

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري وفق
التعديل الدستوري 2016
- دراسة مقارنة مع المملكة المغربية -

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر حقوق تخصص: دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذ:
د. طيبي عيسى

إعداد الطالبتين:
- بن دنيدينة فاطمة الزهراء
- زبدة سارة

لجنة المناقشة:

- 1-.....رئيسا
- 2-.....مقرا
- 3-.....مناقشا

السنة الجامعية 2018/2017

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري وفق
التعديل الدستوري 2016
- دراسة مقارنة مع المملكة المغربية -

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر حقوق تخصص: دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذ:
د. طيبي عيسى

إعداد الطالبتين:
- بن دنيدينة فاطمة الزهراء
- زبدة سارة

لجنة المناقشة:

- 1-.....رئيسا
- 2-.....مقرا
- 3-.....مناقشا

السنة الجامعية 2018/2017

شكرنا واحترامنا وتقديرنا

الحمد لله القائل في محكم التنزيل

"لَئِن شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ" (سورة إبراهيم الآية 7)

وصلى الله على خير من وطأ الثرى قائدنا وحبیبنا ونبیننا محمد

بن عبد الله وعلى آله وصحبه أجمعين.

نتوجه بجزيل الشكر والامتنان إلى كل من ساعدنا من قريب

أو من بعيد على إنجاز هذا العمل وفي تذليل ما واجهناه من صعوبات،

كما نتقدم بخالص الشكر الجزيل والعرفان بالجميل

والاحترام والتقدير للدكتور المشرف

" طيبي عيسى "

الذي لم يبخل علينا بتوجيهاته ونصائحه القيمة

التي كانت عوناً لنا في إتمام هذا البحث.

ونتوجه بالشكر الجزيل إلى أعضاء لجنة المناقشة الذين يتكبدون العناء والتعب لأجل

إثراء هذا البحث وتقديم التوجيهات اللازمة لكم منا جزيل الشكر والتقدير والعرفان.

الإهداء

إلى من علمتني النجاح والصبر ... إلى من أفتقدها في مواجهة الصعاب

إلى التي لم تمهلها الدنيا لأرتوي من حنانها

إلى انقى وأطهر قلب

إلى "أمي الحبيبة" رحمها الله وأسكنها فسيح جناته.

إلى أغلى من في حياتي ... إلى أعز الناس وتاج الراس

إلى من أرى جمال الدنيا به ... إلى الذي أستمد من جبينه الساطع معالم الصبر والصمود

إلى حبيبي الغالي "والدي".

إلى من احتلوا قلبي بحبهم وعطفهم الغاليات

" سعاد، خرفية، زينب، أسماء، أمال، خديجة، سيرين، مريم."

إلى الصغيرة الغالية على القلب حبيبتي "النخلة أميمة".

إلى من آثروني على أنفسهم ... إلى من علموني علم الحياة ... إلى من أظهروا لي ما هو أجمل

من الحياة إخواني الغاليين

" رضوان، إبراهيم، عبد الله، إسماعيل، نصر الدين، محمد، يوسف، محمد، إدريس، ياسين."

إلى من تذوقت معهم أجمل اللحظات ... إلى من سأفتقدهم وأتمنى أن يفتقدوني

إلى من جعلهم الله إخوتي بالله ومن أحببتهم في الله

"صديقتي الحبيبات بدون استثناء"

فاطمة الزهراء

الإهداء

إلى من لا يمكن للكلمات أن توفي حقهما ... إلى من لا يمكن للأرقام أن تحصي فضائلهما
إلى من جعلت الجنة تحت أقدامها ... إلى من ألبستني لباس الصبر وعلمتني الجهاد لنيل
المعالي

إلى من كان دعائها سر نجاحي وحنانها بلمس جراحي

"أمي الحبيبة"

إلى الذي تعب من أجلي وشقى ... إلى من علمني التسلح بالعلم في هذه الحياة وعلمني كيف
أواجه حلوها ومرها ... إلى الذي سير لي دروب حياتي

إليك "أبي الغالي" أهدي هذا العمل المتواضع.

إلى من عرفت معها معنى الحياة أختي "تورة"

إلى سندي وقوتي وملاذي بعد الله إخوتي: محمد الأمين، أحمد، كريم، ياسين.

إلى البراعم: أسامة عبد الباسط، محمد ضياء، ياسمين، إكرام، أمين.

إلى القلبين الطاهرين "جدي وجدتي"

إلى الغالي على قلبي "خالي وزوجته"

إلى من تحلو بالإخاء وتميزوا بالوفاء إلى من معهم سعدت، وبرفقتهم في دروب الحياة سرت،

إلى من عرفت كيف أجدهم وعلموني أن لا أضيعهم "صديقاتي دون استثناء"

إلى من أحبه قلبي ونسيه قلبي.

مقدمة

يعتبر البرلمان مؤسسة تشريعية نيابية تسمح للأمة بالمشاركة في الحكم، وقد ظهرت أول مرة في بريطانيا منذ القرن 13م، وقد شهد نظامها تطورات كبيرة عبر التاريخ، ثم انتشر بعد ذلك مع انتشار الفكر الديمقراطي، ويعمل البرلمان وفق مجموعة من القواعد بعضها قانوني، والأخر يتمثل في الثقافة السياسية السائدة، فمن ناحية أولى يحدد الدستور صلاحيات البرلمان واختصاصاته بوجه عام، مثل التأكيد على سلطته التشريعية وأنه الجهة التي تضع القوانين في الدولة وتراقب أعمال الحكومة، ثم يوجد قانون يفسر تلك الاختصاصات بالتفصيل ويحدد عملية التشريع ذاتها أو مجالات رقابة البرلمان على أعمال الحكومة، فتكون هناك لائحة داخلية لتنظيم عمل البرلمان، حيث تتضمن هذه الأخيرة مجموعة من القواعد التي تنظم قيام الاعضاء بممارسة مهامهم البرلمانية، الرقابية والتشريعية، وكذلك التي تتعلق بهيكل عمل المجلس وأجهزته الرئيسية، وتحديد حقوق وواجبات الأعضاء، أما الثقافة السائدة فهي التي تؤثر في مدى التزام الأعضاء بتلك المهام التشريعية والرقابية، ونوعية العلاقة بينهم وبين الحكومة، ودرجة احترامهم لواجباتهم البرلمانية.

وإذا كان البرلمان هو عضو التشريع الأصيل وفقا للمبدأ الديمقراطي، فإنه من الملاحظ أن دساتير الدول تختلف فيما بينها بشأن تكوينه، فالبعض يفضل نظام المجلس النيابي الواحد أو الفردي (Système Unicaméral)، بحيث ينفرد المجلس الواحد بجميع المهام والاختصاصات المقررة للبرلمان، والبعض الآخر يفضل نظام المجلسين النيابيين <Système bicaméral>.

وهناك عدة عوامل تفسر انتشار نظام المجلسين في العالم المعاصر منها:

- الحاجة إلى ضمان قدر أكبر من التروي والمراجعة في قرارات المجلس النيابي المنتخب مباشرة من بين كافة الفئات الجماهيرية، والذي قد تختص به عناصر محدودة الثقافة والخبرة الفنية، ومن هنا تأتي أهمية وجود مجلس ثان مواز للمجلس النيابي، يضم عناصر فنية ومتخصصة ويوازن المجلس النيابي الأدنى، بما قد يوفر قدرا أكبر من الجماهيرية والعقلانية معا في تكوين البرلمان.



-احتمال التفاوت وعدم التجانس بين الفئات الاجتماعية، العرقية أو الثقافية أو المهنية، الأمر الذي يستدعي تمثيل تلك الفئات بدرجة مناسبة في مجلس ثان، بالإضافة إلى المجلس الذي يتم انتخابه على أساس عددي محض، ففي بعض الحالات تتكون الدولة من أقاليم أو ولايات ويكون عدد السكان في بعضها قليلا بالمقارنة مع البعض الآخر، وبالتالي يكون هناك اختلال في تمثيل هذه الأقاليم في السلطة التشريعية الاتحادية، ولهذا يتأسس مجلس ثان يعبر عن قاعدة المساواة في تمثيل الولايات بصرف النظر عن عدد سكانها.

-يضمن نظام المجلسين فرصة أكبر في حال عدم تزامن مدة انعقاد المجلسين، فإذا انتهت مدة انعقاد أحدهما يكون الآخر قائما.

-قد لا يعني نظام المجلسين انهما متساويان بالضرورة في السلطة التشريعية، فقد لا يكونان كذلك، وربما لا يكون أحدهما سوى وظيفة اعتراضية أو حتى استشارية، إلا أن وجود مجلس آخر في البرلمان من شأنه تعزيز فرصة التروي والمناقشة المتعمقة للقوانين، وممارسة قدر أكبر من الرقابة على السلطة التنفيذية، كذلك فإن الاتجاه العام في الدول المعاصرة التي تأخذ بنظام المجلسين هو إشراك كل منهما في عملية التشريع، حتى إن كان أحدهما يتشكل بالتعيين والآخر بالانتخاب.

ولقد أثبتت التجارب عموما أن كل دراسة لنظام الغرفتين يتجه فيها البحث والتركيز إلى الكلام عن الغرفة الثانية أساسا، نظرا لأن وجود الغرفة الثانية لا يكون مبررا إلا إذا كانت الغرفة الثانية انعكاسا للغرفة الأولى وذلك من حيث المغايرة بين المجلسين من حيث التشكيل والاختصاص وكذا مدة العهدة في كلا المجلسين.

ولقد عرف نظام المجلسين بشكل كبير في الأنظمة المقارنة لاسيما الأوروبية منها التي كان لها التأثير الواضح على برلمانات الدول النامية التي تبنت حديثا نظام الغرفتين البرلمانين خاصة الأنظمة العربية منها، ومن بين الدول التي تبنت نظام الغرفتين البرلماني، الجزائر والمملكة المغربية، حيث ان الجزائر اخذت بنظام المجلسين كأول تجربة لها في تاريخ النظام الجزائري وذلك في دستور 28 نوفمبر 1996 بنص المادة 98 على أنه: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

وفيما يخص المملكة المغربية فقد تبنت نظام الغرفتين البرلماني وذلك في اول دستور لها بعد الاستقلال وهو دستور 1962 الذي نص في فصله 36 "يتركب البرلمان من مجلس النواب ومجلس المستشارين"، وبعد صدور دستور 1970 تخلى المؤسس الدستوري المغربي عن نظام الغرفتين البرلماني إلى غاية صدور دستور 1996 الذي أعاد العمل بنظام الغرفتين، وأبقى الدستور الأخير للمغرب لسنة 2011 على نظام الغرفتين وبنفس الصلاحيات التشريعية لكلا المجلسين مع إعطاء أولوية لمجلس النواب.

وتكمن الأهمية في اختيار موضوع البحث في معرفة الدور الذي يلعبه مجلس الأمة في النظام الجزائري، وكذا تحديد مكانة ومركز هذا المجلس من خلال معرفة الأدوار التي يقوم بها هذا المجلس في النظام الدستوري الجزائري، وكذا التعرف على التغيير الذي أحدثه وجود مجلس الأمة ومشاركته في العملية التشريعية بجانب المجلس الشعبي الوطني، وكل هذا مقارنة بمجلس المستشارين المغربي.

ومن بين الأسباب التي أدت بنا لاختيار هذا الموضوع، هو النقاش الكبير الحاصل بين العديد من أساتذة القانون، منذ التغيير المؤسساتي الذي أحدثه دستور 1996 باستحداث مجلس الأمة، إذ نجد ان البعض قد انحاز الى تأييد وجوده وبالتالي دعمه لنظام الثنائية البرلمانية، والبعض الآخر حاول التمسك بنظام وحدة البرلمان واثبات عدم صلاحية وجود مجلس الامة.

من اهداف هذا البحث التعرف على الأسباب التي أدت بالمؤسس الجزائري الى تبني نظام الغرفتين مقارنة بنظيره المغربي، وكذا معرفة مدى فعالية دور هذا المجلس في ممارسة النشاط التشريعي والرقابي مقارنة بنظيره المغربي.

من بين الصعوبات التي واجهتنا في دراسة موضوع هذا البحث، هو قلة الدراسات الشاملة والمتخصصة خاصة بالنسبة لمجلس المستشارين المغربي، وكذلك ضيق الوقت الذي قيدنا في إمكانية دراسة الموضوع والبحث عنه أكثر.

واعتمدنا في دراستنا هذه على المنهج التحليلي وذلك بتحليل النصوص القانونية ذات الصلة بالموضوع والمنهج المقارن الذي اقتضته طبيعة الدراسة.

إن الإشكالية التي يطرحها موضوع البحث وفقا لتشكيلة مجلس الامة والمهام المسندة إليه، هي ما هي المكانة التي يحتلها مجلس الأمة الجزائري مقارنة بنظيره المغربي؟

- وهل مبررات إحداث مجلس الأمة الجزائري تستجيب لما هو متوقع من هذه المؤسسة؟

- وهل إحداث غرفة ثانية شكل إضافة لصالح البرلمان؟

- وهل منح لهذا المجلس وسائل تمكنه من متابعة أعمال الحكومة مقارنة بنظيره المغربي؟

وانطلاقا من الإشكالية المذكورة تدفعنا الرغبة إلى معرفة المكانة التي يحتلها مجلس الأمة في النظام الجزائري مقارنة بمكانة مجلس المستشارين في النظام المغربي، وعليه اقترحنا الخطة التالية والتي تتمحور حول فصلين (02) إثنين، حيث قسم الفصل الأول إلى مبحثين، ضم المبحث الأول مبررات نشأة مجلس الأمة، وتنظيمه وتشكيلته، وضم المبحث الثاني مبررات نشأة مجلس المستشارين المغربي، وكذلك تنظيمه وتشكيلته، في حين تناولنا في الفصل الثاني الدور التشريعي والرقابي لمجلس الأمة الجزائري كمبحث أول، وكذا دور مجلس المستشارين المغربي في التشريع والرقابة كمبحث ثاني.

الفصل الأول: نشأة الثنائية البرلمانية في الجزائر والمملكة المغربية.

يعتبر البرلمان وفقا للمبدأ الديمقراطي جهة التشريع الأصلية، وقد اختلفت الأنظمة السياسية بشأن تكوينه، فالبعض تأخذ بنظام المجلس الواحد، والبعض الآخر بنظام المجلسين¹، ونظام الغرفتين نجده في الدول الفيدرالية (المركبة)، وكذلك في الدول البسيطة بغض النظر عن طبيعة النظام (رئاسي، برلماني، ملكي)، ولا يرجع هذا الاختلاف إلى أسس نظرية، وإنما تؤثر في ذلك تقاليد الدول وسوابقها الدستورية²، وإذا كانت الازدواجية التشريعية مبررا في إنجلترا- مهد النظام البرلماني- لأسباب تاريخية وارشتراطية تعود إلى ما قبل سنة 1265، فإن هذا النظام قد انتقل في مراحل لاحقة إلى العديد من دول العالم التي أخذت بالنظام النيابي خاصة فرنسا التي اعتمدت نظام "البيكاميرالية"، تحت تأثير دوافع سياسية ودستورية محضة، وأما بالنسبة للنظام الفيدرالي فإن الازدواجية التشريعية فيه تعد ضرورة ملحة، ذلك أن الدولة الفيدرالية تكون مطالبة بمراعاة جانبين أساسيين وهما: التمثيل النسبي لكل إقليم أو ولاية تتكون منها من جهة، والحفاظ على وحدتها ككتلة واحدة من جهة أخرى، ولذلك تقوم بإنشاء مجلسين، أحدهما يراعي هذا الاختلاف والآخر يؤكد على مركزية الدولة ومساواتها بين ممثلي الأعضاء المكونين لها، ولقد أرجع بعض الفقه نشأة هذا النظام (نظام الغرفتين) إلى أسباب تتحكم في ذلك تتمثل في اعتبارات تاريخية وموضوعية خاصة بكل دولة³، ومن الدول العربية التي أخذت حديثا بنظام الثنائية البرلمانية الجزائر والمملكة المغربية وهذا ما نحاول التعرف عليه من خلال المبحثين الآتيين، المبحث الأول (الثنائية البرلمانية في الجزائر)، والمبحث الثاني (الثنائية البرلمانية في المملكة المغربية) .

¹ الطماوي سليمان محمد: السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، القاهرة 1996، ص 100.

² خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2002، ص 06.

³ مسعود شيهوب، نظام الغرفتين البرلماني (النشأة والتطور)، مجلة النائب، منشورات المجلس الشعبي الوطني، العدد الأول، 2003، ص

المبحث الأول: الثنائية البرلمانية في الجزائر.

قرر المؤسس في دستور 1996 وعلى إثر الأزمة الصعبة التي عرفت الجزائر من كل النواحي تقريبا مع بداية سنوات التسعينات، ولأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية الأخذ بالازدواجية التشريعية وذلك بإنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، كما أن تبني نظام الثنائية البرلمانية لم يكن وليد الصدفة بل كان نتيجة خلفيات اخذت شكل مبررات منها سياسية وقانونية وبغض النظر عن التسمية التي اختارها المؤسس الدستوري لهذه الغرفة فإن هناك جملة من الأسباب والدواعي التي أدت إلى إنشائها¹، وهذا يجعلنا نتساءل عن الظروف والأسباب التي أدت إلى إحداث هذا المجلس (مطلب أول) وعن الإطار البشري والهيكل لهذا المجلس (مطلب ثاني).

المطلب الأول: مبررات إنشاء مجلس الأمة الجزائري.

أنشأ مجلس الأمة الجزائري كغرفة ثانية في البرلمان إلى جانب المجلس الشعبي الوطني ولأول مرة في تاريخ التجربة الجزائرية المؤسس الدستوري الجزائري يأخذ بالازدواجية التشريعية وذلك في دستور 1996، ويمكن القول بأن المبررات التي أدت بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى تبني النظام البيكاميرالي²، أنها مبررات أملت ظروف سياسية، وأخرى طرحتها إشكالات قانونية، وعلى هذا الأساس سنتطرق إلى المبررات السياسية (الفرع الأول)، ثم المبررات القانونية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مبررات سياسية.

جاءت هذه المبررات بعد الأزمة الجزائرية في بداية التسعينات، حيث كانت نتائج الانتخابات التشريعية لسنة 1991، وكذا الفراغ الدستوري الذي نتج عن استقالة رئيس الجمهورية في جانفي

¹ لمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة - حالة الجزائر-نشریات مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 1998، ص 13 وما يليها.

² أنظر التعريف الاصطلاحي لنظام البيكاميرالية:

يعرفها الدكتور جبور عبد النور: البيكاميرالية: Bicamérisme ou Bicaméralisme

ثنائية التمثيل (مذهب سياسي يقضي بوجود مجلسين لتمثيل الشعب).

-د/جبور عبد النور، د/أ.ك. عبد النور عواد، معجم عبد النور المفصل (فرنسي، عربي)، دار العلم للملايين، الطبعة الأولى، بيروت، 1995، ص 120.

1992 بعد حل المجلس الشعبي الوطني، تعد من الأسباب التي أدت بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى تأسيس مجلس الأمة.

أ- مضاعفة التمثيل الوطني عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية، وكذا الكفاءات والشخصيات الوطنية ضمانا لاستقرار الدولة وديمومتها.¹

ب- قد تشكل الغرفة الثانية -مجلس الأمة - أحيانا حاجزا منيعا وذلك في حالة ما إذا أصيب المجلس التشريعي الواحد بهيمنة الأغلبية، فوجود غرفة ثانية بتشكيلة مغايرة، وبعدها أطول، تكون موافقتها أو على الأقل مساهمتها ضرورية لتحقيق نوع من التوازن وتخفيض ومنع الانزلاقات، وهذا ما ينسجم في الحقيقة مع فكر "مونتسكيو" حول توزيع السلطة والفصل بينها وخاصة مقولته الشهيرة (Le pouvoir arrête le pouvoir).²

ج- مجلس الأمة وجد كهيئة حكم، وصمام الأمان للأمة والدولة الجزائرية في حالات الأزمات السياسية، والدستورية بين مؤسسات الدولة، وفي حالات الضرورة والظروف الاستثنائية³، خاصة في جملة الخصوصيات التي تميز مجلس الأمة عن المجلس الشعبي الوطني في مدة العضوية (06 سنوات)، وعدم قابليته للحل، ونظام الأغلبية التي يعمل بها بمناسبة المصادقة على القوانين، والمكانة التي يتمتع بها رئيسه الذي يعتبر الرجل الثاني في الدولة بعد رئيس الجمهورية.⁴

الفرع الثاني: مبررات قانونية.

أ- إن إنشاء غرفة ثانية من شأنه ان يحقق صياغة أفضل وعناية للنصوص القانونية، مع استبعاد ما قد يشوبها من نقص، أو غموض، أو قصور، بالإضافة إلى تقليل فعل التأثير السياسي فيها،

¹ آيت العربي مقران، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، 2003، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، ص 65.

² مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 17.

³ عمار عوايدي، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون، تدخل في ندوة مجلس الأمة تحت عنوان: المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 33.

⁴ بوسلطان محمد، نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة، فعاليات الملتقى الوطني الأول حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 29-30 أكتوبر 2002، الأوراسي، الجزء الأول، ص 76.

فمجلس الأمة يعتبر مصفاة للتدقيق في الصياغة التشريعية الهادفة والمتكيفة مع عناصر المحيط السياسي.¹

من هنا تتعزز مكانة البرلماني من خلال الأداء المتحكم للكفاءة والجدية، رغم أن هناك من ينقد وجود غرفة ثانية على أساس انها عامل من عوامل التعقيد، فإذا حدث اتفاق بين الغرفتين، تكون الثنائية بدون جدوى، اما إذا حدث خلاف فيكون هناك تنازع وضياع للوقت.²

إلا أن هذا النقد مردود عليه ذلك أن بطء الإجراءات وعدم السرعة لا يعد عيبا بل بالعكس هو ميزة لتفادي التسرع، وإكمال القصور أو النقص الذي قد يكتنف النص التشريعي على مستوى الغرفة الأولى.

ب - تكريس مبدأ الفصل بين السلطات من خلال ان الغرفة الثانية رمز التحول للثنائية البرلمانية لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي من بين ما يهدف إليه منع استبداد الغرفة الأولى والحفاظ على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.³

ج - تقسيم السلطة السياسية بين هيئتين من اجل ضمان الحقوق والحريات، وكذا رفع مستوى كفاءة المجالس النيابية، ومنع التسرع في التشريع.⁴

المطلب الثاني: الإطار البشري والهيكل لمجلس الأمة.

من خلال نصوص الدستور الجزائري 2016، وكذا القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، بالإضافة إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة، سنحاول التطرق إلى أعضاء مجلس الأمة (الفرع الأول) وهيكله (الفرع الثاني).

¹ سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2009، ص 28.

² مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 15-16.

³ خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010، ص 84.

⁴ مانع جمال عبد الناصر، نظام الغرفة الثانية في البرلمانات المغاربية، المجلة القانونية التونسية، 2004، ص 147-148.

الفرع الأول: الإطار البشري لمجلس الأمة.

أولاً: الأعضاء.

وفقاً للمادة 118 من التعديل الدستوري 2016 الفقرة الثانية والثالثة التي تنص على أنه ينتخب ثلثاً (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري، بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية.¹

أ - أعضاء منتخبون:

من أجل شرح كيفية تعيين الأعضاء المنتخبين على مستوى مجلس الأمة الجزائري، سنحاول التطرق إلى كيفية انتخابهم، ثم نتناول شروط الترشح لعضوية المجلس، ثم النظام الانتخابي لثلاثي الأعضاء.

1- كيفية انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة: يتم انتخاب ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة الجزائري عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري، من بين ومن طرف أعضاء المجلس الشعبي الولائي، والمجالس الشعبية البلدية²، 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 البلدية.

- أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

- أعضاء المجالس الشعبية البلدية للولاية.

يكون التصويت إجبارياً ما عدا في حالة مانع قاهر.³

¹ نص الفقرة الثانية والثالثة من المادة 118 من التعديل الدستوري لعام 2016 المنشور في الجريدة الرسمية العدد 14، المؤرخة في 06 مارس 2016.

² الفقرة الثانية من المادة 118 من التعديل الدستوري 2016.

³ المادة 108 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المؤرخ في 25 مارس 2016. المنشور في الجريدة الرسمية العدد

2- شروط الترشح لعضوية مجلس الأمة: لقد مكنت المادة 110 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية فقط من الترشح لعضوية مجلس الأمة¹، وهذا الشرط يستمد وجوده من مبررات إحداث مجلس الأمة، إذ أن إنشاء غرفة ثانية في البرلمان الجزائري من بين ما استند عليه هو ضمان تمثيل الجماعات المحلية².

- أن يكون المترشح عضوا في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي: هذه الشروط منصوص عليها ضمن القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات³.

بالنسبة لشروط المتعلقة بالناخب:

- الجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة⁴.
 - التمتع بالحقوق المدنية والسياسية⁵.
 - عدم وجود الناخب في إحدى حالات عدم الأهلية للانتخاب⁶.
 - يشترط في الناخب أن يكون عضوا في مجلس شعبي بلدي أو ولائي⁷.
- يجب أن يكون الناخب الذي هو عضو في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي بالغا ثلاثا وعشرون (23) سنة على الأقل يوم الاقتراع⁸.
- التسجيل في القائمة الانتخابية⁹.

بالنسبة للشروط المتعلقة بالمنتخب (المترشح): بما ان المترشح للعضوية في مجلس الأمة الجزائري هو عضو في مجلس شعبي ولائي، أو مجلس شعبي بلدي فهذا يعني أنه يجب أن تتوفر في المترشح تلك الشروط العامة المنصوص عليها في المواد 3 و5 و78 من القانون العضوي

1 المادة 110 من القانون العضوي 10-16، المتعلق بنظام الانتخابات.
 2 البند 28 من المذكرة الرئاسية المرفقة بمشروع التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، ص 03.
 3 أنظر الجريدة الرسمية عدد 01، المؤرخة في 14 جانفي 2012.
 4 المادة 03 من القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات.
 5 نفس المادة من القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات.
 6 للاطلاع على حالات فقدان أهلية الانتخاب أنظر البنود من 1 إلى 5 من الفقرة الأولى من المادة 5 من القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات.
 7 المادة 110 من القانون العضوي 10-16، المتعلق بنظام الانتخابات.
 8 البند الثاني من المادة 78 من القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات.
 9 المادة 04 من القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات.

12-01 المتعلق بنظام الانتخابات بالإضافة إلى شروط خاصة تتعلق فقط بأعضاء مجلس الأمة المنتخبين:

وطبقا للمادة 111 من نفس القانون تنص على أنه لا يمكن ان يترشح لمجلس الأمة:

-إلا من بلغ خمسا وثلاثين (35) سنة كاملة يوم الاقتراع.

-ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جنائية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره، باستثناء الجرح غير العمدية.¹

-تقسيم الدوائر الانتخابية: لقد نظم الأمر 01/12 المؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1433 الموافق 13 فبراير سنة 2012 تحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في البرلمان²، وقد حددت الدائرة الانتخابية بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الأمة بالحدود الإقليمية للولاية، ويحدد عدد المقاعد لكل دائرة انتخابية بمقعدين اثنين (02)³، بغض النظر عن الكثافة السكانية لكل ولاية، وبالتالي يكون العدد الإجمالي للأعضاء المنتخبين هو ثمان وأربعين (48 عدد الولايات) ضرب اثنين (2 عدد المقاعد لكل ولاية) والمجموع هو ستة وتسعين 96 عضوا منتخبا.

ب -الأعضاء المعينون:

يتم تعيين ثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية⁴، ما يؤخذ على هذا أن مجلس الأمة يضم كفاءات وطنية من مختلف الاختصاصات والمجالات، مما يسمح بتحسين الأداء التشريعي وتدقيقه ليكون أكثر فعالية⁵، وهذا يؤدي بدوره إلى بلوغ درجة كافية من رشادة الحكم في الدولة، انطلاقا من اعتماد نظام جهوي في التمثيل كوسيلة سياسية للتسيير المحلي لبعض قضايا المجتمع، بهدف ضمان التلاحم الوطني وشد

¹ المادة 111 من القانون نفسه.

² أنظر: الأمر 01/12 المؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1433 الموافق 13 فبراير سنة 2012، المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخاب البرلمان، الجريدة الرسمية العدد 08، المؤرخة في 15 فبراير 2012.

³ المادة 06 من الأمر 01/12، المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان.

⁴ الفقرة الثالثة من المادة 118 من التعديل الدستوري 2016.

⁵ لعروسي رابع، السلطة التشريعية في ظل التعددية الحزبية 1997-2003، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2004، ص 31.

بنية الدولة الجزائرية وتكريس وحدتها الوطنية¹، ورغم هذه الامتيازات إلى ان فكرة التعيين التي انتهجها المؤسس الدستوري الجزائري لثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة تتعرض إلى النقد من بعض الفقه الدستوري لأنها تتنافى والممارسة الديمقراطية على أساس أن البرلمان هو ممثل الشعب، فأسلوب التعيين على مستوى السلطة التشريعية هو أسلوب غير شرعي مهما كان تبريره لأنه يتنافى وأساس وجود السلطة التشريعية، كما أن المعينين في مجلس الأمة الجزائري تشكل اعتداء واضح، وخلق نوع من السيطرة من طرف السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية²، لكن رغم ما يعترى هذه الطريقة في تشكيل مجلس الأمة وذلك من حيث مجافاتها للطابع الديمقراطي³.

ثانيا: مدة عهدة عضو مجلس الأمة

تحدد عهدة مجلس الأمة بمدة ست (6) سنوات، وتجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث (3) سنوات، ولا يمكن تمديد عهدة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية، ويثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا هذه الحالة بقرار، بناء على اقتراح رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري⁴.

ثالثا: إجراءات استخلاف أعضاء مجلس الأمة.

في حالة شغور مقعد عضو منتخب في مجلس الأمة بسبب الوفاة، أو التعيين في وظيفة عضو بالحكومة، أو عضو بالمجلس الدستوري، أو الاستقالة، أو الإقصاء، أو التجريد من عهده الانتخابية، أو أي مانع شرعي آخر، يتم إجراء انتخابات جزئية لاستخلافه، مع مراعاة أحكام الدستور⁵. وتنتهي عهدة العضو الجديد في مجلس الأمة بتاريخ انتهاء عهدة العضو المستخلف⁶.

¹ بوسلطان محمد، نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة، المرجع السابق، ص 78.
² شنوفي فاتح، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 2001، ص 28.

³ شريط وليد، المرجع السابق، ص 171.

⁴ المادة 119، الفقرات (02)، (03)، (04)، من التعديل الدستوري 2016.

⁵ المادة 132 من القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بنظام الانتخابات.

⁶ المادة 133 من القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بنظام الانتخابات.

أما فيما يخص إجراءات إعلان حالة شغور مقعد العضو المنتخب في مجلس الأمة، فيتم التصريح عن الشغور من قبل مكتب المجلس، ويبلغ التصريح بالشغور فوراً وحسب الأشكال والشروط التي يحددها التشريع المعمول به إلى المجلس الدستوري.¹

الفرع الثاني: الإطار الهيكلي لمجلس الأمة الجزائري.

طبقاً للمادة 132 من التعديل الدستوري 2016 التي تنص على أنه يعد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما.²

أولاً: الأجهزة الدائمة بالمجلس.

حسب المادة 134 من التعديل الدستوري التي تنص على أنه يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانها الدائمة في إطار نظامهما الداخلي³، وتتخصص الأجهزة الدائمة على مستوى كلا المجلسين في: الرئيس، مكتب المجلس، اللجان الدائمة، وستتطرق لكل جهاز على حدى، لتوضيح المطابقة.

أ- رئيس مجلس الأمة: يعد رئيس مجلس الأمة، الشخصية الأولى في مجلس الأمة والشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية، ويتجلى ذلك من خلال توليه لرئاسة الدولة بالنيابة إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه⁴، حيث تنص المادة 102 من التعديل الدستوري 2016 على أنه إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن، يجتمع المجلس الدستوري وجوباً، وبعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة، يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع، ويعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معاً، ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه، ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون (45) يوماً رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 104 من الدستور، وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء خمسة وأربعين (45) يوماً، يعلن الشغور بالاستقالة وجوباً حسب الإجراءات المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين وطبقاً لأحكام الفقرات الآتية

¹ المادة 134 من القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بنظام الانتخابات.

² الفقرة الثالثة من المادة 132 من التعديل الدستوري 2016.

³ المادة 134 من التعديل الدستوري 2016.

⁴ خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 134.

من هذه المادة، وفي حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، وتبلغ فوراً شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا، يتولى رئيس مجلس الأمة، مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها تسعون (90) يوما، تنظم خلالها انتخابات رئاسية، ولا يحق لرئيس الدولة المعين بهذه الطريقة أن يترشح لرئاسة الجمهورية. إن الحديث عن رئيس مجلس الأمة يتطلب منا التطرق إلى الشروط الواجب توافرها لتولي هذا المنصب وإجراءات انتخابه.

1- الشروط الواجب توافرها في رئيس مجلس الأمة: لم تحدد نصوص الدستور ولا القانون العضوي رقم 16-12 ولا النظام الداخلي لمجلس الأمة شروط الترشح لرئاسة مجلس الأمة، وبما أن رئيس مجلس الأمة هو عضو من أعضاء المجلس فهذا يعني أنه يشترط فيه شروط العضوية في هذا المجلس من جنسية جزائرية، والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وأن يثبت أدائه للخدمة الوطنية أو الإعفاء منها، والسن الذي لا يقل عن 35 سنة يوم الانتخاب أو التعيين.¹

2- إجراءات انتخاب رئيس مجلس الأمة الجزائري ينتخب رئيس مجلس الأمة بالاقتراع السري في حالة تعدد المترشحين ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة، وفي حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة، يلجأ في أجل أقصاه أربع وعشرون (24) ساعة إلى إجراء دور ثان يتم فيه التنافس بين الأول والثاني المتحصلين على أغلبية الأصوات، ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية النسبية، وفي حالة تعادل الأصوات يعتبر فائزا المترشح الأكبر سنا، وفي حالة وجود مترشح وحيد يكون الانتخاب بالاقتراع السري أو برفع اليد، ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات.²

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 لمجلس الأمة، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما من تاريخ إعلان الشغور، ويتم الإخطار بحالة الشغور

¹ حجاب ياسين، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي-دراسة مقارنة-، مذكرة مقدمة ضمن تكملة متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015، ص 42-43.

² المادة 06 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

من طرف هيئة التنسيق ويثبت الشغور بلائحة يصادق عليها ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة، وفي هذه الحالة يشرف على عملية الانتخاب أكبر نواب الرئيس بمساعدة أصغر عضوين في مجلس الأمة بشرط ألا يكونوا مترشحين.¹

3- مدة عهدة رئيس مجلس الأمة الجزائري: ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس²، ووفق المادة 119 من الدستور التي تنص على أنه تحدد عهدة مجلس الأمة بمدة (06) سنوات، وتجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث (03) سنوات.³

ب- مكتب مجلس الأمة: يعد مكتب مجلس الأمة، الجهاز الثاني في مجلس الأمة، وهو مكون من طريقة تتوافق والمهام الأساسية للمجلس عموما، وطبقا لنص المادة 130 من الدستور فإن لمجلس الأمة صلاحية انتخاب مكتبه وتشكيل لجانه، ويتكون مكتب المجلس من رئيس المجلس وخمسة (05) نواب⁴، وينتخب مجلس الأمة نواب الرئيس لمدة سنة واحدة (01) قابلة للتجديد.⁵

يتفق ممثلو المجموعات البرلمانية، في اجتماع يعقد بدعوة من رئيس مجلس الأمة أو باقتراح من مجموعة برلمانية، على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات التي يمثلونها على أساس التمثيل النسبي أصلا، وتعرض القائمة على مجلس الأمة للمصادقة عليها.

في حالة شغور منصب أحد نواب الرئيس يتم استخلافه وفقا لنفس الإجراءات.⁶

ج- اللجان الدائمة: حسب المادة 134 من الدستور فإن نص هذه المادة لم يقيد لا مجلس الأمة

ولا المجلس الشعبي الوطني في تحديد عدد اللجان الدائمة لكل غرفة.⁷

¹ الفقرات (2) (3) (4) من المادة 07 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

² انظر: الفقرة الثانية من المادة 131 من التعديل الدستوري 2016.

الفقرة الأولى من المادة 07 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري 2016.

³ الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 119 من التعديل الدستوري 2016.

⁴ المادة 09 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

⁵ المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

⁶ للإطلاع أكثر أنظر المادتين 11-12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

⁷ المادة 134 من التعديل الدستوري 2016: " يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانها الدائمة في إطار نظامها الداخلي".

1- تكوين اللجان الدائمة: يشكل مجلس الأمة الجزائري لجانه الدائمة لمدة سنة قابلة للتجديد، ويمكن إعادة تجديد أعضاء اللجان الدائمة كلياً أو جزئياً بنفس الأشكال المحددة في النظام الداخلي للمجلس¹، ويمكن لأي عضو في المجلس أن ينضم إلى لجنة دائمة، لكن لا يمكن لعضو في المجلس ان ينظم إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة.²

وفقا للمادة 134 من الدستور يشكل مجلس الأمة لجانا دائمة، ويتشكل مجلس الأمة من تسع (09) لجان دائمة وهي:³

-لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان-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-لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني-لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة.

ثانيا: هيئات مجلس الأمة الجزائري

يمكن لكل لجنة من لجان غرفتي البرلمان تشكيل بعثة استعلام مؤقتة حول موضوع محدد أو وضع معين، ويحدد النظام الداخلي لكل غرفة من الغرفتين الأحكام التي تخضع لها البعثة الإعلامية⁴، وقد حدد النظام الداخلي لمجلس الأمة هيئتين لهذا الأخير وهما: هيئة الرؤساء وهيئة التنسيق.⁵

أ-هيئة الرؤساء: تتكون هيئة الرؤساء من رئيس المجلس ونواب الرئيس، ورؤساء اللجان الدائمة.⁶ ومن بين إختصاصات هيئة الرؤساء تحت سلطة رئيس مجلس الأمة ما يلي:⁷

¹ المادة 26 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

² المادة 27 من النظام الداخلي لمجلس الامة الجزائري.

³ المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

⁴ الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 134 من التعديل الدستوري 2016.

⁵ المادة 47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

⁶ الفقرة الأولى من المادة 47 من النظام الداخلي لمجل الامة الجزائري.

⁷ الفقرة الثانية من المادة 47 من النظام الداخلي لمجلس الامة الجزائري.

-إعداد جدول أعمال دورات المجلس

-تحضير دورات المجلس وتقييمها.

-تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها.

تجتمع هيئة الرؤساء كل 15 يوم خلال الدورات او بدعوة من رئيس مجلس الأمة عند الضرورة.¹

ب-هيئة التنسيق: تتكون هيئة التنسيق لمجلس الأمة من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة، ورؤساء المجموعات البرلمانية²، وزيادة على التشاور الذي يجريه رئيس مجلس الأمة مع المجموعات البرلمانية، تستشار هيئة التنسيق، في (جدول أعمال الجلسات-تنظيم أشغال المجلس وحسن أدائها وتقييمها-توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية).³

تجتمع 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.⁴

ج-المجموعات البرلمانية: يمكن لأعضاء مجلس الأمة أن يشكلوا مجموعات برلمانية على أساس الانتماء الحزبي⁵، وهذا يبرز الدور الهام الذي تلعبه هذه المجموعات في الحياة البرلمانية، سواء تعلق الأمر بتشكيل اللجان الدائمة، وكذا تحديد وقت التدخل للبرلمانيين، ونظام الأسئلة الموجهة للحكومة، بالإضافة إلى مشاركة المجموعات البرلمانية في هيئة التنسيق⁶، إذن يتبين أن الأساس الذي تقوم عليه المجموعات البرلمانية هو حزبي خالص.⁷

¹ الفقرة الثالثة من المادة 47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

² الفقرة الأولى من المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

³ الفقرة الثانية من المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

⁴ الفقرة الثالثة من المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

⁵ الفقرة الأولى من المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

⁶ نور الدين جفال، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، رسالة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر،

2001، ص 56.

⁷ للاطلاع أكثر أنظر الفقرات الثانية والثالثة والرابعة والخامسة والسادسة من المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

المبحث الثاني: الثنائية البرلمانية في المملكة المغربية.

لقد عرفت المؤسسة التشريعية بالمغرب عدة تحولات من مؤسسة بثنائية مجلسيه في دستور 1962، إلى مؤسسة بمجلس واحد هو مجلس النواب في دستور 1970، 1972 ودستور 1992، ليتم بعد ذلك العمل بثنائية برلمانية كأهم تعديل جاء به دستور 1996، حيث أصبح البرلمان يتكون من غرفتين (مجلس النواب، ومجلس المستشارين)، هذه الازدواجية التي حافظ عليها الدستور الحالي (2011)¹، فما هي مبررات ودواعي إحياء الغرفة الثانية (مجلس المستشارين) في البرلمان المغربي؟

المطلب الأول: مبررات إنشاء مجلس المستشارين المغربي.

جاء الدستور المغربي لسنة 1996 بجملة من الإصلاحات الدستورية الهامة في تاريخ المغرب كان أهمها على الإطلاق العودة إلى نظام الغرفتين البرلماني، ولقد برر البعض من الفقه الدستوري المغربي هذا الرجوع بجملة من الأسباب الاجتماعية، والسياسية، والاقتصادية التي حتمت على المؤسس الدستوري المغربي صياغة هذه الإصلاحات وعلى رأسها إصلاح المؤسسة التشريعية (العودة إلى نظام الغرفتين).

الفرع الأول: مبررات سياسية.

إن التجارب الدستورية البرلمانية التي عرفها المغرب منذ الاستقلال لم تحقق ما تصبوا إليه جميع القوى السياسية من منظمات ونقابات وأحزاب سياسية، فهذه الأخيرة لطالما كانت تتادي بالمزيد من إصلاح المؤسسات السياسية، وتنظيم السلطات السياسية داخل البلاد من أجل تدعيم الديمقراطية وتحقيق دولة القانون لكن كل هذا لم يمنع من حدوث أزمات سياسية كشفت عن فشل التجارب البرلمانية الأولى، لتتعالى أصوات المعارضة مناديه في ذلك بجملة من الإصلاحات وهذا ما تجسد فعليا في دستور جديد تم بموجبه إحياء نظام الغرفتين.²

¹ الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد 5964 مكرر، المؤرخة في 29 يوليو 2011.

² المختار مطيع، نظام البرلمان ذي الغرفتين بالمغرب، سلسلة الدراسات القانونية والسياسية والاقتصادية(1)، مكتبة الشباب، الطبعة الأولى 1999، الرباط، ص 187-188.

الفرع الثاني: مبررات اجتماعية.

عرف المغرب وضعية اجتماعية متأزمة بسبب البطالة وتدني المستوى المعيشي والدخل الفردي في البلاد، مما أدى إلى انتشار الفقر والامية بسبب تدني التنمية الاجتماعية، بالإضافة إلى اللامساواة على الصعيد الاجتماعي أساسا بالتوزيع اللامتكافئ للمداخيل بين مختلف الفئات الاجتماعية، ونتيجة لهذه السياسة الاجتماعية المتبعة من طرف الحكومة المغربية والتي نتج عنها وضع اجتماعي متأزم، قام المغرب بتكثيف الجهود عن طريق جملة من الإصلاحات الجوهرية على كافة الأصعدة لا سيما الرفع بالمستوى المعيشي للمجتمع المغربي بجميع شرائحه، ولن يتأتى ذلك إلا بتمثيله بمؤسسة تشريعية بتركيبة اقتصادية واجتماعية يمكن أن تلعب دورا هاما في إيجاد الحلول الملائمة لهذه الأوضاع الاجتماعية المتردية.¹

الفرع الثالث: مبررات اقتصادية.

هناك علاقة بين الديمقراطية والتنمية الاقتصادية، فهذه الأخيرة لا يمكن أن تكون إذا لم تكن هناك ديموقراطية حقيقية، والمملكة كغيرها من الدول النامية التي عانى ولا يزال يعاني اقتصادها من مشاكل عدة بسبب فشل السياسات والإصلاحات المتبعة منذ الاستقلال في تحقيق تنمية اقتصادية مما أدى إلى تدهور المستوى المعيشي واختلال التوازن بين الأفراد بسبب تمتع القلة بالثروة، والعجز في الميزان التجاري بالرغم من الإصلاحات التي قام بها المغرب آنذاك (سياسة الخصخصة).

وفي ظل التحولات الاقتصادية، والانفتاح المفروض وتحرير الأسواق الخارجية، وتوقيع المغرب على مجموعة من الاتفاقيات كان من الضروري إحداث جملة من الإصلاحات السياسية والاقتصادية، والتأقلم مع التحولات الجارية من أجل إعادة بناء وهيكله الاقتصاد المغربي، لذا جاءت الإصلاحات السياسية بإحداث غرفة ثانية في البرلمان المغربي تمثل كافة الفعاليات الاقتصادية، والاجتماعية، والمهنية للمساهمة في تأهيل الاقتصاد المغربي ليكون في مستوى الاقتصاديات المنافسة.²

¹ المرجع نفسه، ص 188.

² المختار مطيع، المرجع السابق، ص 189.

الفرع الرابع: مبررات تاريخية.

من بين الأسباب التي أدت إلى القيام بالإصلاحات في المغرب مع بداية التسعينات هناك أسباب تاريخية منها أسباب داخلية وأسباب خارجية أهمها:¹

- زوال نظام القطبية الثنائية، وانتشار المد الديمقراطي العالمي بسبب تأثير الفكر الليبرالي.

- وجود تحولات نوعية طرأت على المجتمع المغربي، مما خلق نوع من التوافق السياسي بين الملك والأحزاب الوطنية، والمتمثلة في الكتلة الديمقراطية قصد إجراء إصلاح دستوري مما سيؤدي حتما إلى القيام بانتقال ديمقراطي هادئ، وهادف داخل النظام السياسي المغربي.

ونتيجة لهذه الأسباب انبثقت الإصلاحات الدستورية والسياسية للمغرب.²

المطلب الثاني: الإطار البشري والهيكل لمجلس المستشارين المغربي.

من خلال الدستور المغربي 2011، والقانون التنظيمي 11-28 المتعلق بتنظيم مجلس المستشارين، وكذا النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014، سنحاول التعرف على التركيبة البشرية للمجلس من حيث الأعضاء الذين يتشكل منهم (فرع أول)، والهيكل المختلفة التي يتألف منها (فرع ثاني).

الفرع الأول: الإطار البشري لمجلس المستشارين المغربي.

أولا: الأعضاء

يتكون مجلس المستشارين من 90 عضوا على الأقل، و 120 عضوا على الأكثر، ينتخبون بالاقتراع العام غير المباشر لمدة ستة (06) سنوات على أساس التوزيع التالي:³

- ثلاثة أخماس الأعضاء يمثلون جماعات الترابية، يتوزعون بين جهات المملكة بالتناسب مع عدد سكانها، ومع مراعاة الإنصاف بين الجهات، ينتخب المجلس الجهوي على مستوى كل جهة، من

¹ حجاب ياسين، المرجع السابق، ص 19.

² المرجع نفسه، ص 20.

³ الفقرة الأولى من الفصل 63 من الدستور المغربي لسنة 2011، المنشور في الجريدة الرسمية المغربية عدد 5964 مكرر، المؤرخة في

30 يوليو 2011.

بين أعضائه، الثلث المخصص للجهة من هذا العدد، وينتخب الثلثان المتبقيان من قبل هيئة ناخبة تتكون على مستوى الجهة، من أعضاء المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم.

-خمس من الأعضاء تنتخبهم في كل جهة، هيئات ناخبة تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية، وفي المنظمات المهنية للمشغلين الأكثر تمثيلية، وأعضاء تنتخبهم على الصعيد الوطني، هيئة ناخبة مكونة من ممثلي المأجورين.

وحسب الفقرة الأولى للفصل 63 من الدستور المغربي يتبين أن الدستور المغربي حدد الحد الأدنى والحد الأقصى لعدد أعضاء مجلس المستشارين المغربي وأحال مسألة عدد أعضاء المجلس ونظامهم الانتخابي على القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين المغربي¹، وقد حدد القانون التنظيمي 11-28 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي والذي تم تغييره وتتميمه في (23 يوليوز 2015)، والذي نص على ان مجلس المستشارين يتألف من 120 عضوا ينتخبون وفق القواعد والكيفيات التالية:²

- 1- يوزع الأعضاء بمجلس المستشارين على الهيئات الناخبة كما يلي:
- 72 عضوا يمثلون الجماعات الترابية وينتخبون على صعيد جهات المملكة وفق التوزيع المبين في الملحق "أ".
- 20 عضوا يمثلون الغرف المهنية، ينتخبون وفق التوزيع المبين في الملحق "ب".
- 08 أعضاء يمثلون المنظمات المهنية للمشغلين الأكثر تمثيلية، ينتخبون وفق التوزيع المبين في الملحق "ج".
- 20 عضوا تنتخبهم على الصعيد الوطني هيئة ناخبة مكونة من ممثلي المأجورين.³

¹ الفقرة الثانية من الفصل 63 من الدستور المغربي لسنة 2011.

² المادة الأولى من القانون التنظيمي 11-28 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي المنشور في الجريدة الرسمية المغربية عدد 5997 مكرر، المؤرخة في 02 نوفمبر 2011، والذي تم بموجبه إلغاء القانون التنظيمي 97-32، المنشور في الجريدة الرسمية المغربية عدد 4516، المؤرخة في 11 سبتمبر 1997 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي، المعدل والمتمم بالقانون التنظيمي 02-30، المنشور في الجريدة الرسمية المغربية عدد 5026، المؤرخة في 01 أوت 2002.

³ طبقا للفقرة السادسة عشر من المادة الأولى من القانون التنظيمي 11-28 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي تتألف الهيئة الناخبة المكونة من ممثلي المأجورين من مجموع: مندوبي المستخدمين في المنشآت-ممثلي المستخدمين في لجان النظام الأساسي والمستخدمين في المنشآت المنجمية - ممثلي الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المنصوص عليها في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية والأنظمة الأساسية الخاصة بموظفي الجماعات ومستخدمي المؤسسات العمومية، ويجب ان يكون ممثلو المأجورين منتخبين وفق الإجراءات والشروط القانونية المطبقة على كل فئة من فئات الموظفين والمستخدمين المشار اليهم أعلاه.

2- تتوزع كما هو مبين في الملاحق "أ" و "ب" و "ج" المقاعد بالنسبة لممثلي الجماعات الترابية والمنتخبين في الغرف المهنية والمنتخبين في المنظمات المهنية للمشغلين الأكثر تمثيلية. يجري انتخاب أعضاء مجلس المستشارين خلال الستين يوما السابقة لتاريخ بداية مدة انتدابهم على أبعد تقدير¹، وتجري انتخابات أعضاء مجلس المستشارين عن طريق الاقتراع باللائحة وبالتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية ودون استعمال طريقة مزج الأصوات والتصويت التفاضلي، غير أن الانتخاب يباشر بالاقتراع الفردي وبالأغلبية النسبية في دورة واحدة إذا تعلق الأمر بانتخاب مستشار واحد في إطار هيئة ناخبة معينة.²

ثانيا: النظام الانتخابي للأعضاء

أ- شروط الترشح في العضوية

1- شروط موضوعية:

طبقا للقانون التنظيمي لمجلس المستشارين المغربي الذي حدد الشروط الموضوعية للترشح في العضوية كما يلي:

- التمتع بالحقوق السياسية.³

- الجنسية المغربية الأصلية أو المكتسبة منذ أكثر من خمس (05) سنوات.⁴

- يجب أن يكون المترشح لعضوية مجلس المستشارين المغربي عضوا في الهيئة التي يترشح عنها.⁵

- أن يكون مترشحا في هيئة ناخبة واحدة.⁶

- ألا يكون المترشح عضوا في مجلس النواب.⁷

¹ المادة الثانية من القانون التنظيمي لمجلس المستشارين المغربي 11-28.

² المادة الثالثة من القانون التنظيمي لمجلس المستشارين المغربي 11-28.

³ الفقرة الأولى من المادة 05 من القانون التنظيمي 11-28 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

⁴ البند الأول من الفقرة الأولى من المادة 07 من القانون التنظيمي 11-28 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

⁵ الفقرة الثالثة من المادة 05 من القانون التنظيمي 11-28 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

⁶ الفقرة الثالثة من المادة 05 من القانون التنظيمي 11-28 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

⁷ المادة 06 من القانون التنظيمي 11-28 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

- ألا يكون المترشح قد صدر في حقه قرار عزل من مسؤولية انتدابية أصبح نهائيا بمقتضى حكم مكتسب لقوة الشيء المقضي فيه.¹
- يجب أن تتوفر في المترشح لعضوية المجلس كل الشروط الواجب توافرها في الناخب.²
- ألا يكون المترشح للعضوية محكوم عليه بمقتضى حكم مكتسب لقوة الشيء المقضي به بعقوبة حبس نافذة أو عقوبة حبس مع إيقاف التنفيذ، مهما كانت مدتها نتيجة ارتكابه أحد الأفعال المنصوص عليها في المواد 62-65 من هذا القانون التنظيمي، مع مراعاة أحكام المادة 66 منه.³
- ألا يكون المترشح في إحدى حالات عدم القابلية للترشح المنصوص عليها في هذا القانون.⁴
- 2- شروط شكلية:**

يجب فيما يخص الانتخابات في نطاق الهيئات الناخبة لممثلي مجلس الجهة وممثلي المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم وممثلي الغرف المهنية وممثلي المنظمات المهنية للمشغلين، أن يودع الوكيل المكلف بكل لائحة بنفسه أو المترشح شخصيا، وعند الاقتضاء التصريح بالترشيح أو لائحة الترشيح في ثلاثة نظائر بمقر العمالة أو الإقليم مركز الجهة المعنية، وذلك خلال المدة المحددة في المادة 22 من هذا القانون.⁵

ب- العملية الانتخابية.

تشمل العملية الانتخابية تلك المراحل والإجراءات المختلفة التي حددها القانون التنظيمي 15-32 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي والمتمثلة أساسا في:

1- استدعاء هيئة الناخبين: بمرسوم خمسة وأربعين (45) يوم قبل تاريخ الانتخاب.⁶

¹ البند الثاني من الفقرة الأولى من المادة 07 من القانون التنظيمي لمجلس المستشارين المغربي.

² البند الثالث من الفقرة الأولى من المادة 07 من القانون التنظيمي لمجلس المستشارين المغربي.

³ البند الرابع من الفقرة الأولى من المادة 07 من القانون التنظيمي 11-28 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

⁴ المواد من 08 إلى 11 من القانون التنظيمي 15-32 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

⁵ للاطلاع أكثر أنظر المواد 22-24-25-27-28-29-88 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

⁶ المادة 22 من القانون العضوي 15-32 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

2- إعداد القائمة الانتخابية: يتم إعداد لائحة الناخبين من طرف والي الجهة بالتنسيق مع ممثلي القطاعات المعنية¹، وتقوم السلطة الإدارية المحلية خلال أجل 48 ساعة على الأقل قبل تاريخ الاقتراع بإيداع هذه اللوائح بالمكاتب الإدارية.²

3- إجراءات سير الاقتراع: تجري عملية انتخاب أعضاء مجلس المستشارين المغربي بمكاتب التصويت التي يحددها والي الجهة أو من ينيبه عن ذلك بموجب مقرر حيث تقام هذه المكاتب في أماكن قريبة من الناخبين بالبنائيات العمومية أو بنايات أخرى عند الضرورة، يتم الإعلان عنها عشرة (10) أيام قبل تاريخ الاقتراع في إحدى الوسائل التي حددها القانون التنظيمي 15-32.³

ويتشكل مكتب التصويت من رئيس وثلاثة أعضاء يعينهم والي الجهة أو من ينيبه عن هذه الغاية (48) ساعة على الأقل قبل تاريخ الاقتراع⁴، وتفتتح عملية الاقتراع في الساعة الثانية بعد الزوال وتنتهي بمجرد ما يصوت الناخبون المنتمون لمكتب التصويت، وعلى أبعد تقدير في الساعة السادسة مساءً، وإذا تعذر افتتاح الاقتراع في الساعة المقررة لسبب قاهر وجب تدوين ذلك في محضر العملية الانتخابية⁵، ويكون التصويت سرى داخل معزل حفاظاً على سرية الاقتراع وهذا بعد ان يتم التأكد من هوية الناخب والتحقق من وجود اسمه باللائحة الانتخابية.⁶

4- الفرز: يتولى عملية الفرز مكتب التصويت، وتفرغ عملية فرز الأصوات بمحضر في ثلاث (03) نظائر كما توضع الأوراق الملغاة والمنازع فيها في غلاف مستقل مختوم وموقع عليه من طرف رئيس وأعضاء المكتب، وتوضع الأوراق غير القانونية هي الأخرى في غلاف آخر مستقل مختوم وموقع عليه من طرف رئيس وأعضاء المكتب، مع وجوب الإشارة على ظهر كل غلاف إلى عدد الأوراق⁷، بعد ذلك ترسل هذه الأوراق رفقة المحضر إلى المكتب المركزي.⁸

¹ الفقرة السادسة من المادة 01 من القانون التنظيمي 15-32 لمجلس المستشارين المغربي.

² الفقرة الأخيرة من المادة 72 من القانون التنظيمي 15-32 لمجلس المستشارين المغربي.

³ الفقرات من 01 إلى 03 من المادة 73 من القانون التنظيمي 15-32 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

⁴ الفقرات من 01 إلى 04 من المادة 73 من القانون التنظيمي 15-32 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

⁵ المادة 71 من القانون التنظيمي 15-32 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

⁶ المادة 76 من القانون التنظيمي 15-32 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

⁷ الفقرة الرابعة من المادة 78 من القانون التنظيمي 15-32 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

⁸ الفقرة الأخيرة من المادة 78 من القانون التنظيمي 15-32 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

5- وضع المحاضر وإحصاء الأصوات وإعلان النتائج: بعد الانتهاء من عملية فرز الأصوات وإفراغ هذه العملية بمحضر في ثلاث (03) نظائر يوقع عليها حسب كل حالة رئيس وأعضاء مكتب التصويت أو المكتب المركزي أو اللجنة الجهوية للإحصاء أو اللجنة الوطنية للإحصاء، وفي حالة تعذر الحضور على أي عضو في المكاتب أو اللجان المذكورة في أي مرحلة من مراحل العملية الانتخابية يوقع المحضر من طرف الأعضاء الحاضرين ويذكر ذلك في المحضر، كما يتم إعداد نسخ من المحضر حسب عدد لوائح الترشيح أو عدد المترشحين وتسلم فوراً إلى ممثل كل لائحة أو كل مترشح، وترقم كل نسخة ويوقع عليها حسب الحالة رئيس وأعضاء مكتب التصويت أو المكتب المركزي أو اللجنة الوطنية للإحصاء¹، وقبل أن يعلن على النتائج يجب أن تتم عملية الإحصاء بعد توزيع المحاضر على الجهات المعنية حسب كل هيئة ناخبة.

ثالثاً: صفات التنافى مع عضوية مجلس المستشارين المغربي

حدد النظام الداخلي لمجلس المستشارين الصفات التي تتنافى مع العضوية بالمجلس²، وكذا القانون التنظيمي 15-32 وهذه الحالات متمثلة أساساً فيما يلي:

- أ- مع صفة عضو في المحكمة الدستورية، أو في المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي³.
- ب- مع رئاسة مجلس جهة، أو أكثر من رئاسة واحدة لغرفة مهنية، أو لمجلس جماعة، أو مجلس عمالة أو إقليم، أو مجلس مقاطعة جماعية، أو مجموعة تؤسسها جماعات ترابية⁴.
- ج- مع صفة عضو في الحكومة⁵.
- د- مزاوله كل مهمة عمومية غير انتخابية، في مصالح الدولة، أو الجماعات الترابية، أو المؤسسات العمومية، أو الأشخاص الاعتباريين الآخرين من أشخاص القانون العام، أو الشركات التي تملك

¹ المادة 79 من القانون التنظيمي 15-32 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

² المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي

³ الفقرة الأولى من المادة 14 من القانون التنظيمي 15-32 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

⁴ الفقرة الأخير من المادة 14 من القانون التنظيمي 15-32 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

⁵ الفقرة الأولى من المادة 15 من القانون التنظيمي 15-32 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

الدولة أكثر من نسبة 30% من رأس مالها، باستثناء مأمورية مؤقتة بتكليف من الحكومة طبقاً لأحكام المادة 20 من القانون التنظيمي 15-32 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.¹

هـ- مع صفة مهام رئيس مجلس الإدارة، أو متصرف منتدب، وكذا مع مهام مدير عام، أو مدير، وعند الاقتضاء مع مهام عضو في مجلس الإدارة الجماعية، أو عضو في مجلس الرقابة المزاولة في شركات المساهمة التي تملك الدولة بصفة مباشرة أو غير مباشرة أكثر من نسبة 30% من رأسمالها.²

و- مع مزاولة مهام غير تمثيلية تؤدي الأجرة عنها دولة اجنبية، أو منظمة دولية، أو منظمة دولية غير حكومية.³

رابعاً: إجراءات استخلاف أعضاء مجلس المستشارين المغربي

طبقاً لنص المادة 91 من القانون التنظيمي 15-32 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي والتي تنص على أنه إذا أُلغيت جزئياً نتائج اقتراع من قبل المحكمة الدستورية وأبطل انتخاب مستشار أو عدة مستشارين أو في حالة وفاة أو إعلان إقالة مستشار لأي سبب من الأسباب، أو ترشح باسمها لانتخابات، أو عن الفريق أو عن المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها، أو لأي سبب آخر غير فقدان الأهلية الانتخابية، أو في حالة شغور مقعد بسبب تعيين المستشار المعني بصفة عضو في الحكومة، يدعي بقرار للسلطة المكلفة بتلقي التصريحات بالترشيح المترشح الذي يرد اسمه مباشرة في لائحة الترشيح المعنية، بعد آخر منتخب في نفس اللائحة لشغل المقعد الشاغر، ويجب ان يتخذ قرار التعويض في أجل لا يتجاوز ثلاثة (03) أشهر من تاريخ الإعلان عن حالة الشغور.⁴

خامساً: المدة النيابية لمجلس المستشارين المغربي

طبقاً لنص الفصل 63 من الدستور المغربي 2011 فإن مدة العضوية بمجلس المستشارين المغربي هي ست (06) سنوات كاملة دون أن يتخللها أي تجديد⁵، فمجلس المستشارين المغربي على ضوء

¹ الفقرة الثالثة من المادة 15 من القانون التنظيمي 15-32 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

² المادة 16 من القانون التنظيمي 15-32 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

³ المادة 17 من القانون التنظيمي 15-32 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

⁴ المادة 91 من القانون التنظيمي 15-32 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

⁵ الفصل 63 من الدستور المغربي 2011.

الدستور الحالي لا يخضع لأي نوع من التجديد، ماعدا حالات الاستخلاف المذكورة في القانون التنظيمي الحالي.

الفرع الثاني: الإطار الهيكلي لمجلس المستشارين المغربي

سننطلق في هذا الفرع إلى هياكل مجلس المستشارين المغربي والتي نص عليها كل من دستور المغرب 2011¹، وكذا النظام الداخلي للمجلس والذي بدوره تكفل بمسألة تنظيم الأجهزة المختلفة المتواجدة على مستوى هذا المجلس.

أولاً: مكتب مجلس المستشارين المغربي

يُنْتخَب أعضاء مجلس المستشارين المغربي على أساس قاعدة التمثيل النسبي لكل فريق²، وتعتبر قاعدة التمثيل النسبي قاعدة دستورية تهدف إلى إشراك جميع الفعاليات السياسية داخل المجلس في عضوية المكتب³، وفي مستهل أول دورة تلي انتخاب مجلس المستشارين، أو عند انتهاء منتصف الولاية التشريعية للمجلس، يتقدم أكبر أعضاء المجلس سناً، وفي حالة غيابه أو إذا عاقه عائق يتقدم من يليه في السن، لرئاسة مكتب مؤقت إلى حين انتخاب رئيس المجلس، تطبيقاً لمقتضيات الفصل 63 من الدستور⁴، فهذا المكتب المؤقت يكمن دوره الوحيد في أن يرئسه المؤقت هو الذي يسير الجلسات الخاصة بانتخاب الرئيس وأعضاء المكتب، بمساعدة أربعة (04) أعضاء الأصغر سناً، وتنتهي مهمته مباشرة بعد انتخاب رئيس المجلس⁵.

ويتكون مكتب مجلس المستشارين المغربي من (-الرئيس-خمس (05) خلفاء للرئيس-ثلاثة (03) محاسبين-ثلاثة (03) أمناء)⁶.

ويتم انتخاب أعضاء مجلس المستشارين بقيام رئيس المكتب المؤقت بدعوة أعضاء المجلس لانتخاب رئيس مجلس المستشارين بالإعلان عن فتح باب الترشيح، ويتلقى الرئيس المؤقت الترشيحات في نفس الجلسة، ويعلن عنها أو يطلب من أحد أعضاء المكتب المؤقت القيام بهذا الإعلان، وينادي

¹ الفقرتين الثالثة والرابعة من الفصل 63 من الدستور المغربي 2011.

² الفقرة الأخيرة من الفصل 63 من الدستور المغربي 2011، والمادة 12 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

³ نادية بحار، مجلس المستشارين بالمغرب: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه وطنية في القانون العام، جامعة الحسن الثاني-عين الشق،

2004-2005، ص 99.

⁴ المادة 07 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

⁵ حجاب ياسين، المرجع السابق، ص 71.

⁶ المادة 13 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

على السيدات والسادة المستشارين كل باسمه، ثم يشرع في التصويت¹، ويتم انتخاب الرئيس عن طريق الاقتراع السري بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتكون منهم المجلس في الدورة الأولى، وفي حالة تعادل الأصوات يعتبر المرشح الأكبر سنا فائزا، وإذا انتفى فارق السن يحتكم إلى القرعة لتعيين الفائز، أما إذا كان المرشح وحيدا فيتم الانتخاب بالأغلبية المطلقة في الدورة الأولى وبالأغلبية النسبية في الدورة الثانية²، ويجري التصويت كتابة وداخل معزل³.

ثانيا: المصالح الإدارية والمالية لمجلس المستشارين المغربي.

يضع مكتب المجلس الأنظمة الخاصة لتنظيم وتسيير المرافق الإدارية والمالية للمجلس⁴، ويمكن لمكتب المجلس الاستفادة من موظفين تابعين للإدارة العمومية، وذلك عن طريق الإلحاق⁵، ويضع المكتب ميزانية المجلس ويرفعها إلى الحكومة، وتسجل الاعتمادات المرصودة لميزانية المجلس في الميزانية العامة للدولة⁶، ويسير المجلس شؤونه المالية بحيث يبدي المحاسبون رأيهم وجوبا قبل كل التزام بنفقة، ويرفعون إلى المكتب عند افتتاح دورة أكتوبر تقريرا ماليا حول ظروف تنفيذ ميزانية السنة الجارية⁷.

ثالثا: الفرق والمجموعات البرلمانية بمجلس المستشارين المغربي.

لأعضاء مجلس المستشارين تكوين فرق ومجموعات برلمانية وذلك طبقا لمقتضيات الفصل التاسع والستين (69) من الدستور، ولا يحق لأي عضو ان ينتمي لأكثر من فريق أو مجموعة برلمانية واحدة، او ان يجمع بين العضوية في فريق ومجموعة برلمانية، ولا يمكن ان يقل عدد أعضاء كل فريق عن اثني عشر (12) عضوا، دون احتساب المستشارين المنتسبين، كما لا يمكن أن يقل عدد أعضاء كل مجموعة برلمانية عن ثلاثة (03) أعضاء⁸.

1 المادة 14 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

2 المادة 15 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

3 للاطلاع أكثر أنظر المواد 16-27-28-32-33-36-من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

4 المادة 39 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

5 المادة 41 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

6 المادة 43 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

7 المادة 44 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

8 المادة 46 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

رابعاً: اللجان الدائمة لمجلس المستشارين المغربي.

تحدث اللجان الدائمة على مستوى مجلس المستشارين المغربي أثناء جلسة عمومية¹، ويتم تكوين هذه اللجنة بالسماح لكل فريق أو مجموعة في عدد من المقاعد في كل لجنة دائمة بحيث يتناسب عدد المقاعد مع تمثيلهم العددي، ويحق لأعضاء المجلس غير المنتسبين لأي فريق أو مجموعة برلمانية الانضمام إلى اللجان الدائمة حتى يصل عدد أعضائها إلى العدد المقرر في المادة 53 من النظام الداخلي للمجلس²، ويجب ألا يقل أعضاء كل لجنة من اللجان الدائمة عن خمسة عشر (15) عضواً، ولا يزيد عن خمسة وأربعين (45) عضواً.³

خامساً: ندوة الرؤساء بمجلس المستشارين المغربي

تتألف ندوة الرؤساء من (-رئيس مجلس المستشارين-خلفاء الرئيس-رؤساء اللجان الدائمة-رؤساء الفرق ومنسقي المجموعات البرلمانية)⁴، وتجتمع ندوة الرؤساء باستدعاء من رئيس مجلس المستشارين في اليوم والساعة التي يحددها، وترفق الدعوة الموجهة من رئيس المجلس إلى رئيس الحكومة ورؤساء اللجان ورؤساء الفرق ومنسقي المجموعات البرلمانية بجدول الأعمال.⁵

¹ المادة 52 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

² المادة 54 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

³ للإطلاع أكثر أنظر المادتين 53 و56 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

⁴ المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

⁵ للإطلاع أكثر أنظر المواد 88-89 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

خلاصة الفصل الأول

يتضح من خلال ما تقدم من هذا الفصل والذي تضمن مبررات احياء كل من مجلس الأمة في الجزائر ومجلس المستشارين في المملكة المغربية وكذا التكوين البشري والهيكلية لكلا المجلسين أن لكل دولة ظروفها الخاصة في انتهاجها لنظام الغرفتين البرلماني، هذه الظروف من شأنها أن تؤثر في البناء المؤسساتي لكل دولة في مرحلة ما، ففي الجزائر كان استحداث مجلس الأمة كرمز لنظام الثنائية البرلمانية نتيجة ظروف سياسية خاصة مرت بها الدولة الجزائرية مع بداية التسعينات (1992)¹، تختلف عن تلك الظروف التي أدت بالمؤسس الدستوري المغربي إلى إحياء نظام الغرفتين في البرلمان المغربي، فقد كان للمؤسس الدستوري الجزائري في احياء مجلس الامة هو الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة وديمومتها، وذلك عن طريق إنشاء مؤسسة تشريعية غير قابلة للحل ويعد رئيسها بمثابة الرجل الثاني في الدولة في حالة حدوث المانع لرئيس الجمهورية، بالإضافة إلى دور هذه المؤسسة في العمل على احداث توازن بين غرفتي البرلمان من جهة، وبين البرلمان والحكومة من جهة أخرى، أما المؤسس المغربي فقد كانت نيته في إحياء مجلس المستشارين المغربي تكمن في ان منح مجلس المستشارين تسيير ملفات ذات خصوصية بترووي، وهدوء، دون الخضوع إلى الضغوطات المرتبطة بالطموحات السياسية، خاصة إذا علمنا ان هذا المجلس يمثل الفئات الفاعلة في مختلف جهات المملكة، بمختلف خصوصياتها الثقافية والاجتماعية، والاقتصادية، بالإضافة إلى ان الفراغ المؤسساتي لا يمكن تصوره في المملكة المغربية التي يسودها نظام ملكي وراثي.²

وبالنسبة كذلك الى التشكيلة البشرية والهيكلية لكلا المجلسين فإن الاختلاف واضح بينهما ذلك ان مجلس الأمة الجزائري يخضع في تشكيلته لنمطين من التعيين (أسلوب الانتخاب غير المباشر، وأسلوب التعيين)، وذلك بهدف تمثيل الشعب بطريقة متساوية وكذا الرفع من كفاءة هذه المؤسسة مقارنة بنواب الشعب على مستوى الغرفة السفلى، في حين أن المؤسس الدستوري المغربي اعتمد أسلوب الانتخاب غير المباشر للعضوية في مجلس المستشارين المغربي مع التركيز على كمون

¹BENABBOU-KIRANE Fatiha, DROIT PARLEMENTAIRE ALGERIEN, TOME1, Office des publications, universitaires, ALGER, 2009, P42

² حجاب ياسين، المرجع السابق، ص 22.

أساسي في هذا المجلس، ومشاركتها في وظيفتي التشريع والرقابة¹، وذلك من أجل إعطاء أهمية لذلك الدور الذي يجب ان يلعبه مجلس المستشارين فيما يتعلق بالقضايا ذات البعد الجهوي، والاجتماعي، والاقتصادي، والمهني مما يجعل من هذا المجلس فضاء لطرح المواضيع التي تهتم بالانشغالات اليومية للمواطن المغربي، وبالتالي تقليص الهوة بين الشعب والمؤسسة الملكية وذلك بالعمل على إيجاد نوع من التوافق بين هذه الأخيرة والمعارضة.²

ومن حيث تجديد العضوية على مستوى كلا المجلسين فإن مجلس الامة الجزائري تتجدد تشكيلته بالنصف كل ثلاث (03) سنوات، في حين أن العضوية على مستوى مجلس المستشارين المغربي هي ستة سنوات غير قابلة لأي تجديد.

وبالنسبة للهيئة الناخبة التي تخص مجلس الامة الجزائري فإنها تضم المجلس المحلي المنتخبة (المجالس الشعبية البلدية، المجالس الشعبية الولائية) المتواجدة على مستوى التراب الوطني وذلك فيما يخص ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الامة المنتخبين الذين يمثلون أقاليم الولاية بالتساوي (عضوين عن كل ولاية)، في حين ان الهيئة الناخبة لمجلس المستشارين المغربي تتجاوز ذلك لتشمل المجالس المحلية المنتخبة على مستوى الجهات، والعمالات، والأقاليم، والجماعات، والغرف المهنية والمنظمات المهنية المنتخبة على المستوى الجهوي، والمجالس المنتخبة على المستوى الوطني لممثلي الماجورين.

وفيما يخص مسألة إيداع ملفات الترشح والمنازعة في ذلك، ففي الجزائر خولت مهمة الفصل في ملفات الترشيحات إلى هيئة قضائية مستقلة عن الإدارة، كما تعد تشكيلة مكتب التصويت لانتخاب أعضاء مجلس الأمة تشكيلة قضائية بحتة، وذلك خلافا لمجلس المستشارين المغربي بحيث نجد ان الهيئة المكلفة بالفصل في صحة ملفات الترشح للعضوية في المجلس أنها هيئة ذات طابع إداري.

¹ أنظر الفقرة الثانية من الفصل 60 من الدستور المغربي 2011.

² حجاب ياسين، المرجع السابق، ص 81.

الفصل الثاني: البنية الوظيفية لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي.

يمارس البرلمان باعتباره ممثل إرادة الشعب والمعبر عن انشغالاته، مهمتين أساسيتين تتمثلان في المهمة التشريعية، والمهمة الرقابية، وتعني الأولى ممارسة كل الأعمال ذات الصلة بصناعة القانون، بينما الثانية يقصد بها ممارسة الإشراف والمتابعة والمساءلة عن تصرفات الحكومة.¹

ولمعرفة ومناقشة الدور الوظيفي الذي يلعبه كل من مجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي باعتبار كل منهما غرفة ثانية في البرلمان ولهما الصلاحيات لممارسة وظيفة التشريع وكذا الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، سنتناول الدور الوظيفي لمجلس الأمة الجزائري (المبحث الأول)، ثم نتطرق للدور الوظيفي بالنسبة لمجلس المستشارين بالمغرب (المبحث الثاني).

¹ خرباشي عقيلة، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 172.

المبحث الأول: وظيفتي التشريع والرقابة لمجلس الأمة الجزائري.

يعد مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان بمثابة تدعيم للسلطة التشريعية، حيث يكمن في تحقيق أهداف مغايرة ومكملة في نفس الوقت لعمل الغرفة الأولى، وباعتبار أن مجلس الأمة الجزائري مؤسسة سياسية برلمانية فهو يشترك لا محالة مع المجلس الشعبي الوطني في ممارسة الأدوار البرلمانية، أي ان عمل مجلس الأمة يتمحور أساسا في العمل التشريعي، والعمل الرقابي، حيث يمكن القول بأن مجلس الأمة له دور المعدل في المجال التشريعي، وله دور الموازن بالنسبة للمجال الرقابي، ومن هذا سنحاول التطرق إلى وظيفة التشريع لمجلس الأمة (مطلب أول)، والوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة (مطلب ثاني).

المطلب الأول: النشاط التشريعي لمجلس الأمة الجزائري.

إن التطرق للأداء التشريعي لمجلس الأمة يفيد في الكشف عن مدى سيادة مجلس الأمة في العمل التشريعي، أي إلى أي مدى تصل أو تتوقف سلطاته في الميدان التشريعي، وبما أن مجلس الأمة يشكل جزء من البرلمان، فحتمًا هو مقيد بما منح للبرلمان من مجال تشريعي، وهذا الذي يعرف نوعا ما توسيعا في دستور 2016 مقارنة بما كان عليه الوضع في دستور 1996.

الفرع الأول: التشريع في المجالات المحددة دستوريا.

من خلال نص المادة 98 من دستور 1996، والتي تنص على أنه تتمتع غرفتي البرلمان بنفس الصلاحيات التشريعية، وذلك باشتراك كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في عملية إعداد والتصويت على القانون، وهي الصياغة التي لا يثير ظاهرها أدنى جدل في تقاسم السلطة التشريعية وممارستها بالتساوي من قبل غرفتي البرلمان، وهي القراءة التي تعززها مواد دستورية أخرى ومن ذلك ما نصت عليه المادة 123 و122 صراحة بقولهما (يشرع البرلمان)، بل وأن هذه الأخيرة تشترط للمصادقة على مشروع أو اقتراح قانون أن يكون موضوع مناقشة من طرف البرلمان بغرفتيه¹،

¹ مزياني لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 62.

وإذا كان هذا هو المبدأ العام، فإنه مع دراسة مواد لاحقة أخرى، يبدو ان الغرفة الثانية مسلوقة من اختصاصها التشريعي، بحيث يرتبط الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة بمجال اختصاص المجلس الشعبي الوطني في مجال المادة التشريعية¹، وقبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كان قد طالب مجموعة من المختصين والخبراء في القانون الدستوري من بينهم الوزير المكلف بالعلاقات بين الحكومة والبرلمان السيد خليل ماحي والذي اقترح بإقرار آليات تكفل تمكين مجلس الأمة من ممارسة حقه في المبادرة في التشريع ولو في مجالات محددة، كما أثار أستاذ القانون الدستوري مسعود شيهوب والذي صرح للصحافة بانه من الضروري رفع الفوارق الكامنة بين أداء الغرفتين البرلمانيتين، على اعتبار انهما وجدتا من أجل إثراء مجالي التشريع والرقابة، كما طالب أستاذ القانون بجامعة مولود معمري بتيزي وزو الشريف كاييس بإدراج مواد في الدستور المرتقب تنص على توسيع صلاحيات مجلس الأمة وتمكينه من اقتراح مشاريع قوانين، مؤكداً بأن توسيع صلاحيات مجلس الأمة من شأنه خلق ديناميكية جديدة في العمل التشريعي مما يضمن تحقيق توازن بين السلطات الثلاث وتطوير المنظومة القانونية في البلاد.²

وقد جاء التعديل الدستوري 2016 بمجموعة من الإصلاحات خاصة فيما يخص مجلس الأمة، حيث تضمن حق التشريع للمجلس، فجاءت المادة 137 من الدستور والتي نصت صراحة على أن المشاريع المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي تودع لدى مكتب مجلس الأمة³، ويعد هذا الإجراء الجديد خطوة هامة في مجال تعزيز الديمقراطية التشاركية، ويعطي أهمية بالغة للانتخابات المحلية، لأن ثلثي أعضاء هذا المجلس منتخبون من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية المحلية، مما يؤهلها لأولوية النظر في هذه المسائل او المبادرة باقتراح قوانين في هذه المجالات.⁴

¹ كاييس شريف: دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الأوراسي يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الجزء الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، ص 64.

² الدعوة إلى توسيع صلاحيات مجلس الأمة في مجال التشريع (يوم دراسي)، جزايرس (محرك بحث اخباري)، نشر في وكالة الأنباء الجزائرية يوم 07-12-2014، (<http://www.djazairiss.com/aps/410308>)، (الاطلاع يوم 21/03/2017).

³ الفقرة الأولى من المادة 137 من الدستور الجزائري 2016.

⁴ المديرية العامة للتشريع، في ضوء الإصلاحات الدستورية لسنة 2016، سبتمبر 2016.

الفرع الثاني: المصادقة على النص القانوني.

إن إجراءات عملية مصادقة مجلس الأمة على النصوص القانونية المحالة إليه تسير وفق أنماط يحددها مكتب المجلس بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية، ووفق شروط محددة في القانون العضوي 16-12 والنظام الداخلي لمجلس الأمة، والتي منها بلوغ نصاب معين لإجراء عملية المصادقة، ولقد أولى المؤسس الدستوري أهمية بالغة لنصاب المصادقة، ويتم إجراء المصادقة بالاقتراع السري أو بالاقتراع العام برفع اليد، أو بالاقتراع العام الاسمي، وفق الشروط المحددة في القانون العضوي 16-12 والنظام الداخلي للمجلس، ويقرر مكتب المجلس بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية أنماط الاقتراع، ويكون تصويت أعضاء مجلس الأمة شخصي غير أنه في حالة غياب عضو من المجلس، يجب أن يوكل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه، ولا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد.¹

مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 من الدستور، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه²، ولا تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إلا إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 من الدستور، وتعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة³، وفي حالة مصادقة مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 من الدستور يقوم المجلس الشعبي الوطني بمناقشة مشاريع القوانين التي صادق عليها مجلس الأمة⁴، وتقوم الحكومة بعرض النص الذي صوتت عليه إحدى الغرفتين على الغرفة الأخرى، وعليه تقوم كل غرفة بمناقشة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه⁵، وفي كل الحالات يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه

¹ المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

² الفقرة الأولى من المادة 138 من التعديل الدستوري 2016.

³ المادة 136 من التعديل الدستوري 2016.

⁴ الفقرة الثانية من المادة 138 من التعديل الدستوري 2016.

⁵ الفقرة الثالثة من المادة 138 من التعديل الدستوري 2016.

المجلس الشعبي بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.¹

وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما، وتقوم الحكومة بعرض هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه، ويسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني،²

وطبقا للفقرة الخامسة من المادة 138 من الدستور يتبين أن لمجلس الأمة حق الاختلاف بصفة مطلقة، إذ لم تقيد بضرورة أن يكون الاعتراض متعلقا بمسألة جوهرية دون المسائل الشكلية، بل له ان يمارس أي اعتراض يراه ضروريا، سواء اكان جوهريا أم شكليا يتصل حتى بالصياغة، واستخدام مصطلحات معينة.

كما لم تحصر نفس الفقرة حق مجلس الامة في الاختلاف على حكم واحد او مجموعة فقط من الاحكام، وهذا ما يفهم من عبارة "الأحكام محل الخلاف"، بمعنى ان اختلاف مجلس الامة مع المجلس الشعبي الوطني يمكن ان ينصب على عبارة، على فقرة، في مادة، على مادة، او على مجموعة من المواد، ولا مانع في ان ينصب الاختلاف كذلك على مجمل النص.³

¹ الفقرة الرابعة من المادة 138 من التعديل الدستوري 2016.

² الفقرات 05 و06 و07 من المادة 138 من التعديل الدستوري 2016.

³ خرباشي عقيلة، مركز مجلس الامة، المرجع السابق، ص 255.

الفرع الثالث: المبادرة بالتعديل الدستوري من طرف (4/3) غرفتي البرلمان مجتمعين معا

إن القانون الدستوري هو قانون يعدل أو يلغي أو يكمل أحكام الدستور، وهذا النوع من القوانين يستلزم وجود سلطة تأسيسية مشتقة أو مؤسسة، بمعنى أنها منصوص عليها في الدستور، للقيام ببعض التعديلات على بعض نصوص الدستور وتكييفه مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية¹، وإحداث توازن معقول بين الرغبة في تكييف الدستور مع الحقائق الجديدة وبين الرغبة في المحافظة على أصله، أي لحل التناقض القائم داخل النظام السياسي وذلك من خلال تحقيق الملائمة بين القانون الأساسي والحياة السياسية.²

ولقد منح المؤسس الدستوري إضافة إلى رئيس الجمهورية، حق اقتراح التعديل الدستوري للبرلمان، ومن خلال نص المادة 211 من الدستور والتي تنص على أنه (يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا ان يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه) يتبين أن مجلس الأمة الجزائري

لا يملك حق المبادرة بالتعديل الدستوري بصفة منفردة بل يجب أن يشاركه في ذلك المجلس الشعبي الوطني (انعقاد البرلمان بغرفتيه)، فإذا رفض أعضاء المجلس الشعبي الوطني المشاركة في اقتراح مبادرة بتعديل الدستور فانه لا يمكن لأعضاء مجلس الأمة أن يبادروا بتعديل الدستور، كما لا يمكن لأغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني ان يبادروا بالتعديل الدستوري إذا رفض أعضاء مجلس الأمة المشاركة في هذه المبادرة، بمعنى أن رفض أعضاء المجلس المشاركة في المبادرة بالتعديل الدستوري يعني ثل إمكانية تعديل الدستور بواسطة المجلس الشعبي الوطني.³

¹ رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، المغرب، 1990، ص 98.

² سعاد عمير، المرجع السابق، ص 151.

³ بوكرا ادريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، مجلد 10، عدد 01، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2000، ص 76.

ولقد خص الدستور على مسألة المبادرة البرلمانية في المادة 211 وهي المادة الوحيدة، ويتضح من خلالها أنها تشتمل على قيدين واردين على المبادرة بالتعديل سواء كانت مشروعا او اقتراحا، وتتمثل في أن اقتراح المبادرة بتعديل الدستور يجب أن يكون من طرف (4/3) غرفتي البرلمان مجتمعين معا، ليتم بعد ذلك عرض هذه المبادرة وجوبا على رئيس الجمهورية الذي يملك السلطة التقديرية في عرض هذه المبادرة على الاستفتاء الشعبي، فهو مخير بين إنهاء المبادرة البرلمانية بعدم عرضها على الاستفتاء الشعبي أو عرضها عليه.¹

كما أن المبادرة بالتعديل الدستوري حق رئيس الجمهورية يجب ان يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة بنفس الصيغة حسب الشروط التي تطبق على نص تشريعي، وبعد ان يصوت البرلمان على مشروع التعديل الدستوري يعرض هذا الأخير من طرف رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره، ويصدر رئيس الجمهورية التعديل الذي صادق عليه الشعب²، وإذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الانسان والمواطن وحرّياتهما، ولا يمس باي كيفية للتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية وعلل رأيه بعبارة أمكن لرئيس الجمهورية ومن خلال سلطته التقديرية ان يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى احرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان.³

وفي كل الحالات إذا لم يصوت مجلس الامة على مشروع التعديل الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني فإن هذه المبادرة تعد عديمة الأثر كما لو لم تكن من قبل، ومن هنا يظهر لنا جليا الدور الذي يمكن ان يلعبه مجلس الامة الجزائري في إبطال مشروع التعديل الدستوري الذي بادر به رئيس الجمهورية بالامتناع عن التصويت بجانب المجلس الشعبي الوطني.⁴

¹ شامي رابح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 164.

² المادة 208 من التعديل الدستوري 2016.

³ المادة 210 من التعديل الدستوري 2016.

⁴ حجاب ياسين، المرجع السابق، ص 162.

المطلب الثاني: الدور الرقابي لمجلس الأمة على أعمال الحكومة.

إن صلاحيات البرلمان في الرقابة لا تنحصر فقط في الآليات التي تمنحه إمكانية وضع الحكومة محل مساءلة مباشرة أمامه، بل تشمل كذلك آليات تمكنه من متابعة أعمال ونشاط الحكومة ومحاولة مساءلته بصورة غير مباشرة أمامه وأمام الرأي العام أساسا، ويتضح من خلال دراسة إمكانية مساءلة الحكومة مباشرة عدم جدواها لصعوبة تحريكها، نظرا للقيود والشروط الصعبة التحقيق المحاطة بها من جهة، ولكون هذه المساءلة الموجهة للحكومة لا تتصف بالموضوعية بسبب الدور الثانوي للحكومة داخل السلطة التنفيذية، ولسلاح الحل الموجه ضد الغرفة الأولى للبرلمان المخولة دستوريا بصلاحيات المساءلة هذه¹، فهل تفلت الحكومة من المساءلة غير المباشرة، والتي تكون أثناء متابعة البرلمان لأعمال الحكومة، ومن خلال أدوات الرقابة البرلمانية سنتطرق للأدوات الرقابية الممنوحة لمجلس الأمة (الفرع الأول) وانعدام وسائل الرقابة التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أدوات الرقابة البرلمانية لمجلس الأمة

لم تعد عملية طرح الثقة ومنحها للحكومة وسيلة رقابية²، كما لا تعتبر المسؤولية الوزارية وسيلة رقابية أيضا، إنما هي نتائج تنشأ عن ممارسة الرقابة وقد تكفل الدستور الجزائري بتعيين الوسائل التي يمكن للبرلمان من خلالها ممارسة أعمال الرقابة، أهمها حق السؤال بنوعيه الكتابي والشفوي وحق إجراء التحقيق إلى جانب حق الاستجواب وسنحاول دراسة هذه الوسائل من خلال ما يلي:

أولا: توجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة.

لقد منحت المادة 152 من دستور 2016 لأعضاء البرلمان الحق في توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلي أي عضو في الحكومة³، ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه

¹ بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، عنابة، 2006، ص 101.

² عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام الدستوري الجزائري، "دار هومة، الجزائر، 2005 ص 134 وما يليها.

³ الفقرة الأولى من المادة 152، من التعديل الدستوري 2016.

ثلاثين (30) يوما¹، وبالنسبة للأسئلة الشفوية يجب ألا يتعدى اجل الجواب ثلاثين (30) يوما²، حيث يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالتداول جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب وأعضاء مجلس الأمة³، وإذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا، يبرر إجراء مناقشة، يمكن إجراء هذه المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة⁴، تنشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان⁵، ويفهم من هذا النص أن المقصود من السؤال هو الاستعلام عن موضوع معين أو استيضاح مسألة محددة من الوزير المختص وللوقوف أكثر على هذه الوسيلة سنتعرض إلى أنواع الأسئلة والمتمثلة في (الأسئلة الشفوية والكتابية).

أ- الأسئلة الشفوية:

باعتبار السؤال الشفوي نوع من أنواع الأسئلة البرلمانية فإنه ينطبق عليه مفهوم السؤال بصفة عامة، وكما هو واضح من تسميته فإنه يطرح شفاهه من طرف السائل ويتم الرد عليه أيضا شفاهه من طرف المسؤول⁶.

ويكون طرح السؤال الشفوي عبارة عن طلب من أعضاء الحكومة وتوضيحات حول موضوع معين وإذا كانت الكتابة شرط ضروري لتقديم الأسئلة المكتوبة أو الشفوية، فإن ما يميز هذه الأخيرة هو طرحها شفويا من طرف عضو البرلمان في الجلسة المخصصة، والرد عليها شفويا من قبل الوزير المختص خلال نفس الجلسة، وتقسم هذه الأخيرة إلى نوعين، أسئلة شفوية بدون مناقشة وأسئلة شفوية بمناقشة⁷، حيث تختلف الأولى عن الثانية في كون الأسئلة بدون مناقشة تقتصر على المحاور

1 الفقرة الثانية من المادة 152، من التعديل الدستوري 2016.

2 الفقرة الثالثة من المادة 152، من التعديل الدستوري 2016.

3 الفقرة الرابعة من المادة 152، من التعديل الدستوري 2016.

4 الفقرة الخامسة من المادة 152، من التعديل الدستوري 2016.

5 الفقرة السادسة من المادة 152، من التعديل الدستوري 2016.

6 عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 189-190.

7 بشرى عزيزة، أنماط السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثامن

والعشرون، نوفمبر 2011، ص 84.

بين عضو البرلمان السائل والوزير المجيب، في حين تتوسع الأسئلة الشفوية بمناقشة إلى تدخل أعضاء آخرين.

الفقرة الأولى تقديم السؤال الشفوي:

تحكم عملية تقديم السؤال الشفوي مرحلتين هامتين هما: مرحلة إيداع السؤال الشفوي (أ) ثم مرحلة تحديد جلسة ويوم مناقشته (ب).

1- إيداع السؤال الشفوي: إن عملية تقديم السؤال الشفوي تبدأ بإيداع صاحب السؤال نص السؤال لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة¹، والملاحظ أن القانون العضوي والأنظمة الداخلية لم يتناولوا تحديد الشروط الواجب توافرها في نص السؤال لكيلا يخرج استعماله عن الإطار القانوني، ولكن بصفة عامة لكي يستوفي السؤال البرلماني وضعه القانوني لابد من توافر عدة شروط منها:²

- أن يكون السؤال ذو طابع فردي.

- أن يتضمن نص السؤال موضوعا واحدا وأن يحدد بدقة عضو الحكومة المعني بالسؤال لتفادي الوقوع في عدم الاختصاص.

- أن يحزر نص السؤال باللغة العربية، وألا يكون متعلقا بمصلحة شخصية.

2- تحديد جلسة ويوم مناقشة السؤال الشفوي: يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بالتداول جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة أعضاء الحكومة، ويحدد يوم الإجابة بالتشاور مع مكاتبى المجلسين وبالاتفاق مع الحكومة، شريطة ألا يطرح عضو البرلمان أكثر من سؤال في كل جلسة، بعد جواب عضو الحكومة يمكن لصاحب السؤال التعقيب على الجواب ولعضو الحكومة حق الرد بعد هذا.³

¹ الفقرة الأولى من المادة 70، من القانون العضوي 12/16.

² خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 322-323.

³ الفقرتين الأولى والثانية من المادة 71، من القانون العضوي المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، 12/16.

الفقرة الثانية: عرض السؤال الشفوي والإجابة عليه

1- عرض السؤال الشفوي: باعتبار السؤال الشفوي حق لصاحبه فإنه هو الذي يتوجب عليه عرضه والتعقيب على جواب عضو الحكومة إذا ارتأى ذلك¹، ويتعين عليه الالتزام بنص السؤال المودع لدى مكتب المجلس عند العرض في الجلسة العامة، وألا يحوله إلى سؤال آخر عن طريق تغيير بعض الصيغ في النص مثلا تؤدي إلى تحريف مضمون السؤال الأصلي محل الإيداع وان لا يطرح سوى سؤال واحد في الجلسة²، وقد حددت مدة عرض السؤال الشفوي أمام مجلس الأمة من طرف صاحبه في مدة يقدرها رئيس الجلسة، ويمكن بعدها لصاحبه أن يعقب على رد الحكومة في مدة لا تتجاوز خمسة (5) دقائق ولممثل الحكومة إمكانية الرد في مدة عشرة (10) دقائق كحد أقصى.

2- إلزامية الإجابة عن السؤال الشفوي: بعد عرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله فإنه يتعين على عضو الحكومة الموجه إليه السؤال أن يجيب عليه في جلسات المجلس، وتحديد المدة المخصصة للإجابة يعود تقديرها للمجلس.

وتبعا لذلك حددت التعلية السالفة الذكر مدة إجابة عضو الحكومة بسبعة (7) دقائق، مع إمكانية تمديدها من طرف رئيس الجلسة إذا اقتضى موضوع السؤال ذلك، مع تمكين عضو الحكومة أيضا من التعقيب مرة واحدة في مدة لا تتجاوز دقيقتين، هذا أمام المجلس الشعبي الوطني، أما أمام مجلس الأمة حسب المادة 76 من النظام الداخلي³، بعد رد الحكومة يجوز لصاحب السؤال تناول الكلمة من جديد في حدود خمس (5) دقائق، كما يمكن لممثل الحكومة الرد عليه في حدود عشر (10) دقائق.

¹ الفقرة الثانية من المادة 72، من القانون العضوي نفسه، 12/16.

² الفقرة الرابعة من المادة 71، من القانون العضوي نفسه، 12/16.

³ المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

ب- الأسئلة الكتابية:

وهي الأسئلة التي يقوم أعضاء البرلمان بتوجيهها إلى أعضاء الحكومة كتابة، ويتم الرد عليها أيضا كتابة في أجل أقصاه ثلاثين (30) يوما من تاريخ تبليغ السؤال المكتوب الى عضو الحكومة، ولم يبقى النص الدستوري خاليا من حيث عدم ذكره للجزاء المترتب على عدم رد الحكومة على السؤال الكتابي، أو رفض الإجابة على السؤال، ولهذا أصبح النواب يترددون عن طرح الأسئلة للنواب لسبب عدم ردهم عن الأسئلة أو تقديم إجابات سطحية وعامة¹، كذلك السؤال الكتابي كنوع من الأسئلة البرلمانية تحكمه إجراءات وضوابط قانونية تبدأ من كيفية تقديم السؤال الكتابي (الفقرة الأولى) إلى غاية الجواب عليه (الفقرة الثانية) إضافة إلى إمكانية فتح مناقشة حوله (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: تقديم السؤال الكتابي.

يمر تقديم السؤال الكتابي بالمراحل التالية:

- 1- يتم في البداية إيداع السؤال من طرف صاحبه لدى أحد المجلسين حسب الحالة.²
- 2- إرسال السؤال الذي تم قبوله إلى الحكومة من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة.³
- 3- ضرورة تدوين الأسئلة المكتوبة في سجل خاص وقت إيداعها.⁴

الفقرة الثانية: الجواب على السؤال الكتابي.

تحكم عملية جواب عضو الحكومة على السؤال الكتابي عدة شروط أهمها ما يلي:⁵

- أن يكون الجواب من شكل السؤال أي كتابة أيضا.

¹ خلوفي خدوجة، "الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2001، ص7.

² الفقرة الأولى من المادة 73، من القانون العضوي المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما بين الحكومة 12/16.

³ الفقرة الثانية من المادة 73، من القانون العضوي نفسه 12/16.

⁴ المادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

⁵ المادة 152 من التعديل الدستوري 2016

-يتعين على عضو الحكومة أن يجيب على السؤال الكتابي في أجل ثلاثين (30) يوما من تاريخ تبليغه كحد أقصى.

-إيداع الجواب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة يتم فيما بعد تبليغه لصاحبه.

الفقرة الثالثة: إمكانية فتح مناقشة حول السؤال الكتابي.

مكن المؤسس الدستوري نواب وأعضاء البرلمان من فتح مناقشة حول السؤال الكتابي

1-إجراءات فتح المناقشة: تناول النظام الداخلي لمجلس الأمة الإجراءات المتعلقة بفتح هذه المناقشة من خلال المادة 75 التي تنص: إذا تبين أن جواب عضو الحكومة الكتابي، يبرر إجراء مناقشة تفتتح هذه المناقشة بطلب يقدمه ثلاثون (30) عضوا، ويودع لدى مجلس الأمة.¹

2-الأثر القانوني للمناقشة: لم يرتب المشرع على المناقشة أي جزاء قانوني يمس عضو الحكومة إذا لم يرتب الاقتناع بجوابه، ويبقى بذلك السؤال الكتابي أيضا محض وسيلة إعلامية تمكن نواب وأعضاء البرلمان من جمع المعلومات حول نشاط الحكومة فقط على غرار نظيره السؤال الشفوي.²

ثانيا: الاستجواب.

يعرف حق الاستجواب بأنه طلب يقدمه أحد أعضاء البرلمان أو عدد منهم لأحد أعضاء الحكومة أو أكثر³، ينطوي على اتهام ما حول موضوع معين يقع ضمن اختصاص الشخص الموجه إليه الاستجواب بما يتصل بالمسائل العامة باستيضاح مشوب بالاتهام أو النقد وتجريح سياسة الحكومة، وفي هدفه يرمي إلى محاسبة الوزير عن عمل منتقد داخل في أعمال الوزارة.⁴

¹ المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

² بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص 115.

³ الطماوي سليمان محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1988، ص 587.

⁴ عزيزة الشريف، مفهوم الاستجواب وعلاقته بأدوات الرقابة البرلمانية الأخرى، مداخلة في حلقة نقاشية بعنوان الاستجواب الوزاري، نظرة تقويمية، مجلة الحقوق الكويتية، ملحق العدد الثاني، يونيو 2001، ص 09.

أ- شروط وإجراءات استجواب الحكومة:

تمكن المادة 151 من الدستور، أعضاء البرلمان من ممارسة آلية الاستجواب بنصها على أنه "يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثين (30) يوما".¹

1- الشروط الشكلية: يقدم الاستجواب كتابة، ومرجع ذلك إلى طبيعته فهو وسيلة إتهامية أو أداة محاسبة، وتمثل الكتابة دليل إثبات لما انطوى عليه من وقائع، كما انه بالكتابة يستطيع أعضاء المجلس الوقوف على موضوع الاستجواب كما يجب أن يتم التوقيع على نص الاستجواب من طرف 30 نائب من المجلس الشعبي الوطني أو 30 عضو من مجلس الأمة.²

ويبلغ الوزير الأول بنص الاستجواب حسب الحالة من طرف رئيس إحدى الغرفتين حسب ما نصت عليه المادة 66 من القانون العضوي خلال ثمان وأربعين (48) ساعة الموالية لإيداعه، بعدها يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة الجلسة التي يدرس فيها الاستجواب، وتتعقد هذه الجلسة خلال ثلاثين (30) يوما على الأكثر الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب.³

2- الشروط الموضوعية: لم تشر النصوص القانونية إلى هذه الشروط ولكن يمكن أن نستشفها من القواعد العامة، وهو ان ينصب الاستجواب في مضمونه على عمل يدخل في اختصاص الحكومة أو أحد وزرائها، وهنا قد يثور التساؤل عن مدى إمكانية استجواب رئيس الجمهورية.

يستتفر الفقه الدستوري على عدم خضوع الأعمال التي يمارسها الرئيس منفردا اي لا تشاركه فيها الحكومة للرقابة البرلمانية عامة، والاستجواب خاصة، وهذا لان الرئيس في الأنظمة البرلمانية غير مسؤول، فضلا عن أن المسؤولية لا تقر إلا بنص وطالما أن الدستور لم ينص على مسؤولية

¹ المادة 151 من التعديل الدستوري 2016.

² المادة 66 من القانون العضوي المتضمن العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، 12-16.

³ المادة 67 من القانون العضوي المتضمن العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، 12-16.

الرئيس، فإن هذا معناه عدم جوازها¹، كما يجب أن يكون الاستجواب متعلقا بإحدى مواضيع الساعة²، وان لا يكون ضارا بالمصلحة العامة أو مخالفا لأحكام الدستور.

ب- القيود الواردة على تفعيل الاستجواب:

1- ارتباط موضوع الاستجواب بقضايا الساعة يثير مشكلة المعيار الذي يمكن من خلاله اعتبار موضوع ما من قضايا الساعة.³

2- اشتراط نصاب 30 عضوا من أعضاء الغرفة التي يقدم لدى مكتبها طلب الاستجواب عدد مبالغ فيه خاصة بالنسبة لمجلس الأمة، مما يعد قييدا على فعالية البرلمان.⁴

3- إن تعلق الاستجواب بقضايا الساعة هو مدعاة للاستعجال في الرد عليه وهو ما يظهر من خلال تبليغ الاستجواب للحكومة ثمانية وأربعون (48) ساعة⁵، وهو زمن قياسي بالمقارنة مع باقي الإجراءات الدستورية الأخرى في سياق التعامل مع البرلمان والحكومة.⁶

ثالثا: التحقيق البرلماني.

لقد تصدى الفقه لوضع تعريف شامل للتحقيق البرلماني، وتعددت التعريفات وكان أفضلها ذلك الذي يرى في التحقيق البرلماني انه شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة، حيث تقوم لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان بالتحقيق في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة بهدف الكشف عن العناصر المادية والمعنوية لها، ويحق للجنة الاطلاع على كل المستندات والوثائق المتعلقة بها، والاستفسار عن ملابساتها ووقائعها.⁷

¹ محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 127.

² احمد طرطار، دور الاستجواب والمساءلة في عملية الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي، مجلة الفكر البرلماني العدد الخامس عشر، مجلس الأمة، الجزائر، نوفمبر 2007،

³ عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 06.

⁴ نور الدين جفال، المرجع السابق، ص 117.

⁵ عيسى طيبي، طبيعة النظام النيابي الجزائري في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير كلية الحقوق، جامعة البليدة افريل 2006، ص 48.

⁶ احمد طرطار، المرجع السابق، ص 66.

⁷ سعيد السيد علي، القانون الدستوري، الاستجابات والتحقيقات البرلمانية في النظم المقارنة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص 14.

أ- إجراءات التحقيق البرلماني:

لقد أعطى الدستور الصلاحية لكل من المجلسين بإنشاء لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة¹، وما يلاحظ أن إنشاء هذه اللجان غير مرتبط بموضوع معين، ولكنه يشمل كل القضايا ذات المصلحة العامة، كما انه غير مرتبط بموعد معين على عكس بعض الإجراءات الأخرى كملتصم الرقابة²، ويشترط لتشكيل هذه اللجان أن يتم التصويت على اقتراح لائحة يوقعها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة ويودعها لدى مكتب المجلس.³

ونص القانون العضوي 12/16 على أن أعضاء لجنة التحقيق يعينون من بين أعضاء المجلسين حسب الحالة وذلك حسب نفس الشروط المحددة في النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة، كما يشترط إن يعلم المجلس الذي أنشأ لجنة تحقيق المجلس الآخر بذلك.⁴

ب- قيود التحقيق البرلماني:

تتعدد القيود التي تحول دون تفعيل هاته الآلية الرقابية على مستوى مجلس الأمة والتي تتمثل فيما يلي:

1- قيد النصاب: إن اشتراط توقيع عشرين (20) نائبا أو عشرين (20) عضو من مجلس الأمة الغرض منه إعاقة تشكيل لجان التحقيق وتكميم أفواه البرلمانين⁵، أو بتعبير الأستاذ سعيد بوشعير " هذه اللجان لا تنشأ وتقوم بمهمتها إلا إذا رغبت الحكومة والأغلبية معا نتيجة انتمائها إلى تجمع واحد".⁶

¹ المادة 180 من التعديل الدستوري 2016 والمادة 77 من القانون العضوي المتضمن العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، 12-16.

² نبيلة لدرع، التفرقة بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي في النظام الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004، ص 109.

³ المادة 78 من القانون العضوي المتضمن العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، 12-16.

⁴ المادة 79 من القانون العضوي المتضمن العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، 12-16.

⁵ الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 107، المؤرخة في 12/02/1998، ص 17.

⁶ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري -دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية 2013، ص 277.

2- قيد تشكيل اللجنة: إن تشكيل لجنة التحقيق بأي غرفة من غرفتي البرلمان وفق نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لهاته الغرفة في تشكيل لجانها الدائمة، يعني أن توزيع المقاعد داخل لجنة التحقيق يتناسب فيه تمثيل المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضاء هذه اللجان في الغرفة، أي أن الأغلبية البرلمانية في الغرفة تمثلها أغلبية برلمانية في مقاعد لجنة التحقيق، مما لا يخدم عمل اللجنة ويطعن في حيادها باعتبار الحكومة منبثقة من أغلبية برلمانية.¹

3- قيد التحقيق القضائي: لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق برلمانية إذا كانت الوقائع محل التحقيق البرلماني نفسها محل تحقيق قضائي أسبابا وموضوعا وأطرافا وإذا كان الأمر في الظاهر هو تكريس لمبدأ الفصل بين السلطات ولصرف التأثير على حياد الجهات القضائية واستقلالها.² إلا أن الحقيقة أن التحقيق البرلماني هو تحقيق سياسي تجريره جهة سياسية لعرض سياسي بخلاف التحقيق القضائي.

من جهة أخرى فان تكريس هذا المبدأ كقيد على عملية التحقيق البرلماني، قد يشجع الحكومة على منع إحداث لجان التحقيق بإحالة الملف إلى العدالة والتهرب من مناقشته برلمانيا.³

4- قيد التحقيق البرلماني السابق: أي لا يكون موضوع التحقيق قد أجري فيه تحقيق برلماني قبل انقضاء اجل اثنا عشر (12) شهرا ابتداء من تاريخ نهاية اللجنة السابقة.⁴

الفرع الثاني: انعدام وسائل الرقابة التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة.

المقصود بالمسؤولية السياسية هو التنحي أو التخلي عن السلطة أو الإبعاد عن السلطة، ذلك أن كل سلطة سياسية تمارسها أية مؤسسة من مؤسسات الدولة العليا، وبالمقابل وجود مسؤولية سياسية عنها خارج هذا الإطار فان النظام الدستوري يكون غير ديمقراطي.

¹ شامي رايح، المرجع سابق ص 136.

² سالمى عبد السلام، نظام المجلسين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البلدة، 2006، ص 62.

³ عباس سيرة، استقلالية وفعالية السلطة التشريعية، دراسة حالة العهدة البرلمانية (1997-2002) رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2007/2008، ص 85.

⁴ المادة 81 من القانون العضوي المتضمن العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، 12-16.

فالمسؤولية السياسية نتيجة حتمية تترتب عن حق الشعب في مسائلة ومحاسبة الحكام، باعتباره صاحب ومصدر كل سلطة في الدولة ويكون ذلك في النظام التمثيلي عن طريق نوابه في البرلمان¹، وإذا كانت إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من قبل البرلمان تقتزن بإمكانية حله وفق لما يستلزمه مبدأ التوازن بين السلطات، إلا أن الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري محصنة من عملية الحل، الأمر الذي يعني أن المسؤولية السياسية للحكومة تنتفي أمامها لهذا نجد أن هاته الغرفة (مجلس الأمة) معدومة من جميع وسائل الرقابة التي ترتب عليها المسؤولية السياسية للحكومة وهذا ما سنتطرق إليه لاحقا، إمكانية إصدار لائحة حول برنامج الحكومة (أولا)، وإمكانية تقديم بيان عن السياسة العامة (ثانيا).²

أولا: إمكانية إصدار لائحة حول برنامج الحكومة.

تنص المادة 93 من الدستور في فقرتها الثانية "ينسق الوزير الأول عمل الحكومة"³، من خلال هذه المادة يتبين أن مهمة ضبط البرنامج الحكومي يتولاها رئيس الحكومة بتقديم عرضا حول برنامجه أمام مجلس الأمة، وعلى ضوء هذا العرض منح للمجلس سلطة إصدار لائحة حوله وفق أحكام محددة ويمكن تعريف البرنامج الحكومي على أنه وعاء سياسة عامة واستراتيجية شاملة، وخطط عمل تتضمن مجموع مبادئ ومحاور ووسائل العمل الحكومي والنشاط الإداري في كافة المجالات الاجتماعية، الاقتصادية والأمنية والدفاعية وفي مجال التعاون الدولي والعلاقات الخارجية.⁴

أ- إلزامية تقديم رئيس الحكومة عرضا عن برنامجه:

تنص المادة 94 من الدستور في فقرتها الثالثة: "يقدم رئيس الحكومة عرضا حول برنامجه لمجلس الأمة"، يتبين إذن أن تقديم عرض برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة أمر إلزامي ولا يخضع للسلطة التقديرية للحكومة، وهذه الإلزامية نجد مبررها في أن مجلس الأمة شريك للمجلس الشعبي الوطني

¹ الأمين شريط، عن واقع ووظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، جوان 2003، العدد 3، ص 77-78.

² بوسالم دنيا، المرجع السابق، ص 45.

³ المادة 93 من التعديل الدستوري 2016.

⁴ عبد القادر بن صالح، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان، الواقع والتصور، مجلة الفكر البرلماني، العدد 3، جوان 2003، ص 11.

في العمل التشريعي، كما انه يتمتع بممارسة آليات رقابة، فلا بد إذن من ان يعلم بهذا البرنامج لكي يمارس صلاحياته فيما بعد على بينة من أمره.¹

تبعاً لما سبق يحكم عملية تقديم برنامج الحكومة أمام هذا المجلس عدة إجراءات وشروط تتلخص في ضرورة تولي رئيس الحكومة مهمة تقديم العرض (الفقرة الأولى) وفي مدة محددة (الفقرة الثانية)، وذلك بعد إحراز الحكومة موافقة الغرفة الأولى على برنامجها (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: تولي رئيس الحكومة تقديم العرض.

لقد استند المؤسس الدستوري إلى رئيس الحكومة مهمة تقديم عرض حول برنامج مجلس الأمة، ويبدو من نص المادة انه يقع على عاتقه شخصياً، فمسألة انابة رئيس الحكومة وزيراً للقيام به تبدو مستبعدة، لأن مناقشة هذا العرض قد تسفر عن إصدار لائحة حول البرنامج الحكومي، والتي تعد حسب رأي السيد عبد القادر بن صالح رئيس مجلس الأمة امتياز دستوري لا يستهان به، ولا يتمتع به مجالس الشيوخ في الأنظمة المقارنة كبلجيكا وفرنسا، لان تقديم البرنامج امام مجالسهم هذه يعد مجرد عمل ذو طابع إجرائي، لذا يكلف رئيس الحكومة وزير من حكومته ذو مرتبة سامية، لقراءة مضمون البرنامج المقدم إلى الجمعية الوطنية من أعضاء مجلس الشيوخ ولا تتم مناقشته إلا بطلب من الحكومة.²

وقد أقام رئيس الحكومة السيد احمد أويحيى شخصياً بتقديم عرض عن برنامج حكومته لسنة 2004 أمام مجلس الأمة، بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني عليه، وقد أصدرت لائحة تاريخية منذ إنشاء مجلس الأمة كمؤسسة دستورية مؤيدة لهذا البرنامج المعروف بتاريخ 2004/05/25.³

الفقرة الثانية: المدة المحددة لتقديم العرض.

إن تبني مجلس الوزراء لبرنامج الحكومة (مخطط العمل) ليس له اثر نهائي بل لابد من موافقة البرلمان عليه، وبالرجوع لأحكام المادة 1/94 من التعديل الدستوري 2016⁴، فالوزير الأول ملزم

¹ المادة 94 من التعديل الدستوري 2016.

² بن صالح عبد القادر، المرجع السابق، ص 14.15.

³ أنظر مجلة الفكر البرلماني، العدد السادس، جوان 2004، ص 10-20.

⁴ الفقرة الأولى من المادة 94 من التعديل الدستوري 2016.

بتقديم برنامج عن حكومته (مخطط العمل) إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه خلال الخمسة وأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة¹، وبعد سبعة أيام من تبليغ البرنامج للنواب يشروع في مناقشته، ثم التصويت عليه بعد تكييفه إن اقتضى الأمر ذلك في أجل عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة²، غير انه من جهة أخرى تبدو هذه المدة طويلة نوعا ما، خاصة أن الأمر يتعلق بمجرد عرض للبرنامج دون أية لائحة لطرح مسؤولية الحكومة قانونا، عكس ما هو مخول للغرفة الأولى لكنها تعتبر كافية للحكومة لإجراء ترتيبات مع الغرفة الثانية قبل عرض البرنامج عليها تنصب أساسا على التعامل مع سلطة هذه الغرفة في إصدار لائحة.

الفقرة الثالثة: اشتراط موافقة الغرفة الأولى على البرنامج.

تثير موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة عدة إشكالات تتعكس مباشرة على الدور الذي يمكن أن تلعبه لائحة مجلس الأمة فيما بعد، فتقديم العرض من طرف رئيس الحكومة إذن يكون عقب موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج، وليس عقب التصويت عليه فقط، وعليه وحسب النص الدستوري لا بد من إحراز الحكومة للموافقة من الغرفة الأولى لتتمكن من عرضه أمام الغرفة الثانية.

إن حالة عدم الموافقة منظمة في المادة 94 من الدستور، بينما المادة 50 من القانون العضوي 12/16 اشترطت تقديم العرض خلال المدة السالف ذكرها وذلك عقب موافقة المجلس الشعبي الوطني، ولو أن النص كانت صياغته بعبارة "التي تعقب تصويت المجلس الشعبي الوطني" بدلا من الصياغة الحالية "التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني" لأمكن القول أن العرض ليس مرتبط بنتيجة التصويت (الموافقة أو عدم الموافقة)، وإن رئيس الحكومة ملزم في كل الأحوال بذلك.³

¹ المادة 47 من القانون العضوي المتضمن العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، 12-16.

² المادة 48 من القانون العضوي المتضمن العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، 12-16.

³ المادة 50 من القانون العضوي المتضمن العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، 12-16.

ب- إصدار مجلس الأمة للائحة:**الفقرة الأولى: إصدار اللائحة سلطة تقديرية.**

من خلال قراءة نص المادة 94 من دستور 2016 في فقرتها الرابعة: "يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة¹، فإن إصدار لائحة حول برنامج الحكومة بعد عرضه من طرف رئيسها معلق على إرادة المجلس وليس أمرا إلزاميا يتعين عليه القيام به، وعليه له وحدة تقدير اللجوء إلى إصدار هذه اللائحة والإفصاح من خلالها عن موقفه من برنامج الحكومة سواء بالتأييد والدعم أو العكس.

الفقرة الثانية: شروط وإجراءات إصدار اللائحة.

يشترط لقبول اقتراح اللائحة أن تكون موقعة من قبل عشرين (20) عضوا ويجب أن تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد ثمانين وأربعين (48) ساعة من تقديم العرض²، ولا يمكن أن يوقع العضو الواحد أكثر من اقتراح لائحة³، وفي حالة تعدد اقتراحات اللوائح يكون التصويت عليها حسب تاريخ إيداعها⁴.

ثانيا: امكانية الحكومة تقديم بيان عن السياسة العامة.

يعتبر بيان السياسة العامة السنوي وسيلة ابلاغ مهمة جدا من الحكومة لأعضاء البرلمان، واحاطتهم علما بما تم تنفيذه اثناء سنة من تقديم البرنامج (مخطط العمل) وكذلك المشاريع التي هي في طور الانجاز، والتي هي في الافاق المستقبلية، وتنوي الحكومة القيام بها، وللصعوبات التي تعترضها، وعليه يعد عرض بيان السياسة العامة أكثر ضيقا وذلك بحكم الطابع الاختياري للحكومة في تقديم البيان امامه.

الطابع الاختياري للحكومة في تقديم البيان: يعتبر الطابع الاختياري للحكومة في تقديم بيان عن السياسة العامة القاعدة العامة وفق الدستور بنص المادة 98 في فقرتها الاخيرة "يمكن الحكومة ان

1 الفقرة الرابعة من المادة 94، من التعديل الدستوري 2016.

2 المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

3 المادة 54 من القانون العضوي المتضمن العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، 12-16.

4 الفقرة الأولى من المادة 55 من القانون العضوي نفسه.

تقدم الى مجلس الامة بيانا عن السياسة العامة"، ووفق القاعدة العامة فإن الحكومة غير ملزمة قانونا بتقديم بيان السياسة العامة امام مجلس الامة، بل الامر قانونا متوقف على محض سلطتها التقديرية، عكس ما هو معمول به لدى تقديم برنامج الحكومة امامه، كما ان تقديم هذا البيان امام مجلس الامة مرتبط بموقف الغرفة الاولى منه وعليه فإنه لا يتم إلا في الحالات التالية:¹

-في حالة ما إذا كان تقديم البيان امام الغرفة الاولى لم يرتب طلب تصويت بالثقة ولا ايداع ملتمس رقابة.

-في حالة طلب الحكومة التصويت بالثقة ونالت ثقة المجلس الشعبي الوطني.

-في حالة عدم وصول ملتمس الرقابة الى النصاب القانوني (3/2) لأعماله وفي الحالات الاخرى التي تعقد فيها مسؤولية الحكومة باكتمال شروطها واجراءاتها فإنه لا تقوم الحكومة اصلا بتقديم البيان، أما الاستثناء عن القاعدة فإن تقديم الحكومة لهذا البيان يعد إلزاميا من الناحية السياسية في حالة ما إذا أصدر مجلس الامة لائحة مؤيدة لبرنامج الحكومة بالأخص، وذلك على سبيل الالتزام المعنوي واحتراما لمكانة مجلس الامة الذي منح الحكومة ثقته.

¹ بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 79.

المبحث الثاني: البنية الوظيفية لمجلس المستشارين المغربي.

وفقا للفصل 70 من الدستور المغربي الحالي، والتي تنص على أنه يمارس البرلمان السلطة التشريعية¹، حيث يحق للنواب اقتراح مشاريع قوانين، كما تحيل الحكومة مشاريعها القانونية على مجلسي النواب والمستشارين للمصادقة عليها، كما يقوم البرلمان بمراقبة ومساءلة الحكومة عن أداؤها والمصادقة أو رفض القوانين والمدونات الجديدة. وتتم هذه المراقبة في جلسات عامة تطرح فيها أسئلة شفوية على الوزراء، أو عن طريق أسئلة كتابية توجه إليهم عبر مكتبي مجلسي البرلمان، ومن وسائل مراقبة البرلمان للعمل الحكومي أيضا إحداث لجان لتقصي الحقائق في بعض القضايا، وينتهي عملها بعد تقديم تقاريرها، ومن أشكال المتابعة أيضا ما يعرف بملتصم الرقابة (اقتراح بتوجيه اللوم)، إذ للغرفتين حق إسقاط الحكومة من خلال التصويت على ملتصم تشتت لقبوله الأغلبية المطلقة بالنسبة لمجلس النواب، بينما لا يؤخذ في مجلس المستشارين إلا بالأغلبية المدعومة.

المطلب الأول: النشاط التشريعي لمجلس المستشارين المغربي

نصت الفقرة الأولى من الفصل 70 من الدستور المغربي على أنه:

"يمارس البرلمان السلطة التشريعية"

ومن نص هذه الفقرة يتبين لنا أن غرفتي البرلمان المغربي (مجلس النواب، ومجلس المستشارين) تمارسا الوظيفة التشريعية بجميع مراحلها على قدم من المساواة، وكما هو معروف أن العملية التشريعية عبارة عن مجموعة من المراحل المختلفة والمعقدة في نفس الوقت، ويتميز التشريع المغربي بطول مراحل اعدا النص القانوني، لاسيما عملية التداول بين المجلسين حول مشروع، أو اقتراح القانون، فكل ما في الأمر أن مجلس المستشارين المغربي يشارك مجلس النواب جميع مراحل التشريع من مبادرة، وتعديل، وتصويت وهذا ما سنتطرق إليه لاحقا، اقتراح القوانين (الفرع الأول) وحق تعديل النصوص القانونية (الفرع الثاني) وصولا إلى التصويت على المبادرات القانونية (الفرع الثالث) بالإضافة إلى دور المجلس في المبادرة بالتعديل الدستوري (الفرع الرابع).

¹ الفصل 70 من الدستور المغربي 2011.

الفرع الأول: اقتراح القوانين.

طبقا لنص الفقرة الأولى من الفصل 78 من الدستور المغربي 2011 الذي حدد الجهات التي تملك حق المبادرة بالقوانين والمتمثلة في الحكومة، وأعضاء البرلمان فإنه يمكن القول بأن المؤسس الدستوري المغربي ساوى بين غرفتي البرلمان المغربي في مجال المبادرة باقتراح القوانين، وهذا تأثرا بالتجربة البرلمانية الفرنسية في دستور 1958¹، فالدستور المغربي 2011 خول لمجلس المستشارين كغرفة ثانية في البرلمان المغربي حق المبادرة باقتراح القوانين وهذا على غرار الدساتير المغربية السابقة التي تبنت نظام الثنائية البرلمانية في المغرب²، وهذه ميزة تأخذ على النظام المغربي بداية من أول تجربة دستورية تبنى بموجبها المؤسس الدستوري المغربي نظام الغرفتين البرلماني.

لذا يمكن لأعضاء مجلس المستشارين أن يبادروا باقتراح قوانين في المجالات التي حددها الدستور على سبيل الحصر، بمعنى انه يجب أن تدخل المبادرة القانونية لأعضاء مجلس المستشارين ضمن مجالات القانون والإيجاز للحكومة ان تدفع بعد الاختصاص ضد المقترح أو التعديل الذي يخرج عن مجال القانون المحدد في الدستور³، وتودع لدى مكتب المستشارين المغربي مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة والمرتبطة بالجماعات الترابية، والقضايا الاجتماعية⁴، واقتراحات القوانين التي يبادر بها أعضاء مجلس المستشارين، وكذا اقتراحات القوانين التي يحيلها عليه مجلس النواب⁵، ومعنى ذلك أن المبادرات القانونية مهما كان مصدرها تودع لأول مرة لدى مكتب مجلس النواب كقاعدة عامة، لأن المؤسس الدستوري المغربي طبقا لدستور 2011 أعطى مبدأ الأسبقية في ايداع مشاريع واقتراحات القوانين لدى مكتب مجلس النواب، إلا أن هناك بعض الاستثناءات التي تجعل من مجلس المستشارين يتمتع بالأسبقية في ايداع مشاريع القوانين لديه قبل إحالتها على مجلس النواب⁶.

¹ انظر الفقرة الأولى من المادة 139 من الدستور الفرنسي 1958.

² انظر الفصل 55 من الدستور المغربي 1962، والفصل 52 من الدستور المغربي 1996.

³ انظر الفقرة الأولى من الفصل 79 من الدستور المغربي 2011.

⁴ انظر الفقرة الثانية من الفصل 78 من الدستور المغربي 2011.

⁵ انظر البند الثاني من المادة 175 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

⁶ انظر الفقرة الثانية من المادة 175 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

حيث يقوم الرئيس بإحالة مشاريع واقتراحات القوانين المحالة عليه من مجلس النواب بمجرد التوصيل بها على اللجان المعنية التي يستمر عملها خلال الفترات الفاصلة بين الدورات، وإذا كان النص يدخل في اختصاص أكثر من لجنة، أو أن النص شابته بعض العيوب الشكلية، فإن الأمر في هذه الحالة يعرض على مكتب المجلس للفصل فيه بقرار نهائي، ويحيط رئيس مجلس المستشارين بعلم رئيس مجلس النواب بما تم إيداعه لدى مكتب المجلس من مشاريع واقتراحات القوانين.¹

الفرع الثاني: حق تعديل النصوص القانونية.

طبقا لنص الفقرة الأولى من الفصل 83 من الدستور المغربي 2011، فإن مجلس المستشارين المغربي يملك حق تعديل النصوص التي تم اقتراحها، سواء تعلق الأمر بمشاريع القوانين التي بادرت بها الحكومة، واقتراحات القوانين التي بادرت بها إحدى غرفتي البرلمان، وهذا ما يوجي بالدور الذي يمكن أن يلعبه هذا المجلس في المجال التشريعي وذلك بالنظر الى الفئات السيسيو سياسية التي يتكون منها على ضوء دستور 2011.

ويتم التعديل إما بالتعبير أو الحذف وإما بالإضافة²، وتحكم عملية التعديل على مستوى مجلس المستشارين المغربي جملة من الشروط الشكلية، بحيث لا تقبل إلا التعديلات المقدمة كتابة، وموقعة من طرف أصحابها، كما يجب أن تسلم إلى المجلس أو اللجنة المختصة التي يههما الأمر، كما لا تقبل التعديلات إلا إذا كانت تنصب على نص يوجد تحت الدراسة أو إذا قدمت في شأن تعديل مشروع أو مقترح ما.

ويمكن للمستشارين أن يتقدموا بتعديلات حول النصوص المطروحة على المناقشة في ظرف أربعة (4) أيام بعد توزيعها، وبعد فوات هذا الأجل لا تقبل سوى مشاريع التعديلات التي تتقدم بها الحكومة، وكذا مشاريع التعديلات المتعلقة مباشرة بالنصوص التي تم تعديلها من طرف اللجنة المكلفة بالدراسة، أو من طرف المجلس خلال مناقشة سابقة، أو مشاريع التعديلات التي يتولى عشر (10/1) أعضاء

¹ المادة 176 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

² بحار نادية، المرجع السابق، ص 178.

المجلس تقديمها من جديد¹، وعندما يتم عرض مشروع التعديل من طرف مجلس المستشارين لا تعطى الكلمة إلا لصاحب المشروع، والحكومة ورئيس اللجنة المعنية بدراسته أو للمقرر، وفي آخر الأمر لمتكلم واحد من كل فريق معارض أو مؤيد لهذا المشروع²، بمعنى أن مناقشة التعديلات لا تكون لكافة المستشارين.

الفرع الثالث: التصويت على المبادرات القانونية.

يمكن تعريف التصويت بأنه تعبير عن الإرادة الحرة للمستشارين سواء كان بالقبول أو الرفض، والإجراء القانوني الذي يحسم في مصير النصوص القانونية³، لذا يمكن القول بأن التصويت على المبادرات القانونية مهما كان مصدرها حق أصيل لمجلس المستشارين المغربي، فالنص القانوني لا يتم إصداره من طرف الملك إلا إذا تم التصويت عليه من طرف غرفتي البرلمان بالتتابع، ويصوت مجلس المستشارين على اقتراحات القوانين التي بادر بها أعضائه وكذا النصوص التي تم التصويت عليها من طرف مجلس النواب، وهناك أسلوبين للمصادقة إما الأسلوب العادي للمصادقة على مشاريع واقتراحات القوانين على مستوى مجلس المستشارين المغربي كقاعدة عامة (أولاً)، أو الأسلوب المختصر للمصادقة كاستثناء (ثانياً).

أولاً: الأسلوب العادي للمصادقة على مشاريع واقتراحات القوانين.

طبقاً لهذا الأسلوب فإنه يتم التصويت على المواد حسب ترتيبها في مشروع أو اقتراح القانون كما ورد على الجلسة العامة، فتبدأ عملية التصويت على المواد التي لم يقدم بشأنها أي تعديل كما جاءت في مشروع أو اقتراح قانون، أما المواد التي ورد بشأنها تعديل أو أكثر، فيتم تقديم كل تعديل على حدى، ليعرض بعد ذلك على التصويت، وتتبع نفس الاجراءات لباقي التعديلات المقترحة على نفس المادة، ليصوت عليها في الخير كما عدلت أو كما جاءت في مشروع أو اقتراح التعديل، وتعطى الكلمة بالإضافة إلى أحد مقدميها للحكومة أو رئيس أو مقرر اللجنة المعنية، وعند الاقتضاء لمتكلم

¹ انظر المادة 237 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

² انظر المادة 141 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

³ بحار نادية، المرجع السابق، ص 180.

واحد معارض وآخر مؤيد للتعديل، وبعد التصويت على النص كاملا بعد استكمال التصويت على مجموع المواد التي يتألف منها النص وفقا للإجراءات السابقة، تتم عملية التصويت داخل الجلسات العامة حسب الصيغة التالية: الموافقون - المعارضون - الممتنعون.

ثانيا: الأسلوب المختصر للمصادقة على مشاريع واقتراحات القوانين.

أو بما يعرف بأسلوب التصويت بدون مناقشة، ويتم اعتماد هذا الأسلوب في مناقشة مشروع أو اقتراح قانون والتصويت عليه بموجب طلب من رئيس مجلس المستشارين أو الحكومة، أو رئيس اللجنة المختصة، أو رئيس فريق، يوجه الى رئيس المجلس الذي يطلع عليه المكتب فورا والحكومة واللجنة المعنية بالدراسة، ويدرج ضمن جدول أعمال ندوة الرؤساء للبحث فيه، ولا يقبل هذا الطلب إلا إذا تعلق الأمر بنص لم يدرس، بعد في اللجنة أو قدم من طرف رئيس اللجنة المختصة بعد استشارتها، أو أن يكون النص موضوعا للمبادرات المتعلقة بطلبات الإرجاع إلى اللجنة، أو عدم المناقشة، ويشرع في تنفيذ الأسلوب المختصر للمصادقة متى وافقت ندوة الرؤساء على ذلك.¹

الفرع الرابع: المبادرة بالتعديل الدستوري.

طبقا للفصل 172 من الدستور المغربي فإن مجلس المستشارين المغربي يملك حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وذلك وفقا لجملة من المراحل حيث يمكن لعضو أو أكثر من أعضاء مجلس المستشارين بالمبادرة باقتراح يتضمن مراجعة الدستور، وتعرض هذه المبادرة على المجلس، وبعد أن يناقش هذا الأخير المبادرة المتعلقة بمراجعة الدستور ضمن جلساته المعتادة لمناقشة القوانين الأخرى، يمكن له أن يوافق عليها، ولا تصح الموافقة على مقترح تعديل الدستور إلا بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس.

وبعد أن يصوت مجلس المستشارين المغربي على المبادرة بالتعديل الدستوري يقوم رئيس المجلس بإحالة النص على المجلس الآخر ليصوت عليه بنفس الأغلبية ويتداول مجلس المستشارين المغربي في اقتراح مراجعة الدستور المحال عليه من طرف مجلس النواب، لكن يمكن أن تكتمل عملية

¹ المادة 207 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

مراجعة الدستور في المغرب بمجرد موافقة مجلسي البرلمان بالأغلبية المطلوبة في كل منهما، بل يجب أن تعرض هذه المراجعة على الاستفتاء من طرف الشعب، وذلك بمقتضى ظهير يصدره الملك، وتصبح المراجعة نهائية بعد إقرارها بالاستفتاء.¹

المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية لمجلس المستشارين المغربي على أعمال الحكومة.

تعد الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي أحد أهم مقومات الأنظمة البرلمانية وشرطا أساسيا لتحقيق الديمقراطية ووسيلة لمشاركة الأقلية في الحياة السياسية وأداة فعالة للحد من استفراد الأغلبية بالسلطة واحتكارها، فإن تطبيقها بالشكل المتعارف عليه في الأنظمة العريقة في الممارسة البرلمانية، يختلف كثيرا عن واقع الرقابة المعتمدة في الدول غير الديمقراطية والدول التي تعيش حالة تحول ديمقراطي، وهذا الوضع يفرض ضرورة إعادة النظر في أدوار وصلاحيات البرلمان في مجال الرقابة على العمل الحكومي من أجل تحقيق الحكامة الديمقراطية وضمان فعالية القوانين والسياسات العمومية التي تتولى وضعها البرلمان، ومن أجل تحقيق ذلك عمل المشرع الدستوري بالمغرب على تخويل البرلمان عدة صلاحيات في مجال الرقابة على العمل الحكومي، ولقد منح لمجلس المستشارين المغربي صلاحية الرقابة على أعمال الإدارة وذلك من خلال الأسئلة بأنواعها (الفرع الأول) ومناقشة السياسة العمومية وتقييمها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأسئلة.

أعطت المادة 238 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي لكل عضو من أعضاء المجلس الحق في توجيه أسئلة إلى رئيس الحكومة حول السياسة العامة أو الوزراء حول السياسات الخاصة القطاعية للحكومة²، وتقدم الأسئلة كتابة إلى رئيس المجلس، موقعة من واضعها أو واضعيها، ويجب أن تتسم بوحدة الموضوع وأن لا تهدف إلى خدمة أغراض شخصية أو تتضمن توجيه تهمة شخصية³، وبعدها يحيل رئيس المجلس الأسئلة على الحكومة التي يجب أن تدلي بجوابها خلال العشرين

¹ انظر المادة 273 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

² المادة 238 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

³ المادة 239 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

يوما الموالية لإحالة السؤال إليها¹، وللوقوف أكثر على هذه الآلية سنتناول أنواع الأسئلة والتمثلة في أسئلة متعلقة بالسياسة العامة (أولا) والأسئلة العادية (ثانيا) وصولا إلى الأسئلة الشفهية التي تليها مناقشة (ثالثا) ثم الأسئلة الآنية (رابعا) إضافة إلى ذلك الأسئلة الكتابية (خامسا).

أولا: أسئلة متعلقة بالسياسة العامة.

يخصص مجلس المستشارين، جلسة واحدة كل شهر للأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة الموجهة إلى رئيس الحكومة، وتقدم أجوبة الحكومة خلال الثلاثين يوما الموالية لإحالة هذه الأسئلة طبقا للفصل 100 من الدستور²، وتتعدد جلسات هاته الأسئلة بمجلس المستشارين يوم الأربعاء، ويمكن برمجتها في يوم آخر باتفاق مع الحكومة، ويوزع الغلاف الزمني المخصص لهذه الجلسة على الشكل التالي:

- نصف الحصة الزمنية الإجمالية لرئيس الحكومة.

- يوزع النصف الآخر مناصفة بين الأغلبية والمعارضة.

توزع الحصة الزمنية المخصصة لفرق ومجموعات الأغلبية بحسب قاعدة التمثيل النسبي فيما بينها، وتراعى في هذا التوزيع حقوق المستشارين غير المنتسبين³.

ثانيا: الأسئلة العامة.

تطبيقا لأحكام الفصل مائة (100) من الدستور تخصص جلسة يوم الثلاثاء للنظر في الأسئلة الشفهية⁴، ويعلن عن عدد هذه الأسئلة التي يتوصل إليها مكتب المجلس عند اقتراح كل جلسة للأسئلة الشفهية، وعليه يقوم المكتب بتسجيل الأسئلة الشفهية الجاهزة في جدول أعمال وبيبرمج بالأسبقية الأسئلة المتعلقة بالقضايا الطارئة أو الآنية التي تسجل في بداية الجلسة وفي حالة ملاحظة مكتب المجلس أن سؤالا شفهيًا له طابع شخصي أو محلي جاز له أن يحوله إلى سؤال كتابي بعد

¹ الفقرة الثانية من الفصل 100 من الدستور المغربي 2011.

² الفقرة الأولى من المادة 241 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

³ المادة 242 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

⁴ المادة 243 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

موافقة المستشار واطع السؤال¹، غير أنه للنائب أجل ثمانية أيام ليعلن عن موافقته أو رفضه، لكن عدم إجابة النائب المعني بالأمر تعتبر موافقة على تحويل السؤال الشفوي إلى كتابي، والغرض من هذا الإجراء التقليل والحد من كثرة الأسئلة المحلية والشخصية، كما يمكن ضم سؤالين أو أكثر تجمعهما وحدة الموضوع بطلب من الوزير المعني أو باقتراح من مكتب المجلس بعد موافقة واضعي الأسئلة.²

ثالثاً: الأسئلة الشفهية التي تليها مناقشة.

يمكن لأعضاء المجلس أن يتقدموا بأسئلة تليها مناقشة، وعند إدراج المكتب أسئلة شفوية من هذا الصنف في جدول أعمال الجلسة، تفتح لائحة لديه تسجل فيها أسماء المستشارين الراغبين في المناقشة، وتغلق هذه اللائحة ساعتين قبل افتتاح الجلسة التي سيناقش فيها السؤال³، ويقدم السؤال أحد المستشارين الموقعين عليه، وإذا حال مانع دون حضوره في الجلسة يحول سؤاله إلى سؤال كتابي، ولعضو المجلس أن يطلب تأجيل سؤاله إلى جلسة لاحقة، شريطة أن يتقدم بطلب إلى رئيس المجلس قبل انعقاد الجلسة، ولا يمكن الإجابة عن الأسئلة إلا من طرف الوزراء المعنيون بالأمر، وفي حالة تغيب الوزير(ة) الذي يهيمه السؤال مباشرة يمكن أن ينيب عنه أحد أعضاء الحكومة، فإن لم يفعل يخير عضو المجلس المعني بين تقديم سؤاله في نفس الجلسة أو تأجيله إلى الجلسة الموالية، وعلى رئيس مجلس المستشارين أن يحيط رئيس الحكومة علماً بذلك⁴، وبعد ذلك يتولى الوزير أو الوزراء المعنيون بالأمر الجواب عن الأسئلة في مدة زمنية تعادل المدة المخصصة لعرض الأسئلة، وبعد الاستماع إلى جواب الوزير يمكن للرئيس أن يدعو المجلس إلى متابعة جدول أعمال الجلسة.⁵

¹ المادة 248 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

² المادة 249 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

³ المادة 250 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

⁴ المادة 255 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

⁵ المادة 253 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

رابعاً: الأسئلة الآنية.

يمكن للمستشارين أن يتقدموا بأسئلة آنية إلى الوزراء تتعلق بقضايا ظرفية طارئة تستأثر باهتمام الرأي العام الوطني وتستلزم إلقاء الأضواء عليها باستعجال من قبل الحكومة، وبعدها يبلغ رئيس المجلس السؤال الآني إلى الحكومة بمجرد ما يتوصل به، ويتفق عند الاقتضاء مع الوزراء المعنيين على برمجة السؤال الآني والجواب عنه في أول جلسة قادمة للأسئلة الشفهية الأسبوعية، ويتأكد رئيس مجلس المستشارين من كون السؤال المطروح تتوفر فيه الصبغة الآنية.¹

خامساً: الأسئلة الكتابية.

تُبرز حصيلة السنة الثانية من الولاية التشريعية الثامنة، كما كان الشأن في السنوات التشريعية السابقة، أن الأسئلة الكتابية ما فتئت تحظى بإقبال ملحوظ من لدن البرلمانيين، وخاصة أعضاء مجلس النواب، وذلك اعتباراً لطبيعتها من جهة، حيث تظل غير خاضعة لنظام الحصص الذي يعتمده المجلسان بالنسبة للأسئلة الشفهية، وبالنظر إلى صبغتها من جهة أخرى، إذ غالباً ما تنحو في اتجاه البحث عن أجوبة حول قضايا ذات طبيعة محلية.

وقد أبانت الحكومة على هذا المستوى أيضاً تجاوباً واسعاً مع مجلسي البرلمان يتجلى في إجابة الوزراء على معظم الأسئلة الكتابية الموجهة إليهم من النواب والمستشارين. وهكذا، وخلال السنة التشريعية الثانية وإلى تاريخ 1 أكتوبر 2009، أجابت الحكومة عن 1983 سؤالاً كتابياً، وهو رقم دال في حد ذاته على ذلك التجاوب لأعضاء الحكومة مع انشغالات ممثلي الأمة بالبرلمان.

الفرع الثاني: مناقشات السياسة العمومية وتقييمها.

تخصص جلسة سنوية خلال النصف الأول من دورة إبريل من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها وفق الفقرة الثانية من الفصل (101) من الدستور²، وتحدد هذه السياسات العمومية المراد تقييمها من طرف مجلس المستشارين في مستهل دورة أكتوبر من كل سنة تشريعية، وذلك

¹ المواد من 257 إلى 259 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

² المادة 264 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

بناء على اقتراح من رؤساء الفرق ومنسقي المجموعات البرلمانية، ويتولى المكتب تحديد هذه المواضيع.¹

ويحدد رئيس المجلس بالاتفاق مع رئيس مجلس النواب، بناء على مداوات مكتب كل مجلس على حدة، تاريخ الجلسة السنوية المخصصة لمناقشة وتقييم السياسات العمومية المحددة في جدول أعمال كل منهما، وتعدّ الجلسات العامة في كل مجلس بصورة منفصلة، وخلال نفس الفترة المتفق عليها وتضبط أعمال الجلسة في محضر يتضمن وقائع المناقشة.²

¹ المادة 265 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

² المادة 267 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.

خلاصة الفصل الثاني

وكخلاصة لهذا الفصل الذي تضمن دور مجلس الأمة في العملية التشريعية وكذا الرقابة على أعمال الحكومة مقارنة بدور مجلس المستشارين المغربي، يمكن القول فيما يخص العمل التشريعي لكل من المجلسين أن اختلاف طبيعة العلاقة بين الغرفة الأولى والغرفة الثانية في كل الجزائر والمغرب أدى الى اختلاف في مراحل العمل التشريعي، حيث ان العمل التشريعي في الجزائر (باستثناء نص المادة 137 من الدستور الحالي) يكون من الغرفة السفلى الى الغرفة العليا، وهذا عكس ما هو معتمد بين غرفتي البرلمان المغربي، حيث يخضع النص القانوني لعملية تداول بين المجلسين (مجلس النواب ومجلس المستشارين) بغض النظر عن الجهة صاحبة المبادرة، كما أن نطاق العمل التشريعي على مستوى مجلس الأمة الجزائري يعد ضيق مقارنة بدور وصلاحيات مجلس المستشارين المغربي. وفيما يخص المقارنة في الدور الرقابي لكل من المجلسين فإنه يمكن القول بأنه بالنظر لمدى فعالية الدور الرقابي الذي يلعبه مجلس المستشارين المغربي فإن دور مجلس الأمة الجزائري في الرقابة على أعمال الحكومة تعتبر رقابة غير فعالة خاصة بالنظر لدور لمجلس في مناقشة بيان السياسة العامة وذلك لإمكانية الحكومة تقديم البيان من عدمه.

خاتمة

ومن خلال تطرقنا في هذا البحث والذي كان بمثابة دراسة مقارنة بين مؤسستين تشريعتين، ونقصد بذلك مجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي، من حيث مبررات استحداث كل غرفة وإجراءات سيرها والدور التشريعي والرقابي لكل منهما، ومن هنا يمكننا القول بأن إنشاء الغرفة الثانية في البرلمان لم يكن وليد الصدفة بل كان أساسا انعكاسا لجملة من الظروف المختلفة والتي حتمت بالفعل الأخذ بنظام الغرفتين في كل من الجزائر والمملكة المغربية، فالظروف السياسية التي عرفت الجزائر بداية من الرفض الشعبي للأوضاع إلى فشل المسار الانتخابي وحل المجلس الشعبي الوطني، كلها أسباب أدت إلى التخلي عن نظام الغرفة الواحدة واعتماد نظام الغرفتين، ليست هي نفس الظروف الدافعة إلى إحياء واعتماد نظام الغرفتين في المملكة المغربية لأن هاته الأخيرة أحييت مجلس المستشارين لاحتواء جميع الفاعلين في شتى المجالات الذين يمثلون فئات مختلفة يمكن لها أن تعكس غالبية المجتمع المغربي، وبطبيعة الحال هذا الاختلاف في أسباب الإحياء هو الذي أثر بشكل كبير على طبيعة تشكيلة مجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي، بالإضافة إلى ذلك تمتع مجلس المستشارين بنطاق أوسع في المجال التشريعي، إذ يمكنه القيام بكل ما يتعلق بالعملية التشريعية من حيث المبادرة أو التعديل أو التصويت أو المبادرة بالتعديل الدستوري، على عكس نظيره مجلس الأمة الذي جاء نطاق عمله التشريعي ضيق.

أما بالنسبة للبحث في حقيقة الرقابة البرلمانية لمجلس الأمة لا يمثل سوى وسيلة إعلام وإبلاغ متبادلة بين البرلمان والحكومة، فهذه الأخيرة تعلم البرلمان بمحتوى برنامجها وبيان سياستها العامة، والبرلمان بدوره يعلمها بانشغالات نوابه وأعضائه من خلال الأسئلة والاستجابات وبناتج تحقيقاته، أما بالنسبة لمجلس المستشارين المغربي فقد كان لها الحق في تحريك مسؤولية الحكومة من خلال تبني ملتزم رقابة لكن بإحاطته بجملة من الأحكام الصعبة.

ومن خلال الإحاطة بهذه الجزئيات نتوصل إلى النتائج التالية:

- 1- إن إنشاء مجلس الأمة، الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري لم يكن وليد الصدفة بل كان نتيجة الظروف السياسية التي عرفت الجزائر في بداية التسعينات.
- 2- الجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء مجلس الأمة الجزائري بعكس نظيره مجلس المستشارين المغربي الذي تخضع تشكيلته لنظام الانتخاب غير المباشر، وذلك نتيجة لمبررات وأسباب نشأة كل غرفة.
- 3- فتح المجال لمجلس الأمة الجزائري في مجال التشريع حيث تودع المشاريع المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة.
- 4- من خلال اشتراط ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة للمصادقة على النص المحال عليه من المجلس الشعبي الوطني، ينال مجلس الأمة مركز الصدارة مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني.
- 5- تعتبر مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل الحكومي كافية حتى يصير برنامجها قابلا للتنفيذ، وما تجدر الإشارة إليه هنا، اشتراط نصاب عشرون (20) عضوا للتوقيع على كل لائحة، مما يصعب على الأقلية المعارضة في مجلس الأمة، إصدار لائحة تعبر فيها عن رأيها في مخطط العمل.
- 6- السلطة التقديرية للحكومة في عرض بيان سياستها العامة أمام مجلس الأمة وبالنتيجة فلن يكون هناك أي أثر قانوني ناتج عن ذلك.
- 7- أما بالنسبة في البحث عن حقيقة الرقابة البرلمانية من حيث وظيفتها فقد تبين أنها ليست رقابة مساءلة للحكومة سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وعليه فتعتبر الرقابة البرلمانية سوى وسيلة إعلام وإبلاغ متبادلة بين البرلمان والحكومة، فهذه الأخيرة تعلم البرلمان بمحتوى برنامجها وبيان سياستها العامة، والبرلمان بدوره يعلمها بانشغالات نوابه وأعضائه من خلال الأسئلة والاستجابات وبناتج تحقيقاته.

- 8- أن العمل التشريعي في الجزائر مرهون بالغرفة السفلى في البرلمان الجزائري، وهذا ما يجعل من الغرفة العليا (مجلس الأمة) تابعة لها، وتتجسد هذه التبعية من خلال الدورات، وجدول الأعمال، ومسألة إيداع مشاريع واقتراحات القوانين على مستوى الغرفة السفلى.
- 9- تشكيلة مجلس الأمة عبارة عن ترجمة حقيقية للمكانة التي أرادها المؤسس الدستوري لهذه المؤسسة.

وعلى سبيل ذلك نقترح ما يلي:

- 1- إعادة النظر في الأحكام المتعلقة بالآليات الخاصة بالمساءلة المباشرة للحكومة، وذلك بتوضيح أحكام تقديم البرنامج الحكومي.
- 2- تطوير آلية الأسئلة عن طريق الأخذ بالأنواع الحديثة لها كالأسئلة الآنية وعدم الاكتفاء بنوعي الأسئلة والمتمثلة في السؤال الشفوي والكتابي.
- 3- على المؤسس الدستوري أن يحدد موقفه من آلية الاستجواب عن طريق العمل بها وفق ما يتناسب مع مفهومها أو عدم الأخذ بها من أساسه كما فعل المؤسس الدستوري المغربي.
- 4- الاهتمام بالدور الرقابي للجان البرلمانية عموماً وذلك بمنحها سلطات وبالتالي توسيع مجال تدخلها وعدم الاكتفاء بتحويلها صلاحية الاستماع فقط لأعضاء الحكومة الذي لا يرقى إلى مستوى آلية رقابية.
- 5- الرفع من مستوى مناقشة برنامج الحكومة (مخطط العمل)
- 6- تخفيض الحد اللازم للتوقيع عن إصدار اللائحة من طرف مجلس الأمة عن الحد اللازم لذلك في المجلس الشعبي الوطني، فنقترح أن يكون النصاب اللازم هو عشرة (10) أعضاء بدل عشرين (20) عضواً.

7-كون أن آلية السؤال بنوعيه تعد الآلية الرقابية الأكثر استخداما بجمع المعلومات والحقائق حول نشاط الحكومة فيجب منح العناية اللازمة لها وتحديد أجل للإجابة على السؤال الشفوي كما تم الحال بالنسبة للسؤال الكتابي.

الملحق (أ)

عدد المقاعد المخصصة لممثلي الجماعات الترابية		الجهة
المجالس الجماعية ومجالس العمالات	المجلس الجهوي	
5	2	طنجة-تطوان-الحسيمة
4	2	الشرق
5	2	فاس-مكناس
5	2	الرباط-سلا-القنيطرة
4	2	بني ملال-خنيفرة
6	2	الدار البيضاء-سلطات
5	2	مراكش-آسفي
4	2	درعة-تافيلالت
4	2	سوس - ماسة
4	2	كلميم - واد نون
2	2	العيون - الساقية الحمراء
2	2	الداخلة - وادي الذهب

الملحق (ب)

عدد المقاعد المخصصة للغرف المهنية										
غرف الصيد البحري		غرف الصناعة التقليدية			غرف التجارة والصناعة والخدمات			الغرف الفلاحية		
(عضوان اثنان)		(5 أعضاء)			(6 أعضاء)			(7 أعضاء)		
مقر الدائرة الانتخابية	عدد المقاعد	الجهات	مقر الدائرة الانتخابية	عدد المقاعد	الجهات	مقر الدائرة الانتخابية	عدد المقاعد	الجهات	مقر الدائرة الانتخابية	عدد المقاعد
ولاية جهة طنجة تطوان الحسيمة	1	طنجة تطوان الحسيمة	ولاية جهة فاس مكناس	1	الشرق فاس مكناس	ولاية جهة طنجة- تطوان الحسيمة	2	طنجة تطوان الحسيمة	ولاية جهة فاس مكناس	2
		الشرق	الرباط سلا القنيطرة		الرباط سلا القنيطرة			فاس مكناس		
		الرباط سلا القنيطرة	الرباط سلا القنيطرة	1	الرباط سلا القنيطرة	ولاية جهة فاس مكناس	2	الرباط سلا القنيطرة	ولاية جهة فاس مكناس	2
		الرباط سلا القنيطرة	الرباط سلا القنيطرة		الرباط سلا القنيطرة			الرباط سلا القنيطرة		
ولاية جهة طنجة تطوان الحسيمة	1	مراكش آسفي	ولاية جهة فاس مكناس	1	بني ملال خنيفرة	ولاية جهة الدار البيضاء سطات	2	بني ملال خنيفرة	ولاية جهة بني ملال خنيفرة	2
		سوس ماسة	الدار البيضاء سطات		الدار البيضاء سطات			الدار البيضاء سطات		
		كلميم واد نون	ولاية جهة مراكش آسفي	1	مراكش آسفي	ولاية جهة مراكش آسفي	1	مراكش آسفي	ولاية جهة مراكش آسفي	2
		العيون الساقية			مراكش آسفي			سوس ماسة		

ولاية	1	الحمراء		كلميم			كلميم		كلميم
جهة			ولاية جهة	واد نون	ولاية جهة	1	واد نون	ولاية جهة	واد نون
سوس-		الداخلة	العيون	العيون	سوس ماسة		العيون	العيون	العيون
ماسة		وادي الذهب	الحمراء	الحمراء			الحمراء	الحمراء	الحمراء
			1	الداخلة			الداخلة	1	الداخلة
				وادي الذهب			وادي الذهب		وادي الذهب

الملحق (ج)

المقاعد المخصصة لممثلي المنظمات المهنية للمشغلين في الجهات		الجهة
مقر الدائرة الانتخابية	عدد المقاعد	
طنجة - تطوان - الحسيمة ولاية جهة	2	طنجة - تطوان - الحسيمة
		الشرق
		فاس - مكناس
		الرباط - سلا - القنيطرة
الدار البيضاء - سطات ولاية جهة	4	بني ملال - خنيفرة
		الدار البيضاء - سطات
		مراكش - آسفي
		درعة - تافيلالت
سوس - ماسة ولاية جهة	2	سوس - ماسة
		كلميم - واد نون
		العيون - الساقية الحمراء الداخلة - وادي الذهب

قائمة المراجع

1-النصوص القانونية:

أ-الدساتير:

1. دستور الجمهورية الجزائرية 2016، المنشور في الجريدة الرسمية عدد14، المؤرخة في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6مارس سنة 2016.
2. دستور الجمهورية المغربية 1962، المنشور في الجريدة الرسمية المغربية عدد 2616 مكرر، المؤرخة في 19 ديسمبر 1962.
3. دستور المملكة المغربية 1996، المنشور في الجريدة الرسمية المغربية عدد 4420، المؤرخة في 10 أكتوبر 1996.
4. دستور المملكة المغربية 2011، المنشور في الجريدة الرسمية المغربية عدد 5964 مكرر، المؤرخة في 30 جويلية 2011.
5. الدستور الفرنسي 1958.

ب-القوانين العضوية والتنظيمية:

1. القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخة في 250مارس 2016.
2. القانون العضوي 12-10 المتعلق بالانتخابات.
3. القانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخة في 25 غشت 2016.
4. القانون التنظيمي 11-28 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد 5997 مكرر، المؤرخة في 2 نوفمبر، 2011.

5. القانون التنظيمي 15-32 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي.

ج-الأوامر الرئاسية:

1. الأمر 01-12 المؤرخ في 13 فيفري 2012 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 08.
2. الأمر 10-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 08.

د-الأنظمة الداخلية:

1. النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري 2000، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 11.
2. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني 1997، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 11.
3. النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي 2014، الذي وافق عليه المجلس في 21 ماي 2014.

2-الكتب:

1. بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري -دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية 2013.
2. بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام الدستوري الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2005.
3. الطماوي سليمان محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي 1988.
4. الطماوي سليمان محمد، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، القاهرة 1996.
5. عباس عمار، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
6. عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2009.
7. عزيزة بشرى، أنماط السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثامن والعشرون، نوفمبر 2011.
8. علي سعيد السيد، القانون الدستوري، الاستجابات والتحقيقات البرلمانية في النظم المقارنة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009.
9. المصدق رقية، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، المغرب 1990.
10. مطيع المختار، نظام البرلمان ذي الغرفتين بالمغرب، سلسلة الدراسات القانونية والسياسية والاقتصادية (1)، مكتبة الشباب، الطبعة الأولى 1999، الرباط.

3-الرسائل الجامعية:

1. بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، عنابة، 2006.
2. بحار نادية، مجلس المستشارين بالمغرب، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه وطنية في القانون العام، جامعة الحسن الثاني-عين الشق، 2004-2005.
3. جفال نور الدين، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، رسالة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، 2001.
4. حجاب ياسين، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي - دراسة مقارنة-مذكرة مقدمة ضمن تكملة متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015.
5. خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2002.
6. خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012.
7. خلوفي خديجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2001.
8. سالمى عبد السلام، نظام المجلسين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2006.
9. سيرة عباس، استقلالية وفعالية السلطة التشريعية، دراسة حالة العهدة البرلمانية (1997-2002) رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2007-2008.
10. شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012.
11. شامي رابح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان 2011-2012.
12. شنوفي فاتح، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 2001.
13. طيبي عيسى، طبيعة النظام النيابي الجزائري في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة البليدة، أفريل 2006.
14. لدرع نبيلة، التفرقة بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي في النظام الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004.
15. لعروسي رابح، السلطة التشريعية في ظل التعددية الحزبية 1997-2003-مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2004.

16. مزياني الوناس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2001.

4-المقالات:

أ-الملتقيات.

1. آيت العربي مقران، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، 2003، نشریات مجلس الأمة، الجزائر.
 2. بن صالح عبد القادر، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان....، الواقع والتصور، مجلة الفكر البرلماني، العدد3، جوان 2002.
 3. بوسلطان محمد، نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة، فعاليات الملتقى الوطني الأول حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، لجزائر يومي 29-30 أكتوبر 2002 الأوراسي، الجزء الأول.
 4. جبور عبد النور، د/أ.ك، عبد النور عواد، معجم عبد النور المفصل (فرنسي-عربي)، دار العلم للملايين، الطبعة الأولى، بيروت، 1995.
 5. شريط الأمين، عن واقع وظيفة المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، جوان 2003، العدد 3.
 6. طرطار أحمد، دور الاستجواب والمساءلة في عملية الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي، مجلة الفكر البرلماني العدد الخامس عشر، مجلس الأمة، الجزائر، نوفمبر 2007.
 7. عزيزة الشريف، مفهوم الاستجواب وعلاقته بأدوات الرقابة البرلمانية الأخرى، مداخلة في حلقة نقاشية بعنوان الاستجواب الوزاري، نظرة تقويمية، مجلة الحقوق الكويتية ملحق العدد الثاني، يونيو 2001.
 8. عوابدي عمار، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون، تدخل في ندوة مجلس الأمة تحت عنوان، المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة.
 9. كايس الشريف، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الأوراسي يومي 29-30 أكتوبر 2002، الجزء الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة، الجزائر.
- ب-الأيام الدراسية.

1. بوسلطان محمد، استخلاف أحد أعضاء البرلمان في حالة شغور مقعده، وقائع اليوم الدراسي الخاص بمناقشة المواضيع المتضمنة في المواد 103.108.112 من الدستور، يوم 13 ماي 2001، الجزائر، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر.
2. المديرية العامة للتشريع، في ضوء الإصلاحات الدستورية لسنة 2016 سبتمبر 2016.

ج-المجلات.

1. بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، مجلد 10 عدد 1، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر 2000.
2. بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، المجلد 8، العدد 1، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر 1998.
3. شريط أمين، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة-حالة الجزائر-نشریات مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 1988.
4. شيهوب مسعود، نظام الغرفتين البرلماني (النشأة والتطور)، مجلة النائب، منشورات المجلس الشعبي الوطني، العدد الأول، 2003.
5. لكريني إدريس، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية المغربية، مجلة فكر العلوم الاقتصادية والقانونية والسياسية، منشورات فكر، الرباط، العدد الثاني، 2008.
6. مانع جمال عبد الناصر، نظام الغرفة الثانية في البرلمانات المغاربية، المجلة القانونية التونسية 2004.

د-المواقع الالكترونية:

1. الدعوة إلى توسيع صلاحيات مجلس الأمة في مجال التشريع (يوم دراسي)، جزايرس (محرك بحث اخباري) نشر في وكالة الأنباء الجزائرية يوم 07-12-2014، <http://www.djazairss.com/aps/410308> الاطلاع يوم (21-03-2017)

الصفحة	الفهرس
	تشكر و عرفان
	الإهداء
أ-ب-ج-د	المقدمة
5	الفصل الأول: نشأة الثنائية البرلمانية في الجزائر والمملكة المغربية
6	المبحث الأول: الثنائية البرلمانية في الجزائر
6	المطلب الأول: مبررات انشاء مجلس الأمة الجزائري
6	الفرع الأول: مبررات سياسية
7	الفرع الثاني: مبررات قانونية
8	المطلب الثاني: الإطار البشري والهيكل لمجلس الأمة الجزائري
9	الفرع الأول: الإطار البشري لمجلس الأمة
13	الفرع الثاني: الإطار الهيكلي لمجلس الأمة الجزائري
18	المبحث الثاني: الثنائية البرلمانية في المملكة المغربية.
18	المطلب الأول: مبررات انشاء مجلس المستشارين المغربي
18	الفرع الأول: مبررات سياسية
19	الفرع الثاني: مبررات اجتماعية
19	الفرع الثالث: مبررات اقتصادية
20	الفرع الرابع: مبررات تاريخية
20	المطلب الثاني: الإطار البشري والهيكل لمجلس المستشارين المغربي
20	الفرع الأول: الإطار البشري لمجلس المستشارين المغربي.

27	الفرع الثاني: الإطار الهيكلي لمجلس المستشارين المغربي
30	خلاصة الفصل الاول
32	الفصل الثاني: البنية الوظيفية لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي
33	المبحث الأول: وظيفتي التشريع والرقابة لمجلس الأمة الجزائري
33	المطلب الأول: النشاط التشريعي لمجلس الأمة الجزائري
33	الفرع الأول: التشريع في المجالات المحددة دستوريا
35	الفرع الثاني: المصادقة على النص القانوني
37	الفرع الثالث: المبادرة بالتعديل الدستوري من طرف (4/3) غرفتي البرلمان مجتمعين معا
39	المطلب الثاني: الدور الرقابي لمجلس الأمة على أعمال الحكومة
39	الفرع الأول: أدوات الرقابة البرلمانية لمجلس الأمة
48	الفرع الثاني: انعدام وسائل الرقابة التي تترتب المسؤولية السياسية للحكومة
54	المبحث الثاني: البنية الوظيفية لمجلس المستشارين المغربي.
54	المطلب الأول: النشاط التشريعي لمجلس المستشارين المغربي.
55	الفرع الأول: اقتراح القوانين.
56	الفرع الثاني: حق تعديل النصوص القانونية.
57	الفرع الثالث: التصويت على المبادرة القانونية.
58	الفرع الرابع: المبادرة بالتعديل الدستوري.

59	المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية لمجلس المستشارين المغربي على أعمال الحكومة.
59	الفرع الأول: الأسئلة
62	الفرع الثاني: مناقشات السياسة العمومية وتقييمها.
64	خلاصة الفصل الثاني.
65	الخاتمة
69	الملاحق
72	المصادر والمراجع

الصفحة	فهرس المحتويات
	تشكر و عرفان
	الإهداء
أ-ب-ج-د	مقدمة
7	تمهيد
21	الفصل الأول: الاستعطاف في الأدب الأندلسي
22	التعريف بالأدب الأندلسي
25	نماذج شعرية للاستعطاف
25	المعتمد بن عباد
31	ابن عمار
35	ابن حداد
38	ابن اللبانة
42	الفصل الثاني: الاستعطاف في الرسالة الجديدة
43	التعريف بالشاعر ابن زيدون
47	الاستعطاف في شعر ابن زيدون
58	مفهوم الرسالة الجديدة (مضمون)
66	الاستعطاف في الرسالة الجديدة
71	الخاتمة
73	الملحق: نص الرسالة

78	قائمة المصادر والمراجع
80	فهرس المحتويات