

جامعة الجبالي بونعامة - خميس مليانة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

مكانة مجلس الأمة
في النظام الدستوري
الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون
تخصص : القانون الدستوري و المؤسسات العمومية

إعداد الطالبة:

- برادع إلهام

إشراف :

- د : بن جيلالي عبد الرحمان

أمام اللجنة المشكلة من :

د.طبيبي سعاد

أستاذة محاضرة (أ) ، جامعة خميس مليانة

د. عبد الرحمان بن جيلالي

أستاذ محاضر (أ)، جامعة خميس مليانة

رئيسا
مشرفا و مقررا

أ.صديق سعوداوي

أستاذ مساعد (أ) ، جامعة خميس مليانة

عضوا مناقشا

السنة الجامعية

2016-2015

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ :

و قل ربی ادخلنی مدخل صدق و اخرجنی مخرج صدق ، و اجعلنی

من لدنک سلطانا نصیرا "

صدق الله العظيم (سورة الإسراء، الآية 80)

شكر:

الحمد و الشكر لله كثيرا على إتمام هذا العمل المتواضع

أتوجه بخالص شكري و امتناني إلى كل من :

*أستاذي الفاضل ، الكبير في تواضعه ، الطيب في تعامله ، الأستاذ الدكتور "بن جيلا لي عبد الرحمان " الذي شرفني بقبوله الإشراف على هذه المذكرة ، و الذي ساعدني بتوجيهاته القيمة و نصائحه و تشجيعاته طيلة فترة البحث له مني كل الشكر و التقدير اسأل الله أن يجزيه كل الخيرو يديم عليه الصحة و العافية.

*أساتذتي الأفاضل الذين تشرفت بالتكوين على أيديهم ، الذين استفدت منهم كثيرا طيلة مددخمس (05) سنوات .

*اساتذتي المحترمين ، الذين تفضلوا و قبلوا مناقشة هذا العمل المتواضع ، شرف لي أن استقي من عملهم و معارفهم لإثراء هذا البحث.

*الى الروح الطاهرة الزكية الى روح الاستاذ "بسكري حليم "الذي كرس حياته لخدمة العلم و المعرفة نغمد الله الفقيد برحمته الواسعة .

*اثني جميل العرفان إلى مهدي الأول في دراسة القانون " كلية الحقوق بجامعة خميس مليانة".

إهداء

بعد الحمد و الثناء لله عزوجل ، اهدي ثمرة عملي المتواضع إلى :

* اعز إنسانين يعجز القلم عن وصفهما ، إلى من من قال فيهما المولى
تبارك و تعالى بعد بسم الله الرحمن الرحيم : " و قضى ربك الا تعبدوا لا إياه
و بالوالدين إحسانا "

* إلى اللذان كانا سندي طوال مشواري الدراسي و تحملا مشاقها لأجلي ،
* إلى من علمني حب العمل و الإخلاص فيه ، إلى من اکتوى بلسعات الدنيا
لنعيش محترمين "والدي الغالي " – أطال الله في عمره
* إلى من أنار دربي و أعانني بالصلاة ، إلى من من تعب في تربيّتي و
تعليمي " أمي الغالية " – أطال الله في عمرها

* إلى من ولدت معهم و ترعرعت بينهم ، إلى سندي في الحياة ، إلى من
غمروني بدعمهم و تعاونهم معي لشق طريق النجاح إخوتي الأعزاء
"كريمة و زوجها العزيز محفوظ " ، وسام ، محمد ، أسأل الله أن يحفظهم
لي

* إلى أحبائي سامية ، نجاة ، سارة ، أحلام ، اسمهان
* إلى روح خالتي الطاهرة "نصيرة " اسأل الله أن يتغمدها بفسيح جنانه
* إلى كل من يعرفني من قريب أو من بعيد.

مقدمة

مقدمة:

يعد البرلمان إحدى مؤسسات الحكم الديمقراطي التي تجمع بين وظيفتين رئيسيتين، فهو هيكل نيابي يعبر عن آراء المواطنين و اتجاهات الأحزاب السياسية من ناحية ومن ناحية أخرى آلية تشريعية تضع قوانين الدولة.

ولقد عرفت المؤسسة البرلمانية في التشريع الجزائري عدة مراحل، ففي ظل الحزب الواحد كان المجلس الوطني للثورة يمثل مؤسسة برلمانية سياسية ضمن مؤسسات و أجهزة نظام سلطة قيادة ثورة أول نوفمبر 1954، وفي المرحلة الانتقالية التي جاءت بعد وقف إطلاق النار تم انتخاب المجلس الوطني التأسيسي في 20 سبتمبر 1962، وحددت مهامه في تعيين الحكومة و التشريع باسم الشعب وتم النص عليه في دستور 1963، وبمجيء دستور 1976 تم النص على الوظائف الثلاث كما هو موجود في مختلف النظم السياسية ومنها الوظيفة التشريعية التي يمارسها المجلس الشعبي الوطني حيث اقتصرت مهام هذا الأخير على حق النواب بالمبادرة في اقتراح القوانين و كذا فتح مناقشة عامة حول السياسة الخارجية و توجيه الأسئلة الكتابية لأعضاء الحكومة و كذا الاستجواب .

وبعد الإصلاحات السياسية و الدستورية التي عرفتھا الجزائر خلال عامي 1988 و 1989 المتمثلة في فصل الحزب عن الدولة ،وتوزيع السلطة بين رئيس الجمهورية والحكومة والبرلمان، يظهر في دستور 1989 ان المؤسس الدستوري قد غير نسبيا من مكانة و دور البرلمان في النظام السياسي الجزائري،و ذلك من خلال تشكيلة و سير المجلس الشعبي الوطني و اختصاصاته و علاقته بالحكومة

وخلال الفترة الممتدة من 1992 الى 1996،و نتيجة للوضع السياسي و الأزمة الأمنية التي مر بها النظام السياسي الجزائري المتمثلة في توقيف المسار الانتخابي و حل البرلمان و استقالة رئيس الجمهورية تم ملأ الفراغ المؤسسي عن طريق إنشاء مؤسسة مؤقتة ممثلة في

المجلس الأعلى للدولة التي تركزت بيده كافة السلطات المخولة لرئيس الجمهورية بمساعدة هيئات استشارية (المجلس الاستشاري و المجلس الانتقالي).

وفي اطار استكمال بناء المسار المؤسسي للدولة، تم التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي اكد على الثنائية البرلمانية او ما يصطلح عليه بالبيكاميرالية،نظام المجلسين أو نظام الغرفتين وذلك بإحداث غرفة ثانية في البرلمان سميت في متن النص الدستوري "مجلس الأمة" إلى جانب المجلس الشعبي الوطني،فهذا التحول يستحق الوقوف عنده بجديّة لتقصي خلفيات و مبررات تخلي النظام الدستوري الجزائري عن نظام المجلس الواحد المعتمد منذ الاستقلال و التوجه نحو نظام المجلسين في سنة 1996.

ولما كان بناء المؤسسات عموما يرتبط بالهدف المطلوب انجازه فان المؤسسات ليست لها قيمة بحد ذاتها،بل يتأتى لها ذلك من الوظيفة المسندة لها،لذا يعد تقصي الأدوار التي رسمها النص الدستوري لمجلس الأمة على درجة من الأهمية بغية الوصول إلى حكم واضح حول مركز هذه المؤسسة الدستورية البرلمانية .

والقول بان "الغرفة الثانية" مؤسسة فهذا يعني أن لها مكانتها الحقيقية و الفعالة داخل البرلمان و بموجب هذا المفهوم تكتسب الشخصية القانونية و الاستقلالية المالية و الإدارية .

وإذا كان مجلس الأمة جزء من البرلمان،و إذا كانت مهمة البرلمان تتمثل أساسا في وظيفتين هامتين و هما عملية التشريع و عملية الرقابة السياسية على اعمال الحكومة فانه و طبقا لما جاء في المادة 98 من

دستور 1996 و المعدلة بالمادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تقضي بان الغرفتين لهما السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه فبمقتضى هذا الافتراض يكون مجلس الأمة على درجة من المساواة مع المجلس الشعبي الوطني .

وإذا كان اختيار أعضاء هذه الغرفة لا يتم بمنأى عن تدخل السلطة التنفيذية مجسدة في تعيين ثلث (1/3) الأعضاء مباشرة من طرف رئيس الجمهورية فانه يثير تساؤل حول مدى تأهيل تنظيم مجلس الأمة بهذه الطريقة في القيام بدوره باستقلالية بعيدا عن التأثيرات و الولاء للجهة التي عينته .

وبذلك على ضوء دراسة اختصاصات مجلس الأمة و كذا تشكيلته يمكننا الكشف عن دور الازدواجية التشريعية التي اخذ بها المؤسس الدستوري الجزائري بتفحص النصوص القانونية و الممارسة التطبيقية بغية الوصول إلى حكم واضح حول طبيعة و مركز هذه المؤسسة الدستورية البرلمانية .

وهذه المعطيات السابق الإشارة إليها هي التي دفعتنا إلى اختيار الموضوع و ذلك لأجل معرفة التغير الحاصل في المؤسسة التشريعية الذي أحدثه وجود مجلس الأمة و كذا مظاهر التمايز بين مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني بالنظر للاختصاصات المنوطة لهما بموجب الدستور،بالإضافة إلى تبيان دور مجلس الأمة في ضمان استمرارية و استقرار مؤسسات الدولة و حماية النظام الدستوري،ناهيك عن الاختلاف في وجهات النظر بين مؤيد يسعى لتعزيز دور مجلس الأمة في البرلمان الجزائري و معارض يصر على إن إحداث غرفة ثانية يؤدي إلى تعطيل

العمل التشريعي و إضافة أعباء مالية في ميزانية الدولة و منه يستحسن إلغاءه .

و تكتسي دراسة موضوع مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري أهمية بالغة تتمثل في تحديد مركزه من خلال مشاركته في العملية التشريعية و من خلال ممارسته لعملية الرقابة على نشاط الحكومة و من ثم الكشف عن قيمة التغيير الحاصل في السلطة التشريعية،بالإضافة إلى الوقوف على مدى نجاعة نظام الثنائية البرلمانية التي اعتمده المؤسس الدستوري بموجب دستور 1996، كما تتضح أهمية دراسة الموضوع كذلك من خلال دراسة التعديلات و التغييرات التي أحدثها المؤسس الدستوري الجزائري على مجلس الأمة-الغرفة الثانية- في البرلمان بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 ،و توضيح مدى تأثيرها على مركز مجلس الأمة .

و لدراسة الموضوع السابق ذكره قمنا بطرح الإشكالية التالية : "ما مدى فعالية مجلس الأمة كمؤسسة دستورية برلمانية في النظام الدستوري الجزائري ؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية التساؤلات التالية :

- ماهي دوافع إنشاء مجلس الأمة ؟ وما الجدوى من استحداثه في البرلمان الجزائري ؟

- هل الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري جاءت حقيقة من اجل التشريع و سن القوانين؟ أم أنها جاءت لسبب آخر؟ و إذا كان هدفها التشريع هل فعلا أحدثت تغيير وحسنت في جودة العمل التشريعي ؟ أم أنها جاءت مجرد معرقل لعمل المجلس الشعبي الوطني ؟

- هل استطاع مجلس الأمة أن يثبت وجوده كمؤسسة دستورية فعالية تتمتع بكافة السلطات و تحظى بالاستقلالية المالية و الإدارية ؟

- و بالنسبة لعملية الرقابة، هل حظيت الغرفة الثانية في البرلمان بوسائل هذه الرقابة والتدخل في كل المجالات؟ أم أنها حظيت بالمجالات التي حددت لها فقط؟

انطلاقاً من الإشكالية السابقة و بغية توضيح التساؤلات المطروحة، سنحاول دراسة الموضوع من خلال خطة مقسمة إلى فصلين، حيث يخصص الفصل الأول لدراسة مبررات وجود مجلس الأمة، و كيفية تنظيمه من حيث تشكيلة أعضائه و مدى استقلاليته في هيكله و نظامه المالي و الإداري من خلال مبحثين على التوالي .

بينما الفصل الثاني يبين فيه حجم الأدوار الوظيفية المسندة لمجلس الأمة ، إذ نتعرض لدراسة الأداء التشريعي المخول له في المبحث الأول ، أما المبحث الثاني فنتم فيه دراسة دور مجلس الأمة بمناسبة رقابته لإعمال الحكومة و مدى فعالية الآليات الرقابية المخولة له في هذا الصدد .

ونظراً لأن تحديد مركز مجلس الأمة يتطلب التحليل و الاستنتاج فانه ومن اجل الدراسة الموضوعية تم اعتماد المنهجين التحليلي و النقدي للعديد من النصوص القانونية والظواهر الدستورية وذلك بقصد معاينة التجربة الدستورية الجزائرية فيما يتعلق بالثنائية البرلمانية.

وتجدر الإشارة أن دراسة الموضوع لم تكن سهلة المنال، و إنما اعترتها بعض الصعوبات و من بينها عدم تعديل القانون رقم 02/99 المتعلق بتنظيم مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة و كذا النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الامر الذي ترك فراغات قانونية و جعلنا في حيرة فيما يخص الإجراءات التشريعية لمجلس الأمة .

الفصل الأول

الفصل الأول:

مجلس الأمة بين هيمنة السلطة التنفيذية و المامول :

نظرا لتحقيق الأهداف المرجوة من وجود البرلمانات أحاطت مختلف الأنظمة السياسية هذه المؤسسات بعناية خاصة ،من خلال منحها مكانة هامة في إطار نظامها الدستوري ،وهو مايمكن استنتاجه من أحكام مختلف الدساتير العالمية،غير ان هذه الأخيرة تختلف فيما بينها بشأن تكوينها، فـالـبعض يفضل نظام المجلس النيابي الواحد `systeme unicaméral` "والـبعض الآخر يفضل نظام المجلسين " `systeme bicaméral` .

ولا يرجع هذا الاختلاف إلى أسس نظرية وإنما تؤثر في ذلك تقاليد الدول وسوابقها الدستورية ، وإذا كانت انجلترا مهد النظام البرلماني كرست الازدواجية التشريعية لأسباب تاريخية وارسنقراطية تعود إلى ما قبل سنة 1265، فان الجزائر ارتأت الدخول في خضم هذه التجربة وأقرت إنشاء غرفة ثانية للبرلمان أطلق عليها اسم مجلس الأمة أعلن عن ميلادها دستور 28 نوفمبر 1996 وتم تصويبها بشكل رسمي في الرابع من شهر يناير سنة 1998 كدعامة جديدة في البناء المؤسساتي والذي جاء تأسيسه في ظل ظروف استثنائية ميزها تحول سريع في النظام السياسي من أحادي الحزب إلى تعددي الأحزاب، إضافة إلى العوامل السياسية التي هددت الدولة في هيكلها المؤسساتي .

وقد أثار وجود هذه الهيئة التشريعية جدلا واسعا بخصوص الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها والجدوى من إنشائها إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، إذ برر الفريق المؤيد للثنائية البرلمانية في الجزائر ضرورة وجود

غرفة ثانية لاعتبارات سياسية و أخرى قانونية وتمسك الفريق الرفض
للتنائية البرلمانية بنظام المجلس الواحد، وهذا ما سنحاول دراسته في
(المبحث الأول).

غير انه تجدر الإشارة أن فعالية مجلس الأمة كآلية لتدعيم ورد
الاعتبار للبرلمان الجزائري مرهون بالطرق القانونية التي أوجدها المشرع
الجزائري لانتقاء أعضائه، وكذلك بأهمية الضمانات الإدارية المقررة لصالح
مجلس الأمة من اجل ضمان استقلاليته وحصانة أعضائه من باقي
السلطات الأخرى وبالأخص السلطة التنفيذية باعتبارها تتدخل في تشكيلة
أعضاء مجلس الأمة .

ويفرض التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات تمتع المجالس
النيابية لاسيما مجلس الأمة باستقلالية من حيث تنظيم هيكله وتحديد
إجراءات سير العمل داخله ، حتى يتسنى له القيام بمهامه بعيدا عن أي
ضغوطات أو تبعية.

ولضمان النزاهة في الأداء التشريعي لمجلس الأمة لابد أن يتوفر
على الاستقلالية المالية التي من شأنها أن تعزز قوته كمؤسسة دستورية
تشريعية في النظام الدستوري الجزائري، وباعتبار هذه النقاط السابقة الذكر
مرآة عاكسة لمدى تحكم مجلس الأمة في أدائه و ممارسة وظائفه سنحاول
التطرق إليها في (المبحث الثاني).

المبحث الأول: دواعي إنشاء مجلس الأمة:

من خلال تعريف نظام الغرفتين أو البيكاميرالية الذي تبناه المؤسس
الدستوري الجزائري و الذي مفاده انه نظام سياسي يقوم على برلمان مكون
من غرفتين يتضح أن نظام الغرفتين يقوم أساسا على وجود غرفتين

متمايزتين من حيث التشكيل والاختصاص (المطلب الأول)، وتجدر الإشارة أن هذا النظام كان نتيجة ظروف و أسباب سياسية و أخرى قانونية (المطلب الثاني) حيث كان محل جدل فقهي بين مؤيدين لنظام الثنائية و معارضين (المطلب الثالث).

المطلب الأول:تعريف مجلس الأمة :

إن إحداث مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني في البرلمان الجزائري يطرح العديد من التساؤلات من بينها: ما المقصود او ما مدلول عبارة الأمة التي أدرجها المؤسس الدستوري الجزائري كغرفة ثانية داخل المؤسسة التشريعية ؟ وما الإضافات التي أضافتها هذه الغرفة ، أي ماهي مظاهر الاختلاف بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة الغرفة المستحدثة ، وعلى هذا الأساس سنقوم بالدراسة تفصي مدلول مصطلح الأمة (ك فرع أول) ومكمن الاختلاف بين المجلسين (ك فرع ثاني).

الفرع الاول:المدلول الاصطلاحي لمجلس الامة :

إذا كان مصطلح مجلس لا يطرح اي اشكال،اذ يدل على الاجتماع الذي يعقد بين عدد من الاشخاص او المسؤولين للبحث والتداول في شؤون او في مواضيع مطروحة على طاولة الاجتماع¹، فان مصطلح امة يطرح عدة تساؤلات والحقيقة هي ليست وليدة النظام الدستوري الجزائري بل ظهرت بوجود الدولة، حيث طبع مصطلح الامة بالنظرية الشخصية الفرنسية المنشأ، في الفكر السياسي الجزائري سواءا التحرري من خلال الكثير من احزاب وجمعيات الحركة الوطنية، فهذا عبد الحميد ابن باديس الذي اشار في مقالة له سنة 1936 : "الامة الجزائرية تكونت وهي موجودة مثلما تكونت مختلف امم الارض، هذه الامة لها تاريخها، لها

¹ جرجس جرجس ،معجم المصطلحات الفقهية والقانونية، الشركة العالمية للكتاب،بيروت،لبنان،ط1،1996،ص273.

وحدثها الدينية واللغوية ولها ثقافتها وتاريخها"¹، أو الفكر السياسي الرسمي حيث نجد ان مختلف النصوص كالميثاق الوطني لسنة 1976 قد اعطى تعريفا شخصيا او ذاتيا للامة، اذ جاء فيه مايلي : "ان الامة هي الشعب نفسه باعتباره كيانا تاريخيا يقوم في حياته اليومية وداخل اطار اقليم محدد بعمل واعى، ينجز فيه جميع مواطنيه مهام مشتركة من اجل مصير متضامن ويتقاسمون نفس المحن والامال"²

وعليه فان تعريف الامة في الفكر الدستوري يقودنا الى ان هناك فرق بين الامة والشعب ومنه بين سيادة الشعب وسيادة الامة، فالشعب يفيد مجموع الافراد المقيمين على اقليم معين والخاضعين لسلطة وجنسية دولة معينة بين الامة هي مجموعة من الافراد تربط بينهم روابط مادية وروحية تميزهم عن غيرهم من الجماعات³.

وباستقراءنا لدستور 1996 الجزائري المعدل والمتمم بدستور 2016 نجد قد اسس لانشاء مجلس مشاركا المجلس الشعبي الوطني في سيادة اعداد القانون والتصويت عليه.

وبالتالي فان المؤسس الدستوري اذا كان قد تبنى مبدا سيادة الشعب في تاسيسه للمجلس الشعبي الوطني حيث يكون لكل فرد جزء من هذه السيادة، فانه بالمقابل قد جمعها بمبدا سيادة الامة على اساس انها شخص جماعي ووحدة دائمة ومجردة ومستقلة عن افرادها ولا تقتصر على جيل معين او فترة معينة في تاسيسه لمجلس الامة الذي يعالج الامور ليس من واقع ظرفي بل من خلال معطيات تمتد من الماضي الى المستقبل، ونستحضر في هذا الصدد راي الاستاذ "بوزيد لزهارى" الذي يرى

¹- شامي رابح، مكانة مجلس الامة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الادارة المحلية، كلية الحقوق، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، 2012/2011، ص13، نقلا عن عبد الحميد بن باديس، جريدة الشهاب، الجزائر، افريل 1936، ص64.

²- الميثاق الوطني 1976، مطبعة حزب جبهة التحرير الوطني، ص23.

³- د/فؤاد العطار، النظم السياسية و القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ص126.

انه يجب المحافظة على مصطلح الامة لان الامة ليست الشعب الحالي فحسب، بل هي ايضا الناس المتوفون والافكار السابقة¹ . ونضيف على ذلك بعدا ثالثا يتمثل في الاجيال القادمة، والافكار المستقبلية، الذي يبرر لنا المزج الذي اراده المؤسس الدستوري الجزائري بخصوص الجمع بين مفهومي الامة والشعب ومنه بين مدلول سيادة الامة وسيادة الشعب ويتضح ذلك من خلال نصه على ان السيادة الوطنية ملك للشعب وحده² .

الفرع الثاني: تمييز مجلس الامة عن المجلس الشعبي الوطني :

يمكن تمييز مجلس الامة عن المجلس الشعبي الوطني من خلال المفارقات التالية:

اولا: من حيث طريقة اختيار اعضاء المجلسين :

اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري على عاملي الانتخاب والتعيين في تحديد تكوين الغرفتين البرلمانيتين، حيث ينتخب كامل اعضاء المجلس الشعبي الوطني بطريقة مباشرة بينما يتم الجمع بين الانتخاب والتعيين بالنسبة لاعضاء مجلس الامة حيث يتم انتخاب (2/3) منهم بطريقة سرية وغير مباشرة³ .

ثانيا: من حيث مدة العضوية في المجلسين :

تتجسد المغايرة بين المجلسين ايضا في اختلاف مدة العضوية، من مدة العضوية في المجلس

¹ - د/بوزيد لزهاري، تتدخل في ندوة مجلس الامة بعنوان "المنطلقات الفكرية و السياسية " ،نشرية لمجلس الامة ، الجزائر نوفمبر 1998 ،ص72.

² - المادة 07 من القانون رقم 01/16 المؤرخ في 26 جمادى الاولى عام 1437 الموافق ل 06 مارس 2016 ،يتضمن التعديل الدستوري ،جر رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2015.

³ - المادة 118 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

الادنى وسبب هذه المغايرة هو ان قصر مدة العضوية في المجلس الادنى (الغرفة الاولى) يتيح للشعب القدرة على استعمال حقه في الرقابة على اعضاء المجلس بانتخاب من كان نائبا جيدا وعدم انتخاب من لم يكن كذلك، وبالتالي يبقى المجلس الادنى (الغرفة الاولى) الممثل الشعبي الحقيقي لأفراد الشعب، اما طول مدة العضوية في المجلس الاعلى (الغرفة الثانية) فهي منسجمة مع الرغبة في ابقاء الكفاءات البرلمانية والهدوء والاستقرار¹، لذلك تقدر مدة العضوية في المجلس الشعبي الوطني بخمسة (05) سنوات بينما في مجلس الامة تقدر بستة (06) سنوات طبقا للمادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 2016 مع الاشارة الى انه تجدد تشكيلة مجلس الامة كل ثلاث (03) سنوات².

ثالثا: من حيث سن الناخبين وشروط العضوية :

تجعل اغلب الدساتير سن الناخب لاعضاء المجلس الادنى اقل من سن الناخب لاعضاء المجلس الاعلى، وهو ما اخذ به المشرع الجزائري في القانون العضوي رقم 01/12 حيث حدد سن المترشح بخمسة وعشرين (25) سنة على الاقل يوم الاقتراع بينما مجلس الامة يشترط في المترشح ان يكون بالغاً سن خمسة وثلاثين (35) سنة كاملة يوم الاقتراع .

اما بالنسبة لشروط العضوية في المجلسين فقد نصت المادة 90 من القانون العضوي رقم 01/12 على شروط الترشح بالنسبة لعضو المجلس الشعبي الوطني حيث تتمثل في الجنسية الجزائرية، التمتع بالحقوق المدنية

¹ - د/ نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر و التوزيع عمان ط1،2010،صص355،356.

² - المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

والسياسية، تادية الخدمة الوطنية او الاعفاء منها، وان لا يكون حكم عليه بسوابق عدلية¹، ونفس الشروط تطبق على انتخاب اعضاء مجلس الامة المنتخبين، غير ان المادة 105 من القانون السالف الذكر اشترطت ان يكون عضو مجلس الامة منتخب من طرف هيئة انتخابية مكونة من طرف اعضاء المجلس الولائي واطباء المجالس الشعبية البلدية للولاية².

رابعا: من حيث اختصاصات المجلسين:

ينفرد المجلس الشعبي الوطني باختصاصات هامة داخل البرلمان نقوم بذكرها على سبيل المثال لا الحصر فيما يلي :

- حق نواب المجلس الشعبي الوطني في المبادرة باقتراح القوانين.

- حق نواب المجلس الشعبي الوطني في تعديل القوانين .

- الموافقة على مخطط عمل الحكومة (برنامج رئيس الجمهورية).

- مناقشة بيان السياسة العامة وامكانية التصويت على ملتمس الرقابة³، ومن اجل الحفاظ على استقرار المؤسسات الدستورية وحسن سيرها واستمراريتها في الدولة منح الدستور لمجلس الامة عدة اختصاصات يشترك في الكثير منها مع المجلس الشعبي الوطني، لكنه في المقابل ينفرد ببعض الاختصاصات وهي كالاتي:

- يعتبر رئيس مجلس الامة الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية وذلك من خلال توليه لرئاسة الدولة بالنيابة عن رئيس

¹ - المادتين 180/90 من القانون العضوي رقم 10/12 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012 يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر رقم 01 المؤرخة في ل 14 يناير 2012.

² - المادة 105 من القانون نفسه .

³ - مراد بلقالم، الازدواج البرلماني وتطبيقاته، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، مصر، ط1، 2009، ص164

الجمهورية في حالة استحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه بسبب مانع مرض خطير او مزمن او في حالة استقالة رئيس الجمهورية او وفاته¹.
- امكانية اصدار مجلس الامة للائحة شكلية حول مخطط عمل الحكومة اذ تعتبر هذه الاخيرة وسيلة من بين الوسائل التي خولها المؤسس الدستوري للغرفة الثانية - مجلس الامة- لاعطائها دور في تقييم العمل الحكومي وهي ما جاءت به المادة 98 من القانون رقم 01/16 من التعديل الدستوري لسنة 2016².

- حق الاعتراض على القوانين التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني، حيث تعتبر مسالة الاعتراض على القوانين حقا دستوريا ومسالة استثنائية في نشاط مجلس الامة الذي يتسم بالحكمة وروح المسؤولية العالية التي يتحلى بها اعضاؤه ، و هو الحق الممنوح له من خلال المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2014³.

المطلب الثاني: مبررات استحداث مجلس الامة :

قرر المؤسس الدستوري في دستور 1996، وعلى اثر الازمة الصعبة التي عرفتها الجزائر من كل النواحي تقريبا مع بداية سنوات التسعينات ولاول مرة في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية الاخذ بالازدواجية التشريعية، وذلك بانشاء مجلس الامة كغرفة ثانية الى جانب المجلس الشعبي الوطني ، وتجدر الاشارة الى ان هذا النظام في الجزائر لم يكن وليد الصدفة ولم يكن نتاجا من العدم ، بل كانت له ظروف وخلفيات خاصة ادت الى ظهوره و عليه لهذه الغرفة ما يشفع لوجودها من مبررات و دوافع سياسية و مستلزمات قانونية لاعتمادها و تدعيمها و سنتطرق اليها في الفرعين الاتيين:

¹- المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

²- بن مالك بشير، "علاقة مجلس الامة بالبرنامج الحكومي"، مداخلة في الماتقى الوطني حول نظام الغرفتين، ج1، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، دار هومة للطباعة و النشر، الجزائر، ص117

³- المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفرع الاول: المبررات السياسية:

هناك عدة اسباب من وراء ادراج غرفة ثانية في بناء المؤسسة التشريعية في الجزائر وتتمثل اهم هذه الاسباب في مايلي:

اولا: ضمان الاستقرار والاستمرارية لمؤسسات الدولة:

تعتبر الظروف الصعبة التي عاشتها الجزائر في بداية سنوات التسعينات سواء من ناحية مااسفرت عنه نتائج الدورالاول من الانتخابات التشريعية المجراة في 26ديسمبر 1991¹، والتي تمثلت في فوز الجبهة الاسلامية للانقاذ 188 مقعدا، وحزب جبهة القوى الاشتراكية 25 مقعدا، وجبهة التحرير الوطني 15 مقعدا، والاحرار 03 مقاعد وبقي 198 مقعدا للدور الثاني، مما ترتب عنها اجراء مسيرة عبرشوارع الجزائر لايقاف المسارالانتخابي نتيجة الوضع المشحون الذي شهدته الجزائر عقب تحصل الجبهة الاسلامية للانقاذ على اكثر المقاعد في المجالس المحلية²، او من ناحية الفراغ الدستوري الذي احدثته استقالة رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد بتاريخ 12 جانفي 1992³، والتي لحقت بايام فقط القرارالذي اتخذه الرئيس في 4/01/1992 القاضي بحل المجلس الشعبي الوطني⁴ وما زاد الامر تعقيدا تصريح المجلس الدستوري الصادر في 12 جانفي 1992 بان هناك فراغا دستوريا ناجما عن عدم نص دستور 1989 على الحل لحالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية مع شغورالمجلس الشعبي الوطني بسبب الحل⁵ حيث جاء في التصريح بان: "الدستور لا ينص على حالة اقتران شغور المجلس الشعبي الوطني عن طريق الحل وشغور رئاسة الجمهورية عن طريق الاستقالة، لذا فانه يتعين على المؤسسات المخولة بالسلطات الدستورية بمقتضى المواد

¹- مراد بلقالم ، مرجع سابق ، ص 109.

²- عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2010/2009 ، ص 66 ،

³- مراد بلقالم، مرجع سابق ، ص 109.

⁴- المرسوم الرئاسي رقم 01/92 المؤرخ في 4 جانفي 1992، المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني.

⁵- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 67.

130-129-79-75-24 و 153 من الدستور السهر على استمرارية الدولة والعمل على توفير الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات والنظام العام¹.
ووفقا لتصريح المجلس الدستوري امتنع رئيس المجلس الدستوري "عبد المالك بن حليس" عن تولي مهمة رئاسة الدولة ، لان المادة 08/84 من دستور 23 فيفري 1989 تقضي بان رئيس المجلس الدستوري يقوم بتولي مهام رئيس الدولة عندما تقترن وفاة رئيس الجمهورية بشغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله وليس بسبب الاستقالة².

وعليه يتضح ان هذه الاحداث قد ابرزت ثغرات وفراغات دستورية كان من الضروري الوقوف عندها وتداركها حرصا على تكريس وتحصين التوجه الديمقراطي ، وحماية النظام الجمهوري القائم على التعددية السياسية والحزبية³ ، لذلك تعد هذه المعطيات الدافع الاول لنشأة مجلس الامة باعتبارها ضامنا للاستقرار المؤسساتي من خلال ما يلي:

1- من حيث التركيبة البشرية لاعضاء مجلس الامة ومدة العهدة:

تلعب الغرفة الثانية دور هيئة تفكير بحكم تركيبها البشرية التي تضم كفاءات وطنية ورجال ذوي خبرة⁴ ، حيث يظهر من خلال الانتخاب غير المباشر لثلاثي اعضاء مجلس الامة من بين اعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية ، والثالث المعين من طرف رئيس الجمهورية الذي يزخر بشخصيات مؤهلة وكفاءات وطنية بارزة في مجالات مختلفة علمية، ثقافية، مهنية،اقتصادية اجتماعية انه بإمكانها المساهمة بايجابية ونجاعة

1 - تصريح المجلس الدستوري الصادر في 12 جانفي 1992 ، جريدة الوطن، الصادرة في 13 جانفي 1992، ص 1، 2.

2- المادة 08/84 من دستور 23 فيفري 1989: "واذا اقترنت وفاة رئيس الجمهورية بشغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله ، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا لاثبات الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية"

3- د/علاوة العايب ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 33، الجزائر ، ديسمبر 2003.

4 - محمد بوديار، "مجلس الامة الجزائري كرمز لنظام الثنائية البرلمانية الواعدة"، مجلة الفكر البرلماني العدد 11 ، الجزائر، جانفي 2006، ص 58.

وعقلانية في مجالات معينة غير المجالات المخصصة للغرفة الاولى خاصة في المجالات المتعلقة بتمثيل البلديات والولايات والتقسيمات الجغرافية¹ ، اما بالنسبة لمدة عهدة اعضاء مجلس الامة فان زيادتها بسنة واحدة على عهدة اعضاء المجلس الشعبي الوطني وكذلك على عهدة رئيس الجمهورية المقدرتان بخمس (05) سنوات كاملة ، يعتبر وسيلة لتفادي اي فراغ دستوري قد ينتج عن شغور كل المؤسسات الدستورية في ان واحد² ، لذلك يعد مجلس الامة مؤسسة دائمة و مستمرة و بالنسبة للتجديد فانه لا يمس الا نصف اعضاء مجلس الامة كل ثلاث سنوات³

2- من حيث كيفية تصويت مجلس الامة على القوانين:

يعد شرط توفر اغلبية ثلاثة ارباع (3/4) اعضاء مجلس الامة للتصويت على القوانين ضمانا اخرى وموازنة سياسية، حيث تضمن هذه النسبة نوعا من حق الاعتراض خاصة اذا افرزت نتائج الانتخابات المحلية عن تشكيل مجالس شعبية منتخبة منبثقة عن الحكومة⁴ مما يعني ان مجلس الامة يقف ضد هيمنة الاغلبية، وذلك بعدم المصادقة على النصوص القانونية غير الموضوعية الناتجة عن ضغوط حزبية او اجتماعية او اقتصادية او اديولوجية، بالاضافة الى ذلك يعتبر نصاب ثلاثة ارباع (3/4) لمصادقة مجلس الامة على النصوص القانونية هو تحقيق اكبر قدر من الاجماع حول هاته النصوص- اجماع الجزائريين بمختلف تشكيلاتهم- اذ انه وبعملية المصادقة ستكون له اهمية سياسية كبرى

1- د/ علاوة العايب، مرجع سابق ، ص30.

2- مزياني حميد، "عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري"، دراسة مقارنة، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2011 ، ص27.

3- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، كلية الحقوق، جامعة ابوبكر بلقايد تلمسان، 2011-2012 ، ص 166 .

4- مزياني حميد ، مرجع سابق ، ص28.

تتكس القدر الكبير من الاجماع في البرلمان ككل¹.
3- من حيث مكانة رئيس مجلس الامة في سلم جهاز السلطة:

تتضح مكانة رئيس مجلس الامة في سلم السلطة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، فبمقتضى الدستور تنتقل اناة رئيس الجمهورية الى رئيس مجلس الامة²، حيث تنص الفقرة الثانية من المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي: "يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا ثبوت المانع لرئيس الجمهورية باغلبية ثلثي (2/3) اعضاءه ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة اقصاها خمسة واربعون (45) يوما رئيس مجلس الامة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة احكام المادة 104 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016³ .

من خلال هاته المادة يتبين بان رئيس مجلس الامة هو الشخصية الثانية بعد رئيس الجمهورية، حيث يسعى الى تحقيق الاستمرارية لمؤسسات الدولة عن طريق ضمان استمرارية رئاسة الدولة.
4- من حيث عدم قابلية مجلس الامة للحل:

من دعائم وجود مجلس الامة هو التاكيد على ضمان وجود السلطة التشريعية ولو بغرفة واحدة تتمثل في مجلس الامة وذلك في حالة حل المجلس الشعبي الوطني مثل ما هو الحال بالنسبة للغرفة الاولى وهوما تناولته المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁴. وهو ما يعد ضمانا

1 - شامي رايح، مرجع سابق، ص 62 .

2 - مراد بلقالم، مرجع سابق، ص 110.

3 - المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

4 - حسين بوالطين، الاليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013/2014، ص 147.

دستورية غرضها الحفاظ على الاستمرارية والاستقرار السياسي لمؤسسات الدولة.

ثانيا: مضاعفة مجال التمثيل الوطني :

من بين الاسباب التي دعمت انشاء مجلس الامة - الغرفة الثانية في البرلمان - توسيع مجال التمثيل الوطني ،حيث جاء في البند الثامن والعشرين (28) من المذكرة الرئاسية المتعلقة بالمراجعة الدستورية لعام 1996 مايلي:"ان انشاء هذه الغرفة الثانية المعترف بها في كل الانظمة الديمقراطية يرمي الى توسيع مجال التمثيل الوطني عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية وكذا الكفاءات والشخصيات الوطنية،ضمانا لاستقرارالدولة واستمرارها"¹ وهو ما اشارت اليه المادة 101 من دستور 1996 المعدلة بموجب المادة 118 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث نصت في فقرتها الثانية على ما يلي:" ينتخب ثلثي(2/3) اعضاء مجلس الامة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف اعضاء المجالس الشعبية البلدية واطراف المجالس الشعبية الولائية"² .

وعليه يتضح من خلال ما جاء في البند 28 من المذكرة الرئاسية والفقرة الثانية من المادة 118 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ان استحداث مجلس الامة هو ضمان تمثيل الجماعات المحلية، لذلك لا يمكن تجاهل حقيقة ان مجلس الامة يجسد التمثيل الاقليمي وذلك من خلال النظر الى انتماء ثلثي (2/3) اعضاء مجلس الامة الى الجماعات المحلية، وانتخابها من طرف هيئة ناخبة مشكلة فقط من منتخبين محليين³ ، وكذلك من خلال النظر الى ان تمثيل الولايات في مجلس الامة يكون بالتساوي،فكل ولاية من الولايات الثماني والاربعين (48) ممثلة بعضوين (02) مهما كان عدد سكانها⁴ ، اي ان التمثيل السياسي

1- المذكرة الرئاسية المتعلقة بتعديل الدستور الصادرة عن رئاسة الجمهورية في ماي 1996.

2- المادة 118 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

3- عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص75.

4- تنص المادة 6 من الامر رقم 08/97 الصادر في 06مارس 1997 المعدل والمتمن بالامر رقم 04/02 المؤرخ في 25 فيفري المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخاب البرلمان، ج رقم15 لعام 2002: "تحدد الدائرة الانتخابية بالنسبة لانتخاب اعضاء مجلس الامة بالحدود الاقليمية للولاية ، يكون لكل دائرة انتخابية مقعدان اثنان".

يتم دون مراعاة البعد الديمغرافي .

وبالتطرق الى نص المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹ ، يتضح ان مهمة اعضاء مجلس الامة مثلما هي لنواب المجلس الشعبي الوطني لا تنحصر في الدفاع عن مصالح ولاية او منطقة معينة، بل يتعداها الى كل الوطن. وعليه يتضح من خلال ما سبق ان مجلس الامة - الغرفة الثانية في البرلمان - احدث موازنة مؤسساتية في مجال التمثيل الوطني السياسي عن طريق ادخال عنصر الاقليم كبعد الى جانب البعد الديمغرافي² ، وكرس مبدا اللامركزية القاعدة الاساسية في تسيير الشؤون العمومية وهذا طبقا لما نصت عليه المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"³، كما نصت المادة 118 من التعديل الدستوري لسنة 2016 عن تشكيلة مجلس الامة في فقرتها الثالثة على ما يلي: "وبعين رئيس الجمهورية الثلث الاخر من اعضاء مجلس الامة من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية"⁴، حيث يستفاد من هذه الفقرة ان اعتماد اسلوب التعيين المباشر من طرف السلطة التنفيذية يراد به كما اشار اليه الاستاذ "محيو" الاحتواء والسيطرة على نقائص الاقتراع العام واحتمالات تجاوزات المجلس الاول⁵ كما يراد منه تنويع وتعميق التمثيل الشعبي بتفادي اختلالات الانتخابات التشريعية المباشرة التي منها : العجز عن تمثيل الاقليات او فئات اجتماعية معينة او القوى المفيدة للمجتمع مثل الكفاءات العلمية⁶ .

¹- تنص المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 2016: " مهمة النائب وعضو مجلس الامة الوطنية قابلة للتجديد ولا يمكن الجمع بينها وبين مهام او وظائف اخرى".

²-الطيب ماتلو، "مجلس الامة والقضايا المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، نشرسة لمجلس الامة، العدد03، الجزائر، جوان 2003،ص27.

³- المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

⁴-المادة03/118 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁵- بن زاغو نزيهة، تقوية السلطو التنفيذية في دول المغرب العربي(دراسة مقارنة) ، اطروحة من اجل الحصول على شهادة دكتوراه في القانون العام ،كلية الحقوق، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة 2009/2008، ص 396.

⁶- د/لمين شريط، "واقع البيكاميرالية في العلم ومكانة التجربة الجزائرية فيها"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الاول، الجزائر، ديسمبر 2003، ص 27.

كما ان التمثيل عن طريق الانتخاب قد ينجم عنه ممثلين يرتكزون على التأييد الشعبي لكنهم يفتقرون الى الدراية والحكمة التي يتطلبها العمل البرلماني ،ثم ان اعتماد نظام التمثيل النسبي في الاقتراع على القائمة لا على الاسماء قد ينطوي على خداع الناخبين وذلك بوضع اسم شخص ذو كفاءة على راس القائمة لاجتذاب جمهور الناخبين وتغطية باقي المترشحين الذين قد لا تتوافر فيهم معايير الكفاءة اللازمة من اجل تحقيق اداء برلماني فعال¹، هذا ما تناولته المادة 118 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، اما بالعودة الى المذكرة الرئاسية السابقة ذكرها فنجد الفقرة 30 منها نصت على مايلي: "تستجيب التشكيلة المختلطة لمجلس الامة لانشغال تفضيل معايير النضج والكفاءة لدى اعضائه في التكفل بشؤون الامة ، كما تستجيب للانشغال الرامي الى ضمان تمثيلية القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وكذا تعبئة الطاقات التاريخية والسياسية والعلمية خدمة للامة"².

فمن خلال هذه الفقرة يمكن استخلاص نتيجتان تتمثلان فيما يلي:
- ان اختيار الثلث المعين من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية،الثقافية،المهنية والاقتصادية يراعي التنوع الحاصل في فئات المجتمع .
- وجود مثل هذه الفئات في مجلس الامة يفتح قناة اصغاء حقيقية للفعاليات السياسية التي يجب ان ينظر اليها دائما على انها قوة اقتراع ووجه من اوجه التعبير عن الارادة الشعبية ، وليست خطرا استبعاده لابقاء الاوضاع على ما هي عليه³ .

الفرع الثاني: المبررات القانونية :

من خلال التطرق الى المبررات السياسية يتضح انها كانت سببا واضحا في ضمان استقرار واستمرارية الدولة عقب الظروف التي مرت بها الجزائر في التسعينات ، لكن لا

¹- د/لمين شريط ، مرجع سابق ، ص 26.

² - الفقرة 30من المذكرة الرئاسية المتعلقة بالمراجعة الدستورية الصادرة عن رئاسة الجمهورية في ماي1996.

³- د/منى مكرم عبيد، مستقبل السلطة في عالمنا العربي:هل يتم تداولها؟، مجلة العربي، العدد 494 ،مطابع

الشروق،القاهرة ،جانفي 2000،صص24،20 .

يمكن الحديث عن الاسباب التي ادت الى استحداث مجلس الامة دون التطرق الى المبررات القانونية التي يسعى بموجبها لاثبات وجوده ضمن قائمة المؤسسات الدستورية المكرسة لدولة القانون ، وعليه تتمثل المبررات القانونية في ما يلي:

اولا: تحسين العمل التشريعي :

ويظهر ذلك من خلال تدارك مشكلة افتقار نواب المجلس الشعبي الوطني للتحكم في المسائل القانونية ، ذلك من منطلق انهم غير متخصصين بهذه المسائل ، اذ انه لا يشترط فيهم اي دراية بالثقافة القانونية عند الترشح في القوائم الانتخابية، وبالتالي فان نواب المجلس الشعبي الوطني قد يغفلون عن بعض المسائل بحكم عدم المامهم بها ، في حين ان مجلس الامة يضم كفاءات وطنية من مختلف الاختصاصات او المجالات مما يسمح بتحسين الاداء التشريعي وتدقيقه ليكون اكثر فعالية¹ ، ويحقق صياغة افضل وعناية للنصوص القانونية مع استبعاد ما قد يشوبها من نقص او غموض او قصور بالاضافة الى تقليل فعل التأثير السياسي فيها ، فمجلس الامة يعتبر مصفاة او قصور بالاضافة الى تقليل فعل التأثير السياسي فيها ، فمجلس الامة يعتبر مصفاة للتدقيق في الصياغة التشريعية الهادفة والمتكيفة مع عناصر المحيط السياسي² ، فعلى مستوى اعداد القوانين فانه يلعب دور هيئة تفكير فيما يخص هذه القوانين بما يؤدي الى التطوير في نوعيتها ، فالمدولة التي تتم بين هئتين افضل من التي تتم من قبل هيئة واحدة³ ، وهذا يؤدي بدوره الى بلوغ درجة كافية من رشادة الحكم في الدولة.

ثانيا: رفع مستوى كفاءة المجالس النيابية :

ان اشتراط كفاءات خاصة في اعضاء المجالس العليا او قيام حكومات بتعيين بعضها

¹ - لعروسي رابع السلطة التشريعية في ظل التعددية الحزبية 1997-2003، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2004، ص 31.

² - سعاد عمير، النظام القانوني لمجلس الامة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 15، الجزائر، فيفري 2007، ص 25.

³ - مسعود شيهوب، "نظام الغرفتين (النشأة والتطور)"، مجلة النائب، العدد 01، الجزائر، 2003، ص 38 .

يختل بسبب سوء اختيار النواب وانخفاض مستوى المجالس النيابية نتيجة الاتجاه الى نظام الاقتراع العام بما يترتب عليه من نقص في الكفاءات¹، لذلك يسمح نظام الغرفتين بتمثيل اصحاب الكفاءات، وهذا ما يؤدي الى رفع كفاءة المجالس النيابية وضمان تحقيق الاستقرار القانوني بما يستلزم من دقة وضبط في التشريع في مختلف نشاطات حياة الدولة². كما يتيح فرصة ادخال العناصر ذات الكفاءة التي عزفت عن دخول الانتخابات او لم تتمكن من النجاح مما يؤدي الى اثراء البرلمان ورفع مستوى كفاءته³، بالإضافة الى ان هناك بعض الشخصيات من عالم العلم والثقافة والاطارات المسيرة والشخصيات الوطنية التاريخية التي قد لا تحسن الخوض في اللعبة السياسية والدخول في الانتخابات والمشاركة مع الاحزاب لاسباب مختلفة لكنها تستطيع تقديم مساهمات وخدمات معتبرة في ميدان العمل البرلماني، وسوف يؤدي نظام العضوية في مجلس الامة عن طريق التعيين الى تجنب اقصائها من المشاركة في الحياة السياسية بواسطة الحياة النيابية⁴، وهو ما ادى بالمؤسس الدستوري الجزائري الى تمكين رئيس الجمهورية من تعيين ثلث (1/3) اعضاء مجلس الامة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الاقتصادية والاجتماعية من اجل ان تجعل من مجلس الامة طاقة تفكير و تصور و اقتراح في مجالات الحياة العامة الوطنية .

ثالثا: وضع توازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية:

يلعب مجلس الامة دورا مزدوجا في وضع التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، اذ يقوم من جهة بتخفيف حدة النزاع بين السلطتين ذلك انه كثيرا ما يحدث الخلاف بين الحكومة والبرلمان حول مسائل محددة، وقد يتفاقم هذا الخلاف ويتعاضم لدرجة تهدد استقرار

1- د/رافت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، منشأة المعارف بالاسكندرية، 2006، ص ص 30-31 .

2- عدنان طه حسين، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجامعة المفتوحة، طرابلس، ليبيا، 2002، ص 234.

3- طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري: 1997-2007 مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة عقيد الحاج لخضر، باتنة 2009/2008، ص 42 .

4- بوكرا ادريس، "المراجعة الدستورية بين الثبات والتغيير"، مجلة ادارة، العدد الاول، الجزائر 1998، ص ص 42-43 .

نظام الدولة، خاصة في ظل نظام المجلس الواحد بيد انه من الممكن احتواء مثل هذه الخلافات وتجاوزها عند الاخذ بنظام المجلسين¹، كما ان وجود غرفتين ومن خلال ما يتحقق من رقابة متبادلة بينهما يؤدي الى التزام كل غرفة بحدود سلطتها الدستورية، وبالتالي يقل خطر الاسراف واساءة استعمال السلطة²، ففي الغالب تلعب الغرفة الثانية دورالحكم بين الحكومة والغرفة الاولى، وانضمامها الى احد الطرفين في الراي يحمل غالبا الطرف الاخر على التسليم بالامر، اي ان اتفاق الغرفتين على موقف واحد يدفع الحكومة الى التفكير مليا في مراجعة موقفها والتفاهم مع المجلسين³، ومن جهة اخرى منع استبداد وسيطرة سلطة على اخرى ومن ثم تعزيز فكرة الفصل بين سلطات ذلك انه اذا كان بإمكان الغرفة الاولى ان تمارس السلطة التشريعية دون الحاجة الى وجود غرفة ثانية تشاركها في ذلك فانه لا يمكنها ان تقوم بمهمة ضمان استقرار مؤسسات الدولة واستمرارها والمحافظة على التوازنات الاساسية للسلطات، ويعود ذلك الى احتمال التغير المفاجئ في الاغلبية بالمجلس الشعبي الوطني اثر انتخابات عامة مسبقة او بعد نهاية عهده او الى امكانية وجود صراعات حادة بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة مما يؤدي الى حل الغرفة الاولى⁴.

رابعا: تعزيز وترقية الديمقراطية :

تؤكد السلطة الحاكمة ان نشأة مجلس الامة ترجع الى ازمة الديمقراطية في الدول النامية الناجمة عن تنامي القوى الاجتماعية التي تسعى الى المشاركة السياسية، وعجز المؤسسات الدستورية في هذه الدول عن استيعابها وتلبية مطالبها، اذ ان نظام المجلسين في بلادنا جاء تماشيا مع هذا السياق لايجاد الصيغة السياسية القائمة على حرية التعبير عن الاراء والمصالح لمختلف القوى الاجتماعية الفاعلة بطريقة سلمية ومنظمة⁵، فمجلس الامة يعد

1- طارق عاشور، مرجع سابق، ص 42.

2- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 54.

3- مزود حسن، "الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين و الهيئة النيابية ذات المجلس الفردي"، مداخلة بالملتقى

الوطني حول نظام الغرفتين، ج2، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، ص36

4- سعاد عمير، مرجع سابق، ص26.

5- مزياتي حميد، مرجع سابق، ص31.

فضاء واسعا للممارسة الديمقراطية في شفافية تامة وعلى المباشر، وهو منبر للتعبير الحر ولإبداء الرأي والاستماع الى الراي الاخر مما يجعله يحظى بمصداقية لدى فئات عريضة من المجتمع¹ فالغرفة حقيقة هي اداة مهمة لمراقبة السلطة "un outil contre pouvoir" في الحالة التي تكون فيها الغرفة الاولى والحكومة مراقبتين من نفس الاتجاه، وهكذا تظهر هذه الاخيرة كوسيلة لتعميق الديمقراطية والوقوف في وجه الاغلبية المهيمنة وحماية الاقلية² وما يؤكد ذلك ما ذهب اليه في هذا الصدد رئيس مجلس الامة الاسبق الراحل السيد "بشير بومعزة" في وصفه لمجلس الامة بانه "مخبر الديمقراطية"³.

المطلب الثالث: مدى ملائمة تاسيس مجلس الامة:

لقد احاطت بعملية تاسيس مجلس الامة كغرفة برلمانية ثانية جملة من الابعاد السياسية والمؤسسية، بررتها وادرجتها ضمن حركة تقويم وتنظيم سلطات الدولة بصورة يظهر انها تكفل الاستمرارية للنظام الوطني الجمهوري، وتقصي البلاد والمجتمع من مخاطر الانزلاقات السياسية والامنية الخطيرة وتحقق كافة عوامل الاستقرار والتحكم في كافة التوازنات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة، وبين غرفتي البرلمان من جهة اخرى، لكن عملية تاسيس هذه الاخيرة لقت جانبا معتبرا من الجدل حول الجدوى من انشائها ومدى ملائمتها في النظام الدستوري الجزائري بين العديد من اساتذة القانون، اذ نجد ان البعض قد انحاز الى تاييد وجوده وبالتالي دعمه لنظام الثنائية البرلمانية (الفرع الاول) والبعض الاخر حاول التمسك بنظام وحدة البرلمان واثبات عدم صلاحية وجود مجلس الامة (الفرع الثاني).

الفرع الاول: الاراء المؤيدة لانشاء مجلس الامة:

اتجه انصار الثنائية البرلمانية الى تاييد ضرورة تاسيس الغرفة الثانية - مجلس الامة-

¹ - محمد بوديار، مرجع سابق، ص 59.

² - مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 17.

³ - مقدم سعيد، "التجربة الثنائية البرلمانية في اقطاب اتحاد المغرب العربي"، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية والانظمة المقارنة، ج 1، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، ص 102.

وذلك للاعتبارات التالية :

ان مجلس الامة يهدف الى تعميق الديمقراطية في المجتمع وترسيخ دولة القانون وهذا بفتح مجالات اخرى للتعبير ونقل التنافس السياسي الى اطر مقننة ومنظمة وبالتالي اشترك قطاعات هامة من الامة في السلطة،ومن ثم التقليل من حجم المعارضة الصامتة وهنا تؤدي الغرفة الثانية مهمة الدمج الاجتماعي والاستقرار والتقليل من مخاطر المراحل الانتقالية على المجتمع¹، وهذا مايفسر ان نظام الازدواجية التشريعية هو الاكثر نجاعة وفعالية في ترقية حقوق الانسان والمواطن،وما يؤكد ذلك هو التزايد المستمر لعدد الدول التي لجأت الى اعتماد هذاوما يؤكد ذلك هو التزايد المستمر لعدد الدول التي لجأت الى اعتماد هذا النظام²

كما ان مجلس الامة هو تعميق لمبدأ الفصل بين السلطات ذلك ان هذا الاخير هو سلسلة من الانقسامات داخل كل سلطة ، فالسلطة التنفيذية تنقسم الى قسمين وكذلك القضائية، وبالتالي فان نظام الغرفتين جاء كوسيلة من وسائل تكريس الحريات الاساسية وتقييد السلطة المطلقة ومنع الاستبداد وبذلك هو احدى تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات³، بالاضافة الى ذلك فان نظام الغرفتين يمتاز بالمرونة والديناميكية والقدرة على مواكبة التطورات الحاصلة على الاقل من خلال عملية التجديد الدوري لاعضاء الغرفة الثانية التي تاخذ بها اغلب دول نظام الغرفتين، وبالتالي الاستفادة من معظم الخبرات الممكنة خاصة تلك التي يعجز النظام الانتخابي عن استمالتها للدخول في معترك المنافسة الانتخابية⁴.

كما ان وجود غرفة ثانية في البرلمان يساعد على توسيع الرقابة البرلمانية من خلال تكثيف وتوسيع عملية رقابة نشاطات الحكومة عبر مختلف الاليات الدستورية التي يمكن ان

¹ - د/ ناجي عبد النور ، النظام السياسي الجزائري من الاحادية الى التعددية السياسية، منشورات جامعة 08ماي1945 ،

قالمة ،الجزائر،2006، ص186

² - عبد القادر بن صالح ،"مجلس الامة عهدة وتجربة " ، مجلة الفكر البرلماني ،عدد خاص ،2003، ص 15،16.

³ - لمين شريط ، مرجع سابق،ص25

⁴ - عقيلة خرباشي ،مرجع سابق،ص 57 .

تصل الى درجة اثاره المسؤولية السياسية للحكومة في بعض الدول¹، بالاضافة الى ان نظام الغرفتين يستجيب اكثر لاحتواء مختلف المكونات التي تدخل في تشكيل الدولة سواء الجغرافية او الديمغرافية، او الفكرية او غيرها وهو اكثر شمولية وقدرة على حماية كل المصالح الحيوية للدولة من خلال توسيع قاعدة المشاركة السياسية لاقصى حد ممكن².
وإذا كان اضطلاع السلطة التنفيذية بواجب تلبية حاجيات المواطنين بما فيها المستعجلة والمؤقتة، يبرر اتخاذ تدابير اكثر سرعة واستجابة³، ففي المقابل يعهد للسلطة التشريعية بمهمة وضع قواعد عامة اكثر استقرارا وعقلانية واكل تسرعا من اجل تفادي الخطا او الانقياد لعاطفة عارضة، فاذا حدث ذلك في الغرفة الاولى التي عادة ما تكون اكثر اندفاعا بسبب احتوائها على طاقات شابة متحمسة، فان المجلس الثاني ينقذ الموقف.
ويعبر مجلس الامة عن السيادة الشعبية التي يضمنها الدستور، فالثلاثان المنتخبان يتمتعان بشرعية مؤكدة مرتين: في المجلس المحلي ثم في مجلس الامة، كما ان الثلث الرئاسي المعين من طرف رئيس الجمهورية الذي له صلاحية التعيين يضيفي شرعية مؤكدة على من يعينهم بقوة الدستور وبشريعته الشخصية لانه منتخب من الشعب بكامله⁴.
كما يجب التذكير انه نتيجة عدم قابلية الغرف الثانية للحل وعدم خضوعها المباشر للضغط الحكومي بنوع من الحرية التي من شأنها تسهيل الموازنة بين البرامج والسياسات واختيار الحلول الاكثر ملائمة⁵، ويجب التدعيم كذلك الى جانب الحجج الواردة سابقا ان مجلس الامة ولد في خضم سنوات الجمر، اي في تلك الاونة التي كان السعي يقتضي اولا وضع المؤسسات مكانها وثانيا من خلال استدراك حياة الدولة التي كادت ان تستدرجها غوغاء الانتهاز والدمار في مرحلة الاستضعاف لهذا وجد مجلس الامة اساسا من اجل منع التسربات التي سمحت استهواء الديمقراطية الساذجة وتالياتها بصفة خطيرة بما يفيد أن

¹ - اسماعيل غزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1996، ص 390.
² - عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 56.

³ - Jean Rivéro , Droit administratif , 9ème édition , Dalloz , paris 1980, pp 90,97

⁴ - عبد الرحمن بلعياط، "مجلس الامة بين الجدل السياسي والواقع الميداني"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني مارس 2003، ص 88.

⁵ - Dmitri georges lauroff, le Droit constitutionnel de le 7ème république , 3ème édition, dalloz, paris, 1999, p554

مجلس الأمة جاء تدعيماً للجانب السياسي للدولة¹. كما يرى مؤيدي الغرفة الثانية ان تواجد ممثلين عن نظام اللامركزية الإدارية يسهل وضع القواعد التي تطبق على الإدارة ، كقواعد الرقابة الإدارية وكذلك الاستجابة لاحتياجات المواطنين وتداعيات الاحتياجات المحلية، وهذا من شأنه على حد تعبير الأستاذ دولكامب « A.Delcamp » أن يشكل مصدراً لإثراء الموروث التشريعي بمشاركة متمرسين في الإدارة في وضع نصوص أكثر غنى وتخصصاً، وفي نفس الوقت إظهار لقوة مركز الإدارة المحلية، ودورها في تسيير الشؤون العمومية والنماء المحلي الوطني².

" فالغرفة الثانية التي استحدثت بجداره اسم غرفة العقلاء والشيوخ هي أحسن مكان لنضج القوانين وتحسينها ومعالجة الأمور من زوايا بعيدة المدى، وتأخذ بعين الاعتبار مصالح الأمة المتعددة الجوانب، الماضية والحاضرة والمستقبلية"³. هذا ويقول السيد دوبان « SM. Dupin » مستشار مجلس الشيوخ الفرنسي أن "نظام الغرفتين يؤدي لتحقيق التكامل والاندماج بين الأقلية والأغلبية في المجلس الأول"⁴.
الفرع الثاني: الآراء المعارضة لنشأة مجلس الأمة:

دعم انصار الاتجاه المؤيد للتمسك بنظام وحدة البرلمان حججهم باثبات عدم صلاحية وجود مجلس الأمة من خلال مايلي :

اول حجة تقنية طرحها انصار هذا الاتجاه مفادها ان وجود غرفة ثانية هو عامل من عوامل التعقيد ففي رأي هؤلاء المعارضين انه في الحالة التي يكون فيها اتفاق بين الغرفتين يكون هناك تنازع وضياح للوقت : فحص للقانون مضاعف واخذ و رد بين الغرفتين من اجل الوصول الى اتفاق⁵ . هذا فضلا علان مرور مشاريع القوانين في مجلسين يؤدي الى تبديد

¹ - عبد المجيد جبار، نفس المرجع السابق.

² Alain Delcamp, le sénat et la décentralisation, Economica, paris, 1991, p500

³ - الامين شريط ، مرجع سابق، ص94.

⁴ - Sébastien Mosneron Dupin « Bicamérisme et nouvelle démocraties », parlementar cairo university, 2003, p68

⁵ - مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص19.

الجهد وزيادة الاجزاء والخطوات الاضافية مما يؤدي الى تجنب الخلافات وتجاوز النزاعات السياسية التي قد تحدث بين المجلسين والتي قد تؤدي الى انقسامات قد تؤدي بدورها الى اضعاف السلطة التشريعية في وجه غيرها من السلطات ¹ .

كما يرى انصار هذا الاتجاه ان مبدا سيادة الامة ينظر الى السيادة في الدولة بوصفها وحدة لا تتجزأ، الامر الذي يحتم تمثيلها بمجلس واحد ، اذ الجوء الى نظام المجلسين يعني تقسيم سيادة الامة الى مجلسين بدارتين قد تتعارضان، وهوما لايمكن التسليم به فوحدة الامة لا تقتضي وحدة التمثيل ² .

يؤدي نظام المجلسين الى خلق ارسنقراطيات جديدة نتيجة تشكيل المجلس الاعلى من فئات معينة، وطول مدة ولايته بالاضافة الى عدم جواز حله ³ . يرى بعض الكتاب ان السبب الرئيسي لايجاد نظام الغرفتين هو انشاء قوة موازية للغرفة المنتخبة من قبل الشعب ، وبالتالي هي وسيلة لاضعاف سلطات الغرفة الاولى ⁴ ، فتستخدم الحكومة احدى الغرفتين لمعارضة الغرفة الاولى لذا يرى الاستاذ "بيردو" « Burdeau » ان السبب الرئيسي والحقيقي لنشأة نظام الغرفتين هو وضع حد للارادة الشعبية في صنع القانون ⁵ ، لذلك التمثيل الديمقراطي الوحيد للشعب هو الغرفة المنتخبة ويعتبر اصحاب هذا الراي الغرفة الثانية مجرد وسيلة لتعزيز السلطة الرئاسية مستدلين على ذلك من خلال تكوينها واختصاصاتها . وفي هذا السياق يمكن لمجلس الامة ان يشكل اداة لصالح الحكومة وتتحقق هذه الوظيفة عندما يرفض مجلس الامة المصادقة على القوانين بالاغلبية المطلوبة التي سبق للمجلس الشعبي الوطني ان وافق عليها، وقد يرفض المصادقة على

¹ - عزيز كايد، السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ، رام الله، فلسطين، جويلية، 2001 ، ص 19 .

² - علي محمد الدبس ، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية، دراسة مقارنة ، وزارة الثقافة، عمان، الاردن، 2008، ص 84 .

³ - د/سعيد السيد علي، المبادئ الاساسية للنظم السياسية وانظمة الحكم المعاصرة ، دار الكتاب الحديث، مصر، د.ت، ص 418

⁴ -chantebout (B), Droit constitutionnel et science politique , 14éme édition, Armand colin, paris, 1997, pp271,27

5-Burdeau (G)M traité de science politique, TV, 2éme ed, 1970, p30

مشاريع القوانين المقترحة من الحكومة والتي تعرضت لتعديل جوهري في محتواها داخل المجلس الشعبي الوطني، فهو بهذا الموقف يقف الى جانب الحكومة في خلافها مع الغرفة الاولى¹.

يستند اصحاب هذا الاتجاه في تنفيذ وجود مجلس الامة من خلال النظر الى الاسباب الاقتصادية التي يقتضيها الظروف الراهنة والتي تتطلب توفير اموال ضخمة تتفق في غير موضعها مثلما هو قائم بالنسبة لمجلس الامة، وبالتالي ما ينفق على هذا المجلس يمكن توجيهه للعمل على تحسين هذه الظروف الاقتصادية بدلا من ان يثقل ميزانية الدولة ويزيد من اعبائها وتكاليفها ، وهذا ما اكده الاستاذ "صاحب حكيم" من خلال مقولته التالية: «...le bicaméralisme tel qu'il à été conçu et mis en œuvre actuellement n'est d'aucune utilité, sinon qu'à consommer des budgets et gratifier la clientèle, il gagnerait à être affiné, au en introduisant le système de la navette et la procédure moins d'examen des textes de lois ... »²

كما ان مجلس الأمة يقع في مركز التابع للمتبع اي تابع للمتبع اي تابع للمجلس الشعبي الوطني في العملية التشريعية ، كما يعد جهازا رقابيا حادا لقص النصوص القانونية التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني مما يؤدي الى اعاقه عمله³، اما بالنسبة لاختصاصات مجلس الامة فيرى معارضوا هذا المجلس انها شبيهة لصلاحيات الكثير من المجالس الوطنية المتخصصة كالمجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي (LE CNES) وبالتالي فان هذه المجالس يمكنها ان تضطلع بهذا الدور، خاصة وانها تضم العديد من

¹- مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار بلقيس، الجزائر، 2014، ص400

²- CF-Saheb Hakim, Revision constitutionel, un enjeu fondamental, partie 2, journal EL Watan Week-end, Mercredi 03, Décembre 2008, p 23.

³- كايس شريف، "دور اللجنة البرلمانية المتساوية الاعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمائيتين" ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والانظمة المقارنة ، ج 1، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، يومي 29 و30 اكتوبر 2002 .

الخبرات الفنية العالية المستوى قادرة على ان تقدم قدرا اكبر واعمق من المشورة الفنية ¹ . هذا بالنسبة لاختصاصاته اما بالنسبة لتشكيلته فقد اثبت الممارسة التشريعية في الجزائر ان الرئاسة كانت دوما من نصيب الثلث الرئاسي، وبذلك يتضح من خلال هذه الممارسات ان مجلس الامة لم يكن يوما من اجل ترقية الديمقراطية وتوسيع مجال التمثيل بل للمحافظة على مصالح النخب الحاكمة، ورغبتها في البقاء على راس السلطة، ولكن بوجود اطر سلمية تستطيع من خلالها التحكم في عملية صنع القرار مع اعطاءها هامش المشاركة السياسية حتى تظهر العملية السياسية كأنها محصلة تفاعل قوى مختلفة رسمية وغير رسمية ² . لذلك يرى انصار هذا الاتجاه ان الغرفة الثانية تتميز بالطابع غير الديمقراطي ذلك ان التمثيل الديمقراطي الوحيد هو ذلك الناتج عن الانتخاب العام والمباشر، وان كل اساليب التعيين الاخرى مشكوك فيها ³ .

وهكذا انتهى الامر الى القول ان الغرفة الثانية ليست فقط اقل شرعية واقل ديمقراطية من الغرفة الاولى بل تعيق تحقيق الديمقراطية، اذ يرى الاستاذ "امين شريط" انه لاغرابة في ان تسمى الغرفة الثانية (اي الثانوية) الاشبه بالزائدة الدودية في الجهاز التشريعي للدولة ⁴ اما ماختم به هذه المسألة تشبيه المفكر الانجليزي "بتيامين فرانكلين" نظام المجلسين بالعربة التي يجرها جوادان في اتجاهين متضادين وذلك في مقولته التالية:

« un corps législatif divisé en deux chambres, est une charve attelée d'un cheval devant et d'un cheval derière, qui tirent en sens invers »⁵.

¹- بوجمعة صويلح " مجلس الامة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، مرجع سابق، ص130 .

²- عاشور طارق، مرجع سابق ، ص46 .

³- مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص16.

⁴- امين شريط ، مرجع سابق، ص25 .

⁵- خروف عبد الوهاب، "نماذج من الانظمة المقارنة، الجزء الثاني، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، دار هومة للطباعة والنشر، ص65 .

المبحث الثاني: مدى استقلالية مجلس الامة:

ان طريقة تنظيم الغرفة الثانية تختلف من دولة لاخرى ،فهناك من الدول من تعتمد في تشكيلها على طريقة الوراثة كما في انجلترا، وهناك من تاخذ بطريق الانتخاب الذي يكون باشكل مختلفة وهناك من الدول الاخرى تمزج بين طريقتي الانتخاب والتعيين وهو ما اعتمده الجزائر في تكوين مجلس الامة و سيتجلى ذلك في المطلب الاول ، وسنحاول معرفة حدود تاثير تكوين مجلس الامة بهذه الكيفية على مبدا الاستقلالية الذاتية للمجلس، اما المطلب الثاني نتساءل فيه حول استقلالية مجلس الامة في اجهزته واعضائه . كما نتساءل عن نطاق استقلالية المجلس في تنظيمه الاداري والمالي، اي هل يدير اعماله بنفسه ؟ وهل ياخذ المجلس كامل حريته في اعداد وصرف ميزانيته ، وهو ما يتسم توضيحه في المطلب الثالث .

المطلب الاول: مجلس الامة تشكيلة تجمع بين اسلوب الانتخاب والتعيين:

ان تشكيلة مجلس الامة وفقا لما اراده التعديا الدستوري ل07مارس2016 تشترك فيها الكيفيتين: الانتخاب والتعيين معا، بحيث ان اغلبية الاعضاء المقدره بالثلثين (2/3) تكون بطريق الانتخاب غير المباشر .(الفرع الاول)، اما الثلث (1/3) الاخر، يتدخل رئيس الجمهورية مباشرة بتعيينه (الفرع الثاني) .

الفرع الاول: الانتخاب غير المباشر لثلاثي اعضاء مجلس الامة:

وفقا للفقرة الثانية من المادة 118من التعديل الدستوري ل07مارس2016، فان ثلثي (2/3) اعضاء مجلس الامة يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف اعضاء المجالس الشعبية المحلية¹ .

¹ - المادة 118 من التعديل الدستوري ل07مارس2016، قانون رقم 01-16 مؤرخ في 26 جمادى الاولى عام 1437 - الموافق ل06مارس2016 يتضمن التعديل الدستوري ، ج ر رقم 14 المؤرخة في 07مارس2016.

ونظرا لتشكيلة ثلثي اعضاء مجلس الامة المتميزة وجب التطرق الى الشروط الواجب توفرها للترشح لعضوية المجلس (اولا)، وخصائص الهيئة الناخبة لثلثي اعضاء مجلس الامة (ثانيا) :

اولا: شروط الترشح لعضوية مجلس الامة:

1- الشروط العامة:

وهي الشروط التي يشترك فيها كل من المترشح لنيابة المجلس الشعبي الوطني وعضوية مجلس الامة حددها القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات ، وعموما يمكن ان نوجزها فيما يلي:

1- الجنسية الجزائرية: يجب ان يكون المترشح ذو جنسية جزائرية اصلية او مكتسبة منذ مدة تزيد عن خمس (05) سنوات كاملة¹ ، اي لا يمكن قبول ترشح اجنبي، وهنا تثار مسألة متعددي الجنسية، وبالتالي وجب اشتراط الجنسية الجزائرية الاصلية في عضومجلس الامة ، ويعود هذا الاشتراط الى المركز الممتاز الذي يحتله رئيس مجلس الامة في حالة وجود مانع لرئيس الجمهورية او شغور نهائي للرئاسة، اذ يعد اغفال المؤسس الدستوري لهذا الامر تجاوزا لروح المادتين 87 و 102 من التعديل الدستوري لعام 2016² .

ب - ان لا يكون قد سبق الحكم عليه نهائيا بسبب ارتكابه افعال وصفها القانون بجناية مهما كانت طبيعتها سياسية، اقتصادية او من جرائم القانون العام او بسبب ارتكابه لجنة التي يحكم فيها عن ممارسة حق الانتخاب وفقا للمادتين 48 و 14 من قانون العقوبات³ ، وكل نائب او عضو مجلس الامة لا يستوفي شروط قابلية انتخابه او يفقدها يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية وفقا لاحكام المادة 123 من التعديل الدستوري لعام 2016⁴ .

¹-انظر: الامر رقم 01/05 المؤرخ في 27 فيفري 2005 المعدل والمتمم لمر رقم 86/70 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، ج ر رقم 15، المؤرخة في 27 فيفري 2005.

²- المادة 87، 102 من التعديل الدستوري ل06 مارس 2016.

³- المادتان 14، 84 من القانون رقم 23/06 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006 يعدل ويتم الامر رقم 156/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات، ج ر رقم 84، المؤرخة في 24 ديسمبر 2006 .

⁴- انظر: المادة 123 من التعديل الدستوري ل06 مارس 2016: "كل نائب او عضو مجلس الامة لا يستوفي شروط قابلية انتخابه او يفقدها ، يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية . ويقرر المجلس الشعبي الوطني او مجلس الامة ، حسب الحالة، هذا السقوط باغلبية اعضائه".

ج - ان يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية: حيث يجب ان تتوفر في المترشح الحقوق المدنية اي ان يكون متمتعاً بكامل قواه العقلية، وله اهلية التصرف كاملة وغير محجور عليه، بالإضافة الى ذلك يجب ان تتوفر فيه الحقوق السياسية ومنها حق الانتخاب، الترشح وممارسة الوظائف في الدولة.

د - ان يثبت اداءه للخدمة الوطنية او الاعفاء عنها.

هـ - ان لا يكون من الذين كان سلوكهم اثناء الثورة التحريرية الوطنية ضد المصلحة الوطنية¹.

2- الشروط الخاصة :

بالرجوع لاحكام الفصل الثالث من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات رقم 01-12 المتعلق باحكام انتخاب اعضاء مجلس الامة يتضح ان هناك شروط خاصة باعضاء مجلس الامة المنتخبين وفقا لما ورد في المادتين 107 و108 وتتمثل هذه الشروط فيما يلي:

ا - ان يكون المترشح عضوا في المجلس الشعبي البلدي او الولائي: نصت المادة 107 من قانون الانتخابات رقم 01-12 على ما يلي: "يمكن لكل عضو في مجلس شعبي بلدي او ولائي ، تتوفر فيه الشروط القانونية ان يترشح لعضوية مجلس الامة"² ، وهذا الشرط يستمد وجوده من مبررات استحداث مجلس الامة، اذ ان انشاء غرفة ثانية في البرلمان الجزائري من بين ما استند عليه هو ضمان تمثيل الجماعات المحلية .

1 - اعضاء المجلس الشعبي الولائي:

يشكل اعضاء المجلس الشعبي الولائي هيئة المداولات في الولاية³، وهم منتخبون عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة لمدة خمس سنوات⁴، ويتم توزيع المقاعد بين القوائم

¹- نور الدين فكايير، "العضوية في البرلمان" ، مجلة النائب، السنة الاولى ، العدد الاول، الجزائر، ص25 .

²- المادة 107 من القانون العضوي 01-12 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل12 يناير سنة 2012 يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر رقم 01 المؤرخة في 14 يناير 2012.

³- المادة 12 من قانون رقم 07-12 المؤرخة في 28 ربيع الاول عام 1433 الموافق ل21 فيفري سنة 2012 يتعلق بالولاية، ج ر رقم 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012 .

⁴- المادة 84 من القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 يتعلق بنظام الانتخابات ، ج ر رقم 01 المؤرخة في 14 جانفي 2012.

الانتخابية بالتناسب حسب عدد الاصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الاقوى ، وعدم الاخذ في الحسبان القوائم التي لم تتحصل على الاقل من الاصوات المعبر عنها¹ ، ويشترط في (7%) على نسبة سبعة في المائة المترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي عدد من الشروط² تتمثل فيما يلي:

- ان يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بالانتخابات، ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها
- ان يكون بالغا (المترشح) خمس وعشرين (25) سنة على الاقل يوم الاقتراع .
- ان يكون المترشح ذو جنسية جزائرية .
- ان يثبت ادائه للخدمة الوطنية او الاعفاء منها .
- الا يكون محكوما عليه في الجنايات والجنح المنصوص عليها في المادة 05 من هذا القانون العضوي، ولم يرد اعتباره.
- الا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والاخلال به .
- ان تكون له اهلية الانتخاب، اذ يجب ان يحوز من باب اولى شروط الناخب .
- كما اشترطت المادة 72 من قانون الانتخابات وجوب ان يكون المترشح ضمن قائمة المترشحين مقبولة صراحة من طرف حزب سياسي او عدة احزاب ، وفي حالة لم تكن قائمة الترشح تحت رعاية حزب او عدة احزاب سياسية ، ينبغي ان تدعم بتوقيع خمسة في المائة 5% على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية، على ألا يقل هذا العدد عن مائة وخمسون (150) ناخبا وألا يزيد عن ألف (1000) ناخب³، ويتراوح عدد الأعضاء الناخبين من خمس وثلاثين (35) إلى واحد وخمسين (51) عضوا ، ويصل الى خمس

1 - المادة 66 من القانون نفسه.

2 - المادة 78 من القانون نفسه.

3 - المادة 72 من القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 يتعلق بنظام الانتخابات ، ج ر رقم 01 المؤرخة في 14 جانفي 2012.

وخمسين (55) عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1250000 نسمة، شرط ان تمثل كل دائرة انتخابية بعضو واحد على الأقل¹ .

2- أعضاء المجالس الشعبية البلدية: يشترك أيضا أعضاء المجالس الشعبية البلدية مع أعضاء المجلس الشعبي الولائي في أنهم يكونون هيئات المداولات لدى البلديات، وبخضع انتخابهم لنفس الإجراءات التي تحكم انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي من حيث نظام الانتخاب ومدة العهدة حتى ان الانتخابات تجري في نفس التوقيت والتاريخ . ويتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير، حيث يتراوح العدد ما بين ثلاث عشرة (13) عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة، وثلاث وأربعون (43) عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200001 او يفوقه² ، وتتماثل العضوية في المجلس الشعبي الولائي مع العضوية في المجالس الشعبية البلدية في طائفة الاشخاص غير القابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون او سبق لهم ان مارسوا فيها وظائفهم وهم: الولاة ، رؤساء الدوائر ،الكتاب العامون للولايات ، اعضاء المجلس التنفيذية للولايات،القضاة ،افراد الجيش الوطني الشعبي موظفوا اسلاك الامن، محاسبوا الاموال البلدية ، الامناء العامون للبلديات³

ب - ان يكون سن المترشح لعضوية مجلس الامة (35) سنة كاملة: نصت المادة 108 من قانون الانتخابات على ما يلي: " لايترشح للعضوية في مجلس الامة الا من بلغ خمسا وثلاثين (35) سنة كاملة يوم الاقتراع "⁴ ، فمن خلال مستهل المادة "لايترشح" يستفاد انها منعت من الترشح لعضوية مجلس الامة الا على من بلغ سن خمس وثلاثين (35) سنة

¹ - المادة 82 من القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 يتعلق بنظام الانتخابات ، ج ر رقم 01 المؤرخة في 14 جانفي 2012 .

² - المادة 79 من القانون نفسه .

³ - المادة 81،83، من القانون نفسه.

⁴ - المادة 108 من القانون نفسه.

كاملة يوم الاقتراع، اي الذي يقل عمره عن هذا السن يعتبر غير مقبول للترشح ويدخل في طائلة عدم القابلية للانتخاب لعدم توفر السن القانونية المطلوبة .

كما ان هذا السن يزيد بعشر سنوات عن السن المطلوبة في الترشح للانتخاب نائب في المجلس الشعبي الوطني ، المقدره بخمس وعشرين (25) سنة حسب المادة 90 من قانون الانتخابات، وهذا ما يجعلنا نتساءل عن الفارق في السن المطلوبة في كل غرفة من البرلمان؟ لكن ما يبرر هذا الشرط هو فكرة ان الغرفة الثانية -مجلس الامة- تجسد الرزانة والتعقل والحكمة بحكم ان رئيسها يتولى رئاسة الدولة في حالة شغور مقعد رئيس الجمهورية. **ثانيا: خصائص الهيئة الناخبة لثلاثي 2/3 اعضاء مجلس الامة:**

نظرا للطبيعة الخاصة لتشكيلة ثلاثي اعضاء مجلس الامة ، فان النظام الانتخابي لهؤلاء الاعضاء يمتاز بخصائص تميزه عن باقي الانظمة الانتخابية المتداوله في تكوين المؤسسات التي تتطلب اجراء انتخابات ، وهذه الخصائص تتجلى في: تقسيم الدوائر الانتخابية والاجراءات التقنية لاختيار ثلاثي اعضاء مجلس الامة .

1- تقسيم الدوائر الانتخابية:

لقد تطرق الامر رقم 12-01 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في البرلمان ¹ ، لتقسيم الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات المجلس الشعبي الوطني وذلك وفقا للقواعد التالية:

- تحدد الدائرة الانتخابية بالحدود الاقليمية للولاية .

- توزع المقاعد لكل دائرة انتخابية بحسب عدد سكان كل ولاية، مع تحديد مقعد واحد لكل حصة تتضمن ثمانين الف (80000) نسمة، ومقعد اضافي لكل حصة متبقية تشمل اربعين

¹ - الامر رقم 12-01 المؤرخ في 20 ربيع الاول عام 1433 الموافق ل13 فيفري 2012 ، يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخاب البرلمان ، ج ر رقم 08 المؤرخة في 22 ربيع الاول عام 1433 الموافق ل15 فيفري 2012 .

الف 40000 نسمة، ويخصص مقعد اضافي للدوائر الانتخابية التي لا تتوار الا على اربعة (04) مقاعد وللدوائر الانتخابية التي لم يتغير فيها عدد المقاعد منذ تنفيذ الامر رقم 97-08 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق ل06 مارس 1997، المعدل. ويمثل الجالية الجزائرية بالخارج ثمانية (08) اعضاء منتخبين بالمجلس الشعبي الوطني، اما بالنسبة لتحديد الدوائر الانتخابية وتوزيع المقاعد المطلوب شغلها في مجلس الامة ياخذ طابعا خاصا، فاذا كان يشترك النظام الانتخابي لثلاثي اعضاء مجلس الامة مع النظام الانتخابي لنواب المجلس الشعبي الوطني في طريقة تحديد الدائرة الانتخابية بالحدود الاقليمية للولاية¹ ، فانه يختلف عنه في توزيع المقاعد المطلوب شغلها اذ حدد لكل دائرة انتخابية اي لكل ولاية مقعدين اثنين² بغض النظر عن الكثافة السكانية لكل ولاية وبالتالي يكون العدد الاجمالي للاعضاء المنتخبين هو ثمان واربعين (48) (عدد الولايات) ضرب اثنين 2 (عدد المقاعد لكل ولاية) والمجموع هو ستة وتسعون (96) عضوا منتخبا . اما فيما يخص توزيع المقاعد بشأن انتخاب ثلثي اعضاء مجلس الامة يتجلى ان المشروع قد انتهج مبدا التساوي في التمثيل بين الولايات ، وهو ما عرف ايضا في مجلس الشيوخ الامريكي المكون من شيخين لكل ولاية وعددها خمسون ، فمجموع الاعضاء مئة شيخ³ .

2- الطرق التقنية لانتخاب ثلثي اعضاء مجلس الامة:

وفقا للمادة 105 من قانون الانتخابات⁴ والمادة 02 من المرسوم 12-412⁵ يتم انتخاب

¹- تنص المادة 1/6 من الامر رقم 01-12 المؤرخ في 20 ربيع الاول عام 1433 الموافق ل13 فيفري 2012، يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخاب البرلمان ، ج ر رقم 08 المؤرخة في 22 ربيع الاول عام 1433 الموافق ل15 فيفري 2012: "تحدد الدائرة الانتخابية بالنسبة لانتخاب اعضاء مجلس الامة بالحدود الاقليمية للولاية".

²- المادة 2/6 من الامر نفسه: "يحدد عدد المقاعد لكل دائرة انتخابية بمقعدين اثنين(2)".

³- د/الغزال اسماعيل ، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر ،بيروت(لبنان)، 1996، ص472.

⁴- المادة 105 من القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات : "ينتخب اعضاء مجلس الامة المنتخبون بالاغلبية حسب نموذج الاقتراع المتعدد الاسماء في دور واحد على مستوى الولاية من طرف هيئة انتخابية مكونة من مجموعة اعضاء المجلس الشعبي الولائي - اعضاء المجالس الشعبية البلدية للولاية.

⁵- المرسوم التنفيذي رقم 12-412 المؤرخ في 25 محرم 1434 الموافق ل09 ديسمبر 2012، يتعلق بتنظيم انتخاب اعضاء مجلس الامة المنتخبين وسيره، ج ر رقم 67 المؤرخة في 28 محرم عام 1434 الموافق ل12 ديسمبر 2012.

اعضاء مجلس الامة المنتخبين بالاغلبية حسب نموذج الاقتراع المتعدد الاسماء قي دور واحد على مستوى الولاية من قبل هيئة ناخبة مكونة من مجموع اعضاء المجلس الشعبي الولائي واعضاء المجالس الشعبية البلدية للولاية ، وبذلك تعد هذه الطريقة مختلفة في انتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني واعضاء المجالس المحلية الذي يتم عن طريق الاقتراع النسبي المباشر، ومن ايجابيات هذه الطريقة ما يلي: ضمان حرية عضو المجلس الشعبي الولائي واعضاء المجالس الشعبية البلدية في الترشح من عدمه، وكذا استقلاليتهم عن الاحزاب التي فازوا عبرها بعضوية المجالس المحلية، حيث يسمح القانون¹ لكل عضو في الجماعات المحلية ان يترشح باسمه الخاص من دون اشتراط تركية الحزب كما هو الامر في الترشح للنيابة في المجلس الشعبي الوطني ، وحتى في المجالس المحلية حيث تتطلب ان يكون المترشح تحت مظلة حزب او عدة احزاب سياسية او يحصل على عدد معين من توقيعات ناخبي الدائرة الانتخابية التي يريد الترشح فيها اذا اراد دخول معترك الانتخابات كـمترشح حر .

اما بالنسبة للتصويت فيكون إجباريا من طرف الهيئة الناخبة² ، حيث يقوم الوالي بإعداد قائمة أسماء أعضائها حسب الترتيب الأبجدي³ ، مع امكانية الاعفاء من التصويت في حالة حدوث مانع قاهر .

وتجوز ممارسة حق التصويت بالوكالة للناخبين المرضى الموجودون بالمستشفيات او الذين يعالجون في منازلهم وكذلك الناخبين الموجودين مؤقتا في الخارج. ولا تعطى الوكالة الا لوكيل واحد، مع شرط ان يكون الوكيل ضمن اعضاء نفس الهيئة الانتخابية، وتحرر الوكالة في شكل رسالة خطية مصادق عليها امام كاتب الضبط لدى

¹ - المادة 107 من القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر رقم 01 المؤرخة في 14 يناير 2012.

² - تنص المادة 02/105 من القانون نفسه: "يكون التصويت اجباريا ماعدا في حالة مانع قاهر".

³ - تنص المادة 01/116 من القانون نفسه: "يتم اعداد قائمة الناخبين المكونين لهيئة الناخبين من طرف الوالي حسب الترتيب الابجدي في شكل قائمة التوقيع التي تتضمن اسماء والقباهم والمجلس الذي ينتمون اليه".

المحكمة المختصة، ويجب ان تصحب هذه الرسالة بشهادة طبية تثبت الوضعية الصحية للناخب المريض، ويتم هذا الاجراء امام رئيس المركز الدبلوماسي اوالقنصلي بالنسبة للناخبين مؤقتا في الخارج، وبعد قيام الوكيل بعملية التصويت يوقع في مكان الموكل ، مع العلم ان اجراء الاقتراع يكون بمقر الولاية .

توضع تحت تصرف الناخبين ورقة التصويت المعدة في شكل قائمة اسمية ويجب ان تتضمن ورقة التصويت ما ياتي:

الدائرة الانتخابية، تاريخ الانتخاب ، القاب المترشحين واسماؤهم باللغة العربية والاحرف اللاتينية، كما يجب ان تحدد ورقة التصويت تسمية الحزب السياسي بالنسبة للمترشحين المتقدمين تحت رعاية حزب سياسي .

ويجري التصويت ضمن اغلفة شفافة وغير مصمغة، وذات نموذج واحد¹ ، ولما يتقدم الناخب بنفسه لقاعة التصويت لا يضع الظرف في الصندوق الا بعد اشعار رئيس مكتب التصويت على انه لا يحمل سوى ظرف واحد وعندئذ ياذن له رئيس المكتب بادخال الظرف في الصندوق ، ويثبت تصويت كل ناخب بامضائه على قائمة التوقيعات . وبعد انتهاء عملية التصويت يتم فرز الاصوات من قبل فارزين يعينهم اعضاء مكتب التصويت من بين اعضاء الهيئة الانتخابية باستثناء المترشحين او ممثليهم ، ويجوز لاعضاء مكتب التصويت ان يشاركوا في الفرز² ترسل نسخة من محضر الفرو الى مجلس الدستوري الذي يتلقى طعون المترشحين خلال الاربع والعشرين (24) ساعة التي تلي اعلان النتائج ، ويبث فيها في اجل ثلاثة (03) ايام كاملة³ ، كما يقوم المجلس الدستوري باعلان المنتخبين الفائزين الحاصلين على اكبر عدد من الاصوات وفقا لعدد المقاعد المطلوب

¹ - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 12-412 المؤرخ في 25 محرم عام 1434 الموافق ل9 ديسمبر 2012، يتعلق بتنظيم انتخاب اعضاء مجلس الامة المنتخبين وسيره، ج ر رقم 67 المؤرخة في 28 محرم عام 1434 الموافق ل12 ديسمبر 2012.

² - المواد من 48 الى 52 من القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر رقم 01 المؤرخة في 14 يناير 2012.

³ - المادتين 127 و01/128 من القانون نفسه.

شغلها، والمقدرة بمقعدتين اثنتين في كل ولاية ، وفي حالة تساوي الاصوات المحصل عليها بين المترشحين يفوز المترشح الاكبر سنا .

اما في حالة اذا قرر المجلس الدستوري الغاء الانتخابات ، فينظم انتخاب اخر في اجل ثمانية(08) ايام ابتداء من تاريخ تبليغ قرار المجلس الدستوري¹ . الى جانب الجزء المنتخب ، يوجد ثلث (1/3) اخر معين من طرف رئيس الجمهورية الذي يكمل تشكيلة مجلس الامة، وهو ما سنعالجه في الفرع الثاني الاتي .

الفرع الثاني: تعيين الثلث الرئاسي لاجزاء مجلس الامة:

نصت المادة 118 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في فقرتها الثانية على ان رئيس الجمهورية يعين ثلث اعضاء مجلس الامة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية ، فهذه المادة تقودنا الى التساؤل حول طبيعة سلطات رئيس الجمهورية في هذا المجال (اولا) وحول انعكاسات ذلك على استقلالية البرلمان (ثانيا).

اولا: حدود سلطة رئيس الجمهورية في التعيين:

تظهر الحدود التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في تعيين ثلث اعضاء مجلس الامة من خلال حجم القيود الواردة على سلطته، حيث تتسع سلطة رئيس الجمهورية تبعا لضيق القيود الوارد عليها ، حيث نجد القيود التي تعترض سلطة رئيس الجمهورية تتمثل فيما يلي:

1- بالعودة الى المادة 118/ 02 من التعديل الدستوري لسنة 2016² نجدها تلزم رئيس الجمهورية بتعيين ثلث اعضاء مجلس الامة من الشخصيات والكفاءات الوطنية .

¹ - المادة 128 من القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر رقم 01 المؤرخة في 14 يناير 2012.

² - المادة 02/118 من التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

2- توفر العضو المعين على شروط قابلية انتخابه وهي الشروط الواجب توفرها في المترشح لعضوية مجلس الامة والتي تتمثل في اشتراط ان يكون العضو المعين عضوا في احد المجالس الشعبية المحلية (الولائية، البلدية) .

3 - يعين رئيس الجمهورية ثلث اعضاء المجلس لعهدة كاملة والمقدرة بست (06) سنوات مع تطبيق قاعدة التجديد النصفي كل ثلاث (03) سنوات .

لكن هذه القيود او الشروط تبقى محدودة وبذلك يبقى رئيس الجمهورية يحتفظ بسلطات واسعة في اختيار الاعضاء القادرين على تحقيق سياسته، ويمكن تحديده هذه السلطات فيما يلي:

1- من بين الصلاحيات الدستورية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ، التعيين في الوظائف الادارية والعسكرية في الدولة، حيث نصت المادة الاولى من المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية¹ على سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ثلث (1/3) اعضاء مجلس الامة، مما يعني ان مسالة التعيين هذه تعد من الاختصاصات الاصلية لرئيس الجمهورية .

2- يقوم رئيس الجمهورية بتعيين ثلث الاعضاء دون الالتزام باتخاذ اي استشارة ودون ان يكون مجبرا على تبرير اختياراته ، فمثلا عند فحص قائمة الثلث المعين المعلن عنها في 27 ديسمبر 1997 والتي تضم 48 شخصية، نجد انها تحتوي على احدى عشر (11) وزير سابق ، وثلاث (03) ضباط ساميين سابقين بالجيش الشعبي الوطني ، واربعة (04) سفراء سابقين ، بالاضافة الى ممثلي بعض الاتحادات والجمعيات الوطنية، مثل الاتحاد العام للعمال الجزائريين، والجمعية الوطنية لمتقاعدي الجيش الوطني الشعبي، وجمعية 08 مارس 1945، وبهذا اصبح مجلس الامة شبيها بالمجالس الارستقراطية التي تشترط ان

¹ - المادة 1 من المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27 اكتوبر 1999 ، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج ر رقم 76 المؤرخة في 31 اكتوبر 1999 .

يكون أعضائها من طبقات معينة ، وهذا الأمر إلى حرمان الكثير من الكفاءات والشخصيات الوطنية البارزة من المشاركة في المجلس¹ .

3- لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة بأي حال من الأحوال على اعتبار أن الدستور لم ينص على طريقة أخرى لتعيينهم² . وإن كان يحق للوزير الأول أن يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية فإن سلطته هذه تخرج عن نطاق أحكام المادتين 91 و92 من نفس الدستور³ ، بما في ذلك مسألة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة باعتباره يندرج ضمن الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، وبالتالي يتضح أن رئيس الجمهورية يحتكر سلطة التعيين وحده دون مشاركة أي جهة أخرى .

ثانياً: الآثار المترتبة على إجراء التعيين:

أذ تفحصنا تشكيلة مجلس الأمة نلاحظ أن إجراء التعيين الممنوح لرئيس الجمهورية في تعيين (1/3) ثلث أعضاء مجلس أحدث انعكاسات أثرت على استقلالية البرلمان (أولاً) وعزز من نفوذ رئيس الجمهورية (ثانياً) .

1- التأثير على استقلالية البرلمان :

بالرغم من ما يتميز به أسلوب التعيين في تشكيلة مجلس الأمة من التزويد بالكفاءات التي قد يأبى أصحابها دخول المعارك الانتخابية، وتمثيل الأقليات التي قد لا تحصل على عدد مناسب من المقاعد البرلمانية عن طريق الانتخاب⁴ ، إلا أنه يجافي المبدأ الأساسي من

¹- مراد بلقالم، مرجع سابق، ص 152.

²- تنص المادة 101 من التعديل الدستوري لعام 2016: "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول و أعضاء الحكومة و كذا رؤساء المؤسسات الدستورية و أعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم".

³- تنص المادة 99 من التعديل الدستوري لعام 2016: " يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الأتية:....4- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، دون المساس بأحكام المادتين 91 و92 السابقتي الذكر".

⁴- ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية، مصر، 2003، ص 261.

أحداث المؤسسة البرلمانية وهو مبدأ التمثيل في إطار الديمقراطية النيابية ، فهذا الوضع القانوني لا يخول للبرلمان التعبير عن الإرادة العامة بصدق وما يتبع ذلك من الدفاع عن الصالح العام المشترك¹، بالإضافة الى ذلك فمن اهم المبادئ التي يقوم عليها النظام الديمقراطي هو مبدأ سيادة الشعب، إلا انه مهدر من قبل المؤسس الدستوري الجزائري² ، وذلك نتيجة اعتماد اسلوب التعيين في مجلس الامة الامر الذي ادى الى حجب الشعب عن ممارسة سيادته كاملة بواسطة هذه المؤسسة الدستورية³ لتصبح المؤسسة التشريعية تمثل ارادة السلطة التنفيذية عن طريق الثلث المعين، وعلى هذا الاساس يرى الاستاذ "سليمان الطماوي" انه من الافضل اختيار اعضاء البرلمان من خلال اتباع اسلوب الانتخاب الكامل⁴ على اعتبار ان الانتخاب هو اهم الاليات الديمقراطية التمثيلية سواء لاختيار الحكام او ممثلي المجموعات السياسية والاجتماعية والثقافية⁵ ، وبالتالي من خلال مسالة الثلث (1/3) الرئاسي المعين يتبين انه الية تعيق مسالة التمثيل الشعبي و تنافي الديمقراطية النيابية .

2- تقوية نفوذ رئيس الجمهورية:

يمثل حق رئيس الجمهورية في تعيين ثلث (1/3) مجلس الامة وسيلة لتعزيز الامتياز الرئاسي ، والتأثير على البرلمان ، فالعضو المعين يرى من الطبيعي ان يكون مواليا له⁶ ، و مجلس الامة عملا بالمادة 138 من الدستور يصادق على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بثلاثة ارباع اعضاءه (3/4)، مما يعني انه في حالة تعارض

1- عبد الله بوقفة ، الية تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) ، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2002، ص153.

2- سليمة مسراتي ، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظم الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية ، جامعة الجزائر، 2010/2009، ص62.

3- تنص المادة 02/08 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها " .

4- سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص612.

5- بوكرا ادريس، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص03 .

6- محمد نصر مهنا، في النظم الدستورية والسياسية (دراسة تطبيقية)، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2005، ص502 .

القانون مع ارادة صاحب سلطة التعيين فان هذا القانون سيلقى معارضة من مجلس الامة فإذا كان المجلس يتكون من 144 عضوا وانه يشترط لإقرار القانون مصادقة مجلس الامة ب3/4 أعضائه أي 108 عضو، فان امتناع الثلث الرئاسي اي 48 عضو وحده ، كاف لقبول القانون ، بحيث اذا عارض هذا الثلث سيبقى 96 عضو وهو يقل على النصاب المفروض دستوريا والمحدد بمئة و ثمانية (108) عضوا ¹ .

وبهذا يكون مجلس الامة استحدث بهدف مراقبة السياسة التشريعية التي تحاول الغرفة الاولى النهوض بها ، وكبح جمح المجلس الشعبي الوطني في حالة افلاته من قبضة السلطة التنفيذية عند حصول المعارضة على اغلبية مقاعد المجلس الشعبي الوطني حيث سيجد هذا الاخير نفسه في حالة تعارض مع ارادة رئيس الجمهورية ² ، و لعل تصريح الرئيس الامريكى جورج واشنطن خير دليل على ذلك عن مقال: "نحن نصب التشريع في وعاء الشيوخ لنبرده" ³ .

ومن خلال تحليلنا لنصوص الدستور الجزائري يتبين ان تدخل رئيس الجمهورية في تعيين ثلث اعضاء مجلس الامة هو بمثابة اداة لمنع صدور اي قانون او هو حق " veto " يمتلكه رئيس الجمهورية ⁴ .

وعليه فان اسلوب التعيين منتقد باعتباره يشكل مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات وباستقلالية مجلس الامة حيث يوضع هذا الاخير تحت رحمة السلطة التنفيذية .

¹ - كايس شريف، مرجع سابق، ص65.

² - مزياني الوناس، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ديسمبر 2012، ص71.

³ - مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطين التنفيذية و التشريعية في النظام البرلماني، الوراق للنشر و التوزيع، عمان، 2009، ص73.

⁴ - Djebbar(A) :le conseil de la nation et le poivior normatif du conseil constitutionnel ,revue de l'école nationale d'administration,numéro 2-2000,Alger,p10 .

الفرع الثالث: تجديد نصف اعضاء الامة:

نصت المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹ على ان مجلس الامة يخضع في تشكيلته الى تجديد نصف اعضاءه لذلك سنحاول معرفة خصائص هذا التجديد (اولا) ثم الاثار المترتبة عليه اي معرفة محاسن ومساوئ التجديد الدوري (ثانيا) .
اولا: خصائص تجديد نصف اعضاء مجلس الامة:

من خلال استقراء الفقرة الثالثة في المادة 119 من التعديل الدستوري لعام 2016 يتبين ان تجديد اعضاء مجلس الامة يتميز بالخصائص التالية:

- تجديد نصفي لاعضاء مجلس الامة .

- تجديد دوري يجري كل ثلاث (03) سنوات .

الخاصية الاولى: التجديد النصفي لاعضاء مجلس الامة:

المادة 03/119 من التعديل الدستوري لسنة 2016 كانت واضحة حيث اقرت ان تجديد نصف تشكيلة مجلس الأمة يشمل نصف الأعضاء أي اثنين وسبعين (72) عضوا من اصل مئة وأربع وأربعين عضوا ، ويلاحظ من خلال هذه المادة ان المؤسس الدستوري لم يقصر التجديد على الجزء المعين او المنتخب ، بل جاء النص عاما من خلال عبارة "تشكيلة مجلس الامة" التي توجي الى الجزئين معا². ومن اجل القيام بعملية التجديد بدأت التأويلات والاراء تتشابك داخل مجلس الامة، فالبعض اقترح ضرورة تجديد الأعضاء بغض النظر عن الجزء المنتخب او المعين ، وهذا الراي انتقد بشدة، ثم انتهى النقاش الى ضرورة

¹- تنص المادة 03/119 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على مايلي "تجدد تشكيلة مجلس الامة بالنصف كل ثلاث سنوات".

²- شنوفي فاتح، مكانة مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، فرع ادارة ومالية، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق، 201، ص31 .

الآخذ بعين الاعتبار الجزء المنتخب ، ويتم التجديد فيه عن طريق الانتخاب، وتجديد الجزء المعين من قبل رئيس الجمهورية¹.

كما انه تجدر الاشارة الى ان المؤسس الدستوري لم يتطرق الى كيفية التجديد النصفى في التعديل الدستوري لسنة 2016 ولم يحل المسألة الى التنظيم ثم انه لم يصدر نظام داخلي جديد خاص بمجلس الامة يشير الى هذه المادة وبالعودة الى النظام الداخلي القديم لمجلس الامة نجده لم يتطرق هو الآخر الى هذه المسألة.

الخاصية الثانية: تجديد دوري يجرى كل ثلاث (03) سنوات :

تضمنت الفقرة الثالثة من المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 2016 القاعدة العامة المتعلقة بالاطار الزمني لتجديد نصف عدد اعضاء مجلس الامة ، وقد تم تحديده كل ثلاث سنوات ، وبما ان عهدة مجلس الامة تقدر بست (06) سنوات ، فانه يحصل تجديد جزئي واحد خلال كل عهدة ، اما بالنسبة لرئيس مجلس الامة فانه ينتخب بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس².

ثانيا: مزايا وعيوب تجديد نصف اعضاء مجلس الامة:

يترتب على عملية تجديد نصف اعضاء مجلس الامة مزايا وعيوب تتمثل في:

1- مزايا تجديد نصف اعضاء مجلس الامة:

1 - جعل عضو مجلس الامة اكثر استعدادا ونشاطا: فالتجديد النصفى لاعضاء مجلس الامة كل ثلاث (03) سنوات يخلق ديناميكية في العمل البرلماني ، وذلك كون ان مدة

1- المذكرة التفسيرية لاحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الاول لاعضاء مجلس الامة المعينين ذات الموقف: "...ولما كان اعضاء مجلس الامة بعضهم منتخب (2/3=96) والباقي (1/3=48) معين ، فان عملية التجديد وللحفاظ على النصاب المحدد في الدستور (المادة 101) ، يجب ان تتم بشكل منفصل بحيث تجرى القرعة بين الاعضاء المنتخبين لتجديد نصف عددهم وبين المعينين كذلك لتجديد نصف عددهم" مقتطف من احكام الفقه الدستوري الجزائري ، العدد 05 ، نشرية للمجلس الدستوري ، لجزائر، 2000، ص37.

2- المادة 02/131 من التعديل الدستوري لعام 2016: "ينتخب رئيس مجلس الامة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس".

العهددة المقدرة بست(06) سنوات تعتبر مدة طويلة مقارنة بعهددة المجلس الشعبي الوطني المقدرة بخمسة (05) سنوات¹ .

2- منح فرصة لاكبر عدد من المواطنين في ممارسة العمل البرلماني : باعتبار ان مجلس الامة مؤسدة دستورية تشريعية هامة يرغب الكثير في ممارسة العمل فيها ، لذلك فعلية التجديد النصفى لاعضاء مجلس الامة التي تجري كل ثلاث (03) سنوات تؤدي الى توزيع ممارسة العمل البرلماني ، واعطاء فرصة اضافية لجميع اعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، وكذا الكفاءات الشخصية الوطنية في اداء العمل التشريعي وذلك من اجل توسيع مجال ممارسة السيادة الشعبية، وتقادي خلق ارساقراطيات برلمانية² .

3- المحافظة على استمرارية مجلس الامة : فتجديد نصف الاعضاء والابقاء على النصف الاخر من شأنه نقل تجربة الثلاث (03) سنوات، والحفاظ على موروث الحياة البرلمانية دون انقطاع مما يسمح بالوقوف على النقائص التي اعترت الممارسة ووضعها في اتجاه تطوير العمل البرلماني داخل مجلس الامة بكيفية اكثر فعالية مقارنة بالتجربة في السنوات الاولى.

2- عيوب عملية تجديد نصف اعضاء مجلس الامة: وتتمثل فيما يلي:

1- انفاق اموال اضافية: حيث ان عملية تجديد نصف اعضاء مجلس الامة تتطلب انفاق اموال معتبرة من اجل الاعداد خاصة لانتخاب نصفى ثلثى الاعضاء المنتخبين ، باستساخ قوائم الترشيح ، الاعلانات، التحضير للاظرفة والتكفل باعضاء مكاتب الاقتراع، وغيرها من المسائل المتعلقة بالعملية الانتخابية³ .

¹ - التجديد النصفى الخامس" من الغرفة الواحدة الى الثنائية"، نشرية لمجلس الامة، العدد55 ، فيفري 2013، الجزائر، ص11.

² - دار روبرت ميتينارا، " نحو مفهوم جديد للعمل البرلماني يناسب الديمقراطية الحديثة " الملقى الدولي للاصلاح البرلماني ، جامعة القارة (مصر)، 2003، ص ص 57،64 .

³ - المواد من 107 الى 128 من القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012 ،المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر رقم 01 المؤرخة في 14 يناير 2012 ،ص15،16.

2- استقطاع وقت معتبر لضمان استقرار الاعضاء الجدد وذلك من خلال التكفل بهم خاصة اولئك المقيمين خارج العاصمة ، والتثبت من عضوية كل واحد منهم وتوزيعهم على هياكل المجلس لتسهيل ممارستهم للعمل البرلماني¹.

3- تعطيل وتيرة العمل وذلك لان الاعضاء الجدد يحتاجون لوقت حتى يتمكنوا من التعرف على العمل البرلماني وفق مختلف مواعيده والياته.

4- اخراج نصف اعضاء مجلس الامة كل ثلاث سنوات يؤدي الى التفريط في القدرات التي اكتسبها اولئك الاعضاء خلال ممارستهم العمل البرلماني².

بعد التطرق الى مزايا وعيوب عملية تجديد اعضاء مجلس الامة يمكن تدعيم عملية التجديد الجزئي نظرا للايجابيات المحصل عليها من ورائه .

المطلب الثاني: حجم الاستقلالية الهيكلية والعضوية لمجلس الامة:

باعتبار مجلس الامة مؤسسة دستورية هامة تتمتع ببناء هيكلي وعضوي وجب ان تكون مستقلة في تنظيمه ، وذلك من خلال هيئات داخلية تتمثل في الاجهزة الدائمة (الفرع الاول) وهيئات تنسيقية واستشارية (الفرع الثاني) بالاضافة الى وجوب تمتع اعضائها بضمانات استقلاليتهم (الفرع الثالث) ، هذا ما سنحاول دراسته بالاعتماد على التعديل الدستوري لسنة 2016 ، والنظام الداخلي لمجلس الامة والقانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

الفرع الأول: عدم استقلالية مجلس الأمة في هيئاته الدائمة:

¹ - عقيلة خرباشي ، مرجع سابق، ص130 .

² - العربي شحط ، عبد القادر وعدة ، جلول محمد ، " دعائم وخصائص نظام الغرفتين في الانظمة السياسية المقارنة" ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والانظمة المقارنة ، يومي 29 و30 اكتوبر 2002 ، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، دار هومة للطباعة والنشر ، الجزائر، صص 18-19

نصت المادة 09 من القانون العضوي رقم 02/99 على أن: "أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي (الرئيس، المكتب، واللجان الدائمة، والمجموعات البرلمانية). لكن بعد تدخل المجلس الدستوري بموجب الرأي رقم 99/08 ، أعيدت صياغة هذه المادة، وأصبحت أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي الرئيس، المكتب واللجان الدائمة¹ ، وبذلك تتمثل الأجهزة الدائمة لمجلس الأمة في : الرئيس، المكتب واللجان الدائمة سنقوم بدراسة كل منها على حدى .

اولا : رئاسة مجلس الامة :

بما ان مجلس الامة مؤسسة دستورية برلمانية ذات تنظيم اداري وقانوني تحتاج الى وجود رئيس يقوم بتسييرها ممن اجل تحقيق الاهداف التي وجد من اجلها وبذلك سنحاول دراستها من خلال مايلي:

1- اجراءات انتخاب رئيس مجلس الامة:

يجب الاشارة اولا الى انه يتم رئاسة الجلسة الاولى للمجلس مكتب مؤقت يتكون من اكبر الاعضاء سنا واصغر عضوين الى غاية انتخاب رئيس مجلس الامة² ، وهذا ما يعرف بالرئاسة البرلمانية الجماعية للمجلس التي تاخذ بها النظم البرلمانية المقارنة والتي تحسم هذه المسألة بنص صريح في صلب احكام الدستور³ ، لكن في القانون البرلماني الجزائري يعتبر هذا الامر استثناء على المبدأ العام القائم على الرئاسة الفردية للمجلس وتتم وفق مايلي: انتخاب رئيس مجلس الامة والذي يكون بطريق الاقتراع السري في حالة عدم

¹ - المادة 09 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8مارس1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر رقم 15، المؤرخة في 09مارس 1999، ص03.

² - المادة 2/2 من النظام الداخلي لمجلس الامة المؤرخ في 1421/09/02 الموافق ل08/11/2000، نصت على مايلي: "يراس الجلسة الاولى للمجلس مكتب مؤقت يتكون من اكبر الاعضاء سنا واصغر عضوين الى غاية انتخاب رئيس مجلس الامة".

³ - عمار عوابدي، "رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، العدد5، نشرية لمجلس الامة، الجزائر ،افريل 2004، ص108.

حصول اي من المترشحين على الاغلبية المطلقة، يلجا الى اجراء دورتان يتم فيه التنافس بين الاول والثاني المتحصلين على اغلبية الاصوات ، ليعلن فوز المترشح المتحصل على الاغلبية النسبية ، اما في حالة تعادل الاصوات فيعتبر الفائزا المترشح الاكبر سنا، وبالنسبة لحالة المترشح الوحيد يكون الانتخاب بالاقتراع السري او برفع اليد، ويعلن فوزه بحصوله على اغلبية الاصوات¹ .

2- مدة الرئاسة في مجلس الامة:

ينتخب رئيس مجلس الامة عند كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس² وفق الاجراءات المنصوص عليها في المادة 06 من النظام الداخلي لمجلس الامة وفي حالة شغور منصب رئاسة مجلس الامة بسبب الاستقالة او التنافي او المانع القانوني او الوفاة يتم انتخاب رئيس مجلس الامة بنفس الطرق المحددة في المادة 06 امشار اليها اعلاه وذلك في اجل اقصاه خمسة عشر (15) يوما من تاريخ اعلان الشغور، ويتم الاخطار بحالة الشغور من طرف هيئة التنسيق ويثبت الشغور بلائحة يصادق عليها ثلاثة ارباع (3/4) اعضاء مجلس الامة، حيث يشرف على عملية الانتخاب هذه اكبر نواب الرئيس بمساعدة اصغر عضوين في مجلس الامة بشرط الا يكونوا مترشحين³ .

3- اختصاصات رئيس مجلس الامة:

يتمتع رئيس مجلس الامة بجملة من الاختصاصات باعتباره رئيسا للدولة، ورئيسا للمجلس وعلى اساس هذه الاختصاصات تتضح المكانة التي يحتلها رئيس مجلس الامة .

1 - الاختصاصات التي يتمتع بها رئيس مجلس الامة على مستوى الدولة:

1- تولي رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية ويكون ذلك في حالتين:

¹- المادة 06 من النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر في 28 نوفمبر سنة 2000 ، ج ر رقم 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000.

²- المادة 131 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³- المادة 07 من النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر سنة 2000.

إذا استحال على رئيس الجمهورية ان يمارس مهامه بسبب مرض خطير او مزمن او في حالة استقالة رئيس الجمهورية او وفاته¹ ، وفي كلتا الحالتين فان المجلس الدستوري يجتمع وجوبا، اما لاثبات المانع بالوسائل الملائمة اذا كنا بصدد الحالة الاولى، واما لاثبات الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية اذا كنا بصدد الحالة الثانية ، فاذا اثبت المجلس الدستوري حالة المانع فانه يقترح بالاجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع، ويعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا بثبوت المانع، ويكلف رئيس مجلس الامة بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة اقصاها خمس واربعون يوما.

وتجدر الاشارة الى انه رغم النص على تولي رئيس مجلس الامة لمهام رئيس الجمهورية بالنيابة الا ان المادة 101 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نصت على بعض الاختصاصات التي لا يمكن لرئيس الجمهورية بالنيابة ممارستها² .

ب- تراس البرلمان المنعقد بغرفتين المجتمعين معا في الحالات المحددة في الدستور حصريا باستدعاء منه في بعض الحالات و باستدعاء من طرف رئيس الجمهورية في حالات اخرى³ .

ج- استشارته قبل اعلان رئيس الجمهورية من حالة الطوارئ، الحالة الاستثنائية ، حالة التعبئة العامة .

د- يقوم رئيس مجلس الامة باخطار المجلس الدستوري⁴ .

¹ - المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - المادة 101 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "لا يجوز زباني حال من الاحوال ان يفرض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الاول و اعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية و اعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة اخرى لتعيينهم ، كما لا يجوز ان يفرض سلطته في اللجوء الى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، تقرير اجراء الانتخابات التشريعية قبل اوانها ، وتطبيق الاحكام المنصوص عليها في المواد 91 و 92 و 105 و من 107 الى 190 و 111 و 142 و 144 و 145 و 146 من الدستور"

³ - المواد 102 ، 105 ، 107 ، 109/4 ، 210 ، 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁴ - المادة 01/187 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

ب- الاختصاصات التي يتمتع بها رئيس مجلس الامة داخل الامة :

اهم الصلاحيات التي يقوم بها رئيس مجلس الامة تتمثل فيما يلي:

- ضمان الامن والنظام العام داخل مقرالمجلس والسهرعلى احترام النظام الداخلي .
- رئاسة جلسات المجلس واجتماعات المكتب وكذا اجتماعات هيئة الرؤساء والتنسيق لمجلس الامة .

- تمثيل مجلس الامة امام المؤسسات الوطنية والدولية .

- التعيين في المناصب الادارية والتقنية بموجب قرارات .

- اعداد مشروع ميزانية المجلس وعرضها على المكتب للمناقشة .

- ضبط تنظيم المصالح الادارية و التقنية ، كما يعتبر الرئيس هو الامر بالصرف¹ كما حدد القانون العضوي رقم 02-99 صلاحيات اخرى لرئيس مجلس الامة تتمثل فيما يلي :

- يبلغ رئيس مجلس الامة طلب الاستماع الى اعضاء الحكومة من طرف اللجان الدائمة كلما دعت الضرورة الى ذلك² .

- يمكن لرئيس مجلس الامة اثناء المناقشة ان يعرض للتصويت جزء من النص في حالة عدم ادخال اي تعديل عليه، وبعد التصويت على اخرمادة يعرض الرئيس النص بكامله للتصويت³ .

وعليه من خلال الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري نستنتج انه يعتبر الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية وكذا يباشر اختصاصات واسعة بالغة الاثر في سير هياكل مجلس الامة

¹- المادة 08 من النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر سنة 2000 .

²- المادة 02/27 من القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08مارس1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09مارس1999 .

³- المادة 36 من القانون نفسه .

ثانيا : النظام القانوني لمكتب مجلس الامة :

يعتبر مكتب مجلس الامة الجهاز الثاني في مجلس الامة، يقوم بادارة و تسيير العمل التشريعي لمجلس الامة، لذلك سنحاول دراسة تركيبية هذا المكتب و اهم صلاحياته .

1 - تركيبية مكتب مجلس الامة :

اقرت المادة 13 من القانون العضوي رقم 02/99 على انه يتشكل مكتب كل غرفة من الرئيس ونواب الرئيس ، وعند الاقتضاء من اعضاء اخرين ، ومنحت الحق لكل غرفة في تحديد عدد نواب الرئيس والاعضاء الاخرين، وكيفيات انتخابهم وصلاحياتهم¹ ، وعلى هذا الاساس نص مجلس الامة في المادة 09 من نظامه الداخلي على ان مكتبه يتكون من رئيس المجلس وخمسة (05) نوابه² حيث ينتخبون لمدة سنة واحدة (01)³ قابلة للتجديد، ونظرا لاهمية منصب نواب الرئيس يتفق ممثلوا المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد بدعوة من رئيس مجلس الامة او باقتراح من مجموعة برلمانية على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات التي يمثلونها على اساس التمثيل النسبي ، ثم تعرض القائمة على مجلس الامة المصادقة عليها ، وفي حالة عدم الاتفاق او عدم المصادقة ، يتم اعداد قائمة موحدة لنواب الرئيس من قبل المجموعات البرلمانية طبقا لمعيار تتفق عليه المجموعات الراغبة في المشاركة في المكتب، وتعرض ايضا على المجلس للمصادقة عليها وفي حالة استحالة الاتفاق في الشروط السابقة الذكر يتم انتخاب نواب الرئيس بالاقتراع المتعدد الاسماء السري في دور واحد ، وفي حالة تساوي عدد الاصوات يعلن فوز المترشح الاكبر سنا ، ويتم استخلاف منصب احد نواب الرئيس بنفس الإجراءات في حالة الشغور⁴ .

لكن ما يمكن ملاحظته انه تم اشتراط في حالة عدم الاتفاق بين المجموعات البرلمانية على

¹ - المادة 13 من القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999 .

² - المادة 09 من النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر في 28 نوفمبر 2000، ج ر رقم 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000.

³ - المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر سنة 2000.

⁴ - المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر سنة 2000.

توزيع مناصب نواب الرئيس اشتراط اعداد قائمة موحدة لنواب وذلك من قبل المجموعات البرلمانية الممثلة للاغلبية دون تحديد الطبيعة القانونية لهذه الاغلبية فاذا كان الامر يتعلق بالاغلبية البرلمانية من الهيمنة على اغلبية المقاعد في مكتب المجلس باعتباره المجموعة المهيمنة ، فيؤدي ذلك الى اقضاء احزاب اخرى من الاستفادة من مقاعد نيابة الرئيس ، في حين ان مسالة مشاركة هذه الاحزاب هي مسالة مشروعة ومن مقتضيات الديمقراطية¹ .

2- اختصاصات مكتب مجلس الامة :

يمثل مكتب نجلس الامة المحرك الاساسي لتسيير العمل التنظيمي والإداري داخل المجلس وعلى هذا الاساس يتمتع بالصلاحيات التالية:

تحديد تاريخ توزيع النصوص المحالة على مجلس الامة وتنظيم سيرالجلسات ، وكذا ضبط جدول اعمال الدورة وتحديد انماط الاقتراع و كفيات تطبيق النظام الداخلي بالاضافة الى دراسة مشروع ميزانية المجلس و المصادقة على الهيكل التنظيمي للمصالح الادارية والمصالح المالية للمجلس، حيث يقوم المكتب بهذه المهام تحت المهاد تحت اشراف رئيس مجلس الامة² ، كما يقوم المكتب بعقد اجتماعاته العادية بصفة دورية بدعوة من رئيسه واجتماعات غير عادية عند حالة الضرورة بدعوة من الرئيس او بطلب من اغلبية اعضائه³ .

3- تقييم النظام القانوني لمكتب مجلس الامة:

من خلال دراسة النظام القانوني لمكتب المجلس ، يتضح مايلي:

1- بالنسبة لمدة عضوية نواب الرئيس في المكتب تعتبر قصيرة فسنة واحدة تؤثرعلى استقرار هياكل المجلس،فبمجرد ان يكتسب نواب الرئيس الخبرة في الاداء المحكم داخل المكتب يتم تجديده مما يؤثر على التنظيم الاداري لمجلس الامة .

¹- محمد بركات ، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا، اطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، الجزائر، 2006/2005 ، ص185 .

²- المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الامة ، الصادر سنة 2000 .

³- المادة 13 من النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر سنة 2000 .

2- بالنسبة للمهام المنوطة اليه يتضح انه المترجم الاول لجدول اعمال الدورة ، اذ يقوم بمهام قاعدية قبل انطلاق الاشغال داخل جلسات مناقشة المواضيع التي تم الاتفاق عليها بين الحكومة والمكتب مع اولوية الحكومة في تحديد ترتيبها¹ الامر الذي يجعل المكتب منفذا رئيسيا يمكن ان تستغله الحكومة لبسط ارادتها .

ثالثا: اللجان البرلمانية الدائمة:

تعتبر اللجان الدائمة الهياكل الاساسية في كل برلمان يتم ضمنها القسم الكبير من العمل البرلماني² ، حيث عرفها الاستاذ "علي الصاوي" على انها : " تلك اللجان التي تقوم بانجاز العديد من الوظائف ، تسمح للنواب بفحص مشروعات القوانين وتتيح الفرصة العامة للمشاركة في العملية التشريعية "³ بالاضافة الى ذلك نجد الاستاذ "موريس دوفرليه" يعرفها على انها "تلك اللجان التي تحضر المسائل المطروحة للنقاش"⁴ . وقد اشارت المادة 134 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الى ان مجلس الامة يشكل لجانها الدائمة في اطار نظامه الداخلي⁵ ، وعليه ونظرا لاهمية هذه اللجان سنقوم بدراستها على النحو التالي :

1- تكوين اللجان البرلمانية الدائمة :

خولت المادة 15 من القانون العضوي رقم 99-02 لكل غرفة صلاحية انشاء اللجان الدائمة وتحديد عددها ومهامها من خلال نظامها الداخلي⁶ ، لذلك تولى النظام الداخلي لمجلس الامة تحديد عدد لجانها حيث قدرت بتسع (09) لجان دائمة وهي :

¹- المادة 16 من القانون العضوي رقم 99/02 المؤرخ في 08 مارس 1999 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة ، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999 .

²- صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال الى اليوم ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2010 ، ص 255 .

³- علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 145 .

⁴- موريس دوفرليه، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري ، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت، ط1 ، 1992، ص 113 .

⁵- المادة 134 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة لجانها الدائمة في اطار نظامها الداخلي".

⁶- المادة 15 من القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

- لجنة الشؤون القانونية والادارية وحقوق الانسان .
- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج .
- لجنة الفلاحة والتنمية الريفية و لجنة الدفاع الوطني.
- لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية و لجنة التجهيز و التنمية المحلية .
- لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية .
- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني .
- لجنة الثقافة والاعلام والشبيبة والسياحة¹.

تتكون لجنة الشؤون القانونية والادارية وحقوق الانسان وكذا لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية من خمسة عشر (15) عضوا الى تسعة عشر (19) عضوا على الاكثر ، وتضم بقية اللجان من عشرة (10) الى خمسة عشر (15) عضوا على الاكثر² . ويرجع حجم التفاوت في عدد اعضاء اللجان الى حجم الاعمال الموكلة لبعض اللجان مقارنة بالآخرى فلجنة الشؤون القانونية والادارية تعد المستشارية دائما لبقية اللجان .

وبالنسبة لتشكيل اللجان الدائمة فانه يتم عن طريق توزيع المقاعد فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد اعضائها، مقارنة مع العدد الاقصى لاعضاء اللجنة، وترفع النسبة الى العدد المباشر الاعلى عندما يفوق الباقي 0.5³.

ويعين مكتب المجلس الاعضاء غير النتمين لمجموعة برلمانية بناء على طلبهم اعضاء في لجنة دائمة، على ان يراعي المكتب رغبات الاعضاء المعنيين بقدر الامكان في تعييناته

¹- المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر في 28 نوفمبر 2000 ، ج ر رقم 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000.

²- المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الامة .

³- المادة 29 من النظام الداخلي لمجلس الامة

وفي حالة شغور مقعد احد اعضاء لجنة دائمة يتم شغله وفق الاجراءات السابقة الذكر¹

حيث يسير اعمال كل لجنة دائمة مكتب يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقرر وتوزع عليهم المهام بعد اتفاق رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد مع مكتب المجلس بدعوة من رئيس مجلس الامة، او بطلب من مجموعة برلمانية².

وتبعا للمادة 27 من النظام الداخلي لمجلس الامة يمكن لكل عضو ان ينضم الى لجنة دائمة واحدة³.

ما يمكن ملاحظته على هذه المادة انه تم تقييد الانضمام الى اللجان الدائمة بلجنة واحدة حيث يرى الاستاذ "بوزيد لزهاري" ان العضوية في اكثر من لجنة تسمح بتفادي الغياب المتكرر للاعضاء الذي اصبح يعيق عمل اللجان ، خاصة وان الغالب في البرلمان هو السماح بتعدد العضوية في اللجان الدائمة مثلما هو الحال في كل من فرنسا وامريكا⁴. كما يشكل مجلس الامة لجانه الدائمة لمدة سنة قابلة للتجديد ، مع امكانية اعادة تجديد عضوية اللجان الدائمة كليا او جزئيا⁵.

2- اختصاصات اللجان الدائمة :

تعتبر اللجان الدائمة المكان الحقيقي للصناعة التشريعية ، لذلك وجب ان تتعدد اشغال هذه اللجان وتتنوع على اساس مبدا التخصص وتقسيم العمل لتوفير عناصر وعوامل القدرة على معالجة النص⁶ ، وبالرجوع الى النظام الداخلي لمجلس الامة نجده حدد مجال اختصاص

1- المادة 30 من النظام الداخلي لمجلس الامة.

2- المادتين 31 ، 37 من النظام الداخلي لمجلس الامة .

3- المادة 27 من النظام الداخلي لمجلس الامة .

4- بوزيد لزهاري، "عن اللجان الدائمة في مجلس الامة" ،مجلة الفكر البرلماني، العدد09، نشرية لمجلس الامة، الجزائر، جويلية 2005 ، ص 77 .

5- المادة 26 من النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر في 28نوفمبر2000، ج ر رقم 77 المؤرخة في 14ديسمبر2000.

6-مصطفى دريوش،" دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية" ، مجلة الفكر البرلماني ، نشرية لمجلس الامة ، عدد خاص، ديسمبر 2003، ص 35 .

كل لجنة¹ ، ومن خلال ملاحظة اختصاص كل لجنة في المواد من 17 الى 25 من النظام السابق الذكر يتضح ان اختصاصات بعض اللجان محددة بطريقة مختصرة ، كما هو الحال بالنسبة للجنة الدفاع الوطني والشؤون الخارجية ، ويعود ذلك لكون ان مسالة الدفاع الوطني وتقرير السياسة الخارجية من الصلاحيات المنوطة لرئيس الجمهورية ، لذلك نجد ان بعض البرلمانات الاجنبية مثل البرلمان الفرنسي يجمع لجنة الدفاع و لجنة الخارجية في لجنة واحدة .

وتجدر الاشارة انه على الرغم من تحديد اختصاص كل لجنة لكن هناك تنازع في الاختصاص بين اللجان الدائمة² ، ويكون هذا التنازع نوعين :

النوع الاول:

وهو التنازع السلبي يكون عندما تعلن لجنة دائمة عن عدم اختصاصها بدراسة مسالة معينة وابداء الراي بشأنها .

النوع الثاني:

وهو التنازع الايجابي يكون عندما تعلن لجنتان فاكثر اختصاصهم بدراسة مسالة معينة ، وفي كلتا الحالتين او النوعين يضطلع مكتب المجلس بتسوية المسالة وفض التنازع بين اللجان . وعموما يكمن مجال اختصاص اللجان البرلمانية الدائمة في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين قبل دراستها في الجلسة العامة من قبل المجلس هذا ما يجعل منها بمثابة مجموعة وسائل عمل ضرورية في كل المجالس البرلمانية³ .

3- نظام سير اعمال اللجان الدائمة:

¹- المواد من 17 الى 25 من النظام الداخلي لمجلس الامة .

²- المادة 40 من النظام الداخلي لمجلس الامة .

3- Bernard chantboute , Doit constitutionnel, 19ème édition, armand colin, paris, 2002, p.p487,488

تباشر اللجان الدائمة لمجلس الامة اشغالها بمجرد استدعائها من قبل رئيسها اثناء الدورة ومن قبل رئيس مجلس الامة فيما بين الدورتين لدراسة النصوص المحالة اليها¹ اولها في اطار ممارسة اعمالها ان تدعو اشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم بما فيهم اعضاء الحكومة².

و تجدر الاشارة الى ان جلسات لجان المجلس تكون سرية فلا يمكن نشر او اعلان محاضرها ويتحمل مسؤولية ذلك مكتب اللجنة³.

ولا تصح مناقشة اللجان الدائمة الا بحضور اغلبية اعضائها ، وعند عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد اربع وعشرين (24) ساعة على الاقل⁴ ، وهي مدة طويلة مقارنة مع المجلس الشعبي الوطني المقدر بست (06) ساعات فقط⁵ ، لذلك يستحسن تقصيرها مراعاة للمسائل الملحة ، اما في جلسة التصويت الثانية يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد اعضاء اللجنة الحاضرين مع اجازة التصويت بالوكالة.

ويمكن لرئيس مجلس الامة ونوابه ان يشاركوا في اعمال اية لجنة دائمة دون ان يكون لهم حق التصويت ، وكذلك بالنسبة لاعضاء مجلس الامة لهم ان يطلبوا حضور اجتماعات اللجان الدائمة من مكتب اللجنة لكن دون ان يكون لهم حق المناقشة والتصويت⁶ . تحوز تقارير اللجان الدائمة بعد موافقة اعضائها وترسل نسخة منها الى مكتب المجلس لتوزع في غضون 72 ساعة على الاقل قبل انعقاد الجلسة العامة على اعضاء المجلس⁷ .

4- تقييم دور اللجان الدائمة :

¹- المادة 33 من النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر في 28 نوفمبر 2000 ، ج ر رقم 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000.
²- المادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الامة .
³- المادة 42 من النظام الداخلي لمجلس الامة.
⁴- المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الامة .
⁵- المادة 03/40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في 30 جويلية 2000 ، ج ر رقم 46 المؤرخة في 30 جويلية 2000 .
⁶- المادتين 35 و36 من النظام الداخلي لمجلس الامة .
⁷- المادة 41 من النظام الداخلي لمجلس الامة .

تعتبر اللجان الدائمة المخابر المتخصصة في مجلس الامة نظرا للدور الاساسي الذي تلعبه في المجال التشريعي ، لذلك ومن اجل تحسين ادائها ومن اجل تحقيق الاهداف المبتغاة من وراءها ، وجب اعادة النظر في النقاط التالية:

1- اعطاء الحق لاعضاء مجلس الامة للانضمام الى اكثر من لجنة اولجنتين على الاقل، وذلك من اجل التغلب على مشكل الغياب الذي يواجه عمل اللجان الدائمة .
2- النص على الزامية حضور اجتماعات وجلسات اللجان وفرض عقوبات في حالة مخالفة النص¹ .

3- اعادة النظر في مسألة سرية اعمال اللجان ولو بصفة جزئية، بحيث تشمل بالسرية اعمال اللجان عندما يتصل الامر بامور تتعلق بالمصالح العليا للدولة واعطاء اللجنة ذاتها صلاحية تقرير السرية من عدمه² .

الفرع الثاني: الهيئات الاستشارية والتنسيقية:

تطبيقا لاحكام المادة 10 من القانون العضوي رقم 99-02³ والمادة 46 من النظام الداخلي لمجلس الامة تتمثل الهيئات الاستشارية والتنسيقية لمجلس الامة في : هيئة الرؤساء وهيئة التنسيق بالاضافة الى المجموعات البرلمانية .

اولا: هيئة الرؤساء :

سنقوم بدراسة هذه الهيئة من خلال النظام الداخلي لمجلس الامة وذلك بالتطرق الى تشكيلتها وكذا اختصاصاتها وكيفية سير عملها .

1- تشكيلة هيئة الرؤساء :

¹ - علي الصاوي ، مرجع سابق ، ص118

² - بوزيد لزهاري ، مرجع سابق ، ص 87 .

³ - القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 ، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999 .

تتكون هذه الهيئة من رئيس المجلس ونواب الرئيس بالإضافة الى رؤساء اللجان الدائمة ،
وسميت هذه الهيئة بهيئة الرؤساء كون ان اغلبية اعضائها يتمتعون بصفة الرئيس .

2- اختصاصات هيئة الرؤساء :

تتمتع هذه الهيئة تحت سلطة رئيس مجلس الامة بالصلاحيات التالية :

- تحضير دورات مجلس الامة وتقييمها .

- تنظيم سير اشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين اعمالها .

- اعداد جدول اعمال دورات المجلس وتنظيم اشغال مجلس الامة¹ .

مايمكن استنتاجه من صلاحيات هيئة الرؤساء انها تقوم بتنسيق العمل التشريعي وبذلك
المهام المنوطة لها تعتبر تنسيقية وليست تقريرية ، فسلطة التقرير ممنوحة لمكتب المجلس
الذي يقوم بالاشراف على سيره² .

3- نظام سير عمل هيئة الرؤساء :

تقوم هيئة الرؤساء بالاجتماع كل خمسة عشر (15) يوما خلال الدورات اوبدعوة من
رئيس مجلس الامة عند الضرورة ، ويبلغ جدول اعمال الاجتماع لاعضاء الهيئة قبل انعقاده
ب 72 ساعة على الاقل، حيث توزع محاضر اجتماعات الهيئة على اعضائها في ظرف
72 ساعة على الاكثر من تاريخ انعقاد الاجتماع .

ثانيا : هيئة التنسيق :

نقوم بدراسة هذه الاخيرة من حيث التشكيلة ، الاختصاصات وكيفية تسييرها .

1- تشكيلة هيئة التنسيق :

¹- المادة 47 من النظام الداخلي لمجلس الامة، الصادر في 28 نوفمبر 2000، ج ررقم 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000
²- محمد بركات ، مرجع سابق ، ص 186 .

تتكون هيئة التنسيق لمجلس الامة من اعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية ، وبذلك تشكل هيئة واسعة تضم مختلف هياكل مجلس الامة .

2- اختصاصات هيئة التنسيق : تستشار هيئة التنسيق في المسائل التالية:

1- جدول اعمال جلسات مجلس الامة.

2- تنظيم اشغال المجلس وحسن ادائها وتقييمها .

3- توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية .

وما يلاحظ حول اختصاصات هذه الهيئة بحسب المادة 48 من النظام الداخلي للمجلس انها استشارية وليست اجرائية ، فهي تستشار فقط وليست لها اجراءات تقوم بها لسير جلسات المجلس او المصالح الادارية او غيرها .

3- **كيفية تسيير هيئة التنسيق** : تجتمع هذه الهيئة بدعوة من رئيس المجلس كل شهر على الاقل خلال الدورات، كما يمكنه دعوتها للاجتماع عند الاقتضاء ، او بطلب من مجموعة برلمانية عند الضرورة ، ويبلغ جدول اعمال الاجتماع لاعضاء الهيئة قبل انعقاده ب72 ساعة على الاكثر¹ .

ثالثا: المجموعات البرلمانية : كان بداية ظهور هذه المجموعات في الديمقراطيات الغربية الحديثة، حيث كانت في البداية عبارة عن كتل برلمانية هدفها الدفاع عن المصلحة المهنية المشتركة بين مجموعة الافراد ، ومع مرور الوقت تبلورت الرؤية السياسية لتصبح فيما بعد مجموعات تناقش المسائل . السياسية العامة، وبذلك تكونت اول مجموعة برلمانية في فرنسا سميت « Bretagne »² حيث تبنت الجزائر نظام المجموعات البرلمانية حيث ادرج

¹ - المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الامة، الصادر في 28 نوفمبر 2000، ج ر رقم 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000.

² - دنبيلا عبد الحليم، الاحزاب السياسية في العالم المعاصر، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982، ص 19، 20³ - راي رقم 08/ر.ق.ع/م.د/99 المؤرخ في 21 فيفري سنة 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور ، جريدة رسمية عدد 15، مؤرخة في 09 مارس 1999.

المشروع الجزائري هذه الاخيرة كهيئة دائمة داخل غرفتي البرلمان من خلال المادة 09 من القانون العضوي رقم 99-02، لكن المجلس الدستوري اقر بعدم دستورية ذلك القانون³، اي خرج المجموعات البرلمانية من اجهزة مجلس الامة وبذلك تبقى مجرد اجتماع لاعضاء المجلس لتوحيد مواقفهم السياسية، وعليه سنقوم بدراستها من خلال التكوين والاختصاصات .

1- تكوين المجموعات البرلمانية :

تتكون المجموعات البرلمانية المشكلة على اساس انتماء حزبي من عشرة (10) اعضاء على الاقل ، حيث لا يمكن لعضو المجلس ان ينضم الى اكثر من مجموعة برلمانية واحدة ويمكن ان لا يكون عضوا في اية مجموعة برلمانية ، بالاضافة الى ذلك يحظر على اي حزب ان ينشئ اكثر من مجموعة برلمانية واحدة، هذا ويمكن للاعضاء المعينين في مجلس الامة والذين لا ينتمون الى الاحزاب ان يشكلوا مجموعة برلمانية واحدة¹ . حيث تؤسس المجموعة البرلمانية بعد استلام مكتب مجلس الامة الملف الذي يتضمن مايلي:

- تسمية المجموعة ، قائمة الاعضاء ، اسم الرئيس واعضاء المكتب ويتم نشر هذه الوثائق في الجريدة الرسمية للمداولات ، كما يمكن لرئيس المجموعة ان يعين من ينوبه من اعضاء مكتب المجموعة في هيئات وجلسات العامة للمجلس، ويتم الاعلان عن انشاء المجموعة البرلمانية في جلسة علنية لمجلس الامة ، واي تعديل في تشكيلة المجموعات البرلمانية ينشر في الجريدة الرسمية للمداولات بعد تبليغه الى المكتب من طرف المجموعة² .

بالاضافة الى ذلك من شروط تاسيس هذه المجموعات البرلمانية هي : منع اعضاء مجلس الامة انشاء مجموعات برلمانية للدفاع عن مصالح شخصية او مهنية ، او انشاء جمعيات داخل المجلس .

وبالنسبة لاعضاء الذين لا تتوفر فيهم شروط مجموعة برلمانية والمنتمين الى الاحزاب يمكن ان يختاروا مندوبا عنهم يتولى التعبير عن انشغالاتهم³ .

¹ - المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر في 28 نوفمبر 2000، ج ر رقم 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000.

² - المادة 50 من النظام الداخلي لمجلس الامة .

³ - المادة 52 من النظام الداخلي لمجلس الامة .

2- مهام المجموعات البرلمانية:

توكل الى المجموعات البرلمانية في مجلس الامة -الغرفة الثانية- المهام التالية:

- توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بينهم على اساس التمثيل النسبي .

- توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة بكيفية تتناسب مع العدد الفعلي لاعضاء المجموعة البرلمانية .

- توزيع مهام مكاتب اللجان الدائمة لمجلس الامة.

- مشاركة رؤساء المجموعات البرلمانية عن جدول اعمال الدورة والجلسات من طرف رئيس مجلس الامة .

3- تقييم نظام المجموعات البرلمانية :

وفي الاخير نستنتج ان المجموعات البرلمانية ما هي الا امتداد للاحزاب السياسية داخل البرلمان ، وما تلك الشروط اللازم توفرها لانشاء مجموعة برلمانية الا قيودا تفرض على العضو خوفا من تهريه من تمثيل الامة، وان الاعتراف بالمجموعات البرلمانية يعود اساسا الى ميل الشخص الطبيعي الى التكتل والتضامن فيما بينهم وفقا لقناعاتهم المشتركة¹ . والعمل بنظام المجموعات البرلمانية من شأنه ان يزيد من نفوذ الاحزاب على الاعضاء الذين يتلقون تعليمات التصويت على مشاريع القوانين بواسطة هذه المجموعة لا سيما انها توزع اعضائها على لجان البرلمان لرصد كل ما يجري داخله من مناقشات واراء المعارضة قصد وضع الخطة المناسبة²، كما ان الاحزاب السياسية تتقل المنافسة من البيئة الخارجية الى داخل البرلمان في ثوب مجموعة برلمانية والتي من المفترض ان يكون هدفها تنسيق العمل

¹ - د/ الامين شريط: "القانون العضوي المنظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان :هل له علاقة بالمجموعات البرلمانية" ، وقائع اليوم الدراسي حول موضوع: القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08مارس1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بين النص والممارسة، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان ،الجزائر ،23اكتوبر2001،ص ص 26،30

² - سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، طرق ممارسة السلطة، ديوان المجموعات الجامعية ، الجزائر ، ج2 ، ط4 ، 2000 ، ص 128 .

البرلماني في حين ان اعضائها غالبا ما تكون توجهاتهم تخدم مصالح الحزب اكثر من مصالح الشعب¹، لكن الاستاذ "جون بول جاكوي" « Jean paul jacqué » يرى عكس ذلك حيث يقول انه: "... من الصعب للغاية بالنسبة للبرلماني غير المنتمي الى مجموعة برلمانية من ممارسة عهده بفعالية، لكن سيكون من المستحيل على اي مجلس نيابي تجاهل العنصر الهيكلي المكون للمجموعة البرلمانية، الا اذا اراد ان يفقد كل الفعالية"².

الفرع الثالث: الاستقلالية العضوية لمجلس الامة:

هناك مجموعة من القواعد الدستورية والقانونية التي تحدد المركز القانوني لاجراء مجلس الامة وضمانات استقلاليتهم كي يتمكنوا من اداء مهامهم بحرية بعيدا عن الضغوطات ، وعلى هذا الاساس سنقوم بدراسة ضمانات استقلالية اجراء مجلس الامة و التاكيد من مدى وجودها او عدمها اونسببيتها في النظام القانوني الذي يحكم اجراء مجلس الامة فيما يلي:

اولا: حقوق وواجبات اجراء مجلس الامة :

يتمتع عضو مجلس الامة بحقوق اثناء تادية مهامه مقابل قيامه بواجبات ، ويمكن ان نوردتها فيما يلي :

1- الحقوق : ويكمن اجمال هذه الحقوق فيما يلي:

1- الحصانة البرلمانية: اختلف فقهاء القانون الدستوري في تعريفهم للحصانة البرلمانية حيث ذهب "الاستاذ مصطفى قلوشي" في تعريفه للحصانة البرلمانية الى استخدام مصطلح الحصانة ضد المسؤولية عن الاراء والاقوال للدلالة على الحصانة البرلمانية الموضوعية ، ومصطلح الحصانة الاجرائية للدلالة على الحصانة الاجرائية³ ، بينما يستعمل الاستاذ خالد

1 - قريش امانة، تنظيم البرلمان ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في اطار مدرسة الدكتوراه ، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، بن عكنون ، 2013/2012، ص70.

2- Paul Jacqué, Droit constitutionnel et institutions politiques, 5ème édition , Dalloz, paris , 2003, p166 .

3- مصطفى قلوش، الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري المغربي، المؤسسة البرلمانية بالمغرب ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، سلسلة مواضيع الساعة ، عدد 23، ط1 ، 2000، المغرب، ص 109 .

الشرقاوي السموني مصطلحي الحصانة ضد المسؤولية البرلمانية والحصانة ضد الاجراءات الجنائية¹ ، في حين استعمل الاستاذ "الامين شريط" مصطلح عدم القابلية للاعتداء للدلالة على الشق الاجرائي ، واحتفظ بمصطلح عدم المسؤولية للدلالة على الحصانة البرلمانية الموضوعية²، وذهب الاستاذ "رمضان محمد بطيخ" في تعريفها على انها تحصين النائب ضد الملاحقة القضائية والاجراءات الجزائية التي من شأنها ان تعيق النائب في اداء مهامه³ ، اما الاستاذ "عبد الغني بسيوني عبد الله" عرفها على انها عدم جواز اتخاذ اي اجراءات جنائية ضد احد اعضاء البرلمان اثناء انعقاد المجلس النيابي الا باذن منه⁴.

وكل ما يجمع هذه التعريفات الفقهية عند اعطاء تعريف للحصانة البرلمانية هو ادراج تحت ظل هذا المفهوم نوعين من الحصانة ، حصانة موضوعية وحصانة اجرائية ، فالاولى تقوم على اساس عدم المسؤولية ، و الثانية على اساس اتباع اجراءات خاصة لمباشرة الدعاوى امام الهيئات القضائية⁵ .

وبالرجوع الى النظام الدستوري الجزائري نجد ان الحصانة البرلمانية معترف بها دستوريا وطبقا للمادة 126 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁶ ، يتضح ان المؤسس الدستوري كرس حصانة موضوعية - عدم المسؤولية - وهي حصانة عينية من حيث هي تطل الاقوال والاعمال⁷ ، كما كرس ايضا الحصانة الاجرائية فيما يتعلق بالاعمال المنفصلة في الوظيفة البرلمانية طبقا للمادة 127 من دستور 2016 ، حيث لايجوز الشروع في متابعة

¹- خالد الشرقاوي السموني،الحصانة البرلمانية في القانون الدستوري المقارن،المؤسسة البرلمانية بالمغرب،المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، سلسلة مواضيع الساعة ، عدد 23، ط1،2000،المغرب،ص109.

²- الامين شريط،نطاق ممارسة الحصانة البرلمانية في الجزائر،من حيث اجراءات رفعها والاثار المترتبة، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص130 .

³- رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر ، دار النهضة العربية، مصر، 1994، ص11.

⁴- المختار خطيب، "النائب البرلماني في المغرب"، مجلة دراسات ووقائع دستورية وسياسية، العدد الاول، المغرب، 1998،ص17.

⁵- Philippe Ardant, intitutions politiques et droits constitutionnel, 9ème édition, L.G.D.G, paris, 1997, p520

⁶- المادة 126 من التعديل الدستوري لسنة 2016

اي عضو في مجلس الامة بسبب جناية او جنحة الا بتنازل صريح منه اوباذن منه ¹ .
والهدف او الغرض من الحصانة البرلمانية ان البرلمانى يعتبر نائب عن الائمة في اتخاذ
القرار، ويعتبر موظف من موظفي الدولة ، فهي التي تتحمل المسؤولية عن تبعة اعماله في
اطار قاعدة مسؤولية المتبوع عن اعمال التابع.

وعلى اساس هذا يرى الاستاذ "عبد الناصر بوغزالة " ان الحصانة لا تعتبر امتياز بقدر
ماهي ضمانة للهيئة التشريعية ممثلة للشعب ² .

ب - التعويضات البرلمانية :

وجدت التعويضات البرلمانية المالية لتمكين اعضاء البرلمان من سد حاجياتهم باستقلال
تام عن جميع الجهات ، ويتم تحديدها عن طريق السلطة التشريعية وذلك من خلال
المصادقة على ميزانية تسيير المجلس ومداخيل الاعضاء و يتم ذلك على مستوى مكتب
المجلس ولجنة الشؤون المالية بحرية ³ ، حيث يتقاضى عضو البرلمان اثناء عهده
البرلمانية التعويضة الاساسية والتعويضات الاخرى .

* التعويضات الاساسية: تدفع التعويضات الاساسية شهريا لعضو البرلمان على اساس
النقطة الاستدلالية 5438 خاضعة للاقتطاعات القانونية،وتحسب هذه التعويضة على اساس
اعلى قيمة استدلالية معمول بها في الوظيف العمومي الخاص بسلك الاطارات السامية في
الدولة ⁴ .

../.. وليد العقون، "الحصانة البرلمانية"، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، السنة 2، العدد 4، 2004، ص39.

¹ - المادة 127 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

² - محمد ناصر بوغزالة، "الحصانة البرلمانية امتياز ام ضرورة لممارسة الوظيفة"، مجلة الوسيط، عدد9، الجزائر ،
2012، ص158 .

³ - صالح بلحاج ، مرجع سابق ، ص251 .

⁴ - المادة 19 من القانون 01-01 المؤرخ في 06 ذي القعدة عام 1421 الموافق ل31 يناير سنة 2001 يتعلق بعضو
البرلمان ، ج ر رقم 09، المؤرخة في 04 فيفري 2001 المعدل والمتمم بموجب الامر رقم 03-08 المؤرخ في 01
ديسمبر 2008 ، ج ر رقم 49 ، المؤرخة في 03 سبتمبر 2008.

*التعويضات الاخرى: يستفيد عضو البرلمان من تعويضة عن المسؤولية فكل من المجلسين خاضعة للاقتطاعات القانونية وتحدد ب: 20% من التعويضات الاساسية لنائب رئيس المجلس ورئيس اللجنة ورئيس المجموعة البرلمانية . 15% من التعويضة الاساسية لنائب رئيس اللجنة ومقررها كما يتقاضى عضو البرلمان تعويضة تكميلية شهرية عن التمثيل تقدر بنسبة 20 % من التعويضة الاساسية خاضعة للاقتطاعات القانونية¹ .

ج -الواجبات: يلتزم عضو مجلس الامة بعدة واجبات مقررة دستوريا وقانونياتتمثل فيما يلي:

- تفرغ عضو مجلس الامة كلياً لممارسة عهده² .
- واجب البرلماني في اطار اختصاصاته الدستورية ان يبقى وفياً لثقة الشعب ويظل يتحسس تطلعاته³ .

- مراعاة المصلحة العامة والوطنية اثناء تادية مهامه.

- حضور الجلسات العامة للمجلس واشغال اللجان التي هو فيها .

- المحافظة على سرية المداولات والمشاركة في التصويت.

- المصادقة على القوانين وجميع المهام المسندة اليه⁴ .

ثانيا : انتهاء العضوية في مجلس الامة :

تنتهي العضوية في مجلس الامة في الحالات التالية :

1- الوفاة : تنتهي العضوية في مجلس الامة بموت العضو ، وفي هذه الحالة تحسب له

الفترة التي قضاها في البرلمان عهدة كاملة مهما كانت مدتها .

¹ - المادتين 19،20 من القانون رقم 01-01 المؤرخ في 31 يناير 2001 المتعلق بعضو البرلمان ، ج ر رقم 04 المؤرخة في 04 فيفري 2001.

² - المادة 116 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

³ - المادة 115 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁴ - المواد 11،12،13 من القانون 01-01 المؤرخ في 31 يناير 2001 المتعلق بعضو البرلمان ، ج ر رقم 04 المؤرخة في 04 فيفري 2001.

2- الاستقالة : وهي حالة التخلي عن العهدة والصفة البرلمانية اراديا من طرف عضو البرلمان سواء كان عضوا منتخبا او معينا ، فالاستقالة تكون بموجب طلب يوجه الى رئيس مجلس الامة والذي يحضر بدوره المجلس في اقرب جلسة له ليثبت شغور المقعد ، كما الاستقالة لا تمنح لقائمة العضو المستقيل حق استخلافه بالمرشح الذي يليه في الترتيب كما هو الحال بالنسبة للعضو المتوفى او المعين في منصب حكومي او في المجلس الدستوري¹.

3- ممارسة وظيفة تتنافى مع العضوية في مجلس الامة:

نظرا لكون ان العمل البرلماني يقتضي جهد ووقت لاداءه على احسن وجه ، وباعتبار الازدواج العضوي والوظيفي يؤدي الى تركيز السلطة لصالح الهيئة التنفيذية² ، فضلا عن كونه يؤدي الى هدر مبدا الفصل بين السلطات ، وجب تمكين البرلماني من القيام بمهامه دون معوقات تحول بينه وبين العمل البرلماني ، بالاضافة الى الاعتبارات السابقة تكمن اهم المبررات التي اقتضت حضر الجمع بين العضوية البرلمانية والمهام الاخرى في ضمان الاستقلال البرلماني عن الحكومة ، حيث لا يمكن النهوض بالمهام البرلمانية اذا كان المستقبل الوظيفي للبرلماني بين يدي السلط التنفيذية ، حيث يسهل التأثير على العضو ترغيبا او ترهيبا، اضافة الى ذلك واجب الطاعة للرؤساء الذي تقتضيه الوظيفة العامة، كما ان حجم المسؤوليات الملقاة على النائب باعتباره ممثلا للامة يستدعي التفرغ للمهام النيابية³ . وعلى هذا الاساس نص الدستور الجزائري في المادة 122 على ان مهمة النائب وعضو مجلس الامة هي مهمة وطنية قابلة للتجديد ، ولا يمكن الجمع بينها وبين مهام او وظائف⁴ اخرى هذا وقد نص القانون العضوي رقم 12-02 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية في المادة 03 منه على ان عضو مجلس الامة يفقد صفته البرلمانية في حالة قبوله لمنصب حكومي ، او انتخابه كعضو بالمجلس الدستوري، او ممارسة نشاط تجاري، او

¹- نور الدين فكايير، مرجع سابق ، ص 29، 30 .

²- علي محمد الدبس ، مرجع سابق ، ص 242 .

³- ايمن شريف ، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، دراسة تحليلية دار النهضة العربية ، القاهرة، 2005 ، ص 42 .

⁴- المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

مهنة حرة شخصيا او باسمه، او مهنة القضاء او وظيفة او منصب لدى دولة اجنبية ،او رئاسة اندية رياضة او اتحادات مهنية¹ .

وعليه يمكن القول انم بدا حالات التنافي يعج مبدأ مهما في ضمان الاستقلالية البرلمانية لاعضاء مجلس الامة، حيث يذهب في هذا الصدد مونتنسكيو الى القول بان الحرية السياسية تتجسد عبر انقسام السلطة في الدولة وذلك من خلال التخصص الوظيفي والعضوي والمجسد في نظام التنافي ، غير ان الاستقلال العضوي قد يؤدي الى شلل النظام من خلال تملك البرلمان لوسائل تأثير موازية ، وهو ربما ما يبرر منح السلطة التنفيذية بصفة غير مباشرة الفصل في صحة العضوية البرلمانية من خلال المجلس الدستوري² .

4- سقوط المهمة البرلمانية لاعضاء مجلس الامة :

يتعرض عضو مجلس الامة لسقوط مهمته البرلمانية في حالة عدم استيفائه لشروط قابلية انتخابه او فقدانها طبقا للمادة 123 من التعديل الدستوري لسنة 2016³ ، وتتم اجراءات اسقاطها عن طريق تقديم اشعار من وزير العدل ثم تقوم اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية والادارية وحقوق الانسان بدراسة طلب اسقاط المهمة البرلمانية المحال اليها من طرف مكتب مجلس الامة، وفي حالة قبول الطلب يعرض على مجلس الامة في جلسة سرية للتصويت عليه باغلبية الاعضاء بعد الاستماع الى العضو المعني الذي يمكنه الاستعانة باحد زملائه⁴ .

¹- المادة 03 من القانون العضوي رقم 12-02 الصادر في 14 يناير 2012 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج ر رقم 41 ، المؤرخة في 14 يناير 2012 .

²- عبد الرضا حسين الطعان ، تركب السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة منشورات جامعة قار يونس ، دار الكتاب الوطنية ، ليبيا ، 2001، ص376

³- المادة 123 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "كل نائب او عضو مجلس الامة لا يستوفي شروط قابلية انتخابه او يفقدها يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية ، ويقرر المجلس الشعبي الوطني او مجلس الامة حسب الحالة هذا السقوط باغلبية اعضائه" .

⁴- المادة 82 من النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر في 28 نوفمبر 2000، ج ر رقم 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000.

5- الإقصاء:

يمكن تجريد عضو مجلس الأمة من صفته النيابية في حال اقترافه فعلا مخلا بشرف مهمته النيابية طبقا للمادة 124 من دستور 2016¹، اذا صدر حكم قضائي بشأن ذلك ، ويكون ذلك من خلال اشعار من وزير العدل ، وتتم اجراءات الاقصاء بناء على طلب من مكتب مجلس الأمة ويوجه الى لجنة الشؤون القانونية والادارية لحقوق الانسان وفي حالة القبول تعد اللجنة تقريرا يعرض على المجلس في جلسة سرية للتصويت عليه باغلبية اعضاء مجلس الأمة بعد الاستماع للعضو المعني² .

ثالثا: الاستخلاف :

نصت المادة 129 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على مايلي: " يحدد قانون عضوي شروط استخلاف النائب او عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده" . وطبقا لذلك فانه يتم استخلاف عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده بسبب الوفاة او التعيين في وظيفة عضو بالحكومة ، او عضو بالمجلس الدستوري او الاستقالة او الاقصاء او اي مانع قانوني اخر باجراء انتخابات جزئية لاستخلافه³ وذلك بعد ان يعلن مكتب مجلس الأمة عن حالة شغور مقعد العضو المنتخب وتوجيه رسالة الى المجلس الدستوري مرفقة بالتصريح بالشغور ، حيث يقوم المجلس الدستوري بتعيين من بين اعضاء المجلس مقرا يتولى التحقيق في موضوع الاستخلاف⁴ ، ويجب الاشارة الى ان عهدة العضو الجديد في مجلس الأمة تنتهي بتاريخ انتهاء عهدة العضو المستخلف⁵ .

¹ - المادة 124 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

² - المادة 83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في 28 نوفمبر 2000، ج ر رقم 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000.

³ - المادة 129 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

⁴ - المادة 42 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 16 افريل 2012، ج ر رقم 26 المؤرخة في 03 ماي 2012.

⁵ - المادة 130 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

رابعاً: الانضباط:

ويتعلق الامر باقرار اجراءات ذات طابع تاديبى والمتمثلة في الحالات التالية:التذكير بالنظام
ويتعلق الامر باقرار اجراءات ذات طابع تاديبى والمتمثلة في الحالات التالية: التذكير
بالنظام، التنبيه، سحب الكلمة ، المنع من تناول الكلمة .

ا- التذكير بالنظام: ويكون من اختصاصات رئيس مجلس الامة او رئيس الجلسة ويتعلق
الامر في حالة التسبب في تعكير النقاشات .

ب- التنبيه: ويكون بالنسبة للعضو الذي ذكر بالنظام للمرة الثانية .

ج- سحب الكلمة : وتكون في حالة اخذ الكلمة بدون اذن والتذكير بالنظام و الاصرار على
الكلام ¹ .

د- المنع من تناول الكلمة: حيث يمنع العضو من تناول الكلمة في الحالات التالية: اذا
تعرض الى ثلاث (03) تنبيهات اثناء الجلسة او استعمل العنف اثناء الجلسة ، او تسبب
في ظاهرة تعكر بشكل خطير النظام والهذوء داخل قاعة الجلسات او قام باستفزاز او تهديد
زميل اثناء الجلسة ² ، ويترتب على منع تناول الكلمة منع العضو من المشاركة في مداوات
ومناقشات مجلس الامة مدة ثلاثة (03) ايام خلال الدورة ، وفي حالة العود او رفض
الامتثال لاوامر رئيس مجلس الامة او رئيس الجلسة يمدد المنع الى ستة (06) ايام ³ .

المطلب الثالث : تقييم النظام الاداري و المالي لمجلس الامة :

كل مؤسسة مهما كان نشاطها يتوقف نجاحها على حسن تنظيمها وسيرها ، وينعكس هذا
التنظيم اساسا على الاطار التنظيمي وعلى الموارد الاساسية لحسن سيرها ، لا سيما الموارد
المالية ، ومجلس الامة كمؤسسة من كؤسسات الدولة وكجهاز ثاني داخل البرلمان الجزائري

¹- المادتين 84،85 من النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر في 28نوفمبر200،ج ر رقم77 المؤرخة

في17ديسمبر2000.

²- المادة 86 من النظام الداخلي لمجلس الامة .

³- المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الامة .

له تنظيمه الخاص ، وما نريد دراسته في هذا المطلب هو التطرق الى نقطتين اساسيتين الاولى تتعلق بالتنظيم الاداري للمجلس (الفرع الاول) اما النقطة الثانية فتتعلق بالتنظيم المالي (الفرع الثاني) ، والهدف من هذه الدراسة هو محاولة دراسة ما مدى استقلالية مجلس الامة في تنظيمه ، اي هل هناك تكريس لنظام قانوني اداري ومالي يدعم استقلالية مجلس الامة داخل المؤسسة البرلمانية ؟ هذا ما سنحاول ابرازه فيما يلي:

الفرع الاول : تمتع مجلس الامة بنظام اداري مستقل :

يتمتع مجلس الامة بنظام اداري مستقل بحكم انه يملك ادارة خاصة به منفصلة عن الوظيفة العمومية يقوم بتسييرها (اولا) وبحكم انه يحكم موظفيه قانون خاص بهم مستقل هو الاخر عن قانون الوظيف العمومي (ثانيا) .

اولا: تسيير مجلس الامة للمصالح الادارية :

ان مجلس الامة كادارة برلمانية جزائرية وضع تحت المسؤولية الفردية للامين العام الذي يتمتع بهذه السلطة بصفته رئيسا لمجموع المصالح الادارية ، وهو خاضع مباشرة لسلطة رئيس المجلس¹ ، حيث نص القانون العضوي رقم 02/99 على انه : "توضع تحت تصرف كل غرفة وتحت سلطة رئيسها، المصالح الادارية والتقنية الضرورية لادارتها" ، مما يدل على استقلالية مجلس الامة وما يؤكد هذه الاستقلالية النظام الداخلي لمجلس الامة حيث نص صراحة على مايلي : "يتمتع مجلس الامة بالاستقلال المالي والاداري"² ، مما يعني تبعية المصالح الادارية لمجلس الامة دون سواه، وفي هذا الاطار يكلف الامين العام لمجلس الامة وتحت سلطة رئيس المجلس بتوجيه الهياكل الادارية والتقنية التابعة له والتنسيق فيما بينها، وضمان الوسائل الضرورية لعمل المجلس و اجهزته³ ، وبالنظر الى استقلالية مجلس الامة في تسييره يمكن حصر المهام الادارية التي يقوم بها فيمايلي:

- المساعدة التقنية و الفكرية ، و التي تجمع بين الانشطة المتعلقة بالوثائق و البحث و الدراسة و التحليل و غيرها .

¹-Benabbou Kirane fatiha, Droit parlementaire, Montchrestien, paris, 1988, p36 .

² - المادة101من القانون العضوي رقم99- 02 المؤرخ في 8 مارس1999 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر رقم 15 المؤرخة في 9 مارس1999

³- قریش امنة ، مرجع سابق ، ص 72 .

- التسيير الاداري والمالي والبشري والدعم اللوجستيكي (كالاعلام الالي) .

- ادارة المناقشات البرلمانية المتعلقة بتسيير الجلسات العامة واجتماعات اللجان الدائمة و تسجيل المناقشات .

بالاضافة الى المهام المتعلقة بالديبلوماسية البرلمانية والتي تتماشى مع مهام بروتوكول العلاقات البرلمانية وتسيير نقل البرلمانين الى الخارج⁴ .

ثانيا : وضع قانون اساسي خاص بموظفي مجلس الأمة :

طبقا للمادة 02 من القانون رقم 06-03 يتمثل اعوان الدولة في اربعة اصناف وهم : الموظفون العامون،القضاة،المستخدمون العسكريون، المدنيون للدفاع الوطني ، ومستخدموا البرلمان¹ ، وباستثناء الموظفون العامون لا تخضع الاصناف السالفة الذكر للقانون الاساسي الخاص بالوظيفة العمومية ، لكن تتمتع بقوانين اساسية خاصة بكل واحد منها، حسب نفس المادة² ، وتطبيقا لذلك فان موظفي البرلمان عامة وموظفي مجلس الامة خاصة لا يخضعون للقانون الاساسي الخاص بالوظيفة العمومية لسنة 2006، وانما يحكم مساهم المهني قانون اساسي خاص بهم ، وهذا ما اكده القانون العضوي رقم 02/99 حيث نص على ان " يضبط البرلمان القانون الاساسي لموظفيه ويصادق عليه"³ ، وبذلك يسن مجلس الامة قانون خاص به حيث نصت المادة 2/91 من النظام الداخلي لمجلس الامة على ان موظفوا مجلس الامة يكرسوا الضمانات والحقوق المعترف بها لموظفي الدولة بموجب قانون اساسي خاص يصادق عليه مجلس الامة ، وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، وذلك بعد دراسته من طرف لجنة الشؤون القانونية والادارية وحقوق الانسان لمجلس الامة⁴ .

¹-القانون رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو سنة2006 المتضمن القانون الاساسي الام للوظيفة العمومية، ج ر رقم46 ، المؤرخة في 16 جويلية 2006.

²- فاطمة بن سنوسي ، المختصر في شرح قانون الوظيفة العمومية لسنة 2006، مطبوعة جامعية، بن عكنون ، الجزائر، 2007 ،ص 04.

³- المادة 102 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08مارس 1999 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09مارس 1999 .

⁴- المادتان 91و17 من النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر في 28 نوفمبر 2000 ، ج ر رقم 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000 .

⁵-Benabbou Kirane fatiha, op cit,p 36 et 37

وعليه يتضح من خلال ما سبق ان تكريس ادارة مستقلة لمجلس الامة منفصلة عن كل وظيفة عمومية وكذا توفره على نظام قانوني خاص يحكم موظفيه يعد من مظاهر التجسيد الذاتي للادارة العامة في البرلمان وبذلك احدى مظاهر استقلالية مجلس الامة .

الفرع الثاني: استقلالية مجلس الامة في التسيير المالي :

ان نجاح اي مؤسسة يتوقف على حسن تنظيمها ، وليس المقصود بالتنظيم هنا الجانب الاداري فقط بل الجانب المالي ايضا، اذ يعتبر العصب الحيوي لتسييرها ، ومجلس الامة كمؤسسة دستورية مثل بقية المؤسسات له ميزانية خاصة ، تكرر له الاستقلال المالي وينظر الى هذه الاستقلالية من جانبين : اعداد الميزانية (اولا) ، و المراقبة عليها (ثانيا) .
اولا:سلطة مجلس الامة في اعداد ميزانيته :

تنص المادة 103 من الفصل السادس المعنون باحكام مختلفة وختامية من القانون العضوي رقم 99-02 ان غرفتي البرلمان تتمتعان بالاستقلالية المالية ، وان كل غرفة تقوم بالتصويت على ميزانيتها¹ ، ومن جهة ثانية نص الباب العاشر المعنون باجراءات ميزانية مجلس الامة والمصالح الادارية من النظام الداخلي لمجلس الامة على كيفية اعداد ميزانية المجلس ، وفي هذا الاطار يقوم رئيس مجلس الامة باعداد مشروع ميزانية المجلس فيما يخص الإيرادات والنفقات ، ليتم فيما بعد عرضه على المكتب الذي يقوم بدراسة مشروع الميزانية ثم يتم تبليغه الى لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمجلس الامة التي تبدي رايها فيه في غضون عشرة (10) ايام التي تلي تبليغ المشروع للجنة ، كما يمكن لهذه اللجنة واثناء دراستها للمشروع ادخال التعديلات التي تراها مناسبة ، وعقب انتهائها من اداء مهامها وابداء رايها حول مشروع الميزانية ، يحال هذا الاخير الى مجلس الامة للمصادقة عليه على ان يتم ذلك خلال الدورة الخريفية ، ليتم فيما بعد تبليغ الميزانية الى الحكومة لادماجها ضمن قانون المالية²، وما يمكن ملاحظته من خلال ما سبق ان مجلس الامة يتمتع بالاستقلالية في اعداد ميزانيته دون تدخل اي جهة اخرى ، حيث يتم تبليغ الميزانية الذي صوت عليها مجلس الامة الى الحكومة مباشرة لتدمج في قانون المالية ، دون ان يكون لوزير المالية اية رقابة على هذه الميزانية مثل ما يفعله مع باقي المؤسسات .

¹ - المادة 103 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999 .
² - المادة 89 من النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر في 28 نوفمبر 2000، ج ر رقم 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000

ثانيا: الرقابة على تنفيذ ميزانية مجلس الامة :

اذا كان مجلس الامة يتمتع باستقلالية في تقدير ميزانيته ،فان نفقاته تخضع للرقابة للتأكد من ان الميزانية قد انفقت في الالوجه المخصصة لها ، وهذا لايتعارض مع مبدأ استقلالية مجلس الامة ذلك ان كل مؤسسات الدولة تخضع للمراقبة المالية على اوجه صرف نفقاتها العامة بغية تلافي اشكال الانفاق والاسراف غير العقلاني، وفي هذا الصدد نميز بين نوعين من الرقابة: الرقابة القبلية ، والبعدية .

1- الرقابة القبلية:

طبقا لنص المادة العاشرة (10) منالقانون العضوي رقم 99-02 التي تمكن كل غرفة في البرلمان من انشاء هيئات تنسيقية واستشارية او رقابية¹، اقر النظام الداخلي لمجلس الامة في الباب الحادي عشر (11) المعنون بالمراقب البرلماني على انشاء مراقب برلماني مع نائبين له يتم انتخابهم على مستوى مكتب المجلس من خلال نفس اجراءات انتخاب وتجديد هياكل مجلس الامة ، مما يعني ان منصب كل من المراقب البرلماني ونائباه تتحدد كل سنة، وبالنسبة لاختصاصات المراقب المالي نجد ان وظيفته الاساسية هي الرقابة القبلية على كل عملية مالية داخل المجلس وقد عدت المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الامة دوره في السهر على متابعة تنفيذ ميزانية المجلس ، والسهر على حسن استخدام واستغلال الموارد البشرية والمادية المخصصة له ، والتكفل بقضايا وشؤون اعضاء المجلس وتنظيم اتصالاتهم مع كل الهيئات ، بالاضافة الى اعداد الحصيلة السنوية عن عمليات التسيير وعرضها على مجلس الامة.ومن اجل القيام بهذه المهام توضع تحت تصرف المراقب البرلماني الوسائل المادية والبشرية اللازمة لاداء مهامه ، حيث يمكن للمراقب البرلماني حضور اشغال مكتب مجلس الامة وهيئة الرؤساء وهيئة التنسيق ، وكذا استفادته من نفس الحقوق والامتيازات التي يستفيد منها رؤساء اللجان ونوابهم².ومن خلال دراسة مهام المراقب البرلماني يتضح انها تشبه مهام المراقب المالي ، الذي يشرف على الرقابة المسبقة للنفقات العمومية من خلال مراقبة مدى مطابقة النفقات الملتزم بها للقوانين والتنظيمات ،

¹ المادة 10 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.

² المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر في 28 نوفمبر 2000، ج ر رقم 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000.

وكذا مراقبة الامر بالصرف من حيث مدى اهليته لصرف النفقات الملتزم بها. لكن يظهر ان هناك تمييز بين المراقب البرلماني والمراقب المالي يتضح في هذا الاخير هو موظف سام تابع لوزارة المالية متواجد على مستوى الولاية¹ ، في حين ان المراقب البرلماني يجسد مبدا الفصل بين السلطات ، وينفي وجود عضو تابع للسلطة التنفيذية داخل البرلمان ، مما يدعم استقلالية مجلس الامة .

2- الرقابة البعدية :

نصت المادة 192 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على انه يكلف مجلس المحاسبة الذي يتمتع بالاستقلالية بالرقابة البعدية لاموال الدولة والجماعات الاقليمية والمرافق العمومية² ، وتطبيقا لذلك نص القانون العضوي رقم 99-02 على خضوع التسيير المالي في كل غرفة من البرلمان لمراقبة مجلس المحاسبة³ وبالرجوع الى مجلس الامة نجد المادة "90" من نظامه الداخلي تخضع محاسبة مجلس الامة لقواعد المحاسبة العمومية ، ولمراقبة مجلس المحاسبة⁴ ، وبذلك يعد مجلس الامة الهيئة العليا للرقابة البعدية للاموال العمومية ، بما في ذلك ميزانية مجلس الامة، حيث يقوم برقابة المطابقة ورقابة التسيير و رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية⁵ .

فيقوم برقابة المطابقة من خلال التأكد من مطابقة عمليات الهيئات المالية والمحاسبة للقوانين والتنظيمات المعمول بها ، والكشف عن المخالفات والاطفاء التي تشكل خرقا صريحا لهذه القوانين ، كخرق الاحكام التشريعية او التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الاجراءات والنفقات ، او عدم احترام الاحكام القانونية او التنظيمية المتعلقة بمسك الحسابات وسجلات الجرد⁶ ، ويقوم برقابة نوعية التسيير من خلال مراقبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية المذكورة في المواد من 7 الى 10 من الامر رقم 20/95 المتعلق بمجلس الماسبة المعدل والمتمم بما

¹ - المادتان 2 و3 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 ، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات العمومية التي يلتزم بها ، ج ر رقم 82 ، المؤرخة في 15 نوفمبر 1992 ، ص 3 و 4 .

² - المادة 192 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

³ - المادة 4 من القانون العضوي 99-02: "يخضع للتسيير المالي في كل غرفة لمراقبة مجلس الامة" .

⁴ - المادة 90 من النظام الداخلي لمجلس الامة: "تخضع محاسبة مجلس الامة لقواعد المحاسبة العمومية، ولمراقبة مجلس الامة".

⁵ - المادتان 1/6، 1/87 من الامر 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة (ج ر رقم 39 المؤرخة في 23 جويلية 1995)، المعدل والمتمم بموجب الامر رقم 02/10 المؤرخ في 26 اوت 2010 (ج ر رقم 66 المؤرخة في 03 نوفمبر 2010) .

⁶ - المادة 88 من الامر نفسه.

فيها مجلس الامة من اجل تقييم شروط استعمالها للموارد والوسائل المادية والاموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد¹.

بينما يقوم برقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية من اجل التأكد من مدى احترام مجلس الامة لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية ففي حالة وجود مخالفة او خطأ ما يشكل خرقا صريحا لهذه القواعد و الحقت ضررا بالخرينة العمومية يقوم مجلس المحاسبة بتحميل اي مسير او عون مسؤولية هذا الخطا ومعاقبته بعرامات يصدرها في حقه شريطة ان لا يتجاوز المرتب السنوي الاجمالي الذي يتقاضاه العون المعني².
وإذا حدث ان عاين مجلس المحاسبة اثناء تحقيقاته حالات او مخالفات تلحق ضررا باموال مجلس الامة يقوم بتبليغ رئيس مجلس الامة فورا والمصالح المعنية بغية اتخاذ الاجراءات التي يقتضيها تسيير الاموال العمومية تسييرا سليما³.

وعليه ومن خلال الاحكام القانونية السابقة الذكر يتبين ان مجلس الامة يتمتع باستقلالية في التسيير المالي سواء فيما يخص اعداد الميزانية في رقابة تنفيذها والتي تكون ذاتية عن طريق المراقب البرلماني او الخارجية التي تكون عن طريق مجلس المحاسبة باعتباره المؤسسة العليا للرقابة البعدية للاموال العمومية تسعى لحماية المال العام .

¹- المادة 69 من الامر 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة (ج ر رقم 39 المؤرخة في 23 جويلية 1995)، المعدل والمتمم بموجب الامر رقم 02/10 المؤرخ في 26 اوت 2010 (ج ر رقم 66 المؤرخة في 03 نوفمبر 2010).

²- المادة 89 من الامر نفسه.

³- المواد من 23 الى 27 من الامر نفسه .

خلاصة الفصل الاول :

نستخلص من خلال دراسة دواعي انشاء مجلس الامة ومدى استقلاليته في نظامه القانوني في الفصل الاول ، انه لم يكن مجلس الامة - الغرفة الثانية في البرلمان - وليد الصدفة ، وانما كان نتيجة للضروف السياسية التي عاشتها الجزائر خلال التسعينات والتدهور المؤسساتي الناتج عن واقعة حل المجلس الشعبي الوطني وشغور رئاسة الجمهورية والتداعيات الخطيرة اللاحقة ، وتعود اسباب انشاء مجلس الامة القانونية الى التحسين في الصياغة التشريعية وتحقيق الديمقراطية وتوسيع التمثيل ، غير ان المبرر الرئيسي من وجود الغرفة الثانية يتمثل في ضمان الاستقرار والاستمرارية لمؤسسات الدولة .

اما عن طريقة المزج بين اسلوبي الانتخاب والتعيين في انتقاء اعضاء مجلس الامة وان كانت تهدف الى تحسين التمثيل وجودة الصياغة عن طريق تعيين كفاءات وشخصيات وطنية وكذا التخفيف من هيمنة الاغلبية البرلمانية الا انها تترك مجالا واسعا لتاثير السلطة التنفيذية على البرلمان ، عن طريق تعيين الثلث الرئاسي الذي يؤدي الى تعزيز الامتياز الرئاسي والذي ينعكس بدوره على استقلالية مجلس الامة ، ودراسة البناء الهيكلي والعضوي لمجلس الامة يتضح ان مجلس الامة مقيد في تحديد اجهزته الدائمة من خلال القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة والتمثلة في الرئيس ، المكتب بالاضافة الى اللجان الدائمة تضاف الى هذه الاجهزة هيئة الرؤساء وهيئة التنسيق والمجموعات البرلمانية التي تمثل امتداد حزبي داخل البرلمان ، مع العلم ان صلاحيات هذه الهيئات لا تعدو سوى ان تكون صلاحيات اجرائية استشارية لا غير .

اما عن النظام الاداري والمالي الذي يحكم مجلس الامة تكشف لنا الدراسة ان مجلس الامة يتمتع بالاستقلال الاداري في تسيير المصالح الادارية والتقنية واعداده لنظامه الداخلي بانفراد دون تدخل اي جهاز خارجي بما في ذلك السلطة التنفيذية تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات ، هذا فضلا من القانون الاساسي الخاص بموظف

مجلس الامة باعتبارهم يمثلون مؤسسة دستورية تشريعية مستقلة عن باقي المؤسسات ، وفي مقابل ذلك يحظى مجلس الامة كذلك بجانب من الاستقلالية في التسيير المالي من خلال احتكاره لسلطة اعداد ميزانية بنفسه والتصويت عليها بحرية ، والتي تخضع لرقابة قبلية من طرف مراقب برلماني ونائباه ، واخرى بعدية مسندة لمجلس المحاسبة باعتباره مكلف بالرقابة البعدية للاموال العمومية وذلك بغية ضمان التسيير الجيد للاموال المخصصة دون ان يكون له انعكاسات على استقلالية مجلس الامة .

وعليه ومن خلال التوصل الى النتائج السابقة الذكر ، يقودنا التساؤل عن المهام والاختصاصات الممنوحة لمجلس الامة وعن السلطات المخولة له في سبيل ممارستها ، وهو ما سنحاول معرفته من خلال دراسة الفصل الثاني .

الفصل الثاني

الفصل الثاني:

محدودية الادوار الوظيفية لمجلس الامة:

البرلمان كمؤسسة دستورية الى جانب المؤسسات الاخرى يتولى القيام بوظيفة هامة في الدولة ، هذه الوظيفة تتمثل اساسا في عمليتين : عملية التشريع وعملية الرقابة ، وبالرجوع الى الدستور الجزائري نجده ينص على تمتعه بالسيادة الكاملة في اعداد القانون والتصويت عليه ، وفقا لذلك يضطلع المجلس الشعبي الوطني بداية بكل مراحل اعداد القانون ، وعلى راسها المبادرة بالقانون ، واذا كانت هذه الصلاحية مخولة للغرفة الاولى فهل احداث الغرفة الثانية - مجلس الامة - يحظى بنفس النصيب في العملية التشريعية، بمعنى هل يمارس مجلس الامة العمل التشريعي مشاطرة مع المجلس الشعبي الوطني؟ وهل يتمتع اعضائه بنفس الحقوق التي يتمتع بها نواب المجلس الشعبي الوطني بخصوص المبادرة بالقانون؟ واذا كان له نصيب في العملية التشريعية فماذا عن اجراءات سيرها ، هل يمارسها مستقلا ام تتدخل السلطة التنفيذية فيها؟ وما هي حدود تدخلها وهل تنعكس سلبا على استقلاليتها كمؤسسة دستورية؟

ايضا هل يكون مجلس الامة دائما على وفاق مع المجلس الشعبي الوطني في النصوص القانونية؟ ام احيانا يختلف معه؟ وفي حالة الاختلاف كيف يتم معالجة الامر هل يكون بين الغرفتين باعتبار ان المسالة تخص التشريع وتكون برلمانية محضة ، ام ان هناك تدخل وتأثير من سلطة اخرى في هذا المجال؟

كل هذه التساؤلات سنحاول الاجابة عنها من خلال المبحث الاول الذي يوضح حجم المسار التشريعي لمجلس الامة .

اما بخصوص العملية الرقابية ، فان المؤسس الدستوري منح للمجلس الشعبي الوطني في اطار زمن محدد اليتان رقابيتان بصدد الرقابة السياسية على اعمال الحكومة وتتمثلان في ملتص الرقابة والتصويت بالثقة اللتان تطرحان بمناسبة بيان السياسة العامة ، التي

يمكن ان ينجم عنهما تقديم الوزير الاول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية ، بالاضافة الى تخويله وسائل رقابية اخرى يستعملها متى يشاء اي لم تحدد بزمان معين والمتمثلة في توجيه الاسئلة الى اعضاء الحكومة والاستجواب وكذا التحقيق البرلماني ، وفي اطار هذه الوظيفة يطرح التساؤل حول نصيب و دور مجلس الامة في رقابة عمل الحكومة ، فهل يكون مماثل للمجلس الشعبي الوطني ؟ وهل تترتب عن ممارستها نفس الاثار القانونية ؟ وهل يكون له دور رقابي فعال مزود بكل الوسائل التي تكفل له ذلك ؟ ام ان دوره الرقابي يشوبه النقص مزود بوسائل محدودة ؟ ، وهذا ما يمكن الاجابة عنه في المبحث الثاني .

وبذلك تحديد مدى فعالية الادوار التي يتمتع بها مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري يتم من خلال الفصل الثاني الذي يتركز حول دراسة حجم الاداء التشريعي الذي يمارسه مجلس الامة وكذا وزن الاليات والميكانيزمات التي يملكها بصدده رقابته لاعمال الحكومة والاثار المترتبة عن هذه الرقابة .

المبحث الأول: مجلس الأمة بين الإثراء والتعطيل التشريعي :

بتبني المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ الثنائية البرلمانية وإحداث غرفة ثانية - مجلس الأمة- حتما سيكون لهذه الغرفة صلاحيات تقوم بها، وكمؤسسة دستورية تشريعية حتما سيكون لها نصيب في العملية التشريعية، ولتقييم هذا النصيب يجب الكشف عن مدى سيادة مجلس الأمة في العمل التشريعي ، أي هل له دعامة كبيرة للعمل التشريعي ، هل له مساهمة في اقتراح وإعداد القانون مثل الدور الممنوح للمجلس الشعبي الوطني ؟ ثم أن هل تمتعه بالاستقلالية الإدارية و المالية يزوده بالحرية اللازمة في القيام بالإجراءات التشريعية ؟ هذا و يطرح التساؤل أيضا حول الدور الذي يلعبه نصاب (3/4) أعضاء مجلس الأمة للمصادقة على النصوص القانونية الموافق عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني المعبر عن الإرادة الشعبية ، فهل تمكنه من أخذ موقف مغاير لما قد يتوصل لها نواب المجلس الشعبي الوطني؟ وإذا اتخذ موقف مغاير للغرفة الأولى هل يمثل أداة للتعطيل التشريعي ؟

كل هذه التساؤلات سنحاول الإجابة عليها من خلال ثلاث(03)مطالب يتعلق (المطلب الأول) بإبراز حجم مساهمة مجلس الأمة في المبادرة التشريعية في حين يتعلق (المطلب الثاني) بمدى سلطة مجلس الأمة في القيام بالإجراءات التشريعية، أما (المطلب الثالث) فيتم التطرق فيه إلى حالة الخلاف التي يمكن أن تحدث بين الغرفتين.

المطلب الأول: حجم مساهمة مجلس الأمة في المبادرة التشريعية بقراءة المادة 112

من التعديل الدستوري لسنة 2016¹، يتضح أن غرفتي البرلمان على حد سواء لهما السيادة في إعداد القانون ، لكن تحديد نطاق ممارسة هذه السيادة يرتبط أساسا بالمجال التشريعي الذي ينشط فيه البرلمان عموما ، ومجلس الأمة خصوصا ، و تبدو بصورة واضحة سيادة مجلس الأمة في العمل التشريعي بالنظر للاختصاصات المخولة له من حيث تمتعه أوجرمانه من حق

¹- المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين ، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

المبادرة بالقانون، باعتباره المنطلق الأساسي لبسط وجهة نظر المجلس، و العمل الذي يرسم الأسس للتشريع و يحدد مضمونه و موضوعه¹. كما يعتبر أولنا لإجراءات التشريعية التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد النص القانوني ليقدم بذلك التشريع مادتها لأولى².

و إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري لم يساو بين الغرفتين في مرحلة المبادرة باعتبارها مرحلة بارزة في ممارسة العمل التشريعي، إذ منح المبادرة بالقوانين للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة (الفرع الأول) فإنه تدارك الوضع من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 و هو ما سيتم دراسته في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إقصاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين بموجب

دستور 1996: يتضح من خلال المادة 98 من دستور 1996 أن كلا غرفتي البرلمان يتقاسمان السلطة التشريعية و من منطلق ان المبادرة بالتشريع هو جزء مهم من هاته السلطة، فان جميع أعضاء البرلمان نوابا كانوا أم أعضاء مجلس الأمة لهم حق هذه المبادرة، وهو ما تطرق له المؤسس الدستوري الجزائري في الأحكام الانتقالية، وبالضبط في المادة 3/180 من دستور 1996 التي نصت على انه: "يمارس المجلس الشعبي الوطني السلطة التشريعية كاملة حتى تتصيب مجلس الأمة"، وعليه فان اقتصار حق المبادرة بالقوانين على المجلس الشعبي الوطني قبل 04 جانفي 1998 كان متعلقا بعدم وجود مجلس الأمة، فلما تم تتصيب هذا المجلس زال احتكار المبادرة باقتراح القوانين على المجلس الشعبي الوطني³، عادية كانت أو عضوية وفقا للمجال المحدد في المادتين 122 و 123 من الدستور، و عملا بعموم لفضهما يشرع البرلمان⁴. غير أن تفسير المادة 98 من الدستور التي توحى بتمتع مجلس الأمة بسلطة إعداد

¹- لونيس بوجمعة، الانتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006/2005، ص 09.

²- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشاته، احكامه، محدداته، دار ربحانة للنشر والتوزيع، ط1، 2002، ص 68.

³- علي شفار، نظام المجلسين و اثره على العمل التشريعي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004/2003، ص 65.

⁴- عمر ثامري، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006/2005، ص 75.

القوانين ومن ثم حقه في المبادرة التشريعية تتناقض مع بعض المواد الدستورية و القانونية التي تقصي مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين.

فقد جاءت المادة 119 في فقرتها الأولى من الدستور 1996 تنص على مايلي:"لكل من الوزير الأول و النواب حق المبادرة بالقوانين " و قراءة هاته المادة توحى أنها اختارت صفة العضوية في الهيئة كأسس لأحقية المبادرة باقتراح القوانين ، وهم فقط نواب المجلس الشعبي الوطني في حين استبعدت أعضاء مجلس الأمة من حق المبادرة ، و ان استبعاد هذه المادة مجلس الأمة عن المبادرة باقتراح القوانين ، يفتح التساؤل عن سيادة هذا المجلس من جهة و عن التناقض الحاصل بين أحكام المادتين 98 و 119 من دستور 1996 في بيان اختصاصات هذا المجلس من جهة أخرى¹.

و على أساس المادة 119 من دستور 1996 استند المشرع في صياغته لأحكام القانون العضوي رقم 02/99 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة إذ جاءت نصوصه مؤكدة على إبعاد مجلس الأمة عن حق المبادرة بالقوانين ، فبقراءة المادتين 20 و 21 منه و من ضمن شروط و إجراءات تطبيق أحكامهما،أحال المشرع إلى الشروط و الإجراءات التي جاءت بها المادة 119 من الدستور السابقة الذكر و التي أسست ضمنا لعدم أحقية مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين²،أما بالنسبة للمادة 22 فقرة 2 فنصت على إمكانية سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت عليها ، مع إعلام مجلس الأمة و الحكومة بذلك ، و لتحليل هذه المادة تجدر الإشارة أن عملية التصويت تكون من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني وليس أعضاء مجلس الأمة وذلك من خلال المادة 120 في فقرتها الثانية من دستور 1996 التي تنص على انه:"يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه" و كذا من خلال المادة 120 في فقرتها الأولى من نفس الدستور التي تنص على انه:"يجب أن يكون كل مشروع

¹ محمد أكلي قزو ، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية (دراسة مقارنة) ، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2003 ، ص 213 .

² المادتان 20 و 21 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 ، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الامة و عملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999

أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي "توحي بان المؤسس الدستوري اعتمد نظام الذهاب في اتجاه واحد ، و بالتالي عملية التصويت تكون من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني ، بالإضافة إلى ذلك فان نص المادة 2/22 من القانون 02/99 على إعلام مجلس الأمة يدعم إقصاء مجلس الأمة بحق اقتراح القوانين ، لأنه لو كان أعضاء مجلس الأمة هم أصحاب الاقتراح لا يحتاج الأمر لإعلامهم بعملية سحب هذا الاقتراح، كما أن قراءة المادة 25 من القانون 02/99 التي تنص على إبداء الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني فيما يخص اقتراح القوانين تفيد هي الآخر بإقصاء أعضاء مجلس الأمة من حقهم في المبادرة في القوانين ، و قد سارت المادتين 54 و 59 من النظام الداخلي لمجلس الأمة في نفس الاتجاه الذي يؤكد على عدم وجود حق لأعضاء مجلس الأمة في اقتراح القانون و ذلك حينما أحالتها في عملية مصادقة مجلس الأمة على النصوص القانونية إلى المادة 3/120 من الدستور السالف الذكر. و عليه يتضح بان النصوص الدستورية و القانونية السالفة الذكر تقرر عدم أحقية مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين ، وهذه الحقيقة تؤكد أن نظام البيكاميرالية الذي أرادته المؤسس الدستوري لعام 1996 غير متساوي أو كما اعتبره "مارسيل سوس" نظام بيكاميرالية غير متعادل نتيجة الفشل في تحقيق التوازن الداخلي للبرلمان إذ أن إحدى الغرفتين تحتكر العمل البرلماني و عادة ما تكون الغرفة الأولى متأتية بطريق الانتخاب المباشر².

الفرع الثاني: منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين بموجب التعديل الدستوري

2016

تدارك المؤسس الدستوري الجزائري للفراغات و النقائص التي احتواها دستور 1996 من خلال القانون رقم 01_16 المتضمن التعديل الدستوري ، ومن بين التعديلات التي أضافها ما طالت مجلس الأمة- الغرفة الثانية في البرلمان - حيث منح أعضاء هذه الغرفة حق المبادرة بالقوانين

¹ - المادتان 54 و 59 من النظام الداخلي لمجلس الامة ، الصادر في 28 نوفمبر 2000 ، ج ر رقم 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000.

² - Mrcel Souse, « le Bicaméralisme : Bilan et perspectives », revue du droit pyblic (R.D.P), n°5 , L.G.D.J, paris 1997 , pp 1324-1350.

بعدها تم إقصائهم من هذا الحق بموجب الدستور 1996 ، و قد نصت المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على انه : "لكل من الوزير الأول، و النواب و أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين ،تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة ،إذا قدمها عشرون(20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه " و بالنسبة للشروط و الإجراءات الواجب إتباعها في عملية اقتراح القوانين الخاصة بمجلس الأمة،فانه لم يتم صدور نظام داخلي جديد لمجلس الأمة و لم يتم كذلك تعديل القانون العضوي رقم 02/99 لكي يتماشى مع التعديل التي أتى به دستور 2016، وعموما فانه يتم إتباع القوانين السارية المفعول ريثما تصدر قوانين جديد توائم التعديل الدستوري ومن ثم بالرجوع لأحكام القانون العضوي رقم 02/99 في القسم الثاني المتعلق بإيداع مشاريع واقتراحات القوانين و دراستها في اللجان المتضمن الفرع الأول المعنون بإيداع مشاريع واقتراحات القوانين نتطرق إلى الشروط الشكلية اللازمة في اقتراح القانون فيما يلي:

أولا :الشروط الشكلية :

و تتمثل فيما يلي :

- يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون لكي يكون مقبولا أن يفرغ في شكل مواد يجب أن تراعي فيها الصياغة القانونية مع التبويب و العنونة اللازميتين .
- يجب أن يرفق مشروع أو اقتراح القانون ليكون مقبولا بعرض الأسباب¹.
- يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعا عليه من عشرين (20) عضوا².

ثانيا:الشروط الموضوعية :

وتتمثل فيمايلي:

- من بين الشروط الموضوعية نجد شرطا جوهريا له نتائج كبيرة على المبادرة البرلمانية

¹- المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة ،ج ر رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999 .

²- المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

بالقوانين ويتمثل فيما جاءت به المادة 139 من التعديل الدستوري¹ ، و التي تقضي بعدم قبول اي اقتراح قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة في النفقات العمومية ، إلاّ إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة ، او توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.

و هذا الشرط يقلل و بشكل كبير جدا من حظوظ البرلمان في ممارسة سيادته في المجال المالي ، و يقيد نهائيا المبادرة البرلمانية لاستحالة وضع قانون لا تكون له انعكاسات مالية.

فلا يوجد أدنى شك في ان تنفيذ اي قانون يحتاج لاعتماد مالي ، لذا يرى البعض ان هذا الشرط يجمد نهائيا المبادرة البرلمانية باقتراح القوانين لان اقتراح قانون خال من اي انعكاسات مالية أمر يكاد يكون مستحيلا²، و هذا الشرط التعسفي يمكن ان يستعمل من طرف الحكومة للقضاء على اي مبادرة تشريعية غير مرغوب فيها، و يرى في هذا الصدد الأستاذ "شاندور فاغور" " Andre chanderngor" ان هذا الشرط يعد بحق "مقصلة" لعدم فيها اقتراحات القوانين³.

- كما لا يقبل أي مشروع او اقتراح قانون مضمونه نظير لموضوع او اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان ، او تم سحبه او رفضه منذ اقل من اثني عشر (12) شهرا⁴.

- يقوم مجلس الأمة باقتراح القوانين في المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي⁵.

-أما بالنسبة لإجراءات إيداع اقتراحات أعضاء مجلس الأمة، فان التعديل الدستوري لسنة 2016 لم ينص عليها ، و هذا قد سبق الإشارة إلى ان النظام الداخلي لمجلس الأمة و كذا القانون العضوي رقم 02/99 لم يتطرقا الى التعديل، ولما كان نواب المجلس الشعبي

1- المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

2- نصر الدين معمري، "التشريع عن طريق الاوامر"، مجلة النائب ، الجزائر، العدد 04، 2004، ص23.

3- André chandernagor, un parlement pour quoi faire ? édition Gallimard, France,1967, p 54

4- المادة 24 من القانون العضوي رقم 99-02 .

5- المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة2016 .

الوطني لهم حق اقتراح القوانين بموجب دستور 1996 فان القانون العضوي رقم 02/99 نص على إجراءات إيداعها حيث يقوم النواب بإيداع اقتراحاتهم ادى مكتب المجلس الشعبي الوطني و تبلغ فوراً الى الحكومة لكي تبدي رأيها في خلال اجل لا يتجاوز شهرين ، و عند انقضاء هذا لأجل يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني ، الاقتراح على اللجنة المختصة للدراسة¹.

و بذلك و باعتبار مجلس الأمة غرفة موازية للمجلس الشعبي الوطني يتم تنظيم عملهما عن طريق القانون العضوي رقم 02/99 فانه تنطبق على اقتراحات أعضاء مجلس الأمة نفس الإجراءات التي تنطبق على نواب المجلس الشعبي الوطني السابقة الذكر ريثما يتم توضيح هذه التفاصيل من طرف المشرع الجزائري .

و تجدر الإشارة إلى أن المدة المقررة للحكومة لإبداء رأيها في اقتراحات القوانين أي مدة شهرين المشار إليها أعلاه تعتبر مدة طويلة جداً، الأمر الذي يفقد المبادرة التشريعية للنواب معناها، كما انه يمكن للحكومة خلال هذه المدة تقديم مشروع قانون في الموضوع الذي تعرض له الاقتراح و بالتالي يقضي على الاقتراح ، وذلك عملاً بنص المادة 24 من القانون العضوي 02/99 و التي تنص على ما يلي : " لا يقبل أي مشروع قانون مضمونه نظير لموضوع مشروع او اقتراح تجري دراسته في البرلمان "، كما ان هذه المدة ، اي شهرين(02) تمنح للحكومة إمكانية التدارك و اللجوء الى إصدار تشريع مماثل خلال دورتي انعقاد البرلمان باللجوء إلى أسلوب الأوامر، و بالتالي تكون السلطة التنفيذية قد عالجت الموضوع المودع من قبل البرلمان².

لذلك يجب على المشرع الجزائري إعادة النظر في هذه المسألة و التقليل من مدة الشهرين عند تعديله للقانون السابق الذكر، و توضيح المسألة بالنسبة لاقتراحات مجلس الأمة المنصوص عليها في المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

¹ - المادتان 23 و 25 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ررقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.² - لونساي جيجيقة ، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ، اطروحة لنيل دكتوراه في القانون، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو ، ص 103 .

المطلب الثاني: عدم استقلالية مجلس الأمة في الإجراءات التشريعية:

لكي يستطيع مجلس الأمة ان يشكل ثقلا مقابلا للحكومة و ان يكون متوازنا كمؤسسة دستورية يجب أن يكون مستقلا، لاسيما من حيث التنظيم القانوني لسير عمله، نظرا لاعتبار العلاقة بين الحكومة و البرلمان من أكثر العلاقات حركية و نشاطا في الدولة التي تتطلب أن يندرج عملهما في إطار تعاوني متوازن حتى يسمح للأعمال التشريعية و التنفيذية من ان تثبت فعاليتها في الواقع، غير انه بدراسة القانون العضوي رقم 02/99 القانون المحوري في تنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية عموما و العلاقة بين الحكومة و مجلس الأمة خصوصا و كذا النظام الداخلي لمجلس الأمة، يتبين لنا هيمنة الحكومة على مجلس الأمة، حيث تعتبر بمثابة الموجه الأساسي لمجلس الأمة من خلال مشاركتها في ضبط جدول أعماله (الفرع الأول) ، بالإضافة إلى التواجد الفعلي لها في دراسة و مناقشة أشغال اللجان الدائمة و التصويت عليها على مستوى الجلسات العامة (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : تدخل الحكومة في إعداد جدول أعمال مجلس الأمة:

لقد منح للسلطة التنفيذية الحق في المشاركة في وضع جدول أعمال مجلس الأمة ، و هذه المشاركة تكون سواء بالاتفاق مع الحكومة أو استشارتها ، و في كلتا الحالتين تعني ضرورة أخذ رأي الحكومة ، بل و للحكومة الحق ترتيب المواضيع حسب الأولوية التي تراها ، و إمكانية إعطاء طابع الاستعجال لموضوع أو مواضيع معينة ، و هو ما يوضح تأثير الهيئة التنفيذية في هذا المجال ، لذلك سنحاول التطرق في هذا الفرع إلى التعريف بجدول الأعمال (أولا) و معرفة مدى خضوع ضبط جدول أعمال مجلس الأمة لأولويات الحكومة (ثانيا) .

أولا: تعريف جدول الأعمال :

مما لا شك فيه أنه لا يمكن لأية مؤسسة أن تقوم بأداء مهمة على أكمل وجه إذا لم تكن منظمة في أعمالها مرتبة لها حسب الأولويات بما يتماشى و متطلبات المصلحة العامة، و هذا التنظيم يظهر من خلال جدول أعمال ، و عليه يمكن تعريف جدول الأعمال بأنه : " البرنامج الذي بموجبه تدار المناقشات في جلسة البرلمان العامة ، أي برنامج عمله خلال

اجتماعاته، و لا يدخل في ذلك بطبيعة الحال برامج عمل اللجان المختلفة ، إن كانت ما تنتهي إليه هذه اللجان من تقريرهم المورد الذي يمد البرلمان بالموضوعات التي يناقشها على وجه العموم¹.

يمكن تعريفه أيضا بأنه : " برنامج يتم بموجبه إدارة المناقشات في جلسات البرلمان العامة، أو أنه برنامج عمل محدد مسبقا ليس العمل التشريعي إبتداء من المبادرة التشريعية إلى غاية المصادقة على القوانين²."

و المسائل التي تدخل في إطار جدول الأعمال هي ما تتعلق بالوظيفة التشريعية ، بدءا من ممارسة حق الإقتراح و الموافقة عليه ، مرورا بمناقشتها و التي تشكل الحيز الأكبر ، كما تدخل أيضا الأعمال التي تتعلق بالوظيفة الرقابية للبرلمان كتوجيه الأسئلة"الكتابية والشفهية" و الإستجابات ، و سحب الثقة ، و ملتصق الرقابة و هي جانب مهم لا يستهان به ، أمّا ما نستثنيه هو إجراءات التنظيم الداخلي للبرلمان و المؤتمرات البرلمانية الدولية والزيارات و المشاركة في تكوين بعض الهيئات ذات الصفة الدولية مثلا البرلمان الأوروبي ، و يعود السبب الرئيسي في إعداد جدول الأعمال إلى العدد المتزايد للمبادرات التشريعية المقدمة أمام البرلمان لدراستها ، فلا ينعقد البرلمان طوال السنة بل حدد وقت إنعقاده بدورتين مما يوجب تحديد جدول أعماله ، أخذا بعين الإعتبار العوامل الفنية و الإعتبارات السياسية التي تحيط بسير العمل التشريعي .

ثانيا : أولوية الحكومة في تحديد و ترتيب جدول الأعمال :

تعتبر عملية تحديد جدول الأعمال إجراء مهم و رئيسي كونه يعد مفتاح النشاط البرلماني ويشكل رزنامة المواضيع التي تركز عليها الحياة البرلمانية ، و في هذا الصدد يرى الأستاذ

¹ - عادل الطبطبائي ، " جدول أعمال البرلمان" ، مجلة الحقوق ، العدد الثالث ، السنة العاشرة ، جامعة الكويت ، سبتمبر 1986 ، ص 15.

² - مولود ديدان ، مرجع سابق ، ص 434.

"أردون" أن تحديد جدول الأعمال هو ترجمة حقيقية إما لتحكم البرلمان في تنظيم أعماله و إما لخضوعه¹ .

فهو الذي يقر مصير أي نص تشريعي إما أن يدرج ضمنه و منه مناقشته على مستوى المجلس ، و إما أن يستبعد و قد تتجاوز الأحداث فيندثر² ، كما تعتبر مسألة تحديد جدول الأعمال عاملا أساسيا في قياس استقلالية المؤسسة البرلمانية عموما و مجلس الأمة خصوصا ، حيث أن هذه المسألة مرتبطة بحرية هذا الأخير في تنظيم أعماله و التحكم في سيرها ، و لن يتحقق ذلك إلا من خلال انفراد مجلس الأمة في تحديد جدول أعماله ، و أن يكون بمثابة اختصاص أصيل له كنتيجة منطقية لاعتماد الدستور على مبدأ الفصل بين السلطات³ .

و عليه فعملية إعداد و ضبط جدول الأعمال تعتبر مسألة مهمة لسير العمل التشريعي خلال دورة تشريعية واحدة ، و قد تعتبر نقطة تفاهم أو صراع أو تأثير ، هذا فضلا عن الامتياز الحكومي و اصطدامه بالسيادة البرلمانية .

و بالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد أنه سلم للسلطة التنفيذية أساسا - الحكومة - سلطة التدخل في الميدان التشريعي حيث أصبحت تتحكم في جدول أعمال البرلمان ضاربة عرض الحائط مبدأ البرلمان سيد جدول أعماله ، و هذا التكريس جاء على مستوى الأنظمة الداخلية و القوانين العضوية و بالتحديد في النظام الداخلي لمجلس الأمة باعتباره موضوع الدراسة و كذا القانون العضوي رقم 02/99 و هو ما سنتطرق له خاصة أن الواقع العملي كثيرا ما يقر السيطرة الحكومية سواء بتحديد المواضيع أو بترتيبها بما يتماشى وتنفيذ سياستها العامة. ففي إطار تحديد و ضبط جدول أعمال الدورة فإنه يمر بمراحل تمهيدية حيث تختص هيئة الرؤساء على مستوى مجلس الأمة بإعداد مشروع جدول أعمال الدورة⁴ ، كما يمكن لرئيس مجلس الأمة أن يستشير هيئة التنسيق التابعة للغرفة التي يرأسها بشأن المواضيع المراد

¹- Philippe ardant, opcit, p515

²- نصر الدين معمري، مرجع سابق ، ص32.

³- سليمة مصراتي، مرجع سابق، ص134 .

⁴- المادة 47 من النظام الداخلي لمجلس الامة ، الصادر في 28 نوفمبر 2000، ج ر رقم 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000.

إدراجها في جدول الأعمال¹، أمّا عن المرحلة النهائية فهي التي تتم في مقر المجلس الشعبي الوطني بين ممثل الحكومة و مكتب غرفة مجلس الأمة في بداية كل دورة حيث نصت في هذا الصدد المادة 16 من القانون العضوي رقم 02/99 على ما يلي: " يضبط مكثبا الغرفتين و ممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة"². و ما يمكن أن نستشفه من هذه المادة أن تحديد و ضبط جدول الأعمال يكون في مقر المجلس الشعبي الوطني حيث تجتمع الجهات المكلفة بضبطه على مستواه ، مما يجعل مجلس الأمة تابعا للغرفة الأولى ، الأمر الذي أدى بأعضاء لجنة الشؤون القانونية والإدارية و حقوق الإنسان بمجلس الأمة إلى الإعتراض على هذه المادة في تقريرها التمهيدي حول نص القانون العضوي ، المنظم للعلاقات الوظيفية بين الحكومة وغرفتي البرلمان أثناء مناقشته ، بإعتبارها مخالفة للمنطق ، و بغية لتحقيق التوازن و المساواة بين الغرفتين ، إقتрحت اللجنة وجوب عقد إجتماعات مكثبي المجلسين و ممثل الحكومة في بداية كل دورة تشريعية في مقري الغرفتين بالتناوب من أجل ضبط جدول أعمال الدورة³. و نستشف كذلك من خلال قراءة نص المادة 16 السالف الذكر أن الحكومة تتمتع بحق الأولوية في ترتيب جدول أعمال الدورة ، الأمر الذي يجعل مجلس الأمة في حالة خضوع شبه تام للحكومة التي يمكنها إدراج أي مشروع قانون ترغب فيه في مقابل إبعاد الموضوعات التي يرغب أعضاء مجلس الأمة مناقشتها⁴، و بالتالي ما على مكتب مجلس الأمة إلا إتباع ما يمليه ممثل

¹- المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الصادر في 28 نوفمبر 2000، ج ر رقم 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000.

²- المادة 16 من القانون العضوي رقم 02-99 المؤرخ في 08 مارس 1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.

³- ميلود حمامي، "دور الحكومة في اطار الاجراء التشريعي"، مجلة الفكر البرلماني، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، العدد 17، سبتمبر 2007، ص66.

⁴- الغربي ايمان ، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجزائري سنة 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، فرع الدولة والمؤسسات العمومية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2010/2011، ص32.

الحكومة ما دام أن الطرف الفاعل في العملية من تنظيمو ترتيب نقاط جدول الأعمال تعود للحكومة حسب الأولويات و الأهداف التي أدرجتها في برنامجها¹.

أما بالنسبة لجدول أعمال الجلسات التي تتكون منها الدورة فيتم ضبطها من طرف مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة² ، و يبلغ تاريخ الجلسة و جدول الأعمال على مستوى مجلس الأمة إلى الأعضاء و الحكومة خلال خمسة عشر (15) يوما على الأقل قبل إفتتاح الجلسة المعنية.

و عن المحتويات التي يتضمنها جدول أعمال الجلسات لمجلس الأمة فقد حددها النظام الداخلي لمجلس الأمة و تتمثل أساسا في :

- مشاريع و إقتراحات القوانين و النصوص بالنسبة لمجلس الأمة التي أعدت تقارير بشأنها. - الأسئلة الشفوية و قد خصص لها القانون العضوي رقم 02/99 جلسات شهريا لكل غرفة، حيث نصت المادة 19 منه على أنه " تخصص جلسات شهريا للأسئلة الشفوية لأعضاء كل غرفة و لأجوبة أعضاء الحكومة عنها " .

- المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور و القانون العضوي المذكور أعلاه و النظام الداخلي³.

- كما يمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعدّ اللجنة المحال عليها تقريرا بشأنه في أجل شهرين (02) من تاريخ الشروع في دراسة بناء على طلب الحكومة و موافقة مكتب مجلس الأمة⁴.

و بذلك يتضح من المادة السالفة الذكر أن حق طلب إدراج مشروع أو اقتراح قانون موقوف على طلب الحكومة حتى و لو تعلق الأمر باقتراح قانون و من ثم إبعاد أصحاب الاقتراح و

¹ - محيد حميد ، التشريع بالاورامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان ، مطبعة الفنون البيانية ، الجزائر ، ط1 ، 2008 ، ص277،279.

² - المادة 18 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.

³ - المادة 2،1/53 من النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر في 28 نوفمبر 2000، ج ر رقم 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000.

⁴ - المادة 26 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر رقم 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000.

ترك الأمر للحكومة التي لا تمارس هذا الحق إلا إذا كان الاقتراح يتمشى وسياستها¹. بالإضافة إلى سيطرة الحكومة على تحديد جدول أعمال الدورة ، فلها أيضا دور بالغ الأهمية في ترتيب المواضيع خلال الجلسات ، و هذا ما يسمح لها باختيار المواضيع و ترتيبها حسب برنامجها من جهة ، و حسب المعطيات العامة داخل البرلمان ، فهي تستطيع تغيير الترتيب اذا رأت ان مبادرة تشريعية ما قد تحدث الخلاف، فتستعمل تقاديا لذلك ، أسلوب الاستعجال ، حيث يمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون ان تلح على استعجاله ، وعندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة ، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية² .

و هذا الاسلوب ، اي اسلوب الاستعجال يمنح الحكومة وسيلة تغيير الترتيب في جدول الاعمال من جهة ، ومن جهة اخرى يمنحها الوقت الكافي سواءا لمراجعة المبادرات التشريعية اذا كانت مقدمة من قبلها ، او التغلب على احتمال وجود الاختلاف مع اعضاء البرلمان³ .

مقابل ما للحكومة من اولوية في هذا المجال ، فان الاقتراحات اضافة الى تحكم السلطة التنفيذية فيها فانها لا تدرج في جدول الأعمال، الا بموافقة هذه الأخيرة عليها خلال مدة شهرين من ارسالها لها ، لإبداء رأيها ، و التي يمكنها من خلال هذه المدة إعداد مشروع مضاد للاقتراح⁴ .

اما في الدورات الاستثنائية تظهر أولوية الحكومة ليس فقط في ترتيب المواضيع انما تحديد موضوعها بواسطة مرسوم رئاسي دون ان يكون للبرلمان اية صلاحية بهذا الشأن⁵ .

¹ - عمر ثامري ، مرجع سابق ، ص 105 .

² - المادة 13 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999 .

³ - قاوي ابراهيم ، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2001 ، ص 35

⁴ - المادة 25 من القانون العضوي رقم 99-02 .

⁵ - المادة 03/40 من القانون نفسه .

ثالثا :الآثار المترتبة على أولوية الحكومة في تحديد و ترتيب جدول الأعمال:

ان نص النظام الداخلي لمجلس الأمة و كذا القانون العضوي رقم 02/99 على حق الأولوية للحكومة في ترتيب جدول الأعمال، يزيد من حجم تدخل و تحكم الحكومة في العمل التشريعي ويرتب انعكاسات على البرلمان عموما و مجلس الأمة خصوصا ، و في هذا السياق يمكن ان نسجل النقاط التالية :

1_ان تضخم جدول الأعمال بالمسائل وعدم وضع موازنة بين العمل المراد انجازه ومدة الدورة التشريعية يؤدي الى تأجيل،ان لم نقل تسحب المقترحات البرلمانية،فضلا عن امتياز الاولوية الذي تتمتع به الحكومة خاصة اذا كانت هذه المقترحات متعلقة بقضايا الساعة،و بالتالي تفقد اهميتها بسبب التأجيل،كما قد يؤجل مشاريع قوانين مما يؤثر على الوظيفة الرقابية للبرلمان كان تكون اسئلة متعلقة بهذه المشاريع¹.

2-ان عدم حصر اولوية المواضيع "مشاريع و اقتراحات" و اطلاق العنان للحكومة لتشمل كل المواضيع سواءا النصوص التي اعدت بشأنها التقارير والاسئلة الشفوية المسائل المسجلة طبقا للدستور،طبقا لأحكام المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة يجعله حقا غير مقيد قد يؤدي لتأجيل الأسئلة الشفوية الى جلسات لاحقة و تكرر نفس العملية يسئم البرلمان و تصبح لا معنى لها .

3_ تحديد جدول الأعمال وفقا لترتيب الأولوية الذي تريده الحكومة يكشف عن ان تدخل الحكومة يمتد حتى الى ادق تفاصيل العمل البرلماني،و في هذا الصدد يرى الأستاذ " قوشار A GUICHARD" ان الحكومة من خلال هذا الحق تؤثت البرلمان على طريقته².

4_ان سلطة تحديد جدول الأعمال سواء في الدورات العادية او غير العادية هي سلطة مخولة للسلطة التنفيذية التي لها الحق ايضا في تعديل هذا الجدول، اما عن طريق استعمال حق الاولوية او عن طريق سحبها لمشاريع القوانين ، و كل هذه السلطات هدفها ابعاد

¹- شريط وليد، مرجع سابق،ص 238 .

²- A. Guichard, études sur le parlement de la 7ème république, presse universitaire, (P.U.F), France, 1965, p81.

الاقتراحات التي تعرقل البرنامج السياسي الذي تريد ان تحققه¹.

وعليه نصل الى القول من خلال ما سبق ذكره ان جدول الأعمال أصبح وسيلة تتدخل من خلالها المؤسسة التنفيذية لفرض سياستها²، فالحكومة احكمت قبضتها على مفتاح العمل التشريعي و أخضعت البرلمان الذي أصبح هيئة استشارية و تابع للحكومة من خلال تفوقها في إعداد جدول الأعمال الذي يتوقف عليه مصير اي مبادرة في المجال التشريعي ، هذا ما يسمح لها بالأولوية و المعارضة بكل ما يضمن تحقيق الأهداف المسطرة بنجاح دون عرقلة، وإذا كان مجلس الأمة لا يتمتع بحرية تحديد جدول الأعمال الدورة و ضبط الجلسات بل ان الحكومة تلعب دور المحرك الأساسي في ذلك ، فاننا نطرح التساؤل حول مدى حرية مجلس الأمة في المناقشة و التصويت على النص المعروض عليه ، وهو ما سنحاول الإجابة عنه في الفرع الثاني .

الفرع الثاني: حضور الحكومة لأشغال اللجان والجلسات العامة لمجلس الأمة:

تعتبر المهام التشريعية المعتمدة من قبل غرفتي البرلمان و المتمثلة في إعداد النص القانوني و إقراره المحور الأساسي الذي تحكمه إجراءات تشريعية التي تكون في مجموعها النظام القانوني لهذه المهام غير ان البرلمان لا يقوم بهذه العملية لوحده بل يقوم بها بوجود شريك آخر تمثل في السلطة التنفيذية ، حيث ان مشاركة و تدخل هذه الأخيرة في الإجراءات التشريعية مدعما قانونا لا سيما من خلال القانون العضوي رقم 02/99 الذي أعطى للحكومة الحق في حضور أشغال اللجان الدائمة (أولا) ، و الذي سمح لها بالمساهمة في مرحلة المناقشة التي تنتهي بالتصويت على مستوى الجلسات العامة للغرفة الثانية (ثانيا).

¹ - لوناسي جيبيقة ، مرجع سابق ،ص 99.

² - ميلود ذبيح ، مبدا الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، 2007،ص154.

أولاً: تواجد الحكومة في مناقشات و أشغال اللجان الدائمة:

يقوم مجلس الأمة بممارسة مهامه التشريعية اساسا عن طريق اعضاءه المكونين للجان الدائمة فاللجان البرلمانية الدائمة هي عين البرلمان المتخصصة في الميدان التشريعي ن بحيث يتميز بدور معتبر من حيث دراسة القوانين و ابداء الراي لانه يتعين عرض المبادرات التشريعية على هذه اللجان قبل عرضها على الجلسة العامة، و ذلك لتحضير دراسة معمقة حول المبادرات التشريعية ، كما لهذه اللجان اقتراح التعديلات و الاضافات التي تراها ضرورية سواء تعلق الامر بالشكل او المضمون¹.

ان اول امكانية متاحة للحكومة هي حضور اشغال اللجان عن طريق مشاركتها في دراسة النص القانوني بصورة واضحة ، فاذا تعلق الامر بمشروع قانون تشرع اللجنة الدائمة لدراسة النص بالاستماع الى عرض ممثل الحكومة²، والذي عادة ما يكون الوزير المعني بالمشروع او النص محل الدراسة ليتمكن اعضاء اللجنة المختصة في الاستفسار حول المشروع للاحاطة بالموضوع و تكوين قناعة موضوعية حوله خاصة في ظل معاناة هذه اللجان عمليا من النقص الكبير في عرض الاسباب التي تقدمها الحكومة عند عرضها لمشاريع القوانين³.

فضلا عن حضور اعضاء اللجان بمجلس الامة فانه يسمح للحكومة بالحضور و مشاركتها في اعمال اللجنة المختصة . الا ان المشكل لا يكمن في حضور الحكومة بقدر ما يكمن في المناخ الذي يحيط المناقشات بتواجد ممثلها⁴، حيث يمكن الاستماع للوزراء المعنيين اثناء جلسات اللجان الدائمة متى ارادوا التدخل، بحيث للوزير المعني كامل الحرية داخل اللجنة لعدم تقييده بعامل الوقت من حيث اخذ الكلمة ، في حين ان عضو اللجنة المختصة

¹- الغربي ايمان ، مرجع سابق ، ص 36 .

²- المادة 01/27 من القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999 .

³- ميلود حمامي ، مرجع سابق ، ص 70 .

⁴- عبد الله بوقفة ، مرجع سابق ، ص 161.

ليس بوسعها ان يتدخل متى أراد ذلك ، فالكلمة تمنح له بناءا على قائمة خاصة بتسجيل المتدخلين ، و تدخل العضو في هذا المقام يكون محددًا من حيث الزمن ، كما يجب ان يكون كلامه محددًا و لا يجب ان يخرج عن الموضوع ، و في حالة مخالفته لذلك يمكن لرئيس اللجنة ان يسحب منه الكلمة¹ .

هذا حتى و ان تعلق الامر باقتراح قانون فلا يوجد ما يمنع الحكومة من حضور جلسات اللجان الدائمة على اساس المادة 2/27 من القانون العضوي رقم 02/99 التي خولت لاعضاء الحكومة امكانية حضور اشغال اللجان الدائمة بالاستماع اليهم بناءا على طلب توجهه الحكومة الى رئيس الغرفة التابعة للجنة التي تجري بها دراسة النص القانوني كما يمكنها ان تدعو اشخاصا مختصين ذوي الخبرة للاستعانة بهم في اداء مهامها و يساعدها طاقم اداري تشريعي يتولي عملية تحضير الملفات و الوثائق الضرورية للعملية² حيث ان المادة 27 من القانون السالف الذكر لم توضح ان كان بإمكان رئيس الغرفة البرلمانية (مجلس الامة) رفض طلب حضور اعضاء الحكومة لاشغال اللجان الدائمة .و بعد المناقشات تشترع اللجنة باعداد تقرير يتضمن النتائج المعللة التي توصلت اليها و تجدر الاشارة الى ان ممثل الحكومة يشارك مكتب اللجنة الدائمة في دراسة ما دونه مقرر اللجنة من اقتراحات و ملاحظات هامة التي اقرها النقاش العام داخل اللجنة ليدرج ضمن التقرير التمهيدي ما هو ملائم و مناسب من تعديلات قبل ان يعرض على موافقة اللجنة المختصة بالموضوع³ ، ثم يعرض التقرير على اعضاء اللجنة لإثرائها و المصادقة عليها بأغلبية اعضائها ، و اذا تعذر اكتمال النصاب فتعقد جلسة تصويت بعد 24 ساعة على الاقل ، و يكون التصويت عندها صحيحا مهما كان عدد الاعضاء الحاضرين ، و على اثر ذلك يتم توزيع التقرير التمهيدي على الحكومة، و اعضاء مجلس الامة⁴ .

1 - عبد الله بوقفة ، الوجيز في القانون الدستوري (الدستور الجزائري...) ، مرجع سابق ، ص 96 .
- العيد عاشوري ، "اجراءات و مراحل اعداد النص التشريعي و اقراره في البرلمان الجزائري" ، مجلة الفكر البرلماني ، الجزائر ، العدد 03 ، جوان 2003 ، ص 68 .
2 - المادة 01/41 من النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر في 28 نوفمبر 2000 ، ج ررقم 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000
3 - عبد الله بوقفة ، الوجيز في القانون الدستوري ... ، مرجع سابق ، ص 97 .
4 - الغربي ايمان ، مرجع سابق ، ص 38 .

و عليه يمكن ان نستنتج ان الحق الممنوح للحكومة و المتمثل في حضور اشغال اللجان الدائمة لمجلس الامة ، يسمح بإقناع اعضاء اللجنة بضرورة و اهمية المشاريع المطروحة امامها المصادقة مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المحال عليها الموضوع¹.

حيث نلاحظ أن ممثل الحكومة يتواجد أيضا في حالة المنقشة المحدودة ، و التي يمكن أن يطلبها بدلا من المناقشة العامة إذا كانت مجريات الجلسة لا تتوافق و تواجهت الحكومة، و منه فطريقة المناقشة المحدودة تخدم الحكومة من خلال إستبعاد أغلب أعضاء مجلس الأمة من مناقشة مشاريع القوانين، و هذا ما يتناقض و مبدأ المساواة بين أعضاء البرلمان إذ يتم حرمان العديد من أعضاء مجلس الأمة من حقهم في مناقشة و ممارسة العمل التشريعي².

أما عن طريق المصادقة بدون مناقشة فتكون بالنسبة للأوامر التشريعية التي تكون من إختصاص رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان حيث يقوم رئيس الجمهورية بعرض النصوص التي اتخذها على كل من غرفتي البرلمان بما فيها مجلس الأمة في أول دورة تعقدها التوافق عليها³، أي التصويت عليها بدون مناقشة في الموضوع بعد الإستماع إلى تقرير اللجنة المختصة ودون تقديم تعديلات من طرف الأعضاء⁴. فهذا الاجراء يؤدي إلى خدمة السلطة التنفيذية و ذلك في حالة عدم حصول إتفاق حول مشاريع القوانين يمكن للحكومة سحبها و لكن إصدارها عن طريق الأوامر بالإتفاق مع رئيس الجمهورية من أجل تمرير المشروع القانون دون أن يتلقى أي إعتراض من طرف البرلمان⁵، و بالتالي يعتبر إعفاء الأوامر التشريعية من المناقشة البرلمانية سلاح قوي بيد السلطة التنفيذية .

¹- المادة 41 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.

²- قریش امنة ، مرجع سابق ، ص 112.

³- المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

⁴- المادة 02/38 و 03 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999

⁵- نصر الدين معمري ، مرجع سابق ، ص 31.

2- إجراء التصويت على النصوص القانونية :

يصوت مجلس الأمة على النصوص القانونية وفق ما نصت عليها المادة 30 من القانون العضوي رقم 02/99 عن طريق رفع اليد في الاقتراع العام ، أو بالاقتراع السري ، كما يمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية أنماط الاقتراع ، و يكون التصويت شخصي ، غير أنه في حالة غياب عضو مجلس الأمة أثناء التصويت فإنه ملزم بأنه يوكل أحد زملائه للتصويت نيابة عنه ، و تجدر الإشارة إلى أنه لا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد¹ .

حيث يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة 35 من القانون العضوي رقم 02/99 بأغلبية أعضائه و الدفاع عنها، فاقناع اللجنة المختصة له اثر في اقناع اعضاء المجلس من خلال التقارير التمهيدية التي تحررها، مما يمكن الحكومة من ضمان مرور القانون الذي تريده دون عراقيل.

و من خلال ما سبق تقدمه فإنه حضور الحكومة لأشغال اللجان الدائمة بناء على طلبها أو طلب اللجنة المختصة جعل الحكومة شريكا أصليا في دراسة النصوص القانونية ، مما يؤثر على أشغال اللجان الدائمة، و على عمل مجلس الأمة عموما باعتباره مؤسسة دستورية تتمتع بالاختصاص الأصيل في الميدان التشريعي .

ثانيا : مساهمة الحكومة في المناقشة و التصويت على مستوى الجلسات العامة : بعد الانتهاء من مرحلة الدراسة التي تمارس على مستوى اللجان الدائمة بمجلس الأمة بوجود الحكومة حسب ما أفردّه القانون العضوي رقم 02/99 فإن هذا الأخير منح الحكومة حق مشاركة أعضاء مجلس الأمة سواء في مرحلة مناقشة القوانين أو التصويت عليها على مستوى الجلسات العامة .

¹ - المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر في 28 نوفمبر 2000، ج ررقم 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000

1- إجراء المناقشة داخل غرفة مجلس الأمة :

تكتسي المناقشات العامة التي تجري على مستوى الجلسات العامة أهمية خاصة في العمل البرلماني لإثراء الموضوع و التعرض إلى جوانب السلبية التي تؤثر على إعداد مشروع أو اقتراح قانون مراعاة لتنظيم الوقت ، و تقاديا للفوضى و تجاوز للوقت المحدد أو خروجا عن الموضوع محل النقاش أمّا التصويت فيعد بمثابة التأشيرة التي تمنحها السلطة التشريعية لأعضائها من خلال المبادرات القانونية التي أودعت عليها .

و قد نظم النظام الداخلي لمجلس الأمة و القانون العضوي رقم 02/99 إجراءات مناقشة النصوص القانونية على مستوى الجلسات العامة ، حيث تفتح الجلسة في المجلس من قبل رئيسها الذي يدير المناقشات و يسهر على احترام النظام الداخلي ، و له في كل وقت الحق في إيقاف الجلسة أو رفعها¹ ، و يسجل الأعضاء الراغبين في أخذ الكلمة أثناء المناقشات أنفسهم في قائمة المتدخلين لدى رئاسة الجلسة ، هذه القائمة تنشر قبل بداية كل جلسة مع إحترام ترتيبهم ، و يشترط النظام الداخلي لمجلس الأمة حضور العضو لجلسات المجلس² ، و في حالة الغياب يوجه إشعار الى رئيس المجلس ويكون مبررا ، اما عن صحة المناقشات بالمجلس فهي تعد صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين³ .

تتم دراسة مشاريع و اقتراحات القوانين ، إما عن طريق المناقشة العامة أو المناقشة المحدودة أو تتم المصادقة بدون مناقشة، فبالنسبة لمجلس الأمة وبالرجوع لأحكام المادة 39 من القانون العضوي رقم 02/99 فإنه يباشر النص المصوت عليه من المجلس الشعبي الوطني من خلال مرحلتين:مرحلة المناقشة العامة ومرحلة المناقشة مادة مادة،وفقا لنفس الإجراءات المطبقة في الغرفة الأولى مع وجود بعض الاختلافات،حيث يلاحظ أنه أثناء المناقشة في مجلس الأمة يقرر مكتب المجلس إمّا المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو

¹ - المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر في 28 نوفمبر 2000 ، ج ررقم77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000

² - المادة 56 من النظام الداخلي لمجلس الامة .

³ - المادة 57 من النظام الداخلي لمجلس الامة.

توصيات، وإمّا الشروع في المناقشة مادة مادة، وهذا بعد تدخل ممثل الحكومة لما له من دور في تحديد نوع المناقشات وكذا اللجنة المحال عليها الموضوع¹، كما أعطى القانون العضوي رقم 02/99 لرئيس مجلس الأمة خلال المناقشة مادة مادة أن يعرض للمصادقة جزءا من النص إذا لم يكن موضوع ملاحظات أو توصيات في اللجنة المختصة، والتي يحق لها أيضا تقديم مثل هذه التوصيات في الحكم أو الأحكام محل الخلاف والتي تمثل رأي مجلس الأمة في هذه الحالة².

وفي إطار المناقشات على مستوى مجلس الأمة، يستوقفنا تساؤل حول إمكانية المجلس من إدخال تعديلات على النص المعروض عليه، حيث اختلفت الآراء حول هذه المسألة بين مؤيد و معارض فالأستاذ "الأمين شريط" يرى أن مجلس الأمة له الحق في التعديل بالاستناد إلى المادة 98 من دستور 1996 التي تنص على أن البرلمان بغرفتيه له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه ، و إعداد القانون يفيد الحق في تغييره و تعديله في حين يسلم أساتذة آخرون مثل: الأستاذ "شيهوب"، "بوزيد الزهاري"، "كايس شريف" بعدم تمتع مجلس الأمة بحق التعديل على اعتبار أن نص المادة 98 من دستور 1996 وردت في صياغة عامة، و القانون العضوي رقم 02/99 لم يعط هذا الحق لمجلس الأمة³. غير أنه تجدر الإشارة أن الإجراءات المناقشة السابقة الذكر و المتعلقة بمجلس تنطبق مع دستور 1996 الذي أقصى مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين ، لكن بصدور القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري فإنه قد منح لمجلس الأمة صلاحية المبادرة بالقوانين بموجب المادة 136 منه ، كما تجدر الإشارة إلى أن المادة 138 في فقرتها الثالثة التي تنص على أنه: " تعرض الحكومة على احدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الاخرى، وتناقش

¹ - المادة 02/39 و 04 و 05 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 ، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.

² - المادة 01/40 و 02 من القانون نفسه.

³ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2007 ، ص 35، 36

كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الاخرى وتصادق عليه¹ تفيد ان اجراءات المناقشة على مستوى مجلس الامة تغيرت و بذلك الاجراءات السابقة الذكر لا تتماشى مع نصوص التعديل الدستوري لسنة 2016، لكن لعدم صدور نظام داخلي جديد متعلق بمجلس الامة و لعدم تعديل القانون العضوي رقم 02/99 لكي يتماشى مع ما اتى به الدستور، يتم العمل بالاجراءات التشريعية التي نص عليها القانون العضوي رقم:02/99 و المتعلقة بمجلس الامة ريثما تصدر قوانين تنطبق مع نص136،137،138من التعديل الدستوري 2016 .

أما فيما يخص حق التعديل بالنسبة لمجلس الامة المشار اليه سابقا فكذلك اذا ما نظرنا الى دستور 1996 نجد مجلس الامة لا يتمتع بحق التعديل و لم ينص القانون العضوي رقم 02/99 على ذلك، لكن بالنظر الى التعديل الدستوري لسنة 2016 و الذي منح لمجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين و يجب ان يكون له حق في تعديلها على اعتبار ان التعديل هو نتاج اقتراح القوانين او هو الوجه الآخر لها، مثلما يتمتع به المجلس الشعبي الوطني الذي يتمتع هو الآخر بحق اقتراح القوانين و بحق التعديل الذي منحه له القانون العضوي رقم 02/99 .

و تعود هذه الاختلافات و الفراغات التي تركها المشرع الجزائري بعدم إصدار قوانين تتماشى مع ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016 بشكل أساسي الى غياب منظومة قانونية منسجمة و متناسقة، مما يؤدي الى كثرة التفسيرات و التأويلات و تجعل الاختلاف واردا، و عموما، و يرجع الأستاذ "لمين شريط " مسالة التناقض في الأحكام القانونية الى نقص مؤسساتي تنظيمي في دراسة القانون².

ويجب التذكير الى انه في إطار المناقشات العامة ، لا يبيت كل من المجلس الشعبي الوطني ، او مجلس الامة في مسالة التصويت او المصادقة على النص بأكمله، او مادة مادة الا بعد اعطاء الكلمة الى ممثل الحكومة ، فضلا على اللجنة المختصة بالموضوع ، مما يفيد اعطاء فرصة اخرى للسلطة التنفيذية للتاثير على توجهات النواب او اعضاء قبل

¹ - المادة 03/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

² - قریش امنة، مرجع سابق، ص110.

التصويت او المصادقة على النص¹، و ما يفيدنا في موضوعنا هو مجلس الامة فاعطاء ممثل الحكومة الكلمة قبل مجلس الامة ينعكس على استقلالية المجلس .

هذا بالنسبة للمناقشة العامة ، اما عن المناقشة المحدودة فيظهر تدخل الحكومة من خلال نص المادة 41 من القانون العضوي رقم 02/99 التي تنص على مايلي : " يقرر مكتب مجلس الامة الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية او بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية وذلك لما نصت عليه المادة 138 في فقرتها الثالثة² . اما بالنسبة للتصويت على مشاريع قوانين المالية فانه تتم المصادقة عليها في مدة أقصاها خمسة و سبعون (75) يوما من تاريخ ايداعه طبقا لاحكام المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، و بالرجوع الى القانون العضوي رقم 02/99 فان المجلس الشعبي الوطني يصادق على المشروع في مدة اقصاها سبعة و اربعون (47) يوما ابتداء من تاريخ ايداعه ، في حين يصادق مجلس الامة على النص المصوت عليه خلال اجل اقصاه عشرون (20) يوما³، اما في حالة عدم المصادقة عليه فيقوم رئيس الجمهورية باصداره بموجب امر ، بما يفيد ان رفض البرلمان بغرفتيه المصادقة على مشروع قانون المالية يكون عديم الاثر .

و لعل النتيجة التي يمكن الخروج بها ، هو ان الحكومة كان لها دور فعال في الاجراءات التشريعية المتبعة على مستوى الجلسات العامة لغرفتي البرلمان، عموما و مجلس الامة خصوصا، بحيث لا يكفي لممثل الحكومة التدخل و طلب الكلمة اثناء سير المناقشات لابداء الراي و الدفاع عن قناعات الحكومة المترجمة في مشاريعها القانونية ، بل يتعدى ذلك الى تاثير اعضاء الحكومة عن طريق المناقشة و التصويت وفقا للصلاحيات التي تدخل في صلب العمل البرلماني .

¹ - المادة 04/33 والمادة 04/39 و05 من القانون العضوي رقم 02-99 الصادر في 08 مارس 1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.

² - المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - المادة 44 من القانون العضوي رقم 02-99 الصادر في 08 مارس 1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.

المطلب الثالث: الامتياز الحكومي في تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان :

إن التجارب الدستورية المقارنة قدمت حلولاً مختلفة بشأن فض مسألة النزاع بين غرفتي البرلمان في المجال التشريعي، ومن أهمها : نظام الذهاب و الإياب (la navette) ، و معنى ذلك ان النص التشريعي يذهب من الغرفة الواحدة الى الغرفة الاخرى، و هكذا حتى يتم التوصل الى حل، و في حالة عدم الاتفاق على نص موحد، يستمر الذهاب و الاياب الى ما لانهاية، و ان كان هذا النظام يسعى الى تحقيق المساواة المطلقة بين الغرفتين، الا انه تعرض للنقد على اساس انه يؤدي الى صعوبة صدور النص القانوني، و احيانا الى عدم صدوره اصلا، مما يعيق عمل الحكومة خاصة عندما تكون الحاجة ملحة لهذا النص¹.

و لتفادي هذا النقد قام نظام اخر ياخذ بنفس الاجراءات السابقة، الا انه اعطى سلطة الفصل في حالة استمرار الخلاف لاحدى الغرفتين، و غالبا ما يحتاج الغرفة السفلى، الا انه في حالة استمرار الخلاف يحال النص محل الخلاف على لجنة خاصة، و قد تتدخل هنا السلطة التنفيذية، و في بعض الاحيان السلطة التشريعية نفسها لعرض النص محل الخلاف على لجنة قد تكون متساوية الاعضاء او غير متساوية الاعضاء يوكل لها سلطة ايجاد حل مقترح².

اما بالنسبة للنظام الدستوري الجزائري، فلم ياخذ بنظام الذهاب و الاياب، و تبنى نظام اللجنة البرلمانية المتساوية الاعضاء كآلية لسد اي خلاف، و على هذا الاساس سنحاول دراسة طبيعة الخلاف الذي يمكن ان يحدث بين مجلس الامة و المجلس الشعبي الوطني (كفرع اول) و كيفية تشكيل اللجنة المتساوية الاعضاء (الفرع الثاني) ، و اذا كان من المفروض ان عملية تسوية الخلاف برلمانية بحتة على اعتبار ان سن القوانين هو اختصاص اصلي للبرلمان، فمن البديهي ان تحاول الغرفتين معا التوصل الى اتفاق، لكن المؤسس الدستوري

¹- بوزيد لزهاري، " اللجنة المتساوية الاعضاء في النظام الدستوري الجزائري " ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والانظمة المقارنة، اكتوبر 2002 ، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، 2002، ص120 .

²- المرجع نفسه، ص121.

الجزائري لا يمنح هذا الحق للغرفتين بل يمنحه للسلطة التنفيذية الممثلة في الحكومة، و يبرر ذلك انها هي المكلفة بتسيير الشؤون العامة، و هي الاكثر حرصا على صدور القانون، و على هذا الاساس سنقوم بتوضيح مظاهر تدخل الحكومة في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في (الفرع الثالث).

الفرع الاول : طبيعة الخلاف بين مجلس الامة و المجلس الشعبي الوطني :

لقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري مسألة الخلاف من خلال المادة 120 من دستور 1996 و المعدلة بالمادة 138 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث يلاحظ من المادة 138 السالفة الذكر في فقرتها الخامسة انها استهلكت بعبارة " في حالة حدوث خلاف " بما تفيد مخالفة رأي مجلس الامة الراي الذي تضمنه النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، اذ لمجلس الامة ان يوافق و بالتالي يصادق كما يمكنه ان يختلف و يعارض و بالتالي لا يصادق¹، فعبارة الاختلاف يقصد بها الاختلاف في وجهات النظر بين اعضاء مجلس الامة و النواب حول النص القانوني الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، و بالتالي فاثارة الاختلاف تتعلق باعتراض مجلس الامة على النص المصوت عليه، لان موافقة هذا الاخير لا يترك مجالاً للاختلاف². ويجب التمييز في هذا الصدد بين نوعين من الخلافات : خلافات تقنية بسيطة ، وخلافات جوهرية حادة .

حيث تنصب الخلافات البسيطة غالبا على مسائل تقنية تتعلق بالصياغة اللغوية او بترتيب الاحكام من حيث الشكل، من الامثلة التي كان فيها باختلاف مجلس الامة مع المجلس الشعبي الوطني شكليا اختلافهما حول الصياغة القانونية للمادة (41) من قانون التحكم في الطاقة، و التي لم يصادق عليها مجلس الامة بتاريخ 12 جوان 1999 نتيجة الاختلاف

¹- بوزيد لزهاري، "الدور التشريعي لمجلس الامة على ضوء المادة 120 من الدستور"، مجلة الفكر البرلماني ، ديسمبر 2004 ، العدد 07، ص57 .

²- شامي رابح ، مرجع سابق ، ص71 .

حول مصطلح " رسم خاص " ¹.

اما الخلافات الجوهرية فيكون موضوعها مبنيا على خلافات اديولوجية بين تيارات سياسية مثل ما حدث عند رفض مجلس الامة القانون المتضمن التنظيم القضائي بسبب نصه على انشاء محاكم متخصصة في الاحوال الشخصية بعد ان كان المجلس الشعبي الوطني قد صادق على النص ².

ومن امثلة اختلاف مجلس الامة مع المجلس الشعبي الوطني حول النص كله رفض مجلس الامة المصادقة على قانون الاشهار الذي رفضه بمواده كاملة، اذ اشارت لجنة الاعلام و الشبيبة و السياحة بمجلس الامة الى انه ينبغي ان يكون هذا القانون مسبوqa بالقانون العضوي المتعلق بالاعلام، و عليه فان هذا القانون اعتمد على مرجع قانوني لم يصدر بعد، وهو الامر الذي كان من الممكن تفاديه لو اعتمد منطق التدرج في وضع القوانين، وقد عبر رئيس المجلس عن ذلك بقوله " نضع المحرث قبل الجابدة " ³. و بالرجوع الى المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يفهم ان مجلس الامة يستطيع ان يوافق، و يصادق او يعارض باغلبية اعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية او بالاغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية، و عليه فالاختلاف موكل لمجلس الامة دون سواء، اي هو حق حصري له يمكنه ان يمارسه او يتركه. و يبدو ان الفقرة الخامسة من المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 قد مكنت مجلس الامة من حق الاختلاف بصفة مطلقة، اذ لم تقيد بضرورة ان يكون الاعتراض متعلقا بمسالة جوهرية دون المسائل الشكلية ، بل له ان يمارس اي اعتراض يره ضروريا سواء كان جوهريا ام شكليا يتصل حتى بالصياغة، و استخدام مصطلحات معينة. كما لم تحصر نفس الفقرة حق مجلس الامة في الاختلاف على حكم واحد او مجموعة من الاحكام فقط، وهذا ما يفهم من عبارة " الاحكام محل

¹- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الامة ، الدورة العادية الاولى ، السنة الثانية 1999 ، العدد 10، المحضر 19 بتاريخ 10 جويلية 1999 ، الصادر بتاريخ 29 اوت 1999.

²- كايس شريف ، مرجع سابق ، ص78.

³- بوجمعة صويلح ، مرجع سابق ، ص78 .

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، و لا مانع كذلك في ان ينصب الاختلاف كذلك على مجمل النص¹ و هذا ما اكدته المادة 94 فقرة 3 من القانون العضوي رقم 02/99 التي تنص على مايلي : " في حالة رفض مجلس الامة النص كاملا لا يعطل ذلك تطبيق احكام الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور" اي من دستور 1996 والمعدلة بالمادة 138 من دستور 2016.

الفرع الثاني : تشكيل اللجنة المتساوية الاعضاء كآلية لحل الخلاف :

ان قراءة المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تغلق الباب امام نظام الذهاب و الإياب "la navette" و تجعل مهمة حل الخلاف بين مجلس الامة و المجلس الشعبي الوطني من صلاحيات اللجنة متساوية الاعضاء من خلال فقرتها الخامسة، حيث اكدت هذه الفقرة بالنص على انها تتكون من اعضاء " كلتا الغرفتين " دون تحديد عدد اعضائه و بالرجوع الى المادة 88 من القانون العضوي رقم 02/99 نجدها تنص على انه يحدد ممثلوا كل غرفة في اللجنة المتساوية الاعضاء بعشرة (10) اعضاء.

حيث نصت المادة 138 في فقرتها الخامسة و السالفة الذكر ان اجتماع اللجنة المتساوية الاعضاء يكون في اجل اقصاه خمسة عشر (15) يوما² ، لاقتراح نص يتعلق بالاحكام محل الخلاف .

و تنهي اللجنة نقاشاتها في اجل اقصاه خمسة عشر (15) يوما، و يكون ذلك بعد ان يتم استدعائها من طرف الوزير الاول ، لتبدأ اجراءات حل الخلاف.

¹ - عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص 255.

² - تنص المادة 5/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 : " في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين ، يطلب الوزير الاول اجتماع لجنة متساوية الاعضاء تتكون من اعضاء في ملتا الغرفتين في اجل اقصاه خمسة عشر (15) يوما ، لاقتراح نص يتعلق بالاحكام محل الخلاف ، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في اجل اقصاه خمسة عشر (15) يوما" .

و تجدر الإشارة الى انه بالرجوع الى المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني¹ يقوم مكتب المجلس بتعيين في اللجنة ممثليه متساوية الاعضاء و يكون من بينهم خمسة (05) اعضاء على الاقل من اللجنة المختصة من بينهم رئيسا و يعين خمسة (05) اعضاء احتياطيين للاستخلاف في حالة الغياب ، و لعل ما يلاحظ طريقة تعيين ممثلي الغرفة السفلى في اللجنة المتساوية الاعضاء هو ان اعضاء اللجنة المكلفة بدراسة النص هم الاكثر اطلاعا بالتالي الاكثر اقناعا بوجهات نظر المجلس الشعبي الوطني، و بالمقابل فان النظام الداخلي لمجلس الامة لم يتطرق الى طريقة تعيين ممثليها في اللجنة متساوية الاعضاء، مما يعني ان رئيس مجلس الامة هو الذي يقوم بذلك².

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء على كل نص قانوني بالتناوب إما في مقر المجلس الشعبي الوطني او بمقر مجلس الامة³، يعقد الاجتماع الاول للجنة بدعوة من اكبر اعضائها سنا، و تقوم بانتخاب مكتب لها من بين اعضائها، و يتكون من رئيس، و نائب رئيس، و مقررين اثنين، و يكون رئيس اللجنة ضمن اعضاء الغرفة التي تجتمع بمقرها اللجنة على ان لا يكون نائب الرئيس من الغرفة الثانية، و ينتخب مقرر لكل غرفة، و تتولى اللجنة المتساوية الاعضاء بدراسة الاحكام محل الخلاف التي احيلت عليها، تكون بنفس الاجراءات المتبعة في اللجان الدائمة من حيث دراسة النص و مناقشة و اعداد تقرير ثم التصويت عليه وهو منصوص عليه في النظام الداخلي الساري على الغرفة التي تجتمع بمقرها اللجنة⁴.

إن اجتماع اللجنة بمقر المجلس الشعبي الوطني يمكن اعضاء الحكومة حضور

1- المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، الصادر في 30 جويلية عام 2000 في الجريدة الرسمية رقم 44 ، المؤرخة في 30 جويلية 2000.

2- الغربي ايمان ، مرجع سابق ، ص 46.

3- المادة 89 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.

4- المادة 91 من القانون نفسه.

اشغال اللجنة¹، وان تستمع لكل عضو من اعضاء البرلمان ، او اي شخص ترى ان الاستماع اليه مفيدا لاشغالها²، لكن يجب ان يرسل رئيس اللجنة طلب الاستماع لعضو البرلمان الى رئيس الغرفة التي ينتمي اليها العضو المعني³، كان بذلك اراد المشرع ان يمكن الحكومة من ان تشارك في عمل اللجنة باكثر من وزير هذا الحضور الوزاري له تاثير على ارادة اللجنة⁴.

و تتمثل المهمة الاساسية لهذه اللجنة في البحث عن الحلول التوفيقية للاحكام محل الخلاف بين غرفتي البرلمان، و هي الاحكام التي تقدم اللجنة المختصة على مستوى مجلس الامة "توصيات و ملاحظات" مصانة في شكل مواد و المتعلقة بحكم او الاحكام محل الخلافو التي تمثل راي مجلس الامة⁵.

و بالعودة الى المادة 40 فقرة 3 من القانون العضوي رقم 02/99 نجدها تنص على انه تنظم اجراءات تقديم الملاحظات و التوصيات و اعدادها و الشروط الواجب توفرها في النظام الداخلي لمجلس الامة، حيث نصت المادة 63 من هذا الاخير على اعطاء مجلس الامة اجل 3 ايام تحسب من تاريخ توزيع اللجنة المختصة لتقريرها عن النص الحق في تقديم ملاحظات كتابية و ربما يكون هذا لمناقشتهم في الامور المطروحة من طرفهم لاقناعهم بالتوضيح او السحب، كما نصت المادة 64 من نفس النظام على اعطاء الحق للجنة في تقديم توصيات تكون معللة على ضوء استنتاجاتها و ملاحظات مجلس الامة في تقريرها التكميلي⁶.

و بعد انتهاء اللجنة المتساوية الاعضاء من اعداد تقريرها يقوم رئيس اللجنة بتسليمه الى

¹- المادة 92 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.

²- المادة 01/93 من القانون نفسه .

³- المادة 02/92 من القانون نفسه .

⁴- عبد الله بوقفة ، اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي "دراسة مقارنة" العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية ، دار هومة ، الجزائر ، 2009، ص 174 .

⁵- بوزيد لزهاري ، الدور التشريعي لمجلس الامة ... ، مرجع سابق ، ص 59 .

⁶- النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر عام 2000 في الجريدة الرسمية رقم 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000.

رئيس الغرفة التي انعقدت اللجنة بمقرها و الذي يسلمه بدوره الى الوزير الاول ، هذا الاخير يبلغ لرئيسي الغرفتين رغبة الحكومة في عرض النص الذي اعدته اللجنة المتساوية الاعضاء للمصادقة عليه¹ ، و في هذه الحالة فان الحكومة عليها ان تعرض النص الذي اعدته اللجنة المتساوية الاعضاء على المجلس الشعبي الوطني ثم يحال الى مجلس الامة ، هذا ما نستنتجه من خلال قراءتنا للمادة 1/95 من القانون العضوي رقم 02/99 . الا انه اثبتت مسالة هامة تطرقت اليها المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في فقرتها السادسة و هي مسالة التعديلات حيث نصت على انه : " تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ، و لا يمكن ادخال اي تعديل عليه الا بموافقة الحكومة". و بالرجوع الى المادة 02/95² تنص على انه : " تبث كل غرفة في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله ."

و بذلك يفهم من نص المادتين المشار اليهما سابقا ان لكل من الغرفتين حق ادخال تعديلات على اقتراح هذا النص ، لكن بشرط موافقة الحكومة بما يفيد انها هي التي لها صلاحية الموافقة او الرفض على التعديلات .

و يفترض تقديم الاقتراح الذي تتوصل اليه اللجنة البرلمانية المتساوية الاعضاء الى غرفتي البرلمان للمصادقة عليه ، الاحتمالات التالية³:

فمن جهة المجلس الشعبي الوطني لا يخرج الأمر عن احد الاحتمالات الآتية :

1- تصويت المجلس الشعبي الوطني على الاقتراح الصادر من اللجنة المتساوية الأعضاء بخصوص الأحكام محل الخلاف ، و هنا يستكمل النص مسار دخوله حيز التنفيذ .
2- تصويت المجلس الشعبي الوطني على الاقتراح لكن بعد إدخال تعديلات عليه وافقت عليه الحكومة .

3- عدم تصويت المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء.

¹- المادة 04/94 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999 .

²- المادة 02/95 من القانون نفسه .

³- بوزيد لزهاري ، الدور التشريعي لمجلس الامة ... ، مرجع سابق ، ص 68 .

- 4- تمسك المجلس الشعبي الوطني بتعديلاته بالرغم من رفض الحكومة لهذه التعديلات .
اما عن الاحتمالات الواردة من جهة مجلس الأمة فهي لا تخرج عن احد الاحتمالات الآتية:
- 1- موافقة مجلس الأمة على الاقتراح الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني ، و بالتالي هنا يزول الخلاف .
- 2- موافقة مجلس الأمة على الاقتراح الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني و لكن بعد إدخال تعديلات و بعد موافقة الحكومة .
- 3- رفض مجلس الأمة للاقتراح الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني و هذا الاحتمال نادر على اعتبار ان اقتراحات مجلس الأمة هي التي تكون الأحكام محل الخلاف و التي تحال الى اللجنة .
- 4- رفض الحكومة لتعديلات مجلس الأمة و تمسك هذا الأخير بها.

و في مطلق الأحوال ، فإذا لم تتوصل الغرفتان الى اتفاق حول اقتراح اللجنة يعد من قبيل استمرار الخلاف ، مما يستدعي تطبيق الفقرة السابعة (07) من المادة¹138 من التعديل الدستوري و التي تنص على انه: " في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن الحكومة ان تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، و في هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي اعدته اللجنة متساوية الاعضاء، او اذا تعذر ذلك بالنص الاخير الذي صوت عليه.

غير انه يسحب النص اذا لم تقم الحكومة بإخطار المجلس الشعبي الوطني، وبذلك نستنتج من هذه الفقرة ان إخطار الحكومة للمجلس الشعبي الوطني من اجل الفصل نهائيا في حالة الخلاف تعتبر هي الاخرى وسيلة او الية لحل الخلاف تلجا اليها الحكومة بغية اكمال صدور النص القانوني، وبالتالي فسحب النص نهائيا موقوف على اجراء الحكومة و المتمثل في سلطتها باخطار المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة الثامنة (08) من المادة 138

¹ - المادة 07/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016

السابقة الذكر¹ .

الفرع الثالث :مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان:

إذا كانت اللجنة المتساوية الاعضاء هي الالية الدستورية لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان الامر الذي يوحي بداية ان عمل اللجنة برلماني بحت ، الا ان النصوص القانونية التي نظمت حلها للخلاف لا تخلو من مظاهر تدخل الحكومة في حل الخلاف بين الغرفتين سواء في طلب استدعاء اجتماعها (اولا)، او من ترتيب الاثار القانونية على وظيفتها (اشتراط موافقة الحكومة على التعديلات) (ثانيا).

اولا: اجتماع اللجنة المتساوية الاعضاء بناء على طلب الوزير الاول:

تتحكم الحكومة في تحريك الية اللجنة البرلمانية المتساوية الاعضاء ، على هذا الاساس يتمتع رئيس الحكومة بالسلطة التقديرية في استدعاء هذه اللجنة ، فمن خلال المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والقانون العضوي 02/99 يتضح ان استدعاء اللجنة المتساوية الاعضاء هو امتياز للوزير الاول دون رئيسي غرفتي البرلمان ، مع العلم انهما صاحبيا الاختصاص الاصيل في الميدان التشريعي ، و ان مجلس الامة هو مثير الخلاف حول النص الذي صوت عليه المجلس الشعب الوطني.

وإذا كان اختصاص الوزير الاول بذلك مرده حرص الحكومة على استكمال مسار صناعة القانون، ودخوله حيز التنفيذ للاضطلاع بمهمة تنفيذه لضمان سير مختلف المؤسسات والمرافق بانتظام لتلبية الحاجيات العامة، فان رغبة كل غرفة في ان تتوج اعمالها التشريعية بصيغة نهائية تجسد دورها في تحسس تطلعات الشعب، والتعبير عن انشغالاته لا تقل اهمية عن ذلك، وهو ما يبرر احقية غرفتي البرلمان في استدعاء اللجنة المتساوية الاعضاء² .

وإذا كان التعديل الدستوري لسنة 2016 قد ربط استدعاء الوزير الاول بأجل معين والمتمثل

¹ - المادة 8/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

² - عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري ، مرجع سابق ، ص256 .

في (15) خمسة عشر يوما من خلال المادة 138، بعد ان كان غير مقيد باجل معين لاستدعاء اللجنة بموجب المادة 120 من دستور 1996، فانه أضاف امتياز اخر لرصيد الوزير الاول والمتمثل في سلطته في إخطار المجلس الشعبي الوطني في حالة استمرار الخلاف طبقا للمادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تنص على مايلي:"في حالة استمرار الخلاف بين غرفتي البرلمان،يمكن الحكومة ان تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا،وإذا تعذر ذلك بالنص الاخير الذي صوت عليه، ويسحب النص اذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابقة"،وعليه فعمل اللجنة المتساوية الاعضاء مرهون بطلب الوزير الاول .

ثانيا : اشتراط موافقة الحكومة على التعديلات :

سبق القول ان المؤسس الدستوري الجزائري جعل اللجنة البرلمانية المتساوية الاعضاء كآلية لحل الخلاف بين مجلس الامة و المجلس الشعبي الوطني ، حيث يتمثل عمل هذه اللجنة في ايجاد الحلول التوفيقية للاحكام محل الخلاف، مع الاشارة انها لا تباشر مهمتها الا بطلب من الوزير الاول ، كما سبق القول انه بعد انتهاء اللجنة المتساوية الاعضاء من عملها تعد تقرير يسلمه رئيس اللجنة الى رئيس الغرفة التي انعقدت اللجنة بمقرها ويسلمها هو الاخر الى الوزير الاول حيث يقوم بعرض النص على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة للمصادقة عليه ، غير انه قد تحتاج احدى الغرفتين ادخال تعديلات على اقتراح النص المعروف عليها، لكن تجد نفسها مقيدة بشرط موافقة الحكومة عتي تلك التعديلات¹.ان المنطق يقتضي ان من له حق تعديل المبادرات القانونية له بالضرورة نفس هذا الحق اثناء التصويت على مقترح اللجنة،وما اشتراط موافقة الحكومة على التعديلات في هذه الحالة الا مظهراخر لتدخل الحكومة في حل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة²

¹- المادة 6/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 : " تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ، ولا يمكن ادخال أي تعديل الا بموافقة الحكومة" .

²- سالمى عبد السلام ، اليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والانظمة الدستورية المقارنة ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، جامعة ابي بكر بلقايد - كلية الحقوق- تلمسان، 2010/2009 ، ص 95.

وهو وسيلة اخرى لبعث عدم التوازن بين البرلمان والحكومة لصالح هذه الاخيرة . والسبب الذي يجعلنا امام افتراض الاحتمالات في هذا الشأن هو ان الواقع العملي اثبت ان المجلس الشعبي الوطني لم يحدث ان رفض اي اقتراح صادر عن اللجنة المتساوية الاعضاء بخصوص الاحكام محل الخلاف، كما ان مجلس الامة صادق دائما على اقتراحات اللجنة المتساوية الاعضاء المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني ، ولم يحاول ادخال اية تعديلات ، ونقص الممارسة البرلمانية في هذا الشأن وعدم وجود تجربة كبيرة في حل الخلاف بين المجلسين في اطار اللجنة المتساوية الاعضاء ، لا يساعد على رسم صورة واضحة بهذا الخصوص ¹ .

كما ان الخلفية القانونية لهذا الحكم تشير الى ان المؤسس الدستوري تبنى الية اللجنة المتساوية الاعضاء نقلا عن المؤسس الفرنسي في المادة 45 من دستور 1958 دون ان ينتبه الى ان الدستور الفرنسي سبق هذه الاجراءات باجراءات اخرى تتمثل في الذهاب والاياب "la navette"، وهوما يمكن الغرفتين من ادخال التعديلات على الاحكام محل الخلاف². مما سبق ذكره حول اللجنة المتساوية الاعضاء كالية لحل الخلافات، يمكن تسجيل الملاحظات التالية :

- تم النص عن الخلاف في صلب المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، بصفة مطلقة فهي لم تحصره كان يكون جوهريا واساسيا ، او يتعلق بالشكل او المضمون .
- كما جاء في اخر الفقرة الخامسة من المادة السالفة الذكر لفظ "الاحكام محل الخلاف" دون تحديد على فقرة او مادة او مجموعة من المواد او حتى المبادرة (المشروع او الاقتراح).
- ان اجتماع اللجنة المتساوية الاعضاء يكون بطلب من الوزير الاول اي هو امتياز حكومي بحت ³ .

¹ - سامي عبد السلام ، مرجع سابق ، ص 89 .

² - سامي عبد السلام ، مرجع سابق ، ص 96.

³ - المادة 5/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

- حق ادخال التعديلات الممنوح لغرفتي البرلمان مهون بموافقة الحكومة¹ .
- نتيجة ان سحب النص في حالة عدم الوصول الى اتفاق الذي من شأنه تعليق النص
وباعتبار اجراء السحب هو عملية سلبية ، تدارك المؤسس الدستوري الجزائري من خلال
التعديل الدستوري لسنة 2016 ، حيث اعطى امكانية الفصل النهائي لصالح الغرفة الاولى
(المجلس الشعبي الوطني).

بالاضافة الى ذلك ونتيجة لما يؤخذ على صياغة العبارة المذكورة في المادة 120 من دستور
1996 المتمثلة في عبارة "اعضاء كلتا الغرفتين" التي تترك القارىء للوهلة الاولى يعتقد ان
اللجنة المتساوية الاعضاء تتكون من كل اعضاء الغرفتين ، تدارك المؤسس الدستوري
الجزائري ذلك من خلال التعديل الدستوري الجديد وذلك باضافة لحرف "جر" في "حيث
اصبحت العبارة كالاتي "اجتماع لجنة تتكون من اعضاء في كلتا الغرفتين"². كذلك ونظرا لان
النصاب القانوني المحدد دستوريا ب3/4 اصوات اعضاء مجلس الامة طبقا للمادة 120
من دستور 1996 والذي يجعل من هذا الاخير جهاز الكابح للعمل التشريعي ، فان
المؤسس الدستوري كذلك عدل في هذا النصاب حيث اشترط مصادقة مجلس الامة باغلبية
الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين او بالاغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية³.
وتجدر الإشارة الى انه نظرا لعدم تعديل النظام الداخلي لمجلس الامة والقانون العضوي رقم
02/99 تم العمل بالقوانين السارية المفعول .

وعلى هذا الأساس على المشرع الجزائري عندما يقوم بتعديل القانون العضوي رقم 02/99
ان يطرح جميع المخارج القانونية لاي احتمال ممكن ان ينتج عن اختلاف بين الغرفتين من
جهة ، وعن الاختلاف بينهما وبين الحكومة من جهة اخرى ، بعد اعداد اللجنة المتساوية
الاعضاء النص .

¹ - المادة 6/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

² - تنص المادة 5/138 من التعديل الدستوري: " ... اجتماع لجنة متساوية الاعضاء تتكون من اعضاء في كلتا الغرفتين".

³ - المادة 4/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

المبحث الثاني : الوظيفة الرقابية لمجلس الامة بين محدودية الاثر وانعقاد المسؤولية:

تنظم العلاقة بين الحكومة والبرلمان على اساس نوع من التعاون والتوازن وفقا لمفهوم الفصل المرن بين السلطان، هذا التوازن لا يكون نتيجة للمساواة بين السلطتين في الاختصاصات فقط، بل لما يوجد بين السلطتين من تداخل وتفاعل عتي درجة واحدة ، فكل سلطة على الاخرى نفس الدرجة من التأثير¹ ، و في اطار هذه العلاقة والتكون يكون للسلطة التشريعية رقابة البرامج والسياسات التي تقوم بها الحكومة في اطار مايعرف بالرقابة البرلمانية، ونظرا لتباين مضامين هذه الاخيرة الذي يعود الى تمايز الانظمة السياسية،وجب التطرق الى تعريفها و قبل تعريف هذه الاخيرة نشير الى معنى الرقابة بصفة عامة فهي مشتقة من مصطلح contre role والذي يفيد التحقق من توافر قرار او وضع او مسلك ما وهي بذلك عملية تركز على التحقق مما اذا كان جهاز عمومي او فرد يحترم متطلبات الوظيفة و القواعد المفروضة عليه².

اما الرقابة البرلمانية باعتبارها نوع مستقل قائم بذاته من انواع النظام الرقابي في الدولة فيمكن تعريفها بانها " الرقابة البرلمانية المتخصصة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستوريا على اعمال السلطة التنفيذية حكومة و ادارة عامة بواسطة الوسائل الرقابية المقدره في الدستور والمنظم بموجب قوانين اساسية عضوية ، في حدود الشروط والاجراءات الدستورية و القانونية المقررة والسارية المفعول وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة وحقوق وحرقات الانسان والمواطن من كافة اسباب و مخاطر ومظاهر البيروقراطية و الفساد السياسي و الاداري"³.

كما ان هناك من يرى بان المقصود بالرقابة البرلمانية هو تقصي الحقائق من جانب السلطة

1- قزو محمد اكلي ، مرجع سابق ، ص 206.

2- جزار كورنو ، قاموس المصطلحات القانونية ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر

والتوزيع ، الجزء الاول ، بيروت 1998، ص 847.

3- عمار عوايدي، " دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق المواطن والانسان"، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد الاول، ديسمبر 2002، ص52.

التشريعية لاعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته¹.

لذلك فاعطاء مفهوم الرقابة البرلمانية يستوجب التركيز على الاهداف المتوخاة منها ومن خلال النصوص الدستورية والقوانين التي تنظم الرقابة فانه يمكن ان نستخلص ان للرقابة هدفا عاما تسعى لتحقيقه بمختلف الوسائل كما ان لكل من هاته الوسائل هدفا خاصا لا يجوز تحقيقه بغير اتباعها².

فبالنسبة للهدف العام يتمثل في المحافظة على المصلحة من كافة اسباب مخاطر البيروقراطية و الفساد السياسي واستغلال النفوذ، بالاضافة الى ضمان حسن تطبيق السياسة العامة وبرنامج الحكومة الذي صادق عليه البرلمان وكذا حسن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المجسدة لهذه السياسة والبرنامج الحكومي³.

ومن اجل تحقيق الهدف العام للرقابة البرلمانية فلا بد من امرين :

الاول:توفر النائب على المعلومات والوثائق اللازمة عن مختلف اجهزة الدولة ،فحجب هذه المعلومات عنه سيؤدي الى عجزه عن القيام بدوره الرقابي⁴.

الثاني:اتصاف النائب بالقدرة والنزاهة والموضوعية والالتزام التي تمكنه من تقييم العمل الحكومي على اسس ومعايير ثابتة .

اما عن الهدف الخاص للرقابة فيتمثل في تقويم واصلاح الاداء الحكومي ،غير ان تحقيق هذا الهدف لا يتحقق الا اذا اتبعت الوسيلة المناسبة لتحقيقه، ومن بين هذه الوسائل ما يستهدف العلم ببعض الاشياء المجهولة او الغامضة مثل: السؤال،ومنها ما ينبغي المحاسبة

¹-د/ ايهاب زكي سلام،الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني،عالم الكتب،القااهرة، 1983ص3.

²- محمد باهي ابو يونس ، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي ، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية ، 2002 ، ص 14

³- عمار عوادي ، دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق المواطن والانسان ، مرجع سابق ، ص 59 .

⁴- محمد باهي ابو يونس ، مرجع سابق ، ص 14.

او المساءلة مشوبة بالاتهام كالاستجواب ،ومنها مايمكن بواسطة هذه الوسيلة تجليه الحقيقة حول امر تضطرب الآراء بشأنه مثل التحقيق البرلماني¹.و تجدر الإشارة أنه إذا كانت المسؤولية السياسية نتيجة حتمية تترتب عنها مساءلة ومحاسبة الحكام، و إذا كانت إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني مقترنة بإمكانية حله وفقا لما يستلزمه مبدأ التوازن بين السلطات فإن الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري محصنة من عملية الحل، الأمر الذي يعني بالمقابل أن المسؤولية السياسية للحكومة تنتفي أمامها، لهذا نجد أن هاته الغرفة مجلس الأمة معدومة من جميع وسائل الرقابة التي تترتب عليها المسؤولية السياسية للحكومة، سواء وسائل الرقابة القبلية المتمثلة في المصادقة على خطط عمل الحكومة (المطلب الأول)، أو البعدية و المتمثلة في تهميشه عن تقييم العمل الحكومي المجسد في بيان السياسة العامة (المطلب الثاني) ، أو انتفاء دوره في ممارسة أساليب المساءلة من توجيه الأسئلة، الاستجواب و كذا التحقيق البرلماني (المطلب الثالث) .

المطلب الأول : عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة و آثاره :تعمل

الحكومة في النظام البرلماني مباشرة بعد تعيينها على تحضير مشروع برنامجها الذي تسعى من خلاله إلى تحديد أهدافها على كافة الأصعدة التي تدخل ضمن اختصاصها، وتشكل هذه الأهداف المسطرة السياسة العامة التي تسعى الحكومة إنتاجها في حال مصادقة الهيئة التشريعية على البرنامج المعروض عليها²،و يقصد بالسياسة العامة كذلك البرنامج الذي يشمل في الواقع الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات سواء في جانبها الاقتصادي، الاجتماعي و الثقافي،و ما تنوي تلك القطاعات الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية محددة³.

ويعتبر برنامج الحكومة (مخطط العمل) ،الإطار الذي تفرغ فيه السياسة العامة والإستراتيجية الشاملة التي تنتجها الدولة،ويتضمن المبادئ والأهداف والمحاور والوسائل

¹- محمد باهي ابو يونس، مرجع سابق، ص14.

²- افطوش ابراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في اطار التعديل الدستوري ل15 نوفمبر 2008،مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012 ص 98 .

³- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص86.

المستعملة في كافة المجالات على المستوى الداخلي و الدولي، و هو كما عرفه الأستاذين Pierre Avril و Jean Gicquel : " أول ميثاق و اتفاق عام رسمي بين الحكومة و البرلمان يتم على أساسه، و في نطاقه أداء و عمل الحكومة¹.

فالبرنامج (مخطط العمل) يشكل الأداة المادية و القانونية التي يستند عليها البرلمان في رقابة أعمال الحكومة ، كما يلزم أيضا بتمكين الحكومة و على رأسها الوزير الأول من مختلف النصوص التشريعية اللازمة لوضع البرنامج (مخطط العمل) حيز التنفيذ بالنظر إلى أن الوزير الأول ملزم دستوريا بأن ينفذ و ينسق البرنامج المصادق عليه وفقا لما نصت عليه المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2016 : " ينفذ الوزير الأول و ينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني " ، و يقصد بتنفيذ و تنسيق مخطط العمل: ضبط البرنامج و وضع تصور و اقتراح أسلوب عمل يمكن من إيجاد حلول للمشاكل المطروحة ، و عملية التصور لا تكون بمعزل عما يتطلبه من استجماع الجهود و الخبرات و تعبئة كافة الوسائل لتجسيده عمليا عن طريق وضع سلم الأولويات²

لكن التساؤل يطرح بشأن صلاحيات مجلس الأمة عند عرض و مناقشة برنامج الحكومة إذا علمنا أن آلية إثراء مخطط عمل الحكومة بتقديم الوزير الأول لمخطط عمل الحكومة كتنفيذ لبرنامج رئيس الجمهورية بعد تعيينه مباشرة و ذلك لمناقشته من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، و اتخاذ الموقف و ترتيب النتائج القانونية المنصوص عليها في الدستور، أما مجلس الأمة ليس له سلطة الإثراء و المصادقة على مخطط العمل لأن الحكومة ليست مسؤولة أمامه، و على هذا الأساس سنقوم بدراسة العرض المقدم من قبل الوزير الأول لمجلس الأمة حول البرنامج طبقا للمادة 94 من التعديل الدستوري 2016 (أولا) ، و الآثار التي تترتب عن تقديم هذا العرض (ثانيا) .

¹ - عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ، مرجع سابق ، ص 104 .
² - عباس عمار ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر ، 2006 ، ص 234

الفرع الأول: الإكتفاء بتقديم عرض حول البرنامج (مخطط عمل الحكومة):

لقد أعطى الدستور للمؤسسة التشريعية عدة آليات يمكنها أن تؤثر على عمل الحكومة وعلى اعتبار أن العلاقة الأولى الناشئة بين هاتين المؤسستين تبدأ بعد تعيين رئيس الجمهورية للحكومة والتي يصير لزاما عليها أن تقدم مخطط عملها إلى البرلمان سعيا للموافقة عليه، و على هذا الأساس نصت المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي: " يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه و يجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة .

ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية، يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني .

يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة¹، فمن خلال هذه المادة أن الوزير الأول ملزم بتقديم برنامج إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه في أجل 45 يوما من تعيين الحكومة وبعد 7 أيام من تبليغ البرنامج للنواب يشرع في مناقشة ثم التصويت عليه بعد تكييفه إن إقتضى الأمر ذلك في أجل 10 أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه². و حصول الوزير الأول على موافقة المجلس الشعبي الوطني لا يعني البداية الفعلية في تنفيذ البرنامج و إن كانت المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تنص على أنه ينفذ الوزير الأول و ينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني ، بل يجب تقديم عرض عن البرنامج لمجلس الأمة، ووجوب العرض واضح من خلال الفقرة الثالثة من المادة 94 من الدستور السالف الذكر من خلال عبارة " يقدم " و هي نفس العبارة التي استهلها المؤسس الدستوري بالنسبة لتقديم المخطط إلى المجلس الشعبي الوطني ، و بالتالي فالوزير الأول

¹ - المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

² - عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة ، مرجع سابق ، ص 107 .

ملزم بتقديم مخطط عمل الحكومة إلى مجلس الأمة، غير أن تدخل هذا الأخير يبقى ضعيفا و ضيقا للأسباب التالية :

1- الوزير الأول يكتفي بتقديم عرض فقط عن برنامج أي مجرد قراءة لأهداف البرنامج ومحاورة الكبرى دون ذكر التفصيلات و الجزئيات التي إطلع عليها المجلس الشعبي الوطني ووافق عليها .و بهذا فالعرض مجرد إعلام بالنسبة لمجلس الأمة ببرنامج الحكومة ، إذ لا يعقل أن يصادق مجلس الأمة لاحقا على قوانين تتعلق بتنفيذ برنامج تجهله ، أو أن يكون بمقدوره الرقابة دون الإستعلام مسبقا عن مقاصد و تصرفات الحكومة¹.2- كذلك من الناحية الإجرائية نجد أن القسم المعنون بعرض برنامج (مخطط العمل) الحكومة على مجلس الأمة في القانون العضوي رقم 02/99 لم يتضمن إلا مادة واحدة و هي المادة 49 التي تنص على أن عرض برنامج (مخطط العمل) الحكومة يقدم إلى مجلس الأمة خلال العشرة (10) أيام الموالية لموافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة ، مقارنة بالمادة (47) من نفس القانون العضوي التي منحت النواب الشروع في المناقشة لبرنامج الحكومة بعد مرور سبعة (07) أيام من تبليغ البرنامج إليهم ، مما يدل على عدم إعطاء أية اعتبار لعضو مجلس الامة من اجل الاطلاع و دراسة مخطط عمل الحكومة ،وبالتالي ما على اعضاء مجلس الامة الا الاستماع للعرض الذي يقدمه الوزير الاول².

كما ان استعمال المؤسس الدستوري في المادة 97 عبارة "البرنامج الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني " و ليست عبارة " يصوت " مما يعني ان البرنامج الحكومي يدخل حيز النفاذ بمجرد مصادقة الغرفة الاولى عليه ، لان المصادقة هي اخر مرحلة اجرائية تتم على مستوى البرلمان، و بالتالي فمسالة مرور مخطط العمل على مجلس الامة دستوريا ليس لها اثر قانوني، بالرغم من وجوب تقديم الحكومة لمجلس الامة عرض حول مخطط عملها

¹- الامين شريط ، "علاقة الحكومة بالبرلمان" ، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان ، يومي 23 و24 اكتوبر 2000 ، الجزائر ، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، ص27.

²- شامي رابح ، مرجع سابق ، ص 14.

رغم ما تم طرحه على المستوى النظري ، فإنه يستشف من الممارسة ان المعمول به يتطابق مع حرفية النص الدستوري ، حيث استهل السيد : عبد القادر بن صالح رئيس مجلس الامة في مقال له بعنوان " تقييم جدوى تقديم و مناقشة برنامج الحكومة امام مجلس الامة و اصدار لائحة حوله " بتساؤل هام حول مدى جدوى تقديم و مناقشة برنامج الحكومة امام مجلس الأمة ما دامت المصادقة على البرنامج تحققت في المجلس الشعبي الوطني ، فهذا التساؤل كإشكالية لعنوان النقطة المثارة في مقاله ، تؤكد ان امر تقديم البرنامج امام الغرفة الثانية يكون بعد إحراز مصادقة الغرفة الأولى عليه فقط¹.

و عليه يمكننا القول ان مجلس الامة شريك للمجلس الشعبي الوطني في رقابة برنامج الحكومة غير انه من خلال نصوص الدستور يتضح انها اقرت في علاقة مجلس الامة بالحكومة بعدم مسؤوليتها امامه و بالتالي قضت على كل محاولة جادة للتاثير عليها ، فدور مجلس الامة في اطار برنامج الحكومة لا يرتقي الى مصطلح الرقابة ، و انما يتمثل دوره في الاستماع لعرض برنامج الحكومة لا غير .

الفرع الثاني : الآثار المترتبة عن تقديم العرض حول برنامج الحكومة :

ان تقديم عرض حول برنامج الحكومة (مخطط العمل) و مناقشته وفقا لما نصت عليه المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يرتب نتائج قانونية تتمثل في امكانية اصدار لائحة (اولا) ، بالاضافة الى عدم حل مجلس الامة (ثانيا) .

اولا : السلطة التقديرية لمجلس الامة في اصدار اللائحة :

من خلال قراءة المادة 97 من الدستور في فقرتها الرابعة و التي تنص: "يمكن مجلس الامة ان يصدر لائحة"، يتضح ان إصدار لائحة حول برنامج الحكومة بعد عرضه من طرف رئيسها معلق على إرادة المجلس وليس إلزاميا يتعين عليه القيام به، و له وحدة تقدير اللجوء

¹ - عبد القادر بن صالح ، مرجع سابق ، ص14.

إلى إصدار هذه اللائحة والافصاح من خلالها عن موقفه من برنامج الحكومة من خلال الشروط و الاجراءات التي تحكمها ،بالاضافة إلى دراسة القيمة القانونية لهذه اللائحة.

1 _ شروط و إجراءات اللائحة:

- إذا ما استقر مجلس الأمة على إصدار اللائحة، فإنه لابد من توفر شروط و إجراءات قانونية تتلخص فيما يلي:

-توقيع إقتراح اللائحة من طرف 20 عضوا على الأقل ،مع إيداعه من طرف مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد 48 ساعة من تقديم العرض ،أي خلال ما يعادل يومين فقط ،كما لا يحق لعضو مجلس الأمة التوقيع سوى على اقتراح لائحة واحدة فقط¹.
-يتم عرض اقتراحات اللوائح للتصويت ،وعند تعددها يكون ذلك حسب تاريخ إيداعها، كما أن مصادقة مجلس الأمة على إحدى هذه اللوائح بأغلبية أعضائه يجعل الأخرى لاغية².
-كما أن التدخل في المناقشات التي تسبق التصويت على إقتراحات اللوائح مقصور على الحكومة بناء على طلبها ،مندوب أصحاب إقتراح اللائحة،نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة و نائب يرغب في التدخل لتأييد إقتراح اللائحة³.

ويلاحظ هنا بخصوص إجراءات إصدار هذه اللائحة ان معظمها هي ذاتها المعمول بها في إصدار لائحة حول بيان السياسة العامة من طرف المجلس الشعبي الوطني والإختلاف أساسا في مدة إيداع اقتراح اللائحة لدى مكتب كل مجلس، أما النصاب القانوني في الإقتراح هو ذاته رغم الإختلاف العددي بين المجلسين،الذي كان من المفروض أن يؤخذ بعين

¹- المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر عام 2000 في الجريدة الرسمية رقم 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000.

²-المادة 54 من القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.

³- المادة 55 من القانون نفسه .

الإعتبار¹ .

كما أن النصوص القانونية سكنت هنا أيضا عن تحديد طبيعة التصويت المتطلبة لإعمال هذه اللائحة ،بل تناولت فقط حالة التصويت ممكن حتى بالأغلبية البسيطة² .وإذا ما استقر المجلس على استعمال سلطته في إصدار لائحة حول برنامج الحكومة المعروض عليه، فإنه على ضوء المسائل التي سبق إثارتها يستوجب البحث في قيمة هذه اللائحة للوقوف على مدى فعاليتها ،خاصة أنه لم يترتب المؤسس الدستوري أي جزاء قانوني على إصدارها.

2- القيمة القانونية و السياسية للائحة مجلس الأمة :

1- القيمة القانونية للائحة "منعدمة": إن النص الدستوري والقانوني يتوقف على إمكانية المجلس إصدار لائحة وفقا لشروط محددة دون أن يتعدى ذلك إلى ترتيب أي أثر قانوني ينصب على مساءلة الحكومة ،فاللائحة لا تؤثر على مصير الحكومة ولا تحول دون تأديتها لمهامها بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني .

ومهما يكن الأمر فإن الحكومة ستكون ملزمة و لو أدبيا بمراعاة مضمون نقاش واقتراحات وتوصيات مجلس الأمة، وكذا المجلس الشعبي الوطني عند التنفيذ و كذا الاستئناس بمضمون التوصيات والاقتراحات الواردة في اللائحة حال صدورها³.

كما أن قصور اثر اللائحة من الناحية القانونية يرجع من حيث الأساس إلى تخويل الغرفة الثانية صلاحية إصدار اللائحة كحق تحفظ يستند إلى طبيعة مهمتها المجسدة إرادة الأمة ولعدم تمتعها بصلاحية الغرفة الأولى المنبثقة من التمثيل الشعبي في ذات المجال.

1- بوسالم دنيا ، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة باجي مختار ، عنابة ، كلية الحقوق ، 2006/2007.

2- بوسالم دنيا ، المرجع السابق ، ص55.

3- مولاي هاشمي ، تطور الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في النظام الدستوري الجزائري(المبدا والتطبيق)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، جامعة ابي بكر بلقايد ، تلمسان ، 2009/2010 ، ص130 .

ب - أهمية القيمة السياسية للأمة :

بعد عرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة يمكن لأعضائه أن يصوتوا على لائحة إثر ذلك، وعلى الرغم من أن هذه اللائحة ليس لها أثر قانوني على مصير الحكومة لأنها سبق وأن تحصلت على ثقة الغرفة الأولى، إلا أن التصويت على هذه اللائحة ذو دلالة سياسية وأثر يتراوح بين الأهمية و بين لفت نظر الحكومة لملاحظات الأعضاء. فمبدئياً تجدر الإشارة إلى أن إصدار اللائحة لا يخرج مضمونها عن إحدى الحالتين: - إما دعم وتأييد وتزكية برنامج الحكومة أو إتخاذ موقف سلبي تجاه برنامج الحكومة تلعب فيه اللائحة دور إنذار للحكومة بضرورة أخذ توصيات مجلس الأمة على محمل الجد، أما إذا ارتأى المجلس أخذ رأى محايد فلا يلجأ إلى اللائحة من أساسه. إذا كان عرض البرنامج أمام مجلس الأمة يتطلب الموافقة المسبقة للغرفة الأولى عليه، فإنه مبدئياً إصدار لائحة مؤيدة لبرنامج الحكومة يعد كما سبقت الإشارة إليه تدعيماً للحكومة و المجلس ذاته ، لأن المجلس الشعبي الوطني عبر بصراحة عن موقفه منه عن طريق الموافقة عليه ، والحكومة تكون قد كسبت التأييد و الدعم الكامل لبرنامجها مما يجعلها تتصرف إلى تنفيذه بكل إطمئنان وثقة¹.

أما في الحالة العكسية فإن إصدار لائحة سلبية تجاه برنامج الحكومة يعد ضربة موجبة للمجلس الشعبي الوطني و الحكومة معاً، على أساس أن القراءة الثانية لذلك البرنامج على مستوى مجلس الأمة لا تصب في مسار القراءة له و بالتالي يقدم المجلس توصياته في اللائحة للحكومة لأخذها بعين الاعتبار في تنفيذ برنامجها، غير أن الأمر ليس بهذه السهولة فتحليل دور هذه اللائحة يتطلب أخذ بعين الاعتبار معطيات أخرى لها علاقة ببرنامج الحكومة ذاته، إذا علمنا دراسة إجراءات تقديم برنامج أمام الغرفة الأولى كان أول إجراء بعد تعيين الحكومة هو عرض هذا البرنامج أمام مجلس الوزراء الذي يرأسه بطبيعة الحال رئيس الجمهورية ، مما يؤثر هذا العرض على البرنامج بالنظر إلى مكانة رئيس الجمهورية الذي يصل إلى السلطة عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري ، وينتخب برنامج رئاسي لذلك

¹ - شامي رابح، مرجع سابق ، ص 101 .

فأي تدعيم لبرنامج الحكومة هو تدعيم لبرنامج رئيس الجمهورية¹. ومن خلال ماسبق ذكره نصل القول إلى أنه اللائحة التي يصدرها مجلس الأمة إضافة إلى أنها معدومة الأثر القانوني، فهي مجرد وسيلة للإعلام مادام أمر إصدارها متوقف على الإرادة الحرة و السلطة التقديرية لمجلس الأمة ، فإذا كان المؤسس الدستوري يقصد الإلزام بإصدار اللائحة التي يعبر فيها مجلس الأمة عن موقفه لاستهل المادة 04/94 من الدستور بعبارة "يصدر مجلس الأمة لائحة" وليس بعبارة "يمكن أن يصدر مجلس الأمة لائحة". إذن القيمة الحقيقية لعرض البرنامج الحكومي أمام مجلس الأمة هو إعلامه لغرض تسهيل رسم الإطار الرقابي لهذا المجلس²، فالدور الحقيقي لمجلس الأمة في هذا الإطار لا يرتقي لمصطلح الرقابة بمعناه القانوني و الدستوري ، بل الأنسب مجرد إستماع أعضاء مجلس الأمة للبرنامج الحكومي دون أن يتعدى الأمر ذلك.

ثانيا: عدم قابلية مجلس الأمة للحل :

يعد إجراء الحل أخطر سلاح تملكه السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية ، وقد تقرر هذا الحق في النظام البرلماني، إذ خول السلطة التنفيذية حق حل المجلس النيابي في مقابل حق البرلمان في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة .

و بالرجوع إلى النظام الدستوري الجزائري نجده قد اعتمد هذا الإجراء على الغرفة الأولى دون الثانية ، وعلى هذا الأساس سنحاول التطرق إلى الأسباب التي أدت إلى حصانة مجلس الأمة من إجراء الحل ، وفي المقابل التطرق إلى أحكام ممارسة إجراء الحل على المجلس الشعبي الوطني - الغرفة الأولى - .

¹ - بوسالم دنيا ، مرجع سابق ، ص 57.

² - فاطمة الزهراء غريبي، رقابة السلطة التشريعية على اعمال السلطة التنفيذية ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة البلية، 2005، ص 65 .

1- أسباب حصانة مجلس الأمة من الحل :

يعرف الحل على أنه:"حق وضع حد لسلطات الجهاز الممثل للأمة قبل إنتهاءا ولايته¹، كما يعتبر السلاح المقابل أو الموازي للمسؤولية السياسية ، لذلك حق المجلس الشعبي الوطني في طرح مسؤولية الحكومة يقابل أعمال لإجراء الحل ضده ،نظرا لحصانة مجلس الأمة من هذا الإجراء وعلى هذا الأساس سنحاول التطرق إلى أسباب هاته الحصانة التي يتمتع بها مجلس الأمة والتي تتمثل أساسا في:

أ- عدم تخويل مجلس الأمة طرح مسؤولية الحكومة :

- تربط العديد من الأنظمة المقارنة في العالم أعمال إجراء الحل يمكنه المجلس المنصب عليه في إثارة مسؤولية الحكومة أمامه ، حيث قديما في بريطانيا هذا الإجراء موجه للغرفة السفلى كمقابل لحقها في الإعتراض على الميزانية بينما الغرفة العليا لا تتعرض للحل².
- وعليه فطالما لم يمكن المؤسس الدستوري مجلس الأمة من إثارة مسؤولية الحكومة أمامه ،كما سبق دراسته،و التي خص بها الغرفة الأولى فقط ، فهذه الأخيرة هي المعنية به وبالتالي فإن تباين دور كلا الغرفتين في مجال مساءلة الحكومة هو سر تباين الآثار الناجمة عنها .

وعلى سبيل المثال نجد في النظام المغربي المؤسس الدستوري مجلس المستشارين (الغرفة الثانية)من تحريك ملتزم رقابة ضد الحكومة على غرار مجلس النواب (الغرفة الأولى)،وفي المقابل خول للملك صلاحية أعمال إجراء حل كلا المجلسين أو أحدهما حسب تقديره³، وعودة إلى الدستور الجزائري نجده أقر بموجب المادة 96 من التعديل الدستوري لـ⁴2016 ان يكون الحل تلقائيا، وبقوة القانون في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني لبرنامج الحكومة

¹ - د/ الامين شريط، "عن واقع المسؤولية السياسية في انظمة الحكم" ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 3، جوان، 2003، ص93.94.

² - CF- lauvax philippe, « quand la deuxième chambre s'oppose », revue pouvoirs, France, n108, 2003, p93 .

³ - الفصل 27 من دستور المملكة المغربية .

⁴ - المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "اذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا".

(مخطط العمل) للمرة الثانية فعندئذ وبوصف رئيس الجمهورية حكما بين مؤسسات الدولة، يمارسه لتفادي الانسداد المؤسسي الذي قد يحدث من جراء عدم التوافق بين الحكومة و المجلس الشعبي الوطني .

لكن الواقع يؤكد أن المجلس الشعبي الوطني يتجنب مواجهة الحكومة ،و يقبل دائما برنامجها (مخطط العمل) المعروض عليه دون أية معوقات تذكر ،فإلى غاية اليوم لم يحدث أن تم حل المجلس الشعبي الوطني بسبب رفضه الموافقة على برنامج الحكومة (مخطط العمل) .

ب — ضمان مجلس الأمة لديمومة و استمرارية مؤسسات الدولة :

يهدف إنشاء مجلس الأمة إلى الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة وديمومتها، وبطبيعة الحال لا يمكن للمجلس أن يحقق هذه الضمانة الهامة ، إلا إذا ضمن له المؤسس الدستوري استمراريته أولا من خلال عدم إعمال إجراء الحل عليه.

وفي هذا الإطار أكد المجلس الدستوري في رأيه رقم 99/08 بخصوص مسألة تحديد الجهة التي تقوم بالاستدعاء المتعلق باجتماع البرلمان بغرفتيه في الحالة المنصوص عليها في المادة 177 من دستور 1996 والمعدلة بالمادة 211 من دستور 2016، حيث جاء فيه: "...و اعتبارا أن عدم قابلية مجلس الأمة للحل وطبيعة المهام التي يتولاها رئيس مجلس الأمة في حالة ثبوت المانع لرئيس الجمهورية وعلى إثر التصريح بالشغور النهائي لرئاسة الجمهورية ، عاملان يقتضيان أخذهما بعين الاعتبار عند تحديد من يستدعي البرلمان في الحالة المنصوص عليها في المادة 177 من الدستور..."¹ ،وعليه فالدور المخول لمجلس الأمة في استمرارية الدولة ورئيسه الذي يتولى مهمة رئاسة الجمهورية في حالة شغور منصب هذا الأخير ،يتنافى مع توجيه إجراء الحل ضده.

وفي هذا الصدد يرى الدكتور الأمين شريط أنه: "من المتفق عليها سواء عند فقهاء أو علماء القانون الدستوري أو عند علماء السياسة ،وقد أثبتت التجربة هذه الحقيقة أن الغرفة الثانية

¹ - رأي المجلس الدستوري رقم 99/08 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي.

هي الوسيلة الفعالة و المثلى لسد كافة الفراغات وكافة حالات الشغور التي قد تحدث في السلطة ،فكل فراغ مؤسستي في رئاسة الدولة،أحسن وسيلة لسده ولملئه يتمثل في إيجاد و إنشاء الغرفة الثانية و هذا سبب من الأسباب المهمة لنشأة مجلس الأمة...¹.ومما سبق يتضح أن إجراء الحل يتنافى مع الغاية التي أنشئ من أجلها مجلس الأمة.

2- أحكام أعمال الحل التلقائي للمجلس الشعبي الوطني :

يعتبر الحل التلقائي أداة لإنهاء مهام وسلطات المجلس الشعبي الوطني و ذلك نتيجة عدم الموافقة الثانية لبرنامج الحكومة بعد قيام المجلس برفض برنامج الحكومة الأولى ، فبمجرد توفر هذا الشرط ينحل المجلس وجوبا دون تحكيم لأية سلطة أخرى وعلى هذا الأساس سنقوم بدراسة الأحكام المتعلقة بأعمال هذا الحل.

أ – من حيث مجال إعماله:

يتم بإجراء الحل التلقائي بصدد مسألة تقديم الحكومة لبرنامجها بعد تعيينها أمام المجلس الشعبي الوطني، ويظهر ذلك بموجب المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2016.وعليه آلية الحل هذه مرتبطة بموضع وحيد هو تقديم البرنامج أمام المجلس دون أن يتعداه إلى تقديم بيان السياسة العامة.

ب – من حيث شرط إعماله:

نص المؤسس الدستوري على شرط وحيد لإعمال هذه الآلية التلقائية وهو قيام المجلس الشعبي الوطني برفض متتالي لبرنامج الحكومة التي تم تعيينها بعد رفض برنامج الحكومة الأولى،و التي قدمت بناء عليه استقالتها، وذلك طبقا للمادة 96من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ج – من حيث آثاره :

إن قيام المجلس الشعبي الوطني برفض برنامج الحكومة الثانية،ينجم عنه أثرين

¹ - الامين شريط ، "بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الامة" ، دراسات ووثائق ، نشرات مجلس الامة ، ديسمبر، 1998، ص 13.

هامين:الأول:استمرارية الحكومة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني بغية تعطيل سير المؤسسة التنفيذية خلال فترة الحل¹.

الثاني:يتمثل في إجراء انتخاب مجلس شعبي وطني جديد في أجل ثلاثة أشهر كحد أقصى،²فالنزاع هنا بين الحكومة والمجلس تفصل فيه الانتخاب،فإن عادت نفس الأغلبية البرلمانية يعتبر النزاع حسم لصالح المجلس، و إن كان العكس فإن النزاع يعتبر قد حسم لصالح الحكومة

وعليه مما سبق ذكره نصل إلى القول أن الحل التلقائي هو أداة لتقييد سلطة المجلس الشعبي الوطني من أجل الاستقرار الحكومي، لأن برنامج الحكومة مسطرا وفقا للمحاور الأساسية لسياسة رئيس الجمهورية، فعلاقة رئيس الجمهورية بالبرنامج الحكومي تجعل الرفض المتتالي له مسؤولية غير مباشرة لرئيس الجمهورية، مما يستدعي تقييد الحق الرقابي المخول للمجلس الشعبي الوطني، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ محمد إبراهيمي: " أن كل الأمور تشير بأن تأسيس طريقة الحل التلقائي تسعى أولا و قبل كل شيء إلى الحفاظ على الاستقرار الحكومي و يقوم هذا الاحتمال على افتراض ذو طابع نفسي وسوسولوجي و الذي يبدو أن الأثر الأكثر انتظارا من هذه الطريقة يرتكز عليه، والتي تحدث قبل كل شيء تخوفا لدى المجلس الشعبي الوطني أمام احتمال اللجوء للانتخابات فالعملية ليست دائما امتحانا ناجحا"³ و إذا كان إجراء الحل لا يمس مجلس الأمة باعتباره ضامنا لاستقرار مؤسسات الدولة ، فإنه إلى تجميد شبه أعماله نظرا لارتباطها بعمل الغرفة الأولى.

و في الأخير و بعد الدراسة و التحليل يتبين أن إجراء الحل و المسؤولية السياسية وجهان لعملة واحدة ، ذلك أن تقرير الحل متوقف على طرح المسؤولية السياسية والعكس صحيح إذن هما آليتان لتوازن العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة،إذا كان دور مجلس الأمة أمام البرنامج الحكومي (مخطط عمل الحكومي) لا يتعدى الدور الإعلامي لأعضائه و لا

¹ - المادة 2/96 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية الى غاية انتخاب

المجلس الشعبي الوطني وذلك في اجل اقصاه ثلاثة (03) اشهر" .

² - المادة 02/96 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³ - الاستاذ محمد ابراهيمي، "حق الحل في دستور 1989"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية والاقتصادية ،

العدد 1993،3، ص630.

يرتب آثار قانونية ، فهل يكون دوره كذلك عديم الأثر أمام تقديم بيان السياسة العامة ، و هو ما ستتطرق إليه فيما يلي :

المطلب الثاني: إمكانية تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة: تقدم الحكومة في نهاية كل سنة اعتبارا من تاريخ الموافقة على مخطط عملها بيانا عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني ، يتضمن هذا البيان تقييما عاما لما طبق من المخطط وتحديد الجزاء الباقية منه، يتعلق الأمر إذن بوضع حصيلة الإنجازات في السنة المنصرمة و إحصاء المشاريع و الآفاق المستقبلية، كما يعتبر بيان السياسة العامة " وسيلة إبلاغ مهمة جدا من الحكومة لأعضاء البرلمان، وإحاطتهم علما بما تمّ تنفيذه أثناء سنة من تقديم البرنامج ،و بما هو طور الإنجاز، وكذا الآفاق المستقبلية التي تتوي الحكومة القيام بها و كذا الصعوبات التي اعترضتها¹ ."

و إذا كان دور مجلس الأمة عند عرض الحكومة لبرنامجها أمامه محدود في مساءلة الحكومة من الناحية القانونية ، فإنه عند عرض بيان السياسة العامة أكثر ضيقا و اقتضابا ذلك بحكم السلطة التقديرية للحكومة في تقديم البيان أمامه (الفرع الأول) ، مما يؤدي إلى عدم إسفاره لأية آثار تهدد الحكومة سوء الأثر الإعلامي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: السلطة التقديرية للحكومة في تقديم بيان السياسة العامة:

إن تقديم بيان عن السياسة العامة لمجلس الأمة خاضع للسلطة التقديرية والطابع الاختياري للحكومة و ذلك بحكم المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في فقرتها الأخيرة²، على غرار المجلس الشعبي الوطني الذي أكدت نفس المادة على إلزامية تقديمه أمامه .في حالة مرور بيان السياسة العامة بسلام أمام المجلس الشعبي الوطني يمكن للحكومة أن تقدم بيان

¹- مولاي هاشمي ، تطور الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في النظام الدستوري الجزائري (المبدأ والتطبيق)، مذكرة ماجستير في القانون العام ، جامعة ابي بكر بلقايد ، تلمسان ، كلية الحقوق ، 2010/2009 ، ص121.

²- المادة 98 من الفقرة الأخيرة من التعديل الدستوري ل2016: "يمكن الحكومة إن تقدم الى مجلس الامة بيانا عن السياسة العامة".

السياسة العامة إلى مجلس الأمة و يكون ذلك في الحالات التالية:- تقييم بيان السياسة العامة السنوي للمجلس الشعبي الوطني دون أن يتبعه تصويت بعدم الثقة و لا إيداع ملتمس الرقابة.

- في حالة طلب الحكومة التصويت بالثقة و نالت ثقة المجلس الشعبي الوطني .- في حالة عدم وصول ملتمس الرقابة إلى النصاب القانوني (2/3) لإعماله¹.

إلا أنه بالرغم من توافر الحالات المبنية أعلاه، يبقى تقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة من صميم السلطة التقديرية للحكومة، و في الحالات الأخرى التي تعقد فيها مسؤولية الحكومة بإكمال شروطها و إجراءاتها فإنه لا تقوم الحكومة أصلا بتقديم البيان .

فعلى خلاف العلاقة الاحتمالية التي تربط مجلس الأمة بالحكومة بصدد تقديم بيان السياسة العامة، فإن العلاقة بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني تكتسي طابع الإلزام فالحكومة مجبرة بتقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني وبتضح ذلك من خلال المادة 01/98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي استهلكت الفقرة بعبارة " يجب " ². والملاحظ من عملية عرض البيان أمام مجلس الأمة إن ارتأت الحكومة القيام بها لا تقع على عاتق الوزير الأول شخصيا، لأن نص المادة 98 من الدستور السابق الذكر جاء بعبارة "...يمكن الحكومة أن تقدم..." و بالتالي يمكن أن يتولى هذه المهمة الوزير الأول شخصيا لأو ينيب عنه عضوا من أعضاء حكومته للقيام به ³، و عليه يتضح أن العلاقة بين مجلس الأمة و الحكومة بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي تخضع لاعتبارين هامين و هما : 1- مرور بيان السياسة العامة السنوي أمام المجلس الشعبي دون أن تثار المسؤولية السياسية للحكومة ، سواء لعدم استخدام النواب للآليات الرقابية المرخصة لهم بهذه المناسبة أو أن استخدامها اصطدم بعدم تحقق الشروط اللازمة لنفاذها ،نتيجة مثلا استحالة توفر النصاب اللازم

¹- بوسالم دنيا ، مرجع سابق، ص63.

²- المادة 1/98 من التعديل الدستوري ل2016: "يجب على الحكومة ان تقدم سنويا الى المجلس الشعبي ، الوطني بيانا عن السياسة العامة".

³- بوسالم دنيا ، مرجع سابق ، ص63.

لاعتماؤها مثلما هو الامر في ملتصم الرقابة.

2- خضوع تقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة للطابع الاختياري للحكومة ، وهذا الاعتبار مرتبط بالاعتبار الأول ،ذلك أن عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على بيان السياسة العامة يؤدي حتما إلى عدم إمكانية الحكومة تقديم لبيان السياسة العامة أمام الغرفة الثانية¹ ، وبالتالي فعرض البيان الحكومي على المجلس الشعبي الوطني ،وشكل المناقشات التي جرت داخل المجلس حول البيان لها التأثير المباشر على خلق السلطة التقديرية للحكومة في عرض البيان أمام مجلس الأمة .

ومن خلال ما سبق ذكره يتضح أن دور مجلس الأمة بصدد تقديم بيان السياسة مرتبط بإرادة الحكومة، وكذلك مقيد بموقف المجلس الشعبي الوطني من البيان السنوي للسياسة العامة.

الفرع الثاني: الأثر الاعلامي لتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة :

لم توضح النصوص القانونية الآثار المترتبة عن تقديم بيان السياسة العامة السنوي لمجلس الأمة ،وإذا كان الدافع وراء ذلك هو ضمان عدم قيام علاقة صراع حادة بين مجلس الأمة والحكومة ،حيث يكفي ما يمكن أن تتعرض له الحكومة من تهديد لوجودها من طرف المجلس الشعبي الوطني ، إلا أن الأمر كان ينطوي على اضعاف مركز مجلس الأمة بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي.

و إذا كان التعديل الدستوري لعام 2016 ألزم الحكومة بتقديم عرض عن البرنامج (مخطط العمل)لمجلس الأمة ،مما يسمح لهذا الأخير من أن يدخل في حوار مع الحكومة ويتعاون معها بشكل يعينه على مراقبتها لاحقا ، فإنه في المقابل لم يفرض عليها أن تطلع المجلس على حصيلة تنفيذ برنامجها (مخطط العمل)، وحتى وإن فعلت فمجلس الأمة غير مخول

¹ - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق ،ص308.

باتخاذ موقف فعال له تأثير على الحكومة، على اعتبار أنه لا يملك أهم الوسائل الرقابية، وهي التصويت بعدم الثقة ، وتحريك ملتصق الرقابة¹، مقارنة مع المجلس الشعبي الوطني الذي يملك هاتان الآليتان اللتان تترتب عنهما آثار خطيرة تصل إلى حد طرح المسؤولية السياسية للحكومة ، أو حل المجلس الشعبي الوطني.

فبالنسبة لطلب التصويت بالثقة فهو حق مخول للوزير الأول ، فلا يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني طلبه أو إجبار الوزير الأول على ذلك ، وذلك طبقاً للمادة 05/98 من التعديل الدستوري لسنة 2016²، إذ يكون هذا الطلب في حالة تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، إذن التصويت بالثقة مرتبط ببيان السياسة العامة هو ما أكدته المادة 62 من القانون العضوي رقم 02/99، ويتم التصويت بالثقة وفق الاجراءات التي تضمنتها المواد من 62 الى 64 من القانون العضوي رقم 02/99، إذ يتم تسجيل التصويت بالثقة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني وجوبا بناء على طلب الوزير الأول ، ويتدخل خلال جلسة المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة بالإضافة الى الحكومة ، نائب يؤيد التصويت بالثقة ، ونائب اخر ضد لائحة التصويت بالثقة³.

وبذلك يتضح من المادة 98 السالفة الذكر أنها تخلق أمام المجلس الشعبي الوطني فرصة ثانية لأخذ موقف من البرامج المتفق عليه ، فإن صوت بالثقة فسيكون ملزماً بمساعدة الحكومة وتأييدها في تنفيذ برنامجها ، أما في حالة عدم الموافقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته و في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمتعلقة بحل المجلس الشعبي الوطني أو

¹ - عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص 310 .

² - المادة 5/98 من التعديل الدستوري ل2016: "للوزير الأول ان يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة ، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة".

³ - المواد 62، 63، 64 من القانون العضوي رقم 99-02 الصادر في 08 مارس 1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ررقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999

اجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها¹، وفي حقيقة الأمر أن هذا الأمر يعد بمثابة تهديد خطير للمجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية ليوافق على لائحة الثقة ، و بالتالي لا يمكنه أن يصوت على سحب الثقة حتى لا يتعرض للحل في مقابل عدم قبول استقالة الحكومة.

أما بالنسبة لملتس الرقابة أو لائحة اللوم فهي مخولة لصالح المجلس الشعبي للضغط على الحكومة و اجبارها على تقديم استقالتها إذا توفر النصاب المطلوب دستوريا .وتجدر الاشارة إلى أن المؤسس الدستوري ونظرا لخطورة الاجراء المتعلق بملتس الرقابة فقد أحاطه بضمانات معينة لاستقرار الحكومة ،مما يجعل لجوء المجلس الشعبي الوطني لهذه الآلية ليس بالأمر السهل والتي جعلت منها شبه مستحيلة وتتمثل هذه الضمانات فيما يلي :
أولا:تحديد النصاب القانوني للتوقيع على اقتراح ملتس الرقابة :

فطبقا للمادة 153 من التعديل الدستوري يشترط للموافقة على اقتراح ملتس الرقابة أن يوقع من قبل سبع(1/7)عدد نواب المجلس الشعبي الوطني على الاقل ،و يعتبر هذا صعب التحقق².

- وبالرجوع إلى القانون العضوي رقم 02/99 فإنه يحدد شروط تتمثل في :
- إيداع نص ملتس الرقابة من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.
- عدم امكانية توقيع النائب الواحد على اكثر من ملتس رقابة واحد.
- نشر نص ملتس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني وتعليقه

¹- المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016: " يمكن رئيس الجمهورية ان يقرر حل المجلس الشعبي الوطني او اجراء انتخابات تشريعية قبل اوانها ، بعد استشارة رئيس مجلس الامة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ،ورئيس المجلس الدستوري والوزير الاول..."

²- المادة 153 من التعديل الدستوري ل2016:"يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة، ان يصوت على ملتس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة ، ولا يقبل هذا الملتس الا اذا وقعه سبع (1/7) عدد النواب الاقل".

وتوزيعه على كافة النواب¹.

ثانيا: المدة المحددة على ملتصم الرقابة :

طبقا للمادة 02/154 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، فإنه لا يتم التصويت على ملتصم الرقابة إلا بعد مرور ثلاثة أيام من تاريخ الايداع²، و تعتبر هذه المدة كافية تمكن مساندي الحكومة من إجراء اتصالاتهم لإقناع مقترحي الملتصم بالتراجع عن موقفهم ، ومن ثم تتحول المدة المحددة للتصويت على ملتصم الرقابة من أداة ضغط بيد المجلس الشعبي الوطني إلى فرصة لتدعيم موقف الحكومة .

ثالثا: نصاب الموافقة على ملتصم الرقابة :

طبقا للمادة 01/154 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإن الموافقة تستوجب تحقق أغلبية ثلثي (2/3) نواب المجلس الشعبي الوطني، وإذا صادق نواب المجلس الشعبي الوطني على ملتصم الرقابة يلزم الوزير الأول استقالة حكومته³ .

وبالتالي يمكن القول أن ضعف الرقابة التي يمارسها مجلس الأمة بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي قد لا يتحمله فقط عدم حيافة المجلس على الوسائل الرقابية الفعالة كملتصم الرقابة و التصويت بالثقة ، ما دام أنهما محصوران بيد المجلس الشعبي الوطني ، لكن استخدامهما يغدو مستحيلا نتيجة القيود القانونية والواقعية المفروضة عليهما. ويثير الوضع السالف الذكر التساؤل حول سبب هذا التباين في تنظيم دور مجلس الأمة الرقابي لدى تقديم البرنامج الحكومي أمامه ، وعند عرض بيان السياسة العامة. ويرجع الأمر على ما يبدو إلى أن تقديم البرنامج الحكومي أمام مجلس الأمة يجد مبررة في ضرورة إعلامه بمحتوى البرنامج الذي سيمارس رقابته عليه ، أما في مجال بيان السياسة العامة فالحكومة ضمنت

¹- المواد 57 ، 58 ، 59 من القانون العضوي رقم 02/99 الصادر في 08 مارس 1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ررقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.

²- المادة 2/154 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "ولا يتم التصويت الا بعد ثلاثة (03) ايام من تاريخ ايداع ملتصم الرقابة .

³- المادة 1/154 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "تتم الموافقة على ملتصم الرقابة بتصويت اغلبية ثلثي (2/3) النواب"

مسبقا مرورها إلى مرحلة تنفيذ البرنامج و اجتازت مرحلة الخطر مع صعوبة إن لم نقل استحالة قيام مسؤولية للحكومة أمام الغرفة الأولى للبرلمان، كما سبق دراسته ،مما يجعل الحكومة غير محتاجة هنا إلى دعم سياستها عن طريق مجلس الأمة وإن ارتأت تقديم البيان فلا يعدو أن يكون سوى أداة للإبلاغ و الاعلام فقط¹.وقد يعود الأمر أيضا إلى كون أن تقنية إصدار لائحة خولت للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة ولم تخول له لدى مناقشة برنامج الحكومة ،و العكس بالنسبة لمجلس الأمة ، فكأن المشرع هنا احتاط من امكانية حدوث حالة صدور لائحتين متعارضتين عن غرفتي البرلمان نابعتين عن مؤسستين دستوريتين تشكلان سلطة واحدة هي السلطة التشريعية .

غير أن التباين في دور مجلس الأمة حيال البرنامج الحكومي و التباين السنوي العام في النظام السياسي الجزائري،و تدخله المحدود تبعا لذلك في مجال مسألة الحكومة،و المقتصر فقط على تمكينه من إصدار لائحة حول البرنامج الحكومي عديم الأثر القانوني، والنتيجة التي سبق الوصول إليها لدى دراسة دور الغرفة الاولى في مجال مساءلة الحكومة على اعمالها ، تؤكد أن النصوص القانونية نظمت بطريقة تضمن للحكومة إحراز الموافقة على برنامجها بصورة أساسية ،مع استمرارية تاديتها لمهامها لاحقا².

وهذا الطرح يستوجب منا التركيز على الآليات الرقابية الاخرى التي بموجبها يسعى مجلس الأمة لتحقيق الرقابة البرلمانية حيث تتمثل هذه الآليات في السؤال ، الاستجواب وكذا التحقيق البرلماني ، وعلى هذا الأساس سنحاول تبيان دور مجلس الأمة في هّا الشأن ، فهل سيكون له حظ في هذه الآليات ؟ أم سيلقى نفس التهميش كما هو الحال بصدد طرح المسؤولية السياسية السابق ذكرها ، وسيتضح الأمر في المطلب الثالث الآتي.

¹ - بوسالم دنيا ، مرجع سابق ، ص68.

² - المرجع نفسه ، ص69.

المطلب الثالث: انتفاء دور مجلس الأمة في ممارسة الآليات الرقابية:

إلى جانب الآليات السابق ذكرها و المرتبطة بطرح المسؤولية السياسية للحكومة و المخولة بشكل أساسي للمجلس الشعبي الوطني، توجد أدوات و وسائل رقابة أخرى التي تتجم عنها مباشرة مسؤولية الحكومة، غير أنها تسمح لأعضاء مجلس الأمة و النواب أخذ فكرة حول نجاعة عمل الحكومة و حول قدرة أعضاء الحكومة عن الاجابة على تساؤلات أعضاء البرلمان في مسائل تخص الصالح العام و تسمح للبرلمان بالحصول على المعلومات و البيانات، و بالتالي المتابعة المستمرة لنشاط و أعمال الحكومة أو حتى تنبيه الحكومة إلى بعض النقائص في تطبيق البرامج و والسياسات، وعلى هذا الأساس سنتطرق في هذا المطلب إلى هذه الوسائل و المتمثلة في الأسئلة البرلمانية (الفرع الأول). الاستجواب (الفرع الثاني) ، التحقيق البرلماني (الفرع الثالث) ، و سنحاول من خلاله دراسة دور مجلس الأمة ونصيبه بصدد ممارسة الآليات الرقابية.

الفرع الأول: تدخل محدود لمجلس الأمة في توجيه الأسئلة :

تقتضي متابعة مجلس الأمة للنشاط الحكومي الحصول على المعلومات الضروري التي تمكنه من تحقيق رقابة برلمانية فعالة، وفي سبيل ذلك يمكن توجيه أي سؤال لأي عضو في الحكومة ، غير أن استعمال السؤال من قبل مجلس الأمة يطبع عليه الأثر الإعلامي نتيجة تواجد الحكومة في اجراءاته (أولاً). بالإضافة إلى افتقاره إلى الأثر القانوني(ثانياً).

أولاً: الأثر الإعلامي للأسئلة :

يعد السؤال إحدى الآليات الرقابية المنظمة دستورياً، وهو وسيلة إعلامية و رقابية للنواب حول تصرفات الحكومة، وهو على حد تعريف الفقيه بيردو: "التصرف الذي بموجبه يطلب نائب توضيحات حول نقطة معينة".

كما يعرف على أنه : استفسار أحد أعضاء البرلمان عن مسألة معينة من الوزير المختص

وقد يكون هدفه لفت نظر الوزير إلى مسألة معينة¹ .

أو هو " استفسار أو استيضاح عن أمر معين يجهله موجه السؤال ، ويوجه السؤال من عضو البرلمان إلى الوزارة بأسرها أو أحد الوزراء ، فهو لا يعني أكثر من مجرد الاستعلام عن أمر معين يجهله السائل أو التحقق من واقعة معينة غير معلومة ، أو تبيان قصد الحكومة في شأن من الشؤون العامة"² .

كما يعرفه د- محمد رفعت عبد الوهاب بأنه: "يعني حق كل عضو من أعضاء البرلمان في أن يوجه أسئلة للاستيضاح عن مسألة معينة و الاستفسار بشأنها فهو يفيد طلب إيضاحات عن موضوع معين من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء ، ولا يتضمن اتهام من عضو البرلمان للحكومة أو أحد الوزراء"³ .

حيث يلاحظ من مختلف التعريفات السابقة أنها أجمعت على أنه يقصد بالسؤال الاستفسار و الاستيضاح عن أمر أو واقعة معينة ، وليس الاتهام الذي هو من خصائص وسيلة الاستجواب الرقابية ، ويمكن أن يكون الهدف من السؤال تجميع الحقائق التي تساعد في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة كما يمكن أن يكون مجرد وسيلة للفت انتباه عضو الحكومة المعني لأمر من الأمور بغية دفعه إلى اتخاذ القرار اللازم لذلك⁴ .

الملاحظ أنه رغم تنوع الاسئلة فإن المؤسس الدستوري اكتفى بتمكين أعضاء البرلمان من توجيه نوعين فقط من الاسئلة إلى الحكومة هما:السؤال الشفوي والسؤال الكتابي ،وعلى هذا الاساس سنحاول معرفة مضمون كل منهما بالإضافة إلى دراسة أحكامهما فيما يلي:

¹- بن بليغة، اليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري ، مذكرة ماجستير في القانون الدستوري ، جامعة الحاج لخضر (باتنة) ، كلية الحقوق ، 2003/2004 ، ص19.

²- ابراهيم عبد العزيز شيجا ، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية ، بيروت ، دون ذكر السنة، ص698.

³- بن بليغة ، مرجع سابق، ص11 نقلا عن: محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الدستوري ، منشأة المعارف بالاسكندرية، دون ذكر السنة .

⁴- حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس (مصر)، 2006، ص719.

1- أنواع الأسئلة وضوابطها الاجرائية:

تتنوع الاسئلة بتنوع طريقة استعمالها وشكلها ،وعليه يجب التمييز بين تلك الاسئلة التي تقدم شفويا ،ويجاب عنها بنفس الكيفية،و إن كانت إجراءاتها تشترط تقديمها كتابة إلى غرفتي البرلمان و بين تلك التي تطرح على أعضاء الحكومة كتابيا و يرد عليها كتابة ، لذلك أخذ النظام السياسي الجزائري بنوعين من الأسئلة ، إذ لا بد أن تمر هذه الأسئلة على مكتب مجلس الأمة و تخضع لإجراءات و هو ما سنحاول توضيحه فيما يلي :

أ- الأسئلة الكتابية و طرق تحريكها :

تمكن الأسئلة الكتابية أعضاء البرلمان من الاستفسار كتابيا حول مسائل تتعلق بتنفيذ برنامج الحكومة، و المسائل المتعلقة بسياسة التنمية التي تتولى تنفيذها القطاعات الوزارية¹. أو طلب معلومة معينة عن مسألة معينة تتعلق بتطبيق نص قانوني عليها أو الحل الحكومي لمشكل ما²، و لا بد أن تمر هذه الأسئلة عن طريق مكتب مجلس الأمة وتخضع لإجراءات شكلية و موضوعية فالإجراءات الشكلية تتمثل في تقديمها إلى رئيس مجلس الأمة الذي يبلغها الى الحكومة ،بعد تسجيلها في الجدول الخاص حسب ترتيب إيداعها³، و يجب عضو الحكومة الذي وجه إليه السؤال كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما ، و يتم في هذه المدة تحضير الأجوبة لإقناع أعضاء البرلمان⁴.

أما الإجراءات الموضوعية، فيجب أن تتناول الأسئلة موضوعا يتعلق بمصلحة عامة وطنية و عدم إيراد موضوعات شخصية، كما يجري العمل في البرلمانات على عدم توجيه أسئلة تدخل موضوعاتها ضمن صلاحيات رئيس الدولة، أو أسئلة تتعلق بتطبيق أحكام قضائية، كما جرى العرف البرلماني أيضا على عدم الإشارة إلى حكومات أجنبية، كذلك لا يجوز

¹- افطوش ابراهيم ، مرجع سابق ، ص86.

²- الامين شريط ، للسؤال كالية من اليات الرقابة البرلمانية ، اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كالية من اليات الرقابة البرلمانية، 26 سبتمبر 2001ظن فندق الجزائر،نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان،ص61

³- فاروق حميدشي ، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون ،جامعة الجزائر، كلية الحقوق،

2004/2003 ، ص 288.

⁴- المادة 2/152 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

توجيه أسئلة تتعلق بمداومات و أعمال لجان البرلمان، أو ذكر تصريحات الوزراء أثناء مداومات و نقاش لجان البرلمان، لأن أعمال اللجان سرية لا تنشر و يجب المحافظه و التقييد بسريتها¹.

و تعتبر الأسئلة الكتابية من أسهل وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة و هي الوسيلة المفضلة عند الحكومة للإجابة عن تساؤلات أعضاء البرلمان حول القضايا التي تخص المصلحة العامة ، لأنها تمنح الحكومة وقتا كافيا لتحضير الأجوبة و الاستعانة بكافة الوسائل لإقناع أعضاء البرلمان .

ب- الأسئلة الشفوية و طرق تحريكها :

جلس الأمة طرح أسئلة شفوية على أي عضو من الحكومة، و تعتبر آثاره أكثر أهمية ووقعا في البرلمان و في الرأي العام، بل و حتى على الحكومة، و قد ازدادت هذه الآثار بفعل وسائل الاتصال الحديثة².

و فيما الاجراءات الشكلية بالنسبة للأسئلة الشفوية فإن القانون العضوي رقم 02/99 اشترط إيداع السؤال الشفوي لدى مكتب مجلس الأمة من طرف صاحبه خلال عشرة (10) أيام عمل على الأقل قبل يوم الجلسة المحددة للإجابة على الأسئلة الشفوية ، و يقوم رئيس الغرفة التي ينتمي اليها عضو مجلس الأمة السائل إرسال السؤال فورا إلى الوزير الأول³. و يحدد يوم الإجابة بالتشاور مع مكنتي المجلسين و بالاتفاق مع الحكومة، و يجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين (30) يوما⁴، و بعد جواب عضو الحكومة يمكن لصاحب السؤال التعقيب على الجواب و لعضو الحكومة حق الرد بعد هذا، و تقدر المدة المخصصة لتعقيب

1- فاروق حميدشي ، المرجع السابق ، ص 288.

2- افطوش ابراهيم، مرجع سابق، ص 85 .

3- المادة 69 من القانون العضوي رقم 02/99.

4- المادة 3/152 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

صاحب السؤال بخمس (05) دقائق أمّا رد عضو الحكومة فعشر (10) دقائق¹ .
2- شروط ممارسة السؤال:

تتمثل الشروط الواجب توفرها في نص السؤال بصفة عامة فيما يلي:

- أن يوجه السؤال و أن يوقع من عضو واحد في مجلس الأمة .

- أن يتضمن نص السؤال موضوعا واحدا .

- أن يحدد بوضوح عضو الحكومة الموجه إليه السؤال من أجل تسهيل مهمة الإجابة بأسرع وقت .

- أن يحرر نص السؤال باللغة العربية، و بشكل موجز و أن ينصب على المسألة المطلوب الاستفسار عنها.

كما يجب أن لا يكون السؤال مخالفا لأحكام الدستور أو متعلق بقضية شخصية أو فردية، أو بشخص معني بذاته، أو فيه مساس بشخص في شؤونه الخاصة ، أو مساس بطريقة مباشرة بصمعة الجزائر، و بثورة التحرير الوطني و رموزها أو متعلقا بقضية مطروحة على الجهات القضائية، كما يجب أن تكون كذلك عبارات السؤال لائقة و مهذبة و يجب أن لا يستهدف السؤال الكشف عن معلومات سرية، أو يفضي طرح السؤال إلى إثارة نزاع أو خلاف مع دولة أخرى.

يجب أن لا يتعلق السؤال بقضية مطروحة على الجهات القضائية احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات فلا يجب على مقدم السؤال أن يستعمل سؤال كمطية للاعتداء سلطة على سلطة أخرى².

¹- المادة 70 و71 من القانون العضوي رقم 99-02 الصادر في 08 مارس 1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.

²- بوسالم دنيا ، مرجع سابق، ص 104.

ثانيا: غياب الأثر القانوني :

لم يرتب المؤسس الدستوري أي أثر قانوني على تفعيل آلية السؤال، فقد بينت الممارسة العملية أن السؤال لا يزال مجرد وسيلة استعلامية لم تصل بعد إلى درجة التأثير في توجهات الحكومة و إحاطتها برقابة برلمانية جدية و يعود ذلك إلى الأسباب التالية :

- لا يوجد ما يلزم الحكومة بضرورة الاجابة على الأسئلة الموجهة إذ تكشف التقارير أن الحكومة لم تجب خلال الفترة التشريعية الممتدة من عام 1997 إلى عام 2002 على 130 سؤال وجهها نواب المجلس الشعبي الوطني، منها 73 سؤال شفوي و 57 سؤال كتابي، وعلى 13 سؤال طرحا أعضاء مجلس الأمة منها 8 أسئلة شفوية و 5 أسئلة كتابية .

- و خلال الفترة التشريعية الممتدة من عام 2000 إلى عام 2007 لم تجب الحكومة أيضا على 110 سؤالا وجهها أعضاء البرلمان له، منها 75 أسئلة كتابية و 35 أسئلة شفوية قدمت من طرف أعضاء مجلس الأمة¹.

- غياب الوزراء المعنيين بالرد و الاكتفاء بتوكيل الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان بذلك، و الذي غالبا ما يقدم إجابات لا تحمل التفاصيل الدقيقة، الأمر الذي يؤثر سلبا على مستوى و مردود الأسئلة .

- بالإضافة إلى معاناة بعض أعضاء البرلمان من عدم اكرثاث بعض أعضاء الحكومة لطلبات الاستقبال التي يقدمونها من أجل الحصول على المعلومات الدقيقة والأكيدة، و التي على ضوءها يمكنهم توجيه استفساراتهم².

- أما بالنسبة للإمكانيات التي خولتها المادة 5/125 من التعديل الدستوري لـ 2016 يفتح مناقشة حول الأسئلة المطروحة ، لما ترى أيا من الغرفتين أن الجواب عضو البرلمان غير

¹ - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الامة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق ، ص327 .
² - المرجع نفسه ، ص 328، نقلا عن: انيس نواري، " بن فليس يطلب من الوزراء والولاية استقبال النواب" ، جريدة النصر 30 جانفي 2003، ص3.

مقنع¹، نصطدم بالنصاب اللازم توافه لتقديم طلب فتح مناقشة ، حيث أن عدد الثلاثين (30)عضوا اللازمة لفتح مناقشة في مجلس الأمة حول جواب عضو الحكومة من السؤال الشفوي أو الكتابي²، تبدو صعبة التحقيق بالنظر لتشكيلة المجلس التي تضم ثلثا معينا مباشرة من طرف رئيس الجمهورية يصعب ولو أدبيا وقوفه ضد الحكومة ،كما أن المادة 02/74 من القانون العضوي رقم 02/99³، تفرض قيودا موضوعيا وتنظيميا لازما مقتضاه اقتصر المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة ، أي لا يمكن للمناقشة أن تمتد إلى مواضيع أخرى⁴، وعموما فتح مناقشة حول سؤال شفوي أو كتابي عقب جواب عضو الحكومة لا يترتب عنه أي أثر قانوني فعال وحاسم ،حيث أدرج مجلس الأمة في مشروع تعديل نظامه الداخلي عام 1999 نص المادة 104 القاضية بإمكانية انتهاء المناقشات على مستواه بالمصادقة على لائحة ، لكن المجلس الدستوري اعتبر بموجب الرأي رقم 09/ر- ن - د / د م د/99 أن المؤسس الدستوري قد بين بمقتضى المادة 04/80 من دستور 1996 و المعدلة بالمادة 04/94 من دستور 2016 الحالة الوحيدة التي يمكن فيها لمجلس الأمة إصدار لائحة (بمناسبة تقديم عرض حول برنامج الحكومة) وحين أورد حالة أخرى يمكن فيها المصادقة على لائحة غير تلك الحالة المنصوص عليها صراحة في المادة السالف ذكرها من الدستور يكون قد خالف أحكام الدستور⁵، وبذلك ضيق المجلس الدستوري من مجال ممارسة مجلس الأمة لرقابة عمل الحكومة عن طريق فتح مناقشة حول سؤال شفوي أو كتابي وأعدمه من ترتيب أي أثر .

1- المادة 5/152 من التعديل الدستوري ل2016: " اذا رات اي من الغرفتين ان جواب الحكومة ، شفويا كان او كتابيا يبرر اجراء مناقشة ، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة".

2- المادتين 75 و3/76 من النظام الداخلي لمجلس الامة الصادر في 28 نوفمبر 2000 ، ج ر رقم 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000.

3- المادة 2/74 من القانون العضوي رقم 99-02: "يجب ان تقتصر هذه المناقشة على عناصر السؤال الكتابي او الشفوي المطروح على عضو الحكومة".

4- سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص331.

5- الراي رقم 09/ر.ن. د/م د/99 ، المؤرخ في 22 نوفمبر 1999، المتعلق بمراقبة النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الامة ، ج ر رقم 84 ، المؤرخة في 28 نوفمبر 1999 ، ص5.

وفي الأخير كتحقيق لآلية الاسئلة التي يوجهها أعضاء مجلس الأمة للحكومة في النظام الدستوري الجزائري يتضح أنها تتتابها العديد من النقائص وذلك يعود إلى انعدام الجزاء المترتب عنها كما هو الحال بالنسبة للسؤال الكتابي والسؤال الشفوي الذي يبقى مجرد وسيلة استعمال يستفيد منها أعضاء مجلس الأمة في الاستفسار حول أي موضوع يثير الغموض و الابهام .

وتجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري تدارك النقص الذي كان موجود في دستور 1996 من خلال تعديله لدستور 2016 بخصوص ضبط المدة الفاصلة بين السؤال الشفوي لدى مكتب مجلس الأمة ، وتاريخ الاجابة عليه حيث حددها بموجب المادة 03/152 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بأجل (30) ثلاثين يوما للإجابة عن السؤال و الذي لم يكن محددًا سابقًا.

وكحل لظاهرة تغيب أعضاء الحكومة عن الجلسات المخصصة للإجابة على الأسئلة الموجهة إليهم لا بأس في أن تستحضر التجربة الفرنسية التي أدخلت نوعا اخر من الاسئلة وهو السؤال الاتي والحالي (question d'actualite) او السؤال المستعجل كما في انجلترا، أو في السؤال قصير المدة في مصر ،حيث تتميز هذه الاسئلة بعدم إتباع إجراءات مسبقة، أي أنه يقوم على العفوية، ويتم الاجابة عنها بصفة فورية و آنية¹. وإذا كان هذا وضع الاسئلة ذات الطبيعة الاستفسارية و الاعلامية، فهل يمكن تحسين وصفه من خلال آلية الاستجواب ذات الطبيعة الإتهامية ؟ وهو ما سنحاول معرفته من خلال الفرع الثاني.

الفرع الثاني: عدم تفعيل آلية الاستجواب :

الاستجواب آلية رقابية بمقتضاها يحق لعض مجلس الأمة أن يطلب من الوزير بيانات عن السياسة العامة للدولة أو عن سياسة الوزير في تسيير شؤون وزارته ، وذلك ليس بهدف الاستفهام عن شيء لا يعلمه كما هو الحال في السؤال ،و إنما بهدف المناقشة و الانتقاد و

¹ - عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ،ص 330.

فالفرق بين الاستجواب و السؤال ، هو أن هذا الأخير يحمل معنى طلب المعرفة أو تبادل الرأي من أجل استيضاح أمر ما ، بينما يكون الاستجواب مقدمة لطلب الثقة بالحكومة أو الوزير فيما إذا لم يكن رد عضو الحكومة على الاستجواب مقنعا . ويترتب على عدم رضى البرلمان عن جواب الحكومة طرح موضوع الثقة بها ، الذي قد ينتهي إلى اقرار مسؤوليتها².و يعرف جورج فودال الاستجواب بأنه : "وسيلة دستورية من وسائل الرقابة البرلمانية المخولة للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، تهدف إلى كشف الحقيقة حول موضوع من المواضيع التي تهم الدولة موجهة للحكومة المسؤولية عن تنفيذ سياسته العامة"³. ويوافق الفقهاء على أن الاستجواب هو أخطر وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية وأشدّها على الحكومة قسوة، لأنه يعد إجراء ذو طبيعة إتهامية ، فالاستجواب هو مطالبة السلطة التنفيذية ببيان تصرفها، على أمر ما أو الغاية منه بدون أن ينطوي الطلب على ما يدل في التدخل في أعمالها، و محاسبتها عن كافة التجاوزات و الاخطاء في حال ارتكابها أو حدوثها مع احترام حق الدفاع للحكومة عن نفسها أثناء المناقشة ، وغالبا ما ينتهي إليه من تحريك مسؤولية هيئة الوزارة⁴ .

وقد أقرت المادة151من التعديل الدستوري لسنة2016 لأعضاء البرلمان حق استجواب الحكومة وعلى هذا الأساس سنحاول التطرق إلى الشروط الواجب توفرها لممارسة أعضاء مجلس الأمة حق الاستجواب وكذا ضوابطه الاجرائية بالإضافة إلى تقييم مدى فعاليته.أولا:شروط و إجراءات ممارسة الاستجواب :

1 - بن بليغة ، مرجع سابق ،ص29.

2- عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص 337 ، 338.

3- ركيبي رابح ، رقابة مجلس الامة على اعمال الحكومة ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، جامعة الجزائر1، بن يونس بن خدة، كلية الحقوق ، بن عكنون ، 2012/2013 ، ص100.

4-المرجع نفسه ، ص100.

يخضع حق الاستجواب إلى شروط يجب مراعاتها عند ممارسته وكذا إلى ضوابط اجرائية وعلى هذا الاساس سنحاول دراستها فيما يلي:

1 - شروط صحة الاستجواب :

يكمن اجمال شروط استخدام الاستجواب فيما يلي :

1- يشترط أن يكون الاستجواب مكتوبا، وأن لا يتضمن عبارات غير لائقة، أي يقتضي التزام النائب المستجوب بآداب الاستجواب عند شرح استجوابه أو مناقشته أو الرد على إجابة الوزير المستجوب وذلك بعدم استخدام الالفاظ والعبارات غير اللائقة وعدم مقاطعته للوزير أثناء رده على الاستجواب و الانتظار لحين الانتهاء من الاجابة وهذا الشرط لم يتضمنه المشرع الجزائري بالنص عليه سواء في الدستور أو في النظام الداخلي لمجلس الأمة ، وإنما جرت العادة على اتباع هذا الاسلوب الذي يدل على الاحترام الذي يجب أن يكون بين أعضاء البرلمان و الحكومة.

2- أن لا يكون موضوع الاستجواب مخالفا لنص الدستور ،فلا يجوز أن تقدم استجابات تتجاوز حدود الدستور أو القانون ، كأن يتعلق نص الاستجواب بأعمال الرئيس التي يمارسها بنفسه دون تدخل السلطات الاخرى ،كذلك يشترط عدم مساس الاستجواب بأمر معلق أمام القضاء ،و هذا حرصا على استقلال القضاء ، فلا يجوز لأي سلطة التدخل في القضايا أو في شؤون العدالة¹.

3- أن يكون موضوع الاستجواب متعلقا بإحدى قضايا الساعة ، يستفاد هذا الشرط من الفقرة الأولى من نص المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2016²، لكن من دون أن يتم توضيح ما المقصود بقضايا الساعة ،حيث جاء هذا المصطلح عام و بذلك يحتمل أن يدخل

¹- بن بليغة ، مرجع سابق ، ص 32،33.

²- المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "يمكن اعضاء البرلمان استجواب الحكومة في احدى قضايا الساعة ، ويكون الجواب خلال اجل اقصاه ثلاثون (30) يوما".

تحتة أي موضوع ، ومنه يثار الجدل حول المعيار الذي يمكن من خلاله اعتبار موضوع ما من قضايا الساعة ، وموضوع آخر لا يصلح أن يكون موضوعا للاستجواب بحجة أنه لا يشكل إحدى قضايا الساعة ، حيث يوسع هذا الاشتراط من نطاق الاستجواب نظرا لكثرة مواضيع الساعة، فطالما لم يتم تحديد مضمون قضايا الساعة، فيمكن لأعضاء البرلمان توجيه استجواب للحكومة في كل قضية راهنة تتصل بالشؤون الداخلية أو الخارجية للدولة على حد سواء.

يشترط أن يتم التوقيع على نص الاستجواب من طرف ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة وهذا الشرط قد تضمنته المادة 02/65 من القانون العضوي رقم 02/99¹. وجاءت المادة 01/151 من التعديل الدستوري ل 2016 في صيغة مفتوحة لم يشترط حدا معيناً للمبادرة بالاستجواب، وهي نفس الصيغة التي كانت قد وردت فيما يخص آلية السؤال "يمكن أعضاء البرلمان... قلم تقترن بعدد معين من أعضاء مجلس الأمة. يجب أن يكون الجواب استجواب الحكومة خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما"².

2- النظام الإجرائي للاستجواب:

في حال توافر الشروط السابقة في طلب الاستجواب المقدم من أعضاء مجلس الأمة ، يدخل الاستجواب في المرحلة الإجرائية حتى تتم مناقشته ، وتتخلص الضوابط الإجرائية للاستجواب فيما يلي:

يتم إيداع نص الاستجواب لدى مكتب مجلس الأمة، ويوزع على أعضاء الغرفة، كما يلتزم رئيس مجلس الأمة بتبليغ نص الاستجواب إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لإيداع نص الاستجواب³.

¹- المادة 2/65 من القانون العضوي رقم 02-99: "يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الاستجواب الذي يوقعه حسب الحالة ، على الأقل ثلاثون (30) نائبا أو ثلاثون (30) عضو في مجلس الأمة، إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لإيداعه".

²- المادة 2/151 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

³- المادة 65 من القانون العضوي رقم 02-99.

يقوم بعدها مكتب مجلس الأمة بالاستجواب وبالتشاور مع الحكومة بتحديد الجلسة التي يجب أن يدرس فيها الاستجواب ، وخلال الجلسة المخصصة لدراسة الاستجواب يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يتناول موضوع الاستجواب يبين فيه الوقائع وأدلة إسنادها ، و كذا الانتقادات وحتى الاتهامات الموجهة للحكومة ،ويجب أن تكون الأدلة حاضرة لا أن يتم تصيدها من خلال ما تكشف عنه المداخلات¹.

ونظرا لخصوصية الاستجواب كونه قد يتضمن تهما، فالأولى أن يتم الردّ على الاستجوابات ممن وجه له،و يصعب القول بجواز أن ينيب العضو المستجوب عضوا آخر مكانه و تجدر الإشارة ان الرد على الاستجواب ، فيكون على عاتق الحكومة عملا بما جاء به النظام الداخلي لمجلس الأمة ، المستدل عليها بعبارة تجيب الحكومة عن ذلك ، أي نص الاستجواب ، إلا أن السؤال المطروح هل الإجابة حكرا على الحكومة أم يمكن أن تكون ممثلة بالوزير بحسب اختصاصه و موضوع الاستجواب ؟ أي ما مدى جواز الإنابة في الرد على الاستجواب ؟.

الأصل أن الوزير هو الذي يقوم بالرد على موضوع الاستجواب إذا تعلق الأمر باختصاصه عملا بمبدأ التلازم بين السلطة و المسؤولية ، و بالتالي ما جازت المساواة عنه وجب الاستجواب فيه دون الإخلال بمبدأ المسؤولية الوزارية التضامنية ، و التي محورها الوزير الأول².

و على ضوء الممارسة البرلمانية الجزائرية ، ثبتت إمكانية إجابة الوزير التي وزارته معنية بموضوع الاستجواب ، و بهذا كرس مبدأ التلازم بين السلطة و المسؤولية ، و منه يمكن للحكومة أن تمثل أو تكلف أحد أعضائها سواء لحضور الجلسة أو الرد على الاستجواب خاصة أن المشرع لم يشير إلى إجبارية حضور الوزير الأول أو الحكومة برمتها.

¹- المادة 66 ، 67 من القانون العضوي رقم 99-02 الصادر في 08 مارس 1999 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.

²- شريط وليد ، مرجع سابق ، ص 355.

ثانيا: محدودية أثر نتائج الاستجواب :

يؤدي استخدام وسيلة الاستجواب إلى تحقيق أهداف عدة، من بينها الضغط على الحكومة و الاستفسار منها على كيفية تنفيذها لقوانين المالية، و مدى شرعية استخدامها للأموال العمومية لتحقيق النفع العام، و ذلك لتحقيق جملة من النتائج يترتب عنها تقرير المسؤولية السياسية للحكومة في حالة اخلالها للقواعد والمبادئ الواجب احترامها وعدم اقتناع النواب برد الحكومة بعد مناقشتها .

غير أن هذا الهدف بعيد المنال في الواقع ذلك أن جميع الدساتير الجزائرية لم تنص على إمكانية أن يتبع الاستجواب بمناقشة يشارك بها جميع النواب و الأعضاء الراغبين في تقرير مسؤولية الحكومة¹ ، كما أن تفحص النصوص القانونية المنظمة للاستجواب سواء الواردة في التعديل الدستوري لسنة 2016 أو في القانون العضوي رقم 02/99 وحتى في النظام الداخلي لمجلس الأمة لم يسفر عنه أي أثر يمكن أن يترتب على الاستجواب خاصة في حالة تقديم الحكومة لإجابة غير مقنعة ، حتى ولو بالنص على فتح مناقشة حول موضوع الاستجواب ، مما يعني أن دور الحكومة يقتصر على مجرد الرد على نص الاستجواب الذي يقدمه مندوب أصحاب الاستجواب.

لذلك و إلى غاية اليوم لم يستخدم مجلس الأمة أبدا الاستجواب²، إذ عزف نهائيا عن استعماله مكتفيا فقط بالاسئلة ، طالما أن آلية الاستجواب لا تختلف في آثارها عن آلية الاسئلة ، بل العكس ، فاستخدام السؤال مكفول لكل عضو بصورة منفردة ، بينما الاستجواب يلتصق بعدة شروط، و بالتالي فعضو مجلس الأمة في السؤال يكون أكثر تحررا مقارنة بآلية الاستجواب لكن هذا المبرر لا يجب أن ينفي ضرورة استخدام مجلس الأمة لكل الآليات

¹- دواعر عفاف ، المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة ، مذكرة ماجستير في اطار مدرسة الدكتوراه ، جامعة الجزائر . بي يوسف بن خدة ، كلية الحقوق بن عكنون ، 2013/2012 ، ص11.

²- عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص 343 ، 344.

الرقابية المتاحة له¹.

وقد أثبتت الممارسة البرلمانية لجوء أعضاء مجلس الأمة إلى تشكيل لجان تحقيق في مواضيع التي تطرق إليها في الاستجابات نتيجة عدم اقتناعهم برد الحكومة ، فكيف يكون واقع الممارسة بشأنها ؟ و هذا ما سنعرضه في الفرع التالي .

الفرع الثالث: الاستغناء عن لجان التحقيق

إلى جانب آليات الرقابة البرلمانية السابقة (الاسئلة ،الاستجواب) التي من خلالها يمكن لأعضاء البرلمان مراقبة النشاط الحكومي عن طريق الاستيضاح حول معلومات للاستفسار عنها، فقد أضاف المؤسس الدستوري الجزائري وسيلة رقابية متعددة الاطراف غير مقصورة على طرفين فقط، و إنما تتجاوز البرلمان ككل و الجهاز الحكومي، ألا و هي التحقيق البرلمان عاكسة بذلك رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى تلك الحقائق ، و يستسقي ما يريد من المعلومات اللازمة كي يقرر ما يشاء فيما يدخل في الاختصاص الحكومي².

وفي هذا الصدد نتساءل حول: هل حضي التحقيق البرلماني في ظل النظام الدستوري الجزائري بتنظيم محكم ؟ و ما مدى إمكانية تقرير المسؤولية الحكومية ؟

وللإجابة على التساؤل المطروح سنحاول التطرق إلى تعريف التحقيق البرلماني وإجراءات ممارسته (أولاً) ، و تقييم دور لجان التحقيق في الممارسة البرلمانية في الجزائر (ثانياً) .

¹ - عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص 347.

² - شريط وليد ، مرجع سابق ، ص 60

اولا: تعريف التحقيق البرلماني وإجراءات ممارسته:

تعتبر لجان التحقيق البرلماني من بين الآليات المهمة والخطيرة التي يستخدمها البرلمان للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، اذ يمكن للبرلمان من خلال هذه اللجان ان يحقق في أية مخالفة او تجاوز للقوانين والأنظمة في الدولة ، وبالتالي حماية الدستور من اي تجاوز او تعدي على أحكامه و نظرا لأهمية التحقيق البرلماني سنحاول دراسته من خلال تعريفه والتطرق الى إجراءات ممارسته .

1- تعريف التحقيق البرلماني :

يعتبر التحقيق البرلماني عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية ، حيث تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة او مخالفات سياسية ، وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير¹ .

كما يعرف على انه : " رغبة البرلمان في الاطلاع على معلومات عن الحكومة تتيح له ممارسة صلاحياته كتكليف لجنة من اعضائه لجمع المعلومات ، وتقديم تقرير يتخذ على ضوئه القرار المناسب " ² .

ويرى اخرون بانه : " شكل من اشكال الرقابة البرلمانية التي يمارسها المجلس النيابي على الحكومة وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من اعضاء ينتخبهم البرلمان ، هدفهم الكشف عن كافة العناصر المادية و المعنوية في مسألة او قضية ذات مصلحة عامة، ويحق لها الاطلاع على كل المستندات و الوثائق و استدعاء المسؤولين للمثول امامها، و الاسفسار عن جميع الملابسات و الوقائع ، وقد يطلق عليها احيانا لجنة تقصي الحقائق" ³ .

¹-ايهاب زكي سلام،الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني،عالم الكتب،القاهرة،1983،ص120

²- مولاي الهاشمي ، مرجع سابق ، ص69.

³- المرجع نفسه، ص70.

و يمكن ترجيح التعريف الذي يرى ان لجان التحقيق البرلمانية : " وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة تمارسها عنه لجنة منه لتستظهر بنفسها ما قد يهم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه ، ويكون لها في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص وتنتهي مهمتها بتقرير ترفعه للبرلمان صاحب القرار النهائي " ¹ .

ويمكن القول من خلال التعاريف السابقة للتحقيق البرلماني انها تتقاطع في العناصر التالية:
- تعتبر لجان التحقيق الية من اليات الرقابة البرلمانية ، تنشأ من اعضاء البرلمان نفسه، ينصب التحقيق البرلماني على اعمال السلطة التنفيذية الخاضعة لرقابة البرلمان، تقوم اللجنة بنفسها بالعمل للوصول الى الحقيقة واستجلائها ، كما ان هذه اللجان تعرض نتائج اعمالها في شكل تقرير تقدمه الى المجلس التشريعي ، وهو الذي يقرر ما يراه مناسباً بخصوص تقرير لجنة التحقيق .

2- اجراءات ممارسة التحقيق البرلماني :

إن ممارسة لجان التحقيق النيابية لمهامها يقتضي الا يتجاوز الهدف منها كالية رقابة والذي يتمثل في ابراز وقائع معينة ، فهي ليست جهة التحقيق تسال الافراد لان المسؤول عن ذلك هي اجهزة القضاء وهي ليست جهات رقابية ادارية لان هناك اجهزة رقابية في الدولة من الواجب ان تقدم باختصاصاتها وان كان دور لجان التحقيق النيابية يشمل بعض الاجراءات الشبيهة باجراءات التحقيق القضائي الا ان هذا لا يؤدي الى اتخاذ قرار في هذا الشأن وانما ينتهي عند الكشف عن عمل ما والتوصية بعرض الامر عن الجهة المختصة ² .
وبخصوص الدستور الجزائري فقد جاء النص على هذه اللجان مقتضبا وذلك بموجب المادة 2/151 من التعديل الدستوري لسنة 2016، اذ تنص على انه: "... يمكن لجان البرلمان ان تستمع الى اعضاء الحكومة" فذكر عبارة "لجان" انما يدل على ان المسألة المثارة من طرف اعضاء مجلس الامة قد خرجت من دائرة السؤال والمناقشة والاستجواب الى دائرة التحقيق .

¹- مولاي هاشمي ، مرجع سابق ، ص 70 .

²- بن بليغة ، مرجع سابق ، ص 41 .

ومن خلال ما سبق ان الدستور ان لمجلس الامة صلاحية انشاء لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة¹ ، وما يلاحظ ان انشاء هذه اللجان غير مرتبط بموضوع معين ، ولكنه يشمل كل القضايا ذات المصلحة العامة ، كما انه غير مرتبط بموعد معين على عكس بعض الاجراءات الاخرى كملتصم الرقابة² ، ويشترط لتشكيل هذه اللجان ان يتم التصويت على اقتراح لائحة يوقعها عشرون (20) عضوا في مجلس الامة ويتم ايداعها لدى مكتب مجلس الامة³ .

ونص القانون العضوي رقم 02/99 على ان اعضاء لجنة التحقيق يعينون من بين اعضاء المجلس وحسب نفس الشروط المحددة في النظام الداخلي له في تشكيل اللجان الدائمة ، كما يشترط ان يعلم المجلس الذي انشا لجنة تحقيق المجلس الاخر بذلك⁴ . كما يجب الا تكون الوقائع التي ادت الى متابعات ما تزال مطروحة امام الجهات القضائية ، اذ تعلق الامر بنفس الاسباب ونفس الموضوع ونفس الاطراف⁵ .

ويتقيد اعضاء هذه اللجان بسرية تامة فيما يخص تحرياتهم ومعاينتهم ومناقشتهم⁶ ، بالاضافة الى ذلك اقرت المادة 81 من القانون العضوي رقم 02/99 شرطا اخر مفاده ان اعضاء مجلس الامة الذين وقعوا على لائحة انشاء لجنة تحقيق ليس لهم الحق في ان يكونوا من ضمن اعضائها ، وهذا من شأنه منح اللجنة حيادا اكثر ، مع التزام اعضاء لجنة التحقيق بالتقيد بسرية التحريات والمعاينات والمناقشات التي تجرى⁷ .

¹- المادة 76 من القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج ر رقم 15 بالمؤرخة في 09 مارس 1999 .

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

³- المادة 77 من القانون العضوي رقم 02/99 .

⁴- المادة 78 من القانون نفسه .

⁵- المادة 79 من القانون نفسه .

⁶- المادة 80 و 81 من القانون نفسه .

⁷- المادة 82 من القانون نفسه .

وفي هذا الاطار يمكن للجنة ان تستمع الى اي شخص وإن تعين اي مكان وإن تطلع على اية معلومة او وثيقة ترى ان لها علاقة بموضوع التحقيق¹ ، باستثناء تلك التبت تكتسي طابعا سريا خاصا بالدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني ، والامن الداخلي والخارجي للدولة على ان يتم تبرير هذه الاستثناءات من قبل الجهات المعنية² . حيث يستفاد من هذا الاستثناء ان إستبعاد مجال الدفاع الوطني امر معقول ، اما المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني ، وامن الدولة الداخلي والخارجي فيشكل اخراجها من مجال اطلاع لجنة التحقيق على اية وثيقة ، واخذ نسخة منها تقليصا لسلطة البرلمان ومجلس الامة خصوصا في رقابة عمل الحكومة ، ويمكن للجنة التحقيق ان تستمع الى اي عضو في الحكومة ، اذ يرسل رئيس مجلس الامة الى رئيس الحكومة طلب الاستماع ، ويتم ضبط برنامج المعاينات والزيارات في اطار المؤسسات والادارات العمومية واعوانها قصد المعاينة الميدانية ، والاستماع اليهم عن طريق السلطة السلمية .

وتجدر الاشارة ان لجان التحقيق تكتسي طابعا مؤقتا ، حيث تنتهي مهمتها بمجرد ايداع تقرير عملها او على الاكثر بانقضاء اجل ستة (06) اشهر قابلة للتمديد ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة انشاء لجنة التحقيق ، ولا يمكن ان ابعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء اجل اثنتي عشر (12) شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها³ . وتلتزم لجنة التحقيق باعداد تقرير يسلم الى رئيس مجلس الامة ، ويبلغ الى كل من رئيس الجمهورية والوزير الاول ، كما يوزع على اعضاء مجلس الامة ، ويمكن لمجلس الامة ان يقرر نشر التقرير كليا او جزئيا بناءً على اقتراح من مكتب الغرفة المعنية ، و رؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة⁴ .

¹- المادة 83 من القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر رقم 15 المؤرخة في 9 مارس 1999.

²- المادة 84 من القانون نفسه .

³- المادة 80 من القانون نفسه .

⁴- المادة 86 من القانون نفسه .

حيث يلاحظ ان حالة نشر التقرير مقيدة باخذ رأي الحكومة سواء كان التقرير ايجابيا وهذا ما يؤثر على دور فعالية مجلس الامة في ممارسة وظيفته بشكل مطلق وبنوع من الحرية .

ثانيا: تقييم دور لجان التحقيق خلال الممارسة البرلمانية في الجزائر:

لقد منح البرلمان السلطة المطلقة من حيث الانشاء والنصوص ليبادر بناء على هذه السلطة بتاسيس لجان التحقيق متى كانت المسالة ذات مصلحة عامة ، وعلى قدر من الاهمية ومع ذلك لم يعد المشرع هذه الالية الفاعلة المقررة لها ، بل على العكس من ذلك فقد نص على الموافقة المسبقة للمجلس لانشاء هذه اللجان ليكون هدف المشرع في جوهره الحد من المعارضة متى لم تتوفر على النصاب القانوني المطلوب لانشائها وان كان القانون لا يتطلب اقرا اللائحة بأغلبية متشددة ولكن اجراءات تشكيلها واشترط الموافقة المسبقة للمجلس يقلل من مردوديتها اضافة الى كل هذا ، هناك بعض المجالات الممنوعة على المجلس التدخل فيها كما هو الحال بالنسبة لمجال الدفاع الذي لا نجد له لجنة خاصة على مستوى المجلس¹ ، مع انه مجال يشارك في التنمية وليس الدفاع عن الحدود فقط ، وهذا يقتضي مراقبة نشاط هذا القطاع .

فالمشرع لم يعط لهذه الالية صفة الرقابة الفاعلة ، بل ابقى عليها كاجراء سياسي محرج للحكومة ، ويتلخص عمل اللجنة القائمة بالتحقيق لطرح الوقائع ، والمبادرة بتقديم تقرير متضمن نصائح وتوصيات خاضعة لاعتراف المجلس المعني بالبت فيه² . كما انه لم يضيف طابع الجدية على تقارير اللجان ، خاصة التقارير التي تدين الحكومة والكاشفة عن وجود اخطاء و تجاوزات او سوء تصرف والتي تحول الحكومة دون نشرها، دون ان يكون لمجلس الامة السيادة في نشر تقرير لجنة التحقيق المنبثقة منه ، حتى و ان

¹- بن بليغة ، مرجع سابق ،ص46.

²- شريط وليد ، مرجع سابق ، ص134 .

كان التعبير الفظي لا يشير الى الزامية راي الحكومة كما سبق ذكره ، الا ان الواقع العملي اثبت عدم نشر التقرير¹.

فبعد تبني نظام الثنائية البرلمانية فانه لم يسجل سوى انشاء ستة لجان ، وكلها بادر بها اعضاء الغرفة البرلمانية الاولى ، ففي العهدة الرابعة تم انشاء اللجان التالية :

1- لجنة التحقيق في سير الانتخابات المحلية لسنة 1997 بتاريخ 1997²/11/23.

2- لجنة التحقيق في الاعتداء على النواب والمساس بالحصانة البرلمانية بتاريخ 1997/11/24 .

3- لجنة التحقيق في الاحداث التي عرفتها بعض ولايات الوطن بتاريخ 2001/04/30. اما العهدة الخامسة فقد تم فيها تشكيل اللجان التالية :

1- لجنة التحقيق في التعدي على حصانة النواب بتاريخ 2004/01/20.

2- لجنة التحقيق في الممارسة غير الشرعية لبعض الولاة بتاريخ 2004/01/25.

3- لجنة التحقيق في طرق انفاق المال العام بتاريخ 2004/01/25³.

اما بخصوص مجلس الامة فتظهر الممارسة انه لم يستعمل ولا لمرة واحدة هذه الالية الهامة التي تمكنه من معرفة الحقيقة بشأن نشاط الحكومة بالرغم من ان المؤسس الدستوري قد كفل له تماما مثل المجلس الشعبي الوطني حق إنشاء لجان تحقيق⁴ ، الشيء الذي يزيد في ضعف هذا المجلس على المستوى الرقابي بالاضافة الى ضعفه القانوني المتمثل في عدم منحه الاليات الرقابية التي يرتب بها المسؤولية السياسية للحكومة باعتباره غير قابل للحل ، زاد هو نفسه من ضعف ميداني بعدم استعماله لالية التحقيق البرلماني ، بالرغم مما يحف هذه الالية من قيود ، بالرغم من ان لنتائج تقرير التحقيق اثار سياسية فقط .

1- عباس عمار ، مرجع سابق ، ص134.

2- مولاي الهاشمي ، مرجع سابق ، ص92.

3- المرجع نفسه ، ص 93.

4- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص358.

خلاصة الفصل الثاني :

من خلال المعطيات التي تم ادراجها في الفصل الثاني والمتعلقة بالمهام الموكلة على عاتق مجلس الامة كمؤسسة دستورية تشريعية في النظام الدستوري الجزائري والمتمثلة في مهمتين اساسيتين : المهمة التشريعية والمهمة الرقابية ، يتبين ان مجلس الامة لا يتمتع باستقلالية مطلقة .

فمجلس الامة لا يكون حرا بصدد ممارسته لوظائفه التشريعية ذلك انه يمارسها الى جانب المجلس الشعبي الوطني ويتدخل الحكومة ، فبالنسبة لحق المبادرة بالقوانين فانه وبصدد تبني نظام الثنائية البرلمانية بموجب دستور 1996 فانه تم منح هذا الحق الى نواب المجلس الشعبي الوطني و الوزير الاول ممثل الحكومة بموجب المادة 119 منه دون تخويل هذا الحق الى مجلس الامة بالرغم من وصفه مؤسسة مكلفة بالتشريع الذي يكون اقتراح القانون اولى اجراءاته ، غير انه تم الاشارة الى ان المؤسس الدستوري تدارك الوضع بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 وتم منح مجلس الامة - الغرفة الثانية - حق اقتراح القوانين بموجب المادة 136 منه بعد ان كان مهمشا من هذا الحق لكن من دون تعديل القوانين التي تنص على الاجراءات التشريعية التي يسير عليها مجلس الامة اذا بادر باقتراح قانون ، ومهما يكن فان هذا الاخير اصبح يتمتع بالصلاحيات الكاملة بصدد المبادرة القانونية من تعديل بخصوص النظام الداخلي لمجلس الامة وكذا القانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد العلاقة الوظيفية بين مجلس الامة و المجلس الشعبي الوطني والحكومة .

اما بدراسة الجوانب التنظيمية لا سيما المتعلقة بتنظيم سير العمل داخل مجلس الامة يظهر ان مشاركة الحكومة في هذا المجال اصبحت مسالة لا غنى عنها بحكم القانون الذي يجعل من السلطة التنفيذية شريكا في عملية تنظيم الاداء البرلماني ، فاذا كان تدخل الحكومة ومشاركتها في اعداد جدول اعمال دورات و جلسات غرفة مجلس الامة سببه التنسيق بين اعمال الحكومة ، ومسالة حضورها داخل المجلس ، فهذا لا يعني ابدأ ان يتم

ترتيب رزنامة المواضيع في جدول الاعمال وفق اولوياتها ، لان الحكومة تستغل هذا التفوق لادراج مشاريع القوانين التي تهمها مستبعدة بذلك اقتراحات القوانين حيث انه كان من الممكن تفادي ذلك من خلال النص على مشاركة الحكومة في اعداد جدول الاعمال على سبيل الاستشارة غير الملزمة مراعاة للسبب السالف الذكر .

كما ان مجلس الامة لا يحظى كذلك بالاستقلالية في تحديد اساليب مناقشة النصوص القانونية و يعود الفضل طبعا لمشاركة الحكومة في ذلك مما يؤدي الى التأثير على ارادة الاعضاء اثناء عملية التصويت وذلك من اجل صدور القانون تجسيدا لسياستها ، ويظهر كذلك تاثيرها المستمر في اطار العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة من خلال تحكمها في عملية حل الاختلاف الذي قد ينشب بين الغرفتين والذي يكون بتشكيل لجنة متساوية الاعضاء تعقد بناء على طلب الوزير الاول ، كما ا ناي اضافات او تعديلات تقيمها هاته اللجنة يكون بموافقة الحكومة ، مع العلم انها لجنة برلمانية متعلقة بالعمل التشريعي و الذي يعود الى الاختصاص الاصيل للسلطة التشريعية .

اما بالنسبة لمهمة الرقابة على عمل الحكومة فوفقا لما تم دراسته يتضح ان رقابة مجلس الامة لا ترتب اية اثار قانونية ، ذلك انه بصدد المصادقة على مخطط عمل الحكومة يتضح ان عرض هذا المخطط على مجلس الامة و ان كان وجوبيا على الحكومة الا اثره القانوني لا يتعدى اصدار لائحة يعبر فيها المجلس عن رايه فقط ، وهو نفس الحال بالنسبة لبيان السياسة العامة فهو لا يحمل اي تهديد للحكومة طالما ان مسؤوليتها السياسية منتقية امامه .

كما تظل الياته الرقابية محدودة و عديمة الاثر سواء تعلق الامر بالسؤال بشقيه (الشفهي والكتابي) والاستجواب وحتى لجان التحقيق فهي اجراءات سياسية متفاوتة ، الغرض منها احراج الحكومة لا غير، هذا ان لم نقل ان الغرض منها الاستيضاح عن امور والاستفسار والوصول الى الحقيقة عندما يجهلها، ويدخل تحت غطاء الحصول على معلومات ، بمعنى انها ولدت ميتة ، فالمشرع حرر شهادة وفاتها لحظة ميلادها مما يؤكد رجحان الكفة لصالح السلطة التنفيذية - اساسا الحكومة - .

الختمة

الخاتمة :

لقد حاولنا من خلال هذه الدراسة الإجابة عن الإشكالية البحثية المتمحورة حول مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري باعتباره رمز الثنائية البرلمانية التي عبرت عن تحول هيكله البرلمان الجزائري و التي سعى من خلاله المؤسس الدستوري إلبارساء مبادئ الديمقراطية و تكريس دولة القانون ،وعلى ضوء معالجة الإشكالية المطروحة في المقدمة توصلنا إلى عدد من النتائج سنوردها وفيما يلي :

إن إنشاء غرفة ثانية في البرلمان جاء نتيجة لظروف خاصة مرت بها الجزائر ،مما دفعها إلى تبني نظام الازدواجية البرلمانية التي اعتنقتها الدول الغربية منذ الأزل و لأسباب متفاوتة و متباينة تبعا للظروف السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية الخاصة بكل واحدة منها و تبعا كذلك لتقاليدها و أعرافها الدستورية في هذا المجال ،إذ يعد تأسيس الغرفة الثانية بمثابة الوسيلة المفضلة للبحث عن الاستقرار المؤسسي في الدولة بحكم أنها تلعب دور المعدل للتيارات الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية الظرفية التي تسعى إلى قلب موازين المجتمع رأسا على عقب،لذلك لم يكن نظام الغرفتين في الجزائر وليد الصدفة ،و إنما كان نتيجة عدة أسباب منها ما يهدف إلى تحسين التمثيل الوطني و تعميق الديمقراطية ،و منها ما يرمي إلى تحسين و تفعيل النشاط و الأداء البرلماني و إزالة الأخطاء الواردة فيه ،لكن الواقع يؤكد أن المرحلة الصعبة التي مرت بها الجزائر خلال سنوات التسعينات و ما تلاها من إحداث سياسية هامة كادت أن تعصف بمؤسسات الدولة ،كانت الباعث الأساسيلنشأة هذا النظام.

إن اعتماد طريقة المزج بين أسلوب الانتخاب و التعيين في انتقاء أعضاء مجلس الأمة و إن كان يهدف إلى ترقية العمل التشريعي و جودته عن طريق تعيين كفاءات و شخصيات وطنية تتمتع بالمستوى العلمي العالي، وكذا التخفيف من هيمنة الأغلبية البرلمانية،وتجاوز نقائص الاقتراع العام الذي غالبا ما يعتمد على المعيار الشعبي و الحماسي على حساب

الكفاءات و القدرات ،إلأنها تفسح المجال لاستحواذ السلطة التنفيذية على العمل داخل المجلس باعتبار أن رئيس الجمهورية يحوز السلطة التقديرية الواسعة في اختيار القائمة المشكلة لثلاث أعضاء مجلس الأمة و إن كان مقيدا بذلك بشرط الاختيار من بين الكفاءات و الشخصيات الوطنية فانه يظل قيذا و وهما لا يؤثر في شيء على سلطة رئيس الجمهوري في تعيين الثلث الرئاسي ما دامت ليست هناك شروط وقيود واضحة في هذه المسألة ،مما يؤدي إلى تعزيز الامتياز الرئاسي الذي ينعكس بدوره في التأثير على مجلس الأمة و من ثم التأثير على استقلالية السلطة التشريعية ذلك أن مجلس الأمة يعمل دور الكابح لعمل المجلس الشعبي الوطني و دور الخادم للسلطة التنفيذية .

و إذا كانت طريقة تعيين الثلث الرئاسي منصوص عليها في دستور 1996 فان التعديل الدستوري لسنة 2016 أكد عليها بموجب المادة 118 منه ،مما يفيد التأكيد على التدخل التنفيذي في مجلس الأمة باعتباره مؤسسة تشريعية و بذلك يجعل منها أداة لتجميد أي عمل تشريعي لا يرغب فيه رئيس الجمهورية .

يتضح من خلال دراسة هياكل مجلس الأمة أن هذا الأخير ليس حرا في تحديد كيفية تنظيمه و فقا لنظامه الداخلي ، و إنما مقيد بالعمل وفق التشكيلة التي أرادها المشرع الجزائري من خلال القانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، حيث تم تحديد و حصر الأجهزة الدائمة للمجلس في الرئيس ،المكتب ،اللجان الدائمة ، بالإضافة إلى هيئة الرؤساء و التنسيق و المجموعات البرلمانية التي تمثل امتداد حزبي داخل البرلمان ، مع الإشارة إلى أن اختصاصات هذه الهيئات لاتعدو سوى أن تكون صلاحيات إجرائية واستشارية دون أن يتعدى الأمر ذلك .

و من حيث الجانب المالي تكشف لنا الدراسة أن مجلس الأمة يتمتع بالاستقلالية في التسيير المالي و ذلك من خلال احتكاره لسلطة إعداد ميزانيته بنفسه و التصويت عليها

بحرية ، غير أن هذه الاستقلالية ليست مطلقة ذلك انه ، و اعتبارا للحفاظ على المال يخضع تنفيذ العمليات المالية المتعلقة بالمجلس لرقابة قبلية تمارس من قبل مراقب برلماني و رقابة بعدية مخولة لمجلس المحاسبة من اجل السهر على ضمان التسيير الجيد للأموال العمومية دون الخروج عن التوجيهات العامة التي تفرضها السلطة المركزية في مجال الإنفاق العام .

أما بالنسبة للجانب الإداري ، فتوصلنا إلأن مجلس الأمة يتمتع بالاستقلال الإداري من خلا تسييره للمصالح الإدارية و التقنية و كذا تفردة بإعداد نظامه الداخلي بالإضافة إلى تكريس القانون الأساسي الخاص باعتبار أعضائه ينتمون إلى مؤسسة دستورية تشريعية مستقلة عن باقي سلطات الدولة ،ذلك أن أداء البرلمان يرتبط بأداء الأجهزة الإدارية و الفنية العاملة فيه ، و التي توفر للبرلمانيين الشروط التي تمكنهم من أداء مهامهم ، كما أن تحقيق الأهداف المرجوة من المصالح الإدارية مرتبط و بشكل أساسي باستقلالية موظفيها من جهة و استقلاليتها كإدارة من حيث التنظيم و اتخاذ القرار من جهة أخرى .

و بالنسبة للمهام التشريعية و الرقابية المسندة لمجلس الأمة ، فانه تم الملاحظة من خلال دراستنا أنها ليست بالمهام الفعالة و المؤثرة في تحول هيكله البرلمان الجزائري نظرا لانعدام التوازن الوظيفي بين مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني من جهة و تدخل الحكومة من جهة أخرى مما يجعل دوره متأرجح بين التعطيل و التفعيل ، و مركزه متأرجح بين القوة و الضعف ، ففي المجال التشريعي استخلصنا مايلي :

بخصوص المبادرة التشريعية ، فانه بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 تم تخويل مجلس الأمة صلاحية المبادرة بالقوانين بعدما كانت حكرًا على المجلس الشعبي الوطني في دستور 1996 ، غير انه تجدر الإشارة إلى أن إجراءات اقتراح القوانين بالنسبة لمجلس الأمة زالت قيد انتظار ما تأتي به الشبكة القانونية من تعديل في التنظيم المنصوص عليه في

النصوص الدستورية ، و عموما فان هذه الصلاحية تمنح وزن لمجلس الأمة و تعد بمثابة رد الاعتبار .

إن مجلس الأمة لا يتحرك في مجال تشريعي واسع ، وهو حال البرلمان عموما نظرا لتدخل السلطة التنفيذية في الجوانب المتعلقة بسير العمل التشريعي داخل مجلس الأمة و ذلك من خلال مايلي :

ترتيب رزنامة المواضيع في جدول أعمال الدورات ، وعدم ترك فرصة لمجلس الأمة في إدخال على الأقل بعض المسائل التي تدخل في أولويات اهتماماتها ، فالحكومة تستغل تفوقها لإدراج مشاريع القوانين التي تهمها و التي تخدم سياساتها .

حضور ممثلي الحكومة اجتماعات اللجان الدائمة و سيطرتها على مجريات المناقشات مقابل الحد من سلطة الأعضاء الرسميين هو سلاح قوي تملكه السلطة التنفيذية للتأثير على المناقشات .

مشاركة ممثلي الحكومة في مجريات الجلسات العامة و تحديد نوع المناقشات مسالة يفرضها الدفاع عن مشاريع القوانين المقترحة من طرفها ، و تكريس التفوق التنفيذي على حساب مجلس الأمة و البرلمان عموما .

إن المؤسس الدستوري منح للوزير الأول اختصاصا يمكن الهيئة التنفيذية من التدخل المباشر في عمل البرلمان ، ومن ثم يؤثر في إنتاج التشريع ذلك أن اللجنة المتساوية الأعضاء التي تعتبر كآلية لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان لا تجتمع إلا بناء على طلب الوزير الأول، ولا يمكن أي تعديلات إلا بموافقة الحكومة ، وكأنه يريد بذلك أن يمكن الاثنان (غرفتي البرلمان) من الالتقاء حول أي تعديل ، و بالتالي يدرج في النص الحكومة باعتبارها شريكا بالتساوي مع البرلمان في سن التشريع ، وأن تصبح إمكانية التعديل محدودة جدا .

وبدراسة اللجنة المتساوية الأعضاء ، من خلال المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نستشف أنالمؤسس الدستوري عدل في مسالة النصاب القانوني لمجلس الأمة الذي كان محدد ب 3/4 أصواتأعضاء مجلس الأمة و الذي كان يجعل من هذا الأخير الجهاز الكابح للعمل التشريعي ، إلى المصادقة بأغلبيةأعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية و الأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية ، كما تدارك مسالة سحب النص في حالة عدم الوصول إلى اتفاق و استمرار الخلاف حيث أصبح للوزير الأولإمكانيةإخطار المجلس الشعبي الوطني من اجل الفصل نهائيا في المسالة .

وفيما يتعلق بدور مجلس الأمة في رقابة أعمال الحكومة فان المؤسس الدستوري سعى إلى توزيع آليات الرقابة و تحديد مجال و دور كل منها ، لكن الآليات المتاحة لمجلس الأمة لاتكمن في وصفها بقدر ما تكمن في أهميتها و فعاليتها المتوقفة على كمية استعمالها و نتائجها ،لان فعالية الرقابة البرلمانية لا تقاس بسقوط الحكومات ،و إنما العبرة بكشف التجاوزات و تحديد المسؤوليات، كما أن واقع التطبيق يختلف تماما عما هو منصوص عليه تشريعيا ، و على هذا الأساس نستنتج ما يلي :

بالنسبة لمخطط عمل الحكومة فانه تكفي المصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني ليصبح نافذا ، إذأن عرض هذا المخطط على مجلس الأمة و إن كان وجوبيا على الحكومة إلا ان أثره القانوني لا يتعدى إصدار لائحة يعبر فيها المجلس عن رأيه ، و ما تجدر الإشارةإليه في هذا الصدد أن اشتراط نصاب عشرون (20) عضوا للتوقيع على كل لائحة يصعب على الأقلية المعارضة في مجلس الأمة من إصدار اللائحةعرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة يخضع للسلطة التقديرية للحكومة فتدخل مجلس الأمة بذات المناسبة يلفه الطابع السياسي فلا يمكن لأعضائه تحريك ملتمس الرقابة و لا تكون الحكومة مهددة بتقديم استقالتها لحجب الثقة عنها نظرا لأنهماالآليتانالأشدفعالية في الرقابة

البرلمانية التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة و المخولتان للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة ، مما يؤثر على مكانة هذا الأخير في المجال الرقابي .

إن الآليات الرقابية التي يملكها مجلس الأمة محدودة الأثر و عديمة الفعالية بالنسبة للأسئلة تعود أسباب عدم فعاليتها إلى عدم النص على الشروط المطلوبة فيه من اختصار إلى شكل موجز و النص على الموضوع المطلوب الاستفسار عنه، مما أدى إلى غموضها أو إعادتها للأصحابها ، لذلك أصبحت الأسئلة وسيلة إعلامية دعائية لأعضاء البرلمان بالإضافة إلى انعدام الآثار التي تترتب عن الأجوبة المقنعة على الأسئلة الموجهة سواء كانت مكتوبة أو شفوية إذ اكتفى بالنص على فتح المناقشة و التعقيب من طرف عضو البرلمان دون الاستطاعة بإصدار رأي لائحة قد تقيم المسؤولية السياسية للحكومة، ناهيك عن الامتناع عن الإجابة خاصة إذا تعلق الأمر بالمصالح الحيوية للبلاد إذ تعد الذريعة التي يختفي وراءها الوزراء و يتحججون بها للتهرب عن الإجابة .

كما أن التصييص على الآلية دون الجزاء الذي ترتب على تجاوز المدة المطلوبة أو رفض الإجابة يؤدي إلى نقص الممارسة في تقديم الأسئلة و هذا ما يؤدي إلى فقدان فعاليتها و هدفها المنشود إذا ما قورنت بالتجارب البرلمانية المقارنة .

و بالنسبة للاستجواب لا يعدو سوى أن يكون أداة لجمع المعلومات و الاستعلام و الاستفسار عن ما هو مجهول فيما يتعلق بموضوع من مواضيع الساعة مما يجعلها عديمة الفعالية .

بالإضافة إلى عدم إعطاء آلية التحقيق صفة الرقابة الفعالة ذلك لعدم إعطاء طابع الجدية على تقارير اللجان خاصة التقارير التي تدين الحكومة والكاشفة لوجود أخطاء وتجاوزات تحول الحكومة دون نشرها .

و بالتالي تبقى هذه الآليات عديمة الأثر فالغرض منها إحراج الحكومة لا غير ، إذ تدخل تحت غطاء الحصول على المعلومات لا غير ، فهي ولدت ميتة ، فالمشروع حرر شهادة و

فاتها لحظة ميلادها ، مما يؤدي إلى التفوق الحكومي على السلطة التشريعية بما فيها مجلس الأمة .

لذلك و نظرا للنقائص السابق ذكرها و التي تعترى مجلس الأمة ، وتحد من استقلاليتها و يجب إعادة النظر في إعطائه الصلاحيات الفعلية في المجالين التشريعي و الرقابي ، وذلك من خلال إعادة ترتيب النقاط التالية :

عدم حصر مجلس الأمة في تحديد أجهزته الدائمة التي يباشر من خلالها مهامه و إعطائه السلطة التقديرية في تحديدها .

إعادة النظر في الثلث المعين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية تماشيا مع مبدأ الديمقراطية.

فيما يخص شروط الترشح لعضوية مجلس الأمة لابد من إدراج شرط يتعلق بالمستوى التعليمي بالنسبة لانتخاب ثلثي 2/3 أعضاء مجلس الأمة ، نظرا لان العمل البرلماني يحتاج إلى التحليل و النقد و الاستنتاج وفق معايير مضبوطة .

تعديل القانون العضوي رقم 02/99 و النظام الداخلي لمجلس الأمة لكي يتماشى مع التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي منح لأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين . إذا تمتع الحكومة بالأولوية في ضبط جدول أعمال مجلس الأمة هدفه التنسيق بين صلاحيتها لتحقيق المصلحة العامة و بين تواجدها لأداء مهامها داخل المؤسسة البرلمانية لكن الأولوية لا تعني الاحتكار ، فتدخل السلطة التنفيذية في هذا المجال لا بد أن يكون على سبيل الاستشارة ضمانا لهذا التنسيق ، مع ترك قدر من الحرية لأعضاء مجلس الأمة لإدراج اقتراحات قوانين تستجيب و تطلعات الشعب .

النص على تمتع أعضاء مجلس الأمة بالاستقلالية الكاملة في تحديد المناقشات على مستوى الجلسات العامة دون تدخل الحكومة .

معالجة النصوص القانونية العالقة بين غرفتي البرلمان أثناء العملية التشريعية عن طريق اجتماع لجنة متساوية الأعضاء يتم استدعاؤها من احد رئيسي غرفتي البرلمان . الرفع من مستوى مناقشة برنامج الحكومة ، وهذا لن يتأتيا إلا كما اقترحنا بإعادة النظر في شروط العضوية .

تخفيض الحد اللازم للتوقيع على إصدار اللائحة من طرف مجلس الأمة عن الحد اللازم لذلك في المجلس الشعبي الوطني على اعتبار أن عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني ، فنقترح أن يكون النصاب اللازم هو عشرة(10) أعضاء .

جعل تقديم بيان السياسة العامة ميعادا يجب على الحكومة المثل فيه أمام غرفتي البرلمان على حد سواء ، مع إمكانية استصدار لائحة من طرف مجلس الأمة .

النص على ترتيب جزاءات قانونية في حالة عدم الإجابة عن الأسئلة أو تجاوز الميعاد المحدد لها سواء كانت كتابية أو شفوية .

تخفيض الحد الأدنى اللازم لمباشرة الاستجواب من طرف أعضاء مجلس الأمة إلى خمسة عشر (15) عضوا بدل ثلاثين (30) عضوا .

منح طابع الجدية على تقارير لجان التحقيق البرلماني مع وجوب نشرها دون اخذ رأي الحكومة .

و أخيرا تجدر الإشارة إلى انه تم التحسين من مركز مجلس الأمة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 بمنحه بعض الصلاحيات التي كان مهمشا فيها ، و أهمها حق اقتراح القوانين ، بالإضافة إلى تخويل أعضاء مجلس الأمة سلطة إخطار المجلس الدستوري غير انه و بالنظر إلى الآليات الرقابية المخولة لمجلس الأمة بصدد رقابته لإعمال الحكومة وان تم تحديد الأجل القانوني بالنسبة للاستجواب و الأسئلة الشفوية إلا أنها تبقى عديمة الفعالية

مادام لم يتم التصييص على الجزاءات المترتبة في حالة الإخلال بتلك الآليات ، و أخيرا يمكن أن نصل إلى أن مجلس الأمة مؤسسة دستورية تشريعية خاضعة لإرادة رئيس الجمهورية بحكم تشكيلتها ، و صلاحيتها متأرجحة بين عوائق التفعيل و تباين المظاهر في انتظار ما تأتي به الشبكة القانونية من تعديلات تخدم مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري .

قائمة المراجع

قائمة المراجع :

أولاً: باللغة العربية :

1- /ال دساتير:

1- دستوراً لجمهورفة الجزائرفة الةمقراطفة الشعبفة لسنة 1989 ،الصادر فف 28 فففر ف 1989 ، ج ر رقم 09 المؤرخة فف 01 مارس 1989 .

2- دستور الجمهورفة الجزائرفة الةمقراطفة الشعبفة لسنة 1996 ،الصادر فف 28 فففر ف 1996 ، ج ر رقم 76 المؤرخة فف 08 ءفسمبر 1996 .

3- التعءفل الءسورف لسنة 2016 ، الصادر بالقانون رقم 16-01 المؤرخ فف 06 مارس 2016 ، ج ر رقم 14 المؤرخة فف 07 مارس 2016 .

2- /القوانفن :

1- القانون العضوف رقم 02/99 المؤرخ فف 08 مارس 1999 ،المتعلق بءنظفم المجلس الشعبف الوطنف و مجلس الأمة و عملهما و كءا العلاقات الوظففة بفنهما و بفن الحكومة ، ج ر رقم 15 المؤرخة فف 09 مارس 1999 .

2- القانون العضوف رقم 12-01 المؤرخ فف 18 صفر عام 1433 الموافق 12 فففر سنة 2012 ، فءلق بءظام الائنخاباء ، ج ر رقم 01 المؤرخة فف 20 صفر 1433 الموافق 14 فففر 2012 .

3- القانون العضوف رقم 12-02 المؤرخ فف 18 صفر عام 1433 الموافق 12 فففر سنة 2012 ،المءء لءالاء الءنافف مع العهءة البرلمائفة ، ج ر رقم 41 المؤرخة فف 20 صفر 1433 الموافق 14 فففر 2012 .

4- القانون رقم 01-01 المؤرخ فف 06 ذف القعءة عام 1421 الموافق 31 فففر 2001 فءلق بعضو البرلمان ، ج ر رقم 09 المؤرخة فف 04 فففر 2001 ، المعدل و المءم

بموجب الأمر رقم 03-08 المؤرخ في 01 سبتمبر 2008 ، ج ر رقم 49 المؤرخة في 03 سبتمبر 2008 .

5- القانون رقم 03-06 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ج ر رقم 46 المؤرخة في 16 جويلية 2006 .

6- القانون رقم 06-23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006 يعدل و يتم الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 ، المتضمن قانون العقوبات ، ج ر رقم 84 المؤرخة في ديسمبر 2006 .

7- القانون رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 ، يتعلق بالولاية ، ج ر رقم 12 المؤرخة في 07 ربيع الثاني عام 1433 الموافق 29 فبراير سنة 2012 .

8- الأمر رقم 20/95 ، الصادر في 17 جويلية 1995 ، يتعلق بمجلس المحاسبة ، ج ر رقم 39 المؤرخة في 23 جويلية 1995 ، المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 ، ج ر رقم 66 المؤرخة في 03 نوفمبر 2010 .

9- الأمر 08/97 الصادر في 06 مارس 1997 ، المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية و عدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخاب البرلمان ، ج ر رقم 12 المؤرخة في 07 مارس 1997 معدل و متمم بموجب الأمر رقم 02-04 المؤرخ في 25 فيفري 2002 ، ج ر رقم 12 المؤرخة في 28 فيفري 2002 .

10- الأمر رقم 01/05 المؤرخ في 27 فيفري 2005 ، المتضمن قانون الجنسية ، ج ر رقم 15 المؤرخة في 27 فيفري 2005 ، المعدل و المتمم بالأمر رقم 86/70 ، المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 .

11- الأمر رقم 01/12 المؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1433 ، الموافق لفيفري سنة 2012 ، يحدد الدوائر الانتخابية و عدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان ، ج ر رقم 08 المؤرخة في 22 ربيع الأول عام 1433 الموافق 15 فبراير سنة 2012 . 3-/-

المراسيم :

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 01/92 المؤرخ في 04 جانفي 1992 ، المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني ، ج ر رقم 02 المؤرخة في 08 جانفي 1992 .
- 2- المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية ، ج ر رقم 76 المؤرخة في 31 أكتوبر 1999 .
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 ، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات العمومية التي يلتزم بها ، ج ر رقم 82 المؤرخة في 15 نوفمبر 1992 .
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 412/12 المؤرخ في 25 محرم 1434 الموافق 09 ديسمبر 2012 ، يتعلق بتنظيم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين و سيره ، ج ر رقم 67 المؤرخة في 28 محرم 1434 الموافق 12 ديسمبر 2012 .

4-/الأنظمة الداخلية :

- 1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، الصادر في 30 جويلية عام 2000 ، ج ر رقم 46 المؤرخة في 30 جويلية 2000 .
- 2- النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في 28 نوفمبر 2000 ، ج ر رقم 77 المؤرخة في 17 ديسمبر 2000
- 3- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري ، المؤرخ في 16 افريل 2012 ، ج ر رقم 26 ، المؤرخة في 03 ماي 2012 .

5-/آراء المجلس الدستوري :

- 1- رأي رقم 08/ر.ق.ع/م.د/99 المؤرخ في 21 فيفري سنة 1999 ، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة للدستور ، ج ر رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999 .

6-/المذكرات القانونية :

- 1- المذكرة الرئاسية المتعلقة بتعديل الدستور الصادرة عن رئاسة الجمهورية في ماي 1996
- 2- المذكرة التفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي للأعضاء مجلس الأمة المعينين ذات الموقف ، مقتطف من أحكام الفقه الدستوري الجزائري ، العدد 05 نشرية للمجلس الدستوري ، الجزائر ، 2000 .

-7/ الجرائد :

- 1- تصريح المجلس الدستوري الصادر في 12 جانفي 1992 ، جريدة الوطن الصادرة في 13 جانفي 1992 .
- 2- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة ، الدورة العادية الأولى ، العدد 10 ، السنة 1999

-8/ الكتب :

1-/ الكتب العامة :

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيحا ، الوجيز في النظم السياسية و القانون الدستوري ، الدار الجامعية ، بيروت ، د.ت .
- 2- إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني عالم الكتب ، القاهرة ، مصر ، 1983 .
- 3- إسماعيل غزال ، الدساتير و المؤسسات الدستورية ، مؤسسة عز الدين للطباعة و النشر بيروت ، لبنان ، 1996 .
- 4- أيمن محمد شريف ، الازدواج الوظيفي و العضوي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، دراسة تحليلية ، دار النهضة العربية ، القاهرة 2005 .
- 5- بوكرا إدريس ، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، 2007 .
- 6- جرار كورنو ، قاموس المصطلحات القانونية ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، ج 1 ، بيروت ، 1998 .

- 7- جرجس جرجس ، معجم المصطلحات الفقهية و القانونية ، الشركة العالمية للكتاببيروت ، لبنان ، ط1 ، 1996 .
- 8- رأفت دسوقي ، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، جامعة عين الشمس ، كلية الحقوق ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، 2006 .
- 9- سعيد السيد علي ، المبادئ الأساسية للنظم السياسية و أنظمة الحكم المعاصرة ، دار الكتاب الحديث ، د.ت.
- 10- سعيد بوشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، طرق ممارسة السلطة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ج2 ، ط4 ، الجزائر ، 2000 .
- 11- سليمان محمد الطماوي ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، مصر ، 1988.
- 12- صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2010 .
- 13- عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري نشأته ، أحكامه ، محدداته ، دار ربحانة للنشر و التوزيع ، ط1 ، 2002 .
- 14- عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي "دراسة مقارنة" ، العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الهيئة التنفيذية ، دار هومة ، الجزائر ، 2009 .
- 15- عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دار هومة للطباعة و النشر ، الجزائر ، 2002 .
- 16- عدنان طه حسين ، القانون الدستوري و النظم السياسية ، الجامعة المفتوحة ، طرابلس ليبيا ، 2002 .
- 17- عبد الرضا حسين ، تركب السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة ، منشورات جامعة قار يونس ، دار الكتاب الوطنية ، ليبيا ، 2001.
- 18- علي محمد الدبس ، السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية

- النيابية ، دراسة مقارنة ، وزارة الثقافة ، عمان ، الأردن ، 2008 .
- 19- عباس عمار ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2006 .
- 20- فاطمة بن سنوسي ، المختصر في شرح قانون الوظيفة العمومية لسنة 2006 ، مطبوعة جامعية ، الجزائر ، بن عكنون ، 2007 .
- 21- قزو محمد أكلي ، دروس في الفقه الدستوري و النظم السياسية (دراسة مقارنة) ، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2003 .
- 22- مهند صالح الطراونة ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام البرلماني ، الوراق للنشر و التوزيع ، ط1، عمان ، 2009 .
- 23- محمد نصر مهنا ، في النظم السياسية و الدستورية (دراسة تطبيقية) ، المكتب الجامعي الحديث ، القاهرة ، مصر ، 2005 .
- 24- ميلود ذبيح ، مبدأ الفصل بين السلطات في التجربة الدستوري الجزائري ، دار الهدى ، الجزائر ، 2007 .
- 25- موريس دوفرجه ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري ، ترجمة جورج سعد المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، ط1 ، بيروت ، 1992 .
- 26- ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، مصر ، 2003 .
- 27- محفوظ لعشب ، التجربة الدستورية في الجزائر ، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية ، الجزائر ، 2001 .
- 28- محمد باهي أبو يونس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري و الكويتي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، مصر ، 2002 .
- 29- ناجي عبد النور ، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية ، منشورات جامعة 08 ماي 1945 ، قالمة ، 2006 .

30- نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، ط1 ، عمان ، 2010.

31- نبيلة عبد الحليم ، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر ، دار الفكر العربي ، القاهرة مصر ، 1982.

ب- / الكتب المتخصصة :

1- عقيلة خربا شي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان بعد التعديل الدستوري ل28 نوفمبر 1996 ، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2007.

2- علي الصاوي ، مستقبل البرلمان في العالم العربي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 2000.

3- عزيز كايد ، السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد و نظام المجلسين ، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ، رام الله ، فلسطين ، جويلية 2001.

4- رمضان محمد بطيخ ، الحصانة البرلمانية و تطبيقاتها في مصر ، دار النهضة العربية مصر ، 1994.

5- مراد بلقالم ، نظام الازدواج البرلماني و تطبيقاته ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، مصر ، 2009.

6- محديد حميد ، التشريع بالأوامر في دستور 1996 و تأثيره على استقلالية البرلمان ط1 ، مطبعة الفون البيانية ، الجزائر ، 2008 .

9- / الاطاريح و المذكرات :

ا- اطاريح الدكتوراه :

1- بن زاغو نزيهة ، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي ، دراسة مقارنة ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2008 / 2009 .

2- حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية كضمان لنفذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة" ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين الشمس ، مصر ،

2006.

3- سليمة مسراتي ، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، 2010/2009.

4- سالمى عبد السلام اليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري و الانظمة الدستورية المقارنة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق ، جامعة ابي بكر بلقايد ، تلمسان، 2010/2009.

5- شريط وليد ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة ابوبكر بلقايد، تلمسان 2011/2012 .

6- عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الجزائري، أطروحة، دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010/2009 .

7- فاروق حميدشي، الممارسة التشريعية في الجزائر ، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004/2003.

8- لوناسي جيجيقة ، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 1996.9- محمد بركات ، النظام القانوني لعضو البرلمان ، دراسة مقارنة لكل من الجزائر و مصر و فرنسا، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 2005/2004.

ب- /مذكرات الماجستير :

1- افطوش إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012.

2- الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008، مذكرة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011/2010.

- 3- بن بليغة ليلي ،آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري ،مذكرة ماجستير في القانون الدستوري ،كلية الحقوق ،جامعة الحاج لخضر ،باتنة ،2004/2003.
- 4- بوسالم دنيا ،الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق ،جامعة باجي مختار، عنابة 2007/2006.
- 5- حسين بو الطين ،الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 و التعديلات اللاحقة عليه ، كلية الحقوق ،جامعة قسنطينة، 2014/2013.
- 6- دواعر عفاف ،المركز القانوني لهيئات الرقابة العليا في مجال المالية العامة ،مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه ،كلية الحقوق ،جامعة الجزائر ،2013/2012.
- 7- رربي رابح ، رقابة مجلس الأمة علي أعمال الحكومة ، مذكرة ماجستير في القانون العام ،كلية الحقوق ، بن عكنون ، الجزائر ،2013/2012.
- 8- شامي رابح ،مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية ، كلية الحقوق ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان 2012.9/2011- شنوفي فاتح ،مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ،مذكرة ماجستير في القانون ،كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ،2001.
- 10- طارق عاشور ،تطور العلاقة بين الحكومة و البرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997- 2007 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ،جامعة العقيد الحاج لخضر ،باتنة ،2009/2008.
- 11- عمر ثامري ،سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري ،رسالة ماجستير ،كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ،2006/2005.
- 12- علي شفار ، نظام المجلسين و أثره على العمل التشريعي ، مذكرة ماجستير ،كلية الحقوق ،جامعة الجزائر ،2004/2003.
- 13- فاطمة الزهراء غريبي ،رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية ،كلية

الحقوق ،جامعة البليدة ،2005.

14- قريش أمنة ،تنظيم البرلمان ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه،

كلية الحقوق ،جامعة الجزائر ،بن عكنون ،2013/2012.

15- قاوي إبراهيم ،دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري

،مذكرة ماجستير ،كلية الحقوق ، جامعة الجزائر بن عكنون ،2001.

16- لونيس بوجمعة ، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997،مذكرة ماجستير في

الحقوق ،جامعة الجزائر ،2006/2005.

17- لعروسي رابع ،السلطة التشريعية في ظل التعددية الحزبية 1997-2003 ،مذكرة

ماجستير ،كلية العلوم السياسية و العلاقات الدولية ،جامعة الجزائر ،2004.

18- مزباني لونس ،انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996

مذكرة ماجستير في القانون العام ،كلية الحقوق ،جامعة مولود معمري ،تيزي وزو ،

2001.19-مزباني حميد ، عن واقع الازدواجية التشريعية و العمل التشريعي في النظام

الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة) ،مذكرة ماجستير في القانون ،كلية الحقوق ،جامعة مولود

معمري ،تيزي وزو ،2011.

20- مولاي الهاشمي ،تطور الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في النظام الدستوري

الجزائري (المبدأ و التطبيق) ،مذكرة ماجستير في القانون العام ،جامعة أبي بكر بلقايد،

تلمسان ،2010/2009.

21- نبيلة لدرع ،التفرقة بين المجال التشريعي و المجال التنظيمي في النظام الجزائري،

رسالة ماجستير ،كلية الحقوق ،جامعة الجزائر ،2004 .

10- / المقالات والمجلات :

1- / المجالات :

1- / الدولية :

1- المختار مطيع ،النائب البرلماني في المغرب ،مجلة دراسات و وقائع دستورية و سياسية

،العدد الأول ،المغرب ،1998.

2- خالد الشرقاوي السموني ، الحصانة البرلمانية في القانون الدستوري المقارن المؤسسة البرلمانية بالمغرب ،المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ،سلسلة مواضيع الساعة،

عدد23 ،ط1،المغرب ، 2000.

3- عادل الطبطبائي ،جدول أعمال البرلمان ،مجلة الحقوق ،العدد ،السنة العاشرة ،جامعة الكويت ،سبتمبر 1986.

4- مصطفى قلوش ، الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري المغربي ،المؤسسة البرلمانية بالمغرب ،المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، سلسلة مواضيع الساعة ، عدد 23 ، ط1،المغرب ،2000.

5- منى مكرم عبيد ،"مستقبل السلطة في عالنا العربي :هل يتم تداولها ؟ "،مجلة العربي ، العدد 494 ،مطابع الشروق ،القاهرة ،جانفي 2000.

ب- / الوطنية :

1- الأمين شريط ،نطاق ممارسة الحصانة البرلمانية في الجزائر من حيث إجراءات رفعها و الآثار المترتبة ، مجلة الوسيط ،وزارة العلاقات مع البرلمان ،العدد 09-2012. 2- الأمين شريط ، "واقع البيكاميرالية في العالم و مكانة التجربة الجزائرية فيها "،مجلة الفكر البرلماني ، العدد الأول ،الجزائر ،ديسمبر 2003.

3- الأمين شريط ،بعض الجوانب التأسيسية و التشريعية لمجلس الأمة ،دراسات و وثائق نشریات مجلس الأمة ،ديسمبر 1998.

4- العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، العدد03، جوان 2003.

5- الطيب ماتلو ،مجلس الأمة و القضايا المحلية ،مجلة الفكر البرلماني ، الجزائر، العدد 03 ، جوان 2003.

6- بوزيد لزهاري ،الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور ،

- مجلة الفكر البرلماني ، الجزائر ، العدد 03 جوان 2003.
- 7- بوزيد لزهاري ، " المنطلقات الفكرية و السياسية لمجلس الأمة "،نشرية لمجلس الأمة ،الجزائر ،نوفمبر 1998 .
- 8- بوزيد لزهاري ، " عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة "،مجلة الفكر البرلماني الجزائر، العدد 09 ،جويلية 2005.
- 9- بوكرا إدريس ، المراجعة الدستورية بين الثبات و التغير ، مجلة إدارة ، العدد الأول، 1998.
- 10- سعاد عمير ، "النظام القانوني لمجلس الأمة "، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 15، الجزائر ،فيفري 2007.
- 11- عبد القادر بن صالح ،"مجلس الأمة عهدة و تجربة " ،مجلة الفكر البرلماني ، عدد خاص ، 2003 .
- 12- عبد الرحمان بلعياط ، " مجلس الأمة بين الجدل السياسي و الواقع الميداني "، مجلة الفكر البرلماني ،الجزائر ، العدد الثاني ،مارس 2003.
- 13- عبد المجيد جبار ،"دور مجلس الأمة في الحياة السياسية الوطنية و الدولية "، مجلة الفكر البرلماني ، الجزائر ، العدد الثاني ، مارس 2003.
- 14- عمار عوابدي ، " رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري "، مجلة الفكر البرلماني ،مجلة الفكر البرلماني ، نشرية لمجلس الأمة ، الجزائر ، العدد 05 ، افريل 2004.
- 15 - عمار عوابدي ،"دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق المواطن و الإنسان"، مجلة الفكر البرلماني ،نشرية لمجلس الأمة ،الجزائر ، ديسمبر 2002.
- 16- علاوة العايب ، مجلة الفكر البرلماني ،الجزائر ، العدد 33 ، ديسمبر 2003.
- 17- ميلود حمامي ، "دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي ، مجلة الفكر البرلماني ، نشرية لمجلس الأمة ، الجزائر ، العدد 17 ، سبتمبر 2007.

- 18- محمد بوديار ، " مجلس الأمة كرمز لنظام الثنائية البرلمانية الواعدة" ، مجلة الفكر البرلماني ، الجزائر ، العدد 11 ، جانفي 2006.
- 19- محمد ناصر بوغزالة ، " الحصانة البرلمانية امتياز أم ضرورة لممارسة الوظيفة " ، مجلة الوسيط ، الجزائر ، العدد 09 ، 2012.
- 20- مسعود شيهوب ، "نظام الغرفتين " ، مجلة النائب ، الجزائر ، العدد 01 ، 2003.
- 21- محمد إبراهيمي ، "حق الحل في دستور 1989 " ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و السياسية و الاقتصادية ، الجزائر ، العدد 03 ، 1993.
- 22- مصطفى درويش ، " دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية " ، مجلة الفكر البرلماني ، نشرية لمجلس الأمة ، الجزائر ، عدد خاص ، ديسمبر 2003.
- 23- نصر الدين معمري ، " التشريع عن طريق الأوامر " ، مجلة النائب ، الجزائر ، العدد 04 ، 2004.
- 24- نور الدين فكاير ، " العضوية في البرلمان " ، مجلة النائب ، السنة 01 ، الجزائر ، العدد الأول 2005.
- 25- وليد العقون ، " الحصانة البرلمانية " ، مجلة النائب ، المجلس الشعبي الوطني ، الجزائر ، السنة 02 ، العدد 04 ، 2004.
- 2- مقالات الملتقيات والأيام الدراسية :
- 1 - الملتقيات :
- أ- الدولية :
- 1- روبريت ميتينارا ، " نحو مفهوم جديد للعمل البرلماني يناسب الديمقراطيات الحديثة " ، الملتقى الدولي للإصلاح البرلماني ، جامعة القاهرة (مصر) ، 2003.
- ب- الوطنية :
- 1- العربي شحط ، عبد القادر وعدة ، جلول محمد ، "دعائم و خصائص نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة " ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية

الجزائرية و الأنظمة المقارنة ، الجزء الثاني ، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 30/29 أكتوبر 2002.

2- بوزيد لزهاري ، "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري" ، الملتنقى

الوطني حول نظام الغرفتين ، الجزء الأول ، المرجع السابق .

3- بن مالك بشير ، "علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي" ، الملتنقى الوطني حول نظام

الغرفتين ، الجزء الأول ، المرجع السابق .

4- بوجمعة صويلح ، " مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن و الاستقرار" ، الجزء

الأول ، المرجع السابق .

5- خروف عبد الوهاب ، " نماذج من الأنظمة السياسية للدول التي تأخذ بنظام المجلسين "

الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين ، الجزء الثاني ، المرجع السابق .

6- كايس شريف ، " دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في حل الخلاف بين الغرفتين

البرلمانيتين ، الملتنقى الوطني حول نظام الغرفتين ، الجزء الأول ، المرجع السابق

7- مقدم سعيد ، " التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي " ، الملتنقى

الوطني حول نظام الغرفتين ، الجزء الأول ، المرجع السابق .

8- مزود حسن ، " الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين و الهيئة النيابية ذات المجلس

الفردي " ، الملتنقى الوطني حول نظام الغرفتين ، الجزء الثاني ، المرجع السابق .

2- / الندوات و الأيام الدراسية:

1- الأمين شريط ، "علاقة الحكومة بالبرلمان" ، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و

البرلمان ، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، الجزائر 24/23

أكتوبر 2000.

2- الأمين شريط ، "السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية " ، اليوم الدراسي حول

موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية ، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة

بالعلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 26 سبتمبر 2001.

3-الأمين شريط ، " القانون العضوي المنظم للعلاقة بين الحكومة و البرلمان : هل له علاقة بالمجموعات البرلمانية " ، وقائع اليوم الدراسي حول موضوع القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999 الطي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة بين النص و الممارسة ، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 23 اكتوبر 2001.

ثانيا : باللغة الفرنسية:

1/- les ouvrages :

- 1- Alain Declamp،lesénatetla،décentralisation ,Economica, paris,1991
- 2-AndréChandernagor , unparlementpourquoi faire ?,édition Gallimard, France,1967 .
- 3-A.Guichard, étudesur le parlement de la 7ème république, presse universitaire (p.u.f), France, 1965.
- 4-Armand colin
- 5-Bernard chantboute , Droit constitutionnelle, 19ème édition, Armand colin, paris, 2002.
- 6-Benbou Kinane, Fatiha, Droit parlementaire, Montchrestien, paris, 1988.
- 7-Bardeau(G) , Traité de science politique, T.V, 2ème ed, 1970.
- 8-chantebou (B), Droit constitutionnelle et science politique 14ème édition, Armand colin, paris, 1997.
- 9-DimitriGeorgesLavroff, le droit constitutionnelle de la 7ème république, 3ème édition, Dalloz, paris,1999.
- 10-Jean Rivéro, Droit administratif, 9ème, Dalloz, paris, 1980.
- 11-Paul jaque jean, Droit constitutionnelle et institutions politiques, 5ème édition, Dalloz, paris .
- 12-Philippe Ardant, institution politique et droits constitutionnelle 9ème édition, P.L.G.D.G, paris, 1997.

2/-Les revues, Séminaires :

- 1-Djebbar (A) : le conseil de la nation et le pouvoir normatif du

conseil constitutionnelle, « revue de l'école nationale d'administration, numéro 2, Alger, 2000.

2-Marcel Suasse, le bicaméralisme : bilan et perspectives, Revue du droit public (R.D.P) n°05 L.G.D.J , paris, 1979.

3-Sébastien Mosneron Dupin « Bicaméralisme et Nouvelle démocraties », parlementar y réforme séminaire, cairo university, 2003.

3/-Les journaux :

1- -CF- Saheb Hakim, « Révision constitutionnelle, un enjeu fondamental », partie2, journal EL Watan Week-end, Mercredi 03 décembre, 2008.

الفهرس

الفهرس:

الصفحة	الموضوع
	شكر
	إهداء
01	مقدمة
06	الفصل الأول: مجلس الأمة بين هيمنة السلطة التنفيذية والمأمول.
07	المبحث الأول: دواعي إنشاء مجلس الأمة.
08	المطلب الأول: تعريف مجلس الأمة.
08	الفرع الأول: المدلول الاصطلاحي لمجلس الأمة.
10	الفرع الثاني: تمييز مجلس الأمة عن المجلس الشعبي الوطني.
10	أولاً: من حيث طريقة اختيار أعضاء المجلسين.
10	ثانياً: من حيث مدة العضوية في المجلسين.
11	ثالثاً: من حيث سن الناخبين وشروط العضوية .
12	رابعاً: من حيث اختصاصات المجلسين.
13	المطلب الثاني: مبررات استحداث مجلس الأمة.
14	الفرع الأول: المبررات السياسية.
14	أولاً: ضمان الاستقرار والاستمرارية لمؤسسات الدولة.
15	1- من حيث التركيبة البشرية لأعضاء مجلس الأمة ومدة العهدة.
16	2- من حيث كيفية تصويت مجلس الأمة على القوانين.
17	3- من حيث مكانة رئيس مجلس الأمة في سلم جهاز السلطة.
17	4- من حيث عدم قابلية مجلس الأمة للحل.
18	ثانياً: مضاعفة مجال التمثيل الوطني.
20	الفرع الثاني: المبررات القانونية .
21	أولاً: تحسين العمل التشريعي.
21	ثانياً: رفع مستوى كفاءة المجالس النيابية.

22	ثالثا: وضع توازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.
23	رابعا: تعزيز وترقية الديمقراطية.
24	المطلب الثالث: مدى ملائمة تأسيس مجلس الأمة.
24	الفرع الأول: الآراء المؤيدة لإنشاء مجلس الأمة.
27	الفرع الثاني: الآراء المعارضة لنشأة مجلس الأمة.
31	المبحث الثاني: مدى استقلالية مجلس الأمة.
31	المطلب الأول: مجلس الأمة تشكيلة تجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين.
31	الفرع الأول: الانتخاب غير المباشر لثلاثي أعضاء مجلس الأمة.
32	أولا: شروط الترشح لعضوية مجلس الأمة.
32	1-الشروط العامة.
33	2-الشروط الخاصة.
36	ثانيا: خصائص الهيئة الناخبة لثلاثي 2/3 أعضاء مجلس الأمة.
36	1-تقسيم الدوائر الانتخابية.
37	2-الطرق التقنية الانتخابية لثلاثي أعضاء مجلس الأمة.
40	الفرع الثاني: تعيين الثلث الرئاسي لأعضاء مجلس الأمة.
40	أولا: حدود سلطة رئيس الجمهورية في التعيين.
42	ثانيا: الآثار المترتبة على إجراء التعيين.
42	1-التأثير على استقلالية البرلمان
43	2-تقوية نفوذ رئيس الجمهورية.
45	الفرع الثالث: تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.
45	أولا: خصائص تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.
46	ثانيا: مزايا وعيوب تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.
48	المطلب الثاني: حجم الاستقلالية الهيكلية والعضوية لمجلس الأمة.
48	الفرع الأول: عدم استقلالية مجلس الأمة في هيئاته الدائمة.
49	أولا: رئاسة مجلس الأمة.
49	1-إجراءات انتخاب رئيس مجلس الأمة.

50	2-مدة الرئاسة في مجلس الأمة.
50	3-اختصاصات رئيس مجلس الأمة.
50	1-الاختصاصات التي يتمتع بها رئيس مجلس الأمة على مستوى الدولة.
52	ب-الاختصاصات التي يتمتع بها رئيس مجلس الأمة داخل المجلس.
53	ثانيا: النظام القانوني لمكتب مجلس الأمة.
53	1-تركيبية مكتب مجلس الأمة.
54	2-اختصاصات مكتب مجلس الأمة.
54	3-تقييم النظام القانوني لمكتب مجلس الأمة.
55	ثالثا: اللجان البرلمانية الدائمة.
55	1-تكوين اللجان الدائمة.
57	2-اختصاصات اللجان الدائمة.
58	3-نظام سير أعمال اللجان الدائمة.
59	4-تقييم دور اللجان الدائمة.
60	الفرع الثاني: الهيئات الاستشارية والتنسيقية.
60	أولا: هيئة الرؤساء.
60	1-تشكيله هيئة الرؤساء.
61	2-اختصاصات هيئة الرؤساء.
61	3-نظام سير هيئة الرؤساء.
61	ثانيا: هيئة التنسيق.
61	1-تشكيله هيئة التنسيق.
62	2-اختصاصات هيئة التنسيق.
62	3-كيفية تسيير هيئة التنسيق.
62	ثالثا: المجموعات البرلمانية.
63	1-تكوين المجموعات البرلمانية.
64	2-مهام المجموعات البرلمانية.
64	3-تقييم نظام المجموعات البرلمانية.

65	الفرع الثالث: الاستقلالية العضوية لمجلس الأمة.
65	أولاً: حقوق وواجبات أعضاء مجلس الأمة.
65	1-حقوق أعضاء مجلس الأمة.
65	أ-الحصانة البرلمانية.
67	ب-التعويضات البرلمانية.
68	2-الواجبات.
68	ثانياً: انتهاء العضوية في مجلس الأمة.
68	1-الوفاة.
69	2-الاستقالة.
69	3-ممارسة وظيفة تتنافى مع العضوية في مجلس الأمة.
70	4-سقوط المهمة البرلمانية لأعضاء مجلس الأمة.
71	5-الإقصاء.
71	ثالثاً: الاستخلاف.
72	رابعاً: الانضباط.
72	المطلب الثالث: تقييم النظام الإداري والمالي لمجلس الأمة.
73	الفرع الأول: تمتع مجلس الأمة بنظام إداري مستقل.
73	أولاً: تسيير مجلس الأمة للمصالح الإدارية.
74	ثانياً: وضع قانون أساسي خاص بموظفي مجلس الأمة.
75	الفرع الثاني: استقلالية مجلس الأمة في التسيير المالي.
75	أولاً: سلطة مجلس الأمة في إعداد ميزانيته.
76	ثانياً: الرقابة على تنفيذ ميزانية مجلس الأمة.
76	1-الرقابة القبلية.
77	2-الرقابة البعدية.
79	خلاصة الفصل الأول.
81	الفصل الثاني: محدودية الأدوار الوظيفية لمجلس الأمة.
83	المبحث الأول: مجلس الأمة بين الإثراء والتعطيل التشريعي.

83	المطلب الأول: حجم مساهمة مجلس الأمة في المبادرة التشريعية.
84	الفرع الأول: إقصاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين بموجب دستور 1996.
86	الفرع الثاني: منح مجلس الأمة حق المبادرة بالمبادرة بالقوانين بموجب التعديل الدستوري ل2016.
90	المطلب الثاني: عدم استقلالية مجلس الأمة في الإجراءات التشريعية.
90	الفرع الأول: تدخل الحكومة في إعداد جدول أعمال مجلس الأمة.
90	أولا: تعريف جدول الأعمال.
91	ثانيا: أولوية الحكومة في تحديد وترتيب جدول الأعمال.
96	ثالثا: الآثار المترتبة على أولوية الحكومة في تحديد وترتيب جدول الأعمال.
97	الفرع الثاني: حضور الحكومة لأشغال اللجان والجلسات العامة لمجلس الأمة.
98	أولا: تواجد الحكومة في مناقشات وأشغال اللجان الدائمة.
101	ثانيا: مساهمة الحكومة في المناقشة والتصويت على مستوى الجلسات العامة.
106	المطلب الثالث: دور الحكومة في حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان.
107	الفرع الأول : طبيعة الخلاف بين مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني
109	الفرع الثاني :تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان .
114	الفرع الثالث :مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان
114	أولا :اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بناءا على طلب الوزير الأول
115	ثانيا :اشتراط موافقة الحكومة على التعديلات
118	المبحث الثاني :الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة بين محدودية الأثر و انعقاد المسؤولية
120	المطلب الأول :عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة و آثاره
122	الفرع الأول :الاكتفاء بتقديم عرض حول البرنامج (مخطط عمل الحكومة)
124	الفرع الثاني :الآثار المترتبة عن تقديم العرض حول البرنامج(مخطط عمل الحكومة)

124	أولا: السلطة التقديرية لمجلس الأمة في إصدار اللائحة
125	1- شروط و إجراءات إصدار اللائحة
126	2- القيمة القانونية و السياسية للائحة مجلس الأمة
126	ا- القيمة القانونية للائحة : منعدمة
127	ب- أهمية القيمة السياسية للائحة
128	ثانيا : عدم قابلية مجلس الأمة للحل
129	1- أسباب حصانة مجلس الأمة من الحل
129	ا- عدم تخويل مجلس الأمة طرح مسؤولية الحكومة
130	ب- ضمان مجلس الأمة لديمومة و استمرارية مؤسسات الدولة
131	2- أحكام الحل التلقائي للمجلس الشعبي الوطني
131	ا- من حيث مجال أعماله
131	ب- من حيث شروط أعماله
131	ج- من حيث آثاره
133	المطلب الثاني :إمكانية تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة
133	الفرع الأول :السلطة التقديرية للحكومة في تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة
135	الفرع الثاني :الأثر الإعلامي لتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة
140	المطلب الثالث :انتهاء دور مجلس الأمة في ممارسة الآليات الرقابية
140	الفرع الأول :تدخل محدود لمجلس الأمة في توجيه الأسئلة
140	أولا :الأثر الإعلامي للأسئلة
142	1- أنواع الأسئلة و ضوابطها الإجرائية
142	ا- الأسئلة الكتابية و طرق تحريكها
143	ب- الأسئلة الشفوية و طرق تحريكها
144	2- شروط ممارسة السؤال
145	ثانيا :غياب الأثر القانوني
147	الفرع الثاني :عدم تفعيل آلية الاستجواب

148	أولاً: شروط و إجراءات ممارسة حق الاستجواب
149	1- شروط صحة الاستجواب
150	2- النظام الإجرائي للاستجواب
152	ثانياً: محدودية اثر نتائج الاستجواب
153	الفرع الثالث: الاستغناء عن لجان التحقيق
154	أولاً: تعريف التحقيق البرلماني و إجراءات ممارسته
154	1- تعريف التحقيق البرلماني
155	2- إجراءات ممارسة التحقيق البرلماني
158	ثانياً: تقييم دور لجان التحقيق خلال الممارسة البرلمانية في الجزائر
160	خلاصة الفصل الثاني
163	الخاتمة
172	قائمة المراجع
188	الفهرس