر السؤال أحد الوسائل الرقابية التي هي في يد السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية حيث يعتبر طرح الأسئلة حق لكل عضو في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة وذلك طبقا لما جاءت به أحكام المادة 134 من دستور نوفمبر 1996 التي نصت على أنه "يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي لأي عضو في الحكومة" فالسؤال الذي يطرحه البرلمان من خلال هذه المادة يمكن أن يكون شفويا كما أن يكون كتابيا .

ويمكن إجمال مختلف الشروط والاجراءات التي تخص آلية السؤال وذلك من خلال دستور 1996 والقانون العضوي (02/99) وأيضا النظام الداخلي لمجلس الأمة على اعتبار أن دراستنا تقتصر على مجلس الأمة فيما يلي :

أولا: السؤال الشفوي :

يتم إيداع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه لدى مكتب مجلس الأمة 10 أيام على الأقل قبل يوم الجلسة المحددة لهذا الغرض ويتولى رئيس المجلس إرسال السؤال فورا الى رئيس الحكومة (الوزير الأول)² .

تتم الإجابة على الأسئلة الشفوية من قبل أعضاء الحكومة خلال الجلسات التي تعقد لهذا الشأن كل (15) يوم في الدورات العادية للمجلسين والتي تتحدد بالتشاور بين

1 - إيهاب زكي سلام " الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني " القاهرة ، دار النشر معالم الكتب ، 1983 ، ص 26 .

2 - المادة 69 من القانون العضوي (02/99) .

مكتبي غرفتي البرلمان بالاتفاق مع الحكومة بشرط أن لا يطرح عضو البرلمان أكثر من سؤال في كل جلسة¹.

بعد جواب عضو الحكومة يمكن لصاحب السؤال أن يعقب على الجواب ولعضو الحكومة حق الرد² وتقدر المدة المخصصة بتعقيب صاحب السؤال ب(05) خمسة دقائق أما رد عضو الحكومة فيحدد بعشرة (10) دقائق³.

ثانياً: السؤال الكتابي

يتم إيداع نص السؤال الكتابي من طرف صاحبه لدى مكتب مجلس الأمة ويتولى رئيس المجلس إرسال السؤال إلى رئيس الحكومة (الوزير الأول)⁴ ويتعين أن يكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا وذلك خلال مدة ثلاثين يوماً الموالية لتبليغيه ويبلغ الجواب إلى صاحبه⁵.

وسواء كان السؤال شفويا أو كتابيا وكانت الإجابة عنه تستدعي المناقشة يمكن للمجلس فتح هذه المناقشة طبقا لنظامه الداخلي على أن تخصص لعناصر السؤال لا غير⁶.

كما تنشر الأسئلة الشفوية والكتابية والأجوبة الخاصة بها بنفس الطريقة التي تنشر بها محاضر مناقشات كل غرفة في البرلمان⁷.

1 - المادة 70 من القانون العضوي (02/99).

2 - المادة 71 من القانون العضوي (02/99).

3 - المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

4 - المادة 72 من القانون العضوي (02/99) .

5 - المادة 73 من القانون العضوي (02/99).

6 - المادة 74 من القانون العضوي (02/99).

7 - المادة 75 من القانون العضوي (02/99) .

و كتحقيق لفعالية هذه الآلية الرقابية البرلمانية الممنوحة لأعضاء مجلس الأمة في مواجهة الحكومة يمكن القول أنها وسيلة إعلامية تمكن الأعضاء من جمع المعلومات الضرورية لأداء مهمتهم في صورة أحسن .

يمكن القول أيضا أنها وسيلة لها تأثير على الحكومة و ذلك من خلال التأثير المعنوي و المقلق الذي يرتبه السؤال في نفسية الوزير المسؤول و الغاية من هذا هو الوقوف على حقيقة الأمور و التصرفات التي يشوبها نوعا من الغموض¹ .

و بالمقابل نجد أن المشرع الجزائري قد نص على هذه الآلية دون أن يمنحها الفعالية اللازمة و ذلك من خلال عدم نصه على الآثار التي ترتبها هذه الآلية في حال الأجوبة الغير مقنعة من قبل أعضاء الحكومة و نص فقط على امكانية المناقشة و التعقيب دون امكانية ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة و هو ما يؤكد ضعف هذه الوسيلة و إنعدام أثارها القانونية .

و بالمقارنة بين السؤال الكتابي و الشفوي فإننا نجد أن عملية النشر هي التي تعطي للسؤال الكتابي أهميته سواء من حيث طابع الرسمية فيها أو من حيث إبراز عضو البرلمان نشاطه لناخبيه أما السؤال الشفوي فإن آثاره أكثر أهمية للبرلمانيين وتأثير على الحكومة و في الرأي العام خاصة مع وجود البث المباشر للجلسات المتعلقة بالأسئلة الشفوية مما يوضح أبعاده السياسية أكثر² .

الفرع الثاني: آلية الاستجواب

إلى جانب آلية السؤال منح الدستور لأعضاء البرلمان الحق في استجواب الحكومة و مساءلتها و هذا ما أقرته المادة 133 في فقرتها الأولى من دستور 1996

1 - الغربي إيمان "مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008"، مذكرة ماجيستر ، الجزائر، 2011، ص 191 .

2- شامي رابح "مرجع السابق" ص 125. 126 .

بنصها "يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة " فالاستجواب هو آلية دستورية للرقابة البرلمانية و لا يقتصر على مجرد استفسار و طلب معلومات حول موضوع معين مثل السؤال بل يتعداه إلى درجة محاسبة الحكومة على تصرفاتها فهو يتضمن إتهاما للحكومة أو أحد أعضائها و نقدا أو تجريحا لسياستها¹.

و نظرا لما للاستجواب من أهمية في الرقابة البرلمانية فقد أحاطه المشرع بمجموعة من الشروط من شأنها ضمان جدية اللجوء إليه فعند النظر إلى أحكام القانون العضوي (02/99) و المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة يمكننا استخلاص مجموعة من الشروط و الاجراءات المتعلقة بآلية الاستجواب

الشروط يمكن اجمالها فيما يلي :

❖ أن يكون موضوع الاستجواب بخصوص مسألة تشكل قضية من قضايا الساعة².

❖ أن يتم التوقيع على نص الاستجواب من طرف (30) عضوا بالنسبة لمجلس الأمة³ و هو ما يعتبر نوعا من الكبح للأعضاء في تحريك هذه الآلية إذا ما قارناه بالنصاب المطلوب لإنشاء لجان التحقيق الذي لا يتعدى (20) عضوا.

❖ أن يودع لدى مكتب المجلس .

❖ الجلسة التي يدرس فيها الاستجواب تكون خلال (15) يوم على الأكثر من تاريخ إيداعه⁴.

أما الإجراءات فنتمثل في :

1- الغربي ايمان "مرجع سابق" ، ص 195.

2 - المادة 65 من القانون العضوي (02/99).

3 - المادة 65 من القانون العضوي (02/99).

4 - المادة 67 القانون العضوي (02/99).

❖ يتم إيداع نص الاستجواب لدى مكتب مجلس الأمة ويوزع على أعضائه كما يلتزم رئيس المجلس بتبليغ نص الاستجواب إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لإيداع نص الاستجواب.

❖ يقوم بعدها مكتب مجلس الأمة وبالتشاور مع الحكومة بتحديد الجلسة التي يجب أن يدرس فيها الاستجواب والتي حددتها المادة (2/66) من القانون العضوي (02/99) بخمسة عشرة (15) يوما على الأكثر كما ذكرنا سابقا لتاريخ إيداع الاستجواب وتكون مناقشة الاستجواب على النحو التالي :

❖ يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يتناول موضوع الاستجواب يبين فيه الوقائع وأدلة إسنادها وكذا الانتقادات وحتى الاتهامات الموجهة للحكومة.

❖ يقوم ممثلي الحكومة بالرد على ما ورد في الاستجواب في نفس الجلسة.

أما الأثر القانوني الذي ترتبه آلية الاستجواب فيمكننا أن نقول بعد استقراء النصوص المنظمة للاستجواب سواء في الدستور أو في القانون العضوي أو النظام الداخلي لمجلس الأمة فإننا نجد أن هذا الأثر لا يتعدى فتح مناقشة حول موضوع الاستجواب يعني أن دور الحكومة هنا يقتصر على الرد على نص الاستجواب المقدم دون ترتيب المسؤولية السياسية .

لتبقى بذلك وسيلة الاستجواب محدودة الفعالية خاصة أن المشرع لم يمنحها قيمتها القانونية كأساس لإقامة المسؤولية السياسية¹، لتصبح بذلك آلية الاستجواب وسيلة إستفهام دون محاسبة.

الفرع الثالث: آلية التحقيق

يمكن للبرلمان في إطار ممارسته للرقابة على أعمال الحكومة إضافة إلى آليتي السؤال والاستجواب القيام بالتحقيق البرلماني إذ يمكن للبرلمان من خلال هذه الآلية أن

1 - الغربي ايمان "مرجع سابق" ، ص 209.

يحقق في أية مخالفة أو تجاوز للقوانين والأنظمة في الدولة وللبرلمان الإختيار بين أن يعهد بالتحقيق إلى إحدى لجانه الدائمة أو أن يكلف به لجنة خاصة¹.

وبالنسبة للجزائر وعملا بأحكام المادة 161 من الدستور يمكن للبرلمان بغرفتيه أن يبسط رقابته على عمل الحكومة عن طريق تشكيل لجان تحقيق في القضايا المتعلقة بالمصلحة العامة².

بالنسبة للإجراءات التي تتعلق بلجان التحقيق فيتم الشروع فيها إنطلاقا من :

❖ اقتراح لائحة تودع لدى مكتب المجلس موقعه من 20 نائب أو 20 عضوا من مجلس الأمة³.

❖ يتم التصويت عليها من قبل المجلس المعني بالأغلبية البسيطة .

❖ يعين المجلس المعني من بين أعضائه لجان تحقيق حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما وتعلم الغرفة التي أنشأت لجنة التحقيق الغرفة الأخرى بذلك⁴.

❖ لا يمكن إنشاء لجان عندما تكون الوقائع معروضة على القضاء وهنا يمكن القول أن حق البرلمان في إنشاء لجان تحقيق مقيد بعدم فتح تحقيق قضائي وفي هذا مساس بسلطات البرلمان خاصة وأن الفرق بين التحقيق البرلماني والتحقيق القضائي كبير حيث أن لجان التحقيق البرلمانية تقوم بتحقيقات سياسية ولا تعاقب، عكس التحقيق القضائي الذي لا يمكن أن يقتصر على نتائج سياسية⁵.

1 - ايهاب زكي سلام "مرجع سابق" ص 127.

2 - المادة 76 من القانون العضوي (02/99) .

3 - المادة 77 من القانون العضوي (02/99) .

4 - المادة 78 من القانون العضوي (02/99) .

5 - ايهاب زكي سلام "مرجع سابق" ص 119 ، 120 .

❖ لجان التحقيق لجان مؤقتة تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بإنقضاء أجل 6 أشهر قابلة للتمديد إبتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها ولا يمكن إعادة تشكيل لجنة تحقيق برلمانية عن نفس الموضوع والأشخاص قبل إنقضاء 12 شهرا من تاريخ إنتهاء اللجنة الأولى¹.

❖ لا يعين في لجنة التحقيق النواب والأعضاء الذين وقعوا اللائحة².

❖ على أعضاء اللجان التقيد بسرية التحقيقات وفي هذا الإطار هناك من يرى أن هذا من شأنه الإنقاص من مصداقية النتائج المتوصل إليها في التحقيقات على أساس أن علانية أعمال لجان التحقيق تمكن أصحاب المظالم من معرفة إلى أين انتهى التحقيق النيابي وأن النشر يساعد على إضفاء مصداقية النتائج التي تتوصل إليها التحقيقات كما أن في النشر والعلنية مراجعة فعالة ومستمرة للأعمال التي قد تقوم بها السلطة التنفيذية³.

❖ تسلم اللجنة تقريرها لرئيس الغرفة المعنية ويبلغ كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول ويوزع على الأعضاء أو النواب حسب الحالة⁴، ويمكن أن يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة نشر التقرير كليا أو جزئيا بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد رأي الحكومة حيث يبيت المجلس المعني في ذلك من دون مناقشة بأغلبية الأعضاء الحاضرين إثر عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق ويبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا ويمكن للمجلس المعني حسب الحالة عند الاقتضاء أن يفتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير⁵، ومن هنا نجد أن

1 - المادة 80 من القانون العضوي (02/99) .

2 - المادة 81 من لقانون العضوي (02/99).

3 - الغربي ليلي "مرجع سابق"

4 - المادة 85 من القانون العضوي (02/99)

5 - المادة 86 من القانون العضوي (02/99)

تقرير لجنة التحقيق لا تناقشه الغرفة التي انبثقت عنها اللجنة وكل ما تناقشه هو عملية نشر التقرير هل تكون بشكل جزئي أو كلي وهذا ما يعتبر قيد كبير على حرية المناقشات في غرفتي البرلمان عموما وقيد على عملية النشر بالخصوص إذ من المفروض أن تناقش الغرفة المعنية بتقرير اللجنة نتائج التحقيق ثم بعد ذلك تناقش عملية نشره¹.

أما عن صلاحيات هذه اللجان فيمكن إجمالها فيما يلي :

❖ الإستماع لأي شخص ترى فيه فائدة لعملها أو معاينة أي مكان والاطلاع على أية معلومة أو وثيقة لها علاقة بموضوع التحقيق .

❖ يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة إلى رئيس الحكومة طلبات الإستماع إلى أعضاء الحكومة كما يضبط برنامج الإستماع إلى أعضاء الحكومة بالاتفاق مع رئيس الحكومة (الوزير الأول) يوجه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعاونها قصد المعاينة الميدانية للإستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها حيث يعد عدم الإمتثال أمام لجنة التحقيق تقصيرا جسيما يدون في التقرير و تتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤولياتها وهنا نلاحظ عدم وجود جزاءات ملزمة لوجوب إمتثال أعضاء الحكومة لاستدعاءاتها من طرف لجنة التحقيق.

* ما يمكن أن نخلص إليه في مجال الرقابة التي يمارسها مجلس الأمة على أعمال الحكومة هو القول بأنها رقابة عديمة الفعالية تتراوح بين وسائل رقابية غير مرتبة للمسؤولية السياسية نظرا لعدم قابلية هذا المجلس للحل و بين وسائل رقابية إستعلامية لا ترتب أي أثر قانوني .

1 - شامي رابح "مرجع سابق" ص 139

الخاتمة

الخاتمة :

بعد هذه الدراسة لمكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري يمكننا الخروج بمجموعة من النتائج نجملها فيما يلي :

* تبني نظام الغرفتين لم يكن وليد الصدفة بل كان نتيجة لمجموعة من المبررات سواء بالنسبة للجزائر أو الأنظمة الدستورية الأخرى و الدافع الرئيسي بالنسبة للجزائر تمثل في تلك الفترة الحرجة التي عاشتها بداية التسعينات و الظروف المتأزمة آنذاك .

*تشكيلة مجلس الأمة عن طريق الجمع بين الانتخاب و التعيين إذا أخذناها من جانبها الإيجابي فإنها تساعد على تعزيز التمثيل و ذلك على أساس أنها تشمل (2/3) منتخبين من بين و من طرف المجالس المحلية الشيء الذي من شأنه أن يكرس الجمع بين البعدين المحلي و الوطني في صناعة القانون أيضا تفرز هذه الطريقة تركيبة سياسية مخالفة للتركيبة التي تفرزها الانتخابات التشريعية ،إضافة إلى الثلث المعين من بين الكفاءات الوطنية الذي يظهر تأثيره لا محالة على مستوى كفاءة النصوص القانونية مع مساهمته في منع استبداد المجلس الشعبي الوطني ، أما إذا أخذناها من جانبها السلبي فنقول أن حصر و ضيق الهيئة الانتخابية للثلثين المنتخبين ينتهي بنا إلى الاضعاف من الطابع الديمقراطي لهذا المجلس و منع الرأي العام من توجيه الخيارات السياسية هذا من جهة و من جهة أخرى فإن ضيق حجم الهيئة الانتخابية يسهل أيضا عملية التأثير عليها ، أما الثلث المعين في بعده السلبي فهو يمثل وسيلة تأثير و تدخل مباشرة للسلطة التنفيذية على نظيرتها التشريعية الأمر الذي يضرب مباشرة في ديمقراطية هذا المجلس خاصة مع السلطة التقديرية المطلقة الممنوحة لرئيس الجمهورية في تعيين هذا الثلث و عدم إرساء شروط واضحة يعتمد عليها و أيضا النسبة المشتركة للمصادقة (3/4) حيث تعزز هذه النسبة مكانة الثلث المعين في هذه العملية .

*أسلوب التجديد يجعل من هذا المجلس جهازا ممتدا في الزمن الأمر الذي من شأنه منع حالة الفراغ الدستوري التي عاشتها الجزائر خاصة مع عدم قابلية هذا المجلس للحل و إعطاء سلطة استخلاف رئيس الجمهورية في حال شغور منصبه لرئيس هذا المجلس.

*بالنسبة للجانب الوظيفي لهذا المجلس يمكننا القول أنه لا يتمتع بالمبادرة بالتشريع إلا في حدود المبادرة بتعديل الدستور و مهمته الرئيسية في مجال صناعة القانون تكون على مستوى المصادقة أو الاعتراض من خلال الأغلبية المشترطة للمصادقة و المتمثلة في ثلاثة أرباع أعضائه .

*امكانية الاختلاف بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و اعتماد آلية اللجنة المتساوية الأعضاء كحل لهذا الخلاف تجعل من مجلس الأمة يقف على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني؛ المحرك الرئيسي لهذه الآلية هو الوزير الأول من خلال تحكمه في استدعاء اللجنة و سحب النص الذي لم يتم التوصل بشأنه إلى حل و هو ما يكرس هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية .

*أما عن مهمته الرقابية فتعتبر على مستوى تقديم الحكومة لمخطط برنامجها و بيان السياسة العامة لا تشكل أي تهديد لها مادام أن مسؤوليتها السياسية لا تنتفي في مقابل عدم قابلية هذا المجلس للحل بخلاف المجلس الشعبي الوطني ، أما الوسائل الأخرى فهي أيضا لا ترتب أي آثار قانونية و نلاحظ عزوف المجلس عن استخدامها ما عدا آلية السؤال الذي لا يتجاوز أثره التوصل إلى المعلومات المراد الاستفسار عنها و الأثر النفسي المقلق للوزراء الأمر الذي يساعد على تحريمهم للمصادقية في عملهم.

قائمة المراجع :

1/الكتب :

- * إيهاب زكي سلام " الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني " القاهرة ، دار النشر معالم الكتب ،1983.
- * عبد الكريم علوان "النظم السياسية و القانون الدستوري " عمان،الأردن،1999،مكتبة دار الثقافة ،ط دراسات و النشر و التوزيع.
- * علي محمد الدباس "السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية "دراسة مقارنة وزارة الثقافة ،عمان ،الأردن 2008.
- * سعاد عمير " الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة " ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، 2009 .
- * سعيد بو شعير " القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة "،ج2،ط05،ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2003.
- * ماجد راغب الحلو "النظم السياسية "دار الجامعة الجديدة ،الإسكندرية،مصر،2007.
- * محمد رفعت عبد الوهاب ،حسين عثمان محمد عثمان "النظم السياسية "ديوان المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، مصر ، 2001.
- * موريس دو فرجيه "المؤسسات السياسية و القانون الدستوري " ، ترجمة جورج سعد،ط01، 1992، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع.
- * نعمان أحمد الخطيب "الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري "، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن 'ط01، 2008.

2/الرسائل الجامعية :

- * الغربي إيمان "مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008"، مذكرة ماجيستر ، الجزائر، 2011
- * بن بغيلة ليلي "آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري " مذكرة ماجيستر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، ، 2004.
- * شامي رابح "مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري"، مذكرة ماجيستر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة تلمسان 2012.
- * مزياني حميد " عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري مقارنة" مذكرة ماجيستر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة تيزي وزو ، جوان 2011.

3/المجلات و المنشريات :

- * الامين شريط "بعض الجوانب التأسيسية لمجلس الأمة" نشرية لمجلس الأمة ,الجزائر، ديسمبر 1998.
- * الامين شريط "واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها " مجلة الفكر البرلماني ، العدد 1 ،الجزائر، 2002 .
- * بوزيد لزهاري " الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور " مجلة الفكر البرلماني ،العدد 7، الجزائر 2004 .
- * بوكرا ادريس " مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري " ، مجلة ادارة العدد 1، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر ، 2000.

* جمال عبد الناصر مانع " الرقابة البرلمانية على الحكومة في بلدان المغرب العربي " مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد 4 ، ورقلة ، الجزائر .

* عبد الرحمن بلعياط " مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع الميداني " مجلة الفكر البرلماني ، العدد 02.الجزائر .

* عمار عوابدي " دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون "نشرية لمجلس الأمة , "المنطلقات الفكرية و السياسية لمجلس الأمة " ،الجزائر ، نوفمبر 1998 .

* لموسخ محمد ، هميسي رضا " اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد 4 ، ورقلة، الجزائر .

* محمد عمران بوليفة "التركيبة القانونية لمجلس الأمة " مجلة دفاتر السياسة والقانون " العدد الثامن ،ورقلة ، الجزائر، جانفي 2013 .

* محمد كشود "المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة " نشرية لمجلس الأمة، نوفمبر 1998 .

3/الملتقيات :

* غربي محمد "دور مجلس الأمة في دعم الممارسة الديمقراطية في الجزائر على ضوء تجارب دول المغرب العربي " .مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية ، جامعة حسبية بن بوعلي ،كلية الحقوق و العلوم السياسية، الشلف ، الجزائر،2012 .

* محمد عمران بوليفة" الدور المعدل للغرف البرلمانية في الوظيفة التشريعية .مجلس الأمة نموذجا. " مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول

المغربية ، جامعة حسيبة بن بوعلي ،كلية الحقوق و العلوم السياسية، الشلف ،
2012.

4/ النصوص القانونية :

*دستور 1996 ، الصادر في الجريدة الرسمية رقم76 ،المؤرخة بتاريخ 8
ديسمبر 1996.

* القانون العضوي (02/99) الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة
وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ،المؤرخ في 9 مارس 1999
،الجريدة الرسمية العدد 15.

*القانون العضوي (01/12) ،المؤرخ في 12 يناير 2012 ،المتعلق بنظام الانتخابات
الجريدة الرسمية العدد الأول المؤرخة في 14 يناير 2012 .

*النظام الداخلي لمجلس الأمة ،المؤرخ في 28 نوفمبر 2000 ، الجريدة الرسمية رقم
77.

5/ المواقع الإلكترونية:

<http://dspace.univ-tlemcen.dz/bitstream/112/2433/1/cherite->

*walid2

الفهرس :

المقدمة

- الفصل الأول :بوادر نشأة مجلس الأمة.....ص01
- المبحث الأول: مبررات نشوء مجلس الأمة.....ص02
- المطلب الأول : مبررات نظام الغرفتين.....ص02
- الفرع الأول : تحسين التمثيل البرلماني.....ص02
- الفرع الثاني: ترقية العمل التشريعي.....ص04
- الفرع الثالث: تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.....ص04
- المطلب الثاني : مبررات إنشاء مجلس الأمة في الجزائر.....ص05
- الفرع الأول : المبررات السياسية.....ص05
- الفرع الثاني: المبررات القانونية.....ص07
- الفرع الثالث : مبررات الاتجاه الرافض لإنشاء مجلس الأمة.....ص09
- المبحث الثاني: هيكله مجلس الأمة.....ص12
- المطلب الأول : أساليب العضوية في مجلس الأمة.....ص12
- الفرع الأول : الشروط اللازمة للعضوية في مجلس الأمة.....ص12
- الفرع الثاني: أسلوب انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة.....ص15
- الفرع الثالث : الثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية.....ص17
- الفرع الرابع: أسلوب التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة.....ص18
- المطلب الثاني: أجهزة مجلس الأمة.....ص19
- الفرع الأول : رئيس المجلس.....ص20
- الفرع الثاني : مكتب المجلس.....ص25

الفرع الثالث: اللجان الدائمة.....	ص28
الفرع الرابع: هيئات مجلس الأمة.....	ص30
الفصل الثاني : الإطار الوظيفي لمجلس الأمة.....	ص33
المبحث الأول: الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة.....	ص34
المطلب الأول: مدى مساهمة مجلس الأمة في عملية التشريع.....	ص34
الفرع الأول: تضيق الحق في المبادرة بالتشريع.....	ص34
الفرع الثاني: تأثير مجلس الأمة في إقرار القانون.....	ص37
المطلب الثاني: امكانية الخلاف بين المجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني.....	ص41
الفرع الأول : طبيعة الاختلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني.....	ص41
الفرع الثاني: كيفية حل الخلاف.....	ص42
المبحث الثاني: الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة.....	ص49
المطلب الأول: وسائل رقابية غير مرتبة للمسؤولية السياسية.....	ص49
الفرع الأول: مناقشة مخطط عمل الحكومة.....	ص49
الفرع الثاني: امكانية تقديم بيان السياسة العامة إلى مجلس الأمة.....	ص53
المطلب الثاني: آليات رقابية دون فعالية.....	ص55
الفرع الأول : آلية السؤال.....	ص55
الفرع الثاني: آلية الاستجواب.....	ص58
الفرع الثالث: آلية التحقيق.....	ص60

الخاتمة

