



قسم الحقوق

الإنتاج التشريعي لمجلس الأمة بين المحدودية و التقييد

مذكرة ضمن متطلبات
نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الدولة و المؤسسات

إشراف الأستاذ:
-د. حميد محديد

إعداد الطالب :
- ربيعي مسعود
- بن احمد مختار

لجنة المناقشة

رئيسا
مقررا
ممتحنا

-د/أ. شتاتحة وفاء أحلام
-د/أ. حميد محديد
-د/أ. بشيري عبد الرحمان

الموسم الجامعي 2021/2020

إفراح

الحمد لله فائق الأنوار ، وجاعل الليل والنهار ثم الصلاة والسلام على

سيدنا محمد المختار .

إلى من أرضعتنا لبن الحنان، وسقتنا ماء الحياة، إلى من تطيب أيامنا بقربهم،

ويسعد قلبنا بهنائهما، إلى أغلى كائنين في الوجود..

الوالدان حفظهم الله .

إلى من ترعرعنا معهم ونما غصنا بينهم ، إخوتنا إلى كل الأهل والأقارب

من قريب وبعيد

إلى من أنار لي الطريق في سبيل تحصيل ولو قدر بسيط من المعرفة ،

أساتذتنا الكرام.

إلى رفقاء الدرب الذين كانوا بمثابة الاخوة، الزملاء و الاصدقاء الأعزاء.

إلى كل هؤلاء وبأسمى معاني الحب والوفاء نهدي هذا العمل.

شكرنا واحترافنا

بادئ ذي بدء ،نشكر الله تعالى علي نعمه الجليلة ،أنه تبارك و تعالى أمدنا بالصحة و القوة و كان لنا عوناً و دعماً .

نحمده عز وجل أنه وهبنا التوفيق و السداد و منحنا الرشد و الثبات للإعداد هذا البحث و نرجو أن يكون ذخراً في ميزان الحسنات يوم القيامة .

و نشكر كل من تلقينا منه علماً صالحاً أو عملاً مفيداً لمواصلة مشوارنا كما نشكر الأستاذ المشرف علي توجيهاته القيمة و نصائحه النفيسة ، و كل الأساتذة الذين تـمـدرسنا علي أيديهم .

و في الختام نشكر كل من ساعدنا طيلة فترة التبرص من قريب أو من بعيد ،بالكثير أو بالقليل حتى و لو كلمة طيبة أو ابتسامة عطرة .

إلي كل هؤلاء نقول لهم :

"بارك الله لكم و جعلها في ميزان حسناتكم و جعل الجنة مشواكم"

مقدمة

مقدمة :

تختلف السلطة التشريعية من دولة إلى أخرى حسب النظام السياسي السائد فيها انطلاقاً من أنّ التشريع يمثل أهم الوظائف الأصلية لهذه السلطة تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يفرض أن توزع وظائف الدولة الأساسية على سلطات ثلاث، السلطة التشريعية المختصة بسن القوانين، والسلطة التنفيذية المختصة بتنفيذ هذه القوانين، والسلطة القضائية المكلفة بالفصل بين السلطات التي قد تثور بين الأفرد، ومن هنا تظهر لنا أهمية التقسيم الذي يفرضه مبدأ الفصل بين السلطات، حيث تكمن هذه الأهمية في عدم استئثار سلطة واحدة بجميع السلطات وبالتالي منع الاستبداد .

وعادة ما يمثل السلطة التشريعية ممثلين عن الشعب بغض النظر عن الكيفية التي عينوا بها، هؤلاء الممثلين الذين يفترض فيهم تجسيد آمال وتطلعات أفراد المجتمع على مختلف مستوياتهم في جميع المجالات (السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية...) وذلك بمحاولة ترجمة هذه التطلعات إلى جملة من الاقتراحات القانونية تعبر فعلاً عن واقع المجتمع، ولا تكون كذلك إلا إذا كان روح هذه القوانين نابغ فعلاً من صميم المجتمع الذي تهمة هذه التشريعات، وهذا ما يؤدي بنا إلى القول بأنّ هناك جانب آخر لا يقل أهمية عن التشريع المكتوب يكمن أساساً في السلطة المكلفة بعملية سن هذا التشريع والمتمثلة أساساً في السلطة التشريعية، أو البرلمان .

هناك برلمانات تمارس اختصاصها التشريعي عن طريق غرفة واحدة تنفرد بجميع الاختصاصات والمهام البرلمانية المختلفة لا سيما التشريعية منها كقاعدة عامة، وأخرى يصنع فيها القانون على مستوى مجلسين، وهو ما يطلق عليه في الفقه الدستوري بنظام الغرفتين (نظام المجلسين)، أو نظام الازدواجية التشريعية وكما هو معروف أنّ هذه الازدواجية البرلمانية عرفت بشكل كبير في الأنظمة المقارنة لا سيما الأوروبية منها التي كان لها التأثير الواضح على برلمانات الدول النامية التي تبنت حديثاً نظام الغرفتين البرلماني، خاصة الأنظمة العربية منها ، و في حالة دراستنا الجزائر .

على ضوء نص المادة (114) من دستور 2020 المعدل: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين ، و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الامة " ، هذه الفقرة يتبين لنا أن مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان الجزائري يمارس الوظائف البرلمانية المختلفة التي يمارسها المجلس الشعبي الوطني، خاصة تلك المتعلقة بعملية التشريع على قدم من المساواة وهذا ما أكدته الفقرة الثانية من نفس المادة بقولها: " كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في اعداد القانون و التصويت عليه .

الاشكالية :

بناء على مضمون التي مفهوم الغرفة الثانية من المادة (144) من دستور المعدل 2020 في البرلمان الجزائري، فان مجلس الامة تمتع بنفس السيادة التي تتمتع بها الغرفة الأولى المجلس الشعبي الوطني في مجال إعداد النص القانوني عبر جميع المراحل ، و عليه فإن الاشكالية :

✓ إلى اي مدى يساهم مجلس الامة في الانتاج التشريعي و ما هي القيود التي تعيق أدائه كغرفة ثانية ؟

و تتفرع هذه الاشكالية إلى تساؤلات فرعية تعد ضرورية للإحاطة بالموضوع :

✓ كيف يتم نشأة نظام الغرفتين في تشريع الجزائري ؟

✓ ماهي مكانة مجلس الامة في التشريع الجزائري ؟

أهميه البحث

- تكمن أهمية هذا البحث في كونه محاولة لإبراز دور مجلس الأمة الجزائري ومدى مساهمته في إنتاج التشريع الجزائري ، وذلك بمعرفة الإضافة التي يمكن أن يقدمها مجلس الأمة الجزائري في العملية التشريعية كشريك للمجلس الشعبي الوطني، فالنص القانون الذي يمر عبر مجلسين أحسن بكثير من النص الذي يمر بمجلس واحد خاصة إذا علمنا أن المجلس الثاني يضم كفاءات

على قدر من التجارب والخبرات في شتى المجالات، وهذا ما يؤدي حتما إلى التعرف على مكانة هذه المؤسسة الدستورية ضمن البناء المؤسساتي داخل الدولة، وعلاقتها بمختلف السلطات الأخرى.

أهداف البحث:

- 1- معرفة خصوصيات نظام الغرفتين البرلماني الذي أراده المؤسس الدستوري الجزائري، ومدى أثر هذه الخصوصيات على الوظيفة البرلمانية لاسيما الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة.
- 2- التعرف على حقيقة العلاقة بين مجلس الأمة وكل من المجلس الشعبي الوطني والحكومة.
- 3- الكشف عن جملة النقائص التي ميزت التجربة الثنائية للبرلمان الجزائري، ومحاولة إدراج بعض الاقتراحات في التعديل الدستوري القادم.
- 4- التعرف على اختصاصات مجلس الأمة في ما خص المبادرة في التشريع و سبل التعديل في تشريع المعمول .

خطة البحث :

من أجل الإجابة على الإشكالية اعتمدنا التقسيم التالي:

مقدمة تبرز الاشكالية المتناولة و فصلان ففي الفصل الاول أشرنا إلى نشأة نظام الغرفتين في النظام الدستوري في الجزائر و تمت الإشارة إلى التركيبة البشرية لمجلس الأمة الجزائري، ونقصد بذلك الأعضاء، والأجهزة، والهيكل المختلفة، أما في الفصل الثاني فتناولنا إجراءات سير العملية التشريعية على مستوى مجلس الأمة و تعرضنا لنطاق العملية التشريعية على مستوى مجلس الأمة .

الفصل الأول

تمهيد:

وقع اختبار المؤسس الدستوري الجزائري على عبارة "مجلس الأمة" اقتناعا منه أنّ هذا المجلس سيعبر عن ضمير الأمة لأنّه سيعكس جانبا كبيرا من اهتمامات الشعب ومشاغله،¹ وبغض النظر عن التسمية التي اختارها المؤسس الدستوري لهذه الغرفة فإنّ هناك جملة من الأسباب والدواعي التي أدت إلى إنشائها، فقد ذهب البعض من الفقه الدستوري الجزائري إلى أنّ هناك جملة من الأسباب المؤسّساتية، والسياسية، وأسباب ربما تكون ثقافية حتمت على المؤسس الدستوري الجزائري إنشاء الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري،²

¹ - محمد يوسف، الثنائية المجلسية ومعالمها في بعض الأنظمة السياسية المعاصرة، مجلة البرلمانية، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد التجريبي، ديسمبر 2004، ص 68.

² - لمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة - حالة الجزائر، نشرات مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 1998، ص 31 وما يليها.

المبحث الأول: نشأة نظام الغرفتين البرلماني في الجزائر.

سنحاول في هذا المبحث ابراز طبيعة الاسباب القانونية و السياسية و مبرراتها في الفقه من خلال ثلاث مطالب هي .

المطلب الأول: مبررات إنشاء مجلس الأمة الجزائري.

هناك جملة من المبررات القانونية والسياسية التي كانت سببا في نشأة مجلس الأمة الجزائري نذكر منها:

الفرع الأول: المبررات القانونية لإنشاء مجلس الأمة الجزائري.

لقد قدّم الفقه الدستوري الجزائري جملة من المبررات القانونية لاعتماد نظام الغرفتين البرلماني في الجزائر، والمتمثلة أساسا في:

أ-مبدأ الفصل بين السلطات:

إقترن هذا المبدأ بمونتسكيو الذي إستطاع أن يصيغ الموضوع بطريقة جديدة في كتابه " روح القوانين" إلى جانب كونه المفكر اللب ارلي الأول في فرنسا ، ويرى بأن مبدأ الفصل بين السلطات وسيلة للتخلص من السلطة المطلقة ، فتجمع السلطات في يد واحدة يؤدي إلى الإستبداد ، وأن الحرية لا توجد إلا في الحكومات المعتدلة ، وللد من ذلك وجب وضع قيود لتلك السلطة ، ولا يمكن أن يتحقق ذلك إلا بوجود سلطة مقابلة لها - السلطة توقف السلطة

، وعليه لا قيمة للقوانين إذا لم تكون السلطات موزعة « Le pouvoir arrete le pouvoir » بين هيئات مختلفة تعمل من أجل تحقيق المصلحة العامة و توقف كل منها الأخرى عند إعتائها على إختصاصها¹ .

1_ بوالشعير سعيد ، " القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة "، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الج ازئر ، 2003، ص 106 .

ان مبدأ الفصل بين السلطات يعتمد أساسا على توزيع الوظائف ، أو تقسيم الإختصاصات بين السلطات خاصة بين التشريعية و التنفيذية بغية خلق الإنسجام و التعاون بينهم وعدم تجاوز الصلاحيات لكل سلطة¹ .

حيث تستقل كل سلطة بجهازها الخاص ، ولا يجب أن تتداخل الأجهزة ، و عليه تستطيع السلطة أن توقف السلطة ، وهنا يكون الفصل بين السلطات ضمانا أساسية لخضوع الدولة للقانون ، بعكس ما لو تركزت كل السلطات في يد واحدة ، فمبدأ الفصل بين السلطات يمنح لكل واحدة من المؤسسات الوطنية المكانة و الدور المحددين لها².

فمبدأ الفصل بين السلطات يقوم على العديد من العوامل و الأهداف متمثلة في:

1- منع استبداد الغرفة الاولى : يعتبر نظام الغرفتين على حد أري الأستاذ الأمين شريط أحد تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات تقتضي بأن تركيز السلطة بيد شخص أو هيئة واحدة يؤدي للإستبداد ، لذا كان من اللازم توزيع السلطة على أكثر من جهة ، فضلا عن ذلك يجب أن توقف السلطة السلطة الأخر.

2- إن تشكيل غرفة ثانية يعتبر حاجزا منيعا ضد الحكم المطلق في ظل التعددية السياسية ، فإذا حدث وأن كانت هناك هيمنة للأغلبية الحزبية أو البرلمانية ، بالتالي باستطاعة مجلس الأغلبية قهر الأقلية الموجودة به من خلال تأسيس حكومة على طريقته³ .

3-إن الدور الذي تلعبه الغرفة الثانية يمكن لها أن تقي و تحمي الدولة من سيطرة الغرفة الأولى نتيجة هيمنة الأغلبية البرلمانية حيث يكمن التخوف من هيمنة حزب سياسي معين على مصير السلطة التشريعية¹ .

1_ نفس المرجع ، ص 107 .

2_ بوديار حسني، " الوجيز في القانون الدستوري "، دار العلوم للنشر ، ب ط ، عنابة ، 2003 ، ص 76 .

3_ شيهوب مسعود ، نظام الغرفتين ، النشأة و التطور ، مجلة النائب ، العدد 1 ، نشریات المجلس الشعبي الوطني 2003 ، ص 35 .

4- إن إعتقاد نظام المجلسين يؤدي إلى كبح سيطرة و احتكار الغرفة الأولى ، ويعمل على تقادي احتكار السلطة التشريعية ، وهذا ما أشار إليه الأستاذ " عمار عوابدي " بأن نظام الثنائية يقي الأمة و الشعب و الدولة من استبدادية و تحول المجلس الواحد و انحرافاته في السلطة.

الحفاظ على التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية

5- يعد مجلس الأمة عامل استقرار مؤسستي ومحور لإعادة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فيعتبر وجود مجلس الأمة ، ضمانا مهمة تحول بين الغرفة الأولى و السلطة التنفيذية نتيجة الاختلاف بين الحكومة و المجلس الشعبي الوطني ، وذلك للاعتبارات التالية:

6_ يعد الغرفة الأكثر استقرارا و تخصصا للتأمل و التفكير والدفاع عن القيم الدائمة و المصالح العميقة للأمة بعيدا عن تقلبات الظروف السياسية و الانتخابية

7_ مدة العهدة المقدره بستة 6 سنوات² وهي مدة معقولة لتوفيرها الاستقرار داخل المجلس ، بالإضافة الى الحصانة الدستورية بحيث لا يمكن لأي جهاز على مستوى مؤسسات الدولة حل مجلس الأمة³ .

_ _ وجد مجلس الأمة لمنع الانسدادات التي يمكن أن تحصل بين الحكومة و المجلس الشعبي الوطني والتي تؤدي إلى تعطيل المصالح العليا للدولة ، كما يسعى لتقليل تدخلات رئيس الجمهورية الذي له الحق في حل المجلس الشعبي الوطني .

1_ خرياشي عقيلة ، المرجع السابق ، ص 85 .

2_ ارجع إلى المادة 122 من التعديل الدستوري 2020 .

3_ لم ينص الدستور إطلاقا على حل الغرفة الثانية ، فلقد حصر إمكانية الحل بيد رئيس الجمهورية فقط على مجلس الشعبي الوطني وذلك طبقا للمادة 147 من الدستور .

ب / تكريس وتفعيل العمل البرلماني:

إن عملية التفعيل و التطوير عملية متكاملة وشاملة تتطلب تحديد مدخلات و مخرجات و وسائل العملية و التطبيق ، وهي تطال الأنظمة و القوانين و العلاقات المؤسساتية و الإجراءات العملية المتبعة ، كما تشمل التغير في المنظومة و أشكال الممارسة السياسية¹ ، و طبيعة الأدوار التي تمارسها المؤسسات الرسمية و المرتبطة بمدى التطور الحاصل في الدولة .

إن وجود نظام المجلسين يحقق ضمانة أوفر للتشريع ، وذلك من خلال تحسين و تطوير عمل السلطة التشريعية ، فإعادة فحص المشروعات في مجلسين يؤدي إلى إصدار قوانين بصورة أكثر دراسة و عناية ، وذلك بإستبعاد ما يعترضها من غموض قانوني والتقليل من التأثير السياسي فيها² ، فأحدى الغرفتين تمثل عادة الإتجاه نحو التحديث و التحمس للتجديد و الاندفاع و الطموح اللامتتهي للتغيير ، وبالتالي قد تضع قوانين غير مدروسة و متسعة تحت اعتبارت سياسية ، مما يجعل وجود غرفة ثانية تتسم بالحكمة و الاتزان للقيام بعملية التكيف و الملائمة الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية و الأمنية و الجيوستراتيجية للنصوص التي تحال عليها من طرف الغرفة الأولى.

فالقانون الذي يدرس في مجلسين هو أكثر اكتمالا و دقة ، و ما تمت المداولة فيه من قبل هيئتان أفضل مما تمت المداولة فيه من قبل هيئة واحدة³ ، و بالتالي محرر بطريقة أنجع و أحسن ، و في وقت زمني أطول يسمح بتتقيقه و إعداده في صورة جيدة يكتسب إحت ارم المخاطبين به .

1 عشور طارق ، " تطور العلاقة بين الحكومة و البرلمان في النظام السياسي الج ازئر ي" ، 1997-2007 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ، جامعة العقيد الحاج لخضر ، باتنة ، 2009 ، ص 132 .

2 أوصيف سعيد ، " البرلمان الج ازئر ي في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 " ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية ، قانون عام ، كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، 2012 ، ص 33 .

3 شيهوب مسعود ، المرجع السابق ، ص 37 .

كذلك في توسيع ممارسة الرقابة فعلى الرغم من وجود آليات الرقابية الممنوحة لمجلس الأمة ، إلا أن أثرها محدود في متابعة الحكومة و تحديد مسؤولياتها خاصة فيما يخص مواجهتها أثناء عرض برنامج الحكومة ، أو مساءلتها عبر ملتصم الرقابة ، ولعل لك يكون سببا قويا في عدم إمكانية تعرضه للحل كما أن المناقشات التي تثار على مستوى مجلس الأمة حول مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة تشكل في حد ذاتها .

الفرع الثاني: المبررات السياسية لإنشاء مجلس الأمة الجزائري.

هذه المبررات تجد جذورها في الأزمة الجزائرية مع بداية التسعينات، فنتائج الانتخابات التشريعية لسنة 1991، والفراغ الدستوري الذي أحدثته استقالة رئيس الجمهورية في جانفي 1992، بعد حل المجلس الشعبي الوطني¹، هذا ما كشف عن محدودية الإصلاحات التي أحدثتها دستور 1989، الذي فشل في أول تجربة ديمقراطية بسبب ذلك الفراغ المؤسسي الذي كاد أن يعصف بمؤسسات الدولة، مما أدى بالمؤسس الدستوري إلى التفكير في إنشاء مؤسسة تشريعية يمكن لها أن تضمن استكمال البناء المؤسسي للدولة، هذه المؤسسة التي طبعها جملة من الخصائص المتعلقة أساسا بالتركيبية، والاختصاصات، و الأغلبية المطلوبة للمصادقة على القوانين، بالإضافة إلى المكانة المميزة لرئيسها ضمن النظام المؤسسي للدولة.²

- مجلس الأمة ضرورة فرضتها السلطة الحاكمة من أجل تحصين السلطة التنفيذية و حمايتها، وكذا تدعيم العمل التشريعي، ومضاعفة التمثيل الوطني، و تعميق الديمقراطية، و تامين رشادة الحكم.³

¹ - عبد الرحمان بلعياط، مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع الميداني، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثاني، مارس 2003، ص87.

² - ارجي احسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 2006-2005، ص003.

³ - حميد مزباني، مرجع سابق، ص. 31، 30.

المطلب الثاني: الفقه المؤيد لاستحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان الجزائري .

يقدم هذا الجانب من الفقه جملة من المبررات في الدفاع والحفاظ على هذه الغرفة نذكر منها:¹

- يعمل مجلس الأمة على تعميق الديمقراطية، و ترسيخ دولة القانون، وترقية حقوق الإنسان .

- تمثيل جميع شرائح المجتمع بفعالية.

- ضمان استقرار مؤسسات الدولة، و ديمومتها.

- يعد مجلس الأمة هيئة تشريعية تعمل على التدقيق في إعداد القوانين، وصياغتها، و تطوير نوعيتها، وذلك بالنظر إلى تشكيلة المجلس التي تضم كفاءات وطنية في مختلف المجالات .

- يعد مجلس الأمة بمثابة غرفة تفكير، وتأمل تتجاوز في منطلق عملها المنظور الحزبي الضيق.²

- يعمل مجلس الأمة على سد حالة الشغور، ومنع حدوث الفراغ المؤسساتي، و يكمن ذلك في أن المجلس غير قابل للحل، بالإضافة إلى المكانة التي يحتلها رئيس هذه المؤسسة ضمن البناء المؤسساتي في الدولة، حيث يعد بمثابة الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية.³

لكن يجب الإشارة إلى أن هناك جانب من هذا الفقه يناهز بتزويد مجلس الأمة ببعض الصلاحيات التي تتمتع بها الغرفة السفلى (المجلس الشعبي الوطني) دون مجلس الأمة، وعلى

¹ - المرجع نفسه، ص. 33، 32.

² - إبراهيم بولحية، النظام البرلماني المزدوج في بلدان اتحاد المغرب العربي، فعاليات الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 29-30 أكتوبر 2002، الأورسي، الجزء الثاني، ص 84.

³ - أنظر الفقرتين الثانية والسادسة من المادة 88 من الدستور الجزائري 1996.

رأس هذه الصلاحيات سلطة اقتراح القوانين و تعديلها، أي تطوير و تدعيم اختصاصاته التشريعية لكي تخرج التشريعات قوية بعد دراسة معمقة دون تسرع فلا يشوبها القصور وعدم الدقة.¹

المطلب الثالث: الفقه المعارض لاستحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان الجزائري

يقدم هذا الجانب من الفقه جملة من الأسباب لتبرير موقفهم المعارض لإنشاء مجلس الأمة نذكر منها:

- أن هذه المؤسسة التشريعية (مجلس الأمة) عبارة عن أداة في يد السلطة التنفيذية في مواجهة ممثلي الشعب (نواب المجلس الشعبي الوطني)، فهي لم تضاف أي شيء لأنها غير منتخبة بطريقة مباشرة من طرف الشعب، وبالتالي فهي تعمل ضد الإرادة الشعبية .
- مجلس الأمة ليس إلا زيادة في الأعباء والتكاليف التي ترهق كاهل الدولة .
- يمكن لهذه المؤسسة أن تعمل على تعطيل صدور النصوص القانونية .
- الوقوف في وجه الإرادة الشعبية عن طريق رفض المصادقة على القوانين التي صوت عليها ممثلي الشعب .

بعد هذا العرض الخاص بالأسباب التي أدت بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى انتهاج نظام الغرفتين البرلماني، وذلك بتأسيس غرفة ثانية في البرلمان أطلق عليها اسم مجلس الأمة، و تباين موقف الفقه الدستوري الجزائري حول هذه الغرفة بين مؤيد، ومعارض، يمكن القول بأن الأسباب التي كانت واره تأسيس مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان الجزائري بموجب دستور 1996 هي التحكم في عمل الغرفة الأولى، ومنع حالة الشغور التي يمكن أن تتجم عن غياب هذه الغرفة

¹- بوجمعة صويلح، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، فعاليات الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 29 - 30 أكتوبر 2002، الأورسي، الجزء الأول، ص131 وما يليها.

ولعلّ ، الخصوصيات التي ميّزت مجلس الأمة كرمز للثنائية البرلمانية الجزائرية لدليل على ذلك .

المبحث الثاني: تشكيلة و تنظيم مجلس الأمة الجزائري

إنّ الحديث عن تشكيلة، وتنظيم مجلس الأمة الجزائري يتطلب منا حتماً التطرق إلى التركيبة البشرية التي يتكون منها هذا المجلس، والتي تشمل الأعضاء المشكلين لهذه الغرفة، وكذا جملة الهياكل المختلفة (أجهزة دائمة، و هيئات ومجموعات برلمانية)، لذا سنحاول أن نتناول هذه التركيبة البشرية بشيء من الشرح والتفصيل وذلك من أجل التعرف على المهام والوظائف المنوطة بهذه التركيبة لمجلس الأمة خاصة تلك المتعلقة بالعملية التشريعية .

ومن خلال نصوص الدستور الجزائري المعدل 2020¹ المتعلقة بمجلس الأمة، وكذا القانون العضوي الذي يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة، بالإضافة إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة، سنحاول شرح التركيبة البشرية لهذه الغرفة في مطلبين أساسيين، المطلب الأول خاص بأعضاء مجلس الأمة، والمطلب الثاني يتعلق بالهيكل المختلفة لهذه المؤسسة التشريعية .

المطلب الأول: أعضاء مجلس الأمة الجزائري.

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

¹ الدستور الجزائري المعدل 2020 المؤرخ في 28 محرم 1422هـ الموافق 16 سبتمبر 2020م الصادر بالجريدة الرسمية العدد 54.

² - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري- دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996- السلطة التشريعية والمراقبة- الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية 2013، ص 23 .

إنّ تشكيلة مجلس الأمة الجزائري مزيج بين تمثيل للمجموعات المحلية عن طريق الاقتراع غير المباشر و السري¹، وهذا يعني استحداث نوع من الديمقراطية غير المباشرة باعتبار أنّ الشعب لا يشارك مباشرة في تشكيل ثلثي (3/2) الغرفة هذا من جهة، ومن جهة أخرى الثلث (3/1) الباقي تعينه السلطة التنفيذية² وهذا ما يتنافى مع فكرة التمثيل الشعبي³، فكل ما في الأمر هو أنّ المؤسس الدستوري الجزائري جمع بين نظام الانتخاب غير المباشر، ونظام التعيين فيما يخص كيفية تعيين أعضاء مجلس الأمة الجزائري، وهذه ميزة و خاصة تؤخذ على طريقة تشكيل الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري لكن هذا لا يعني، أنّ فكرة التعيين لبعض أعضاء مجلس الأمة الجزائري (ثلث الأعضاء) هي فكرة من اختراع المؤسس الدستوري الجزائري.

ولتوضيح مسألة العضوية على مستوى مجلس الأمة الجزائري يجدر بنا أن نتطرق إلى هذه التشكيلة التي تضم أعضاء منتخبين (الفرع الأول)، وأعضاء معينين (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: الأعضاء المنتخبون على مستوى مجلس الأمة الجزائري.

من أجل الإلمام بنمط تعيين الأعضاء المنتخبين على مستوى مجلس الأمة الجزائري، سنحاول التطرق إلى كيفية انتخابهم (أولاً)، ثم نتناول النظام الانتخابي الخاص بالعملية الانتخابية (ثانياً).

أولاً: كيفية انتخاب ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة الجزائري.

يتم انتخاب ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة الجزائري وفق التعديل الدستوري 2020 عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري (ينتخب أعضاء مجلس الأمة المنتخبون لعهد مدتها ست (6)سنوات ويجدد نصف أعضاء مجلس الأمة المنتخب كل ثلاث (3)سنوات)، من بين ومن طرف أعضاء المجلس الشعبي الولائي، والمجالس الشعبية البلدية وذلك حسب نموذج

¹ انظر إلى الفقرة الثانية و الثالثة من المادة 121 من الدستور المعدل 2020.

² انظر إلى المادة 121 من دستور المعدل 2020 .

³ - نور الدين جفال، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، رسالة ماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية العامة، جامعة الجزائر، 2001، ص72 .

الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية¹، بحيث تمثل كل ولاية في المجلس بعضوين، وهذا النوع من الاقتراع تأخذ به أغلبية الدول الآخذة بنظام الغرفتين كفرنسا، والولايات المتحدة الأمريكية، وكذا المغرب، وقد لاقى هذا النمط الانتخابي انتقادا كبيرا من جانب الفقه لأنه لا يضمن التمثيل الحقيقي للأمة.²

ثانيا: النظام الانتخابي لثلاثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة الجزائري.

نتطرق ضمن موضوع النظام الانتخابي لثلاثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة الجزائري، إلى نقاط والمتمثلة أساسا في الناخب، والمنتخب.

1 - الناخب (الهيئة الناخبة) :

تتمثل الهيئة الناخبة لانتخاب ثلاثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة الجزائري في أعضاء المجالس الشعبية البلدية، والمجلس الشعبي الولائي، و هذا طبقا للفقرة الثانية للمادة 121 من الدستور المعدل 2020 ، وهؤلاء الأعضاء يجب أن تتوافر فيهم شروط منصوص عليها ضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات³ ،والمتمثلة في:

- الجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة.
- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية.
- عدم وجود الناخب في إحدى حالات عدم الأهلية للانتخاب.
- الصفة: يشترط في الناخب أن يكون عضوا في مجلس شعبي بلدي أو ولائي.⁴

¹ انظر إلى المادة 108 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات .

² سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2009، ص 43.

³ - أنظرا للفقرة الثانية من المادة 123 من دستور 2020 ، الجريدة الرسمية عدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020 .

⁴ - أنظر إلى المادة 108 من الدستور الجزائري 2020.

- السن: يجب أن يكون الناخب الذي هو عضو في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي بالغا خمسة و ثلاثون (35) سنة على الأقل يوم الاقتراع.

- التسجيل في القائمة الانتخابية.¹

2 - المنتخب (المرشح) :

طبقا للفقرة الثانية للمادة 121 للدستور 2020 المعدل فإنّ المرشح لثلاثي أعضاء مجلس الأمة للعضوية في مجلس الأمة الجزائري هو عضو في مجلس شعبي ولائي، أو مجلس شعبي بلدي فهذا يعني أنّه يجب أن تتوافر في المرشح تلك الشروط العامة المنصوص عليها في القانون العضوي 10-16 المتعلق بنظام الانتخابات بالإضافة إلى شروط خاصة تتعلق فقط بأعضاء مجلس الأمة المنتخبين:

أ- الشروط العامة:

- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة و (04) (05) من القانون العضوي رقم 10-16 المتعلق بنظام الانتخابات، ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها.

- الجنسية الجزائرية الأصلية.

- أن يثبت أداءه الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها.

- أن لا يكون محكوما عليه في الجنايات والجناح المنصوص عليها في المادة 111 من هذا القانون العضوي، ولم يرد اعتباره، وألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به.²

¹ - أنظر المادة 4 من القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات

² - أنظر البندين الخامس والسادس من الفقرة الأولى من المادة 111 من القانون العضوي رقم 10-16 المتعلق بنظام الانتخابات .

ب - الشروط الخاصة:

يمكن تقسيم الشروط الخاصة بالترشح للعضوية في مجلس الأمة إلى شروط موضوعية، وأخرى شكلية (إجرائية) :

• الشروط الموضوعية:

- صفة المترشح: يجب أن يكون المترشح للعضوية مجلس الأمة الجزائري عضوا في مجلس شعبي ولائي أو بلدي¹، وهذا يعني أنّ حق الترشح للعضوية في مجلس الأمة الجزائري محصور على فئة معينة دون فتح المجال للجميع، وهذا بعيد عن التقاليد الديمقراطية التي لا تقيد حق الترشح في فئة معينة.²

- ألا يكون المترشح للعضوية مجلس الأمة الجزائري محل قرار توقيف بسبب المتابعة القضائية وفقا للتشريع المعمول به.³

- السن: يجب أن لا يقل سن المترشح للعضوية في مجلس الأمة الجزائري خمسة وثلاثين (35) سنة كاملة يوم الاقتراع⁴، وهذا ما يكشف عن نية المشرع الجزائري في فتح باب الترشح لفئة الشباب لمؤسسة تشريعية بحجم مجلس الأمة.

• الشروط الشكلية (الإجرائية):

يتم التصريح بالترشح للعضوية في مجلس الأمة بإبداع المترشح على مستوى الولاية نسختان (02) من استمارة التصريح بالترشح تسلّم من طرف الإدارة يتم ملؤها من طرف المترشح و التوقيع عليها.

¹- انظر إلى المادة 123 من الدستور 2020 المعدل و انظر الفقرة الثانية من المادة 111 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات.

²- فاتح شنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 2001، ص02 .

³- أنظر الفقرة الثانية من المادة 107 من القانون العضوي رقم 12-10 المتعلق بنظام الانتخابات .

⁴ انظر إلى المادة 123 من الدستور 2020 المعدل .

و اذا كان المترشح تحت رعاية حزب سياسي، فانه يجب أن يرفق التصريح بالترشح بشهادة تزكية يوقعها المسؤول الأول عن الحزب، بعد ذلك يتم تسجيل التصريح بالترشح في سجل خاص يفتح لهذا الغرض يدون فيه اسم ولقب المترشح، وعند الاقتضاء، الكنية والعنوان وصفة المترشح، و تاريخ الإبداع وساعته، والملاحظات حول تشكيل الملف، و يسلم للمصرح وصل إبداع يبين تاريخ وتوقيت الإبداع.

و يجب أن يودع التصريح بالترشح في أجل أقصاه خمسة عشر (20) يوما قبل تاريخ الاقتراع¹، ولا يمكن تغيير الترشح أو سحبه بعد إبداعه، إلا في حالة الوفاة، و يتم الفصل في صحة الترشيحات من طرف اللجنة الانتخابية الولائية التي تتشكل من ثلاثة (03) قضاة من بينهم رئيس برتبة مستشار، يعينهم وزير العدل، التي تجتمع بمقر المجلس القضائي، حيث يمكنها أن ترفض أي ترشح لم تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها قانونا، وذلك بموجب قرار معلل²، و يبلغ قرار الرفض وجوبا إلى المترشح في مهلة يومين (02) كاملين ابتداء من تاريخ إبداع التصريح بالترشح³، و يمكن الطعن في قرار الرفض أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا خلال ثلاثة (03) أيام من تاريخ تبليغ قرار الرفض، التي عليها أن تفصل بحكم خلال أجل خمسة (05) أيام كاملة ابتداء من تاريخ تسجيل الطعن، ليبلغ الحكم فور صدوره للأطراف المعنية والوالي، ولا يكون قابل لأي شكل من أشكال الطعن.

يجري الاقتراع بمقر الولاية يمكن للوالي بعد ترخيص من الوزير المكلف بالداخلية أن يصدر قرارا بتقديم أو تأخير توقيت افتتاح الاقتراع واختتامه. ينشر القرار الذي يتخذه الوالي من أجل تقديم ساعة افتتاح الاقتراع ويعلق بمقر الولاية والمجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبية البلدية للولاية وذلك خمسة 5 أيام على الأكثر قبل تاريخ افتتاح الاقتراع.

¹ أنظر المادة 111 من القانون العضوي رقم 12- 01 المتعلق بنظام الانتخابات .

² أنظر الفقرة الثانية من المادة 113 من القانون العضوي رقم 12- 01 المتعلق بنظام الانتخابات .

³ أنظر الفقرة الثالثة من المادة 113 من القانون العضوي رقم 12- 01 المتعلق بنظام الانتخابات .

الفرع الثالث: الأعضاء المعينون على مستوى مجلس الأمة الجزائري .

يتم تعيين ثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية¹.

لقد لاقت فكرة التعيين لثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية جملة من الانتقادات على اعتبار أنها وسيلة لهيمنة السلطة التنفيذية المتمثلة في شخص رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية حتى أنّ ، البعض أطلق عليه اسم ثلث الرئيس، وذلك بالاستناد إلى تلك الأغلبية التي أوجبها المؤسس الدستوري الجزائري للتصويت على القوانين على مستوى مجلس الأمة (ثلاثة أرباع أعضاء المجلس) وهذا يعني أنّ ، امتناع الثلث المعين عن التصويت بالضرورة يعطلّ النص القانوني ، و يمكن أن يلعب دوار تحكيميا بين الكتل المشكلة للمجلس، كما قد يلعب دور الأقلية الفاصلة التي يعود لها القرار النهائي حول النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني²، بمعنى أنّ نظام التعيين يكرس تحكّم رئيس الجمهورية في البرلمان عضويا و وظيفيا³.

هذا ما جعل فكرة التعيين التي انتهجها المؤسس الدستوري الجزائري لثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة الجزائري 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 أنّ المعينين في مجلس الأمة الجزائري كلهم تقريبا كانوا في السلطة، أو في مناصب عليا في الدولة، وبالتالي فمسألة التعيين على مستوى مجلس الأمة الجزائري تشكل اعتداء واضح، وخلق نوع من السيطرة من طرف السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية⁴، وبالتالي كان من الأجر

¹ أنظر للفقرة الثالثة المادة 121 من الدستور المعدل 2020.

² - الشريف كايس ، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، فعاليات الملتقى الوطني الأول حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، نشریات الوازرة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 29-30 أكتوبر 2002، الأوارسي، الجزء الأول، ص 56.

³ - محمد عمران بوليفة، مجلس الأمة: الإطار العضوي والوظيفي، مرجع سابق، ص 60-61 .

⁴ - فاتح شنوفي ، مرجع سابق، ص 28.

اعتماد غرفة ثانية تضطلع بمهمة التشريع مع المجلس الشعبي الوطني على أن تكون منتخبة كلية لرفع التباس هيمنة السلطة التنفيذية مع إعطاء الأولوية للغرفة الأولى المنتخبة انتخاباً عام سري ومباشر في حالة نشوب أزمة بين المجلسين في مجال التشريع كما هو الحال في فرنسا.¹

لكن لا يمكن إنكار الدور الذي يمكن أن يؤديه هذا الثلث (3/1) المعين من طرف رئيس الجمهورية الذي يضم كفاءات في شتى المجالات، مما ينعكس بالإيجاب على الدور الذي يمكن أن تلعبه هذه الغرفة لا سيما جودة التشريع، ومدى تعبيره عن آمال وتطلعات الأمة، كما أنّ هذا الثلث من شأنه أن يسدّ نقائص الانتخابات المباشرة لتحقيق نوع من التوازن في التمثيل بين مناطق الجنوب القليلة السكان بالمقارنة مع المناطق الشمالية، وهذا ما يؤدي إلى إشراك الكفاءات العلمية في الحياة السياسية لخدمة البلاد، وكذا بعض الشرائح الاجتماعية، والمهنية التي لا تحظى بتمثيل كاف عن طريق الانتخابات²، فأسلوب التعيين لثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة من شأنه أن يتدارك ما أفرزه نمط الاقتراع العام المباشر في انتخاب الغرفة الأولى، هذا النمط الذي من شأنه حرمان الكفاءات الوطنية غير المتحيزة من المساهمة في العمل التشريعي³.

وبالتالي فإن مسألة التعيين التي يقوم بها رئيس الجمهورية قد تمكن هذه الكفاءات التي لم تستطع الخوض في غمار الانتخابات، أو لم يسعفها الحظ في الفوز بالحق بالمؤسسة التشريعية، لأنه ثبت أن الانتخاب يعمل على تهميش، بل إقصاء الأقليات السياسية لافتقارها إلى امتداد اجتماعي، ومن أجل توسيع دائرة التمثيل السياسي داخل مجلس الأمة و تمكين "معلولي الانتخاب" من المشاركة في الحياة السياسية استبعد المؤسس الدستوري الجزائري أسلوب

¹ - عبد الوهاب خريف، نماذج من الأنظمة السياسية للدول التي تأخذ بنظام المجلسين، فعاليات الملتقى الوطني الأول حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 29-30 أكتوبر 2002، الأوراسي، الجزء الثاني، ص.64.

² - لمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، فعاليات الملتقى الوطني الأول حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 92 - 03 أكتوبر 2002، الأوراسي، الجزء الأول، ص 03، نفس المقال منشور في مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002. ³ - إبراهيم بولحية، مرجع سابق، ص 84.

الانتخاب في تأطير ثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة لحساب أسلوب التعيين عن طريق رئيس الجمهورية، استجابة لأهداف سياسية، و أخرى مؤسساتية.¹

في الآخر يمكن القول بأنّ رئيس الجمهورية الذي يملك سلطة التعيين له شرعية شعبية² قد لا تكون ولا تتوفر لدى الأعضاء المنتخبين على مستوى المجالس المنتخبة (المجلس الشعبي الوطني - المجالس الشعبية الولائية والبلدية)، لأنّه منتخب من طرف الشعب على مستوى التراب الوطني، وقد أثبتت التجارب الانتخابية سواء في الجزائر أو في الأنظمة المقارنة أنّ نسبة المشاركة في الانتخابات الرئاسية تكون دائما أكبر من نسبة المشاركة في الانتخابات التشريعية والمحلية، فإذا كان التمثيل لرئيس الجمهورية على الأقل يوازي التمثيل للبرلمانيين المنتخبين، إلّا أنّ التمثيل لرئيس الجمهورية له روح أعلى، فهو مصدر للتعبير عن السيادة.³

أولا: كيفية اختيار الأعضاء المعينين.

إنّ ثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة المعينين يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي و هذا طبقا للمادة 121 من الدستور 2020 المعدل .

ثانيا: الشروط الواجب توافرها في الأعضاء المعينين .

لقد اكتفى المؤسس الدستوري بشرط الكفاءة فيما يخص الأعضاء المعينين، وبما أنّ هؤلاء الأعضاء المعينين هم جزء من تشكيلة مجلس الأمة، فإنه يشترط فيهم ضمنا نفس شروط الأعضاء المنتخبين، والمتمثلة في ما يلي:

- الجنسية الجزائرية الأصلية .

¹ - محمد عمران بوليفة، التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي ورقلة، العدد الثامن، جانفي 2013، ص 191 .

² عيد الرحمان بلعياط، مرجع سابق، ص 88.

³ - غوتي مالكي سعاد، البرلمان في النظام السياسي الجزائري، مجلة ملتقى المؤسسات، نشرات الوازرة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الج ازر، العدد الثاني، جوان 6002، ص 29.

- التمتع بالحقوق السياسية والمدنية .
- أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفائه منها .
- السن: يجب أن لا يقل سن المعين للعضوية بمجلس الأمة عن 53 سنة .
- أن يكون العضو المعين من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية، والاقتصادية، والاجتماعية .

المطلب الثاني: هياكل مجلس الأمة الجزائري .

طبقا للمادة 137 من الدستور 2020 المعدل و طبقا للقانون العضوي الذي حصر الهياكل الدائمة لغرفتي البرلمان الجزائري في الرئيس والمكتب واللجان الدائمة¹، ترك السلطة التقديرية لغرفتي البرلمان في أن تنشئ كل واحدة منهما هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية وأحال مسألة التنظيم للنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان و سنحاول أن نتطرق لجملة هذه الهياكل في النقاط التالية:

الفرع الأول: الأجهزة الدائمة لمجلس الأمة الجزائري.

طبقا لأحكام المادة 137 من الدستور المعدل 2020 فإنه يشكل كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الامة لجانه الدائمة في إطار نظامه الداخلي ، و تتكون الأجهزة الدائمة لمجلس الأمة الجزائري من الرئيس ، والمكتب، و اللجان الدائمة .

أولا: رئيس مجلس الأمة الجزائري.

إنّ الحديث عن رئيس مجلس الأمة الجزائري يتطلب منا التطرق إلى الشروط الواجب توافرها لتولي هذا المنصب وكذا إجراءات انتخابه، ومهامه.

¹ - أنظر المادة 9 من القانون العضوي رقم 99-02.

1- الشروط الواجب توافرها في رئيس مجلس الأمة الجزائري:

لم تحدّد نصوص الدستور ولا القانون العضوي ولا النظام الداخلي لمجلس الأمة شروط الترشح لرئاسة مجلس الأمة، وبما أنّ رئيس مجلس الأمة هو عضو من أعضاء المجلس فهذا يعني أنّه 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 و هذا وفقا للمادة 123 من الدستور 2020¹: (تحدد كفاءات انتخاب النواب وكفاءات انتخاب أعضاء مجلس الأمة او تعيينهم و شروط قابليتهم للانتخاب ونظام عدم قابليتهم للانتخاب حالات التنافي، ونظام التعويضات البرلمانية، بموجب قانون عضوي.

2- إجراءات انتخاب رئيس مجلس الأمة الجزائري:

وفقا للمادة رقم 05² للنظام الداخلي للمجلس الأمة ينتخب رئيس مجلس الأمة عن طريق الاقتراع السري ، طبقا لأحكام المادة 11 من القانون العضوي رقم 16—12 ، ينتخب رئيس مجلس الأمة بالاقتراع السري. وفي حالة تعدد المترشحين، يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة لأصوات أعضاء المجلس.

في حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة، يجري، في أجل أقصاه أربع وعشرون فيه التناقص بسين الأول (24) ساعة، دور ثان يتم والثاني المتحصلين على أغلبية الأصوات يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية النسبية.

في حالة تساوي الأصوات، يعد فائزا المترشح الأكبر سنا، في حالة المترشح الوحيد يكون الانتخاب بالاقتراع السري أو برفع اليد، ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات.

¹ المادة 123 من الدستور 2020.

² المادة رقم 05 من القانون النظام الداخلي الصادر سنة 2017.

3- مدة عهدة رئيس مجلس الأمة الجزائري:

ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس، وكما هو معلوم أنّ التجديد الجزئي لمجلس الأمة يكون بعد كل ثلاث (03) سنوات، فالمدة الانتخابية لرئاسة مجلس الأمة الجزائري هي ثلاث (03) سنوات، ماعدا ذلك الاستثناء الذي يتعلق بمدة العضوية الأولى لمجلس الأمة عقب السنة الثالثة، التي تم فيها تجديد نصف عدد أعضاء مجلس الأمة الجزائري عن طريق القرعة، هذه الأخيرة التي لم تشمل رئيس مجلس الأمة، حيث يمارس العهدة الأولى مدة ست (06) سنوات .

4- إجراءات استخلاف رئيس مجلس الأمة الجزائري:

في حالة شغور منصب رئيس مجلس الأمة بسبب الاستقالة أو التنافي أو المانع القانوني أو الوفاة، يتم انتخاب رئيس جديد للمجلس بنفس الإجراءات المنصوص عليها في المادة 05 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري المتعلقة بانتخاب رئيس مجلس الأمة، وذلك في أجل أقصاه 15 يوم من تاريخ إعلان الشغور لانتخاب رئيس جديد، علما أنّ الإخطار بحالة الشغور يكون من طرف هيئة التنسيق، و يثبت الشغور بلائحة يصادق أعضاء مجلس الأمة الحاضرين ، و يشرف على عملية الانتخاب في هذه الحالة أكبر نواب الرئيس مع مساعدة أصغر عضوين في مجلس الأمة بشرط ألا يكونوا مترشحين¹.

5- مهام رئيس مجلس الأمة الجزائري:

علاوة على الصلاحيات التي يخولها إياه الدستور والقانون العضوي رقم 12-16 المذكور أعلاه وهذا النظام الداخلي يضطلع رئيس مجلس الأمة لا سيما بما يأتي:¹

- ضمان الأمن والنظام العام داخل مقر مجلس الأمة والسهر على احترام النظام الداخلي.

¹المادة رقم (06) من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

- رئاسة جلسات المجلس واجتماعات المكتب واجتماعات هيئة الرؤساء و التنسيق .
- تمثيل مجلس الأمة أمام المؤسسات الوطنية والدولية .
- تكليف نواب الرئيس بمهام عند الضرورة.
- التعيين في المناصب الإدارية والتقنية بموجب قرارات.
- إعداد مشروع ميزانية المجلس وعرضها على المكاتب للمناقشة.
- ضبط المصالح الإدارية والتقنية للمجلس.
- الأمر بالصرف.
- توفير الوسائل المادية و البشرية اللازمة لعمل أعضاء المجلس.
- رئاسة الدولة طبقا للشروط المنصوص عليها في المادة 94 من دستور 2020.
- إخطار المجلس الدستوري عند الاقتضاء طبقا لأحكام المادة 94 من دستور 2020.

ثانيا: مكتب مجلس الأمة الجزائري.

سنتناول مكتب مجلس الأمة الجزائري كجهاز دائم بجانب الرئيس، و اللجان الدائمة من حيث تكوينه واختصاصاته، وكذا تسييره

1- تكوينه:

يتكوّن مكتب مجلس الأمة الجزائري من رئيس وخمسة نواب¹ ، حيث ينتخب النواب لسنة قابلة لتجديد² ، وهذا خلافا لمكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يتكون من رئيس وتسعة نواب.

¹ أنظر المادة 9 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري .

² أنظر المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري .

يخلف أحد نواب الرئيس، رئيس مجلس الأمة في حالة غيابه بصفة استثنائية في رئاسة جلسات المجلس واجتماعات المكتب، واجتماعات هيئة الرؤساء والتنسيق.¹

2- اختصاصاته:

زيادة على الصلاحيات التي يخولها إياه القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه وهذا النظام الداخلي و النظام الداخلي للمجلس الأمة الصادر سنة 2017 يضطلع مكتب مجلس الأمة تحت إشراف رئيس المجلس على وجه الخصوص بما يأتي:²

- ✓ تحديد تاريخ توزيع مشاريع ونصوص القوانين لمحالة على المجلس.
- ✓ ضبط جدول أعمال الجلسات العامة للمجلس وتنظيم سيرها
- ✓ لبت في اقتراحات القوانين والتعديلات واللوائح من حيث الشكل
- ✓ تحديد أنماط التصويت في إطار أحكام القانون العضوي رقم 16-12 وأحكام هذا النظام الداخلي الصادر سنة 2017.
- ✓ النظر في الأسئلة الشفوية والكتابية التي يعرضها عليه رئيس المجلس قبل إحالتها على الحكومة.
- ✓ البت في طلب استجواب الحكومة.
- ✓ البت في طلبات اللجان الدائمة عقد جلسات استماع إلى أعضاء الحكومة.
- ✓ البت في البعثات الاستعلامية المؤقتة التي تقترحها اللجان الدائمة.
- ✓ البت في اقتراح تشكيل لجنة تحقيق من قبل أعضاء من مجلس الأمة.
- ✓ دراسة مشروع جدول الأعمال الذي تقترحه مجموعة أو مجموعات برلمانية من العارضة.
- ✓ مناقشة مشروع ميزانية تسيير مجلس الأمة والمصادقة عليه وإحالته على لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لإبداء الرأي.

¹ أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري .

² أنظر إلى المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري الصادر سنة 2017.

- ✓ المصادقة على الهيكل التنظيمي للمصالح الإدارية والتقنية وعلى كفاءات مراقبة المصالح والمالية لمجلس الأمة.
- ✓ تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي.

3- تسييره:

يعقد مكتب مجلس الأمة الجزائري اجتماعاته العادية دوريا بدعوة من رئيسه، كما يمكنه عقد اجتماعات غير عادية كلما دعت الضرورة إلى ذلك بدعوة من الرئيس أو بطلب أغلبية أعضائه، و يبلغ جدول أعمال اجتماع المكتب لأعضائه خلال 48 ساعة قبل انعقاده.¹

ثالثا: لجان مجلس الأمة الجزائري .

طبقا لأحكام الدستور الجزائري 2020، والقانون العضوي رقم 16-12 فإن مجلس الأمة الجزائري يتشكل لجانة الدائمة من ضمن أعضائه²، وهذه اللجان هي المختصة في العمل التشريعي، وهي التي تحضر الملفات للجمعية حتى يسهل لها اتخاذ القرار السليم في هذا الشأن، وتسمى باللجان الدائمة كونها تنشأ مسبقا، وقد يستمر عملها حتى خارج دوارت البرلمان³، وتعتبر اللجان الدائمة لمجلس الأمة بمثابة مخابر تشريعية فعلية على أساس أنها تتولى تحضير العمل التشريعي، وكذا تقديم اقتراحات تعديلات على النصوص المحالة عليها للدراسة⁴، فهي بمثابة برلمانات مصغرة مختصة داخل مجلسي البرلمان بدراسة مشاريع ومقترحات القوانين التي تحال عليها إجباريا من طرف رئيس المجلس بعد عرضها على المكتب، زيادة على القضايا

¹ امظر المادة 31 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري .

² امظر إلى المادة 79 من من القانون العضوي 16-12.

³ - نور الدين جفال، مرجع سابق، ص 45 وما يليها .

⁴ - محمد عمران بوليفة، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، مجلة المفكر، العدد العاشر، جامعة بسكرة، 2013، ص 284.

المتعلقة بمراقبة العمل الحكومي والقيام بمهام استطلاعية و إخبارية وعقد جلسات استماع للمسؤولين الحكوميين.¹

الفرع الثاني: هيئات مجلس الأمة الجزائري .

يمكن لكل غرفة من غرفتي البرلمان الجزائري أن تنشئ هيئات تنسيقية، واستشارية، أو رقابية تحدّد في النظام الداخلي، وبالفعل تم ذلك بموجب هذا الأخر على مستوى كل غرفة فقد ،حدّد النظام الداخلي لمجلس الأمة هيئتين لهذا الأخير وهما: هيئة الرؤساء، و هيئة التنسيق.²

أولاً: هيئة الرؤساء .

سنتطرق إلى هيئة الرؤساء كهيئة من هيئات مجلس الأمة الجزائري من حيث تكوينها، والاختصاصات المنوطة بها، واجتماعاتها .

1- تكوينها:

تتكوّن هيئة الرؤساء من رئيس المجلس، ونواب الرئيس ورؤساء ،اللجان الدائمة.³

2- اختصاصاتها:

تختص هيئة الرؤساء تحت سلطة رئيس مجلس الأمة بما يلي:⁴

- إعداد جدول أعمال دوارت المجلس .
- تحضير دوارت المجلس و تقييمها .

¹ - عبد الغني الس ارر ،دور اللجان البرلمانية الدائمة في تفعيل العمل البرلماني بالمغرب، مجلة الفقه والقانون العدد ال اربع عشر، ديسمبر، 2013، المغرب، ص 681 .

² المادة 64 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري .

³ الفقرة الأولى من المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري .

⁴ الفقرة الثانية من المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري .

- تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة و التنسيق بين أعمالها .
- تنظيم أعمال المجلس .

3- اجتماعاتها:

تجتمع هيئة الرؤساء كل 15 يوما خلال الدورات، أو بدعوة من رئيس مجلس الأمة عند الضرورة¹، ويبلغ جدول أعمال الاجتماع لأعضاء الهيئة قبل انعقاده بـ 72 ساعة على الأقل، وتوزع محاضر اجتماعات الهيئة على أعضائها في ظرف 72 ساعة على الأكثر من تاريخ انعقاد الاجتماع.²

ثانيا: هيئة التنسيق .

سنتطرق إلى هيئة التنسيق كهيئة ثانية من هيئات مجلس الأمة الجزائري من حيث تكوينها والاختصاصات المنوطة بها، واجتماعاتها .

1- تكوينها:

تتكون هيئة التنسيق من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة، ورؤساء المجموعات البرلمانية.³

2- اختصاصاتها:

تعتبر هيئة التنسيق هيئة استشارية، يستشيرها رئيس مجلس الأمة في المسائل الآتية:⁴

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

²الفقرة الخامسة من المادة 47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري .

³الفقرة الأولى من المادة 54 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري .

⁴المادة 54 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

- جدول أعمال الجلسات.
- تنظيم أشغال المجلس وحسن أدائها و تقييمها .
- توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية.

3- اجتماعاتها:

تجتمع هيئة التنسيق بدعوة من رئيس المجلس كل شهر على الأقل خلال الدورات، كما يمكن دعوتها للاجتماع كلما اقتضى الأمر ذلك، أو بطلب من المجموعة البرلمانية عند الضرورة، يبلغ جدول أعمال الاجتماع لأعضاء الهيئة قبل انعقاده بـ 72 ساعة على الأقل، كما توزع محاضر الاجتماعات على أعضاء الهيئة بعد انعقادها بـ 27 ساعة على الأكثر.¹

المطلب الثالث : المجموعات البرلمانية بمجلس الأمة الجزائري .

طبقا لأحكام المادة 56 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، فإنه يمكن لأعضاء مجلس الأمة تشكيل مجموعات برلمانية على أساس الانتماء الحزبي، وهذا ما يبرز الدور الهام لهذه 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 التنسيق²، فالمجموعات البرلمانية هي تنظيم تنسيقي يشكله الأحزاب السياسية والأحرار بحسب حصولهم على تمثيل محدد العدد³، ولقد تكفلت المواد من 94 إلى 25 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بتحديد إجراءات تكوين هذه المجموعات .

¹ المادة 54 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري.

² نور الدين جفال، مرجع سابق، ص25 .

³ سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص96 .

أولاً: تكوينها:

تتكون المجموعة البرلمانية من عشرة (10) أعضاء على الأقل، ولا يمكن لعضو المجلس أن ينظم لأكثر من مجموعة برلمانية واحدة، وبالمقابل يمكن للعضو أن لا يكون عضو في أية مجموعة برلمانية، ولا يمكن لأي حزب أن ينشأ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة، وبالنسبة للأعضاء المعيّنين في المجلس و الذين لا ينتمون إلى أحزاب سياسية يمكنهم أن يشكلوا مجموعة برلمانية واحدة.¹

تؤسس المجموعة البرلمانية بعد استلام مكتب المجلس ملفا يتضمن: تسمية المجموعة، قائمة الأعضاء، اسم الرئيس وأعضاء المكتب. وتنتشر هذه الوثائق في الجريدة الرسمية للمداولات. يمكن لرئيس المجموعة البرلمانية تعيين من ينوبه من أعضاء مكتب المجموعة في هيئات المجلس أو في الجلسات العامة، ويتم الإعلان عن إنشاء المجموعة البرلمانية مع ذكر تسمية المجموعة، وقائمة الأعضاء واسم الرئيس وأسماء نوابه في جلسة علنية لمجلس الأمة.²

ثانياً: سيرها:

لم يتطرق النظام الداخلي لمجلس الأمة ولا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ولا القانون العضوي لإجراءات سير المجموعات البرلمانية وطرق عملها، مما يعني حتماً أنها تخضع في هذا المجال لقوانين داخلية موضوعة من طرفها، أو من طرف الأحزاب التي تنتمي إليها، ومثل هذه القواعد التي تنظم عملها غالباً ما تكون قواعد عرفية لا مكتوبة³، و يخصص للمجموعات البرلمانية مساحات خاصة بها طيلة العهدة البرلمانية، كما توضع تحت تصرفها الوسائل المادية و البشرية بما يتناسب وعدد أعضاء كل مجموعة لضمان حسن سير أعمالها.

ثالثاً: اختصاصاتها:

¹ انظر إلى المادة 56 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري .

² انظر إلى المادة 56 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري .

³ سعد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، مرجع سابق، ص76 .

من خلال استقراء أحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة يمكن القول بأن المجموعات البرلمانية تمارس الاختصاصات التالية:

- المشاركة في تعيين أجهزة الغرفة وتعيين أعضاء اللجان المختلفة .
- تحديد مدة تدخل الأعضاء .
- المشاركة في ضبط جدول أعمال الدورة والجلسات، حيث تستشار من قبل رئيس الغرفة في هذا الشأن .
- ضبط نظام الأسئلة .
- التدخل في سير الجلسات، مثل طلب وقف الجلسة أو التأكد من النصاب .
- المساهمة في تحديد موقف أعضاءها عند التصويت .
- مشاركة رؤسائها في هيئة التنسيق .

خلاصة الفصل :

إن تبني المؤسس الدستوري الجزائري للثنائية البرلمانية من خلال إنشاء مجلس الأمة ، جاء لسد الفراغات القانونية والسياسية التي شابت دستور 1989 من جهة ، و ضمان الرقابة على العمل التشريعي من خلال النظرة اللاحقة على أعمال المجلس الشعبي الوطني من جهة أخرى.

الفصل الثاني

تمهيد :

إنّ المؤسس الدستوري الجزائري بفصله بين مرحلتين هامتين في الحياة البرلمانية الجزائرية، وذلك بإعلانه تبني نظام الغرفتين البرلماني كهيكلية جديدة للبرلمان الجزائري الذي أصبح يتشكل من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، حيث يفترض من هاتين الغرفتين أن تعمل على ممارسة الوظيفة البرلمانية، لا سيما التشريعية منها على قدم من المساواة، وهذا هو المتعارف عليه عند أغلبية الأنظمة الدستورية المقارنة التي تبنت نظام الغرفتين البرلماني كإيطاليا، وسويسرا، وإسبانيا، والمغرب، وغيرها .

لذا جاء نص المادة 114 من الدستور الجزائري 2020 في فقرتها الثانية عاما ومطلقا وذلك بقولها : **كل من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه "** أي البرلمان الجزائري بغرفتيه، بمعنى أنّ مجلس الأمة كغرفة ثانية في هذا البرلمان له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، ولا يمكن لأي غرفة من غرفتي البرلمان الجزائري أن تتميز عن الغرفة الأخرى في ممارسة وظيفتها التشريعية عبر جميع مراحل إعداد النص القانوني، إلا أنّ المؤسس الدستوري الجزائري خلق نوع من التناقض بين بعض النصوص الدستورية المتعلقة بالسلطة التشريعية، الأمر الذي فتح الباب للجدل والنقاش حول علاقة مجلس الأمة الجزائري كغرفة ثانية في البرلمان الجزائري ببعض مراحل إعداد النص القانوني .

المبحث الأول: حق مجلس الأمة الجزائري في المبادرة بالتشريع.

من المقرر دستورا و قانونا أن المبادرة بالتشريع قد تكون من طرف الحكومة عن طريق تقديم مشاريع القوانين إلى البرلمان بغرفتيه وطبقا لمتسلسل الإجرائي المقرر من الدستور، والقانون العضوي تعرض مشاريع القوانين بعد دارستها على مجلس الوزراء بعد الأخذ بأري مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة لتتحرك بقية المراحل والإجراءات المقررة في التعامل مع هذه المشاريع طبقا لأحكام المادة (114) من دستور 2020 و قد تكون المبادرة بالتشريع برلمانيا ، وذلك عندما يقدم عشرون 20 عضوا من مجلس الأمة باقتراح قوانين في مجالات محددة دستوريا¹ وهذا ما سنتناوله في هذا المبحث.

المطلب الأول : حصر مبادرة أعضاء مجلس الأمة .

تتفق معظم الدساتير على أن المبادرة التشريعية من مهمة السلطات التنفيذية و التشريعية معا فقد تصدر عن رئيس الدولة أو عن الحكومة أو عن كليهما أو من البرلمان بغرفتيه أو أحدهما أو إحدى لجانه أو أعضائه سواء اكان صاحب المبادرة عضوا واحدا او اكثر من أعضاء المجلس حسب ما يحدده الدستور .

من خلال استقراءنا لأحكام المادة 114 دستور 2020: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين ، و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الامة ، " ، يتضح من انها قد منحت السيادة في اعداد القوانين و التصويت عليها للبرلمان بغرفتيه من اقتراح وتعديل ومصادقة ، و انه اذا لم تكن صياغة هذه المادة تطرح اي اشكال تقاسم السلطة التشريعية وممارستها بالتساوي من قبل غرفتي البرلمان حسب ما جاء تأكيده في المادة 139 منه التي نصت هي الاخرى على ان "يشرع البرلمان الميادين التي يخصصها له الدستور .

¹ -خالد شبلي، "حق مجلس الأمة في التعديل ، دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري و المراجعة الدستورية لعام 2016 ،" مجلة الفكر البرلماني ، رقم 39 ، أكتوبر 2016 ، ص 28.

والمادة 140 التي صرحت بذلك من خلال العبارة التالية "يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية ..".

غير ان الواقع العملي يخالف هذا التوجه الذي انبثته الممارسة العملية المستقرة على تأويل اخر فرضته المادة 144 من نفس الدستور ليكون المؤسس الدستوري بذلك قد استبعد اعضاء بمجلس الامة بصفة واضحة وصرحة فمن مجال المبادرة.

فمن خلال استقراء المادة(143) الدستور 2020 تنص من التعديل الدستوري "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين" .

كما نصت المادة (144) من نفس التعديل الدستوري 2020 : " تودع مشاريع القوانين المتعمقة بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة"¹.

فمن خلال هذان النصان ، يتضح أن المؤسس الدستوري الجزائري أعطى صلاحية محدودة لمجلس الأمة لم يكن يتمتع بها من قبل، حيث أصبح طبقا للمادة 144 التشريع في ثلاث مجالات فقط وهي التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، التي يمكن لـ 20 عضوا من مجلس الأمة أن يقدموا بخصوصيتها مبادرة باقتراح قوانين.

يمكن اعتبار منح هذه الصلاحية الجديدة لمجلس الأمة تحسن ملحوظ و إجراء إيجابي لصالح المجلس إلا أنه مكبل بقيود ، بحيث لا يتم التشريع في هذه المجالات الثلاثة إلا نادرا ، فالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم التشريع فيهما قليل جدا و ليس بشكل دائم و مستمر، أما باقي المجالات الأخرى فبقيت موكلة للمجلس الشعبي الوطني، وهو ما يقلص دور مجلس الأمة في التشريع.

مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة(145) يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه .

1- المادة 144 من الدستور الجزائري المعدل سنة 2020 .

المطلب الثاني : المبررات القانونية

إن مقتضيات مبدأ الاتجاه الإجرائي الواحد في أداء العمل التشريعي تقتضي إبعاد مجلس الأمة عن مجال المبادرة ، لذلك منح المؤسس الدستوري حق المبادرة و المصادقة على القوانين للمجلس الشعبي الوطني، ومنح بالمقابل لمجلس الأمة حق المصادقة على القوانين⁽¹⁾، وقد استند المجلس الدستوري صراحة في تعليقه لفحوى التعديل الدستوري لعام 2020، وعدم مساسه توازن المؤسسات الدستورية : "أن منح الحق في المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة يعد تدعيما لدور مجلس الأمة وتجسيذا للمهام التي خوليا المؤسس الدستوري للبرلمان بغرفتيه²، وقد جاءت المواد(143) و (144) و (145) من الدستور لتحدد الإطار العام الذي يتدخل في كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة .

رغم ذلك تبقى وظيفة مجلس الأمة في المبادرة باقتراح قوانين ضئيل جدا بالمقارنة مع المجلس الشعبي الوطني.

ذلك أن أداء مجلس الأمة لعمله التشريعي مرتبط بالاختصاص الأساسي للمجلس الشعبي الوطني في هذا المجال، مما جعله في مركز التابع للمتبع ، على اعتبار أن المجلس الشعبي الوطني هو الممون له بالمادة التشريعية، الأمر الذي يقتضي إبعاده عن مجال الاقتراح³، فنجد أن المؤسس الدستوري قد منحه هذا الحق لكنه مقيد بحيث لا يمكن تجاوز مجال الاقتراح إلا في حدود ما نصت عليه المادة (144) من الدستور الجديد2020.

فمن خلال المواد(143) و (144) و(145) يتضح بأن المؤسس الدستوري الجزائري يميز بين أعضاء مجلس الأمة، و بين النواب، وهم أعضاء المجلس الشعبي الوطني ، فالمبادرة

1- سعاد عمير، مرجع سابق ، ص - ص 146 - 147 .

2- مسعود شيهوب ، " صلاحيات جديدة لمجلس الأمة ضمن الدستور الجديد " ، يوم دراسي حول التجربة البرلمانية الجزائرية واقع وإدراج توسيع صلاحيات مجلس الأمة إلى التعديل الدستوري، دون مكان النشر، بتاريخ 2021/07/14.
<http://www.echoroeoukonlin.com/ara/articles/133018.html>

3- خالد شبلي ، مرجع سابق ، ص 29 .

ممنوحة للنواب في جميع المجالات ، أما أعضاء مجلس الأمة فمجال المبادرة بالتشريع محدد و محصور في ثلاث مجالات فقط¹.

ولأن إعطاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين سيجعله وفق هذا الاتجاه متفوقا على المجلس الشعبي الوطني في المجالات الممنوحة له، ، نظرا لوجود الآليات التي تكفل لو ذلك وفق التنظيم الدستوري والقانوني و مثل هذا الوضع سوف يمس بمبدأ المساواة المقررة دستوريا بين المجلسين بما يمكن أعضاء مجلس الأمة من تحويل وظيفتهم، من تدقيق العمل التشريعي و كبح القوانين إلى المبادرة بالقوانين، خاصة و أن تركيبتيكم الحكيمة و المؤهلة تمنحهم القدرة على ذلك.

المطلب الثالث : المبررات السياسيّة .

إن وجود تعدد حزبي ممثل داخل الغرفتين ، من شأنه إبعاد مجلس الأمة عن دوره الأساسي عند مباشرته لحق اقتراح القوانين إلى جانب المجلس الشعبي الوطني ، ذلك أنه في حالة وحدة الأغلبية السياسية للمجلسين ، بحيث تكون الأغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني و أغلبية أعضاء مجلس الأمة ينتميان إلى نفس التيار السياسي ، أو كانت القوى السياسية الممثلة داخليا متقاربة على الأقل ، فإنهما سيعملان حتما على اقتراح قوانين تعكس توجههم السياسي، هو الأمر الذي من شأنه المساس بمبدأ الاستقرار والتوازن المؤسساتي²، لكن مع فتح المجال لمجلس الأمة للمبادرة باقتراح القوانين المحددة حصار سيحدث توازن نسبي بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.

إن إعطاء الحق لمجلس الأمة في المبادرة بالقوانين في مجالات محددة يتناسب مع تركيبته البشرية(الأعضاء المنتخبون، الأعضاء المعينون) ، ذلك أن نواب المجلس الشعبي الوطني يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام المباشر وفق نظام التمثيل النسبي ، أما ثلثي أعضاء مجلس

1- المادة 136 و 137 و 138، من الدستور الجزائري المعدل سنة 2016 .

2- سعاد عمير ،مرجع سابق ، ص- ص 147- 148.

الأمة¹، فيتم انتخابهم من بين ومن طرف أعضاء المجالس المحمية حسب نظام الاقتراع المتعدد الأسماء بالأغلبية، ومن ثم قد يحدث أن يختلف الانتماء السياسي للأغلبية الموجودة في المجالس الشعبية المحمية عن الأغلبية الموجودة في المجلس الشعبي الوطني مما سيؤثر على الأغلبية الموجودة في مجلس الأمة، لذلك كان إبعاد مجلس الأمة عن اقتراح القوانين أمراً حتمياً لتقادي مثل هذه الخلافات فضلاً عن أن اهتمامات النواب ضمن الغرفة الأولى تختلف تماماً عن اهتمامات أعضاء الغرفة الثانية، لأن الذين يكونون تحت ضغط وتأثير ضرورة اقتراح القوانين هم النواب المنتخبون بطريق مباشر، خلافاً لأعضاء مجلس الأمة الذين يتم انتخاب عدد منهم بطريق غير مباشر وتعيين العدد الباقي، ويكون هدفهم بتوليهم هذا المنصب هو تحقيق الصالح العام².

فقد كان لمنح مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع في مجالات محددة تلبية لإلحاح الطبقة السياسية على ضرورة إشراك مجلس الأمة في كل مرحلة العمل التشريعي وإعطائه حق المبادرة بالقوانين حتى يكون له الدور الأكبر في العمل التشريعي.

ويعد هذا الإجراء الجديد خطوة هامة، إذ يعطي أهمية بالغة للانتخابات المحمية، الشعبية المحمية، مما يترتب تغيير نمط إيداع المشاريع والمبادرة بالقوانين تبعاً للموضوع محل التشريع³.
و منه يمكن القول بأن هذه المبررات مقنعة إلى حد ما إذا اعتبرنا بأن مجلس الأمة حسب تركيبته البشرية بإمكان التشريع وفي نفس الوقت في مجالات محددة، لكن في نفس الوقت إعطائه حق التشريع بصفة مطلقة سيؤدي إلى عدم استقرار مؤسساتي لا محالة.

1- خالد شبلي، مرجع سابق، ص29.

2- خالد شبلي، مرجع سابق، ص30.

3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، نشرات لمجلس الشعبي الوطني، "البرلمان في ضوء الإصلاحات الدستورية 2016"، الفترة التشريعية السابعة، سبتمبر، 2016، ص10.

المبحث الثاني : واقع التمكين الدستوري لمجلس الأمة في ممارسة حق التعديل.

يقصد بحق مجلس الأمة في التعديل أو القدرة أو الصلاحية القانونية المخولة لإدخال أو تقديم إضافة أو تغيير أو تبديل أو إلغاء لحكم أو لأحكام واردة في مشروع أو اقتراح قانون من قبل أعضاء مجلس الأمة، وفقا لشروط يحددها القانون العضوي أو النظام الداخلي ، و تعد هذه الوسيلة أو الآلية القانونية من أهم الأدوات والتقنيات القانونية التي تتمتع بها المجالس العليا المقارنة ، تعزيزا لمبدأي التعاون والفصل بين السلطات.

ان المسألة الجوهرية تتمحور حول حق مجلس الأمة في التعديل ، خاصة أن هذه المراجعة الدستورية الجديدة لعام 2020 ، منحت لمجلس الأمة صلاحية المبادرة بتقديم اقتراحات قوانين في مجالات محددة حصرا كما تم التطرق إليها سابقا ، وما يؤيد هذا الطرح جاء في عرض أسباب المشروع¹.

لكن هل يقصد هنا أن الحق في التعديل محصور في مجالات محددة، والمتعمقة بالمجالات التي تسمح لأعضاء مجلس الأمة أن يبادروا باقتراح قوانين فيها على غرار التنظيم الإقليمي أو أن الحق في التعديل يكون واسعا ، ويشمل جميع مجالات التشريع على أساس أنو هناك تحولات عميقة نحو تفعيل أكبر لمركز مجلس الأمة في الحياة البرلمانية بالجزائر .

المطلب الأول : المبررات السياسية لحق مجلس الأمة في التعديل .

إن المتداول بين النخب الوطنية حول إنشاء مجلس الأمة جاء في إطار تقوية سلطة الدولة، و تعزيز مؤسساتها الدستورية وتكريسا للديمقراطية تمثيلية أكثر توازنا وتكاملا ، تحقيقا للتمثيل الشعبي القوي بصورة شاملة ومتوازنة، كما يساهم في تجسيد مبدأ الاقتراع العام المباشر والسري، والتمثيل غير المباشر، والتعيين بهدف تحقيق وجود فعمي لمختلف فئات شرائح الأمة وذلك

1- خالد شبلي، مرجع سابق، ص17.

لتحسين الأداء البرلماني تشريعا ورقابة، كما جاء في كمة رئيس لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني.

وفقا لهذا الطرح يعتبر مجلس الأمة صمام أمان ومكبح لإيقاف كل انزلاق قد يحدث بمناسبة التفاعلات الدستورية والسياسية بين الجياز التنفيذي والجياز التشريعي، حيث تعتبر نسبة (4/3) أعضاء المجلس المشتركة للمصادقة على أي نص قانوني في مجلس الأمة دليل على قيام المجلس بهذه المهمة، ولكن في ظل التعديل الدستوري لعام 2020 تمت مراجعة هذا النصاب المطلوب للمصادقة، لصالح الأغلبية المطلقة، ما يطرح تساؤلات و قراءات عدة عن الغاية من ذلك، وعن لب التحولات الدستورية التي تعرفها الجزائر حاليا، بحيث منح لمغرفة العليا في البرلمان حق المبادرة بالتشريع في مجالات محددة وكذلك حق تعديل النصوص القانونية.

إن هذه التطورات والمستجدات الجديدة على الساحة السياسية، دليل على تحول و نقمة نوعية في الحياة البرلمانية، لاسيما أن هذا التحول من الناحية السياسية هو قطيعة مع التساؤلات التي ما فتئت بعض النخب السياسية من الموالاة أو المعارضة على حد سواء تطرحها، إن هذه التساؤلات تتمحور حول الجدوى من تأسيس الغرفة العليا بدون إعطاءها أدوات فعمية للمشاركة في الحياة البرلمانية في شقيا التشريعي أو الرقابي، بشكل جدي، حسب رأيهم، مما دفع النخبة السياسية في مرحلة معينة أن تنقسم إلى اتجاهين رئيسيين، اتجاه كلاسيكي يناادي بإلغاء الغرفة العليا والاكتماء و العودة إلى نظام الغرفة الواحدة.

أما الاتجاه الثاني فقد نادى بضرورة تمكين مجلس الأمة من أدوات جديدة في مجالين التشريعي والرقابي عمى غرار الغرفة السفلى للبرلمان، وقد تزعم بذا الطرح العديد من أساتذة القانون العام، أعضاء بمجلس الأمة في م ارجل مختلفة، وهذا التوجه الأخير هو الذي نجح في تكريس رؤيته، من خلال أخذ رئاسة الجمهورية أثناء المشاورات التمهيديّة لتعديل الدستور بهذا الرأي، وهذا ما انعكس بشكل إيجابي في الم ارجعة الدستورية لعام 2016، على المركز القانوني

لمجلس الأمة¹، حيث أن التعديل الدستوري لعام 2016 ، كرس العديد من الحقوق والآليات التشريعية المتمثلة في منح حق المبادرة بالقوانين و تغيير نمط إيداع مشاريع القوانين و كذا الحق في تعديل النصوص القانونية لمجلس الأمة .

المطلب الثاني : الأسس و الأسناد القانونية لحق مجلس الأمة في التعديل .

ما لاشك فيه ان حق التعديل المنوط لأعضاء مجلس الأمة سند اساسي للوظيفة التمثيلية لهذه الاخيرة طالما انه يسهم بدوره في التأثير على مضمونها ، و الأعضاء امكانية المبادرة باقتراح تعديلات حول النصوص المتعلقة بالشؤون المحلية ما ، و بالتالي تغييرها بما يتوافق و احتياجات كل اقليم خاصة و ان هذا الحق لا يقتصر على مرحلة المناقشة القوانين فحسب بل يتيح للأعضاء امكانية التقدم بمقترحاتهم على مشاريع والاقتراحات المعروضة على اللجان المختصة من اجل دراستها².

ولتوضيح أكثر ورد عن المركز الدولي للتوثيق للوحدة الدولية للبرلمانيين ان حق التعديل في خضم ذلك هو (اقتراح ذو مصدر برلماني او حكومي يرمي الى تغيير او تبديل من حيث الموضوع او الشكل اقتراح قانون او مشروع قد يكون موضوع قبول او رفض من قبل الجمعية العامة ويتضمن اما الغاء احكام كانت مسجلة في النص الاصلي او اضافة احكام جديدة) .

على المبادرة القانونية يتم بواسطتها الغاء او اضافة احكام اخرى بغض النظر عن ما اذا كانت المؤسسة هو (تقنية تنصب التشريعية صاحبة التعديل هي نفسها صاحبة المبادر او انها مؤسسة اخرى) ، وانه (جوهر المبادرة القانونية و الممر الرئيسي الذي تتقابل فيه الحكومة و البرلمان وانه كما يمكن للبرلمان تقديم تعديلات على مشاريع القوانين يمكن للحكومة تقديم تعديلات على اقتراحات القوانين) حسب راي اخر .

1خالد شبلي، نفس المرجع ، ص26.

2 بن عيسى نصيرة ، دور مجلس الأمة الجزائري في تعزيز المركز القانوني للجماعات المحلية على ضوء التعديل الدستوري 2016، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، الجزائر ، ص 279.

وهو ما يسوق في هذا الصدد الى القول ان حق التعديل هو تلك الالية القانونية التي تحوزها الحكومة والبرلمانيين والتي تسمح لهم بتغيير محتوى مشاريع واقتراحات القوانين المعروضة على المناقشة بالإضافة او بالحذف بما يتلاءم ورؤيتها للمواضيع المرشح فيها.

و من خلال استقراء الدستور الجزائري الصادرة سنة 2020 الذي اشار في مواده :

نص المادة (144) من الدستور المعدل 2020 والتي تنص على:

(يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، و له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه).

لتشير بوضوح إلى أن السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه يعود للبرلمان، مما يعطى الحق لمجلس الأمة التدخل في كل مراحل العمل التشريعي من المبادرة إلى المصادقة مرورا على حق التعديل.

و قد جاءت المواد (143) و (144) و (145) من التعديل الدستور 2020 لتحديد الإطار العام الذي يتدخل في كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة كما ذكر سابقا.

والمادة 145 منه، والتي يفهم منها انها جاءت لتنظيم العلاقة بين الغرفتين البرلمان ، و هو ما يلاحظ من نص المادة :

" دستور تنصب مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني.."
مضيئة الى ذلك في فقرتها الخامسة:

" في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء من 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.¹

تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة.²

و بذلك يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد اشار بشكل غير مباشر الى حق اعضاء ونواب البرلمان من ممارسة حق التعديل عبر اللجنة المتساوية الاعضاء و التي تنشأ لهذا الغرض حل الخلاف القائم بين الغرفتين حول النص للغير المصادق عليه من قبل الغرفة الثانية من خلال اقتراح للجنة لنص وسط ما يسفر على مدى تأثير هذه الاخيرة على مضمون النص المختلف عليه حسب ما توحى به هذه المادة.

وهو ما يثبت امكانية الغرفة الثانية في تعديل مشاريع واقتراحات القوانين المودعة لديها في المواضيع المحددة حصرا في المادة 144 من الدستور دون النصوص المصادق عليها والمحالة اليها من المجلس الشعبي الوطني، و لا يعد ذلك أقصاؤها من طرف المشرع للغرفتين من ممارسة سلطة التعديل بالنسبة للنصوص المصادق عليها من كل غرفة طالما ان بوسع كل منها اقتراح ما تراه لازما من تعديلات داخل اللجنة المتساوية الاعضاء، وعليه فالنص المادة لا يهدف الى معالجة حق التعديل و ان تطرقت اليه بصفة ضمنية فضلا على اف اشتراطها لعد. ادخال التعديل التي لا تحضى بموافقة الحكومة على نقيض المؤسس الدستوري الفرنسي 1958 الذي اتاح بدوره لأعضاء الغرفتين و الحكومة معا امكانية المبادرة باقتراح تعديلات على المبادرة التشريعية، نجده قد نص صراحة على هذا الحق في المادة 1/44 وهو ما اشار اليه كل من الدستور المغربي 2011 في المادة 83 بقوله والدستور التونسي في الفصل 63.

¹ انظر الفقرة الخامسة من المادة 145 كم الدستور 2020.

² انظر الفقرة السادسة من المادة 145 كم الدستور 2020.

المطلب الثالث: حق الخلاف ودور اللجنة متساوية الأعضاء .

من خلال العمل التشريعي المنوط بمجلس الأمة و علاقته مع المجلس الشعبي الوطني قد يشوبها خلاف و عدم توافق بينهما ، و من أجل تسوية هذه الوضعية لجأ المؤسس الدستوري لآلية اللجنة المتساوية الأعضاء لتدارك الخلاف و الفصل فيه¹.

أولا : آليات ممارسة حق الخلاف

قد ينشب خلاف بين غرفتي البرلمان حول حكم من أحكام نص التشريع المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني.

مما يعني أن الحالة الوحيدة لقيام الخلاف بين الغرفتين هي عدم مصادقة مجلس الأمة على النص المعروض عليه و بالأغلبية المحددة دستوريا، الأمر الذي يؤدي بنا إلى القول بأن الخلاف لا يقع إلا في مجلس الأمة، لأنه هو الأصل بممارسته، دون أن يشاركه أحد في ممارسته لهذه السلطة ، سواء بإبداء رأي أو بمساهمة في إصدار هذا القرار.

و بناء على الفقرة الخامسة و السادسة و السابعة من المادة 145 من الدستور 2020 ، يتعين على مجلس الأمة عند رفض المصادقة على ما أحيل إليه من نصوص ، أن يقدم البديل عن الأحكام محل الرفض ، وذلك بوضع أحكاما جديدة ، يبرز من خلالها التعديلات التي يريد أن يقدمها ، خاصة و أنه عند اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ، لا بد أن يقدم أريه في شكل مواد جديدة تتضمن ما أدخله من تعديلات على المواد محل الخلاف ، لأن اللجنة المتساوية الأعضاء مكلفة بوضع حل للأحكام التي رفضها مجلس الأمة .

¹ زهرة أفتشش ، مرجع سابق ، ص 72 .

ثانيا : تسوية الخلاف من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء

يبلغ مضمون الخلاف إلى كل من الوزير الأول ورئيس المجلس الشعبي الوطني فوار وبدون تأخير ،ولحسم هذا الخلاف يطلب الوزير الأول خلال مدة أقصاها خمسة عشر(15) يوما لانعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء¹،حيث يجب على هذه اللجنة المتساوية الأعضاء الاجتماع بدءا من تاريخ تبليغ طلب الوزير الأول وذلك لدراسة أحكام الخلاف و محاولة الوصول إلى حل متفق عليه من طرفها وتتهي¹ مناقشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر(15)يوما ، و يبلغ قرار اللجنة إلى الوزير الأول الذي يقوم بدوره بإيداع هذا القرار لدى المجلس الشعبي الوطني ليجرى عليه التصويت .²

فهكذا تتشكل كل لجنة متساوية الأعضاء و المختصة بحل الخلاف حول حكم أو أحكام الخلاف في نص تشريعي معين من عشرين عضوا تمثل كل غرفة فيها بعشرة أعضاء تختارهم الغرفة حسب التمثيل النسبي في تشكيلها وحسب عضوية اللجنة الدائمة المختصة في كل غرفة.

فبعد أن يطلب الوزير الأول انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة و ذلك مدة خمسة عشر(15)يوما تتعقد هذه المجنة بدعوة من أكبر أعضاءها سنا في مقر الغرفتين بالتناوب في جلساتها بين مقرري الغرفتين ثم تقوم هذه اللجنة بتشكيل مكتبها الذي يتكون من رئيس يتم انتخابه من بين أعضاء الغرفة التي يتم الاجتماع الأول في مقرها و نائبا من الغرفة الأخرى و مقررين يمثل كل مقرر غرفة من غرفتي البرلمان.

ثم تباشر أعمالها لمبحث عن أسباب الخلاف أي لماذا نشب الخلاف ولماذا اعتراض مجلس الأمة عن الحكم أو الأحكام محل الخلاف في النص، بحيث يقدم المقرر الذي يمثل مجلس الأمة في المجنة تقرري ار عن أسباب اعت ارض مجلس الأمة و الاقتراحات التي يرى أعضاء مجلس الأمة أنيا تحسن و ترشد بناء النص التشريعي المعين موضوعيا أو إجرائيا.

¹زهرة أفتش ،نفس المرجع ، ص-ص 72- 77 .

² انظر إلى الفقرة الخامسة و السادسة من المادة 145 من الدستور 2020

وتجري دراسة خاصة بأسباب الخلاف ووضع تصورات واقتراحات لحسمها وذلك من طرف لجنة صياغة مصغرة بالإضافة إلى ذلك مشروع تقرير المجنة المتساوية الأعضاء المختصة لتناقشه هذه اللجنة¹.

و اذا ما استمر الخلاف بين غرفتي البرلمان يمكن أن تطلب الحكومة من المجلس الشعبي الوطني الفصل النهائي في مسألة أو موضوع الخلاف و أخذ في الاعتبار تقرير المجنة المتساوية الأعضاء و اذا تعذر ذلك يؤخذ بالنص الأخير الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، وفي حالة عدم استجابة المجلس الشعبي الوطني لطلب الحكومة هذا يسحب النص من المجلس الشعبي الوطني، ذلك ما تنص عليه الأحكام الجديدة في المادة (145) من التعديل الدستوري الجديد 2020.²

و بناء على ما سبق و وفقا للمادة 28 من القانون العضوي 12-16 التي جاء فيها " مع مراعاة احكام المادة 20 يحق للجنة المختصة وللحكومة والنواب المجلس الشعبي الوطني واعضاء بمجلس الامة تقدم اقتراحات التعديلات على مشروع او اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته، لا يمكن اقتراحات التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الاخرى يحدد النظام الداخلي لكل غرفة اجراءات وشروط تقدم اقتراحات التعديلات"

فمن خلال احكام فقرات هذه المادة يتبين ان مجلس الامة اصبح من حقه التعديل مشاريع او اقتراحات القوانين و الاحالة على اللجان المختصة في حدود مجال الاختصاصات الثلاث المحددة من قبل المؤسس الدستوري، وهو ما اقره النظام الداخلي للغرفة الثانية الصادر في 2017 ضمن المادة 71 منه التي اقرت بما يلي " طبقا لأحكام المادة 28 من القانون العضوي 12-16 المذكور اعلاه تقدم اقتراحات التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين المودعة لدى المجلس في

¹زهرة أفتش، نفس المرجع، ص 74 .

² انظر إلى الفقرة السابعة من المادة 145 من الدستور 2020

المسائل 32 التي نصت عليها احكام المادة 145 من الدستور من قبل الحكومة او اللجنة المختصة او 10 اعضاء المجلس .."¹.

¹ شامي رابح ، حمو عبد الله ، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري ، المرجع السابق ، ص ص 30-31..

خلاصة الفصل الثاني

يعد مجلس الأمة هيئة تشريعية بالجزائر داخل البرلمان إلى جانب المجلس الشعبي الوطني والذي له الحق في جميع الوظائف والصلاحيات المخولة للبرلمان بالموازاة مع المجلس الشعبي الوطني، لكن المؤسس لم يمنحه كامل الحرية لأداء وظيفته التشريعية بل كبلها و جعل لها قيودا لا يمكنه تجاوزها.

فبعد ما كان مجلس الأمة بموجب دستور 1996 محروما من حقه في المبادرة باقتراح القوانين حيث كانت مقتصرة فقط على الغرفة الأولى، الأمر الذي أدى بالمؤسس الدستوري تداركه في التعديل الدستوري 2020 وعزز من الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة وتوسيع صلاحياته التشريعية وذلك بمنحه حق المبادرة بالتشريع، لكن هذه المنحة جعلها تخضع لقيود وحصر إمكانية تشريع مجلس الأمة في ثلاث مجالات فقط، وهي التنظيم المحلي و تهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي للبلاد، و لو أن التشريع في هذه المجالات لا يكون بشكل دائم و مستمر.

كذلك بالنسبة للمصادقة على النصوص القانونية فقد خول الدستور للمجلس الأمة إمكانية المصادقة على النصوص القانونية، سواء التي تعرضه عليه الحكومة إذا كانت تخص إحدى المجالات الثلاث التي ذكرناها سابقا، كما يمكنه المصادقة على النصوص القانونية التي تم التصويت عليها على مستوى المجلس الشعبي الوطني، هذا ما يفسر إمكانية تعامل مجلس الأمة مع مشاريع واقتراحات القوانين مباشرة حتى ولو كان بشكل ضيق ومحدود.

خاتمة

خاتمة :

وفي الأخير بعدما تطرقنا في هذا البحث للإنتاج التشريعي للجلس الأمة الجزائري بين التقييد و المحدودية ، فقد أبرزت الدراسة لنا أن المؤسس الدستوري سنة 1996 أوكل للجلس الأمة مهمة المشاركة في العملية التشريعية والرقابية، وما يهمننا هنا الوظيفة التشريعية والدور التشريعي الذي يلعبه مجلس الأمة، حيث نجد بموجب دستور 1996 تم إبعاده في بعض مراحل العمل التشريعي ،لكن تم تدارك ذلك في التعديل الدستوري الجديد 2020 ، إذ منح للجلس الأمة صلاحية المبادرة بالتشريع ، وهذا ما يعزز من ضرورة وجوده داخل السلطة التشريعية، حيث أرى المؤسس الدستوري أنو لابد له من الوقوف أمام النقاط التي لم يسمح للجلس الأمة ممارستها، فبموجب هذا التعديل الجديد تم منحه صلاحيات جديدة وهي المبادرة بالتشريع ،ولكن في نفس الوقت كبله بقيود فيه لم يفسح له المجال على غرار المجلس الشعبي الوطني بل حصره في ثلاث مجالات فقط والمتمثلة في التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي ،ف نجد التشريع الذي يمس هذه المجالات لا يتم بصورة دائمة ومتكررة إلا نادرا ، وهذا ما يوحي بأنه رغم منحه و إعطائه حق التشريع إلا أنو لا يستطيع أن يكون لو وقع ودور فعال في مجال التشريع ، فالمؤسس بهذا الإجراء قد أنقص من مساهمته في العملية التشريعية و بالتالي قد أنقص من دوره داخل البرلمان، فهذا يتناقض مع الوظيفة التي وجد من أجلها داخل البرلمان.

و بالنسبة للمبادرة بالتعديل قد أعطى المؤسس الدستوري ممارسة هذا الحق إلا في المجالات التي يمكنه أن يشرع فيها ، أما بالنسبة للمجالات الأخرى فلا يمكنه التصريح بذلك إلا عن طريق المجنة المتساوية الأعضاء وهذا ما يعطيه دفعا قويا لممارسة حق الخلاف ويمكنه من المشاركة القوية في سن القوانين التشريعية و ما يسمح لو أن يعطل النص القانوني و بالتالي فيه أداة لمكبح.

ومنه نرى أن كل هذا من شأنه أن يحسن من عمل مجلس الأمة في مجال التشريع لكنه لا يمكنه من تأدية دوره التشريعي بشكل فعال إذ يقبل من مكانته وقوة صداه في هذا المجال داخل

البرلمان ، و يحجم من وزنه التشريعي و يجعله قاصرا عن أداء ميامه التشريعية على أكمل وجو بالموازاة مع المجلس الشعبي الوطني ، مما يحتم على المؤسس الدستوري تدارك ذلك أكثر من قبل حتى يصبح لمجلس الأمة الدور الفعال والمؤثر في العمل التشريعي، وهذه بعض المقترحات التي يمكن تقديمها بهذا الشأن :

- إن تكبيل وتقييد صلاحيات التشريع في مجلس الأمة من شأنه أن يعطل المسار التشريعي الذي وجد من أجله فلا بد من إعطائه كامل حقه في المبادرة بالتشريع والتعديل حتى يمكنه أن يؤدي دوره على أحسن وجه .

- فتح مجال التشريع عمى مصرعيه بالنسبة للجلس الأمة دون قيود و ذلك من أجل حيوية البرلمان في المبادرة بالتشريع ويتحقق التوازن بينه و بين المجلس الشعبي الوطني داخل البرلمان وتدعيمه.

- احتوائه على طاقة بشرية من الكفاءات و المهارات تلزم الاستفادة من خبرتها و مهارتها قدر الإمكان و ليس تهميشها.

قائمة المراجع

قائمة المراجع :

الكتب

- (1) بوكرا ادريس ،مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، مجلد 01، العدد الأول، 2000.
- (2) سعيد بو الشعير ،النظام السياسي الجزائري- دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996- السلطة التشريعية والمراقبة- الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية 2013.
- (3) سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2009.
- (4) نور الدين جفال ،النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري ،رسالة ماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية العامة، جامعة الجزائر، 2001 .
- (5) فاتح شنوفي ،مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 2001 .

رسائل و أطروحات جامعية

- (1) بن عيسى نصيرة ، دور مجلس الأمة الجزائري في تعزيز المركز القانوني للجماعات المحلية على ضوء التعديل الدستوري 2016، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، الجزائر .
- (2) رابحي احسن ،مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر ، 2006- 2005 .
- (3) شامي رايح ، حمو عبد الله ، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان الجزائر ، 2012 - 2011 .

الدوريات و نشریات

- (1) أفشيش زهرة البرلمان في قلب التعديل الدستوري الجديد 2016 ،"مجلة الفكر البرلماني ،رقم 38 ، فيفري 2016 ،ص 27.
- (2) خالد شبلي، "حق مجلس الأمة في التعديل ، دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري و المراجعة الدستورية لعام 2016 ،" مجلة الفكر البرلماني ، رقم 39 ،أكتوبر 2016 .
- (3) محمد يوسف ،الثنائية المجلسية ومعالمها في بعض الأنظمة السياسية المعاصرة ،مجلة البرلمانية، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد التجريبي، ديسمبر 2004 .

- (4) 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.
- (5) محمد بوسلطان، نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة، فعاليات الملتقى الوطني الأول حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، نشریات الوازرة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 92-03 أكتوبر 2002، الأورسي، الجزء الأول.
- (6) عبد الرحمان بلعياط، مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع الميداني، مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثاني، مارس 2003.
- (7) إبراهيم بولحية، النظام البرلماني المزدوج في بلدان اتحاد المغرب العربي، فعاليات الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات الوازرة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 29-30 أكتوبر 2002، الأورسي، الجزء الثاني.
- (8) بوجمعة صويلح، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، فعاليات الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات الوازرة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 29-30 أكتوبر 2002، الأورسي، الجزء الأول.
- (9) الشريف كايس، دور اللّجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيّتين، فعاليات الملتقى الوطني الأول حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، نشریات الوازرة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 29-30 أكتوبر 2002، الأورسي، الجزء الأول.
- (10) عبد الوهاب خريف، نماذج من الأنظمة السياسية للدول التي تأخذ بنظام المجلسين، فعاليات الملتقى الوطني الأول حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، نشریات الوازرة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 29-30 أكتوبر 2002، الأورسي، الجزء الثاني.
- (11) لمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، فعاليات الملتقى الوطني الأول حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات الوازرة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 92-03 أكتوبر 2002، الأورسي، الجزء الأول.
- (12) محمد عمران بوليفة، التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي ورقلة، العدد الثامن، جانفي 2013.
- (13) مانع جمال عبد الناصر، نظام الغرفة الثانية في البرلمانات المغاربية، المجلة القانونية التونسية، 2004.
- (14) غوتي مالكي سعاد، البرلمان في النظام السياسي الجزائري، مجلة ملتقى المؤسسات، نشریات الوازرة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد الثاني، جوان 2006.
- (15) محمد عمران بوليفة، الدور المعدّل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، مجلة المفكر، العدد العاشر، جامعة بسكرة، 2013.

- 16) عبد الغني السرار ، دور اللجان البرلمانية الدائمة في تفعيل العمل البرلماني بالمغرب، مجلة الفقه والقانون العدد الرابع عشر، ديسمبر، 2013.
- 17) عمير سعاد ، مدى هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي في ظل نظام المجلسين دراسة مقارنة الجزائر فرنسا ، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية و الإنسانية، العدد 16 ، 2016.
- 18) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، نشرات لمجلس الشعبي الوطني ، "البرلمان في ضوء الإصلاحات الدستورية 2016" ، الفترة التشريعية السابعة ، سبتمبر، 2016 .

الدساتير و القوانين

- 1) الدستور الجزائري المعدل 2020 المؤرخ في 28 محرم 1422 هـ الموافق 16 سبتمبر 2020م الصادر بالجريدة الرسمية العدد 54.
- 2) القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق ل 25 اوت سنة 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة.
- 3) القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات .

مواقع الكترونية :

مسعود شيهوب ، " صلاحيات جديدة لمجلس الأمة ضمن الدستور الجديد " ، يوم دراسي حول التجربة البرلمانية الجزائرية واقع وإدراج توسيع صلاحيات مجلس الأمة إلى التعديل الدستوري، دون مكان النشر، بتاريخ <http://www.echoroeoukonlin.com/ara/articles/133018.html>. 2021/07/14

فهرس المحتويات

البسمة

الشكر

الاهداء

مقدمة أ.

الفصل الاول : نشأة وتشكيل مجلس الامة الجزائري

تمهيد..... 05

المبحث الأول: نشأة نظام الغرفتين البرلماني في الجزائر..... 06

المطلب الأول: مبررات إنشاء مجلس الأمة الجزائري..... 06

المطلب الثاني: الفقه المؤيد لاستحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان الجزائري ... 11

المطلب الثالث: الفقه المعارض لاستحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان الجزائري.. 12

المبحث الثاني: تشكيلة و تنظيم مجلس الأمة الجزائري 14

المطلب الأول: أعضاء مجلس الأمة الجزائري 14

المطلب الثاني: هياكل مجلس الأمة الجزائري 23

المطلب الثالث : المجموعات البرلمانية بمجلس الأمة الجزائري 31

خلاصة الفصل : 34

الفصل الثاني : العملية نطاق بمجلس التشريعية الأمة الجزائري

تمهيد..... 36

37.....	المبحث الأول: حق مجلس الأمة الجزائري في المبادرة بالتشريع.
37.....	المطلب الأول : حصر مبادرة أعضاء مجلس الأمة
39.....	المطلب الثاني : المبررات القانونية
40.....	المطلب الثالث : المبررات السياسيّة
42.....	المبحث الثاني : واقع التمكين الدستوري لمجلس الامة في ممارسة حق التعديل.
42.....	المطلب الأول : المبررات السياسية لحق مجلس الأمة في التعديل
44.....	المطلب الثاني : الأسس و الأسناد القانونية لحق مجلس الأمة في التعديل
47.....	المطلب الثالث : حق الخلاف ودور المجنة متساوية الأعضاء
51.....	خلاصة الفصل الثاني
53.....	الخاتمة.....
57.....	قائمة المراجع
61.....	فهرس المحتويات